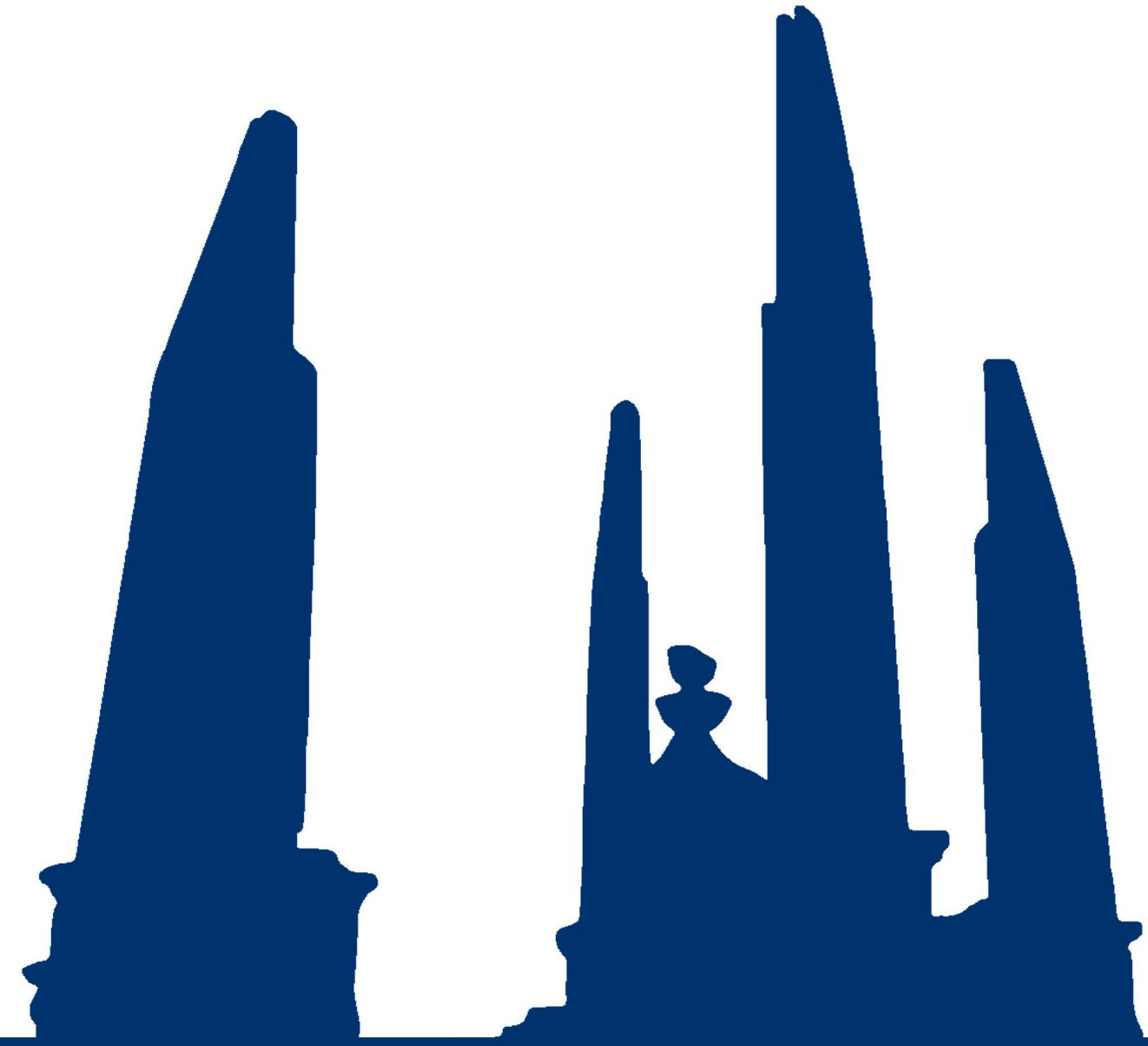
รายงาน

คณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทาง
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐
สภาผู้แทนราษฎร



สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๘.๑๓/๒๓๑

(สำเนา)

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๒ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสุทิน คลังแสง และนายปิยบุตร แสงกนกกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสมคิด เชื้อคง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายเทพไท เสนพงศ์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายนิกร จำนง และนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายวิเชียร ชวลิต เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ) และลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายกฤช เอื้อวงศ์
๒. นายโกวิทย์ ธารณา
๓. นายจตุพร เจริญเชื้อ
๔. นายชัยเกษม นิติสิริ
๕. นายชัยธวัช ตุลาธน
๖. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๗. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ
๘. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล
๙. นายดำรงค์ พิเดช
๑๐. พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง
๑๑. นายทศพล เพ็งส้ม
๑๒. นายเทพไท เสนพงศ์
๑๓. นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์
๑๔. นายธนกร วังบุญคงชนะ
๑๕. นายนิกร จำนง
๑๖. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ

/๑๗. นายนิโรธ...

๑๗. นายนิโรธ สุนทรเลขา
๑๘. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน
๑๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ
๒๐. นายบุญดำรง ประเสริฐโสภา
๒๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์
๒๒. นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์
๒๓. นายปิยบุตร แสงกนกกุล
๒๔. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
๒๕. นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค
๒๖. นายไพบูลย์ นิติตะวัน
๒๗. นายภราดร ปริศนานันทกุล
๒๘. รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล
๒๙. นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์
๓๐. นายยงยุทธ ติยะไพรัช
๓๑. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๓๒. นายรังสิมันต์ โรม
๓๓. นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล
๓๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ
๓๕. นายวัฒนา เมืองสุข
๓๖. นายวิเชียร ชวลิต
๓๗. ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๓๘. นายศุภชัย ใจสมุทร
๓๙. นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม
๔๐. รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร
๔๑. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๔๒. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์
๔๓. นายสิระ เจนจาคะ
๔๔. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
๔๕. นายสุทิน คลังแสง
๔๖. นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์
๔๗. นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ
๔๘. ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต
๔๙. นายเอกพันธุ์ ปิณฑวนิช

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทาง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมา เพื่อได้โปรดนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค

(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค)

ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๑๐

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

รัฐภูมิ คำศรี/ร่าง
ตรีทิพยนิภา ธานี/พิมพ์
จินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช/ตรวจ

ตรวจทาน
ครั้งที่ ๑ สกนธ์ พรหมบุญตา, นฤพนธ์ ธุลีจันทร์
ครั้งที่ ๒ เฉลิมศักดิ์ ใจชำนิ, เผ่าพันธุ์ นวลส่ง
ครั้งที่ ๓ อัจฉรา สวนสมุทร, จินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

สารบัญ

หน้า

๑. ความเป็นมาและลำดับการดำเนินการของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ **๑**

๑) การเลือกกรรมาธิการวิสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ๓

๒) การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓

๓) การเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมสอบถามความคิดเห็น ๔

๔) การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๕

๕) กรอบการทำงานและการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๘

๖) การจัดทำรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๑๐

๒. รายงานผลการพิจารณาศึกษา ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญ **๑๒**

หมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ **๑๒**

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย **๑๒**

หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย **๒๑**

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ **๒๒**

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ **๒๕**

หมวด ๗ รัฐสภา **๓๑**

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ๓๑

๒) ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ๓๒

๓) ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา ๔๑

๔) ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ๔๓

๕) ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ๕๒

๖) ข้อเสนอแนะพิเศษท้ายหมวด ๗ รัฐสภา ๕๓

หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี **๕๔**

หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ **๕๙**

หมวด ๑๐ ศาล **๖๒**

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ๖๒

๒) ส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม ๗๑

๓) ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง ๗๒

๔) ส่วนที่ ๔ ศาลทหาร ๗๔

สารบัญ

หน้า

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๘

หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ๘๘

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ๘๙

๒) ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๙๔

๓) ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙๖

๔) ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๙๗

๕) ส่วนที่ ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๑๐๐

๖) ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑๐๒

หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ ๑๐๖

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๑๐

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๑๑๙

หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ๑๒๓

บทเฉพาะกาล ๑๓๒

ข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ๑๓๙

๓. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๑๔๔

รายงานการประชุมชวเลข (แยกรายบุคคล)

ความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรของกรรมาธิการที่มิได้เข้าร่วมประชุม

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

---

๑. ความเป็นมาและลำดับการดำเนินการของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๒ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสุทิน คลังแสง และนายปิยบุตร แสงกนกกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสมคิด เชื้อคง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายเทพไท เสนพงศ์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายนิกร จำนง และนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายวิเชียร ชวลิต เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ) และลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษาไว้ ๑๒๐ วัน ครบกำหนดวันพฤหัสบดีที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓ แต่เกิดการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) ตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ จนมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) ในเวลาต่อมา ทำให้ไม่อาจประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตามกำหนดการที่วางไว้เดิม คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาพิจารณาศึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรออกไปจนถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ เนื่องจากขณะนั้นอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังคงมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) อย่างต่อเนื่อง ทำให้คณะกรรมาธิการวิสามัญไม่อาจประชุมได้ จนกระทั่งเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงกลับมาประชุมได้อีกครั้งเมื่อวันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ แต่ใกล้ครบกำหนดเวลาที่ขอขยายไว้ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาพิจารณาศึกษาต่อสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกเป็นเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ครบกำหนดวันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญสามารถทำการพิจารณาศึกษาเสร็จก่อนกำหนดเป็นเวลาประมาณ ๓๐ วัน โดยประชุมพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ และประชุมพิจารณารับรองรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่จัดทำโดยคณะทำงานจัดทำรายงาน เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ เพื่อเสนอรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันจันทร์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบด้วย

๑. นายกฤช เอื้อวงศ์
๒. นายโกวิทย์ ธารณา
๓. นายจตุพร เจริญเชื้อ
๔. นายชัยเกษม นิติสิริ
๕. นายชัยธวัช ตุลาธน
๖. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๗. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ
๘. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล
๙. นายดำรงค์ พิเดช
๑๐. พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง
๑๑. นายทศพล เพ็งส้ม
๑๒. นายเทพไท เสนพงศ์
๑๓. นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์
๑๔. นายธนกร วังบุญคงชนะ
๑๕. นายนิกร จำนง
๑๖. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ
๑๗. นายนิโรธ สุนทรเลขา
๑๘. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน
๑๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ
๒๐. นายบุญดำรง ประเสริฐโสภา
๒๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์
๒๒. นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์
๒๓. นายปิยบุตร แสงกนกกุล
๒๔. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
๒๕. นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค
๒๖. นายไพบูลย์ นิติตะวัน
๒๗. นายภราดร ปริศนานันทกุล
๒๘. รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล
๒๙. นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์
๓๐. นายยงยุทธ ติยะไพรัช
๓๑. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๓๒. นายรังสิมันต์ โรม
๓๓. นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล
๓๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ
๓๕. นายวัฒนา เมืองสุข
๓๖. นายวิเชียร ชวลิต
๓๗. ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๓๘. นายศุภชัย ใจสมุทร
๓๙. นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม
๔๐. รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร
๔๑. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๔๒. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์
๔๓. นายสิระ เจนจาคะ
๔๔. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
๔๕. นายสุทิน คลังแสง
๔๖. นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์
๔๗. นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ
๔๘. ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต
๔๙. นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช

คณะกรรมาธิการวิสามัญเริ่มการประชุมพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ครั้งแรก เมื่อวันอังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ โดยมีการดำเนินการต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

๑) การเลือกกรรมาธิการวิสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีมติเลือกกรรมาธิการวิสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนี้

(๑) นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค	เป็นประธานคณะกรรมาธิการ
(๒) นายไพบูลย์ นิติตะวัน	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
(๓) นายวัฒนา เมืองสุข	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
(๔) นายชำนาญ จันทร์เรือง	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
(๕) นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่
(๖) นายวิเชียร ชวลิต	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า
(๗) รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก
(๘) นายศุภชัย ใจสมุทร	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่เจ็ด
(๙) รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๐) นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๑) พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๒) นายสุทัศน์ เงินหมื่น	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๓) นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๔) นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๕) นายทศพล เพ็งส้ม	เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ
(๑๖) นายจตุพร เจริญเชื้อ	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
(๑๗) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
(๑๘) นายภราดร ปริศนานันทกุล	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
(๑๙) นายชัยธวัช ตุลาธน	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่
(๒๐) นายสุทิน คลังแสง	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๑) นายธนกร วังบุญคงชนะ	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๒) นายรังสิมันต์ โรม	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๓) นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๔) นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ

๒) การแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญมีมติตั้งนายรัฐภูมิ คำศรี นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมาธิการ ๒ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่

๓) การเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมสอบถามความคิดเห็น

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เชิญบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมสอบถามความคิดเห็นต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑) คณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

- พลตำรวจตรี สุพิศาล ภักดีนฤนาถ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

๓.๒) คณะกรรมาธิการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา

(๑) พลเอก สิงห์ศึก สิงห์ไพร ประธานคณะกรรมาธิการ
(๒) พลเอก ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
(๓) พลเอก วรพงษ์ สง่าเนตร เลขานุการคณะกรรมาธิการ

๓.๓) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- นายปุณณลักขิ์ สุรัสวดี ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

๓.๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑) นายสุทธิพงษ์ บุญนิธิ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(๒) นายชาญยุทธ เชี่ยวชาญวัฒนา นิติกรชำนาญการพิเศษ
(๓) นายธงธาดา วิบูลกิจ นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ

๓.๕) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๑) นางจิรพัฒน์ เธียรพานิช ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
(๒) นายพงษ์ศักดิ์ กวีนันทชัย ผู้อำนวยการกลุ่มงานจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ
(๓) นายชรินทร์ สัจจามั่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายการคลังและพัฒนารายได้

๓.๖) กรมบัญชีกลาง

- นางสาวรัชนีวรรณ แสงสาคร นิติกรชำนาญการพิเศษ

๓.๗) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

(๑) นายธีรัชย์ อัตนวานิช ที่ปรึกษาด้านการตลาดตราสารหนี้
(๒) นางสาวอุปมา ใจหงษ์ ผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้
(๓) นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย
(๔) นางสาวปวีณา สำเร็จ ผู้อำนวยการส่วนจัดการเงินกู้หน่วยงานอื่น
(๕) นายพรชัย ชาติพหล นักวิชาการคลังปฏิบัติการ
(๖) นายเอนกพงศ์ ไพศาลโรจน์ นิติกรปฏิบัติการ

๔) การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

๔.๑) การประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีการประชุมพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวน ๒๓ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันอังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒
ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๒๒ วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓
ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

๔.๒) การตั้งคณะอนุกรรมาธิการ

เพื่อให้การพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นไปโดยละเอียดและได้รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนมากขึ้น รวมทั้งเผยแพร่การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้กว้างขวางเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้มากขึ้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๒ คณะ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น

(๒) คณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะอนุกรรมาธิการแต่ละคณะดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น

คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยละเอียดรายมาตรา รวมทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษามาประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ให้มีความละเอียดมากขึ้น ประกอบด้วย

(๑) นายไพบูลย์ นิติตะวัน เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๒) รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร เป็นรองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๓) นายชัยเกษม นิติสิริ เป็นรองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๔) รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ เป็นอนุกรรมาธิการ
(๕) นายทศพล เพ็งส้ม เป็นอนุกรรมาธิการ
(๖) นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นอนุกรรมาธิการ
(๗) นายนิกร จำนง เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
(๘) นายสิระ เจนจาคะ เป็นโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
(๙) นายภราดร ปริศนานันทกุล เป็นโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
(๑๐) นายปิยบุตร แสงกนกกุล เป็นโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ดังนี้

(๑) นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์
(๒) นายเทพไท เสนพงศ์
(๓) รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล
(๔) นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์
(๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ
(๖) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
(๗) นายกฤช เอื้อวงศ์
(๘) นายชำนาญ จันทร์เรือง
(๙) นายศุภชัย ใจสมุทร
(๑๐) รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล
(๑๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชชุกร นาคธน
(๑๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก วิเชียร ตันศิริคงคล

(๑๓) นางสาวทิพานัน ศิริชนะ
(๑๔) นายพนัส ทัศนียานนท์
(๑๕) นายนิติธร ล้ำเหลือ
(๑๖) นายเสรี เยาวะ
(๑๗) นายสุรพัศ ประภาพร
(๑๘) รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ
(๑๙) นายยืนหยัด ใจสมุทร
(๒๐) นายคมสัน โพธิ์คง
(๒๑) นางสาวศิริวัลยา คชาธาร
(๒๒) รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิสรชัย
(๒๓) นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร
(๒๔) นายสหัสชัย อนันตเมฆ

(๒) คณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในด้านการประชาสัมพันธ์เผยแพร่การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ รวมทั้งเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบด้วย

(๑) นายวัฒนา เมืองสุข เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๒) นายวิเชียร ชวลิต เป็นรองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๓) ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นรองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
(๔) นายสุทิน คลังแสง เป็นอนุกรรมาธิการ
(๕) นายธนกร วังบุญคงชนะ เป็นอนุกรรมาธิการ
(๖) นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช เป็นอนุกรรมาธิการ
(๗) นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ เป็นอนุกรรมาธิการ
(๘) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
(๙) นายรังสิมันต์ โรม เป็นโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
(๑๐) นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์ เป็นโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ

นายธนกร วังบุญคงชนะ อนุกรรมาธิการ ได้ลาออกจากการเป็นอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต่อมาในคราวการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้มีมติตั้งนายโกวิทย์ ธารณา เป็นอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแทนนายธนกร วังบุญคงชนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

(๑) นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล

(๒) นายชัยธวัช ตุลาธน
(๓) พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง
(๔) นายยงยุทธ ติยะไพรัช
(๕) นายดำรงค์ พิเดช
(๖) นายพงศกร อรรณนพพร
(๗) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อนุสรณ์ ธรรมใจ
(๘) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย
(๙) ศาสตราจารย์นิเวศน์ นันทจิต
(๑๐) นายสุทัศน์ เงินหมื่น
(๑๑) นายภูมภัสส์ พงษ์จิรนิธิภร
(๑๒) นายสัญญา สถิรบุตร
(๑๓) ร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภัต
(๑๔) นายนำลาภ เบ้าสุวรรณ
(๑๕) นายพจน์ เจริญสันเทียะ
(๑๖) นายณริช ผลานุรักษา
(๑๗) นายสังข์ ทรัพย์พันแสง
(๑๘) นายดิสทัต คำประกอบ
(๑๙) นายธนชาติ แสงประดับ
(๒๐) นางสาวชุติมา กุมาร
(๒๑) นางอมรัตน์ โชคปมิตต์กุล
(๒๒) พันเอก (พิเศษ) เจียรนัย วงศ์สะอาด
(๒๓) ว่าที่ร้อยตรี ถวัลย์ รุยาพร
(๒๔) นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์
(๒๕) นายล่ำสัน เลิศกูลประหยัด
(๒๖) นายณัฐรุจ วงศ์ทางสวัสดิ์
(๒๗) นายคมสัณห์ ฐานะชุติพันธ์
(๒๘) นายวรภพ วิริยะโรจน์
(๒๙) นายโคทม อารียา
(๓๐) นายพริษฐ์ ชีวารักษ์
(๓๑) นางสาววทันยา วงษ์โอภาสี
(๓๒) ร้อยโทหญิง สุณิสา ทิวากรดำรง

๕) กรอบการทำงานและการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นผู้ศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเป็นข้อมูลหรือแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรายมาตรา หรือเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงกำหนดกรอบและแนวทางการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลทางวิชาการและข้อเท็จจริงของความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยเน้นสิทธิเสรีภาพและความมีประชาธิปไตยของประชาชน รูปแบบการเมืองการบริหารราชการที่ดีมีธรรมาภิบาล ระบบกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นธรรมเชื่อถือได้และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญยังเห็นควรรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ได้มุมมองและความคิดเห็นที่หลากหลายอย่างกว้างขวาง ทั้งในระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วยกันเอง จากพรรคการเมือง ส่วนราชการและจากประชาชนทุกระดับ ทั้งในด้านที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับหลักการ เจตนารมณ์ และบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งจะสามารถทำให้ได้มุมมองและข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และของผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ทั้งเพื่อการศึกษาวิเคราะห์และเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรายมาตรา หรือเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ทั้งฉบับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งสองด้าน คือ ด้านที่เห็นด้วยและด้านที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการ เจตนารมณ์ และบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้กว้างขวางที่สุดเพื่อประโยชน์ของการเป็นฐานข้อมูลดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ โดยผ่านการทำงานของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมาธิการวิสามัญกำหนดกรอบการทำงานและการพิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรายหมวดและพิจารณาบางบทบัญญัติมาตราเป็นการเฉพาะในบางกรณี โดยได้มอบหมายการพิจารณาศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในรายละเอียดให้คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น เป็นผู้พิจารณาศึกษา

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญทำการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ภายใต้กรอบการพิจารณา ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ในแต่ละหมวดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๒) ปัญหาและความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๓) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

อนึ่ง คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ประกอบด้วย

(๑) ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการ ทั้ง ๖ ฉบับ

(๒) ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในชั้นการพิจารณาญัตติ

(๓) รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ที่ได้ทำการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเชิงลึก รวมทั้งการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

(๔) รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนทั่วไป กลุ่มอาชีพต่าง ๆ นิสิตนักศึกษา พรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ที่เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเข้ามาที่คณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้มุมมองและข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในโอกาสต่อไป ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายมาตราและแบบการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ

๖) การจัดทำรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดทำรายงานฉบับนี้บนแนวทางการศึกษาทางวิชาการที่จะนำเสนอความคิดเห็นของกรรมาธิการวิสามัญ และข้อเสนอแนะจากประชาชนและกลุ่มอาชีพทั่วไป รวมทั้งจากสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง ส่วนราชการต่าง ๆ และนิสิตนักศึกษาในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในแต่ละหมวดแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งที่เห็นว่าหลักเกณฑ์ เจตนารมณ์ และเนื้อความที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติไว้เดิมนั้นถูกต้องเหมาะสมแล้วไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างใหม่แต่ประการใด และที่เห็นว่าเนื้อความของบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศในปัจจุบัน สมควรที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินั้น ๆ หรือเพิ่มบทบัญญัติใหม่ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญได้รวบรวมความคิดเห็นของกรรมาธิการวิสามัญแต่ละท่านที่แสดงความคิดเห็นในแต่ละหมวดแต่ละมาตราไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานฉบับนี้ด้วย

ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฉบับนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำเอาความคิดเห็นด้านที่มีจำนวนข้างมากเป็นแนวทางร่วมในการจัดทำรายงาน และได้นำความคิดเห็นด้านที่มีจำนวนข้างน้อยมาประกอบเป็นแนวทางและข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปด้วย และยังนำความคิดเห็นโดยละเอียดของกรรมาธิการวิสามัญแต่ละท่านที่แสดงความคิดเห็นทั้งในด้านที่มีจำนวนข้างมากและด้านที่มีจำนวนข้างน้อยในที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญมาประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรายงานฉบับนี้ โดยยังเปิดโอกาสให้กรรมาธิการวิสามัญที่ติดภารกิจไม่อาจเข้าร่วมประชุมในหมวดใดคราวใด สามารถแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญกำหนด โดยให้ยื่นความเห็นต่อฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมารวบรวมไว้ในรายงานฉบับนี้ด้วย

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และรายงานของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาเป็นส่วนหนึ่งของรายงานฉบับนี้

ในภาคผนวก ก และได้จัดทำสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนทั่วไป กลุ่มอาชีพต่าง ๆ นิสิตนักศึกษา พรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ที่เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะผ่านทางคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งรวบรวมเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในภาคผนวก ข ด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญกำหนดให้มีคณะทำงานจัดทำรายงานขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค	เป็นประธานคณะทำงานฯ
(๒) นายชำนาญ จันทร์เรือง	เป็นคณะทำงานฯ
(๓) รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร	เป็นคณะทำงานฯ
(๔) พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง	เป็นคณะทำงานฯ
(๕) นายสุทัศน์ เงินหมื่น	เป็นคณะทำงานฯ
(๖) นายรังสิมันต์ โรม	เป็นคณะทำงานฯ
(๗) นายโกวิทย์ ธารณา	เป็นคณะทำงานฯ
(๘) ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	เป็นคณะทำงานฯ
(๙) รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๐) ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๑) นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๓) นายนิกร จำนง	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๔) นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น	เป็นคณะทำงานฯ
(๑๕) นายรัฐภูมิ คำศรี	เป็นเลขานุการคณะทำงานฯ

คณะทำงานจัดทำรายงานแบ่งการจัดทำรายงาน โดยมีผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

- หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย นายชัยธวัช ตุลาธน เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด ๗ รัฐสภา และหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี นายนิกร จำนง เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมวด ๑๐ ศาล หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ และหมวด ๑๓ องค์กรอัยการ นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๑๔ การปกครองท้องถิ่น นายชำนาญ จันทร์เรือง ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย และนายโกวิทย์ ธารณา เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ นายรังสิมันต์ โรม เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

- บทเฉพาะกาล รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร และนายรังสิมันต์ โรม เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำ

๒. รายงานผลการพิจารณาศึกษา ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญทำการพิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรายหมวดเพื่อพิจารณาศึกษาว่าบทบัญญัติในแต่ละหมวดมีประเด็นปัญหาการบังคับใช้หรือความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติรวมทั้งหลักการและเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้น ๆ หรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำเสนอผลการพิจารณาศึกษา ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะในหมวดหรือในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ไว้ด้วยดังนี้

<u>หมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่าหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาศึกษา จึงเห็นควรข้ามไปเริ่มพิจารณาศึกษาตั้งแต่หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเป็นต้นไป

<u>หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย</u>

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๒๕ มาตรา คือ มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๔๙ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย โดยสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) ปัญหาหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าในประเด็นเกี่ยวกับการบัญญัติหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะต้องพิจารณาบนหลักการพื้นฐานสามประการ คือ

(๑) พิจารณาถึงความสัมพันธ์หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW)

(๒) ประเด็นกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพ ซึ่งต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างการรับรองสิทธิเสรีภาพกับการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ เนื่องจากการใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีขอบเขตโดยจะกระทบต่อความคงอยู่ของรัฐไม่ได้

(๓) ควรคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในความท้าทายใหม่ที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคตด้วย เช่น สังคมผู้สูงอายุ (Aged Society) หรือการลดความเหลื่อมล้ำทางปัญญา เป็นต้น

นอกจากนั้น กรอบการใช้สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะต้องเกิดความสมดุลระหว่างการรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยกับการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ เนื่องจากการใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีขอบเขตโดยจะกระทบต่อความคงอยู่ของรัฐไม่ได้ และการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในความท้าทายใหม่ที่ประเทศไทยต้องเผชิญในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เช่น สังคมผู้สูงอายุ (Aged Society) หรือการลดความเหลื่อมล้ำทางปัญญา หรือความมั่นคงและปลอดภัยทางไซเบอร์ (Cyber Security) หรือการรับรู้ข้อมูลทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นต้น ที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีอิทธิพลทางความคิดต่อบุคคลในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมีการนำเรื่องดังกล่าวมาเป็นอาวุธทำลายบุคคลหรือสังคมใดสังคมหนึ่งได้เช่นกัน ซึ่งหากมีการใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตอาจเกิดปัญหาได้ จึงควรกำหนดกรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยภายใต้ความคงอยู่ของรัฐด้วย

จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพบว่า สาระสำคัญการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้อยกว่าที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น สิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเพิ่มหลักประกันสิทธิและเสรีภาพดังเช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

๒) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้รับการคุ้มครองทุกกรณีที่มิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้ โดยมีเงื่อนไขกำหนดแต่เพียงว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีบทกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งกระทบต่อใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ เนื่องจากคำว่า “ความมั่นคงของรัฐ” นั้น อาจตีความได้ในหลายมิติและอาจเกิดปัญหาในการตีความอันจะส่งผลให้เกิดการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินควรแก่กรณี

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ แบ่งเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ โดยตัดความว่า “เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย” ออก เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง และรัฐจะยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวทางที่ ๒ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ โดยตัดความว่า “ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย” ออก และใช้ความว่า “ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” แทน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่บัญญัติในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

แนวทางที่ ๓ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ โดยตัดความว่า “ความมั่งคงของรัฐ” ออก แล้วใช้คำว่า “การดำรงอยู่ของรัฐ” แทน เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพบางประเด็นอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของรัฐและมีนัยต่อความมั่นคงของประเทศ

๓) หลักประกันความเสมอภาค

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” เป็นบทบัญญัติที่อาจนำไปสู่การตีความเกี่ยวกับการรับรองสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงได้ว่าปัจจุบันชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายภายในของรัฐภาคีจะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงแต่ประการใด ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) นั้น ได้บัญญัติเงื่อนไขบังคับให้กฎหมายภายในของรัฐภาคีจะต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองในเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงก็ตามไม่มีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากตัดบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” จะไม่ส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง เนื่องจากในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติความว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นการรับรองสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงว่าบุคคลไม่ว่าจะมีเพศใดซึ่งหมายความรวมถึงเพศสภาพด้วย ย่อมได้รับการรับรองในเรื่องสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรตัดความว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ออก เนื่องจากถ้อยคำในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มีความหมายครอบคลุมเรื่องความเท่าเทียมกันของบุคคลไว้แล้ว

๔) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยบัญญัติว่าก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนีเท่านั้น นอกจากนี้ ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลในเรื่องเอกสิทธิ์ที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองในคดีอาญา เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และการเลือกปฏิบัติหรือการมีส่วนได้เสียในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมนั้น ในทางปฏิบัติประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลในบางกรณีมีปัญหาเรื่องผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินคดี เช่น คดีละเมิดอำนาจศาล หรือกรณีศาลไม่อนุญาตให้ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยไม่มีเหตุผลสมควร เป็นต้น นอกจากนี้ คดีพิพาทที่ประชาชนเป็นคู่ความกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผลเสียแก่บุคคลที่ไม่ใช่ทางอาญา เช่น คดียุบพรรคการเมืองที่ตัดสิทธิคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งน่าจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นต้น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙ โดยบัญญัติลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการ

พิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ”

(๒) ควรเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา ๒๙ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้มีการใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นผลเสียแก่บุคคล

๕) หลักประกันเสรีภาพในการถือศาสนา

มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคลในการถือศาสนาแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยบทบัญญัติแห่งมาตรานี้กำหนดความในส่วนแรกเป็นการรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถจะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ ส่วนที่สองเรื่องเสรีภาพในการปฏิบัติการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาซึ่งอาจถูกจำกัดสิทธิได้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๑ ความว่า “ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนในการนับถือศาสนา เนื่องจากการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนานั้น ไม่มีศาสนาใดที่กำหนดวิธีการปฏิบัติตามหลักศาสนา หรือการประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ ดังนั้น การบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา ๓๑ โดยตัดความว่า “ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ” ออก เนื่องจากตามหลักคำสอนในพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือ รวมทั้งศาสนาอื่น ๆ เช่น ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ เป็นต้น ไม่มีศาสนาใดที่ถ่ายทอดคำสอนและการประกอบพิธีกรรมที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ จึงควรตัดถ้อยคำดังกล่าวออก

๖) หลักประกันสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ นอกจากนี้ ความในมาตรานี้เป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๑ (๓) ที่บัญญัติว่า “ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างไร และเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายไทยบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐระดับกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องหัวหน้าหน่วยงานเป็นจำเลยร่วมให้ต้องรับผิดด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิต้องไปฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับการบังคับตามสิทธิที่ตนมี แต่การฟ้องหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ใช้เวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหมวดหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ ย่อมตีความได้ว่าหากรัฐไม่ทำหน้าที่ ประชาชนย่อมมีสิทธิฟ้องรัฐได้ ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีประเด็นที่ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนชนจะสามารถฟ้องร้องบุคคลหรือหน่วยงานใด และหากกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบในลักษณะใดด้วย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๑ (๓) โดยบัญญัติหลักการเพิ่มเติมกรณีที่ประชาชนยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐจะต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว และเพิ่มสิทธิของชุมชนในการได้รับการสนับสนุนทางกฎหมาย และทนายความในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเพิ่มบทคุ้มครองประชาชนจากการที่หน่วยงานภาครัฐตรากฎหมายหรืออนุบัญญัติต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กรณีศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดวันนับอายุความซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๗) หลักประกันสิทธิของบุคคลและชุมชน

มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งกำหนดการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องของบุคคลที่เป็นปัจเจก การบัญญัติสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๔๓ อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือเป็นการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นชุมชน รวมทั้งไม่มีความชัดเจนว่า “ชุมชน” หมายถึงเฉพาะบุคคล หรือหมายความรวมถึงการรวมตัวกันในลักษณะที่เป็นองค์กรด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในมิติทางสังคมวิทยาที่เปลี่ยนแปลง คือ แนวดั้งเดิมที่เน้นชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีความคิดความเชื่อร่วมกัน (Shared Beliefs) และการอาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ส่วนแนวคิดใหม่เพิ่มความหมาย ชุมชนเสมือนจริง (Virtual Community) ที่มีความหมายไม่นิ่ง จึงอาจมีปัญหาในการตีความการใช้สิทธิของชุมชนตามมาตรา ๔๓ รวมทั้งการอ้างสิทธิชุมชนเพื่อการใช้อำนาจและแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมายได้

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔๓ ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า “สิทธิของชุมชน” หมายความถึงการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลหรือหมายความถึงการใช้สิทธิที่เป็นการรวมตัวกันของบุคคล

๘) หลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดแนวทางในการบริหารพรรคการเมืองให้อยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมุ่งหมายเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนดให้การบริหารและการส่งผู้สมัคร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคต้องให้สมาชิกของพรรคมีส่วนร่วมด้วย เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ทั้งป้องกันมิให้บุคคลภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกของพรรคมาเป็นผู้ครอบงำหรือชี้นำกิจการของพรรคได้ และจะต้องมีกลไกในการกำกับดูแลสมาชิกของพรรคมิให้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” การบัญญัติหลักการในเรื่องการเปิดโอกาสให้สมาชิก

มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องจากมาตรา ๔๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่การที่พรรคการเมืองจะจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือการมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้นั้น พรรคการเมืองนั้นจะต้องมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน จึงจะสามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือการมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือการมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นได้

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสอง ความว่า “เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง” นั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยโดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่การให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือนายทุนของพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นในอดีต อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การเสนอนโยบายการพัฒนาประเทศของพรรคการเมือง จะต้องมีความสอดคล้องหรือตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งล้วนเป็นแผนที่เกิดขึ้นโดยระบบราชการ แตกต่างจากแนวนโยบายหรือข้อเสนอแนะของพรรคการเมืองที่มีความเป็นพลวัตร มีความยืดหยุ่น และทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก เป็นต้น

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรทบทวนบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ในส่วนวิธีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัคร เพื่อนำไปสู่การทบทวนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในหมวด ๓ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๔๗ ถึงมาตรา ๕๗) ที่กระทบต่อการบริหารพรรคการเมืองและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น มาตรา ๕๗ การกำหนดนโยบายพรรคการเมืองที่ใช้ประกาศโฆษณาหากเป็นนโยบายที่ต้องใช้จ่ายเงินจะต้องระบุแหล่งที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ เป็นต้น

๙) หลักประกันสิทธิของผู้บริโภค

มาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และสิทธิในการรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภค และสิทธิขององค์กรของผู้บริโภคที่จะรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองผู้บริโภค

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “องค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในทางปฏิบัติองค์กรของผู้บริโภคต่าง ๆ ไม่สามารถรวมกันจัดตั้งองค์กรที่คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖ โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภค ที่บริหารงานโดยคณะกรรมการที่มาจากผู้แทนของผู้บริโภค และให้องค์กรนี้ไม่มีบทบาทหน้าที่ในการออกระเบียบหรือข้อบังคับใดได้ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ลักษณะเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑๐) หลักประกันสิทธิของผู้สูงอายุและผู้ยากไร้

มาตรา ๔๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอ และบุคคลผู้ยากไร้ ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากบุคคลอายุหกสิบปีที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยผู้สูงอายุจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเป็นผู้ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือเป็นบุคคลผู้ยากไร้จึงจะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ โดยบัญญัติหลักการเพิ่มเติมเพื่อให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเสมอกันในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและนำไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ รวมทั้งการกำหนดให้บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีทุกคนมีสิทธิได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ โดยตัดเงื่อนไขในเรื่องการพิสูจน์ว่าเป็นผู้ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือเป็นบุคคลผู้ยากไร้ออก

๑๑) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกลไกในการคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืนไว้ด้วยว่าเมื่อผู้ทราบการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ ได้กำหนดกระบวนการรองรับสิทธิของประชาชนในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับ

ดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ประชาชนผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙ มีความมุ่งหมายในการป้องกันการกระทำรัฐประหารหรือการใช้กำลังเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกำหนดให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ในอดีตที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีหนึ่งว่าประชาชนสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีการดำเนินการที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและมีการนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อยู่บ่อยครั้ง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๙ โดยบัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่าญัตติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ถือเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

◆ **ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๑ มาตรา คือ มาตรา ๕๐ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ปวงชนชาวไทยต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาประเทศตามความในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ด้วย อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” มีคำควบคู่กันอยู่คือ “หน้าที่”

ไม่ว่าเรื่องใด ๆ ก็ตาม เมื่อมี “สิทธิและเสรีภาพ” ก็ย่อมมี “หน้าที่” คู่กันเสมอ เมื่อบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ตามมาด้วย และหน้าที่เหล่านี้จะต้องมีการตรากฎหมายมาใช้บังคับซึ่งอาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแม้กระทั่งสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการได้

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า คำว่า “หน้าที่” เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเชิงบังคับว่าปวงชนชาวไทยมีหน้าที่ต้องกระทำหากไม่กระทำย่อมมีความผิด เช่น ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่เสียภาษี หน้าที่รับราชการทหาร เป็นต้น แต่หน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๐ ในบางหน้าที่ไม่มีผลในเชิงบังคับ เช่น มาตรา ๕๐ (๘) ที่กำหนดว่า “ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม”

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรพิจารณาทบทวนบัญญัติในมาตรา ๕๐ (๑) ถึง (๑๐) ว่ากรณีใดควรกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือเป็นสิทธิ เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติ เป็นต้น และบางกรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือไม่ เช่น ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม” เป็นต้น

◆ **ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๑๓ มาตรา คือ มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๖๓ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนทุกคนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแล เพราะหากให้เอกชนเป็นฝ่ายดำเนินการอาจขาดประสิทธิภาพได้ เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) การบัญญัติหน้าที่ของรัฐ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับหลักการการบัญญัติหน้าที่ของรัฐ

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า หน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๖๓ ควรกำหนดให้มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานนั้นต้องดำเนินการอย่างไร

๒) มาตรา ๕๑

มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม เร่งรัด ตลอดจนฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า การฟ้องร้องรัฐตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๑ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ หากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องพิจารณาหลักทั่วในการฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจในการฟ้องคดีหรือไม่ ดังนั้นหากไม่มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีย่อมจะส่งผลกระทบต่ออำนาจของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนจะไม่สามารถอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อฟ้องร้องรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยตรงได้ แต่จะต้องอาศัยหลักในเรื่องอำนาจการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้โดยใช้ช่องทางผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้ ซึ่งในทางปฏิบัติการกำหนดหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการสร้างบรรทัดฐานว่าแต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติอย่างไร จะบังคับใช้กฎหมายอย่างไรให้เกิดมรรคผลสูงสุด

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ว่าจะมีวิธีการใดเพื่อให้อำนาจแก่ประชาชนในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของภาครัฐโดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓) หน้าที่จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของรัฐหรือการอนุญาตให้ดำเนินการใดที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชน อย่างรุนแรง รัฐต้องศึกษา ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยต้องคำนึงให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๘ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐกระทำได้เพียงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีกลไกบางประการที่จะสามารถกำกับให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ไม่ใช่เพียงการดำเนินการให้ครบกระบวนการเท่านั้น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๕๘ โดยกำหนดกลไกและมาตรการบังคับให้รัฐจะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินโครงการมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในทุกกรณี

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๑๕ มาตรา คือ มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๗๘ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องรับผิดชอบทางการเมือง ในหมวดนี้จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐพึง” ซึ่งจะแตกต่างกับบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อันมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ดังนั้น การใช้ถ้อยคำในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐต้อง” ซึ่งมีนัยสำคัญว่า เป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) ปัญหาหลักการการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า มีปัญหาหลักการการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ควรเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีอิสระในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะใช้ในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ควรบัญญัติเป็นบทบังคับให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องใดบ้างไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐควรบัญญัติในลักษณะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผู้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐโดยผ่านระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะปัจจัยความต้องการของประชาชนและประเทศย่อมแปรผันไปตามสังคมและกาลเวลาในแต่ละยุคสมัย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า การกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ ควรให้อิสระแก่คณะรัฐมนตรี ไม่ควรบัญญัติเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒) ทิศทางของนโยบายการกระจายอำนาจ

ผลการพิจารณาศึกษา

บทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กล่าวถึงทิศทางนโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ และแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง การกระจายอำนาจ และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทิศทางที่กระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรกำหนดเจตนารมณ์ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อาทิ การบัญญัติในมาตรา ๒๘๑ วรรคหนึ่ง ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” เป็นต้น และควรบัญญัติแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเป็นแนวทางในการออกกฎหมายลำดับรองต่อไป อีกทั้งควรบัญญัติให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยเพิ่มในส่วนของมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมืองอีกด้วย

๓) การจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ

มาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้มีแผนการพัฒนาประเทศโดยกำหนดกรอบเวลาและแนวทางพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีการบูรณาการกัน

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การกำหนดให้รัฐต้องกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการกำหนดแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างเคร่งครัดซึ่งอาจส่งผลต่อคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการจัดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีหรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้” ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไม่เหมาะสมทำให้การแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติกระทำได้ยากและอาจส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการจะแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติได้นั้น พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติ

(๒) การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและการกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้เกิดคณะกรรมการที่มีอำนาจมากเกินไปและเป็นการส่งเสริมให้มีรัฐราชการอยู่เหนือฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยในอนาคต

(๓) กรณีที่รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ นั้น ประชาชนยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากประชาชนมีความเข้าใจว่ายุทธศาสตร์ชาติครอบคลุมการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ดังนั้น การบัญญัติให้มียุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ แต่ต้องบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งช่องทางในการดำเนินการแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจน

(๔) ระยะเวลาในการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ ซึ่งกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีนั้นเป็นระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การกำหนดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีนั้น อาจทำให้ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติชุดปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นผู้มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลชุดที่ผ่านมา จึงทำให้การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติเกิดจากความคิดของบุคคลที่มีความเห็นในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติชุดปัจจุบัน

สามารถดำเนินการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ชาติแล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปี แต่กลับมีผลใช้บังคับกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นเวลาถึงยี่สิบปี

(๖) ในขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติควรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น ณ เวลานั้น รวมทั้งจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนสามารถนำมาแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้

(๗) ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของยุทธศาสตร์ชาติกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่ามีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยปรับลดระยะเวลาการพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้เร็วขึ้น เช่น ทุกหนึ่งปี หรือทุกสองปี เป็นต้น ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ชาติมีมุมมองที่หลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และบัญญัติเพิ่มเงื่อนไขการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๔) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน

มาตรา ๗๒ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการให้รัฐดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (มาตรา ๗๒ (๑)) การจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา ๗๒ (๒)) การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (มาตรา ๗๒ (๓)) การจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น (มาตรา ๗๒ (๔)) และการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน (มาตรา ๗๒ (๕))

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน แต่ไม่ได้บัญญัติให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นไว้ด้วย นอกจากนั้น ในมาตรา ๗๒ บัญญัติแต่เพียงวิธีการเข้าถึง และวิธีการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน เท่านั้น โดยไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งอาจกระทบกับประชาชนในการบริหารจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน หน่วยงานภาครัฐจะต้องแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๒ โดยเพิ่มหลักการเกี่ยวกับวิธีการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

๕) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่พึงนำไปใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดหลักการสำคัญของกรอบการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจโดยยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยกำหนดให้รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน ไม่ใช่มุ่งพัฒนาความเจริญทางวัตถุเป็นหลักอย่างเช่นที่ผ่านมา อันจะเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ประเด็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ การกำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐนำทรัพย์สินหรืองบประมาณของรัฐไปลงทุนเพื่อให้ประชาชนมาใช้บริการโดยมีค่าตอบแทนนั้น ถือว่ารัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่ นอกจากนั้น ในปัจจุบันมีการผูกขาดทางการค้าโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ซึ่งถือเป็นการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งการนำทรัพยากรทางธรรมชาติและการนำกิจการบางประเภทไปให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบ

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๗๕ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ชัดเจนว่ากิจการลักษณะใดที่ห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการผูกขาดทางการค้า การให้สัมปทาน การอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรของแผ่นดินจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าสามารถดำเนินการในลักษณะใดบ้าง เพื่อป้องกันการครอบงำโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในภาคเอกชน

๖) แนวนโยบายด้านกฎหมาย

มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น โดยได้วางหลักการสำคัญไว้ ๘ ประการ ดังนี้

(๑) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้วย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมายนั้น อย่างไรจึงจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยและวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ความใน (ข) ถึง (ซ) อาจเป็นแนวทางใช้ประกอบการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจำเป็นหรือไม่

(๒) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาวะที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับ จะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกลียุคขึ้นในสังคมหรือไม่

(๓) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ลำพังการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร

(๔) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมิได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(๕) เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

(๖) เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา ๗๗ ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้น ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติการตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(๗) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา ๗๗ จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนั้น ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(๘) โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับประชาชน จึงมักจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น ๆ จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ไปในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการสุดท้ายว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา เช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๗๖ บัญญัติอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ กรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายแต่ภาครัฐไม่มีหน่วยงานสนับสนุนหรือช่วยเหลือเพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ประชาชนจะมีวิธีดำเนินการเพื่อให้รัฐปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร

(๒) กระบวนการตรากฎหมายถือเป็นเรื่องสำคัญ การที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้ในชั้นการพิจารณายกร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเจ้าของร่างกฎหมายจะมีเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมประชุมด้วยก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของร่างกฎหมายเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในขั้นตอนนี้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ซึ่งทำให้เงื่อนเวลาในขั้นตอนดังกล่าวขึ้นอยู่กับการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนั้น กระบวนการยกร่างกฎหมายเหตุใดจะต้องผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพียงหน่วยงานเดียว กรณีคณะรัฐมนตรีจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายมาตราใดจะต้องถามความเห็นของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ท้ายที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวก็ต้องถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือถูกแก้ไขในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จากกรณีตัวอย่างข้างต้นถือเป็นกระบวนการร่างกฎหมายที่มีขั้นตอนมากเกินไป ส่งผลให้กระบวนการตรากฎหมายเกิดความล่าช้า และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารเกิดความล่าช้าเพราะระบบราชการด้วยกันเอง

(๓) การออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเช่นเดียวกันการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นเหตุให้ปัจจุบันมีร่างกฎกระทรวงและร่างประกาศกระทรวงอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นจำนวนมาก

(๔) การให้ความเห็นทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับในชั้นคณะกรรมาธิการ ไม่มีความชัดเจนทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงและใช้เวลาในการพิจารณาเนื้อหาบทบัญญัติในแต่ละมาตราเป็นเวลานาน จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความล่าช้า

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๗ โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนเวลาในการเสนอร่างกฎหมาย และหากไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศ และกำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดมาตรการและช่องทางการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างรอบด้านและกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายมากขึ้น

◆ **ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๗ รัฐสภา

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๔ มาตรา คือ มาตรา ๗๙ ถึงมาตรา ๘๒ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดองค์ประกอบของรัฐสภาอันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ หน้าที่และอำนาจของประธานและรองประธานฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นระบบรัฐสภาเห็นว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐสภาของประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากสองประเภท คือ มาจากการแต่งตั้งกึ่งหนึ่ง และมาจากการเลือกตั้งอีกกึ่งหนึ่ง สำหรับการมีระบบสองสภาเกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดยสภาที่สองคือ พฤฒสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกพฤฒสภา ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๐ ก็ยังคงกำหนดให้มีระบบสองสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ดังนั้น ประเทศไทยใช้ระบบสองสภามาเป็นระยะเวลานาน โดยส่วนใหญ่สภาที่สองจะมาจากการแต่งตั้งโดยยังไม่เคยมีสภาที่เป็นสภาวิชาชีพแต่อย่างใด จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้

สภาสูงมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด

ทั้งนี้ มีความเห็นเกี่ยวกับระบบรัฐสภาแบ่งเป็นสองความเห็น คือ

ความเห็นที่ ๑ มีความเห็นว่าควรกำหนดให้รัฐสภาของประเทศไทยเป็นระบบสภาเดียว เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบราชอาณาจักร ไม่ใช่การปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐ หรือสหพันธรัฐซึ่งจะใช้ระบบสองสภา ประกอบกับการกำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นสองสภา คือสภาสูงและสภาล่าง จะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและประชาชนเกิดความสับสน โดยเฉพาะการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีชื่อ อำนาจและการทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายกัน

ความเห็นที่ ๒ มีความเห็นว่าระบบรัฐสภาของประเทศไทยควรใช้ระบบสองสภา โดยสภาที่สองหรือสภาสูงอาจกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนกึ่งหนึ่ง และมาจากการเลือกบุคคลในกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ จำนวนกึ่งหนึ่งซึ่งจะต้องกำหนดกลไกหรือหลักเกณฑ์การคัดสรรให้ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ อย่างแท้จริงด้วย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรพิจารณาความเหมาะสมว่าประเทศไทยควรเป็นระบบสภาเดียวหรือสภาคู่

๒) ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๒๔ มาตรา คือ มาตรา ๘๓ ถึงมาตรา ๑๐๖ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร รวมตลอดทั้งวิธีการได้มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง กระบวนการในการจัดการเลือกตั้ง และการสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๒.๑) หลักการของระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) หลักการของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องทำให้ประชาชนเข้าใจระบบการเลือกตั้งได้ง่ายที่สุดและเป็นระบบที่สามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเป็นระบบที่ประชาชนเข้าใจได้ยาก และไม่สนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชน นอกจากนั้น ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเป็นระบบเลือกตั้งที่มีความคลุมเครือและไม่ชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาการตีความ เช่น วิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ หรือกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหนึ่งได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกพรรคการเมืองหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ไม่มีความชัดเจนว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้วิธีการใดในการคำนวณเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ หรือวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะพึงมีได้ใหม่ภายในระยะเวลา

หนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง หรือกรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น มีการเลือกตั้งใหม่เพราะเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นต้น ซึ่งยังไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน

(๒) ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม เป็นระบบที่ทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมาก เป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงจำนวนมาก และทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ขาดเสถียรภาพในการบริหารประเทศ และเป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้ปฏิบัติและไม่สนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของการเลือกตั้ง

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อาจมีความประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเพียงพรรคเดียว จึงออกแบบระบบเลือกตั้งที่ทำให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีการกำหนดวินัยเพื่อให้สมาชิกของพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันปัญหาทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้นในอดีต แต่วิธีการดังกล่าวไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เนื่องจากการแก้ปัญหาทางการเมืองอย่างยั่งยืนต้องมีการพัฒนาระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองระดับที่ประชาชนสามารถเข้าใจบริบทของตนเองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ซึ่งการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ดีจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระทางความคิดของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและสะท้อนถึงความต้องการของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างแท้จริง รวมทั้งทำให้องค์กรหรือบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารจัดการระบบเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการได้ง่ายด้วย

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สองแบบ คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งระบบดังกล่าวจะทำให้เกิดดุลยภาพทางการเมือง และทำให้ประชาชนเกิดความสับสนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เมื่อกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแล้ว จะส่งผลให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องบัตรเลือกตั้งใบเดียวและระบบการคิดคำนวณคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกันต่อไป นอกจากนั้น ควรบัญญัติเงื่อนไขเพิ่มเติมด้วยว่าในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมีผลใช้บังคับ ผู้มีอำนาจจะต้องไม่ใช้อำนาจพิเศษใด ๆ ในช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นการสร้างบรรยากาศให้เกิดความเป็นอิสระต่อการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในช่วงการจัดการเลือกตั้งอันจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

๒.๒) องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๘๓ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน แบ่งเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) ในอดีตประเทศไทยกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายรูปแบบ เช่น การเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน หรือการรวมเขตจังหวัดและให้เลือกได้ทั้งจังหวัด หรือการกำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละสามคน เป็นต้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวน ๔๐๐ คน และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากในอดีตประเทศไทยจะมีแต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเฉพาะในพื้นที่แต่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำงานในระดับประเทศ จึงเพิ่มประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขึ้นเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ

(๒) สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่เหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อ คือ ๔๐๐ ต่อ ๑๐๐ คน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อ คือ ๓๗๕ ต่อ ๑๒๕ คน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อ คือ ๓๕๐ คน ต่อ ๑๕๐ คน

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ตามที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒.๓) บัตรเลือกตั้งและการกำหนดหมายเลขผู้สมัคร

มาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง วิธีออกเสียงลงคะแนน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ และในการประกาศผลการเลือกตั้ง และในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการสืบสวน ไต่สวน หรือวินิจฉัยต่อไป หากมีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน และเป็นการบังคับประชาชนในการลงคะแนนเลือกตั้ง เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจไม่ชื่นชอบในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่มีความชื่นชอบในพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัด แต่จำเป็นที่ต้องลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น หรือในทางกลับกันผู้มีสิทธิเลือกตั้งชื่นชอบในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่ชอบพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัด ก็ต้องลงคะแนนเลือก

ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นและเป็นผลให้พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งนั้นด้วย ซึ่งเป็นระบบที่ไม่สะท้อนคะแนนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังกำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแตกต่างกัน เป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความสับสนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ โดยใบหนึ่งเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและอีกใบหนึ่งเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ส่วนการกำหนดหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อใช้หมายเลขเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนเกี่ยวกับหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๒) ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้ระบบทุกคะแนนเสียงมีความหมายหรือคะแนนเสียงไม่ตกน้ำ หากมองในเรื่องสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งถือเป็นหลักการที่ดี แต่หากมองในแง่ของการซื้อสิทธิขายเสียง ระบบนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำลายระบบพรรคการเมืองและเป็นระบบเลือกตั้งที่มีเหตุจูงใจให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงมากที่สุด

(๓) ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงจำนวนมากและทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถดำรงอยู่ได้ เนื่องจากไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา

(๔) การแบ่งเขตเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าความสะดวกในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนั้น กระบวนการประกาศผลการเลือกตั้งใช้เวลายาวนานหลายเดือน และมีความคลุมเครือในผลคะแนนเลือกตั้ง ดังนั้น การประกาศผลการเลือกตั้งยิ่งใช้เวลานานเท่าใด จะยิ่งทำให้เกิดโอกาสในการทุจริตเลือกตั้งได้มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

(๕) ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น หรือการจัดให้มีการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้น (Primary Vote) ซึ่งแม้จะเป็นระบบที่ดีแต่ก็ไม่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการ เนื่องจากการกำหนดให้มีการจัดการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นบัญญัติไว้ในกฎหมายจะทำให้พรรคการเมืองมีกระบวนการเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น เนื่องจากในการจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองขนาดกลาง

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๕ โดยกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ ตามที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากเป็นระบบที่ผลการเลือกตั้งสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง และเป็นระบบที่ทำให้คะแนนเสียงเลือกตั้งปรากฏผลตามคะแนนที่ถูกแยกออกระหว่างคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับคะแนนของบัตรเลือกตั้งที่ประชาชนเลือกพรรคการเมือง

ซึ่งจะเป็นคะแนนที่ใช้ในการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้อย่างชัดเจน และควรกำหนดหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคเดียวกันเป็นหมายเลขเดียวกันทั้งประเทศ

(๒) ควรให้อิสระแก่พรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ควรกำหนดให้มีการจัดการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นไว้ในกฎหมาย

๒.๔) การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยพรรคการเมือง

บทบัญญัติการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยพรรคการเมืองนั้น มี ๒ มาตรา คือ

มาตรา ๘๘ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ว่าพรรคการเมืองที่ตนจะตัดสินใจสนับสนุนนั้นจะเสนอผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกินจำนวนสามรายชื่อ และถือเป็นเอกสิทธิ์ของพรรคการเมืองนั้นที่จะตัดสินใจคัดเลือกหรือเสนอผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๙ (๒) โดยมิได้มีข้อกำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรค หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนใช้ประกอบการลงคะแนนเสียงและประชาชนทราบถึงตัวบุคคลล่วงหน้าก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงแล้ว จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะใช้เป็นเครื่องประกอบในการตัดสินใจลงคะแนนให้พรรคการเมืองใด นอกจากนั้น เป็นการเสนอชื่อก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง จึงยังไม่มีทางทราบว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะเป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับจำนวนที่กำหนดให้ไม่เกินสามรายชื่อ ก็เพื่อให้พรรคการเมืองมีทางออกในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในอันดับต้น ๆ หรืออันดับใดอันดับหนึ่งมีเหตุทำให้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ อย่างไรก็ดี ความในวรรคสองของมาตรานี้ได้ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองที่จะไม่เสนอรายชื่อบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เพื่อเป็นช่องทางสำหรับพรรคการเมืองที่ไม่สามารถหาบุคคลที่เหมาะสมได้ แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่เสนอรายชื่อดังกล่าว ก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะเสนอชื่อบุคคลจากพรรคการเมืองของตนให้เข้ารับการพิจารณารับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีได้ แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่ห้ามที่จะเสนอชื่อของบุคคลที่พรรคการเมืองอื่นได้เสนอไว้แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๙ เพราะถือว่ารายชื่อเหล่านั้นได้รับการกลั่นกรองหรือรับรู้มาจากประชาชนแล้ว

มาตรา ๘๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเงื่อนไขของการเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากที่ผ่านมาการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นการเลือกในสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะรู้ล่วงหน้าได้ว่าใครบ้างที่จะได้รับการเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองมักจะเสนอชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองของตนเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็มิได้มีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการเช่นนั้น ดังนั้น เพื่อประกันว่าประชาชนจะได้ทราบล่วงหน้าว่า พรรคการเมืองจะเสนอผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีมติให้ชัดเจนและแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดสมัครรับเลือกตั้งว่า จะสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เพื่อประชาชนจะได้ใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจที่จะลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด ซึ่งโดยผลของระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวย่อมจะมีผลเป็นการสนับสนุนพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเจตนาจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีด้วย ด้วยวิธีการเช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น หรือเป็น

หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกได้จากบุคคลที่พรรคและประชาชนได้กลั่นกรองมาก่อนแล้วอย่างกว้างขวางว่าเหมาะสมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีล่วงหน้า จึงเป็นการสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ยิ่งกว่าการไปจำกัดให้ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ก็เป็นการเลือกมาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนอาจมิได้ตั้งใจที่จะให้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ได้

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญจำนวนข้างมากเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบนั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความใกล้ชิดกับประชาชน

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญส่วนใหญ่พิจารณาเห็นว่า ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙

๒.๕) การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

มาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง และการคิดคำนวณคะแนนในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งตายภายหลังวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งได้หนึ่งคะแนน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และนำคะแนนจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ด้วย ซึ่งมีผู้เรียกระบบการเลือกตั้งนี้ว่า “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” การเลือกตั้งระบบนี้มุ่งประสงค์ที่จะทำให้ทุกคะแนนมีความหมายไม่ถูกทิ้งเสียเปล่า โดยทุกคะแนนที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต (ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับเลือกตั้ง) จะนำไปรวมเป็นคะแนนของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ ระบบการเลือกตั้งนี้ให้ความสำคัญทั้งคนที่พรรคการเมืองส่งสมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองที่ส่งคนลงสมัครและบัญชีรายชื่อผู้ที่ถูกเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีประกอบกัน อีกทั้งยังมุ่งหมายให้พรรคการเมืองกำกับดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของตน มิให้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพราะถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุจริตในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ส่งสมัครก็จะไม่ได้คะแนนเพื่อคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไปด้วย

นอกจากนี้ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวยังเป็นระบบที่เรียบง่ายโดยใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงใบเดียว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สับสนในการลงคะแนนแบบบัตรเลือกตั้งสองใบซึ่งเป็นเหตุให้มีบัตรเสียเป็นจำนวนมาก และเป็นระบบการเลือกตั้งที่บริหารจัดการเลือกตั้งได้ง่ายกว่าเดิม สามารถลดจำนวนกรรมการประจำหน่วยลงได้ จึงเป็นการประหยัดงบประมาณ อีกทั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะได้รับ จะสัมพันธ์กับจำนวนคะแนนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น เช่น พรรค ก ได้คะแนนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงให้ร้อยละ ๕๐ ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง พรรค ก ก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ ๕๐ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดคือจำนวน ๒๕๐ คน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน ตามสัดส่วนที่สัมพันธ์กัน

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๙๑ ที่กำหนดวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาตีความเกี่ยวกับวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในวิธีการคำนวณ รวมทั้งผลการเลือกตั้งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมาว่ามีพรรคการเมืองบางพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามหมื่นคะแนนกลับได้รับจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งคนเท่ากับพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนแปดหมื่นคะแนน แต่กลับได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคนเท่ากัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในสูตรการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งหากยังคงวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามที่บัญญัติในมาตรา ๙๑ ก็จะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวนเพิ่มสูงขึ้น เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนเพียงสามหมื่นคะแนน ก็จะเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในระดับต้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้

(๒) วิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามที่บัญญัติในมาตรา ๙๑ ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และส่งกระทบต่อจัดตั้งรัฐบาล โดยจะได้รัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรคการเมืองจากหลายพรรค ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลลดน้อยลง

(๓) กรณีทุจริตเลือกตั้ง แม้ผู้กระทำความผิดจะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่คะแนนที่ผู้สมัครผู้นั้นได้รับจะถูกนำไปรวมคำนวณเป็นคะแนนของพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดเพื่อคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นแล้ว

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๕ โดยใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ เห็นควรยกเลิกมาตรา ๙๑ แต่ถ้ายังคงใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๑ โดยกำหนดวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มีความชัดเจน

๒.๖) คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๙๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความเคร่งครัดมากเกินไป อาทิเช่น บทบัญญัติมาตรา ๙๗ (๓) ที่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามสิบวัน” เป็นบทบัญญัติที่ทำให้มีการย้ายพรรคการเมืองได้ง่าย นอกจากนี้ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรพิจารณาความเหมาะสมว่าประเทศไทยควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง

๒.๗) บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๙๘ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ เป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดวาทกรรมที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือกระทำความผิดคดีทางการเมืองใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต ซึ่งไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่กระทำผิดเพียงเล็กน้อย เช่น การไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุหลงลืม เป็นต้น

(๒) การกำหนดลักษณะการกระทำความผิดที่จะทำให้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตหรือถูกตัดสิทธิโดยการกำหนดระยะเวลาไว้ตามลักษณะของความผิดที่กระทำ ควรให้เป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณากำหนด ไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้มีบุคคลที่ถูกตัดสิทธิมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก และหากจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัตินั้น การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวไม่ควรบัญญัติให้มีผลบังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษเพราะการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังต้องบังคับใช้ในเรื่องที่เป็นคุณ และอาจจะกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาลก็ได้ เช่น ให้กฎหมาย

มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรม การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ควรบัญญัติลักษณะเดียวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๓) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติในมาตรา ๙๘ ในบางเรื่อง เช่น การเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นต้น จำเป็นต้องกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามหรือไม่

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๙๘ ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะเดียวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒.๘) เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น สิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๑ (๑)) สิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก (มาตรา ๑๐๑ (๘)) สิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกตามมติของพรรคการเมืองนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา ๑๐๑ (๙)) สิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๑ (๑๒)) เป็นต้น

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ (๙) ที่บัญญัติว่า “พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกตามมติของพรรคการเมืองนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมิได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่พ้นสามสิบวันดังกล่าว” เป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เคารพต่อมติของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการที่แตกต่างจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ ที่ได้กำหนดหลักการในเรื่องการให้พรรคการเมืองลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยกำหนดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบเหตุผลของการที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคโดยไม่มีเหตุผล เช่น การบังคับให้ดำเนินการปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่ากรณีที่พรรคการเมืองใดมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคโดยไม่มีเหตุผล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ เป็นต้น แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเหตุผลของการที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ประการใด

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๑ (๙) โดยกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบเหตุผลของพรรคการเมืองที่ลงมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๓) ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๗ มาตรา คือ มาตรา ๑๐๗ ถึงมาตรา ๑๑๓ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ องค์ประกอบ ที่มา หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดไปจากเดิมที่เคยถือว่าวุฒิสภาเป็นสภาพี่เลี้ยง โดยมุ่งหมายให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่จะประสานความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายอาชีพ วิถีชีวิต และความสนใจ ที่นำความรู้และประสบการณ์จากประชาชนโดยตรง โดยไม่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง เพื่อให้การตรากฎหมายได้รับการพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ ทั้งเป็นการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยตรง และอย่างมีผลต่อการบริหารกิจการบ้านเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภาจะมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองและมิได้ใช้การสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการให้คณะบุคคลเพียงไม่กี่คนมาสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้วให้ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกำลังของบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน ให้มากที่สุดเพื่อที่จะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และเพื่อให้ผู้สมัครมีส่วนร่วมในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ประชาชนเลือกกันเองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” การสร้าง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ มาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากร่างกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของนโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาจึงมุ่งที่จะให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ที่แตกต่างหลากหลายในทุกภาคส่วนและทุกสาขาอาชีพซึ่งประสงค์จะเข้ามาทำหน้าที่นี้เข้ามา

สมัครรับเลือกได้ และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์หรือวิถีชีวิต ฯลฯ เลือกกันเอง เพื่อหลีกเลี่ยงกลไกหรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกและจะดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระไม่ได้ ซึ่งถือว่าระยะเวลาห้าปี เป็นระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้มีรัฐสภาที่สามารถดำเนินงานด้านนิติบัญญัติได้ในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระสี่ปี และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศที่มีระยะเวลาช่วงละห้าปี อีกด้วย

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๓.๑) ปัญหาหลักการการบัญญัติอำนาจของวุฒิสภา

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แต่กลับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งการตัดอำนาจถอดถอนของวุฒิสภาดังกล่าวเท่ากับเป็นการตัดอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาให้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และข้าราชการระดับสูง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓.๒) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา

มาตรา ๑๐๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีที่ประชาชนที่มีคุณสมบัติสามารถสมัครและเลือกกันเองตามกลุ่มที่หลากหลายในลักษณะที่ผู้มีคุณสมบัติทุกคนจะสามารถสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยให้เลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ แต่ให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่ผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา ๗๘ ที่บัญญัติให้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และมาตรา ๒๕๘ ก. (๑) การปฏิรูปประเทศให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้สมัครสามารถสมัครได้โดยเสรี และเลือกกันเองโดยตรงก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะไม่ถูกกีดกันหรือถูกคัดกรองโดยองค์กรหรือพรรคการเมืองใด

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และส่งผลต่อกลไกการตรวจสอบ นอกจากนั้น วิธีการเลือกไขว้ระหว่างกลุ่มอาชีพนั้น เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมเพราะผู้เลือก

ต่างฝ่ายต่างไม่รู้จักซึ่งกันและกันทำให้ไม่มีฐานความรู้และเหตุผลอย่างพอเพียงที่จะเลือกผู้สมัครจากกลุ่มอาชีพอื่นเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การออกแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ควรพิจารณาว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ วิธีการใดจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาสูง

ส่วนการกำหนดรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่กำหนดห้ามมิให้เลือกกันเองในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนการกำหนดกลุ่มอาชีพไม่ควรกำหนดแบบตายตัว แต่ควรมีการอนุวัติการกำหนดกลุ่มอาชีพให้เป็นไปตามบริบทของสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๔) ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๔๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๑๔ ถึงมาตรา ๑๕๕ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดสถานะ โครงสร้างขององค์กร หน้าที่และอำนาจ และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของสภาและสมาชิกแห่งสภา

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๔.๑) เอกสิทธิ์ความคุ้มกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

มาตรา ๑๒๔ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเพื่อคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมแห่งสภา โดยกำหนดให้เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ เนื่องจากรัฐสภาเป็นเวทีแห่งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียงในข้อเท็จจริง จึงจำเป็นต้องให้อิสระแก่สมาชิกในการกล่าวถ้อยคำแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่รวมไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามคำสั่งสภา รวมทั้งบุคคลอื่นที่ประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในที่ประชุม เพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ปลอดภัย ด้วยความสุจริตใจ ปราศจากความกดดันและการคุกคามจากบุคคลใด

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการประชุมของสภาไม่ได้มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ เอกสิทธิ์จึงสามารถคุ้มครองเต็มที่ แต่ต่อมาได้เริ่มมีการถ่ายทอดการประชุมของสภาที่เป็นเรื่องสำคัญเป็นครั้งคราว และมีข้อเรียกร้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะสมาชิกฝ่ายค้านที่เรียกร้องให้มีการถ่ายทอดการประชุมมากขึ้น ซึ่งฝ่ายรัฐบาลให้เหตุผลว่าการถ่ายทอดการประชุมของสภาอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอกได้ จึงได้มีการกำหนดว่า เอกสิทธิ์ในการกล่าวถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาจะไม่คุ้มครองกรณีในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากการกล่าวถ้อยคำนั้นกระทบต่อบุคคลอื่น และหลังจากนั้นได้มีการถ่ายทอดการประชุมของสภามาโดยตลอด ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกฟ้องร้องมากขึ้น ต่อมาได้มีการเพิ่มบทบัญญัติ

เพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขโดยให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงหากสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย แต่การโฆษณาคำชี้แจงดังกล่าวไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ กำหนดหลักการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ความคุ้มกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้ แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวไม่คุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกรัฐสภาผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น โดยที่ผ่านมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๒๔ ควรมีมาตรการคุ้มครองสมาชิกเพื่อให้สมาชิกสามารถทำหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกฟ้องดำเนินคดีจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

๔.๒) คณะกรรมาธิการ

มาตรา ๑๒๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งสมาชิกของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ และมีอำนาจเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมาธิการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันกลไกดังกล่าวไม่เกิดการซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ในการกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นการจำกัดไม่ให้คณะกรรมาธิการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในการตั้งคณะกรรมาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในกรณีการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมาธิการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด กระทำการแทนมิได้นั้น โดยประสงค์ให้คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมาธิการ ในมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้ใช้คำว่า “การสอบหาข้อเท็จจริง” แทนคำว่า “การสอบสวน” ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕

ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา

อยู่นั้นได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งทำให้สมาชิกของแต่ละสภาสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม อำนาจในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นดังกล่าว มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล เพื่อให้กระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลมีความเป็นอิสระ รวมทั้งคณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจในการเรียกวัตถุอื่นใดที่ไม่ใช่เอกสาร หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพื่อมาสอบหาข้อเท็จจริง เนื่องจากคณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจในการสอบสวนในคดีอาญา นอกจากนี้ การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ต้องให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมาธิการ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะเกิดความถูกต้องและชอบธรรมได้จะต้องมีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกัน แต่กระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรตุลาการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากเกินไป เนื่องจากในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ กลับมีบทบัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า “...แต่การเรียกเช่นว่านั้นมิให้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี” จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและองค์กรอิสระตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ ว่าควรกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกผู้พิพากษา ตุลาการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล หรือในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒๙ โดยบัญญัติหลักการเพิ่มเติมกลไกการถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระ โดยกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกผู้พิพากษา ตุลาการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของศาล หรือในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๔.๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๓๑ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ เหตุผลเพราะการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลและองค์กรอิสระนั้น ควรเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามหลักการถ่วงดุล และเพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกรณีศาลหรือองค์กรอิสระเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเอง แล้วไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญมีกระบวนตราเป็นพิเศษ แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถเสนอได้

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ (๑) คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และ (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแท้จริงแล้วการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กลับจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๑๓๑ (๑) ที่บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง” มีข้อสังเกตว่า กรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องไม่เสนอ คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เนื่องจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น คณะรัฐมนตรีจะต้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอแนะประเด็นการแก้ไขก่อน คณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๓๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช่หรือไม่

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า

(๑) ควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และไม่ควรกำหนดให้องค์กรตุลาการมีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยจึงไม่ควรกำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

(๒) ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ว่าศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องจะมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากเกิดปัญหาการบังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจำเป็นที่ต้องมีการแก้ไข

เพิ่มเติม หรือกรณีคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็สามารถดำเนินการได้

๔.๔) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๓๓ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติและกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน โดยกำหนดผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แก่ (๑) คณะรัฐมนตรี (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และ (๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามความในอนุมาตรา (๒) และ (๓) จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดิน หรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า อำนาจในการตรากฎหมาย ควรเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กลับให้ศาลหรือองค์กรอิสระมีช่องทางในการตรากฎหมายแทน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ได้มาจากประชาชน ดังนั้น เมื่อหลายองค์กรสามารถมีอำนาจพิเศษ หรือมีอำนาจในการตรากฎหมาย และดำเนินการต่าง ๆ ที่กระทบต่อประชาชน รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย อันเป็นหลักการพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตยที่มีความเป็นสากล

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอและ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายควรกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ด้วย

๔.๕) ข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

มาตรา ๑๔๔ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย สาเหตุที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวก่ายหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอน

รายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎร และมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมาธิการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

(๑) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืน โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

(๒) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืนด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลายี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

ทั้งนี้ อายุความที่กำหนดไว้ยี่สิบปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) มาตรา ๑๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการดูแลความเดือดร้อนของประชาชน แม้เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการแทรกแซงการจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือป้องกันมิให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดทำกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็ตาม แต่วิธีการเขียนบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน

(๒) มาตรา ๑๔๔ มีลักษณะเป็นรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการ จึงควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญควรบัญญัติหลักการกว้างๆ ส่วนรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก

(๓) การบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการกระทำการใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะคำว่า “ทางอ้อม” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำการดังกล่าวจะต้องรับผิดชดใช้เงินคืนด้วย ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในระบบงบประมาณทั้งระบบ

(๔) มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นหลักการที่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากที่มาและการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชน จึงย่อมมีอำนาจในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กลับบัญญัติข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีดำเนินการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และหากกระทำการฝ่าฝืนจะมีมาตรการลงโทษที่รุนแรง คือการพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(๕) แม้มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันก็ตาม แต่การบัญญัติเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง

(๖) มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว...” การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีคำวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองของมาตรา ๑๔๔ ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาที่สั้นเกินไป ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับฟังพยานหลักฐานครบถ้วนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

(๗) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สภาผู้แทนราษฎร นั้น กรรมาธิการและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต่างมีความกังวลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมาธิการ เพราะเกรงว่าการกระทำบางอย่างอาจเข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๘) หลักการที่บัญญัติในมาตรา ๑๔๔ เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ไม่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก จึงได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่า “การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” แต่มาตรา ๑๔๔ ได้บัญญัติข้อห้ามและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพิ่มเติมในหลายประเด็น โดยหลักการที่เพิ่มเติมขึ้นนั้นไม่มีความชัดเจนจนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๙) มาตรา ๑๔๔ ได้สร้างปัญหาต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะคำว่า “ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” ที่บัญญัติในมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ทำให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น บทกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามในการ

พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาการเรียกเงินคืนที่สามารถกระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(๑๐) ในอดีตก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาจังหวัดที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เกิดปัญหาการทุจริต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่าการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ในต่างประเทศก็มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะถือเป็นสิ่งจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน แต่ในมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กลับเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามและเพิ่มบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนจนทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่กล้าที่จะกระทำการใด ๆ ที่อาจส่งผลให้ตนเองเข้าไปมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(๑๑) มาตรา ๑๔๔ วรรคหก ซึ่งกำหนดข้อห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มิได้ แม้จะเป็นมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสก็ตาม แต่ในทางกลับกันหากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์และหักล้างข้อกล่าวหาได้เลย

(๑๒) การกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองของมาตรา ๑๔๔ หากผู้กระทำความผิดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เปรียบเสมือนอาวุธลับที่เขียนซ่อนไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับปลดคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งด้วย

(๑๓) การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือความยึดโยงกับประชาชน เพราะการพิจารณางบประมาณเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้นำเอาความต้องการของประชาชนมาประกอบการพิจารณาหรือการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๔๔

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กลับห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไปกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลทั้งทางตรงหรือทางอ้อมกับการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑๔) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมาธิการสามารถปรับลดงบประมาณของแต่ละหน่วยงานได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อแผนงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นแผนงานหลัก ๆ ซึ่งกำหนดไว้เพื่อความมุ่งหมายอย่างมีนัยสำคัญในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเองก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่ามีผู้แสวงหาประโยชน์จากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบการพิจารณากฎหมายงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก

(๑๕) หลักวิชาการการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจะต้องประกอบด้วย (๑) หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (๒) หลักการป้องกัน (๓) หลักปฏิบัติได้ และ (๔) หลักการตรวจสอบได้ แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ มุ่งเน้นที่จะใช้มาตรการป้องกันจนกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ และกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม เนื่องจากโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน หรือโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนไม่สามารถนำเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะเกรงว่าจะเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติถ้อยคำให้มีความชัดเจนว่าข้อห้ามมิให้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณนั้น มีขอบเขตเพียงใด

(๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจในการพิจารณาและบริหารงบประมาณแผ่นดินดังเช่นที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ควรเพิ่มบทบัญญัติโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาและบริหารงบประมาณแผ่นดิน

(๓) ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการให้ความคุ้มครองคณะกรรมาธิการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่โดยสุจริตเช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๔) การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการในระดับจังหวัด ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกผู้แทนราษฎรและภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอโครงการ

๔.๖) กระทู้ถาม

มาตรา ๑๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถามจะถามเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้ตามข้อบังคับการประชุม และในข้อบังคับการประชุมนั้นอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมเสมอในการตอบกระทู้ถามอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบกระทู้ได้

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีด้วยวาจาในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการที่ไม่สอดรับกับความเป็นจริง และทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะคณะรัฐมนตรีไม่อาจทราบได้ว่าประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องใด การตอบกระทู้ถามก็อาจไม่มีประสิทธิภาพหรือนำเสนอข้อมูลไม่ครบถ้วน

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดว่าการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ควรระบุรายละเอียดพอสังเขปเพื่อให้รัฐมนตรีได้ทราบประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา

๕) ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๕๖ ถึงมาตรา ๑๕๗ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่ถ้ายังไม่มีก็ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน และเนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เท่ากัน ในการตั้งคณะกรรมาธิการ จึงให้ตั้งคณะกรรมาธิการจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีความเห็นในมาตรา ๑๕๖ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๕๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗

(๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๙

(๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ตามมาตรา ๒๐

(๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๑

(๕) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๒๑

(๖) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๒๒

(๗) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๒

(๘) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๑๔๖

(๙) การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๔๗

(๑๐) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๖๕

(๑๑) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗

(๑๒) การแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๖๒

(๑๓) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๗๗

(๑๔) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘

(๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖

(๑๖) กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) มาตรา ๑๕๖ (๑) ถึง (๑๕) ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีใดบ้างไว้อย่างชัดเจน แต่ในมาตรา ๑๕๖ (๑๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า “(๑๖) กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ไม่มีความชัดเจนว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง

(๒) มาตรา ๑๕๖ (๗) ที่กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๒” ซึ่งในหลักการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา ประกอบกับในมาตรา ๑๕๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีอำนาจในการปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๑๔๖ ไว้แล้ว ฉะนั้น การที่มาตรา ๑๕๖ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็อาจทำให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของวุฒิสภาเป็นหลัก

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรตัดความในมาตรา ๑๕๖ (๗) และ (๑๖) ออก

๖) ข้อเสนอแนะพิเศษท้ายหมวด ๗ รัฐสภา

ประเด็นข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญเกี่ยวกับความเหมาะสมของประเทศไทยว่าควรเป็นระบบสภาเดียวหรือสภาคู่ กรณีที่เห็นควรกำหนดเป็นสภาคู่ควรจะมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่รองรับการทำงานที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องใช้บริการร่วมกัน เช่น การรักษาความปลอดภัย ระบบคอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ งานร่างกฎหมายให้สมาชิก ห้องสมุด ประชาสัมพันธ์ ฯลฯ โดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาคงทำหน้าที่สำคัญ คือ งานประชุมและงานกรรมาธิการหรืองานอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือข้อบังคับกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ระบบงานรองรับของทั้งสองสภาไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๗ รัฐสภา ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

<u>หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี</u>

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๒๖ มาตรา คือ มาตรา ๑๕๘ ถึงมาตรา ๑๘๓ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ตลอดถึงการตรากฎหมายลำดับรองที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งรับกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องแรกแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ โดยกำหนดหลักการสำคัญไว้ดังนี้

(๑) เรื่องการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดเงื่อนไขว่าบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับการเป็นรัฐมนตรี รวมทั้งจะต้องเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอรายชื่อล่วงหน้า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบและเป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจในการลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองใด อันเป็นการเน้นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาบุคคลที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๕๙)

(๒) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้น (มาตรา ๑๖๐) เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๓) กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีนำแนวนโยบายที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย เพื่อนำไปปฏิบัติในนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลขึ้นอย่างแท้จริง โดยคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภา (มาตรา ๑๖๒)

(๔) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่โดยให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญด้วย (มาตรา ๑๖๔)

(๕) กำหนดเงื่อนไขกรณีคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้วให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน (มาตรา ๑๖๘)

(๖) การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่ในมาตรา ๑๗๘ โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาจากผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญา และประการสำคัญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อบัญญัติพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี โดยเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องแรกแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ในขณะเดียวกันการแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นับเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ที่สอดคล้องต้องกันและบ่งบอกให้รู้ว่าเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ ดังจะสังเกตเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงจะไม่มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งอีก เพราะถือว่าประชาชนได้เลือกมาโดยตรงแล้ว ส่วนคณะรัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษาและตุลาการ อันเป็นฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อมิได้เป็นการเลือกโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเพื่อป้องกันมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบในการกระทำของฝ่ายบริหาร จึงได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมุ่งหมายให้ผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการกระทำนั้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

สำหรับบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗๑) นั้น มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการใช้อำนาจผ่านคณะบุคคล มิใช่ผ่านรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการตามความเห็นร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “มติ” ของคณะรัฐมนตรี และเมื่อเป็นการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน จึงย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกันในผลที่เกิดขึ้น ความเสียหายหรือความผิดพลาดใด ๆ

ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หากผลนั้นเกิดขึ้นต่อประเทศชาติหรือสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกัน จะอ้างว่าเป็นการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยคนอื่นมิได้ร่วมกระทำด้วยไม่ได้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ผู้ที่มิได้ร่วมรู้เห็นหรือร่วมสนับสนุนด้วยก็อาจไม่ต้องรับผิดได้

นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๙ โดยกำหนดหลักการให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองมีมติว่า จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น โดยให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าว่าบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีคือบุคคลใด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี และเนื่องจากการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นกิจการของสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ จึงกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ส่วนการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลา กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมิได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าวแล้วเกินแปดปี ก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองจะต้องมีการประกาศรายชื่อของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้ประชาชนทราบว่าผู้ใดที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการป้องกันไม่ให้นายทุนของพรรคการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ควรกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน เพื่อให้รัฐมนตรีทำงานได้อย่างเต็มที่

๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

มาตรา ๑๖๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี โดยกำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นเท่ากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้น เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ไม่มีความชัดเจน

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีในการเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ให้ชัดเจน

๓) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๖๒ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเงื่อนไขการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเงื่อนไขว่าแนวนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะ “ประชานิยม” โดยไม่คำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่าย หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นแม้จะได้รับเสียงข้างมากจนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ก็จะไม่สามารถนำนโยบายที่หาเสียงไว้มากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) มาตรา ๑๖๒ เป็นเรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการหรือพัฒนาประเทศอย่างไร และโดยปกติเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ารายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล คือ เงินงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาจะต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรา ๑๖๒ ที่กำหนดว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ” การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบังคับให้รัฐบาลทุกชุดที่มาจากการเลือกตั้งต้องกำหนดนโยบายการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แต่ในชั้นการพิจารณากฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติกลับไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีกรรมการที่มาจากสัดส่วนผู้แทนฝ่ายความมั่นคงจำนวนมาก ขณะที่มีกรรมการจากสัดส่วนผู้แทนภาคประชาชนจำนวนน้อยทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบัญญัติหลักการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก

(๓) ในมาตรา ๑๖๒ ที่กำหนดให้คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย เนื่องจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงการแถลงแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย

(๔) บทบัญญัติในมาตรา ๑๖๒ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประเทศ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย และบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแต่ประการใด

(๕) การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก็เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้นำนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนมาจัดทำเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี ส่วนขั้นตอนการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภานั้น ยังไม่ใช่ขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องระบุถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ดังนั้น จึงไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่าในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย

(๖) ความว่า “และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย” ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และยังเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับพรรคการเมืองและรัฐบาลด้วย ประกอบกับในมาตรา ๕๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้และความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แล้ว

(๗) มาตรา ๑๖๒ กำหนดขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายการเมือง จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย และหากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาก็อาจถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งในหลักการทั่วไปเมื่อพรรคการเมืองได้ประกาศนโยบายต่อประชาชนในขณะหาเสียงเลือกตั้งไว้อย่างไรแล้ว หากพรรคการเมืองนั้นได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะต้องนำนโยบายที่ได้ประกาศไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลด้วย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำนโยบายของรัฐบาลได้

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรตัดความว่า “และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย” ในมาตรา ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ออก และนำหลักการของมาตรา ๑๖๒ ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงกับประชาชนก่อนการเลือกตั้ง

(๒) ควรเพิ่มหลักการในเรื่องการจัดทำนโยบายของคณะรัฐมนตรีให้ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์

และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๔ มาตรา คือ มาตรา ๑๘๔ มาตรา ๑๘๕ มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภา ดังนี้

๑) มาตรา ๑๘๔

มาตรา ๑๘๔ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือมีหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นการไม่เหมาะสมและจะเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๑๘๔ (๑)) และห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปแสวงหาประโยชน์หรือช่วยเหลือเกื้อกูลเอื้อประโยชน์ให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีลักษณะดังกล่าวได้ประโยชน์จากรัฐโดยมิชอบหรือไม่สมควร (มาตรา ๑๘๔ (๒)) และห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหรือสถานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสวงหาประโยชน์ที่เหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ (มาตรา ๑๘๔ (๓)) และต้องไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่เป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่าบรรดาหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่สื่อได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลหรือการแทรกแซงใด ๆ จากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๘๔ (๔))

ทั้งนี้ กำหนดให้นำบทบัญญัติในเรื่องการห้ามแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานดังกล่าว ที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน รวมทั้งห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ตามมาตรา ๑๘๔ (๒) และเรื่องการห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ ตามมาตรา ๑๘๔ (๓) มาใช้บังคับกับบุตรและคู่สมรสของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อป้องกันมิให้ใช้สถานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแสวงหาประโยชน์ให้บุตรหรือคู่สมรสหรือโดยผ่านบุตรหรือคู่สมรสด้วย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ นี้ มีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน รวมถึงไม่ใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภาหรือกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ นี้ โดยหลักการแล้วมีความถูกต้องเหมาะสมดีแล้ว

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีข้อสังเกตในบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ (๒) เรื่องการห้ามเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือที่เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่กำหนดไว้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมว่าไม่ควรรวมไปถึงการเป็นผู้ถือหุ้นจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในลักษณะที่เป็นการลงทุนที่มีจำนวนหุ้นหรือวงเงินลงทุนที่ไม่มีลักษณะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือที่มีสิทธิในการบริหารจัดการในบริษัทนั้น

๒) มาตรา ๑๘๕

มาตรา ๑๘๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๑๘๕ (๑)) หรือกระทำการใดในลักษณะที่ทำให้ตนเองมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่การดำเนินการในกิจการของรัฐสภา (มาตรา ๑๘๕ (๒)) รวมทั้งห้ามก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำที่มิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๑๘๕ (๓))

ผลการพิจารณาศึกษา

แม้หลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ จะเป็นหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่ดีที่ต้องการป้องกันมิให้ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และป้องกันการช่วยเหลือเกื้อกูลการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นตำแหน่งของข้าราชการประจำก็ตาม แต่รูปแบบของบทบัญญัติและการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ (๑) (๒) และ (๓) ที่มีลักษณะเคร่งครัด ไม่สนองต่อการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามความคิดและความต้องการของประชาชนที่คาดหวังว่าผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้นสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นหรือในพื้นที่ของประชาชนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติตามปกตินั้นประชาชนทั่วไป

มักจะมาร้องเรียนและนำเสนอปัญหาต่าง ๆ ต่อผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ช่วยนำปัญหาเหล่านั้นไปเสนอต่อหน่วยงานราชการหรือกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งประชาชนเหล่านั้นก็คาดหวังว่าจะสามารถพึ่งพิงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของเขาได้ ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ (๑) และ (๓) ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ จึงทำให้เกิดปัญหาและข้อขัดข้องในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนได้เช่นที่เคยปฏิบัติมา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกลดอำนาจลงไปด้วย เช่น กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนต่อหน่วยงานราชการได้ เนื่องจากอาจถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานราชการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ (๑) และ (๒) นี้ได้

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๘๕ (๑) และ (๓) ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความผ่อนคลายเพื่อที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ความเดือดร้อน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เช่นที่ถือปฏิบัติมา โดยหากต้องการให้มีมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแอบใช้ข้อผ่อนผันไปแสวงหาประโยชน์ดังที่เป็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ (๑) และ (๒) นี้แล้ว ก็ควรจะบัญญัติให้มีข้อยกเว้นอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ เช่น บัญญัติข้อยกเว้นเพิ่มเติมว่าหากเป็นกรณีการช่วยเหลือประชาชนตามคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ให้สามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๘๕ (๑) และไม่ให้ถือว่าการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๘๕ (๒) ได้ เป็นต้น

๓) มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗

มาตรา ๑๘๖ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่จะนำเอาบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ส่วนมาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่ต้องการห้ามมิให้รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทและไม่คงการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นนั้นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งห้ามการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือการดูแลของบุคคลอื่นว่าโดยทางใด ๆ และห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นลูกจ้างของบุคคลใด เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ แล้ว เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

<u>หมวด ๑๐ ศาล</u>

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๖ มาตรา คือ มาตรา ๑๘๘ มาตรา ๑๘๙ มาตรา ๑๙๐ มาตรา ๑๙๑ มาตรา ๑๙๒ และมาตรา ๑๙๓ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งศาล ขอบเขตอำนาจของศาลและความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติ หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และหลักเกณฑ์การชี้ขาดแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับงานธุรการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น รวมถึงระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีความเห็นในมาตรา ๑๘๘ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง บัญญัติเป็นหลักประกันไว้ว่าผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีก็ตาม แต่ตามสภาพสังคมในปัจจุบันมีปัจจัยอื่น ๆ หลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของสังคมและประชาชนในความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นแก่สังคมและประชาชนในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ แม้ในความเป็นจริงผู้พิพากษาและตุลาการจะวางตัวเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ก็ตาม แต่การมีอยู่ของปัจจัยเหล่านั้นก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้สังคมและประชาชนเกิดความคลางแคลงใจหรือความไม่เชื่อใจในความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการได้ เช่น

(๑) การอนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถไปดำรงตำแหน่งภายนอกองค์กรได้ย่อมทำให้เกิดความคลางแคลงใจได้ว่าผู้พิพากษาและตุลาการผู้นั้นอาจมีความใกล้ชิดหรือมีความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวเป็นพิเศษกับบุคคลในองค์กรนั้น เช่น การอนุญาตให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือตำแหน่งในคณะกรรมการของรัฐ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งแม้จะเป็นการทำหน้าที่ในทางวิชาการหรือในทางอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรเหล่านั้นอาจมีองค์ประกอบของคณะกรรมการหรือบุคคลากรที่อาจเป็นคดีความ ฯลฯ ได้ ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นหรือเชื่อถือในความเป็นอิสระหรือเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยง่าย ซึ่งในอดีตองค์กรปกครองของผู้พิพากษา เช่น คณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรมจะไม่ยินยอมและไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไปมีตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในหน่วยงานอื่นของรัฐโดยเด็ดขาด

(๒) การที่องค์กรบริหารของสถาบันศาลจัดให้มีโครงการอบรมศึกษาหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสมควรที่จะเป็นหลักสูตรหรือการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่หรือเพื่อให้มีความรู้เพิ่มเติมในด้านอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ซึ่งควรจะเป็นการอบรมในลักษณะปิดเฉพาะในหมู่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการเท่านั้น แต่กลับเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและนักธุรกิจได้เข้ามาร่วมศึกษาอบรมด้วยโดยที่ไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใด ๆ ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะบรรดาพ่อค้านักธุรกิจมีโอกาสเข้ามารู้จักและสร้างความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการได้โดยง่าย เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแอบอ้างความสัมพันธ์กับผู้พิพากษาหรือตุลาการในทางมิชอบได้ ซึ่งแม้ผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นจะยังคงวางตัวเป็นกลางแต่ก็ต้องยอมรับว่าเป็นความไม่เหมาะสมและกระทบต่อความเชื่อถือของสังคมและประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ รวมถึงการที่องค์กรปกครองของผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้น ๆ อนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้หนึ่งผู้ใดไปเข้าเรียนหรือเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ที่จัดขึ้นโดยภาคเอกชนหรือองค์กรของรัฐด้วย

(๓) แม้จะเชื่อได้ว่าในระบบการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลและบรรดาผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้น ล้วนแล้วแต่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เทียบกับบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะพบว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ชัดเจนกว่า โดยมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าศาล**ต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย**ภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ในขณะที่มาตรา ๑๘๘ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้เพียงว่าศาล**ต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย**ภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งแม้ว่าการที่จะต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญจะเป็นสิ่งที่พึงต้องปฏิบัติโดยปกติของศาลอยู่แล้วก็ตาม แต่การบัญญัติให้ชัดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นย่อมจะเป็นหลักประกันให้สังคมและประชาชนมั่นใจได้มากกว่า นอกจากนั้น หากปรากฏว่าคดีใดที่มีข้อโต้แย้งว่าศาลหรือผู้พิพากษาหรือ

ตุลาการมิได้พิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อต่อสู้และปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนได้สะดวกขึ้น

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ ที่บัญญัติว่า

*"มาตรา ๒๓๓ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่ง**ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"*

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคแรก บัญญัติว่า

*"มาตรา ๑๙๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่ง**ต้องดำเนินการให้เป็นไป** โดยยุติธรรม **ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"*

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ วรรคแรก บัญญัติไว้เพียงว่า

*"มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่ง**ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"*

จะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่เคยบัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายในบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกตัดหายไป เหลือเพียงให้ศาลต้องดำเนินการพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งตามหลักการของรัฐธรรมนูญนั้นคำว่า "กฎหมาย" หมายถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่มิใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการยังกำหนดย้ำไว้อีกชั้นหนึ่งด้วยว่าความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ นั้น นอกจากหมายถึงความเป็นอิสระที่จะต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายทั่วไปแล้ว ยังต้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วย

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๙ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า

*"มาตรา ๒๔๙ ผู้พิพากษาและตุลาการ**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ**และกฎหมาย"*

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสอง บัญญัติว่า

"ผู้พิพากษาและตุลาการ**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไป**โดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม **ตามรัฐธรรมนูญ**และกฎหมาย"

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำว่า

"ผู้พิพากษาและตุลาการย่อม**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ**และกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง"

ทั้งนี้ คำว่า “**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<u>ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ</u>**” กับคำว่า “**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<u>ตามรัฐธรรมนูญ</u>**” อาจตีความให้มีความหมายต่างกันได้ กล่าวคือ คำว่า “**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<u>ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ</u>**” ย่อมมีความหมายเหมือนเป็นบทบังคับศาลว่าแม้จะมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาแต่ก็จะต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่คำว่า “**มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<u>ตามรัฐธรรมนูญ</u>**” อาจหมายความว่าผู้พิพากษาและตุลาการมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยอิสระ ซึ่งความหมายสองประการนี้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

(๔) ในเรื่องความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการนี้ หากย้อนไปพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีตจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕” ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ก่อนการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ล้วนบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในทำนองเดียวกันว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ วรรคแรก ที่บัญญัติเกี่ยวกับความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการโดยใช้คำในทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ว่า

*“มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่ง**<u>ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</u>** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”*

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติโดยใช้คำว่า

*“มาตรา ๒๓๓ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่ง**<u>ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย</u>** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”*

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า

*“มาตรา ๑๙๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่ง**<u>ต้องดำเนินการให้เป็นไป</u>** โดยยุติธรรม **<u>ตามรัฐธรรมนูญ</u>** **<u>ตามกฎหมาย</u>** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”*

ทั้งนี้ บทบัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับสุดท้ายก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น มีดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ เรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ ว่า

“มาตรา ๕๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมาย และในนามพระมหากษัตริย์”

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ ว่า

“มาตรา ๘๐ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๑ ว่า

“มาตรา ๑๖๑ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๑๑ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๕๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ มาตรา ๒๐๒ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๐๒ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๙ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย”

(๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๖๙ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘๖ บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๖๙ ว่า

“มาตรา ๑๘๖ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

(๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ มาตรา ๑๘๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘๖ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๘๘ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า

*“มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่ง**<u>ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</u>** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”*

บทบัญญัติมาตรา ๑๘๘ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการย้อนกลับไปใช้ถ้อยคำแบบเดิมๆ ของรัฐธรรมนูญในอดีตจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๕

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับถ้อยคำ หลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๔๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และของมาตรา ๑๙๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การใช้ถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ น่าจะชัดเจน ถูกต้อง และเหมาะสมมากกว่า

(๕) ในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการนี้ นอกจากความอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงแล้ว ผู้พิพากษาและตุลาการยังต้องมีความอิสระในการใช้ดุลพินิจที่ต้องปราศจากการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกแล้วยังต้องปราศจากการแทรกแซงจากปัจจัยภายในด้วย นั่นคือ การแทรกแซงจากการบังคับบัญชาหรือจากผู้ที่มีสถานะในศาลที่สูงกว่าผู้พิพากษาและตุลาการนั้นด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๙ จึงบัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากปัจจัยภายในไว้เพื่อเป็นหลักประกันให้สังคมและประชาชนเกิดความเชื่อถือและเชื่อมั่นมากขึ้น โดยมาตรา ๒๔๙ วรรคสองถึงวรรคท้ายบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่า

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา”

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม บัญญัติไว้เช่นกันว่า

“การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง บัญญัติไว้แต่เพียงว่า

“ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับถ้อยคำ หลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๔๙ วรรคสองถึงวรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และของบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๒๔๙ วรรคสองถึงวรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ น่าจะถูกต้องและเหมาะสมมากกว่า

(๖) มีประเด็นที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ประเด็นเรื่องการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการที่แม้สังคมและประชาชนจะให้ความเคารพและเชื่อถือแต่ก็ควรจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการได้ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำชี้ขาดในบางคดีที่อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือขัดต่อความรู้สึกของสังคมและประชาชน หรือมีข้อสงสัยหรือมีข้อโต้แย้งที่มีเหตุผลทางวิชาการน่าเชื่อได้ว่าคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดของศาลไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือในบางกรณีอาจมีข้อสงสัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้อย่างสมเหตุสมผลที่มีพยานหลักฐานพอสมควรว่าการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นอาจเกิดจากการถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยภายในศาลเอง หรือเกิดจากความมีอคติของผู้พิพากษาและตุลาการ หรือเกิดจากความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือหลักกฎหมายหรือระเบียบของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง เป็นต้น แล้ว ก็น่าจะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สังคมและประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งซึ่งไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล รวมถึงอาจกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสังคมและประชาชนสามารถนำคดีความนั้น ๆ กลับเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลในประเด็นที่มีข้อสงสัยหรือข้อโต้แย้งนั้นได้ใหม่

(๗) นอกจากองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการแล้วคณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ปัจจุบันมีองค์กรหรือคณะบุคคลตามกฎหมายที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่สามารถทำคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดของศาล และอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้หลายระดับในหลายกรณี แต่กลับไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดที่จะมีอำนาจกำกับหรือควบคุมหรือโต้แย้งการใช้ดุลพินิจขององค์กรหรือคณะบุคคลเช่นนั้นได้ เช่น คณะอนุญาโตตุลาการ ที่นับวันจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและเงินแผ่นดินจำนวนมหาศาล เป็นต้น จึงควรที่จะต้องมีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือคณะบุคคลเช่นว่านี้ไว้ด้วย

(๘) การปกครองแบบประชาธิปไตยแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดเพิ่มอำนาจที่ ๔ ขึ้นมาอีกหนึ่งอำนาจ คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถูกต้องแท้จริง จึงควรกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้เป็นไปโดยถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรม โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจขององค์กรศาลนี้ควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำชี้ขาดในบางคดีที่อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือขัดต่อความรู้สึกของสังคมและประชาชน หรือมีข้อสงสัย หรือมีข้อโต้แย้งที่มีเหตุผลทางวิชาการน่าเชื่อได้ว่าคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดของศาลไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือในบางกรณีอาจมีข้อสงสัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้อย่างสมเหตุสมผลที่มีพยานหลักฐานพอสมควรว่าการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นอาจเกิดจากการถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยภายในศาลเอง หรือเกิดจากความมีอคติของผู้พิพากษาและตุลาการ หรือเกิดจากความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือหลักกฎหมายหรือระเบียบของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาดังกล่าว

(๒) ควรมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้มีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาของศาลอย่างแท้จริง โดยควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการบังคับบัญชาในศาลจะต้องเป็นการบังคับบัญชาในงานธุรการเท่านั้น ลำดับชั้นและอาวุโสของผู้พิพากษาและตุลาการไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาพิพากษาคดี คำพิพากษา คำสั่ง และคำชี้ขาดใดของศาลที่เป็นผลจากการแทรกแซงไม่ว่าในกรณีใดให้มีผลเป็นโมฆะ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียกับคำพิพากษา คำสั่ง และคำชี้ขาดนั้นสามารถใช้สิทธิโต้แย้งและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลได้

(๓) การตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการโดยเฉพาะในเรื่องของการใช้ดุลพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาและตุลาการนั้น ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบในลักษณะถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยกันได้ในระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัจจุบันกลับให้องค์กรบริหารหรือองค์กรปกครองของฝ่ายตุลาการตรวจสอบกันเอง แต่ฝ่ายตุลาการกลับสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยและถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย จึงควรมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการทำคำพิพากษา คำสั่ง และคำชี้ขาดของฝ่ายตุลาการได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญซึ่งกันและกัน อันเป็นกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถถูกฟ้องต่อศาลว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ด้วย ดังนั้น ก็ควรมีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็พึงมีสิทธิที่จะไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอัยการ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้เช่นกันด้วย จึงควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๑) และมาตรา ๒๓๕ ให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลยุติธรรมและศาลปกครองสามารถถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลนั้น ๆ อย่างร้ายแรง เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและมีความเห็นได้ด้วย

(๔) ควรให้มีบทบัญญัติที่จะกำหนดให้มีวิธีการหรือมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปโดยอิสระได้อย่างแท้จริง รวมทั้งกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยมีอคติหรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมให้มากกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๕) ปัจจุบันปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีสำหรับผู้มีรายได้น้อยก็เป็นประเด็นที่พึงได้รับการแก้ไข เพราะประชาชนผู้ยากไร้หรือมีรายได้น้อยมักจะไม่มีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นค่าทนายความหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดี ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นการเสียความยุติธรรมที่รัฐพึงเข้ามามีส่วนช่วยเหลือ มิฉะนั้น จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในสังคม และจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าจะหาความยุติธรรมได้ก็ต่อเมื่อมีเงินเท่านั้น อันจะเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาสังคมต่อไป

(๖) ควรกำหนดให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายของศาลแต่ละประเภทในการที่จะกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการในศาลนั้นว่าจะต้องไม่เป็นการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีมติที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้เริ่มนับอายุความฟ้องร้องคดีปกครองนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการครั้งแรกในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ในทุกคดีปกครองที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่าให้เริ่มนับอายุความคดีปกครองนับแต่วันที่รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุที่ใช้สิทธิฟ้องร้องนั้น ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพียงโดยมติที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม

(๗) ควรกำหนดให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลที่เป็นศาลพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ โดยต้องเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิแสดงพยานหลักฐานของตนต่อศาลได้อย่างเต็มที่ ดังจะพบว่าการพิจารณาคดีบางคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และประชาชนไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงได้ว่าเพราะเหตุใดศาลรัฐธรรมนูญ จึงใช้ดุลพินิจไม่รับฟังพยานหลักฐาน เป็นต้น

(๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้พิพากษาและตุลาการด้วย เพื่อให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมิเช่นนั้นอาจถูกยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งในอำนาจอื่น ดังเช่นที่เคยบัญญัติมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการได้เหมือนการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญ

(๙) การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มุ่งหมายที่จะแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะเรื่องละเมิดอำนาจศาลนั้น โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ศาลสามารถควบคุมและดำเนินกระบวนพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเรียบร้อย กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลมีอำนาจในเรื่องการละเมิดอำนาจศาลซึ่งเป็นข้อยกเว้นเรื่องส่วนได้เสียในการดำเนินคดี โดยกำหนดให้ศาลซึ่งถือเป็นคู่กรณีสามารถพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดอำนาจศาลได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการและวิธีพิจารณาคดีอย่างเช่นคดีทั่วไป ดังนั้น การกระทำที่จะเป็นการละเมิดอำนาจศาลจึงควรใช้บังคับเฉพาะกับกรณีที่เกิดขึ้นในห้องพิจารณาคดีเท่านั้น

๒) ส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๑๙๔ มาตรา ๑๙๕ และมาตรา ๑๙๖ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดอำนาจและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีรวมทั้งการดำเนินงานของศาลยุติธรรม โดยมีการกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาที่เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมโดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมไม่เกินสองคนเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ มาตรา ๑๙๔ มาตรา ๑๙๕ และมาตรา ๑๙๖ มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชนดีแล้ว แต่เห็นว่าผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมควรวางตัวให้เป็นกลางมากที่สุด ไม่ควรเปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลใดสามารถเข้ามามีความใกล้ชิดหรือสร้างความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวได้ เพราะจะสร้างความไม่น่าเชื่อถือให้แก่สังคมและประชาชน และควรมีอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย จึงมีข้อสังเกตและความเห็นเพิ่มเติม

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) ผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมไม่ควรมีตำแหน่งหรือได้รับแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหรือเป็นกรรมการในหน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำหรือเป็นการเฉพาะคราว เช่นที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมาในอดีต เพื่อมิให้มีข้อครหาหรือสร้างความไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางในความรู้สึกของสังคมและประชาชน เพราะการมีตำแหน่งหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยงานอื่นของรัฐย่อมจะทำให้เกิดความสนิทสนมใกล้ชิดกับบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งหากมีหน่วยงานราชการอื่นหรือภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการนั้นด้วยแล้ว ก็จะยิ่งสร้างความไม่เชื่อมั่นให้สังคมและประชาชนมากยิ่งขึ้น

(๒) ผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมไม่ควรเข้าเรียนหรือเข้ารับการอบรมในหลักสูตรการอบรมหรือหลักสูตรการศึกษาที่จัดขึ้นโดยสถาบันการศึกษาหรือส่วนราชการอื่นใด เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและผู้ที่เข้าร่วมการศึกษาหรือการอบรมในหลักสูตรนั้น ๆ สามารถ

สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมนั้นได้ อันจะเป็นการสร้างความไม่เชื่อมั่นให้สังคมและประชาชนในการดำรงตนของตุลาการศาลยุติธรรมได้

(๓) ไม่ควรให้บุคคลภายนอกไม่ว่าจะในภาครัฐหรือเอกชนเข้ามาร่วมศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรการศึกษาหรือหลักสูตรการอบรมใด ๆ ที่จัดขึ้นโดยศาลยุติธรรมหรือสถาบันศาลยุติธรรม เพราะจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าร่วมการศึกษาหรือการอบรมในหลักสูตรนั้น ๆ สามารถสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้พิพากษาหรือข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมนั้นได้ อันจะเป็นการสร้างความไม่เชื่อมั่นให้สังคมและประชาชนในการดำรงตนของตุลาการศาลยุติธรรมได้เช่นกัน

(๔) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นองค์กรปกครองข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม มิใช่องค์กรตัวแทนข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมที่จะต้องมีตัวแทนของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมทุกระดับชั้นเข้ามาเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมจะต้องเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมที่มีอาวุโสพอสมควรเช่นที่เคยถือปฏิบัติมาในอดีต

(๕) รูปแบบการเข้าสู่การเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในปัจจุบันใช้วิธีการเลือกตั้งจากข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ที่ประสงค์สมัครเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมหลีกไม่พ้นการหาเสียงสนับสนุนจากข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมทั้งที่มีอาวุโสสูงกว่าและต่ำกว่าข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ที่สมัครเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น จึงเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ซึ่งอาจกระทบต่อการปกครองที่ดีในสถาบันศาลยุติธรรมได้ จึงควรพิจารณากำหนดห้ามมิให้มีการกระทำการใดที่มีลักษณะเป็นการขอรับการสนับสนุนของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ที่ประสงค์สมัครเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมทั้งก่อนและในขณะที่มีกระบวนการสมัครและเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

๓) ส่วนที่ ๓ ศาลปกครอง

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดอำนาจและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เป็นคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายหรือจากการดำเนินกิจการทางปกครองแต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองโดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการศาลปกครองไม่เกินสองคนเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชนดีแล้ว แต่มีข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดในการมีมติกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในข้อกฎหมายของตุลาการศาลปกครองในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะที่เป็นการ

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายโดยการใช้มติที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดนั้น ไม่น่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคแรก บัญญัติว่า

"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

บทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ วรรคแรกดังกล่าว บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองทุกท่านทุกชั้นศาลจะต้องใช้ดุลพินิจโดยอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาตรา ๕๑ วรรคแรก บัญญัติว่า

"มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี**นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี** แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี"

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๑ วรรคแรก บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการนับอายุความคดีปกครองให้เริ่มนับตั้งแต่ "**วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**" ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๑ เท่านั้น ศาลปกครองหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่จะใช้อำนาจของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรืออำนาจใดมาแก้ไขหลักเกณฑ์วันเริ่มต้นนับอายุความตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคแรกดังกล่าวนั้นได้เองโดยพลการ เว้นแต่หากเป็นเพียงการกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงว่าข้อเท็จจริงในลักษณะใดที่จะถือว่าเป็น "**วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**" เช่นนี้ย่อมกระทำได้ แต่หากจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาวันเริ่มนับอายุความใหม่เสียเองให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นย่อมกระทำมิได้ เพราะถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอันไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดและไม่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ "**วันเริ่มนับอายุความที่แห่งการฟ้องคดี**" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาตรา ๕๑ วรรคแรก เสียใหม่ สำหรับคดีที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการจากที่บัญญัติไว้ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่ "**วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี**" เป็น "**ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี**

ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป" ซึ่งน่าจะถือได้ว่ามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นมติที่ขัดต่อกฎหมายและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

(๒) นอกจากนั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ "**วันเริ่มนับอายุความที่แห่งการฟ้องคดี**" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาตรา ๕๑ วรรคแรก เสียใหม่เป็น "**ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไป**" ดังกล่าวนั้น ยังถือได้ว่าเป็นการกำหนดการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองทำให้ตุลาการศาลปกครองไม่มี "อิสระ" ในการพิจารณาพิพากษาคดีในความรับผิดชอบของตน และยังจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของตุลาการศาลปกครองไม่เป็นไปตามกฎหมาย อันน่าจะต้องถือด้วยว่ามติที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นมติที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ ที่บัญญัติเป็นหลักทั่วไปของศาลทั้งปวงว่า

"มาตรา ๑๘๘ **การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี**เป็นอำนาจของศาล ซึ่ง**ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย** และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการ**ย่อมมีอิสระ**ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง"

(๓) ปัญหาที่พบต่อมามีว่าเมื่อมีข้อสงสัยว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่มีลักษณะน่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๕ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ นี้ ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่จะนำมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง สมควรที่จะต้องมีหลักเกณฑ์กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของศาลปกครองหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไปด้วย

๔) ส่วนที่ ๔ ศาลทหาร

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๑ มาตรา คือ มาตรา ๑๙๙ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดอำนาจและหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้มีศาลทหารเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดอำนาจศาลทหารไว้เป็นบททั่วไปในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ดังนี้

"มาตรา ๑๓ ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำผิดและมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๑๔ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ

(๑) คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน

(๒) คดีที่เกี่ยวพันกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน

(๓) คดีที่ต้องดำเนินในศาลเยาวชนและครอบครัว

(๔) คดีที่ศาลทหารเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

มาตรา ๑๕ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้ดำเนินคดีในศาลพลเรือน

เมื่อศาลพลเรือนได้สั่งรับประทับฟ้องไว้แล้ว แม้จะปรากฏตามทางพิจารณาในภายหลังว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ก็ให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้”

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ที่จะอยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญาซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำผิด โดยคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารให้ดำเนินคดีในศาลพลเรือน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีศาลทหาร ๒ ประเภท คือ ศาลทหารในเวลาปกติ กับศาลทหารในเวลาไม่ปกติ และกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในเวลาปกติและในเวลาไม่ปกติมีความแตกต่างกัน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๖ ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖ บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ

(๑) นายทหารชั้นสัญญาบัตรประจำการ

(๒) นายทหารชั้นสัญญาบัตรนอกประจำการ เฉพาะเมื่อกระทำผิดต่อคำสั่งหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร

(๓) นายทหารประทวนและพลทหารกองประจำการหรือประจำการ หรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

(๔) นักเรียนทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

(๕) ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้รับตัวไว้เพื่อให้เข้ารับราชการประจำอยู่ในหน่วยทหาร

(๖) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เมื่อกระทำผิดในหน้าที่ราชการทหาร หรือกระทำผิดอย่างอื่นเฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

(๗) บุคคลซึ่งต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๘) เชลยศึกหรือชนชาติศัตรูซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร”

จะเห็นได้ว่าในเวลาปกตินั้นกฎหมายกำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหารหรือที่เกี่ยวข้องกับทหาร เช่น นักเรียนทหาร ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ หรือพลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เป็นต้น ดังนั้น โดยปกติทั่วไปในเวลาปกตินั้นศาลทหารจึงมีอำนาจพิจารณาคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหารหรือที่เกี่ยวข้องกับทหารและเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายทหาร แต่หากเป็นกฎหมายอื่นก็ต้องเป็นกฎหมายในทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำผิดเท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้วศาลทหารจึงไม่เกี่ยวข้อง

กับบรรดาการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดเป็นพลเรือนหรือเป็นความผิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอาญาทั่วไป

สำหรับกรณีที่เป็นเวลาไม่ปกตินั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ดังนี้

“มาตรา ๓๖ ในเวลาไม่ปกติ คือ ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงคราม หรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาปกติคงพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ตามอำนาจ แต่ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ก็ให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย

เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาลหรือที่ยังมิได้ฟ้อง แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งโอนคดีหรือส่งผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลทหารแห่งอื่นได้ และให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังศาลทหารในเวลาไม่ปกติ”

ดังนั้น “เวลาไม่ปกติ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงหมายถึง สถานการณ์ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงครามหรือในเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งสถานการณ์บ้านเมืองภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการพิจารณาคดีที่เฉียบขาดและรวดเร็วมากกว่าในเวลาปกติ ก็กำหนดให้อำนาจศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามที่ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย

นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙ ถึงมาตรา ๔๔ ยังกำหนดให้มีศาลทหารอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “ศาลอาญาศึก” ซึ่งเป็นศาลที่ตั้งขึ้นในกรณีที่หน่วยทหารหรือเรือรบอยู่ในพื้นที่ทำการรบหรือยุทธบริเวณเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั้งปวงที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตอำนาจได้ทุกบทกฎหมายและไม่จำกัดตัวบุคคล ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นในทางทหารและในพื้นที่ที่เป็นยุทธบริเวณ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยศาลทหารในเวลาไม่ปกติมาใช้บังคับในศาลอาญาศึกโดยอนุโลม และกำหนดให้ศาลอาญาศึกสิ้นสภาพไปเมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก แต่ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาลอาญาศึกได้ อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลอาญาศึกหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งโอนคดีให้ศาลทหารแห่งอื่นพิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึกได้ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจศาลอาญาศึกแต่ยังมิได้ฟ้อง ให้นำไปฟ้องยังศาลทหารแห่งอื่น โดยให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังศาลอาญาศึก

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๙ เมื่อหน่วยทหารหรือเรือรบอยู่ในยุทธบริเวณจะตั้งศาลอาญาศึกก็ได้

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังทหารอยู่ในบังคับบัญชาไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในเรือรบ ป้อม หรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร

หรือผู้ทำการแทน เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลอาญาศึก เพื่อพิจารณาคดีอาญาที่เกิดขึ้นเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยทหารนั้นได้

เมื่อทหารบก ทหารเรือ หรือทหารอากาศ กระทำการร่วมกัน ให้ผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ณ ที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลอาญาศึก”

“มาตรา ๔๓ เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก ศาลอาญาศึกยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาล แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลอาญาศึกหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งโอนคดีให้ศาลทหารแห่งอื่นพิจารณาพิพากษาได้ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจศาลอาญาศึกแต่ยังมิได้ฟ้อง ให้นำไปฟ้องยังศาลทหารแห่งอื่น และให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังศาลอาญาศึก”

“มาตรา ๔๔ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยศาลทหารในเวลาไม่ปกติมาใช้บังคับในศาลอาญาศึกโดยอนุโลม”

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น พิจารณาศึกษาในส่วนที่ ๔ ศาลทหาร โดยมีผลการพิจารณาศึกษาในภาพรวมว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลทหารเป็นศาลที่มีไว้เพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่เป็นที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหารหรือที่เกี่ยวข้องกับทหารและเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายทหารเป็นสำคัญ แต่ในกรณีที่อยู่ในสถานการณ์ที่เป็นเวลาไม่ปกติโดยเฉพาะในเวลาที่ประกาศกฎอัยการศึกนั้น ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ ได้ด้วยนั้น พึงคำนึงถึงหลักนิติธรรมและหลักความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาและในการกำหนดอำนาจของศาลทหารในเวลาไม่ปกติเป็นสำคัญด้วย

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นสอดคล้องกับคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ในกรณีศาลทหารว่าศาลทหารควรเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะแต่คดีความที่ผู้กระทำความผิดเป็นทหารและเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาทหารและวินัยทหารเท่านั้น โดยไม่ควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีพลเรือนร่วมกระทำผิดด้วย ยกเว้นในช่วงที่มีภาวะสงคราม

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๐ ศาล ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๑๕ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๑๔ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน รวมตลอดถึงการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ มาตรา ๒๐๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้มีจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและได้รับการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๕) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๐ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้”

ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๑ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๒ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด

(๒) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๗) หรือ (๑๘)

(๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(๑๐) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๓ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๓ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ

(๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหาให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

ในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น”

ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๔ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๔ ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๐๒ (๖) (๗) หรือ (๘) หรือยังประกอบอาชีพตาม (๙) ต้องแสดงหลักฐานการลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพต่อประธานวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๕ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๕ ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ยังมิได้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๐๒ (๖) (๗) หรือ (๘) หรือยังประกอบวิชาชีพตาม (๙) อยู่ ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๒๐๒ (๖) (๗) (๘) หรือ (๙) แล้ว ต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาที่ประธานวุฒิสภากำหนด ซึ่งต้องเป็นเวลาก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะนำความกราบบังคมทูลตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสี่ ในกรณีที่ไม่แสดงหลักฐานภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิและให้ดำเนินการคัดเลือกหรือสรรหาใหม่”

การเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญและวาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๘ ตามลำดับ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๖ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๒๐๔ ถ้ามีผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ต้องรอให้มีผู้ได้รับความเห็นชอบครบเก้าคน และเมื่อโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้น ให้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๒๐๗ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๒๐๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) มีอายุครบเจ็ดสิบห้าปี

(๕) ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพราะเหตุฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๖) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งลาออกจากตำแหน่ง ให้พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่แทน

ในกรณีที่มีปัญหาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (๑) หรือ (๓) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ เป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

การร้องขอ ผู้มีสิทธิร้องขอ การพิจารณา และการวินิจฉัยตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๙ ดังนี้

“มาตรา ๒๐๙ ในระหว่างที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกรณีมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน”

ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา ๑๘๘ มาตรา ๑๙๐ มาตรา ๑๙๑ และมาตรา ๑๙๓ มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

การนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีองค์คณะไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๑ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๑ องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเจ็ดคน

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”

กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ”

บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๓ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้อง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราวให้ครบเก้าคนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๔ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๔ ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราวให้ครบเก้าคน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้จนกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน”

ผลการพิจารณาศึกษา

ศาลรัฐธรรมนูญถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ เป็นการเฉพาะ แยกจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ที่ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะแยกศาลรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไปของ “ศาล” ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับศาลอื่น โดยมาตรา ๑๘๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘๘ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” หนึ่งในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๘๘ นี้จึงใช้บังคับกับศาลรัฐธรรมนูญด้วย

แม้หลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำใด รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุงหลายประการ

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

๑) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๑) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหมวดศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาจากหมวด ๑๐ ว่าด้วยเรื่องศาล และหมวด ๑๒ ว่าด้วยองค์กรอิสระ ย่อมแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ต่างจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร และไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

๑.๒) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาจทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากเกินไป และไม่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในสังคมได้

๑.๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกนั้น กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยบรรดากฎหมายที่ศาลเห็นว่ามีข้อความที่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอื่นในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ที่ไม่ใช่กรณีที่เห็นว่ากฎหมายใดมีข้อความที่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้วให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะตีความเอง โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ ว่า

“มาตรา ๑๖๘ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ”

และกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๖๙ วรรคแรกว่า

“มาตรา ๑๖๙ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๑๗๙ บัญญัติให้ศาลส่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลเห็นว่ามีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ศาลส่งความเห็นนั้นตามทางการเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

“มาตรา ๑๗๘ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๑๗๙ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๘ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ไม่ใช่ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ แล้ว ก็ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๗ วรรคแรก ว่า

“มาตรา ๑๗๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๙ ถ้ามีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อ ๆ มาก็บัญญัติเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญและการตีความการใดที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในกิจการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไว้ในทำนองเดียวกันกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ดังกล่าวตลอดมา แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้แก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตีความปัญหารัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เสียใหม่ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๓ วรรคแรกว่า

“มาตรา ๑๖๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒๕ ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความและให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด”

จากถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๖๓ วรรคแรกดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญจากประเด็นว่าให้รัฐสภามีอำนาจตีความปัญหารัฐธรรมนูญที่อยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นให้รัฐสภามีอำนาจตีความปัญหาอำนาจหน้าที่รัฐสภาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความหมายต่างกัน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ยังลดขอบเขตของการตีความปัญหารัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจของรัฐสภา จากเดิมที่รวมถึงกรณีที่อยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เหลือเพียงกรณีที่มีปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๓ วรรคแรก ก็คือเรื่องเกี่ยวกับการที่ศาลมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายใดเช่นเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ มาตรา ๑๗๙ นั่นเอง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และฉบับต่อ ๆ มา แม้จะบัญญัติโครงสร้างและองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะเดิม แต่ได้ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการตีความปัญหารัฐธรรมนูญของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป โดยเน้นในเรื่องของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่แทนตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๒๖๖

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญโดยกำหนดอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เพิ่มหลักเกณฑ์ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๒ รวมทั้งให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๔ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาบังคับใช้ด้วย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ ๓ ประการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๐ กล่าวคือ

(๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นพัฒนาการมาจากตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยอำนาจและบทบาทหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในอดีตบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญจะเน้นที่การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นสำคัญ ในขณะที่ปัจจุบันตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางกว่ามากและรวมไปถึงการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบทางการเมืองด้วย ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและการผูกพันองค์กรต่าง ๆ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยควรกำหนดให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดที่เป็นตัวแทนของประชาชน ให้มีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ในบางกรณี

๒) รูปแบบ องค์ประกอบ และที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๑) องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเลย แตกต่างจากตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่จะประกอบไปด้วยผู้แทนจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงมีการพิจารณาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องมีองค์ประกอบจากผู้ที่มีความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์และผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองและมีประสบการณ์การทำหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ เช่น ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งน่าจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีมุมมองที่กว้างขวางขึ้น ทั้งนี้ ในขั้นตอนการคัดเลือกผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีในการเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั้งในด้านความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานให้สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคมและประชาชนได้

๒.๒) มีความเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการ แต่ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดปัญหาจากกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรอิสระมีประเด็นเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรอิสระเพื่อปฏิบัติ

ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

๒.๓) แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้หลากหลายสาขาวิชาต่าง ๆ แต่ที่ผ่านมาการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเป็นสำคัญ จึงทำให้คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเพียงด้านเดียวว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญควรมีมุมมองทั้งด้านการปกครองและการเมืองด้วย

๒.๔) องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนนั้นมีจำนวนน้อยไป ควรกำหนดเพิ่มจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีจำนวนมากขึ้น เพราะจะทำให้เกิดการถ่วงดุลตรวจสอบการทำหน้าที่ระหว่างตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเองได้มากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติให้มีประธานศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกสิบสี่คน รวมเป็นสิบห้าคน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ วรรคแรก ว่า

“มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้”

๒.๕) ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศในช่วงก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีผลบังคับใช้นั้น ถือได้ว่ามิใช่การปกครองแบบประชาธิปไตย การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกมองว่าเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจทำให้เกิดความไม่เชื่อถือ

๒.๖) ควรพิจารณาว่าควรยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญแล้วกลับไปใช้รูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นในอดีตหรือไม่

๓) ปัญหาการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๑) ในบางกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยไม่ควรให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนี้อยู่กับศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง หากยังคงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะมีผู้ที่มีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจในบริบททางการเมืองและบริบทอื่น ๆ ของประเทศไทยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย และในส่วนประเด็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับบริบททางการเมืองนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญตามหลักกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ มิใช่ตีความตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามหลักกฎหมายอาญา

๓.๒) การออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในบางประเด็นนั้น น่าที่จะเป็นเนื้อหาของกฎหมายที่ควรต้องผ่านกระบวนการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มิใช่กระทำเป็น

ข้อกำหนดที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน จึงไม่น่าจะเป็นการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓.๓) ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่น ในการออกข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เป็นอนุบัญญัติหรือมติใด ๆ ของศาลที่มีผลบังคับในทางการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล เพื่อให้มีการตรวจสอบรายละเอียดและผลบังคับของข้อกำหนดหรืออนุบัญญัติหรือมตินั้น ๆ ให้มีความถูกต้อง เป็นธรรม เป็นไปตามหลักนิติธรรม และไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

๓.๔) มีข้อสังเกตว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นการบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปหรือไม่ เพราะเป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วย

๓.๕) ควรกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีองค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เนื่องจากทุกองค์กรในรัฐธรรมนูญ ควรถูกตรวจสอบได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่เที่ยงธรรมหรือการให้เหตุผลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๓๓ มาตรา คือ มาตรา ๒๑๕ ถึงมาตรา ๒๔๗ องค์กรอิสระ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คุ้มครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรทั้งห้าองค์กรเป็นไปอย่างเข้มแข็ง รวดเร็ว

และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มและปรับปรุงอำนาจขององค์กรอิสระในหลายเรื่อง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระทั้งหลายร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรด้วย

๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๗ มาตรา คือ มาตรา ๒๑๕ ถึงมาตรา ๒๒๑ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อรับรองถึงฐานะขององค์กรอิสระทั้งหลายว่ามีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดเรื่องการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงการมีหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง และยังกำหนดเรื่องใหม่อีกสองเรื่องที่ไม่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้คือ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไปจนถึงหัวหน้าหน่วยงานธุรการในศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ และการกำหนดให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในส่วนนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑.๑) การตรวจสอบองค์กรอิสระ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้นจะกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองแบ่งออกเป็น ๓ องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วมีความเห็นว่าเป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยสร้างองค์กรผู้ใช้อำนาจที่ ๔ ขึ้นมา คือ อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๒) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือองค์กรอิสระถือเป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจใดตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” อาจตีความได้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ

(๓) ประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยที่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการกระทำได้หรือไม่

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรอิสระ รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ที่กำหนดห้ามมิให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจขององค์กรอิสระเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องห้ามมิให้ศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

(๒) ควรกำหนดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอิสระให้มีความเหมาะสม

(๓) องค์กรอิสระควรมีองค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เนื่องจากทุกองค์กรในรัฐธรรมนูญ ควรถูกตรวจสอบได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่เที่ยงธรรมหรือการให้เหตุผลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๑.๒) ที่มาและองค์ประกอบขององค์กรอิสระ

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) แนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระเกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการเมืองก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในขณะนั้นสังคมไทยมีความเห็นว่าพรรคการเมืองและนักการเมืองมีการกระทำทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างมาก จึงเกิดแนวคิดจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคาดหวังว่ากลไกการตรวจสอบต่าง ๆ จะสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ลดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบให้ลดน้อยลงได้ แต่ที่ผ่านมาพบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลับกระทำการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง จึงเกิดปัญหาในเชิงหลักการ

(๒) ประเด็นที่มาและองค์ประกอบขององค์กรอิสระ ซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องยึดโยงกับประชาชน จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าความยึดโยงกับประชาชนนั้นมีความหมายอย่างไร

(๓) การกำหนดรูปแบบว่าองค์กรอิสระ ควรมีขอบเขตอำนาจเพียงใด และแต่ละองค์กรจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างไร รวมทั้งการกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากปัจจุบันองค์กรอิสระต่าง ๆ ยังไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายในที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๔) แนวคิดการกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่จะต้องยึดโยงกับประชาชนนั้น ไม่ได้หมายความว่าองค์กรอิสระต้องมีที่มาจากประชาชนโดยตรง หรือมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีกลไกที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้

(๕) องค์กรอิสระไม่มีกระบวนการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบโดยประชาชน

(๖) องค์กรอิสระมีวาระการดำรงตำแหน่งนานเกินไป อาจเกิดการสะสมอำนาจและเกิดการสร้างเครือข่าย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) สภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาทในการเป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรอิสระเพราะมีอำนาจยึดโยงกับประชาชน (สภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องสามารถคานอำนาจกันได้)

(๒) การกำหนดให้องค์กรอิสระยึดโยงกับประชาชนไม่จำเป็นว่าการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น

(๓) ต้องมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระได้

(๔) องค์กรอิสระไม่ควรมีวาระการดำรงตำแหน่งนานเกินไป

(๕) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระควรกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเหลื่อมกัน โดยให้หนึ่งในสามของจำนวนกรรมการในแต่ละองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่งเพื่อไม่ให้ขาดช่วง

(๖) การกำหนดให้กรรมการในองค์กรอิสระมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินควรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ เพราะกลไกสมาชิกวุฒิสภาปัจจุบันมีที่มาไม่เหมาะสม

๑.๓) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

มาตรา ๒๑๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ได้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๐๑ ทุกข้อยกเว้นเรื่องอายุของผู้ดำรงตำแหน่ง และมาตรา ๒๐๒ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ และยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละองค์กรไว้ในมาตราอื่น ๆ แล้วแต่ภารกิจขององค์กรนั้น

นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเรื่องอายุ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี เนื่องจากต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี และในบางกรณีกำหนดให้มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี เมื่อบุคคลเริ่มทำงานเมื่ออายุยี่สิบห้าปี หรือมากกว่าจึงกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่สี่สิบห้าปี และจากข้อมูลงานวิจัยหลายหน่วยงานพบว่าอายุคนไทยมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือจากอายุเจ็ดสิบปี เป็นเจ็ดสิบเจ็ดปี และมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น จึงได้กำหนดอายุสูงสุดไว้ที่เจ็ดสิบปี

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระสูงเกินไป อาจทำให้ไม่ได้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในองค์กรอิสระ

(๒) การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระยังมีข้อสงสัยว่าทำหน้าที่ด้วยความกล้าหาญ เที่ยงธรรมและมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูปประเทศหรือไม่

(๓) การได้มาซึ่งองค์กรอิสระไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรงทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบล้มเหลว

(๔) ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไม่มีความยึดโยงกับประชาชนประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ ถือว่าเป็นการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจ

(๕) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระ โดยเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังเช่นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้พ้นตำแหน่ง แต่องค์กรอิสระอื่นดำรงตำแหน่งต่อได้ เป็นต้น

(๖) คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระกำหนดไว้สูงเกินไป ทำให้ได้แต่คนที่มีตำแหน่งสูง แต่ไม่มีประสบการณ์การทำงานโดยตรง เช่น กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กำหนดให้ “รับราชการ หรือเคยรับราชการตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ไม่น้อยกว่าห้าปี” หรือ “ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยประเทศไทยไม่น้อยกว่าห้าปี และมีผลงานวิชาการเป็นที่ประจักษ์”

(๗) การกำหนดคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระสูงเกินไปอาจได้ปลัดกระทรวง อธิบดี แต่ไม่เคยทำงานด้านที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้น ๆ องค์กรอิสระจึงกลายเป็นที่อยู่ของข้าราชการหลังเกษียณ

(๘) คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีความเกี่ยวข้องกับงาน เช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติเรื่องบัญชี

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ โดยกำหนดที่มาและคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้มีความเป็นกลางและสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

๑.๔) คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

มาตรา ๒๑๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ยกเว้นการสรรหาในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่กระบวนการสรรหาต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เว้นแต่กรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ (๔) ให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา เพื่อมิให้มีกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่กระบวนการสรรหาต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครององค์กรสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ (๓) ประธาน

ศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ (๔) บุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา

นอกจากนี้ กำหนดให้นำความในมาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๐๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติอธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงการได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มาใช้บังคับแก่การสรรหาตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

สำหรับวิธีการดำเนินการสรรหานั้น นอกเหนือจากการประกาศรับสมัครแล้ว เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ให้คณะกรรมการสรรหาสามารถพิจารณาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้นด้วย

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) คณะกรรมการสรรหามีอำนาจในการตีความคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแตกต่างกันทั้งที่ใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราเดียวกัน เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้ว่าผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ในขณะที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้ว่าผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๒) กรรมการสรรหาองค์กรอิสระมีที่มาจากศาลมากเกินไป มีสัดส่วนจากรัฐสภาเพียง ๒ คนเท่านั้น คือ ประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๒๐๓ วรรคสี่ และมาตรา ๒๑๗ ในส่วนที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรรมการสรรหาเป็นที่สุด และเพิ่มบทบัญญัติในกรณีที่เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหา ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหาเป็นกรรมการในองค์กรอิสระ โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหามีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

(๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๑๗ ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา โดยเพิ่มสัดส่วนกรรมการสรรหาจากรัฐสภาให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เกิดความสมดุลและเกิดการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในคณะกรรมการสรรหา

๑.๕) มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

มาตรา ๒๑๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีหน้าที่ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง เพื่อใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) มาตรา ๒๑๙ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจัดทำขึ้นนั้น มีเนื้อหาบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(๒) การบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ การบัญญัติหลักการในลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้การจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารจะต้องอยู่ภายใต้บังคับศาลรัฐธรรมนูญด้วย

(๓) การกำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้น เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะโดยปกติศาลฎีกาไม่ได้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับจริยธรรม

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง ไม่ให้มีสภาพบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากมาตรา ๑๒๘ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการอยู่แล้ว นอกจากนั้น ในกระบวนการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

(๒) ในขั้นตอนการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ควรบัญญัติหลักการเพิ่มเติมในส่วนการให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันเข้าชื่อเพื่อให้มีการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้โดยผ่านกระบวนการทางวุฒิสภา นอกจากนั้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ควรให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาในการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ควรกำหนดให้ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรด้านกระบวนการยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับจริยธรรมที่เป็นความผิดด้านพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

๒) ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๖ มาตรา คือ มาตรา ๒๒๒ ถึงมาตรา ๒๒๗ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยมุ่งหวังให้ทำหน้าที่ควบคุม จัดการ และตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมถึงการควบคุมการออกเสียงประชามติ และมีกลไกในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ควบคุมการเลือกตั้ง และการสืบสวนหรือไต่สวนการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และเพิ่มคุณสมบัติให้สูงขึ้นนั้น เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนด

เพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้อง เที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในส่วนนี้แล้ว มีความเห็นในมาตรา ๒๒๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๒๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(๕) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (๓) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหน้าที่และอำนาจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้งและมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้ง มีหน้าที่

และอำนาจควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนการเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงนั้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) ปัญหาการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

(๒) การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจชี้ขาดกับองค์กรอิสระจะเกิดปัญหาเมื่อองค์กรอิสระนั้นเป็นผู้สร้างประเด็นความขัดแย้งด้วยตัวเอง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งกับกรณีวิธีการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เป็นต้น

(๓) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นเรื่องสุ่มเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองได้

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกระเบียบ หรือประกาศได้เองโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาทำให้ขาดการตรวจสอบ

(๕) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นำมาซึ่งคำถามถึงความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรกำหนดแนวทางการตรวจสอบและวิธีการเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่น โดยอาจกำหนดให้ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่นได้

(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง

๓) ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๔ มาตรา คือ มาตรา ๒๒๘ ถึงมาตรา ๒๓๑ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่ง โดยมุ่งหวังให้เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน และปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎกติกาที่ดีงามมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง ดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ลักษณะการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น จะต้องทำงานเชิงรุกในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานดำเนินการ โดยมิได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปดำเนินการจัดการเอง รวมทั้งได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยเอกเทศเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากแต่ให้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๓๑ เฉพาะเมื่อได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ แล้ว พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือเป็นเพราะกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้แสดงบทบาทสำคัญเท่าที่ควร ทำหน้าที่เพียงแค่คล้ายกับเป็นเพียงผู้นำสารที่ส่งเรื่องต่าง ๆ ไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ นอกจากนั้นควรกำหนดให้บทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในหมวดรัฐสภา เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ภายใต้รัฐสภา เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหาของประชาชน

๔) ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๖ มาตรา คือ มาตรา ๒๓๒ ถึงมาตรา ๒๓๗ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีพฤติกรรมเช่นว่านี้ก็ให้ไต่สวนและมีความเห็น หรือไต่สวนและวินิจฉัยเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งรวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลนั้น ๆ ด้วย อันเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ นอกจากนี้ ในกรณีมีการกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สุจริต ได้กำหนดให้มีคณะผู้ไต่สวนอิสระทำหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในส่วนนี้แล้ว มีความเห็นในมาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๓๕ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

มาตรา ๒๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓๖ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๒๓๔ (๑) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๒๒๖ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(๒) กรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณีให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๓๔ (๓) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม”

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) คดีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีการสรุปสำนวนคดีโดยใช้คำว่า “เชื่อ” หรือ “น่าเชื่อว่าจำเลยกระทำความผิด” ทำให้สังคมไม่ยอมรับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐ

(๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าข้าราชการระดับใดที่ควรมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติม ทำให้ไม่มีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการระดับสูง

(๓) กรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจฟ้องคดีเองได้นั้น เป็นการให้อำนาจมากเกินสมควร

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรทบทวนบทบัญญัติมาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๓๕ ในเรื่องการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีวินิจฉัยชี้มูลความผิดจะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานที่แน่ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหามีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา มิใช่เพียงแค่ “เชื่อได้ว่า” ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด นอกจากนั้น ควรกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดบ้างที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและต้องเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบด้วย

๕) ส่วนที่ ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๘ มาตรา คือ มาตรา ๒๓๘ ถึงมาตรา ๒๔๕ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีหน้าที่และอำนาจในการวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย และยังมีอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานรัฐด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

นอกจากนี้ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ และมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย รวมทั้งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบว่ามีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวทราบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อันเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตในประเทศ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในส่วนนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๕.๑) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) ประเด็นที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องยึดโยงกับประชาชน จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าความยึดโยงกับประชาชนนั้นมีความหมายอย่างไร

(๒) ในหลักการเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบว่าองค์กรอิสระแต่ละองค์กร รวมทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าควรมีขอบเขตอำนาจเพียงใดและแต่ละองค์กรจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างไร รวมทั้งการกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากปัจจุบันองค์กรอิสระต่าง ๆ ยังไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายในที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งนานเกินไป อาจเกิดการสะสมอำนาจและเกิดการสร้างเครือข่าย

(๔) ปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อให้สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการเป็นองค์กรตรวจสอบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ยึดโยงกับประชาชน (สภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องสามารถคานอำนาจกันได้)

(๒) ควรกำหนดการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเหลื่อมเวลากันไม่ใช่พ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน โดยกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ขาดช่วง

๕.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๒๑๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ได้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๐๑ ทุกข้อยกเว้นเรื่องอายุของผู้ดำรงตำแหน่ง และมาตรา ๒๐๒ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ และยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละองค์กรไว้ในมาตราอื่น ๆ แล้วแต่ภารกิจขององค์กรนั้น

นอกจากนี้ การที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเรื่องอายุ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี เนื่องจากต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีและในบางกรณีกำหนดให้มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี เมื่อบุคคลเริ่มทำงานเมื่ออายุยี่สิบห้าปี หรือมากกว่าจึงกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่สี่สิบห้าปี และจากข้อมูลงานวิจัยหลายหน่วยงานพบว่าอายุคนไทยมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือจากอายุเจ็ดสิบปีเป็นเจ็ดสิบเจ็ดปี และมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น จึงได้กำหนดอายุสูงสุดไว้ที่เจ็ดสิบปี

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีข้อสงสัยว่าทำหน้าที่ด้วยความกล้าหาญ เที่ยงธรรมและมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูปประเทศหรือไม่

(๒) การได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรงทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบล้มเหลว

(๓) ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีความยึดโยงกับประชาชนประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ ถือว่าการเป็นปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจ

(๔) กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้สูงเกินไป ทำให้ได้แต่คนที่มีตำแหน่งสูง แต่ไม่มีประสบการณ์การทำงานโดยตรง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรทบทวนเรื่องขอบเขตอำนาจ และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่เสียความเป็นอิสระและต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้

(๒) ทบทวนเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อให้ได้บุคคลที่สามารถเข้าไปหน้าที่เป็นกรรมการองค์กรอิสระได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่ได้เป็นกรรมการองค์กรอิสระเพียงเพราะมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๖) ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทบัญญัติในส่วนนี้มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๒๔๖ และมาตรา ๒๔๗ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งเดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ โดยกำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาแตกต่างจากคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ มีที่มาที่มีความหลากหลาย โดยการสรรหาต้องให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบและที่มาให้มีความหลากหลายดังกล่าวนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครององค์กรสิทธิมนุษยชน ด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยให้มีหน้าที่และอำนาจชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๖.๑) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) ประเด็นที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้การแต่งตั้งต้องยึดโยงกับประชาชน จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าความยึดโยงกับประชาชนนั้นมีความหมายอย่างไร

(๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งนานเกินไป อาจเกิดการสะสมอำนาจและเกิดการสร้างเครือข่าย

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเหลื่อมกัน โดยให้หนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งเพื่อไม่ให้ขาดช่วง

(๒) ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยต้องกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ เพราะกลไกสมาชิกวุฒิสภาปัจจุบันมีที่มาไม่เหมาะสม

(๓) ต้องมีกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

๖.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา ๒๑๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ได้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๐๑ ทุกข้อยกเว้นเรื่องอายุของผู้ดำรงตำแหน่ง และมาตรา ๒๐๒ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ และยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละองค์กรไว้ในมาตราอื่น ๆ แล้วแต่ภารกิจขององค์กรนั้น

นอกจากนี้ การที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเรื่องอายุ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี เนื่องจากต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีและในบางกรณีกำหนดให้มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี เมื่อบุคคลเริ่มทำงานเมื่ออายุยี่สิบห้าปี หรือมากกว่าจึงกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่สี่สิบห้าปี และจากข้อมูลงานวิจัยหลายหน่วยงานพบว่าอายุคนไทยมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือจากอายุเจ็ดสิบปีเป็นเจ็ดสิบเจ็ดปี และมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น จึงได้กำหนดอายุสูงสุดไว้ที่เจ็ดสิบปี

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีข้อสงสัยว่าทำหน้าที่ด้วยความกล้าหาญ เที่ยงธรรมและมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูปประเทศหรือไม่

(๒) การได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรงทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบล้มเหลว

(๓) ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีความยึดโยงกับประชาชนประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ ถือว่าเป็นการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจ

(๔) กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สูงเกินไป ทำให้ได้แต่คนที่มีตำแหน่งสูง แต่ไม่มีประสบการณ์การทำงานโดยตรง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรทบทวนเรื่องขอบเขตอำนาจ และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่เสียความเป็นอิสระและต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้

(๒) ควรทบทวนเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้คนที่สามารถทำงานได้จริง ไม่ใช่คุณสมบัติเพียงตำแหน่ง

๖.๓) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา ๒๔๗ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็น “องค์กรอิสระ”และมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล และไม่ได้มุ่งหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเพียงองค์กรตรวจสอบสิทธิมนุษยชนในประเทศเท่านั้น แต่มุ่งหมายให้มีบทบาทสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้ต่างประเทศทราบในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีดังนี้

(๑) หน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศทุกกรณี

(๒) หน้าที่ของคณะกรรมการในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

(๓) หน้าที่ของคณะกรรมการในการเสนอแนะแนวทาง ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒)

(๔) กำหนดให้มีการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่ล่าช้า เพื่อให้ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือมากกว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชี้แจงเอง เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ จึงมีความน่าเชื่อถือและเป็นกลางมากกว่าหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการชี้แจงข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ถูกต้องให้กับต่างประเทศทราบด้วย ซึ่งในการชี้แจงนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศในการชี้แจงข้อเท็จจริงให้ต่างประเทศเกิดความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ถูกต้องได้

(๕) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนเพื่อให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นในทุกด้าน เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน โดยมีการสื่อสารกับสังคมและรณรงค์ให้สามารถรับรู้และเข้าใจปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง รวมถึงการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน อันจะเป็นกลไกหนึ่งในการปกป้องและแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี

(๖) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๗ (๔) ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้การรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือในมุมมองขององค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน แต่ที่ผ่านมาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้ทำหน้าที่ในการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยอย่างที่ควรจะเป็น ทำให้รายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในมุมมองขององค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเท่าใดนัก

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๒๔๗ (๔) โดยไม่ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่ควรกำหนดให้เป็นบทบาทของรัฐบาลในการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

(๒) ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่เกิดจากการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

(๓) ควรกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ชัดเจน และควรกำหนดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีความเหมาะสม

(๔) ควรมีองค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เนื่องจากทุกองค์กรในรัฐธรรมนูญ ควรถูกตรวจสอบได้หากปฏิบัติหน้าที่ไม่เที่ยงธรรมหรือการให้เหตุผลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการ

ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีเพียง ๑ มาตรา คือ มาตรา ๒๔๘ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การให้มีองค์กรอัยการที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้น ยังกำหนดให้องค์กรอัยการมีการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการที่เป็นอิสระ มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนของตนเองเป็นการเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการอัยการที่ประกอบด้วยประธานกรรมการที่ต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการร่วมเป็นกรรมการด้วยสองคนตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีมาตรการที่กำหนดโดยชัดแจ้งและใช้เป็นการทั่วไปเพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปโดยอิสระ หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยจะมีการมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้ โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔๘ องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดแจ้งและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้”

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีการบัญญัติแยกองค์กรอัยการไว้เป็นหมวดเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๑๓ มาตรา ๒๔๘ จากเดิมที่แม้จะบัญญัติถึงองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรกก็ตาม แต่ก็บัญญัติรวมไว้ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ใน “ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” มาตรา ๒๕๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แยกต่างหากจาก “ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติยกสถานะขององค์กรอัยการจากเดิมที่เป็นเพียงองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญให้มีสถานะ

เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในสังกัดหรือในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของกระทรวงทบวงกรมอื่นใด ดังนั้น เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะที่สูงขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่าการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมของพนักงานอัยการย่อมมีอิสระจากการถูกตรวจสอบหรือการกำกับดูแลมากยิ่งขึ้นด้วย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงบัญญัติถึงองค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติเพียงมาตราเดียว คือมาตรา ๒๔๘ โดยมีเนื้อความของบทบัญญัติเพียงที่เกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการไว้เช่นที่พึงต้องมีสำหรับองค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่องค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เทียบกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่องค์กรอัยการมีสถานะเป็นเพียง “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” นั้น กลับมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีความน่าเชื่อถือในความเป็นกลางและความเที่ยงธรรมขององค์กรอัยการมากกว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระไม่อยู่ในสังกัด หรือการบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของกระทรวงทบวงกรมอื่นใด โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท”

การมีบทบัญญัติข้างต้นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจนย่อมเป็นหลักประกันที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจในความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเที่ยงธรรม ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการให้สังคมและประชาชนได้ดีกว่าการที่จะไม่บัญญัติไว้ แต่บทบัญญัติในส่วนนี้กลับไม่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และไม่มีบทบัญญัติห้ามการกระทำเช่นเดียวกันนี้ไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่อย่างใดด้วย จึงเป็นความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่สมควรได้รับการแก้ไขต่อไป

ในเรื่องของการป้องกันการกระทำการใดหรือการดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่เป็นไปโดยอิสระ หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ก็บัญญัติรวมกันไว้เพียงสั้น ๆ ในบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ เพียงมาตราเดียวเท่านั้น

สำหรับประเด็นเรื่องการบัญญัติห้ามมิให้มีการมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า นอกจากจะเป็นเพียงการห้ามมอบอำนาจให้พิจารณาเฉพาะในลักษณะที่เป็นกรณี ๆ ไปแล้วนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ กลับไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นการมอบอำนาจให้พิจารณาในเรื่องการบริหารองค์กร บริหารงานบุคคล หรือในการสั่งคดี จึงไม่อาจเข้าใจได้ชัดเจนถึงเจตนารมณ์และความหมายที่ถูกต้องของบทบัญญัติดังกล่าวว่ามีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ว่าเป็นการมอบอำนาจในเรื่องใด นอกจากนั้น ยังมีข้อสงสัยด้วยว่าการที่บัญญัติว่าห้ามมิให้มีการมอบอำนาจพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปนั้น หมายความว่า หากเป็นการมอบอำนาจที่เป็นการมอบอำนาจทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นกรณี ๆ ไปแล้ว ก็ย่อมกระทำได้ใช่หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ นี้ จึงไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอสำหรับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการ ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีรายละเอียดเพิ่มเติมหลายกรณี เช่น หลักเกณฑ์การใช้อำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องและยุติธรรมของพนักงานอัยการ โดยควรจะต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ และการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยองค์กรหรือคณะกรรมการกลางที่เป็นบุคคลภายนอกองค์กรอัยการด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชนอย่างแท้จริง

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่า องค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่จะต้องเป็นหลักประกันความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมในการดำเนินคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและความรับผิดในทางอาญาของประชาชนโดยตรง เช่นเดียวกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และยังมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ อีกทั้งยังมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสั่งคดีและสั่งทบทวนการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาในสำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมาเพื่อยื่นฟ้องประชาชนต่อศาลอาญาซึ่งเป็นศาลในระบบศาลยุติธรรมด้วย ดังนั้น นอกจากองค์กรอัยการจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศแล้ว องค์กรอัยการยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลยุติธรรมด้วย แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ กลับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมหรือการกำกับดูแลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการไว้น้อยมาก โดยเฉพาะไม่มีบทบัญญัติที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างเพียงพอ ในขณะที่บทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของศาลทั้งที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปและที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลยุติธรรมไว้มากกว่าบทบัญญัติขององค์กรอัยการ

ในเรื่องหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของพนักงานอัยการที่แม้จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการมอบอำนาจของพนักงานอัยการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติตอนท้ายของมาตรา ๒๔๘ วรรคท้าย ว่าห้ามมิให้มีการมอบอำนาจให้มีการพิจารณาในลักษณะที่เป็นกรณี ๆ โดยบัญญัติว่า “...จะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้” ก็ตาม แต่ถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่มีความชัดเจนในความหมายและเจตนารมณ์ที่แท้จริงว่าหมายความเช่นใด และหมายความถึงการมอบอำนาจในการสั่งคดีหรือเป็นเพียงการมอบอำนาจในการ

พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรอัยการ หรือทั้งสองกรณี อย่างไรก็ตาม หากหมายถึงการมอบอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีแล้ว ก็จะกลายเป็นว่าแม้จะมีการมอบอำนาจให้พิจารณาสั่งคดีเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้ แต่ก็อาจหมายความว่าสามารถมอบอำนาจให้พิจารณาสั่งคดีเป็นการทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นกรณี ๆ ไปได้ ซึ่งหากหมายความเช่นนี้ได้ด้วยแล้ว ก็จะเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดการกระทำโดยการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมได้ ซึ่งจะเป็นการยากในการพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยสุจริตหรือไม่ เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจพิจารณาสั่งคดีใดเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด แต่หากอัยการสูงสุดสามารถมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้รองอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการในตำแหน่งอื่นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดีนั้น ๆ แทนตนเองได้แล้ว ก็จะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การสั่งคดีนั้น ๆ ต้องได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด อันจะทำให้เป็นปัญหาในระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศและความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ให้มีความชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจพิจารณาของพนักงานอัยการ โดยควรกำหนดให้ชัดเจนว่าห้ามมิให้มอบอำนาจพิจารณาสั่งคดีที่เป็นหรือควรเป็นอำนาจของพนักงานอัยการผู้หนึ่งไปให้พนักงานอัยการอีกผู้หนึ่งเป็นผู้พิจารณาสั่งคดีแทน โดยเฉพาะอำนาจพิจารณาสั่งคดีที่เป็นอำนาจของพนักงานอัยการระดับหนึ่งระดับใดหรือที่เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเป็นการเฉพาะ

หากเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ ของผู้พิพากษาและตุลาการกับพนักงานอัยการแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในทางคดีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการนั้นล้วนมีลักษณะที่ต้องเป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจที่เป็นการเฉพาะตัวและไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้พิพากษาและตุลาการอื่นกระทำการแทนได้ เช่น ผู้พิพากษาและตุลาการที่เป็นเจ้าของสำนวนหรือที่เป็นผู้ที่มีหน้าที่สั่งสำนวนคดีใด ก็ย่อมจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาหรือในการสั่งสำนวนคดีนั้นด้วยตนเองไม่อาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นเป็นผู้ทำคำพิพากษาหรือสั่งสำนวนแทนได้ ดังนั้น พนักงานอัยการไม่ว่าจะในระดับใด โดยเฉพาะพนักงานอัยการในตำแหน่งอัยการสูงสุดที่กฎหมายบัญญัติมอบความเชื่อถือให้ไว้เป็นการเฉพาะตัวก็ย่อมจะอยู่ในสถานะเดียวกันกับผู้พิพากษาและตุลาการที่ไม่อาจมอบอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือสั่งคดีที่กฎหมายมอบความไว้วางใจไว้กับตัวอัยการสูงสุดให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งคดีแทนได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการบัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับศาลแล้ว อำนาจพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการสูงสุดและของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนในระดับต่าง ๆ จึงควรเป็นอำนาจเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการที่ไม่อาจมอบอำนาจให้พนักงานอัยการผู้อื่นกระทำการแทนได้ ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีการมอบอำนาจพิจารณาเป็นการทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นกรณี ๆ ไปสามารถกระทำได้นั้น หากเป็นการมอบอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีแล้วก็เป็นการไม่ถูกต้อง แต่หากไม่ได้หมายความถึงการมอบอำนาจในการพิจารณาสั่งคดีแล้วก็ย่อมที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้ให้มีความชัดเจนต่อไป แต่ไม่ว่ากรณีใดก็ตามก็ย่อมเป็นการสมควรที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ วรรคท้ายนี้ ให้มีความชัดเจนและถูกต้องต่อไป

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า หากยังคงกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไปแล้ว ก็ควรมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ แต่ต้องไม่เป็นการทำให้สังคมและประชาชนเกิดความไม่เชื่อถือหรือไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้

ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ และต้องมีบทบัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องห้ามมิให้พนักงานอัยการเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท ในทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

ในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ควรให้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจ และการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นการเฉพาะให้ชัดเจน ซึ่งแม้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ตาม แต่ดุลพินิจนั้นย่อมต้องเป็นดุลพินิจที่สุจริต เที่ยงธรรม และชอบด้วยกฎหมายด้วย จึงควรมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ โดยเฉพาะในคดีที่มีความสำคัญที่อยู่ในความสนใจของสังคมและประชาชน หรือที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือดุลพินิจหรือการสั่งคดีที่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณชน โดยอาจกำหนดให้เป็นอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการกลางที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาหรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นการเฉพาะคราว โดยให้มีอำนาจตรวจสอบ สอบสวน และมีอำนาจกล่าวหาฟ้องร้องพนักงานอัยการที่ใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตนั้นได้ โดยควรมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผลของดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สุจริตนั้นเป็นโมฆะไว้ให้ชัดเจนด้วย โดยควรมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้พนักงานอัยการที่มีพฤติกรรมใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตเช่นนั้น ต้องพ้นจากการเป็นพนักงานอัยการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทันที และควรแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้มีบทกำหนดโทษพนักงานอัยการที่มีพฤติกรรมใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตนั้นต้องรับโทษอาญาที่สูงกว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้นในกรณีปกติทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมให้สังคมและประชาชน และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศให้มีมากขึ้น

<u>หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๖ มาตรา คือ มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) ทิศทางการปกครองท้องถิ่น

ผลการพิจารณาศึกษา

บทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กล่าวถึงทิศทางและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง การกระจายอำนาจ และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทิศทางที่กระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรกำหนดเจตนารมณ์ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อาทิ การบัญญัติในมาตรา ๒๘๑ วรรคหนึ่ง ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ** และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” เป็นต้น และควรบัญญัติแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเป็นแนวทางในการออกกฎหมายลำดับรองต่อไป อีกทั้งควรบัญญัติให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยเพิ่มในส่วนของมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมืองอีกด้วย

๒) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ภายใต้หลักการปกครองตนเองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้” ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จึงกระทำมิได้

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เพื่อวางหลักว่าท้องถิ่นใดจะมีรูปแบบการปกครองแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ต้องดูปัจจัยอื่นประกอบด้วย ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ ๑) รายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ ๒) จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และ ๓) พื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า มาตรา ๒๔๙ บัญญัติเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นโดยให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งกรณีการบัญญัติในลักษณะนี้เป็นการให้ความสำคัญเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งไปที่ความสามารถด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกลไกและระบบการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการให้ความสำคัญเรื่องความสามารถในเรื่องรายได้ไม่ส่งเสริมกับหลักการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ควรใช้เงื่อนไขเรื่องรายได้ หรือจำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นเงื่อนไขประกอบ เพราะไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลักความเป็นอิสระ และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

๓) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า มาตรา ๒๔๙ บัญญัติไว้เพียง “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ไม่ได้กล่าวถึง “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในมิติของความเป็นอิสระในทางการเมือง การบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเอง

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีอิสระทั้งในทางการเมืองที่สามารถปกครองและบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเองตามความต้องการของประชาชน และควรกำหนดขอบข่ายของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ส่งเสริมต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ควรจะบัญญัติถึงการให้มี “องค์กรพิทักษ์คุณธรรมในการบริหารงานบุคคล” หรือกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และควรมีการปรับปรุงโครงสร้างด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ทั้งระบบเพื่อให้ส่งเสริมต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

๔) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) แม้ว่าจะมีการกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ได้

(๒) ควรบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในด้านการจัดหารายได้ และการคลัง เพื่อให้มีการบัญญัติในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องในรายละเอียด และบัญญัติให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ควรปรับปรุงและทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการการพัฒนาของพื้นที่ อาทิ

ขยายเพดานในการกู้เงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณมาลงทุนในกิจการ หรือ โครงการขนาดใหญ่ในท้องถิ่นได้

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า การบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างแหล่งรายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกพันธบัตรท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติในประเด็นนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ควรมีการกำหนดแนวทางไว้สำหรับการบัญญัติในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕) การกำกับดูแลและการตรวจสอบ

ผลการพิจารณาศึกษา

มาตรา ๒๕๐ วรรคห้าบัญญัติไว้เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม พร้อมทั้งระบุรายละเอียดที่จะต้องคำนึงถึงในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับจุดสมดุลระหว่างการกำกับดูแลกับสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงทำให้การกำกับดูแลเป็นอุปสรรคสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มนวัตกรรมใหม่ ๆ และจัดบริการสาธารณะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งรูปแบบและวิธีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรภายนอก เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ส่งเสริมความเป็นอิสระในกำหนดนโยบายและการบริหารงานของท้องถิ่น เป็นต้น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ต้องระบุขอบเขตการกำกับดูแลให้ชัดเจน โดยกำหนดว่า “ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” โดยเน้นเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความสมดุลในการกำกับดูแลจากรัฐ

(๒) กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และสร้างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองให้แก่ประชาชน

(๓) ในการตรวจสอบควรให้เป็นระบบการตรวจสอบแบบ Post Audit โดยเน้นประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ และการทุจริตคอร์รัปชัน

(๔) การตรวจสอบเรื่องความคุ้มค่าโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะอยู่บนหลักการเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นและความคุ้มค่าในมิติที่กว้างและคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(๕) ประชาชนควรมีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารงานท้องถิ่น

๖) การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะได้ ดังกล่าว จึงนับเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ

(๒) ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการรองรับการดำเนินกิจการเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างงาน การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส คนยากจน เป็นต้น

(๓) ควรบัญญัติเรื่องการดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “กิจการใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้าม กิจการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถดำเนินการได้” หรือบัญญัติว่ากิจการใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น กิจการทหาร ความมั่นคง การต่างประเทศ การเงินการคลังระดับชาติ ศาล เป็นต้น และนอกเหนือจากที่กำหนดห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้

(๔) ควรบัญญัติให้มีการทบทวนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ และป้องกันความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะระหว่างกันและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ

(๕) ควรบัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งที่ทำหน้าที่กำหนดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

๗) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่ประเด็น อาทิ มาตรา ๒๕๓ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ และต้องมีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วม มาตรา ๒๕๔ กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและดำเนินงานของท้องถิ่น รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานท้องถิ่น และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของอันเป็นกลไกในการสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) ควรบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(๒) ควรบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายขึ้น เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลและรายละเอียดให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น หรือกำหนดให้ชัดเจนว่าการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดบ้างที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนดำเนินการ เป็นต้น

๘) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ขอบเขตและความหมายของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ไม่ควรครอบคลุมเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน (เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) เท่านั้น แต่ยังต้องหมายรวมถึงจังหวัดจัดการตนเองที่เป็นแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่รัฐให้อำนาจพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ โดยเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่ท้องถิ่นในการจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) เป็นต้น

มาตรา ๒๕๒ วรรคสอง กำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้ได้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แม้จะกำหนดว่าต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชน และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ทั้งนี้ การระบุไว้เช่นนี้ไม่ส่งเสริมเรื่องความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น และการระบุไว้ในลักษณะดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และขัดกับหลักการบริหารงานท้องถิ่นที่มุ่งให้เกิดการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

(๑) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ควรจะมีการออกแบบใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมนโยบายเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการ ประกอบด้วย ส่วนราชการในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คณะกรรมการมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและพิจารณาอนุมัติการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการดำเนินงานตามภารกิจในฐานะรูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ควรต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น โดยควรบัญญัติไว้ในส่วนของที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช๒๕๕๐ ว่า “...การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากบัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” ทั้งนี้ การบัญญัติความในลักษณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างที่แตกต่างกันได้ตามความเฉพาะ หากแต่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

◆ **ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่แจ้งให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ทราบ**

ข้อสังเกต

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงานได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน” และมาตรา ๗๕ วรรคสอง กำหนดว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” ดังนั้น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินโครงการลงทุนเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น แม้จะเป็นการแข่งขันกับเอกชนก็ย่อมกระทำได้ จึงควรแก้ไขหรือกำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทสามารถกระทำได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ระเบียบดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง กำหนดว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” กรณีที่ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการลงทุนที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนนั้น มีข้อพิจารณาว่าการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน หากเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะควรให้กระทำได้โดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง ซึ่งการจะดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้นจะต้องมีความเข้าใจภาพรวมการดำเนินการของรัฐส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องเข้าใจการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๓) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกำหนดให้เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาลำดับการใช้จ่ายเงินกู้โดยเฉพาะการกู้เงินเพื่อไปสร้างสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างแท้จริงมากกว่า

๔) ควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น

๕) ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓๑ ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินกู้แล้วจะต้องนำไปใช้ดำเนินการในเรื่องใด เพื่อป้องกันการนำเงินกู้ไปใช้ผิดประเภท รวมทั้งควรมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่เกินความจำเป็นหรือสร้างภาระหนี้มากเกินกว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดนิยามคำว่า “ภาระหนี้” ไว้ในข้อ ๓ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงข้อมูลภาระชำระหนี้ดังกล่าวก่อนการกู้เงินตามข้อ ๒๓ (๔) แต่ระเบียบดังกล่าวนำไปใช้เฉพาะกับหนี้ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะมีอำนาจในการกำกับดูแลภาระชำระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมได้อย่างไร หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กู้เงินตามระเบียบดังกล่าว จึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะตรวจสอบและกำกับดูแลในส่วนนี้ได้

๗) การพิจารณาวงเงินและกรอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาเฉพาะความสามารถในการใช้เงินกู้คืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ก่อให้เกิดภาระชำระหนี้เกินกว่าร้อยละสิบของรายได้เฉลี่ยต่อปี ทั้งที่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กบางแห่งมีความสามารถในการจัดทำโครงการที่สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นได้ หรือที่เรียกว่า “วิสาหกิจท้องถิ่น” ซึ่งช่วยลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากความสามารถในการใช้เงินกู้คืนแล้วควรพิจารณาโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำด้วยว่าสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากในอนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นจะมีความสำคัญมาก โดยอาจมีการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร

๘) ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ มีข้อจำกัดต่อการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรผ่อนปรนเงื่อนไขการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นโดยกำหนดให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการและหลักประกันการกู้เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอนั้นมีความเป็นไปได้หรือไม่

๙) ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกู้ยืมเงินได้เพราะไม่มีระเบียบรองรับ กระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ควรตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลกู้ยืมเงินได้

๑๐) การแก้ไขประเด็นปัญหาการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้สองแนวทาง คือ (๑) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดวงเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้มีความยืดหยุ่น และ (๒) การจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทและพลวัตของสังคม

๑๑) ควรมีมาตรการป้องกัน ควบคุม และมีโทษ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินกู้ไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือประเภทของเงินกู้

๑๒ เพื่อป้องกันการนำเงินกู้ไปใช้ผิดประเภทควรแก้ไขระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๓ กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินกู้แล้วจะต้องนำไปใช้ดำเนินการในเรื่องใดและในกิจการใด รวมทั้งควรมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่เกินความจำเป็นหรือสร้างภาระหนี้มากเกินกว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นถึงความต้องการของตนว่าประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือจัดทำบริการสาธารณะในด้านใด ทั้งนี้ หากเป็นไปได้ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเจริญเติบโตได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการกู้เงินจะเป็นประโยชน์มากที่สุด

๑๔) ควรมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และแก้ไขข้อกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดอุปสรรคในการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่นต่อไป

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

๑) ตั้งแต่ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศใช้บังคับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการรวบรวมข้อมูลหรือไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดมากที่สุด และมีการติดตามประเมินผลหรือไม่ว่าการกู้เงินนั้นสร้างรายได้หรือประโยชน์ให้กับท้องถิ่นหรือประชาชนเพียงใด

๒) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครจะจัดทำระเบียบการใช้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับเองได้หรือไม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีองค์ประกอบและที่มา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน จึงควรแยกระเบียบเกี่ยวกับการใช้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเอกเทศจากกัน

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายขนาด แต่มีโครงสร้างการบริหารที่คล้ายกันทำให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนใกล้เคียงกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาตามมาว่าการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถกู้เงินได้โดยการกู้เงินนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระการชำระหนี้เกินกว่าร้อยละสิบของรายได้เฉลี่ยต่อปี จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีรายได้จำนวนน้อย ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ควรพิจารณาแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดวงเงินกู้ และหลักเกณฑ์การใช้เงินคืนให้เหมาะสมกับขนาดและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โดยอาจลดจำนวน

ยอดเงินใช้คืนหรือยกเว้นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำของยอดเงินที่ต้องใช้เงินกู้คืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เป็นต้น

๔) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินผ่านกองทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการเงินอื่น ๆ พร้อมกัน หน่วยงานใดจะทำหน้าที่ดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมว่าการกู้เงินดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าใดของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ควรมีมาตรการควบคุมการใช้เงินกู้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินกู้ไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือประเภทของการกู้เงินให้ชัดเจน

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

<u>หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</u>

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) มาตรา ๒๕๕

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่ามาตรา ๒๕๕ กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติในสาระสำคัญของระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและรูปแบบของรัฐ

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นร่วมกันว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ไม่มีประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การแก้ไขใด ๆ

๒) มาตรา ๒๕๖

มาตรา ๒๕๖ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงข้อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยมีส่วนที่เป็นประเด็นอภิปรายกันทั้งสิ้น ๓ อนุมาตรา คือ ในมาตรา ๒๕๖ (๓) (๖) และ (๘) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑) มาตรา ๒๕๖ (๓)

บทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ (๓) ระบุถึงรายละเอียดขององค์ประกอบของการออกเสียงลงคะแนนในวาระหนึ่งขั้นรับหลักการว่า จะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้อภิปรายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความยากมากขึ้นกว่าปกติ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้เพียงต้องได้รับเสียงเกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภา และในเงื่อนไขที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้วุฒิสภาชุดปัจจุบันเกือบทั้งหมดมาจากการคัดสรรของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และมีสถานะเป็นรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้ประโยชน์จากการใช้รัฐธรรมนูญ การแก้ไขที่ขัดกับความต้องการของคณะผู้ปกครองประเทศที่มีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาจะทำไม่ได้เลย

แม้ว่าโดยหลักการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีกระบวนการที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายตามปกติและการแก้ไขรัฐธรรมนูญควรเป็นเรื่องที่ได้รับฉันทามติร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าว จึงสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ต้องได้รับฉันทามติจากสมาชิกวุฒิสภาอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้แตกต่างจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่อาศัยเพียงเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐสภา

เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสาม จึงเปรียบเสมือนกลไกที่ป้องกันมิให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาและได้รับเสียงครหาว่าเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมืองแก่พวกตนไม่ถูกแก้ไขได้โดยง่าย หรือหากมีการเสนอประเด็นแก้ไขในเรื่องใด หากฝ่ายผู้มีอำนาจไม่เห็นชอบก็ไม่สามารถแก้ไขได้

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการเห็นชอบให้มีการแก้ไข โดยแยกออกเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออกเหลือเพียงได้เสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภา ตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

แนวทางที่ ๒ กำหนดให้เงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสาม ใช้ในกรณีซึ่งวุฒิสภามีที่มาจากบทบัญญัติหลักตามส่วนที่ ๓ วุฒิสภา ของหมวด ๗ รัฐสภา ไม่ใช้บังคับในกรณีที่วุฒิสภามาจากบทเฉพาะกาล

แนวทางที่ ๓ ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออก เปลี่ยนเป็นต้องได้รับเสียงเห็นชอบสองในสามของสมาชิกรัฐสภา ในกรณีซึ่งวุฒิสภามีที่มาจากบทบัญญัติหลักตามส่วนที่ ๓ วุฒิสภา ของหมวด ๗ รัฐสภา

ทั้งนี้ แนวทางที่ ๑ เป็นแนวทางที่เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ

๒.๒) มาตรา ๒๕๖ (๖)

บทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ (๖) ที่ระบุให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้อภิปรายปัญหาเงื่อนไขที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยหนึ่งในสาม เป็นปัญหาเดียวกันกับการลงมติในวาระหนึ่งตามมาตรา ๒๕๖ (๓) โดยมีประเด็นปัญหาเพิ่มเติมในประเด็นของการต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเห็นชอบอีกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ องค์ประกอบดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้มีฉันทามติแต่อย่างใด เนื่องจากในสัดส่วนดังกล่าวมิได้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่านั้น เพราะยังมีพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลอีกจำนวนหนึ่งที่มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และไม่มีตำแหน่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงมิใช่การสร้างฉันทามติจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านแต่อย่างใด

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นชอบให้มีการแก้ไข ดังนี้

(๑) ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบหนึ่งในสามออกเหลือเพียงเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภา ตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) ยกเงื่อนไขที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ออก

๒.๓) มาตรา ๒๕๖ (๘)

ผลการพิจารณาศึกษา

บทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ (๘) ในประเด็นการออกเสียงประชามติในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้อภิปรายถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่าการจัดทำประชามติแต่ละครั้งมีต้นทุนการดำเนินการโดยประมาณถึง ๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณแผ่นดินที่ได้จากภาษีอากรของราษฎร หากมีประเด็นการแก้ไขที่ต้องทำประชามติบ่อยครั้งเกินไปจะเป็นภาระและสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในประเด็นที่สำคัญจริง ๆ เช่น ในหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ เท่านั้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการทำประชามติ

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นร่วมกันว่า สมควรมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ (๘) โดยยกข้อกำหนดที่ต้องทำประชามติ หากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ออก โดยไม่ต้องทำประชามติในประเด็นดังกล่าว

๓) ข้อเสนอให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ แล้ว

ผลการพิจารณาศึกษา

เมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ แล้ว การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งทำได้โดยง่ายขึ้น อาจนำไปสู่การแก้ไขในลักษณะพวกมากลากไปจากฝ่ายที่สามารถยึดกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตามมาก็จะเป็นประเด็นเพื่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม อีกทั้งเนื้อหาภายในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดที่ต้องแก้ไขเป็นจำนวนมาก และมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน การแก้ไขรายมาตราอาจทำได้ยากกว่าการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม ดังนั้น จึงสมควรให้มีการร่างขึ้นใหม่โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม มีกรรมาธิการบางท่านได้ให้ความเห็นแย้งว่า ควรใช้กลไกของรัฐสภาในการแก้ไขในบางมาตราที่เห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหา เพราะหากจะดำเนินการร่างใหม่หรือแก้ไขใหม่เกือบทั้งฉบับจะต้องใช้เวลาที่ยาวนาน

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ด้วยวิธีการดังนี้

(๑) จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน ทำหน้าที่ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่เกือบทั้งฉบับ ยกเว้นหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๒ พระมหากษัตริย์

(๒) จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หลังจากรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(๓) เงื่อนไขการดำรงอยู่ขององค์กรทางการเมืองต่างๆ เป็นไปตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญใหม่ที่ผ่านประชามติ

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

<u>หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ</u>

บทบัญญัติในหมวดนี้มี ๕ มาตรา คือ มาตรา ๒๕๗ ถึงมาตรา ๒๖๑ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อเป็นกลไกสำคัญให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องบัญญัติหลักการและกำหนดกรอบเวลาในการปฏิรูปอย่างชัดเจน รวมทั้งมีบทบังคับในตัวเองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายการปฏิรูป มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเด็นการปฏิรูปว่าต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างน้อยใน ๗ ด้านรวม ๓๒ ประเด็น มาตรา ๒๕๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกในการปฏิรูปในภาพรวม และบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ กำหนดกรอบการดำเนินการในเรื่องการปฏิรูปสองเรื่องที่เป็นรากฐานสำคัญ คือ การปฏิรูปกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิรูปการศึกษา โดยในมาตรา ๒๖๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกลไกในการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตำรวจเป็นการเฉพาะ และในขณะที่มาตรา ๒๖๑ ก็เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกลไกในการปฏิรูปการศึกษาไว้เป็นการเฉพาะอีกทางหนึ่งด้วย

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้แล้ว มีประเด็นความเห็น ดังนี้

๑) ปัญหาหลักการ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) การปฏิรูปประเทศ ในความหมายของการพัฒนาประเทศนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา หรือในความหมายของการทบทวนและปรับปรุงแนวทางการบริหารประเทศเมื่อประเทศประสบกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องดำเนินการ โดยที่ในนานาอารยประเทศ การดำเนินการดังกล่าวจะกระทำโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามที่หาเสียงไว้กับประชาชน หรือโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีกรอบมีกติกาที่เคารพต่อเสียงของประชาชน มีความเป็นประชาธิปไตย มีระบบการเมืองที่เปิดกว้างให้กับประชาชนทุกฝ่าย

ทว่าการปฏิรูปประเทศในความหมายที่พิจารณาอยู่ในคณะกรรมาธิการฯ กลับเป็นวาทกรรมที่ก่อตัวขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในหลายปีที่ผ่านมา ที่มีวาระแอบแฝงในการทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ณ ขณะนั้น และเป็นข้ออ้างของการทำรัฐประหาร การปฏิรูปประเทศที่ดำเนินการขึ้นเป็นผลพวงสืบเนื่องจากระบอบรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ควบคุมระบบการเมืองไว้ทั้งหมด มีวุฒิสภาและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศที่แต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สั่งการได้ หรือสนับสนุนการรัฐประหารเข้าไปดำรงตำแหน่งและแสวงหาผลประโยชน์ มีอำนาจมากแต่ความรับผิดชอบทางการเมืองต่ำ กลายเป็นการปฏิรูปเพื่อผลสัมฤทธิ์ของการรัฐประหาร

(๒) การปฏิรูปประเทศมีลักษณะเป็นนโยบาย (Policy) คือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ควรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และมีเนื้อหาที่แปรผันไปตามแต่เจตนารมณ์ของประชาชน มิได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Norm) ที่เป็นบรรทัดฐานที่มีความชัดเจนแน่นอน มีหลักการที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย และมีสภาพบังคับ การปฏิรูปประเทศจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ควรเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจในรัฐและรับรองหลักการสำคัญ เช่น สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความยุติธรรม หรือการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียม มากกว่าที่จะเป็นภาชนะบรรจุสารพัดเรื่องราวที่ผู้ร่างหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องการให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ เปลี่ยนแปลงได้ยาก

(๓) การนำแผนปฏิรูประเทศมาไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และให้มีกระบวนการกำกับให้เป็นไปตามแผนปฏิรูปประเทศนั้น เสมือนกับการเขียนนโยบายเอาไว้ล่วงหน้า และมีสถานะเหนือนโยบายของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง เพราะในระหว่างการหาเสียงนั้น พรรคการเมืองจะต้องทำสัญญาประชาคมเพื่อให้ประชาชนสนับสนุนนโยบายของตัวเอง และนโยบายนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาลในที่สุด แต่การกำหนดแนวทางปฏิรูปประเทศเอาไว้ จะส่งผลโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาลจากการเลือกตั้งทำให้ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน แต่มีวาระอย่างน้อยสองปี แต่สามารถวางแผนกำกับนโยบายได้ห้าปี ซึ่งยาวนานกว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งปกติเสียอีก การวางแนวทางเช่นนี้ เป็นการสร้างองค์กรเหนืออำนาจประชาชนในรูปแบบหนึ่ง เพราะสามารถกำหนดนโยบายเอาไว้ล่วงหน้าให้แก่รัฐบาลจากการเลือกตั้ง ทั้งยังอาจเป็นช่องทางให้ใช้การฟ้องร้องโดยอาศัยบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีสหรัฐอเมริกามีการใช้กฎหมายฟ้องร้องฝ่ายตรงข้ามจนไม่สามารถทำงานได้ เรียกว่าการใช้ไม้แข็งทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Hardball) คือใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายในเชิงเทคนิค เป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้าม โดยปราศจากความยับยั้งชั่งใจ ซึ่งในที่สุดสหรัฐอเมริกาก็เรียนรู้ว่าการรักษาฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองมากกว่าจะทำลายล้างด้วยการใช้ช่องทาง เทคนิคทางกฎหมาย แต่หันมาหาสาระสำคัญของการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากกว่า

นอกจากนี้ เมื่อกระบวนการในรัฐธรรมนูญยิ่งซับซ้อนมากขึ้น ก็เป็นการเปิดช่องให้นักเทคนิคทางกฎหมายมาผูกขาดการตีความเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศได้มากขึ้นด้วย

(๔) การปฏิรูปประเทศที่ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๑๖ ยังมีความซ้ำซ้อนกับหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนและความลักลั่นในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าบทบัญญัติในหมวด ๑๖ แตกต่างจากหมวดอื่นตรงที่มีลักษณะเป็นการขยายความให้กับยุทธศาสตร์ชาติเป็นการเฉพาะ

(๕) การกำหนดให้กฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศต้องพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๒๗๐ อาจเกิดความพยายามของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขยายขอบเขตอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของตัวเอง เช่น วุฒิสภาพยายามอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติที่ตนกำลังผลักดันนั้นเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศ เป็นต้น

(๖) มาตรา ๒๗๐ เป็นการลบล้าง (Overrule) ระบบกฎหมายของประเทศ เนื่องจากในระบบกฎหมายปกติ ร่างกฎหมายต้องเข้าสู่การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองโดยวุฒิสภา ซึ่งหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติยืนยันความเห็นชอบได้ แต่ตามมาตรา ๒๗๐ ส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรเสียสิทธิในการยืนยันความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) กรรมาธิการจำนวนมากเห็นว่าควรนำหมวดการปฏิรูปประเทศออกจากรัฐธรรมนูญ โดยอาจบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายประเภทอื่น หรือยกเลิกโดยสมบูรณ์ คงเหลือเพียงแผนการบริหารประเทศที่มีอยู่เดิม เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายของตัวเองได้อย่างเต็มที่

(๒) หากมีเนื้อหาการปฏิรูปใดที่ยังจำเป็นต้องบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ หรือหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

(๓) กรรมาธิการจำนวนหนึ่งเห็นว่าการปฏิรูปประเทศที่แท้จริงไม่ใช่การดำเนินการตามกรอบที่กำหนดโดยกฎหมาย แต่ควรกำหนดการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรมีโครงสร้างทางการเมืองที่เคารพต่อเสียงของประชาชน ยึดโยงต่อประชาชน รัฐบาลมีอำนาจบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่ได้รับเจตนารมณ์จากประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจว่าประเทศจะก้าวไปในทิศทางใด โดยไม่นำวาทกรรมการปฏิรูปประเทศมาบิดเบือนสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

(๔) ควรกำหนดหัวข้อการปฏิรูปให้ตรงกับปัญหาที่แท้จริง

(๕) การปฏิรูปประเทศควรมีกลไกหรือตัวเร่งที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ ให้เกิดการมีผู้นำซึ่งอาจเป็นรัฐบาลหรือรัฐสภาที่จะทำให้กระบวนการปฏิรูปเป็นไปอย่างจริงจัง

๒) กระบวนการปฏิรูปประเทศ/ปัญหาในทางปฏิบัติ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเพียงหนึ่งปี กลายเป็นกรอบที่บีบบังคับให้ต้องรีบเร่งจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศกันอย่างเร่งด่วน ทำให้อาจเกิดความหละหลวมและไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากเท่าที่ควร

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ชุดแรกที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ต่อมากรรมการลาออกเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองลาออกเหลือสองคน คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจลาออกเหลือสี่คน เป็นต้น จึงไม่สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปได้ และมีการตั้งกรรมการใหม่เข้าทดแทนในทุกชุด รวมถึงเพิ่งมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพิ่มเติมขึ้นมาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ ส่งผลให้ในความเป็นจริงการปฏิรูปประเทศเพิ่งเริ่มต้นขึ้น

ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ และเหลือเวลาอีกประมาณสองปีเท่านั้น ทั้งยังสร้างข้อกังขาว่าสองปีที่ผ่านมาไม่มีความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

(๓) ประเด็นปัญหาว่าการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ ของรัฐธรรมนูญ มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการห้าปี ซึ่งอาจนับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หมายความว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๕ จึงเป็นข้อสงสัยว่าเมื่อพ้นระยะเวลาแล้ว หมวดดังกล่าวจะยังมีอยู่หรือไม่ และหากยังมีร่างกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จะต้องทำอย่างไรต่อไป

ในขณะเดียวกัน วุฒิสภาชุดแรกที่มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ จะหมดวาระลงในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จึงเป็นข้อสงสัยว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิรูปประเทศไปก่อนหน้านั้นแล้ว วุฒิสภาจะยังมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่ หรือหากวุฒิสภาหมดวาระลงแล้ว องค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อร่างกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ (หากมี) ต่อไป

(๔) แผนการเกี่ยวกับการขับเคลื่อนประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีด้วยกัน ๓ ระดับ ได้แก่ ๑. ยุทธศาสตร์ชาติ ๒. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และ ๓. แผนปฏิบัติการ ซึ่งพบว่าในการดำเนินการตามแผนทั้งสามระดับยังมีความสับสน

มีปัญหาที่การปฏิรูปหลายเรื่องไม่ได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม เพราะแผนการปฏิรูปมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นไม่ประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในทันทีทันใด ยิ่งหากเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมีอยู่เดิมในชั้นของหน่วยงานที่จะยกร่าง ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงก็จะไม่สามารถดำเนินการได้ แม้จะมีการเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือ

นอกจากนี้ ในหมวดว่าด้วยการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แม้กำหนดไว้ชัดเจน แต่ภาครัฐไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดและกรอบระยะเวลาของหมวดดังกล่าว ในทางปฏิบัติมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานอื่นอยู่เพียงหน่วยเดียว

(๕) ตัวแทนจากวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ชี้แจงว่าการปฏิรูปประเทศดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) สำหรับวุฒิสภาชุดปัจจุบันได้ตั้งคณะกรรมาธิการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ขึ้นในเดือนตุลาคม ๒๕๖๑ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศให้บรรลุเป้าหมาย

ทั้งนี้ ยอมรับว่ายังมีจุดอ่อนเรื่องการติดตามเชิงเอกสารกับเชิงพื้นที่ และมีข้อติดขัดที่ไม่สามารถลงพื้นที่ได้ และรับว่าจะนำข้อเสนอของกรรมาธิการไปปรับปรุงการดำเนินงาน

(๖) การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุก ๓ เดือน ตามมาตรา ๒๗๐ เป็นข้อกำหนดที่ไม่สามารถปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพได้จริง เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำพอสมควร ทำให้แม้กระทั่งการรายงานซึ่งถือเป็นภารกิจขั้นต่ำสุดก็ยังไม่ทันเวลา และสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการให้เจ้าหน้าที่ธุรการของหน่วยงานมารายงานแต่เรื่องงานประจำเท่านั้น ทั้งยังสร้างภาระงานแก่ข้าราชการประจำ สิ้นเปลืองกำลังกับงานเอกสาร การจัดทำแผนและการจัดประชุมต่าง ๆ ที่เป็นงานส่วนเกิน แทนที่จะได้ปฏิบัติภารกิจอื่นให้เกิดผลลัพธ์ขึ้นจริง

(๗) การรายงานความคืบหน้าการปฏิรูปประเทศ มักหยิบยกผลผลิตหรือกิจกรรมเล็ก ๆ ย่อย ๆ มาอ้างว่าเป็นการปฏิรูปที่สำคัญ เช่น ยกสารคดี ๑ ชิ้น หรือแอพพลิเคชันเลือกตั้งท้องถิ่น ๑ โปรแกรม มาอ้างว่าเป็นกิจกรรมสำคัญด้านการเมืองในรอบ ๓ เดือน สาเหตุของปัญหาเกิดจากผู้มีอำนาจแม้มีกรอบใหญ่ที่กำหนดทิศทางประเทศ แต่เอาไปใช้โดยการให้หน่วยงานราชการคิดกิจกรรมที่สอดคล้อง แล้วผลิตออกมาให้เสร็จสิ้นไปเท่านั้น และกระทำเช่นนี้ตามกันมาโดยตลอด

(๘) การให้สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินผลของทั้งแผนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจต่างๆ รวมไปถึงงบประมาณรายจ่าย อาจเป็นภาระหน้าที่มากเกินกำลังบุคลากรของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนก่อให้เกิดความเสียหายในงานได้

สำหรับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองนั้นแม้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการแต่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในทุกเรื่อง สุดท้ายก็ต้องรวบรวมข้อเสนอจากหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านกลไกของระบบราชการ ทำให้การพัฒนาหรือการปฏิรูปประเทศขาดการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้กับแผนปฏิบัติราชการประจำของแต่ละหน่วยงานมากกว่าที่จะให้รัฐบาลให้ได้ริเริ่มอะไรใหม่ ๆ

(๙) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform - eMENSCR) เพื่อเป็นตัวช่วยแบ่งเบาภาระของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการคัดกรองและจัดระเบียบงานต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรติดตามตรวจสอบการปฏิรูปประเทศและการใช้งบประมาณ ซึ่งระบบดังกล่าวยังคงไม่แล้วเสร็จ และประสบปัญหาว่าหากผู้ใช้งานกรอกข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่จำเป็นเข้ามา ก็จะส่งผลต่อการประมวลผลด้วย จึงยังอาจต้องอาศัยบุคคลช่วยตรวจทานอีกทีหนึ่ง

(๑๐) รายละเอียดของแผนการปฏิรูปไม่ได้มีลักษณะเป็นงานยุทธศาสตร์ ไม่มุ่งตรงไปที่เป้าหมาย แต่กลับกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนในแต่ละเรื่องไว้ในแบบที่แทบจะปฏิบัติจริงไม่ได้ การดำเนินการจึงกลายเป็นแบบระบบราชการที่ติดขัดกับกรอบเวลาและกฎหมายที่ล้าหลังและไม่มีการใช้จริง ทำงานแบบแยกส่วน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ

(๑๑) การทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยาก ยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นลำดับสูงสุดกลับประกาศใช้ช้าที่สุด ทำให้ต้องปรับแผนการปฏิรูปประเทศและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามเพื่อให้สอดคล้องกัน สร้างความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการทำงานตามแผนดังกล่าว ต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศประชุมแล้วเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) แล้วจึงเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี (ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า) อีกทีหนึ่ง

(๑๒) มีความพยายามออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปจำนวนมาก แต่ขาดการบังคับใช้กฎหมาย หากรัฐบาลไม่ดำเนินการปฏิรูป หากหน่วยงานไม่ร่วมมือ ฝ่ายค้านก็ทำอะไรไม่ได้มากไปกว่าการอภิปราย

(๑๓) การถูกครอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลที่ควรเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายไม่มีความกล้าหาญพอที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์โลกปัจจุบันเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและพลิกผัน (Disruptive) นักวิชาการหรือนักวิจัยต่าง ๆ ถูกยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปจำกัดกรอบจนไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์

(๑๔) ในทางปฏิบัติ การจัดทำงบประมาณให้หน่วยงานซึ่งได้รับคำสั่งให้วางกรอบงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ กลับพบว่าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศมีหลายรุ่น (Version) เป็นของแต่ละกระทรวง สร้างความสับสนแก่ผู้จัดทำงบประมาณเป็นอย่างยิ่งว่าต้องยึดถือรุ่นใด แม้กระทั่งสำนักงบประมาณเองก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ สุดท้ายแล้วการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ จึงเป็นไปตามยถากรรม ไม่ได้มีหลักยึดอย่างจริงจัง

(๑๕) การปฏิรูปประเทศไม่ได้ถูกสื่อสารต่อสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ กลายเป็นเรื่องที่รับทราบความคืบหน้ากันเฉพาะในหมู่ผู้ที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อน เช่น วุฒิสภา เป็นต้น ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมไม่มากพอ จึงไม่ได้ร่วมรู้สึกถึงความคืบหน้าของการปฏิรูปประเทศ แผนการปฏิรูปประเทศกลายเป็นแค่ของคนที่ทำหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑๖) วิธีการปฏิรูปมีเพียงมิติเดียวคือการออกกฎหมาย แต่ละเลยการสร้างสำนึก สร้างค่านิยม ปฏิรูปการศึกษาและระบบคิด

(๑๗) ยังไม่เห็นการแก้กฎหมายเพื่อลดภาระ มีแต่ออกกฎหมายมากมายโดยไม่ดูว่าเพิ่มภาระหรือไม่ ยิ่งปฏิรูปรัฐราชการยิ่งใหญ่โต

(๑๘) หน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่บูรณาการฐานข้อมูลเข้าด้วยกัน เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นว่าหากบูรณาการกันแล้วจะเกิดข้อติดขัดมากมายที่ไม่เอื้ออำนวย

(๑๙) งานยุทธศาสตร์และการปฏิรูปประเทศเป็นงานที่มีชีวิต การไปเขียนข้อกำหนดทุกอย่างสุดท้ายแล้วอาจดำเนินการอะไรไม่ได้เลย เพราะไปติดขัดข้อกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ สิ่งสำคัญคือตั้งหลักการ ตั้งเป้าหมายไว้ แล้วค่อย ๆ ปรับไปสู่หลักการและเป้าหมายนั้น

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) กรรมาธิการจำนวนหนึ่งเห็นว่าควรยกเลิกหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศไปจากรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จสิ้นก็สิ้นสุดระยะเวลาการปฏิรูปประเทศแล้ว และหากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติก็เปล่าประโยชน์ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กรรมาธิการบางท่านเห็นว่ายังควรคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไว้ แต่ต้องปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินการทั้งหมด เพราะหากสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิรูปประเทศแล้วจะไม่สามารถใช้บังคับโดยรัฐธรรมนูญต่อไปได้

(๓) การปฏิรูปต้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ ควรมีบทบัญญัติในการกำกับว่าหากไม่ดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศแล้วจะเป็นอย่างไร เป็นบทบัญญัติที่บังคับได้กับรัฐบาลทุกชุด แผนการปฏิรูปแต่ละด้านควรมีการกำหนดเป้าหมายและหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน ตัวชี้วัดต้องไม่ใช่การชี้วัดเพียงผลผลิต (Output) ว่ามีโครงการที่ทำเสร็จสิ้นแล้วจำนวนเท่าไร แต่ต้องชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome)

ด้วยว่าก่อให้เกิดผลประโยชน์ในเชิงของการปฏิรูปอย่างไรบ้าง และต้องมีมาตรการ กลไก วิธีการที่ทำให้บรรลุผลจริง มีหน่วยงานที่ประเมินผลให้กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

(๔) วุฒิสภาควรวิเคราะห์และมีความเห็นต่อเนื้อหารายงานการปฏิรูปประเทศ ว่ามีคุณภาพมากน้อยเพียงใด สมควรปรับปรุงอย่างไร ทั้งรายงานประจำปี และรายงานประจำไตรมาส

(๕) กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าการนับ ๕ ปีของการปฏิรูปประเทศ ควรนับตั้งแต่รัฐบาลเข้ารับหน้าที่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ โดยไม่เริ่มนับใหม่หากมีการเปลี่ยนคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดการขยายเวลาออกไปไม่มีที่สิ้นสุด

(๖) การปฏิรูปประเทศควรคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ควรมีกระบวนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นตัวตั้ง โดยพิจารณาประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน กับปัญหาที่หน่วยงานเล็งเห็นว่าสังคมกำลังเผชิญหน้าอยู่ ที่ควรจะเร่งรัดปฏิรูป เพื่อให้ผลงานปรากฏชัด และได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากขึ้น

(๗) ควรมีการสื่อสารต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอถึงการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ว่าดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อวัตถุประสงค์อะไร มีความคืบหน้าอย่างไร มีอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อให้สังคมได้รับรู้และมีส่วนร่วมได้มากขึ้น มิใช่รับรู้กันแค่ภายในส่วนราชการ โดยอาจใช้ตัวอย่างจากต่างประเทศที่เปิดรับความคิดเห็นทุกช่องทางทั้งด้านบวกและด้านลบ คัดกรองสิ่งที่เป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อน แต่ไม่ปิดกั้นการร้องเรียนถึงปัญหาโดยทั่วไปของประชาชนแล้วเร่งตอบสนอง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการปฏิรูปประเทศเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต

(๘) ควรสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องการปฏิรูปประเทศต่อทั้งหน่วยงานราชการและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

(๙) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรออกแบบกลไกสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนไว้ในระบบ eMENSCR

๓) เนื้อหาของการปฏิรูปประเทศ/ประเด็นการปฏิรูปด้านต่าง ๆ

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

(๑) สถานการณ์โลกปัจจุบัน ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ คำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเองเป็นสำคัญที่สุด ลดการให้ความช่วยเหลือประเทศอื่น รวมถึงมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) ซึ่งแผนการปฏิรูปที่จัดทำมานั้นปรับปรุงล่าสุด เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๖๒ จึงไม่สอดรับกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรปรับปรุงอีกครั้ง ทั้งในด้านสาธารณสุข กฎหมาย และเศรษฐกิจ

(๒) ควรปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) โดยพิจารณาลดการพึ่งพาการส่งออกและการท่องเที่ยวมาสู่เศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของประชาชน

(๓) เนื้อหาสาระในเรื่องของการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ควรมีคณะทำงานเพื่อพิจารณากันอีกครั้งว่าที่กำหนดมาทั้งหมดนั้น ปัจจุบันสถานการณ์ของโลกและประเทศเปลี่ยนแปลงไป ควรจะมีการปฏิรูปในเรื่องใดบ้าง

(๔) การปฏิรูปประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การเงินการคลัง การเข้าถึงทรัพยากร ฯลฯ ต้องรื้อสร้างทั้งระบบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือการกำจัดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากการผูกขาด ตัดตอน ไม่กระจายโอกาสและทรัพยากรอย่างทั่วถึง

(๕) โครงสร้างงบประมาณตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ รายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นถึง ๒.๒ เท่า ขณะที่รายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นแค่ประมาณ ๑ เท่า เหตุเนื่องมาจากรัฐราชการที่ขยายใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการทหารที่มีจำนวนบุคลากรมากเกินความจำเป็น ในขณะเดียวกันการเก็บภาษีก็ไม่เป็นไปตามเป้า และการประเมินแนวโน้มทางเศรษฐกิจผิดพลาดทำให้มีความสุ่มเสี่ยงที่จะก่อหนี้สาธารณะมากเกินไป และไม่สามารถรักษาวินัยการคลังได้ จึงสมควรมีการปฏิรูปในเรื่องงบประมาณและการจัดเก็บรายได้

สิ่งที่ต้องทำคือลดจำนวนข้าราชการประจำลงโดยเร่งด่วน ลดรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยเร็ว โดยเฉพาะรายจ่ายของกองทัพอย่างไรก็ตาม เมื่อให้ราชการเป็นผู้จัดทำแผนการปฏิรูปย่อมเป็นการยากที่จะมีแผนในการลดจำนวนบุคลากรราชการลง

(๖) การปฏิรูปที่เกิดขึ้นไม่เห็นถึงความตั้งใจจริง และไม่ครอบคลุมทุกด้านหรือมุ่งไปยังจุดที่เป็นปัญหาแท้จริง เช่น เรื่องความเหลื่อมล้ำ โครงสร้างเศรษฐกิจ

(๗) ระบบราชการปัจจุบัน อ้างว่าจะมีระบบปกป้องบุคลากรจากการรังแกของผู้บังคับบัญชา แต่ในความเป็นจริงมีเพียงให้ร้องเรียนการทุจริตที่ผู้ร้องเรียนก็ยังได้รับผลกระทบอยู่ดี

(๘) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมพยายามห้ามนำเรื่องการเมืองมายุ่งเกี่ยว แต่ผลสัมฤทธิ์กับประชาชนยังไม่เห็นเป็นรูปธรรม

มีความพยายามปฏิรูปโดยไปเน้นย้ำแต่กับการปฏิรูปตำรวจ แต่ไม่ได้กล่าวถึงการปฏิรูปผู้พิพากษาและอัยการ รวมถึงไม่มีการดำเนินการกับผู้ที่ละเมิดรัฐธรรมนูญ เช่น ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๖๑ หรือการแถลงนโยบายโดยไม่ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ตามมาตรา ๑๖๒

(๙) ในหลายครั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าไม่มีการกำหนดว่ากระบวนการต่อไปเป็นอย่างไร เช่น จะต้องร่างกฎหมายใหม่ หรือดำเนินการในประการอื่นใด จึงควรกำหนดกระบวนการภายหลังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยอาจตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ หรือบัญญัติไว้ในหมวดการปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญ

๑๐) การปฏิรูปการศึกษา ความคาดหวังของผู้ประกอบการยุคปัจจุบันคือต้องการผู้ที่ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงได้ มิใช่คาดหวังประกาศนียบัตร แต่แผนการปฏิรูปยังคงกล่าวถึงแต่เรื่องโครงสร้างครู อาชีพ หนี้สินต่างๆ ซึ่งควรไปบัญญัติไว้ในกฎหมายมากกว่า จึงเป็นแผนการปฏิรูปที่ไม่ทันต่อความเป็นไปของโลก

ปัจจุบันการเรียนออนไลน์เป็นที่น่าเชื่อถือมากขึ้น แต่หลายครอบครัวกลับไม่มีฐานะดีพอจะซื้อคอมพิวเตอร์หรือบริการอินเทอร์เน็ตเพื่อเสริมสร้างความรู้

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมควรร่วมมือกับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงต่าง ๆ เพื่อบูรณาการระบบการเรียนการสอนออนไลน์

การศึกษา ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเอกชนกับภาครัฐ ควรมีมาตรการที่สามารถคัดครูที่มีคุณภาพเข้ามา คัดครูที่ไม่มีคุณภาพออกไปจากระบบได้

(๑๑) การปฏิรูปเศรษฐกิจ นวัตกรรมที่เคยถูกทำให้ผิดกฎหมายกลับกลายเป็นแนวโน้มการพัฒนาของโลก เช่น สกุลเงินดิจิทัล หรือบางนโยบายกลับสร้างความถดถอยแก่การปฏิรูปเสียเอง เช่น การควบคุมช่องทางอินเทอร์เน็ตให้เหลือช่องทางเดียว (Single Gateway) โดยอ้างวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคง การปฏิรูประบบภาษี อ้างว่าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่สิ่งที่กระทำจริงกลับเป็นการเก็บภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือนแต่กับคนจน กับหน่วยงานท้องถิ่น หรือการสร้างระบบสหกรณ์ก็เป็นได้เพียงการถ่วงดุลที่เล็กน้อย ทว่าการผูกขาดตัดตอนยังไม่ได้รับการแก้ไข

(๑๒) การปฏิรูปพลังงาน ยังมีการผูกขาดให้ผู้ได้รับสัมปทานหาประโยชน์ได้เพียงผู้เดียว ในสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ไม่มีใครที่ได้สัมปทานในการทำแอลกอฮอล์จะนำแอลกอฮอล์มาพัฒนาแล้วแจกประชาชนในยามวิกฤติ

เรื่องไฟฟ้าชุมชนจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้มีสหกรณ์ เพื่อเป็นการกระจายโอกาสให้กับคนให้กับชุมชน ไม่ผูกขาดกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

(๑๓) การปฏิรูปด้านการเมือง ประสบปัญหาได้รับจัดสรรงบประมาณ ๕ ด้าน เพียง ๒๒๗.๗ ล้านบาท หรือเฉลี่ยด้านละ ๔๔.๘๗ ล้านบาท อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน บางเรื่องไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริง เช่น เรื่องการให้ความรู้กับประชาชน หรือเรื่องกลไกในการกำหนดความรับผิดชอบของนักการเมืองในการประกาศนโยบายที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่าและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน มีการผลักให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงไม่มีหน่วยงานใดมีศักยภาพพอที่จะปฏิบัติภารกิจนี้ได้ในช่วงระหว่างการหาเสียง

ในการดำเนินการปฏิรูปด้านดังกล่าว สิ่งที่ประชาชนต้องการคือ เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความยุติธรรม ดังนั้น ควรยืนยันหลักการเหล่านี้ให้หนักแน่น มิใช่พยายามยกข้อติดขัดต่าง ๆ ในรายละเอียดขึ้นมาเป็นอุปสรรค

(๑๔) กฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่ากลายเป็นทำให้ประชาชนที่เลี้ยงสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงได้ ต้องไปแจ้งขออนุญาตหลายขั้นตอน สร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน

(๑๕) การปฏิรูปด้านกฎหมาย เรื่องการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่จำเป็น หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิต (Regulatory Guillotine) รัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เคยประกาศว่าจะดำเนินการ แต่ปัจจุบันไม่เห็นถึงความคืบหน้า เป็นที่น่าเสียดายต่องบประมาณจำนวนมหาศาล

(๑๖) การพัฒนาคน ประสบความล้มเหลว อัตราคดีต่าง ๆ ทั้งคดีทั่วไปและคดีทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น ประชาชนประสบความยากจนและก่ออาชญากรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การท่องเที่ยวประสบความล้มเหลว

(๑๗) การปฏิรูปตำรวจ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ต้องเสร็จสิ้นใน ๑ ปี ปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎหมายตำรวจออกมา

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

(๑) ควรให้อิสระและเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนที่ทำมาหากิน ลดข้อติดขัดทางกฎหมายในการจะประกอบการต่างๆ ให้ประชาชนคนตัวเล็กตัวน้อยทำมาหากินได้ ไม่กลายเป็นภาระแก่ประเทศ

โดยกรรมาธิการท่านหนึ่งเสนอให้ปลดปล่อยประชาชนจากพันธนาการของระบบราชการที่ต้องขออนุญาตต่าง ๆ นานา เป็นเวลา ๓ ปี โดยให้ทำคำรับรองว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีเจ้าหน้าที่คอยกำกับดูแล ในขณะเดียวกันก็ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ไม่ได้จริง ที่ทำให้เกิดการวิ่งเต้นหรือใช้เส้นสาย ร่วมมือกันระหว่างผู้คุมกฎระเบียบ ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค และส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวในหมู่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อดูแลกันเองให้เกิดมาตรฐาน สร้างอำนาจต่อรองในตลาด และส่งเสียงเรียกร้องไปยังภาครัฐ ส่วนรัฐมีหน้าที่หาตลาดและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ

นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปลดเปลื้องภาระและเสริมสร้างพลังให้ประชาชนบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) การปฏิรูปต้องเริ่มต้นที่ตัวเองเป็นตัวตั้ง มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้ทฤษฎีต่างประเทศเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องคำนึงถึงพื้นฐานของประเพณีวัฒนธรรมของประเทศไทยด้วย ควรนำเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ มาบรรจุในแผนการปฏิรูปประเทศด้วย

(๓) ประเทศไทยประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และมีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรงได้ การปฏิรูปจึงควรพิจารณาถึงกลไกการขจัดความขัดแย้งด้วยสันติวิธีด้วย

(๔) ความสงบเรียบร้อยต้องเกิดจากประชาชนใช้เสรีภาพระดมสติปัญญาเพื่อกำหนดนโยบายความมั่นคงร่วมกันตามวิถีทางของประชาธิปไตย ไม่ใช่การยึดถือความสงบเรียบร้อยเฉพาะในแบบฉบับของทหารหรือตำรวจ

◆ ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

<u>บทเฉพาะกาล</u>

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิ่งที่ต้องปฏิบัติในช่วงการเปลี่ยนผ่านของการเริ่มใช้รัฐธรรมนูญ โดยจะมีผลการบังคับใช้ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความราบรื่นต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีทั้งสิ้น ๑๘ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๗๙ มีประเด็นปัญหาที่ถกเถียงในคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพียง ๕ มาตรา คือ มาตรา ๒๖๙ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ โดยมีข้อสรุปรายงานเรียงตามมาตรา ดังนี้

๑) มาตรา ๒๖๙

บทบัญญัติมาตรา ๒๖๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในระยะ ๕ ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจาก ๓ ส่วนคือ จากการสรรหาและคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน ๑๙๔ คน มาโดยตำแหน่ง ๖ คน และมาจากกระบวนการเลือกตามมาตรา ๑๐๗ แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกในขั้นสุดท้ายอีก ๕๐ คน

<u>ผลการพิจารณาศึกษา</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีการอภิปรายถึงองค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลและเห็นว่า มีปัญหาดังนี้

(๑) กระบวนการสรรหา ตามมาตรา ๒๖๙ (๑) ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้เชื่อได้ยากว่าจะมีความเป็นกลางทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถได้บุคคลที่มีความรอบรู้ มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความหลากหลายทางอาชีพอย่างแท้จริง แต่กลับได้อดีตข้าราชการทหาร ตำรวจ ถึง ๑๐๔ นาย และได้พลเรือนที่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในฐานะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และบุคคลที่เคยร่วมรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) บทบาทของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีค่อนข้างมาก นับแต่การร่วมลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี การลงมติเลือกองค์กรอิสระ การกำกับการทำงานของรัฐบาลในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ หากผู้ที่ทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับผู้นำรัฐบาลคนปัจจุบันที่มีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา การทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาลจะเป็นไปได้ยาก

(๓) การมีวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีข้อครหาในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง เป็นการสร้างความไม่ชอบธรรมและทำให้เกิดการต่อต้านรัฐธรรมนูญ

(๔) ที่มาและอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันขัดกับหลักประชาธิปไตยและทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง

(๕) ในวาระเริ่มแรกสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากกระบวนการเลือกตามมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวนห้าสิบคน ซึ่งพบว่ากระบวนการในการเลือกเกิดปัญหาความไม่โปร่งใส ทำให้เห็นความบกพร่องของวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาการกำหนดอาชีพในบางอาชีพอาจไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

(๖) วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำมาใช้กับการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนห้าสิบคนตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ (๑) (ก) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จากการศึกษาพบปัญหาในการเลือกตั้งแต่ระดับอำเภอ และขณะเดียวกันข้อมูลเชิงประจักษ์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการแบ่งกลุ่มอาชีพ การจำแนกกลุ่มอาชีพ การกำหนดให้มีการเลือกในระดับอำเภอ จนถึงขั้นตอนการเลือกในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้นควรนำมาใช้ต่อไปหรือไม่

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นแยกเป็น ๒ แนวทางคือ

แนวทางที่ ๑ เห็นสมควรยกเลิกวุฒิสภาที่ได้มาตามบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๙ และให้วุฒิสภามาจากวิธีการปกติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในมาตรา ๑๐๗

แนวทางที่ ๒ ให้วุฒิสภาชุดปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนครบวาระห้าปี แต่อาจมีการปรับในเรื่องบทบาท หน้าที่และอำนาจ เช่น บทบาทในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี หน้าที่และอำนาจในการติดตาม กำกับการทำงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการปฏิรูปประเทศ

๒) มาตรา ๒๗๐

บทบัญญัติมาตรา ๒๗๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยที่ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน และในวรรคสองที่ระบุถึงร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) คณะกรรมาธิการวิสามัญได้อภิปรายในประเด็นปัญหาดังกล่าว และยังได้มีการเชิญตัวแทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวแทนจากคณะกรรมาธิการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา และตัวแทนจากคณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร มาร่วมให้ความเห็นกับกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว โดยมีความเห็นร่วมกันว่ากรอบเวลาที่คณะรัฐมนตรีต้องรายงานผลการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาทุกสามเดือนนั้น เป็นระยะเวลาที่สั้นและยากต่อการปฏิบัติและการกำกับติดตาม

(๒) ประเด็นการให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาทำหน้าที่พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปนั้น เป็นเรื่องที่มีปัญหาในการตีความว่ากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปและกระบวนการเร่งรัดให้พิจารณาร่วมครั้งเดียวในที่ประชุมรัฐสภานั้น เป็นการลดบทบาทหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย ตลอดจนเป็นการก้าวก่ายจากฝ่ายรัฐบาลเนื่องจาก

วุฒิสภาชุดนี้ตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติและบทบาทในการทำงานที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้มิได้มีความเป็นกลางทางการเมืองแต่เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล

(๓) มาตรา ๒๗๐ ที่กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้รัฐสภาทราบทุกสามเดือน แต่ปรากฏว่าประชาชนไม่รับรู้หรือรับทราบการดำเนินการปฏิรูปประเทศแต่อย่างใด

(๔) ที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีกลับเพิกเฉยในการส่งรายงานการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดไว้ ทำให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีละเลยที่จะปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการรายงานความคืบหน้าการดำเนินการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาทุกสามเดือน ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถกำกับติดตามการดำเนินการในการปฏิรูปประเทศของคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกช่วงสามเดือนอาจเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ทำให้การรายงานการดำเนินการปฏิรูปประเทศของส่วนราชการต่อคณะรัฐมนตรีมีข้อมูลที่ไม่เป็นประโยชน์มากนัก

(๕) มาตรา ๒๗๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากในหลักการของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขมาตรา ๒๗๐ ดังนี้

(๑) ยกเลิกมาตรา ๒๗๐ วรรคหนึ่ง หรือแก้ไขขยายเวลาการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรายงานต่อรัฐสภา ตามวรรคหนึ่ง เป็นทุกหกเดือน

(๒) ตัดข้อความในวรรคสองและวรรคที่เกี่ยวข้อง ออกไปทั้งวรรค ให้การออกกฎหมายทุกฉบับเป็นไปตามกระบวนการปกติของรัฐสภา

(๓) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗๐ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๗ การปฏิรูปประเทศ

๓) มาตรา ๒๗๑

บทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมโทษ หรือองค์ประกอบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ เฉพาะเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น มีผลให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิด หรือไม่ต้องรับโทษ โดยร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่ามีผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างร้ายแรง และมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ไม่ควรมีกระบวนการออกกฎหมายที่มีเงื่อนไขและขั้นตอนที่แตกต่างไปจากกระบวนการออกกฎหมายโดยปกติ และเห็นว่ากลไกการพิจารณาที่ออกแบบไว้ให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงไปผ่านวุฒิสภานั้นมีความเหมาะสมแล้ว

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า ควรยกเลิกมาตรา ๒๗๑

๔) มาตรา ๒๗๒

บทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีที่ได้กำหนดว่าในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) วุฒิสภาชุดปัจจุบันไม่มีความยึดโยงกับประชาชนและเป็นการจำกัดอำนาจของประชาชน เนื่องจากการออกแบบกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้าย อีกทั้งในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหนึ่งในผู้ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การทำหน้าที่ของวุฒิสภาจึงเชื่อได้ยากว่าจะวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

(๒) บทบาทของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้มีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ จึงไม่ควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมืองและการออกเสียงลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีถือเป็นการฝักใฝ่พรรคการเมือง

(๓) บทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นมาจาก “คำถามพ่วง” ในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดแจ้งในการใช้เป็นเครื่องมือสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(๔) วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่ควรให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรี และหากในอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ยังให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองได้

ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นแยกเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ เป็นเสียงส่วนใหญ่ สมควรยกมาตรา ๒๗๒ ออกทั้งมาตรา โดยให้การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี กระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามที่เคยดำเนินการในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา

แนวทางที่ ๒ เป็นเสียงส่วนน้อย ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมาตรา ๒๗๒ เนื่องจากการให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นการบังคับใช้ชั่วคราวในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านและได้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีไปแล้ว

๕) มาตรา ๒๗๙

บทบัญญัติมาตรา ๒๗๙ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้การรับรองความชอบธรรมของบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับ ในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ที่กำหนดให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติ ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าวให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่ง ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

และในวรรคสอง ที่ระบุให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

ผลการพิจารณาศึกษา

(๑) การมีมาตราดังกล่าวเป็นการทำให้ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีสถานะอยู่เหนือกฎหมายอื่น ๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภายังสามารถถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งหากในภายภาคหน้า ในกรณีที่พบว่ามีการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือหากมีกรณีที่พบภายหลังว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ การมีมาตราดังกล่าวจะเป็นการรับรองความถูกต้องซึ่งไม่สมควร มาตราดังกล่าวขัดหลักประชาธิปไตยและทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(๒) มาตรา ๒๗๙ มีข้อความที่ขัดแย้งกับสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ในเรื่องสิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ ประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๓) การบัญญัติรับรองบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจกระทบต่อหลักการที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภท คือ สิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่มีข้อจำกัด สิทธิเสรีภาพที่มีกฎหมายจำกัดไว้แล้ว และสิทธิเสรีภาพที่จะต้องมีการตรากฎหมายจำกัดต่อไป ดังนั้น หากไม่ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งสามประเภทดังกล่าวถูกจำกัดโดยประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้

ขณะที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่พิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และผ่านการลงพระปรมาภิไธยแล้ว ยังสามารถถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ แต่บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติกลับเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งเป็นการทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือไม่มีการนำรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมาบังคับใช้กับบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งหมด

(๔) การมีมาตราดังกล่าว เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ประกาศ สามารถตรวจสอบได้ว่า การใช้อำนาจรัฐในขณะนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การมีมาตราดังกล่าวเป็นการไปรับรองประกาศ คำสั่งที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และไม่สมควรเป็นบทเฉพาะกาลเนื่องจากไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด

อย่างไรก็ตาม มีกรรมาธิการจำนวนหนึ่งเห็นว่า การยกเลิกมาตรา ๒๗๙ อาจเป็นปัญหาเนื่องจากมีการออกประกาศ คำสั่ง ต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งจะมีผลกระทบทางกฎหมายตามมาและหากฉบับใดมีปัญหาก็สามารถใช้กระบวนการแก้ไขโดยออกเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา หรือใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีได้ และการยกเลิกมาตราดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชนถึงขั้นชุมนุมประท้วง

<u>ข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็น เป็น ๒ แนวทาง คือ

<u>แนวทางที่ ๑</u> ให้ยกเลิกมาตรา ๒๗๙ เพราะมาตราดังกล่าว เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ประกาศ สามารถตรวจสอบได้ว่า การใช้อำนาจรัฐในขณะนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การมีมาตราดังกล่าวเป็นการไปรับรองประกาศ คำสั่งที่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

<u>แนวทางที่ ๒</u> ให้คงมาตรา ๒๗๙ ไว้ เนื่องจากมีการออกประกาศคำสั่งต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งจะมีผลกระทบทางกฎหมายตามมาและหากฉบับใดมีปัญหาก็สามารถใช้กระบวนการแก้ไขโดยออกเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา หรือใช้คำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีได้ และการยกเลิกมาตราดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชน ถึงขั้นชุมนุมประท้วง

◆ **ผลการศึกษาและความเห็นของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

รายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในบทเฉพาะกาล ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น และคณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข

ข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ระบบกฎหมายของประเทศที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเป็นระบบกฎหมายแบบ “ควบคุม” ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจพิจารณาอนุญาตในการดำเนินการต่าง ๆ ของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนที่มิได้มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศที่จำเป็นจะต้องให้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบจากภาครัฐ ทำให้เกิดความล่าช้าในการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือในการประกอบอาชีพของประชาชนไม่ทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการค้าในปัจจุบันที่ต้องการความรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อในปัจจุบันประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) และเป็นปัญหาเรื่องอำนาจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่มีการดำเนินการในลักษณะเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ดังกล่าว

บรรดากฎหมายที่ตราขึ้นมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ล้วนแล้วแต่เน้นการกำหนดให้อำนาจเต็มแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอประกอบธุรกิจหรือประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพต่าง ๆ ของประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเช่นว่านี้จึงจำเป็นต้องแก้ไขบรรดากฎหมายดังกล่าวที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจากระบบ “ควบคุม” ให้เป็นระบบ “กำกับดูแล” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐพึงที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ของทุกกระทรวงและทุกหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ระบบกฎหมายที่เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินหน่วยงานของรัฐปัจจุบันก็ยังเป็นรูปแบบแบ่งแยกไปตามกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในแต่ละกระทรวง ทั้ง ๆ ที่ในบางกรณีนั้นประชาชนจะต้องติดต่อขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงอื่นด้วย แต่เป็นข้อมูลที่ในความเป็นจริงแล้วไม่อยู่ในถ้อยความรู้ของประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าหรือปัญหาการกระทำผิดกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับคำขออนุญาตประกอบธุรกิจหรือประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนหรือคำขออนุญาตอื่น ๆ ควรเป็นผู้ประสานแจ้งให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจหรือการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพหรือคำขออื่น ๆ นั้น ให้ทราบถึงคำขอนั้นของประชาชน เพื่อพัฒนาให้เกิดรูปแบบการอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนอย่างแท้จริงในรูปแบบ “การติดต่อราชการ ณ จุดเดียว” หรือ “One Stop Service” อันจะทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างแท้จริง

ในเรื่องหลักประกันในกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าควรมีรายละเอียดในการกำหนดอำนาจหน้าที่รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม คุมขัง การสอบสวน การฟ้องคดี และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย รวมทั้งควรกำหนดเรื่องสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมาย และสิทธิในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะมากกว่าเพียงการกำหนดไว้เป็นหลักการคร่าว ๆ ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเช่นที่ปฏิบัติกันมาในการร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ด้วย นอกจากนั้น ควรพิจารณากำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการกล่าวหาฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดกฎหมายได้เพื่อเป็นการป้องกันการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

นอกจากนั้น ปัจจุบันมักจะมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการเสียชีวิตของนักโทษหรือผู้ต้องขังหรือผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกควบคุมตัวของพนักงานสอบสวน ว่าเกิดจากการกระทำหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ รวมทั้งการเสียชีวิตที่ผิดธรรมชาติในหลายกรณี โดยเฉพาะที่เกิดจากการวิสามัญฆาตกรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนด้วย

โดยมีรายละเอียดความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) การปฏิรูประบบกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายของรัฐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสาม บัญญัติไว้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน” ซึ่งรูปแบบของระบบกฎหมายเช่นว่านี้คือรูปแบบของการ “กำกับดูแล” มิใช่รูปแบบ “ควบคุม” เช่นที่ยึดถือมาในอดีต แต่บทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสามนี้ ใช้กับกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นมาก่อนและมีผลบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งในความเป็นจริงปรากฏว่ากฎหมายจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นไว้ในอดีตและยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเหล่านี้ที่ยังคงเป็นกฎหมายในระบบเดิมที่เป็นกฎหมายแบบ “ควบคุม” จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสามดังกล่าว และยังคงมีผลบังคับใช้ในรูปแบบของการที่จะต้องขออนุญาตอย่างเต็มรูปแบบเช่นเดิมทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือจากคณะกรรมการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีกฎเกณฑ์กติกามากมาย รวมทั้งกำหนดให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติอย่างมาก จนทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการออกใบอนุญาตและยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการเรียกรับผลประโยชน์ได้โดยง่าย อีกทั้งกฎหมายลักษณะดังกล่าวยังกระจายอยู่ในหลายส่วนราชการและหลายหน่วยงานของรัฐ เป็นการยากที่จะตรวจสอบแก้ไขให้แต่ละส่วนราชการหรือแต่ละหน่วยงานของรัฐนั้นปรับเปลี่ยนแก้ไขรูปแบบการบังคับตามกฎหมายนั้นให้ลดการกำหนดให้ต้องขออนุญาตเพราะคือการลดอำนาจของตนเองลง ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายของรัฐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม จะบัญญัติหลักเกณฑ์เช่นว่านั้นไว้แต่ก็เป็นการยากที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง

ดังนั้น หากรัฐประสงค์จะให้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายของรัฐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ดังกล่าวอย่างแท้จริงและจริงจังแล้ว รัฐควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอให้รัฐตราเป็นกฎหมายขึ้นใหม่ให้เป็นระบบกฎหมายแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นการเฉพาะ หรือหากการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นภาระงบประมาณของประเทศ ก็อาจจัดตั้งเป็นรูปแบบของคณะกรรมการได้ก่อน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็อาจจะกระทำได้

ยิ่งกว่านั้น ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID–19) ที่ประชาชนต้องการความคล่องตัวและความรวดเร็วในการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าสถานการณ์เช่นว่านี้จะยังคงเป็นสภาวการณ์สำคัญของประเทศต่อไปเป็นเวลานาน หากยังคงใช้กฎหมายในระบบ “ควบคุม” เช่นเดิมต่อไปแล้ว ย่อมจะเป็นอุปสรรคแก่การประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันจะส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศและการดำรงชีพของประชาชนได้อย่างมาก

ดังนั้น หลักเกณฑ์ในเรื่องระบบกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม จึงควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศให้เป็นระบบกฎหมายแบบ “กำกับดูแล” ให้มากและโดยเร็วที่สุด โดยควรบัญญัติเพิ่มเติมให้รัฐพึงต้องแก้ไขกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทุกฉบับรวมทั้งกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรือการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพใด ๆ ของประชาชน

ที่ไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศ ให้เป็นรูปแบบที่ให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพนั้น ๆ ไว้เป็นหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ประชาชนผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพนั้น ๆ สามารถทราบหลักเกณฑ์ได้ล่วงหน้า และเพื่อให้ประชาชนสามารถประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพนั้น ๆ ได้ทันทีโดยเพียงแต่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์กลางดังกล่าว เสร็จแล้วให้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ทราบถึงการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพของตนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นมาตรวจสอบความถูกต้องในภายหลัง ซึ่งหากพบข้อผิดพลาดก็ให้แจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือกิจการนั้นแก้ไขข้อผิดพลาดนั้นให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ ปฏิรูประบบกฎหมายให้เกิดการเปลี่ยนสถานะและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ จากระบบที่เป็น “ผู้ควบคุม” มาเป็นระบบที่เป็น “ผู้กำกับดูแล” เช่นนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวและความรวดเร็วในการประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพของประชาชน และยังเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายได้มากขึ้น อันจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น การประกอบธุรกิจหรือกิจการหรืออาชีพบางประเภทตามระบบกฎหมายแบบ “ควบคุม” ที่เป็นรูปแบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ประชาชนผู้ยื่นขอรับอนุญาตไม่อาจทราบได้ว่านอกจากจะต้องขออนุญาตหรือต้องดำเนินการตามกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังคงต้องดำเนินการหรือขออนุญาตเพิ่มเติมต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายหลักย่อมอยู่ในสถานะที่สามารถรู้ถึงกฎระเบียบหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ดีกว่าประชาชน ดังนั้น จึงควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายหลักดังกล่าวที่จะต้องประสานหรือส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอื่นนั้นด้วย เช่นนี้จึงจะเป็นการ “บริการประชาชน” ในลักษณะ “การติดต่อราชการ ณ จุดเดียว” หรือ “One Stop Service” อันจะทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างแท้จริงด้วย ซึ่งในส่วนนี้รัฐอาจจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายใหม่เป็นกฎหมายกลางสำหรับบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น เป็นการทั่วไปหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของแต่ละหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดังกล่าวก็ได้ แต่การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เป็นกฎหมายกลางน่าจะทำให้เกิดความคล่องตัวและมีความเป็นระบบมากกว่า ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ”

๒) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่ฉบับแรก พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ล้วนแต่บัญญัติสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและหลักประกันความเป็นธรรมและความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนไว้เพียงเล็กน้อย โดยนำไปบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วย “สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย”

คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า ควรมีรายละเอียดในการกำหนดอำนาจหน้าที่รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม คุมขัง การสอบสวน การฟ้องคดี และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย รวมทั้งควรกำหนดเรื่องสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายและสิทธิในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะมากกว่าเพียงการกำหนดไว้เป็นหลักการคร่าว ๆ ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเช่นที่ปฏิบัติกันมาในการร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับที่ผ่านมารวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ด้วย นอกจากนั้นควรพิจารณากำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการกล่าวหาฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดกฎหมายได้เพื่อเป็นการป้องกันการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจการใช้ดุลพินิจ ซึ่งหากไม่สามารถตรวจสอบเหตุหรือเหตุแห่งการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมนั้น ๆ ได้แล้ว ก็เป็นการง่ายที่จะมีการใช้ดุลพินิจที่เป็นการเอื้อประโยชน์หรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดโดยปราศจากการตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งของการทุจริตประพฤติมิชอบ และจะทำให้ “อำนาจเงิน” อยู่เหนือกระบวนการยุติธรรม อันจะเป็นสาเหตุให้ประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ดังนั้น จึงควรพิจารณากำหนดแนวทางการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ที่ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรมในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ระดับต้น คือ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการ เช่นให้อำนาจรัฐที่จะสามารถตั้งคณะกรรมการกลางที่เป็นอิสระขึ้นมาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ดำรงตำแหน่งเช่นว่านั้น และหากพบการกระทำความผิดหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตแล้วก็ให้คณะกรรมการกลางนั้นมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ได้ และควรจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้บุคคลเช่นว่านี้ต้องพ้นตำแหน่งทันทีเมื่อพบการกระทำความผิดเพื่อเป็นหลักประกันให้สังคมและประชาชนเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี และควรมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงทั้งในด้านบริหารและทางอาญา กล่าวคือต้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องสงสัยในพฤติกรรมหรือการใช้ดุลพินิจพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เป็นการชั่วคราวระหว่างการตรวจสอบหรือการสอบสวนโดยคณะกรรมการกลางดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และเมื่อพบว่ากระทำความผิดจริงก็ต้องมีโทษอาญาที่สูงกว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้นในกรณีทั่วไป เป็นต้น

ในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนนั้น ปัจจุบันมีการเสียชีวิตของนักโทษหรือผู้ต้องขังหรือผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกควบคุมตัวของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมาก และมักจะมีข้อสงสัยว่าเกิดจากการกระทำของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีการเสียชีวิตที่เกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

หรือที่เรียกว่า “วิสามัญฆาตกรรม” ซึ่งเปรียบเสมือนการลงโทษประหารชีวิตผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนอกกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศด้วย

คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นควรให้เพิ่มบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยควรบัญญัติเพิ่มหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่า

“เมื่อปรากฏแน่ชัด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในการควบคุมของเจ้าพนักงาน ในการชันสูตรพลิกศพหรือการหาสาเหตุการตาย ให้ศาลสั่งให้ผู้มีความรู้ความสามารถทางการแพทย์และผู้มีประสบการณ์อื่นที่เหมาะสมแก่กรณี เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพหรือหาสาเหตุการตายให้เกิดความยุติธรรมและรวดเร็ว”

๓. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้พิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาการบังคับใช้หรือความไม่สมบูรณ์ รวมทั้งหลักการและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในแต่ละประเด็นปัญหา โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีข้อสังเกต ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาการบังคับใช้หรือความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้ส่วนท้ายในแต่ละประเด็น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นควรมีข้อสังเกตที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ควรทราบหรือควรปฏิบัติ ดังนี้

๓.๑ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ควรนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณา เช่น คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนั้น ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และช่องทางอื่น เพื่อเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ และประชาชนที่สนใจได้นำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการต่อไปด้วย

๓.๒ คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ (๑) ควรนำข้อมูลการศึกษาประเด็นปัญหาการบังคับใช้หรือความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ไปประกอบการพิจารณาในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ มาเพื่อโปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

(นายทศพล เพ็งส้ม)
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ



รายงานการประชุม
ชวเลข (แยกรายบุคคล)



สารบัญ

		หน้า
หมวด ๓	สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย	๑
หมวด ๔	หน้าที่ของปวงชนชาวไทย	๒๕
หมวด ๕	หน้าที่ของรัฐ	๒๘
หมวด ๖	แนวนโยบายแห่งรัฐ	๓๐
หมวด ๗	รัฐสภา	๕๐
หมวด ๘	คณะรัฐมนตรี	๑๑๕
หมวด ๙	การขัดกันแห่งผลประโยชน์	๑๒๔
หมวด ๑๐	ศาล	๑๒๕
หมวด ๑๑	ศาลรัฐธรรมนูญ	๑๓๐
หมวด ๑๒	องค์กรอิสระ	๑๕๑
หมวด ๑๓	องค์กรอัยการ	๑๗๘
หมวด ๑๔	การปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๗๙
หมวด ๑๕	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	๒๖๑
หมวด ๑๖	การปฏิรูปประเทศ	๓๖๗
บทเฉพาะกาล		๔๑๒

รายงานการประชุมชวเลข

หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

"ผมขออนุญาตฝากต่อไปด้วยแล้วกัน ที่ท่านปกรณ์พูดนี่ตอนที่ผมเรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่สหรัฐเขาก็เอาตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐคือมาเป็นแนวทางของคำว่าประชาธิปไตย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเราก็ยอมรับว่าเป็นแม่บทของระบอบประชาธิปไตยคู่กับอังกฤษ อะไรนี่นะครับ เขาก็สอนว่าคำว่าประชาธิปไตยไม่ใช่รู้แต่สิทธิของตัวเอง แต่ต้องรู้จักการใช้สิทธิและรู้จักสิทธิของคนอื่นและกรอบการใช้สิทธิของตัวเองด้วย และที่สำคัญสิทธิเสรีภาพ ในระบอบประชาธิปไตยแม้จะมีสิทธิอย่างไรต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อันนี้คือแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญหัวใจ ๒ อย่าง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความคงอยู่ของประเทศ ก็ฝากท่านไพบูลย์ไว้ด้วย เชิญท่านอาจารย์โภคิน ท่านวลัยพร แล้วก็ท่านสนธิญาณครับ ท่านอาจารย์เชิญครับ"[๑]

"เรื่องความยุติธรรม แล้วบางครั้งถ้าเราสามารถปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานภาครัฐคำนึงถึงความยุติธรรมแล้วใช้องคาพยพต่าง ๆ เพื่อช่วยให้เกิดความยุติธรรมผมคิดว่า มันจะช่วยให้สังคมดีขึ้น แล้วความเผอิญที่ผมพูดเพราะว่าอาจารย์ยกตัวอย่างเรื่องกองทุนยุติธรรม ผมเป็นคนปั้นมันขึ้นมาครั้งที่ ๒ กับท่านทวี เพราะว่าตอนที่ผมเป็นรัฐมนตรียุติธรรม มันมีอยู่แล้วแต่มัน ไม่ทำอะไร ผมกับท่านทวีก็ช่วยกันแก้กฎระเบียบหลายเรื่อง จุดเริ่มต้นก็คือการที่มีประเด็นเรื่องชาวนา ขายข้าวไม่ได้เงินต่อสู้คดีมา ๑๐ ปี เงินรายได้ที่ได้มาทุกบาททุกสตางค์เอาไปจ่ายค่าทนาย ฆ่าตัวตายไป ๒ ครอบครัว ที่จังหวัดพิษณุโลก แล้วก็ไปขอยืมเงินพระ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ไปจ่ายค่าทนายต่อ อันนี้คือ จุดเริ่มต้น แล้วทั้งหมด ๗๐ กว่าครัวเรือน ไม่ใช่คนนะครับ ๗๐ ครอบครัว มันมากกว่า ๗๐ คน เป็นหนี้ รวมกันที่ต้องเรียกร้อง ๒ ล้านกว่าบาทเท่านั้นเอง เงิน ๒ ล้านกว่าบาทในภาครัฐมันแทบจะมองไม่เห็น ฝุ่นเลย แต่สำหรับชาวบ้านต่อสู้มา ๑๐ ปี เราก็แก้กฎระเบียบเรื่องความยุติธรรมให้เขารู้สึกว่ารัฐเข้าไป ช่วยเหลือดูแล ก็เอาเงินกองทุนยุติธรรมเข้าไปจ่ายให้ทั้งหมดเลย แล้วก็รับช่วงช่วยกันทำคดีแล้วก็ทยอย คืนเงินรัฐทีหลัง สังคมก็แก้เดินหน้าไปได้ แล้วต่อมาท่านทวีก็นำแนวทางนี้ไปช่วยประกันตัวทางภาคใต้ ทำให้เขารู้สึกว่ารัฐให้ความเป็นธรรม ด้านหนึ่งใครผิดเขาก็ดำเนินการแต่อีกด้านหนึ่งรัฐก็มาดูแลว่า ใครไม่รับความเป็นธรรมถ้าเราทำลักษณะอย่างนี้ได้ผมว่าสังคมเขาจะรู้สึกดีขึ้นว่ารัฐไม่ใช่มาแต่คอยรังแก หรือเอาเปรียบอันนี้ก็ฝากท่านประธานอนุตรงนี้ไปดูด้วยนะครับ"[๒]

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

"มีประเด็นที่จะต้องได้แก้ไขเพิ่มเติมก็ตั้งใจที่อยากจะแก้ในหมวดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ให้เป็นประโยชน์กับประชาชน ก็ยังคิดไว้ว่าถ้าจะเสนอก็อยากจะแก้ไข ไม่ว่ามาตรา ๔๑ (๓) ที่เคยเรียนเกี่ยวกับสิทธิ

---

[๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ชุมชน ซึ่งเขียนไว้บอกว่าให้ชุมชนมีสิทธิที่จะ (๓) ที่จะฟ้องร้อง หน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการของรัฐได้จริง ๆ ไม่ต้องไปให้สิทธิชุมชนตามกฎหมาย ท่านอาจารย์โภคินคงจะแนะนำได้ว่ากฎหมายของศาลปกครองนั้นเขาก็เป็นผู้เสียหาย เขาก็ฟ้องร้องได้อยู่แล้ว ไปเขียนในรัฐธรรมนูญเป็นการให้สิทธิโดยที่มันก็มีอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ผมอยากจะเติมก็คือเติมไว้ว่าจริง ๆ แล้วโดยข้อเท็จจริงชุมชนเขาเข้าถึงกฎหมายไม่ได้เขาไม่รู้ จะฟ้องศาลปกครองได้อย่างไร มีหลายชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ก็อยากจะเติมว่า ให้มีสิทธิ ที่จะได้รับการสนับสนุนทางด้านกฎหมายหรือทนายความสุดแล้วแต่ในการที่ให้ชุมชนนั้น มีความสามารถในการเข้าถึงในการเข้าถึงในการใช้กฎหมายในการที่จะฟ้องร้องหน่วยงาน ของรัฐหรือหน่วยงานราชการ โดยรัฐมีหน้าที่จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็จะเป็นประโยชน์ ในการเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชน และป้องกันไม่ให้ชุมชนมีความขัดแย้งกับหน่วยงานของ รัฐต้องออกมาประท้วงหรือมาใช้วิธีการที่จะสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับประชาชน”[๓]

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ขออนุญาตท่านประธานนิดหนึ่งครับ ผมเสริม ท่านไพบูลย์ประเด็นที่ท่านมีอยู่ในหมายเหตุในตอนท้ายที่ผมเสนอในเอกสารหน้า ๗ สุดท้ายเลย เพราะว่าวันนั้นพอดีผมเข้ามาก็ตรงในการประชุมกรรมาธิการปกติ เข้ามาทันพอดี กำลังถกกันอยู่ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประชาชนไม่มีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้แต่ กกต. เมื่อเข้าชื่อกัน ๘๐๐,๐๐๐ กว่าคนก็ยังไม่สามารถทำอะไรได้ และในความเห็นของผม ผมมองว่าการถอดถอนนักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงข้าราชการชั้นสูง มันไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพธรรมดา มันเป็นอำนาจของประชาชน เพราะฉะนั้นถ้าเราจะไปบัญญัติอยู่ในหมวดอื่นมันก็น่าจะไม่เข้า ผมก็เลยเสนอเข้าไปอยู่ในหมวด ๓ ในมาตรา ๓ หมวด ๒ ต่อท้ายไปเลย ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ ก็แล้วแต่ จะไปบัญญัติเพิ่มเติมตรงไหนก็ได้ จะเพิ่มออกไปจากศาลหรืออะไรก็แล้วแต่ แต่ขอให้มีประชาชนมีสิทธิในการเสนอ เพราะถือว่าเป็นอำนาจของประชาชน ให้บันทึกไว้ เท่านั้นเองครับ”[๔]

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ยอมรับความเป็นจริงว่าเรามีความคิดเห็น ตรงกัน ไม่อย่างนั้นก็จะไม่มีญัตติจำนวนมากเกือบทุกพรรคเข้ามาสู่สภาในเรื่องของการ ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาแนวทาง ในการแก้ไขเพิ่มเติม ในฐานะที่เป็นนักการเมืองแล้วก็ต้องใช้รัฐธรรมนูญ แล้วก็ผ่าน การมีรัฐธรรมนูญที่มีผลการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามจริงผมก็ได้อภิปราย ไว้ชัดเจนแล้วว่าผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือหลัก ในการที่จะไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้งในเรื่องชุมชน สิทธิเสรีภาพในเรื่องการศึกษา สิทธิเสรีภาพในเรื่องของคดี สิทธิเสรีภาพในเรื่องของการแสดงออกซึ่งเสรีภาพโดยทั่วไป ไม่ให้มีการกล่าวถึงที่ชัดเจน อันนี้เป็นส่วนที่ ๑”[๕]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

ข้อที่ ๗ อำนาจของประชาชนที่หายไป เรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ถอดถอนองค์กรอิสระ เรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองต่าง ๆ จะวิ่งไล่ลุง จะใส่เสื้อก็ยังไม่ได้อย่างนี้เป็นต้น ก็เป็น

---

[๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓.

[๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ปัญหาเรื่องสิทธิเสรีภาพ แล้วก็เรื่องของการรับฟัง ความเห็นที่เป็นเพียงพิธีกรรมต้องหมดไป คือเขียนไว้จริง แต่ว่าก็ไปประกาศทำ Public Hearing ในอินเตอร์เน็ต ในเว็บไซต์แล้วก็ซ่อนไว้จนคนไม่รู้และเสร็จแล้วก็บอกว่าทำแล้ว อย่างนี้เป็นต้น อันนี้ถือว่าเป็นเรื่องของพิธีกรรม[๖]

ขอบคุณครับท่านประธาน ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมาธิการ ขออนุญาตที่จะอภิปรายในส่วนที่ท่านประธานอนุได้นำเสนอไป แล้วก็เป็นส่วนที่ผมได้ให้ ความเห็นในที่ประชุมของอนุกรรมาธิการ แต่ว่าอาจจะยังไม่มีการเน้นในเรื่องนี้เกิดขึ้น มี ๒ ประเด็นครับ

ประเด็นที่ ๑ คือ เรื่องของการพิจารณาในหมวดของสิทธิเสรีภาพนั้นผมได้ให้ความเห็นว่าโดยเนื้อหาสาระของการเขียน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการเขียนในทางที่ดีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าในเชิงของการที่จะถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัตินั้นได้ก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อประชาชน เพราะฉะนั้นสิ่งซึ่งผมได้เสนอไปก็คือว่าในเรื่องของบทนี้อาจจะต้องมีการรับฟังความเห็นจากประชาชนเพื่อที่จะให้เขาในฐานะที่เป็นคนที่ได้รับผลกระทบจริง ๆ จากการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นได้มีโอกาสที่จะมาเสนอความเห็นว่า ในทางปฏิบัติเป็นอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น เราพูดถึงสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบแต่ว่าก็มีปัญหาของการที่ว่าประชาชนเองเวลาชุมนุมโดยสงบแล้วก็กลับถูก ดำเนินการหลายต่อหลายอย่างอะไรอย่างนี้ เป็นต้น เพราะฉะนั้นตรงนี้คงจะขอเป็นหน้าที่ของทางอนุในชุดของประชาสัมพันธ์ที่จะรับฟังความเห็นว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเขียนไว้ดีในรัฐธรรมนูญแต่ในเชิงปฏิบัติจะเป็นปัญหาต่าง ๆ อย่างไรบ้างนี่ คือส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ ที่ผมอภิปรายไว้ก็คือว่า ผมมองเรื่องสิทธิเสรีภาพ เวลาที่เรามาคุยกันเราก็จะมองเพียงแค่สิ่งที่อยู่ภายใต้หมวดหมู่ดังกล่าวว่ามีมาตราใดบ้าง แล้วก็จะแต่งเติมตัดออกไปหรือปรับเปลี่ยน อย่างไร เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้นแต่ว่าบางครั้งบางเรื่องพอมันไม่ปรากฏในหมวดเราก็จะลืมนึกถึงไป ผมใช้คำว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่หายไป สิทธิเสรีภาพที่หายไปคืออะไร ผมยกตัวอย่างเช่น เรื่อง สิทธิเสรีภาพทางการเมืองไม่ได้เขียนไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แต่ว่าเดิมในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เขียนไว้ ในหมวดอีกหมวดหนึ่งเลย เรียกว่าหมวดที่ ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอันนี้ก็คือ เขียนไว้โดยตรง และสาระสำคัญของมาตราที่อยู่ในหมวดนี้ก็คือว่า ประชาชน ๕๐,๐๐๐ ชื่อ มีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเริ่มต้นกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี องค์กรอิสระไปจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อันนี้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็เคยเขียน ถ้าปี ๒๕๔๐ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ แต่พอเป็นปี ๒๕๕๐ เหลือ ๒๐,๐๐๐ ชื่อ แต่พอปี ๒๕๖๐ ข้อความดังกล่าวหายไปทั้งหมด เหตุผลสำคัญก็คือว่าการเชื่อมโยงไปถึงเรื่องของวุฒิสภา ว่าเดิมอำนาจของวุฒิสภาจะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่พอยกเรื่องของการลงมติของวุฒิสภาออกไปในส่วนนี้ของประชาชนที่จะมีสิทธิในการเข้าชื่อกัน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการขอให้วุฒิสภาถอดถอนก็จะหายไปด้วย ดังนั้นถ้าหากว่าจะดึงส่วนนี้เข้ามาก็อาจจะต้องมีการกลับไปปรับแก้ในส่วนของ วุฒิสภา ซึ่งสิ่งที่หลายคนอาจจะรู้สึกก็คือว่าเราจะให้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจในการถอดถอน ฝ่ายการเมืองหรือไม่เราจะวนกลับมาตรงนี้อีกถูกไหมครับ เพราะว่าวุฒิสภาชุดนี้มาจากการแต่งตั้งและอยู่ดี ๆ จะมาถอดถอนคนของฝ่ายการเมืองจะเหมาะสมหรือเปล่า ผมก็คิดว่าส่วนนี้ล่ะครับก็ต้องมาคุย กันว่าถ้าจะมีการให้อำนาจคืนไปกับวุฒิสภานั้นอาจจะต้องเป็นอำนาจคืนที่หลังจากบทเฉพาะกาลแล้ว นั่นก็คือว่าในช่วงที่วุฒิสภาใน ๕ ปีแรกที่มาจากบทเฉพาะกาลนั้นก็ต้องไม่มีอำนาจนี้ แต่หลังจากที่พ้นจากระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็ต้องเพิ่มอำนาจนี้กลับคืนไปยังวุฒิสภา เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการที่จะมีสิทธิในการที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการถอดถอนอันนี้ก็ถือว่าเป็นประเด็นที่ผมได้อภิปรายไว้ แล้วตกหาย คืออาจจะไม่ครบถ้วนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม

---

[๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ผมไม่ติดใจว่าจะอยู่ในหมวดใด จะอยู่ในหมวด ของสิทธิเสรีภาพหรือจะแตกออกไปเป็นหมวดใหม่ หรือจะเขียนอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ขอให้เรื่องราว ดังกล่าวนั้นมีการพิจารณากันอย่างจริงจังว่าประชาชนควรมีสิทธิในการถอดถอนฝ่ายการเมืองหรือไม่ และถ้าถอดถอนแล้วจะไปเชื่อมโยงกับหมวดวุฒิสภาอย่างไรครับ”[๗]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ จะได้เข้าใจตรงกันและได้ช่วยให้ละเอียดขึ้น กรณีที่สิทธิเสรีภาพนั้นมันมองได้ ๓ ระดับ ระดับแรกคือสิทธิเสรีภาพในบริบท เช่น ในการนับถือศาสนา อันนี้ไม่มีข้อจำกัด อันที่ ๒ ก็คือมีข้อจำกัดหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับความจำเป็น ๑ ๒ ๓ ๔ อันที่ ๓ ก็แล้วแต่กฎหมายจะบัญญัติ เรามีอยู่ ๓ ดีกรี ทีนี้ที่ผมเรียนมาตรา ๒๗๙ มันนอกเหนือออกไปเลย ก็คือว่ามันเป็นบทเฉพาะกาลที่บอกว่าเสรีภาพ ๓ ระดับ ถ้ามันเผชิญกับสิ่งเหล่านี้แล้วมันติดหมดเลย คือ อยากให้ช่วยดูตรงนี้ว่าจะหาทางออกทางเขียนอย่างไร เพราะรัฐธรรมนูญยุคแรก ๆ จะไม่มีลักษณะนี้ จะเริ่มมีก็คือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ก็เริ่มจะมาเขียนแล้วก็เขียนหนักขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมันกลายเป็น ว่ามัน Block กันเอง และศาลรัฐธรรมนูญก็ไปวินิจฉัยว่ากฎหมายทั้งหลายที่ออกตามทีมของ มาตรา ๒๗๙ เขียนมันชอบรัฐธรรมนูญและมันใหญ่กว่าในบทจริงเสียด้วย มันก็เลยกลายเป็นว่ากฎหมายที่ออกภายหลัง ซึ่งพูดถึงบทบัญญัติที่อยู่ถาวรกลายเป็นว่าถูกบทเฉพาะกาลมาตัดออกไปหมด เพราะว่าบทเฉพาะกาลปกติเมื่อถึงระยะหนึ่งมันต้องหมดไป มันกลายเป็นอยู่ตลอดไป คือตรงนี้มันเป็นพัลวันกันอยู่ เพราะฉะนั้นก็อยากฝากท่านศึกษาตรงนี้นิดหนึ่งว่าเราจะหาทางออกจากนี้อย่างไร ที่ให้เสรีภาพจริง ๆ ในเมื่อมันมีบทถาวรแล้วมันต้องไปตามบทถาวรถ้าจะ จำกัดต้องจำกัดหลังจากมีบทถาวร แต่มันจำกัดก่อนมีบทถาวร และใหญ่กว่าบทถาวร ตรงนี้ครับที่มันเป็นประเด็นก็เลยเรียน เพื่อให้เข้าใจว่าความมุ่งหมายผมเป็นอย่างนั้น ขอบพระคุณครับ”[๘]

มาตรา ๒๕

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ นี้ จะมีคำว่า ต้องไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ลักษณะนี้แล้วก็จะมีคำว่า ผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอ ผู้ยากไร้ ซึ่งผมคิดว่าคำพวกนี้พอไปสู่ภาคปฏิบัติมันไม่มีนิยาม แล้วก็ทำให้สิทธิเสรีภาพของคนหายไป ผมยังเห็นว่าบัญญัติกลับไปถึงปี ๒๕๔๐ ก็ทำให้กฎหมายลูกใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญหมด คือผมคิดว่าสิทธิเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มันต้องสูงสุด ถ้าไปเขียนเหตุอย่างนี้ แล้วเช่นตอนนี้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ คุณอายุ ๖๐ ปีต้องยากไร้ แต่ในทางปฏิบัติก็จ่ายทุกคนและเราก็ละเมิด แม้แต่เรื่องเกษตรกรก็ต้องยากไร้ถึงจะมีที่ดิน ซึ่งอันนี้ต่ำไปด้วยนะครับ ผมตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าเอาไปแค่ปี ๒๕๔๐ ผมยังพอเป็นเป็นคำที่รับได้ แต่ว่าในวงการข้างนอกวันนี้มองว่าสิ่งพวกนี้มันถูกกำหนดโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ ไปนิยามเพื่อจะแยกศักดิ์ศรีคนให้เขาต่ำลง เช่น คุณจะไปกำหนดให้อะไรใคร ยิ่งความมั่นคงของรัฐหรือภัยต่อรัฐนี้ ทหารพรานก็เป็นรัฐ จะเข้ามัสยิดค้นเขาบอกว่านี่ความมั่นคงของรัฐ คือเราไม่มีนิยามตรงนี้ และอยากเรียนถามท่านนิกร ผมพยายามอ่าน คือท่านพูดเรื่องกระจายอำนาจเยอะ แต่ไม่รู้ว่าในหมวดของ

---

[๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

แนวนโยบายของรัฐน่าจะมีเติมสักตัวหนึ่ง เพราะรัฐธรรมนูญเดิมไม่มี ผมหาอ่านไม่เจอนะครับ เลยถาม ๒ ประเด็น ประเด็นแรกก็เป็นการแสดงความเห็นว่าถ้าอยู่เท่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ก็ยังพอไปได้ครับ”[๙]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“วันนี้คือความมั่นคงของรัฐ จริง ๆ พรรคการเมืองไหนมาระบบสากลจริง ๆ มันเป็นเรื่องของทุกประเทศเขาใช้กันทั้งหมดเลย แต่ว่าการคนเอาไปใช้นี้ถ้าใช้ในทางไม่ถูกมันก็กระทบกับคนที่เป็นรัฐบาล ผมว่าคงไว้ก็ได้เพราะว่าอะไร เพราะว่าคำว่า กว้าง ของท่านอาจารย์ ผมปรึกษากันตลอดเวลา เพราะผมคิดว่าคำที่พิจารณาที่กว่าจะออกมาได้ ถ้ากลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ ผมคิดว่ามันก็คือกฎหมายที่ไม่มีการแก้ไขอะไรเลย แต่ว่าถ้านโยบายของรัฐที่ดีมันจะเกิดคือผลด้วยครับ แต่ถ้าคนไปใช้ในทางไม่ถูกนั่นคือตัวรัฐบาลเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมานี้ ผลสุดท้ายก็คือการที่เขาใช้ในทางที่ผิด เขาก็เสียหายคือประชาชนไม่เลือกเอง แต่ผลมันอยู่ตรงนี้ครับ ผลก็คือที่ใครใช้ถูกกับใช้ผิดครับ”[๑๐]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“เรื่องที่ขอให้ตัดความมั่นคงของรัฐกับความสงบเรียบร้อยออก ผมเป็นคนเสนอเองในที่ประชุม และผมก็เสนอตัดไปแค่ ๒ คำเท่านั้นเองครับ เหตุที่ขอตัด เพราะว่ามันเป็นคำที่กว้างมากนะครับ ไม่รู้อะไรคือความมั่นคง อะไรคือความสงบเรียบร้อย ที่เป็นข้ออ้างที่เราฟังกันอยู่ทุกวันจนน่าเบื่อหน่ายนี่ละครับ เพราะฉะนั้นผมจึงขอตัดออก แล้วก็ส่วนการที่ไปใช้ของปี ๒๕๔๐ เป็นเรื่องของท่านิกรเป็นผู้ดำเนินการ”[๑๑]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมจะอธิบายคราว หลายมาตราเลยจะได้ไม่ต้อง เสียเวลา ผมให้ความเห็นไว้จะขอขยายเพิ่มในมาตรา ๒๕ อยากจะนำเรียนไว้อย่างนี้ครับ คือผมตรวจสอบดูรัฐธรรมนูญมาต่อเนื่อง ทั้งปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ฉบับนี้เป็นฉบับเดียวที่มีความมั่นคงของรัฐ คือสิทธิเสรีภาพของคนไทยถูกเขียนเหมือนเขียนหลอกไว้ มีเยอะไปหมด แต่ยกเว้น มีคำว่า ยกเว้น ตามหลัง ก็คือมีเสรีภาพหมด แต่ว่าไปออกกฎหมายยกเว้น ๆ คำยกเว้นเดิม ก็คือยกเว้นที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี เท่านั้นก็ยกเว้นได้เยอะมาตลอดในอดีต แต่ฉบับนี้หนักมาก ก็คือว่ามีการยกเว้นไม่กระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐแทรกเข้ามา ไม่เคยมีมาก่อน มีฉบับนี้ฉบับเดียว ทีนี้ผมเห็นว่าเดิมที่ยกเว้นอยู่ต่อศีลธรรมอันดี ยกเว้นมีอำนาจเต็มอยู่แล้ว ในยกเว้น หรือออกกฎหมาย อันนี้เท่ากับคุณใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญหรือความมั่นคง อีกอย่างผมตรวจสอบเรื่องคำว่า ความมั่นคง ผม Search ดูรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ผมเรียนคราวที่แล้วว่า คำว่า กระจายอำนาจคำเดียว ก็ไม่มี แต่คำว่าความมั่นคงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๑๙ คำ หมายถึงมี ๑๙ แห่ง คือเยอะมากเลย ทีนี้ผมก็เสนอว่า เดิมผมตั้งใจว่าถอดคำ ๒ คำนี้ออก กระทบกระเทือนเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ซึ่งไม่เคยมีมาเลยถอดออก แต่ผมไม่ได้พิจารณาว่าแล้วจะใส่คำอะไร คือจ้องจะถอดออกอย่างเดียว ตอนนี้ผมจะเสนอเพิ่มก็คือว่ามันเขียนแบบนี้ไม่ได้ ก็เสนอเพิ่มไปว่าให้กลับไปเป็นที่ไม่ละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หมายถึง ๒-๓ ฉบับเขาใช้มาแล้ว คือการเป็นปฏิปักษ์ คุณใช้สิทธิเสรีภาพมากและเป็นปฏิปักษ์รัฐธรรมนูญไม่น่าจะได้ก็ขอยืนเอาไว้และยืนคำว่าไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ

---

[๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ประชาชน คือตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเอาไว้ เพราะไม่อย่างนั้น มันไม่มีอะไรดักไว้เลย เพราะว่าความมั่นคงใครตีความบางทีเราอาจจะเอากฎหมาย กอ.รมน. มายันสิทธิประชาชน ครอบสิทธิประชาชนอย่างนี้ไม่ได้หรอก แต่ว่าถ้าศีลธรรมอันดีต่อประชาชนมันไม่มีคนตีความ แต่มันเป็นคำที่กว้าง เพราะฉะนั้นจะไปชี้ว่าขัด ชี้ได้ยาก แต่ถ้าชี้ว่าขัดความมั่นคงชี้ได้ง่าย ดังนั้นตรงนี้ ผมขอว่าตัดที่กระทบกระเทือนเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยออกไป และกลับไปใช้ตราบที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน เหมือนใช้ ปี ๒๕๔๐ แทน”[๑๒]

ท่านประธานครับ ผมมีประเด็นของอาจารย์วลัยพร คือประเด็น มาตรา ๒๕ ที่ผมให้ความเห็นว่าคำว่าความมั่นคง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ ความเห็นผมก็คือว่ามันมีประเด็นเพราะว่าเราไป Create เรื่องความมั่นคงขึ้นมาเยอะไปหมดเลย อย่างที่ บอกไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๑๙ คำ รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติ เรื่องความมั่นคง ปัญหาคำว่าความมั่นคงมันกลายเป็นคำบางอย่างไปแล้ว มันหมายถึงว่าเรื่องทหาร เรื่องโน่น เรื่องนี่นั่นไป เพราะฉะนั้นลักษณะ ที่เขียนไว้ตรงนี้ สิทธิเสรีภาพประชาชนแล้วก็เอามา Weight กับความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงของรัฐตรงนี้ นัยตรงนี้ที่ผมเห็นว่ามันไม่เหมาะ แต่ความเป็นรัฐผมเห็นด้วย หมายความว่าถ้าหากว่าความหมายความมั่นคงเป็น State of Ability อะไรต่าง ๆ ไม่ใช่เหมือนความมั่นคงที่ในฐานะเป็นเรื่องกองทัพซึ่งมันมีมิติแห่งคำอยู่ ดังนั้นคำนี้ถ้าหากว่าจะแก้ไขก็คือว่า ที่เสนอแก้ว่าตัดคำว่า มั่นคงของรัฐ ออกไปผมก็เห็นว่า อาจจะเป็นรัฐได้ หมายถึงว่าที่เป็นปฏิปักษ์ คำว่า ปฏิปักษ์หมายถึงเป็นศัตรู ทีนี้ถ้าหากว่า เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ ถ้าตรงนี้แล้วคำว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องมีก็ได้ รัฐก็คือรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเล็กกว่ารัฐ คือดำรงความเป็นรัฐไว้ รัฐธรรมนูญก็คือกฎหมายแม่ที่เอามาประคองความเป็นรัฐในเชิงกฎหมายไว้ เพราะฉะนั้นบุคคลย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียม ตราบใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐและไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในฉบับนี้เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงในนัยนี้ผมรับไม่ได้ แต่ว่าถ้าหากว่าเป็นเฉพาะคำว่า รัฐ แล้วถ้าหากว่าเราไปดูเรื่องหมวดหน้าที่ของรัฐ รัฐต้องดูแลสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โน่นนี่นั่น นี่คือคำรัฐไม่ใช่รัฐบาล และไม่ใช่รัฐในความมั่นคงที่ว่าความมั่นคง ของรัฐที่จะเป็นเหมือนว่ากลไกทางทหาร ไม่ใช่ ถ้าอย่างนี้ผมปรับได้ คือเห็นนัยของอาจารย์ วลัยพรว่าต้องคำนึงถึงความดำรงอยู่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ความมั่นคงของรัฐ เคลียร์นะตรงนี้ ทีนี้ ประเด็นที่จะหารือท่านประธานด้วยก็คือว่าการพิจารณา นี่พูดในฐานะอนุนะครับ

คำมันใหญ่กว่า ทีนี้ในส่วนนั้นเอง คำว่า รัฐธรรมนูญ ไม่ต้อง เพราะว่ารัฐดำรงอยู่ได้โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายของรัฐอยู่แล้ว เป็นกฎหมาย ทีนี้ ประเด็นต่อมาก็คือว่าที่อยากจะสงวนไว้ในความเห็นของผมก็คือศีลธรรมอันดีมันเป็นคำที่คือ รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้าง แต่ศีลธรรมอันดีของประชาชนก็คือนั่นคือมนุษย์ที่อยู่ในรัฐ เพราะฉะนั้นมันเป็น ๒ มิติในเชิง Structure กับสิ่งที่มีชีวิตที่อยู่ข้างใน ผมอยากได้ ๒ คำนี้ คือมันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดิมปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ นั่นล่ะ แต่ว่าขอปรับตรงนี้

ท่านประธานครับ ขออนุญาตต่อเนื่องเรื่อง Process งาน คืออย่างนี้ครับที่ผมยกขึ้นมาแล้วอย่างมาตรา ๒๕ ผมไม่พึงประสงค์จะให้แก้ ตามที่ผมเสนอ เป็นแค่ตัวอย่าง ทีนี้ประเด็นที่เราคุยคราวที่แล้วคือว่าไก่กับไข่ ย้อนไปอีกที ตอนนี้ มาตรา ๒๕๖ เราแขวนว่าเราจะแก้ใช่ไหม แล้วก็มันแก้ยากโน่นนี่นั่นแล้วก็เลยวางไว้ เรากำลังมาค้นหาว่าแล้วมันมีไข่อยู่บ้างไหม ทีนี้ตรงนี้ที่เรากำลังคุยเรื่องว่าไข่ที่ว่า ๑. ก็คือ สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีปัญหา จากการคุยสรุปแล้วมีปัญหาแล้วล่ะ”[๑๓]

---

[๑๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

“คือหมวดนี้เป็นอย่างนี้ครับ ผมเป็นคน Raise ประเด็นขึ้นมาเอง ก็คือมันมีคำในปี ๒๕๖๐ ดันไปใส่คำว่า ความมั่นคงเข้าไป ที่เหลือไม่เคยมีมาก่อนเลย ทีนี้มีอาจารย์ชัยเกษมกระมังให้ความเห็นว่า ศีลธรรมอันดีก็ไม่ควรไว้ แต่ผมเห็นว่า กลัวเขาจะกลัว ผมก็เลยกลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ คำตรงนี้ก็คือว่าตัดของปี ๒๕๖๐ ออก เพราะมีความมั่นคงเข้ามา และความมั่นคงเราชี้ว่ามันเป็นอันตรายมาก เพราะไปอ้างเรื่องความมั่นคงได้หมดเลย ทำให้คนไม่มีเสรีภาพเลย ดังนั้นให้ถอดออกและกลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ ดังนั้นความเห็นเรื่องความดำรงอยู่ของรัฐเป็นความเห็นที่ไม่ได้อยู่ในบทบัญญัติ เป็นความเห็นในการนำเสนอต่อที่ประชุมว่า การดำรงอยู่ของรัฐมันเลยต้องมีความมั่นคงโน้นนี่นั่น แต่มันไม่มีข้อบทหรือว่าไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญที่เสนอคือว่าบัญญัติของปี ๒๕๖๐ มีความมั่นคงเข้าไปซึ่งไม่ควร เสนอให้ตัดออก ตัดออกแล้วก็เสนอกลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ เพราะผมเห็นว่าถ้าตัดเรื่องศีลธรรมอันดีงามออกไปนี้ มันเป็นคำเดิมที่มีมาตลอดตั้งแต่โบราณแล้ว ก็เลยคิดว่าเดี๋ยวกลัวเขาจะตกใจกัน

คือเรื่องนี้มันเป็นประเด็นที่ผมเรียนเลยว่ารัฐไทย ผมไปประชุม Civil Rights หลายแห่ง เวลาเราไปคุยกับ UN เรามีหมดเลย Civil Rights แต่ว่ายกเว้น มันมีคำว่า ยกเว้น ตามหลัง คือมีอำนาจหมด มีอำนาจ Free Speech มีทั้งหมด แต่ยกเว้นที่ขัดกับศีลธรรมอันดี และรัฐก็ออกกฎหมายล็อกไว้หมดเลยตกลงแล้วจริง ๆ แล้วเราไม่มี เพราะฉะนั้นผมเห็นว่าเรื่องนี้มันเป็น ๓ ความเห็น ความเห็นแรกก็คือว่าเป็นของอาจารย์ใช่ไหมครับ และถอยมาเป็นของผม ก็คือว่ากลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ ที่ผมเรียนแล้วผมนี้อยากจะตัดความมั่นคง ศีลธรรมอันดีออกเสียด้วยซ้ำ เพราะว่าเห็นด้วย แต่ว่าถ้าตัดตรงนั้นออกรัฐจะกลัว ผมก็เลยคงปี ๒๕๔๐ ไว้”[๑๔]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ ขออนุญาตนำเสนอความเห็นในฐานะกรรมาธิการ เรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพ เวลาเราพูดถึงเสรีภาพมันมีเสรีภาพเชิงบวกกับเสรีภาพเชิงลบ ในสังคมที่อาจจะยังอยู่ในจุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิเสรีภาพก็มักจะต้องบอกว่าเราต้องมีกฎหมายรองรับ แต่ในสังคมที่สังคมเติบโตต่อสู้ มีการต่อสู้ที่เรียกว่า Civil rights movement นั้น กฎหมายไม่จำเป็นหรือจำเป็นน้อยที่สุด เขียนให้น้อยที่สุด เพื่อที่ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตัวเองโดยที่ไม่ต้องถูกกฎหมายมากำกับหรือบังคับ ขออนุญาตยกตัวอย่างเช่นการรณรงค์ เราก็จะเลือกกันว่าระหว่างการเขียนกฎหมายออกมาบังคับให้คนปฏิบัติตามกับการรณรงค์อะไรมันสัมฤทธิ์ผลมากกว่ากัน หลายสังคมที่สำเร็จสัมฤทธิ์ผลในการสั่งสอน ในการบ่มเพาะพลเมือง กฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพก็จำเป็นน้อยลง การใช้กฎหมายบังคับที่เขาใช้คำว่า บังคับเพื่อให้มีเสรีภาพ บังคับเพื่อให้สังคมปลอดภัยก็ลดน้อยลง ยกตัวอย่างเช่นการใช้หมวกกันน็อก เราก็ใช้กฎหมายบังคับให้คนสวม เพราะเราคิดว่านี่คือสิ่งที่จะทำให้สังคมนั้นมีต้นทุนในการจับจ่ายใช้สอย ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ เกิดทุพพลภาพ ผลก็คือเราก็ต้องมีตำรวจยืนเฝ้า มีเจ้าหน้าที่ไปยืนเฝ้าบนท้องถนนเพื่อบังคับใช้หมวกกันน็อก รวมไปถึงกระทั่งสถานศึกษา แต่ในความเป็นจริง ถ้าเราได้พัฒนาในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมือง หน้าที่พลเมือง ที่หลาย ๆ ท่านก็พูดกันอยู่ทุกวัน การออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ก็ดูจะไม่จำเป็น ทำอย่างไรรัฐธรรมนูญของเราถึงจะพูดถึงในสิ่งที่เป็นเสรีภาพเชิงบวก ก็คือสิ่งที่ไม่ต้องเอากฎหมายไปบังคับ มีพื้นที่เว้นว่างไว้ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลาเราพูดถึงการต่อสู้กับอำนาจรัฐ สิทธิในการที่จะฟ้องร้องรัฐเป็นสิทธิที่ดูเหมือนจะเขียนไว้ รับรองไว้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากมาก แล้วไม่ต้องพูดถึงคนที่อยู่ในคดีความต่าง ๆ พูดให้ชัดไปอีกก็คือในรอบหลายปีที่ผ่านมา ๕ ปีที่ผ่านมาลองถามดูสิว่าคนที่ยังอยู่ในคดีความที่ฟ้องร้องกับรัฐตกเป็นจำเลยในการเคลื่อนไหว

---

[๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เพื่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองยังมีอีกกี่คดี ยังมีอีกกี่คน และคนเหล่านั้นใช้เงินใช้ทองไปเท่าไร สูญเสียล้มตาย หายจากไปเท่าไร ผมว่าเรื่องต้องขบคิดกันดี ๆ”[๑๕]

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานครับ ปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมาธิการครับ ผมขออนุญาตมี ๓ ประเด็นหลัก ๆ ไม่ลงในเรื่องเนื้อหาของ ถ้อยคำประเด็นที่ ๑ ในเรื่องของการพิจารณาในเรื่องนี้จะขออนุญาตกราบฝากท่านประธาน ไปยังท่านประธานอนุกรรมาธิการว่าในหมวดสิทธิเสรีภาพเป็นหมวดที่สำคัญที่สุดในรัฐธรรมนูญ แล้วก็เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและ ความตกลงระหว่างประเทศเยอะมาก ไม่ว่าจะเป็น Universal Declaration of Human Rights ปี ๑๙๔๘ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ICCPR Convention of the Right of the Child Convention on the Elimination of all form of Discrimination against woman หรือ CEDAW รวมทั้งยังมี International Obligation อื่น ๆ อีกค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นในการที่จะปรับปรุงแก้ไขต้องคำนึงถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่กับองค์กรระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในเรื่องเหล่านี้ด้วย

ประเด็นที่ ๒ จะเป็นเรื่องของการรับรองสิทธิเสรีภาพ มันจะมีอยู่ ๒ ส่วน ด้วยกัน ส่วนที่ ๑ จะเป็นการรับรองสิทธิ กับส่วนที่ ๒ จะเป็นเรื่องของกรอบในการใช้สิทธิ เสรีภาพ เพราะฉะนั้นมันจะอยู่ในหมวดเดียวกัน ข้อสำคัญก็คือว่าจะ Balance อย่างไรถึงจะเหมาะสมว่าสิทธิเสรีภาพมีอย่างนี้ แต่กรอบการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีขอบเขต จากการศึกษาเบื้องต้นผมพบว่าไม่ว่าจะมีสิทธิเสรีภาพมากมายแค่ไหนประการใดก็ตาม แต่กรอบการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่ากรอบในการใช้สิทธิเสรีภาพที่สำคัญที่สุดคือมันจะกระทบต่อความคงอยู่ของรัฐไม่ได้นะครับ

ประการที่ ๓ ขอฝากไว้นิดหนึ่งก็คือว่ารัฐธรรมนูญนี้เราจะต้องใช้ไปข้างหน้า ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพอาจจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในความท้าทายใหม่ที่เราจะต้อง เผชิญในอนาคตด้วย ไม่ใช่เราจะมองถึงเฉพาะปัญหาที่ผ่านมาอย่างเดียว อย่างเช่นเรื่องสิ่งที่ เรากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง Aging Society ที่มีท่านกรรมาธิการได้กรุณายกขึ้นแล้วเรื่องหนึ่ง ในเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำทางปัญญาในเรื่องของอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ สิ่งเหล่านี้อาจจะต้องพ่วงเข้าไปด้วย เพราะว่าจะได้เป็นนวัตกรรมของคณะกรรมาธิการชุดเรา ไม่อย่างนั้นเราจะถูกกล่าวหาว่าเราทำปะผุของเดิมอยู่นั่นแล้ว เพียงแต่ว่าสิ่งที่ต้องมองไปข้างหน้าอาจจะต้องรบกวนท่านประธานอนุกรรมาธิการ ปรึกษาหารือกันเพื่อคิดว่าอะไรมันใหม่และควรจะพิจารณาใส่ไว้ กราบขอบพระคุณครับ”[๑๖]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ในส่วนที่ ๒ ในส่วนที่อยากสนับสนุนท่านปกรณ์ กับท่านประธาน ในเรื่องเกี่ยวกับการคงอยู่ของรัฐที่จริงแล้วมันก็มี Debate กันในเรื่องของประชาธิปไตย เรื่องของหลักเสรีภาพ กับในเรื่องของหลักความมั่นคงเป็น Debate กันมาโดยตลอดว่าอะไรมากกว่าอะไร อะไรน้อยกว่าอะไร แต่จริง ๆ แล้วทั้ง ๒ อย่างทำงานควบคู่กันเป็นหลักที่ต้องใช้ทั้งคู่ประกอบกันแม้แต่สหรัฐอเมริกาที่ท่านประธาน ท่านไปศึกษาต่อเมื่อสักครู่นี้ที่ท่านได้นำเสนอแล้ว เมื่อก่อนนี้ก็เน้นเรื่องเสรีภาพสูงสุด ต่อมาเมื่อเกิด Nine One One ตั้งกระทรวง Homeland Security เลย กระทรวงความมั่นคงของรัฐทันที อันเนื่องจากความท้าทายที่มันเปลี่ยนแปลงไป

---

[๑๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เรียบร้อยแล้วมันไม่เหมือนเดิม สภาพแวดล้อมบริบทมันไม่เหมือนเดิม เราไม่สามารถที่จะมีมุมคิดแบบเดิม ๆ ได้ มันต้องตอบรับความท้าทายในปัจจุบันและอนาคตที่จะเกิดขึ้น เขาเกิดก่อการร้ายเขาก็ตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของเขาเลย อันนั้นคือ สิ่งที่เป็นประเด็นที่ ๑ ถ้าของประเทศไทยเรา เรามีความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นไม่น้อยเหมือนกันเมื่อสักครู่นี้ ท่านปกรณ์ได้เรียนแล้วไม่ว่าจะเป็น Cyber Security อันนี้มันสามารถพลิกซ้ายพลิกขวาแล้วก็เปลี่ยนวิธีคิด Mind Set ของคนได้ผ่านทางระบบของ Cyber หรือ Social ได้ทั้งหมดแล้วเท่าที่ทราบคือใช้เป็นอาวุธในการที่จะทำลายล้างในสังคมใดสังคมหนึ่งได้ด้วยซ้ำไป อันนี้อยู่ใน YouTube ก็มีนะคะ ขอผ่านทาง Social Media อันนี้ก็คือความท้าทายใหม่ว่าถ้าเรามีสิทธิเสรีภาพกันจนเกินขอบเขต อันนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่สนับสนุนนะคะ สิทธิเสรีภาพสนับสนุนแต่ว่าการคงอยู่ของรัฐก็ต้องเกิดขึ้น ภายใต้ความท้าทายใหม่ ๆ ด้วย ดังนั้นที่ท่านกรรมาธิการหลาย ๆ ท่าน ที่ท่านอภิปรายและท่านนำเสนอเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมก็อยากที่จะเสนอความคิดเห็นเป็นข้อสังเกตในเรื่องนี้ตอบของท่านปกรณ์และท่านประธานด้วยจริง ๆ อันนี้ก็คือกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพที่อยู่ภายใต้การคงอยู่ของรัฐได้ด้วย

ในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากกว่า รัฐบาลที่แล้วมีกองทุนยุติธรรมก็เป็นส่วนหนึ่ง แต่มันยังมีอีกหลายเรื่องที่เป็นเรื่องของคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่อาจจะเป็นท่านวัฒนาพูด ท่านโภคินพูด เป็นประเด็นที่เราน่าจะต้องคิดว่าถ้าเรามีสิทธิเสรีภาพ แต่ว่าเรื่องของกระบวนการยุติธรรมมันจะไม่เกิดขึ้นเลย ความยุติธรรมถ้าไม่เกิดขึ้นความ ปรองดองหรือว่าความสงบเรียบร้อยในประเทศมันจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นหลักประกันความคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพเรื่องกระบวนการยุติธรรมคิดว่ามันมีความสำคัญอย่างยิ่ง ท่านประธานก็ให้ข้อเสนอว่า เรื่องนี้ควรพิจารณากันลงรายละเอียดจริง ๆ เพราะว่าส่วนนี้เคยเป็นกรรมการปรองดองกับท่านไพบูลย์ มีท่านผู้อาวุโสของประเทศท่านหนึ่งไปสัมภาษณ์ท่านและท่านก็ให้ข้อแนะนำได้ดีมากเลย บอกว่าถ้าจะทำ เรื่องปรองดองทำเรื่องยุติธรรมเรื่องเดียวปรองดองกันทั้งประเทศเลย เรื่องนี้ต้องทำก่อนเพราะว่า เป็นสิ่งที่สำคัญแล้วมันทำให้คนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน อันนี้ก็อยากจะฝาก เป็นข้อคิดเห็นว่าเราน่าจะมาพูดกันถึงเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของกระบวนการยุติธรรมของผู้คนของเราในประเด็นนี้ อันนี้ก็อยากที่จะฝากในส่วนของ ๓ ประเด็นนี้ ขอบคุณค่ะ

คือตัดไปทั้งยวงเลย เพียงแต่ว่า เราเติมคำว่า ไม่กระทบกระเทือนต่อการคงอยู่ของรัฐ หรือการดำรงอยู่ของรัฐ อย่างนี้ค่ะ จะสบายใจกว่าไหมคะ คือความมั่นคงก็จะอยู่ในเรื่องของ การดำรงอยู่ของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งอยู่แล้วค่ะ แต่อันนี้คำใหญ่กว่า (ประเด็นคำว่า ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งรัฐ มาตรา ๒๕)”[๑๗]

“ข้อสังเกตความเห็นและข้อเสนอแนะ บรรทัดที่ ๒ ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย ออก แล้วก็ใช้ความว่า ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จำได้ว่าตอนที่อภิปราย ได้มีการอภิปรายพูดคุยกันแล้วก็ท่านปกรณ์กระมังคะ ท่านเสนอว่าเรื่องของการดำรงอยู่ของรัฐ ก็เลยเห็นด้วยกับท่านว่าเอาความมั่นคงของรัฐออกได้ แต่ขอเปลี่ยนเป็น ไม่ทำให้เกิดเป็นอันตรายความมั่นคงของรัฐ จนตอนหลังนี้เหลือใช้ถ้อยคำว่า รัฐต้องดำรงอยู่ อะไรประมาณนี้ค่ะ ให้มันเบาลง แล้วก็ไม่มีคำว่า ความมั่นคง และท่านนิกรก็เห็นด้วยว่ารับได้ จำได้ค่ะถ้อยคำนี้เพราะว่ามีการอภิปรายกันค่อนข้างมาก คำว่า เอาความมั่นคงของรัฐ ออก ก็เลยใช้คำให้กลาง ๆ แล้วก็ Soft ลง”[๑๘]

---

[๑๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๒๗

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“เรียนท่านประธานคณะกรรมาธิการ ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการ เรื่องที่ท่านวัฒนาได้กล่าวมานั้นเราได้มีการ พิจารณาในที่ประชุมอนุกรรมาธิการ ปรากฏตามเอกสารที่ส่งไป ก็คือในมาตรา ๒๙ ก็มีการไปพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นั้นไปตัดทอนบางเรื่องที่สำคัญออกไป ของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๔๐ ก็จึงให้นำมาบัญญัติไว้เพิ่มเติม แต่ส่วนประเด็นที่ท่านวัฒนาได้กล่าว ไปเมื่อกี้นี้นั้นทางอนุจะนำไปพิจารณา แล้วก็ส่วนเป็นความเห็นอย่างไรก็เดี๋ยวค่อยว่ากัน แต่ผมอยากจะเรียน ท่านประธาน มีประเด็นที่ผมอยากจะฝากท่านกรรมาธิการที่ท่านเป็น สุภาพสตรี เพราะในที่ประชุมของ คณะอนุกรรมาธิการได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับมาตราหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับท่าน ก็ขอให้ท่านอย่างเช่นอาจารย์ วลัยพรช่วยตรวจดูด้วย เพราะเราตัดเรื่อง ของเกี่ยวกับประเด็นว่าความเท่าเทียมกันของหญิงและชายออก ท่านช่วยดูด้วยนะครับ ผมเกรงว่าอาจจะไม่ทันมอง ก็คือมาตรา ๒๗ เราตัดวรรคว่า ชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกัน ที่ประชุมมีอภิปรายกันกว้างขวางและมีผู้เสนอให้แก้ปัญหาโดยตัดตรงนี้ออก ดังนั้นก็ขอให้ อาจารย์วลัยพรและท่านที่อาจจะมีการอภิปรายในประเด็นนี้ก็เสนอในที่ประชุมด้วย สำหรับส่วนผมในประเด็น ของท่านวัฒนาก็เพียงเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๑๙]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ประธานอนุกรรมาธิการ ต่อกรณีที่ท่านอาจารย์ วลัยพร ได้พูดถึงในประเด็นเรื่องมาตรา ๒๗ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันนั้น เริ่มจากท่านอาจารย์ชัยเกษม กับท่านอาจารย์พนัส เห็นว่าเพื่อให้เท่าเทียมกันจริงอยากให้ตัดออก โดยเหตุเพื่อให้เท่าเทียมกันก็เลยไม่ต้อง เขียน แต่ว่าส่วนที่ปรากฏฝ่ายเลขาฯ ได้เขียนไว้ว่าผู้ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไม่มีนั้น คราวหน้าผมจะ ไปปรับปรุง ไม่ใช่ว่าไม่มี คือไม่มีแค่ความคิดเห็นเฉย ๆ ก็คล้าย ๆ ว่ายังสงวนความคิดเห็นอยู่ เดี๋ยวผมจะไป ปรับปรุง เพราะเลยกลายเป็นว่าผมไปเห็นด้วย แต่ที่จริงที่ให้ท่านอาจารย์วลัยพรตรวจดูก็เพื่อที่จะอภิปรายและ บันทึกไว้ และอนุกรรมาธิการจะได้นำ กลับไปพิจารณา”[๒๐]

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ของผมมีสั้น ๆ เสียดายท่านปกรณ์กลับไปแล้ว ของอาจารย์วลัยพร กับท่านปกรณ์ เกี่ยวกับเรื่อง พันธะกรณีระหว่างประเทศอันหนึ่งแล้วเกี่ยวกับเรื่องมาตรา ๒๗ สิทธิชายหญิงเท่าเทียมกันที่มีการ เสนอให้ตัดออก เป็นห่วงกังวลว่าจะกระทบต่อพันธะกรณีระหว่าง ประเทศหรือไม่ เรื่องนี้ UDHR หรือ ปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติไม่ได้ระบุ ขนาดนั้น ข้อ ๗ บอกแต่เพียงว่าบุคคล เสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกัน จากการเลือกปฏิบัติ อันนี้เราก็ล้อเขามา มาตรา ๒๗ และที่จะพูดคำว่าชายกับหญิง มีอยู่ข้อเดียว คือ ข้อ ๑๖ ชายกับหญิงที่มีอายุเต็มบริบูรณ์มีสิทธิ ในการสมรส อันนี้ก็รวมถึงการขาดจากการสมรส มันยาว ผมก็เลยย่อ ๆ มา และการตั้งครอบครัวเท่านั้นครับ ที่พูดถึงเรื่องชายกับหญิง ส่วนที่ท่านปกรณ์พูด ถึง คือพิธีศาลเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือก ปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบไม่ขัดหรอกครับ เพราะว่าเขาคุ้มครองเฉพาะการเลือกปฏิบัติต่อสตรี อันนี้

---

[๑๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ยืนยันว่าถ้าตัดวรรคนี้ออกไปไม่ขัด”[๒๑]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ขออนุญาตครับท่านประธาน ผม สมชัย กรรมาธิการ ความจริงประเด็นผมนิดเดียว แล้วก็ต่อเนื่องจากที่ท่านไพบูลย์ กับท่านอาจารย์วลัยพรพูดเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ต้องเรียนอย่างนี้จริง ๆ แล้วเรื่องนี้ผมขออนุญาตว่าท่านไพบูลย์ได้นำเสนอต่อที่ประชุมทำให้เกิดความสับสน คือการตัดชายและหญิงมิสิทธิเท่าเทียมกันนี้ไม่ได้แปลว่าไม่ต้องการให้ไม่เท่าเทียม ต้องอภิปรายประเด็นนี้นะครับ เนื่องจากว่าในมาตรา ๒๗ มีคำว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในทางกฎหมาย บุคคลนี่รวมทุกประเภทแล้วทั้งชายทั้งหญิง แล้วก็สาเหตุที่มีการยกเรื่องนี้ ขึ้นมานี้เพราะมีคนพูดถึงคำว่า เพศสภาพ คือแปลว่าอาจจะมีมากกว่าชายและหญิง ดังนั้น ก็เลยเอาคำว่า ชายและหญิง ออกไป ซึ่งก็แปลว่าทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน สั้น ๆ เท่านี้ครับ[๒๒]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“เรื่องพาดพิงก่อนนะคะ ท่านไพบูลย์ คือเรื่องของชายและหญิง เมื่อสักครู่นี้ท่านปกรณ์ ท่านให้ข้อเสนอไว้แล้วคือโดยตนเองไม่ได้ติดใจตรงนี้จะตัดออกก็ไม่ได้ติดใจอะไรทั้งสิ้น เพียงแต่ว่ามันผิดกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนชายหญิงที่มันมีเรื่องของ Agreement ของต่างประเทศหรือเปล่าที่เราไปลงนามเอาไว้ และเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนอีก มันก็จะมีตัวชี้วัดอีกมากมาย ดังนั้นอยากรบกวนท่านไพบูลย์ในฐานะท่านประธานอนุเชื่อได้ว่าหลาย ๆ หมวดและหลาย ๆ มาตราเกี่ยวข้องกับเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบนี้กับองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ใช่เฉพาะสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นรบกวนอาจจะช่วยกันตรวจสอบด้วยว่ามันเกี่ยวข้องกันหรือเปล่า เพราะไม่อย่างนั้นถ้าเราเสนอแก้ไขไปมันก็ทำไม่ได้เพราะว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือ Agreement ต่าง ๆ แล้วมันไม่สามารถกระทำได้ อันนั้นในส่วนที่เป็นพาดพิง

ประเด็นที่ ๓ อยากจะสนับสนุนเรื่องของความยุติธรรม เรื่องความยุติธรรมหลาย ๆ เรื่องที่เราพูดกันเมื่อสักครู่นี้ท่านทวีก็ได้กรุณาพูดถึงเรื่องเกี่ยวกับถ้าเราจะมีหลักประกันในเรื่องของเบี้ยผู้สูงอายุ ทำไมเราไม่ทำเรื่องของหลักเสมอภาคเรื่องสวัสดิการของรัฐ อันนี้ก็ขออยากที่จะแสดง ความคิดเห็นส่วนตัวนะคะ อันนี้ก็เป็นอีก Debate หนึ่งระหว่างเสมอภาคกับยุติธรรม เราควรเอาหลักอะไร ในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกันถ้าเราเลือกหลักยุติธรรม คนที่ลำบากกว่าคนที่เขามีโอกาสน้อยกว่า คนที่มีรายได้น้อยกว่า คนที่ยากจนน้อยกว่าควรเข้าถึงในสิ่งที่จำเป็นมากกว่าคนที่ลอยตัวแล้วช่วยตัวเองได้ ในระดับหนึ่ง อันนั้นก็จะใช้หลักยุติธรรม แต่ถ้าเสมอภาคคือทุกคนได้หมด ไม่ว่าเป็นอย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารายได้ ไม่ว่าเพศ ไม่ว่าสูงอายุ ไม่สูงอายุได้เท่ากันหมด อันนั้นก็เป็นหลักเสมอภาค อันนี้ก็เป็น Debate หนึ่งเหมือนกัน ดังนั้นการที่จะทำให้เราเป็นรัฐสวัสดิการประเทศไทยเราคงต้องมีความพร้อมในเรื่องของภาษีอีกเยอะ ในเรื่องการที่เราจะต้องให้กับรัฐเพราะเราไม่สามารถเป็นรัฐสวัสดิการได้ ถึงขนาดประเทศในสแกนดิเนเวีย อันนี้คือประเด็นหนึ่งที่อยากจะเรียนว่าประเด็นสำคัญที่อยากเสนอ”[๒๓]

---

[๒๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

มาตรา ๒๙

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมขออนุญาตฝากต่อไปจากท่านทวีครับ ในประเด็นที่ ท่านประธานไพบูลย์บอกว่าผมได้ฝากไว้ในเรื่องหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐ แล้วมันก็โยงในมาตรา ๒๙ ถ้าหากว่าท่านไปดูในมาตรา ๒๙ มันจะเป็นเรื่องนอกจากที่ท่านทวีพูดเมื่อกี้นะครับ ในมาตรา ๔๘ ก็คือว่าในมาตรา ๒๙ มันเป็นเรื่องหลักประกันในคดีอาญาเท่านั้นเอง แล้วในมาตรา ๒๙ หลักประกันในคดีอาญามันก็คือหลักกฎหมายอาญาธรรมดา ไม่ใช่หลักประกันอะไรเลย ถึงแม้ไม่อยู่ในมาตรา ๒๙ มันก็อยู่ในหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ผมคิดว่ามันควรจะต้องมีเพิ่มเติม เช่น จะอยู่ใน มาตรา ๒๙ หรืออะไรก็แล้วแต่ เพราะเราพูดกันว่าเราเป็นประเด็น เช่น การคุ้มครองประชาชนจากการที่หน่วยงานภาครัฐไปออกกฎ ระเบียบ มติ หรืออนุบัญญัติอะไรของเขา ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันนี้น่าจะมีบทต่อว่ามีอะไรบ้าง ผมยกตัวอย่างเห็นได้ชัดนะครับ การจะแก้ไขกฎหมายเราต้องเข้าสภา แม้แต่ศาลฎีกาก็แก้ไม่ได้ แต่มีอยู่อันหนึ่งผมยกตัวอย่างได้ ศาลปกครองสูงสุดไปออก มติของที่ประชุมใหญ่ กำหนดวันนับอายุความเอง ซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายเขียนไว้แล้ว เราก็ถือปฏิบัติกัน ขณะนี้ก็เป็นปัญหาว่าใครจะเป็นคนชี้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้เลย ทั้ง ๆ ที่ขัดกับกฎหมาย และรัฐธรรมนูญหมดเลย ก็เป็นประเด็นอย่างนี้เป็นต้น อย่างนี้ถ้าหากว่าเราปล่อยให้อย่างนี้ เกิดขึ้น นี่ก็จะเป็นปัญหา

อันที่ ๒ ที่ท่านทวีว่า เวลาที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานรัฐ สิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนคงต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว ไม่ใช่เป็นอย่างที่ท่านว่า เพราะฉะนั้น สิ่งเหล่านี้มันไม่เคยเขียนหรือการันตีไว้ในรัฐธรรมนูญเลย ก็ฝากท่านไปนะครับในส่วนนี้ เชิญท่านวัฒนาครับ”[๒๔]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานที่เคารพครับ ขออนุญาตแสดง ความคิดเห็นในฐานะเป็นกรรมาธิการและคนที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนี้ได้รับผลกระทบโดยตรง เพราะเป็นทั้งจำเลยมาหลายคดี เรื่องที่ผมอยากจะให้ท่านไพบูลย์ได้นำไปพิจารณาคือ ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเพื่อขจัดหลักการเลือกปฏิบัติ ขจัดการมีส่วนได้เสีย ผมกราบเรียนอย่างนี้นะครับ วันนี้เวลาที่ประชาชน รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ประชาชน ไม่เคยได้รับการคุ้มครองเพราะเราไม่สามารถที่จะขจัดการมีส่วนได้เสียได้ เช่น ตัวอย่าง อย่างผม ผมเคยไปยืนแถลงข่าวที่บันไดศาลแต่ถูกดำเนินคดีข้อหาละเมิดอำนาจศาล ถามว่า ผมกล้าฟ้องศาลไหม ไม่กล้า เพราะฟ้องไปเขาก็ตัดสินกันเอง อันนี้เห็นได้ชัดนะครับว่า ทำอย่างไร ผมเสนออย่างนี้นะครับท่านประธานครับ ในคดีที่ประชาชนเป็นคู่ความกับรัฐ หรือรัฐเป็นคู่ความกับประชาชนให้ใช้วิธีไต่สวนโดยประชาชน เอาอำนาจคืนให้ประชาชนครับ ถ้าเอาอำนาจตรงนี้คืนให้กับประชาชน ไต่สวนแบบลูกขุนนะครับ แต่ว่าเป็นประชาชนไต่สวน เรามีระบบไต่สวนแล้วครับวันนี้คือมาตรา ๑๙๕ เรามีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาใช้ระบบไต่สวน แต่ใช้ศาลรับฟังข้อเท็จจริง วันนี้แต่ถ้าประชาชนเป็นคู่ความกับรัฐ ถ้าเราให้อำนาจคืนกับประชาชน ประชาชนเป็นคนรับฟังข้อเท็จจริง ปัญหาที่เราพูดกันในเรื่อง ๒ มาตรฐานต่าง ๆ มันจะหมดไป จะไม่มีใครกล้าใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกต่อไป กรณีมาตรา ๒๙ จะเห็นได้ชัด มาตรา ๒๙ วรรคห้า การประกันตัวนั้นมันเป็นเสรีภาพเป็นสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องหา แต่มันกลายเป็นข้อยกเว้น เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลตามที่จะเห็นสมควร

---

[๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เรียกหลักประกันสูงไป ไม่ได้ ตรงไหนใครเป็นคนไปพิจารณา คดีเดียวกันนะครับ ข้อหาโทษประหารชีวิตให้ประกันตัวได้ไม่กลัวหนี แต่คดีบางคดีนี่โทษไม่กี่ปีไม่ให้ประกันอ้างว่ากลัวหนี ถามว่า ผู้ต้องหาจะไปใช้สิทธิกล้าฟ้องศาลไหม ก็ไม่มีใครกล้าฟ้องครับ ไม่มีใครกล้าไปทะเลาะกับศาล แต่ถ้าในเรื่องนี้คดีที่คู่ความของประชาชนเป็นรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐต้องขึ้นศาล ผมใช้คำว่า ศาลประชาชนคือไต่สวนโดยลูกขุนที่เป็นประชาชน ผมเชื่อว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะเลิกใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือกรณีที่กำลังเกิดขึ้นกรณีกรรมการการเลือกตั้งไปทำเรื่องที่พรรคการเมืองบางพรรคอาจจะไม่สบายใจ วันนี้ไปฟ้องศาลเขาก็ไม่มั่นใจ เขากลัวว่าจะช่วยกัน แต่ถ้าเป็น เรื่องแบบนี้คุณเป็นคู่ความเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นศาลโดยประชาชนไต่สวน ถามว่าทำไมต้องเสนอ ก็เพราะว่าวิธีพิจารณาคดีอาญานักการเมืองเราก็ยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ใช้ระบบไต่สวน แต่เป็นการไต่สวนโดยศาล เพราะฉะนั้นเรื่องนี้มันก็ต้องใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเหมือนกัน ไม่เช่นนั้นประชาชนจะไม่ได้รับการคุ้มครอง อันนี้พูดจากประสบการณ์นะครับเพราะว่าเป็นคนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ ผมแสดงความคิดเห็นว่า ทางกฎหมายนะครับก็ถูกดำเนินคดีในข้อหานำความเท็จเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ข้อหาความมั่นคง ผมโดนมา ๑๐ คดี หลุดไป ๘ คดีแล้ว ถามว่า ให้ผมไปฟ้องอัยการ ไปฟ้องตำรวจ ไปฟ้องก็ช่วยกันครับ กรณีนี้ที่ประชาชนถามว่าเมื่อไรมันจะเลิก ๒ มาตรฐาน เราจะเขียนรัฐธรรมนูญดีขนาดไหน ทำอย่างไรถึงจะไม่ให้มันบิดเบือน ทำอย่างไร ก็วิธีเดียวครับเอาอำนาจคืนให้กับประชาชน ผมอยากเสนอ ท่านประธานอนุเอาในเรื่องนี้ไปดูให้ทีนะครับว่าไปใส่ไว้ในหมวดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ผมเชื่อว่ามันจะขจัดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ ธรรมได้ต่อไป ขอบพระคุณครับ

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือรัฐเป็นคู่ความ เช่น ผมจะฟ้อง สมมุติ สมมุตินะครับ ผมจะบอกว่าผมไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี อย่างนี้ เรื่องประกันตัว อยู่ดี ๆ ไม่ให้ประกัน ผมจะฟ้องศาลนี่ต้องไต่สวนโดยประชาชน ให้ศาลตัดสินกันเองก็ช่วยกัน เฉพาะคดีอาญาที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นคู่ความ ต้องให้ประชาชนเป็นคนตัดสินข้อเท็จจริงว่าเรื่องนี้ผิดหรือไม่ผิด ไม่ใช่ให้ศาลช่วยกัน ผมเจอมาแล้ว อันนี้ด้วยตัวเองครับ

ผมขออนุญาตเพิ่มเติมประเด็นของท่านอาจารย์โภคิน กับท่านพงศ์เทพ คือกราบเรียนอย่างนี้นะครับ ฝากท่านไพบูลย์ด้วยครับ การตรวจสอบไม่ใช่การแทรกแซง ศาลมักจะอ้าง ว่ามันจะเป็นการแทรกแซง การตรวจสอบไม่ใช่การแทรกแซง

ประการต่อมาก็คือในเรื่องของละเมิดอำนาจศาลหรือ Contempt of court จริง ๆหลักการเหมือนกับในสภาผู้แทนราษฎรเราใช้ คือ เพื่อให้ศาลควบคุมการพิจารณาคดีไปได้ ในสภาผู้แทนราษฎรจึงให้อำนาจประธานสภาสั่งสมาชิกที่ก่อกวนหรืออะไรออกไป ได้แค่นั้นครับ ศาลก็เช่นกัน เพราะการใช้กฎหมายละเมิดอำนาจศาลมันเป็นข้อยกเว้นที่ให้ศาลที่เป็นคู่กรณีตัดสิน เรื่องนี้โดยที่ไม่ต้องไป ซึ่งมันผิดหลัก ถ้ามันไม่ใช่ในห้องพิจารณาถ้าวิพากษ์วิจารณ์เป็นหมิ่นประมาท คุณก็ควรจะมีสิทธิถ้าผมไปแจ้งความต่อสู้คดีกัน ไม่ใช่ใช้สิทธิอภิสิทธิ์ตัวเองเรียกมาไต่สวนแล้วบอกนี่ ละเมิดอำนาจศาลเป็นคู่กรณีเอง ไต่สวนเอง ตัดสินเอง มันควรจะยกเว้นไว้เท่าที่ในห้องพิจารณาคดี เท่านั้น และการละเมิดอำนาจศาลท่านประธานครับ มันถูกแปลขยายไปจนถึงทำความเห็นที่บ้านวิพากษ์วิจารณ์ก็ละเมิดอำนาจศาลแล้ว”[๒๕]

---

[๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“เรื่องของหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม กระผมจำได้ว่ามีท่านกรรมาธิการหลายท่านอภิปรายถึงเรื่องของการใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นผลเสียกับบุคคลในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งไม่ใช่เรื่องทางอาญา ซึ่งในกรณีตรงนี้ผมเข้าใจว่าถ้าจะเติมให้สมบูรณ์ เราอาจจะเติมในตอนท้ายสุดของหน้า ๑๖ นะครับ เติมเป็น (๙) ใช้ถ้อยคำว่า การใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นผลเสียแก่บุคคลจะกระทำมิได้ เพราะมีการยกตัวอย่าง เช่น การใช้กฎหมายย้อนหลังไม่ใช่เรื่องทางอาญา ยกตัวอย่างเรื่องของการยุบพรรค แล้วก็ตัดสิทธิของกรรมการบริหาร แต่ใช้กฎหมายย้อนหลัง ซึ่งไม่ใช่โทษทางอาญาอย่างนี้ ซึ่งหลายท่านก็บอกว่ามันเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะเอามาใช้ มันขัดหลักนิติธรรม”[๒๖]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“การตรวจสอบว่ามันไม่มีผลย้อนหลัง เรื่องดุลยพินิจที่จะยุบพรรคแล้วก็ไปตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค ก็ควรจะให้ศาลยุติธรรมเป็นคนใช้ดุลยพินิจในการลงโทษมากกว่าที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย”[๒๗]

มาตรา ๓๑

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ประเด็นต่อมาคือว่าในมาตรา ๓๑ ผมได้ให้ความเห็นไว้ ตรงนี้ก็เป็นเรื่องแปลกที่ว่าเป็น เรื่องเสรีภาพในเรื่องกฎหมาย แต่ไปเขียนว่าแต่ต้องไม่ปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตราย ต่อความปลอดภัยของรัฐ คือการนับถือศาสนามันจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ ท่านยืนหยัด ใจสมุทร ท่านให้ความเห็นไว้ดี ท่านบอกว่าถ้าลัทธิ อีกเรื่องหนึ่ง คือ ลัทธิ คุณมีลัทธิออกมาแล้วอาจจะเป็นอันตรายกับความมั่นคงของรัฐ แต่ถ้ากฎหมาย ถ้าเป็นศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ไม่มีทาง ที่จะเป็นอันตรายต่อรัฐ เพราะศาสนาก็คือศาสนา Prove มาแล้วถึงเป็นศาสนาได้ ดังนั้นการเขียน ถ้อยคำว่าไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ ไม่ควรจะเขียนเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นอย่างยิ่งเลย เขียนเข้ามาแล้วมีปัญหาแน่ มันจะเกิดการ Liquidate เรื่องศาสนาขึ้นมาแน่ ผมเห็นว่า นอกจากไม่ควรจะเขียนและยังเป็นอันตรายด้วยซ้ำต่อการนับถือศาสนา”[๒๘]

มาตรา ๓๔

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ประเด็นที่ ๒ สืบเนื่องที่ท่านวัฒนากับท่านอาจารย์พงศ์เทพพูด ผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง แล้วผมขอเสนอบรรจุเข้าไปด้วยเลยในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเพิ่มเติมหมวดรัฐธรรมนูญว่าด้วย Judicial Reviews Committee ต่างประเทศมีเยอะนะครับ เราเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาไม่ได้หรอก เพราะถือว่าเป็นอิสระ

---

[๒๖]รายงานการประชุมขวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เพราะเป็นหลักการสากล แต่ว่าเราวิจารณ์ได้ เราถกได้ เราชำแหละได้ อันนี้ผมขอ เสนอตัวนี้บรรจุเข้าไปเสนอผ่านไปยังท่านไพบูลย์นะครับ Judicial Reviews ขอบคุณครับ”[๒๙]

มาตรา ๔๑

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล ครับ ประเด็นที่เรายกกันขึ้นมานี้ผมอยากฝากท่านไพบูลย์เพิ่มเติมอย่างนี้ครับ คือพอเราพูดถึง มาตรา ๔๑ ใน (๒) (๓) (๒) ก็คือเราเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ (๓) สำคัญกว่าคือฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้วก็ ในหมวด ๕ พูดถึงหน้าที่ของรัฐ ประเด็นใหญ่ผมคิดว่าอยู่ตรงนี้คือการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากกฎหมายไทยบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐระดับกรม หรือกฎหมายจัดตั้งทั้งหลายให้เป็นนิติบุคคลหมด มันก็สับสนอลหม่าน จะพบว่าในต่างประเทศส่วนใหญ่ฟ้องรัฐก็คือรัฐเป็นนิติบุคคล แล้วก็หน่วยงานไหนเกี่ยวข้องหน่วยงานนั้นก็เข้ามาเป็นตัวแทนนิติบุคคล ทีนี้ประเด็นที่ผมอยากจะเรียนตรงนี้ก็คือว่าพอบอกว่าให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีเจ้าหน้าที่ไปทำละเมิดหรือไปละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ คณะรัฐมนตรีเองก็ถูกฟ้องแต่ตั้งแต่ฎีกาสมัยพระยาปรีดานฤเบศร์ก็บอกว่าคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ใช่นิติบุคคลจึงฟ้องไม่ได้ เพราะว่าครั้งนั้นพอเราไปประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ญี่ปุ่นก็ Bomb เขาก็มาร้องว่าบ้านนั้นถูก Bomb แต่ศาลไม่ได้ออกแนวที่ว่าอันนี้เป็นการกระทำของรัฐหรือรัฐบาล แต่ไปออกแนวที่ว่าคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นนิติบุคคล ในที่ผ่านมาที่พยายามฟ้องคณะรัฐมนตรีกันก็ต้องมาดูกันว่าคณะรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นความรับผิดชอบร่วมตามรัฐธรรมนูญ เวลาต่อสภาเป็นความรับผิดชอบร่วมนะครับ แต่เวลาเกิดความเสียหายต่าง ๆ มันกลายเป็นว่าอยู่ในที่ประชุมหรือเปล่า หรืออยู่ตอนออกไปเข้าห้องน้ำหรือเปล่า ซึ่งเป็นเรื่องตลกมากและศาลก็รับฟังข้อเท็จจริงแบบนี้ด้วย ถ้าระหว่างเขาลงมติกันคุณไปเข้าห้องน้ำก็แปลว่าไม่ผิด ก็เป็นเรื่องโจ๊กมาก ไม่ต้องนับไปต่างประเทศ คือบ้านเรามันเกิดระบบกระบวนการที่มันไร้สาระจนหมด ผมก็คิดว่าตรงนี้ต้องดูให้ชัดว่าเป็นอย่างไร ทีนี้พอครั้งนี้ต่างกับครั้งอื่น ๆ ก็คือว่าปกติแล้ว เราจะบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งตั้งแต่มีขึ้นมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนี้ก็เหมือนฉบับนี้ก็คือเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายแล้วแต่ก่อนก็บอกอันนี้จะไปฟ้องรัฐไม่ได้ อันนี้ก็คงน่าจะเหมือนเดิม แต่ปัญหาทีนี้เราแยกบางส่วนเป็นหน้าที่ของรัฐ เมื่อรัฐมีหน้าที่และรัฐไม่ทำหน้าที่ ถามว่าประชาชนฟ้องใครที่ว่าฟ้องรัฐ หรือแม้แต่อย่างที่ท่านวัฒนาพูดเหมือนกันว่า สมมุติว่าศาลไม่ทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ศาลเป็นส่วนหนึ่ง ของรัฐนะฟ้องใครครับอันนี้ไปฟ้องเจ้าหน้าที่คนนั้นเองแล้วจะเป็นคนตัดสินเอง หรือพรรคพวกตัดสิน มันก็วุ่นวายกันไปหมด ดังนั้นผมคิดว่าตรงนี้ฝากท่านต้องช่วยคิดว่า คำว่า รัฐ ถ้าราษฎรได้รับผลกระทบจากรัฐจะโดยการกระทำของหน่วยงานก็ดี หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ดี เขาจะฟ้องที่ใคร ใครต้องรับผิดชอบ และถ้าเรื่องนั้นเป็นการกระทำในระดับรัฐบาลต้องรับผิดชอบกันอย่างไร เพราะไม่อย่างนั้นเราพูด ๆ ไปนี่ถึงเวลามันจะเกิด ปัญหาทาง Technical ซึ่งไม่รู้ว่ามันคืออะไร”[๓๐]

---

[๒๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

มาตรา ๔๓

รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ท่านกรรมาธิการ ผม รงค์ บุญสวยขวัญ ในฐานะกรรมาธิการ ผมต้องขออนุญาตต้องขอกราบประทานโทษ ท่านนิโรธด้วยถ้าหากจะทำให้ท่านเวียนหัวอีกสักรอบหนึ่ง เพราะผมกำลังจะพาออกชุมชน ท่านนิโรธครับ ท่านประธานครับ คืออย่างนี้ครับ ผมขออนุญาตเรื่องเตรียมเอกสารก่อนนะครับ เอกสารที่เตรียมหน้าขวาง เอกสารขวาง เอกสารการประชุมวันที่ ๖ หน้า ๑๓ เรื่องชุมชน ผมเสนอเรื่องการตัดสิทธิชุมชน ไม่ได้บอกว่าเราจะไม่ให้สิทธิชุมชนหรือเสรีภาพ ชุมชน แต่ว่ามันมีข้อความบางตัวไม่ตรงและมีข้อความบางตัวหล่นไปจากในการประชุมคราวนั้นจริง ๆ แล้วในบรรทัดที่ ๔ การใช้สิทธิเสรีภาพนั้น ๆ เป็นการกระทำในฐานะที่เป็น ปัจเจกบุคคลหรือเป็นการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นชุมชนที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าชุมชน หมายถึงใคร อันนี้ครับ ผมขออนุญาตขยายความและเพิ่มเติมประเด็นให้มีความชัดเจนขึ้นอีกนิดหนึ่งว่าวันนั้นเราได้เสนอว่าเรื่องสิทธิชุมชนนี่มันยังเป็นประเด็นปัญหา มันเป็นพัฒนาการ ของรัฐธรรมนูญที่เข้ามาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แล้วก็ถกเถียงกันว่าชุมชนคืออะไร ผมได้เสนอว่า ชุมชนก็คือกลุ่มคนที่มี Share Believe ภาษาอังกฤษนะครับ ความเชื่อร่วม ฐานของชุมชน ตรงนี้ก่อน อันนี้คลาสสิกนะครับ แบบคลาสสิกเลย ประเด็นที่ ๒ ก็คืออยู่ในพื้นที่เดียวกัน พื้นที่เดียวกัน ๒ Concept นี้เป็น Concept ทางสังคมวิทยาว่าด้วยชุมชน แต่เราก็เอามา ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วก็ยังไม่มีผลที่ไปสู่การปฏิบัติจนมาปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นป่าชุมชน แม่น้ำชุมชน ทะเลชุมชน นาชุมชน โฉนดชุมชนอะไรเอย พวกเหล่านี้ยังไม่เกิดเป็นมรรคเป็นผลเลย แต่เราเอาคำว่า ชุมชน มาใส่ไว้ และผมก็บอกว่าการใช้คำพรรค์นี้มันดูเท่แล้วก็ได้รับการยอมรับจากสังคมของไทยว่าเราเคารพสิทธิท่าน หมายถึงชุมชนนะครับ เราเคารพเสรีภาพท่าน หมายถึงชุมชน แต่ถ้าตัดออกไปสิทธิและเสรีภาพเขาขาดไปไหมครับ ไม่มีนะครับ วันนี้ครับท่านประธานครับ ท่านกรรมาธิการครับ คำว่าชุมชนไปไกลเป็นอีกมิติหนึ่งที่เราเรียกกันว่าชุมชนเสมือนจริง Virtual Community เช่น ชุมชนของชาวโซเชียล ชุมชนของชาว ผมยกตัวอย่าง ขอโทษนะครับผมไม่มีเจตนาที่จะลบหลู่ ชุมชนของชาวเกย์ ชุมชนของชาวโน้นชุมชนของชาวนี้ที่มาจาก Share Believe แต่ไม่ใช่ยึดโยงอยู่กับพื้นที่ ถ้าเขาจะอ้างสิทธิตรงนี้ด้วยตามรัฐธรรมนูญเราจะทำกันอย่างไร ประเด็นตรงนี้เป็นประเด็นที่สำคัญบอกว่าวันนี้เวลาเราพูดถึงความหมายของชุมชนก็เหมือนกับเมื่อกี้ Security หรือความมั่นคง มีทั้ง Traditional มีทั้ง Non Traditional เต็มไปหมด ชุมชนก็เหมือนกัน ชุมชนแบบดั้งเดิมกับชุมชนสมัยใหม่ แต่ว่าคำว่าชุมชนถูกเอามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่เป็นมรรคเป็นผลในการที่จะขยายผลกันต่อไปว่าจะทำอย่างไร ประเด็นนี้ผมจึงเสนอให้ตัด แต่ตัดแล้ว คำว่า ชุมชน มันมาจากสิทธิของปัจเจก ถ้าตัดไปแล้วสิทธิของชุมชนหายไปไหม สิทธิมาจากปัจเจก หรือว่าสิทธิมาจากชุมชน อันนี้พอไปดูในรัฐธรรมนูญในหมวดนี้ทั้งหมวด เลยนะครับเรายังเห็นว่าความเป็นสิทธิของชุมชนปรากฏอยู่ในมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา ๑๖ ว่าด้วยผู้บริโภคอย่างนี้ อันนั้นก็คือการรวมกลุ่มแล้ว กลุ่มของคนที่มีความเชื่อมีความคิดเกี่ยวกับผู้บริโภคก็มีความเป็นชุมชน หรือเสรีภาพในการรวมตัวในมาตรา ๔๒ รวมตัวเป็น สมาคม เป็นสหภาพ เป็นอะไรต่อมิอะไรเขียนไว้ชัดเจนและเขาก็ได้สิทธิอันนั้นหรือชุมชน ในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองก็เป็นชุมชนชนิดหนึ่ง เพราะฉะนั้นถ้าเราตัดคำว่าชุมชน ไม่ได้หมายถึงว่าผมละเมิดความเป็นชุมชนนะครับ ทั้ง ๆ ที่ผมเป็นชาวชุมชนและงานผม ในสมัยที่เป็นนักวิชาการก็งานมาจากชุมชนนี่ล่ะ เพราะฉะนั้นตัวชุมชนนี้ถ้าตัดไปมันก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าคงอยู่แล้วคำถามมันจะเกิดอะไรขึ้น เกิดปัญหาความขัดแย้งกัน การตีความ การอธิบายความ การ Claim บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสิ่งเหล่านี้ก็จะตามมานะครับ ผมขอทั้งการปรับเอกสารและขออธิบายเพิ่มเติม ซึ่งยังไม่มีข้อตกลงว่าเราจะตัด

หรือไม่ แต่เป็น ความเห็นที่จะใส่เข้าไว้ในที่ประชุมนี้ ขอบคุณมากครับ”[๓๑]

มาตรา ๔๕

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ส่วนเรื่องระบบ พรรคการเมือง พรรคการเมืองหลายคนเข้าใจว่าพรรคการเมืองเริ่มจริง ๆ แล้ว ๒๔๘๙ ถ้าพรรคการเมืองตามพฤตินัย เริ่มแท้เลยประเทศไทยก็คือพรรคคณะกรรมการราษฎร คณะราษฎรคือพรรค การเมืองโดยนัยแห่งพฤตินัยเลย อันนี้คือรูปแบบทางรัฐศาสตร์เลย แต่ว่าถ้าเป็นนิตินัยก็เริ่มด้วยพรรคก้าวหน้า พรรคก้าวหน้ามาก่อน แล้วถึงจะมีพรรคประชาธิปัตย์แต่ก็ใกล้เคียงกันแล้ว หลาย ๆ คนก็โทษพรรคการเมืองกันเยอะ ตลอดระยะเวลา ๘๗ ปี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมา พรรคการเมืองเรามีปัญหาเยอะแน่นอน เพราะว่าการก่อตั้งการรวมตัวกันของพรรคการเมือง มันไม่ได้เกิดตามทฤษฎีทางการเมืองอย่างแท้จริง มันไม่ได้รวมกันด้วยอย่างอุดมการณ์อย่างแท้จริง ผมใช้คำว่า ส่วนใหญ่ ใช้คำว่าส่วนใหญ่แล้วกันคงไม่ทุกพรรค พอมันไม่ได้รวมกันอย่างนั้นนโยบายอะไรต่าง ๆ มันก็มีการดัดแปลงมีการ Copy มีการลอกมีการอะไรกันมากเข้ามา น้อยมากที่จะนำนโยบายมาหา เสียงมาปฏิบัติกันได้จริง แล้วอุปสรรค พรรคการเมืองแน่นอน ถ้าโดยกำลัง Silicon การปฏิวัติ รัฐประหารทำให้แน่นอนทำให้พรรคการเมืองสะดุด อุปสรรคอีกอันหนึ่งก็คือการยุบพรรคการเมือง นี่พูดวันนี้ไม่ใช่วันนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะตัดสินเรื่องพรรคอนาคตใหม่แต่แน่นอนพรรคการเมืองถูกยุบ ไปเยอะเป็น ๑๐๐ หลายร้อยแล้วด้วย”[๓๒]

“ก็นิดเดียวเพราะฉะนั้นอีกอย่างหนึ่งโดยสรุปก็คือว่า เรื่องพรรคการเมืองที่มันไม่ได้เป็นตามที่หวังหลาย ๆ คน เพราะว่าคนที่คิดว่าพรรคการเมืองที่ดีควรจะ เป็นอย่างไรไม่ค่อยได้เข้ามา แล้วก็ไม่เข้ามาก็ปล่อยให้คนที่คิดว่า ไม่ดีมาทำทั้งหมดก็เหมือนหลาย ๆ วิพากษ์วิจารณ์พรรคการเมืองแต่พอให้เข้ามาก็ไม่เข้ามาก็จะเป็นเสียอย่างนี้ อันนี้ก็น่าจะเป็น อีกคำตอบหนึ่งที่พรรคการเมืองเราไม่ได้วิวัฒนาการไปทางนั้นนะครับก็โครงสร้างรูปแบบอะไรต่าง ๆ นานา อย่างที่เราจะทำกันอยู่ผมคิดว่าน่าจะเป็นโอกาสอันดีที่เราได้มาถกกัน ขอบคุณครับ”[๓๓]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตนิดเดียวครับขอใช้สิทธิพาดพิงนิดเดียวประเด็นเรื่องนโยบายของพรรคการเมืองกับนโยบายในการหาเสียง อันนี้ต้องแยกกันนโยบายของพรรคการเมืองเป็นไปตาม พ.ร.บ. พรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองต้องยื่นในช่วงแจ้งจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นนโยบายแบบกว้าง ๆ แต่นโยบายหาเสียงจะเป็นอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งที่เขียนกันว่ามันจะต้องมีการกำหนดแหล่งที่มาของงบประมาณต้องกำหนดถึงความคุ้มค่าอะไรต่าง ๆ มันอยู่ใน พ.ร.บ. เลือกตั้ง ซึ่งจริง ๆ แล้วเขาก็พยายามจะบอกว่านโยบายหาเสียงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายของพรรคการเมือง เขาเขียนไว้ในมาตรา ๗๔ ถามว่า กกต. ตรวจสอบได้ไหม อย่างที่ท่านวัฒนาพูดขออนุญาตเอ่ยนามนะครับ มันก็เป็นปัญหาข้อจำกัดเหมือนกันในเรื่องการหาเสียง เพราะบางอย่างจะต้องไปวิเคราะห์ซึ่งในชั้นการยกร่างมาตรานี้ว่าจะต้องมีการตรวจสอบว่าคุ้มค่า เป็นประชานิยมหรือไม่อย่างไร เราเคยพูดกันว่าถ้าจะให้ กกต. เป็นองค์กรเดียว

---

[๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๓๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๓๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ในการตรวจสอบว่านโยบายหาเสียงชอบหรือไม่ชอบ เป็นประชานิยมหรือไม่ จะเกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศหรือไม่ เราก็บอกว่ามันอาจจะมีข้อจำกัดอยู่ ซึ่งตรงนี้เป็นปัญหาที่เขียนไว้ในกฎหมายเอง กกต. ไม่ได้ไปบอกว่ามันจะต้องวางไว้อย่างนั้น ซึ่งถ้าจะปรับอย่างไรก็สุดแท้แต่แต่ตรงนี้เรียนว่าจริง ๆ นโยบายมันแยกส่วนกันอยู่นโยบายพรรคการเมืองกับนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง”[๓๔]

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“เรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ก็ฝากว่าท่านอนุกรรมาธิการในชุดท่านไพบูลย์กรุณาลองดูด้วยนะครับว่า มติมันเป็นแบบนี้หรือไม่ก่อนอื่นนะครับ ประมาณบรรทัดที่ ๑๔ เนื่องจากในพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เข้าใจว่าจะตกคำว่า พรป. คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนะครับ เขียนไว้สั้น ๆ เนื่องจากในพรรคการเมือง ๒๕๖๐ น่าจะผิด ทีนี้มาในวรรคถัดมานี้ก็ได้มีการพูดว่าอย่างไรเสียการบัญญัติตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ความว่า เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางอะไรทั้งหลาย ไล่ไปนี่ ท้ายที่สุดก็นำไปสู่บทสรุปในหน้า ๒๐ ว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นควรตัดบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา ๔๕ ออก ผมจำได้ว่าเรื่องนี้ผมอยู่ด้วยแล้วก็ได้เคยอภิปรายว่าจริง ๆ แล้วรัฐธรรมนูญนี้เขาเขียนไว้กว้าง ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อย่างโน้นอย่างนี้ ต้องมีบทบัญญัติว่าอย่างนี้แต่ว่าปัญหาที่มันเกิดขึ้นที่พูดถึงวรรคแรก คือมันเกิดจากการไปบัญญัติ พรป. ว่าด้วยพรรคการเมืองแล้วก็ไปใส่รายละเอียด ใส่เพิ่มเติมต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ตัวอย่างเช่น ไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ ของ พรป. พรรคการเมืองให้ทำอะไรครับ ที่เขาเรียกว่า Primary จะต้องมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จะต้องมีสาขาพรรคการเมือง ถ้าไม่มีแล้วส่งไม่ได้อย่างโน้นอย่างนี้ แถมว่าตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดก็ไปทำกันแบบลวก ๆ เอาคนมา ๑๐๐ คน เป็นสมาชิก แล้วก็ประชุม ๕๐ คน ก็ตั้งตัวแทนได้ อย่างนี้เป็นต้น ผมอภิปรายไปในเชิงว่าปัญหามันอยู่ที่ว่าเราไปเขียนกฎหมายพรรคการเมืองโดยไปกำหนดรายละเอียดคำว่ามันเกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญ จริง ๆ แล้วรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เขียนรายละเอียดว่าต้องทำอย่างไร เพียงแต่ว่าต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แต่เราก็ไปบอกว่าต้องมีส่วนร่วมอย่างนั้นอย่างนี้ ต้องมีตัวแทน ต้องมีโน้นมีนี่ ผมคิดว่าเราออกไปในเชิงว่ามันต้องไปทบทวน พรป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ใช่หรือครับ อันนี้ท่านอนุกรรมาธิการที่อยู่ด้วยกรุณาด้วย”[๓๕]

นายดำรงค์ พิเดช กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ดำรงค์ พิเดช กรรมาธิการครับ คืออย่างนี้ครับที่ท่านไพบูลย์พูดมาตรา ๔๕ วรรคสอง ผมเห็นด้วยครับ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นนี่พรรคการเมืองปฏิบัติลำบากมาก โดยเฉพาะพรรคเล็กแทบไม่มี โอกาสเกิดเลย มันเป็นการที่ร่างเขียนกันมาด้วยความนึกคิดกันมาว่าต้องสวยงามอย่างนี้ ๆ Primary Vote บ้าง บัตรอย่างนี้บ้าง ตัวแทนจังหวัดบ้าง ครบทุก Shot ในขณะที่ประชากรของประเทศยังเขียนหนังสือออกบ้างไม่ออกบ้างอะไรบ้าง ยังนับไม่เป็นบ้างอะไรบ้าง และ ยิ่งในระบบ Primary Vote ยิ่งพรรคใหญ่ ๆ ยิ่งจะมีปัญหา ถ้าทำกันจริง ๆ นะ ผมเป็นเถ้าแก่ในเขตนั้นค้ายาเสพติดมีเงินมาก ผมจะลงพรรคนี้ผมรู้ผมได้แน่ ผมเอาชาวบ้านมากลุ่มหนึ่งทำ Primary Vote เข้ามาได้เลย ไม่ต้องหรอก ทำได้เลย พรรคการเมือง หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคแทบไม่มีสิทธิอะไรเลย ไปคิดกันมาอย่างไรก็ไม่รู้คิด

---

[๓๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๓๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

กันไปเรื่อย ผมก็ต่อสู้มาก่อนเลือกตั้งมา ว่าสมาชิกเขตละ ๑๐๐ ๑๐๐ ๑๐๐ ไม่สามารถทำได้ ก็ผ่อนมาเอาจังหวัดละร้อยและมาเป็นเขตละร้อย ต้องมีผู้สมัคร ต้องมีแย่งกันแทบตายทั้งประเทศ ผู้สมัคร พรรคเล็กนี่แทบตาย ไม่มีใครอยากมาหรอก เพราะมาแล้วฝากลูกฝากหลานไม่ได้ ไม่เหมือนพรรคใหญ่ ๆ ฝากคนโน้นคนนี้ได้ นี่ปัญหาอย่างนี้ คนเขียนเขียนไปเรื่อย ผมถึงบอกเขียนด้วยความเมาหมัด ผมเป็น สปช. สปท. ผมก็อยู่ในที่เกิดเหตุผมก็รู้ เอาอย่างนี้ เอาอย่างนี้ เอาอย่างนี้ เอามันให้ตาย ผมเห็นด้วยควรจะตัดออกหมดมาตรา ๔๕ วรรคสอง”[๓๖]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ส่วนประเด็นเนื้อหาเรื่องการกระจายอำนาจผมซีเรียสมาก เพราะว่า ไม่มี ทีนี้เราอาจจะไปเขียนในมาตรา ๔๕ ก็ได้ มาตรา ๔๕ เป็นอำนาจทางการเมืองของประชาชนในการตั้งพรรคการเมืองในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เอาอำนาจเดี่ยว ๆ ในเชิงปัจเจกของประชาชนไปไว้ในนี้ด้วยเลยไหมเพื่อจะได้ไปคุ้มครองทีหลัง มาคุ้มครองเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีอำนาจในการคุ้มครองตนเองเอามาไว้หมวดนี้เลย เพราะว่าขณะนี้เรื่องการกระจายอำนาจจะไปอยู่ในหมวด ๑๔ เป็นเรื่อง การปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นเราจะมาวางไว้ที่ ๔๕ เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเขียนไว้ตรงนี้ แล้วมีอะไรกระทบกระเทือนก็ไปสู้กัน ในอนาคตเป็นหมวดแรก”[๓๗]

“ข้อต่อไปผมไปเร็ว ๆ ได้อธิบาย จะได้ไปทีเดียวข้อต่อไปเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพมาตรา ๔๕ ซึ่งกฤชเสนอ กฤชเสนอบอกว่าไปเขียนวรรคสองไว้และเขียนลงรายละเอียดในเรื่องพรรคการเมือง มันไปกระทบทำให้ไปบีบ ตัดออกทั้งหมด ตรงนี้ท่านกฤช Represent เป็น กกต. เห็นว่าควรจะตัด ผมเองสนับสนุนใน Represent ของความเป็นพรรคการเมืองว่าควรจะตัด คือเราไปออกกฎหมายพรรคการเมืองอย่างไรก็ได้แต่อย่าเขียนใน รัฐธรรมนูญ พอเขียนในรัฐธรรมนูญ ๑. มันลึกเกินไป ไปลงรายละเอียดเกินไปและมันสร้างปัญหา ดังนั้นเสนอให้ตัดตรงนี้ หลักการก็คือว่าผู้ดูแลนายทะเบียนคือ กกต. ความเห็นท่านกฤช ผมย้ำอีกทีว่า มาจาก กกต. เห็นว่าควรตัด ผมในฐานะของพรรคการเมืองผมก็เห็นว่าควรตัด แล้วไปปรับเอาเองตรงโน้นตามสภาพ ไม่ใช่เขียนในรัฐธรรมนูญ”[๓๘]

“ประเด็นต่อมาก็คือ มาตราของท่านสมชัย คือท่านสมชัยให้ความเห็นว่าสิทธิของประชาชนในการถอดถอนเป็นหน้าที่ หมายถึงว่าของประชาชนเห็นด้วย แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอยู่ก็คือว่าสิทธิในการเข้าชื่อ ๑๐,๐๐๐ ชื่อ กฎหมายมี ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมี ในการถอดถอน ในการเมืองท้องถิ่นมีก็คือว่าเป็นผู้มีสิทธิในเขตเลือกตั้งในการปกครองท้องถิ่นนั้น อบต. อบจ. เข้าชื่อกันถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ ทีนี้ประเด็นเรื่อง ๕๐,๐๐๐ ชื่อถอดถอนเดิมที่มีอยู่มันไปอิงกับอำนาจวุฒิ ทีนี้ผมเห็นว่าอย่างนี้ เห็นว่าการที่ไปให้วุฒิมีอำนาจในการถอดถอนคนที่ประชาชนเลือกมา สมมุติถอดถอน ส.ส. ผมว่าไม่ได้ ไม่ให้ เพราะว่าขณะนี้วุฒิสมาชิกเอง เราเอาเป็นว่าคุณเป็นผู้กลั่นกรองกฎหมายเราไม่ให้ Exercise อำนาจในการถอดถอนบุคคลที่ประชาชนเลือกมา ถ้าเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ก็แล้วกันเอาเป็นเหมือนกับเขตเลือกตั้งคนในเขตเลือกตั้ง ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่ง ถอดถอน ส.ส. ได้ อย่างนี้มีเหตุมีผล ถอดถอน ส.ส. ได้ แต่จะให้ไปว่า ๕๐,๐๐๐ ชื่อ และไปเข้าชื่อ และเอาไปให้วุฒิ และให้อำนาจวุฒิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

---

[๓๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๓๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ทางการเมืองผมเห็นว่า ไม่ชอบ ผมก็เลยแย้งท่านสมชัย”[๓๙]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับ ผมได้ฟังหลาย ๆ ท่านอภิปรายมา ส่วนใหญ่ผมก็เห็นคล้อยด้วยกับหลาย ๆ ท่านครับ ผมจะไม่ขอพูดซ้ำ ผมอยากจะขอพูด เพิ่มเติมอยู่บางประเด็นสักเล็กน้อยว่าพรรคการเมืองนั้นก็ถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญสูงในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ แต่ในขณะนี้ภายใต้กฎหมายพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น กลายเป็นว่าพรรคการเมืองนั้นถูกครอบงำ โดยระบบราชการอย่างเข้มงวดโดยเฉพาะ กกต. ทำให้การบริหารการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ถูกจำกัด แทนที่จะปล่อยให้พรรคการเมืองสามารถจะพัฒนาโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำ โดยระบบราชการ ขณะนี้กลับตรงกันข้าม เพราะการทำงานทางการเมืองนั้นต้องมีข้อจำกัด มีข้อระเบียบปฏิบัติมากมาย ถ้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบก็จะมีบทลงโทษโทษปรับ โทษจำคุก ตามมาตรา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายในการที่เข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ประเทศชาติบ้านเมือง ก็ต้องถูกบังคับด้วยกฎระเบียบ การกำหนดนโยบายของ พรรคการเมืองนั้นจะต้องเขียนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ก็ถูกกำหนดขึ้นโดยระบบราชการ ซึ่งแนวความคิดของระบบราชการนั้นถ้าเทียบกับของ พรรคการเมืองแล้วความ Dynamic พลวัตมันแตกต่างกัน ระบบราชการส่วนใหญ่จะมีระบบเรื่องของ Bureaucracy มาอยู่มาก แล้วก็ไม่ค่อยจะปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ของโลก ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นควรที่จะยกเลิกการให้พรรคการเมืองต้องมา กำหนดนโยบายของพรรคเข้าไปในการแก้ไขปัญหาของประเทศนั้นโดยต้องอยู่ภายในกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งครั้งหนึ่งเราเคยยกเลิกไปแล้วว่า พรรคการเมืองเรามีอิสระมีเสรีที่จะคิดหาวิธีการแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ระบบความคิด ของพรรคการเมืองกับของระบบราชการอาจจะมีความแตกต่างกัน เรื่องของยุทธศาสตร์ชาติไปด้วยกัน ความจริงสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปเร็วมาก โดยทุกวันนี้เปลี่ยนแปลง เร็วกว่าในอดีตที่ผ่านมาหลายเท่า โดยเฉพาะมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในทุกภาคส่วน ทั้งในระบบราชการและระบบอื่น ๆ เพราะฉะนั้นการที่จะต้องยึดโยงอยู่กับ ยุทธศาสตร์ชาติโดยไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนได้แก้ไขได้ต้องรออีก ๕ ปีถึงจะเปลี่ยนได้ แก้ไขได้ผมคิดว่ามันเป็นการปิดกั้นโอกาสของประเทศและบ้านเมือง ปิดกั้นโอกาสของ พรรคการเมืองที่จะนำเสนอนโยบายที่จะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดูแลแก้ไขปัญหาของประเทศชาติบ้านเมือง เพราะฉะนั้นผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะให้ พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ ให้เขาโตอย่างอิสระเสรีภาพ ไม่ใช่โตแบบอยู่ภายในกรอบ การที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องมีชำระ ค่าบำรุงต่าง ๆ โดยคาดหวังว่านั่นคือการพัฒนาพรรคการเมืองสู่สถาบันการเมือง โดยข้อเท็จจริงแล้วมันไม่ใช่ มันเป็นพิธีกรรมต่างหาก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระความยุ่งยากให้แก่พรรคการเมือง แล้วถ้าหากไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกสภาพบังคับ มีบทลงโทษต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสถาบันทางการเมือง แทนที่จะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่สถาบันการเมืองที่แท้จริงตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นผมคิดว่าประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นที่สมควรจะได้รับ การพิจารณาแก้ไขด้วยครับ ขอบคุณครับ”[๔๐]

---

[๓๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๔๐] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการ

“นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม : ขอบคุณครับท่านประธาน กราบเรียนท่านประธาน ผม สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการ ขอพูดในฐานะประชาชน ผมเรียนว่าข้อเสนอขอไม่ให้แก้ไข มาตรา ๔๕ วรรคสอง โดยเฉพาะบทบัญญัติที่บอกว่าสมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนด นโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เหตุผลเพราะว่าเราพูดเรื่องระบบประชาธิปไตยกันมามากแต่เรา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของพรรคการเมืองที่จะเป็นของประชาชนเลย บทบาทของประชาชนที่ไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองมีเฉพาะตอนเลือกตั้งเท่านั้น พรรคการเมืองมีสมาชิกไว้จำนวนมากเพื่อที่ต้องการรับเงินสนับสนุนตามรัฐธรรมนูญ การจะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศนี้จะต้องสร้างพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยและประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงเสียก่อน ในระบอบประชาธิปไตยที่เราพูดกันถึงมีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาแล้วนับ ๑๐๐ พรรคการเมือง ถึงวันนี้ มีพรรคการเมืองที่มีความต่อเนื่องอยู่คือ ๓ พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยและพรรคไทยรักไทย หรือทุกวันเป็นพรรคเพื่อไทย พรรคอื่นเกิดขึ้นแล้วก็เลิกไป เพราะอะไรครับเพราะการจัดตั้งจัดตั้งโดยคนที่อยากเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องรากฐานกับประชาชนเลย แต่ทีนี้เรามาดูว่าพรรคทั้ง ๓ พรรค ที่มีความต่อเนื่อง ๑. คือพรรคประชาธิปัตย์ต่อเนื่องจริง ๆ ก็มาต่อเนื่องปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ที่ท่านชวน ท่านสมัคร ท่านอุทัย และคนในยุคนั้นท่านบัญญัติเข้ามาลากต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันการบริหารของพรรคประชาธิปัตย์เราก็เห็นนะครับว่าแม้จะมีโอกาสการมีส่วนร่วมของสมาชิกมากสุดแต่กลไกก็ยังเป็นเหมือนเดิม คือผู้สมัครก็หน้าเดิม ๆ ไม่มีการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเป็นเรื่องที่คณะกรรมการบริหารเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือก คณะกรรมการบริหารก็เลือกกันอยู่ในกลุ่ม พรรคชาติไทย มีความต่อเนื่องตั้งแต่ก่อตั้งโดยซอยราชครู จนมาถึงบ้านจรัญสนิทวงศ์ สิ่งที่เราเห็นก็คือการสืบทอดอำนาจกันในพรรคไม่ว่าจะเปลี่ยนชื่อพรรคไปเป็นชื่ออะไรก็ตามแต่ผู้คุมอำนาจก็ยังเป็นชุดเดิม ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมาจนถึงพรรคไทยรักไทยจนถึงเพื่อไทย ในปัจจุบัน ๓ พรรคหลัก ที่ผมบอกยังต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันไม่ต้องอภิปรายเลยครับสำหรับพรรคนี้ เลือกตั้งครั้งหนึ่งก็ต้องวิ่งไปเมืองนอกจะด้วยเหตุผลกลใดก็ตามแต่นะครับ จะมียุบไม่ยุบ จะดำเนินการอย่างไรก็ตามแต่กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นและเป็นข้อเท็จจริงที่ประชาชนรู้กันว่าเวลาจะลงปาร์ตี้ลิสต์ถ้าจ่ายเงินบำรุงพรรคเยอะก็มีโอกาสได้ลง ถ้าสนิทสนมหรือเป็นพวกเครือข่ายคณะกรรมการบริหารในยุคนั้นถึงจะได้ ลำดับต้น ๆ ดี ๆ ไม่ใช่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ต้องรับเรื่อง ส.ส. เขตหรอกครับ ความต่อเนื่องดังกล่าวเราก็กลับมาดูกันว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จากมาตรา ๔๕ ไปเชื่อมโยงสู่ระบบ Primary Vote ความหมายของการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งไปสู่ Primary Vote ไปสู่การเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม สิ่งที่จะเกิดขึ้นหากปฏิบัติไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองที่เป็นอยู่จะเป็นอย่างไรครับ ประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง ๑๕๐,๐๐๐ คน จะได้รับการเขย่าความคิดตลอดเวลาจากผู้ที่อยากจะลงสมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค ที่จะต้องลงไปแข่งขันจะเป็นมาเฟียจะเป็นผู้มีอิทธิพลก็ตามแต่ครับ อย่าดูถูกประชาชน เขามีสิทธิที่จะเลือก เขามีสิทธิที่จะคิด เพราะฉะนั้นถ้าหมายความว่าทั้ง ๔ ปี ผมอยากลงสมัครรับเลือกตั้งเขตพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ ผมก็ต้องลงไปหาเสียงจะไปแข่งกับท่านบัญญัติ ท่านบัญญัติก็ต้องไปทำงานกับสมาชิก ผมก็ต้องไปทำงานกับสมาชิก พรรคอื่นทุกพรรค ถ้าพรรคหลัก ๔-๕ พรรคลงไปทำแบบนี้หมดประชาชน ๑๕๐,๐๐๐ คน จะมีความตื่นตัว อยู่ตลอดเวลาเมื่อตื่นตัวถึงกระบวนการของการเลือกตั้งประชาชนมีส่วนร่วม ผมถามหน่อยครับเวลาเราพูดถึงเรื่อง รัฐประหารทุกครั้ง พรรคการเมืองที่อ้างว่ามีสมาชิกเป็นล้านทำไมประชาชนไม่ออกมาคัดค้าน ทำไมไม่ออกมาต่อสู้แทนเพราะเขาไม่เคยมีส่วนร่วมกับพรรคการเมือง ถ้าเขามีส่วนร่วมเขาเป็นเจ้าของ เขาส่งผู้สมัคร การเคลื่อนไหวต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีส่วนร่วม คนเป็นล้านร่วมอยู่ในพรรคการเมืองถึงวันนั้นเราจะเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริง คือประชาชนจะออกมาต่อต้านการรัฐประหาร แต่นี่เขาไม่รู้สึกเพราะมีหน้าที่เลือกตั้ง มีหน้าที่รับเงิน

ที่ไปซื้อเสียง มีหน้าที่ที่ไปสร้างกระบวนการการเลือกตั้งแล้วก็ให้กระบวนการของหัวคะแนนทำงานไป เลือกตั้งเสร็จก็เสร็จไปดังนั้นถ้าเรารักษาหรือทำให้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นของ ประชาชนอย่างแท้จริง มีความต่อเนื่อง ท่านจะอภิปรายเรื่องประชาธิปไตยอย่างไรมาก็ตามแต่นะครับ ท่านกลับไปทบทวนเลยว่าทำไมพรรคการเมืองถึงไม่สามารถที่จะมีความเข้มแข็งอยู่ได้เกิดขึ้นแล้วดับ ๆ พรรคที่มีความเข้มแข็งอยู่ได้เพราะเจ้าของพรรคมีเงิน มีอำนาจ มีเครือข่าย มีการเชื่อมโยงถึงรักษาความ ต่อเนื่องเอาไว้ได้ เพราะฉะนั้นข้อเสนอของผมก็คือขอไม่ให้แก้ไขมาตรา ๔๕ วรรคสอง ขอบคุณครับ”[๔๑]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“รวมทั้งผมยกตัวอย่างอย่างสิทธิเสรีภาพ ผมไม่อยากจะลงไปเถียงรายมาตรา แต่เอาล่ะผมก็เห็นประเด็นว่าเรื่องสิทธิเสรีภาพตั้งแต่ทำมา ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ มาถึงปี ๒๕๖๐ มันยังมีปัญหาอยู่ เช่น ปัญหาที่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้จริง ส่วนข้อเสนอในการให้มันสู่การปฏิบัติ ได้จริงมันจะมีตัวอย่างอย่างไรก็ยกกันมาได้ ไปจนถึงกระทั่งเมื่อสิทธิเสรีภาพปะทะกับรัฐ หรือความมั่นคงของรัฐ การคงอยู่ของรัฐ หลักการใหญ่ ๆ ที่มันจะต้องดำรงไว้คืออะไร สิทธิ เสรีภาพระดับไหนที่ต้องรับรองไว้ ละเมิดมิได้ และเมื่อมีการใช้อำนาจของรัฐผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อจำกัดหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้นอะไรจะเป็นหลักประกันในการตรวจสอบให้กลไกรัฐ หรือการใช้อำนาจนั้นมีกระบวนการรับผิด อย่างนี้เป็นต้น ผมคิดว่าถ้ามันได้ประเด็นใหญ่ ๆ แบบนี้มันจะจบด้วย

สุดท้ายอย่างนี้เมื่อกี้ก็มีประเด็นเรื่องพรรคการเมือง ผมก็เห็นด้วยว่าปัญหา เรื่องพรรคการเมืองเป็นปัญหามาโดยตลอด และมันก็ทำให้การเมืองของเราก็ง่อนแง่น แต่การพูดโดยด้านเดียวว่าพรรคการเมืองเป็นแบบนี้ล่ะมันถึงมีรัฐประหาร มันก็ง่ายไป มันก็ต้องยอมรับว่าเส้นทางการเมืองของไทยไม่เคยเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาพรรคการเมือง มีบรรยากาศประชาธิปไตยที่ยาวพอที่มันให้เติบโต แบบนี้มันก็คุยกันได้มาบอกว่าสมาชิกพรรคการเมืองเป็นล้านทำไมมีรัฐประหาร ไม่มีคนออกมาต้านเป็นล้าน แบบนี้มันก็ง่ายไปแน่นอนครับการรัฐประหารแต่ละครั้งมีคนสนับสนุนด้วย มีเหตุปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้เกิดได้ ผมจำได้อย่างรัฐประหารปี ๒๕๓๔ บ้านผมก็ดีใจหมดเลย เพราะรู้สึกว่าทหารมาช่วยปราบคอร์รัปชันถูกไหมครับ แต่ปีถัดไปสถานการณ์ก็เปลี่ยนไป แต่มันมีหลายเรื่องครับ ถ้าถามผมง่าย ๆ เหตุผลอีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญก็คือว่าทำไมคนเป็นล้าน ๆ ไม่ออกมาต่อต้านเขาไม่กล้าหรอกครับเพราะว่าในประวัติศาสตร์การเมืองไทยการออกมาต่อต้านชนกับกองทัพ มีโอกาสที่จะเสียชีวิตเหมือนสุนัขข้างถนนโดยไม่มีใครรับผิดชอบเลยตลอดเวลา อันนี้ก็โยงไปสู่รัฐธรรมนูญได้นะครับว่าตกลงกระบวนการรับผิดในการใช้อำนาจรัฐที่มันไม่เคยเกิดขึ้นเลยทำให้เกิดวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิดมันจะหมดไปได้อย่างไร ผมเห็นด้วยแน่นอนเรื่องพรรคการเมือง ผมยกตัวอย่างสุดท้ายอย่างมาตรา ๔๕ ใช่ไหมครับเมื่อกี้ที่พูดถึง เราก็ ต้องพูดกันว่าตกลงการบัญญัติแบบนี้มันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้จริง หรือเปล่า อันนี้ผมขออนุญาตยกตัวอย่างในแง่ผู้ปฏิบัติด้วย หรือเป็นการบัญญัติมาตราแบบนี้ บทบัญญัติแบบนี้เพื่อโจทย์ทางการเมืองเฉพาะหน้าเท่านั้น อ่านตามรายมาตรานะครับ ผมนึกถึงภาพแค่พรรคการเมืองเดียวคนคนเดียวที่คิดว่าจะจัดการเรื่องนี้เป็นการบัญญัติ รัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองตอบโจทย์ทางการเมืองเฉพาะหน้าเท่านั้น แบบนี้ มันเหมาะจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือเปล่า ถูกไหมครับ และผมขออนุญาตบางเรื่องเราแก้ปัญหาหลาย ๆ เรื่องผ่านบทบัญญัติทางกฎหมาย ลงรายละเอียดยิบกันเป็นรัฐธรรมนูญอย่างกับ พระราชบัญญัติแบบนี้มันก็แก้ไม่ได้ ถ้าเราอยากทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไปบัญญัติใน พ.ร.ป.

---

[๔๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

กำหนดว่าสมาชิกต้องมีส่วนร่วมอย่างนั้นอย่างนี้ ต้อง Primary Vote อย่างนั้นอย่างนี้ อันนี้มันก็มีปัญหาเจตนาดีแต่บางทีสร้างผลด้านกลับ ผมยกตัวอย่างนะครับพรรคของผมเองก็พยายามมากที่จะให้สมาชิกมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่เก็บค่าสมาชิกจริง เริ่มตั้งแต่ประชุม พยายามประชุมสมาชิกทุกจังหวัดให้มี Primary Vote โอ้โฮ มันไม่ง่ายนะครับ ผมยกตัวอย่างแค่ Primary Vote บอกว่าให้สมาชิกในพรรคนี่ถกเถียงกัน ว่า Primary Vote ทำอย่างไร ไม่มีเงินนะครับพรรคการเมืองไม่มีเงินที่จะทำ Primary Voteทำโหวตเหมือน กกต. ถ้าจะไปตั้งกล่องโหวตกันก็ไม่ง่าย มันก็ได้เฉพาะคนที่มีกำลังขนคนมา ลงคะแนน จะทำออนไลน์ ชาวบ้านที่อยู่ริมขอบชายขอบก็ใช้มือถือไม่เป็น เราพยายามทำนะครับ มีคนมาโหวตออนไลน์ สุดท้ายนะครับไม่กี่คน อย่างนี้เป็นต้น มันก็ไม่ได้ง่าย ประเด็น ก็คือเราต้องสร้างวัฒนธรรมสภาพแวดล้อมให้มันส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตได้ อันนี้ ผมเห็นด้วย ไม่ใช่บัญญัติทุกอย่างเป็นกฎหมาย

สุดท้ายผมยกตัวอย่างสุดท้ายก่อน อย่าไปกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมี สมาชิกเท่านั้นเท่านี้ภายในกี่ปี มีสาขาภายในกี่ปี ผลสุดท้ายกลับกันเลยกับเจตนาของผู้ร่าง มันทำให้พรรคการเมืองที่ใหญ่เท่านั้น ที่มีเงินเท่านั้นดำรงอยู่ได้ เพราะเขาสามารถ Make ให้เป็นไปตามกฎหมายได้หมดล่ะครับต้องการเท่าไร ขออนุญาตยกตัวอย่างอย่างพรรค สามัญชนเขาเป็นพรรคของคนยากไร้ เขายากมากนะครับที่จะหาสมาชิก ๓,๐๐๐ คน สร้างสาขา อย่างนี้เป็นต้นนะครับ ผมยกตัวอย่าง”[๔๒]

มาตรา ๔๖

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“และสุดท้ายมาตรา ๔๖ ที่ผมเสนอไว้ก็คือว่าเรื่องเสรีภาพ ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ผมบอกว่าจะมาชี้แจงในนี้คืออย่างนี้ครับ ผมได้คุยกับมูลนิธินี้แล้วคือส่วนนี้มันเป็นเสรีภาพของประชาชนเรื่องคุ้มครองผู้บริโภค ทีนี้เขาเคยเสนอว่าให้มีองค์กร เป็นองค์กรอิสระคอยดูแลแต่ว่ากฎหมายดันไปเขียนเป็น สคบ. สคบ. เป็น Regulator ไม่ใช่เป็นองค์กรอิสระ เพราะฉะนั้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เลยไปเขียนว่าให้ตั้งเป็นองค์กรอิสระแยก ๆ ก็กลายเป็นว่าหัวแตกหมดเลยทีนี้ คืออำนาจคล้าย ๆ ว่าพลังของการคุ้มครองผู้บริโภคของประชาชนเอง ที่จะรวมตัวกันเพื่อคุ้มครองตัวเองไม่มี กลายเป็นแตกหมด ทีนี้ต้องการจะแก้อย่างนี้ครับ ต้องการจะแก้เป็นว่าหลักการเขาเคยศึกษาไว้แล้วให้มีบันทึกไว้เลยนะครับ มีความเป็นอิสระขององค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ๒. มีการบริหารที่เป็นอิสระโดย กรรมการเป็นผู้แทนของผู้บริโภค ข้อ ๓ ให้กรรมการนี้มีบทบาทหน้าที่สำคัญคือคอยดูแลอะไรต่าง ๆ และองค์กรตรงนี้ไม่มีภารกิจในการออกบทบัญญัติในการออก Regulation ตรงนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ เป็น Regulator แต่ตรงนี้เป็นของประชาชนโดยแท้และให้ตั้งเป็นระดับชาติจะได้มีพลังเท่านั้นเองครับ ที่เขียนในฉบับนี้คือเขียนอาจจะด้วยความปรารถนาดี แต่ทำให้อำนาจตัวนี้กระจายแตกตัวออกไปหมด เราต้องการจะกลับมาให้มีพลัง แต่พอมามีเป็นองค์รวมเหมือนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มันไปทับกับ สคบ. ก็กลายเป็น สคบ. มีอยู่แล้ว สคบ. มันเป็นรัฐไม่ใช่เป็นภาคประชาชน ผมมีประเด็นแค่นั้นล่ะครับ ขอบคุณครับ”[๔๓]

---

[๔๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๔๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

มาตรา ๔๘

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ผม ทวี สอดส่อง คือเนื่องจากในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ถ้าเราต้องมาเข้าใจตรงกันนิดหนึ่งว่าสิทธิเสรีภาพต้องเป็นสิ่งสูงสุด คนต้องมีสิทธิเสมอกันแม้จะมีความแตกต่างหลากหลาย ผมมีข้อสังเกตที่เกิดจากการทำงาน อย่างเช่น เราไม่ได้เขียนไว้ในมาตรา ๔๘ คือยังมีบางส่วนถ้าไปสู่การปฏิบัติ มันจะไม่ธำรงความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๔๘ เผอิญในนี้คณะอนุกรรมาธิการไม่ได้นั่นไว้ คือเรื่องบุคคลที่มีอายุ ๖๐ ปี และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ คือ คุณต้องอายุ ๖๐ ปี และต้องจนด้วย ถึงจะได้บำนาญเบี้ยผู้สูงอายุ ซึ่งวันนี้ความเหลื่อมล้ำของประเทศมันสูง ผมยังคิดว่าการเดินทางไปสู่สิทธิเสมอกัน หรือรัฐสวัสดิการมันควรจะต้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำควรจะมี ดังนั้นผมอยากจะฝากคณะอนุกรรมาธิการว่ามาตรา ๔๘ ลองไปดูสักนิดหนึ่งว่าถ้าบุคคลอายุ ๖๐ ปีถ้าเราจะให้เบี้ยบำนาญไม่ต้องจนก่อนแล้วให้ข้าราชการไปสงเคราะห์หรือไม่ ถ้าเราไม่วางหลักตรงนี้ไว้ให้ดีเราก็จะเอาหน้าที่ซึ่งมาสงเคราะห์อยู่ แล้วผมเองจากการประเมินรัฐธรรมนูญที่ใช้มา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เราไปเขียนหน้าที่ของรัฐคือไปเอาสิทธิของคนทั้งหมดเอาไปล้อมกรอบไปใส่คอกไว้ แล้วเวลาประชาชนถูกละเมิดสิทธิต้องไปฟ้องรัฐ ท่านประธาน เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประชาชนฟ้องรัฐนี่กระบวนการยุติธรรมเรามันจะนานแค่ไหนถ้าไป ป.ป.ช. บางที ๒๐ ปียังไม่พิจารณาเลย ผมก็อยากให้เวลาพิจารณาอาจจะพิจารณาโยง ๆ กันนิดหนึ่งอย่างไรผมฝากมาตรา ๔๘ ไม่อย่างนั้นไปจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุต้องไปพิสูจน์ทุกคนว่ายากจนไหม อันนี้ฝากไว้ด้วยครับ”[๔๔]

มาตรา ๔๙

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ชูศักดิ์ ศิรินิล ขออนุญาตที่จะให้ความเห็นฝากไปยังท่านประธานกรรมาธิการอนุกรรมการไพบูลย์ ผมอยากจะพูดถึง เรื่องของมาตรา ๔๙ เรื่องของการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่อยากจะพูดถึงมาตรานี้ก็กราบเรียนด้วยความเคารพอย่างนี้ครับ ว่าจริง ๆ แล้วถ้าเราไปศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ มาตรานี้ก็คือมีความหมายและมุ่งหมายว่า จะต้องกันการรัฐประหารล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ป้องกันการใช้กำลังเพื่อมาล้มล้างรัฐสภา ล้มล้างรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยเหตุนี้ถ้าเราไปดูบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแรก ๆ เราก็จะเห็นเลยว่าเดิมขอให้ร้องขอต่ออัยการสูงสุด และให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เหตุผลก็เพราะว่าเขาถือว่าการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยมันเป็นความผิดที่มีความสำคัญ ก็คือการรัฐประหารนั่นเอง มีความหมายทำนองนั้น ก็ควรจะให้อัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่ เดิมจึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาครั้งหนึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยนอกรัฐธรรมนูญ กล่าวคือแม้แต่เขียนไว้ชัดเจนในบทบัญญัติในมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ว่าให้ร้องต่ออัยการสูงสุด ให้อัยการสูงสุดพิจารณาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไปตีความเอาว่า

---

[๔๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

สามารถที่จะให้สิทธิประชาชนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มาตรานี้ผมจึงกราบเรียนว่าก็เป็นมาตราที่ปัญหาในอดีตที่ผ่านมา ก็เรียนด้วยความเคารพว่ามีการใช้มาตรานี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีการขอหรือมีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ก็อ้างว่าญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ล่าสุดก็มีร้องขึ้นไป ศาลก็วินิจฉัยว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้นควรไปทำประชามติเสียก่อน แต่ก็วินิจฉัยชัดเจนว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผมจึงคิดกราบเรียนว่า มาตรานี้จึงเป็นมาตราที่มีปัญหา เพราะฉะนั้นก็กราบเรียนเสนอท่านประธานอนุกรรมการและ อนุกรรมการทั้งหลายลองพิจารณาดู ผมเสนอว่า คำว่า ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เจตนารมณ์ดั้งเดิมมันชัดอยู่แล้วก็คือการกระทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครอง ถ้าจะเขียนไว้เช่นนี้มันก็จะเป็นเครื่องมือทางการเมืองต่อไป อะไร ๆ ก็ไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าล้มล้างการปกครอง ท่านจะสังเกตเห็นได้ว่าหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า สามารถร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คดีขึ้นไปต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐-๓๐ คดี โดยประชาชน อ้างว่าล้มล้างการปกครองตลอด ท้ายสุดก็กลายเป็นคดีรกโรงรกศาลเต็มไปหมด ใครจะทำอะไรก็บอก ล้มล้างการปกครอง ก็กราบเรียนเสนอแนะว่า ผมขอเสนอแนะตั้งเป็นข้อสังเกตว่า มาตรา ๔๙ ควรจะเขียนไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากล้มล้างการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมันไม่ชัด ผมเสนอแนะสั้น ๆ ว่าควรจะเขียนเป็นข้อยกเว้นว่าบทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ให้หมายความรวมถึงการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกรณีใดอย่าให้ถือว่าเป็นการ ล้มล้างการปกครอง ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็หมายความว่าเราจะใช้อำนาจนิติบัญญัติของเราได้โดยสะดวก ไม่ใช้อำนาจนี้ไปเป็นเครื่องมือ ท้ายสุดก็ไปศาลรัฐธรรมนูญตลอดอย่างนี้เป็นต้น ก็กราบเรียนด้วยความเคารพว่าขอเสนอแนะด้วยความสุจริตใจ ถ้าเพิ่มเติมไปอย่างนี้ผมว่ามันจะชัดเจนขึ้น ขอบพระคุณครับ”[๔๕]

หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

มาตรา ๕๐

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“เรื่องเกี่ยวกับเรื่องหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในหมวดที่ ๔ ซึ่งก็มีการนำเสนอมาและเราก็อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันหลากหลายในประเด็นหลักอันหนึ่ง ซึ่งทางท่านคณะอนุกรรมาธิการของท่านไพบูลย์เสนอมาคือว่า ในหมวด ๔ หน้าที่ปวงชนชาวไทยเป็นข้อสังเกตว่าบางเรื่องมันควรจะเป็นหน้าที่ไหม หรือมันควรจะเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องของการอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติอย่างนี้ มันควรจะเป็นหน้าที่ของประชาชนด้วยไหม ของปวงชนชาวไทย แต่ว่าวันนี้ยังไม่ได้บัญญัติ อย่างนี้ผมคิดว่าเราตั้งเป็นข้อสังเกตว่าเราศึกษาเราเห็นอย่างไร สิ่งที่ควรจะเป็นสิทธิมากกว่าหน้าที่ก็มีการได้เขียนไปว่า เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งลงประชามติ ผมเห็นอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า ในส่วนหมวด ๔ ซึ่งผมยังไม่เห็นมีท่านใดอภิปรายไว้นะครับก็คือว่าตามแนวทาง ที่อนุกรรมาธิการเสนอมา อะไรควรเป็นสิทธิเป็นหน้าที่

---

[๔๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ผมเห็นอยู่อันหนึ่งไม่ทราบจะเห็น เป็นอย่างไรนะครับว่า มันไปกำหนดไว้ใน (๔) ของมาตรา ๕๐ ว่า หน้าที่ของปวงชนชาวไทยคือเป็นหน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ ผมว่าอันนี้มันควรจะเป็นสิทธิ สิทธิประชาชนทุกคนตั้งแต่เด็กเขาควรจะมีสิทธิที่ได้รับ ไม่มีใครไม่อยาก ไม่ต้องกำหนดเป็นหน้าที่หรอกครับ เขาอยากเรียนแต่เขาไม่มีสิทธิจะได้เรียนต่างหาก ผมว่าอันนี้ก็เป็น อีกหนึ่งตัวอย่างที่ทางอนุกรรมาธิการเสนอมานะครับว่า อันนี้มันควรจะกลับมาเป็นสิทธิมากกว่าหน้าที่หรือเปล่านะครับ”[๔๖]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผม สมชัย ในฐานะรองประธานคณะอนุกรรมาธิการนะครับ ก็ขออนุญาตเสริมสิ่งที่ท่านไพบูลย์ได้เรียน นำเสนอนะครับ ก็คือสิ่งหนึ่งซึ่งได้มีการพูดคุยกันตอนที่กล่าวถึง ๓ หมวดนี้ หมวดหน้าที่ ของปวงชนชาวไทย หมวดหน้าที่ของรัฐและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ผมได้ให้ความเห็นว่าเวลาที่เราพูดถึงคำว่า หน้าที่ ๒ หมวดว่าด้วยหน้าที่ คำว่า หน้าที่ ผมก็ให้ความเห็นว่า ตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า Duty ไม่ใช่ Responsibility เป็น Duty ซึ่ง Duty ดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งซึ่งกำหนดว่าต้องทำและถ้าไม่ทำนี้ต้องถือว่าเป็นความผิด ดังนั้นในแง่ของการสแกนดูเนื้อหาภายในหมวดดังกล่าวนี้ ก็จะต้องดูให้เห็นว่าอะไรที่เป็นสิ่งที่ต้องทำและถ้าไม่ทำ มีผลบังคับในเชิงของเป็นความผิด ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ของปวงชนชาวไทยนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต้องรับราชการทหาร ต้องเสียภาษี อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งอันนี้ชัดเจนครับว่า ถ้าท่านไม่ทำก็เป็นความผิด มีบทลงโทษ มีบทในการกำกับดูแลเพื่อให้ท่านทำในสิ่งนี้นะครับ แต่บางเรื่องมันเป็นเรื่องซึ่งเขียนไปแล้วไม่มีผลในเชิงบังคับ เช่น ร่วมกันสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรืออะไรอย่างนี้ เป็นต้น ก็เลยเป็นประเด็นที่ว่าอาจจะต้องช่วยกันดูทบทวนสักนิดหนึ่งไหมนะครับว่า ในแง่ของสิ่งที่เป็นหน้าที่แล้วไม่มีส่วนที่เป็นบทลงโทษหรือบทบังคับนั้น เราจะยังไว้ในหน้าที่หรือไม่นะครับ เช่นเดียวกันกับเรื่องของหน้าที่ของรัฐครับ หน้าที่ของรัฐคือหมายความว่าใครก็ตามถ้ามาเป็นรัฐต้องทำสิ่งนี้และถ้ารัฐไม่ทำประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องดำเนินการว่าท่านไม่ทำในสิ่งนี้ได้ ดังนั้นประเด็นที่คุยกัน ก็คือว่าในแง่ของการที่จะให้ประชาชนไปดำเนินการ หากรัฐไม่ทำยังไม่มีความชัดเจนว่าประชาชนจะทำอะไรได้บ้างนะครับ แล้วก็คล้าย ๆ เหมือนกับบอกว่า ถ้าหากว่าไม่ทำก็ให้ไปดูกฎหมายย่อย ๆ กฎหมายบัญญัติในเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้อีกว่ากฎหมายเขาว่าอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของการที่รัฐจะต้องดูแลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วก็เวลาที่จะทำอะไรเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการประเมินผลกระทบคุณภาพต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่เราเรียกว่า EIA ต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ว่าโดยสิ่งที่รัฐทำนี้ก็จะทำเป็นเพียงแค่พิธีกรรม คือทำประกาศในเว็บไซต์ รับฟังความเห็นอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งมันก็จะกลายเป็นเรื่องของการที่ทำเป็นเพียงแค่พิธีกรรม กรณีแบบนี้จะมีกลไกในการกำกับให้เกิดการดำเนินการ ตามหน้าที่อย่างจริงจังได้อย่างไร ก็เป็นข้อสังเกต[๔๗]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานและท่านกรรมาธิการ ผม ชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ ความเห็นของผมที่ให้ความเห็นไว้ในคณะอนุกรรมาธิการนั้น ถ้าท่านอ่านดูก็จะเห็นความเห็นที่อาจจะรู้สึกว่าบ้าหรือเปล่า แปลกหรือเปล่า ไม่เหมือนใคร ทำได้จริงหรือเปล่า ผมเรียนว่าผมยังไม่ได้คิดถึงตัว Wording จริง ๆ ที่เราจะไปเขียนไว้ในการแก้ไข แต่ว่าในความคิดเห็นผม ผมมีความรู้สึกว่า ตั้งแต่ผมเรียนหนังสือมาตั้งแต่เด็ก ๆ แล้วเป็นลูกเสือเป็นอะไรก็แล้วแต่ เราก็จะพูดถึงว่าหน้าที่ของประชาชนคนไทยนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา

---

[๔๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๔๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ แต่ว่าในรัฐธรรมนูญนั้นทุกฉบับไม่เคยมีใครพูดถึงการที่จะคงไว้หรือรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญเลย เรื่องชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์นั้นมีเขียนไว้อยู่ตลอดเวลาในทุกฉบับ ในรัฐธรรมนูญเราก็ปล่อยให้มีการล่องลอยไป ถึงเวลาก็ปฏิวัติรัฐประหาร กบฏกันอยู่เป็นประจำ แล้วก็ยกเลิกรัฐธรรมนูญเขียนใหม่อะไรอย่างนี้นะครับ เพราะฉะนั้นจะปฏิบัติได้จริงหรือไม่ในอนาคตนั้นผมไม่ทราบแต่ว่าอยากจะให้เขียนหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการคุ้มครองรัฐธรรมนูญว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนคนไทยที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น แก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกรัฐธรรมนูญจะทำได้โดยผ่านทางรัฐสภาเท่านั้น การปฏิวัติรัฐประหารการกบฏ ไม่สามารถที่จะล้มล้างยกเลิก แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยอ้างอำนาจของรัฏฐาธิปัตย์คืออาจจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะว่าในที่สุดถ้ามีการปฏิวัติรัฐประหารเขาก็ยกเลิกอยู่ดีแต่ว่าอย่างน้อยก็กระตุกความคิดเห็นนี้ว่าวันหนึ่งศาลอาจจะยอมรับว่าอ้างรัฏฐาธิปัตย์ไม่ได้และพวกที่ปฏิวัติถูกต้องตามกฎหมายนั้นอาจจะต้องกลับมาติดคุก ติดตะราง ต้องรับผลกรรมที่ตัวเองทำ คือผมเกิดมาปีนี้อายุ ๗๒ ปี ผมเห็นการปฏิวัติมาจนนับไม่ถ้วน แล้วก็เกิดขึ้นหมุนเวียนอย่างนี้ตลอดเวลา เราควรจะเขียนหรือทำอะไรไว้ในนี้สักอย่างหนึ่ง แต่จะเขียนอย่างไรถ้ารับหลักการเดี๋ยวค่อยช่วยกันดูอีกที อันนี้เป็นหลักการที่ผมคิดว่าควรจะต้องมีเพื่อที่จะให้สิ่งเหล่านี้ที่มันเกิดขึ้นจนผมเบื่อมาก ไม่รู้ว่าเกิดมาชาติหน้ายังจะเห็นอยู่อีกหรือเปล่าถ้าได้เกิดนะครับ ก็ขอหลักการที่อยากจะนำเสนอไว้ ณ ที่นี้ครับ”[๔๘]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธาน ผม อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการครับ ในส่วนที่ทางคณะอนุกรรมาธิการได้พูดถึงเรื่องของหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เห็นตรงกันครับว่า ที่เขียนนี้ต้องการให้มันมีผลในทางที่ปฏิบัติได้ คือเท่ากับว่าการที่จะไปบังคับให้คนดูแลเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยนั้น ตรงนี้ไม่ได้หมายความว่าเป็นเรื่องที่กล่าวลอย ๆ ก็คือต้องการ ให้สภานี่ละต้องไปออกกฎหมาย ต้องไปกำหนดวิธีการว่าทำอย่างไรให้เรื่องของการดูแลสิ่งแวดล้อม ใครไม่ดูแลก็ต้องรับโทษก็มีหรือมีสภาพบังคับ เช่นเดียวกับเรื่องของการป้องกันเรื่องคอร์รัปชัน เรื่องอะไรต่าง ๆ อันนี้ที่เป็นความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า อยากเห็นว่ามีกฎหมายมาบังคับให้ประชาชนนั้น ให้ความสนใจกับเรื่องเหล่านี้และเป็นหน้าที่ ส่วนว่ามีกฎหมายแล้วหรือยัง หรือยังไม่ชัดเจนก็ต้องการให้ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย เป็นคนไปทำ”[๔๙]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่านประธาน ผม ทศพล เพ็งส้ม กรรมาธิการ ผมขอย้อนกลับไปหมวด ๔ นิดหนึ่งครับที่ท่านประธานบอกว่ามาตรา ๕๐ (๔) เข้ารับการศึกษาเป็นหน้าที่ อย่างนี้ครับท่านประธาน คือเวลาต่างจังหวัดพอบอกเป็นสิทธิปั๊บ พ่อแม่ไม่ค่อยอยากเอาลูกเข้าเรียน ขอโทษนะครับ อย่างทางใต้ไปเรียนปอเนาะหมดครับไปเรียนศาสนาหมด ผมถึงบอกว่าถ้าไม่เป็นหน้าที่ ไม่ถูกบังคับนะครับท่านประธาน ไม่อยากเรียนครับ อันนี้เรื่องจริงเลย เขาไปเรียนศาสนาหมด ไปทางโน้นเลย แต่ภาคปกติ ไม่เรียน ผมถึงบอกว่าอันนี้ลองดูว่าเจตนาจริง ๆ ผมว่าน่าจะเป็นตรงนี้มากกว่า ขอบคุณ ท่านประธานครับ”[๕๐]

---

[๔๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๕๐] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๕๑

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“เรื่องหน้าที่ของรัฐ ก็ทำนองเดียวกันนะครับกับเรื่องเมื่อสักครู่ แต่ว่าประเด็นหลักที่เราอภิปรายกันมาก ซึ่งผมคิดว่าอันนี้เป็นประเด็นที่ควรจะต้องศึกษาเพิ่มเติมและเป็นประเด็นหลักของกรรมาธิการเลย คือเรื่องการฟ้องร้องรัฐ สิทธิต่าง ๆ ในมาตรา ๕๑ ที่เราอภิปรายกันเมื่อสักครู่นี้ กำหนดไว้แต่เป็นประเด็นว่าแล้วถ้าหากว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามนี้ ใครจะเป็นคนฟ้อง ซึ่งในตัวอย่างของอนุกรรมาธิการได้ไปศึกษามาว่า อาจจะต้องไปถึงเรื่องศาลปกครอง ผมขออนุญาตเรียนอยู่นิดหนึ่งครับว่าในเรื่องของระบบศาล ระบบการฟ้องร้อง เริ่มต้นก็ต้องดูว่าใครเป็นผู้มีอำนาจฟ้องก่อน ไม่ว่าจะเป็นคดีปกครอง คดีอาญา คดีแพ่ง ก็จะไปกำหนดสิทธิอยู่ตรงนั้น ใครที่ไม่เข้าข่ายตรงนี้ไม่ใช่ผู้มีอำนาจฟ้อง ทีนี้ถ้าเราไม่ปลดล็อกตรงนี้ในเรื่องของรัฐ ยากเลยครับ ถ้าหากว่าประชาชนไม่ได้มีอำนาจเต็ม ซึ่งตรงนี้สำหรับผม ผมก็เห็นว่ามันเป็นเรื่องประหลาดมานานแล้วนะครับว่า เราบอกว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เหนือกฎหมายอื่นหมดเลย แต่ประชาชนไม่อาจจะอ้างรัฐธรรมนูญทำอะไรได้เลย กลายเป็นว่าจะทำอะไรที ก็ต้องไปอ้างกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จะดำเนินคดีอาญาก็ต้องไปอ้างเฉพาะกฎหมายอาญา จะดำเนินคดีแพ่งก็ต้องไปอ้างกฎหมายแพ่ง แม้แต่จะดำเนินคดีกับรัฐนะครับ ในเรื่องพวกนี้ แต่ไม่สามารถอ้างรัฐธรรมนูญได้เลย เพราะฉะนั้นอันนี้ผมก็ฝากเป็นข้อสังเกต ที่เราอาจจะต้องขยายผลในมาตรา ๕๑ เรื่องทำอย่างไรจะให้อำนาจกลับไปสู่ประชาชน ในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของภาครัฐนะครับ”[๕๑]

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“ในหมวดที่ ๕ หน้าที่ของรัฐ ก็มีการอภิปรายกันในเรื่องประเด็นสิทธิ ในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในขณะที่พิจารณานั้นก็ถึงเรื่องประชาชนจะสามารถ ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกกรณีหรือไม่ ซึ่งเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ เป็นต้น ซึ่งที่ประชุมได้มีมติว่า ในกรณีที่ไปแตะกฎหมายอื่นก็ให้ฝ่ายเลขานุการบันทึกไว้ และเราก็จะดำเนินการศึกษาต่อเนื่องไป เพราะกรอบอำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมาธิการต้องศึกษากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อันนี้ก็เลยต้องศึกษาเรื่องกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศาลปกครอง และท่านประธานก็ได้ฝากประเด็น เรื่องเมื่อสักครู่นะครับ เรื่องเกี่ยวกับการใช้ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองไปมีมติบางประการที่ไปขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความของศาลปกครองนะครับ เดี๋ยวผมจะไปตรวจสอบในประเด็นเหล่านั้นให้”[๕๒]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“ประการต่อมาเรื่องของหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่อภิปรายกันเยอะ ว่ามันไม่มีมรรคมีผล เป็นการโอนอำนาจไปให้รัฐ จริง ๆ เรื่องนี้เป็นความปรารถนาดีของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า ที่ผ่านมาหลายเรื่องไปกำหนดไว้

---

[๕๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๕๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ในแนวนโยบายแห่งรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐนี้จะต้อง ไปออกกฎหมาย ซึ่งหมายถึงว่าคือจริง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในหมวดไหนก็แล้วแต่ ก็คือประชาชนต้องไปใช้สิทธิ ถ้าเป็นเรื่องสิทธิของประชาชน ประชาชนก็ต้องไปฟ้องเอาเป็นรายกรณี สิ่งนี้เราไม่อยากเห็นว่าประชาชนต้องไปทำเป็นรายกรณี เราอยากเห็นว่าทุกคนที่มีปัญหาเดือดร้อนในเรื่องเหล่านี้ได้รับการดูแล ไม่ใช่ว่าใครไม่สนใจก็ไม่ได้รับการดูแลสนใจ ถึงไปฟ้องเอา เพราะฉะนั้นมุมมองในการมองหน้าที่ของรัฐจึงเห็นแตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไปจำกัด เพราะไปโอนให้รัฐดูแล อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า เรื่องนี้ถ้าปล่อยให้เป็นเรื่องเอกชนแต่ละคนมันไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเรื่องการศึกษาก็เป็นเรื่องภาพรวมโดยทั่ว ๆ ไป เรื่องสาธารณูปโภคพื้นฐาน เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ในเรื่องการรักษาพยาบาล เป็นเรื่องที่ไม่ใช่แต่ละคนไปฟ้องเอาเอง ปัญหาตรงนี้ถามว่า แล้วรัฐธรรมนูญ ไปโยงกับอะไรที่ทำให้ประชาชนจะสามารถเข้าถึงสิทธิเหล่านี้ได้ จริง ๆ มาตราในหมวด ๕ นี้ โยงไปให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา ๒๓๐ (๓) แล้วก็ยังมีการโยงไปถึงเรื่องของสิทธิในการฟ้อง เพราะว่ามาตรา ๕๑ บอกว่าให้ประชาชนสามารถที่จะฟ้องได้ แต่ปัญหาที่ว่า การฟ้องได้อย่างไรหรือไม่เป็นเรื่องที่อาจจะทำให้ต้องมานั่งพิจารณาว่าไปฟ้องศาลปกครองหรือไปฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ ในท้ายที่สุดเห็นว่าในเรื่องเหล่านี้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ อาจจะต้องไปถึงศาลรัฐธรรมนูญ เพราะว่าในกรณีนี้ มาตรา ๔๕ ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็วางขั้นตอนว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการอย่างไร ก็คือให้ไปว่ากล่าวกันตั้งแต่ในชั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจนท้ายที่สุด ถ้า ครม. เห็นพ้องด้วยปฏิบัติก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ว่าถ้า ครม. ไม่ดำเนินการ ไม่อะไรต่าง ๆ ก็ให้สิทธิประชาชน ในการไปฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของเราพยายามจะเปิดช่องเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีมาตรา ๒๑๓ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ นี้ ซึ่งหลายคนเขาบอกมันปฏิบัติไม่ได้ ผมเรียนกับท่านอย่างหนึ่งว่า ในเรื่องของหน้าที่ของรัฐ มุมมองที่จะทำให้ปฏิบัติได้ เป็นเรื่องความตั้งใจว่าทำอย่างไรจะแยกมาจากแนวนโยบายแห่งรัฐในเบื้องต้น จริงอยู่ มีหลายเรื่องที่เป็นเรื่องคาบเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของปวงชนชาวไทย แต่ว่าสุดท้าย การที่จะปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ที่การผลักดันของฝ่ายบริหารที่จะสร้างบรรทัดฐานในหน้าที่เหล่านี้ ว่าแต่ละหน่วยงานของรัฐจะต้องไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง ผมยกตัวอย่างเช่นในมาตรา ๕๒ ซึ่งไปว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องการใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมันกว้างมาก มันเกือบจะเรียกว่าทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลเรื่องเกี่ยวกับการใช้กฎหมายและ การบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดกฎหมายว่าจะบังคับให้มันเกิดมรรคเกิดผลนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรวมถึงหน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมมือกันและบอกว่าหน่วยงานไหนจะต้องทำ ปฏิบัติอะไรอย่างไร ๑ ๒ ๓ ๔ Checklist มาเลย อันนี้คือสิ่งที่จะปฏิบัติได้ถ้าเกิดจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่ถ้าเราปล่อยเป็นเรื่องลอย ๆ แบบนี้ ก็แน่นอนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินก็คงไปพิจารณาเอาเองว่าแค่ไหนอย่างไร ทำแล้วแค่ไหนอย่างไร ยังไม่ทำ ซึ่งตรงนี้ ผมคิดว่าสิ่งที่ท่าน Comment ว่า มันไปปล่อยให้เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารนี้ ผมเห็นด้วย ในส่วนหนึ่ง แต่ถ้าจะให้มันเกิดผลก็คือต้องไปเช็กเป็นรายกรณีเลยว่า ตั้งแต่มาตรา ๕๒ ไล่ไปนี้ จนถึงมาตรา ๖๓ อันนี้เป็นเรื่องที่จะต้องมีหน่วยงานไหนรับผิดชอบอย่างไร อันนี้ ผมกราบเรียนกับท่านว่าถ้าจะให้มันเกิดมรรคเกิดผลมันทำได้ เพียงแต่ว่าปัจจุบันมันยังไม่มีคนที่ลงไปทำในเรื่องเหล่านี้ครับ ขอบพระคุณครับ”[๕๓]

[๕๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“ในหมวดที่ ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ อันนี้อภิปรายกันยาวนานมาก ทั้งหน้าที่รัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดแนวนโยบายของรัฐนั้น ก็มีการอภิปรายเรื่องแผนยุทธศาสตร์ชาตินะครับ ก็มีความเห็นว่ามันก็จะมีปัญหา ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนนี้ และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจก็มีการอภิปรายกัน แล้วก็จดเป็นประเด็นไว้นะครับ นอกจากนั้นก็เรื่องที่มีอภิปรายเยอะมากพอ ๆ กับยุทธศาสตร์ชาติก็คือ ในส่วนที่การกำหนดให้รัฐพึงจัดมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นหรือยกเลิก อะไรต่าง ๆ นั้น ซึ่งอยู่ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ นะครับ ก็มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นปรากฏโดยย่อไว้อย่างที่ได้นำเสนอมาไว้นะครับ แล้วก็ส่วนทั้งสิ้นนั้นในรายงานสมบูรณ์ ทั้ง ๓ หมวด ก็จะอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งผมได้เรียนไว้แล้วว่า เราจะมีการพิจารณา ๒ รอบ อันนี้ยังเป็นรอบแรกอยู่แล้วก็จะเพิ่มเติมประเด็นไปจนครบถ้วนสมบูรณ์และ ค่อยนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการนะครับ แล้วก็ในส่วนหน้า ๓ นั้น

ผมอยากจะเรียนให้คณะกรรมาธิการทราบว่า การประชุมคณะอนุกรรมาธิการครั้งต่อไป จะประชุมในวันพุธเช่นเดิมนะครับ”[๕๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ผมเสนออย่างนี้นะครับ เรื่องอะไรที่มันเป็นเรื่องของนโยบายไปเขียนในนโยบาย แนวนโยบายแห่งรัฐไปเขียนตรงนั้น ผมชอบอันนี้อย่างเดียวตรงที่ว่า แบ่งเป็นหน้าที่กับแนวนโยบายแห่งรัฐนี่เป็นครั้งแรกที่ยอมให้คนฟ้องรัฐได้แต่ไปฟ้องรัฐไม่ได้ ต้องไปฟ้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาคือถ้าเรื่องนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสิบจำเลยพรึบเลย คดีผมว่ากว่าจะจบ กว่าจะได้เรื่องก็อาจจะยืดอำนาจกันไปก่อนอีกแล้วล่ะ เพราะว่าในความเป็นจริงมันเป็นอย่างนั้น เรื่องหนึ่งมันไม่ได้เกี่ยวข้องแค่หน่วยงานเดียวเราไม่ได้ให้รัฐเป็นนิติบุคคล ความจริงรัฐธรรมนูญน่าจะเขียนเสียเลยว่าฟ้องรัฐก็ให้เป็นนิติบุคคลไปเสียเลยจะได้จบ ให้รัฐบาลเป็น Represent หรือหน่วยงาน Represent ก็ได้ ฟ้องคนคนเดียว อันนี้ต้องไปไล่ให้ครบทุกคนไม่ครบทุกคนก็เป็นปัญหาอีกอย่างนี้เป็นต้น ผมคิดว่าต้องแก้ด้วยวิธีนั้นทั้งทางความเป็นจริงแล้วก็ทางเทคนิค”[๕๕]

มาตรา ๖๔

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“๒ เรื่อง ระบบราชการ ถ้ายังใหญ่โตไม่มีประสิทธิภาพ และต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างเก็บข้อมูลต่างคนต่างใช้ข้อมูล ไม่ไปไม่ได้”[๕๖]

---

[๕๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

[๕๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๕๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

มาตรา ๖๕

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ทีนี้ในส่วนของเมื่อสักครู่นี้ที่คุยกันมากก็คือในส่วนของหมวด ๖ แนวนโยบายของรัฐ ที่คุยกันเยอะมากที่สุดคือเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ผมคิดว่าที่ผมฟังดูนี้ไม่มีใครบอกว่าการมียุทธศาสตร์ชาตินี้ไม่ดี ไม่ใช่นะครับ ประเด็นมันมีอยู่ ๒ ประเด็นที่คุยกัน ก็คือว่ายุทธศาสตร์ชาติมันควรจะมีคนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่านี้ไหม มันควรจะอ่อนตัว มากกว่านี้ไหมนะครับ แล้วก็ควรจะปรับปรุงหรือว่าใช้เป็นแนวทางได้มากน้อยแค่ไหนตรงนี้ผมคิดว่ามันอยู่ในกฎหมายลูกซึ่งเป็นกฎหมายประกอบนะครับ ถ้าหากว่าควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขตรงนี้ ก็อาจจะฝากทางท่านอนุกรรมาธิการ ท่านไพบูลย์ ซึ่งเป็นคนดูแล เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เราก็เสนอความว่า กฎหมายยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นกฎหมายประกอบอยู่ตรงนี้ ควรจะต้องปรับอย่างไรบ้างหรือไม่ แต่ประเด็นอีกอันหนึ่งในเรื่องนี้ที่ผมฟังดูก็คือว่า ผมคิดว่าทุกคนไม่มีใครแย้งเลยที่ผมฟังดูนะครับ ไม่ควรมี ทุกคนเห็นว่ามีหมด แต่ประเด็นคือการมีของมันนี้มันซ้อนกับสภาพัฒน์ไหม จะอยู่กันอย่างไร และที่สำคัญคือมันควรจะต้องเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยหรือเปล่า เป็นประเด็น แต่บอกว่าไม่ควรมีนี้ไม่มี ทุกคนเห็นว่าต้องมี แต่มีประเด็นว่า ๑. อ่อนตัวหรือแข็งตัวอย่างไรก็แล้วแต่ก็ไปอยู่ในกฎหมายลูก แต่ว่าประเด็นหลักอีกอันหนึ่งก็คือว่า ถ้าขนาดอย่างนั้นมันจำเป็นต้องอยู่ ในรัฐธรรมนูญนี้ด้วยหรือไม่ อันนี้เป็นประเด็นที่เดี๋ยวเราคงจะต้องหาข้อยุติอีกครั้ง”[๕๗]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ข้อที่ ๖ ผมมองเรื่องปัญหายุทธศาสตร์ชาติการให้มีกรรมการยุทธศาสตร์ แห่งชาติเกิดขึ้น ตรงนี้ผมใช้คำว่าเป็นซุปเปอร์บอร์ดหรือเปล่า ใหญ่กว่าทุกชุดหรือเปล่า เป็นพ่อทุกสถาบันหรือเปล่า อย่างนี้เป็นต้น แล้วก็เป็นการส่งเสริมให้ราชการอยู่เหนือ ฝ่ายการเมือง แล้วก็จะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตว่าสังคมเปลี่ยนแปลงไป โลกเปลี่ยนแปลงไป แต่ท่านอาจจะยังต้องยึดยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเขียนไว้แล้วก็มีลักษณะของการที่เป็นกรอบบังคับ ไม่ว่าจะปรับตัวทันโลกหรือไม่ [๕๘]

ส่วนประการที่ ๓ เรื่องของแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น คำว่า แนวนโยบาย ก็หมายความว่าเป็นสิ่งซึ่งถ้าหากว่ารัฐบาลชุดไหนเข้ามา รัฐบาลควรหรือพึง ใช้คำว่า พึง เพราะในรัฐธรรมนูญเขียนว่า พึง ตลอด พึงทำโน้น พึงทำนี่ แต่ว่าความเป็นอิสระของคน ที่เป็นรัฐบาลนั้นก็ควรจะต้องมีด้วย แนวควรจะเป็นเพียงแค่สิ่งซึ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ทำ แต่ไม่ใช่บทบังคับให้ทำ สิ่งที่เราอภิปรายกันก็คือว่า ในมาตรา ๖๕ รัฐพึงให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่กลับกลายเป็นว่าหลังจากเขียนแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว กลับไปออกกฎหมายที่เรียกว่า พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วก็กำหนดกลายเป็นข้อบังคับว่าจะต้องเป็นยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี จะต้องมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วยใครบ้าง แล้วก็ที่สำคัญคือยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้บังคับใช้กับส่วนราชการทุกแห่ง หน่วยราชการใดจะทำกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ใดก็แล้วแต่ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และการแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้สภาแก้ไม่ได้ กลับกลายเป็นว่าคนแก้ได้คือคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภา อันนี้ก็เป็นประเด็นว่า สิ่งที่รัฐทำนี้เกินกว่าสิ่งที่

---

[๕๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๕๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มันก็เลยกลายเป็นเหมือนกับว่า เรื่องของแนวนโยบายนั้นกลายเป็นสิ่งที่แทนที่จะเป็นเพียงแค่แนวทางแต่กลายเป็นข้อบังคับ อันนี้ ก็เป็นประเด็นที่ทางอนุกรรมาธิการได้มีการอภิปรายกันขออนุญาตเสริมใน ๓ เรื่องนี้ครับ[๕๙]

ผม สมชัย กรรมาธิการ ขออนุญาตที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติเพิ่มเติม โดยความเห็นส่วนตัวของผม ในมาตรา ๖๕ ไม่ผิด เพราะเขียนว่าเป็น พึง รัฐพึงให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ นั่นก็คือหมายความว่าเป็นการกำหนดในเชิงของแนวนโยบายว่า ควรจะต้องมีสิ่งนี้ และการที่เราจะมีทิศทางการคิดไปข้างหน้า ล่วงหน้าไปจะยาวนานแค่ไหนก็แล้วแต่ มันก็ไม่ใช่สิ่งซึ่งไม่ถูกต้อง แต่ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติก็คืออยู่ในประเด็นที่ว่า พอในมาตรา ๑๖๒ ไปกำหนดว่าเวลา ผู้เป็นรัฐบาลจะแถลงนโยบายต่อสภาจะต้องแถลงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหาอยู่ตรงนี้ว่า สิ่งที่บอกว่าพึง แล้วก็เป็นสิ่งซึ่งรัฐบาลแต่ละชุดควรจะต้องไปดำเนินการตามกลับถูกบังคับว่ารัฐบาลทุกชุดจะต้องทำตาม นี่คือสิ่งที่เป็นปัญหา และการทำตามดังกล่าวนี้มาจากการที่ไปออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เรียกว่า พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตัว พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้น ใช้เวลาในการออกสั้นมาก ใช้เวลาผมเข้าใจว่าไม่กี่เดือนหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ รัฐธรรมนูญประกาศใช้เดือนเมษายน ปี ๒๕๖๐ หลังจากนั้นประมาณเดือนกรกฎาคม ปี ๒๕๖๐ ก็ออก พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และหลังจากนั้น ๑ ปี ยุทธศาสตร์ชาติก็ประกาศใช้ออกมาโดยคณะกรรมการที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๑ ปีดังกล่าวเป็นการจัดทำโดยข้าราชการ ไม่ได้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนอย่างทั่วถึง ไม่มีใครรับรู้หรอกว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เขียนไว้เป็นอย่างไร ไม่มีใครร่วมให้ความเห็นว่าสิ่งที่เขียนนั้นพูดต้องเหมาะสมหรือไม่ แต่การประกาศยุทธศาสตร์ชาติออกมานั้น กลับเป็นการประกาศตามหลักเกณฑ์ที่เขียนไว้ใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ว่า ให้ประกาศเป็นพระบรมราชโองการ อันนี้คือสิ่งที่อยู่ใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่า การประกาศยุทธศาสตร์ชาตินั้นให้ทำเป็นพระบรมราชโองการ แล้วก็ยังกำหนดว่าถ้าจะแก้ไขจะต้องแก้ไขโดยการที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเป็นคนแก้ไขโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งหมายความว่าคนอื่นไม่มีสิทธิเข้าไปดำเนินการแก้ไขเลย อีกทั้งผมอยากจะชี้ว่าใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นยังเป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร และให้น้ำหนักต่อฝ่ายความมั่นคงมากเกินไป แม่ทัพทั้งหลายอยู่ในนั้นหมดเลยโดยตำแหน่ง แล้วก็คนซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูงอยู่ในนั้น มีภาคเอกชนเพียงแค่บางส่วนก็อาจจะเป็นในระดับของประธานหอการค้า คือก็จะเป็นแค่บางส่วน เพราะฉะนั้นสิ่งที่ถูกเขียนขึ้นมาในเวลาเร่งรัดเพียง ๑ ปี ผมใช้ว่าเร่งรัดเพียง ๑ ปี โดยปราศจากการรับฟังความเห็น ปราศจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่ของที่ดีเพียงพอ ถ้าท่านเขียนโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ประชุมสัมมนา รับฟังความเห็นอภิปรายถกเถียงกัน แล้วบอกว่านี่คือทิศทางของประเทศไทยที่จะเดินไปข้างหน้า ใน ๒๐ ปีข้างหน้า ผมว่าไม่มีใครปฏิเสธ แต่กลายเป็นว่าท่านจะทำภายในกลุ่มคนแคบ ๆ เพียงคนกลุ่มหนึ่ง แล้วยังมาบอกว่า เมื่อประกาศใช้แล้วจะต้องผูกพันบังคับใครต่อใคร ไม่ได้ผูกพันเพียงแค่หน่วยราชการว่าจะต้องทำ หน่วยราชการตอนนี้เวลาจะทำงบประมาณ ทำแผนงานโครงการต้องขึงเอายุทธศาสตร์ชาติลงมาว่า ไปสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติข้อใด ถ้าขึงไม่ได้ เปรียบเทียบไม่ได้ ดึงลงมาไม่ได้ ของบประมาณไม่ได้ แต่ยังผูกพันไปยังรัฐบาลทุกชุดว่าเมื่อจะแถลงนโยบาย ยังจะต้องแถลงตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย ดังนั้นถ้าหากว่าจะปรับปรุงแก้ไขต้องไปเอาออกในมาตรา

---

[๕๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

๑๖๒ มาตรา ๖๕ อยู่ได้ แต่มาตรา ๑๖๒ ต้องเอาออกครับ เอาออกเฉพาะในส่วนที่ว่ารัฐบาลต้องแถลงนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติ ขออนุญาตบันทึกไว้ตามนี้ครับ[๖๐]

ขออนุญาตครับท่านประธาน ผม สมชัย กรรมาธิการ ขออนุญาตตอบท่านวรรณรัตน์นิดเดียวครับ คือแผนยุทธศาสตร์ชาติปรับก่อนครบ ๕ ปีก็ได้ ไม่ใช่ว่าปรับไม่ได้ ในกฎหมาย พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นเขียนไว้ว่า ถ้าหากว่ามีเหตุผลความจำเป็น เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมภายนอกอะไรก็แล้วแต่ และเห็นถึงความจำเป็นต้องมีการปรับยุทธศาสตร์ชาติ ก็สามารถทำได้ ก่อนครบ ๕ ปี แต่คนที่จะดำเนินการได้คือคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้นนะครับ คนอื่นแตะไม่ได้ สภาเองก็แตะไม่ได้ รัฐบาลเองก็แตะไม่ได้ กรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นฝ่ายเสนอแก้แล้วก็ด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภา นี่คือสิ่งที่อยู่ภายใต้กฎหมาย แต่ตอนนี้หน้าตากรรมการยุทธศาสตร์เป็นใคร เข้าไปดูหน้าตา แม่ทัพทั้งหลาย ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. ผบ.ตร. ปลัดกระทรวงกลาโหม อะไรทำนองนี้นะครับ ก็คือตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ ที่เป็นตำแหน่งอยู่ในกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ มีข้าราชการระดับสูง เลขาธิการสภาพัฒน์ เลขาธิการ ก.พ. อะไรก็แล้วแต่ ผมจำไม่ได้ทั้งหมดนะครับ แล้วก็จะมีเอกชนเพียงบางส่วน เช่น หอการค้า สภาอุตสาหกรรมเหล่านี้นะครับ ซึ่งภายใต้วิธีการคิดแบบนี้ พระเอกหรือว่า คนซึ่งเป็นกลไกหลักก็คือสภาพัฒน์ที่จะดำเนินการในการที่จะมองไปว่า ขณะนี้ถึงเวลาหรือไม่ เพราะสภาพัฒน์เป็นกรรมการและเลขานุการในกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ แต่ที่ผ่านมาสภาพัฒน์ก็พิสูจน์ฝีมือตัวเองแล้วนะครับว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับเป็นอย่างไร แล้วก็สามารถมองคาดการณ์ในสิ่งที่ถูกต้องได้หรือไม่ แค่ ๕ ปี ยังมองไม่ถูก ผมใช้ประโยคนี้นะครับ ท่านไปดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ต้นแผนเขียนอย่างไร ปลายแผนผลเป็นอย่างไร ประเมินตรงนี้ได้เลย ต้นแผนเขียนอย่างปลายแผน ไม่มีทางไปถึงทุกครั้ง แค่ ๕ ปี สภาพัฒน์ยังมองไม่เห็น ๒๐ ปี ท่านมองเห็นหรือเปล่า อันนี้ผมคิดว่าเป็นสิ่งซึ่งเราสังคมควรจะต้องตระหนักในเรื่องนี้นะครับ โดยสภาก็คือว่าเปลี่ยนแปลงแก้ไข พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติใหม่ เปลี่ยนตัวคณะกรรมการที่อยู่ในนั้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นที่กว้างขวางกว่านี้ แล้วก็กำหนดเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ให้ชัดเจนว่า จำเป็นหรือไม่จำเป็นต้องดำเนินการนะครับ ขอบคุณครับ

ขอบคุณครับท่านประธาน ผม สมชัย ขออนุญาตแก้ไขสิ่งที่พูดไปเล็กน้อยนะครับ เมื่อสักครู่นี้พูดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาตินะครับ และผมไปพลั้งพูดว่ามีเลขาธิการ ก.พ. ด้วย ไม่มีนะครับ ก็ขออนุญาตว่ากรรมการยุทธศาสตร์ชาตินั้นประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธาน คนที่หนึ่งและคนที่สอง มีรองนายกรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน คนที่สาม เสร็จแล้วก็มีกรรมการโดยตำแหน่งคือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผบ. สูงสุด ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. ผบ.ตร. เลขาธิการสภาความมั่นคง ประธานสภาพัฒน์ ประธาน สภาเกษตรกร ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ ซึ่งอันนี้ก็คือ โดยตำแหน่ง แล้วก็จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน ๑๗ คน เลขาธิการสภาพัฒน์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผมไปสแกนชื่อในส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนซึ่งมีความใกล้ชิดกับรัฐบาลชุดที่แล้ว บางท่านก็เป็นรัฐมนตรี ซึ่งก็เท่ากับว่ากระบวนการในการคิดทั้งหมดนี้ถูกจำกัดกรอบภายใต้คนที่มีความเห็นเหมือนกัน ในลักษณะแบบเดียวกัน ในกลุ่มความคิดเห็นทางการเมืองแบบเดียวกัน เพราะฉะนั้นกรรมการชุดดังกล่าวนี้ จะเป็น

---

[๖๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

กรรมการที่กำหนดยุทธศาสตร์ชาติแล้วก็เขียนยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาภายในเวลา ๑ ปี แล้วก็ยังเป็นผลผูกพันที่ทำให้ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลทุกชุดหรือหน่วยงานราชการทุกแห่ง ต้องดำเนินการ การปรับเปลี่ยนต่าง ๆ ก็จะต้องอาศัยกรรมการชุดนี้เป็นหลัก ขออนุญาต ที่จะบันทึกให้ถูกต้องตามนี้ ขอบคุณครับท่าน[๖๑]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

"ประการต่อมาก็คือว่าเรื่องของระบบราชการ ถ้าท่านไปดูยุทธศาสตร์ อันนี้ผมชอบมาก เขาบอกตัวปัญหาสุดคือระบบราชการที่มันล้าหลัง อุ้ยอ้าย ใช้ไม่ได้ แต่เรากลับพยายามสร้างรัฐราชการเพื่อตอบสนองการสืบทอดอำนาจมันยิ่งไปกันใหญ่ แล้วเราอยากจะอยู่ยุค ๔.๐ ราชการมันต้องเล็กเป็น Facilitator วันนี้มันกลายเป็น Determinator คือเป็นคนกำหนดทุกอย่างหมด ผมว่าตรงนี้ที่เราควรจะต้องทำร่วมกัน"[๖๒]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

"กราบเรียนท่านประธานครับ ผมว่ายุทธศาสตร์ชาติ ในระบบสากลมันก็มีอยู่แล้ว แต่ผมคิดว่าแผน ๙ ที่เราดูกันว่าเป็นแผนที่ดีที่สุดแผนหนึ่ง ของประชาชน ปัญหาคือการใช้เงินมาตลอด ประชาชนได้รับความเดือดร้อน บางครั้งนโยบายที่ต่างกันมาตลอดเลย แล้วก็ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นมันเป็นประจำ ทำไมเขาถึงเขียนยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาเพื่อให้ปัญหานี้น้อยลง ทุกคนที่ในนี้มีความรู้ความสามารถทัดเทียม กันหมด ผมยกตัวอย่างว่าวันนี้ โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะทำนี้ ไม่ว่าเรื่องจำนำข้าวทั้งหมดหรือประกันราคานี้เป็นเรื่องเฉพาะกิจ แต่มันมี ๕ เสือต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นลอตเตอรี่หรืออะไรต่าง ๆ นี้ ยังไม่เห็นมีการปรับปรุงในประชุมนี้ว่า ที่ตัวสำคัญคือตัวที่เอาผลประโยชน์ของชาติไป และเอาภาษีของประชาชนไปทั้งหมด เหมือนกับดักของประเทศมาตลอด ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมก็เหมือนกัน ระหว่างคนกับธรรมชาติที่เกิดขึ้นนี้ น้ำปัจจุบันนี้ขาดแคลนขนาดไหน ว่าธรรมชาติจะลงโทษเราขนาดไหน น้ำเราปล่อยลงทะเลเป็นจำนวนเท่าไร แต่ไม่เคยกลับไปสู่ที่เขาหรือประชาชนที่ใช้ ถามว่าน้ำนี้เราอุดมสมบูรณ์ สิงคโปร์ ที่ซื้อน้ำมันต่างกันกับประเทศที่เป็นเกาะทั้งหมด แต่ความลำบากเรากลับมาอยู่ที่น้ำ น้ำขวด ที่กินปัจจุบันนี้นะแพงกว่าน้ำมันอีก ใครเคยพูดเรื่องนี้บ้างครับ ว่าที่เรารับประทานขวดเล็ก ๆ ทั้งหมดแล้วก็ยังสร้างปัญหาเรื่องขวดสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ยังไม่มีการที่ว่าจะทำให้ดีขึ้นมาเลยว่า เราจะทำอย่างไรกับการช่วยเหลือประเทศชาติ เพราะอย่างนั้นก็คือปัญหาของระบบที่จะต้องมาดูตรงสิ่งที่สำคัญก่อน ความวุ่นวายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเมืองที่เป็นบางส่วน ก็ยังไม่มีการแก้ไข และแผนพัฒนาชาติจะไปอยู่อย่างไร ประชาชนจะได้อะไร ประชาชนได้แต่ความทุกข์ทรมานตัวเองตลอดไป ให้คนทุกคนคิดกันหมด แต่มันไม่มีแผนว่าป้องกันอย่างไรให้ประชาชนของชาติมั่นคงทั้งหมด ประโยชน์กับรัฐประเทศไทยทั้งหมด มีแต่เรื่องว่าวันนี้คิดไปว่า ความต่างระหว่างสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็เหมือนกับความฝันของประเทศชาติจะอยู่กันอย่างไร ทุกสิ่งทุกอย่างมันอยู่ที่ว่าแผนป้องกันทั้งหมดนี้ใครจะเป็นคนทำให้ประเทศชาติดีขึ้นทั้งหมด ผมไม่อยากให้ภาษีประชาชนทั้งหมดที่เกิดขึ้นมันมาจากตรงไหนและใครเอาไป ไปอยู่กับผู้ประกอบการรายใหญ่ไหม ใครเอาเปรียบใคร ใครคือเจ้าของประเทศที่แท้จริง สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือประชาชนทั้งหมดนี้ได้อะไรจากตรงนี้ ได้จากพี่น้องประชาชน ได้อะไรขึ้นมา ข้างหน้าจะเกิดอะไรขึ้น ภาระคือการกระจายอำนาจที่แท้จริงจะมีเกิดขึ้นจริงไหม ประชาชนเป็นสิทธิในการเลือกตั้งทั้งหมดนี้ เขาเลือกใครไป

---

[๖๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๖๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

๔ ปี และเขาก็กำหนดชีวิต ของเขานี้มีไหม วันนี้คือความวุ่นวายทั้งหมดจะเกิดขึ้น ใครคือผู้รับผิดชอบ ผมเห็นด้วยว่าแผนทุกแผนดีหมด แต่ถ้าช่วยกันทำ ช่วยกันคิด ช่วยกันเป็นหนึ่งเดียวคือเรื่องปรองดอง ให้มันเกิดขึ้นจริง จะมีเกิดขึ้นได้ไหม ไม่อย่างนั้นก็วุ่นวายอย่างนี้ คือแผนทุกแผนก็คือ มันจะล้มเหลวทั้งหมดในตัวของมันเอง ไม่ต้องแผนวันนี้คือที่จะเกิดขึ้นทั้งหมด แต่ละวันนี้ จะเกิดขึ้นจะทำอย่างไรให้ประเทศไทยพัฒนาได้ กราบขอบพระคุณท่านประธานมากครับ”[๖๓]

“ผมยังคิดว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะว่าแผนทั่วโลกระบบสากล สภาพัฒน์เขาก็ได้เขียนไว้ตลอดเวลาว่ายุทธศาสตร์ชาตินี่ต้องใช้แผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งที่สำคัญ นโยบายแต่ละพรรคการเมืองที่ออกไปมันก็เป็นส่วนดีส่วนหนึ่ง แต่ว่ามันแจกแถมกันมาตลอดมันทำให้ประชาชนได้อะไรบ้างผมยังคิดว่าเป็นสิ่งที่สำคัญคือแต่ละนโยบายจริง ๆ มันเป็นเรื่องสำคัญว่าทำอย่างไรให้มันไปสอดคล้องกับว่าประชาชนต้องการอะไร แล้ววันนี้ถ้ายุทธศาสตร์ชาติไม่มีผมคิดว่ามันเป็นเรื่องที่ว่าไม่สำคัญผมเคยต่อว่าสภาพัฒน์ว่าคนขี้ขลาด เพราะว่าแผนยุทธศาสตร์ชาตินี่เป็นแผนที่เรานี่ต้องการคืออย่างนั้นก็ต้องยุบของสภาพัฒน์ออกไป เพราะว่าถ้ายุทธศาสตร์ทางการเมืองของแต่ละพรรค เอาแค่เศรษฐกิจพอเพียงใช้คำเดียวก็จบไปแล้ว เพราะว่าบ้านเมืองเราอยู่ในที่จีนเอาไปใช้หมดในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง วันนี้ปัญหาของเราคือการต่อสู้ทางการเมืองเอานโยบายไปใส่กัน ผลักดันกันว่าเกทับกันอย่างนี้ การขึ้นค่าแรงไม่เป็นมาตรฐานอะไรอย่างนี้มันก็เกิดขึ้นมาตลอด ความล้มเหลวมันเกิดขึ้นมาตลอด เราไม่คำนึงถึงความล้มเหลวที่เกิดขึ้นบ้างหรืออย่างไร วันนี้การที่เอานโยบายใส่เข้าไปเต็มที่ประชาชนได้อะไร การพัฒนาจริง ๆ กระผมก็พูดแล้วว่าถ้ากระจายอำนาจที่แท้จริงประชาชนได้มีส่วนร่วมมันสำคัญแล้วการศึกษาที่ดีขึ้นจะทำอย่างไรให้มันดีขึ้น ถ้าการศึกษาตกงานหมด เรียนเก่งกันทุกคนแต่ตกงานหมดจะทำอย่างไร เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงของคนรุ่นใหม่กับการพัฒนาแต่ละประเทศเขาแข่งขันกันเรื่องอะไร ความสำคัญของประเทศคือความมั่นคงของประเทศต้องมีตลอดเวลา ถ้าเราจะคิดอย่างเดียวว่าทางการเมืองถ้าสู้กันไปถึงที่สุดก็คือความแตกแยกไม่ปรองดอง ไม่มีความสามัคคีของคนในชาตินี่ประเทศชาติอยู่ไม่ได้ ผมฝากเรื่องนี้ไปด้วยว่าให้คืออันไหนถ้าเป็น ๔ ปีแล้วคือแผนพัฒนาแต่ละแผนพัฒนา ๔ ปี เปลี่ยนแปลงตามระบบของที่แต่ละประเทศเขาทำกันได้ อันนั้นคือความเจริญของประเทศด้วย ถ้าเราคิดว่าเอาใส่ไว้จนถึงที่สุดแล้วทำไม่ได้ก็คือตอนนั้นต้องมาทบทวนกัน กราบขอบคุณท่านประธานครับ”[๖๔]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ทีนี้ประเด็นต่อมาก็คือว่าส่วนเรื่องอื่น ๆ ผมศึกษามาทางรัฐศาสตร์นี่ แนวนโยบายแห่งรัฐคุณรู้ได้อย่างไรว่าประเทศจะต้องการอันนั้นในอนาคต ผมเชื่อ ใน Political system Input ความต้องการประชาชนจะมีนัยสำคัญ คุณไปกำหนด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โลกมันหมุนทุกวันเราไม่รู้เลย เพราะฉะนั้นประชาชนจะเป็น คนกำหนดและประชาชนจะเลือกเอาตามพรรคการเมืองที่เขาเสนอนโยบายมันจะเปลี่ยน จาก Time to Time ไปเรื่อย ๆ คือใส่ Input เข้าไปของประชาชนแล้วออกมาเป็น Output สู่ประชาชนมันจะไหลไป ผมไม่เห็นด้วยตั้งแต่ต้นแล้วตั้งแต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แล้วก็อันนี้เป็นหน้าที่ของรัฐเอาล่ะอาจจะได้ ดังนั้นมันไปโยงกับ มาตรา ๖๕ ยุทธศาสตร์ชาติ จะมีได้อย่างไร การมีตอนนี้เราสู้กันจนกระทั่งวันนี้เหลือ ๕ ปี ๕ ปี ๕ ปี ผมเห็นด้วยตั้งแต่ แรก ๒๐ ปี จริง ๆ ไม่มี ๒๐ ปี แต่ว่าให้เป็นแนวทางว่าไปทางด้านนี้ก็เหมือน

---

[๖๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๖๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

Malaysian vision ก็คือชี้ไปด้านที่ว่าประเทศเราจะไปด้านเกษตร ด้านท่องเที่ยว ไม่ไปด้านอุตสาหกรรม ถึงจะถูก แต่ว่าเราไปเขียนแต่ว่าปลูกแต่ความเข้าใจสังคมขณะนี้เข้าใจว่ายุทธศาสตร์ชาติ ครอบทุกอย่าง แล้วเราเป็น Formalism พอออกกฎหมายมาแล้วประชาชนกลายเป็น เชื่อหมดเลย ไม่สู้เลย ไม่สู้กับตรงนี้ ดังนั้นตรงนี้เขียนให้ชัดว่ายุทธศาสตร์ชาติให้มีได้ แต่ว่า วิธีการทำมันทำมาอย่างไร แล้วก็มีการเปลี่ยนแปลงได้ ต่อไปเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ ผมเป็นอำนาจที่ ๕ เดิมมี ๓ อำนาจ เพิ่มองค์กรอิสระมา ๔ ก็มากพออยู่แล้ว แล้วมีอำนาจที่ ๕ มาด้วย ไม่ได้อยู่ในหมวดศาลด้วย ไม่ได้อยู่ในหมวดองค์กรอิสระ มาอยู่ในหมวดศาล รัฐธรรมนูญโดยมีอำนาจล้นฟ้าผูกพันไปหมดเลย แบบนี้ไม่ถูกมากครับ ที่เป็นอำนาจที่ ๕ ตรงนี้อาจจะต้องแก้”[๖๕]

“ยุทธศาสตร์ชาติอย่างนี้ มันอยู่ในมาตรา ๖๕ แล้วจริง ๆแล้วมันเป็นกฎหมายที่สู้กันมาตลอด ผมนี่ไม่เห็นด้วยมาตั้งแต่ต้น ตอนนี้ยุทธศาสตร์จริง ๆไม่ใช่ ๒๐ ปี มันคือ ๕ ปี และมันแก้ได้ เราแก้กฎหมายแล้วมาตรา ๑๑ สามารถแก้ได้ที่เราจะเสนอแก้ก็คือว่าให้สภาเสนอแก้ อย่าให้กรรมการแก้อย่างเดียวเลย แล้วก็ในยุทธศาสตร์ชาติขณะนี้ถ้ามันมีเหตุสำคัญ เข้าสภามัน Wave โดยสภาได้ ดังนั้นจุดตรงนี้ให้มีได้ แล้วเราค่อยไปแก้กฎหมายลูกก็คือกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติเราแก้ได้ไม่อยู่ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญไม่ได้แข็ง และไม่ใช่ ๒๐ ปีขณะนี้ เป็น ๕ ปี ๕ ปีแล้วก็เลยไม่น่าจะมีผล ขอบคุณครับ”[๖๖]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“ส่วนที่ ๒ ไหน ๆ พูดถึงเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ เวลาเราพูดถึงยุทธศาสตร์ชาติมองไกลมันก็ดี แต่ถ้ามองไกลแล้วเปลี่ยนไม่ได้ ไม่อยากจะเรียกว่ายุทธศาสตร์ชาติ อยากจะเรียกว่า ทรราชของอนาคต เพราะมันเปลี่ยนไม่ได้เลย มันแก้ไม่ได้ Disruption เข้ามาจะเปลี่ยนอย่างไร ยกตัวอย่างเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมาน่าตกใจไหมว่า นายทหารชั้นผู้น้อยคนหนึ่งสามารถที่จะเปิดเข้าคลังอาวุธและสร้างความเสียหายในขณะนี้ ผมถามนิดหนึ่งว่ายุทธศาสตร์ชาติมีแนวทางที่ประชาชนจะไปบอกว่ากรุณาปรับปรุงหน่อย ชีวิตเรารู้สึกไม่ปลอดภัย มีไหม Disruption แบบนี้ อย่างที่เราเห็นเรื่องการท่องเที่ยว เรายังหวังว่าจะมีนักท่องเที่ยวจากจีนมาในช่วงสงกรานต์ ขอถามหน่อยเถอะยุทธศาสตร์ชาติทำอะไรบ้างในเวลานี้ ไม่เห็นเลย Epidemic ที่เราพูดกันมันเป็น Disruption ในสิ่งที่เรียกว่า Non-traditional security ผู้ใหญ่บางท่านเขียนเป็นวิทยานิพนธ์ แต่ไม่รู้ว่าตัวเองตระหนักรู้หรือเปล่าว่านี่คือสิ่งที่เป็น Non-traditional security epidemic มันไม่ใช่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนท่านดูสิครับ ตอนนี้แม้กระทั่งท่านสีจิ้นผิงยังต้องใส่หน้ากากออกไปพบประชาชน เป็นปรากฏการณ์ใหญ่ทุกเมืองในประเทศจีน แต่เรายังบอกว่าทำอย่างไรจะให้ทัวร์กลับมาทำอย่างไรให้เกิดสภาวะอย่างนี้ คือผมคิดว่าอันนี้ไม่สะท้อนสิ่งที่เราเรียกว่ายุทธศาสตร์ชาติ เรายังหวังพึ่งอะไรที่เป็นน้ำบ่อหน้าระยะสั้นมาก ๆ และที่สำคัญปัจจัยที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นกรณีญี่ปุ่นหรือเกาหลี ญี่ปุ่นนี่ชัดเจน เขาให้ทหารออกจากการเมืองตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และนี่คือสาเหตุหนึ่งที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นแก้ยาก แต่ส่วนที่ ๒ ในประเทศเกาหลีนั้นทหารออกจากการเมือง ตอนนี้เรายังนั่งอยู่ในสภาเป็นตำแหน่งถาวร ๖ ตำแหน่ง แล้วพูดอะไรก็ดูเหมือนจะติดขัดไปหมด ส่วนที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติเวลาเราพูดถึงยุทธศาสตร์ชาติมันจะต้องเปิดอีกส่วนหนึ่งด้วยครับ เรื่องของนวัตกรรม เราพูดกันมาหลายปีว่าเราอยากจะให้เกิดนวัตกรรม เราพยายามจะทำ Start up เราทำแม้กระทั่งเปลี่ยนจากทบวงมหาวิทยาลัยสมัยก่อนอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ตอนนี้เรามีกระทรวง อว. ทุกอย่างพยายามจะทำ Start up มีเงินลงไปที่

---

[๖๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๖๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

มหาวิทยาลัยบางแห่งเพื่อที่จะทำ Start up แต่มันไม่เกิดขึ้น ถ้าบรรยากาศไม่มีสิทธิเสรีภาพในการคิด ในการสร้างสรรค์ ยุทธศาสตร์ชาติในทางกลับกันเป็นตัวที่ทำให้นวัตกรรมเกิดขึ้นยาก เพราะว่าเวลาเขียนงบวิจัยนั้นจะต้องเชื่อมโยงให้ได้ว่าตอบยุทธศาสตร์ชาติ ข้อไหน แล้วนวัตกรรมจะเกิดขึ้นได้อย่างไรในเมื่อคุณเขียนบอกว่ามันต้องเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ผมคิดว่าในฐานะที่อยู่ในมหาวิทยาลัยผมมีสิทธิที่จะพูดในเรื่องนี้สำคัญมากกว่าใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปดูสิครับ งบสายสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ เราบอกเราอยากจะได้พลเมืองที่มีความรู้ทางสังคมการเมือง เราอยากจะได้ประชาชนที่มีความสำนึกรู้ ตื่นรู้ ตระหนักรู้ว่าอะไรควรอะไรไม่ควรแต่งบในส่วนนี้ถูกตัดอย่างน่าใจหาย มหาวิทยาลัยถูกผลัก วันก่อนด้วยความเคารพท่านรัฐมนตรีบอกว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ในเขต Comfort zone ผมบอกว่าไม่มีสิ่งที่เรียกว่า Comfort zone อยู่ที่ว่า Zone of urgency ผมเขียนไปแล้ว และอยู่ในมติชน จับตรงไหนก็เป็นปัญหา ยุทธศาสตร์ชาติมันไร้น้ำยาตรงนี้ว่าในปัจจุบันที่เรากำลังเผชิญกับ ๑. Epidemic ๒. Disruption จะเผชิญมันอย่างไร มหาวิทยาลัยทุกวันนี้ลำพังทำหน้าที่สอน ทำหน้าที่วิจัยก็แย่แล้ว แล้วยิ่งถ้าไม่มีเงินวิจัยมาหล่อเลี้ยงเพื่อที่จะทำให้เกิดนวัตกรรมแล้วนวัตกรรมในความหมาย ในนิยามในทางวิจัย ยังยึดโยงกับสิ่งที่เป็นงานวิจัยในเชิงวิทยาศาสตร์มากกว่าสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ แล้วเราจะทำให้คนเป็นมนุษย์ขึ้นได้อย่างไร ถ้าไม่ส่งเสริมการศึกษาวิจัยด้านสังคมมนุษย์ เราไปเน้นตัววัตถุ เราก็พูดอยู่นั่น แล้วเราก็เอาเรื่องนี้ไปฝากไว้กับวัด กับศาสนา แล้วเราก็ไม่เคยไปแตะกับวัด กับศาสนา เงินบริจาคเราก็ไม่กล้าไปแตะ นี่เราก็ไม่กล้าไปจับ ท้ายสุด ก็โยนภาระให้มหาวิทยาลัย ซึ่งรับทอดจากการศึกษา ๑๒ ปีของประเทศ แล้วดูสิทุกวันนี้ เกิดอะไรขึ้นในโรงเรียน คนที่สอนไม่ใช่ครูอัตราประจำ แต่เป็นครูอัตราจ้าง แล้วท่านเหล่านั้นก็ไม่มีประกาศนียบัตรวิชาชีพครู มหาวิทยาลัยบางแห่งก็ถูกห้ามสอนวิชาชีพครูเป็นต้น เราจะทำอย่างไร ผมคิดว่ายุทธศาสตร์ชาติ ณ วันนี้ต้องทบทวนแล้วไม่ควรจะเอามาผูกไว้กับรัฐธรรมนูญ มันควรจะถูกเขียน ถูกกระทำ ลองนึกถึงความสำเร็จในรอบ ๕๐ ปีที่เราเรียกกันว่าสภาพัฒน์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นดำเนินไปถึงจุดหนึ่ง Turning point อยู่ในสมัยรัฐบาลอดีต พลเอก เปรม การเติบโตอย่างมั่งคั่งเป็นผลพวงมาจากการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐบาล ไม่ได้เกิดจากการใช้อย่างไม่ลืมหูลืมตา วินัยทางการคลังต่างหากคือสิ่งที่ควรจะพูดถึงแนวคิดในการดำเนินงานของรัฐบาล และในขณะเดียวกันเราจะพบว่า Think tank ของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปแล้ว Think tank ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ Think tank ในปัจจุบันเปลี่ยนไปแล้ว แล้วสังเกตดูสิครับ ทุกครั้งที่เราจะพูดถึง Rating ของประเทศไทย เรามักจะไปอ้างอิง Think tank ที่เป็นเอกชนมากกว่า Think tank ของรัฐ เกิดอะไรขึ้นกับภาคราชการของเรา เราคงต้องขบคิดเหมือนกันว่าข้าราชการของเรา ที่ส่งไปเรียนไประดับปริญญาเอกเป็นนักเรียนทุน บางหน่วยงานไปตั้งแต่มัธยม คนเหล่านี้ หายไปไหน แล้วคนเหล่านี้สามารถที่จะสร้างยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวได้ทัดเทียม โดยที่ไม่ต้องไปเขียนกรอบที่ผูกไว้ยาวนานถึง ๒๐ ปี แล้วที่มันหนักมากกว่านั้นต้องคิดด้วยว่าเวลาเราพูดถึงนวัตกรรมมันเกิดขึ้นไม่ได้ในเงื่อนไขที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพ การผูกยุทธศาสตร์ชาติเอาไว้เช่นนี้ไม่เป็นผลดี เราอาจจะเห็นทิศทางในประเทศเพื่อนบ้าน แต่ต้องคิดด้วยว่าสิงคโปร์มีทรัพยากรเดียวคือมนุษย์ ถ้าเขาไม่พัฒนามนุษย์สิงคโปร์ไม่มีอะไรเลย น้ำยังต้องซื้อจากมาเลเซีย อันนี้คือหลักคิดของเขา เพราะฉะนั้นเขาพัฒนาคนในฐานะที่เป็นทรัพยากรเดียวของประเทศ เกาหลีทหารออกจากการเมืองตั้งแต่ปี ๑๙๘๐ เศษ ไม่มายุ่งไม่มาย่ามไม่มา ก่อรัฐประหาร ถึงแม้ว่าเราจะเห็นวิกฤติการณ์ของเกาหลีในยุคของลูกสาวของพาร์ก จุง ฮี ซึ่งเป็นเผด็จการ ประชาชนเกาหลีลุกฮือมายืนกลางถนนกรุงโซล แต่ทหารไม่ก่อการรัฐประหาร แล้วเขาถอยออกจากการเมือง ปล่อยให้ระบบการเมืองทำงานไม่มาแทรกแซงโดยไม่จำเป็น

ถามสิครับ เกาหลีมีทหารนั่งในรัฐสภาไหม เยอรมันมีไหม จากประเทศที่แบ่งเป็น ๒ ขั้ว เพิ่งมาฟื้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ เยอรมันไม่เคยทำอะไรแบบนี้ ไม่เคยมีทรราชของอนาคตแบบนี้ ๒๐ ปี ท่านลองไปถามลูกหลานท่านดูสิว่าเขาคิดอย่างไรกับยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ท่านลองไปถามคนที่ไม่ได้อยู่ในแวดวงของท่านดู แล้วท่านจะรู้สึกว่า ๒๐ ปีมันห่างไกลจากชีวิตเขาเหลือเกิน แต่มันทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างนั้นเคลื่อนไหวไม่ได้ Start up ตอนนี้ก็ไป ไม่ได้แล้ว ผมจึงนำเรียนว่าการเขียนยุทธศาสตร์ชาตินั้นอาจจะต้องทบทวน อาจจะต้องปลดล็อก และไม่ควรให้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นมากำกับทิศทางของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะอย่าลืมว่าทุกครั้งทุก ๔ ปีเราเลือกตั้งใหม่ถ้าไม่มีรัฐประหาร ถ้าไม่มีอุบัติเหตุยุบสภาหนีซึ่งสมัยนี้คงทำไม่ได้ แต่เราต้องคำนึงด้วยว่าในความรุ่งเรืองของประเทศไทยที่เราพลิกฟื้นหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๐ นั้น ไม่ได้มาเพราะโชคช่วย แต่มาเพราะการทำงานหนักของข้าราชการ มาเพราะการทำงานหนักของภาคเอกชนด้วย สิ่งเหล่านี้ต่างหากที่จะนำพาให้ประเทศไทยพ้นจาก Disruption ในขณะนี้ ก็คือ Epidemic โรคระบาดโควิด-19 ซึ่งผมคิดว่าเรื่องนี้นิ่งนอนใจไม่ได้เลย เรื่องที่ ๒ คือการพูดถึง Engine ที่ขับเคลื่อนประเทศไทยในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา ท่านดูสิครับ ทัวร์จีนไม่มาเลย โรงแรมแถวบ้านผมปิดเลย เพราะนั่นคือโรงแรมทัวร์ศูนย์เหรียญ เราไม่มีรายได้แล้ว ธุรกิจท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตท่านดูสิมีใครถามหาไหมว่ายุทธศาสตร์ชาติจะแก้ปัญหาอย่างไร จริง ๆ พูดก็พูดเถอะในวันที่เกิดกรณีโคราชทำไมปล่อยให้เกิดสภาพอย่างนั้นได้ แสดงว่ามันไม่มีแผนอะไรที่ป้องกันภัยพิบัติในระดับนั้นได้ Disruption แบบนี้จะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ อันนี้ขอแถมอีกนิดหนึ่งก็คือว่า เมื่อ ๒๐ ปีก่อนในประเทศสหรัฐอเมริกาการยิงที่เรียกว่า Mass shooting นั้น เกิดขึ้น ๒ ปีครั้งประมาณ ๗๐๐ วัน ๑ ครั้ง แต่ในทุกวันนี้อัตราเฉลี่ย Mass shooting เกิดขึ้นทุก ๒๐ วัน ผ่านไป ๒๐ ปีเท่านั้นเอง แล้วถ้ามันเกิดขึ้น มันจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถามนิดหนึ่งว่ายุทธศาสตร์ชาติตอบสิ่งนี้หรือไม่ ผมคิดว่าประเด็นที่สำคัญที่ผมอยากจะยกขึ้นมาคือว่าอย่าให้ยุทธศาสตร์ชาติมากำกับความเปลี่ยนแปลงที่มาท้าท้ายทันทีทันใด เราต้องเปิดช่อง ยุทธศาสตร์ชาติเขียนกว้าง ๆ ด้วยว่าประเทศนี้อยากจะเป็นประเทศที่ผาสุกในทางการเมือง ในทางสังคม เศรษฐกิจ ทุกคนอยู่กันรักกัน ปรองดองกัน แต่เขียนไว้ไม่มีประโยชน์หรอกถ้าไม่เกิดภาคปฏิบัติจริง การ Apply ใช้ ท่านไปดูสิโครงการประชารัฐในปัจจุบันใครนั่งเป็นผู้กำกับ ในนั้น มีภาคประชาชนไหม มีคนจาก ๓ จังหวัดไหม เท่านี้ละครับขอบพระคุณครับ”[๖๗]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ผม นายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล ผมอยากจะขอพูดเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์ชาติสักเล็กน้อย ในหลักการแล้วการมียุทธศาสตร์ชาติก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่เสียหายก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ว่าในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่กำหนดไว้ว่าการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายและสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย โดยหลักการโอเค แต่ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วในกฎหมายลูกที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นไปกำหนดจะแก้ไขได้ต้องแก้ไขได้ทุก ๕ ปี ซึ่งผมเห็นว่ามันเป็นกฎหมายที่แข็งมาก เนื่องจากว่าสถานการณ์ของเราในปัจจุบันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก โดยเฉพาะเรากำลังก้าวสู่ยุคดิจิทัลเทคโนโลยี บทบาทของ artificial intelligence ก็มีบทบาทสูงมากในสังคมโลกที่เกี่ยวข้องทั้งระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย ฉะนั้นบทบาท

[๖๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ของเทคโนโลยีเหล่านี้นั้น มันเกิดทั้งเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่และเป็น Disruptive technology มันเกิดขึ้นรวดเร็วมาก ตามกฎของมัวร์ ลอว์ที่บอกว่าเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงทุก ๒ ปี ซึ่งจริง ๆ ไม่ถึง ๒ ปีด้วยซ้ำไป แค่ ๑๘ เดือน เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ชัดว่าอีกไม่ช้าไม่นานคนงานระดับ Intensive labor จะถูกแทนที่ด้วย Robot ไม่น้อยกว่า ๓๐ เปอร์เซ็นต์ และต่อไปคนงานระดับ Medium skilled labor ก็จะต้องถูกแทนที่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นแม้แต่อาจารย์มหาวิทยาลัย นักกฎหมายต่าง ๆ นักบัญชีก็จะถูกแทนที่ด้วยเช่นเดียวกัน จะเหลือเพียงพวก High skilled technology เท่านั้นที่จะอยู่ได้ ฉะนั้นยุทธศาสตร์ชาติต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ต้องมีความอ่อนตัวที่สามารถจะเปลี่ยนแปลงทันสถานการณ์ได้ ไม่ใช่ ๕ ปีเปลี่ยนทีหนึ่ง ผมว่าเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ล้าหลังไปแล้ว กี่ปีก็ล้าหลัง เพราะฉะนั้นผมว่าไม่ทันกาล นอกจากยุทธศาสตร์ชาติแล้ว เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เช่นเดียวกัน มียุทธศาสตร์ชาติแล้ว ยังมีแผนที่พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒ อย่างนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างไร ขัดแย้งกันหรือเปล่า แล้วทำไมต้องมีทั้ง ๒ อันด้วย ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นที่สับสนของประชาชนมาก ผมเคยถามในที่ประชุมท่านรองนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งตอบว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่ใน Umbrella ของยุทธศาสตร์ชาติ ทำไม ไม่รวมเป็นอันเดียวกัน ทำไมต้องแยก และอีกอย่างหนึ่งการที่จะพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองได้นั้น ตัวแทนของประชาชนคือพรรคการเมืองนั้นย่อมมีนโยบาย มีเป้าหมาย ที่จะใช้ความรู้ความสามารถของตัวเองนั้นมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ย่อมมีความเป็นพลวัตที่สามารถที่จะนำความรู้ความสามารถเทคโนโลยีต่าง ๆ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในปัจจุบันเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศชาติบ้านเมือง มาพัฒนาบ้านเมืองตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะฉะนั้นควรจะให้ทางพรรคการเมืองเขามีอิสระในการที่จะกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาพัฒนาประเทศ ไม่ใช่มาอยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ชาติที่แข็ง ที่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนได้ทันสถานการณ์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะเกิดเป็นผลดีกับประเทศชาติบ้านเมือง มันกลับจะส่งผลร้ายโดยไม่รู้ตัวผมคิดว่ายุทธศาสตร์ชาตินั้นแทนที่จะเป็นจุดสำคัญในการที่จะขับเคลื่อนประเทศ อาจจะเป็นอุปสรรคก็ได้ ผมคิดว่าน่าจะมีการทบทวนอย่างที่เมื่อกี้ท่านได้กล่าวไปแล้วว่า อาจจะไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อาจจะเขียนไว้ในกฎหมายลูก หรือกฎหมายอื่นที่มีความอ่อนตัว สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ บางครั้งอาจจะต้องแก้ไขทุกปียังได้เลยแล้วแต่สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ขอบคุณครับท่านประธาน ประเด็นของผม ก็อยากจะเรียนที่ประชุมว่า ประเด็นคือผมไม่ได้ขัดข้องเรื่องการมียุทธศาสตร์ชาติ แต่ประเด็น ของผมคือว่า การที่จะสามารถปรับแก้ แก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติได้ต้องกระทำทุก ๕ ปี ๕ ปีไปแล้วถึงจะแก้ไขได้ ผมมองว่ามันเป็นเวลาที่ค่อนข้างจะนาน เพื่อที่จะปรับสถานการณ์ของโลกที่มันเปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว มันทำให้ยุทธศาสตร์นั้นมีความแข็งตัว ยิ่งในภาวการณ์ที่มีพลวัตสูงของโลกนั้น การที่จะ Focus ล่วงหน้าไป แม้แค่ ๕-๖ ปี ความไม่แน่นอนและ Uncertainty มันก็สูง ถ้าเราสามารถที่จะปรับเปลี่ยนได้เร็วขึ้น แทนที่จะเป็น ๕ ปี อาจจะเป็นสักปี ๒ ปี มันก็สามารถปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของเราให้เข้ากับสถานการณ์ของโลก ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เร็วขึ้น สามารถที่จะก้าวทันโลกได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น นี่คือประเด็นของผมที่เสนอมา และอีกอย่างหนึ่งที่บอกว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนยุทธศาสตร์ชาติ มันน่าจะมีการบูรณาการที่เป็นเรื่องเดียวกัน แทนที่จะแยกออกมา ๒ ส่วน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน จะบูรณาการอย่างไรก็แล้วแต่ตามความเหมาะสม แต่มี ๒ ส่วน ซึ่งประชาชนเองก็เกิดความสับสนว่าเราจะทำอย่างไรกันแน่นะครับนี่คือประเด็น ขอบคุณมากครับ

ขอบคุณครับ ผมขอ Respond อาจารย์เล็กน้อยนะครับว่า ถึงแม้มันจะปรับเปลี่ยนได้ภายในภาวะการณ์ที่เหมาะสมก็ตาม แต่คณะกรรมการ ผู้มีอำนาจในการปรับเปลี่ยนแผนนั้นก็ค่อนข้างจะมีความแข็งตัว ดูองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้วนี้ ผมไม่ได้บอกว่าฝ่ายราชการไม่มีความรู้ความสามารถ แต่ผมมองเห็นว่าน่าจะให้ทุกภาคส่วนมีบทบาท มีส่วนร่วมอย่างจริง ๆ ภาคเศรษฐกิจ ภาคประชาชน ภาคสังคมต่าง ๆ ได้มีบทบาท มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่บทบาทสำคัญไปอยู่ที่ภาคราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นมุมมองของภาคราชการอาจจะมองอีกแบบหนึ่งภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคมก็จะมองอีกแบบหนึ่ง ผมคิดว่าน่าจะเปิดกว้างให้นักวิชาการ ผู้มีความรู้ความสามารถแล้วก็ผู้มีประสบการณ์ตรงจริง โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจ ภาคประชาชนได้มีบทบาทส่วนร่วมอย่างแท้จริง มากกว่าจะไปอยู่ในกลุ่มของข้าราชการ เป็นหลักโดยตำแหน่ง อย่างนี้ผมคิดว่าการพิจารณาการกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ นั้น อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก ที่เปลี่ยนไปก็ได้นะครับ น่าจะมีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบเสียใหม่ให้เหมาะสมครับ”[๖๘]

นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการ

“ผมขอย้อนกลับไปที่เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ นะครับ อยากจะเรียนประการแรกว่า ผมเห็นด้วยว่าควรจะมีการทำยุทธศาสตร์ชาตินะครับ ประการที่ ๒ การทำยุทธศาสตร์ชาติควรอย่างยิ่งที่จะให้ภาคประชาชนและนักวิชาการ มีมากกว่าฝ่ายผู้ที่มีอำนาจอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง กองทัพ ข้าราชการประจำนะครับ ซึ่งเป็น ๒ ฝ่ายที่ผลัดกันถ่ายเทอำนาจแล้วก็ทำให้ประเทศชาติเสียหายมาจนปัจจุบัน ผมอยากจะเรียนนะครับว่า ข้อมูลของสหประชาชาติในอีก ๓๐ ปีข้างหน้า ประชากรโลก จาก ๗,๐๐๐ ล้านคน จะเพิ่มขึ้นอีก ๑๐,๐๐๐ ล้านคน นั่นเพิ่มขึ้น ๕๐ เปอร์เซ็นต์นะครับ แต่ในอีก ๓๐ ปีข้างหน้าเช่นกันนะครับคนไทยจาก ๗๐ ล้านคน จะลดเหลือ ๖๐ ล้านคนหรือ ๖๑ ล้านคนโดยประมาณ คนจะลดลงเกือบ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ สภาพการณ์ ความเปลี่ยนแปลงนี้มันจะส่งผลกระทบความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแล้วก็สภาพอากาศที่เกิดขึ้น ในขณะนี้เรามีจำนวนครัวเรือนที่ทำเกษตรอยู่นี้ ๗,๐๐๐,๐๐๐ ครัวเรือน มีชาวนาอยู่ ๑๓ ล้านคน เวลาเราพูดเรื่องยุทธศาสตร์เราไม่ได้คิดหรือพิจารณาในสิ่งเหล่านี้ว่าเราจะนำพายุทธศาสตร์ของชาติไปในทิศทางไหน ซึ่งมันต้องตั้งหลักก่อนนะครับว่า เราจะแข่งขันกับนานาชาติหรือเราจะตั้งหลักให้ประเทศชาตินี้ ยืนอยู่ที่จุดไหน ในชาวนา ๑๓ ล้านคน ทำนาอยู่ ๖๐ กว่าล้านไร่ เราผลิตข้าวได้ปีละประมาณ ๓๐ ล้านตันข้าวเปลือก เราขายข้าวอยู่ประมาณ ๗-๘ บาท ในขณะที่ต้นทุนชาวนาอยู่ที่ ๘ บาทเศษถึง ๙ บาท เป็นอย่างนี้มาทั้งปีทั้งชาติครับท่านประธาน ถามว่าเวลารัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหารหรือฝ่ายนักการเมืองเข้ามา สิ่งที่จะทำก็คือไม่ทำโครงการประกัน ราคาข้าวก็จำนำข้าว แต่ท่านประธานทราบไหมครับว่า ข้าวเปลือก ๒ กิโลกรัม จะสีเป็นข้าวสารได้ ๑ กิโลกรัม วันนี้ท่านกินข้าวสารหอมมะลิอยู่นี้ประมาณกิโลกรัมละ ๕๐ บาทชาวนาขายข้าวหอมมะลิได้ ๑๕ บาท รัฐบาลโฆษณาด้วยความยินดีว่ามีความสำเร็จความจริงมันมีส่วนต่างนะครับ อีก ๑๐ กว่าบาทที่หายอยู่ในมือพ่อค้ารายใหญ่ค้าข้าว ในประเทศ ซึ่งอัดฉีดเงินให้กับพรรคการเมืองหรือรัฐบาลทหารเข้ามา ก็ส่งเสริมให้กับรัฐบาลทหารที่เป็นอยู่ สภาพการณ์เหล่านี้มันเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำยุทธศาสตร์ชาติ นี่ผมยกตัวอย่างให้เห็นเป็นตัวอย่างเท่านั้นว่าสิ่งที่หมักหมมและทำให้ประเทศชาติเราเสียหาย ชาวนาเป็นรากฐานของประเทศ

---

[๖๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ในระยะเวลาอีก ๓๐ ปีต้องเดินไปข้างหน้า โลกจะขาดอาหารอย่างรุนแรงนะครับ แต่เราได้ความสนใจน้อย มีแต่ความสนใจในการพูดเชิงนโยบายที่อัดฉีดลงไปเท่านั้น แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาลงไปถึงรากฐานนะครับ เพราะฉะนั้นข้อเสนอผมนะครับ ควรมียุทธศาสตร์ชาติ ที่ชัดเจนว่าจะนำชาติไปทางไหนและให้ประชาชนกับฝ่ายวิชาการเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่มาจากทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องแล้วก็เป็นของคนส่วนใหญ่ที่เป็นโครงสร้างรากฐานของประเทศ ขอบคุณครับ”[๖๙]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ทศพล เพ็งส้ม ในฐานะ กรรมาธิการครับ ผมแยกเป็น ๒ ส่วนนะครับ ส่วนแรกก็คือส่วนที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ อันนี้ผมเห็นด้วย แต่ถ้าเกิดจะมามองตาม พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติ ปี ๒๕๖๐ เราต้องยอมยกตัวอย่างว่า คณะกรรมการอย่างที่หลาย ๆ คนคิด ที่ยังไม่มีก็คือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอันนี้เกิดขึ้นหลังจากที่มี พ.ร.บ. ขึ้นมาแล้ว แต่ถ้าเกิดมาตรวจสอบการวางแนวนโยบายหลักใน พ.ร.บ. ยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ผมเห็นอยู่อย่างหนึ่งว่า กระบวนการที่เราจะสร้างบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ อย่างน้อย ๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเข้ามา ถ้าเป็นไปได้ผมก็เชื่อว่าทางประธาน สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท่านก็มีแนวความคิดอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าตอนที่ออก พ.ร.บ. ฉบับนี้ท่านประธานยังไม่มี ฉะนั้นผมถึงบอกว่าถ้ายุทธศาสตร์ชาติมันก็เหมือนเข็มทิศในการที่จะนำประเทศชาติไปสู่แนวคิดต่าง ๆ อย่างกรรมาธิการหลายท่านที่พูดถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เป็นส่วนหนึ่ง แต่จะสังเกตนะครับ ไม่ว่าประธานหอการค้าก็ดี ประธานอุตสาหกรรมก็ดี มันก็คือตัวกำหนดทิศทางเศรษฐกิจ ของประเทศชาติอยู่เหมือนกัน ที่เราจะต้องรับฟังเขาเหมือนกัน ซึ่งเขาก็จะเปลี่ยนตัวตลอดแต่ถามว่าทำไมต้องกำหนดแบบนี้ เพราะมันต้องมีความหลากหลายทางความคิด เศรษฐกิจสังคมและการเมือง และความมั่งคง อย่าลืมนะครับเขาก็ไม่ได้กำหนดโดยเฉพาะนะครับว่า จะเป็นใคร เพียงแต่ตำแหน่งต่าง ๆ อย่างนี้ถ้าเราคิดว่าความพึงพอใจเราบอกอย่างนี้ ควรจะมีการเปลี่ยนแปลง ผมว่าเราก็ควรจะเสนอเสียว่า ควรจะมีตำแหน่งอื่นอีกหรือไม่ ดู พ.ร.บ. เป็นหลัก เราก็ไม่ต้องไปแตะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ เลยท่านประธาน เพราะเราดู พ.ร.บ. เลย ผมก็เห็นด้วยนะครับ ถ้าเอา พ.ร.บ. มันก็แก้ง่ายถ้าเกิดคิดจะแก้จริง ๆ อย่างนี้ จะสะดวกกว่า ขอบคุณครับท่านประธาน”[๗๐]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ขออนุญาตเสนอเรื่องของมาตรา ๖๕ เรื่องยุทธศาสตร์ชาตินิดหนึ่ง คือหลาย ๆ ท่านอภิปรายในเรื่องที่บอกว่า จริง ๆ แล้ว ไม่ได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่จริง ๆ อยากที่จะให้เรียนทุกท่านเป็นข้อมูลนะคะ จริง ๆ แล้วยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เป็นแนวทาง เป็นเป้าหมาย ในอนาคตที่วางเอาไว้ และที่จริงมันไม่ใช่เรื่องใหม่หรอกนะคะ อยากที่จะเรียนเพื่อเป็นข้อมูลกับคณะกรรมาธิการทุกท่านด้วยว่า ยกตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซียก็มียุทธศาสตร์ชาติ ท่านมหาเธร์พูดเอาไว้เมื่อ ๒๕ ปีที่แล้วว่าจะให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และจากนั้น ก็เกทั้งประเทศ ทุกหน่วยงาน ไม่ว่าภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม แล้วก็มีหน่วยงาน ที่ขับเคลื่อนเรียกว่าเปอมันดู ขับเคลื่อนทั้งประเทศเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนและให้เป็น

---

[๖๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๗๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ประเทศที่พัฒนาแล้ว นั่นหมายความว่า มีรายได้ตั้งแต่ ๑๒,๐๐๐ ยูเอสดอลลาร์ขึ้นไปต่อคนต่อหัวต่อปี ซึ่งอันนี้ละค่ะที่เป็นเป้าหมายและมาเลเซียก็ทำสำเร็จ ตอนนี้ ๑๑,๐๐๐ กว่า จะเหยียบ ๑๒,๐๐๐ แล้ว ดังนั้นในอนาคตเขาก็เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว นี่เขาทำก่อนเราประมาณ ๒๕ ปี ดังนั้นตอนที่เป็นรัฐบาลท่าน พลเอก ประยุทธ์ เมื่อ ๕ ปีที่แล้ว ท่านก็เลย ทำเรื่องนี้ขึ้นมา แต่ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่มาเลเซียนะคะ ถ้าเราไปดูตัวอย่างของเกาหลีใต้ ก็เช่นเดียวกัน เกาหลีใต้ก็หาตัวตนของตัวเองเกิดก่อนเรา ๓๐ ปี เมื่อก่อนนี้เขาได้แค่ ๑,๐๐๐ ยูเอสดอลลาร์ต่อคนต่อหัว แต่ตอนนี้เขาไปถึง ๓๐,๐๐๐ ยูเอสดอลลาร์ต่อคนต่อหัว ด้วยการที่เขาก็มียุทธศาสตร์ชาติ เพราะว่ามันเป็นเรื่องของการพัฒนาที่มีทิศทาง ไม่สะเปะสะปะ แต่หมายความว่าที่ผ่านมาไม่ใช่ว่าเราทำงานแบบสะเปะสะปะนะคะ หมายความว่าเราไม่ได้นำทิศทางประเทศไปร่วมกันในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้นมาด้วยประเด็นเรื่องความจำเป็นแบบนี้ว่า ถ้าเรายังไร้ทิศทางอยู่ เราไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนประเทศชาติของเราให้มันเกิดผลและเห็นว่าเราจะมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน แล้วก็มีรายได้สูงตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไหม อันนี้คือ เป็นภาพใหญ่ ๆ กว้าง ๆ ว่าอีก ๒๐ ปีข้างหน้าจะเกิดสิ่งเหล่านี้ แต่ในทางปฏิบัติที่บอกว่า มี พ.ร.บ. ลูกออกมาว่า เป็นข้อบังคับให้เกิดขึ้น นั่นหมายความว่าเป็นข้อบังคับของหน่วยงานราชการที่จะเกิดสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นว่า ทำอย่างไรจะสอดคล้องเวลาทำงบประมาณก็ทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ ไม่สามารถขอเป็นราย Project ที่เป็นเบี้ยหัวแตกและไม่เกาะกลุ่มกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาใน ๖ ยุทธศาสตร์หลักของยุทธศาสตร์ชาติ อันนี้ขอเรียนเป็นข้อมูลนะคะว่า คือเผอิญว่าทำวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ก็เลยคิดว่าตรงนี้เป็นสิ่งสำคัญว่าถ้าประเทศเราไม่มีทิศทางที่แน่นอน เหมือนเราเลี้ยงลูกค่ะ เราตั้งเป้าหมายว่าในอนาคต เราอยากให้เขาเป็นอะไร แต่เราก็ไม่เคยสร้างสิ่งแวดล้อม ไม่สร้างสภาวะแวดล้อมเพื่อให้เกิดสิ่งเหล่านั้นขึ้น ลูกเราก็ไม่ได้เป็น สมมุติว่าอยากให้เป็นหมอนะคะ เขาก็จะเป็นไปตามอย่างที่เขาคิดเองอะไรเอง แต่ว่าจริง ๆ แล้วทุกอย่างมันอยู่ในการวางแผน ซึ่งในทางปฏิบัติ ถ้าจะมีการทบทวน อันนี้พูดถึงการปฏิบัติของยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าจะมีการทบทวนและ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น อันนี้เป็นสิ่งที่ดี เห็นด้วยนะคะ แต่ในส่วนของทิศทาง ประเทศต้องมีทิศทางค่ะ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ถ้าไปดูสิงคโปร์เขาทำก่อนเรา มาเลเซียทำก่อนเราและสำเร็จไปแล้ว เกาหลีใต้ก็ทำก่อนเรา อันนี้คือประสบการณ์ คือเคยสัมภาษณ์ท่านทูตด้วย อินโดนีเซียก็กำลังทำอยู่เช่นเดียวกัน ท่านทูตอินโดนีเซีย ท่านทูตเกาหลีใต้ ไปสัมภาษณ์ด้วยตัวเองท่านก็บอกเลยว่า การมีทิศทางมันเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับทุกประเทศในการพัฒนาเพื่อเข้าสู่เป้าหมาย การทำงานก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นกับยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าในส่วนของการปฏิบัติคิดว่าน่าจะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของการสร้างการมีส่วนร่วม แต่ถ้าเป็นทิศทางใหญ่ในส่วนตัวแล้วเห็นด้วยกับการมียุทธศาสตร์ ๒๐ ปี แล้วก็คิดว่ามาตรานี้เป็นมาตราที่สำคัญในการที่จะขับเคลื่อน หน้าที่แนวนโยบายของรัฐที่เป็นระบบ แต่ว่าในรายละเอียด ในบางประเด็นที่มีอุปสรรคในเรื่องของการทำ ที่มันค่อนข้างลำบากในทางปฏิบัติก็อาจจะมาปรับปรุงและแก้ไข อันนี้ก็ขอให้ความเห็นเอาไว้ ณ ที่นี้ ขอบคุณคะ

เรียนท่านประธานนะคะ วลัยพร กรรมาธิการ ที่จริงแล้วเมื่อสักครู่อาจจะพูดไม่ละเอียด ขออนุญาตนำเสนอนิดหนึ่ง ก็เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา ๖๕ เหมือนเดิม หลาย ๆ ท่านได้อภิปราย บางเรื่องเป็นเรื่องของขั้นที่เรียกว่า Policy formulation คือช่วงที่เป็นตอนที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องของขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วใช้เวลาทำก็คือประมาณปีหนึ่ง แต่จริง ๆ แล้วคนที่เป็นฝ่ายเลขานุการก็คือสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วก็ได้มีการรับฟังตามภูมิภาคต่าง ๆ แต่อาจจะเป็นด้วยความเร่งรีบ

ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมน้อย แต่หน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและประชาสังคมเข้าอยู่ในเวทีของสภาพัฒน์เสมอ แต่ขออนุญาตนำเรียนอย่างนี้ อย่างที่ท่านวรรณรัตน์ท่านให้ความเห็นเอาไว้ว่า แผนเยอะไปหมดเลย แล้วเกี่ยวข้องอะไรกันอย่างไรบ้าง ยุทธศาสตร์ชาติเขาเรียกว่าเป็นแผนระดับที่ ๑ คือเป็นหมวกร่มใหญ่เลย ส่วนแผนของสภาพัฒน์ที่เรียกว่า ตอนนี้เราใช้แผนที่ ๑๒ อยู่ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ นี่คือแผนภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในอนาคตคือทีละ ๕ ปี แล้วใน ๕ ปีก็จะมีแผนที่เรียกว่า Action plan ของแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละอัน คือแผนปฏิบัติ ซึ่งแผนปฏิบัติการ แผน Action plan ทบทวนทุกปี แต่ยุทธศาสตร์ชาติที่บอกว่าเป็นกรอบใหญ่ ๆ ที่บอกว่าเราจะมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน อันนี้คือ ๒๐ ปี ซึ่งอันนี้ผูกพันกับรัฐบาลทุกรัฐบาล การที่เป็นอย่างนี้ก็คือให้มีเป้าหมาย แล้วจริง ๆ แล้วไม่ว่าใครเป็นรัฐบาลก็ไม่พ้นเรื่องเหล่านี้ในการที่เราจะวางทิศทางแบบนี้ แล้วแตกออกมา ๖ ยุทธศาสตร์ ซึ่งก็เป็นเรื่องของคน พัฒนาคน ไม่มีรัฐบาลไหน ไม่พัฒนาคน อันที่ ๒ เป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม เรื่องความเหลื่อมล้ำ เรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ เรื่องความมั่นคง เรื่องเกี่ยวกับขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ ไม่มีนโยบายพรรคการเมืองใดหรือรัฐบาลใดไม่ทำ ๖ เรื่องนี้ ดังนั้นทุกพรรคการเมืองไม่ว่าเวลาเปลี่ยนแปลงอะไรก็ต้องทำเรื่องพวกนี้ แต่ว่าถ้าจะเพิ่มก็สามารถเพิ่มได้ เพียงแต่ว่ากรอบใหญ่ข้างบนเท่านั้นที่จะไม่เปลี่ยน เพราะว่าเราอยากให้มีทิศทาง เราอยากให้ประเทศของเรามั่นคงไหม ก็ต้องมี มั่งคั่งไหม ก็ใช่ ยั่งยืนไหม ก็ต้องยั่งยืน เพราะว่าอะไรที่มันมั่นคงกับมั่งคั่งแล้ว ชั่วคราวคงเป็นไปไม่ได้ ดังนั้นก็คือยั่งยืน อันนี้คือกรอบใหญ่ที่เรียกว่าระดับบนสุด นอกจากนี้แล้วยังมีแผนปฏิรูปประเทศ ส่วนแผนของกระทรวง แผนของจังหวัดต่าง ๆ ที่เราเรียกว่าแผนพัฒนาจังหวัด พวกนี้คือแผนในระดับ Action plan ทั้งสิ้น เปลี่ยนทุกปี เปลี่ยนตามประเด็น ตามความจำเป็น ซึ่งมีทั้ง Area based และเรื่องของ Agenda based แล้วก็ Function based ที่ของบประมาณรายกระทรวง ทุกกระทรวงก็เกลี่ยกันเข้าไปในการที่จะของบประมาณ เหล่านี้คือเส้นโยงใยในระดับข้างล่างทั้งสิ้น ซึ่งเปลี่ยนทุกปี ปรับปรุงทุกปี ทบทวนทุกปี แต่ถามว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติที่เมื่อสักครู่หลายท่านอภิปรายว่า เวลาทำไม่ได้พูดถึงเรื่องความท้าทาย หรือเรื่องเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ เรื่องสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ เรื่องของเทคโนโลยี จริง ๆ แล้วก่อนที่จะทำมีคณะทำงานในชุดที่เขาเรียกว่า Scan environment ของทั้งโลกเลยก็ว่าได้ แล้ว Support ด้วยข้อมูลทั้งเรื่องของประชากรสิ่งแวดล้อม โรคภัยไข้เจ็บการก่อการร้าย เรื่องเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ในโลกใบนี้และในภูมิภาคนี้ และในประเทศไทย ก็อยู่ในข้อมูล Support ก่อนที่จะมาเป็นยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนกรณีที่เกิดขึ้นที่โคราช พอดีเป็นคนโคราชด้วย ได้ไปงานศพด้วย จริง ๆ ไม่มีใครคาดคิดว่าจะเกิดขึ้น แต่ก็เกิดขึ้น แต่เรื่องนี้อยู่ในความมั่นคงมาโดยตลอด แต่ไม่คิดว่าจะเป็น Lone work หมายความว่าวางแผนคนเดียว ลงมือคนเดียว กระทำการคนเดียวแล้วพลีชีพ อันนี้ยากแก่การป้องกันของทุกประเทศ แล้วเกิดขึ้นกับหลาย ๆ ประเทศ เป็นสิบ ๆ ประเทศเลยที่เกิดขึ้นแบบนี้ ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นต้นแบบประชาธิปไตยหรือเปล่า คือลงมือโดยที่ไม่มีใครคิด พลีชีพ ไปเลย พกระเบิดเข้าไปในศูนย์การค้า หรือพกระเบิดเข้าไปในสถานที่ราชการแล้วก็ระเบิดตัวเอง แล้วก็จะมีคนล้มตายเต็มไปหมด อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วยากแก่การป้องกัน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นตรงนี้ทำให้เราต้องมาตระหนักว่าสิ่งที่เราไม่คิดว่ามันจะเกิดมันก็อาจจะเกิด แต่เราก็ป้องกันได้ระดับหนึ่ง แล้วก็ต้องทำให้สังคมนี้ Aware ด้วยว่ามีความตระหนักรู้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นความท้าทายใหม่ต่อความมั่นคงของประเทศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่แค่โรคภัยไข้เจ็บ ดังนั้นในสิ่งต่าง ๆ ที่เรียนว่า แล้วยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีทำอะไรได้จากตรงนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีทำอะไรได้จากตรงนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ถ้าในระดับปฏิบัติการคงทำไม่ได้ แต่ถ้าในระดับปฏิบัติการก็ต้องมีการทบทวน แล้วก็วางแผนปฏิบัติการเพื่อที่จะรองรับ สิ่งเหล่านี้

ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ปีต่อปีเห็นในเรื่องของปัจจุบัน แต่ถ้า ๕ ปี ๑๐ ปี ๑๕ ปี ๒๐ ปี จะเห็นในเรื่องของอนาคตด้วย อันนี้ขออนุญาตนำเรียนว่าจริง ๆ ทั้งหมดนี้มีแผนของประเทศเยอะมากเลยในระดับต่าง ๆ กัน แล้วก็อาจจะสร้างความสับสนด้วยว่าแผนไหนจะใช้อะไร จริง ๆ แผนปฏิบัติการเป็นแผนที่เราสัมผัสมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นจากหน่วยงานกระทรวงที่เรียกว่า Function based เป็นเรื่องภารกิจของกระทรวง ๒๐ กระทรวง แต่ถ้าเป็น Agenda based ก็เป็นเรื่องของนโยบายและยุทธศาสตร์ แต่ถ้าเป็นเรื่องของ Area based คือพื้นที่ อันนี้คือพื้นที่เขาจะส่งเสนอขอแผนจังหวัดกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนภาคเข้ามา แล้วก็นำไปสู่การพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ชาติ ตัวยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้ทำอะไรเพราะอยู่ข้างบน แต่คนที่ขับเคลื่อนอยู่ข้างล่างตรงนี้เป็นผู้ที่ดำเนินการเพื่อที่จะทำให้ทิศทางสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน อันนี้คือยุทธศาสตร์ชาติที่พึงมีและตั้งใจว่าอยากจะให้เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเพิ่งมีเป็นครั้งแรก บทเรียนและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของระบบที่ทุกอย่างเป็นเรื่องของครั้งแรก ดังนั้นก็อาจจะมีความติดขัดอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเราก็ต้องแก้ไขกันไป บางเรื่องเห็นด้วยเลยว่าถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จะสามารถทำให้เราได้รับฟังในเรื่องของความคิดเห็น ความต้องการและปัญหาเชิงพื้นที่ได้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ชาติมันเป็นร่มใหญ่ มันไม่ใช่ Action Plan แต่เป็น Strategic Plan เป็น Master Plan อยู่ข้างบน อันนี้อยากที่จะเรียนเพื่อเป็นข้อมูลให้กับทุกท่านด้วย พอดีว่า ได้จับเรื่องพวกแผนยุทธศาสตร์นี้มาโดยตลอด ๑๐ กว่าปีที่ทำเรื่องกับยุทธศาสตร์นี้นะคะ ดังนั้นจึงพอเข้าใจว่า การที่มีแผนนี้มันมีลำดับขั้นตอนและแผนแต่ละแผนนี้สัมพันธ์กัน อย่างไรบ้างนะคะ อันนี้ก็อยากที่จะให้เป็นข้อมูลเฉย ๆ ว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติมีการวิเคราะห์ข้อมูล Scan Environment ในภาพใหญ่ทั้งในประเทศและต่างประเทศมากพอสมควร ส่วนในเรื่องของนวัตกรรมนะคะ อยากที่จะให้เป็นข้อมูลเช่นเดียวกัน คือเรื่องของเงินวิจัย จริง ๆ ตัวเองก็อยู่ในสถาบันการศึกษา คือพูดง่าย ๆ ว่า อยู่มหาวิทยาลัยเอกชนไม่ได้รับการ Support จากรัฐบาลอยู่แล้วในเรื่องต่าง ๆ แต่เราก็สามารถทำได้ เราขอทุน เขาได้ แต่ว่าเราไม่ได้ต้องการเงิน Support ของเขา เพราะเอกชนเขาดูแลตัวของเขาเองนะคะ แต่ว่านวัตกรรม เวลาที่เราพูดถึงนวัตกรรมทางสังคม แน่นอนค่ะ นวัตกรรมทางสังคมได้รับทุนน้อยกว่านวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะตอนนี้พยายามที่จะขับเคลื่อนทิศทางไปในแนวทางนั้น แต่ว่าท่านรัฐมนตรี อว. เน้นความสำคัญเรื่องของนวัตกรรมสังคมด้วยเช่นเดียวกัน สามารถเสนอขอทุนได้ เช่นเดียวกันไม่แตกต่างกันเลย เพียงแต่ว่าขั้นตอนในการที่จะอนุมัติทุน ในการที่จะอธิบายให้เขาเข้าใจ บางครั้งสายสังคมจะยากกว่าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีบวกกับอุดมศึกษา เข้าไปนี้ จะมีคนที่อยู่ในวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น แต่ก็มีช่องทางของนวัตกรรม ทางสังคมค่อนข้างมาก แล้วก็เป็นส่วนหนึ่งในเรื่องของการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำด้วย เพราะว่ากระทรวงนี้ลงพื้นที่ แผนงานยุวชนสร้างชาตินี้ ลงพื้นที่ไปลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนในพื้นที่ด้วย อันนี้ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่ส่งเสริมให้กับบัณฑิตอาสา คนที่จบแล้ว คนที่กำลังเรียน ลงพื้นที่ทั้งหมด รวมทั้งศิษย์เก่า ที่ไม่มีงานทำลงพื้นที่ทั้งหมด แล้วก็สร้างงานอยู่ที่พื้นที่ สร้างการพัฒนายกระดับรายได้ให้กับพื้นที่และเขาก็ทำสำเร็จ ตอนนี้กำลังทำอยู่ คาดว่าวันนี้น่าจะอยู่ที่จังหวัดอุดรธานีด้วยนะคะ ตอนนี้ลงพื้นที่กันหมดเลย ดังนั้นกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สร้างนวัตกรรมในพื้นที่ด้วย อันนี้อยากที่จะเรียนเป็นข้อมูลให้ทราบว่านี่คือส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ซึ่งเริ่มต้นแล้วในช่วงรัฐบาลนี้ ขอบคุณค่ะ

ให้ข้อมูลเฉย ๆ เสริมท่านทศพลค่ะ เคยเป็นคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดของจังหวัดหนึ่งนะคะ แล้วก็พูดกันเรื่องมีนักเรียนเขาไม่เข้าเรียน เขาหายตัวไปจากการเรียน หายไปอย่างนี้ คือพอครูไปตามปรากฏว่าพ่อแม่ให้ไปทำงาน แบบนี้จะเยอะมากเลย ดังนั้นถ้าสมมุติว่าเราไม่ได้กำหนดเป็นหน้าที่ แต่เรากำหนดเรื่องของการใช้สิทธิ เขาอาจจะไม่ใช้สิทธิก็ได้ แต่ถ้าบังคับหมายถึงว่าพ่อแม่ถ้าไม่เอาลูกเข้าเรียนหนังสือ ถือว่ามีความผิด อันนี้ก็ต้องมีบทลงโทษเหมือนกัน เพราะเขาไม่ให้ลูกเรียน เรียน ๆ อยู่ก็เอาออก หายตัวไปแล้วก็เอาไปรับจ้างทำงานเพื่อหารายได้ให้กับพ่อแม่ อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในต่างจังหวัดนะคะ พอดีอยู่ในกรรมการศึกษาธิการจังหวัดของจังหวัดหนึ่งค่ะ และปัญหานี้เข้ามาทุกครั้งเลยที่มีการประชุม”[๗๑]

มาตรา ๗๕

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผมว่ามันเป็นเสาหลักและเป็นปัญหาหลักของประเทศนะครับ ผมขออนุญาตออกความเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตดังนี้ผมไม่ทราบว่าใครรับผิดชอบนะครับ ว่าได้พูดถึงประเด็นนี้ไปบ้างหรือเปล่า โดยเฉพาะปัจจุบันนี้เราจะเห็นการใช้ทรัพยากรของชาติ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับสัมปทานได้รับสิ่งที่เขาเรียกว่าเป็นการผูกขาดตัดตอนต่าง ๆ ทั้งหลายของกลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่ทั้งหลาย อันนี้มันเป็นความเหลื่อมล้ำที่เห็นได้ชัดเจนมากกว่าหลาย ๆ เรื่อง เพราะฉะนั้นท่านก็จะเห็นนะครับ ไม่ว่าจะเรื่องพลังงาน Duty Free แล้วก็เรื่องการใช้บุคลากรของประเทศ หลายท่านที่ไปเรียนจบมาเป็นนักวิจัย ไม่ว่าเรื่องพืช เรื่องสัตว์ เรื่องอะไรต่าง ๆ ทั้งหลาย พอจบมาแล้วถูกซื้อตัว แล้วก็เอาเงินไปชดใช้แทน ทำให้ชาตินี้เสียหายเยอะแยะหมายถึงกลุ่มบุคคลเหล่านั้นที่เรียนรู้มีประสบการณ์แล้วกลับไปใช้บริการกับภาคเอกชน เอกชนเหล่านั้นก็ผูกขาดตัดตอน มีการจด Patent ด้วย อะไรต่าง ๆ นานาเหล่านี้ท่านก็จะเห็นนะครับ ซึ่งเป็นเรื่องมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก อันนี้เป็นเรื่องทั่วไป ผมก็เลยขอเสนอในที่ประชุมว่าบทบัญญัติในมาตรา ๗๕ โดยเฉพาะแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจน่าจะมีการเพิ่มเติมบัญญัติในเรื่องของการผูกขาด การรับสัมปทาน การใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ควรจะต้องระบุให้ชัดเจนเสียว่าควรทำได้มากน้อยแค่ไหนอย่างไร เพราะวันนี้ในประเด็นนี้ไม่ค่อยมีรายละเอียดเท่าไรผมว่าถ้าเติมตรงนี้ลงไป ต่อไปนี้แม้กระทั่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเราได้ตรากฎหมายมาตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๔๐ แล้ว จนบัดนี้ผมยังไม่เห็นใครติดคุกติดตะรางหรือได้รับลงโทษเลยนะครับ แต่การผูกขาดตัดตอนทั้งหลายวันนี้ทำกันโครม โครม โครม ซึ่งสิ่งเหล่านี้มันก็จะเห็นนะครับ นี่คือตัวอย่าง ผมก็เลยบอกว่าถ้าเราเติมอีกสัก ๒-๓ ประโยค นิด ๆ หน่อย ๆ ผมก็คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการที่จะกระตุ้นให้เกิดการพิจารณาเรื่องของพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้ต่อไป”[๗๒]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“เรื่องเศรษฐกิจ มีความเห็นเดียวก็คือว่า รัฐไม่ควรไปประกอบกิจการแข่ง ก็คืออย่างไฟฟ้าอะไรแข่งกับเอกชน เขียนไว้แค่นี้ ทีนี้ประเด็นที่ท่านประธานได้ให้ความเห็นไว้ ท่านยงยุทธ มันเป็นอีกมิติหนึ่งเลยก็คือว่าที่เราให้ความเห็นและเป็นข้อสังเกตของกรรมาธิการที่บันทึกไว้ก็คือว่า อย่าไปดำเนินกิจกรรมแข่งกับประชาชนเขา แต่ตรงนี้คือการเอาคล้าย ๆ ว่าสัมปทานไปให้กับเอกชน เพราะฉะนั้นมันต้องมีพินิจพิจารณาเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้นผมเห็นว่าถ้าเป็นการเพิ่มและท่านประธานอนุญาตก็เติมไม่กี่คำได้ ก็คือว่ามัน

---

[๗๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๗๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

๒ มิติ ๑. อย่าไปทำเอง ๒. ไม่ทำเองให้สัมปทาน แต่ว่าการสัมปทานนั้น คือการไม่ทำเองมันเป็นการบังคับให้เอกชนสัมปทานใช่ไหมครับแต่การสัมปทานนั้นมันต้องมีกรอบมีอะไรที่ท่านยงยุทธพูดเมื่อสักครู่นี้ มันเหมือนกับเตะหมูไปปากใครก็ไม่รู้ ถ้าอย่างนั้นก็คือว่าไม่ให้ทำ อย่างไฟฟ้ายกตัวอย่าง รัฐทำ ผมเองเห็นว่าพวกนี้รัฐต้องทำเพราะว่าเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงาน สมมติว่าไปให้คนอื่นทำมันก็เป็นประเด็นมันเหวี่ยงไปอีกมิติหนึ่ง”[๗๓]

มาตรา ๗๖

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมก็เห็นด้วยกับท่าน คืออย่างที่ท่านยกตัวอย่างมาตรา ๗๖ อะไรพวกนี้มันเป็นเรื่องนโยบาย แนวนโยบาย แต่ปัญหาก็คือถ้าไม่ไปปฏิบัติแล้วผลมันเป็นอย่างไร มันก็ไม่เคยมีบอกว่าถ้าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญภายในเมื่อไรหรืออะไรผลมันเป็นอย่างไร มันก็เลยเหมือนกับตัวหนังสือลอย ๆ อย่างนั้น อย่างที่ท่านโภคินบอกนะครับ มีประชาชนหลากหลายกลุ่ม หลากหลายประเภทที่เขามีผลกระทบจากกฎหมาย แต่ก็ไม่รู้จะทำอย่างไรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พอถึงเวลาจะพิจารณาก็ไปเข้าระบบราชการ ผมยกตัวอย่างอันหนึ่งที่เป็นปัญหาอยู่ตอนนี้ ผมก็เสนอไปให้เร่งก็คือยกตัวอย่างเรื่องการเก็บภาษีธุรกิจ E-Commerce ซึ่งยังเป็นปัญหาอยู่ ตอนนี้กฎหมายติดอยู่ที่กฤษฎีกานานมาก แล้วครับ ผมก็ยังไม่เข้าใจเหมือนกันว่าในระบบแบบนี้ทำไมต้องกลายเป็นว่าจะผ่านกฎหมายอะไรต้องไปรอกฤษฎีกาพิจารณาอยู่คนเดียว ทั้ง ๆ ที่เขาจะปรับแก้อย่างไรก็แล้วแต่ พอมาเป็นร่างรัฐบาลเข้าสภาก็ร่างกันใหม่อีก มาพิจารณากันใหม่เหมือนพวกเรานี้อีก มันเยิ่นเย้อจนเกินกว่าเหตุไหม อย่างนี้ผมคิดว่าน่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเสนอแนะเราด้วย นะครับว่ากระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมาย เมื่อกี้ท่านโภคินพูดเรื่องประชาชน แต่ผมเสริมท่านอีกว่าส่วนภาคราชการก็เถอะมันกลายเป็นมีกระบวนการราชการกันเองที่ทำให้แม้แต่กฎหมายรัฐบาลเองอย่างนี้ออกไม่ได้ ผมถามไปหลายแห่งก็ยังตอบผมไม่ได้ว่า คุณจะไปทบทวน จะเข้ากี่คณะที่กฤษฎีกา สุดท้ายเข้าสภาคณะสุดท้ายอยู่ที่นี่ แล้วไปเสียเวลากันอยู่ทางโน้นไม่รู้เพื่ออะไร และสุดท้ายกฤษฎีกาก็ต้องมีตัวแทนมาชี้แจงในกรรมาธิการของสภาพวกเรา เสร็จแล้วหลายมาตราก็สู้ไม่ได้ก็ต้องเปลี่ยน ไม่ได้เป็นไปตามกฤษฎีกาอีก แต่ว่าทั้งหมดนี้กลายเป็นว่าไปถูก Lock อยู่ที่กฤษฎีกา ก็ฝากเป็นข้อสังเกต ไว้ด้วยครับสำหรับในส่วนนี้

ผมว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญครับ ไม่อย่างนั้นกลายเป็นว่าคนที่ควบคุมการบริหาร ควบคุมเรื่องสิทธิเสรีภาพประชาชนอะไรต่าง ๆ มันไม่ใช่รัฐบาล ตัวจริงหรือเปล่า ผมก็ไม่เข้าใจทำไมรัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศแต่ถูก Lock ว่าไม่ได้นะ ถ้าคุณไม่ผ่านกฤษฎีกาไม่ได้ เพราะว่าผมก็เห็นเขาเข้ามาตั้งแต่ต้น บางกระทรวงเองตั้งแต่ตอนเริ่มต้นร่างกฎหมายที่กระทรวงก็จะเชิญทั้งกฤษฎีกามาเป็นตัวแทนช่วยร่างอยู่แล้ว ถ้าคนที่กฤษฎีกาส่งมาเป็นตัวแทนมันใช้ไม่ได้ต้องกลับไปทบทวนใหม่ก็จะส่ง ก็ส่งมา พอร่างเสร็จ ร่างที่ตัวแทนกฤษฎีกาช่วยร่างเสร็จกลับไปเข้ากรรมาธิการกฤษฎีกาใหม่ชุดใหญ่อีก แล้วจะส่งมาทำไมผมก็ไม่เข้าใจ แล้วก็มานั่งติดกันไปติดกันมา มันก็ไปล็อกอยู่ อย่างนี้ แล้วสุดท้ายบางครั้งกฎหมายดี ๆ ก็ออกไม่ได้จนหมดอายุรัฐบาล

ผมเคยเห็นในรัฐธรรมนูญครับ เขาก็มีการกำหนดบางเรื่องที่มีเงื่อนเวลาเอาไว้ได้ ความจริงถ้าเราจะพูดประเด็นเรื่องนี้แล้วเราไม่ต้องไปกล่าวถึงกฤษฎีกา เราก็บอกว่ากฎหมายของรัฐบาลแต่ละฉบับถ้าจะเสนอเมื่อผ่าน ครม. แล้วต้องเสนอสภาภายในกี่วัน เพราะฉะนั้นกฤษฎีกาจะไปตรวจสอบอะไร รัฐบาลมีหน้าที่เสนอ

---

[๗๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เข้ามาภายใน กี่วันตามรัฐธรรมนูญ ไม่อย่างนั้นก็ขัดรัฐธรรมนูญ อันนี้เราก็ไม่ต้องไปพูดถึงกฤษฎีกาครับ เราก็กำหนดเวลาได้เลยว่าจะต้องเข้ามาเมื่อไร ก็รัฐบาลผ่านแล้ว ผ่านคณะรัฐมนตรีแล้ว ผ่านทุกอย่างแล้ว แต่กลายเป็นว่าคนที่ใหญ่กว่าคณะรัฐมนตรีคือกฤษฎีกา ตั้งแต่ขั้นตอนกระทรวงก็เร่งกันน่าดู ยกร่างกันมา กฎหมายจะต้องเข้าสภา ผ่าน ผ่าน ผ่าน เสร็จปั๊บ ไม่ได้เข้า ไปล็อกอยู่ที่โน่น เหมือนที่ท่านพงศ์เทพกรุณายกเรื่อง วิ. แพ่ง กับท่านชำนาญครับ เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่าเป็นประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและของประชาชน ผมฝากไว้ด้วยนะครับคนที่จะต้องพิจารณาเรื่องนี้

ผมคิดว่าต้องดูตรงนี้ด้วยนะครับว่าองค์กรต่าง ๆ สถานะเขาเป็นอย่างไร ถ้าสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างนี้ อันนี้มันเหมือนเขาเป็นเอกเทศใช่ไหมครับ แต่ถ้าไม่ได้อะไรที่กำหนดไว้เป็นองค์กรอิสระก็ต้องดูอีกว่ามันเป็นองค์กรที่ขึ้นกับ รัฐบาลไหม หรือว่าเป็นองค์กรที่ควรจะได้รับการดูแล ขอโทษครับ สถานะก็คือไม่ได้ถึงระดับอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่คล้าย ๆ กับปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลไหม แล้วก็ตรงนี้จะเป็นตัวกำหนดได้ว่าวิธีที่มาของผู้ที่เกี่ยวข้องในนั้นมันควรจะมาจากไหน ไม่ใช่ว่า หน่วยงานไหนนึกจะทำแบบไหนก็ทำกันเอง คิดขึ้นเอง อันนี้ผมว่าถ้าระบบบ้านเราเราปล่อยอย่างนี้มันก็เป็นอย่างนี้ ผมถึงเรียนว่าบางทีบางเรื่องนี่บางเรื่องที่ผมเรียนว่ามันไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเราคิดว่ามันน่าจะมีเพื่อกำหนดสิ่งเหล่านี้หรือป้องกันปัญหาหรือแก้ปัญหาพวกนี้ไว้มันควรจะใส่ไว้บ้างไหม

ผมคิดว่าถ้าเราเอาเรื่องนี้เป็นประเด็นศึกษาด้วยจะเป็นประโยชน์ แล้วก็อย่างที่ผมเรียนนะครับว่าในความเห็นของผม ข้อมูลการศึกษาของเราจะทำได้อย่างที่ท่านประยุทธ์บอก เช่น อย่างที่ผมยกตัวอย่างว่าถ้าเรากำหนดระยะเวลาว่ากฎหมายรัฐบาลต้องเข้าสภาภายในกี่วันหลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อย่างนี้มันจะเป็นตัวล็อก พอจบ ไม่จบคุณเข้ามาแล้วก็ไปว่ากันต่อไปในสภา ส่วนในเรื่องที่ท่านนิกรเสนอผมก็เห็นด้วยนะครับถ้าทำได้ แต่ประเด็นคือพอมาเป็นอย่างนั้นปั๊บคนที่มีความรู้ความสามารถเขาก็ต้องมีอนาคต ถ้าไม่มีอนาคตเขาก็ไม่อยู่ ก็ไปเป็นที่สถาบันต่าง ๆ ที่เขามีความเจริญก้าวหน้า ที่ผมเห็นด้วยเพราะอะไรครับจากประสบการณ์ของผม แล้วก็ขอยกตัวอย่าง ขออภัยเอ่ยนาม ท่านประยุทธ์ เราก็เป็นกรรมาธิการกันมาในคณะกรรมาธิการกฎหมายมาไม่รู้กี่คณะกันแล้วนะครับก็ต้องมานั่งเถียงกับกฤษฎีกา ประเด็นหลักอันหนึ่งที่เถียงกันคือพวกเราที่เป็นผู้แทนราษฎรเวลาเรามองกฎหมายเราจะมองในมุมว่าประชาชนได้ประโยชน์อะไรหรือว่าประชาชนได้รับผลกระทบอะไรตรงนี้ไหม ส่วนกฤษฎีกาเขาเป็นตัวแทนรัฐบาล เขาไม่ได้มองอย่างเราเขามองว่ารัฐบาลจะบริหารโดยอาศัยอำนาจนี้คล่องตัวไหม ใช้อำนาจได้เต็มที่ไหม ถ้าใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการโน่นนี่นั่นเป็นประโยชน์ไหมสำหรับรัฐบาล แต่พวกเรามองในมุมของสังคม มองในมุมของประชาชนมันถึงได้เถียงกันอยู่หลายครั้งเพราะแค่ตรงนี้ สุดท้ายส่วนใหญ่นะครับก็แพ้เพราะว่ากรรมาธิการก็เสียงข้างมากกว่ารัฐบาล รัฐบาลก็ฟังกฤษฎีกา ก็เป็นไปตามนั้นอีก เพราะฉะนั้นถ้าหากข้อเสนอเหมือนท่านนิกรว่านี่เรามีหน่วยงานของเราเป็นหลัก เพราะว่าทุกคนรู้สึกว่าความรู้กฎหมายสู้กฤษฎีกาไม่ได้ ไปเถียงเขามากเดี๋ยวก็ผิดพลาดมากลายเป็นความผิดเราอีก ถ้าเรามีหน่วยงานแข็ง ๆ อย่างท่านนิกรว่ามันก็สามารถเป็นมุมมองของทางด้านผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ แต่ประเด็นคือ มันจะต้องเป็นหน่วยงานที่เขามีอนาคต มีความเจริญก้าวหน้ามันถึงจะเกิดขึ้นมาได้ ไม่อย่างนั้นเราก็ไม่ได้คนดี ๆ มีความรู้ เขาก็ไปกันหมด

ผมมองเรื่องนี้มานานแล้วครับ เรื่องคอขวดอยู่ตรงนี้ ขออภัยท่านทศพลนิดหนึ่งครับ คือถ้าตามภารกิจหน้าที่ ถ้าเหมือนเดิมนะ วันนี้ผมก็ไม่ได้ดูกฎหมาย มานานแล้ว กฤษฎีกากับรัฐบาลเขามีความสัมพันธ์กันตรงที่ว่ากฤษฎีกาคือที่ปรึกษากฎหมาย ของรัฐบาล เพราะว่ารัฐบาลจะต้องออกกฎหมาย รัฐบาลจะต้องตีความ

กฎหมายก็เลยต้องมีกฤษฎีกาเป็นที่ปรึกษา เพราะอะไร เพราะคณะรัฐมนตรีไม่ได้รู้กฎหมายไปหมดทุกคน เหมือนกัน ก็เลยบอกก็มีกฤษฎีกาเป็นที่ปรึกษากฎหมาย แต่ว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานี่คือองค์กรออกกฎหมายโดยเฉพาะเลยนะ เป็นนิติบัญญัติ และพวกเราก็เป็นผู้แทนราษฎร ก็ไม่ได้ต่างกับคณะรัฐมนตรีคือไม่ได้รู้กฎหมายไปหมดทุกคน แต่ทำไมเรากลับไม่มีที่ปรึกษากฎหมายของสภา ทั้ง ๆ ที่ทำหน้าที่เหมือนกัน คณะรัฐมนตรีมีที่ปรึกษาเป็นกฤษฎีกา แล้วก็เป็นตัวอะไรต่าง ๆ หมด แต่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรออกกฎหมายโดยเฉพาะทำไม ไม่มีที่ปรึกษากฎหมายเป็นสำนักงานพิเศษเหมือนเขาได้บ้างเพื่อเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ของสมาชิกบ้างของใครบ้าง อันนี้ก็เป็นแนวทางแนวคิดเหมือนท่านนิกร ก็ฝากท่านไพบูลย์หรือใครนะครับไว้พิจารณาด้วย เดี๋ยวรายละเอียดค่อยว่ากันอีกที

ฝากไว้ ผมว่าเป็นไปได้ไหม เราตั้งเป็นสำนักที่ปรึกษากฎหมาย รัฐสภา หัวหน้าใหญ่ก็ตำแหน่งเลขาธิการแล้วก็โอนเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายทั้งหมดของสภา ไปอยู่ที่นี่ ก็เหมือนกับกฤษฎีกา เขาก็ส่งตัวแทนมาประชุม ครม. เวลาเราประชุมกรรมาธิการ ก็ให้สำนักที่ปรึกษานี้เขาส่งตัวแทนมาอย่างนี้ เสร็จแล้วเราจะได้หาคนดีมีความรู้ เขาได้ มีอนาคต ก็คืออยู่ที่นี่จนเติบโตไปเป็นเลขาธิการ จะได้มีคนที่มีความรู้ความสามารถ และมุมมองทางด้านประชาชน มุมมองในการใช้กฎหมายเพื่อความเป็นธรรม เพื่อความถูกต้องที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย คนละมุมกับการบังคับใช้กฎหมาย แบบของทางโน้นนะครับ ก็ฝากไปพิจารณาดู

ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญสามารถช่วยปฏิรูประบบราชการ ซึ่งส่งผลเรื่องการบริหารปกครองประเทศแล้วก็เรื่องของประโยชน์ของประชาชน แล้วก็สามารถปฏิรูประบบรัฐสภาให้มีความแข็งแกร่งทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักนะครับ ก็ฝากไปพิจารณานะครับ อย่างที่ท่านโภคินเสนอ ผมขออนุญาตแสดงความเห็นนิดหนึ่งนะครับ ผมเองก็คิดเหมือนท่านมานาน คือสมัยโบราณประเทศไทยเราพึ่งระบบราชการ พวก Technocrat ต่าง ๆ ก็อยู่ในระบบราชการ เราก็เอาราชการนำร่อง แต่วันนี้มันไม่ใช่แล้ว เพราะฉะนั้นทุกอย่างมันเลยไปถูกคุม ถ้าเปรียบเทียบ ให้เห็นง่าย ๆ เราเหมือนกับพ่อปกครองลูก ลูกไปไหนก็ต้องขออนุญาตพ่อ รอพ่อเอาโน้นมาให้นะ แต่วันนี้โตหมดแล้ว พ่อแก่ชราแล้ว มันควรจะให้ภาคเอกชนเขาดูแลตัวเอง อะไรที่ทำได้ โดยไม่ต้องมาล็อก ต้องขออนุญาต และราชการก็ตามไปตรวจสอบเสีย ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ถ้าผิดพลาดคุณมีโทษหนักแล้ว เพราะโตแล้ว และคุณยังมาโกงอีก คุณยังมาทำผิดอีก ใช่ไหมครับ แทนที่ทุกอย่างจะต้องไปล็อก รอราชการอนุมัติ อนุญาตจะอะไร แล้วก็ไม่มีใครเคยไปรู้ว่า มันมีกฎหมายหรือระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้องกี่ฉบับ แม้แต่ราชการด้วยกันเอง บางครั้งนึกว่า จบแล้ว ผ่านนะ แค่นี้อนุญาตไปแล้ว ไม่ได้ไปติดตรงโน้นตรงนี้อีก สุดท้ายก็เลยเป็นอุปสรรคไปหมด อันนี้ผมว่าถ้าเราเขียนรูปแบบปฏิรูประบบราชการไว้ในเรื่องของกฎหมายหรือ การบริหารราชการไว้ด้วยในรัฐธรรมนูญ ผมว่าน่าจะเป็นประโยชน์และเป็นของใหม่เป็นการปฏิรูปจริง ๆ คราวนี้ ก็ฝากไว้นะครับ

กรณีนี้ความจริงที่ท่านไพบูลย์ยกตัวอย่างฟิลลิป มอร์ริส นี้ ผมกับท่านทวีบั๊มกันมาเลย ทีนี้ถ้าท่านจะยกเลิกตัวนั้นและประเด็นเรื่องพวกนี้ท่านต้องยกเลิกพระราชบัญญัติศุลกากรด้วย เพราะว่าในนั้นเขามีกำหนดและมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เขากำหนดเรื่องค่าตอบแทน เรื่องรางวัลนำจับของเขาไว้เป็นการเฉพาะไม่ใช่อยู่แค่นั้น มากเลยครับ และนี่คือเหตุผลว่าทำไมคนไม่อยากย้ายจากอธิบดีกรมศุลกากร ถ้าจะยกเลิกต้องไปดูกฎหมายให้เขาด้วย ใช่ไหมครับท่านทวี และนั่นก็คือเหตุผลที่ว่าทำไมปล่อยแล้วก็จับปล่อยแล้วก็จับปล่อยไปก่อนจับภายหลัง แล้วก็เป็นปัญหาคาราคาซังมา เพราะมีกฎหมายเขียนให้ตัวเองได้สินบนตัวเอง

นะครับ แล้วก็ความจริงแล้วต่างประเทศ องค์กรศุลกากรระหว่างประเทศเขาก็ต่อว่ามาด้วยนะ ที่อื่นเขาไม่มี มีแต่ประเทศไทย เขาเคยร้องเรียน เพื่อขอให้ยกเลิก เพราะเราเป็นอุปสรรคของเขานะครับ

ผมเคยคิดและเคยเสนอไปหลายแห่ง แต่ก็ไม่เกิดอะไรขึ้นมา อย่างที่ท่านโภคินพูดเรื่อง One Stop ความจริงคนจำนวนมากเดือดร้อนเพราะทำผิดกฎหมายโดยไม่รู้ว่ามีกฎหมายตัวนี้ แล้วคนที่เกี่ยวข้องในราชการก็ไม่รู้เหมือนกัน แต่ความจริงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูว่าอะไรครบถ้วนหรือไม่ ความจริงวันนี้ก็มีระบบออนไลน์ มีระบบราชการคอมพิวเตอร์ สมมุติว่าเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอุตสาหกรรม ความจริงยื่นเรื่องที่อุตสาหกรรมนี่ล่ะ แล้วอุตสาหกรรมต้องตรวจสอบว่าเรื่องนี้มันเกี่ยวข้องกับใคร แล้วก็ต้องเป็นตัวแจ้งให้ทุกหน่วยว่าบัดนี้มีนาย ก มาขอทำตรงนี้ แล้วคุณก็ต้องติดต่อเขาไปว่าคุณต้องมาขอ ๑ ๒ ๓ ๔ ด้วย ถ้าคุณไม่แจ้งหรือคุณไม่ไปตรวจทำได้ หรือถ้าคุณจะต้องให้เขามาทำคุณไปแจ้งเขา ลักษณะอย่างนี้ แต่มันไม่เกิดสักทีเสร็จแล้วก็พอไปยื่นขอที่นี่ เอาแล้วจะทำอีกหน่วยหนึ่งมาแล้ว คุณยังไม่ได้ไปขอที่โน่น พอขอที่โน่นเสร็จเดี๋ยวอีกหน่วยมาโผล่แล้ว อันนี้คุณยังไม่ได้ไปเลย อันนี้มันเป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ มาเป็นตัวสร้างอุปสรรคให้กับบ้านเมือง”[๗๔]

มาตรา ๗๗

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“๓. กฎหมายที่มันเป็นปัญหาล้าหลังเป็นอุปสรรคต่อการทำมาหากิน ถ้าสิ่งเหล่านี้ไม่ถูกขจัดไปไม่มีทางไปสู่จุดหมายนั้นได้เลย ดังนั้นไม่ว่านโยบายจะดีขนาดไหน วันนี้นโยบายไม่ต้องดีเขียนตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียว เพราะมันล็อกไว้หมดแล้ว รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ถ้าไม่เอาตามก็มีปัญหาผิดอีก สรุปแล้วก็คือว่าแม้คุณจะมีความคิดดีวิสัยทัศน์ดีนโยบายดี แต่บริหารโดยกลไกที่ล้มเหลวทั้งหมด โดยระบบกฎหมายที่ล้มเหลวทั้งหมดมันไปไม่ได้ รัฐธรรมนูญถ้าเราจะมีใหม่มันจะต้องปฏิรูปกลไกเหล่านี้ไม่ให้ล้มเหลว แล้วในด้วยฉบับนี้มีนักพูดในแนวนโยบายแห่งรัฐแล้วก็แค่แนวทางว่าต้องอย่างโน้นอย่างนี้กฎหมายล้าหลังต้องเลิกแต่ฉันไม่ได้ทำ แทนที่รัฐบาลจะออกว่าฉันเลิกกฎหมายล้าหลังไปแล้วกี่ฉบับ ฉันจะบอกว่าฉันออกกฎหมายได้มากฉบับกว่าสมัยประชาธิปไตย มันตลกหมดแล้วครับ อย่างครั้งนี้ผมคิดว่ามันถึงยุคขนาดนี้แล้ว ชาวบ้านทำมาหากินร้านเสริมสวยท่านเชื่อไหมว่าต้องขออนุญาตครอบครองวัตถุอันตรายคือพวกสเปรย์ คนทำมาหากินยังต้องขออนุญาตให้ครบหมดแต่ถ้ามีใครไปหาเรื่องก็ผิดกฎหมาย ดังนั้นคนที่จะเริ่มทำมาหากินเริ่มต้นก็อุปสรรคเต็มไปหมดโดยเฉพาะคนตัวเล็ก ไม่พูดถึงไปหาแหล่งเงินกู้ มันนอกระบบหมดอยู่แล้ว ประเทศนี้มันต้องตายหมดเพราะระบบกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงไป เราเขียนแบบนั่งเทียนเขียน นั่งหอคอยงาช้าง ไม่ดูถึงคนที่เขาอยู่ข้างล่าง จริง ๆ เขาต้องการเขาอยู่ตรงไหม ผมยังคิดว่าถ้าเราเขียนอย่างนี้เรื่องที่เป็นภาระกับชาวบ้าน นับปีหน้าที่ยกเลิกมาประกวดกันปีนี้ยกเลิกทั้งหมด ปีหน้ายกเลิกหมดให้คนทำมาหากินเขารวมตัวเขาควบคุมกันเองดูแลกันเอง รัฐเข้าไปส่งเสริมหนุนให้เขาทำในสิ่งที่ดีถูกต้อง ต้องสันนิษฐานทุกคนก็อยากทำมาหากินโดยสุจริต มีคนไม่สุจริตอยู่ไม่กี่คน ท่านออกกฎหมายคนที่อยากทำสุจริตเลยต้องมาผิดเพราะว่าผิดไม่ได้ขออนุมัติบ้าง ไม่ได้ขออนุญาต จ้างแรงงานต่างด้าวมันออกไปเอามาใหม่มันยังไม่มีใบอนุญาตก็เลยจับมันอยู่ทะเลเกือบทุกคนประเทศนี้ทำมาหากิน รัฐธรรมนูญนี้เป็นหัวใจ ถ้าเราไม่เลิกจากตัวนี้ยังเขียนแบบเจ้าขุนมูลนายอย่างนี้ แล้วก็เถียงกันเรื่องถ้อยคำบ้าบอคอแตกไม่ได้แก้อะไร ผมคิดว่าเราต้องคิดใหม่ ผมจะเขียน

---

[๗๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

มาให้กรรมาธิการด้วยนะครับ แต่เอาล่ะ ผมลงรายละเอียดไม่ได้ แต่รายละเอียดเราไปลง ถ้าเราเปลี่ยน Mind set ตรงนี้เสียใหม่ ข้อมูลมันต้อง Facilitate ผู้คนต้องมีที่ทำมาหากิน พ่วงสันนิษฐานว่าผู้สุจริต รัฐต้องมีอำนาจน้อยลง เป็น Facilitator ให้มากขึ้น ไม่ใช่รัฐยิ่งมีอำนาจมาก คนมันก็ยิ่งไม่มี มันไม่มีความหวังไม่มีกำลังใจจะทำมาหากิน จะเริ่มต้นทำอะไรก็ลำบากหมด โดยเฉพาะคนตัวเล็ก ผมเลยอยากจะเรียนเสริม ผมจะเขียนมาให้นะครับ ขอบพระคุณครับ”[๗๕]

หมวด ๗ รัฐสภา

หมวด ๗ รัฐสภา

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ความจริงท่านพงศ์เทพเปิดประเด็นไว้มันเหมือนบันไดขั้นที่ ๑ คือก่อนที่เราจะบอกว่าให้เขามีไว้อำนาจแบบไหน มาอย่างไร มีไว้เพื่ออะไร ซึ่งท่านนิกร ก็ตอบโจทย์ว่ามีไว้เพื่อช่วยกลั่นกรองกฎหมาย ทีนี้ถ้าหากว่าเราบอกว่ามีไว้เพื่อกลั่นกรองกฎหมาย ผมพูดตามเหตุผลของท่านนิกรนะครับ ขออภัย เพราะว่าผู้แทนซึ่งเป็นสภาหลักต้องทำหน้าที่หลากหลายเลย รวมถึงเรื่องดูแลประชาชน แต่หนึ่งในนั้นคือหน้าที่ออกกฎหมาย แต่ว่าคนที่เป็นผู้แทนไม่ได้เป็นนักกฎหมายหมด เราก็เลยต้องมีวุฒิสภา เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเหมือนกัน แต่หน้าที่คนละอย่าง หน้าที่ของเขาหลักก็คือกำกับดูแลช่วยตรวจทานกฎหมาย ถ้าเราดูอย่างนี้มันก็ต้องต่อไปว่าถ้าอย่างนั้นเพื่อให้ต่างจาก สภาผู้แทนราษฎรเขาต้องมีคุณสมบัติมีความรู้กฎหมายไหม ถ้าไม่มีคุณสมบัติความรู้กฎหมายมันก็ไม่ได้ตอบโจทย์ของท่านนิกร สุดท้ายก็ต้องวนกลับมาเหมือนเป็นผู้แทนคนที่ ๒ อีก ทีนี้ถ้าเราดูในประเทศหลัก ๆ ที่มี ๒ สภาเขามีที่มาที่ไป ผมยกตัวอย่างท่านพงศ์เทพยกอเมริกา เพราะว่าเขาเป็น มลรัฐกับ Federal ของเขาก็เลยเป็นระบบ ๒ สภา แต่อันนั้นโจทย์ที่มาคือเนื่องจากระบบปกครองของเขาเป็น ๒ ระดับ ถ้าผมจำไม่ผิดอังกฤษก็มี ๒ สภา แต่ว่าสภาของอังกฤษเขาเป็นสภาสูง เป็นสภาขุนนาง ก็มีที่มาจากประวัติศาสตร์ของประเทศของเขาว่ามันมาอย่างนั้นแล้วก็เก็บเอาไว้ แต่แทบไม่มีบทบาทอะไรเท่าไร ทีนี้ถ้าเราจะมาบอกว่า แล้วประเทศไทยเราจะใช้แบบไหน ถ้าอย่างประเทศหลักเขามีเหตุผลที่มาว่าทำไมเขาถึงมี ๒ สภา ทีนี้ของเรา ๑. เราไม่ได้ปกครองแบบมลรัฐแบบอเมริกา และ ๒. เราไม่มีระบบ สภาขุนนาง เราก็ต้องมาตั้งโจทย์ของเราเหมือนที่อาจารย์ชัยธวัชยกตัวอย่างบอกว่ามันเริ่มต้นจากการเรียกว่าพฤฒิสภา สมัยก่อน ก็เพราะบอกว่าต้องมีสภาที่มีความรู้มีคุณสมบัติทางด้านคุณวุฒิ วัยวุฒิอะไรต่าง ๆ เพื่อมาเป็นพี่เลี้ยงดูแลหน่อย นั่นคือเหตุผลของเราถ้าผมจำไม่ผิดมันเริ่มต้นมาจากอย่างนี้ ถ้าเรายึดตรงนี้มามันก็เหมือนกับสภาที่ ๒ คือวุฒิสภาก็เหมือนกับจะทำหน้าที่คล้าย ๆ กับที่ท่านนิกรว่ากับที่ท่านพงศ์เทพว่ามีไว้เพื่ออะไร ก็เพราะตรงนี้ แล้วก็ตอบคำถามตรงนี้ได้ ประเด็นต่อไปก็คือว่าแล้วถ้าอย่างนั้นคุณสมบัติมันจะต้องตอบสนองไหม”[๗๖]

---

[๗๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๗๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ในหมวดที่เกี่ยวกับทั้ง ๒ สภานี้ เมื่อตอนต้นที่ท่านประธานบอกว่าผมเคยอภิปรายไว้ ที่ผมคิดว่ามีความสำคัญก็คือ ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องจะมีระบบแบบไหนของสภา แต่เวลาเรามี ๒ สภานี้ เราก็มีสำนักงานที่ดูแลแค่สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาและจะพบว่า ๒ สภานี้ทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น ในเรื่องรักษาความปลอดภัย เรื่องภาษาต่างประเทศ เรื่องระบบคอมพิวเตอร์ ก็ต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างทำนะครับ ผมได้เคยเสนอไว้ว่า มันควรจะมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อะไรที่เป็นเรื่องร่วมกันไปที่รัฐสภา งานหลักของแต่ละสภาคืองานประชุม งานกรรมาธิการ แต่ละสภาก็ทำไป เจ้าหน้าที่ก็จะได้ไม่เหนื่อยยาก คนที่ทำงานด้านประชุม ด้านกรรมาธิการแต่ละสภาก็จะเก่ง แต่บางทีย้ายไปอยู่ฝ่ายโน้นฝ่ายนี้บ้าง มันก็จะทำให้สับสน หรือรวมตลอดถึงว่ากฤษฎีกาเขามีคนที่ยกร่างกฎหมาย สภาเองก็ควรจะมีตรงนี้ ซึ่งอาจจะอยู่ในแต่ละสภาหรือจะไปไว้ที่รัฐสภาก็ได้ จะได้ใช้ร่วมกันทั้ง ๒ สภาเลย เพราะถ้าแต่ละสภาก็ซ้ำซ้อนกันอีก อย่างงานที่จะเตรียมร่างกฎหมาย เพราะวุฒิสภาก็เสนอร่างกฎหมายได้ ไม่ใช่เสนอไม่ได้ ในบางกรณี แม้แต่ร่างรัฐธรรมนูญถ้ามีข้อสังเกตตรงนี้ของกรรมาธิการไว้ด้วยก็จะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่า ต่อไปใครก็ตามมาบริหารรัฐสภาจะได้จัดระบบงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น และไม่ซ้ำซ้อนระหว่างแต่ละสภาก็อยากจะขออนุญาตเติมตรงนี้ไว้”[๗๗]

“ข้อสังเกตว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเห็นว่าควรพิจารณาความเหมาะสมว่าประเทศไทยควรเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ผมอยากเติมไปอีกวรรคว่า และในกรณีที่เป็นแบบสภาคู่ ควรมีการปรับปรุงงานตรงนี้ เดี๋ยวผมไปใส่รายละเอียดให้ ถ้าทางที่ประชุมโอเคก็จะได้บันทึกเอาไว้ในการไปทำงานต่อไปครับ”[๗๘]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“ผมเรียนท่านประธาน ส่วนใหญ่ผู้ใหญ่หลายท่านได้พูดไปแล้ว แต่ว่าสิ่ง ที่สำคัญที่สุดคือพรรคการเมือง ถ้าจะเข้มแข็ง มันต้องเป็นสถาบันการเมืองให้เข้มแข็งได้ก่อน ไม่อย่างนั้นก็จะเกิดปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกันมาตลอดเวลาคือความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งสามารถใช้ อำนาจหน้าที่ทำแล้วเกิดปัญหาขึ้นมาทุกวันนี้ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ทำไมเรา ไม่ทำว่าเวลานี้คืออยากให้ประชาชนเข้มแข็ง ทำไมไม่บรรจุเข้าการศึกษาเลยว่า หน้าที่ของพลเมือง การเลือกตั้งทุกครั้งครอบครัวคุณจะเดือดร้อนเพราะทางการเมืองหรือเปล่า หรือพรรคการเมืองที่ดี มันเกิดขึ้นมาทำให้หน้าที่ประชาชนโดยตรงไหม แต่ปัญหามันเกิดขึ้นคือมันมีการติดคุกติดตะราง ไม่เคารพกฎหมายกันมาตลอด ถ้านักการเมืองยังไม่เคารพกฎหมาย ถามว่าสถาบันทางการเมืองมันจะเกิดขึ้นไหม ทุกวันนี้มันเกิดจากการไม่เคารพกฎหมายใช่ไหม ศาลจึงต้องทำหน้าที่หนักที่สุดไม่ใช่ตัวแทนประชาชนแล้วมาตัดสินทางการเมืองทั้งหมด นี่คือปัญหาของสังคมที่เราได้คำนวณถึงว่าทำไมเราอ่อนแอทางการเมืองเมื่อการอ่อนแอทางการเมือง ใครจะมาลงทุนประเทศไทย ทำไมระบบคอมมิวนิสต์ทำไมเขาเกิดขึ้น ทั่วโลกเขายอมรับ ทำไมระบบคอมมิวนิสต์ที่มันมีความเข้มแข็ง เพราะเขาได้ทำเจตนารมณ์ให้กับประชาชนของเขา แต่เราไม่มีความสามัคคีกันเลย นี้คือปัญหาหนักที่สุดคือความแตกแยกที่มันเกิดขึ้นทุกวันนี้มันเกิดจากอะไรครับ ทางการเมืองหรือเปล่า เราไม่ได้คำนึงถึงว่า พรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่จะบรรลุผลได้ก็คือต้องมีหลักในการบริหาร คือพรรคการเมืองของตัวบุคคลกับพรรคของเขานโยบายที่ออกไปแล้วก็ ๑. คือวันนี้สถาบันการเมือง ผมยังไม่เคยเห็นว่าวันนี้สถาบันการเมืองที่เข้มแข็งทางการเมืองเกิดขึ้นไหม เวลาพูดอะไรมันถูกต้องหมดแล้วครับ แต่เจตนารมณ์ของประชาชนได้อะไรประโยชน์กับการเมือง ความอ่อนแอเกิดขึ้น ผลสุดท้ายคือความยากจนก็ตามมาความวุ่นวายก็ตามมา ผมถามว่าวันนี้ถ้าการท่องเที่ยวไม่ดีขึ้น

---

[๗๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๗๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ประเทศเราจะอยู่อย่างไร เก็บภาษีอย่างไร นี่ผมย้อนไปนิดเดียวว่าถ้าการท่องเที่ยวดีขึ้น แต่ทำไมรู้ไหม ว่าอย่างต่างประเทศ อย่างประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศเกาหลี เขาจะมีคือโครงการของว่าต้องไปเที่ยวที่ไหน ที่รัฐบาลเป็นเจ้าภาพมีเงินเข้าประเทศโดยที่ว่าตรงนั้นก็คือชุมชนเข้มแข็งคือพัฒนาโดยตรงนี้เกิดขึ้น ผมย้อนไปนิดเดียวคืออยากให้การเลือกตั้งเป็นพวงเล็กคือ ๓ เบอร์แต่ละจังหวัด มันจะมีความแตกต่างเกิดขึ้นในเรื่องของระบบการที่ประชาชนพึงพอใจในตัวบุคคลด้วยครับ ขอบพระคุณท่านประธานครับ”[๗๙]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ระบบการปฏิรูปรัฐสภา ทั้ง ๒ อย่าง ก็คือว่าระบบกฎหมายที่เราคุยกันถึงว่ากฤษฎีกาเราควรจะมีเจ้าหน้าที่ ๒ อย่างใช่ไหม เจ้าหน้าที่เรื่องงบประมาณที่ว่าตอนนี้ตั้งเป็นหน่วยขึ้นมาแล้ว และอีกหนึ่งก็คือว่าฝ่ายกฎหมายที่เป็นแบบ Upper ไม่ใช่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจะได้ทำงานร่วมกับกฤษฎีกา จะได้ไม่เสียเปรียบและกฎหมายจะได้เร็ว และส่วนนี้ก็คือว่าอาจารย์โภคินพูดไว้จริงตรงนั้น แต่เป็นเรื่องการบริหารจัดการสภา ทีนี้ความเห็นตรงนี้ต้องฝากพิจารณาว่าถ้าจะเขียนไว้มันเป็นการบริหารจัดการสภา ไม่ใช่หมวดหรือว่ามาตราในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็คือว่ามีสภาหรือสองสภา เพราะฉะนั้นถ้าความเห็นตรงนี้อาจจะอยู่ในหมวดบทหลักไม่ได้ อาจจะต้องไปอยู่ในหมวด ๆ หนึ่ง”[๘๐]

“ความเห็นนี้กรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นควรจะเหมาะสมจะเป็นสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ สรุปไว้แล้ว ความเห็นนี้ของท่านพงศ์เทพ สรุปไว้ตอนการเข้าหมวด คือเข้าหมวดมองทั้งหมวดเลยว่าหมวดว่าด้วยเรื่องรัฐสภา ควรจะเป็นสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ความเห็นตรงนั้นไปอยู่ในหมวดต้นคือเป็นการอภิปรายตอนเข้าหมวดนึกออกไหมครับ แต่พอตอนเป็นวุฒิมันก็เลยแยกตามที่ว่าวุฒิสภาที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ท่านพงศ์เทพ ควรจะคล้าย ๆ ว่าให้ดำรงอยู่หรือว่าให้หมดอำนาจไปในบทเฉพาะกาล มันเป็นส่วนย่อย วุฒิสภาที่มีอยู่ หน้า ๓๕ ประเด็นมีความเห็นว่าระบบรัฐสภาไทยควรจะใช้ระบบสองสภา โดยสภาที่ ๒ อาจจะมีการกำหนดมาจากการเลือกตั้งกึ่งหนึ่งหรือมาจากบุคคลโน้นนี่ และข้อสังเกตก็พิจารณาเห็นว่า ควรพิจารณาความเหมาะสมของประเทศไทยควรเป็นสภาเดียวหรือสภาคู่ มันเป็นการเข้าหมวด สรุปไว้แล้วท่านพงศ์เทพ และส่วนนั้นไปพูดถึงวุฒิปัจจุบันว่ามันควรจะมีไว้ บทเฉพาะกาลดีดออกไปเลยไหม หรือว่าให้อยู่จนครบ เป็น ๒ ความเห็น ถูกต้องแล้วครับ”[๘๑]

มาตรา ๗๙

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ระบบสภาเดียว ๒ สภาในหลักอุดมการณ์จริง ๆ แล้วนะครับ ถ้าไม่พูดถึง วิวัฒนาการประเทศหรือบริบทของโครงสร้างประเทศเป็นระบบสหพันธ์ หรือ Confederation หรือ Federation สภาเดียวดีที่สุดที่ไหน ๆ ก็ใช้สภาเดียว จุดสุดท้ายก็ต้องไปหาสภาเดียว เพราะ ๒ สภา มัน ๑. เป็นการซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองเฉพาะกรรมาธิการก็ชนวุ่นวายเจ้าหน้าที่ในพื้นที่งงแล้ว เมื่อวานก็เพิ่ง มาคณะกรรมาธิการนี้ พรุ่งนี้มาอีกแล้วชุดหนึ่งคนละสภาอีก ชื่อก็ใกล้ๆ เคียง ๆ กัน บางทีชื่อ เดียวกันด้วยซ้ำไป แล้วก็เรื่องว่าการรอบคอบไม่รอบคอบกรองกฎหมายอะไรต่าง ๆ เผด็จการรัฐสภา จริง ๆ แล้วมันก็ไม่ใช่เรื่องข้ออ้าง แต่ว่าถ้าในระบบมันเป็นอย่าง Federation หรือ Confederation มันก็มีความจำเป็น เพราะว่าเสียงมันจำเป็นต้องคานกันระหว่าง Area

---

[๗๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๘๐] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๘๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

base กับเสียง Corporation ทั้งหมดคานกันไป แต่ว่าแน่นอนถ้าของไทยเราท่านทำหน้าที่ประธานก็พูดอยู่เสมอว่า อย่าไปแตะ เรื่องนี้ ถ้าแตะเรื่องนี้เมื่อไรไม่ต้องพูดถึงเลย แต่อันนี้พูดถึงหลักการอุดมการณ์ว่าจริง ๆ แล้ว วิวัฒนาการมันต้องกลับไปสู่อย่างนั้น คือสภาเดียว ในที่สุดจะแบ่งเป็นสภาเดียวแล้วแบ่ง ๒ ประเภท แบบ ๒๔๗๕ ก็ได้ก็แล้วแต่ขอให้มี ๒ องค์ประกอบก็แล้วแต่”[๘๒]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ทวี สอดส่อง คือ อาจจะข้ามไปนิดหนึ่งผมมาดูคือรัฐสภาโดยเฉพาะบททั่วไป ผมอยากจะเชิงเป็นเสวนาธรรม และเป็นประเด็นในเวทีต่าง ๆ ที่ผมไป มีข้อเสนออยากให้มีสภาเดียว แต่มีสมาชิก ๒ ประเภท ซึ่งในประเด็นนี้ผมเองก็คิดว่าวันนี้หลักจริง ๆ เราจะมาแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือมาศึกษา สิ่งที่เราขาดไปคือ การประเมินผลการใช้รัฐธรรมนูญ เราต้องยอมรับว่าของประเทศไทยถ้าเราดูจริง ๆ ดูอายุระบบรัฐสภาเราเป็นสภาเดียวมากกว่า ๒ สภาเพราะเราจะอยู่ในช่วงเวลาของการรัฐประหาร ว่ามีการรัฐประหารเราก็จะมีสภาเดียว ซึ่งถ้าเราไปศึกษาในหลาย ๆ ประเทศ วันนี้แม้เรามี ๒ สภา แต่ว่าจะเป็นรูปลึก ๆ ก็คล้าย ๆ สภาเดียว ส่วนสภาที่ ๒ อาจจะมีสมาชิก ๒ ประเภท อันนี้ผมไม่ได้ว่า จะไปทางเลือกสภาเดียวหรือ ๒ สภา แต่ว่าผมเองกำลังคิดว่าความเข้มแข็งของสภา เนื่องจากสภาไม่มีกฤษฎีกาของสภา เวลาเราจะมีเรื่องอะไรเราก็จะโยนไปให้กฤษฎีกาของรัฐบาล แล้วเราก็ต้องยอมรับ ว่าในกฤษฎีกาก็มีผู้ทรงคุณวุฒิแต่ก็อาจจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในลักษณะของผู้หวังดีไม่ใช่รู้ดี คนที่จะรู้ดี ปัญหาพี่น้องประชาชนคือเราต้องยอมรับวันนี้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นผมอยากจะทำให้เป็นประเด็นไปอีกสักหนึ่งว่า กรณีบททั่วไปเราอาจจะมีประเด็นของสภา อาจจะมีสภาเดียว หรือ ๒ สภาเป็นประเด็นที่คณะที่ ๑ คงจะต้องไปถามความเห็นของประชาชนด้วย อันนี้ผมเพียงแต่ยกเป็นประเด็นเพื่อให้เกิดในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ครับ ขอบพระคุณมากครับ”[๘๓]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ทวี สอดส่อง ความจริงผมเคยเสนอประเด็นไว้เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ในเรื่องจะมีสภาเดียวหรือสองสภา เพื่ออยากให้เป็นประเด็นในการถกเถียง ซึ่งในการครั้งนั้นนอกจากท่านพงศ์เทพแล้ว ก็ยังมีท่านอาจารย์บัณฑิต ท่านชำนาญ ท่านวัฒนา หลายคน ก็มองไปว่าระบบสภาเดียว ในบันทึกการประชุมนั้นน่าจะมีความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ผมเคยผ่านได้หลายเวที คุณจะมีสภาเดียวหรือสองสภาหรือสามสภาไม่สำคัญ ขอให้สภานั้นมีความยุติธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน ผมดีใจที่ท่านกฤชบอกว่าวันนี้เราแก้ปัญหาประเทศด้วยความรู้สึก เราไม่ค่อยแก้ด้วยความรู้ การจะแก้ด้วยความรู้นี้ มันต้องเกิดจากการประเมินผลและการวิจัย เราต้องยอมรับว่าใน ส.ว. ที่เป็นปัจจุบันนี้ เวลาไปทำโพลอะไรมา ถ้าเป็นเสียงก็คือคนไม่ชอบ เพราะว่าเต็มไปด้วยข้าราชการบำนาญและราชการบำนาญอย่างเดียวไม่พอ เป็นข้าราชการทหารและตำรวจ เรายอมรับว่าผู้สูงอายุอายุ ๖๐ กว่าปีขึ้นไป เป็นผู้มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับวันนี้เรามี ๑๑ ล้านคน แต่คนใน ๑๑ ล้านคนนี้ ไม่มีโอกาสได้มาเป็น ส.ว. ในปัจจุบัน ภาพลักษณ์ของ ส.ว. ก็เลยดู ในสายตาประชาชน ผมก็อยากให้ทำวิจัยนะครับ และเราก็อยากประเมินผลว่า ส.ว ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ มาถึงปัจจุบันนี้มีคุณค่ากับประชาชนแค่ไหน ตัวผมเองนี้ผมยังสนับสนุนไปเรื่อง มีสภาเดียว แล้วก็ให้มีสมาชิก ๒ ประเภทนะครับ ซึ่งผมก็ศึกษามาระดับหนึ่ง ประเทศไทยส่วนใหญ่มีสภาเดียว แต่ประเด็นนี้ผมคิดว่า

---

[๘๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๘๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ถ้าหยิบมาแบบที่ท่านนิกรพูดนี้ก็มีประโยชน์นะครับ เพราะวันนี้อำนาจของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มีนิดเดียวจริง ๆ คืออำนาจ ของประชาชนก็คือเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ส. ของตัวเองแทบไม่มีอำนาจเลย ท่านศุภชัยนี้ ก็แทบไม่มีเลย สามารถถูกถอดถอนได้ตลอดเวลาเลย และคนที่ถอดถอน ส.ส. ของประชาชนคือองค์กรที่ไม่มีอำนาจของประชาชนเข้ามา ดังนั้นที่ผมพูดนี้อยากให้มีบันทึกไว้ น่าจะเป็นประเด็น ขอบพระคุณมากครับ”[๘๔]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผม ชัยเกษม นิติสิริ คือเรื่องนี้จริง ๆ แล้วมันเป็นปัญหาที่เถียงกันอย่างไรก็ไม่จบหรอกครับ ต้องเลือกเอาทางใดทางหนึ่งเพราะว่า มันก็ต่างมีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้นนะครับ แต่ว่าถ้าพูดถึงตามระบบจริง ๆ ผมก็ยังเห็นด้วยกับท่านพงศ์เทพว่า ตามหลักการแล้ว ประเทศเรานี้สองสภา แต่เราก็มีความจำเป็นที่จะต้องหาคนที่มาทำหน้าที่บางอย่าง เช่น ในเรื่องขององค์กรอิสระในการแต่งตั้งถอดถอนอะไรทั้งหลาย ที่เวลานี้เราใช้วุฒิสภาอยู่ ในเรื่องการกลั่นกรอง ความจริงก็มีความสำคัญครับ เพราะก็ยอมรับว่าสภาเรากฎหมายยังมีปัญหาแบบที่ท่านนิกรได้ว่า แต่ว่าในเมื่อเวลานี้เรากำลังจะพัฒนาปรับปรุงสภาของเราเองเพื่อให้การออกกฎหมายมีคุณภาพมากขึ้น ถ้าทำไปพร้อม ๆ กันและทำได้ดีนะครับ มันก็สามารถจะไปได้หรือถ้าไม่ดีจะพึ่งพากฤษฎีกาเขาไปพลางก่อนมันก็ไปได้ เพราะเวลานี้มันก็ออกโดยลักษณะที่ให้กฤษฎีกานั่นละเป็นผู้ดูแล ในการใช้วุฒิสภาจะเห็นว่าบทบาทของวุฒิสภาในการที่จะไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กฎหมายอะไรที่เสนอจากสภาผู้แทนราษฎรไปที่ผ่านมาก็ไม่ได้มีบทบาทอะไรมากมาย เพราะฉะนั้น ก็คงต้องชั่งน้ำหนักดูว่าข้อดีข้อเสียในที่สุดเราจะเอาอย่างไร แต่ว่าถ้าสมมุติว่าเราจะมี สภาเดียว บทบาทที่ควรจะให้ในเรื่องของการดูแลเรื่ององค์กรอิสระหรือพวกนั้นก็อาจจะใช้หน่วยงานที่เรามีอยู่ในปัจจุบัน คือถ้าเราไว้ใจหน่วยงานองค์กรอิสระซึ่งแม้บางคนอาจจะว่ายังไว้ใจไม่ค่อยได้เท่าไร แต่มันก็เหมือนกันทั้งนั้นท่านจะเอามาจากทางไหนมันก็ไว้ใจไม่ได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ ดังนั้นเช่น ถ้าสมมุติว่าจะทำการแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ท่านก็อาจจะเอาประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด เอาอัยการสูงสุด หรือจะเอาองค์กรอิสระ ประธานองค์กรอิสระบางคนบางหน่วยเข้าไป อันนี้ก็แล้วแต่จะดูกัน ก็สามารถจะทำได้ และถ้าทำอย่างนี้ที่แน่ ๆ ก็คือว่าทุ่นเงินของรัฐบาลไปปีละมากมายในการที่จะมีสภาที่ ๒ แต่ว่าถ้าสมมุติไม่ทำอย่างนั้นแล้วเราจำเป็นจะต้องมี ๒ สภา ถ้ามติบอกว่ามี ๒ สภาจริง ๆ ผมก็เห็นว่าอย่างไรสภาที่ ๒ ต้องมาจากประชาชนเพราะว่าถ้าเป็นอยู่ไม่ใช่มาจากประชาชนนี่มันไม่รู้จะมีคำอธิบายอย่างไรได้ และถ้ามาจากประชาชนที่จริงแล้วที่ผมไม่เห็นด้วยเท่าไรกับการมี ๒ สภาก็คือว่าแม้จะมาจากประชาชน แต่จริง ๆ แล้วในที่สุดก็หนีไม่พ้นนักการเมืองหรอกครับ แล้วก็หนีไม่พ้นพรรคการเมืองที่จะมาเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แม้จะมีการเลือกตั้งอย่างที่ท่านนิกรต้องการว่ามาจาก ท่านเรียกว่าอะไร กลุ่มอาชีพ ในที่สุดเวลาที่จะได้มา พรรคการเมืองก็จะเป็นคนอยู่เบื้องหลังทุกครั้ง เพราะว่าในที่สุดผลประโยชน์ในการที่จะได้อำนาจที่แท้จริงทั้ง ๒ สภาก็คือนักการเมืองนั่นเอง เพราะฉะนั้นก็ต้องเลือก Choice กับชั่งน้ำหนักก็แล้วกัน แต่ผมชั่งแล้ว ผมขอเป็นสภาเดียวเป็นเบื้องต้นก่อนครับ”[๘๕]

---

[๘๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

[๘๕] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานผมขออนุญาตเสนอความเห็นเป็น ๒ ส่วนเช่นกัน เห็นกับท่านทวี คือรัฐธรรมนูญในช่วงหลังของเรา โดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับสภาเดียวหรือ ๒ สภาถ้าดูการสร้างรัฐสภาก็ดูเหมือนว่าเราจะให้มี ๒ สภา เพราะว่าที่เรากำลังนั่งที่ทำการสภาสูงไปแล้ว อันนี้ประเด็นถ้าจะมี ๒ สภาเราก็ได้ผ่านการทดลองมาทั้ง ๓ ระบบแล้ว ระบบแรกก็คือการเลือก ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ก็คือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ระบบที่ ๒ ก็คือเลือกครึ่งหนึ่ง ตั้งครึ่งหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ระบบสุดท้ายวันนี้ก็คือตั้งกัน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์เลย ถ้าคิดว่าจะมี ๒ สภาก็ลองไป ถามประชาชนดูว่าแบบไหนที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสม แต่ถ้าตามความเห็นของผม ผมเห็นด้วยกับ คุณทวีว่าประเทศไทยมันเหมาะที่จะมีสภาเดียว เพราะเราเป็นราชอาณาจักรไม่ได้เป็น State เหมือนกับในหลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบบ ๒ สภา ส่วนที่ ๒ ท่านประธาน ผมขออนุญาตแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับในเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ หลักการ หลักการของการเลือกตั้ง ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจง่ายที่สุด แล้วก็ตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด เราจะเห็นว่า การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนมีความเข้าใจยากไม่รู้เลือกใครแล้ว จะได้ใครก็เห็นแบบนี้อยู่ สร้างความสับสน อย่างที่ ๒ ก็คือไม่สนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ตรงนี้ก็เป็นเรื่อง เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งที่มันจะเป็นอย่างนั้น ผมเห็นด้วยเรื่องบัตรเลือกตั้งมันควรจะ มี ๒ ใบ เพราะประชาชนเข้าใจง่าย แล้วมันก็จะนำมาซึ่งการนับคะแนนที่มันไม่มีอะไรสลับซับซ้อนได้ แค่ไหนก็เท่านั้นประชาชนช่วยกันคำนวณได้ ไม่ต้องไปใช้สูตรที่มันพิสดารเหมือนอย่างที่กำลังเป็นอยู่ ส่วนอีกเรื่องหนึ่งที่เราต้องพิจารณาก็คือเรื่องของสัดส่วนระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแบบเลือกตั้งกับ แบบบัญชีรายชื่อก็ดูเหมือนว่าเราจะยอมรับว่าประเทศไทยก็ควรจะมีผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ระบบ โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ สัดส่วนจะเป็น ๔๐๐ กับ ๑๐๐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะเป็น ๓๗๕ กับ ๑๒๕ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ ๓๕๐ กับ ๑๕๐ ซึ่งในความเห็นของผม ผมคิดว่าสัดส่วน ๔๐๐ กับ ๑๐๐ ดูจะเป็นสัดส่วนที่มีความเหมาะสม เพราะเราให้เกียรติกับประชาชนที่เขาเลือกตั้งโดยตรงกับผู้แทนราษฎรในพื้นที่แล้วก็การแบ่งมันค่อนข้างจะลงตัว ตรงนี้ก็ลองฟังประชาชนดู เพราะของเรามันทดลองมาทั้ง ๓ ระบบแล้ว และก็ส่วนบัตรเลือกตั้งก็ได้แสดงความเห็นแล้วก็ทำแบบปี ๒๕๔๐ หรือ ปี ๒๕๕๐ ที่ประชาชนเขาจะมีความเข้าใจง่าย นอกจากนี้ผมเห็นด้วยคือการสร้างพรรคการเมืองระบบการเมืองมันต้องทำให้ระบบที่เราเข้าไปเกี่ยวข้องในทุกระบบมันมีความเข้มแข็ง แล้วเราสร้าง กลไกตรวจสอบคู่ขนานกันไปมันเป็นเรื่องที่ถูกต้องไม่ใช่ว่าไปออกแบบเพื่อให้การเมืองมันอ่อนแอ แล้วมันแข็งเกินไปแล้วเป็นอย่างนั้นปัญหาการเมืองเข้มแข็งมันไม่ได้ตรวจสอบไม่ได้ ผมเห็นด้วยว่า ต้องทำให้การเมืองมีความเข้มแข็ง แล้วมันจะมาซึ่งรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง เพราะในสังคมไทยเวลา การเมืองอ่อนแอ สถาบันที่มันขึ้นมาเข้มแข็ง อันตรายมากคือกองทัพมันขึ้นมาแข็งแทนที่ แล้วมันหาสมดุลไม่ได้ ขอบพระคุณครับ”[๘๖]

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ส่วนที่ ๒ ผมคิดว่าจากการฟังดูที่เพื่อนสมาชิก ได้อภิปรายมาเบื้องต้นก็ดี หรือแม้แต่พูดคุยกันก็ดี เราพบว่าความเป็นจริงว่าการส่งมอบอำนาจและการจัดระบบอำนาจโดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ค่อนข้างจะมีปัญหา ความจริง ผมได้พูดถึงอาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ ได้เขียนไว้เอาไว้เมื่อปี ๒๔๙๒ ว่าในท้ายที่สุดเขาก็ยังมาถกเถียงกันอยู่ถึงวันนี้ ๗๐ ปีว่าเราจะเลือกตั้งแบบไหน อย่างไร แต่ผมเองในฐานะ เคยผ่านระบบแบบเขต

---

[๘๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เรียงเบอร์ เขตละคน บัญชีรายชื่อ แล้วมาถึงขณะนี้มาเป็น ระบบสัดส่วน ผมคิดว่าระบบนี้เป็นระบบที่มีปัญหาอยู่เห็นได้ชัดเจน เช่นในท้ายที่สุดเรา ก็มีระบบที่เป็นรัฐบาลที่มีพรรคร่วมผสมถึง ๑๙ พรรค เป็นระบบที่วันนี้เวลาจะคิดสัดส่วน ของจำนวนผู้แทนราษฎรก็มีปัญหากันอยู่แล้วก็ถกเถียงกัน แล้วก็เป็นระบบที่ทำให้ การซื้อเสียง พูดอย่างตรงไปตรงมาว่ามีมากขึ้นด้วยซ้ำไป เพราะว่าทุกพรรคทุกคะแนนมีความหมาย เพราะฉะนั้นก็ทำให้การแข่งขันค่อนข้างจะรุนแรง เพราะฉะนั้นการส่งมอบอำนาจในส่วนนี้ผมคิดว่าเป็นประเด็นที่ทุกพรรคการเมืองก็เห็นตรงกันว่าเราควรที่จะจัดระบบให้เกิดดุลยภาพในทางการเมืองโดยเร็วที่สุดก็คือโดย การแก้ไขกฎหมาย รัฐธรรมนูญนั่นเอง”[๘๗]

“ท่านประธานครับ ผม ชินวรณ์ บุณยเกียรติ พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะกรรมาธิการนะครับ ตามจริงต่อประเด็นนี้ผมได้อภิปราย แสดงความคิดเห็นไว้ในชั้นวาระที่ ๑ อยู่แล้วนะครับ แล้วก็ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นประเด็น สำคัญและเป็นประเด็นหลักที่ได้พูดถึงปัญหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ส่งผลต่อ ระบบการเลือกตั้งในช่วงที่ผ่านมา และเราก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบเลือกตั้งที่ถูกเรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนนี่มันก็ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง และหลังสุดก็ต่อการคำนวณ ส.ส. แต่ละพรรค ซึ่งก็ทำให้ความรู้สึกของประชาชน ต่อระบบนี้ เหมือนกับว่ามีความสับสนอ่อนแอแล้วก็นำไปสู่รัฐบาลที่อ่อนแอด้วย เราต้องยอมรับความเป็นจริงว่าระบบนี้ก็นำไปสู่รัฐบาลผสมที่มีถึง ๑๙ พรรคนะครับ เพราะฉะนั้นผมอยากจะแสดงความเห็นผมเพิ่มเติมสั้น ๆ เท่านั้นเองว่าผมคิดว่าเราศึกษา เรื่องนี้กันมาหลายยุคหลายสมัยนะครับ ว่าเราจะจัดระบบการส่งมอบอำนาจจากประชาชน มาให้ผู้แทนอย่างไรที่จะเหมาะสมกับประเทศไทย แล้วเกิดดุลยภาพในทางการเมืองที่ดีที่สุด พวกผมก็เคยผ่านระบบแบบเรียงเบอร์แบบรวมเบอร์แบบแบ่งเขตละคน และต่อมาก็ แบ่งเขตละคนและมีระบบบัญชีรายชื่อพรรค และหลังสุดนี้ก็คือระบบสัดส่วนผสม เราก็ต้องยอมรับความเป็นจริงครับว่าที่ได้พูดคุยกับนักการเมืองส่วนใหญ่ก็พบว่าระบบ สัดส่วนผสมนี้ในทางทฤษฎีก็มีคนพูดกันเยอะว่าในปัจจุบันนี้ก็ไม่ได้มีการใช้กันในประเทศ อื่น ๆ แล้ว แต่ว่าประเทศไทยเรานำมาใช้เพราะผู้ร่างก็อาจจะคิดเอาเองว่าในยุคหนึ่งเรา ต้องการที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและในท้ายที่สุดก็เกิดปัญหา และต่อมาทำอย่างไรที่จะให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งก็เกิดความล้มเหลวตามที่เราได้เห็นกัน เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจุดเริ่มต้นของระบบสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนตัวผม ผมคิดว่าอยากจะให้มีการเปลี่ยนกลับไป เพื่อตอบโจทย์ในการเลือกตั้งที่ให้พี่น้องประชาชนสามารถที่จะเลือกตัวแทนของเขาในแต่ละเขต เขตละคน ได้ อย่างตรงไปตรงมาแล้วก็เต็มที่ ในขณะเดียวกันเมื่อสังคมเรายังมีทางออกว่าต้องการที่จะให้มีตัวแทนของพี่น้องประชาชนที่มีความรู้ ที่มีความประสงค์ที่ต้องการจะไปเลือกตั้งในเขตพื้นที่ ก็กลับไปสู่ระบบบัญชีรายชื่อ ผมคิดว่าระบบนี้ยังเป็นระบบที่เมื่อเปรียบเทียบกับหลายระบบที่ผ่านมาก็เป็นการเลือกตั้ง ที่เรียกว่าสร้างดุลยภาพในทางการเมืองแล้วก็ทำให้ผู้เลือกตั้งมีความเข้มข้นมากในการที่จะตัดสินใจ ในการเลือกตั้งระหว่างเลือกคนกับเลือกพรรค เพราะฉะนั้นก็ในระบบเลือกตั้งเบื้องต้นผมก็อยากแสดง ความคิดเห็นในส่วนนี้ไว้ครับ แล้วเมื่อเปลี่ยนระบบก็จะถูกโยงไปถึงเรื่องต่าง ๆ ที่ท่านประธานได้พูดถึง ก็คือทั้งเรื่องการเลือกตั้ง เรื่องบัตรเลือกตั้ง เรื่องคิดคำนวณสัดส่วนก็จะตามมาทั้งระบบหมดเลย ผมจึงอยากจะขอความเห็นร่วมในประเด็นนี้ว่าก็จะเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายคาดหวังว่าจะนำไปสู่ที่จะแก้ไขได้จริง เพราะทุกคนประสบปัญหาในทางการเมืองเหมือนกันแล้วก็เข้าใจว่าในระบบสัดส่วนผสมนี้ถ้าหากว่าปล่อยให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งที่ ๒ ผมคิดว่าเราจะเห็นพรรคการเมืองเป็น ๑๐๐ พรรคเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ผมเดี๋ยวนี้มีการเตรียมการของแม้แต่กลุ่มทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

[๘๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ก็เตรียมการที่จะจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองถามว่าผิดหรือถูกอันนี้มันไม่ใช่เรื่องผิดหรือถูก ผมว่าเป็นเรื่องดุลยภาพในการทางการเมืองที่ผมอยากแสดงความคิดเห็นไว้เป็นเรื่องแรกก่อนครับ”[๘๘]

นายวิเชียร ชวลิต รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า

“ผม วิเชียร ชวลิต กรรมาธิการ ขออนุญาตเรียน ๒ ส่วน ส่วนแรกในแง่หลักการต้องเรียนว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ต้องถือว่าเป็นกฎหมายที่แก้ยาก ที่ไหนในโลกก็เป็นกฎหมายที่แก้ยากทั้งนั้น เราคงจะมีหลักการไปไม่พ้น เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญไทยเราก็เลยไม่แก้เราก็เลยเลิกยกร่างใหม่สารพัดฉบับจนเรากำลัง ทำสถิติ เป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เยอะที่สุดก็เป็นได้ แล้วก็เป็นผลพวงอีกอย่างหนึ่งที่ผมอยากจะเรียนก็คือว่าทำให้เราเคยคิดว่าฉบับที่เราใช้อยู่ตรงไหนที่เป็นปัญหา และ เราจะปรับแก้อะไรให้มันสอดคล้องกับเศรษฐกิจที่มันขับเคลื่อนประเทศต่อไป ประเด็นนี้ ผมอยากจะเรียนว่าในที่สุดเราก็เลยยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง แล้วก็ดำเนินการ แล้วเราก็ดีใจว่าเรามีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ซึ่งเราก็อ้างอิงและก็พูดถึงกันบ่อยครั้ง แต่สิ่งหนึ่ง ผมอยากจะเรียนในความรู้สึกว่าปมสัมผัสเหตุการณ์ตอนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ประกาศ แล้วก็ผลลัพธ์จากการที่เรามีปัญหามาก่อนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เราก็เลยมามี ๒๕๔๐ สิ่งที่เราเกิดขึ้นแล้วก็ทำให้เป็นวิกฤติการครั้งแล้วครั้งเล่า เรามีองค์กรอิสระเกิดขึ้น จำนวนมาก เราลดอำนาจของรัฐสภาคือผู้แทนของปวงชนเกือบทั้งหมด สภามีอำนาจหน้าที่ เพียงออกกฎหมายนิติบัญญัติอย่างเดียว แต่ว่าในที่สุดเราก็หาองค์อิสระที่เป็นอิสระจริง ๆ ตามหลักคิดก็หาไม่ได้ และอีกส่วนหนึ่งเมื่อสภาถูกลดอำนาจ แต่เราก็อยากให้นายกรัฐมนตรี มาจากสภา ซึ่งจริง ๆ ระบบรัฐสภาที่นายกรัฐมนตรีมาจากสภาก็คือระบบรัฐสภาจริง ๆ ที่ไม่ใช่นายกมาจากการเลือกตั้ง พอเรามี ๒ อย่างขัดแย้งกันผลลัพธ์มันก็จะเกิดความขัดแย้ง อยู่ตลอดไป เราก็เริ่มตัดอำนาจของสภาลง จนในที่สุดเวลานี้เราก็สงสัย โดยเฉพาะในรอบนี้ เราก็สงสัยว่าสมาชิกสภาที่รับเลือกจากประชาชนมาแม้แต่จะบอกว่าชาวบ้านมีปัญหาก็ยัง บอกไม่ได้เพราะว่ากลัวว่าจะผิดกฎหมายไปก้าวล่วงไปทำในสิ่งผิดกฎหมาย เราจะทำอะไร ก็เกือบจะทำไม่ได้ งบประมาณเพิ่งพิจารณาผ่านไป ตอนในกรรมาธิการเราก็โดนมาตรา ๑๔๔ Lock คอเราว่าทำการแปรญัตติไม่ได้ จะพูดก็ต้องคอยบอกพวกเราทุกคนว่า อย่าพูด อย่าเสนอเดี๋ยวจะผิดกฎหมาย อะไรประมาณนี้ นี่คือสิ่งที่เกิดขึ้น ผมก็เรียนว่า ประเด็นนี้อยากจะให้เราคิดกันแล้วก็ทบทวนกัน ปกติกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น ปรัชญาทางการปกครองประเทศมีภูมิหลัง มีที่มา มีเป้าหมาย แต่ของเราไม่มี เราคิดแล้วก็ยกขึ้นมาแล้วก็ทำไป แล้วมีปัญหาเราก็รื้อทิ้ง แล้วก็ทำใหม่ นี่คือสิ่งที่อยากจะเรียนถึงความรู้สึกถ้าเราจะทำให้มันเป็นหลักการก็คือปรัชญาการปกครองของเราอยู่ตรงไหน ปัญหาเรามีอะไรแล้วเราแก้ทำให้สภามีอำนาจอย่างแท้จริง นี่คือหลักการประการหนึ่ง”[๘๙]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ผมขออนุญาตใช้เอกสารประกอบด้วยที่ทำมาใช้ขึ้นเอกสารก่อนครับ ก่อนที่จะขึ้นเอกสารก็เกริ่นให้ฟังนิดหนึ่งก่อนว่าเวลาที่เรามองเกี่ยวกับการทำงานของเรานี่เราคงมอง ๒ ส่วน ส่วนที่ ๑ ปัญหาการแก้ ส่วนที่ ๒ ปัญหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เหมือนกันไก่กับไข่ว่าถ้าจำเป็นจะต้องแก้มันก็ต้องรู้ก่อนว่าจะแก้อะไร และเป็นปัญหาเป็นความเดือดร้อนที่จำเป็นต้องแก้จริงหรือไม่ เท่ากับปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเล็ก เป็นปัญหาซึ่งไม่ได้สำคัญมันก็ไม่ได้แปลว่าต้องไปแก้ที่การแก้ เพราะฉะนั้นการเริ่มต้นในการบอกปัญหาของตัวรัฐธรรมนูญจึงเป็นหัวใจที่สำคัญ ทีนี้ปัญหาต่าง ๆ มีเยอะมีมากมาย แล้วแต่แต่ละมุม แล้วแต่คนละคนจะมองไป สิ่งสำคัญคือการ

---

[๘๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๘๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

จัด Priority หรือการจัดปัญหาจำเป็นเร่งด่วนที่จะเป็นจะต้องมีการแก้ไขก่อน คำว่า Priority ดังกล่าวก็คือหมายความว่ามันต้องแก้ ณ ปัจจุบัน เพราะว่าถ้าหากว่าไม่แก้ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่าการเลือกตั้งครั้งใหม่หรือสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตไม่มีหลักประกันอะไรว่าสิ่งที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้จะมีการแก้ไขหมดไป ดังนั้นก็เป็นเรื่องของการที่ผมใช้คำว่า มาตรา ๒๕๖ ถ้าอยากจะแก้ก็แก้ไป แต่ในส่วนที่เป็นปมปัญหาในส่วนของ Content เนื้อหารัฐธรรมนูญซึ่งทุกคนเห็นร่วมตรงกัน และถือว่าเป็นสำคัญเร่งด่วนก็ควรจะต้องจับในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย ผมพยายามที่จะเลือกเอาประเด็นที่ผมเห็นอาจจะไม่ครบถ้วนทั้งหมด ยกตัวอย่าง เรื่องของบัตรใบเดียวคะแนนไม่ตกน้ำ อันนี้ทุกคนก็เห็นตรงกันว่ามันเป็นการบังคับให้ประชาชนเลือก แล้วก็ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างเขตกับบัญชีรายชื่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ผู้สมัครบัญชีรายชื่อก็ภาวนาให้ ส.ส. เขตแพ้ พอแพ้เมื่อไรเก็บคะแนนเข้ากระเป๋าบัญชีรายชื่อ อย่างนี้เป็นต้น เป็นการออกแบบที่ประหลาด แล้วก็เวลาที่ประชาชนจะเลือกขณะนี้เป็นการเลือกโดยที่ไม่ได้มองตัว ส.ส. เขตแล้ว จะมองว่าใครเป็นนายก ใครเป็นรัฐบาล เพราะฉะนั้นมันก็จะกลายเป็นเรื่องของการที่ว่าไม่สามารถได้ ส.ส. ที่สามารถเข้าถึงหรือดูแลประชาชนได้อย่างแท้จริง[๙๐]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการ ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับว่าในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ต้องมาดูว่ากลไกที่สร้างขึ้นมาแล้วมันส่งผลลัพธ์อะไร เมื่อสักครู่ทางท่านกฤชซึ่งได้เอารายงานของ กกต. ที่ให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำวิจัยมันส่งผลลัพธ์ที่สับสนวุ่นวายแล้วก็ตรง ๆ กันหลายท่านก็คือระบบเลือกตั้งมันต้องเข้าใจง่าย แล้วก็ผลที่มันออกมาก็ต้องแปลความได้ง่าย ผมอยากเรียนอย่างนี้เบื้องต้นก่อนได้ไหมครับว่า เดิมทีเดียวเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเรามีสภาเดียว ก็คือสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่สมาชิกมี ๒ ประเภทคือแต่งตั้งครึ่งหนึ่ง แล้วก็เลือกตั้งครึ่งหนึ่ง พวกแต่งตั้งถ้าประชาชนสอบ ป. ๔ ได้ครึ่งประเทศก็จะหมดไป แต่ภายในไม่เกิน ๑๐ ปีต่อมาก็มีการขยายตอนช่วงสงครามโลกเป็น ๒๐ ปี ก็ว่ากันไป เรามีเริ่ม ๒ สภาครั้งแรกคือรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บอกว่า สภาที่ ๒ ซึ่งเรียกว่า พฤฒสภา ก็คือจะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แล้วกฎหมายก็จะไปกำหนดแต่ยังไม่ได้กฎหมายกำหนดในบทเฉพาะกาลก็ให้ ส.ส. เป็นคนเลือกสมาชิกพฤฒสภา ต่อมาก็ถูกรัฐประหาร ในปี ๒๔๙๐ ปี ๒๔๙๐ ก็จะมี ๒ สภา ดังนั้นอยากจะเรียนว่าประเทศที่มี ๒ สภาจะมี ๒ แบบเท่านั้นคือ ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เพราะจำเป็นต้องมีตัวแทนของมลรัฐ กับตัวแทนของประชาชนทั้งหมด แบบที่ ๒ คือพวกที่มีประวัติศาสตร์เคยมีสภาของกษัตริย์มาก่อนก็อยากจะดำรงไว้อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศฝรั่งเศสเองก็คิดไปคิดมาสุดท้ายก็มีสภาสูง แต่เมื่อมีสภาอีกแห่งหนึ่งแล้วเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยสภาที่ ๒ เขาจึงให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ถ้าเลือกตั้งโดยตรงแบบสภาผู้แทนราษฎรมันจะซ้ำซ้อน เขาก็ให้เลือกตั้งทางอ้อม ผมไม่ลงรายละเอียด กลุ่มประเทศบางประเทศ เช่น กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ก็เถียงกันมาจะมีสภาเดียวหรือ ๒ สภาสุดท้ายปี ๑๙๖๐ กว่า ๆ มีสภาเดียวดีกว่า อันนี้ก็เป็นประวัติศาสตร์แต่ละประเทศ ซึ่งผมอยากจะเรียนว่าไม่ใช่ประเด็นที่เราจะมาดูว่าอันไหนถูกอันไหนผิด ของเรานั้นเราก็ใช้ ๒ สภาตลอดเรื่อยมา โดยสภาที่ ๒ เป็น สภาแต่งตั้งแล้วก็ยังไม่เคยมีสภาที่เป็นวิชาชีพเลย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ จึงเป็นครั้งแรกที่สภาที่ ๒ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งนี้

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรการเลือกตั้ง เมื่อสักครู่ท่านชินวรณ์ได้พูดไปแล้ว เราได้ทดลองมาหลากหลายแบบ เลือกตั้งแบบเขตละ ๑ คนก็มี รวมเขตทั้งจังหวัดก็มี ท่านคงจำสมัยท่านพลเอก เปรม ได้ทั้ง

---

[๙๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

จังหวัดมันจะยุ่ง เพราะว่ามันกินก็กินทั้งจังหวัดไปเลยก็เลย Spread มาเป็นเขตละ ๓ คน เราก็ทดลองมาทุกอย่างหมดแล้ว พอมาปี ๒๕๔๐ เราก็เลย Spread สภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๒ ส่วนก็คือมาจากเขต เขตละ ๑ คน ก็ประมาณ ๔๐๐ คน อีก ๑๐๐ คนมาจาก Party List ก็คือเลือกพรรค ซึ่งเข้าใจว่าผู้ร่างขณะนั้นท่านพงศ์เทพก็เป็น สสร. อยู่ก็คงมองว่าถ้ามาจากเขตทั้งหมด ส่วนหนึ่งที่ผมเห็นว่าเหตุผลอันนี้ดีก็คือว่าผู้คนก็จะแบบมาจากพื้นที่แล้วก็ต้องผูกพันกับพื้นที่ คนที่ทำงานให้ระบบประเทศหรือเป็นตัวแทนของทั้งประเทศมันก็ไม่ปรากฏชัดเจน สมมุติว่าผู้แทนเขตอย่างน้อยจังหวัดไหนมี ๑ คน ก็เลือกตั้งกันไปใน ๑ คนนั้น แต่จำนวนของผู้ที่เลือกตั้งให้คนเป็น ส.ส. อาจจะ Vary ไปตั้งแต่หลักหมื่นจนหลายหมื่นบางทีก็หลักเฉียดแสนรัฐธรรมนูญหรือทั้งโลกก็ต้องมากำหนดว่าให้ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเหมือนกันไม่ว่า คะแนนจะมามากมาน้อย

ขณะเดียวกันพรรคการเมืองความจริงเราพิจารณามันสัมพันธ์กับกฎหมาย พรรคการเมืองด้วยเพราะว่ามันไปด้วยกัน ผมพูด Point ตรงนี้ก่อน พูด Point ก่อนว่าเดิมทีเดียวเรา ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่คณะราษฎร์มาก็คือเป็นกลุ่มการเมือง เป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งจะตรงกับต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศอย่างของประเทศฝรั่งเศสก็ถือว่าเป็นสมาคมประเภทหนึ่ง แต่เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ของเราสมาคมทั้งหลายมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่ได้ จนกระทั่ง จอมพล ป. ปี ๒๔๙๘ จึงมีกฎหมายพรรคการเมือง จากนั้นก็มีความเข้มข้นมีความอลหม่านจนกระทั่งทุกวันนี้พรรคการเมืองเหมือนอะไรก็ไม่รู้ คือสรุปแล้วก็คือมันยุ่งยากไปหมด ในการตั้งพรรค ในการบริหารจัดการพรรค ในการเป็นสมาชิกเลยไม่รู้ว่าใครเป็นคนคุมพรรคการเมือง คือแทนที่ประชาชนจะเป็นคนคุมพรรคการเมืองกลายเป็นเจ้าหน้าที่ กลายเป็น กกต. จนสับสน อลหม่าน เมื่อกี้ทางท่านกฤชผู้แทน กกต. กกต. ก็ปวดหัวในฐานะบริหารจัดการกลไกมัน Freeze ในขณะนี้มันก็เลยเกิดปัญหามากนะครับ

ผมเรียนต่อไปเรื่องเลือกตั้ง ในที่สุด Concept เรื่องของการ มีParty List ขึ้นมามันก็เป็นข้อดีที่ว่าจะมีสมาชิกส่วนหนึ่ง ซึ่ง Represent ทั้งประเทศขนาดที่พื้นที่สมาชิกเหล่านั้นก็ Represent พื้นที่แต่การ Represent พื้นที่หมายถึงเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่ใช่ผู้แทนของพื้นที่ ซึ่งผมว่าก็เป็น Communication ที่ดี ปัญหาที่ตามมาก็คือแล้ววิธีเลือกตั้งจะเลือกแบบไหน ผมว่าเขาทำ Simple มาก ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ก็คือคุณก็เลือก ส.ส. พื้นที่ไป Party List คุณก็เลือก Party List เป็นที่มาของบัตร ๒ ใบ แล้วเพื่อให้ Simple มากขึ้นก็คือว่าเบอร์ใช้เบอร์เดียวกันเลย คนจะได้ไม่สับสน ขณะเดียวกันก็ใช้หลักเยอรมันเหมือนกันที่ท่านกฤชว่าเยอรมันเขาคุมจำนวนเสียงขั้นต่ำคือคุณต้องไม่น้อยกว่า ๕ เปอร์เซ็นต์ จึงนำมาคำนวณ Party List ไม่อย่างนั้นแล้ว ก็จะเป็นแบบปัจจุบันก็คือเป็นแบบอนาคตคราวหน้าอาจจะมีพรรคการเมืองที่ได้ ๑ ที่นั่ง ๒ ที่นั่ง อาจจะ ๔๐-๕๐ พรรคเลยกระจัดกระจายหมดโดยอาศัยฐานจากท้องถิ่นเป็นหลัก ของ นายก อบจ. ลงมีฐานะท้องถิ่นหน่อยตั้งพรรคขึ้นมาตรงนั้นได้มาเท่าไร ๒๐,๐๐๐ ๓๐,๐๐๐ คะแนนปัญหาที่มันตามมาก็คือว่าแล้วสิ่งที่พยายามทำมาตลอดประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ท่านจะเห็นว่าก่อนหน้า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เขาเรียกร้องอะไร เรียกร้องว่านายกต้องมาจากการเลือกตั้ง คือมาจาก ส.ส. เขาเรียกร้องว่าประธานรัฐสภาต้องเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เขาเรียกร้องว่าอายุผู้เลือกตั้งต้อง ลดลงจนเหลือ ๑๘ ปี คือทำอย่างไรให้ประชาชน เมื่อบอกประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ให้ประชาชนมีบทบาท มีสัดส่วนต่าง ๆ มากขึ้น รวมตลอดถึงบทบาทไม่ใช่เป็นแค่เลือกตั้งเราถึงเพิ่มประเด็นที่ให้ผู้คนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ตรวจสอบต่าง ๆ ได้มากขึ้น ผมไม่ลงรายละเอียดตรงนั้นพอดูจากประเด็นเหล่านี้แล้ว เราจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ตอบโจทย์ของแนวคิดใหม่ แล้วก็เคลียร์ชัดเจน ปี ๒๕๕๐ ก็ใช้อันเดิม เพียงแต่ว่าจำนวน Party List อาจจะขยับขึ้น ขยับลงก็คือ เกินกว่า ๑๐๐ คน อันนี้ก็ไม่เป็นไร ก็ไปดูอีกทีว่าความเหมาะสมอยู่ตรงไหน พอมาปี ๒๕๖๐ มันก็เกิดคำถามว่าแล้วไปตอบโจทย์อะไร ซึ่งผมดูแล้วคงไม่พูดย้อนกลับอดีตมากมาย คือ มันไม่ได้ตอบโจทย์สำหรับประเทศ ตอบโจทย์สำหรับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจเลย ตอบโจทย์คนร่างซึ่งอะไรก็ไม่รู้แล้ว

เราจะเห็นว่าที่เราพูดถึงงูเห่าจนกลายเป็นเรื่องปกติไปหมดแล้ว งูเห่ามันเกิดตอนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ ซึ่งครั้งสุดท้ายแก้ไขปี ๒๕๓๘ ผมอยู่ในเหตุการณ์ทุกอย่าง แต่คงไม่ขอเล่าแล้วกันนะครับ แต่ทั้งหมดประเด็นมันก็คือว่าที่เราต่อสู้กันมาตลอดประวัติศาสตร์ที่วนไปวนมาก็คือ

๑. ทำอย่างไรให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันและเข้มแข็ง พอมีพรรคการเมืองที่อาจจะดูว่าถูกครอบงำโดยคนบางคนหรือบางกลุ่ม เราก็มองว่าไม่ได้แล้วเป็นของนาย ก นาย ข เราต้องพยายามทำอย่างไรก็ได้ให้ไม่เป็นอย่างนั้น แต่การทำนี่ไม่ใช่เลยเถิดไปถึงขนาดทำให้ระบบเลือกตั้งมันพังพินาศ ความเข้าใจของประชาชนพังพินาศ ได้รัฐบาลซึ่งมีเสียงวันนี้ขนาดนี้นะครับ สมัยก่อน ๗ พรรคเราก็ปวดหัวแล้วนี่ขนาดนี้นะครับ แล้วก็ต่อรองกันในทุก ๆ อย่าง คือการเมืองผมพูดคำว่า ต่อรอง ไม่ได้หมายแปลว่าเลวร้ายนะครับ เป็นเรื่องปกติที่ต้องพูดคุย ต้องพูดจากันในสิ่งที่มันถูกต้องสิ่งที่มันสมควรพึงดำเนินไป ดังนั้นโจทย์ของปี ๒๕๖๐ จึงไม่รู้ว่าคืออะไร สิ่งได้มาผลของมันคือรัฐบาลที่อ่อนแอ ถ้าไม่มีพลังอำนาจอย่างอื่นสนับสนุนรัฐบาลไม่มีทางอยู่ได้เลย เปิดอภิปรายมาอย่างไรก็วุ่นแล้วมันก็จะกลายเป็นส่งเสริมให้มีการเรียกว่าสลับไปสลับมาได้ง่ายมากนะครับ ตรงนี้ที่มันค่อนข้างจะต้องแก้ไข

๒. ก็คือว่าแม้แต่อย่างเช่นการควบรวมพรรค รัฐธรรมนูญก็ห้ามไว้ว่าในระหว่างสมัยที่ ส.ส. ยังมีวาระห้ามควบรวมพรรคโดยเด็ดขาด ผมก็ไม่เข้าใจว่าเพื่ออะไรมันก็เลยกลายเป็นเรื่องประหลาดว่าแล้วถ้าเขาจะควบรวมก็เป็นเรื่องของเขา ความเห็นผมนะครับมันก็เป็นอย่างนั้นไป ถ้าอย่างนี้ไม่ได้มันก็จะเกิดแปลกไปอีกแบบหนึ่ง สรุปแล้วก็คือว่ามันเขียนโดยฝืนธรรมชาติหลากหลายมากมาย สุดท้ายมันเป็นไปไม่ได้เป็นไปไม่ได้ก็ต้องหลับหูหลับตาบ้างหรือต้องตีความให้มัน พิลึกกึกกือไปหมด เพราะฉะนั้นระบบกฎหมาย ระบบนิติธรรมที่เราเขียนด้วยรัฐธรรมนูญ ตั้งหลายจุด มันก็เลยกลายเป็นว่าแล้วแต่ฉันจะตีความเพื่อให้มันพ้น ๆ ไปอย่างนี้เป็นต้น ผมคิดว่าตรงนี้ที่เราต้องแก้กลับไป อยากจะเรียนสั้น ๆ ว่าเมื่อสักครู่ทาง กกต. ที่ได้พูด นี่ผมว่าเป็นข้อมูลที่ดีมาก ก็คือว่าทั้งประชาชนก็สับสน คนบริหารจัดการเองก็ปวดหัว คนคุม หน่วยเลือกตั้งก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ก็วุ่นวายไปหมดคือไม่ได้คิดว่าเป็นอย่างไร ดังนั้นระบบ ที่เราทำมาอันนี้คนที่ทำอันนี้อาจจะต้องการผลลัพธ์ก็คืออยากเห็นรัฐบาลที่ไม่ใช่พรรคเดียว หลายๆ พรรค แต่ไม่คิดว่ามันจะมากมายวุ่นวายขนาดนี้

๓. ก็คือว่าดีว่าบทเฉพาะกาลบอกว่า เอา ส.ว. มาโหวตนายกด้วยนะ ถ้าปล่อยให้ส.ส. โหวตกันเองนี่นะครับ แล้วเสียงมันก้ำกึ่งคงจะวุ่นวายกันไปหมดโน่นย้ายไปนี่ นี่ย้ายไปทางนั้นต้องต่อรองกันตายเลย ถามว่านี่คือเป้าหมายที่เราต้องการไหม ผมว่ามันไม่ใช่เลยนะครับ แม้แต่การที่แรก ๆ ก็ผู้ใหญ่หลายท่าน ในนี้อยู่ในพรรคการเมืองก็มีปัญหาสมัยก่อนไม่พอใจก็ท้าก็ไล่ผมออกสิผมก็ไปอยู่พรรคใหม่เลย ก็มีการเขียนให้กฎหมายพรรคการเมืองมีเรื่องวินัยมีอะไรต่าง ๆ มากขึ้น เราก็ห่วงว่าเดี๋ยวคนที่ควบคุมพรรคก็จะใช้ตรงนี้บางคนก็บอกให้เซ็นใบลาออกไว้ก่อนต่าง ๆ นานา ก็จริงบ้าง เท็จบ้างก็ว่ากันไปนี่นะครับ ซึ่งมันก็เป็นไปตามกลไกต่าง ๆ

แต่ถามว่าแม้มันมีอย่างนั้น วิธีแก้ต้องแก้แบบที่เราทำอย่างนี้หรือ เลยส่งผลประหลาดไปทั้งระบบ มันก็ต้องแก้ตรงที่มัน ควรจะเป็นปัญหา ซึ่งเราก็มาแก้ว่าต่อไปนี้ ส.ส. นี่สามารถที่ไม่ต้องฟังมติพรรคได้นะ ถ้าเห็นว่ามันเป็นเรื่องที่พรรคสั่งให้ทำในสิ่งที่ไม่ถูกไม่ควรนะครับ จริง ๆ แล้วนี่ถ้าท่านไปดู นะครับ ระบบวินัยในยุโรปอย่างยกตัวอย่างในอังกฤษไม่ได้มีอะไรบังคับเลยนะ แต่มันบังคับโดยประชาชนว่าถ้าคุณทำอย่างนี้คุณไปไม่ได้ ในอเมริกาท่านจะเห็นนะครับว่าระบบวินัยไม่เข้มงวด แต่อาจจะเป็นระบบประธานาธิบดีก็ได้ ดังนั้นท่านเคยเห็นว่ากรณีบางที ส.ส. ทางใต้คนละพรรคกันแต่โหวตไปในทางเดียวกันหมด เพราะมันเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของประชาชนทางใต้ทั้งหมดหรือทางเหนือก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นผมว่าตรงนี้เราไม่อดทนพอให้มันพัฒนาของมันไปจนถึงจุดที่ประชาชนเขาเข้าใจ แล้วผมเชื่อวันนี้ประชาชนเขาเข้าใจ มีทั้ง Social มีทุกอย่างที่เขาจะหาข้อมูลได้ ผมยังคิดว่าในที่สุดแล้วอันนี้มันต้องแก้ไข แล้วจะใช้ฐานปี ๒๕๔๐ ไม่ได้เลวร้ายนะครับ คือใช้บัตร ๒ ใบ จำนวน ส.ส. จะ ๓๗๕ จะ ๔๐๐ กับ ส.ส. พื้นที่กับ ส.ส. Party-list สัก ๑๐๐ หรือ ๑๒๕ ผมว่าไม่เป็นไร

ทำระบบเลือกตั้งให้เรียบง่ายเข้าใจง่าย ง่ายต่อประชาชน ง่ายต่อผู้บริหารจัดการ และง่ายต่อแม้แต่คน ที่ไปคุมไปดูแลต่าง ๆ ผมเชื่อว่าถ้าทำอย่างนี้มันเวิร์ค

สภาผมก็เห็นว่าควรมี ๒ สภา เอาว่าถ้าพูดแบบสุด ๆ ถ้ายังกังวลอย่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ว่าไปแล้วก็คือมาจากเลือกตั้งเสียครึ่งหนึ่งผมว่าเอาทุกจังหวัดส่วนที่เหลือนี่นะครับ ก็จะเป็นวิชาชีพบ้างอะไรบ้าง แต่การคัดสรรวิชาชีพนี่มันต้องเป๊ะนะไม่ใช่ไปกลายเป็น Lobby ง่ายกว่าไปลงเลือกตั้ง อย่างนี้ผมว่าถ้าเราเห็นปัญหา สมมุติเราเห็นว่าต้องเป็นวิชาชีพก็ต้องวางมาตรการกลไกที่ควบคุมไม่ให้มีการฮั้วกันในกลุ่มวิชาชีพหรือข้ามวิชาชีพต้องไปแก้ตรงนั้นแทน ก็อยากจะฝากสิ่งเหล่านี้ไว้ครับ”[๙๑]

“คือในหมวด ๗ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ใช้กับสภาทั้ง ๒ เขียนมานี่เพื่อจะลดอำนาจสภาทั้งนั้นเลยเขียนเพื่อตอบโจทย์ข้าราชการกับให้องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญเป็นใหญ่ตามรัฐธรรมนูญนี้ คิดว่าหลายท่านได้พูดมาแล้วก็ตรงกันคือมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่เป็นปัญหามาตรา ๑๓๐ เป็นปัญหามาตรา ๑๓๒ เป็นปัญหามาตรา ๑๔๒ เป็นปัญหามาตรา ๑๔๔ เป็นปัญหา นี่ที่พูด ๆ กันมานะครับ ซึ่งปกติเขาจะไม่เคยทำกันแบบนี้ แต่อันนี้จะเขียนอย่างนี้สุดท้ายไม่ว่าใครมาเป็นรัฐบาลก็บริหารประเทศไม่ได้ ท่านประธานก็พูดแล้วว่าเรื่องของงบประมาณนั้นเป็นเรื่องตลกที่สุด ทุกคนกลายเป็นกลัวกันหมดไม่ว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ไปพูดจาแปรญัตติที่ถูกต้องควรจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ถ้าเงินไปตกกับใครก็กลายเป็นปัญหาไปหมด ผมคิดว่าอยากให้เราไปโฟกัส ๔-๕ มาตราที่ผมเรียน แล้วทำอย่างไรที่เราจะทำให้เห็นได้ว่าสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจ เป็นองค์กรที่สามารถใช้ตรวจสอบองค์กรต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับที่ถูกเขาตรวจสอบ นี่คือการถ่วงดุลที่ถูกต้อง เราตรวจสอบในบริบทแบบสภานี่คือหลักการ ศาลก็ตรวจสอบในบริบทแบบศาล แต่ศาลทำงานของศาลแล้วไม่ถูกต้อง สภาก็ตรวจสอบในบริบทของสภาได้ ตรงนี้เดี๋ยวผมจะช่วยเติมมาให้ว่ากระบวนการตรวจสอบของสภานั้นน่าจะมีอะไรได้บ้างนอกจากที่เราเห็น ๆ กันอยู่ขอบพระคุณครับ”[๙๒]

“ความจริงมันจะมีมากมายอีกหลายประเด็น ผมขอสั้น ๆ เท่านั้นเอง อย่างยกตัวอย่างเช่นระบบเลือกตั้งอย่างนี้ พวกเราหลายคนก็ยังปวดหัวหน่อย เพราะว่ามันค่อนข้างจะ ผมไม่ต้องอธิบายรายละเอียดนะเราทราบดีอยู่แล้ว หรือแม้แต่การทำงานของรัฐบาลไม่ต้องพูดถึงเมื่อสักครู่ท่านนิกรพูดถึงเรื่องงบประมาณเรื่องอะไรต่าง ๆ ซึ่งเอาละมันออกแบบอะไรมาแบบไหนก็ไม่รู้ละ แต่ที่แน่ ๆ ก็คือเราอยากเห็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้รัฐบาลไม่ว่ามาจากไหนต้องเป็นรัฐบาลผสมจำนวนมากมายอ่อนแอ หรืออยากให้เขาเข้มแข็ง แต่รัฐบาลที่เข้มแข็งได้ไม่ใช่เพราะประเด็นเรื่องของการมีเสียงในสภานะครับ มันเป็นเรื่องอาศัยอย่างอื่นเข้ามาเสริม ซึ่งถ้าเกิดมันไม่มีระบบแบบนี้มันอยู่ไม่ได้เลยนะครับ ๒. ก็คือว่าเราพยายามให้สิทธิกับ ส.ส. ที่จะไม่ต้องฟังพรรค ซึ่งความจริงผมขี้เกียจไล่เรื่องยาว มันผ่านมาหมดแล้ว เดิมก็ไม่ฟัง ท้าไล่ข้าพเจ้าเลยเดี๋ยวไปอันโน้นก็ได้ ก็พยายามจะให้มันมีวินัย มีระบบ พอมีวินัย มีระบบก็บอกออกนอกระบบดีกว่า มันวนอยู่อย่างนี้นะครับ ผมจึงคิดว่าเราประเด็นนี้ตั้งปั๊บในเนื้อหาบางส่วนเราต้องคุยให้เห็นว่ามันมีปัญหาจริง ๆ แล้วมาดูสิว่าจริง ๆ มันควรจะทำแบบไหน มันจึงจะถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยตามหลักการต่าง ๆ แต่ผมเห็นว่าท้ายที่สุดเราต้องเชื่อมั่นในประชาชนเชื่อมั่นในคนที่มาจากประชาชน เห็นไหมครับว่าเราก็ฉีกรัฐธรรมนูญ และร่างใหม่มันง่ายดายเลย พวกเรากว่าจะทำอะไรปัญหามันเยอะไปหมดเลย”[๙๓]

“ประการต่อมาระบบเลือกตั้งท่านพูดแล้วรัฐบาลทำงานไม่ได้”[๙๔]

---

[๙๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๙๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ ศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๙๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๙๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“แล้วก็แก้รายละเอียดแบบท่านนิพิฏฐ์แบบที่ผ่าตัดเล็กนะครับ เพื่ออีกแนวทางหนึ่งแก้มาตราที่พวกเราเห็นว่าเป็นปัญหาเฉพาะหน้าไม่ว่าจะวิธีเลือกตั้งก็ดี วิธีคำนวณคะแนนก็ดี”[๙๕]

นายสุทัศน์ เงินหมื่น ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ประธาน : ก็ขอบคุณท่านสนธิญาณนะครับ ที่ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น สร้างความหลากหลายเป็นประโยชน์ต่อการรายงานของคณะกรรมาธิการต่อสภาผู้แทนราษฎร ที่ท่านจะส่งเอกสารนั้นก็ฝ่ายเลขาไปรับแล้วก็นำมาบันทึกไว้ประกอบการอภิปรายของท่าน นะครับ ก็อยากจะเรียนว่าทุกท่านที่อภิปรายมานั้นก็เป็นประโยชน์กับคณะกรรมาธิการที่จะ นำเสนอสภานะครับ ท่านสนธิญาณด้วย ซึ่งแม้จะเป็นความเห็นต่างก็เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ ถ้าเป็นความเห็นทางเดียวกันหมดเลย ผมก็ว่ามันไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควรนะครับ ต่อมาอยากจะเรียนว่ามีท่านสุทัศน์ท่านกรุณาขอว่าอย่างนี้ครับ ท่านขอให้ช่วยบันทึกสั้น ๆ ไว้เท่านั้นเองว่าท่านขออภิปรายว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก้ไขเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ การให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งระบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต การแบ่งเขตให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ ๓ คน ท่านขอให้ อภิปรายบันทึกไว้เพียงเท่านี้นะครับ ในส่วนของท่านนะครับ ก็ฝ่ายเลขาบันทึกไว้ด้วยว่า เป็นความเห็นของท่านสุทัศน์นะครับ ต่อไปเป็นท่านอาจารย์บัญญัติครับ ขอเรียนเชิญท่าน อภิปรายในส่วนที่ ๒ ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ในหมวดที่ ๗ รัฐสภา เรียนเชิญเลยครับ”[๙๖]

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“อีกประการก็คือกระบวนการเลือกตั้ง ผมคิดว่าวันนี้ปัญหาของประชาชนก็คือมีความสับสน ในเรื่องของการเลือกตั้งดังนั้นในกระบวนการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่อาจารย์สมชัย ได้พูดนี้ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าควรจะต้องมีการพูดคุยกัน”[๙๗]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“นอกจากในเรื่องของระบบการเลือกตั้งแล้วในการถอดบทเรียนก็จะมีพูดถึงเรื่องจริง ๆ แล้วในปัญหาที่เราถอดบทเรียนกับปัญหาที่ได้จากการวิจัย เราแบ่งเป็น ๓ ระดับ ที่จะมีการแก้ไข ในระยะสั้นก็คือ การแก้ไขแนวทางปฏิบัติซึ่งในส่วนนี้ กกต. สามารถดำเนินการได้เอง ระยะปานกลางคือแก้ไขระเบียบ กกต. ก็สามารถดำเนินการได้เอง แต่ระยะยาวคือต้องแก้ไขกฎหมายนอกจากในเรื่องของระบบการเลือกตั้งที่มีผลการวิจัยออกมาแล้ว มันก็ยังมีกฎหมายอื่นอีก ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบ ผมยกตัวอย่างเช่นอะไรบ้าง เช่นในเรื่องกำหนดหมายเลขผู้สมัครในมาตรา ๔๘ ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งตอนนี้หมายถึงผู้สมัครกับหมายเลขพรรคคนละหมายเลขกัน หมายเลขพรรคไม่มีแล้ว เพราะว่ามันไม่มีการสมัครแบบพรรคใช่ไหมครับ มันเลยทำให้มันเกิดความสับสนกันว่า ผู้สมัครพรรคเดียวกัน แต่อยู่ต่างเขตกันมันก็ทำให้การลงคะแนนบางทีมันจะเกิดปัญหาขึ้น ก็เห็นว่าถ้า เกิดว่าให้มีการเลือกตั้งใน ๒ แบบ แบบแบ่งเขต แบบบัญชีรายชื่อ หมายเลขผู้สมัครแบบแบ่งเขตของพรรคนั้นก็ควรจะตรงกับหมายเลขพรรค ที่เป็นต้นสังกัดของผู้สมัคร อันนี้คือมาตรา ๔๘

---

[๙๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๙๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๙๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

นอกจากนั้นยังมีการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๐๗ ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ที่มีการขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขตและก็นอกเขต บอกว่าในครั้งต่อไปขอให้เป็นเฉพาะนอกเขตจังหวัดได้ไหม อันนี้เป็นข้อเสนอจากการผลถอดบทเรียน อีกประเด็นหนึ่งคือในเรื่องของ ระยะเวลาในการออกเสียงลงคะแนนนะครับซึ่งแต่เดิมในกฎหมายเดิมคือ ๐๘.๐๐-๑๕.๐๐ นาฬิกา แต่มากฎหมายใหม่ในมาตรา ๙๖ ของ พ.ร.บ. เลือกตั้ง ส.ส. กำหนดไว้ที่ ๐๘.๐๐-๑๗.๐๐ นาฬิกา เขาบอกว่ามันทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยากเพราะมันจะมีกระบวนการหลังจากปิดหน่วยที่ต้องมีการ กรอกเอกสารมีการนับคะแนน มีการกรอกแบบพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งมันจะทำให้เกิดภาระกับกรรมการ ประจำหน่วย ซึ่งมีเพียง ๕ คน ตอนนี้ก็มีข้อเสนอว่าควรจะมีการย่นระยะเวลาการเปิดการลงคะแนน ลงมานะครับ อาจจะถึงที่เวลาประมาณ ๑๖.๐๐ นาฬิกาโดยประมาณ เพราะว่าถึงขยายเวลาไปถึง ๑๗.๐๐ นาฬิกาก็ไม่ได้แปลว่าคนจะมาใช้สิทธิในช่วง ๑๗.๐๐ นาฬิกา ปกติคนเขารู้อยู่ว่าจะปิดช่วงไหน เขาก็จะมาช่วงนั้นอยู่แล้ว อีกประเด็นหนึ่งก็คือเรื่องจำนวนของกรรมการประจำหน่วย ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ในมาตรา ๑๙ (๑) เขียนไว้ ๕ คน โดยตอนนั้นเรามีสมมุติฐานเชื่อว่าพอมีบัตรเลือกตั้งใบเดียวมันจะทำให้ภาระของกรรมการ ประจำหน่วยน้อยลง แต่จริง ๆ แล้วมันไม่ใช่ เนื่องจากผู้สมัครมาก การนับคะแนนการขานคะแนนมัน ยุ่งยากขึ้นมีกรรมการ ๕ คน ต้องทำงานตั้งแต่ ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันเลือกตั้งจนถึงนับคะแนนเสร็จ มันเป็นภาระ แล้วเขาไปไหนไม่ได้เลย ตรงนี้ก็มีความเห็นว่าควรจะมีการเพิ่มกรรมการประจำหน่วยขึ้น อาจจะไม่น้อยกว่า ๗ คน เหมือนเดิมที่เคยมีกรรมการประจำหน่วยอยู่ ๗ คน แล้วก็จะมีประเด็นย่อย ๆ อีกเยอะนะครับ ในส่วนของการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งผมเข้าใจว่าเดี๋ยวคงจะมีการ อภิปรายกันในส่วนต่อไปด้วย อันนี้คือผมนำเรียนว่าสิ่งที่ผมนำเสนอทั้งหมด ไม่ได้เป็นความเห็นไม่ได้ เป็นมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เป็นผลจากการศึกษาวิจัยที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ไปทำการวิจัยแล้วก็มีการเสนอปัญหาขึ้นมา แล้วก็ทั้งหมดนี้จะนำสู่ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้าท่านเห็นชอบ ว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรก็จะมีการเสนอไปยังส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป ในส่วนนี้ขออนุญาตนำเสนออย่างนี้ครับ”[๙๘]

“แล้วก็ประเด็นสุดท้ายครับ ที่กรรมาธิการบางท่านได้พูดถึงเรื่องกรณีที่มี ส.ส. ย้ายพรรค การย้ายพรรคมีหลายสาเหตุนะครับ ถูกขับออกจากพรรค หรือแม้กระทั่งพรรคสิ้นสุด พรรคถูกยุบนี่สามารถที่จะย้ายพรรคได้ในกฎหมายเขียนไว้มันมีข้อจำกัดคือพูดถึงว่า ส.ส. ย้ายไปได้ แต่ไม่ได้พูดเรื่องคะแนนเลยนะครับว่าคะแนนที่มันติดตัวอยู่นี่ ถ้าเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขตไปตรงไหน หรือถ้าเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อคือบัญชีรายชื่อของพรรคที่ถูกยุบ นี่มันหมดไปแล้วตามพรรค แต่ไม่ได้พูดว่าเวลาเขาไปแล้วเขาจะไปเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของอีกพรรคหนึ่งหรือเปล่า เพราะว่าเขาพูดแต่เพียงว่า ส.ส. ไปได้ย้ายพรรคได้ ตัวนี้มันเป็น ปัญหาในข้อกฎหมายเหมือนกัน ซึ่ง กกต. เองก็เห็นปัญหานี้อยู่แต่ว่ากฎหมายไม่ได้เขียน เรื่องคะแนนให้เอาไปคำนวณใหม่ ตัวนี้ก็ขออนุญาตเรียนเป็นเหตุผลที่ชี้แจงประกอบ จะได้บันทึกไว้ด้วยครับ”[๙๙]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผมก็คิดว่า ทุกคนได้ตีโจทย์แต่ละปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ที่สุด ถามว่าประเทศไทยระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ใช้กันมานานมันถูกต้องไหมเวลาไปกล่าวหา แล้วประชาชนที่เขาไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมันก็มีปัญหามาตลอด

---

[๙๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๙๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

แล้วกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่เราต้องควรระมัดระวังคือเป็นเรื่องละเอียดอ่อน แต่ทำอย่างไรให้มันดีขึ้น ปรับปรุง ป้องกันอย่างไรให้มันเกิดความยุติธรรมอย่างท่านประธานพูด แล้วท่านบัญญัติพูด วันนี้บ้านเมืองต้องไปสู่ระบบสภา ถ้าระบบสภายังไม่แข็งแรงพอที่จะสามารถทำกลไก ให้ระบบของบ้านเมืองดีขึ้นเราต้องหัดโทษตัวเราเองที่เป็นนักการเมืองบ้างว่าเราจะทำอย่าง ไรให้บ้านเมืองมีแผนป้องกันที่ดีที่สุดของประชาชนของเรา และประเทศของเรา ไม่อย่างนั้นก็วนอยู่ตรงที่กับดักต่าง ๆ ที่ว่าทางการเมืองใช้อำนาจ ถูกต้องไหมกับข้าราชการหรือประชาชนทั้งหมดต้องมามองตัวเราเองเหมือนกัน ตลอดระยะเวลาที่เราเป็นนักการเมืองมาตลอดคือปัญหาอุปสรรคก็คือประชาชน เวลาเลือกตั้งทีหนึ่งก็มีปัญหามาตลอด แล้วพรรคการเมืองเริ่มอ่อนแอลง ตัวบุคคลสำคัญกว่า เอาตัวบุคคลตั้งขึ้นหมด ประชาชนที่เขาเดือดร้อนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติหรืออะไรต่าง ๆ จะทำอย่างไรให้มันคู่กันไปได้ วันนี้คือปัญหาของเราคือเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องปัญหาโรคระบาดอะไรมันก็ตามกันมาหมดแล้ว ผมคิดว่าตรงนี้เพื่อให้ระบบรัฐสภากลับไปหาระบบรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งขึ้น ให้มีความเชื่อถือด้วย ถ้าระบบศาลอย่างเดียวผมคิดว่า เราก็คือสร้างปัญหาทั้งหมดคือไปกดดันที่ว่าทุกคดีทั้งหมดวันนี้คดีล้นหมดแล้ว นักโทษ เป็นจำนวนเท่าไรที่ติดคุก มันมีความเข้มแข็งกับประชาชนไหมว่า องค์กรที่จะช่วยเหลือ ให้ประชาชนมีความสุขได้อย่างไร การกระจายอำนาจที่แท้จริงคืออะไร ผมก็เป็นห่วง เรื่องนี้ว่า ทำอย่างไรให้ระบบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้น นั่นก็คือวาระของมีสภาแล้วทำไมไม่ใช้สภา ให้พรรคการเมืองไปรวมกันที่สภาว่า ใครพูดดี ใครทำดีให้ประชาชน เขาเลือกขึ้นมา แล้วคนดีจะอยู่ไม่ได้เพราะอะไร ถ้าคนดีอยู่ไม่ได้ก็คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ประสบความสำเร็จอยู่นั่น มันก็วนอยู่ตรงนี้ว่าข้าราชการบ้าง นักการเมืองบ้าง ศาลบ้าง ก็วนอยู่ตรงนี้ไม่ได้ครับ มันต้องให้ประชาชนมีความสุขบ้างครับ ผมฝากไว้แค่นี้ครับ”[๑๐๐]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ในเรื่องของ ศาลยุติธรรมผมเน้นเป็นกรณีพิเศษสำหรับเรื่องของการที่จะไปใช้ดุลยพินิจแล้วก็รู้สึกว่า มันขัดต่อความรู้สึกของประชาชนแล้วก็ผู้ที่รู้เห็นทั้งหลายแล้วก็ไม่สามารถที่จะไปวิพากษ์วิจารณ์อะไรได้ ผมคิดว่าอย่างน้อยที่สุดที่เราควรจะทำก็คือว่าผู้แทนของปวงชนคือสภาควรจะต้องมีสิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์หรือดูว่าคำพิพากษาของศาลนั้นถูกต้องตามกฎหมายไหมถูกต้องเป็นธรรมไหม แม้ว่าผล ผมคิดว่าผมไม่ต้องการไปล้มล้างความเป็นอิสระของศาล นั่นคือผล ศาลก็จะมีการตัดสิน แต่ว่าเมื่อคำพิพากษาออกมาแล้วถ้าสภาทักท้วงประการใดประชาชนก็จะได้เห็นว่าสิ่งที่ศาลทำนั้นไม่ถูกต้อง คือมันต้องตรวจสอบได้ โดยสภาซึ่งเป็นของประชาชน ซึ่งก็อาจจะเป็นคณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งก็ได้ เพราะว่าเวลานี้เราจะเห็นว่าที่ผ่านมาเราทำอะไรไม่ได้เลย จะกลายเป็นเรื่องหมิ่นศาล เรื่องละเมิดอำนาจศาลไป ซึ่งผมคิดว่าน่าจะเป็นหลักการที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง”[๑๐๑]

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมเข้าใจว่าถ้าจะได้รับฟัง ผลงานวิจัยของทาง กกต. ซึ่งต้องถือเป็นคนกลางพร้อม ๆ กับรับฟังความเห็นของเพื่อน กรรมาธิการหลายต่อหลายท่านในวันนี้แล้วนี่ยังคิดว่าบางทีเช้านี้คงไม่ต้องพูดกันมาก สักเท่าไร ยกเว้นความเห็นที่ดูจะแตกต่างจากคุณสนธิญาณเท่านั้นเองครับ ที่พาดพิงถึงคุณสนธิญาณเพราะว่าผมกับคุณสนธิญาณปกติก็ถกเถียงกันบ่อยอยู่แล้ว ผมคิดว่าถ้าผล จากการรับฟัง ๒ ส่วนแรกแล้ว

---

[๑๐๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๐๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

นี่วันนี้แทบจะไม่ต้องสงสัยเลยว่าข้อยุติน่าจะออกมาในทำนอง ว่าคงจะได้เวลาแล้วที่ระบบการเลือกตั้งในระบบจัดสรรปันส่วนผสมนี่น่าจะได้สิ้นสุดลงได้แล้ว เพราะไม่เพียงแต่ความยุ่งยากของทางฝ่ายผู้ปฏิบัติแล้ว ผมคิดว่าถ้าเราถือว่าเจตนารมณ์ ของการเลือกตั้งที่สำคัญที่สุดก็คือความสามารถที่จะสนองความต้องการของผู้เลือกตั้งได้แล้วผมยังมีความมั่นใจว่าถ้าจะมีการทำโพลหรือทำประชามติหยั่งเสียงความรู้สึกของประชาชน ในเรื่องความพึงพอใจของระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวกับบัตร ๒ ใบ ผมมีความมั่นใจเลยว่า ระบบบัตร ๒ ใบต้องมาก่อนอย่างไม่ต้องสงสัยเลย คนหาเสียงที่คุ้นเคยกับการหาเสียง เลือกตั้งมายาวนานอย่างกระผมหรืออย่างใครต่อใครหลายต่อหลายคน เราจะพบความจริงว่า ระบบบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบนั้นดูจะเป็นทางออกที่ประชาชนโล่งใจมากเป็นพิเศษ แล้วที่สำคัญ ไปกว่านั้นก็คือว่าดูจะเป็นระบบที่ทำให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของพรรคการเมือง มากยิ่งขึ้น ผมคิดว่าจุดนี้สำคัญมากที่บอกว่าประชาชนเริ่มตระหนักเป็นอันมากก็คือว่า เราพบความจริงทีเดียวว่าในบางเขตเลือกตั้งที่เราส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คุณสมบัติดูจะสู้ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคอื่นเขาไม่ได้ ประชาชนจะกล้าพูดอย่างตรงไปตรงมา เลยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคท่านไม่ค่อยดี แต่ว่าด้วยความชื่นชมพรรคด้วยความตระหนัก ในการต่อสู้อันยาวนานของพรรคของท่านนี่เรายังลงคะแนนพรรคให้ท่าน แต่ขอลงคะแนน ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอื่น ซึ่งถือว่ามีคุณสมบัติที่ดีกว่าผู้สมัคร รับเลือกตั้งของพรรคท่าน เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นเรื่องยืนยันเลยครับ เป็นเรื่องยืนยันอย่างเห็นได้ชัดว่าเป็นคำตอบที่ตรงกับความรู้สึกของประชาชนคนเลือกตั้งอย่างไม่มีปัญหาเลย ความเรียบง่าย ความไม่ยุ่งยากต้องถือว่าเป็นความสำคัญอีกอย่างหนึ่งของการเลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นถ้าจะว่าไปแล้วผมคิดว่าระบบการเลือกตั้งแบบใช้บัตร ๒ ใบน่าจะเป็นระบบเลือกตั้งที่น่าจะได้นำกลับมาใช้อีก ความยุ่งยากมากเรื่องของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเราก็เห็นกันอยู่แล้ว แต่ว่าที่น่ากังวลมากที่สุดก็คือความล่าช้าอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏ มาก่อนในประวัติศาสตร์การเลือกตั้ง ซึ่งดูผมจะได้มีโอกาสสะท้อนปัญหาเหล่านี้ในวันที่มีการอภิปรายเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมาธิการคณะนี้ในสภาอย่างค่อนข้างชัดเจนแล้วครับ ๕-๖ เรื่องซึ่งข้ามากแต่ว่าเรื่องสำคัญที่สำคัญมากที่สุดก็คือว่าทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ผมคิดว่าตรงนี้สำคัญครับ ความจริงรากฐานอันเป็นที่มาของเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ถ้าทุกคนจำได้เป็นอย่างดีก็คือว่ารากฐานที่มาจริง ๆ มาจากแนวความคิด ของคณะกรรมการพัฒนาการเมืองที่มีอาจารย์หมอประเวศเป็นประธาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานรัฐสภาเมื่อประมาณปี ๒๕๓๖ หรือปี ๒๕๓๗ ผมจำปีนั้นไม่ได้ ผมเป็นรองประธานคนหนึ่งครับ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยมานั่งพินิจพิจารณากันแล้วมี ความรู้สึกว่าสิ่งสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถจะกระทำต่อไปอย่างต่อเนื่องได้ มากเท่าที่ควรก็คือความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล พรรคการเมืองอ่อนแอ พรรคการเมือง ไม่เข้มแข็ง แล้วตรงนั้นล่ะครับซึ่งทำให้เกิดที่มาของการแบ่งสมาชิกสภาออกมาเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือในระบบเขตเลือกตั้งซึ่งมีความผูกพัน มีความยึดโยงกับประชาชน ในพื้นที่อย่างค่อนข้างจะใกล้ชิด แล้วก็มีบุคลากรอีกประการหนึ่งที่อาจารย์โภคินใช้คำว่า เป็นการสะท้อนถึงตัวพรรคการเมือง ถือเขตใหญ่ของประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง แต่อันหนึ่ง ที่จะค่อนข้างจะชัดเจนมากซึ่งดูในเวลาต่อมาจะไม่มีการพูดถึงมากเท่าที่ควรก็คือว่า เดิมทีเดียวหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีพรรคคือนอกเหนือจาก จะสะท้อนตัวพรรคเพื่อยึดโยงกับประชาชนแล้วก็คือว่ามีความเห็นว่าบุคลากรในส่วนนี้อาจจะ เป็นบุคลากรที่จะอยู่ในฐานะที่เป็นคลังสมองของพรรคได้อีกในฐานะหนึ่ง มีเวลามาคิดเรื่องใหญ่ ๆ คิดเรื่องนโยบายรวมของประเทศ แทนที่จะมีสมาชิกแทนที่จะทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไปตระหนักในปัญหาของพื้นที่อย่างเดียวเท่านั้น จนไม่มีเวลา มาคิดเรื่องใหญ่ ๆ ผมคิดว่าต้องยอมรับความจริงว่าแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ เข้าจริง ๆ ก็ต้องถือว่าได้ผลมาก พอหลังจากนั้นเป็นต้นมาในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนหนึ่งยึดโยงกับพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน นำปัญหาเล็กน้อยของประชาชนมาเสนอรัฐบาล บุคลากรทางฝั่งระบบบัญชีรายชื่อพรรค แม้ว่าในหลายครั้งหลายหนอาจจะมีการกล่าวอ้างว่า

มีคนที่เป็นทุนพรรคเข้ามาเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่ก็สุดแท้แต่ แต่คนเหล่านี้ก็มีเวลามาทำนโยบายใหญ่ ๆ ของพรรคได้มากขึ้น นโยบายพรรคกลายเป็นเรื่องสำคัญที่มีการรณรงค์ ขับเคี่ยวในการแข่งขันกัน แล้ววันหนึ่งเราก็เห็นพรรคการเมืองแข็งแรงมากขึ้น ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า พอแข็งแรงมากขึ้น ก็แน่นอนครับ บางครั้งก็ลืมตัวกันไปบ้าง ก็มีการใช้อำนาจทางการเมือง เบี่ยงเบนกันไปบ้าง แต่ผมคิดว่าการแก้ปัญหาตรงนี้ไม่ใช่การแก้ปัญหาโดยการกลับไปทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแออีก ถ้าพรรคการเมืองเข้มแข็งแล้วใช้อำนาจเบี่ยงเบน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมือง ต่อประเทศ ผมคิดว่าเราต้องสร้างมาตรการอีกมาตรการหนึ่ง มาถ่วงดุลหรือมาตรวจสอบกันอย่างไร เพื่อทำให้การใช้อำนาจในส่วนนี้ได้เป็นไป อย่างถูกต้องเป็นธรรมมากขึ้น ผมคิดว่านั่นคือทางออกครับแล้วเมื่อเราหันมาดูระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี่ ผมคิดว่านอกเหนือจากปัญหา ๑๐๘ พันประการที่ได้รับจากผู้แทน กกต. แล้ว สิ่งที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนก็คือว่า รัฐสภาอ่อนแอ แล้วรัฐบาลก็อ่อนแอมาก รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองมากถึง ๑๘ พรรค ๑๙ พรรค อาจจะ เรียกว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยก็เห็นจะกล่าวเช่นนั้นได้ ยกเว้นในเวลา ที่กฎหมายพรรคการเมืองเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งอิสระ แล้วก็มีคน อิสระจำนวนหนึ่งไปหนุนรัฐบาล แต่ว่าหลังจากมีพรรคการเมืองเป็นตัวเป็นตนเป็นต้นมาต้องยอมรับ ว่าครั้งนี้เป็นครั้งที่ก่อสร้างความสับสนวุ่นวายให้เกิดความอ่อนแอเกิดขึ้นเป็นอันมาก ทั้งใน ตัวรัฐสภาเอง ในสภาผู้แทนราษฎรเอง แล้วในตัวรัฐบาลด้วย ปัญหาของเราวันนี้ก็คือว่า เราพร้อมจะ ปล่อยให้ภาวะแห่งความยุ่งยากเช่นนี้ดำเนินต่อไปอย่างนั้นอีกหรือในเมื่อผลกระทบมันชัดเจนอยู่แล้ว ปัญหาหนึ่งที่ไม่ได้มีการพูดถึงกันมากก็คือว่า ทุกคะแนนมีความหมาย ทุกคะแนนไม่ตกน้ำเลย จะเป็น แรงจูงใจอย่างสำคัญที่ก่อให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น อันนี้ปฏิเสธไม่ได้ในเวลาที่แล้วมา เขตเลือกตั้ง ๑ เลือกตั้งใด ถ้าพรรคการเมืองพิจารณาแล้วว่าเห็นจะสู้เขาไม่ได้ ก็มักจะถอยเสียเอง หรือก็ส่งลงไปสมัครรับเลือกเช่นนั้นเอง แต่ว่าในเวลาที่ทุกคะแนนมีความหมายแพ้ก็มีความหมาย ซึ่งมองในแง่สิทธิก็เป็นเรื่องดีครับ แต่ถ้ามองในแง่ว่าถ้าเรายังถือว่าการซื้อสิทธิขายเสียง ยังเป็นปัจจัย หลักที่สำคัญที่ทำลายระบบพรรคการเมืองของเรา ผมคิดว่าระบบการเลือกตั้งใดก็แล้วแต่ ถ้ามีเหตุ จูงใจให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น เราก็น่าจะได้บทสรุปว่าระบบเลือกตั้งเช่นนั้นเป็นระบบที่ไม่ควร นำมาใช้กับการเลือกตั้งในประเทศของเราต่อไปอีก เพราะฉะนั้นท่านประธานครับ ผมคิดว่าถึงเวลา แล้วที่ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมาย ในทาง ทฤษฎีก็อธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนว่าทำลายระบบพรรคการเมืองให้อ่อนแอ ทำลายรัฐสภา ทำให้รัฐบาลมีปัญหา ก็ถึงเวลาที่จะต้องจบลงได้แล้ว คุณสนธยาพูดถึงว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียว เป็นระบบที่สามารถที่จะเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ได้มาก ผมคิดว่าระบบบัตร ๒ ใบก็ไม่ใช่ระบบ ที่มีปัญหาเลย ถ้าท่านอยากจะยังคงตัวบทกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ซึ่งท่านมีความมั่นใจว่าเป็นการเชื่อมโยงกับประชาชนได้ ผมคิดว่าระบบบัตร ๒ ใบก็ดำเนินการต่อไป ความจริงการฟังเสียง ในพื้นที่ของพรรคการเมืองในเวลาที่แล้วมานั้น ผมคิดว่าโดยปกติพรรคการเมืองก็คำนึงถึงกันอยู่แล้ว เพราะเวลาที่มีการรณรงค์หาเสียงในพื้นที่ถ้าเรากำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งลงไปในพื้นที่ โดยไม่ฟัง คนในพื้นที่เลย ร้อยทั้งร้อยเครือข่ายในพื้นที่ก็ไม่พร้อมที่จะสนับสนุน เพราะโดยหลักใหญ่ใจความแล้ว ไม่ว่าจะมีกฎหมายกำหนดไว้มากมายถึงขนาดต้องทำ Primary Vote หรือไม่ทำ Primary Vote ที่แล้วผมคิดว่าจากการพัฒนาทางการเมืองของพรรคการเมือง การฟังเสียงเครือข่ายในพื้นที่ก็นับวัน จะต้องฟังมากขึ้นเป็นลำดับ ยิ่งในเวลาที่เราพบความจริงว่าประชาชนก็ต่างตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น เพราะผลกระทบที่เขาได้รับในทางเศรษฐกิจดูจะเป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญประการหนึ่ง ให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมือง เห็นความสำคัญของนโยบาย ผมคิดว่าเรื่องเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่คำนึงถึงกันอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นท่านประธานครับ ผมคิดว่าคงถึงเวลาแล้วที่จะต้องหยุดยั้งการเดินต่อของ ระบบจัดสรรปันส่วนผสมในระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวแล้ว แล้วระบบบัตรเลือกตั้งแบบ ๒ บัตรที่แล้วมา จากการใช้การ

เลือกตั้งจากปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมาจนมาสิ้นสุดครั้งสุดท้าย จากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ที่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ พบความจริงว่าเป็นระบบที่สามารถเดินไปข้างหน้าได้อย่างดียิ่ง ประชาชน เข้าใจครับ พรรคการเมือง ก็จัดระบบได้ถูกต้อง พรรคการเมืองเข้มแข็ง พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ส่วนถ้าเข้มแข็งมากขึ้นแล้วมีปัญหาอย่างไร ผมคิดว่าถ้าคณะอนุกรรมาธิการของท่านไพบูลย์ เองจะไปคิดค้นหาวิธีที่จะสร้างอำนาจตรวจสอบอำนาจ ถ่วงดุล เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้ความเข้มแข็ง ที่ว่านี้ไปในทางที่เสียหายได้ ผมคิดว่านั่นก็น่าจะเป็นหลักการที่ถือเป็นวิธีการที่เพื่อนคณะกรรมการ ของเราก็คงพร้อมที่จะรับฟังแล้วก็เห็นคล้อยตามได้ แต่ว่าความจำเป็นที่จะต้องทำให้พรรคการเมือง เข้มแข็งภายใต้หลักการว่าประชาธิปไตยจะเข้มแข็งต่อเมื่อมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเท่านั้น ผมคิดว่า ก็มีความสำคัญเป็นอย่างมากแล้วก็บัดนี้ก็ถึงเวลาแล้วครับ ผมคิดว่าเราปล่อยให้บ้านเมืองของเรา อ่อนแอไปมากมายหลายเรื่องแล้วในขณะนี้ ถ้ายังจะปล่อยให้เรื่องเหล่านี้เดินหน้าต่อไปอีก ผมคงไม่มั่นใจว่าวันข้างหน้าชาติบ้านเมืองจะเสียหายมากน้อยขนาดไหนอย่างไร เพราะฉะนั้นด้วยความเห็นส่วนตัวของผม ผมสนับสนุน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ที่จะให้กลับไปสู่ระบบบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ หรือ ปี ๒๕๕๐ ก็ตามครับ ผมยังคิดว่าย่อมจะดีกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้อย่างแน่นอนครับ ผมขออนุญาตอภิปรายสั้น ๆ เท่านี้ครับ”[๑๐๒]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“กราบขอบพระคุณท่านประธานครับ ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ นะครับ ผมมีความเห็น ๒-๓ เรื่อง เกี่ยวกับประเด็นที่เรากำลัง ถกเถียงกันอยู่นะครับ ในเรื่องของตัวโครงสร้างรัฐสภา ขออนุญาตก้าวข้ามไปพูดถึงในเรื่องของสภาเดียวกับ ๒ สภา ขออนุญาตให้ความเห็นในเชิงวิชาการนิดหนึ่งก็แล้วกัน นะครับว่าเวลาเราพูดถึงโลกในปัจจุบันนี่นะครับ การเคลื่อนตัวไปสู่ระบบการเมืองที่กระชับ รวดเร็วเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะออกแบบระบบการเมือง สถาบันการเมือง ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่ฉับพลันทันใดของโลกในหลาย ๆ แห่ง ในหลาย ๆ ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ในเครือจักรภพเองก็ได้ปรับโครงสร้างของสภา ที่เคยเป็น ๒ สภาให้เหลือเพียงสภาเดียว วิวัฒนาการของระบบการเมืองการปกครอง ของแต่ละแห่งแต่ละที่ก็คงมีความจำเป็นแตกต่างกันออกไป เพียงแต่ว่าผมอยากจะนำเรียน ว่าทิศทางที่เกิดขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้นก็คงจะเป็นระบบสภาเดียว ด้วยเหตุที่ว่าการมีระบบ สภาเดียวนั้นเป็นระบบการเมืองซึ่งกระชับเป็นขั้นตอนเดียว เป็นการกระชับไม่ต้องผ่านกระบวนการเยอะ มีการประหยัดซึ่งงบประมาณในการดำเนินงาน ลองเทียบดูนะครับว่า ยิ่งเรามีสภามาก มีจำนวนคนมาก ต้นทุนในการบริหารราชการแผ่นดินก็สูงขึ้นหากได้มีสภาเดียวก็อาจจะทำให้กระบวนการเหล่านี้ลดน้อยถอยลงรวดเร็วขึ้น ตอบสนองต่อ ความเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น อันนี้ก็ขออนุญาตนำเรียนเพื่อพิจารณาเท่านั้นเองนะครับ

ทีนี้ถ้าเราพูดถึงในส่วนที่ว่าด้วยพรรคการเมืองในโลกปัจจุบันนั้น ท่านประธานครับ คนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเห็นจะเหลือเพียงแค่พรรคการเมือง สถาบันการเมืองเดียวที่ประชาชนสัมผัสได้ร่วมทำงานด้วยอย่างใกล้ชิด เป็นสถาบัน ซึ่งประชาชนส่งผ่านอำนาจอธิปไตยให้ไปใช้อำนาจแทน คงจะเหลือเพียงสถาบันเดียวเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้นะครับ เราต้องดูธรรมชาติของระบบการเมืองที่มันวิวัฒนาการมาโดยลำดับ ในโลกของเราที่วิวัฒนาการจากเดิมที่เราใช้กำลังห้ำหั่นกันนี่นะครับ เราก็ใช้ตัวแทน เราใช้ระบบการเมืองเข้ามา เราออกแบบมันนะครับ ท่านอาจจะเรียกคนเหล่านี้ว่า เป็นนักปรัชญาการเมือง เป็นนักรัฐศาสตร์ เป็นนักนิติศาสตร์ เป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็แล้วแต่ คนเหล่านี้ร่วมกันสร้างระบบการเมืองที่ต้องใช้ต้นทุนของสังคมใช้เลือดเนื้อเป็นร้อย ๆ ปี กว่าระบบการเมืองที่เราจะเห็น แต่ว่าในเนื้อนาบุญของเรานะครับ

---

[๑๐๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เรามีความเปลี่ยนแปลง ในรอบ ๘๐ กว่าปีนี่นะครับ เราคงมีบทเรียนพอสมควรในด้านหนึ่งเราอยากจะให้พรรคการเมืองนั้นมีความเข้มแข็ง เราก็ออกกฎออกระเบียบเหมือนกับดัดบอนไซนะครับ คือบังคับให้เติบโต แต่พอบังคับให้เติบโตนี่นะครับท่านครับ ท่านก็จะเห็นว่าการบังคับให้มี ส.ส. ขั้นต่ำในการลงสมัคร ก็จะทำให้ระบบการเมืองต้องใช้ต้นทุนสูงขึ้น เมื่อต้องใช้ต้นทุน สูงขึ้นโอกาสที่จะเกิดพรรคขนาดเล็ก พรรคขนาดกลางก็น้อยลง คนที่จะดำเนินการบริหาร พรรคการเมืองขนาดใหญ่ก็ต้องใช้ทุนมากขึ้นตามลำดับ ผลเช่นนี้นี่นะครับ โดยธรรมชาติ ของระบบการเมืองไม่เอื้อให้เกิดพรรคการเมืองขนาดกลาง ไม่เอื้อให้เกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ เมื่อเทียบกับระบบการเมืองอื่นที่มีเสถียรภาพ ท่านอาจจะบอกว่าสหรัฐอเมริกามีระบบ การเมืองที่เสถียรภาพเพราะอยู่มา ๒๐๐ กว่าปีมีพรรคใหญ่ ๒ พรรค เราก็อยากจะให้เป็น อย่างนั้นครับ แต่ว่าโดยที่พรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาเติบโตมาเช่นนี้นี่นะครับ เพราะว่าระบบการเมืองของเขามันเกิดจากสภาพภูมิประเทศที่มันกว้างใหญ่ไพศาล การจะรวบรวมคน รวบรวมคะแนน รวบรวมความคิดเห็นนั้นจะกระทำได้ในวันเดียวเป็นเรื่องที่ยากมาก ในยุคสมัยซึ่งเทคโนโลยีมันไม่เอื้อ ผลก็คือเขาออกแบบให้พรรคการเมืองมีระบอบการเมือง รูปแบบของการเลือกตั้งเป็นชั้น ๆ เป็นทอด ๆ หรือกระทั่งในตำแหน่งประธานาธิบดีเองก็ตาม ผลพวงของระบบการเมืองนี้หลายประเทศหลายชาติก็เห็นว่าเป็นความสำเร็จนะครับ แต่ในบางครั้งนี่นะครับ ด้วยความเคารพครับ เราพูดกันในหมู่นักวิชาการว่าระบบการเมือง ของเรานี่ยิ่งเขียนนี่นะครับ มันไปคล้ายคลึงกับระบอบประธานาธิบดีมากขึ้นเรื่อย ๆ ผมถาม ท่านที่อยู่ในที่นี้ลองพิจารณาดูว่าถ้าเราปิดหมวด ๑ หมวด ๒ นี่นะครับ เราจะเหลืออะไร ลองพิจารณาดูการบังคับให้พรรคการเมืองเติบโตอย่างบอนไซหรือเติบโตแบบก้าวกระโดดนั้นไม่เป็นผลดีต่อธรรมชาติของระบบการเมืองนะครับ ในส่วนที่ได้นำเรียนหลายท่านถกเถียง ไปแล้วว่าระบบ Primary Vote นั้นนี่นะครับ มันก็เป็นเรื่องที่ดี ในทางวิชาการผมขอนำเรียน ว่าเราปล่อยให้มันเป็นเรื่องภายในของพรรคการเมืองจะดีกว่าไปเขียนกฎหมายกำกับ เพราะว่าถ้าเราไปกำกับในตัวกฎหมายมันก็จะทำให้พรรคการเมืองมีกระบวนการที่ไม่จำเป็น ถ้าเกิดเป็นพรรคขนาดเล็กนี่นะครับ โอ้โฮมันต้องใช้เงินขนาดไหนถึงจะไปทำ Primary Vote ได้ เป็นพรรคขนาดกลางมันต้องใช้ต้นทุนขนาดไหน มันเท่ากับว่าเราไม่เปิดโอกาสให้มี พรรคการเมืองหน้าใหม่ ๆ ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ท่านดูพรรคการเมืองขนาดเล็ก หลายพรรคนี่นะครับ เป็นพรรคซึ่งพยายามที่จะเชื่อมโยงกับประชาชน ขออนุญาตเอ่ยชื่อ อย่างพรรคสามัญชน เพียงแค่กระบวนการตั้งพรรคก็เป็นเรื่องที่ยากเย็นแสนเข็ญแล้ว แล้วเรายังหวังว่าจะให้เกิดการแข่งขันสมบูรณ์เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก แล้วก็อันนี้ก็สะท้อน ปัญหาของระบบการเมืองเราก็คือว่าเราเหมือนจะไว้ใจพรรคการเมือง แต่เราไม่ไว้ใจ พรรคการเมืองเต็มที่ ทุกครั้งที่พรรคการเมืองแสดงท่าทีที่จะเข้มแข็งนะครับ มันก็มักจะมีพลังแปลกประหลาด พลังที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนไปเกาะ ไปเกี่ยว ไปดึง ไปรั้ง หรือกระทั่งทำลายพรรคการเมือง ในรอบ ๘๐ กว่าปีที่ผ่านมาการรัฐประหารแต่ละครั้ง สิ่งแรกที่คณะรัฐประหารทำก็คือห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันนี้ก็เป็นภาพสะท้อนให้เห็นชัดว่าตัวพรรคการเมืองนั้นเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่การที่เราไปกำหนดให้พรรคการเมืองบังคับให้ต้องมีขนาดใหญ่นะครับ อาจจะไม่เป็นผลดี นะครับ

ขออนุญาตกล่าวเลยไปถึงในเรื่องของระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมา ในเรื่องของระบบ การให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ในฐานะผู้ใช้สิทธินะครับ ผมเองมีความคับข้องใจมาก เพราะว่าในเขตที่ผมอยู่ผมชอบผู้สมัครท่านหนึ่ง แต่ในระดับของนโยบายผมชอบอีกท่านหนึ่ง นะครับ สิ่งเหล่านี้ชวนให้คิดนะครับว่าการใช้สิทธิของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองนั้น ไม่ควรจะถูกจำกัดด้วยบัตรลงคะแนนเพียงใบเดียว ควรจะกำหนดกรอบให้ประชาชนมีสิทธิ ในการใช้สิทธิเลือกคนและเลือกพรรคแตกต่างกัน ทำไมผมนำความเห็นเสนอเช่นนี้ ประเด็น หลักอยู่ที่ว่าปกติแล้วในการเติบโตของระบบการเมืองนี่นะครับ เราควรจะให้ประชาชน สามารถใช้สิทธิลงคะแนนในทำนองที่เรียกว่า Strategic Vote ก็คือไม่ควรจะไปบังคับ ให้ประชาชนนั้นต้องเลือกพรรค

และบุคคลในเวลาเดียวกัน เพราะว่าธรรมชาติของระบบ การเมืองนั้นประชาชนอาจจะเลือกบุคคลในเขตที่เขาชื่นชอบ แต่ว่าในเชิงนโยบายนั้น ก็อาจจะมีพรรคบางพรรคซึ่งเขาเห็นควรเห็นพ้องต้องตาม เมื่อเป็นเช่นนี้มันก็จะสร้างสมดุล ให้ระบบการเมืองมีการตรวจสอบถ่วงดุลในตัวเอง ประชาชนไม่ได้เลือกโดยไม่ลืมหูลืมตา ประชาชนเลือกโดยมีตรรกะบางอย่าง สิ่งที่ Operate หรือปฏิบัติในกระบวนการเลือกตั้งนั้น เป็นผลพวงของการขบคิด แน่นอนครับหลายท่านบอกว่ารอจนถึงก่อนวันเลือกตั้งประชาชน ถึงตัดสินใจ หรือกระทั่งหน้าหีบเลือกตั้งหน้าคูหาเลือกตั้งประชาชนก็ยังใช้สิทธิเลือกตั้งได้อยู่ เพราะฉะนั้นการที่จะเปิดช่องให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการเลือกทั้งพรรคและคน ในระบบการเลือกตั้ง ในการออกแบบให้บัตรแตกต่างกันนี่นะครับน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า การบีบบังคับให้ประชาชนต้องเลือกเพียงคนและพรรคเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่ามันชวนให้ เราคิดนะครับว่าในระบบการเมืองของโลกที่เราเรียนรู้กันมา หลายคนชอบจะเข้าใจผิด ๆ ว่าฮิตเลอร์มาจากการเลือกตั้ง ในความเป็นจริงฮิตเลอร์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจาก การบีบบังคับให้ประชาชนเลือกตั้งนะครับ การที่ฮิตเลอร์ได้อำนาจสูงสุดผ่านการประชามตินั้นมาจากบัตรเลือกตั้งที่ออกแบบโดยแท้ บัตรที่บอกว่าเห็นด้วยเป็นวงกลมที่ใหญ่กว่า คนเห็นปุ๊บนี่นะครับ สมัยนั้นอัตราการรู้หนังสือก็น้อย วิธีการเลือกมันก็ถูกอคติของการออกแบบ หรือว่าเล่ห์กลในการออกแบบบัตรเลือกตั้งนะครับ ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เราเรียนรู้มาพอสมควร ว่าในท้ายที่สุดการใช้เล่ห์กระเท่เหล่านั้นนำมาซึ่งความเสียหายของประเทศอย่างเยอรมนี นับ ๑๐ ปี จนถึงทุกวันนี้บาปเคราะห์อันนี้ก็ยังติดอยู่กับประเทศเยอรมนีมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เขาต้องเที่ยวไปไถ่บาป เที่ยวไปอธิบายให้คนทั้งโลกรู้ว่าเขาพัฒนาแล้ว เขาเปลี่ยนแปลงแล้ว เขาไม่เอาระบบการเมืองที่นำไปสู่ความรุนแรง เขาไม่เอาระบบการเมืองที่นำไปสู่การทำลายล้าง มนุษยชาติ เห็นไหมครับเพียงแค่บัตรเลือกตั้ง บัตรลงประชามติก็มีผลนะครับฉะนั้นการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของเขาอย่างเต็มที่ในความเห็นทางวิชาการที่กระผม นำเรียนมาเบื้องต้น จึงนำเสนอว่าควรจะแยกแล้วก็ให้ประชาชนได้ให้สิทธิของเขาอย่างเต็มที่ ขออนุญาตยกตัวอย่างขยายไปอีกนิดหนึ่งก็คือว่าในระบบการเลือกตั้ง แบบที่เราบีบบังคับให้พรรค การเมืองต้องโตทำให้พรรคการเมืองนั้นหนีไม่พ้นที่จะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากผู้มีทรัพย์ทั้งหลาย อันนี้เราคงไม่ต้องพูดกันมาก เพราะว่าผมเชื่อว่าท่านทั้งหลายที่อยู่ในที่นี้ทราบดีกว่าผมแน่ ๆ นะครับ ว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง แต่ละเขตให้เงินทุนมากน้อยขนาดไหน สิ่งที่จะทำให้อำนาจของพรรคการเมืองยึดโยงกับประชาชนมากที่สุดก็คือปล่อยให้มีพรรคขนาดเล็ก และพรรคขนาดกลาง ได้เติบโตขึ้น ขออนุญาตก้าวล่วงไปประเด็นสุดท้ายนิดเดียวก็คือว่า การเติบโตของพรรคอนาคตใหม่ ผมขออนุญาตมีความเห็นต่างจากท่านอาจารย์ชำนาญนิดหนึ่งก็คือนี่พูดกันเล่น ๆ ว่าในทางวิชาการที่ เราถกเถียงกันก่อนเลือกตั้งเราก็ประเมินว่าพรรคอนาคตใหม่ได้สัก ๓๐-๔๐ เสียง แต่ผลของสถาปนิก ผลจากการสถาปนิกทางอำนาจของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ไปยุบพรรคไทยรักษาชาติก็เป็นอุบัติเหตุ ทางการเมืองอันหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองอย่างพรรคอนาคตใหม่ได้เติบโต เพราะฉะนั้นการออกแบบ ระบบการเมืองถ้าสถาปนิกทางการเมืองมุ่งมั่นที่จะเอาชัยทางการเลือกตั้งอย่างเดียว โดยที่ไม่คำนึงถึง เจตนารมณ์ก็อย่าไปคิดนะครับว่าสิ่งที่ตัวเองออกไว้มันจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ตัวเองต้องการอยู่เสมอไป มันจะนำมาซึ่งระบบการเมืองที่นำไปสู่ Deadlock เงื่อนตายทางการเมืองในที่สุดเหมือนกัน ดังที่เรา ได้เห็นเป็นประจักษ์แล้วว่าในปัจจุบันท่านจะลาจะป่วยคงจะยากลำบากในซีกทางรัฐบาล แล้วมันก็จะ กลับมาในประเด็นเดิมเหมือนกับที่หลายท่านได้กล่าวไปแล้วว่าเสถียรภาพของพรรคการเมือง ของระบบการเมืองในรัฐบาล

ขอบพระคุณ เพราะฉะนั้นเสถียรภาพ ทางการเมืองถ้าเทียบกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่เราบีบให้พรรคการเมืองใหญ่เมื่อเทียบกับปัจจุบัน เราก็จะเห็นทั้งข้อดี ข้อเสียโดยลำดับการบีบให้มีพรรคการเมืองที่โตผิดปกติ โดยใช้อำนาจการเมือง โดยใช้หลักคิดสถาปนิกทางการเมืองออกแบบก็จะทำให้มันผิดธรรมชาติ และเมื่อมันผิดธรรมชาติ ความตรึงเครียดทางการเมืองมันก็เกิดขึ้นเป็นธรรมชาติเหมือนกันวิธีที่ดีที่สุดก็คือ

ปล่อยให้อำนาจ ทางการเมืองมันต่อรองมันประนีประนอมกันเอง ระบบการเมืองที่ดีที่สุดก็คือให้พรรคการเมืองขนาด กลางและขนาดเล็กได้มีโอกาส แต่มันก็ควรจะคิดไปถึงในเรื่องของการคำนวณสูตรเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะขออนุญาตนำเรียนในโอกาสต่อไป แต่ว่าโดยสรุปเลย อย่างที่ท่านประธานได้ถาม ขอสนับสนุน ให้มีระบบการเลือกตั้งที่มีกำหนดให้เป็นบัตร ๒ ใบครับ ขอบพระคุณครับ”[๑๐๓]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ท่านประธานครับ กระผมเองเห็นด้วยกับท่านกรรมาธิการส่วนใหญ่ที่ได้ อภิปรายไปแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องของระบบการเลือกตั้ง ก็อาจจะมีความเห็นต่างจากท่านสนธิญาณ ท่านเดียว ในส่วนกระผมเองพยายามที่จะไม่ให้ซ้ำกับที่ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ กรรมาธิการได้อภิปราย ไปแล้ว แต่กระผมเองอยากจะชี้อย่างนี้ครับท่านประธานครับ ระบบการเลือกตั้งเท่าที่ฟังในขณะนี้ก็จะ มีระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ กับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็คือแต่ละเขตมี ส.ส. ได้คนเดียว แล้วก็มีระบบบัญชีรายชื่อแยกกันเด็ดขาด ซึ่งกระผมเข้าใจว่าท่านกรรมาธิการส่วนใหญ่ท่านผู้อาวุโสท่านกรรมาธิการบัญญัติเองก็เห็นด้วยกับระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ในขณะที่ระบบการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ สร้างปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งในช่วงเวลาการเลือกตั้งสร้างความสับสนแก่ประชาชนก่อให้เกิดรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ แล้วก็จะเกิดปัญหามากขึ้น ๆ ไปเรื่อย ทีนี้ ประเด็นหนึ่งที่มีการอภิปรายกันก็คือระบบการเลือกตั้งแบบปี ๒๕๖๐ ซึ่งใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ระบบที่สร้างปัญหาเมื่อเทียบกันกับระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ คือบัตรใบเดียว ท่านประธานครับ ท่านประธานเองก็คงจะทราบดีว่าระบบการเลือกตั้งที่จะมีการทุจริตอะไรกันได้มาก ส่วนใหญ่จะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เพราะผู้สมัครแบ่งเขตมีส่วนได้เสียโดยตรง โอกาสที่จะ กระทำการไม่ชอบในการเลือกตั้งจะมีมากกว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่มีใครรู้ไม่เห็น ประโยชน์ในการที่จะไปทุจริตทำไม ทุจริตแล้วตัวเองไม่มีโอกาสรับเลือกตั้งมันห่างไกลกันมาก แต่ขณะนี้ระบบการเลือกตั้งแบบใช้บัตรใบเดียว มันทำให้กรณีการทุจริตการเลือกตั้งในเขตเข้ามามีผลต่อคะแนนรวมของ ส.ส. ทั้งหมดของพรรค เพราะฉะนั้นอันนี้ยิ่งเป็นปัญหาเพิ่มขึ้นนะครับ ทำให้เกิดปัญหาความไม่สุจริตไปในระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วย ในขณะเดียวกันครับ ระบบ การเลือกตั้งแบบ MMP ของเยอรมันเมื่อเทียบกับ MMA ของประเทศไทย MMP ของเยอรมัน ให้ผู้สมัครลงสมัครได้ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ของเราให้ลงสมัครได้บัญชีก็บัญชี หรือเขตก็เขตของเขาให้ได้ทั้ง ๒ ประเภท ผู้สมัครบางคนซึ่งเขาคิดว่าเขาอยากจะเข้าไปนั่งสภา เขาให้ลงทั้งแบ่งเขตและอยู่ในบัญชีรายชื่อด้วย อย่างกรณีของพรรคประชาธิปัตย์คราวนี้เกิดการผิดทางเทคนิค ถ้าเกิดไม่ผิดพลาดทางเทคนิคพรรคประชาธิปัตย์ควรได้ ส.ส. แบ่งเขตมากกว่านี้เยอะ อย่างท่านประธานสภา ท่านรองบัญญัติก็จะไม่ได้เข้ามาในสภา ซึ่งมันทำให้เกิดปัญหาที่ว่าแต่เดิม ถ้าแบบปี ๒๕๔๐ ๒. ผู้สมัครเขตและบัญชีรายชื่อสามัคคีกัน พร้อมเพียงกันช่วยกันหาเสียงแต่ปัจจุบัน อย่างที่ท่านเข้าใจว่ามีความขัดกันซึ่งผลประโยชน์ ถ้าบัญชีรายชื่อ ถ้าเขตได้เยอะบัญชีรายชื่อไม่ได้ อันนี้ไม่มีปัญหาทำให้ความสามัคคีของผู้สมัครในพรรคเดียวกันจะแตกต่างจากของเดิม นอกจากนี้ครับท่านประธานครับ สมัยหลังเราจะเห็นได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็แข่งขันกันเสนอนโยบาย แต่ถามว่าถ้าระบบการเลือกตั้งแบบ ปี ๒๕๖๐ เราได้พรรคประเภทที่เรียกว่าพรรคนาโนเยอะมากเลย มีพรรคการเมือง ซึ่งมี ส.ส. ท่านเดียวเป็น ๑๐ แล้วต่อไปอย่างที่ท่านกรรมาธิการบางท่านอภิปรายไปแล้ว เมื่อเห็นว่า ๒๐,๐๐๐ คะแนน ๓๐,๐๐๐ คะแนนมี

---

[๑๐๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

โอกาสได้ ส.ส. คนหนึ่งจะเกิดพรรคซุปเปอร์นาโนอีกเยอะเลย ถามว่า พรรคนาโนเหล่านี้ที่นำเสนอนโยบาย จะสามารถผลักดันนโยบายได้อย่างไร เป็นไปไม่ได้หรอกครับ เพราะมี ส.ส. ท่านเดียวจะไปผลักดันนโยบาย อย่างไร ตรงนี้ครับเป็นผลที่พูดง่าย ๆ ไปเสนอนโยบาย คนเขาเลือกไปก็เหมือนกับถูกหลอก เพราะสุดท้าย ทำไม่ได้ ท่านประธานครับอีกส่วนหนึ่ง ที่ข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่าอย่างประเทศ เยอรมันเขามีขั้นต่ำว่า พรรคการเมืองที่จะได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อรู้สึกถ้าผมจำไม่ผิด เขาคิด ๕ เปอร์เซ็นต์ เขาไม่ต้องการ ให้มี ส.ส. พรรคละคน ๒ คน เขาดูแล้วมันไม่เกิดประโยชน์ผลดีต่อระบบการเมือง เขากำหนดว่า คุณต้องได้คะแนนอย่างน้อย ๕ เปอร์เซ็นต์ คุณถึงจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ เพราะฉะนั้นได้ไปดู การเลือกตั้ง ในเยอรมัน ซึ่งผมเข้าใจว่าจะมีพรรคการเมืองที่มี ส.ส. อยู่ประมาณ ๗-๘ พรรค แต่พรรค การเมืองจำนวนเป็น ๑๐ ๆ พรรคเลย ที่ได้คะแนนเป็น ๑๐๐,๐๐๐ ก็มีแต่เขาไม่ให้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเลย ของเราไปหยิบนิดหยิบ หน่อยเอามาบางส่วนไม่หยิบมาทั้งหมด แล้วก็เลยเกิดปัญหาอย่างที่เห็น ท่านประธานครับ อีกประเด็นหนึ่ง ที่ผมอยากจะนำเสนอก็คือในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งให้กับ พรรคการเมือง เพราะถือว่าพรรคการเมือง เป็นหัวใจสำคัญในระบบการเมืองไทย แต่รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันและกลไกกฎหมายลูกทำให้พรรคการเมือง แทนที่เข้มแข็งกลับอ่อนแอครับ อย่างแรกเลยครับ พรรคการเมืองควรจะมีสมาชิกพรรคเยอะ ๆ ถ้าเรา ไม่ต้องการให้ใครเป็นเจ้าของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคเยอะ ๆ แต่กลไกที่สร้างมา ในครั้งนี้บอกให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่กลับทำในทางกลับกันในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การไปกำหนดในกฎหมาย พรรคการเมืองว่าคนเป็น สมาชิกจะต้องเสียเงินบำรุงพรรคทุก ๆ ปี ปีละ ๑๐๐ บาท คนไทยไม่คุ้นเคยครับ เพราะฉะนั้นพรรค การเมืองเองจะมีสมาชิกพรรคน้อยลง แล้วถามว่าการมีสมาชิกพรรคน้อยลงเป็นประโยชน์ อะไรเราอยากให้มีสมาชิกพรรคเยอะ ๆ พรรคจะได้เป็นของมหาชนไม่ใช่หรือ แต่เขาทำในทางกลับกันแล้ว อย่างระบบ Primary vote ที่ตั้งขึ้นมาเขียนไว้ลอย ๆ ในรัฐธรรมนูญเฉพาะบัญชีรายชื่อ แต่กฎหมายลูกไปใช้กับ ส.ส. เขต อะไรเขตด้วย สุดท้าย Primary vote ทั้งหลายกลายเป็นเรื่องที่กับทำลาย ทั้งพรรคการเมืองและ ระบบการมีส่วนร่วมหนักเข้าไป ทำไมครับท่านประธานครับก็ลองคิดดูสิครับว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งถ้าบอกว่า สมาชิกพรรคในเขตมีสิทธิจะลงคะแนนให้คนเป็นผู้สมัครได้ปรากฏว่าคน ที่อยากจะลงสมัครแล้วเขาไปหา สมาชิกก็พยายามจะหาสมาชิกให้น้อย ๆ ครับ มีประมาณเขตหนึ่ง ร้อยกว่าคนตามกฎหมายกำหนดพอแล้ว เพราะถ้าเยอะๆ ไม่รู้ว่าคนเหล่านั้นจะไปเลือกใคร เพราะพรรคการเมืองทั้งหลายไปดูครับท่านประธานครับ แต่ละเขตสมาชิกจะน้อยลงไปเยอะเลย ที่ไปบอกว่าประชาชนมีส่วนร่วมสุดท้ายกับมีส่วนร่วมน้อยลง ในส่วน ของ ส.ส. ท่านประธานครับ ส.ส. เมื่อสังกัดพรรคจะบอกให้ ส.ส. สามารถทำอะไรตามใจชอบ อย่างไรก็ได้ หรือไม่ ถ้า ส.ส. สามารถจะ สังกัดพรรคทำอะไรตามใจชอบแล้วจะให้สังกัดพรรคทำไม ทีนี้ที่ผ่านมาท่าน ประธานครับ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้บอกว่าถ้าพรรคขับ ส.ส. ออกไม่ว่า ส.ส. คนนั้นทำอะไร เลวร้ายขนาดไหน ก็ตาม เขาสามารถไป หาพรรคอื่นอยู่ได้ ไปหาพรรคอื่นอยู่ได้ เพราะฉะนั้นกรณีนี้ก็เท่ากับว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็น รัฐธรรมนูญฉบับส่งเสริมงูเห่า รัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้น เขาก็กลัวว่าพรรคจะใช้อำนาจในการไปกดขี่ ส.ส. แต่เขาให้ตรวจสอบครับว่า ถ้า ส.ส. ถูกพรรคขับแล้วการที่พรรคขับออกนั้น ไม่มีเหตุผล เช่น ขัดต่อการปฏิบัติ ที่เป็น ส.ส. ของเขา อย่างศาลรัฐธรรมนูญถึงบอกให้เขาไปหาพรรคการเมืองใหม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่ ครับท่านประธาน ผมไปสมัครกับพรรคท่านประธาน ผมด่าหัวหน้าพรรค ทุกวันไปทำโน่น ทำนี่ แล้วพรรคจะ ไล่ผมออกผมก็ไปอยู่พรรคอื่น นอกจากนั้นท่านประธานครับ กรณีของการยุบสภา การยุบสภารัฐธรรมนูญฉบับ นี้เปิดโอกาสให้ส.ส. ย้ายพรรคได้ทุกครั้งที่มีการ ยุบสภา เพราะว่าการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองสมัครได้ ต้องเป็นสมาชิกพรรค ถ้าเป็นการยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า ๓๐ วันแต่ยุบสภาแล้ว การเลือกตั้ง จะอยู่ในระหว่าง ๔๐-๕๐ วัน ก็เป็นการทำให้ ส.ส. เกิดการย้ายพรรคเหมือนในอดีตที่เราคิดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี

ท่านประธานครับผมเองผมขออนุญาตใช้เวลาสั้น ๆ เพียงเท่านี้ เพราะว่าส่วนใหญ่ที่ผมนำเสนอความเห็นอยู่ในชั้นของ อนุกรรมาธิการไปแล้วครับ ขอบพระคุณครับท่านประธานครับ”[๑๐๔]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ นะครับ ผมจะขออนุญาตใช้เวลาสั้น ๆ เท่านั้นนะครับ เพราะว่าผมคิดว่าประเด็นเรื่อง การเลือกตั้งนั้นเป็นประเด็นที่มีท่านกรรมาธิการอภิปรายจำนวนมากแล้ว แต่ผมอยาก อภิปรายเพื่อให้มีการบันทึกว่าผมก็เป็นคนหนึ่งที่เห็นด้วยในการที่ควรจะต้องกลับมาทบทวนปัญหาเรื่องของการเลือกตั้งนะครับ ผมกราบเรียนอย่างนี้ครับว่าหากจะมีการแก้ไข รัฐธรรมนูญในอนาคต สิ่งที่ควรกระทำเบื้องต้นเรื่องแรกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมดก็คือ ระบบการเลือกตั้ง ผมคิดว่าเราได้เจอปัญหาเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาที่ผ่านมาที่เป็นปัญหา แล้วทุกคนตั้งคำถาม แล้วเราก็มีคำตอบจะเป็นคำตอบที่ทุกคนตอบแล้ว ทุกคนก็ยังสงสัยต่อไปนะครับ นั่นแปลว่าความคลุมเครือและความไม่ชัดเจนของกติกานี้มันทำให้เกิดความขัดแย้งกันในทางการเมืองไปโดยปริยาย ดังนั้นผมคิดว่าประเด็นปัญหาทั้งหลายครับที่เป็นปัญหาเชิงประจักษ์วันนี้เช่นกรณี ต้องขออภัยที่เอ่ยนามท่านประธานที่เพิ่งลุกไปนี่ นะครับ ท่านย้ายพรรค คะแนนอยู่ที่ไหน คะแนนไปไหน จะอยู่ที่ใคร นี่ก็เป็นปัญหาครับ ถ้าท่านเกิดลาออกบัญชีเลื่อนไหม ไปเลื่อนจากบัญชีใด ถ้าไม่เลื่อนก็จะมี ๔๙๙ เป็นปัญหาไหม เพราะรัฐธรรมนูญเขียนให้มี ๕๐๐ นี่คือปัญหาเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนแล้วนะครับ แม้กระทั่ง ปัญหาเรื่องของวิธีการนับคะแนน แล้วก็แม้กระทั่งเรื่องของการใน ๑ ปี คะแนนไม่นิ่ง ทั้งหมดนี้ผมคิดว่าเป็นปัญหาเชิงประจักษ์ที่ทุกคนเห็นต้องกัน ถ้าเราแก้กติกาเรื่องนี้ให้เกิดความชัดเจนเสียนะครับ คราวหน้ามีการเลือกตั้งจะเมื่อไรก็แล้วแต่ ทุกคนก็จะอยู่บนกติกา ที่ทุกคนไม่มีข้อกังขา ดังนั้นผมจึงเสนอว่าประเด็นที่ควรจะพิจารณาก็คือ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์

๑. เรื่องของระบบบัตรใบเดียว ซึ่งผมจะไม่อภิปรายเหตุผลแล้วนะครับ เพราะผมถือว่าทุกท่านได้พูดเรื่องบัตรใบเดียวแล้ว แล้วก็เห็นปัญหาที่เกิดขึ้น

๒. ก็คือเรื่องวิธีนับคะแนนครับ เพื่อนำมาสู่คำว่า ส.ส. พึงมี ปกติแล้วถ้าผม เข้าใจไม่ผิดถ้าเป็นบัตรเดียวนี่ต้องมี Overhang คือพึงมีขีดเท่าไรแล้วได้เท่าไรก็จบเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องดันขึ้นไปให้ถึง ๕๐๐ คน พอดันถึง ๕๐๐ คน ก็ทำให้เกิดพรรคเล็กแบบที่ ท่านพงศ์เทพพูด แล้วก็ต่อไปแนวโน้มคนก็จะตั้งพรรคเล็กหมดล่ะครับ เพราะว่าจะมี ส.ส. ๑ คนแล้วก็จะทำหน้าที่ได้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าอันนี้คือเรื่องแรกที่ผมคิดว่าจำเป็นต้อง ทบทวน ซึ่งไม่ใช่อยู่เฉพาะในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ไปเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งด้วยนะครับ”[๑๐๕]

นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการ

“อยากจะเรียนว่าประเด็นที่ผมอยากจะให้ทำการศึกษานี้นะครับ ซึ่งเขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญนี่น้อยมาก คือเรื่องของพรรคการเมืองนะครับแต่ประเด็นที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองนี่นะครับ ก็คือระบบแล้วก็กลไกการเลือกตั้ง ตามที่ท่านกรรมาธิการหลายท่านได้อภิปรายไปแล้วนะครับ มาตราที่เกี่ยวข้องนะครับก็เรียนว่าตั้งแต่มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๒๕๘ (๒) (๓) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของพรรคการเมือง ผมคิดว่านะครับ ทำข่าวการเมืองมาเกือบ ๔๐ ปี ได้ฟังเรื่องประชาธิปไตยจากผู้ที่ผ่านชีวิต

---

[๑๐๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๐๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

การเลือกตั้งนี่มามากนะครับ ประชาธิปไตยที่แท้จริงนี่นะครับพื้นฐานต้องมาจากพรรคการเมืองที่เป็นของประชาชน ต้องยึดโยงกับประชาชนและประชาชนมีส่วนที่จะกำหนดได้จริง ไม่ใช่ประชาชนมาเกี่ยวข้องตอนที่ถึงเวลาจะหย่อนบัตร และไประดมหาสมาชิกพรรคมาเพื่อต้องการเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ พรรคการเมืองที่ผ่านมาเป็นพรรคที่มีเจ้าของ เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองเอื้อเอาไว้เป็นพรรคการเมืองที่มีเจ้าของ เป็นสิ่งที่สังคมรู้ดี ส่งต่อ สืบทอดอำนาจ มอบอำนาจ ส่งต่อกันได้จากพี่ไปน้องจากเครือญาติ นั่นก็คือประเด็นที่เราได้เห็นในพรรคการเมืองนะครับ ในช่วงระยะเวลา ๔๐ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่เราบอกประชาธิปไตยครึ่งใบ จนเต็มใบ จนยึดอำนาจแล้วก็มาประชาธิปไตยอีกนะครับ ส.ส. แต่ละคนรู้แล้วก็สัมผัสได้ดี บางพรรคการเมือง ส.ส. ยังต้องยอมกับเจ้าของพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองเขียนใบลาออกเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อที่จะต้องทำตามเจ้าของพรรคการเมือง เหตุผลเพราะพรรคการเมืองไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ส.ส. ที่ผ่านมานะครับ ในแต่ละพื้นที่ส่งต่อจากพ่อแม่ลูก ท่านอาจจะบอกว่าเพราะทำดีประชาชนจึงเลือก ในระบบครอบครัว ในแต่ละพื้นที่ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ความจริงคนใหม่ ๆ แทรกเข้าไปไม่ได้ เพราะวงจรของพรรคการเมือง วงจรของรัฐสภา วงจรคณะรัฐมนตรีมันเอื้อในการที่จะเชื่อมโยงกันบางพรรคการเมืองผูกขาด บางภาคมา ๑๐ ๒๐ ๓๐ ปี คนอื่นแทรกเข้าไปไม่ได้หรอกครับทำอย่างไรล่ะครับที่จะทำให้คนใหม่ ๆ สามารถที่จะเดินเข้าไปในพื้นที่เวทีเลือกตั้ง เดินเข้าไปในพรรคการเมืองและทำให้พรรคการเมืองนั้นมีความหมาย ประชาชนเป็นเจ้าของเพราะฉะนั้นผมอาจจะเป็นเสียงข้างน้อย ระบบ Primary vote การเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมนะครับ ท่านจะมีใบเดียวหรือ ๒ ใบก็ตามแต่ แต่ควรให้ประชาชน สมาชิกพรรคการเมืองนี่เขาได้มีพื้นฐานการกำหนดมาตั้งแต่เบื้องต้นให้มีโอกาสคนใหม่ ๆ เข้าไปแทรก คนใหม่ที่อยากไปแทนคนเก่าลงไปหาเสียงในพื้นที่แข่งกัน ไม่ใช่เลือกตั้งที ๔ ปี ท่านไปหาเสียงกันใหม่ แต่ถ้าเป็นแบบนี้นะครับจะเกิดการหาเสียงในพื้นที่ตลอดเวลาระหว่างในพรรคการเมืองด้วยกันเอง จะมีการแสวงหาสมาชิกเข้ามาทำให้สมาชิกมีกระบวนการมีส่วนร่วมกับพรรคการเมือง และประชาชนจะเป็นเจ้าของพรรคการเมืองจริง ๆ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้นะครับผมจะทำเป็นเอกสารเสนอกับคณะอนุกรรมาธิการของท่านไพบูลย์ต่อไปนะครับ ก็จึงเปิดประเด็นที่เป็นประเด็นใหม่นะครับ เพื่อที่จะได้ให้คณะกรรมาธิการได้ทำการศึกษานะครับว่าเรื่องที่ผมพูดนี้ครับว่าในประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมานี่เป็นจริงหรือไม่ และเพราะเจ้าของพรรคการเมืองมีเจ้าของนี่ครับจึงทำให้เกิดวิกฤติซ้ำแล้วซ้ำเล่าจนนำพามาสู่การชุมนุมของประชาชน แล้วก็ลากจูงมาให้ทหารยึดอำนาจ ขอบคุณครับ”[๑๐๖]

“ขอบพระคุณครับท่านประธานครับ ผม สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการนะครับ ผมขอเรียนว่าความเห็นผมก็ไปในทางที่สวนทางกับที่กรรมาธิการทั้งหลายนะครับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองได้ให้ความเห็น นะครับ เพราะผมเป็นประชาชนแล้วก็เป็นสื่อมวลชนที่อยู่กับการทำข่าวการเมืองมาเกือบ ๔๐ ปี จะขออนุญาตเรียนแบบนี้ว่าผมเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าควรจะต้องมีบัตรเลือกตั้งใบเดียว เหตุผลนะครับ เนื่องจากว่าในทางการเมืองที่ผ่านมา ๘๘ ปี ในระบบประชาธิปไตย เรามีรัฐประหารนี่ ๑๓ ครั้ง มีรัฐธรรมนูญมา ๒๐ ฉบับ มีกฎหมายพรรคการเมือง ๗ ฉบับ ผมต้องเอาตัวเลขเหล่านี้มาให้เห็นนะครับ มีพรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ๓๔๑ พรรค วันนี้เหลืออยู่ ๑๐๓ พรรคที่ดำรงอยู่นะครับ ต่อเนื่องมีพรรคเดียวคือพรรคประชาธิปัตย์ ในการรัฐประหาร ๑๓ ครั้งนี่นะครับ เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองแค่ ๔ ครั้ง คือการรัฐประหาร ในปี ๒๔๙๐ แล้วก็ปี ๒๕๓๔ ที่ยึดอำนาจ พลเอก ชาติชาย ยึดอำนาจจาก พลเรือตรี ถวัลย์ แล้วก็มาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกเหนือจากนั้นนะครับ การรัฐประหารนี่เป็นรัฐประหาร ในการชิงอำนาจของผู้มีอำนาจที่ในขณะนั้น คือในระหว่างกองทัพกันเองนี่เกือบจะทั้งสิ้นการรัฐประหารที่ทำมาอย่างต่อเนื่อง แล้วที่

---

[๑๐๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ฝ่ายการเมืองโจมตีกองทัพก็ไม่ใช่เรื่องแปลกหรอกครับ แต่ข้อเท็จจริงในระหว่างที่เราพูดกันถึงเรื่องความเข้มแข็งทางการเมือง แล้วเราพูดถึงการเลือกตั้งนี่นะครับ เราพูดถึงประชาชนแต่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยเหลือเกิน ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและจริงจัง การรัฐประหารนี่นะครับจะเกิดขึ้นในประเทศไม่ได้จะถูกการต่อต้านจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง ทำไมครับถึงเกิดขึ้น ไม่ได้ ก็เพราะว่าเราไม่ได้มีพรรคการเมืองที่เป็นรากฐานที่มาจากประชาชนที่แท้จริง พรรคการเมืองที่มีรากฐานจากประชาชนที่แท้จริงและเข้มแข็งต่อสู้กับอำนาจรัฐได้ นำพามวลชนต่อสู้อำนาจรัฐได้ คือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนะครับ ถามว่าทำไม ผมต้องเอ่ยอ้างถึงพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เพราะระบบการทำงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยึดโยงกับประชาชน ให้การจัดการศึกษา ให้การมีส่วนร่วม ในระดับต่าง ๆ ในภาพรวมข้างนอกอาจจะดูเหมือนว่ามันเป็นพรรคเผด็จการคอมมิวนิสต์ แต่การมีประชาธิปไตยรวมศูนย์การแลกเปลี่ยน การให้การศึกษานี่สำคัญ ดังนั้นนี่นะครับ ผมถึงจะเรียนว่าเราได้ผ่านการเลือกตั้งมาทั้งสิ้น ๒๘ ครั้ง สิ่งที่ผมจะเรียนท่านประธาน กับท่านในที่ประชุมทั้งหมดนี่นะครับ ผมกำลังทำเอกสารทั้งหมดนี่มันต้องกลับมาในการที่รัฐธรรมนูญนี่จะต้องเดินตามแนวทางที่ได้กำหนดว่าต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกเหนือจากทางตรงในเรื่องสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ แล้วนี่นะครับ ก็คือการมีส่วนร่วมผ่านพรรคการเมือง ที่ผ่านมาพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นของประชาชนที่ผ่านมาพรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นนะครับ ๑. มาจากกลุ่มทหาร ที่รัฐประหารแล้วต้องการที่จะผ่อนคลายแรงกดดัน เปิดการเลือกตั้งขึ้นก็จัดตั้งพรรคการเมือง พรรคเหล่านี้ตั้งขึ้นมาก็วิบัติฉิบหายหมดอยู่ไม่ได้หรอกครับ อันนี้คือเป็นข้อเท็จจริง ๒. คือพรรคที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการมีอำนาจ อย่างพรรคชาติไทยขออภัยนะครับ ตอนนี้เขาเปลี่ยนแล้วเป็นชาติไทยพัฒนา ตั้งเพื่อรองรับกลุ่มซอยราชครูซึ่งถูก จอมพล สฤษดิ์ขจัดอำนาจไป จากซอยราชครูมาถึงบ้านฝั่งธนนะครับ ต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันพรรคชาติไทย ก็ไม่เคยเป็นของประชาชน ต่อมาพรรคไทยรักไทยวันนี้จะพัฒนามาเป็นพรรคอะไรก็ตามแต่ละครับหัวหน้าพรรคทนอยู่พรรคพลังธรรมไม่ได้ เพราะพรรคพลังธรรมเป็นพรรคที่มีประชาธิปไตย ต้องออกมาตั้งพรรคเองเพื่อควบคุมอำนาจได้อย่างเต็มที่ แล้วสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือการสะท้อน ในการนำพาไปสู่การต่อต้านของประชาชน แล้วก็นำไปสู่การรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ ซึ่งไม่เป็นผลดี แล้วผมก็ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารนะครับ ดังนั้นสิ่งที่ผมเรียนเสนอว่า เมื่อรัฐธรรมนูญที่ผมเสนอบัตรเลือกตั้งใบเดียวจะเรียนเป็นรูปธรรมแบบนี้ครับ ในมาตรา ๔๕ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในมาตรา ๙๐ วรรคสามนี่ก็ชัดเจน ดังนั้นกฎหมายพรรคการเมืองจึงไปเขียนกระบวนการของ Primary Vote ซึ่งเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองที่มีอยู่กลัว กลัวการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบ Primary Vote ในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ในระบบแบ่งเขต กรรมการบริหารเท่านั้นที่มีอำนาจส่ง เราจะเห็นนักการเมืองที่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันไม่สามารถที่จะเกิดนักการเมืองหน้าใหม่เกิดขึ้นได้ ยากมากนะครับ การเกิดขึ้นของพรรคอนาคตใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาอย่างยิ่งนะครับ ว่าคนรุ่นใหม่คนกลุ่มหนึ่งเขาจะมีอุดมการณ์เหมือนหรือแตกต่าง กับผมหรือไม่นี่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่การเกิดขึ้นของพรรคอนาคตใหม่คือบทเรียน ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่านั่นคือการเปิดโอกาสให้คนหน้าใหม่เข้ามาสู่ในกลไกอำนาจทางการเมือง ซึ่งเขาจะมีนโยบายการเคลื่อนไหวจะผิดจะถูกอย่างไรก็ตามแต่ แต่ก็ทำให้พรรคการเมืองพรรคนี้มีบริบททางการเมืองที่สำคัญที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากนักการเมืองเก่า ๆ ที่สืบทอดต่อเนื่องกันมา ระบบการเลือกตั้งด้วยบัตรใบเดียวกับ Primary Vote นี่นะครับมันจะเชื่อมโยงกัน เมื่อแต่อดีตการส่งสมัคร ส.ส. Party-list อยู่ที่เจ้าของพรรคหรืออยู่ที่กรรมการบริหารพรรคใครใกล้ชิดสนิทสนมก็ได้อยู่ลำดับต้น ใครเป็นนายทุน มีเงินเยอะให้การสนับสนุนครั้งละ ๕๐๐ ล้าน ๗๐๐ ล้านพันล้าน ก็จะได้อยู่ลำดับต้นลำดับดี ใครที่ระดมทุนกันในพรรคให้พรรคเยอะก็จะได้อยู่ Party-list ลำดับต้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้อย่างนั้นไม่ได้ ต้องให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ทั่ว

ทั้งประเทศ มีสิทธิพิจารณาเป็นขั้นต้นว่าถ้าใครจะลง Party-list พรรคไหนก็ตามแต่จะต้องลงไปหาเสียงกับประชาชนทั่วทั้งประเทศในเขตเลือกตั้งในสาขาพรรคที่ตัวเองจะต้องไปจัดตั้ง ส.ส. เขตก็เช่นเดียวกันต้องทำ Primary Vote สิ่งนี้จะเกิดอะไรขึ้นครับ ในการเลือกตั้งครั้งนี้นี่นะครับ สะท้อนให้เห็นในระหว่างที่ท่านบอกว่าประชาชนยุ่งยากนี่นะครับ ต่อไป ส.ส. เขตนี่จะมี คะแนนประมาณ ๒๐,๐๐๐ หรือไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ คะแนน ในผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๕๐,๐๐๐ คน และใช้สิทธิมาประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ถึง ๑๒๐,๐๐๐ คน คะแนนจะกระจายไปที่ ส.ส. คนละ ๒๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ จากแต่เดิมเป็นอะไรครับ สู้กัน ๒ พรรค ประชาธิปัตย์ เพื่อไทย โน่นภูมิใจไทยกับนี่สู้กัน ๒ พรรค ไม่มีโอกาสให้พรรคอื่นได้เข้าไปต่อสู้ การที่ประชาชนเลือก แล้วกระจายนี่นะครับ ผมเห็นพรรคภูมิใจไทยไปเกิดที่ภาคใต้ดีใจ ไม่ได้เกลียดพรรคประชาธิปัตย์หรอกครับ แต่มันเปิดโอกาสทางเลือกจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ ส.ส. ที่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ นี่การเลือกตั้งครั้งหน้านะครับ คนที่จะลง Primary Vote ของเขตนี่นะครับ จะต้องลงไปเคลื่อนไหวหาเสียงสมาชิกและเคลื่อนไหวในเขตเลือกตั้งของตัวเอง ท่านประธาน ลองนึกดูนะครับ ถ้าทุกพรรค ๕ พรรค เอา ๕ พรรคหลักนี่นะครับ ต้องลงไปเคลื่อนไหว กับประชาชนตลอดเวลาทั้ง ๔ ปี ประชาชนจากที่เคยมีส่วนร่วมทางการเมืองในการหย่อนบัตร เพียงครั้งเดียวกับการมีโอกาสที่จะใช้เลือก Primary Vote ในการถูกหาเสียงต่าง ๆ มันจะเกิดการตื่นตัวขึ้นหรือไม่ การหาสมาชิกของแต่ละพรรคแล้วก็จะยึดโยงในการแข่งขัน กับอีกหลายพรรค กระบวนการเหล่านี้จะเกิดขึ้นมันมีโอกาสที่จะทำให้เกิด ส.ส. หน้าใหม่ขึ้น มีโอกาสของการมีส่วนร่วม ซึ่งจะสัมพันธ์กับบัตรเลือกตั้งใบเดียว เพราะบัตรเลือกตั้งใบเดียว คือเสียงทุกเสียงของประชาชนมีความหมายนะครับ เราเพิ่งผ่านการเลือกตั้งมาครั้งหนึ่ง สิ่งที่อภิปรายคือความยุ่งยากของการจัดการเลือกตั้งนั่นไม่ใช่ประเด็น คุณมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งก็ไปจัดการเลือกตั้ง เป้าหมายคือความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ของประชาชน ที่ผมเรียนไปนี่เป็นส่วนหนึ่งที่ผมจะนำเสนอเป็นเอกสารให้ท่านประธาน ได้บันทึกไว้ในการลำดับเรื่องราวทางการเมืองตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน การพัฒนาการอย่างต่อเนื่องของพรรคการเมืองในแต่ละพรรคที่ไม่มีโครงสร้างความเป็นประชาธิปไตย นะครับ ขอโทษนะครับ มีมากสุดก็พรรคประชาธิปัตย์ที่ต่อเนื่องมาพรรคเดียว แต่ถามว่าทำไมความไม่ต่อเนื่องต่าง ๆ มันถึงเกิดขึ้น และการที่เราจะทำให้การเมืองเข้มแข็งนี่นะครับ คือทำให้ประชาชนตระหนักและสำนึกในทางการเมืองนะครับ ขอบคุณครับ”[๑๐๗]

นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ กรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธานครับ นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ กรรมาธิการ ผมเห็นด้วยกับที่ท่านอาจารย์โภคิน ท่านได้อภิปรายในส่วนของเรื่องที่เรากำลังหารือกันอยู่ขณะนี้นะครับ เรื่องที่ผมต้องการที่จะพูด กับในคณะกรรมาธิการก็จะสอดคล้องแล้วก็เป็นไปตามที่ท่านอาจารย์โภคินได้พูดไปนะครับ อย่างไรก็ดีจะไม่พูดซ้ำแต่จะขอพูดเพิ่มสนับสนุนนิดเดียวนะครับ ผมเองก็เป็นผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งตั้งแต่มีสิทธิเลือกตั้งก็ไปใช้สิทธิ แล้วตัวเองก็เป็นผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนะครับ ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกันนะครับ กราบเรียนท่านประธานอย่างนี้ครับว่า รัฐธรรมนูญเองนั้นได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่ง ส.ส. แล้วก็ ส.ว. นี่มาหลายแบบเหลือเกิน ซึ่งจะบอกว่าแต่ละแบบแบบไหนดีแบบไหนไม่ดีก็พูดยาก แต่ละแบบก็มีทั้งผู้ที่สนับสนุน แล้วก็มีผู้ที่เขาไม่เห็นด้วย ผมอยากทิ้งท้ายนิดเดียวครับว่าอย่างไรก็ตามแบบไหนที่เหมาะสม มันคงจะต้องสอดคล้องกับบริบทของประเทศ แล้วที่ผมอยากให้พวกเราเน้นแล้วมันเป็นหัวใจ ของเรื่องนี้ก็คือมันต้องสอดคล้องกับความต้องการของพี่น้องประชาชนในห้วงนั้น ๆ นะครับ คือเท่าที่ผ่านมานะครับ สนับสนุนที่ท่านอาจารย์โภคินพูด เมื่อสักครู่นี้ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับใดก็แล้วแต่โดยเฉพาะฉบับที่ไม่ได้ยึดโยงกับพี่น้องประชาชน ผมคิดว่า

---

[๑๐๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

มีน้อยมากที่ระบบการเลือกตั้งมันจะสอดคล้อง แล้วก็เป็นไปตามความต้องการของพี่น้องประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการหากระบวนการวิธีการนี่นะครับ เพื่อให้สอดคล้องต้องกันกับผู้ที่เขามีอำนาจในการที่จะเขียน แล้วก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนะครับ เพราะฉะนั้นผมจึงอยากขอเสนอความเห็นไว้ในคณะกรรมาธิการของเรานี่ล่ะครับว่าท่านจะ ทำอะไรกันอย่างไรก็แล้วแต่ สุดท้ายปลายทางมันควรให้โอกาสพี่น้องประชาชนได้มีส่วนร่วม แล้วก็มีสิทธิในการแสดงความเห็นแล้วก็เลือกระบบการเลือกตั้งแบบที่มันสมเหตุสมผล แล้วก็ เป็นไปตามความต้องการของเสียงส่วนใหญ่นะครับ ผมคงขออนุญาตแสดงความเห็นเพียงเท่านี้ครับ ขอบพระคุณครับ”[๑๐๘]

นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม เอกพันธุ์ ปิณฑวณิช ผมพยายามจะไม่ใช้เวลามาก พอดีเรื่องระบบเลือกตั้งผมได้โอกาสทำงานร่วมกับ international idea หรือ International Institute For Democracy And Electoral Assistance ๑๐ กว่าปี ก็ทำการศึกษา เรื่อง ระบบเลือกตั้งทั่วโลก รวบรวมมาประมาณ สัก ๑๐ กว่าระบบแต่ว่าในช่วงที่มี การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เราก็มีการเปรียบเทียบ ระบบการเลือกตั้ง ๒ รูปแบบก็คือว่ารูปแบบ ที่เราเคยใช้มาในอดีต ถ้าเป็นภาษาไทยเขาเรียกระบบคะแนนนำกำชัยก็คือใครที่ได้คะแนนเยอะ ก็ได้ไปเลย แต่ว่าจำนวนคนก็มีลักษณะ ๒ แบบก็คือรูปแบบแรกก็คือ ตอนที่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เราใช้ ๒๕๔๐ ก็จะเป็น One man one vote ก็คือ ๑ คนเลือกได้ ๑ เสียง ในเขตเลือกตั้ง แต่ว่าใน รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ก็เปลี่ยนเป็นระบบพวง แต่ว่าระบบ ๑ คนเลือกได้ ๒-๓ คน มันไม่มีความสมดุล เพราะว่าเราแบ่งเขตตามจำนวนประชากร บางคนไปเลือกได้แค่ ๒ คน บางคนเลือกได้ ๓ คน แสดงว่าสิทธิและเสรีภาพมันไม่เท่ากัน อันนี้ก็อาจจะเป็นปัญหา ขออนุญาตพูดถึงระบบการเลือกตั้งที่ควรจะมีในรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่สะท้อนความต้องการของผู้ใช้สิทธิอย่างแท้จริงแล้ว ระบบเลือกตั้งก็ต้องเป็นระบบที่มีความเสรีและเป็นธรรม นั้นเวลามีการพูดถึงเรื่องระบบ MMP ซึ่งท่านอาจารย์ชำนาญได้พูดไปแล้วว่า จริง ๆ แล้วประเทศไทยไม่ใช่ MMP แต่เป็น MMA แต่ว่าผมก็ ยังไม่ค่อยเห็นด้วย แต่ว่ามัน MMP แบบเพี้ยนๆ เพราะอะไรครับ แต่ระบบ MMP จริง ๆ แล้วมันมี การให้ความใส่ใจกับ Popular Vote แต่ก็คือว่าเป็นคะแนนนิยมของพรรคเป็นตัวตั้งเพราะฉะนั้น ระบบ MMP ก็จะต้องไปนับคะแนนที่พรรคแต่ละพรรคได้ แล้วแบ่งเป็นสัดส่วนก่อน แล้วค่อยมาลบ จากจำนวน ส.ส. เขต เพราะว่าเขาตั้งใจว่า พรรคขายนโยบาย นั้นคนทั้งประเทศเลือกพรรคเหล่านี้ เป็นรัฐบาลหรือเป็นพรรคที่ตัวเองจะเลือก เขาก็เลือกที่นโยบาย เพราะมันเป็นการให้ความสำคัญกับ นโยบายของพรรคก่อน เพราะฉะนั้นระบบนี้ถ้าเป็น MMP จริง ๆ แล้ว อย่างไรก็ตามแต่บัตรเลือกตั้ง ต้องเป็น ๒ ใบ เพราะต้องนับคะแนนที่คนเลือกพรรคเป็นตัวตั้งก่อนครับ แต่ขณะเดียวกันระบบ MMP ก็มันก็มีจุดด้อยอยู่นะครับ เพราะว่าในกรณีบางกรณีคะแนนพรรคเยอะมาก แต่ว่าไม่สามารถที่จะมี ส.ส.ที่เป็นตัวแทนในพื้นที่เลยนะครับ อันนี้ก็จะทำให้ขาดการยึดโยงระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบางระดับนะครับ ในแต่ละระบบมันก็จะมีข้อดีข้อเสีย ซึ่งเวลาเรามาใช้เป็นระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวครั้งนี้เป็นครั้งที่เลือกตั้งที่ผมใช้เวลาในคูหาเลือกตั้งนานที่สุด ตั้งแต่เคยเลือกตั้งมา เพราะว่าผมก็ไปหาในเว็บไซต์ว่าคนที่ลงพรรค ผมอยากจะเลือกเขาคือใคร หาก็ไม่เจอเขา คือใคร No Name มาก ๆ ในขณะที่อีกคนหนึ่งที่รู้จักมักจี่กันอยู่ ไปอยู่อีกพรรคหนึ่ง เพราะฉะนั้น มันไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของผมแน่ ๆ นั้นถ้ามีบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบไม่ยากเลย ผมก็กาให้ พรรคที่มีนโยบายที่ผมชอบ ในขณะเดียวกันผมก็เลือกคนสมัยก่อน กกต. เองมีสโลแกน เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ใช่อะไรอย่างนี้ นั้นมัน

---

[๑๐๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เปิดโอกาสให้ประชาชนได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของตัวเขา ของคนที่เลือก ก็อันนี้ก็คือปัญหาของระบบการเลือกตั้งปัจจุบัน ซึ่งแน่นอนครับ มันเป็นไปไม่ได้ แต่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นครับ ในช่วงที่ผ่านมา ผมมี Background เป็นนักวิทยาศาสตร์เก่า แล้วก็คำนวณพอเป็นบ้าง รัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้ว่าวิธีการคำนวณคะแนนต้องทำอย่างไร ก็ตัวพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญก็กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการคำนวณคะแนน ซึ่งถ้าเราเปรียบเทียบดูว่า ในระบบ Party List ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ พรรคการเมืองต้องมีคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ถึงจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ สามารถเอาคะแนนไปคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบเหมือนกัน แต่ว่าไม่มีการกำหนดคะแนนขั้นต่ำ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ พรรคต่าง ๆ ต้องมีคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๐.๒ ถึงจะได้ ส.ส. พึงมี ก็คือหารด้วย ๕๐๐ ถึงจะมี ส.ส. พึงมี เพราะฉะนั้นจริง ๆ แล้ว มันคำนวณไม่ยากเลยครับ เพราะว่า ส.ส. พึงมี คณิตศาสตร์ ปกติเลยก็คือว่าเอาคนที่เลือกตั้งทั้งประเทศหารด้วย ๕๐๐ มันก็จะได้ ส.ส. พึงมี ไม่มีปัญหาเลยครับ ในขณะที่ตัวเลขที่ กกต. ประกาศ ณ วันนั้น วันนี้อาจจะมีการคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่ ณ วันนั้น ๓๕,๕๖๑,๕๕๖ คน หารด้วย ๕๐๐ มันได้ ๗๑,๑๒๓.๑๑๒ เพราะฉะนั้น ส.ส. พึงมี ๑ ท่าน ต้องมีคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๗๑,๑๒๓ เพราะฉะนั้น No question ไม่มีครับ ไม่ต้องไปตอบคำถามอื่นใด แต่ผมก็ไม่ทราบว่า กกต. ไปคิดอย่างไรถึงเป็น ๒๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ ออกมาได้ เพราะฉะนั้นอันนี้อาจจะไม่ใช่ปัญหาของตัววิธีการคำนวณ แต่ว่าตัวการคำนวณคะแนนของ คณะกรรมการเลือกตั้งอาจจะมีปัญหา แต่บังเอิญในพระราชบัญญัติประกอบการเลือกตั้งก็ให้อำนาจ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้ขาดเพราะฉะนั้นนอกจากตัวรัฐธรรมนูญมันมีปัญหาด้วยตัวมันเองแล้วนะครับ เราเอาสิ่งที่มันมีปัญหามาใช้แบบมีปัญหาด้วย ก็คือไปสร้างปัญหาบวกเข้าไปกับกระบวนการที่มีปัญหา ต้องขออภัยที่เอ่ยอ้างถึงบุคคลภายนอกนะครับ ท่านรองนายกก็ออกมาบอกว่าท่านก็รู้สึกว่า มันมีปัญหาแต่ว่าก็ถ้าอยากจะได้นั่นไปฟ้องร้องเอาเอง ท่านก็บอกอย่างนั้นนะครับ ซึ่งหลาย ๆ คน ก็คิดว่าระบบมันมีปัญหา เพราะฉะนั้นผมคิดว่าระบบการเลือกตั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้ามีการเลือกตั้งครั้งหน้านะครับ มันจะยุ่งมากไปกว่านี้หรือแม้กระทั่งสูตรคำนวณ ที่ กกต. ออกมาให้ตอนนี้นะครับ ผมก็คิดว่าเอาคำนวณกันจริง ๆ ตอนนี้ก็ยังมีปัญหานะครับ ถ้าเกิดการย้ายพรรคนะครับ เกิดการย้ายพรรคเปลี่ยนพรรคคะแนนจะไปอยู่ที่พรรคไหน คะแนนที่ได้รับการเลือกตั้งจะไปอยู่ที่พรรคไหน จะไปเอารวมคะแนนไหมหรือว่าจะไป ต่อท้าย Party-list ของเดิมไหม คืออันนี้ กกต. ไม่เคยออกมาบอกเลยว่าตกลงแล้วมันคือ อะไรนะครับ ก็ใช้อำนาจข้อสุดท้ายก็คือ กกต. เป็นผู้ชี้ขาดแต่เราแน่ใจไหมครับว่าการชี้ขาดเหล่านั้นมันตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มีข้อมูลหรือมีหลักการอะไรบางอย่างที่มันเป็นหลักการ พื้นฐานอยู่ ผมก็คิดว่านอกจากรัฐธรรมนูญในหมวดของเรื่องของการเลือกตั้งมีปัญหา อย่างมากแล้วนะครับ เราก็ยังเอาสิ่งที่มันมีปัญหามาทำให้เกิดปัญหาเพิ่มด้วยครับ ขอบพระคุณครับ”[๑๐๙]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ขอบคุณครับ ประเด็นแรกที่เข้ามานี้ก็คงเสนอหลัก ๆ ก็คือว่า พยายามจะแยกที่มาของรัฐธรรมนูญกับตัวรัฐธรรมนูญจริง เพื่อไม่ให้สับสน เพราะไม่อย่างนั้น เราตั้งเป้าว่าถ้าเมื่อไรที่มาไม่ชอบตัวรัฐธรรมนูญก็ไม่ชอบ คือผมมองว่าถ้าเมื่อไรตัวรัฐธรรมนูญ เราแยกแล้ว พอดีผมจะพูดเรื่องตัวรัฐธรรมนูญอย่างเดียว แต่สิ่งที่จะเสนอก็คือ ในช่วง ระยะเวลาที่เราทำงานการเมืองมา ๓๐ กว่าปีนี้มันก็เห็นอะไรหลาย ๆ อย่างเช่น โดยเฉพาะเราต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าเราเป็น ส.ส. เขต คิดเหมือนกันว่าเวลาเราออกกฎหมายนี้ ท่านประธานเคยเป็นผู้พิพากษามา หลายท่านเป็นอัยการมา ไปออกกฎหมายว่า ให้ข้าราชการเฉพาะผู้พิพากษา อัยการนี่ก็

[๑๐๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

อายุ ๗๐ ปีแต่เราไม่เคยกำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจะมีอายุทำงานเท่าไร เราออกกฎหมายเพื่อไปกำหนดคนอื่น เขา คือชาวบ้านเขาก็พูดกับผมมาอย่างนี้ผมก็สะท้อนความเห็นอย่างนี้

อีกประเด็นหนึ่งที่จะเสนอ ก็คือว่าต้องขอโทษอาจารย์สมชัยครับ ผมไม่เห็นด้วยที่หลังจากที่เป็นคณะกรรมการการ เลือกตั้งแล้วจะไปอยู่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะมันทำให้ประชาชนชนเขามองสะท้อน เหมือนกันว่าแล้วผมจะเชื่อใจได้อย่างไรว่าตอนที่คุณเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดี เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพราะบางอย่างอาจจะถูกจำกัดสิทธิแต่เราก็ต้องยอมรับว่าในเมื่อเลือก ที่จะไปตัดสินเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้วถ้าจะสนับสนุนก็อีกเรื่องหนึ่ง แต่การไปสมัครสมาชิก พรรคการเมืองควรจะมีกรอบทิ้งไว้สัก ๓ ปี ๕ ปีก็ได้ก็คือประเด็นง่าย ๆ ในส่วนนี้ที่อยากจะ เสนอต่อกรรมาธิการครับ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๑๑๐]

“ขออนุญาตเรียนอาจารย์สมชัยนิดหนึ่งนะครับว่า ผมก็ยังยืนยันนะครับว่าที่ของผมนี่ที่เห็นว่ายังไม่แก้นะครับมันก็เป็นย้อนมาที่เดิมก็คือว่าผมต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนว่าที่เราจะให้ประชาชนเขาศึกษานี่มีผลออกมาใน Facebook ก็ดี หรือในกระบวนการอื่นก็ดี ผมต้องการฟังตรงนี้ก่อน ฉะนั้นในประเด็นตอนนี้ ผมก็ยังยืนยันว่าผมยังไม่เห็นในการแก้นะครับ

เหตุผลข้อที่ ๒ ครับ เนื่องจากว่าสมมุติว่ามีการแก้เรื่องวุฒิ มันก็เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกา ขอโทษคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่อาจารย์ไพบูลย์พูดเมื่อสักครู่นี่๑๘/๒๒/๒๕๕๔ ที่บอกว่าถ้าสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวนี่มันจะเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นเหมือนสภาเดียวกัน อันนี้กระบวนการแบบนี้ที่ผมคิดอยู่นี่ เราต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ดูข้อกฎหมายก่อน ฉะนั้นในเบื้องต้นเหตุผลที่ผมเรียนท่านประธานในกรรมาธิการในชุดอนุนี่ ก็ยังยืนยันกับอาจารย์ไพบูลย์ อาจารย์สมชัยว่าผมก็ยังไม่เห็นด้วย แต่เหตุผลก็คงมีเพิ่มเติมว่าเนื่องจากมีข้อกฎหมายหลาย ๆ ข้อที่เรายังไม่ลึกซึ้งพอ และเราเองเราก็ต้องการฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ เพราะไม่อย่างนั้นพอถึงเวลาแล้วนี่ เราคิดทั้งหมดเสร็จแล้วประชาชนบอกที่กรรมาธิการชุดเราคิดนี่เขาไม่เอา เราก็คิดว่าควรจะรับฟังเสียก่อนนะครับ”[๑๑๑]

นายจตุพร เจริญเชื้อ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“ผม จตุพร เจริญเชื้อ กรรมาธิการครับ ผมขออภิปรายใน หมวด ๗ ในส่วนที่ ๒ คือสภาผู้แทนราษฎร ผมมองว่าระบบเลือกตั้งแล้วก็ที่มาของ ส.ส. จากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มีปัญหาหลายประการ ทั้งต่อเป็นปัญหาต่อตัวผู้สมัครเอง เป็นปัญหา ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเอง แล้วก็เป็นปัญหาต่อ กกต. ด้วย มันมีความสับสนหลาย ๆ เรื่องอย่างที่ท่านกฤช ว่าเมื่อสักครู่ ผมคิดว่าระบบเลือกตั้งที่ดีในความเห็นของผม อันที่ ๑ คือไม่มีความยุ่งยาก ไม่สลับซับซ้อนแล้วก็ตรงไปตรงมา อันที่ ๒ คือต้องสนองต่อเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งผมมองว่าระบบเลือกตั้งที่ไม่สลับซับซ้อนแล้วก็สนองต่อเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผมคิดว่าที่เราเคยใช้กันมาในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็คือมีบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าชอบพรรค ก็เลือกพรรคชอบผู้สมัครในเขตไหนของตัวเองก็เลือกผู้สมัครคนนั้น ผมคิดว่าอันนี้มันตรงไปตรงมาตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนะครับ แล้วก็เบอร์ที่ผู้สมัครใช้เป็นเบอร์เดียวกันทั่วประเทศ มันก็ไม่เกิดความสับสน หาเสียงไปไปเขตไหน ข้ามถนนไปตรงไหนก็เบอร์ของพรรคนั้นก็พรรคนั้น เดียวกันหมดทั่วประเทศ ดังนั้นผมจึงขอเสนอว่าระบบการเลือกตั้งถ้าหากจะมีการเปลี่ยนแปลง ผมขอเสนอเปลี่ยนแปลงไปใช้ที่เคยใช้กันมาในรัฐธรรมนูญ

---

[๑๑๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๑๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

ปี ๒๕๔๐ แล้วก็รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ซึ่งประชาชนมีความเคยชินคุ้นเคยกันอยู่ดีนะครับ แล้วก็มันตรงไปตรงมาตอบโจทย์กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ด้วยนะครับ”[๑๑๒]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธาน วลัยพร กรรมาธิการ ก็เดี๋ยว สั้น ๆ ก็คือจริง ๆ อยากที่จะพูดถึงเรื่องของหมวด ๗ ที่เราคุยกันตรงนี้ก็คือ ระบบการเลือกตั้งที่ หลาย ๆ ท่านได้อภิปราย คือมันสะท้อนให้เห็นถึงอะไรบ้าง ประเด็นที่ ๑ ก็คือเรื่องของสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ใช้สิทธิถ้าเราออกแบบการเลือกตั้งอย่างไร สิ่งที่ผู้ใช้สิทธิได้ลงไปกาแล้วก็เลือกตั้งออกมามันก็ง่ายต่อความเข้าใจของพวกเขาแล้ว ก็สะท้อนเจตนาจริง ๆ ของพวกเขาในการที่ต้องการที่จะมีจุดยืนทางการเมือง ไม่ว่าจะเลือกตรงไหนก็ตาม เลือกพรรค เลือกคนก็แล้วแต่ อันนี้คือต้องสะท้อนเจตนารมณ์

ประเด็นที่ ๒ ก็คือสะท้อนดุลยภาพในมิติต่าง ๆ ของการเมืองและสังคมถึงใน ขณะนั้นด้วย ตัวนี้ก็คือในเรื่องของการออกแบบ

ประเด็นที่ ๓ สะท้อนการแก้ไขปัญหาของการบริหารประเทศในโครงสร้างและ การเมืองของสังคมไทยที่ผ่านมา และในอนาคต ซึ่งประเด็นนี้ท่านสุทินก็พูดในบางส่วน รวมทั้ง ท่านชินวรณ์ก็พูดในบางส่วน

ประเด็นที่ ๔ สะท้อนการบริหารจัดการเลือกตั้งที่สามารถจัดการได้อย่างมี ประสิทธิภาพชัดเจนไม่สิ้นเปลืองมีคำตอบให้กับสังคม อย่างที่ท่านกฤชท่านได้อธิบายให้เราฟังใน เรื่องของปัญหาต่าง ๆ ดังนั้นสิ่งที่เราออกแบบเรื่องระบบการเลือกตั้งควรที่จะต้องสะท้อนถึง การบริหารจัดการเลือกตั้งที่ดีได้ด้วย แล้วก็มีคำตอบให้กับสังคม

แล้วก็ในส่วนที่สุดท้ายคือส่วนที่ ๕ สิ่งนี้ก็คือเรื่องของการสะท้อนกระบวนการ สร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งจริง ๆ แล้วยังไม่ค่อยมีท่านใดได้พูดเรื่องนี้ เรื่องของการเติบโตและการเรียนรู้ของสังคมไทย ผ่านการออกแบบระบบการเลือกตั้ง ซึ่งมันชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างต่าง ๆ พรรคการเมืองระบบการเลือกตั้ง หรือแม้แต่เมื่อสักครู่ที่ทานโกวิทย์พูดถึงเรื่องของประชาชน เรื่องของการเรียนรู้เรื่องการ Educate ตรงนี้ยังไม่เห็นถึงการออกแบบในส่วนนี้ แล้วถามจริง ๆ แล้ว ในที่สุดแล้วสิ่งที่มันเปลี่ยนแปลงยากแล้วเราไม่เห็นถึงกระบวนการเรียนรู้ในเรื่องนี้เลย การออกแบบก็คือเรื่องของวิถีชีวิตและการเปลี่ยนแปลงใน Structure ต่าง ๆ เราก็ต้องถามกลับไปเมื่อกันว่า ไม่ว่าเราจะออกแบบการเลือกตั้งแบบไหนที่เราลองผิดลองถูกกันมา ทุกประเทศในโลกนี้จะอยู่ใน รัฐธรรมนูญไทย ในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เราออกแบบกันมาเราเคยปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตหรือพฤติกรรมใน ทุกฝ่ายในสังคมการเมืองของเราบ้างหรือเปล่า พรรคการเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไหม ประชาชน ของเราได้ Educate ได้เรียนรู้ในเรื่องของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย มีความเห็น แต่ปราศจากในเรื่องของข้อมูลและความรู้ไหม อันนี้เราน่าจะต้องถามเหมือนกัน แม้แต่ตัวตนของเราก็เช่นเดียวกัน การที่บรรจุมีบางท่านที่ระบุมาเรื่องของคอร์รัปชัน มันก็เป็นเรื่องของการออกแบบที่สะท้อนปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตแล้วในปัจจุบัน ว่าทำไมต้องบรรจุเรื่องพวกนี้เต็มไปหมดไม่มีความไว้วางใจเลย แล้วก็ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง สนิมเหล็กก็เกิดจากเหล็ก แล้วสิ่งที่คนออกแบบเขาก็ออกแบบ ตามสิ่งที่เป็นปัญหาแล้วสังคมที่เกิดขึ้น ดังนั้นเคยเรียนมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญหรือการออกแบบในหมวดต่าง ๆ เป็นเรื่องของผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองทั้งสิ้นของสังคมที่เกิดขึ้น ดังนั้นสิ่งนี้ ในบางประเด็นเห็นด้วยกับการออกแบบที่น่าจะต้องทำให้ง่ายขึ้น เข้าใจได้ง่าย แล้วสามารถที่จะ ตรวจสอบ โปร่งใสมีคำตอบให้กับสังคมมากขึ้น แต่บางประเด็นถ้าเราคิดว่ามันเป็นเรื่องของการแก้ไข ที่ไม่มาก หรือมันเป็น

---

[๑๑๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ประเด็นที่ยังสามารถทำได้ก็ยังคิดว่ายังสามารถจะต้องเอาไว้อยู่ในบางประเด็น บางเรื่องแต่บางเรื่องที่สับสนวุ่นวายมาก แล้วก็มีข้อปัญหาในเชิงปฏิบัติคิดว่าควรจะต้องปรับปรุง แต่ไม่ใช่ยกเลิก ขอบพระคุณ”[๑๑๓]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“เรื่องระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมหน้า ๓๕ ครับ คือผมจำได้ว่าผมได้เข้าร่วมการประชุมรอบนี้ด้วย และน่าจะมีอาจารย์ปริญญามาด้วยครั้งหนึ่ง คือผมเข้าใจว่าสิ่งที่น่าจะเห็นร่วมกันมากเลยก็คือ ควรจะมีการเลือกได้ทั้ง ส.ส. เขตและ ส.ส. Party-list แทนที่จะกาช่องเดียวนะครับ แต่ผมเข้าใจว่ามีกรรมาธิการบางส่วนน่าจะเห็นว่า ปัญหาของระบบการเลือกตั้งครั้งนี้ คือมันมีปัญหาการเอาระบบจัดสรรปันส่วนมาใช้แบบไม่ถูกต้องด้วย ก็คือบางท่านก็เสนอว่าให้เลือกทั้งParty-list ทั้งเลือกเขต แต่ให้ไปใช้ระบบจัดสรรปันส่วนแบบเยอรมันไปเลย อันนี้ไม่แน่ใจว่ามันมีอยู่ในบันทึกประชุมไหมนะครับ”[๑๑๔]

มาตรา ๘๓

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ผลที่ตามมาประการที่ ๒ ก็คือเรื่องของการเสนอ ส.ส. บัญชีรายชื่อที่สับสน อันนี้มีเกณฑ์อยู่ แต่ว่าก็ยังเถียงกันไม่จบแล้วก็ไม่รู้ใครถูกใครผิด การปัดเศษควรจะมีหรือไม่ ๓๐,๐๐๐ คะแนน ควรจะได้ส.ส. หรือไม่ แล้วถ้าเป็นอย่างนี้จริงยังอาศัยกฎเกณฑ์แบบนี้อยู่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ อนาคตข้างหน้าจะมีการตั้งพรรคใหม่มากมาย เพราะว่ามีแค่ ๑๐๐ เสียง ในแต่ละเขตก็ได้แล้วที่จะได้ ๓๕,๐๐๐ คะแนน อย่างนี้เป็นต้น ในข้อ ๒ นี้ถ้าข้อ ๑ เปลี่ยนเป็นบัตร ๒ ใบ จบครับ[๑๑๕]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“เรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีการสรุปว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่าควรแก้ไขให้มี พูดง่าย ๆ ครับ ส.ส. แบ่งเขต ๔๐๐ คน แล้วก็ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน ทีนี้ผมไม่แน่ใจนัก เพราะว่ามีการอ้างอิงถึงรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๕๐ นี้ ๓๗๕ ต่อ ๑๒๕ ส่วนปี ๒๕๖๐ คือ ๓๕๐ ต่อ ๑๕๐ ผมเข้าใจว่าที่ชัดเจนที่สุดคือเราเห็นว่าควรจะมีแบ่งเขตกับบัญชีรายชื่อแยกกัน แต่ที่บอกว่าเป็น ๔๐๐ กับ ๑๐๐ ผมไม่ค่อยแน่ใจจากการที่ฟังวันนั้นนะครับท่านประธาน ผมไม่คิดว่าเสียงส่วนใหญ่จะบอกว่า ๔๐๐ กับ ๑๐๐ นะครับ”

สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๐๐ คน ถ้าจะใส่ ก็ต้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๐๐ คน” [๑๑๖]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“หมายความว่าเรามีความเห็นกันมาว่า พูดเรื่อง Party-list แล้วก็เรียงว่า จริง ๆ แล้ว ส.ส. เขตควรจะมีมากแล้วก็ยกตัวอย่างว่าและไล่มา ๑๓๕ ๑๐๐ อะไรแบบนี้ และสุดท้ายมีความเห็นว่ากลับไปแบบปี ๒๕๔๐

---

[๑๑๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๑๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๑๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ก็จะดี ก็คือว่ามี ๑๐๐ เพื่อให้เกียรติกับพื้นที่ แล้วก็ Party-list ให้คงไว้มีสัก ๑๐๐ มีรายละเอียดตามนี้ครับ หมายถึงตอนปลายของการอภิปราย ผมดูรายละเอียดดูแล้ว เพราะฉะนั้นความเห็นนี้คือเป็นความเห็นที่ไล่มายืนยันตามนั้นครับ มันมีความเห็นที่ไล่ ไล่ ไล่ต่อมา แล้วก็มีความเห็นว่าเน้น ส.ส. เขตนี้ให้มากขึ้นนิดหนึ่ง เป็นประเภท ๑๕๐ ๓๕๐ แบบนี้ มัน Party-list มากเกินไปครับ”[๑๑๗]

มาตรา ๘๕

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“แล้วอีกอันหนึ่งคือระบบการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งแน่นอนผมเข้าใจว่า คงคิดเห็นตรงกันทั้งหมด MMP ของเยอรมัน อันหนึ่งกับ MMA ของเราซึ่งมันขัด วัตถุประสงค์ซึ่งมันไม่มีวัตถุประสงค์ซึ่งไม่เคยมีที่ไหนมาก่อน ของเยอรมันจริงอยู่ถึงเขา จะเป็นใบเดียวก็จริงแต่เขาก็แบ่ง ๒ ข้าง พรรคข้างหนึ่ง เขตข้างหนึ่ง แต่ว่าของเรามีใบเดียว แล้วก็มีเบอร์เดียว ที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นี้ว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ไม่ได้เขียนขนาดนั้นว่าจะต้องใช้ใบเดียว แก้ระบบเลือกตั้งได้ก็ควรจะแก้ แล้วมันก็กระทบถึงการคำนวณอัตราส่วน อะไรต่าง ๆ การเขียนเรื่องการคำนวณอัตราส่วนก็ยังไม่ชัดไปทำให้ตีความได้หลายอย่าง ทำให้เกิดผลที่มันประหลาด ๆ”[๑๑๘]

“ขอบคุณครับ ผม ชำนาญ จันทร์เรือง ขออภัยขาดประชุม คราวก่อนไปประเทศพม่ามา ไปของรัฐสภาอาเซียน ก็ผมคงจะพูดในส่วน ๓ เรื่อง ก็คือเรื่องของระบบ การเลือกตั้ง เรื่องระบบรัฐสภา สภาเดียว ๒ สภา แล้วก็ระบบพรรคการเมือง ก็คงสั้นกว่า ท่านบัญญัติหน่อยหนึ่ง จริง ๆ แล้วหลาย ๆ คนมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนแล้วส่วนหนึ่งผมได้อภิปราย ไปในสภาแล้วบ้าง จะอธิบายนิดหนึ่ง มีการพยายามอธิบายว่า ระบบการเลือกตั้งที่เราใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ระบบจัดสรรปันส่วนผสมว่าเอามาจากเยอรมันจริง ๆ ไม่ใช่ เยอรมันเขา MMP Mixed Member Proportional ของเรามัน MMA mix member apportionment คนละอย่างกันเลยจริงครับ เยอรมันใช้แบบเลือกตั้งแบบบัตรเดียว แต่เขาแบ่ง ๒ ข้าง ข้างหนึ่งเลือกคน ข้างหนึ่งเลือกพรรค วัตถุประสงค์เขาไม่มีอะไร เพียงแต่ว่าสะดวกในการศึกษาวิจัยว่า คนที่เลือกพรรคกับเลือกคน ไปด้วยกันกี่เปอร์เซ็นต์ อะไรทำนองนั้นไม่ได้เกี่ยวกัน เพราะฉะนั้นข้ออ้างที่ว่าเอามาจากเยอรมันใช้ บัตรใบเดียวมันก็ถูกครึ่งเดียวเท่านั้นเอง แล้วก็ระบบที่ใช้แบบบัตรเลือกตั้งใบเดียวแบบของเรา ระดับรัฐ ระดับประเทศยังไม่มีที่ไหนในโลก มีการพยายามยกแคว้น แคว้นหนึ่งในยุโรปขึ้นมาก็เป็น ระบบการเลือกท้องถิ่น ซึ่งก็ไม่ใช่ อันนี้ก็คงเห็นตรงกันทั้งหมดนะครับว่าระบบการเลือกตั้งแบบนี้ ผมเชื่อว่าในนี้คงเห็นด้วยว่ามันไม่เหมาะสมแม้แต่หลาย ๆ ท่านคิดว่าพรรคอนาคตใหม่ได้ประโยชน์ จากระบบนี้นะครับ ขออนุญาตสนธยาทีท่านพูดถึงเรื่องระบบนี้พรรคอนาคตใหม่ จริง ๆ แล้วถ้าใช้ ระบบที่ไม่ใช่ระบบนี้ใช้ระบบเลือกตั้ง ๒ ใบ แบบปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ เราเชื่อว่าพูดแบบไม่ได้โม้ เราน่าจะได้มากกว่านี้ด้วยซ้ำไป เอาเรื่องจริง เพราะว่าหลาย ๆ คนมันไปดูบัตรใบเดียวชอบพรรคอนาคตใหม่มาก แต่คนนี้ไม่ไหวจริง ๆ เลือกไม่ลงจริง ๆ ก็เสียคะแนนไปนะครับ คือกาให้ไม่ได้จริง ๆ เลย ไม่ไหวคนนี้ให้ไม่ได้จริง ๆ แต่ถ้าระบบ ๒ ใบหรือใบเดียว ๒ ข้าง ก็เลือกทั้งคนทั้งพรรค ก็ระบบนี้ขึ้นมา แน่นอนอย่างที่เราทราบกันพอคำนวณมาแรก ๆ พรรคอนาคตใหม่ได้ ๘๗ ใช่ไหมครับ ระบบคำนวณไปคำนวณมาเหลือแค่ ๘๑ อย่างนี้เรารู้กัน อันนี้ระบบเลือกตั้งในโลกนี้ก็มี ๒ อย่าง ใหญ่ ๆ ก็คือระบบเลือกตั้งเขต ระบบอังกฤษ British System ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบ อังกฤษทั้งหลายอย่างประเทศมาเลเซียอะไรต่าง ๆ นานาก็ใช้เขตเดียว คนเดียวจบไม่มี Party List ไม่มีอะไร แต่ว่าในพัฒนาการของระบบการเลือกตั้งไทยเรามา เริ่มคุ้นชิน

---

[๑๑๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๑๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

เริ่มเห็นความจำเป็นเริ่ม เห็นคิดว่าน่าจะมีระบบบัญชีรายชื่อด้วย ผมก็ยังเห็นด้วย ก็จะใช้ ๒ ระบบด้วยกันเลยก็ได้ ระบบบัญชี รายชื่ออันหนึ่งแล้วก็ระบบเลือกตั้งเขตอันหนึ่งด้วย แต่ถ้ามัน Frank กันจริง ๆ Fair กัน แล้วก็เขต เดียวคนเดียวก็จบ แต่อันนี้มันคงกลับไปอย่างนั้นไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้นก็เห็นด้วยว่า ระบบการ เลือกตั้งต้องใช้ระบบเลือกคนกับเลือกบัญชีรายชื่ออาจจะ ๒ ใบหรือใบเดียวก็ไม่รู้ แต่เลือกได้ ๒ เสียง เลือกได้ ๒ Choice แล้วกัน”[๑๑๙]

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ก็จะให้ติ่งเพิ่มผมอาจจะคิด Micro เกินไปคือผมอยากได้ สสร. บวกมาตรา ๒๕๖ แล้วก็บวกแก้ระบบเลือกตั้งไว้เลย วันนี้ที่เขาเรียกร้องให้ยุบสภาไม่ใช่อะไรหรอก เขาอยากเลือกตั้งใหม่ เด็กอาจจะพูดไม่ครบถ้าเลือกตั้งใหม่ก็คือควรจะเลือกตั้งภายในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ได้ก็ให้มันได้ระบบเลือกตั้งใหม่ยังดี ใจผมแล้ว สสร. บวกมาตรา ๒๕๖ บวกระบบเลือกตั้ง บวกตัวที่ ๔ คือบวกเวลาที่เหมาะสม”[๑๒๐]

“ท่านประธานที่เคารพครับ ผม สุทิน คลังแสง อนุกรรมาธิการนะครับ ที่จริงประเด็นที่ผมจะพูดก็ไม่ต่างจากที่ท่านพูดมาแล้วล่ะ แต่ว่า ถ้าไม่ต่างกันแล้วพูดทำไม ผมตั้งใจจะเรียนย้ำว่าให้มันมีความชัดเจนขึ้นว่าประเด็นที่ หลายท่านอาจจะเห็นคล้อยกันแล้วล่ะมันก็จะชัดยิ่งขึ้น ประเดี๋ยวผมกลัวมันฟื้นคืนชีพมาเป็นอีกแบบหนึ่ง หลักเรื่องของระบบเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เราจะต้องคุยและเคลียร์ให้ผ่านไป โดยชัดเจน ก่อนอื่นก็คงจะเหมือนท่านอาจารย์สมชัยคือต้องมาคิดก่อนว่าการเลือกตั้งนี่หลัก มันจริง ๆ คือเพื่ออะไร แล้วหลักคิดที่จะต้องออกแบบเลือกตั้งจะต้องออกแบบบนพื้นฐาน และหลักอะไรก่อน เรื่องแรกที่ใหญ่ที่สุดก็คือเรื่องจะต้องสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้เลือก เป็นเรื่องใหญ่ ประการที่ ๒ มันต้องง่าย ง่ายไม่พอ ต้องให้ผู้เลือกนี่เขาได้หวังและเห็นต่อผล นั้นได้ง่าย ไม่ใช่ว่าเลือกด้วยความมืดมน เข้าคูหาแล้วเลือกอย่างนี้ไม่รู้จะเกิดอะไรในอนาคต คำนวณไม่ได้คิดไม่ออกว่าจะได้รัฐบาลจากใคร ไม่ได้นายกคนไหนเขาก็ดูไม่ออก อย่างนั้น ไม่น่าจะดีแล้วหลักสำคัญที่สุดคืออิสระ ให้อิสระทางความคิดกับผู้เลือก เพราะฉะนั้นข้อหลัง นี่ผมขอพูดก่อนในรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้แต่ว่าผมว่าถ้าจะแก้คราวนี้ผมอยากจะให้บัญญัติ ไว้ตรงไหนก็ได้ว่าในการเลือกตั้งนี่มันจะต้องไม่มีอำนาจพิเศษมาครอบงำ มันต้องสร้างบริบท เลือกตั้ง สร้างบรรยากาศให้ประชาชนอิสระจริง ๆ หลายครั้งหลัง ๆ มานี่เราเลือกตั้งภายใต้ กฎหมายพิเศษ พูดง่าย ๆ หลัง ๆ ก็คือมาตรา ๔๔ นั่นล่ะ ทั้ง กกต. ซึ่งเป็นกรรมการ ทั้งผู้สมัคร ทั้งผู้เลือก อยู่ภายใต้อำนาจพิเศษนี้ทั้งสิ้น การจะพูด การแสดงออกอะไรทั้งสิ้น มันมีข้อจำกัดเพราะฉะนั้นผมว่าบัญญัติไว้ในมาตราใดหรือหมวดไหนหมวดหนึ่งว่าก่อนจะเลือกตั้ง มันต้องยกเลิกอำนาจพิเศษ ต้องไร้ภาวการณ์กดดันครอบงำทั้งหมด นี่ที่ผมอยากเห็นครับ

ทีนี้กลับมาที่หลักของการสื่อเจตนาของผู้เลือกใบเดียวนี่ถ้าไปถามชาวบ้านจริงๆ นะครับ ภาษาชาวบ้านจริงๆก็คือเข้าใจคำว่าไปข่มขืนใจเขามาก ไปข่มขืนชาวบ้านเลยเขาไม่ชอบเลย ส.ส. คนนี้แต่เขาต้องเลือก ในขณะที่ชอบคนนี้แต่ไม่ชอบพรรคนี้มาก ๆ เลย แต่ก็ต้องเลือก เพราะชอบ ส.ส. คนนี้แล้วในขณะเดียวกันเขาก็ข่มขืนอะไรเขาครับ ข่มขืนในขณะที่เขาไม่เคยรู้จักไม่เคยเห็น ส.ส. พอหลังจากเลือกตั้งจบเขาถึงรู้ว่าอ๋อนี่ได้คนนี้หรอแล้วพอมาอยู่ในสภาเขายังผิดหวัง ที่เราเลือกไปแล้วได้คนนี้หรือคะแนนเรา แล้วในที่สุดมาเกิดประติมากรรมตัดต่อ พันธุกรรมอีกครั้งหนึ่งในสภา แล้วกลายเป็นว่าคะแนนที่เขาให้กลับกลายว่าเขาให้คนนี้ กลับโยกของเขาไปให้เป็นอีกพรรคหนึ่งด้วย ซึ่งอันนี้มันหลักนี้มันบิดเจตนาเขาแบบชนิดไม่รู้ กี่รอบกี่ชั้น

---

[๑๑๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เขาเจอ ๒ เด้ง ๓ เด้งด้วย ซึ่งอันนี้ต้องคิดให้มาก ๆ เลยหลักของการสื่อเจตนา ทีนี้ ๒ ใบนี่มันสื่อมากนะครับ สื่ออย่างไรรู้ไหมครับ บางครั้งเขาสอนพรรคการเมืองด้วย บางเขตเลือกตั้งเขาบอกว่าผลออกมาแล้วคะแนนผู้สมัครมันสูงกว่าพรรคด้วยทั้ง ๒ ใบนะ พรรคต้องกลับมาพิจารณาตัวเองว่าเขตของคุณสุทินนี่ผู้สมัครมันสูงจริง ๆ แต่คะแนนพรรค มันนิดเดียว พรรคต้องกลับมาคิดใหม่ได้ว่าตัวเองต้องปรับปรุงอะไร หรือบางเขตผู้สมัครคะแนนต่ำมาก แต่คะแนนพรรคสูงมาก ผู้สมัครก็จะได้ปรับปรุงตัวเองว่าได้เพราะพรรคนะ ตัวเองไม่ได้เรื่องนะ เพราะฉะนั้นจะต้องปรับปรุงตัวเอง เพราะฉะนั้น ๒ ใบนี่มันสื่อได้นะ จริง ๆ ผมยังอยากจะให้เพิ่ม ๓ ด้วยซ้ำไป ใบหนึ่งเลือกพรรค ใบหนึ่งเลือกคน ใบหนึ่งเลือก นายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำไป แต่มันอาจจะบรรเจิดเลิศเลอไป ถ้าจะสื่อชาวบ้านจริง ๆ ต้องเลือก นายกด้วยใบหนึ่ง แต่เอาล่ะถ้ามันทำไม่ได้ก็กลับมาที่ ๒ ใบ อันนี้หลักของการสื่อนะครับ

ทีนี้มาที่เรื่องของการนับคะแนนแล้วง่ายไหม วันนี้ท่านคงยอมรับนะครับว่า เป็นการเลือกตั้งน่าจะประเทศเดียวในโลกกระมัง ที่เลือกเดือนมีนาคมไปประกาศผลคะแนน ผู้แทนได้ ๒๕ พฤษภาคม อีก ๓ เดือนนะครับ เมื่อก่อนนี้เราเลือกปั๊บวันนี้ ๒ ทุ่มรู้เลยว่า ใครจะได้เป็นนายก พอนับคะแนนเสร็จปั๊บคนที่เป็นนายกออกนั่งแถลงแล้วรู้ตัวนายกแล้วนี่ใน ๒ ทุ่ม แต่นี่ ๓ เดือนยังไม่รู้ใครจะได้เป็นนายก แล้ว ๓ เดือนที่ประกาศนี่ท่านคิดว่ามันเคลียร์ไหมล่ะ ๓ เดือนประกาศไปด้วยความคลุมเครือมืดมนนะ ยังติดใจข้องใจคะแนนกันอยู่ไม่รู้ชัดไม่ชัด พรรคนี้ควรจะได้คนนี้ควรได้ มันไม่บริสุทธิ์เลย แล้วหลักการนับคะแนนท่านครับ ยาวเท่าไรนี่โอกาสทุจริต โอกาสเบี่ยงเบน ผลคะแนนยิ่งมาก ถ้าเลือกตั้งเสร็จในเวลาที่เร็วที่สุด ประกาศผลได้นี่โอกาสไปบิดคะแนน โอกาสไปยกตู้ย้ายหน่วย ย้ายหีบ นี่ถ้านานเท่าไรมันมี โอกาสเกิดขึ้นทั้งนั้นล่ะ เพราะฉะนั้นความเชื่อใจความมั่นใจมันไม่เกิด ๓ เดือนซึ่งประกาศได้ มันมีครั้งแรกเลย เราเคยเห็นในประเทศที่มันเผด็จการมาก ๆ ประเทศป่าเถื่อน ๒-๓ เดือนนี่มาเจอกับเราเอง แล้ว ๓ เดือนวันนี้ยังมืดมนนะครับว่าคะแนนคำนวณคะแนนกันอย่างไร แล้วอะไรที่เกิดขึ้นรู้ไหมครับ ผมไม่ได้เจตนาจะไปพาดพิงหรือเสียดสีใครนะ โดยเฉพาะ ท่านประธาน ผมพยายามเลาะเลี้ยวที่จะถนอมน้ำใจที่สุดนะครับ เลาะเลี้ยวนะนี่จะเลาะเลี้ยวอย่างไร มันไม่พ้นนะ”[๑๒๑]

“๓ เดือนนับคะแนนได้ถึงประกาศแล้วพอนับคะแนนได้แล้ว ๓ เดือนแล้ว พอมาเลือกนายกอีกกี่วันครับ อีกเดือนหนึ่งนะ ๕ มิถุนายนมาสรรหานายกนะ อีกเดือนหนึ่งมาสรรหานายกได้ถึงจะได้ตัวนายก ได้นายกวันที่ ๕ ในสภานึกออกนะครับ วันที่ ๙ โปรดเกล้าฯ ขั้นตอนโปรดเกล้าฯ ไม่นานนะครับ คือท่านก็โปรดเกล้าฯ ให้เร็วนะ แต่หลังจากโปรดเกล้าฯ แล้ว ท่านรู้ไหมว่าตั้ง ครม. ๑๐ กรกฎาคม จาก ๙ มิถุนายนได้ตัว นายกแล้วชื่อประยุทธ์โปรดเกล้าฯ เรียบร้อย ๑๐ กรกฎาคมถึงได้รัฐบาล รวมความแล้วตั้งแต่ ๒๔ มีนาคม แล้วมาตั้งรัฐบาลได้ บริหารประเทศได้ เกือบ ๕ เดือนนะ แล้วใน ๕ เดือนนี้ เกิดอะไรขึ้นอีกนับต่อครับ ใน ๕ เดือนนี้พอได้นายกได้ครม. แล้วกว่าจะได้แถลงนโยบายอีก เกือบเดือนนะแถลงนโยบาย แถลงนโยบายเสร็จท่านรู้ไหมครับ ผมจะไล่เส้นทางเป็น Case ให้ดู Case เดียวนี่ล่ะ กว่าจะทำ พ.ร.บ. งบประมาณได้เข้าสภาได้จากมิถุนายนจากกรกฎาคม ตั้งรัฐบาล พฤศจิกายนเสนอ พ.ร.บ. งบประมาณ อีก ๕ เดือนได้งบประมาณเข้าสภานะ พฤศจิกายนงบประมาณเข้าสภาวาระแรก พอเข้าวาระแรกปั๊บก็ผ่าน ปั๊บ ปั๊บ แล้วมาเกิด อะไรขึ้น ก็อย่างที่เราเห็นนี่สะดุดเพราะอะไรครับ ก็ไปเสียบบัตรแทนกันใช่ไหมครับ ทำไมถึงเสียบ ถ้าไล่ไปจริงๆก็คือเป็นอาการที่เสียงมันไม่เด็ดขาดมันปริ่มน้ำ ทำไมมันปริ่มน้ำก็มัน ๑๙ พรรค ทำไม ๑๙ พรรคแล้วมันยุ่งอะไร ๑๙ พรรคมันก็ไม่มีเอกภาพ จนวันนี้มาเกิดเหตุการณ์ ขายหน้าคือเสียบบัตร เสียบบัตรแล้วปั๊บมานับกันใหม่ แล้วก็กว่าจะผ่านก็อิหลักอิเหลื่อ แล้วเมื่อไรจะได้ใช้งบประมาณ จนจะใช้งบประมาณปีนี้ ๒๕๖๓ จะได้ใช้นี่ ๒๕๖๔ เข้ามาทับ

---

[๑๒๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

พอดี นี่ผมยกตัวอย่างให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ถ้าไล่เลียงไปจริง ๆ มันเกิดจากโครงสร้างสภานั่นล่ะ โครงสร้าง ส.ส. นั้นล่ะ ถ้าโครงสร้างสภามันออกมาแบบนี้ มันเกิดพรรคเยอะแยะเบี้ยหัวแตกอย่างนี้ มันก็ได้รัฐบาลที่ตุปัดตุเป๋แล้วก็เสียงปริ่มน้ำ แล้วพอมาโหวตในสภามันก็เกิดการ มันไม่เป็นเอกภาพ จนวันนี้นี่เพื่อนเรา ผมก็ถือว่า เป็นเพื่อนนะรัฐบาลนี้ยังเดินมาหาผมอยู่วันนี้ก็ยังเดินมาหากันอยู่ ช่วยประคับประคองกันหน่อยนะ อย่าหนักนะ เพราะวันนี้ป่วนกันแล้วนะ ซีกผมนี่ไม่ธรรมดาแล้วนะ นี่ถ้าคิดว่า ไม่ประคับประคองกันมันก็จะเกิดอะไรขึ้น เหล่านี้ที่ผมยกตัวอย่างมาคือมันเกิดผลกับ การบริหารประเทศแล้ว แต่ถ้ามองย้อนกลับไปในอดีตระบบเลือกตั้งแบบเดิม ๒ ใบ ไม่เคยมี หรอกครับที่มันจะลากประเทศยาวขนาดนี้แต่ละขั้นตอนมันไม่เคย Delay ขนาดนี้นะ มันไปได้ เพราะฉะนั้นผมถึงกราบเรียนว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตรเดียวมันเกิดมรรคผลให้เรา เห็นแล้วล่ะ ได้ประจักษ์ต่อกันแล้วล่ะ ได้เห็นชัดเจนแล้วล่ะ เราก็อย่าลากมันต่อเลยครับ ท่านบัญญัติพูดถูกแล้วว่ามันน่าจะถึงจุดสิ้นสุดแล้ว ต่อไปเราก็มาหาวิธีการใหม่ แต่ผมฝากให้ เพิ่มด้วยว่าเลือกตั้งหลักใหญ่ใจความจริง ๆ ต้องอยู่ในบรรยากาศที่เป็นอิสระ อิสระนี่สำคัญความไม่อิสระ คราวที่แล้วมันเกิดอะไรตามมาเยอะแยะอธิบายไปมันไปกระทบจิตใจกันเปล่า เลยขอสนับสนุนว่ากลับมาเลือกตั้งระบบใหม่เถอะ เป็น ๒ ใบกันเถอะ แล้วถ้าจะเป็น ความเห็นส่วนตัวผมนะ ๓ ใบผมยังรับได้ขอบคุณครับ”[๑๒๒]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม กฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ ขออนุญาตพูดในฐานะกรรมาธิการ ไม่ได้พูดในฐานะที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างที่ผมเคยได้เรียนที่ประชุมแห่งนี้ให้ทราบว่าในส่วนของสำนักงานเองได้มีการถอดบทเรียนใน ปัญหาของการเลือกตั้งได้มีการทำการศึกษาวิจัย ในส่วนของปัญหาของระบบการเลือกตั้ง เราแยกกัน ๒ ส่วนในส่วนที่เป็นทางการปฏิบัติปัญหาในการบริหารจัดการเลือกตั้งสำนักงานเรามีการประชุมถอดบทเรียนในส่วนที่เป็นปัญหาเรื่องระบบการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นปัญหาที่ใหญ่กว่าเราให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาทำการวิจัย ซึ่งมีผลการศึกษาวิจัยแล้วก็มีผลการถอดบทเรียน ออกมาแล้วตอนนี้อยู่ระหว่างการเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างไรก็ตามผมเห็นว่าเพื่อไม่ให้มันหายไปในเนื้อหาที่เรากำลังจะพิจารณาในวันนี้ผมก็คิดว่าน่าจะมีการนำเสนอในส่วนของผลการศึกษา แล้วก็ผลการถอดบทเรียนในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเลือกตั้ง ในประเด็นแรกที่ผมอยากจะ ขอนำเสนอในเรื่องของผลการศึกษาวิจัยที่มีผลออกมาว่าในเรื่องของรูปแบบการเลือกตั้งในระบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งมันสะท้อนในมาตรา ๘๕ กับ มาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ที่มีการลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้งใบเดียว แล้วก็มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต คิดคะแนนแบบแบ่งเขต ซึ่งมันปรากฏอยู่ในมาตรา ๘๕ ปัญหาที่พบหลัก ๆ ที่จากการวิจัยพบว่ามันมีปัญหาอยู่ ๒ ประเด็นหลัก ๆ ประเด็นแรก ก็คือประชาชนสับสนในการลงคะแนน ระหว่างการเลือกผู้สมัครรับสมัครแบบแบ่งเขต กับการเลือกพรรคการเมืองในแบบบัญชีรายชื่อรวมไปถึงการเลือกนายกรัฐมนตรีที่พรรคการเมืองเสนอชื่อที่เราเคย มีการพูดกันว่าเลือกครั้งเดียวได้ ๓ ใน ๑ ประชาชนหลายพื้นที่มีความสับสนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตพื้นที่ที่ผู้สมัครกับพรรคการเมืองอาจจะอยู่คนละพรรคที่มีอยู่ในใจประชาชนต่างกัน สมมุติว่า ประชาชนชอบผู้สมัครคนนี้แต่ไปชอบอีกพรรคหนึ่ง ซึ่งมันทำให้คนเขาต้องเลือก และพฤติกรรมการเลือกของประชาชนในแต่ละเขต ก็จะแตกต่างกันออกไป บางเขตเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขต บางเขตบอกไปเลือกพรรคการเมือง ซึ่งตรงนี้ผลการวิจัยเขาชี้มา เขาวิเคราะห์มาว่าตรงนี้เห็นได้ว่ามัน อาจจะไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนได้ซึ่งประเด็นนี้มันต่างกับของประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกันที่เยอรมนีมีใบเดียว แต่ว่าเขาแบ่งการเลือกตั้งออกเป็น ๒ ขา ในขาแบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อ

---

[๑๒๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

แล้วคนสามารถไปลงคะแนนได้ทั้ง ๒ ขา คือสามารถลงได้แบบแบ่งเขตก็ได้ แบบบัญชีรายชื่อก็ได้ การคำนวณ ส.ส. พึงมีเขาก็คิดจากคะแนนในแบบขาแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อได้คะแนนตรงนั้นมาแล้ว จำนวน ส.ส. พึงมีแล้วก็ไปลบจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขต ที่แต่ละพรรคได้ก็จะเป็น ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคนั้นได้รับเพิ่มเติม ซึ่งมันต่างจากของเรา ของเราใช้แบบแบ่งเขตเลย ซึ่งตรงนี้ก็มีการวิเคราะห์กันว่า ถ้าเราอยากคงในเรื่องของการระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม คือ เอาคะแนนมาคิดปันส่วนผสมกันก็น่าจะใช้ในระบบนี้ เพราะว่าการให้เขาลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อมันสะท้อนคำว่า ส.ส. พึงมีของพรรคการเมืองมากกว่า ที่เป็นแบบแบ่งเขต”[๑๒๓]

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ผม กฤช กรรมาธิการครับ ขออนุญาตผมจะไม่ได้พูดถึงเรื่องตัวระบบเลือกตั้ง เพราะว่าในช่วงแรกนี่ผมได้อภิปราย ไปแล้วนะครับ แต่ว่าในช่วงนี้ในช่วงที่ ๒ ผมจะขออนุญาตจะได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วย เพราะว่ามีกรรมาธิการหลายท่านนะครับ ท่านได้พูดถึงในเรื่องของการนับคะแนน เรื่องสูตรคำนวณ เรื่องการย้ายพรรคต่าง ๆ นี่นะครับ แล้วก็มีบางส่วนก็พาดพิงถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผมจะขออนุญาตชี้แจงเป็นประเด็นสั้น ๆ ๓ ประเด็นนะครับ

ประเด็นแรกก็คือในเรื่องของที่พูดถึงเรื่องการประกาศผลการเลือกตั้งนะครับ ที่มีการกล่าวอ้างขออนุญาตท่านสุทินท่านได้พูดว่าที่ผ่านมา กกต. ใช้เวลานานในการประกาศผลการเลือกตั้งถึง ๙๐ วันนะครับ เป็นคำพูดที่ท่านพูดไว้ ผมขออนุญาตเรียนอย่างนี้ครับว่าตามกฎหมายในมาตรา ๑๒๗ นี่นะครับ เขาเขียนไว้ว่าในการเลือกตั้ง ทั่วไปให้ กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อตรวจสอบเบื้องต้นแล้วมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผลการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ซึ่งการประกาศผลต้องไม่ช้ากว่า ๖๐ วันนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งตรงนี้มันมีเงื่อนไขอยู่การประกาศ ผลนี่นะครับ มีอยู่ ๓ เงื่อน ๑. ประกาศผล ผมเรียนอย่างนี้ครับ ประกาศผลกับประกาศคะแนนนี่ไม่เหมือนกันนะครับ เขาบอกประกาศผลนี่มันจะต้องมีการตรวจสอบว่า ผลการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ แต่ในขณะนั้น หลังเลือกตั้งมีเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งเข้ามา ๕๙๐ เรื่อง ซึ่งมันก็เป็นเหตุที่ กกต. ต้องตรวจสอบก่อนตามกฎหมายเลย อันนี้คือเงื่อนไขที่ ๑ เงื่อนไขที่ ๒ ก็คือต้องประกาศ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ เราไม่สามารถประกาศเป็นรายเขตได้ เพราะในกฎหมายเขียนว่า ต้องจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ แล้วก็อีกเงื่อนไขหนึ่งก็คือภายใน ๖๐ วันนับแต่วัน เลือกตั้งนะครับ ผมเรียนว่าเราเลือกตั้งวันที่ ๒๔ มีนาคมนะครับ ประกาศผลคะแนน วันที่ ๒๗ มีนาคม แล้วก็ประกาศผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตวันที่ ๗ พฤษภาคม กับแบบบัญชีรายชื่อ ถ้านับเวลาจริง ๆ นับแต่วันเลือกตั้งไปถึงการประกาศผลการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อนี่ประมาณ ๔๕ วันเท่านั้นนะครับ ขออนุญาตเรียนว่า อันนี้เป็นไปตามกฎหมายในมาตรา ๑๒๗”[๑๒๔]

มาตรา ๘๘

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ คือรันให้มันจบไม่อย่างนั้นจะผ่านไปโดยไม่มีความเห็นเพิ่มเติมก็คือว่าทางกรรมาธิการชุดใหญ่จะต้องมีความเห็นเพื่อเคาะประเด็นนี้ว่าอนุของเราเสนอเรื่องนี้ขึ้นมาเสียงส่วนใหญ่เห็นว่านายกรัฐมนตรีนี่หลังบทเฉพาะกาลแล้วควรกลับไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่นี้กรรมาธิการ

---

[๑๒๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ชุดใหญ่จะเห็นอย่างไรก็เห็นกันไป ตรงนี้ถือเป็นหลักการที่เราเสนอ ทีนี้ผมกำลังรันว่าจริง ๆ ระบบการพิจารณาของเราควรจะเป็นอย่างนี้คือ อนุกรรมาธิการเสนอประเด็นเป็นหมวดเข้ามาแล้วเราก็เคาะ ๆ มันจะได้จบเป็นเรื่อง ๆ ไป อันนี้ค้างไว้”[๑๒๕]

“ผู้ที่อภิปรายว่านายกรัฐมนตรีไม่ว่าอย่างไรควรจะมาโดยตรงจากพรรคการเมือง หมายถึงว่าจากการเลือกตั้ง เป็นผมอภิปรายเอง แต่เป็นเหตุผล แต่ว่าในการนำเสนอผมนำเสนอในสภาพปัญหาว่ามันควรจะเป็นอย่างนี้ ซึ่งตอนปลายมีว่า การได้รับเลือกตั้งจากประชาชน คือมันเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม เลือกตั้งไปแล้วก็มีชื่อลอยอยู่ แต่ถ้ามาจากตรงนั้นมันโดยตรงตามปี ๒๕๓๕ ผมยังพูดว่าในปี ๒๕๓๕ ที่มันเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เกิดจากการเรียกร้องที่จะให้มีนายกรัฐมนตรีโดยตรง ผมให้ความเห็นไว้ว่าชื่อนายกรัฐมนตรีควรจะมาจาก ส.ส. โดยตรง เป็นความเห็นผม”[๑๒๖]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“เรื่องของการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีโดยพรรคการเมือง ซึ่งในหน้า ๓๙ เองก็ให้เหตุผลต่าง ๆ นะครับว่ามีข้อดีในการที่ให้พรรคการเมืองเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีอย่างไร เต็มหน้าเลย แต่ว่าในหน้า ๔๐ ในผลการศึกษาเราบอกว่าคณะกรรมาธิการเห็นว่า ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสมควรแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองและสร้างภาระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ผมคิดว่าเขียนแค่นี้มันทำให้รู้สึกว่าคณะกรรมาธิการของเรานี้ไปเห็นอย่างนี้ ด้วยเหตุผลว่าสร้างภาระก็ไม่เห็นว่าจะสร้างภาระอย่างไร พรรคการเมืองก็ชี้เอาสิว่าคุณจะเอาใครเป็นนายกรัฐมนตรี มันไม่ดูว่าเป็นภาระมากส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเองก็ไม่เห็นมีหน้าที่ภาระอะไร เพียงแค่รับเอกสารเท่านั้นเองผมว่าเราต้องใส่เหตุผลมากกว่านี้ ถ้าเราบอกว่าไม่เห็นด้วยนะครับท่านประธาน ถ้าใส่อย่างนี้ปั๊บมันดูเหมือนว่าคณะกรรมาธิการของเรานี้ไปศึกษาเรื่องนี้แล้วใช้เหตุผลซึ่งไม่มีน้ำหนักมาหักล้างเขาครับ

คือถ้าเกิดมีการอภิปรายว่าปัญหาของการที่เขียนว่าให้พรรคการเมืองเสนอคนที่เป็นนายกรัฐมนตรีมีปัญหาอย่างไร ผมว่าเป็นเหตุผลแล้วว่ามีปัญหาตรงนั้นเป็นเหตุผลแล้ว เราก็อ้างปัญหาเหล่านั้นเป็นเหตุผลว่าทำไมถึงไม่ควรจะต้องให้มีระบบนี้ต่อไป เมื่อเป็นระบบนี้ต่อไปก็คือให้นายกรัฐมนตรีมาจาก ส.ส. ซึ่งผมเข้าใจมีคนอภิปรายว่าการมาจาก ส.ส. ต้องใกล้ชิดกับประชาชน สัมผัสกับประชาชนหรืออย่างในกรณีถามว่าพรรคการเมืองคุณมีเสนอนโยบาย แล้วคุณไปเสนอใครก็ไม่รู้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วเขามาเป็นนายกรัฐมนตรีเขาบอกว่าเขาก็ทำตามใจเขา ไม่ทำตามนโยบายของพรรคการเมืองใช่ไหม เขาก็มีสิทธิจะทำ เพราะเขาบอกว่าเขาไม่ใช่พรรคการเมือง ตรงนี้ผมว่าจะเป็นสิ่งที่อภิปรายกัน ซึ่งถ้าเราเอามาเขียนไว้ตรงนี้อาจจะเป็นเหตุผลที่ทำให้มีน้ำหนักเพิ่มขึ้นครับ”[๑๒๗]

มาตรา ๙๑

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ขอบคุณครับ ท่านประธานครับ ผม สมชัย กรรมาธิการ คือเกี่ยวกับเรื่องการออกแบบการเลือกตั้งซึ่งปรากฏในส่วนที่ ๒ เรื่องเกี่ยวกับ สภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้โดยหลักการผมคิดว่าเราต้องจับหลักให้ได้ก่อน

---

[๑๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๒๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๒๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ว่า การออกแบบดังกล่าว มันจะตอบหลักการอะไร หลักการประการที่ ๑ ก็คือหลักการว่าเมื่อประชาชนไปใช้สิทธิ สิ่งที่เป็นผลของการใช้สิทธินั้นจะต้องสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ว่าประชาชนนั้นเขาต้องการ ใครมาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเขา มาทำหน้าที่เพื่อที่จะไปจัดตั้งฝ่ายบริหารไปปกครองบ้านเมือง เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งที่ดีต้องออกแบบให้ได้สิ่งนี้ออกมาก่อน อย่างที่ ๑ อย่างที่ ๒ การออกแบบ ดังกล่าวก็ต้องเอื้ออำนวยต่อการจัดการเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความสะดวก สามารถไปใช้สิทธิได้ ถ้าเขาประสงค์จะใช้สิทธินะครับ จะช่วงเวลาใดที่เขาสะดวกหรือในสถานที่ที่เขาสามารถไปใช้สิทธิ โดยสะดวก แล้วก็ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถอำนวยการเพื่อที่จะป้องกันเรื่องราวพิจารณาคดี ต่าง ๆ ได้ นี่คือประการที่ ๒ ประการที่ ๓ ก็คือว่าต้องมองไกลไปถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า หลังจากการเลือกตั้งแล้ว นำไปสู่การที่มีรัฐบาลที่ดี มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง แล้วก็สามารถผลักดันประเทศ ให้เดินหน้าต่อไปได้ เราเลือกตั้งขึ้นมา เราคงไม่ต้องการเลือกตั้งแล้วทำให้ไม่ได้รัฐบาลหรือได้รัฐบาล ที่อ่อนแอหรือต้องยุบแล้วก็เลือกตั้งใหม่ อยู่เรื่อย ๆ ประเทศก็จะเดินไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นภายใต้ ๓ หลักการดังกล่าวก็ต้องมาทบทวนดูครับว่า สิ่งซึ่งถูกออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ เป็นอย่างไร สิ่งซึ่งเป็นแกนหลักของการออกแบบก็คือการใช้บัตรใบเดียวพอใช้บัตรใบเดียว สิ่งที่ตามมาก็คือว่าต้องคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ โดยใช้ระบบการจัดสรรปันส่วนผสมต้องมีการคำนวณเพื่อปัดเศษหรือไม่ปัดเศษก็แล้วแต่ นี่คือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้าไม่ใช่บัตรใบเดียวเป็นบัตร ๒ ใบการคำนวณ ส.ส. พึงมีก็ไม่ต้องมี การที่จะต้องมาบวกลบกันว่าพรรคใดจะมี ส.ส. บัญชีรายชื่อ เท่าไรก็ไม่ต้องมีเรื่องของการที่จะต้องปัดเศษ ควรปัดไม่ควรปัด เศษเท่าไรจะได้เป็น ส.ส. ๑ คน มันก็ จะไม่เกิดขึ้น นี่คือการออกแบบที่นำไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้น ตอนนี้ Scenario ที่ต่อเนื่องจากเรื่อง บัตรใบเดียวนั้น แล้วพอเราใช้ระบบการปัดเศษ ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่า ๓๐,๐๐๐ ถึง ๔๐,๐๐๐ คะแนน ก็จะมีโอกาสได้ ส.ส. ๑ คน โดยระบบของการคำนวณ ซึ่งอันนี้ท่านชินวรณ์ได้พูดแล้วครับว่า จะส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย เพราะทุกคนเห็นชัดเจนครับว่า ๓๐,๐๐๐ กว่าคะแนนได้ ส.ส. ๑ คน ดังนั้น ถ้าหากว่าส่งเขตได้เกือบทุกเขต เขตละ ๑๐๐ เสียงก็เพียงพอ นี่คือปัญหาที่เกิดขึ้น ประเทศก็จะมีพรรคการเมืองเยอะ ในสภาก็จะมีพรรคการเมืองจำนวนมากรัฐบาลเอง ก็จะต้องประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากมาร่วมเป็นรัฐบาลความมีเสถียรภาพก็จะน้อยลง อีกส่วนหนึ่งซึ่งผมคิดว่าหลายท่านมองเห็นปัญหาก็คือว่าภายใต้ระบบบัตรใบเดียว คะแนนของผู้ชนะ ในแต่ละเขตจะกลายเป็นคะแนนซึ่งเป็นปัญหากับ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ขออนุญาตเอ่ยนามท่านสนธยา พูดว่า ๒๐,๐๐๐ กว่าคะแนนก็ได้เป็น ส.ส. เขตแล้วในอนาคต อะไรที่เกิดขึ้นต่อจากนี้ ทุก ๒๐,๐๐๐ คะแนนที่ชนะ คือ ขาดทุน ๕๐,๐๐๐ คะแนน ผมใช้ประโยคนี้ ทุก ๒๐,๐๐๐ ๓๐,๐๐๐ คะแนน ที่ท่านชนะคือขาดทุน ๕๐,๐๐๐ คะแนนที่ท่านจะต้องหาคะแนนที่แพ้ในเขตอื่น ๆ มาสมทบ ถ้าท่านหาไม่ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อท่านจะไม่ได้แม้แต่รายเดียว อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้น ที่ปรากฏการณ์ที่ เกิดขึ้นกับพรรคเพื่อไทยแล้ว เพราะฉะนั้นในแง่ของการเลือกตั้งภายใต้ระบบบัตรเดียวนั้น ส.ส. บัญชีรายชื่อ จะนั่งลุ้นให้ ส.ส. เขตสอบตกนะครับ แล้วก็ ส.ส. เขตก็จะกลับมารู้สึกว่าเวลาเขาหาเสียง ไปเขาหาเสียงให้ใคร เพื่อให้ ส.ส. บัญชีรายชื่อหรือเปล่าในส่วนนี้นะครับ ซึ่งก็จะกลายเป็นปัญหาของ ความเป็นเอกภาพความสามัคคีคือการทำงานภายในพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นสิ่งที่ จะต้องไตร่ตรองให้ดีครับว่า ภายใต้ระบบดังกล่าว มันก่อให้เกิดผลดีต่อการเมืองจริงหรือไม่นะครับ แล้วก็ในลักษณะของการที่สะท้อนความต้องการของประชาชนนั้นภายใต้ระบบบัตรใบเดียว พูดยากครับว่าประชาชนจะเลือกโดยคิดอะไรท้ายสุดผลของการเลือกตั้งในหลาย ๆ พื้นที่พิสูจน์แล้วว่า ประชาชนแทบไม่ได้สนใจตัวผู้สมัครในเขตอย่างแท้จริง ผู้สมัครเองอาจจะเป็นคนซึ่งไม่เคยหาเสียง มาก่อน ในช่วงหาเสียงก็ไม่มีหาเสียงด้วยซ้ำ แต่ก็มีโอกาสที่จะได้เป็น ส.ส. เขตได้เนื่องจากประชาชน ถึงจุด ๆ หนึ่งแล้วก็ต้องเลือกเขาต้อง

ตัดสินใจเลือกว่า จะเอาใครเป็นนายกหรือจะไม่เอาใครเป็นนายก อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นบัตรใบเดียว ไม่สะท้อนความต้องการไม่ได้สะท้อนเจตนาของประชาชน อย่างแท้จริงครับ นี่คือประเด็นที่ ๑”[๑๒๘]

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ท่านครับ ๓๐,๐๐๐ ได้คะแนน ๑ คน ใช่ไหมครับ เราคิดกันเมื่อสักครู่นี้ คร่าว ๆ นะ ๓๐,๐๐๐ คะแนนน่าจะได้ ๑ คน ก็มีพรรคที่ได้จริง ๆ ๓๐,๐๐๐ แต่ท่านรู้ไหมว่า มีพรรคหนึ่งน้อยใจมากวันนี้ติดใจมากครับ ๘๐,๐๐๐ กว่าก็ได้คนเดียว เท่ากับ ๓๐,๐๐๐ นะ พลังปวงชนไทย ๘๐,๐๐๐ กว่า คุณนิคม บุญวิเศษ ได้คนเดียวนะ เอาอะไรมาคิด ถ้าคิดหลัก ง่ายๆคือถ้า ๓๐,๐๐๐ ได้ ๑ คนใช่ไหมครับ ๖๐,๐๐๐ มันต้องได้ ๒ ใช่ไหมครับ แต่พลังปวงชนไทย ๘๐,๐๐๐ ได้ ๑ คน เท่ากับพรรค ๓๐,๐๐๐ ครับ นี่คิดได้อย่างไร แล้วระบบไหนคณิตศาสตร์ไหนเอามาคิด เพราะฉะนั้นมันเป็นระบบการเลือกตั้งที่มันวันนี้ยังสาละวนกัน ผมเชื่อว่าวันนี้ให้ใครไปอธิบายวิธีนับคะแนนวิธีการหาคะแนน ส.ส. พึงมีนี่ หาคนอธิบาย ได้ชัดเคลียร์ที่สุดไม่มีหรอก ชาวบ้านถามผมมั่ว ๆ ไปเลย มันไม่เคลียร์มันไม่ชัด เพราะฉะนั้น ระบบนี้ถ้ายังมีต่อไปอีก ท่านเชื่อไหมครับว่าวันนี้มี ๑๙ พรรค รอบหน้าถ้ายังเป็นระบบนี้นะ ท่านชำนาญอาจจะเห็น ๓๐ พรรคนะและพรรคร่วมรัฐบาลนะครับ เพราะอะไรรู้ไหมครับ วันนี้เคลื่อนไหวตั้งพรรคกันมาก ตั้งไม่หวังอะไร ก็หวังเอา ส.ส. คนหนึ่ง ๒ คน หวังเอาคะแนนวันนี้คิดได้นับหัวกันแล้ว โยกย้ายแล้วเอาสัก ๓๐,๐๐๐ คนเท่านั้น ไม่ได้ตั้งหวังอะไรเลย ผมขอเป็นหัวหน้าพรรคแล้วหวังเอา ๓๐,๐๐๐ ผมจะได้เป็น ส.ส. แล้วพอต่อไปพรรครัฐบาล ผมว่า ๓๐ พรรค ไม่ได้เกินความจริง แล้วทีนี้มันนำมาซึ่งอะไรครับ นำมาซึ่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารประเทศ”[๑๒๙]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ปัญหาอีกอันหนึ่งที่พบก็คือว่าจากรูปแบบการเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปมีการนำทุกคะแนนในแบบแบ่งเขตมาคิดคำนวณ ส.ส. พึงมีของแต่ละพรรค และโดยไม่มีการกำหนดคะแนนขั้นต่ำ ของแต่ละพรรคด้วย ทำให้ทุกพรรคการเมืองต้องพยายามส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตให้ได้จำนวนมากที่สุด เพื่อรวบรวมคะแนนให้มากที่สุด หลายพรรคการเมืองในหลายเขตที่ส่งผู้สมัครไม่ได้มุ่งหวังที่จะชนะการเลือกตั้งในเขตนั้น เพียงแต่มุ่งหวังที่จะไปเก็บคะแนนในแต่ละเขตออกมา ประเด็นนี้ทำให้เกิด ปัญหาอะไรครับ ทำให้เกิดปัญหาคือผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีจำนวนมาก บอกว่ามากขึ้นเป็น ๔ เท่าของจำนวนผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดเมื่อปี ๒๕๕๔ เมื่อปี ๒๕๕๔ มีผู้สมัครแบบแบ่งเขต ๒,๔๒๒ คน แต่ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตถึง ๑๑,๑๘๑ คน เฉลี่ย ๒๘ คนต่อ ๑ เขต มีเขตเลือกตั้งที่มีสมัครสูงสุดอยู่ถึง ๔๖ คน สิ่งเหล่านี้เกิดปัญหาอะไรครับ เกิดปัญหาเวลาที่เราไปทำบัตรเลือกตั้งมันจะต้องมีผู้สมัครจำนวนมาก ทำให้ช่องทำเครื่องหมายมันเล็ก ลงเกิดความผิดพลาดในการทำเครื่องหมาย แล้วประชาชนก็สะท้อนมาว่ามันมองไม่ค่อยเห็น โดยเฉพาะบัตรเลือกตั้งที่เราออกแบบมา จะต้องมีทั้งหมายเลขผู้สมัครต้องมีทั้งชื่อพรรค มีทั้ง Logo พรรค แต่มีถึง ๔๖ ช่อง เป็นอย่างน้อย ตรงนี้ก็เป็นปัญหาแล้วก็ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของ กระบวนการในการบริหารจัดการเลือกตั้งทีมีความยุ่งยาก แล้วก็สิ้นเปลืองมากขึ้น สิ้นเปลืองเรื่อง อะไรบ้าง เช่น เอกสารแนะนำตัวผู้สมัคร การจัดทำที่ปิดป้ายหาเสียงของผู้สมัครแต่ละคน ซึ่งเราต้องไปจัดทำที่ปิดป้ายหาเสียงไว้ทุกแห่ง แล้วก็การนับคะแนนด้วย มันทำให้เกิดปัญหา ในเรื่องของภาระในการดำเนินการ ซึ่งในส่วนนี้ผลการวิจัยก็มี

---

[๑๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๒๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

การเสนอแนะมาว่า ถ้ายังคงให้มีการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ก็ควรจะนำระบบอย่างที่ผมได้กราบเรียนไปไว้ก็คือว่าให้คนสามารถ ลงคะแนนแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ แล้วก็การคิดคะแนนให้ ส.ส. พึงมีแต่ละพรรคให้คิดจากข้างบัญชีรายชื่อแล้วก็ไปลบจาก ส.ส. แบบแบ่งเขต แล้วก็จะเหลือ ส.ส. ที่พรรคนั้นควรได้รับ”[๑๓๐]

“ประเด็นที่ ๒ ที่มีการกล่าวอ้างไปถึงเรื่องสูตรคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ โดยบอกว่าเป็นสูตรคำนวณของ กกต. นี่ผมขออนุญาตเรียนอย่างนี้ครับว่าจริง ๆ แล้ว สูตรคำนวณนี้มันเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๙๑ แล้วก็ พ.ร.บ. ประกอบในมาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๒๘ คือประกาศครบทุกเขต มาตรา ๑๒๙ คือประกาศไม่ครบทุกเขต มันมีวิธีการคิดอยู่ ซึ่งวิธีการคิดนี่นะครับ เราก็ไปดูเจตนารมณ์ที่ กรธ. เขาเป็นคนร่าง ซึ่งมันก็ตรงนะครับ ที่เราคิดออกมามันก็ตรงมันไม่ได้เป็นสูตรคำนวณที่เราไปคิดเองนะครับแล้วก็ที่แตกต่างไปจาก กรธ. ไม่ใช่นะครับ แต่ถ้าสูตรตัวนี้วิธีคิดแบบนี้มันผิดไปจากหลัก คณิตศาสตร์มันก็ต้องไปว่ากันในชั้นการแก้ไขอีกทีหนึ่งถ้าเกิดเห็นเป็นอย่างนั้นนะครับ”[๑๓๑]

“อีกส่วนหนึ่งก็คือ เมื่อกี้ที่พูดถึงเรื่องของสูตรคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ หลายท่านชอบพูดว่าขออนุญาตแก้คำว่า ชอบพูด หลายท่านได้พูดว่า สูตรคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเป็นของ กกต. ขออนุญาตเรียนนะครับ ขออนุญาตเรียนเพื่อแก้ไขข้อความ ตรงนี้ว่าจริง ๆ สูตรคำนวณนี้มันอยู่ในกฎหมาย ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกอบว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งคนที่ออกกฎหมายตัวนี้ก็คือ กรธ. ซึ่งเวลาที่ กกต. จะคิด คำนวณ เราก็คิดคำนวณตามสูตรคำนวณที่เขาเขียนไว้ให้ ในทุกข้อทุกมาตราเราไม่สามารถคำนวณได้เองได้ เขียนว่าอย่างไรก็คำนวณไปตามนั้น เราไม่ได้คำนวณเอง ถามว่ามีการชี้แจง เรื่องสูตรคำนวณในช่วงก่อนการเลือกตั้งไหม มีการชี้แจงครับ ผมยันยันว่ามีการชี้แจง เรามี การประชุมพรรคการเมืองหลายครั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้งมีการถามเรื่องสูตรคำนวณ เรามีการอภิปราย แล้วก็เพื่อความมั่นใจเราได้เชิญทาง กรธ. มาพูดคุยด้วยเพื่อให้เข้าใจ ตรงกันว่าสิ่งที่ กรธ. ได้คิดในเรื่องของสูตรคำนวณตาม พ.ร.บ. ประกอบ มันตรงกับที่เรากำลังจะประกาศใช้หรือไม่ ซึ่งก็ปรากฏว่าวิธีที่ กรธ. คิดก็ตรงกับที่เราเอามาดำเนินการในการคิดคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ก็ขออนุญาตเรียนว่าสูตรคำนวณนี้มันไม่ใช่เป็นสูตรคำนวณของ กกต. ที่เราคิดขึ้นเอง เราก็ว่าไปตามกฎหมาย ทั้งหมดนี้ผมกำลังจะบอกว่า หลายเรื่องก็ปรับแก้ได้ถ้าเกิดเราเห็นว่าอะไรบ้างที่ไม่เหมาะสม แต่ว่าทั้งหมดนี้เรียนยืนยันว่า องค์กรอิสระเช่น กกต. เราก็ไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหมือนกับที่ทุกคนคิดว่าเราเป็นเหมือนกับทุกอย่างทำได้โดยตัวของเราเอง ก็ขออนุญาตเรียนครับ ขอบคุณครับ”[๑๓๒]

มาตรา ๙๘

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ประการที่ ๓ เราก็ยังเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่าเรื่องของคุณสมบัติ ส.ส. ที่เขียนไว้ว่าห้ามโน่นห้ามนี่ ห้ามต่าง ๆ มากมาย แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ยังค้างคาอยู่ อย่างเช่นเรื่องของหุ้น ถือหุ้นได้หรือไม่ได้เรื่องของการที่จะสามารถกันคนที่มีประวัติไม่ดีออก ได้จริงหรือ หรือแม้กระทั่งเรื่องของคุณสมบัติว่าการจบปริญญาตรี ส.ส. ส.ว. ไม่ต้องจบ แต่ในขณะที่สมัครท้องถิ่นต้องจบ อันนี้ก็เป็นประเด็นที่ต้องคิดต้องไตร่ตรองกัน

---

[๑๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๓๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประการที่ ๔ คือการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ผมเห็นภาพที่เกิดขึ้นคือ ขณะนี้รัฐมนตรีหลายคนก็ยังเป็น ส.ส. อยู่ มาจาก ส.ส. ได้แต่ไม่ควรเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ไม่เช่นนั้นท่านก็วิ่งไปวิ่งมาทำงานรัฐมนตรีไม่ได้เต็มที่อย่างนี้เป็นต้น หรือเรื่องประเด็นที่เราเห็นว่าการลงมติที่ให้ลงอย่างเป็นอิสระไม่จำเป็นต้องอิงมติพรรค ผลที่เกิดขึ้นก็คือจะขับก็ไม่กล้าขับ ถ้าขับก็ต้องไปหาพรรคใหม่ ก็เป็นการที่จะเข้าทาง อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นกรณีแบบนี้อาจจะต้องคิดทบทวนใหม่ว่าดีหรือไม่ดี”[๑๓๓]

นายเทพไท เสนพงศ์ กรรมาธิการ

“ท่านประธานที่เคารพ ผม เทพไท กรรมาธิการ ขอแสดง ความเห็นในส่วนที่ ๒ ที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจริง ๆ ผมก็ได้แสดงความเห็นไว้ใน วาระ ๑ อยู่หลายประเด็นแต่ว่าบางประเด็นก็ยังตกอยู่ ก็จะขอพูดในที่ประชุมของกรรมาธิการ เรื่องระบบการเลือกตั้งผมคิดว่า ท่านบัญญัติได้แสดงความเห็นต่อระบบการเลือกตั้งค่อนข้างที่จะสมบูรณ์แล้ว และผมก็เห็นด้วยกับความคิดเห็นของท่านบัญญัตินะครับ แต่ว่าถ้าหากว่าหลายคนยังรัก คำว่าจัดสรรปันส่วนผสมอยู่ ผมก็สนับสนุนแนวความคิดของท่านกฤช เอื้อวงศ์ ถ้าออกในทางแบบ ที่ กกต. ศึกษามาก็มีความเป็นไปได้ ส่วนที่ผมจะแสดงความเห็นในส่วนที่ ๒ ของสภาผู้แทนราษฎรที่ยังไม่มีใครพูดเลยผมคิดว่าในส่วนของมาตรา ๙๘ ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ก็ต้องเรียนว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนคุณสมบัติผู้สมัครเหมือนกับตัดสิน ตัดสิทธิคนที่เคยกระทำผิดมาตลอดชีวิต คือผมเข้าใจว่ามันอาจจะเขียนด้วยวาทกรรมที่บอกว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญปราบโกง เพราะฉะนั้นพยายามจะสร้างประเด็นอะไรให้มันเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ปราบโกงจริง ๆ นั่นก็คือเอาไปใส่ในคุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ส. คือใครก็ตามถ้าหากว่าทำผิดกฎหมาย ป.ป.ช. ก็คือหมดสิทธิตลอดชีวิต ทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งก็ตลอดชีวิตหมดเลยนะครับ ซึ่งผมก็คิดว่าก็ไม่เป็นธรรมกับบางคน บางคนมีความผิดกฎหมาย ป.ป.ช. เล็กน้อย สมมุติเรื่องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน หลงลืมไป แล้วก็โดนตัดสิทธิก็ถือว่าผิดกฎหมาย ป.ป.ช. ก็โดนเข้ามาตรานี้เช่นเดียวกัน ผมอยากจะให้กลับไปใช้คุณสมบัติตาม รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ซึ่งผมคิดว่าการตัดสิทธิเขาตลอดชีวิตหรือกี่ปี คนที่มีสิทธิหรือว่าคนที่เหมาะสมที่สุดคือ ศาล วันนี้เราก็เห็นศาลที่จะตัดสินพวกที่กระผมผิดกฎหมาย ตั้งแต่กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมาย ป.ป.ช. หรือกฎหมายอะไรก็ตามที่เกี่ยวกับการเมือง ศาลจะตัดสิทธิตามดุลยพินิจของศาล และตามข้อหาหรือว่าตามความผิดเราจะเห็นว่าตัดสิทธิ ๑ ปีบ้าง ๕ ปีบ้าง ๗ ปีบ้าง ๑๐ ปีบ้าง เพราะว่านี่โทษต่ำที่สุด ถ้าใช้บรรทัดฐานของศาล แต่ว่าถ้าคุณเขียนแบบนี้ตลอดชีวิต อย่างนี้ผมก็คิดว่า กฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลก็ไม่ต้องมีเลยตัดสิทธิกี่ปี เพราะตัดสิทธิกี่ปีก็คือตลอดชีวิต นั่นผมคิดว่า ตรงนี้ก็น่าจะเปิดกว้างให้ใช้เป็นดุลยพินิจของศาลเหมือนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ซึ่งผมคิดว่ามันก็เป็นธรรมถ้าหากว่าคุณเขียนแบบนี้ผมคิดว่าก็ต้องไม่มีผลย้อนหลังกับคนที่ผ่านมา ถ้าย้อนหลัง ต้องเป็นคุณ แต่นี้มันก็ย้อนหลังหมดเลย อาจจะมีบทเฉพาะกาล คนต้องผิดตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไปก็ว่ากันไป แต่นี้มันย้อนหลังไปหมดเลย คราวนี้ผลที่ตามมาก็คือว่าเมื่อรัฐธรรมนูญเขียนแบบนี้กฎหมาย อื่น ๆ เช่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับก็จะล้อรัฐธรรมนูญเกือบทั้งสิ้น ก็จะทำให้คนเหล่านี้เสียสิทธิไปเยอะมากนั้น ผมก็เลยแสดงความเห็นว่าในหมวดนี้เรื่องคุณสมบัติก็น่าจะไปใช้คุณสมบัติที่เป็นสากล ที่เป็นมาตรฐานแบบรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ หรือปี ๒๕๕๐ ดีที่สุด ผมคิดว่าจะปราบโกงได้หรือไม่ได้ มันไม่ได้อยู่ที่เรื่องนี้เรื่องเดียว มันอยู่ปัจจัยอื่นด้วย เพราะฉะนั้นก็เลยขอแสดงความเห็นเพิ่มเติมจาก ที่เคยแสดงความเห็นไว้ในการพิจารณาวาระที่ ๑ ไว้ท่านประธาน ขอบคุณครับ”[๑๓๔]

---

[๑๓๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๓๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“อันที่ ๒ ก็คือว่าข้อห้ามที่กำหนดไว้คุณสมบัติหลัก ๆ ก็คือว่าเรื่องที่คุยกันและเป็นปัญหาเยอะคือคุณสมบัติการเป็นเจ้าของและถือหุ้นที่กำหนดไว้มันไม่ชัดเจน อยากให้ชัดเจนกว่านี้เพราะว่ามีปัญหาเยอะทั้ง ส.ส. ด้วยอะไรด้วย ถือหุ้นแล้วก็ในข้อบังคับของบริษัทเป็นอย่างนั้น คือจะอย่างไรก็พูดมาให้ชัด นี่ความเห็นที่ ๒ ความเห็นต่อมาก็คือเรื่องยุทธศาสตร์ชาติมีประเด็นหลักที่เสนอโดยอนุกรรมาธิการก็คือว่าควรจะชี้ที่มาของเงินด้วย เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เราก็เสนอว่าเรื่องชี้ที่มาของเงินนี่เป็นนโยบายในการประกาศนโยบายไม่ต้องมี พอมีแล้วมันส่งผลเยอะ เพราะประกาศก็ไม่ได้เพราะเป็นนโยบาย พูดถึงงบประมาณก็ไม่ได้ นี่เป็นความเห็นจากตรงนั้นมา”[๑๓๕]

ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา

นายสุทัศน์ เงินหมื่น ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมได้แสดงความคิดเห็น เป็นเอกสารส่งท่านประธานก่อนแล้วเกี่ยวกับเรื่องวุฒิสภา ผมมีความเห็นว่า น่าจะย้อนกลับไปถึงที่มา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยให้เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ผมขออนุญาตยืนยันตรงนี้ก่อนและรายละเอียดก็จะยกไปพูดในคราวต่อไปครับ”[๑๓๖]

มาตรา ๑๐๗

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ จะขออนุญาตพูดอะไรตรง ๆ ไม่เป็น Diplomacy Talk แล้วกันครับ จริง ๆ ส.ว. ถูกตั้งขึ้นมาด้วยการเมืองมาตลอด แม้แต่ในปี ๒๕๔๐ ที่ตั้งมาก็การเมือง คือลด Pressure จากที่เราเปลี่ยนจากการเลือกตั้ง เป็นพวงใหญ่มาเป็นเขตเดียวเบอร์เดียวเพื่อระบายคนจำนวนหนึ่งซึ่งเขาไม่มีช่องทางนี้ไปลง ส.ว. เสีย อันนี้ที่มามันเป็นอย่างนี้จริง ๆ ก็คือแก้ปัญหาการเมือง ไม่ต้องไปแข่งกัน แข่งกันเป็นแข่งกันตายนะครับ และพอจากนั้นมา ส.ว. ก็ถูกใช้เป็นฐานทางการเมือง แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เอามายกมือไว้หนุนคนจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นที่ผ่านมา ส.ว. ผมจำได้ตั้งแต่มีประเทศไทยมาก็ถูกใช้มาเพื่อ Objective ทางการเมืองทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นถ้าเราจะเริ่มต้นตรงนี้ถ้าเราจะเอาเหตุผลกันตรง ๆ ก็เห็นด้วยกับทุกท่านบอกว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มันไม่มีความจำเป็นหรอก แล้วก็ผู้แทนราษฎรเรา Require คุณสมบัติไว้จบการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรีอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ Require ไว้ ซึ่งความจริงแล้ว ส.ว. กลั่นกรองในเมื่อมันมีกฤษฎีกาดูแลให้อยู่แล้ว กฎหมายมันก็ไม่ได้มีความจ้าเป็นอะไร ก็ต้องกลับมาตรงนี้ครับว่าเราจะแก้ปัญหาทางการเมือง หรือเราจะเอา การทำงาน ถ้าเราจะแก้ปัญหาทางการเมืองก็คือลด Pressure ตรงนี้ แล้วก็วันนี้มันเลยถึงขนาดว่าอาคารสภาผู้แทนราษฎร วันนี้มันมีอาคาร ส.ว. แล้ว มันเหมือนเราจะ Justify ว่าประเทศไทยต้องมี ส.ว. เพราะมันสร้าง นี่ที่เรานั่งนี่ก็คืออาคารของ ส.ว. เขา เขาอยู่ตรงนี้ ขอบพระคุณครับ”[๑๓๗]

---

[๑๓๕] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๓๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๓๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ผม กฤช กรรมาธิการครับ ขออนุญาตชี้แจงในส่วนของเรื่อง ส.ว. เบื้องต้นคิดว่าในรายละเอียดคงจะในครั้งต่อไปนะครับ เรียนว่าอย่างนี้ครับ ในส่วนของสำนักงาน กกต. เรามีงานวิจัยเรื่องการเลือก ส.ว. ครั้งที่ผ่านมาเหมือนกัน ซึ่งในรายละเอียดผมคงจะขออนุญาตนำเสนอในครั้งต่อไป แต่ตอนนี้ผมมีความเห็นอยู่ ๒ ประเด็น ก่อนที่จะพูดถึงรายละเอียดงานวิจัยนะครับ ประเด็นแรกก็คือ ถ้าเราจะพิจารณาในเรื่องของ ส.ว. มันต้องพิจารณาควบคู่กันไประหว่างอำนาจหน้าที่กับที่มา จะพูดแค่ที่มาอย่างเดียวไม่ได้ ว่าจะยึดโยงหรือไม่ยึดโยงกับประชาชน มันต้องอยู่ที่อำนาจหน้าที่ มันต้องย้อนดูอดีตด้วยอดีตเป็นอย่างไร ซึ่งทั้ง ๒ ส่วนนี้ อำนาจหน้าที่กับที่มามันต้องควบกันมาไป อันนี้ประเด็นที่ ๑ ผมคิดว่าเวลาที่เราจะวิเคราะห์กันในโอกาสต่อไปนะครับ ประเด็นที่ ๒ ครั้งนี้เป็นความยากลำบากในการทำงานวิจัย เนื่องจากว่า เราไปทำงานวิจัย ไปประเมินผลในการได้มาซึ่ง ส.ว. ตามบทเฉพาะกาล ซึ่งมันไม่ได้ใช้แล้ว มันใช้ครั้งนี้ครั้งเดียว ครั้งต่อไปเป็นบททั่วไปแล้ว บททั่วไป กระบวนการ วิธีการแตกต่าง ออกไป ดังนั้นในการที่เราจะพูดมาถึงปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดต่าง ๆ ต้องแยกให้ชัด ระหว่างบทเฉพาะกาลซึ่งมันหมดไปแล้ว กับบททั่วไปในอนาคตซึ่งมันยังคงมีอยู่ ในการเลือกครั้งต่อไปจะใช้บททั่วไป ซึ่งตรงนี้เวลาที่เราจะพูดถึงปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดนี้ ต้องแยก ให้ชัดว่าอันนี้คือบทเฉพาะกาล อันนี้คือแบบทั่วไป ที่คาดว่าจะเป็นปัญหาในทำนองเดียวกันอันนี้ก็เป็นความเห็นประเด็นที่ ๒ ส่วนในเรื่องของรายละเอียดงานวิจัยผมเรียนอย่างนี้ครับว่าผมยินดี ที่จะเปิดเผยข้อมูลในเรื่องของปัญหาข้อจำกัด เพราะว่าในวัตถุประสงค์งานวิจัยที่ทาง กกต. ให้ทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำเหมือนกัน เราวางไว้อยู่ ๓ ประเด็น ในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งตัวงานวิจัยออกมาแล้วแต่ว่าอยู่ระหว่างการเสนอ กกต. เช่นเดียวกัน มันมี ๓ ประเด็น เรื่องวัตถุประสงค์ ๑. คือเราจะหาเรื่องความรับรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับ เรื่องการได้มาซึ่ง ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญ ๒. คือเรื่องของความเชื่อมั่น ความพึงพอใจ ๓. คือปัญหาอุปสรรคในกระบวนการให้ได้มาซึ่ง ส.ว. ซึ่งทั้ง ๓ วัตถุประสงค์นี้ก็มีการตอบคำถามไปพอสมควร ผมยกตัวอย่างประเด็นปัญหาที่พบง่าย ๆ ที่เป็นรูปธรรมที่สุด มันมีกระบวนการในการที่จะลงสมัครแล้วก็การเลือกกันเอง ไต่ระดับขึ้นมาจากอำเภอ ไปจังหวัดแล้วก็มาสู่ระดับประเทศ ใช่ไหมครับในกระบวนการได้มาซึ่ง ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งใน ๙๒๘ อำเภอนี้ในข้อเท็จจริงพบว่า มีอำเภอที่มีการเลือกจริง ๆ แค่ ๑๙๗ อำเภอเท่านั้นเอง ๕๒ อำเภอ ไม่มีผู้สมัครเลย แล้วก็อีก ๖๗๙ อำเภอ มีผู้มาสมัครไม่ถึงจำนวน ที่เขาให้กำหนดให้มีด้วยซ้ำ เท่ากับว่าไม่มีการเลือก ก็กลับไปสู่ข้อเท็จจริงที่ว่าใน ๙๒๘ อำเภอนี้มีอำเภอที่มีการเลือกแค่ ๑๙๗ อำเภอ ซึ่งตัวนี้มันสะท้อนอะไรในงานวิจัย ก็มีคำอธิบายเหมือนกัน ซึ่งจะขออนุญาตมานำเสนอในโอกาสต่อไป อันนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ขออนุญาต เกริ่นนำให้ทราบไว้ก่อนครับ[๑๓๘]”

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“อีกอันหนึ่งก็คือว่าเรื่องสมาชิกวุฒิสภา การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตอนนั้น เขียนก็ไม่สะเด็ดน้ำครั้งที่แล้ว ก็คือการที่ว่ามันแยกกลุ่ม ส่วนตัวถ้ามีการเลือกโดยตรงผมยัง เห็นว่ามันจะกลายเป็น ๒ Layer ก็คือตัวแทนประชาชนเป็น ๒ มิติ แล้ววุฒิเขาก็บอก เป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชน อยากให้มาจากเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ แต่การที่บอกว่า ให้เลือกแบบห้ามเลือกกลุ่มเดียวกัน มันคงว่าเขาจะรู้จักกันได้อย่างไร เพราะฉะนั้นผมคิดว่า เขาเขียนมาไม่เคลียร์ก็ไปช่วยเคลียร์ให้เขาเสียก่อน ชุดนี้ไม่ต้องไปพูดถึงมาจากการ

---

[๑๓๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

แต่งตั้ง โดยตรง แล้วมีประเด็นตามนั้น คือแก้ให้แก้ได้ แล้วก็หลักสำคัญก็คืออำนาจของประชาชน อยากจะไปเพิ่มไว้ในหมวด ๓ ครับ”[๑๓๙]

“ท่านประธานครับ เรื่องนี้ก่อนที่เราจะพิจารณานี้ เราต้องตั้งหลักให้ถูกว่า เรากำลังพูดถึงวุฒิสภาในบทปกติหรือวุฒิสภาในบทเฉพาะกาล ตรงนี้ เป็นปัญหาใหญ่มาก ไม่อย่างนั้นมันจะพันกันยุ่งไปหมดเลย เพราะว่าวุฒิสภาในภาวะปกติเอง การได้มา ผมติดตามเรื่องนี้ตอนยกร่าง ผมเห็นว่าการยกร่างหมายถึงว่าหมวดปกตินะครับ ในหลักการการได้มานี้ ผมว่ายังมีปัญหาอยู่มาก ตรงที่ว่า ๒๐ อาชีพอะไรตรงนั้น ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเอง มันมีปัญหาและมีการเลือกไขว้กันและที่ไขว้กันต้องเอาคนที่ไม่รู้จักกันนี้ มันมีปัญหาไปหมด ทีนี้ผมยังคิดว่าพอมีบทเฉพาะกาลขึ้นมานี้คนก็เลยไม่ไปสนใจเรื่องที่มาของวุฒิสภา และในตอนนั้นเองผมยังเบาใจว่า ตอนที่มีการเลือกตั้งที่อาจารย์มีชัยเขาขอไปว่าเอาไว้สัก ๒๐๐ มันเป็นการเทสระบบคราวที่แล้วที่ได้มา ส่งไปให้ คสช. เลือก สิ่งที่ได้ก็คือ จริง ๆ ไม่ได้หรอก แต่ที่ได้ก็คือได้ความบกพร่องของระบบในการเลือก ซึ่งเราเห็นเยอะ การใช้เงินจำนวนมากมายมหาศาลและไม่รู้ไปอยู่ที่ไหนอะไรพวกนี้ ผมเห็นว่าอาจารย์มีชัย ก็ได้ Model ของปัญหามา ดังนั้นเราสมควรที่จะมองตรงนี้ว่าในการกำหนดในการเลือกซึ่งกึ่งเสมือนจริงในคราวนั้นมีปัญหาอะไรบ้าง และเราก็เห็นกันอยู่ ทีนี้ในส่วนนี้เอง อย่างอาชีพที่กำหนด ผมเห็นว่ามีปัญหาแล้วก็อาชีพในการกำหนด เช่นบางอาชีพมันมีล้มหายตายจากไปตามรัฐธรรมนูญเรา เราไม่ได้เปลี่ยนแปลงกันบ่อย แต่อาชีพถ้าเรากำหนดขึ้นมาปั๊บมันควรจะอ่อนตัวไปตามสภาวะของสังคม เช่น อาชีพบางอย่างมันจะเริ่มหายไป อาชีพใหม่มันมีมาอะไรพวกนี้ มันควรจะอนุวัติไปตามนั้น เพราะฉะนั้นเรื่องอาชีพที่กำหนดในกลุ่มอาชีพของวุฒิสภา ไม่ควรจะ Fix มันต้องมีบทบัญญัติที่สามารถจะปรับปรุงไปตามความเป็นไปในอนาคตได้ และอาชีพอันนั้นกลายเป็นหายไปในอนาคต มันก็ไม่มีหรืออย่างไร นั่นส่วนหนึ่งส่วนเรื่องการเลือกผมยังเห็นว่าและถ้าคุณไม่รู้จักกันเลยแล้วคุณจะเลือกกันอย่างไร คุณจะรู้ได้อย่างไรว่าคนไหนเป็นอย่างไร และถ้าเกิดการบล็อก นี่เขากันการบล็อกโหวต มันกันไม่ได้หรอก เรื่องบล็อกโหวต อย่างไรมันต้องไปหาวิธีอื่นไม่ใช่ว่าไปเอาคนที่ไม่รู้จักกันนี้และให้มาเลือกมันจะได้ของไม่ดี คือไปป้องกันการมี แต่ว่าไปทำลายสิ่งดี ๆ ที่ควรจะมี มันไม่ถูกครับ มันกลายเป็นหางไปบล็อกหัวอยู่แบบนี้ ผมไม่เห็นด้วย ดังนั้นที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ผมเห็นว่ายังไม่สะเด็ดน้ำ แต่ที่เราไม่เห็นปัญหาเพราะมันไม่ได้ใช้จริง ที่ผ่านมาเท่านั้นเองฉะนั้นเราสมควรที่จะไปศึกษา อาจจะไปวิเคราะห์ดูว่าที่ผ่านมามันมีปัญหาอย่างไร จากตำบลไปสู่อำเภอจากอำเภอไปสู่ตัวแทน ต้นแบบความบกพร่องมีอยู่แล้ว นั่นส่วนนั้น ส่วนเรื่องวุฒิสภาที่อยู่ในบทเฉพาะกาลเดี๋ยวเราไปถึงบทเฉพาะกรรมาธิการ ชุดบทบัญญัติเราจะไปดูบทเฉพาะกาลว่าวุฒิสภาที่กำหนดในบทเฉพาะกาลตรงนี้สมควร จะทำอย่างไร ไม่อย่างนั้นเราจะสับสนไปหมด สับสนกับว่าตามบทเฉพาะกาลให้เลือกเราจะพูดว่าวุฒิสภาให้เลือกนายกรัฐมนตรีด้วย มันไม่ได้อยู่แล้วถ้าไม่ใช่บทเฉพาะกาล หรือตัวนั้นเองเพราะฉะนั้นผมอยากให้แยก ๒ ส่วนนี้ออกจากกัน ไม่อย่างนั้นเราจะสับสนต่อตัวเองครับ

ท่านประธานครับ ผมจะพูดเรื่องนี้ ขอเวลานิดเดียว พูดให้ถึงรากเลย คือมันเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกันมา ผมพูดในเชิงรัฐศาสตร์ ในเชิงระบบการเมือง ๑. ความจำเป็น เรายอมรับกันไหมว่า ส.ส. ในระบบของเรานี้ สมรรถนะในการออกกฎหมายมีปัญหา ต้องยอมรับตัวเองก่อน ผมเคยพูดเสมอว่าเราเป็น ส.ส. ผมคลุกอยู่กับประชาชนโดยเฉพาะเขตนะ แล้วก็ขึ้นเครื่องบินบินมาเพื่อจะมาประชุม กฎหมาย ผมได้โดยเฉพาะเวลายังไม่หลับเท่านั้นในเครื่องบิน พอมาถึงก็เข้าและกฎหมายเราออกไปยังประชาชน มันเบาความเกินไป ความรู้ที่เรามี เพราะว่าไหนเราจะต้องรักษา Status ของ ส.ส. ไว้ ต้องยืนให้อยู่เพื่อจะเป็น ส.ส. คราวหน้า น้อยมากที่จะมีเวลา และ Specialist โดยเฉพาะตอนหลังนี้มันมีปาร์ตี้ลิสต์ก็ยังดีไม่ต้องดูแล คือความอยู่รอดของ ส.ส.

---

[๑๓๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

นี่คือ ความจริงของชีวิตของระบบรัฐสภาไทย ของ ส.ส. ไทย ดังนั้นเรากำลังสุ่มเสี่ยงในการออกกฎหมายที่ไม่มีคุณภาพให้ประชาชน เพราะฉะนั้นเราจำเป็นต้องมีคนมาช่วยกลั่นกรองกฎหมาย ความเห็นผมคือจำเป็นจะต้องมีวุฒิสภานะครับ มาช่วยกันกลั่นกรองกฎหมายทีนี้ผมยังเห็นว่ามีความจำเป็นอยู่ ผมแย้งกับท่านพงศ์เทพเพราะว่าผมพิจารณาตัวเองว่า ผมไม่มีความสามารถ เพราะผมไม่ได้จบกฎหมายเลย ถ้าท่านประธานโอเคได้ ท่านประธาน มีความรู้เฉพาะทาง เรามาดูความเป็นจริงของสภาเราว่าเป็นอย่างไร เราไม่ได้ออกกฎหมายเพื่อตัวเองเรา ออกไปบังคับประชาชน ถ้าเราพลาดมันบาปเยอะนะครับ ทีนี้เอาละจำเป็นต้องมีที่มา ที่มาผมเรียนว่าอย่างนี้ครับ เราเคยเสนอ ผมว่าปัญหาการยึดอำนาจ หลังปี ๒๕๔๐ เพราะ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งนั่นละในกลไกจริง ๆ คือถ้าเราดูตื้น ๆ มันอาจจะดูดีเป็นระบบประชาธิปไตย คำถามที่มีก็คือว่า ใครเป็นตัวแทนประชาชนกันแน่ ส.ว. เองเขาก็บอกเขาเป็นตัวแทนประชาชน เขามากกว่าคุณอีก เขาเป็นตัวแทนทั้งจังหวัดคุณมันเฉพาะเขตใช่ไหม และในการหาเสียงเลือกตั้งที่เราป้องกันว่า ส.ว. ไม่ควรจะไปยุ่งกับพรรคการเมืองไม่มีทาง เขาต้องไปอยู่กับ ส.ส. แล้วก็ให้ ส.ส. ช่วยหาเสียงอย่างโน้นอย่างนี้ มันก็ไปใต้อาณัติของ ส.ส. อยู่ดีอย่างไรมันก็พัน ไม่มีทางแยกออกจากกัน เพราะคุณต้องหาเสียง พอหาเสียงแล้วนี้ การหาเสียงก็ต้องสัญญากับประชาชนว่าผมจะเอาแหล่งน้ำมานะเกิดขึ้นแน่ ประธานก็เชื่อว่าเป็นอยู่ ไปขอใครละ ก็ไปขอรัฐมนตรีเพื่อจะได้มาดำรงตำแหน่งเอาตัวรอด เพื่อ Survive ตำแหน่งอยู่เหมือนกัน สุดท้ายมันก็พันกันหมด พอพันกันไปพันกันมาและมันเกิดปรากฏการณ์สภาผัวสภาเมียใช่ไหม แล้วก็เกิดปัญหาขึ้น ทีนี้กลายเป็นโยงคลุมทั้งสองสภาเละไปหมดนะครับ พอเละไปหมดแล้วก็เกิดปัญหาขึ้น คราวที่แล้วผมมองว่า จริง ๆ แล้วในระบบของไทยเราไม่ได้มี ๓ เสาหลัก นิติบัญญัติ ตุลาการ ของเรานี้มันอยู่ บนดินอ่อน เราตอกเข็ม ๓ เข็ม แล้วยันตัวอาคารคือประเทศไม่ได้ เราต้องตอกเข็มกลุ่ม เข็มกลุ่มที่ว่ามีทั้ง Labor บ้าง มีทั้งทหารบ้าง เข้ามาแชร์เกี่ยวกับระบบการเมืองของเรา ผมไม่ได้ยอมรับตรงนี้แต่ว่ามันเป็นความจริง

ทีนี้พอเราไปผูกขาดเสียหมด ระบบการเมืองเราไปผูกขาดทั้ง ส.ว. ส.ส. เขาก็ดิ้น เดิมอาจจะมีนายทหาร อดีตนายทหารมาอยู่ในวุฒิสภา เขาได้ Exercise อำนาจบ้างเขาก็ไม่รู้จะทำอย่างไร พอเราพลาดนิดเดียวเขาก็เอารถถังออกมาเลยทีนี้ มันเป็นปัญหาอยู่คือเราต้องดูบริบทของประเทศ ผมเป็นฝ่ายประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยที่ถูกยึดอำนาจ บ่อย ๆ แบบนี้ผมไม่ชอบ และมีความสูญเสียต้องฆ่า แบบนี้ผมไม่ชอบ มันมีทางออก ทีนี้ประเด็นก็คือว่าที่มานี้นะครับ ผมเห็นว่า ๑. มีความจำเป็นจะต้องมี ๒. ที่มา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยอ้อมก็คือกลุ่มอาชีพที่เรากำลังพูดถึงนี้ ผมพอใจนะที่เขาออกเป็นกลุ่มอาชีพแต่ว่ากลุ่มอาชีพที่มีกำหนด ๒๐ ผมยังไม่พอใจ แต่มาจากกลุ่มลักษณะแบบนี้ เลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งมันยังไม่สมบูรณ์ แต่ผมชอบ ว่าอย่ามาจากการแต่งตั้ง การแต่งตั้งที่ดีไม่ใช่ไม่มี ตอนสมัยท่านบรรหารเอง ชุดนั้นจะเป็นชุดที่ดี ผมโทรศัพท์ไปหาท่านบัญญัติ คุณสุธรรม วิชชุไตรภพ เพราะว่าป๋าแนะนำมาว่าเห็นว่าคนนี้เป็นคนดี ผมเป็นคนโทรศัพท์ ไปเองเพื่อชวนเขามาเป็นวุฒิสภา ลูกสาวเขาบอกว่าพ่อยังอยู่ในสวนยางพารา เดี๋ยวออกมาตอนเย็นก่อน เขาได้มาเป็นวุฒิสภา เขาอยู่ในสวนยางพารานะ และต่อจากนั้นปัจจุบันนี้ เขาก็ยังดูแลเกษตรกรอยู่ เขาเป็นคนดี ดีจนปัจจุบัน เพราะฉะนั้นคนดีจากการแต่งตั้งไม่ใช่ไม่มี แต่กับคณะกรรมการในการแต่งตั้งมันต้องแฟร์ ชุดของท่านบรรหารเอง คนของท่าน กรรมการเขาไม่เอา ท่านก็ไม่ว่าอะไร ชุดนั้นดีนะครับ แต่ว่าเราไม่เอาหรอกมันแทรกแซงได้ เอามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ๑. ต้องมีการเลือกตั้งโดยอ้อม อำนาจหน้าที่นะครับ อำนาจหน้าที่ตอนอยู่พรรคชาติไทยเราเสนอไปว่า ถ้ามีอำนาจในการถอดถอนประชาชนคุณต้องมาจากการเลือกตั้ง คุณจะมาจากการแต่งตั้งและมาถอดถอนคนที่มาจากการเลือกตั้งไม่ได้ ถ้าคุณมาจากการเลือกตั้ง ก็ถึงจะให้ถอดถอนได้ ไม่อย่างนั้นอำนาจในการแต่งตั้งต้องไม่มี ให้กลั่นกรองกฎหมายเท่านั้นและสุดท้ายกลับคำเสียเถอะ เราอย่าเรียกสภาสูง สภาล่างเลย นะครับ

ดังนั้น ผมสรุปว่าอย่างนี้ครับ ผมเห็นว่าเพื่อจะลด Pressure แต่ผมไม่เห็นด้วยกับว่ามีผู้นำฝ่ายกองทัพมานั่งในสภา ผมเตือนแล้วว่าถ้าคุณไปอยู่ในบังเกอร์ไม่ปลอดภัยกว่าหรือที่คุณมาอยู่ในสภา คุณนั่งหลับมันก็เป็นประเด็นเสียหายแล้ว ก็คือว่าดังนั้นผมสรุปว่า อย่างนี้ครับ มีความจำเป็น ที่มา มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจากกลุ่มอาชีพซึ่งเราต้องเคลียร์กันตรงนั้น ๓. อำนาจหน้าที่ ให้เฉพาะกลั่นกรองกฎหมายเพื่อช่วยให้กฎหมายมันดี อันนี้ เราต้องยอมรับตัวเอง ดังนั้นนี่เป็นความเห็นของผมต่อวุฒิสภา และในรายละเอียดก็ว่ากันไป เป็นเรื่อง ๆ กัน ขอบคุณครับ

ผมมี Last Work จริง ๆ แล้วผมพูดถึงเรื่องการเมืองมา เรื่องการเมืองคือสารัตถะ จริง ๆ แล้วเรื่องการไปช่วยแก้กฎหมายมันเป็นสิ่งที่เราปรับได้อย่างที่ว่า ที่อาจารย์ว่า แต่บริบทจริง ๆ ส.ส. เราจะต้องดูแลประชาชน ไม่อย่างนั้นพวก ซื้อเสียงมันรวบไปหมด ถูกไหมครับ มันเป็นบริบทในการดำรงอยู่ของสภาเหมือนกัน ต้องไปงานศพ งานบวช ไม่อย่างนั้นหอบกันมาซื้อไปหมด แล้วก็จะได้แต่พวกสภาที่มาจากธุรกิจแต่พอไปท้าตรงนั้นโอกาสมันไม่มี ทีนี้เรื่องกฎหมายที่ผมพูดถึงมันเน้นนิดเดียว ความชำนาญเฉพาะทางไม่ใช่เก่งกฎหมายที่ท่านประธานพูดอย่างเดียว กลุ่มที่จะเป็นตัวแทน ส.ส. ที่เป็นตัวแทนเกษตรกรมันเป็นการเมืองแต่เกษตรกรที่เป็นเกษตรกรโดยแท้เขามีมิติอีกแบบหนึ่ง ไม่ใช่ ส.ส. นะ ส.ส. หาเสียง ที่เป็นตัวแทนเกษตรกรหาเสียงเกษตรกร แต่กลุ่มเกษตรกรเขามีมิติมีปัญหา เพราะฉะนั้นถ้าออกกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรเราต้องการ Knowhow แล้วก็ปัญหาจริง ๆ ของตรงนั้นเหมือนกัน ไม่ใช่จาก ส.ส. ที่เป็นเกษตรกร นั่นเรื่องหนึ่ง ดังนั้นกลุ่มอาชีพผมมองว่ายังมีความจ้าเป็นอยู่ เรื่อง IT เราเก่งกันไม่เท่าไร ณ ปัจจุบันยังเป็น อย่างนั้นอยู่ ทีนี้ประเด็นเรื่องการเมืองเป็นอย่างนี้ครับ ประเด็นก็คือว่าระบบการเมืองเรายัง ไม่สมบูรณ์แบบนี้ พอเป็น ส.ส. เข้าไปเรามักจะถูกตราหน้าว่าเรายึดอำนาจมาหมด อีกฝ่ายหนึ่งก็เลยอ้าง แล้วก็รวบเลยก็คือยึดอำนาจเลยที่เป็นมาตลอด ทีนี้ในทางการเมือง มันไม่ใช่เฉพาะในช่วงนั้นก็คือว่าการเปิดช่องให้เขา Exercise หมายถึงว่ากลุ่มอื่น ทีนี้รัฐธรรมนูญของเราเราไม่ใช่แบบอเมริกาที่เขียน Once and Forever อีก ๑๐ ปีเราค่อยแก้ ก็ได้แต่ในระหว่างนี้ ณ บริบทนี้ผมยังเห็นว่าเราจะไปคุยกับวุฒิสภาให้มาช่วยแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราต้องการจะแก้ไหม หรือเราจะศึกษาเพื่อเป็นวิชา ถ้าเราคิดจะแก้เราไปบอกว่า เราจะแก้รัฐธรรมนูญโดยการยกเลิกมีสภาเดี่ยว ท่านจะเดินทางนั้นก็ได้ แต่ผมอยากจะแก้ ถูกไหมครับ บทเฉพาะกาลที่ผมแยกไว้คือผมจะแก้ให้มีผลหลัง ๕ ปี จะได้เขามาช่วยเพราะมันผูกแบบนี้ เพราะฉะนั้นใน ๑๐ ปีข้างหน้าเราค่อยแก้กันอีกทีก็ยังทันแล้วค่อยปรับ แต่ถ้าตอนนี้ถ้าอยากจะแก้ก็มีสภาเดี่ยวก็เชิญเลย ผมจะช่วยให้ความเห็นในเชิงรัฐศาสตร์ไป แต่สรุปไปว่าเราไม่ต้องแก้กันหรอกรัฐธรรมนูญที่เราท้า บทสรุปของเราก็คือว่าเสนอไปแล้วก็ไม่มีใครมาร่วมแก้เพราะแก้อย่าว่าแต่เล่นงานเขาเลย ยกเลิกทั้งวุฒิสภาทั้งหมด แล้ววุฒิสภาที่ไหนจะมาแก้กับเราล่ะ นี่คือการเมืองแท้ ๆ เพราะฉะนั้นจะเอาไหมแบบนั้น ถ้าจะเอาก็ได้เพื่อเป็นว่าเราจะได้เป็นกรรมาธิการที่เป็นประชาธิปไตยเต็มรูป ดีไหมครับอย่างนั้น นี่ผมพูดไปตามเนื้อผ้า ว่าไปตามความเป็นจริง ชีวิตจริง ๆ เป็นแบบนี้ ผมเลือกเอาแบบนี้ เลือกเอาที่ว่าไม่ได้ดีทั้งหมด แต่ขอให้ค่อย ๆ ดีไป ดีไป ดีไปนะครับ ขอบคุณครับ”[๑๔๐]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการครับ กระผมก็เห็นด้วยกับท่านนิกรกับท่านอาจารย์วุฒิสารนะครับว่า วุฒิสมาชิกซึ่งมีทั้งในส่วนบทเฉพาะกาลกับบทที่เป็นหลักนี้ การพิจารณาอาจจะต้องแยกกันอย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการพิจารณาในส่วนของวุฒิสภานั้นก็ควรจะเริ่มจากเราจะมี วุฒิสภาไว้ทำไม เพราะว่ามันไม่จำเป็นหรอกที่ประเทศจะต้องมีสองสภา เราก็ไม่ใช่ เป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ

---

[๑๔๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

อย่างบางประเทศที่เขาต้องมีสองสภา อย่างสหรัฐอเมริกา มันต้องมีสองสภา เพราะว่าแต่ละมลรัฐที่มารวมกันนี้เขาถือว่าเขาเท่ากัน สภาผู้แทนราษฎรของเขารัฐใหญ่ก็มีสมาชิกเยอะ แต่วุฒิสภาแต่ละมลรัฐก็มีสมาชิก ๒ คนเท่ากัน ทีนี้อย่างประเทศไทยเราจะมีวุฒิสภาไว้ทำไม ตอนที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ตอนนั้น ก็ต้องให้วุฒิสภาเป็นเหมือนสภาตรวจสอบ ทีนี้ขณะนี้ถ้ายังมีวุฒิสภาต่อไปจะทำหน้าที่อะไรถามว่าวุฒิสภามากลั่นกรองกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ไปดูสิว่าที่ผ่านมาบทบาท กลั่นกรองเป็นอย่างไร ถ้าไม่มีบทบาทอะไรมากมายมันก็ไม่มีเหตุผลต้องไปอีกสภาหนึ่ง อำนาจหน้าที่สำคัญของวุฒิสภาในขณะนี้เท่าที่กระผมเห็นนะครับ ก็เป็นเรื่องให้ความเห็นชอบบุคลากรในองค์กรอิสระแล้วก็ในศาลใช่ไหมครับ ว่าใครจะไปเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ต้องผ่านวุฒิสภา และบทบัญญัติอำนาจเรื่องการถอดถอนไม่มีเสียแล้ว ซึ่งจริง ๆ ผมคิดว่า บทบัญญัติเรื่องอำนาจการถอดถอนบุคลากรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายองค์กรอิสระ เป็นเรื่องที่ควรจะมี แต่ในกรณีนั้นวุฒิสมาชิก วุฒิสภาทั้งหลายต้องมาจากประชาชนนะครับ เพราะถ้าไม่ได้มาจากประชาชนจะเอาอำนาจถอดถอนฟังดูมันไร้เหตุผล เพราะฉะนั้นตรงนี้กระผมคิดว่าจุดสำคัญก่อน ถ้าเกิดเราจะเริ่มหารือกันก่อนว่าวุฒิสภาถ้ามีควรจะมีอำนาจหน้าที่อะไร จากนั้นเราจะเห็นว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่เราเห็นใกล้เคียงกัน ที่มาเขาควรจะเป็นอย่างไรครับท่านประธาน”[๑๔๑]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“เรื่องที่ ๒ ที่ผมอยากกราบเรียนก็คือว่าในเรื่องของวิธีการได้มาของสมาชิก วุฒิสภา ผมคิดว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเขียนไว้สั้นครับ มีเพียงหลักการเท่านั้น แต่ว่า ในรายละเอียดที่ไปเขียนวิธีการนั้นได้ถูกเขียนอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบ ผมคิดว่าถ้าเรา ศึกษาในเชิงประจักษ์จริง ๆ ว่าในการทดลองสรรหา ส.ว. ๕๐ คน ผ่านระบบนี้นี่มีปัญหาอะไร แล้วเราลองเอาตรงนั้นมาดูว่าระบบควรจะเป็นอย่างนี้ต่อไปไหมในการจะได้ ส.ว. ชุดต่อไป หรือควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอะไร ผมคิดว่า ๒ ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ผมอยากอภิปราย เพื่อสนับสนุนว่าถ้าจะมีการปรับปรุงแก้ไขในเชิงสาระ ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นการวางกติกาที่จะเป็นกติกาที่ Fair สำหรับทุกพรรคการเมือง ในอนาคต ใครชนะใครแพ้ก็เล่นตามกติกาที่ชัดเจน แล้วที่สำคัญมากก็คือจะไม่มีข้อกังขาของ ประชาชน ผู้สนับสนุนทุกพรรคนะครับว่าตกลงจะเป็นอย่างไร หรือแม้กระทั่งบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เรื่องการออกกติกาที่ไม่ทำให้ พรรคการเมืองเติบโตอย่างอิสระ นี่ผมก็คิดว่าเป็นการควบคุมพรรคการเมืองที่มากเกินไปแล้วก็ไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองได้ หลายเรื่องมี ความขัดแย้งกันเอง ท่านกรรมาธิการหลายท่านได้อภิปรายแล้ว ผมจะไม่ขออภิปรายเพิ่มเติม เพราะฉะนั้นผมก็คิดว่า ๒-๓ เรื่องที่ผมนำกราบเรียนนี่เป็นเรื่องที่ซ้ำครับ แต่ผมอยากอภิปราย”[๑๔๒]

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ ผมขออนุญาตอภิปรายสนับสนุนท่านนิกรเล็กน้อยนะครับ ผมคิดว่าประเด็นเรื่องวุฒิสภา ถ้าเรามองเฉพาะในกรอบของปี ๒๕๖๐ เราไม่ได้มองเรื่อง ๒๕๐ นะครับ ผมคิดว่าข้อมูล เชิงประจักษ์ที่เราพบแล้วในการทดลองทำ ๕๐ คนนี้ ผมคิดว่าเราเห็นปัญหาอยู่พอสมควร โดยเฉพาะเลือกกลุ่ม แบ่งกลุ่ม ตั้งแต่อำเภอลงมานะครับ ผมคิดว่าข้อมูลชุดนี้ผมไม่แน่ใจว่าทาง กกต. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขาดำเนินการนี้จะมีดำเนินการชุดนี้ไหม แต่ว่าในส่วนของสถาบัน เรามีข้อมูลของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบวุฒิสภา ซึ่งถ้าท่านประธานจะอนุญาต คราวหน้าผมจะขออนุญาตนำมาแจกจ่ายให้กับกรรมาธิการเป็นงานวิจัยที่เราทำไว้ แล้วก็บทวิเคราะห์ที่อาจจะเกี่ยวข้องกับคราวนี้ด้วย แต่ผมเห็นด้วยครับว่าน่าจะต้องมี

---

[๑๔๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๔๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

การทบทวนเรื่องระบบ การได้มาเฉพาะในส่วนของที่เขียนในบทหลักในรัฐธรรมนูญเลยครับ และผมคิดว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ของ กกต. เองที่ได้ทำแล้วนี้ ผมคิดว่าจะมีประโยชน์มาก ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มอาชีพ การ Identify แล้วก็การกำหนดกันในอำเภอและมาเลือกจนถึงจังหวัดและมีการบล็อกข้ามจังหวัดกันได้นี้ ผมคิดว่าปัญหาพวกนี้เป็นข้อมูลที่ทุกคนรู้แต่ว่าอาจจะไม่ได้ถูกเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ผมคิดว่าด้วยข้อมูลแบบนี้ผมว่าเราพออนุมานได้ว่าระบบนี้เป็นระบบที่เหมาะสมที่ควรจะใช้ถาวรหรือไม่ครับท่านประธานก็ขออนุญาตอภิปรายสนับสนุนว่าเราควรมีการทบทวนเรื่องนี้ครับ”[๑๔๓]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ผมอยากอภิปรายสนับสนุนอาจารย์พงศ์เทพนะครับผมคิดว่าถ้าเราไปเริ่มในรายละเอียดก่อนในเชิงว่าที่มาควรจะมาจากการสรรหาทั้งหมดเลือกตั้งทั้งหมดหรือจะผสมผสานแบบนี้ มันจะค่อนข้างหลงทิศหลงทางนะครับ เพราะแม้แต่จะกลับไปที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หลายคนเห็นด้วยว่าอาจจะจำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือยึดโยงกับประชาชน แต่มันก็เกิดคำถามอยู่ดีว่าและถ้าเลือกเหมือนกันกับ ส.ส. จะมีประโยชน์อะไร ทำนองนี้นะครับ มันก็จะไปเถียงกันในรายละเอียดเยอะ ผมคิดว่าสุดท้ายมันถึงเวลาเหมือนกันที่จะต้องกลับไปตั้งแต่จุดรากเหง้าเลยว่าเราจะมี ส.ว. หากจะมีนะครับไว้ทำไม หรือจำเป็นต้องมีไหม เพราะว่าสำหรับระบบรัฐสภาไทยตอนเริ่มต้นเป็นระบบ สภาเดี่ยวถูกไหมครับ ไม่ได้มี ส.ว. เลย แม้แต่มีผู้แทน ๒ ประเภทก็ตามมันมาเริ่มมี ส.ว. ตอนที่สมัยปี ๒๔๘๙ ถูกไหมครับ ตอนนั้นหลังจากสงครามโลกแล้วอาจารย์ปรีดีก็เสนอเรื่องพวกนี้ขึ้นมา เป็นพฤฒสภา อย่างไรก็ตามก็ไม่ใช่ ส.ว. ในสิ่งที่เรารู้จักกัน ส.ว. ที่เรารู้จักกันจริง ๆ ต้องพูดว่าเป็นผลผลิตของการรัฐประหาร ปี ๒๔๙๐ นะครับ อันนี้คือ ส.ว. อย่างที่เราคุ้นเคยกันจริง ๆ แล้วก็มาเปลี่ยนอีกครั้งก็คือเป็นการเลือกตั้งตอนปี ๒๕๔๐ ถูกไหมครับ อันนี้ก็คุยกันไปคุยกันมาก็พัฒนาไปเรื่อยลงรายละเอียดไปเรื่อย แต่สุดท้าย ผมว่าต้องกลับมาคุยกันจริง ๆ ว่าเราจำเป็นต้องมีไหม เพื่อทำอะไร ทั้งในเชิงปรัชญา ในเชิงระบบการเมืองว่าอย่างไร แล้วก็อาจจะดูพัฒนาการของต่างประเทศควบคู่กันไปด้วยนะครับจริง ๆ ผมเคยเห็นงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าอยู่เหมือนกันที่ทำเรื่องนี้ ใช้ประโยชน์ได้ มีวิทยานิพนธ์ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บางเล่มมีประโยชน์มาก ค้นคว้าเรื่องนี้โดยละเอียด จริง ๆ ผมเข้าใจว่าแม้กระทั่งเราเองหลายท่านยังไม่เคยไปอ่านการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ตอนนั้นที่พูดถึงว่าทำไมต้องมีพฤฒสภา ทำไมถึงต้องมี ส.ว. ในสมัยแรก ๆ นะครับ พวกนี้เป็นข้อมูลที่เราน่าจะเปิดประเด็นสาธารณะเพื่อถกเถียงกันได้ มีประโยชน์กว่าก่อนที่จะไปลงรายละเอียด ผมสนับสนุนอาจารย์พงศ์เทพครับ”[๑๔๔]

มาตรา ๑๒๔

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธาน กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ กระผมเข้าใจว่ามาตรา ๑๔๔ ก็มีท่านกรรมาธิการอภิปรายไปเยอะแล้ว กระผมเองคงไม่เข้าไปแตะมาตรา ๑๔๔ อีก แต่กระผมเองอยากจะอภิปรายใน ๒ ประเด็น ประเด็นแรกอยู่ในมาตรา ๑๒๔ ก็เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา คือสภานั้นเป็นที่ที่เขาให้คนมาพูดคำแปลมาจากภาษาฝรั่งเศสมาจากคำกริยาแปลว่าพูด ทีนี้การที่จะให้สมาชิกรัฐสภาทั้งหลายได้สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ก็ต้องมีเอกสิทธิ์คุ้มครอง ของเราก็ให้เอกสิทธิ์เต็มที่ถ้าเป็นการอภิปราย

---

[๑๔๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๔๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

แสดงความคิดเห็นอะไรที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด แต่ขณะนี้การประชุมสภาปกติมีการถ่ายทอดทุกนัด ถ้ามีอะไรที่เข้าไปกระทบบุคคลภายนอกเขาก็สามารถที่จะฟ้องทั้งคดีอาญา คดีแพ่งแก่สมาชิกผู้อภิปรายได้ ซึ่งตรงนี้มันก็เป็นการปิดกั้นการที่สมาชิกจะแสดงความคิดเห็นอะไรมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโดนฟ้องคดีอาญาไม่มีใครอยากจะไปเสี่ยงโดยไม่จำเป็น และที่ประหลาดไปกว่านั้น สมาชิกรัฐสภาถ้าเขาวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐ วิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐว่าหน่วยงานนั้นทำอะไรไม่ถูกต้อง แล้วปรากฏว่าหน่วยงานนั้นฟ้องคดีอาญาสมาชิกรัฐสภา ยิ่งเป็นเรื่องตลกเลย ถามว่าถ้าเป็นอย่างนั้นแล้วสมาชิกรัฐสภาจะไปตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างไร ตัวอย่างมีแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญถูกสำนักงานเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญฟ้องคดีตลกร้ายเลย เพราะฉะนั้นตรงนี้เอกสิทธิ์ผมคิดว่าไม่ว่าจะมีการถ่ายทอดหรือไม่เราต้องกลับไปคิดต้องให้สมาชิกเขามีเอกสิทธิ์เต็มที่ในกรณีที่ไปกระทบบุคคลภายนอกในวรรคสามมันเปิดอยู่ว่าให้บุคคลภายนอกสามารถจะร้องขอให้มีการโฆษณาคำชี้แจงอะไรส่วนของเขาได้ แต่ไม่ให้ไปฟ้องคดีต่อศาล ถ้าไปฟ้องคดีต่อศาลสมาชิกรัฐสภาจะทำหน้าที่เต็มที่ผมคิดว่าเป็นอุปสรรคมาก แล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ต้องมาพูดเลย ท่านต้องถูกตรวจสอบอยู่แล้ว จะมาใช้สิทธิตรงนี้ไม่ได้”[๑๔๕]

มาตรา ๑๒๙

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมเห็นว่าเรื่องนี้เราน่าจะเคาะแล้วก็เอาตามความเห็นท่านประธาน ที่ท่านบอกว่ามันควรจะไปอยู่ในกฎหมายลูก คือเรากลับไปเป็นปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ก่อน คือเราเดินเลยไปมันก็คงไม่ยอม ชี้ให้ชัดว่ากลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ มันก็ป้องกันแล้ว และเสนอให้ส่วนนี้ไปอยู่ในกฎหมายลูกแล้วเราไปสู้กันต่อไปแต่ว่าให้มีเหมือนกับเจตนารมณ์อยู่บ้างว่าลักษณะตรงนี้การทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกระทบกระเทือน เพราะฉะนั้นเราทำอย่างไรก็ได้ไม่ให้สูญเสียการทำหน้าที่ในฐานะปากเสียงของประชาชน เพราะเป็นหน้าที่หนึ่งของ ส.ส.ประเทศนี้ ไม่ใช่ ส.ส. อังกฤษ เราสงวนตรงนี้ไว้แล้วค่อยไปสู้กันในกฎหมายลูก เพราะถ้าอยู่ในรัฐธรรมนูญนี่จบแล้ว คือถ้าเรายกทิ้งไปเลยเดี๋ยวเขาหาว่าอย่างนั้นอย่างนี้ เดินไปทีละก้าวคือเอาตามที่ท่านประธานพูดเมื่อกี้ว่าเป็นมติของกรรมการกลางไปอยู่ในกฎหมายลูกเขียนอย่างไรก็ได้ แล้วเราก็ไปสู้กันอีกทีตรงนั้น ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เพราะวุฒิก็อาจจะรับเรื่องร้องเรียนมาเหมือนกันก็ได้ในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เป็นปากเสียงของประชาชน คำนี้ใช้ได้อยู่คือ Remark เอาไว้และยกไปทั้งแผงให้เป็นข้อสรุปตรงนี้เดี๋ยวเราขอมติกันแบบนี้ทีนี้ผมขอพูดในฐานะเลขานุการนะครับ ที่จริงผมไม่ได้เข้าตอนนั้นผมไม่อยู่ผมไปสวีเดน สวีเดนไม่ใช่พื้นที่เสี่ยง ก็คือว่ามีอนุกรรมาธิการให้ความเห็นไว้ ซึ่งตรงนี้จะต้องเคาะประเด็นนี้ผมยกมาก็แล้วกัน ๑. ก็คือว่าในส่วนที่ ๔ อนุกรรมาธิการมีความเห็นว่ากลไกการถ่วงดุลของศาลและองค์กรอิสระ มีบันทึกว่าควรจะมีการบัญญัติไว้ในตรงนี้ว่าควรจะให้กรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารหรือของที่เรียกผู้พิพากษา ตุลาการ หรือดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระมาชี้แจงได้บ้างเขียนบันทึกไว้อย่างนี้ ซึ่งส่วนนี้ผมเห็นว่าในอนุเราจะไปพิจารณาที่เราพิจารณากรณีพิเศษอยู่แล้วที่ท่านประธานรับไปพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจความยุติธรรมตรงนี้ เราจะยกตรงนี้ไปดูในโน้นก็แล้วกัน ก็คือว่า

---

[๑๔๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ท่านอาจารย์เกษมอาจจะเสนอตรงนี้ขึ้นมา หรือเราไปดูกันตรงโน้นว่าอำนาจตรงนี้ควรจะให้กับทางสภา มีอำนาจบ้างของกรรมาธิการ ไม่ใช่ขาดไปเลยคุณเป็นรัฐอิสระเลยแบบที่ท่านหัวหน้าจุรินทร์พูดไม่ได้”[๑๔๖]

นายประยุทธ ศิริพานิชย์ กรรมาธิการ

“ท่านประธาน ในหมวดนี้ผมมีความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๙ กับมาตรา ๑๓๐ มาตรา ๑๒๙ ดูเหมือนจะเป็นการที่จะให้อำนาจสภามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุล เท่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญมีการแก้ไขฉบับปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๖๐ ก็จะมีเรื่องแปลก เพราะว่าในมาตรา ๑๒๙ สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญวิสามัญเพื่อศึกษาหรือกระทำการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายได้ แต่ในวรรคสี่ของมาตรา ๑๒๙ มีการยกเว้นเกี่ยวกับการที่จะเรียกบุคคลจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับศาลหรือคณะกรรมการขององค์กรอิสระมาให้ข้อเท็จจริงและให้ความเห็นในกิจการทำไม่ได้ผมกราบเรียนท่านประธานว่าใน ๓ อำนาจไม่ว่านิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการนั้น ถ้าสิ่งที่มันชอบที่สุดก็คือการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในการตรวจสอบถ่วงดุลมาตรา ๑๒๙ ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่สภาจะทำหน้าที่นั้น ผมจึงกราบเรียนท่านประธานว่าที่มันโผล่มาในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๖๐ นั้น มันน่าจะเกินเลยกับการทำ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ”[๑๔๗]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ขอบพระคุณครับท่านประธาน ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ เรื่องแรกผมอยากจะขออภิปรายในเรื่องที่ท่านวัฒนาได้เสนอไว้ก่อนนะครับ คือสิ่งที่ท่านวัฒนา ได้ยกขึ้นมา จริง ๆ มันเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และฝ่ายของเราเองก็มีอำนาจที่ ๔ ขึ้นมา ก็คือองค์กรอิสระ ซึ่งเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจแล้วจุดสำคัญที่สุด มันต้องมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน และมีการถ่วงดุลที่เหมาะสม ในขณะนี้ปฏิเสธไม่ได้ครับว่ากระบวนการในการตรวจสอบซึ่งกันและกัน และการถ่วงดุลที่เหมาะสมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันไม่มี เพราะว่าอำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่มีโอกาสไปตรวจสอบฝ่ายตุลาการ ตรวจสอบได้แต่ ฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระทั้งหลายตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารได้อย่างเข้มข้น กระบวนการตรงนี้อย่างที่ท่านวัฒนาเสนอมันก็จะก้าวหน้ามากเลย แต่จะคิดรูปแบบมาอย่างไรผมว่าเป็นเรื่องน่าสนใจ แต่ขณะเดียวกันยังไม่ต้องไปถึงจุดนั้น จุดที่เราแก้ได้ก่อนเลยครับก็คือมาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๒๙ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการเข้ามาตรวจสอบศึกษาเรื่องต่าง ๆ ถ้าท่านประธานดูใน มาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ จะเห็นได้ว่ากรรมาธิการซึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง แสดงความเห็นต่าง ๆ ถูกตัดครับ ไม่ให้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือแม้แต่การบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล แล้วก็ยังห้ามไปด้วยว่า ไม่ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง องค์กรอิสระต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรง ในแต่ละองค์กร อย่างที่ท่านวัฒนาถูกลงโทษละเมิดอำนาจศาล ถ้ากรรมาธิการของสภาเรียกผู้พิพากษาที่ลงโทษ ละเมิดพิพากษาท่านวัฒนามาได้ เหตุการณ์ตรงนี้ก็จะได้ทราบว่าทำไมท่านถึงลงโทษท่านวัฒนา ละเมิดอำนาจศาล และหลาย ๆ เรื่องครับท่านประธาน คดีประหารชีวิตท่านให้ประกัน คดีโทษดูแล้วจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี ผู้ต้องหา ขออภัยครับเป็นพระราชาคณะระดับสูงไม่เห็นจะหนีอะไรทำไมท่านไม่ให้ประกัน ถ้าเรียกมาถามท่านได้ปี๊ปผมเชื่อว่า การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการจะไม่เหมือนเดิม แล้วถ้าเกิดเราฟังแล้วว่าท่านใช้อำนาจของท่านถูกต้องแต่ว่าอย่างนี้ มันต้องถูกจำกัดอำนาจสภาเองก็มีอำนาจที่จะตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจตรง

---

[๑๔๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๔๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

นี้ ไ ด้
แต่ถ้าเราไม่ทราบเหตุผลตรง นี้สภาก็ไม่มีโอกาสที่จะไปปรับปรุงกฎหมายอะไรเพื่อจะควบคุมการใช้อำนาจตรงนี้ ท่านประธานครับ”[๑๔๘]

มาตรา ๑๓๐

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ข้อที่ ๙ คือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาต้องพิจารณาไปพร้อมกันหรือไม่ นั่นก็คือว่ามันอาจจะไม่จบแค่ รัฐธรรมนูญ แต่เป็นปัญหาของกฎหมายประกอบ ยกตัวอย่างเช่นการรับสมัคร ส.ส. ที่เบอร์ ต่างกันแต่ละเขต อันนี้อยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องของปัญหาพรรคการเมือง ต่าง ๆ ที่ต้องส่งหลักฐาน กู้ได้กู้ไม่ได้อันนั้นอยู่ในกฎหมายประกอบ เพราะฉะนั้น เรื่องของการทำหน้าที่ของ กกต. ก็ดีองค์กรอิสระต่าง ๆ ก็อาจจะต้องคิดควบคู่กันไป คือไปดูถึง กฎหมายประกอบทั้ง ๑๐ ฉบับ”[๑๔๙]

นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กรรมาธิการ

“ในส่วนที่ ๒ ในมาตรา ๑๓๐ ในเรื่องของกฎหมายลูก ผมกราบเรียนท่านประธานตามปกติถ้าแม่ตายลูกก็ต้องตายตามไปด้วย ไม่เหมือนกฎหมายทั่วไป แต่มันพิสดารที่เมืองไทยถ้าในกรณีที่มีการปฏิวัติรัฐประหารฉีกรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายลูกยังอยู่เป็นการชอบหรือไม่ที่เขียนแค่นี้ แต่ความหมายยังอยู่ ผมกราบเรียน ๒ ประเด็นครับท่านประธาน”[๑๕๐]

มาตรา ๑๓๑

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ทวี สอดส่อง ครับ คือในหมวดนี้มันยังไม่มีคนพูดถึงนะครับ ผมก็อยากจะให้มีการบันทึกไว้ สักหน่อยก็คือในส่วนที่ ๔ การเสนอกฎหมาย ซึ่งโดยปกติก็เสนอโดย ครม. เราก็รู้ว่า ครม. เชื่อมโยงกับประชาชนโดย ส.ส. และโดยประชาชน แต่ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาถึงปี ๒๕๖๐ นี่จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยเฉพาะในปี ๒๕๖๐ นี่มีถึง ๑๐ ฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี่ตอนหลังเราให้ศาล ศาลฎีกา องค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญนี่เสนอกฎหมายได้ ซึ่งในตัวผมเองถ้าในอำนาจอธิปไตย ผมคิดว่าอำนาจสูงสุด ต้องเป็นของสภาผู้แทนราษฎรที่กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี่ไปตัด สิทธิประชาชนด้วย ตรงนี้ผมค่อนข้างคิดว่าการเสนอกฎหมาย ไม่ว่ากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมายทั่วไปก็ดี น่าจะตามมาตรา ๑๓๑ ก็คือน่าจะมีได้แค่ ๓ ช่องทาง ก็คือ ครม. ส.ส. และประชาชน อันนี้ผมอยากให้บันทึกไว้น่าจะเป็นประเด็นในการไปรับฟัง ความเห็นด้วยครับ”[๑๕๑]

---

[๑๔๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๔๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๕๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๕๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

“กราบเรียนท่านประธาน ผม ทวี สอดส่องผมมีประเด็นอยากจะให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๑ ก็โดยคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลยุติธรรมและองค์กรอิสระ ข้อ ๒ คือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งการเปิดช่องให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีส่วนในการเสนอกฎหมาย ถ้าตรวจสอบย้อนไปก็เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๖๐ ผมเองผมยังคิดว่าในระบบรัฐสภาเราน่าจะมีการถ่วงดุล เราจะพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวนมาก โดยเฉพาะในกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ออกมา ๑๐ ฉบับแล้วเราต้องยอมรับว่าหลายฉบับอาจจะล้อจากตัวรัฐธรรมนูญ แต่จะมีถ้อยคำที่เติมโดยเฉพาะที่มีการพูดกันมากคือ เช่น พ.ร.บ. พรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการคิดคำนวณ ส.ส. ถ้าดูในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมันจะมีถ้อยคำที่เกินรัฐธรรมนูญ พอเกินไปนี่ก็มีคนพูดว่าคะแนนเสียง ๓๐,๐๐๐ ชนะ ๗๐,๐๐๐ ก็ยังมี นี่ผมพูดทางความเห็นนะครับ ดังนั้นผมคิดว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมันก็คือพระราชบัญญัติหนึ่ง จริงอยู่เราเชื่อว่าความหลากหลายหรือความเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรจะกรองกฎหมายจากศาลฎีกาก็ดีกรองกฎหมายจากองค์กรอิสระก็ดี แต่ผมยังอยากให้มีการเปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และความจริงถ้าย้อนไปปี ๒๕๔๐ จะดีกว่าซึ่งไม่ให้ตุลาการมาออกกฎหมาย เพราะตุลาการมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยกฎหมาย ขอแสดงความเห็นไว้ครับ”[๑๕๒]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“อีกประเด็นหนึ่งท่านประธาน จะอยู่ในมาตรา ๑๓๑ ก็เป็นเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ เขียนไว้ประหลาด เขียนไว้ใน (๑) ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะเสนอได้โดย ๑. คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไปเขียนไว้อย่างนี้เท่ากับอะไร เท่ากับว่าถ้าเกิดศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องไม่เสนอเข้ามา คณะรัฐมนตรีก็คงจะเสนอแก้ไข เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ใช่หรือไม่ ถามว่าการใช้กฎหมายคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เห็นการใช้กฎหมายบางอย่างมีปัญหา เช่น กฎหมาย ป.ป.ช. มีปัญหา แล้วต้องรอให้คณะกรรมการป.ป.ช. เสนอเรื่องแก้ เขาก็ไม่เสนอ เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่าถ้าจะเขียนว่าให้เขาเสนอเข้ามาได้ก็ไม่ว่ากัน แต่อย่างน้อยคณะรัฐมนตรีถึงแม้ว่าไม่มีข้อเสนอของทางศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรศาลที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือแก้ได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีปัญหาเขาเขียนว่าให้เปิดโอกาส แต่โดยปกติการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสเข้าไปเห็นปัญหาลึก ๆ แล้วเขียนกฎหมายขึ้นมาไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่ามาตรา ๑๓๑ ต้องเขียนให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีสามารถจะเสนอได้เองหรือโดยมีข้อเสนอของศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรศาลที่เกี่ยวข้องครับ”[๑๕๓]

---

[๑๕๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๕๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๑๓๓

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“อีกอันหนึ่งเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เดิมในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้หมวดสิทธิเสรีภาพกับ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เสนอเข้าชื่อได้เฉพาะหมวดสิทธิเสรีภาพ กับหมวดหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ผมก็จะขอเสนอให้แก้ รวมไปถึงหมวดแนวนโยบายของรัฐด้วย ในนั้นข้อสัญญาว่าไม่ได้ทำหรือกำหนดไว้ไม่ได้ทำประชาชนก็ไม่มีสิทธิที่จะเสนอได้”[๑๕๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“อย่างประชาชนเสนอร่างกฎหมายไม่เคยได้ผ่านการพิจารณาของสภาเลย เพราะมันไปบรรจุอยู่ไกลแล้วไม่มีใครเลื่อนมาให้ก็พอดียุบก่อน ยึดอำนาจก่อน ก็ตกไปตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้ผมว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่เราจะเสนอนี้ก็ไม่ทำให้อำนาจของประชาชนมันโดดเด่นขึ้นมา ว่าไม่ใช่เข้ามาแค่วันเลือกตั้ง แต่วันที่พวกเราไปใช้อำนาจทั้งหลายประชาชนเขาก้าวเข้ามาตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ” [๑๕๕]

มาตรา ๑๔๔

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ในมาตรา ๑๔๔ มีปัญหาเยอะมากที่เราเคยถกกันมาก่อนหน้านี้มีท่านอื่นอีกไหมครับ คือผมขออนุญาตนิดหนึ่งมาตรานี้จริง ๆ แล้วคล้าย ๆ ที่ท่านวรรณรัตน์ว่า ผมเข้าใจว่าผู้ร่างเขาคงตั้งใจจะไม่ให้มีการเข้าไปแทรกแซงใช้งบประมาณในทางไม่ถูกและมีส่วนได้เสียมีผลประโยชน์ แต่วิธีการเขียนมันทำให้ทำงานกันไม่ได้เลย แล้วก็ความผิดของเจ้าหน้าที่อะไรพวกนี้ความจริงก็เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย มันก็เป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอยู่แล้วแต่เอามาใส่ไว้ในนี้อีกก็ไม่ทราบเหตุผลอย่างไร อันนี้ผมคิดว่าเราเอาเป็นข้อเสนอได้ว่ามาตรานี้ต้องปรับปรุงแก้ไข อันนี้คงเห็นพ้องกันหมดนะครับ คือเขาเขียนจนทำอะไรกันไม่ได้เลย แล้วครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่สำนักงบประมาณก็ไม่ยอมเป็นเลขานุการด้วยทำให้เกิดความวุ่นวายในกรรมาธิการด้วย

ผมว่านอกจากอภิปรายในสภาแล้วแม้แต่นอกสภาที่จะต้องติดต่อประสานงานให้ประชาชนก็ไม่ได้อันตรายไปหมด มันก็ไม่ใช่ ส.ส. แล้วสิครับ ผมก็ยังงง ๆ อยู่เพราะเวลาเราทำหน้าที่กันไปเยี่ยมราษฎรเขาก็ต้องมีเรื่องร้องทุกข์ แต่ไม่ใช่ว่าเราจะไปแทรกแซงไปใช้จ่ายงบประมาณ เราก็ต้องมีหน้าที่เอาเรื่องเหล่านี้ทุกคนที่เป็น ส.ส. มาก็ทำแบบนี้ แต่มันเข้าเงื่อนไขไปหมดเลยก็เลยไม่รู้ให้ทำอะไร เราไปเยี่ยมแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ทุกคนก็กลัวกันหมด

ความเห็นของผมนะที่เขาเขียนมานี่โดยหลักการมันไม่ควรอยู่ในรัฐธรรมนูญ ควรจะอยู่ในกฎหมายลูกเรื่องอื่นไป เพราะตามหลักของรัฐธรรมนูญเขาจะไม่เขียนรายละเอียด เขาจะเขียนแต่หลักการให้ทำอะไรแบบไหน ส่วนวิธีการและขั้นตอนอยู่ในกฎหมายลูก อันนี้ผมพูดถึงตามหลักที่ผมเรียนรัฐธรรมนูญมาเป็นแบบนี้ ฉะนั้นถ้าถามผมการเขียนมาตรา ๑๔๔ แบบนี้ผิดหลักการเขียนรัฐธรรมนูญ ๒. นอกจากผิดหลักรัฐธรรมนูญแล้วถึงแม้ไปเขียนในกฎหมายลูกลักษณะอย่างนี้ก็ทำให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ไม่ได้เลย คือหลายคนก็จบ

---

[๑๕๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๕๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ต่างประเทศ เขาบอกว่า ส.ส. ส.ว. เกี่ยวอะไรมีหน้าที่ออกกฎหมาย แต่เมืองไทยไม่ใช่ต้องรู้จักว่าแต่ละประเทศแต่ละสภาพมันไม่เหมือนกัน เมืองไทยประชาชนเขายังต้องการการช่วยเหลือต้องการที่พึ่งเพราะเขาไม่สามารถเข้าถึงระบบราชการศูนย์อำนาจที่จะมาช่วยดูแลเขาได้ เขาก็ต้องหวังผู้แทนของเขาเป็นปากเสียงไปดูแลให้ เราจะไปเลียนแบบต่างประเทศ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ตามทฤษฎีมันไม่ได้หรอกครับในความเป็นจริงของประเทศไทย ทีนี้สมมุติว่าเราจะช่วยเหลือราษฎรเราให้เขามีความเป็นอยู่สภาพสังคมดีขึ้น สิ่งแวดล้อมดีขึ้น งบประมาณมาไม่ถึงเราจะเป็นปากเป็นเสียงว่าทำไมถนนในหมู่บ้านนี้ไม่มาทำสักที หลุมบ่อ ๕ ปี ๑๐ ปีก็ยังเป็นหลุมอยู่ ก็ผิดแล้ว แล้วจะทำหน้าที่ได้อย่างไร แม้ใส่ในกฎหมายลูกแบบนี้ผมก็ไม่เห็นด้วย หลักการเขียนมาตรา ๑๔๔ แบบนี้ผิดหลักการเขียนรัฐธรรมนูญ และถึงแม้จะใส่ในกฎหมายลูกก็ผิดหลักการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก หรือวุฒิสภา ผมคิดว่ามาตรานี้กลับไปใช้แบบเดิมก็หนักแล้วนะผมว่าก็อันตรายแบบเดิมก็ไม่ได้ถ้ามีหลักฐานก็ผิดอยู่แล้ว

มาตรา ๑๔๔ นี้เท่าที่ผมฟังแล้ว ท่านที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่า ส.ส. ส.ว. ก็เห็นปัญหาตรงกันทั้งหมด ทีนี้เพียงแค่การแก้ปัญหานั้นมันมีการแก้ ๒ ระดับ ระดับที่ ๑ ก็คือกลับไปใช้ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๔๐ ซึ่งก็ยังมีกลไกการตรวจสอบเรื่องการพิจารณานั้นจะอย่างโน้นอย่างนี้มีปัญหาแต่ถ้าไปสู่รัฐธรรมนูญที่ฉบับก่อนหน้านั้นก็คือฉบับ ๒๕๓๔ ก็เท่ากับว่ามาตรา ๑๔๔ เหลือวรรคแรกเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ซึ่งเรื่องที่เกิดว่าจะตรวจสอบอะไรต่าง ๆ กันนั้นมันก็เป็นเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งก็เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. อะไรต่าง ๆ ที่จะตรวจสอบก็ไปว่ากัน คือถ้าจะตัดถึงระดับนั้นมันก็จะจบปัญหาไป แต่ว่าถ้าจะตัดไปแค่ปี ๒๕๔๐ หรือปี ๒๕๕๐ ปัญหาก็ยังอยู่ ยังมีการตีความยุ่งยากกันพอสมควร ผมก็ฝากประเด็นให้ท่านไว้ว่าการเสนอปัญหาในประเด็นเรื่องงบประมาณน่าจะเสนอเต็มรูปแบบได้เพราะว่ามันเป็นประเด็นที่ทำให้มีอุปสรรคในการไปดูแลประชาชน ผมก็ฝากประเด็นไว้เท่านั้นเอง

ขอบพระคุณท่านอาจารย์บัญญัติท่านผู้อาวุโสที่ให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ก็คือในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ นั้นเขียนสอดรับกันแล้วก็ท่านอาจารย์บัญญัติได้กรุณาแนะนำว่าต้องเพิ่มเติมตรงท้ายในเรื่องคุ้มครองผู้สุจริตอะไรต่าง ๆ ก็เป็นประเด็นที่น่าจะตอบโจทย์ได้ครอบคลุม การที่จะถอยไปจนถึงปี ๒๕๓๔ นั้น ก็อย่างที่ท่านอาจารย์บัญญัติได้กล่าวไป ก็จะตอบคำถามหลายฝ่าย สังคมหลายฝ่ายไม่ได้ก็ขออนุญาตบันทึกไว้ตามที่ท่านอภิปราย”[๑๕๖]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ พอดีเมื่อกี้ผมจะออกความเห็นในเรื่องมาตรา ๑๔๔ ก็ขออนุญาตพูดประเด็นนิดเดียวครับ ที่มันเป็นปัญหาก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขาไม่ได้ดีไซน์มาให้ท่านนายกรัฐมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่แรก มันถูกดีไซน์มาเพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งคือมาทำให้การเมืองอ่อนแอ มีองค์กรหนึ่งจะมาควบคุมการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลทำงานไม่ได้นั่นแหละเป้าหมาย เขาถึงออกแบบมาแบบนี้ แต่พอนาทีสุดท้ายเกิดอยากจะเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นมาก็เลยไปแก้คำถามพ่วงแต่ไม่ได้มาแก้ไส้ในมันก็เลยเกิดปัญหาคาราคาซังแบบนี้ เพราะฉะนั้นทางออกทางเดียวคือต้องแก้รัฐธรรมนูญแต่ปัญหาคือจะแก้แบบไหน มันผูกยึดโยงไปหมดเพราะมันออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งถ้าอยากให้เป็นกติกากลางก็ต้องกลับมานับหนึ่งใหม่ เพราะถ้าเราแก้ไขตรงนั้นมันก็ไปโยงบตรงนี้ แก้ตรงนี้ก็ไปโยงตรงนั้นมันไม่จบไม่สิ้น ทางออกที่ดีที่สุดก็คือการเริ่มนับหนึ่งใหม่กับบทบัญญัติตั้งแต่แรกด้วยการมี ส.ส.ร. ซึ่งหมวด ๑

---

[๑๕๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

หมวด ๒ เราไม่ต้องไปแตะมัน มันSensitive ก็ตั้งแต่หมวด ๓ ก็ว่ากันไปตามที่หลาย ๆ ฝ่ายต้องการ ซึ่งผมเชื่อว่าวันนี้การเมืองมัน Escalate เลยไปตรงนี้แล้วถ้ามานั่งฝืนนั่งขวางอยู่สุดท้ายผมไม่รู้อะไรจะเกิดกับประเทศเหมือนกัน ขอบพระคุณครับ”[๑๕๗]

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ความจริงก็เตรียมประเด็นนี้ไว้แสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการ เพราะผมคิดว่าตั้งแต่เราคุยกันเบื้องต้นก็มีความเห็นว่าการพิจารณาของกรรมาธิการชุดนี้จะต้องเป็นทางออกหรือแนวทางที่ทำให้ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญได้เห็นว่าจะมีการแก้ไขประเด็นใดบ้างที่มีความสำคัญ ซึ่งได้พูดไปหลายประเด็นแล้ว ส่วนประเด็นมาตรา ๑๔๔ ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่เพื่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมาแล้ว ผมจึงอยากจะกราบเรียนว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เราจะต้องเสนอความเห็นไว้ในกรรมาธิการให้เห็นว่าเราจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพราะต้องการให้การเมืองในระบบรัฐสภาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยึดโยงต่อประชาชนอย่างแท้จริง การยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงการพิจารณางบประมาณก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด เพราะจะได้เอาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาพิจารณากันในชั้นการเสนอก็ดี แปรญัตติก็ดี แต่ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ กลับไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไปกระทำการใด ๆ ที่มีผลให้เกิดการได้เสียทางตรงและทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเขียนไว้กว้างแบบนี้ก็จะมีปัญหาต่อเนื่องตามที่ท่านประธานได้พูดถึงแล้ว เพียงแต่อยากจะชี้ประเด็นว่าในชั้นของคณะกรรมาธิการผมคิดว่าเราจะต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจนที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าไปเป็นคณะกรรมาธิการได้มีส่วนสำคัญในการเสนอการแปรญัตติ ที่ผ่านมาแม้แต่กรรมาธิการเองก็ไม่สามารถเสนอการแปรญัตติได้ และในครั้งนี้ก็ปรากฏชัดเจนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณไม่กล้าที่จะมาเป็นเลขานุการเพราะกลัวว่าเพื่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าไปเป็นกรรมาธิการจะกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ห่วงเป็นอย่างยิ่ง และแน่นอนประเด็นที่ตรงกับท่านพงศ์เทพอภิปรายไปแล้ว แต่ว่ากรณีที่มีบทบัญญัติที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อันนี้ต้องทำบันทึกโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบให้พ้นจากความรับผิดผมคิดว่าการเขียนไว้แบบนี้จะเป็นการทำให้แม้แต่เรื่องการร้องทุกข์ของประชาชนที่ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะยื่นไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ทำไม่ได้ด้วยไม่เพียงแต่อยู่ในชั้นของการพิจารณางบประมาณเท่านั้น ถ้าดูตามบทบัญญัตินี้แล้วเราจะเห็นได้ชัดเจนว่าแม้แต่เอาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนไปดำเนินการก็ไม่สามารถทำได้อันนี้อยากจะกราบเรียนท่านประธานเพื่อเห็นชอบตามข้อเสนอของเพื่อนกรรมาธิการหลายท่าน และได้บันทึกไว้ว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นข้อเสนอของผมที่เห็นด้วยในการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ถ้าหากว่าจะได้มีการพิจารณาในบางประเด็นขอบคุณครับ”[๑๕๘]

นายวิเชียร ชวลิต รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า

“ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานด้วยความเคารพจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านมาเป็นที่หวาดกลัวของกรรมาธิการทุกท่าน รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

---

[๑๕๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๕๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ก็เป็นห่วง เพราะว่าหลักการใน ๑๔๔ ที่กำหนดเอาไว้ซึ่งสืบเนื่องมาจากปี ๒๕๔๐ ไม่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเกี่ยวเนื่องหรือมีผลประโยชน์กับงบประมาณแผ่นดิน เดิมทีถ้าสังเกตใน ๑๔๔ ปี ๒๕๔๐ เขียนจำกัดเอาไว้แต่ว่ามีความชัดเจนในถ้อยคำ แต่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เขียนเอาไว้หลายวรรคแล้วก็ขยายความ แต่ก็ยังปนไว้ด้วยความคลุมเครือว่าความผิดมากน้อยขนาดไหนเกี่ยวโยงกันอย่างไร ถ้อยคำใน ๑๔๔ ปี ๒๕๖๐ ถูกโยงตั้งแต่วรรคที่หนึ่ง วรรคที่สอง วรรคที่สาม วรรคที่สี่ วรรคที่ห้า วรรคที่หก พันกันไปหมด ก็เลยทำให้มีข้อสังเกตว่าถ้ามีความชัดเจนภายใต้หลักการว่าไม่ให้ไปยุ่งเกี่ยวกับงบประมาณ ผมคิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกท่านรับได้ แต่พอไปเขียนในรายละเอียดที่อาจจะตีความได้ว่า ไปพูดก็ยังไม่ได้มันทำให้เป็นปัญหา เพราะฉะนั้นการแปรญัตติหรือเพียงแต่จะให้ความเห็นที่เกี่ยวกับการแปรญัตติถึงขนาดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะอภิปราย เพียงพูดว่าอยากจะให้หน่วยไหนได้รับงบประมาณเพิ่มก็ยังต้องบอกขอถอน ก็ขออนุญาตเรียนว่าถ้าจะบันทึกความเห็นไว้ว่าควรจะปรับแก้ให้มีความชัดเจนจำกัดขอบเขตไว้ว่าไม่ให้ไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ก็น่าจะเพียงพอ แต่การอภิปรายโดยอิสระที่จะให้ความเห็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการพิจารณางบประมาณน่าจะเปิดโอกาสให้สมาชิกให้ความเห็นครับ”[๑๕๙]

นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“มาตรา ๑๔๔ ที่ท่านนิกรได้พูด ซึ่งผมก็เห็นด้วย เพราะว่าตอนแรกพรรคพวกชวนไปเป็นกรรมาธิการงบประมาณผมก็ไม่เป็นเพราะว่าเป็นไปก็ ๓ เดือนไม่ได้นอนเลยนะครับ แล้วก็ทำอะไรไม่ค่อยได้ มาตรา ๑๔๔”[๑๖๐]

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“เหมือนกับในเรื่องของ งบประมาณ มาตรา ๑๔๔ นั่นเอง อีกสิ่งหนึ่งก็คือในเรื่องของปัญหาที่เราได้เจอแล้วก็มีปัญหา อยู่ในสภาของเรา”[๑๖๑]

นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ โฆษกคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม นิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ เรากำลังพูดถึงเรื่องการถ่วงดุลในองค์กรอิสระหรือในระบบศาลก็แล้วแต่ เมื่อสักครู่หลายท่านได้พูดขึ้นมา ท่านอาจารย์โภคินได้พูด ผมขออนุญาตแสดงความเห็นต่อแล้วกันนะครับ หลายท่านก็พูดเรื่องนี้อยู่ คือผมคิดว่านอกจากเราจะดูเฉพาะการตรวจสอบถ่วงดุล การใช้ดุลยพินิจขององค์กรอิสระหรือศาล หรืออะไรก็แล้วแต่ มีหลายท่านพูดขึ้นมาเรื่องระบบราชการก่อนที่ผมจะเข้าประชุมเมื่อสักครู่ผมมาสายนิดหนึ่ง ผมเล่าให้ท่านประธานฟัง ผมเป็นรองประธานอนุกรรมการพิจารณางบบูรณาการ หรืองบยุทธศาสตร์ภาคใต้ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อสักครู่ ผมสนับสนุนหลายท่านที่แสดง ความเห็นว่า ระบบราชการเราแข็งเกินไป วันนี้ผมไม่เป็นนักการเมืองผมพูดได้ วันที่ผมเป็นนักการเมืองผมพูดคนก็จะบอกว่าเราพูดเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองหรือผู้แทนราษฎร ที่ผมกำลังจะเปรียบเทียบให้ท่านประธานฟังก็คือ ท่านที่นั่งอยู่ตรงนี้ท่านที่เป็นผู้แทนราษฎร ในพื้นที่ หรือระบบบัญชีรายชื่อก็แล้วแต่ ท่านมีโอกาสที่จะเสนอแนะการพัฒนาจังหวัด หรือพื้นที่ของท่านบ้างหรือเปล่า ผมว่าไม่มี

---

[๑๕๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๖๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๖๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

วันนี้เฉพาะภาคใต้ผมพิจารณางบเกือบ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท แล้วงบ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาทที่ทำขึ้นมาเป็นกระบวนการเขาทำจากจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั่งเป็นประธาน นักการเมืองไม่มีโอกาสเข้าไปดูแล เข้าไปเสนอแนะ การพัฒนาจังหวัดของเขาเลย แล้วเวลาส่งขึ้นมาซึ่งชุดผมอยู่เราก็ทำอะไรไม่ได้หรอกครับ ทุกอย่างส่งมาแล้วแก้ก็ไม่ได้ ทำอะไรก็ไม่ได้ ถ้าเราจะเข้าไปแทรกแซงเราต้องเข้าไปแทรกแซงตั้งแต่ตอนต้น หลังจากนี้เขาเข้าไปสู่การพิจารณาของคณะที่มีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นประธานก็กำลังสรุปว่านอกจากเราจะดูการตรวจสอบถ่วงดุลกับองค์กรอิสระแล้ว เราต้องถ่วงดุลระบบราชการด้วย เพราะระบบราชการแข็งเกินไป เวลาผู้แทนราษฎรหรือนักการเมืองจะไปพัฒนาจังหวัดเอางบ ๒-๓ ล้านบาทไปทำตรงนั้นตรงนี้ ท่านไปแทรกแซงเขาท่านถูกถอดถอนได้ เราเลยต้องทำแบบลับ ๆ ล่อ ๆ กัน อาจจะมีงบแปรญัตติบ้าง นู่น นี่ นั่น ในทางปฏิบัติใต้ดินมันก็ยังมีอยู่แต่ทำไมเราไม่ทำสิ่งเหล่านี้ ให้มันโปร่งใส ให้นักการเมืองเข้าไปดูได้บ้างว่าพื้นที่เขามันควรจะมีการแก้ไขตรงไหนอย่างไร เราไปถ่วงดุลระบบราชการได้ไหม ในระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันเราถ่วงดุลไม่ได้เลย พอเราถ่วงดุลไม่ได้ เราทำอะไรไม่ได้เวลาเขาเลือกมาแล้ว ชาวบ้านเลือกมาแล้ว ชาวบ้านก็ต่อว่านักการเมืองนี่แหละว่าเลือกไปแล้วก็ทำอะไรไม่ได้ อาจจะแก้ปัญหาเรื่องน้ำ เรื่องถนน สัก ๒-๓ ล้านบาทยังทำไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นเลือกตั้งเสร็จแล้วก็ใช้เงินดีกว่า เอาเงินดีกว่า จากนักการเมือง ผมก็เลยสนับสนุนว่านอกจากเราจะดูระบบการถ่วงดุลกับองค์กรอิสระแล้ว มันต้องทำให้ระบบราชการอ่อนตัวขึ้นแล้วการเมืองเข้าไปมีส่วนในการดูแลพื้นที่ โดยการดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้มากกว่าในปัจจุบันด้วย หลายท่านบอกว่ามันต้องทำให้ระบบรัฐสภาหรือการเมืองเข้มแข็งก็ถูกต้อง เราก็ต้องทำให้สิ่งเหล่านี้เข้มแข็งขึ้นเพื่อบ้านเมืองจะเดินไปได้ครับ”[๑๖๒]

“ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานครับความจริงเรื่องนี้ผมยกขึ้นมาบ้างแล้วเมื่อวานโดยผมยกตัวอย่างว่าเมื่อวานผมไปประชุมอนุกรรมการบูรณาการแผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งผมเป็นรองประธานอยู่ เมื่อวานมีการอนุมัติงบประมาณบูรณการภาคใต้ไปประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท งบเหล่านี้ผมอยากกราบเรียนท่านประธานว่ามันมีการเริ่มต้นมาจากจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดก็เสนอมาเป็นงบยุทธศาสตร์ของจังหวัด กระบวนการเหล่านี้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้เลยเป็นเรื่องของข้าราชการประจำซึ่งเขาเสนอมาตามลำดับชั้น ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายการเมืองถ้าเรายอมรับความจริงว่าเรารู้ปัญหาของประชาชน แต่เราไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในงบประมาณเหล่านี้เลย สิ่งเหล่านี้ควรจะอยู่ในระบบประชาธิปไตยหรือเปล่า ผมคิดว่าเราก็ต้องทบทวน แล้วก็ในความเป็นจริงผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดก็มีงบในการบริหารงานงบยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีก อย่างน้อยก็ ๙-๑๕ ล้านบาท ข้าราชการทำได้หมด แต่ฝ่ายการเมืองทำอะไรไม่ได้เลย ผมยกตัวอย่างอย่างนี้ว่าตอนที่ผมเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ อันนี้เรื่องจริงเลย มีสะพานอยู่อันหนึ่งในเขตพื้นที่ผม หัวสะพานมันชำรุด คนก็ขับมอเตอร์ไซค์ไปตกลงตรงนี้ก็เสียชีวิต ผมก็ทำหนังสือถึงทางหลวงชนบทว่าหัวสะพานชำรุดคนเสียชีวิตแล้วขับรถมอเตอร์ไซค์ไปขอให้รีบไปซ่อมด่วน หนังสือที่ผมทำไปถึงทางหลวงชนบท ผมต้องขออภัยที่เอ่ยนามความจริงเรื่องนี้มีการอภิปรายกันในสภาสมัยนั้นก่อนยึดอำนาจ สำเนาหนังสือที่ทำไปขอให้ซ่อมหัวสะพานตรงนี้ สำเนาหนังสือตกไปอยู่ในมือของท่านสุนัย จุลพงศธร ขออภัยที่เอ่ยนาม ท่านก็ไปร้องผมที่ ป.ป.ช. ว่าผมไปแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำข้าราชการเขารู้ว่าควรจะซ่อมถนนตรงไหน สะพานตรงไหน ผมไปทำและหลังจากผมมีหนังสือไปถึงทางหลวงชนบท ภายใน ๓ วัน ทางหลวงชนบทเขาไปซ่อมเรียบร้อย ผมก็มีเรื่องคาอยู่ที่ ป.ป.ช. แต่ว่าบังเอิญมีการยึดอำนาจเสียก่อนเรื่องเลยตกไป ผมคิดว่าเรายอมรับความจริงถ้าเราไม่ยอมรับความจริงมันก็อึมครึมกันอย่างนี้ แล้วเราก็พยายามใช้งบประมาณที่มันปกปิดกันอยู่ แปรญัตติมีหรือเปล่าผมไม่รู้ ซุกซ่อนงบแปรญัตติหรือเปล่าไม่รู้ สิ่งเหล่านี้จะอยู่

---

[๑๖๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

ต่อไปอย่างไรเอาไว้บนดินเถอะครับ ทำให้มันถูกต้องแล้วก็กำหนดว่า ส.ส. ทำอะไรได้บ้างไม่ได้บ้าง ถ้าทำได้นี่ทำในโครงการอะไรบ้าง ผมว่าวันนี้ต้องยอมรับความจริง ผมเห็นด้วยว่าต้องทบทวนในส่วนนี้ด้วย ขอบพระคุณครับ”[๑๖๓]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผมก็คิดว่า ทุกคนได้ตีโจทย์แต่ละปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ที่สุด ถามว่าประเทศไทยระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ใช้กันมานานมันถูกต้องไหมเวลาไปกล่าวหา แล้วประชาชนที่เขาไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมันก็มีปัญหามาตลอด แล้วกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่เราต้องควรระมัดระวังคือเป็นเรื่องละเอียดอ่อน แต่ทำอย่างไรให้มันดีขึ้น ปรับปรุง ป้องกันอย่างไรให้มันเกิดความยุติธรรมอย่างท่านประธานพูด แล้วท่านบัญญัติพูด วันนี้บ้านเมืองต้องไปสู่ระบบสภา ถ้าระบบสภายังไม่แข็งแรงพอที่จะสามารถทำกลไก ให้ระบบของบ้านเมืองดีขึ้น เราต้องหัดโทษตัวเราเองที่เป็นนักการเมืองบ้างว่าเราจะทำอย่างไรให้บ้านเมืองมีแผนป้องกันที่ดีที่สุดของประชาชนของเรา และประเทศของเรา ไม่อย่างนั้นก็วนอยู่ตรงที่กับดักต่าง ๆ ที่ว่าทางการเมืองใช้อำนาจ ถูกต้องไหมกับข้าราชการหรือประชาชนทั้งหมดต้องมามองตัวเราเองเหมือนกัน ตลอดระยะเวลาที่เราเป็นนักการเมืองมาตลอดคือปัญหาอุปสรรคก็คือประชาชนเวลาเลือกตั้งทีหนึ่งก็มีปัญหามาตลอด แล้วพรรคการเมืองเริ่มอ่อนแอลง ตัวบุคคลสำคัญกว่า เอาตัวบุคคลตั้งขึ้นหมด ประชาชนที่เขาเดือดร้อนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติหรืออะไรต่าง ๆ จะทำอย่างไรให้มันคู่กันไปได้ วันนี้คือปัญหาของเราคือเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องปัญหา โรคระบาดอะไรมันก็ตามกันมาหมดแล้ว ผมคิดว่าตรงนี้เพื่อให้ระบบรัฐสภากลับไปหาระบบรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งขึ้น ให้มีความเชื่อถือด้วย ถ้าระบบศาลอย่างเดียวผมคิดว่า เราก็คือสร้างปัญหาทั้งหมดคือไปกดดันที่ว่าทุกคดีทั้งหมดวันนี้คดีล้นหมดแล้ว นักโทษ เป็นจำนวนเท่าไรที่ติดคุก มันมีความเข้มแข็งกับประชาชนไหมว่า องค์กรที่จะช่วยเหลือให้ประชาชนมีความสุขได้อย่างไร การกระจายอำนาจที่แท้จริงคืออะไร ผมก็เป็นห่วงเรื่องนี้ว่า ทำอย่างไรให้ระบบรัฐสภาเข้มแข็งขึ้น นั่นก็คือวาระของมีสภาแล้วทำไมไม่ใช้สภา ให้พรรคการเมืองไปรวมกันที่สภาว่า ใครพูดดี ใครทำดีให้ประชาชน เขาเลือกขึ้นมา แล้วคนดีจะอยู่ไม่ได้เพราะอะไร ถ้าคนดีอยู่ไม่ได้ก็คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ประสบความสำเร็จอยู่นั่น มันก็วนอยู่ตรงนี้ว่า ข้าราชการบ้าง นักการเมืองบ้าง ศาลบ้าง ก็วนอยู่ตรงนี้ไม่ได้ครับ มันต้องให้ประชาชนมีความสุขบ้างครับ ผมฝากไว้แค่นี้ครับ”[๑๖๔]

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“ท่านประธานที่เคารพครับ ผม ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการนะครับ ผมขออนุญาตเพิ่มเติมเล็กน้อยนะครับ ในประเด็นหน้า ๒ (๖) เมื่อสักครู่ท่านพงศ์เทพได้กรุณาพูดไปแล้ว เท่าที่เขียนมานี่อ่านแล้วแปลว่ามันเกี่ยวข้อง กับมาตรา ๑๔๔ ทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ แล้วก็มาตั้งปลัดกระทรวงอะไรทั้งหลายทั้งปวง จริง ๆ แล้วเท่าที่อภิปรายกันเมื่อวานนี้ ผมคิดว่ามันแยกเป็น ๒ เรื่อง เรื่องที่ ๑ ก็คือว่ากรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๔๔ คณะรัฐมนตรีอาจจะพ้นจากตำแหน่งถ้ามีการไปเข้าชื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แล้วท้ายสุดเราก็วิเคราะห์กันว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๔๔ ผมก็ทราบมาว่าในคราวที่แล้วกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๓ มันก็เหมือนว่าทุกคนก็ไม่กล้าทำอะไรกันหมด

---

[๑๖๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๖๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

ปรับลดงบประมาณลงมา ท้ายสุดไม่รู้ว่าจะไปไว้ที่ไหน ทราบมาว่าก็ไปฝากไว้ที่กระทรวงแรงงานทั้งก้อนอย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นกราบเรียนว่าน่าจะขยายความให้มันชัดเจนว่า เรื่องของ ๑๔๔ ที่เป็นเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส. ส.ว. รวมทั้งคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น คณะอนุกรรมาธิการมีความเห็นว่าบทบัญญัตินี้น่าจะต้องเข้าไปทบทวนดูว่าการเขียนลักษณะเช่นนี้ การใช้ถ้อยคำเช่นนี้ มันเหมาะสมมากน้อยเพียงไรหรือไม่ ยกตัวอย่างไปถึงขั้นว่า ในการพิจารณางบประมาณคราวที่แล้วนี่สำนักงบประมาณไม่กล้าแม้กระทั่งคนอื่นจะมาเป็นเลขานุการของกรรมาธิการงบประมาณ มัน Panic กันไปหมด เพราะฉะนั้นก็เห็นว่าน่าจะแยกว่าเรื่องของ ๑๔๔ จริง ๆ เป็นเรื่องหนึ่งที่ทำให้ความสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี แต่ว่าประเด็นซ้อนก็คือว่าเราเห็นว่าบทบัญญัติมันค่อนข้างเป็นปัญหาสำหรับทางปฏิบัติครับ”[๑๖๕]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“อีกประเด็นหนึ่งก็คือที่อภิปรายและผมไม่มีโอกาสได้อภิปราย เรื่องงบประมาณมาตรา ๑๔๔ มันเป็นการมีปัญหากับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรุนแรงมากผมตั้งใจจะอภิปราย แต่ว่ารัฐบาลก็ไม่ให้อภิปราย คราวที่แล้วก็ไม่เป็นไร ประเด็นก็คือว่า ที่ไปเขียนเพิ่มเอาไว้ในกรณีที่ ส.ส. หรือสมาชิกสภาไปกระทำการโดยตรง หรือโดยอ้อม คำว่าโดยอ้อมไม่พูดให้ชัด มันเป็นอะไรก็ได้ คุณจะต้องขาดจากเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปเลยแล้วก็ ครม. ถ้าไปเห็นด้วยตามนี้ ครม. หลุดทั้งคณะ และแถมลามต่อไปอีกว่าข้าราชการเองถ้าใครมีส่วนเรื่องพวกนี้ คุณจะต้องจ่ายเงินคืน คุณจะต้องมีความผิด อายุความ ๒๐ ปี และในนั้นเขียนว่าจัดสรร จัดสรรก็คือสำนักงบใช่ไหมครับ สำนักงบประมาณมีหน้าที่ต้องจัดสรร แสดงว่ามาตรา ๑๔๔ ที่ออกมาทำให้ระบบงบประมาณล้มเหลวทั้งระบบ นี่เป็นการป้องกัน เขากันพวกสมาชิกสภาเอาไว้ไม่ให้เข้าไปยุ่ง แต่มันกันกลายเป็นว่าเงินไม่ถึง ตัวที่ Proof ชัดท่านประธาน การแปรญัตติการจัดทำงบประมาณปีนี้ ท่านดูสิล้มเหลวทั้งระบบเงินได้มา ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท เอาไปยังประชาชนไม่ได้สักบาท เอาไปให้ใคร เอาไปให้กับกองทุนสวัสดิการ เพราะกองทุนสวัสดิการให้ได้โดยอำนาจตามกฎหมายใน (๓) ตามรัฐธรรมนูญ ทีนี้ในส่วนอื่นก็เอาไปให้ศาล เอาไปให้สภาของเราเอง คือเงินบาทเดียวส่งไปยัง ประชาชนทำไม่ได้ กรรมาธิการก็ไม่กล้าทำ เพราะทำแล้วกลัวจะถูกเสียบนะครับ แล้วก็ทาง สำนักงบประมาณไม่เป็นเลขาเห็นไหมครับ เราเป็นเลขากันเองหมดเลย เขาไม่อยากมายุ่ง เพราะมันพันไปถึงเขา ๒๐ ปี และต้องจ่ายเงินต้องคืน สมมุติอนุมัติเขาไปพันล้านบาท ทางสำนักงบประมาณเขาจะเอาสตางค์ที่ไหนมาจ่าย เขาเป็นข้าราชการ ผมเลยเห็นว่า เรื่องนี้ล้มเหลวทั้งระบบในข้อนี้จะต้องแก้ เพราะว่าถ้าไม่แก้ มันกลายเป็นระบบงบประมาณจะใช้ไม่ได้หมดเลย และมันจะกระทบกับประชาชนโดยตรง คล้าย ๆ แบบนี้นะครับ ประเด็นหลักผมขอเสนอแค่ ๒ ประเด็น คือการกระจายอำนาจซึ่งไม่มีเลย เป็นไปได้อย่างไร อันที่ ๒ ก็คือระบบงบประมาณ ซึ่งเขียนมามาตราเดียวล้มทั้งระบบงบประมาณเลย มีปัญหาแน่นะครับ เราเห็นชัดอยู่แล้วที่ทำไป ได้ไปที่ไหนบ้าง รัฐบาลก็ไม่กล้าอนุมัติ ครม. ตกลงเอาเงินไปวางไว้ที่ไหนสักแห่งหนึ่ง ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท แค่เอาไปวางไว้ และสถานการณ์ เศรษฐกิจประเทศเป็นแบบนี้ เงิน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าเอาไปช่วยในภาคของประชาชน มันจะหมุนกลับมาได้ ตกลงไม่ได้ใช้อะไรสักอย่างเดียว ล้มเหลวมาก ฝากความเห็นไว้ ๒ ๓ ประเด็นว่า ๑. ก็คืออย่างไรก็แล้วแต่ให้เป็นของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วม เขาจะได้มีความรู้สึกรักรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันที่ ๒ ก็คือว่าแก้ให้แก้ได้ ในอนาคตมันยังมีเรื่องราว ต้องเปลี่ยนแปลงอีกเยอะ ก็คือว่าเอาอำนาจ เอาสิทธิของประชาชนในเรื่องการ

[๑๖๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๓

กระจาย อำนาจ เอาอำนาจเขาคืนมาแล้วก็ ๓. ระบบงบประมาณแก้เสีย และสภาเราก็ทำอะไรไม่ได้ มันมีปัญหามากครับ ก็นำเรียนประเด็นที่ทั้งหลักการแล้วเนื้อหาครับ ขอบคุณครับ”[๑๖๖]

“ท่านประธานครับ ๑๔๔ ผมมองว่าเป็นเหมือนความกังวลและสร้างปัญหาใหญ่มาก ชัด ๆ คือในการพิจารณางบประมาณปีนี้มีแปลก ๆ อยู่หลายอย่างผมดูว่าเป็นความผิดพลาดอย่างรุนแรงก็คือว่างบที่เราตัดมาได้ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาทท่านสังเกตดูเราไปอนุมัติส่งไปยังหน่วยที่ไม่ต้องการเงินนั้นเลย ในส่วนเงินสวัสดิการที่เราให้ไป คือให้ใครก็ได้ที่ไม่มีประชาชนอยู่หลักการ คือให้รัฐสภา ให้ ป.ป.ช. ให้นู้นนี่ หมายถึงเงินที่เราตัดมาได้ เดิมเราส่งกลับให้รัฐบาล ก็กลัวอีกรัฐบาลไปแล้วเจอประชาชนสมมุติอนุมัติไปจังหวัดก็มีประชาชนอยู่จังหวัดอื่นไม่ได้จะมีปัญหาอีก ก็เลยกลายเป็นว่าถ้าอย่างนั้นอย่าเอาทั้งหมดเลย เอามาก็มาวางให้กับกองทุนที่ว่า ๑๒,๐๐๐ ล้านบาทเอาไป กองทุนนี้รู้ว่าเป็นหนี้มันอนุมัติได้ แต่มันไม่ได้จำเป็นต้องใช้ตอนนี้ เพราะถ้ามันจำเป็นอย่างยิ่งยวดเขาเสนอขอมาแล้ว เราผลักไปที่ไม่มีประชาชนเป็นความผิดพลาดอย่างรุนแรงของระบบงบประมาณเกิดจาก ๑๔๔ แล้วมันจะเป็นอย่างนี้ต่อไปอีก ปัญหาต่อมาคือ ส.ส. ไม่กล้าพูดนั่นเรื่องหนึ่ง ทีนี้ประเด็นอยู่ตรงที่ว่า เขาเขียนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาการแปรญัตติสมาชิกมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม คำว่า ทางอ้อม มีปัญหา ถ้าหากว่าอย่างชัดเจนคล้าย ๆ ว่ามีส่วนได้ส่วนเสียแม้แต่หาเสียงเราก็เขียนได้ แต่พอเขียนว่าทางอ้อมปั๊บเป็นปัญหาเลย เหมือนเขียนเช็คเปล่าไว้สำหรับการระบุความผิด ตรงนี้มันต้องแก้คำว่าทางอ้อมเพราะทางอ้อมมันไม่มีนัยว่าคืออะไรอันตรายมาก อีกอันหนึ่งผมเรียนตรง ๆ เลยข้าราชการระดับสูงของสำนักงบประมาณมาคุยกับผม ผมถามว่าทำไมครั้งนี้เลขานุการถึงไม่เป็นสำนักงบประมาณเพราะเดิมเราทำกันแบบนี้เพราะเขามีความรู้มาก แล้วเขาสามารถจัดการงบประมาณได้เพราะเป็นงานในหน้าที่เขา แต่ไม่มีใครกล้ามาเป็นสักคน มันมีในหมวดนี้ คือพวกนักการเมืองทั้งวุฒิสภาและ ส.ส. ไม่ให้ไปยุ่งแล้ว ก็มาดูว่ามีใครที่เกี่ยวข้อง คือเริ่มหาแล้ว คนที่เกี่ยวข้องคือข้าราชการ ถ้าอย่างนั้นเอาข้าราชการด้วยก็แล้วกันเราก็เลยระบุว่าถ้าข้าราชการมีส่วนเกี่ยวข้องโดยรู้เห็นให้มีความผิดด้วยและให้จ่ายเงินนั้นคืนมีอายุความ ๒๐ ปี ท่านไปดูสิครับ เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดจัดทำโครงการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการ การรู้ว่านี่ มันเลื่อยขาเก้าอี้กันเองในระบบก็ทำกันได้มันสร้างปัญหามากแล้วจะต้องบันทึกโต้แย้งไว้ไม่อย่างนั้นไม่พ้นผิด แล้วก็มีการเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ๒๐ ปี สมมุติว่างบประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท คุณจะเอาเงินที่ไหนมาจ่ายอายุความ ๒๐ ปี คำถามก็คือว่าแล้วเราจะแกว่งเท้าไปหาเสี้ยนทำไม เราจะเอามือไปซุกหีบทำไม ดังนั้นข้าราชการจะไม่ให้ความร่วมมือกับการจัดการงบประมาณอย่างสิ้นเชิงเพราะเขากลัวเพราะฉะนั้นทั้ง ๒ ส่วนนี้ที่เขียนไว้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบงบประมาณ คือไม่ให้มีส่วนไปเกี่ยวข้องผมเห็นว่าเจตนารมณ์เดิมคือไม่ให้สมาชิกรัฐสภาไปยุ่งกับเรื่องนี้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ อันนั้นถูกต้องเขากันไว้ แต่เขียนไว้โดยอ้อมมันกว้างอันตรายคล้าย ๆ เกิดผล Impact อย่างรุนแรงแล้วก็เขียนต่อไปยังระบบราชการด้วย ต่อจากนี้ระบบงบประมาณจะลมเหลวทั้งหมดเพราะมาตรา ๑๔๔ ผมเห็นว่าเรื่องนี้จำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ ไม่ใช่แก้ว่าให้เรามีส่วนสามารถทำได้ก็เขียนให้ชัดสิว่าจะทำอย่างไร อย่าเขียนลอย ๆ แบบนี้มันสร้างปัญหามากมาย ปีนี้ก็ชัดเจนแล้วว่าระบบงบประมาณเราล้มเหลวทั้งหมดในกรรมาธิการก็นำเรียนท่านประธานด้วยความเคารพ

นิดเดียวครับ คือจากการที่ดูเปรียบเทียบปี ๒๕๔๐ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๔๐ ก็มีโดยอ้อมที่ผมให้ความเห็นเมื่อกี้ แต่ท่อนหลังที่ท่านพงศ์เทพพูดเมื่อกี้แล้วก็เรื่องคณะรัฐมนตรีก็โดนรวบด้วยตามที่ท่านพงศ์เทพว่า แล้วก็ไปพันเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมเข้ามาอีก คือเขียนในเชิงอาวุธมีกี่เล่มก็ใส่เข้ามาเลยบนหลังช้างมีง้าว มีหอกก็มีแล้วแต่จะใช้อะไรได้หมดมันน่ากลัวเกินไป ถ้าเป็นแบบนี้ถามว่าการป้องกัน

---

[๑๖๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

มีตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ปี ๒๕๕๐ แล้ว ก็สมควรที่จะกลับไปแบบนั้นก็แย่อยู่แล้ว อย่ามาเขียนรายละเอียดอย่าเอาอาวุธมาโชว์กันเลย มันทำให้ไม่มีใครกล้าเข้าใกล้และจะสร้างปัญหาใหญ่มากมายในเรื่องงบประมาณก็นำเรียนครับ”[๑๖๗]

“เรื่องที่ ๒ ประเด็นมาตรา ๑๔๔ การที่กำหนดเรื่องนี้ตรงกัน ตรงกันว่าที่ท่านพงศ์เทพเสนอแล้วเมื่อสักครู่ ทางอนุกรรมาธิการได้เสนอไว้ซึ่งกลับมาเสนอใหม่ในชุดนี้จะได้ไม่ต้องมาพิจารณาอีกแล้วเรื่องนี้ก็คือเสนอว่าการที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในเวลา ๑๕ วันนั้นไม่สามารถกระทำได้ แต่ในเมื่อเรายกออกไปทั้งแผงแล้ว ถ้าสมมุติเรายกได้ ถ้ายกไม่ได้ตรงนี้ก็ต้องแก้ไขใช่ไหมท่านพงศ์เทพที่ว่า ๑๕ วัน”[๑๖๘]

“ต่อจากนั้นก็เป็นเรื่องหลัก ๆ ที่ขอเสนอย้อนไปอีกทีก็คือว่า การปฏิบัติหน้าที่แทนของปลัดกระทรวงผิดมาตรา ๑๔๔ เมื่อกี้เราคุยมาตรา ๑๔๔ ว่าเราถอดออกกลับไปใช้ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ ยืนไว้อาจจะมีเติม เพราะฉะนั้นรัฐมนตรีถูกออกมีเฉพาะ ๑๔๔ ท่อนปลาย แล้วปลัดมาแทนก็ไม่มี ถ้าหากว่าเราไปยืนตามนู้นตรงนี้ก็ไม่ต้อง Code ก็ได้เพราะถ้าเรา Code ก็แสดงว่าเรายอมรับที่จะมี ๑๔๔ ตามนั้นไม่ใช่ที่เราเสนอกันเมื่อกี้ ก็มีประเด็นหลัก ๆ ๓ อย่างจากความเห็นของอนุกรรมาธิการนี่ผมพูดในฐานะเลขานุการ ๑. นายกรัฐมนตรีควรจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ หมายถึงว่าเป็นบทเฉพาะกาล ๒. เกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติต่าง ๆ เขียนให้ชัดกว่านี้ อาจจะอยู่ในกฎหมายลูกก็ได้ อีกข้อหนึ่งคือการถวายสัตย์ไม่ครบ ตรงนี้ผมว่าเป็นประเด็นการเมืองไม่ใช่เป็นข้อเรียกร้องตามกฎหมาย แล้วก็การแถลง ไม่ต้องมีการเสนอที่มาของเงิน เพราะว่ามันเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ในความเป็นจริง แค่เขียนไว้ป้องกันการทำนโยบายประชาพิจารณ์ดักพรรคการเมืองบางพรรคเท่านั้น อันนี้เราทราบกันอยู่ แต่มันส่งผลเยอะต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แล้วก็เรื่องอื่นก็ไม่มีแล้วครับ ๑๔๔ ถ้าเราตั้งใจจะถอดออกก็ไม่ต้องมีเพราะว่ามันเป็นส่วนควบใน ๑๔๔ ของฉบับนี้ อันนี้เป็นความเห็นของอนุกรรมาธิการที่นำมาเข้าสู่การพิจารณาของชุดนี้ครับ”[๑๖๙]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ มาตรา ๑๔๔ ความจริงตอนที่ยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติคล้าย ๆ กัน แต่ตอนนั้นจุดประสงค์คือต้องการที่จะให้ไม่มีงบ ส.ส. เพราะก่อนหน้านั้นเราเคยมีงบ ส.ส. ให้ท่านละ ๑๐-๒๐ ล้านบาท แล้วท่านก็ไปจัดสรรดูว่าความต้องการในท้องถิ่น ตรงไหนต้องการถนนบ่อน้ำสะพานอะไรท่านก็ไปจัดการ ปี ๒๕๔๐ ไม่ให้มีงบ ส.ส. แต่ว่าบางประเทศเขาก็มีงบ ส.ส.เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ทีนี้มาตรา ๑๔๔ เขียนกว้างเสียจนตีความประหลาดมากจนกระทั่งทุกคนไม่กล้าทำอะไรแล้วก็สร้างปัญหาในทางปฏิบัติมาก ซึ่งแน่นอนที่สุดมันต้องแก้ไข แต่นอกจากประเด็นในเรื่องถ้อยคำของมันที่ทำให้ทุกคนไม่กล้าทำอะไรแล้วอีกส่วนหนึ่งที่ผมอยากจะชี้ให้เห็นก็คือในเรื่องของวิธีพิจารณาในเรื่องนี้เขาให้ ป.ป.ช. สอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และหากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งไม่ได้ ท่านประธานครับพอไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งนี่ทางหนึ่งคิดว่าดี ทำให้คนที่แจ้งเขาไม่กังวล แต่ขณะเดียวกันคนที่แจ้งความเท็จ คนที่ถูกกล่าวหาก็ไม่สามารถนำพยานอะไรมาสืบหักล้างได้เลยว่าคนนี้เป็นคนไม่น่าเชื่อถืออย่างไรเป็นคนที่มีสาเหตุที่จะมาให้การเท็จกลั่นแกล้ง

---

[๑๖๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๖๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๖๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ผมอย่างไร ไม่มีโอกาส แล้วที่แย่ไปกว่านั้นเขาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นผมถามว่าศาลรัฐธรรมนูญจะไปหยั่งทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างไรใช้เวลา ๑๕ วัน จะมีโอกาสมาฟังคนที่เขาถูกกล่าวหาในเรื่องสำคัญขนาดที่ว่า ส.ส. ส.ว. ทั้งสภาพ้นหน้าที่หมด คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นหน้าที่หมด ไม่มีทางเป็นไปได้ครับ ไม่มีศาลรัฐธรรมนูญที่ไหนในโลกจะสามารถหยั่งทราบมีตาทิพย์เห็นได้ภายใน ๑๕ วัน ผมคิดว่ามาตรานี้จริง ๆ เป็นเครื่องมือเป็นอาวุธลับที่เก็บซ่อนไว้เพื่อปลดคณะรัฐมนตรี หรือจะปลดสภาทั้งสภา เพราะคนที่มีสติสัมปะชัญญะต้องรู้ไม่มีศาลรัฐธรรมนูญที่ไหนจะสามารถให้ความยุติธรรมได้ภายใน ๑๕ วัน”[๑๗๐]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผมขออนุญาตเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๔๔ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้วรรคสองที่บัญญัติไว้ว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้นั้นผมคิดว่ามันน่าจะขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดีได้อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน เขาก็น่าจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะงบประมาณแผ่นดินที่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านความเห็นชอบไปแล้วและงบแปรญัตติแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับห้ามมิให้ไปมีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับงบแปรญัตติทั้งสิ้น แล้วถ้าเกิดไปดำเนินการเข้ามีโทษที่รุนแรงมากถึงขนาดหมดสมาชิกภาพทั้ง ครม. ทั้ง ส.ส. ผมคิดว่ามันเป็นหลักการที่ไม่น่าจะชอบธรรมตามหลักการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผมเข้าใจว่าเจตนารมณ์ของการเขียนมาตรานี้อาจจะต้องการป้องกันไม่ให้มีการทุจริตคอรัปชันเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการไปห้าม ครม.ไม่ให้บริหารงบแปรญัตตินี่ผมว่ามันน่าจะขัดหลักการไม่ถูกต้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ตรงกันข้ามกลับไปให้ข้าราชการ มันเลยกลายเป็นว่าการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้นเริ่มต้นก็มาจากข้าราชการกระทรวง ทบวง กรมเสนอขึ้นมาผ่าน ครม. ครม. เสนอเข้าสภา พอแปรญัตติเกิดขึ้นคุณต้องกลับไปฝ่ายราชการใหม่ กลายเป็นว่าฝ่ายราชการเป็นคนพิจารณาจัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณเอง โดยที่ฝ่ายบริหารก็ดี ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำอะไรได้ ถ้าขืนทำจะกลายเป็นความผิด ผมคิดว่ามันน่าจะแก้ไขโดยหลักการแล้วน่าจะให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเขามีอำนาจตามปกติเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่ผ่านมา หรือถ้าเกรงว่าเกิดให้ ส.ส. ส.ว. ไปเกี่ยวข้องอาจจะเกิดการทุจริตเกิดขึ้นก็ควรจะให้อำนาจ ครม. สามารถบริหารงบแปรญัตตินั้นได้ ขอแสดงความเห็นอย่างนี้ขอบคุณครับ”[๑๗๑]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“เรียนท่านประธาน ก็ขออภิปรายในมาตราเดียวกัน มาตรา ๑๔๔ ในภาพรวม ที่จริงหลาย ๆ ท่านก็อภิปรายไว้แล้ว จริง ๆแล้วงบประมาณเป็นเรื่องของเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาแล้วก็พัฒนาประเทศ แต่ว่าในเรื่องของงบประมาณทั้งหลายมันสะท้อนหลายตัวในภาพรวม จริง ๆ แล้วมันสะท้อนในเรื่องของการที่เราใช้งบประมาณในการที่จะเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างประโยชน์ส่วนรวมให้เกิดกับประเทศกับประชาชน ทีนี้ตัวนี้ต้องสะท้อน ตัวที่ ๒ ก็คือหลักของการป้องกัน ซึ่งในมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ

---

[๑๗๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๗๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ปี ๒๕๖๐ ใช้หลักอันนี้มาก มีการป้องกันมากจนไม่มีใครกล้าทำอะไร อันนี้ก็คือเป็นประเด็นที่ ๒ คือมีดีแต่ว่ามีแค่ไหนที่จะต้องสามารถใช้หลักต่อไปได้คือหลักปฏิบัติได้ คือถ้าป้องกันแล้วปฏิบัติไม่ได้ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็แล้วแต่ถ้ามีแล้วก็ยังไม่สามารถที่จะป้องกันได้หรือป้องกันไม่ให้มีใครทำอะไรได้เลยก็คือไม่ทำอะไรแบบนี้ก็คิดว่าน่าจะใช้หลักป้องกันที่น่าจะไม่ค่อยตรง ประเด็นที่ ๔ เรื่องของงบประมาณที่ควรจะต้องเป็น คือหลักของการตรวจสอบได้ มีแนวความคิดหนึ่งในทางหลักวิชา แล้วก็ในทางปฏิบัติที่มีบางประเทศใช้ เขาบอกว่าจะเสนอโครงการอะไรก็เสนอไป แต่ว่าฉันจะตรวจสอบแล้วก็จับแหลก อันนั้นเป็นหน้าที่ของคนที่ตรวจสอบ แล้วก็เป็นหน้าที่ของคนจับจับไป อยากเสนอโครงการอะไรอยากจะทำอะไรทำ แต่ฉันจับ แล้วก็ทำได้ผลดีมาก ป.ป.ช. ที่อินโดนีเซียเขาปล่อยให้ท้องถิ่นทำเลยเขาบอกอันนี้เป็นกรณีศึกษาเฉย ๆ ไปดูงานมาเขาบอกว่าอยากทำอะไรก็ทำฉันจับหมดเลย คือคดีที่จับนี่จับเยอะมากและจับเร็วด้วย แล้วก็จับแล้วขึ้นศาลแล้วก็เข้าคุก เขาเลยบอกว่าเขาใช้นโยบายแบบนี้ว่าทำก็ทำแต่ฉันจับแล้วจับจริงด้วย แล้วจับแบบจับเยอะ เลยไม่มีใครกล้าทำอะไร อันนี้ก็เป็นอีกมุมคิดหนึ่งในเรื่องของการตรวจสอบ จริง ๆ แล้วควรจะมีการตรวจสอบที่อยู่ในกฎหมายลูกก็ดีหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ต้องมาเขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมันเยอะมากจนไม่มีใครทำอะไร แต่ก็เป็นความระแวดระวังที่จะต้องตระหนักส่วนอีกประเด็นหนึ่งที่หลาย ๆ ท่านก็พูดถึงเรื่องหลักที่ต้องเชื่อมโยงกับพื้นที่ ซึ่งอันนี้ก็จะเป็นเรื่องของท่านผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่ที่จะต้องตอบโจทย์ของพื้นที่ว่าจะสนองตอบต่อปัญหาของเชิงพื้นที่อย่างไรบ้าง แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีเรื่องของหลักอันหนึ่งที่ท่านบัญญัติท่านกรุณาพูดเมื่อสักครู่นี้ก็คือเรื่องของการมีประโยชน์หรือไม่มีประโยชน์กับเรื่องดังกล่าว อันนี้ต้องในเชิงของการที่โปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง เพราะว่าถ้าเราใช้หลักเชื่อมโยงกับพื้นที่แล้วตอบโจทย์ปัญหาเป็นเรื่องของการพัฒนาจริง ๆ เรื่องนี้ก็ไม่น่าที่จะมีปัญหาได้เพราะว่างบประมาณเป็นเครื่องมือในการที่จะแก้ไขแล้วก็พัฒนาพื้นที่อยู่แล้ว ดังนั้นหลักนี้ก็เป็นหลักที่จะต้องมานั่งคิดว่าถ้าเราแก้ไขหรือปรับปรุงในมาตรา ๑๔๔ ไม่ว่าจะถอยกลับไปที่ปี ๒๕๔๐ หรือปี ๒๕๕๐ ซึ่งในประเด็นปี ๒๕๔๐ ค่อนข้างสอดคล้องกัน เราน่าจะต้องตอบโจทย์ในหลาย ๆ หลักตรงนี้ให้ได้ด้วยว่าหลักที่เราใช้ถ้าเราเอาขึ้นมาเป็นเรื่องของการทำงานยากหรือปฏิบัติไม่ได้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียวเราก็อาจจะถูกเขาวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นนี้แต่ควรจะต้องชี้ให้เห็นว่ามาตรานี้มันไม่สามารถเข้ากับหลักอะไรได้ในประเด็นต่าง ๆ เช่นป้องกันมากจนปฏิบัติไม่ได้เลยในทุก ๆ ระดับไม่ใช่เพียงแค่ระดับเดียว อันนี้เป็นประเด็นที่น่าจะสำคัญ ส่วนในเรื่องของการที่เราจะนำเสนอเราก็ต้องเขียนในเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมว่าเกิดขึ้นแล้วคนที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำอะไรได้เลย แล้วเราจะสร้างโครงการดี ๆ โครงการที่ตอบโจทย์ของพื้นที่โครงการที่ตอบโจทย์ของการพัฒนาประเทศเราทำได้อย่างไรในเมื่อเราทำอะไรแล้วมัดตัวเองไปหมดก็ไม่มีใครอยากที่จะทำอะไรเพราะว่ากลัวผิดเพราะจริง ๆ แล้วก็คือการตรวจสอบที่เขามีการวางมาตรการในการป้องกันที่ค่อนข้างเข้มข้น เป็นใครใครก็ไม่อยากทำ อันนี้เป็นประเด็นที่ทำให้คนไม่กล้าคิดอะไร ไม่กล้าทำอะไรด้วยอันนี้เป็นประเด็นที่น่าจะต้องเหมือนกับเขาเรียกอะไรขัดขวางไม่ให้คนมีความคิดในการที่จะทำอะไร ในการตอบโจทย์พื้นที่หรือว่าในเชิงของนวัตกรรมในการที่จะพัฒนาประเทศเหมือนที่เมื่อสักครู่ท่านนิพิฏฐ์พูดเมื่อถึงเรื่องของแผนยุทธศาสตร์ของที่ต่าง ๆ ทั้งของจังหวัดของกลุ่มจังหวัด ทั้งในเรื่องของภาค เผอิญก็เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการพวกนี้ด้วยเลยพอทราบว่าที่จริงแล้วถ้าในทางอ้อมที่สามารถกระทำได้โดยที่อาจจะต้องเขียนในเรื่องของการนำเสนอข้อการแก้ไขตรงนี้ก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายหรือภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการที่จะนำเสนอโครงการตั้งแต่ ก.บ.จ. ของจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการเป็นประธาน ส.ส. ไม่ได้เข้าไปอยู่ในนั้น จะเป็นกรรมการที่มาจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ แล้วก็จะเป็นภาคประชาสังคมที่ทำงานกับเขาจนคุ้นเคยกันก็ถูกเชิญมา แล้วก็มีภาคเอกชน แต่ ส.ส. จะไม่ได้เข้าประชุมด้วยเลย ดังนั้นอาจจะเป็นไปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตัวแทนของภาคประชาชนมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบ

บูรณาการ ก็จะทำให้ตรงนี้สามารถทำได้ แต่ในนี้ก็ไม่ได้เขียนอะไร ไม่ทราบว่าจะเขียนอยู่ในกฎหมายลูกหรือเปล่า อันนี้ก็พูดเป็นประเด็นที่เป็นภาพรวม ก็ขอบพระคุณท่านประธานค่ะ”[๑๗๒]

มาตรา ๑๔๖

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธาน คือผมดูข้อนี้แล้ว ที่ท่านพงศ์เทพเสนอคือมันมีซ้อนกันอยู่เมื่อสักครู่ผมดูไปก็คือการปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมันไปอยู่ในข้อโน้นแล้ว ทั้งปี ๒๕๔๐ ก็อยู่ ปี ๒๕๕๐ ก็อยู่ (๘) ก็ยังมีอยู่การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๖ มีข้อนี้แทรกเข้ามา ผมเห็นว่าควรจะตัดออก มันเป็นหน้าที่โดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่ไปรวมกันมา นี่จะเป็นเหมือนประเด็นที่ผมพูดเมื่อสักครู่ที่ท่านประธานบอกว่ามันเป็นบทเฉพาะกาลในกฎหมายปฏิรูปที่ ๑๐๐ กว่าฉบับที่ผมยอมเอาเป็นบทเฉพาะกาล แต่ตรงนี้เป็นบททั่วไปแล้ว เพราะฉะนั้นบททั่วไปก็ควรจะตัดออกแล้วไปคงตรงนั้นไว้ (๘) ก็คือในอันอื่นมีมาตลอดก็คือการปรึกษา ก็ปรึกษากันสิประชุมร่วมเพื่อปรึกษาก็ว่าไป แต่ไม่ควรจะมีอำนาจตามที่ท่านพงศ์เทพบอกคือตาม (๗) ให้พิจารณาร่างไปด้วย อย่างนี้ไม่น่าจะถูกต้อง ถ้าไปอยู่บทเฉพาะกาลโอเค แต่มาอยู่บทนี้ไม่น่าจะเห็นด้วยกับท่านพงศ์เทพครับ”[๑๗๓]

มาตรา ๑๕๐

นายวิเชียร ชวลิต รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า

“ประการที่ ๒ ที่ผมอยากจะเรียนคือเนื้อหา เวลานี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถาม แต่เราก็นำปรัชญาของอังกฤษมาใช้ แต่เราบอกว่า คณะรัฐมนตรีไม่อยู่ในสภา แต่เราบอกว่าเราจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีโดยไม่บอกว่าเรา จะถามใคร แล้วก็ไม่บอกว่าจะถามเรื่องอะไร ผมก็สงสัยว่าถ้าเขียนอย่างนั้นแล้วเราจะหาใครมาตอบ แล้วคนที่จะมาตอบจะรู้ไหมว่าใครจะต้องมาตอบ แล้วจะตอบเรื่องอะไร ซึ่งอันนี้ มันเป็นตัวอย่างให้เห็นว่าเราเขียนอยู่บนหลักการที่ไม่ได้ไปอยู่บนความจริงที่จะสามารถ ดำเนินการได้ เป็นต้น นอกจากนั้นก็มีประเด็นหลายประเด็น ขออนุญาตยกตัวอย่าง แล้วก็ ขอเรียนหลักการที่คิดดังนี้ครับ ขอบพระคุณครับ”[๑๗๔]

มาตรา ๑๕๖

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“เรื่องที่ ๓ ในส่วนนี้ยังไม่ได้พูดถึงในส่วนของสภาทั้งสอง ทางอนุกรรมาธิการซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ ผมไม่รู้อยู่ในบทเฉพาะกาลหรืออยู่ในบททั่วไป มันกลายเป็นว่ากฎหมายที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรและไปวุฒิสภา เพราะเราไม่มีบนและมีล่างแล้ว ถูกลิดรอนเขียนไว้ชัด ถูกลิดรอนอย่างไร ถูกลิดรอนโดยที่ว่า

---

[๑๗๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๗๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๗๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

กฎหมายบางประเภท เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป ให้พิจารณาโดยการประชุมรัฐสภา ซึ่งตรงนี้มันผิดรูปผิดร่าง คือเป็นการบังคับไว้ในกฎหมายปฏิรูปที่มีเป็นร้อยฉบับตอนนี้ ที่ว่าเรียงมาแล้วก็ถ้าเข้ามันไม่ได้เข้าตามกลไกปกติ มันไม่ได้เข้าสภาผู้แทนราษฎร และพิจารณาเสร็จแล้วเสนอไปวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบแล้วก็กลับมา กลไกไม่เป็นอย่างนี้ มันให้ประชุมร่วมเลยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผมไม่ทราบท่านผู้รู้ที่ได้ดูว่านี่เป็นบทเฉพาะกาลหรือเปล่า อยู่ในมาตรา ๑๕๖ คือการประชุมร่วมที่เขาเรียงมาจากของเดิมนั่นแหละก็คือคงไล่มาตั้งแต่สมัยโบร่ำโบราณ มาตรา ๑๙๓ ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แล้วก็มาตรา ๑๓๖ ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ในนี้ ๑๕๖ ก็มีการประชุมอะไรบ้างที่ประชุมร่วมแต่ที่แปลกก็คือว่ามีข้อ ๑๖ ในของปีนี้ เขียนว่ากรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญนี่รัฐธรรมนูญหรืออะไรกันนี่ ที่เขียนนี่คือไปเขียนลอยเอาไว้ มันไม่ใช่รัฐธรรมนูญนะแบบนี้คือต้องเขียนไปเลยว่าประชุมร่วมเรื่องอะไร ไม่ใช่กรณีอื่น ๆ เหมือนเป็นระเบียบที่เขียนลอยเอาไว้ตรงท้ายว่าและกรณีอื่น ๆ มันหลวมที่จะเป็นรัฐธรรมนูญ ผมดูแล้วมันไม่น่าจะอยู่ตรงนี้อันอื่นไม่มี ของปีไหน ๆ ก็ไม่เคยเห็น นี่ก็ให้ประชุมร่วมกันได้ ข้อ ๑๖ กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วกรณีอะไรล่ะ คือพอไปแย้งกันว่ามันมีบัญญัติตรงโน้นแล้วก็มีการเสนอให้ประชุมร่วมมันจะยุ่งไปหมด ผมเห็นว่าไม่ควรอยู่ตรงนี้ ควรจะตัดออก ทำให้รัฐธรรมนูญไม่เป็นรัฐธรรมนูญ คือท่านประธาน ผมเห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ควรเขียนแบบนี้ที่ผมเทียบ คือผมแดกดันไปว่ามันเป็นประกาศของกระทรวงหรืออย่างไรที่จะเขียนลอยไว้เผื่อมีเหตุอื่นใด มันไม่ใช่ รัฐธรรมนูญก็ต้องชี้ไปเลยว่าอะไร ๆ อันนี้กฎหมายแม่นะไม่ใช่กฎหมายหลาน”[๑๗๕]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธาน กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนากรรมาธิการ ผมมีนิดเดียวท่านประธาน ถ้าท่านประธานดูในมาตรา ๑๕๖ (๗) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๒ ผมเข้าใจว่าเป็นครั้งแรกที่มีการเขียนไว้ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แทนที่จะต้องพิจารณาผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วค่อยไปวุฒิสภา เขามาเขียนให้ว่าผ่านรัฐสภาเลย ทำนองคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญเลย ในขณะเดียวกันถ้าเกิดวุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งเชื่อถือได้ก็คงไม่ค่อยมีปัญหา แต่ว่าเมื่อวุฒิสภาที่มีที่มาจากขณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการเขียนไว้อย่างนี้ผมว่าผู้ร่างวัตถุประสงค์ก็คือให้วุฒิสภาเป็นตัวที่จะแก้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้มากน้อยแค่ไหนก็ต้องอยู่กับวุฒิสภาเป็นหลัก เพราะว่ามีจำนวนถึง ๒๕๐ ท่านด้วยกัน ซึ่งตรงนี้จริง ๆ ตามหลักนี่ผมคิดว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณาเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติอื่นนั่นแหละ มันสิทธิบางอย่างแตกต่างกันก็จริง แต่มันต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน จากนั้นถึงไปวุฒิสภา ไม่ใช่ว่าให้วุฒิสภาเข้ามานั่งรวมกันตั้งแต่ต้น คือเสียงวุฒิสภา ๒๕๐ ซึ่งถ้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากสามารถจะชี้ให้ได้เลยว่าจะให้แก้หรือไม่แก้ตรงไหนครับ”[๑๗๖]

---

[๑๗๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๗๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

นายดำรงค์ พิเดช กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ปัญหาเรื่องรัฐมนตรีตอนเป็น สปท. ผมก็เสนอไปแล้วแต่ก็ไม่ได้ทำอะไร คือทุกพรรคการเมืองต่อไปนี้ใครจะมาเป็นรัฐมนตรีท่านต้องเสนอให้ประชาชนเห็นก่อนอย่างน้อย ๓ ท่าน ทุกกระทรวงเลยรวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วยพรรคท่านเลือกตั้งมาแล้วถ้าหากเสียงถึงท่านจะเอาใครเป็นนายกรัฐมนตรีต้องระบุให้ประชาชนเห็นก่อนเลย รัฐมนตรีกระทรวงนี้บุคคลใดจะเสนอเป็นใครมี ๓ คน กันตายด้วย ไม่อย่างนั้นก็เสร็จพ่อค้าหมด มีเงินทุนเข้ามาก็เป็นรัฐมนตรีหมด คนไม่มีสตางค์ก็ไม่มีโอกาส คือถ้าแก้จุดนี้ผมว่าจะช่วยได้เยอะ กลุ่มทุนก็ไม่ต้องมายุ่งมากเป็นไม่ได้เพราะไม่ได้ระบุชื่อ พรรคการเมืองก็ต้องเสนอคนดี ๆ มีความรู้ความสามารถให้ประชาชนเห็นเออกระทรวงการคลังคนนี้เขาเก่งเรื่องเศรษฐกิจต้องคนนี้ ไม่ใช่ไปเอาเถ้าแก่ เอาอาแปะที่ไหนมาก็ไม่รู้เป็นตามพิธี ผมอยากให้เสนอแต่จะแก้ได้หรือเปล่าอีกเรื่องหนึ่งครับ ผมขอแค่นี้ก่อน”[๑๗๗]

มาตรา ๑๕๘

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“เรื่องการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งผมไม่ทราบว่าการตั้ง สสร. นั้นจะสำเร็จหรือไม่ หรือว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร แต่ว่าในเบื้องต้นผมขอออกความคิดเห็นนะครับ ในวรรคสอง การแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๙ ผมก็ขอออกความเห็นเพิ่มเติมนะครับ ก็คือเพิ่มเติมว่า และจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง ส.ว. ทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ทราบว่ามีผู้ใด

ผมได้ฝาก Short Note ไว้ในที่ประชุมด้วยครับ เพราะผมเกรงว่าการแก้รัฐธรรมนูญมันจะไม่สำเร็จเรียบร้อยดี ผมก็ขอออกความเห็นฝากไว้ว่ามาตรา ๑๕๘ นั้น พูดถึงการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งผมก็ขอเพิ่มเติมอย่างนี้ ออกความเห็นเพิ่มเติมในฐานะเป็นกรรมาธิการว่า และจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง ส.ว. ทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวผลัดกันเกาหลังจะเป็นปัญหา แค่นั้นเองครับ”[๑๗๘]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ในหมวดคณะรัฐมนตรี อันนี้อาจจะเป็นเชิงเสนอ คือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๕๘ มีไม่เกิน ๓๕ คน ผมว่ามันเยอะไป น่าจะมีสักไม่เกิน ๒๕ คน เพราะไม่อย่างนั้นจะมีหน่วยงานเยอะมาก อยากจะล็อกไว้สักหน่อย เพราะไม่อย่างนั้นงบประมาณขณะนี้มาขอ ๑๗๐ หน่วยยังไม่นั่นเลย แล้วก็มีสร้างอาณาจักรขยายเต็มเลย อันนี้เป็นเพียงแตะไว้สักหน่อย แต่อาจจะเป็นข้อสังเกตทีหลังก็ได้ครับ”[๑๗๙]

---

[๑๗๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๗๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๗๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๑๖๒

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ประเด็นว่า ๑๖๒ ปัจจุบันมันมีกฎเกณฑ์หลักเกณฑ์ของการแถลงจนมีปัญหา เราคิดว่ามันควรจะต้องผ่อนคลายไม่ใช่แบบนี้ หรือเราคิดว่าไม่ต้องให้มีการแถลงไม่เป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่าจะต้องแถลง คือถ้ามี ๑๖๒ คือ เป็นบทบังคับอย่างไรต้องแถลง แต่ถ้าเอาออกไปเลยก็ไม่มีผลบังคับตามรัฐธรรมนูญก็อาจจะไม่แถลงก็ได้ แต่ว่าถ้าหากถ้อยคำของ ๑๖๒ ปัจจุบันนี้ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่างเหมือนที่ท่านโภคินหรือกรรมาธิการท่านอื่นแสดงความเห็นไว้หลักก็คือต้องปรับปรุงถ้อยคำ

คือมาตรา ๑๖๒ เป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ที่เราคุยกันพูดถึง พ.ร.บ. พรรคการเมืองเป็นนโยบายของพรรคการเมืองในตอนหาเสียง มันคนละอันกัน ทีนี้ในส่วนของมาตรา ๑๖๒ หลักการเดิมคือแถลงนโยบายว่าจะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรไม่ใช่แถลงว่าจะเอาเงินที่ไหนมาบริหารราชการแผ่นดิน เพราะพอตั้งคำถามว่าแล้วจะเอาเงินมาจากที่ไหน รัฐบาลทุกรัฐบาลก็ต้องบอกมาจากงบประมาณแผ่นดินสิครับ นโยบาย

รัฐบาลที่จะแถลงตรงนี้ก็แถลงตามรัฐธรรมนูญเขาก็ต้องบริหารนโยบายก็ต้องเอาเงินมาจากงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณแผ่นดินก็มี ๒ อย่าง มาจากภาษีกับแหล่งเงินกู้ก็จบ ถ้าเป็นผมผมแถลงแค่นี้แต่มันไม่ใช่ตรงจุดนี้ที่เป็นหน้าที่จะต้องมาแถลง ควรจะแถลงว่าจะทำอะไรให้กับบ้านเมืองให้กับประชาชน ท่านสมาชิกฟังเสร็จก็ซักถามเกี่ยวกับนโยบาย ทีนี้พอใส่อย่างนี้ดีไม่ดีกลายเป็นมานั่งเถียงกันว่าเงินที่จะเอามาเอาจากไหน งบประมาณเป็นอย่างไรเก็บภาษีเท่าไร มันไม่ใช่เป้าหมายของการแถลงนโยบาย เพราะฉะนั้นที่เราเห็นกันว่า ๑๖๒ ไม่ควรมีแหล่งที่มาของงบประมาณ ผมว่ามันก็ไปทางนั้น แต่ว่าจะไปอยู่ที่ไหนเราไม่ต้องเป็นข้อสังเกตของเรา เราเห็นแต่เพียงว่ามันไม่ควรจะอยู่ตรงนี้ก็จบ”[๑๘๐]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“คือหลักการของการแถลงนโยบาย การทำนโยบายพรรคการเมืองก็ต้องฟังประชาชนที่เขาไป Commit กับประชาชนไว้ในระหว่างการหาเสียงแล้วก็เอามาทำเป็นนโยบายที่เราปฏิบัติกันมา ทีนี้การแถลงนโยบายรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างที่ผมกราบเรียนแต่แรกว่ามันไม่ได้ออกแบบมาเพื่อมาสร้างรัฐราชการออกแบบมาเพื่อให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขี่คอการเมืองให้คุณทำไม่ได้ เพราะการแถลงนโยบายมันเป็น Policy มันจะกำหนดแหล่งที่มารายได้ไม่ได้เพราะมันไม่ใช่ Project ที่จะกำหนดแหล่งที่มาของเงินได้เขาเรียก Project ซึ่งเวลาการทำนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะแถลงนโยบายแล้วก็ตามในขั้นตอนเสนอ Project สภาพัฒน์เขาจะเป็นคนดูให้รัฐบาลว่ามัน Feasible หรือเปล่าถ้ามันไม่ Feasible สำนักงบประมาณเขาก็อนุมัติงบประมาณให้ไม่ได้ มันมีกฎหมายคุมกันอยู่แล้วแต่ที่ไปเขียนพวกนี้คือเขาต้องการสร้างรัฐราชการสร้างอำนาจให้คนใดคนหนึ่งไปนั่งคุมหัวกบาลของนักการเมือง ผมใช้คำนี้แล้วกัน เพื่อทำไม่ได้ ดูสิครับกระทั่ง สตง. ยังมีอำนาจไป Object การเสนองบประมาณเลย ทุกอย่างนี่มันบิดเบือนไปหมด เพราะฉะนั้นโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองประชาชน มันออกแบบมาเพื่อตอบสนององค์กรที่สามารถสั่งซ้ายสั่งขวาได้ เพราะฉะนั้นการที่ถ้าเราไปอธิบายทีละประเด็นที่เราได้คุยกันเห็นด้วยครับเราชี้ให้เห็นปัญหา แต่ถ้าจะรื้อทำใหม่ถ้าจะมานั่งแก้ทีละประเด็นแก้กันไม่จบหรอกครับ มันทุกเรื่องมีปัญหาหมดต้องมานับหนึ่งกันใหม่แหละครับท่านประธาน

ผมเห็นด้วยที่ถอด แต่ก็ไม่เห็นด้วยกับท่านนิกรที่จะใส่ไว้ในกฎหมาย กกต. เพราะว่าคณะกรรมการ

---

[๑๘๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

การเลือกตั้งไม่ได้มีความรู้ทางด้านนโยบายต่าง ๆ จะมานั่งดู Feast ว่ามีความเหมาะสม เพราะเรื่องของนโยบายมันมีความComplication มันเยอะกว่า ๑ บวก ๑ คำว่านโยบายประชานิยม ความจริงก็ไม่เข้าใจ ผมกราบเรียนอย่างนี้นะครับ รู้ไหมว่านโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรคนี่เป็นนโยบายเศรษฐกิจผมเชื่อว่าคนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ที่เราคิดว่า ๓๐ บาทรักษาทุกโรคก็คือ ถ้าให้ประชาชนเก็บเงินไว้เพื่อความเจ็บป่วย เก็บเท่าไรไม่รู้จะพอ คนก็ไม่กล้าใช้เงิน ออกนโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรคเพื่อให้คนมั่นใจว่าหาได้เท่าไรใช้ไปเถอะมีแค่ ๓๐ บาทก็พอ นี่คือนโยบายเศรษฐกิจถามว่า กกต. รู้เรื่องไหมไม่มีทางเข้าใจหรอกครับถ้าไม่พูดให้ฟัง มันมีหลายเรื่องที่มีComplication มากกว่านี้เรื่องนโยบายทางด้านเศรษฐกิจมันมีความละเอียดอ่อนเพราะฉะนั้นไปให้พรรคการเมืองเขากำหนดนโยบายประชาชนมีวิจารณญาณท่านเชื่อผมเถอะครับ อะไรที่มันเกินเลยเอาแค่กฎหมาย กกต. อย่างที่ท่านนิกรพูดก็มีนะครับพรรคการเมืองไปออกเสียงยาง ๖๕ บาทอะไรวันนี้ยังไม่ทำเลยครับ กกต. ไม่เห็นทำอะไรได้ใช่ไหมครับ ยาง ๖๕ บาท ปาล์ม ๕ บาททำได้ทันทีอะไรทุกอย่างผมก็ยังมีอยู่แล้ววันนี้ผมก็ไม่เห็นมันมี Effective อะไร กกต. ก็อยู่ในที่นี้ก็ไม่เห็นแก้ปัญหาทำอะไรได้ จนกระทั่งบัดนี้ประชาชนก็ทำ อะไรไม่ได้ ผมว่าปล่อยในเรื่องการทำ Project แต่ละ Project มันมีพระราชบัญญัติบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีอยู่ผมจำได้ปี ๒๕๔๒ แล้วเวลาคุณจะเสนอ Project อะไร สภาพัฒน์เขาจะดู Feasibility ว่ามันมีความเป็นไปได้หรือเปล่า ถ้าไม่Feasibility สำนักงบประมาณจัดสรร Allocate budget ให้ไม่ได้หลักการมันมีอยู่แล้วครับหลักการมันมีอยู่แล้วเพราะฉะนั้นไม่ต้องไปกลัวว่าออกนโยบายอะไรจะพาประเทศพินาศสภาพัฒน์ไม่ผ่านให้หรอกครับ มันผ่านไม่ได้โดยหลักวิชาการครับ”[๑๘๑]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“มาตรา ๑๖๒ วรรคแรกมันประหลาดครับไปบังคับต้องทำนู้นทำนี่ทำนั่น แล้วถ้าเกิดมีคนเล่นงานท่านประธานไปดูรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับป.ป.ช. มาตรา ๒๓๔ ถ้าจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดรัฐธรรมนูญ ไปกันใหญ่โตเลยนะครับติดคุกติดตารางพังกันหมดเลย คือให้ ป.ป.ช. มาคุม สรุปแล้วใครจะมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไม่ทำโดน ป.ป.ช. จัดการหมด มันเพี้ยนไปหมดแล้วล่ะครับ เพราะฉะนั้นเห็นด้วยกับท่านทวีว่า ๑๖๒ วรรคแรกเอาออกไปเลย เขาแถลงนโยบายก็ต้องแถลง ถ้าเขาแถลงไม่ดีเขาปฏิบัติตามนโยบายไม่ดีคราวหน้าคนก็ไม่เลือก”[๑๘๒]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ทวี สอดส่อง คือผมอยากจะเรียนในภาพรวม คือในหมวดหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายของรัฐ ในความเป็นจริง มันไปผูกกับมาตรา ๑๖๒ ก็คือใครก็ตามที่จะมาเป็นรัฐบาล ถ้าไปแถลงนโยบายไม่อยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายของรัฐ ให้รัฐบาลเก่งเลอเลิศเป็นเทวดาก็ไม่สามารถทำได้ คราวนี้ผมมาดูว่าผลกระทบของแนวนโยบายของรัฐจากการที่คุยคราวที่แล้ว ขอยกตัวอย่าง สัก ๒ ตัวอย่างนะครับ ตัวอย่างที่ ๑ ในเรื่องการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ในแนวนโยบายของรัฐไม่มีสักตัวเรื่องการกระจายอำนาจและเราก็จะผลักดันให้ไปสู่ การกระจายอำนาจ ซึ่งผมก็คิดว่าไม่มีรัฐบาลชุดไหนถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่แก้ การที่เราต้องการจะให้จังหวัดพึ่งตนเองได้ จัดการตนเองได้ อันนี้ก็จบไปเลยครับหรืออีกสักหมวดหนึ่งนะครับ ในเรื่องการจะช่วยเหลือเกษตรกรเราก็จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เกษตรกรผลิตในต้นทุนต่ำและขายในราคาตลาด ราคาตลาดคือยิ่งต่ำยิ่งดี แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เขาจะเขียนว่า

---

[๑๘๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๘๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ ศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

รัฐต้องรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและหาตลาด โดยให้เกษตรกรได้ผลประโยชน์สูงสุด วันนี้ขอโทษนะครับ อย่างเราไปทำประกันราคา ถ้าหยิบรัฐธรรมนูญ มาจับทำไม่ได้นะครับ แต่ว่าไม่มีใครไปสามารถแตะเกษตรกรเพราะว่ามันเป็นปากท้อง ดังนั้นผมยังอยากจะเรียนว่า อาจจะต้องไปแก้มาตรา ๑๖๒ ก็ได้นะท่านวิเชียร คือกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิรูปประเทศได้นะครับ นโยบายเท่านั้นที่จะสามารถปฏิรูปประเทศได้ และในเรื่องหน้าที่ของรัฐเราไปต้อนเอาสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่เขาหวงแหนที่สุดให้มาอยู่ในอุ้งมือของรัฐ ท่านประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมาก่อนนี้ การฟ้องรัฐแต่ละคน ๒๐ ปี ยังฟ้องไม่ได้เลย ค่ารถจะไปสถานีตำรวจ ไปแจ้งความ บางครั้งต้องเรี่ยไร่กันทั้งอำเภอนะครับ ขณะที่ฝ่ายที่เป็นรัฐหรือนายทุนจ้างทนายครั้งละ ๑๐ ล้านบาทยังมีเลย อันนี้ก็อยากจะมองในภาพรวม แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นพวกนี้ผมคิดว่า คงจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมาธิการได้ทำความเห็นเป็นเอกสาร เพื่อส่งให้ทางอนุกรรมาธิการนี้ได้พิจารณา ผมยกตัวอย่างแค่ ๒ อันนะครับ กราบขอบพระคุณมากครับ”[๑๘๓]

“กราบเรียนท่านประธานครับ กรณีมาตรา ๑๖๒ ผมเองยังมีวิธีคิดว่าเรื่องนโยบายการปฏิรูปประเทศ การพัฒนาประเทศ แต่เรื่องรัฐธรรมนูญที่เราไปล็อกมันทำประเทศหยุดอยู่กับที่เป็นหลักธรรมาภิบาล ผมยังไม่เห็นด้วยว่าสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญนี้ เพราะมีหน้าที่ของรัฐหลายอย่างที่มันไม่สอดคล้องกับยุคสมัยปัจจุบัน แนวนโยบายของรัฐยิ่งร้ายใหญ่ เพราะแนวนโยบายของรัฐไม่มีเรื่องการกระจายนโยบายงบประมาณไปยังท้องถิ่นเลย แล้วทีนี้ถ้ารัฐบาลต้องการเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต้องกระจายอำนาจ คำว่ากระจายอำนาจไม่อยู่ในนโยบายเลย ใครมาแถลงก็ต้องติดคุกว่าจะทำอย่างนั้น ผมคิดว่าในมาตรานี้ถ้ายกเลิกได้ควรยกเลิก ถ้ายกเลิกไม่ได้รัฐบาลแถลงนโยบายให้คำนึงถึงเรื่องนี้ด้วย แล้วก็ให้เติมสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปด้วย ผมอยากให้บันทึกตรงนี้ไว้ครับ”[๑๘๔]

นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ผมขออนุญาตแสดงความเห็นในมาตรา ๑๖๒ ในเรื่องขั้นตอนการชี้แจงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตรงนี้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งผมมองว่าในเรื่องการแถลงนโยบายเป็นเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ยังไม่ได้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานหรือ Operation ฉะนั้นผมเสนอว่าตอนแถลงนโยบายที่ต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ควรจะตัดออก ขั้นตอนการทำงานจริง ๆ อยู่ในมาตรา ๑๔๒ ซึ่งขั้นตอนการทำงบประมาณก็จะต้องมีการชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้อยู่แล้วฉะนั้นในทางปฏิบัติผมมองว่า ๑๕ วันที่จะต้องแถลงนโยบาย รัฐบาลอาจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะแถลงว่ารายได้มาจากแหล่งใดซึ่งการแถลงแหล่งรายได้อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้ไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร ผมคิดว่ามาตรา ๑๖๒ ในส่วนการชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้น่าจะตัดทิ้ง ขอบคุณครับ”[๑๘๕]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ท่านประธาน ผม กฤช กรรมาธิการ ขออนุญาตอีกนิดเดียวต่อเนื่องจากที่ทางกรรมาธิการหลายท่านได้พูดถึงมาตรา ๑๖๒ เรื่องนโยบายของคณะรัฐมนตรี ผมเรียนอย่างนี้ว่าจริง ๆ มันมีนโยบายอยู่ ๓ ระดับด้วยกัน นโยบายพรรคการเมือง อันนี้เป็นไปตามมาตรา ๕๗ ของ พ.ร.บ. พรรคการเมือง ซึ่งในตัวนี้เขาก็เขียนไว้

---

[๑๘๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๗ วันจันทร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๘๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๘๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ว่าการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองมันต้องมีเงื่อนไขอยู่ ๓ ประการด้วยกันประการแรกก็คือวงเงินที่ต้องใช้ ที่มาของเงินที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ แล้วก็ความคุ้มค่าประโยชน์ในการดำเนินการแล้วก็ผลกระทบและความเสี่ยง เขียนไว้ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง มาตรา ๕๗ ซึ่งตัวนี้คือนโยบายพรรค อีกนโยบายหนึ่งคือนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง หมายถึงพรรคการเมืองใช้ในการหาเสียง ซึ่งจะอยู่ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ว่าจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายพรรค มาตราที่ผมได้กล่าวอ้างไปแล้ว แล้วก็อีกส่วนหนึ่งก็คือนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๒ ซึ่ง ๓ ส่วนนี้มันคนละระดับกันคนละ Level กัน การบังคับใช้ก็เป็นคนละส่วน ถ้าคิดว่าจะแก้ในส่วนของมาตรา ๑๖๒ อาจจะต้องไปยึดโยงต้องมองไปที่มาตรา ๕๗ ของ พ.ร.บ. พรรคด้วย เพราะมีการพูดถึงเรื่องของวงเงิน มีการพูดถึงเรื่องของความคุ้มค่า มีการพูดถึงความเสี่ยงด้วย มันเขียนไว้ตั้งแต่ พ.ร.บ. เลยด้วยซ้ำ ตัวนี้ผมเลยขออนุญาตว่าทั้งหมดนี้มันเชื่อมโยงกันอยู่ แต่ว่ามันเป็นนโยบายที่มันคนละระดับกัน คนละ Level กัน ก็ขออนุญาตว่ามันผูกโยงกันอยู่ ต้องดูกฎหมายประกอบด้วยครับ”[๑๘๖]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ข้อนี้ ๑๖๒ ในอนุกรรมาธิการเราเสนอว่าไม่ควรกำหนดที่มาของรายได้ ทีนี้มันมีทางออก เรื่องนี้จริง ๆ แล้วคล้าย ๆ ว่าชัด ๆ เลยออกมาป้องกันประชานิยม ซึ่งประชานิยมถ้าหนัก ๆ มันก็ส่งผลต่อประเทศเหมือนกัน คือย้อนไปแก้ปัญหาในอดีต ทีนี้มันสร้างปัญหาในอนาคตรุนแรงมาก ข้อนี้จริง ๆ ควรจะไปอยู่ที่ไหน ในกฎหมายพรรคการเมืองมันควรจะเป็นช่วงหาเสียง อย่างเราเป็นรัฐบาลผสมมารวมกันพอเราเสนอนโยบาย นโยบายที่เราแถลงมันจะผูกมัดเราเอง ถ้าเราหาเงินมาไม่ได้ เราจัดการระบบงบประมาณไม่ได้รัฐบาลจะพังเอง กลไกของการบริหารราชการแผ่นดินมันมีอยู่แล้ว ดังนั้นข้อนี้ผมเห็นว่าถอดออกแล้วไปไว้ในเรื่องนโยบายที่เป็นจริง ควบคุมโดย กกต.ควบคุมโดย พ.ร.บ. พรรคการเมืองว่านโยบายเหล่านั้นอาจจะให้ชี้แจงคร่าว ๆ ถึงที่มาของเงินมันเคยมีอยู่เดิมไม่มีปัญหา คือเวลาออกนโยบายว่าข้าวนึ่งตันละ ๓๐,๐๐๐ บาท ผมพูดได้แต่ถ้าผมชี้แจงหลักการไม่ได้ผมประกาศมันเป็นนโยบายที่ไม่จริง กกต. ควบคุมได้ในการหาเสียงมันมีอยู่แต่เดิมแล้ว เพราะฉะนั้นผลักไปไว้ตรงนู้นดีกว่า ในช่วงหาเสียง พอเป็นรัฐบาลแล้วแถลงนโยบายไประบบงบประมาณ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะกำกับดูแลคุณเอง แล้วถ้าคุณพูดผิดไปคุณก็โดน Attack ในสภาเอง กลไกรัฐสภาจัดการตัวมันเองได้ไม่ใช่เขียนไว้แบบนี้ ก็เห็นว่าน่าจะถอดออกไปครับ

ท่านประธานครับ ประเด็นเรื่องของ ๑๖๒ ท่อนที่เราคิดว่าควรจะตัด จริง ๆ เราเสนอให้ตัด ๒ ท่อน ยุทธศาสตร์ชาตินี่มันคลุมเครือก็คือว่าเราเสนอยุทธศาสตร์ชาติก็เป็นปัญหาเหมือนกัน แต่ว่าการแถลงเรื่องที่มาเป็นปัญหามากกว่า ในระบบมีกลไกบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว พ.ร.บ. งบประมาณมีอยู่แล้ว ถอดออกไปเถอะ ทีนี้ตรงนี้จะต้องมีมติไม่อย่างนั้นเราต้องกลับมาอีกว่าที่ประชุมของกรรมาธิการชุดนี้มีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้ ถ้าเราเห็นว่าควรตัดออกก็ตัดไปเลยครับ ถ้าอย่างนั้นตรงนี้ประเด็นเรื่องที่ว่าไปอยู่ตรงไหนก็ต้องผลักไป พ.ร.บ. เลือกตั้งที่ออกมาที่ต้องกำหนดตรงนี้เขากำหนดตามหมวดปฏิรูปที่เขาหยิบยกตรงนี้ ถ้าเราถอดทางพวกผมจะไปพิจารณาในหมวดปฏิรูปประเทศ คือเรื่องนี้ที่อยู่ในพ.ร.บ. การเลือกตั้งมันมาจากหมวดปฏิรูป หมวดปฏิรูปที่ ๑๖ นี่เรื่องพรรคการเมืองก็บอกว่าจะต้องมีกลไกในความรับผิดชอบ ข้อ ๓ นะครับ เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกาศนโยบายโฆษณา วิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่าและความเสี่ยงรอบด้าน พอไปถึงหมวดนี้เดี๋ยวผมค่อยไปดัดจากตรงนู้นออกอีกที คือที่เขามีไม่ใช่มีจากหมวดนี้ แต่ตอนนี้เราถอดจาก ๑๖๒ ของรัฐบาลที่ว่าให้ประกาศที่มาของเงินให้ถอดออกไปเพราะว่ามันมีปัญหาทำไม่ได้ แล้วเดี๋ยวพอไปถึงบทเฉพาะกาล

---

[๑๘๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

เดี๋ยวไปเสนอรื้อตรงนั้นด้วยที่ท่านวัฒนาพูด นำเรียนด้วยความเคารพ ขอบคุณครับ”[๑๘๗]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานผมต้องขออนุญาตนำเสนอความเห็นในทางวิชาการว่าเราพูดถึงกรอบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ถ้ามาดูเฉพาะมาตรา ๑๖๒ จริง ๆ ต้องดูภาพรวมด้วย เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นมาโดยความไม่ไว้วางใจในฝ่ายการเมืองว่าจะนโยบายเพื่อการหาเสียง วิธีการก็คือใช้งบประมาณของประชาชนในโครงการซึ่งตรวจสอบได้ยาก แล้วก็ไม่มีการประเมินผลกระทบ เมื่อเป็นเช่นนี้ตอนร่างก็พยายามใส่ทุกอย่างเข้ามา เมื่อใส่ทุกอย่างเข้ามาปุ๊บก็ลงไปถึงตรงนี้ว่าเวลารัฐบาลใด ๆ ที่จะเข้ามาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ต้องแถลงนโยบายต้องระบุว่าจะเอาเงินจากไหน แล้วถ้าไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์แห่งชาติก็จะถูก Politicize เอาไปเป็นประเด็นทางการเมืองก็คือพูดง่าย ๆ นำประเด็นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระอื่นใดที่สัมพันธ์กับเรื่องแนวนโยบายแห่งชาติ ซึ่งตรงนี้มันสะท้อนให้เห็นว่าในระยะยาวแล้วนี่รัฐบาลใด ๆ ก็ตามจะมาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ จะไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความผกผันของโลกได้ กระผมได้นำเรียนต่อที่ประชุมในโอกาสอื่นแล้วว่าเวลาเราพูดถึงยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ขณะที่ผมเองทำงานทางวิชาการไปช่วยเขียนแผนให้กับหน่วยของรัฐบางแห่งเราก็ยังต้องบอกเลยว่าจะต้องมีการ Revise แผนทุก ๓ ปี ๕ ปี ไม่ใช่ว่าใช้ไป ๒๐ ปีโดยที่ไม่ Revise คือสิ่งเหล่านี้เพราะอะไร เพราะว่าเราต้องการความยืดหยุ่น เมื่อเราต้องการความยืดหยุ่นก็กลับมาดูโครงสร้างหลักของตัวรัฐธรรมนูญว่าเวลาเราพูดถึงการชี้แจงแหล่งรายได้อะไรต่าง ๆ เจตนารมณ์มันมีอย่างเดียวเราไม่ไว้วางใจ ทีนี้ถามว่าโดยหลักการมันเป็นอย่างไร ผมเชื่อว่าหลายท่านได้กล่าวไปแล้วว่าหลักการสำคัญของการเป็นตัวแทนของประชาชนก็คือว่าในระหว่างการหาเสียงได้ผูกพันอะไรไว้บ้างแล้วเมื่อผูกพันแล้วก็ต้องเอามาเป็นแนวนโยบาย ในระบบการเมืองของอังกฤษถ้าพรรคไหนได้เป็นรัฐบาลพรรคไหนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล สิ่งใดที่เป็นนโยบายระหว่างการหาเสียง ตัววุฒิสภาหรือ Out of law จะไม่แตะต้องเลย เพราะถือว่าได้ทำพันธสัญญากับประชาชนผู้มีอำนาจสูงสุด แต่กลายเป็นว่าการเขียนล็อกไว้แบบนี้มันทำให้มีองค์กรอื่นใดที่นอกเหนือจากอำนาจประชาชนมา Overrule สิ่งที่ประชาชนตัดสินใจไประหว่างทำพันธสัญญาหรือ Social Contract ระหว่างการเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการเมืองของเราจึงค่อนข้างพิกลพิการ ก็คือเราไปฝากความหวังไว้กับคนดีคนที่เราเชื่อว่าดี แต่ว่าในการเป็นคนดีกับการใช้อำนาจที่ผูกพันตามกฎหมาย บางทีมันไม่อนุญาตให้คนดีเป็นคนดี แถมมันจะบังคับให้คนดีต้องทำอะไรที่ตัวอักษรมันกำหนดไว้โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ เรื่องนี้ทำให้ผมอยากจะนำเรียนต่อกรรมาธิการว่าขอได้โปรดพิจารณา เห็นด้วยว่าในส่วนของการชี้แจงแหล่งรายได้ก็เอาออกไปเถอะในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ชาติในความเป็นจริงแล้วอย่างที่หลายท่านได้นำเสนอไว้เรามีสภาพัฒน์ อันนี้ในความเป็นจริงต้องกลับไปดูตั้งแต่ยุคสมัยของ ขออนุญาตเอ่ยชื่อ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในสมัยนั้นเรามีวินัยทางการคลัง เราไม่ใช้งบประมาณเกินดุล เราใช้งบประมาณค่อนข้างแบบอนุรักษ์นิยมมันทำให้ฐานเศรษฐกิจมันยืนยาวนานมาระยะหนึ่งก็จริง แต่มันถึงจุดที่ประเทศไทย ณ เวลานั้นต้องรู้จักใช้เงินเกินดุล นักเศรษฐศาสตร์การคลังเองก็บอกว่าเราต้องอัดฉีดระบบเศรษฐกิจเมื่อไรก็ตามที่เศรษฐกิจมีแนวโน้มหยุดนิ่ง ชะงักงันตายตัวรัฐบาลต้องรู้จักใช้เงิน ไม่ใช่เอาเงินไปหว่าน อันนี้คือนัยสำคัญของการบอกว่าเมื่อไรก็ตามที่รัฐบาลจะใช้งบประมาณจะผูกพันกันนโยบายหาเสียงก็ดี จะผูกพันกับกรอบงบประมาณรายได้ รายจ่ายก็ดี สิ่งเหล่านี้จะต้องอยู่ที่อื่น มันไม่ได้อยู่ตรงนี้ ถ้าอยู่ตรงนี้เท่ากับว่าเราให้เจตนารมณ์ของ

---

[๑๘๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ประชาชนนั้นถูก Overrule โดยองค์กรอื่นที่ไม่ได้ผูกพันหรือยึดโยงกับประชาชน ซึ่งในทางการออกแบบรัฐธรรมนูญในสมัยที่ผมเรียนปริญญาเอกก็เรียนเรื่องพวกนี้มาบ้าง ถึงไม่ใช่นักกฎหมายแต่ก็เรียนมาบ้าง เพราะฉะนั้นเวลาเราออกแบบ Conditional Design จะไปออกแบบตามตัวกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพื้นฐานไม่ได้ เพราะว่าถ้าเป็นอย่างนั้นปุ๊บผมพูดในหลายแห่งหลายที่ว่าปิดหมวด ๑ หมวด ๒ มันใกล้ Presidential องค์กรที่ออกแบบขึ้นมาโดยไม่ยึดโยงกับประชาชนนี่กลายเป็นองค์กรที่ขาลอยไปหมดเลย ไม่นับว่าถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารในหลายรอบหลายครั้ง ในความเป็นจริงในทางวิชาการจึงปรากฏเช่นนี้เวลาเราปลูกต้นไม้จะให้ต้นไม้มันงอกงามนี่ แต่เราเอาลวดไปดัดให้มันเป็นบอนไซ จะโตปุ๊บตัดราก มันจะแตกกลุ่มปุ๊บตัดหน่อตัดกอ ประเทศชาติจะเจริญงอกงามไม่ได้เลยถ้าเราเอาสิ่งที่ประชาชนไม่ได้เห็นพ้องต้องตามมากำกับ แรงปรารถนา ความต้องการที่จะเห็นสังคมเปลี่ยนแปลงของประชาชนในส่วนนี้ขอนำเรียนว่าควรจะพิจารณานำส่วนที่สัมพันธ์กับการวางยุทธศาสตร์ยาวนานจนไม่อาจปรับเปลี่ยนได้ และถูก Politicize หรือถูกนำเป็นประเด็นทางการเมืองให้ยุบพรรคก็ดี ให้รัฐบาลพ้นสภาพออกไปก็ดีออกไปเสีย ส่วนที่ ๒ ก็คือการพูดถึงการชี้แจงแหล่งรายได้ ตรงนี้มีเงื่อนไขในกระบวนการทางการคลังอยู่แล้ว พ.ร.บ.Good Governance ซึ่งท่านอาจารย์วิษณุได้ร่างไว้แล้วเมื่อหลังปี ๒๕๔๐ เราพูดเรื่องนี้มานานแล้ว เราไม่ได้เพิ่งมาตั้งไข่กัน อย่าให้เราต้องไปนับศูนย์กันครั้งแล้วครั้งเล่าขอบพระคุณครับ”[๑๘๘]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผมขอสนับสนุนความเห็นมาตรา ๑๖๒ ว่า ควรจะตัดเรื่องต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ของนโยบายต่าง ๆเพราะว่าในทางปฏิบัติแทบไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย กลับเป็นพิธีกรรมที่สร้างความยุ่งยากแก่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลด้วยซ้ำไป ในทางปฏิบัติควรออกกฎหมายลูกมารองรับกฎหมายพรรคการเมือง ถ้าผมจำไม่ผิดคือมาตรา ๕๘ ที่บอกว่าการกำหนดนโยบายของพรรคที่มาหาเสียงต้องบอกแหล่งที่มาของรายได้ ความคุ้มค่า ความเสี่ยงของนโยบายต่าง ๆซึ่งแต่ละพรรคการเมืองก็ต้องทำเพื่อไม่ให้ผิดกฎหมาย แล้วก็ต้องส่ง กกต. ในทางปฏิบัติกกต. ก็ไม่มีปัญญาไปตรวจสอบหรอกครับว่านโยบายของพรรคไหนมันเป็นจริงหรือเปล่าเหมาะสมหรือเปล่า เป็นไปได้หรือเปล่า ไม่มีใครมีปัญญาไปตรวจ แล้วเมื่อรัฐบาลเองเขียนนโยบายของรัฐบาล วันนั้นผมได้ถามในที่ประชุมของพรรคร่วมรัฐบาลว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีการกำหนดเรื่องแหล่งที่มาของรายได้หรือเปล่า ก็มีการพูดกันว่าไม่จำเป็นไม่จำเป็นต้องเขียนก็ไม่ผิดกฎหมาย ฉะนั้นสรุปแล้วการเขียนไม่ได้เกิดประโยชน์อะไรเลยเป็นพิธีกรรมที่สร้างความยุ่งยากในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมืองและรัฐบาลด้วยซ้ำไปด้วยเหตุผลอย่างที่หลายท่านได้กล่าวมาแล้ว ผมเห็นว่าควรจะตัดทิ้งครับ”[๑๘๙]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“มาตรา ๑๖๒ เหมือนกันสนับสนุนที่จะตัดคำว่าชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ เพราะจริง ๆ แล้วเวลาที่เรานำเสนอนโยบายต่าง ๆ คือกรอบคิดเขาดีแต่มันปฏิบัติไม่ได้ หลักคิดที่บอกว่า Uses of fund Source of fund ต้องเอาให้ชัดว่าจะมาจากไหน ที่ไหน แล้วที่จริงแล้วการป้องกันประชานิยมจริง ๆ ก็ป้องกันไม่ได้ คือประชานิยมมันเป็นถ้อยคำที่ไม่ว่าใคร คือถ้าเราเห็นไม่สอดคล้องกับเขาเขาก็จะบอกว่าเราเป็นประชานิยม แต่จริง ๆ แล้วทุกที่เขาทำไม่ใช่เฉพาะประเทศไทย ประเทศอื่นก็ทำเพียงแต่ว่าเขาทำอยู่ในกรอบที่สามารถ

---

[๑๘๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๘๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

ตอบโจทย์ว่าแก้ไขปัญหาได้ คือนโยบายที่ทำให้ถูกใจประชาชน กับถูกต้องของประชาชน ถูกต้องในแง่ของหลักการมันเอามาคิดคนละตัว แต่ถ้ามันไปด้วยกันได้ก็ดี แต่คำว่าถูกใจบางทีก็เป็นประโยชน์ในเชิงของการยกระดับรายได้เชิงเศรษฐกิจอย่างที่ท่านวัฒนาพูด จริง ๆ มันมีหลักของตัวนโยบาย ๓๐ บาท ขออนุญาตยกมากกว่าแค่จะบอกว่าหลักของเศรษฐกิจ มันมีหลายหลักอยู่ในนโยบายเดียวกันหรือนโยบายอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นถ้าเราไปกำหนดกรอบว่าให้เรากำหนดเรื่องของที่มาของรายได้ทั้งหลายมาจากไหน แต่แท้ที่จริงแล้วทางผู้แทนของ กกต. ท่านก็ไม่ทราบหรอกค่ะว่าจริง ๆ แล้วแหล่งที่มาจะมาจากนี้จริงหรือเปล่า คือ อย่างไรก็ต้องงบประมาณของรัฐอยู่แล้ว แต่ในทางรายละเอียดเรายังไม่รู้เลยว่าตอนที่เสนอใครจะได้เป็นรัฐบาลหรือเปล่า แล้วแหล่งรายได้มันจะเหมาะสมและถูกต้องตามสถานการณ์ที่เราคิดล่วงหน้าไปข้างหน้าในเรื่องที่มาของงบประมาณได้อย่างไร คือถ้าบอกว่าสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐหรือยุทธศาสตร์ชาติอันนี้โอเค สามารถตรวจสอบได้ว่ามีความเชื่อมโยงไหม แต่พอบอกว่าแหล่งที่มาของรายได้ ทุกที่ก็ต้องนั่งปั้นตัวเลขจินตนาการกันว่าเราจะไปเอาที่มาของรายได้กรมไหน กระทรวงไหนดีที่จะมาตอบตรงนี้ นโยบายที่เราจะหาเสียงออกไป เพราะบางทีนโยบายหาเสียงนี่เพิ่งเริ่มตอนที่กำลังอยู่ในระหว่างหาเสียงแล้วประชาชนขอมาก็มาคิดนโยบาย พอคิดนโยบายเสร็จส่งไปที่ กกต. ว่าเป็นนโยบายเพิ่มเติมอะไรแบบนี้ ซึ่งมันยากแก่การปฏิบัติและปฏิบัติไม่ได้ด้วย ดังนั้นขอสนับสนุนว่าถ้อยคำประโยคนี้ควรที่จะต้องเอาออกจากมาตรา ๑๖๒ ค่ะ

คือจริง ๆ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติจริง ๆ บอกว่าไม่ใช่เป็นแผน ๕ ปี ก็คือจริง ๆ ในยุทธศาสตร์ชาติก็คือยังเป็น ๒๐ ปีอยู่เพียงแต่ว่าสภาพัฒน์ สศช. เขามาทำเป็นแผน ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ เพื่อขับเคลื่อนในช่วง ๒๐ ปีแล้วก็ปีนี้เป็นแผน ๑๒ อยู่ แล้วพอสิ้นสุดของ ๑๒ ๕ ปีนี้เขาก็จะ Revise กันใหม่อีกรอบหนึ่งแล้วก็จะไปโผล่ที่แผน ๑๓ ต่อไปว่าจะขับเคลื่อนอย่างไรบ้าง ดังนั้นในตัวของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไม่ได้มีอะไรมากก็มีแค่ตัววิสัยทัศน์ แล้วก็จะมีแค่ยุทธศาสตร์ ๖ ด้าน ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ ๆ แต่ตัวกลไกในการขับเคลื่อนก็คือสภาพัฒน์ในการที่เขาเขียน Detail ใน Content ต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนอีกที พอดีอยู่ในกระบวนการทั้งหมด ทั้งระดับชาติ แล้วก็ระดับพื้นที่ด้วยดังนั้นขออนุญาตที่จะเรียนว่าคือเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติที่อยากให้บรรจุเอาไว้ยังอยู่แต่ขอให้ตัดเรื่องแหล่งที่มารายได้ คือยุทธศาสตร์ชาติมันเป็นทิศทางในการกำกับประเทศเท่านั้นเอง ส่วนรายละเอียดนี่สามารถที่จะ Review อะไรได้อยู่ตลอดอยู่แล้วโดยกระบวนการต่าง ๆ อยากเรียนท่านประธานและทุกท่านอย่างนี้ว่าคือสิ่งแวดล้อมหรือบริบทต่าง ๆ มันเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แล้วถ้าเราคิดแบบเดิมและเราทำแบบเดิมและเราต้องการผลสำเร็จแบบใหม่มันจะไม่เกิดขึ้น ดั้งนั้นการที่ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีนี้ก็คือผ่านการวิเคราะห์ในทุก ๆ มุม แต่ว่าคือ จริง ๆ แล้วที่ทุก ๆ ท่านพูดเขาก็วิเคราะห์กันมาหมดในบริบทโลก ยกเว้นอย่างเดียวที่ไม่ได้วิเคราะห์ก็คือเรื่องไวรัสที่ไม่ได้วิเคราะห์ ที่ไม่มีข้อมูลตอนที่ทำไม่มีเรื่องนี้ แต่มีแค่เรื่องว่าจะเผชิญหน้ากับภัยต่าง ๆ ที่เป็นภัยเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บรุนแรงมากขึ้น แต่ไม่ได้วิเคราะห์เรื่องไวรัสอันนี้ไม่มี ดังนั้นเขาก็ต้องเข้าไปทบทวนกันใหม่ในเรื่องตรงนี้ และเป็นเรื่องของความมั่นคงของชาติด้วย อันนี้ก็เรียนที่ประชุมว่ามันสามารถที่จะปรับแต่งในเรื่องของกระบวนการในการขับเคลื่อนได้ตลอดเวลา ขอบคุณค่ะ”[๑๙๐]

---

[๑๙๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๒ วันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๑๖๖

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการครับ ท่านประธานครับ ท่านนิกรได้กรุณาโยนลูกในส่วนของหน้า ๒ นะครับ ที่ข้อ ๕ มาให้ผม คือที่เขียนไว้นี่นะครับ คือการเขียนที่อ่านในข้อ ๕ ถ้าอ่านแล้วอาจจะไม่ค่อยเข้าใจเท่าไรว่าคืออะไร ความหมายคืออย่างนี้ครับท่านประธานครับ ตามรัฐธรรมนูญขณะนี้เขาบอกว่าการออกเสียงประชามติจะไปขอให้ออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ทีนี้ยกตัวอย่างครับท่านประธาน ถ้าเกิดมีการขอให้ประชาชน ออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น ควรจะให้มีการได้มาซึ่ง ส.ว. โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือไม่ ก็จะมีปัญหาว่าการขอให้ออกเสียงประชามติอย่างนี้เป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเรื่องที่ควรจะปรับแก้ตรงนี้ที่ผมเสนอในคณะอนุกรรมาธิการนี่นะครับ ก็คือควรจะบอกว่าเรื่องที่จะไม่ขอให้ออกเสียงประชามติ เฉพาะในหมวด ๑ หรือหมวด ๒ รัฐธรรมนูญเท่านั้น หมวดพระมหากษัตริย์กับหมวดบททั่วไปนี่ไม่ให้ขอออกเสียงประชามติว่าจะแก้อันโน้นอันนี้ อย่างไร ไม่ให้ขอ แต่หมวดอื่นรัฐธรรมนูญแล้วค่อยขอออกได้ครับท่านประธานครับ”[๑๙๑]

มาตรา ๑๖๘

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“นอกจากนั้นแล้วนี่นะครับ ผมขอเพิ่มเติมนิดหนึ่งครับ ในข้อ ๖ ที่บอกว่า เรื่องที่ให้ปลัดกระทรวงมาทำหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีไปในบางกรณีนี่ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทยนะครับประธาน การเขียนไว้อย่างนี้มันจะเปิดโอกาสให้เกิดการยึดอำนาจ โดยรัฐราชการ แล้วที่ผ่านในอดีตนี่นะครับมันมีความพยายามมาแล้ว พยายามที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งรักษาปฏิบัติหน้าที่อยู่นี่ลาออกทั้งคณะนะครับ มันมีความพยายามมาแล้ว ตรงนี้การเขียนบทบัญญัติมาตรานี้ไว้มันเปิดให้เกิดการยึดอำนาจโดยรัฐราชการ ซึ่งไม่ควรจะมีครับท่านประธานครับ”[๑๙๒]

มาตรา ๑๗๖

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ในหมวดคณะรัฐมนตรีครับ คือมาตรา ๑๗๖ ที่บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก คือคราวนี้พอข้อความในวรรคสองนี่นะครับ คือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่ง เป็นการรีบด่วนให้เจ้าหน้าที่ทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ทีนี้ที่อยากกราบเรียน ก็คือกฎอัยการศึกนี่ประกาศโดยทหาร ยกเลิกโดยพระมหากษัตริย์ คราวนี้มันก็เป็นปัญหาติดมือในภาคใต้ร้อยกว่าปี ถ้ากฎอัยการศึกประกาศโดยคณะรัฐมนตรีจะได้ไหม อะไรอย่างนี้ คือ

---

[๑๙๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓

[๑๙๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓

ตรงนี้จะเป็นเหมือนคำว่า ทหาร พอใน พ.ร.บ. มันก็จะแค่แม่ทัพภาค ผบ.พัน อะไร อันนี้มันก็จะฝังอยู่ในรัฐธรรมนูญนะครับ”[๑๙๓]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ส่วนในอีกประเด็นหนึ่ง คือเรื่องกฎอัยการศึก กฎหมายกฎอัยการศึก เป็นกฎหมายเก่ามากนะครับ แต่ในรัฐธรรมนูญนี่ไปเขียนไว้รับรองให้ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหาร สามารถที่จะประกาศกฎอัยการศึกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารกระทำได้ตามกฎหมายกฎอัยการศึก คือพูดง่าย ๆ ให้เช็คเปล่าไปเลย กฎหมาย กฎอัยการศึกเขียนอย่างไรก็ได้ แล้วที่ผ่านมา ก็เขียนคือระดับนายพันก็ประกาศกฎอัยการศึกได้ ซึ่งเพราะฉะนั้นการประกาศกฎอัยการศึก เราเข้าใจครับว่าในบางสถานการณ์นี่ต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่อยู่ในพื้นที่ประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะแห่ง แต่ขณะเดียวกันเราเห็นการใช้อำนาจตรงนี้เกินเลย เพราะฉะนั้นกฎอัยการศึก ในรัฐธรรมนูญควรจะเขียนไว้ว่าให้คุณประกาศได้เฉพาะแห่งนะครับ มีผลใช้บังคับไม่เกินเวลาเท่าไร อย่างมากที่สุดไม่เกิน ๗ วัน แล้วก็หลังจากนั้นต้องดูเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีว่า จะเห็นอย่างไร แล้วคณะรัฐมนตรีย่อมสามารถจะยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึกที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทำไปเมื่อไรก็ได้ ตรงนี้นะครับก็จะทำให้ปัญหาเรื่องการประกาศ กฎอัยการศึกต่าง ๆ ที่มีปัญหาในอดีตนี่หมดไปครับท่านประธานครับ”[๑๙๔]

หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๘๕

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“มาตรา ๑๘๕ (๑) ผมได้เรียนต่อ ที่ประชุมหลายครั้งแล้ว เป็นประเด็นที่ผมได้รับฟังปัญหาแล้วก็สัมผัสด้วยตัวเองจากการ ที่ได้เห็นเพื่อนสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องดูแลพื้นที่ก็พบปัญหาเรื่องมาตรา ๑๘๕ (๑) ซึ่งเขียนไว้เคร่งครัดมาก ซึ่งเขียนมาในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ตอนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ไม่มีรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เขียนเฉพาะป้องกันไม่ให้ไปก้าวก่าย แทรกแซงเรื่องของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเท่านั้น แต่พอรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไปเพิ่มว่าไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชหรือของพนักงาน รัฐวิสาหกิจ คือการเขียนอย่างนี้ก็ดีบางเรื่องคือไม่ให้นักการเมืองไปแทรกแซงข้าราชการ ในเรื่องการทำงานต่าง ๆ แต่มีปัญหาเวลาประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถ ที่จะแก้ไขได้ก็ไปหา ส.ส. ให้ไปช่วย ซึ่ง ส.ส. ก็สามารถช่วยได้ถ้าไปพบกับผู้ว่าราชการจังหวัด ไปพบกับหัวหน้าหน่วยราชการ ไปพบก็จะกลายเป็นสุ่มเสี่ยงที่จะเข้าข่ายฝ่าฝืน โดยขัด รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ (๑) ดังนั้นจึงเสนอว่าควรจะเติมไว้ต่อท้ายใน (๑) เว้นแต่คือการ จะไปก้าวก่ายแทรกแซงข้าราชการประจำในหน้าที่ประจำนั้นทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเพื่อช่วยเหลือประชาชน ความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งส่วนจะใช้วิธีเขียนในถ้อยคำ ทางกฎหมายอย่างไรนั้นคืออีกเรื่องหนึ่งนี่คือประเด็นที่นำเสนอ ทีนี้ส่วนที่ผมนำเสนอก็คือ ในลักษณะที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์กับประชาชน รวมทั้งส่วนความเห็นอย่างอื่นนั้นผมก็คง จะเอาไว้ในโอกาสต่อไป แต่ประเด็นสำคัญ

---

[๑๙๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๑๙๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓

ผมก็เป็นห่วงแค่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ถ้าบรรยากาศเป็นในลักษณะที่เราผ่านมานั้นผมว่าก็จะเกิดประโยชน์กับประเทศแน่นอน แต่ถ้ามีการแก้ไขไปสู่ความขัดแย้งก็จะเป็นปัญหา ขอบคุณครับ”[๑๙๕]

มาตรา ๑๘๗

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ประเด็นสุดท้ายผมเรียนว่า ในเรื่องของการขัดกันแห่งผลประโยชน์มันเป็นสิ่งหนึ่งที่ผมเองคิดมานานในฐานะที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราคิดว่าทำไมเราต้องเขียนกฎหมายในลักษณะที่เหมือนกับ เราเป็นคนที่ไม่โปร่งใส เป็นคนร้าย ดังนั้นในเรื่องของการที่จะเขียนในลักษณะนี้มันน่าจะต้อง มีการปรับปรุงแล้วก็แก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการทำหน้าที่ก็มีบางท่านได้พูดไปแล้ว”[๑๙๖]

“ยกตัวอย่างมาตรา ๑๘๗ เรื่องการถือหุ้นก็ดีสิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าเราต้องมา นั่งทบทวนกันใหม่ว่าจะเป็นอย่างไร ผมขออนุญาตสั้น ๆ เพียงเท่านี้ครับท่านประธานครับ”[๑๙๗]

หมวด ๑๐ ศาล

หมวด ๑๐ ศาล

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“โดยหลักการก็ต้องเป็นอย่างนั้นนะครับ แล้วในระบบของ รัฐธรรมนูญที่เรายึด ๓ อำนาจหลักก็ต้องมีระบบ Check and Balance ต้องตรวจสอบกันได้ แต่วันนี้ของเราเป็นปัญหา ท่านอาจารย์โภคินพูด หรือที่ท่านวัฒนาพูดอยู่อย่างก็คือว่าสุดท้าย ใครตรวจสอบศาล ซึ่งผมคิดว่าหลักการก็คือเราก็ต้องเชื่อก่อนว่า เขาสุจริตใจ แต่เมื่อมีพฤติการณ์อะไรขึ้นมาแล้วมันจะต้องมีระบบที่ตรวจสอบได้ เรามีอำนาจหลักอยู่ ๓ อย่าง เรามีสภา มีรัฐบาล แล้วก็มีศาล แต่จะเห็นว่าสภากับรัฐบาลถูกตรวจสอบยิบเลย แต่ว่าในส่วนของ การใช้อำนาจตุลาการบางระดับเราไม่ได้ไปตรวจสอบเขายิบ แต่ว่ามันน่าจะมีอะไรที่สามารถตรวจสอบได้บ้าง เหมือนที่ผมเคยยกตัวอย่างไปก็ฝากท่านไพบูลย์ไปดูด้วย”[๑๙๘]

“ในหมวด ๑๐ ที่อนุกรรมาธิการเราได้ไปพิจารณามา ในส่วนนี้ทางคณะกรรมาธิการเราได้พูดกันไปในประเด็นหลักอันหนึ่ง ซึ่งผมคิดว่าเป็นเรื่องใหม่ก็คือว่าเราคุยกันบอกว่าการใช้ดุลยพินิจของศาลต้องได้รับการตรวจสอบได้ เพราะเราพูดกันว่าระหว่างองค์กรหลักของรัฐธรรมนูญของประเทศมี ๓ อย่าง คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ซึ่งระหว่างนิติบัญญัติกับบริหารที่ผ่านมาก็มีระบบตรวจสอบซึ่งกันและกัน แต่ว่าในส่วนของศาลมีประเด็นเรื่องการตรวจสอบ อันนี้เราได้เคยพูดแนวทางกันไว้”[๑๙๙]

“ผมเรียนท่านไพบูลย์ว่า ไปศึกษาเอาภาพรวมดีกว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ถ้าอย่างนั้นเดี๋ยวกลายเป็นว่าเราทำไมต้องไปยกเว้นทั้ง ๆ ที่หลายท่านก็เห็นว่ามันเป็นปัญหาอยู่ ผมคิดว่าเราศึกษา

---

[๑๙๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๙๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๙๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๑๙๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๑๙๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

ในภาพรวม เราไม่ได้บอกว่าคนนั้นดี คนนี้ไม่ดี เราพูดว่าปัญหามันคืออะไรที่ทำให้คนไม่มั่นใจ แล้วทำอย่างไรมันถึงจะทำให้รู้สึกมั่นใจขึ้น ในระบบศาลไม่ว่าจะเป็นศาลไหนก็แล้วแต่ในความเห็นผมสิ่งที่เป็นปัญหาคือคำว่าดุลยพินิจ ถ้าเราไม่ให้ศาลมีดุลยพินิจได้มันไม่มีทางตัดสินคดีได้ แต่ประเด็นคือว่าศาลต้องพิสูจน์ได้ หรือพูดได้ว่าใช้ดุลยพินิจโดยชอบ โดยชอบอย่างไรต้องอธิบายได้ ไม่ใช่ว่าอันนี้คุณยุ่งฉันไม่ได้มันเป็นดุลยพินิจของฉัน ตรงนี้ที่เป็นประเด็นปัญหาไม่ว่าในศาลไหนทุกวันนี้ที่ไม่สามารถจะบอกว่า ทำไมความเห็นคนทั้งโลกบอกมันเป็นสีเขียว ศาลบอกว่าดุลยพินิจผมมันเป็นสีน้ำเงิน ทำไมมันเป็นน้ำเงิน เพราะมันเป็นดุลยพินิจของผม อย่างนี้ผมว่าที่ทำให้เกิดปัญหา เราไม่ได้ไปพูดถึงปัญหาของว่าอำนาจเขา หน้าที่เขา แต่เรากำลังจะพูดว่าเวลาที่มีข้อสงสัยเราอาจจะจำกัดว่าในประเด็นหลัก ๆ ประเด็นใหญ่ ๆ ก็ได้ ไม่ใช่ว่าเหวี่ยงแหไปหมด แต่บางประเด็นที่มันเป็นประเด็นจริง ๆ ผมขออนุญาตถือโอกาสนี้พูดบ้างนะครับ ขอยกตัวอย่าง เราพูดกันเมื่อกี้เรื่ององค์กรหลายอย่าง วันนี้บางศาลผมไม่เอ่ยชื่ออะไรทั้งนั้นสามารถใช้มติที่ประชุมใหญ่ ไม่ใช่ระเบียบด้วย แก้กฎหมายอย่างเช่นการเริ่มนับอายุความกฎหมายเขียนว่าให้เริ่มนับแต่วันรู้ หรือควรจะรู้ นับ ๑ แต่ไปออกเป็นมติของศาลบอกว่าไม่เอา ให้นับแต่วันเปิดทำการ อย่างนี้มันไม่ใช่เป็นดุลยพินิจแล้ว มันเป็นการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย แต่ถามว่าวันนี้ไม่มีองค์กรไหนบอกดูรัฐธรรมนูญแล้วไม่อยู่ในอำนาจใครเลยที่จะไปตรวจสอบตรงนี้ได้ อย่างนี้ถูกต้องไหมครับ พวกเราเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรายังไม่มีอำนาจอย่างนี้เลยครับ ต้องมานั่งในกรรมาธิการถกเถียงกัน แต่องค์กรศาลใช้มติที่ประชุมบอกไม่เอา สภาผ่านมาอย่างนี้ฉันไม่เอา ฉันจะเอาแบบนี้ แล้วก็บังคับใช้อยู่อย่างนี้ลักษณะอย่างนี้ในศาลยุติธรรมที่ผมกับท่านพงศ์เทพอยู่กันมาทุกวันนี้ก็ไม่เหมือนเดิมเมื่อก่อนนี้ในหลักการของศาลยุติธรรมคือว่าไม่ให้ไปยุ่งกับใคร เพราะเขาไม่ต้องการให้มีข้อครหานินทาเลยว่า คนนั้นไปรู้จักกับศาล คนนี้ไปรู้จักกับศาล ศาลเองก็ทำตัวแบบนั้นแต่วันนี้ไม่ใช่ กลายเป็นว่าศาลต้องไป Associate กับทุกคนเลย แล้วก็เป็นปัญหาข้างในเช่นโครงการหลักสูตรอะไร ไปเลียนแบบภาคราชการ แล้วก็ทำให้เกิดปัญหา องค์กรตรวจสอบภายในศาลเองวันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหา เมื่อก่อนระบบ กต. วางระบบไว้ให้ผู้หลักผู้ใหญ่ของศาลดูแลปกครองน้อง ๆ วันนี้ก็เอาระบบเลือกตั้งเข้าไป คนที่อยากเป็น กต. ก็เลยต้องไปเอาใจผู้พิพากษา แม้แต่บางคนเป็นผู้หลักผู้ใหญ่แล้วก็ต้องไปคอยเดินเอาใจเด็ก เพราะคะแนนส่วนใหญ่อยู่กับผู้พิพากษาเด็ก ๆ ระบบมันวุ่นไปหมดเลยทุกวันนี้ในศาล ก็เลยทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบกันเองภายในขึ้นมา เพราะว่าบางครั้งก็ต้องไปเกิดความเกรงใจเพราะเดี๋ยวต้องลงเลือกตั้งเป็น กต. ระบบแบบนี้ผมคิดว่า ขออภัยท่านไพบูลย์นิดหนึ่งที่บอกว่า ไปเข้ามาตรา ๒๕๖ (๘) หรือเปล่า อันนี้เราไม่ได้ไปพูดเรื่องอำนาจศาล หรือเราไปพูดเรื่องการให้ศาลทำงานไม่ได้ แต่เรากำลังจะพูดเรื่องการถ่วงดุลการใช้อำนาจ คดีสำคัญอันหนึ่งที่เป็นปัญหาของบ้านเมืองวันนี้ ตามหลักยุติธรรมต้องให้พิจารณาให้ครบถ้วน แล้วก็ให้คนที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิถูกตรวจสอบ หรือตรวจทาน Review คำพิพากษาของศาลต้นได้อีกสัก ๑ ครั้ง แต่ศาลกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าศาลสูงชี้ขาดได้เลย ให้ทำได้ แต่ทางปฏิบัติไม่ทำกัน เพราะว่าต้องส่งไปให้ศาลต้นดูอีกรอบหนึ่งในสิ่งที่ศาลต้นยังไม่ได้พิจารณา แต่คดีที่กำลังเป็นปัญหาอยู่วันนี้คดีหนึ่งศาลต้นยังไม่เคยพิจารณาเลย ศาลสูงชี้ ถามว่าทำไมศาลสูงชี้ก็กฎหมายไม่ได้ห้ามผมแต่เขาไม่ทำกัน แต่ผมจะทำเพราะเป็นดุลยพินิจผม สรุปประเด็นที่ให้ชี้ว่าให้รัฐจ่ายเท่านั้นเท่านี้บาทยังไม่เคยมีการสืบพยาน ใช้อำนาจชี้เองนี่คือความเสียหายกับบ้านเมืองซึ่งผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้มันไม่ใช่เรื่องทำงานได้ ไม่ได้ แต่คุณต้องอธิบายสังคมได้ว่าทำไมคุณใช้ดุลยพินิจแบบนี้ กรรมาธิการเราเคยเรียกมาในระบบยุติธรรม ไม่ใช่ศาลที่รองลงไปแต่เป็นอำนาจชี้ขาดว่าทำไมคุณถึงชี้เป็นเงินเท่านั้นเท่านี้ ไม่มีหลักฐานเลย ยังไม่ได้สืบพยานยังไม่ได้ดูเลย เป็นอำนาจผม

ตรงนี้เป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดกระบวนการทุจริตโดยพัฒนาไปใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ เพียงแค่คำว่าดุลยพินิจ เพราะฉะนั้นถ้าเราคิดว่าเราต้องการให้เกิดการตรวจสอบความใช้อำนาจที่ถูกต้องแล้ว ไม่มีอะไรที่เป็นลักษณะอย่างนี้อีก ผมคิดว่ามันต้องวางระบบเรื่องการถ่วงดุลจริง ๆ แล้วเรื่องของการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจได้ เพียงแต่ว่าไม่ใช่ตรวจสอบพร่ำเพรื่อไปหมด ต้องเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ แล้วก็มีผลกระทบอะไรก็ว่ากันไป ไม่อย่างนั้นก็กลายเป็นว่าศาลทำอะไรไม่ได้เหมือนกัน ทำปั๊บถูกตรวจสอบอย่างนี้ก็ใช้ไม่ได้ มันต้องมีกฎเกณฑ์ กติกา แต่บอกว่าทุกอย่างเป็นสิทธิของผม เป็นดุลยพินิจของผม ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ทุกเรื่อง แม้ว่าบ้านเมืองจะเสียหายย่อยยับอย่างไร เป็นดุลยพินิจส่วนตัวคนเดียวของผม นี่เปิดช่องให้เกิดการทุจริตอย่างรุนแรงทุกวันนี้ เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมก็ขออนุญาตฝากท่านไพบูลย์ไปดูด้วยนะครับ”[๒๐๐]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ ผมขออนุญาตแสดงความเห็น เรื่องนี้สั้น ๆ คือสรุปที่ทุกท่านพูดมา ตอบท่านนิกรด้วย ประเด็นมันไม่ได้อยู่ที่ความรู้ความสามารถอะไร ประเด็นของปัญหาวันนี้ปัญหาของสังคมไทยจากผลการศึกษาของ คอป. มันเกิดปัญหาความขัดแย้งมาจาก ๔ เรื่องเท่านั้น คือ เรื่องการเมือง การปกครอง กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่มันไม่ได้อยู่บนหลักนิติธรรม สิ่งที่มันไม่ได้อยู่บนหลักนิติธรรม ของกฎหมายไทยมันตั้งแต่ตัวสาระบัญญัติคือเราไปเขียนกฎหมายที่มันฝืนกับหลักนิติธรรม เช่น เอากฎหมายไปย้อนหลังบ้าง กฎหมายทำทุกอย่างเพียงเพื่อเป้าประสงค์ที่เราจะทำฝืนหลักการเขาทั้งโลก หรือไปเลี่ยงโดยวิธีเอาตัวนี้ห้ามใช้เข้าไปหมกไว้ในวิธีศัพท์บัญญัติ เรื่องอายุความจริง ๆ มันเป็นเรื่องของสาระบัญญัติก็ไปหมกไว้ในศัพท์บัญญัติว่า เราทำได้ ทั้งหมดปัญหาใหญ่ของมันก็กลับมาที่ว่า กระบวนการตรวจสอบและกระบวนการลงโทษ ผู้ที่เกี่ยวข้องทำอย่างไร ตัวอย่างเห็นได้ชัดในกรณีสภาผู้แทนราษฎรเราไปสร้างกฎเกณฑ์การตรวจสอบจนกระทั่งวันนี้ผู้แทนราษฎรกระดิกตัวไม่ได้ แต่เราละเลยกระบวนการตรวจสอบองค์กรอิสระและศาลที่ทำหน้าที่เขาใช้อำนาจต่าง ๆ ถามว่าวันนี้ถ้าศาลทำผิดใช้ดุลยพินิจผิดใครตรวจสอบศาลก็ตัดสินกันเอง ผมก็บอก วันนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ผมว่ามันไม่มีอะไรที่ไม่ดี แต่สิ่งที่มันจะนำไปสู่การปฏิบัติว่าจะทำอย่างไรที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ แล้วคนที่ไม่ปฏิบัติต้องรับโทษทำอย่างไร ปัญหาในสังคมไทยวันนี้มันเป็นปัญหาของระบบอุปถัมภ์ ไปหวังพึ่งพาตำรวจดูแลอัยการดูแลกันไปถึงเวลามีเรื่องก็ช่วยกันไป ถ้าเราทำให้คนทุกคนติดคุกได้ด้วยกันหมด ผมเชื่อว่ามันจะไม่มีปัญหาการใช้ดุลยพินิจ ที่มันบิดเบือนอย่างที่เราเห็น ถ้าเราทำให้ตำรวจติดคุกได้จากการที่ถูกสั่งแล้วไม่ทำ ก็ไม่มีใครกล้าไปใช้ตำรวจ หรือใช้เขาก็ไม่ทำเพราะเขาติดคุกได้ ถ้าเราทำให้ศาลติดคุกได้ จากการใช้ดุลยพินิจแบบที่ท่านประธานบอก ศาลก็ไม่กล้าใช้ดุลยพินิจที่เฮงซวย คดีนี้ให้ประกัน คดีนี้ไม่ให้ประกัน ถ้าเรื่องแบบนี้ถ้าประชาชนฟ้องมันขึ้นศาลประชาชนเมื่อไร ผมเชื่อว่าทุกอย่างมันจะเข้าสู่ระบบของมัน ประเด็นปัญหาวันนี้มันไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมาย มันอยู่กระบวนการที่จะดำเนินคดีกับคนที่เกี่ยวข้องอย่างไร ประเด็นอยู่ตรงนั้นเองครับ วันนี้ถ้าเราฟ้องศาลว่าผู้พิพากษา ก ใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง ใครตัดสินเขา ก็ผู้พิพากษา ข ก็เพื่อนเขานั่นแหละ แล้วเขาก็ต้องปกป้องกันเพราะมันเป็นเรื่องของการปกป้องอำนาจ ของเขาในการใช้ดุลยพินิจไปตัดสินว่าผิดต่อไปตัวเองก็ใช้ไม่ได้ เรื่องนี้มันต้องให้คนอื่นที่ไม่ใช่พวกคุณตัดสิน ผมถึงเสนอหลักการที่สำคัญว่า ในคดีที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นคู่ความ ต้องเข้าสู่ระบบไต่สวนโดยประชาชน ถ้ามีลูกขุนโดยประชาชนทุกอย่างมันแก้ปัญหาได้ ผมเชื่อว่าถ้าประชาชนเป็นคนตัดสินข้อเท็จจริงเป็นคนใช้ดุลยพินิจ ผมเชื่อว่าเจ้าหน้าที่รัฐ จะเชื่องกับประชาชน ไม่มีใครกล้าใช้อำนาจที่มันขัดต่อดุลยพินิจกับประชาชนเด็ดขาด

---

[๒๐๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

แล้วมันไม่ได้แก้ยาก คือเดิมเราใช้ระบบกล่าวหา ปัจจุบันเราใช้ระบบไต่สวนในศาลฎีกา แต่ใช้ผู้พิพากษา ๙ คน ฟังข้อเท็จจริง แล้วก็ใช้ดุลยพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาก็เช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน ถ้าเราเปลี่ยนวันนี้เราเปลี่ยนจากการรับฟังข้อเท็จจริงให้ประชาชนรับฟัง ประชาชนชี้เลยว่าอย่างนี้ผิด คดีนี้ติดคุก ๕ ปีทำไม ไม่ให้ประกัน กลัวหนี ไอ้นี้ติดคุกตลอดชีวิตดันไม่กลัวหนีอย่างนี้ ถ้าฟ้องขึ้นมาขึ้นศาลประชาชน ประชาชนบอกอย่างนี้ผิดติดตะรางรับรองไม่มีใครกล้าใช้ดุลยพินิจที่มันฝืนรับรองไม่มีใครกล้าไปสั่งใครเพราะว่ามันติดคุกได้หมด กล้าไหม กล้าก็เปลี่ยน หลักการเอาอำนาจตรงนี้คือการเอาอำนาจคืนให้กับประชาชน ซึ่งผมเชื่อว่าไม่ว่าจะเขียนกฎหมายดีอย่างไร ถ้าคนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนั้นไม่สามารถจะติดคุกได้มันไปไม่ได้หรอกครับ สุดท้ายมันก็วนไปวนมาที่เราพูดกันตรงนี้ แต่ถ้าเราทำให้ทุกคนติดคุก ติดตะรางได้ทุกคนจะไม่มีใครกล้าใช้อำนาจตามอำเภอใจ ขอบพระคุณครับ”[๒๐๑]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ สั้น ๆ นะครับ คือขณะนี้เราก็พิจารณาว่ากระบวนการในการตรวจสอบ การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการนั้นที่เป็นอยู่ในขณะนี้คือฝ่ายตุลาการ ตรวจสอบกันเอง แต่ว่าไม่มีกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายอื่นจะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายตุลาการ จุดสำคัญที่สุดที่ทำให้เห็นว่าเกิดอะไรขึ้นในวงการตุลาการก็ดี ในการที่ตุลาการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเรื่องต่าง ๆ ก็ดีทำไมมันมีความลักลั่นกัน ยกตัวอย่างสมมุติกรณีที่ศาลบางศาลพิจารณาคดีแล้วไม่ให้โอกาสคู่ความเลยในการ ที่นำพยานเข้ามาสืบ ไม่ฟังเขาเลยอย่างนี้ ทำไมท่านทำอย่างนั้น เราไม่สามารถจะทราบว่า เหตุผลนั้นคืออะไร เพราะว่าไม่มีโอกาสที่กรรมาธิการของสภาจะเข้าไปสอบถามศึกษาได้เลย ซึ่งกรณีตรงนี้ต้องแก้ตรงรัฐธรรมนูญที่ไม่ให้อำนาจกรรมาธิการในการที่จะเรียกให้ฝ่ายตุลาการมาให้ความเห็น หรือมาสอบถามเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะในเรื่องของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ถ้าเรียกท่านมาถามได้ปั๊ปเราจะรู้เลยว่าการที่ท่านใช้อำนาจอย่างนั้นมันชอบหรือไม่ ถูกหรือไม่ แล้วก็จะได้มีการดำเนินการในการแก้ไขต่อไป แล้วครั้งที่ ๒ กระบวนการในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่เดิมเคยมีการถอดถอนได้ คือวุฒิสภาถอดถอนทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งฝ่ายตุลาการ ทั้งองค์กรอิสระ แต่ปัจจุบันอำนาจการถอดถอนตรงนี้ไม่มีแล้ว เพราะฉะนั้นกลไกในการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจ การใช้ดุลยพินิจฝ่ายตุลาการมันก็เลยเป็นเรื่องที่เราเห็นปัญหาอยู่ แต่ว่าไม่มีใครรู้ว่าเบื้องหลังมันเป็นอะไร แล้วจะแก้อย่างไร อันนี้คือปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญเขียนไว้เป็นอุปสรรคอยู่หลายประการครับ”[๒๐๒]

“เกี่ยวกับเรื่องที่ห้ามมิให้ผู้สมัคร ก.ต. ขอรับการสนับสนุน ซึ่งพูดง่าย ๆ เมื่ออะไรก็ตามที่มีการเลือกตั้งนี้ ผมไม่แน่ใจมีการอภิปรายตรงนี้หรือไม่นะครับ แต่ว่าโดยปกติเวลาที่มีการเลือกตั้งแล้วไปห้ามหาเสียง มันเป็นสิ่งที่มันไปห้ามในสิ่งที่ฝืนกับความเป็นจริง มันก็จะเป็นการหลอกกัน เพราะที่ผ่านมาสมัยที่ท่านประธานอยู่ในศาลเอง ท่านประธานก็คงทราบดีใช่ไหมครับ ตั้งแต่สมัยเริ่มต้นเลยก็มีการหาเสียง แต่เป็นการหาเสียงด้วยวิธีที่แบบจะแนบเนียน แต่ก็หาเสียงใช่ไหมครับ ทีนี้เราไปบอกว่าห้ามหาเสียง มันจะไปห้ามในสิ่งที่มันห้ามไม่ได้”[๒๐๓]

---

[๒๐๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๐๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๐๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ประเด็นที่ ๒ เราต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าในกระบวนการยุติธรรมบ้านเรานี้ ได้มีผู้พิพากษาถูกไล่ออกจากราชการบ้าง ทุจริตบ้าง แต่ไม่เคยมีกฎหมายที่บอกให้ผู้เสียหาย ที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาคนนั้นถูกตัดสินไปฟ้องร้องว่าตรวจสอบว่า ผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีนั้นมีความยุติธรรมแค่ไหน และมีกฎหมายอยู่ฉบับเดียวครับก็คือ กฎหมายที่บอกว่าให้ พ.ร.บ. ฟื้นฟูคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ ผมว่าอันนี้ฉบับเดียว แต่อย่าลืมว่าผู้พิพากษาที่โดนไล่ออกจากราชการนี่ประชาชนเขาก็สงสัยเหมือนกันว่าที่ตัดสิน คดีเขานี้ได้รับความยุติธรรมไหม รัฐธรรมนูญควรเขียนกรอบหรือแบบ ถึงประชาชนไม่ร้อง ก็ต้องมีการตรวจสอบกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นการตรวจสอบการทำงานของคนที่ตัดสินคดีแทบทุกคดีเลย ท่านประธานคงเห็นนะครับว่าผู้พิพากษาหลายท่านที่ถูกออกจาก ราชการก็ถือว่าเงียบไป ไม่มีใครสนใจคดีที่เขาตัดสินเลย ถ้าในรัฐธรรมนูญเขียนไว้ชัด ก็เป็นการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง”[๒๐๔]

มาตรา ๑๘๘

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ในหมวดนี้ก็พิจารณากันค่อนข้างลึก ทีนี้จริง ๆ แล้วรายละเอียดก็มีอยู่ เรื่องศาล เราได้นำประเด็นของท่านผู้พิพากษาที่เพิ่งเสียชีวิตไปในการประท้วงซึ่งมันเป็นอะไรที่มี Impact ต่อส่วนของศาลมากก็นำมาพิจารณา ทีนี้มีประเด็นอยู่ที่ท่านได้อ้างถึงในคำสั่งเสียพันไปถึงรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ว่าไม่เหมือนกันกับรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ได้พิจารณาตรงนี้ ทีนี้มันก็มีประเด็นจริง ๆ ก็คือว่าในหมวด ๓ บททั่วไป ซึ่งคราวที่แล้วในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เขียนไว้ชัดมาก ในหลายประเด็นเรื่องตรงนี้ ประเด็นที่เราพิจารณาก็คือว่าซึ่งจะเป็นประเด็นสอดคล้องกับความรู้สึกของท่านผู้พิพากษาที่เสียชีวิตไป ก็คือว่าเหมือนกับว่าไปถูกแทรกแซงจากหน่วยเหนือกว่าเข้าไปเกี่ยวกับเรื่องคดีที่ท่านพิจารณาอยู่ ทีนี้ประเด็นก็คือว่าในมาตรา ๒๔๙ ประเด็นที่สำคัญก็คือเราจะเทียบว่าของฉบับปัจจุบันเขาเขียนไว้ไม่ใช่ไม่เขียนว่า ผู้พิพากษา และตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไป โดยรวดเร็ว เป็นธรรม คือเดิมเขียนไว้เป็นชุดเขียนไว้ละเอียดมากตั้งแต่เรื่องมีอิสระ แล้วก็เขียนย่อยลงไปเป็นวรรคว่า การพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หมายความว่าการบังคับบัญชาในตัวของศาลเอง แต่ที่นี้ ต่อจากนั้นการจ่ายสำนวนยังพูดไปถึงว่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ คือลงไปถึงสำนวนเลยในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ แล้วก็พูดถึงการโยกย้ายด้วยว่า ไม่ได้รับ คำยินยอม คือเขียนไว้เหมือนจะละเอียดเกินไป แต่มีประเด็นสำคัญก็คือว่าอิสระจะเป็นสาระสำคัญที่เราพิจารณากัน แต่ทีนี้อิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเขียนไว้มีอิสระ เช่น เราก็เคารพก็คืออย่างเช่นศาล สภาเข้าไปยุ่งถ้าไม่ใช่การบริหารไม่ได้ เหมือนกับว่าเราให้เกียรติท่านหมายถึงว่าเป็นอิสระมาก แต่ปัญหาขณะนี้ก็คือว่าอิสระจากในระบบของท่านเองตามลำดับชั้นเป็นประเด็น เพราะฉะนั้นความเห็นก็คือว่า ส่วนอื่น ๆ ที่เป็น รายละเอียดตามปี ๒๕๔๐ อาจจะไม่ต้องมี มีแค่นี้ แต่ว่ารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องอิสระ จากลำดับชั้นเองเป็นประเด็นค่อนข้างเห็นว่าอาจจะต้องเขียนกลับไปหรือไม่ อย่างไร เพราะว่าถ้าเป็นอย่างนั้นเท่ากับว่าในการพิจารณาอรรถคดีเขาต้องมีอิสระตามสมควร ไม่ใช่อิสระจากบุคคลภายนอก จากตำรวจ จากสภา จากหน่วยอื่น แต่ว่าไม่เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาอย่างนี้ก็ไม่ถูก ก็เป็นประเด็นเนื้อหาที่สำคัญจะเป็นตรงนั้น จะได้ไม่ต้อง กลับมาอีก”[๒๐๕]

---

[๒๐๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๒๐๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

มาตรา๑๙๕

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“มาตรา ๑๙๕ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการก้าวก่าย แทรกแซงอะไรต่าง ๆ ซึ่งมันทำให้เกิดการทำงานโดยที่ไม่เต็มที่ กลัวจะเจอปัญหาการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”[๒๐๖]

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมขอฝากว่าอย่าเน้นเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเลยครับเดี๋ยวจะเป็นเรื่องการเมือง เรื่องนี้ผมว่ามันเรื่องกระบวนการยุติธรรมของประเทศเลยว่ามันควรจะต้องทำอย่างไรให้ประชาชนมั่นใจในระบบนี้ แล้วก็ถ้ามีข้อสงสัยต้องตรวจสอบได้เป็นการถ่วงดุลกันเหมือนฝ่ายอื่นอย่างไร ผมคิดว่าประเด็นน่าจะเป็นในภาพรวม”[๒๐๗]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ซึ่งก็ตรงกับที่ท่านพงศ์เทพบอกว่าศาลตรวจสอบได้ทุกองค์กร แต่วันนี้เราตรวจสอบศาลไม่ได้เลย อย่างที่ท่านอาจารย์พงศ์เทพพูดใช่เลยครับ คดีที่มีโทษสูงประหารชีวิต ท่านให้ประกันหน้าตาเฉยไม่กลัวแต่ว่ากับพระราชาคณะท่านบอกกลัวหนี แล้วถามว่าใครจะไป ฟ้องศาลได้ไหม ฟ้องได้อย่างไรก็ตัดสินกันเอง ถ้ามีอย่างที่ผมกราบเรียนว่าถ้าคดีที่คู่ความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ประชาชนเป็นคนชี้ถูกหรือผิดโดยระบบลูกขุน ซึ่งเราก็พัฒนาไปแล้วครับ ไต่สวนโดยองค์คณะ ๙ คน ผมเชื่อว่าจะไม่มีใครกล้าสั่งให้ใครใช้อำนาจตามอำเภอใจอีก เพราะมันติดคุกได้ทุกคน ที่สำคัญสิ่งสุดท้าย ก็คือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญเองก็ยังไปเขียน Lock ห้ามตรวจสอบศาล Lock ห้ามตรวจสอบองค์กรอิสระ ทั้งศาลและองค์กรอิสระมันจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง แล้วมันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งในวันนี้ คำว่า Double Standard สองมาตรฐาน สามมาตรฐาน มันจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยครับ ถ้าทุกคนที่ใช้ อำนาจมันติดคุกได้เสมอกันหมด ผมถึงสนับสนุนหลักการเรื่อง Accountability สำคัญที่สุดครับ ท่านประธาน Supremacy of the parliament สภามันต้องมีอำนาจสูงสุด มันเป็นอำนาจของประชาชน ประชาชนต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของประชาชนได้ทุกกรณีอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติหรือ อำนาจบริหาร มันคืออำนาจของประชาชน ต้องให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจของประชาชนได้ ขอบพระคุณครับ”[๒๐๘]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ประการที่ ๕ คือเรื่องของการได้มาและการทำหน้าที่ขององค์กรศาล รัฐธรรมนูญ ไปกำหนด Spec ตั้งแต่ Spec กรรมการสรรหา กรรมการสรรหาต้องมี Spec เหมือนกับองค์กรอิสระ คือกรรมการสรรหาทำงาน

---

[๒๐๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๒๐๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

[๒๐๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ไม่ได้ปลูกมะนาวก็ไม่ได้ทำอะไรก็ไม่ได้ คือต้องไม่มีอาชีพ ถามว่าจะหาจากที่ไหน แล้วก็ในขณะที่ตัว Spec ขององค์กรอิสระเองก็เป็น Spec เทพ ท้ายสุดก็ไม่ได้คนที่เชี่ยวชาญจริง มีตำแหน่ง มีประสบการณ์ในเชิงของระดับตำแหน่งแต่ไม่มีประสบการณ์ในการทำงานที่ตรง ผมใช้คำว่าผลัดกันเกาหลังหรือไม่ เราให้สรรหาองค์กรหนึ่งก็เอาองค์กรอื่นเสนอชื่อมา แล้วพอถึงสรรหาองค์กรตัวเองก็กลับไปกลับมาทำนองแบบนี้องค์กรอิสระก็จะกลายเป็นที่อยู่ของข้าราชการหลังเกษียณ ปัญหาที่ว่าท่านทำงานด้วยความกล้าหาญ ด้วยความเที่ยงธรรมจริงหรือเปล่า ตอบโจทย์ปฏิรูปการเมือง หรือไม่”[๒๐๙]

“กระผม สมชัย กรรมาธิการ ก็ขออนุญาตพูดในประเด็นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีการอภิปรายไปแล้วในขั้นของอนุกรรมาธิการ ประเด็นที่ผมนำเสนอก็คือว่าผมดูจากสิ่งที่เป็นเสียงวิพากษ์วิจารณ์หรืออาจจะเป็นสิ่งที่เคลือบแคลงสงสัยของประชาชนถึงการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งถูกผิดเราไม่ทราบ แต่ว่าก็มีความเห็นเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ออกมาในระดับหนึ่ง ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นซึ่งชี้ให้เห็นว่าเราไม่มั่นใจนักว่าหากศาลทำในสิ่งที่ผิด การที่จะไปตรวจสอบถ่วงดุลจะทำได้อย่างไร ซึ่งประเด็นที่ผมยกขึ้นมาก็คือกรณีของการยุบพรรคอนาคตใหม่ ว่าศาลใช้อำนาจของศาลตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๘ บอกว่า หากว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ศาลอาจจะพิจารณาแล้วก็วินิจฉัยโดยไม่มีการไต่สวนก็ได้ อันนี้คือการใช้อำนาจของศาลตาม พ.ร.ป. วิธีการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งถ้าหากว่าเราไปดูตัว พ.ร.ป. พรรคการเมือง พ.ร.ป. พรรคการเมืองมาตราซึ่งนำไปสู่การยุบพรรคคือมาตรา ๙๒ ในมาตรา ๙๒ บอกว่าถ้ากรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำความผิด ๑ ๒ ๓ ๔ หลังจากนั้นในวรรคสุดท้าย ใครอยู่อดีตพรรคอนาคตใหม่ช่วยฟังด้วยนะครับ ในวรรคสุดท้ายของมาตรา ๙๒ ได้พูดถึงว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วและมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าพรรคการเมืองกระทำตามวรรคดังกล่าว ให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคได้ เพราะฉะนั้นใน พ.ร.ป. พรรคการเมืองเขียนไว้ชัดเจนว่าศาลต้องไต่สวนก่อนจึงจะมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคได้ แปลว่าอะไร แปลว่า กฎหมาย ๒ ฉบับนี้ขัดกัน ศาลใช้ตัว พ.ร.ป. ของศาล บอกว่าไม่ไต่สวนก็ได้ แต่ตัว พ.ร.ป. พรรคการเมืองนั้นบอกว่าถ้า กกต. ยื่นเรื่องนี้เข้ามา มาตรา ๙๒ ศาลต้องไต่สวนก่อน เพราะใช้คำว่าเมื่อศาลดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐาน ดังนั้นแปลว่าอะไร ในกรณีนี้กฎหมาย ๒ ฉบับมีศักดิ์และสิทธิเท่ากัน เนื่องจากว่าเป็น พ.ร.ป. ทั้งคู่ การที่จะใช้กฎหมายของตัวเองบอกว่าไม่ต้องไต่สวน ในขณะที่กฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งมีศักดิ์และสิทธิเท่ากันบอกว่าต้องไต่สวน อันนี้อาจจะ ผมใช้คำว่า อาจจะเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญกระทำผิดกฎหมายเสียเอง ผมคิดว่าตรงนี้ละครับมันเป็นสิ่งซึ่งประชาชนพูดไม่ออก หรือแม้กระทั่งคนเห็นกฎหมายก็พูดไม่ได้ เพราะถ้าพูดไปแล้วเดี๋ยวจะกลายเป็นว่าไปหมิ่นอำนาจศาล ดังนั้นในการออกแบบของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจึงจำเป็น ผมยกตัวอย่างขึ้นมาให้เห็น แต่ว่าท่านจะไปดำเนินการอย่างไรต่อแล้วแต่ท่าน ท่านจะไปร้อง ป.ป.ช. หรืออย่างไรแล้วแต่ท่านผมไม่เกี่ยว แต่ผมยกตัวอย่างนี้ขึ้นมาเพื่อให้เห็นว่ากระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุลต้องออกแบบให้มีเกิดขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ว่าถ้าหากว่าศาลรัฐธรรมนูญทำผิดให้ไปร้อง ป.ป.ช. ซึ่งการร้อง ป.ป.ช. นั้นก็เป็นการร้องในระดับเดียวกันหรืออาจจะต่ำกว่าด้วยซ้ำ เพราะเราอาจจะมองว่าศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่สูงกว่าแล้วก็ทำให้เหมือนกับว่ากระบวนการที่จะเป็นความหวังของประชาชนหรือว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการวินิจฉัยดังกล่าวก็อาจจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยยาก ดังนั้นกระบวนการออกแบบในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการถอดถอนผู้กระทำความผิดในแง่ของการที่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญก็ดี หรือองค์กรอิสระก็ดีต้องมีการออกแบบเกิดขึ้น นั่นก็คือต้องออกแบบว่าจะต้องมีองค์กรที่

---

[๒๐๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ถอดถอนได้ ประชาชนต้องมีอำนาจในการเข้าชื่อกัน หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถที่จะไปร้องได้ ซึ่งที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ นั้นร้องต่อวุฒิสภา ซึ่งอันนี้ก็คือเป็นกระบวนการถอดถอน แต่ว่าในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นั้นเป็นเรื่องของการร้องต่อ ป.ป.ช. นี่คือจุดหนึ่งที่ผมอภิปรายไว้แล้วผมก็เชื่อมโยงต่อไปว่า ในเมื่อ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจถือว่าสูงสุดเพราะว่าเรื่องราวต่าง ๆ คำวินิจฉัยของท่าน ถือว่าเป็นที่สุดแล้วก็ผูกพันทุกองค์กร ดังนั้นเมื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดขนาดนี้ การออกแบบในเชิงของที่มาก็ดี การออกแบบในเชิงของจำนวนก็ดี หรือการออกแบบในเชิงของวาระการดำรงตำแหน่งก็ดี ต้องคิดโดยรายละเอียดมากกว่านี้ ที่มาจะทำอย่างไรให้เกิดการที่ว่าเชื่อมโยงกับฝ่ายต่าง ๆ ไม่ใช่ที่มาซึ่งมาจากกรรมการสรรหา ซึ่งก็มาจากทางสายศาลเป็นส่วนใหญ่ หรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมาจากสายศาล สายนักวิชาการ แล้วก็สายข้าราชการประจำระดับสูงซึ่งเกษียณมาแล้วก็มาอยู่ตรงนี้ได้ มันก็ทำให้องค์ประกอบแล้วก็ที่มานั้นเป็นองค์ประกอบที่เราอาจจะรู้สึกว่าอาจจะไม่ได้เป็นองค์ประกอบที่สามารถสร้างความรู้สึกเชื่อมั่นว่าจะทำหน้าที่ได้อย่างเที่ยงธรรมเท่าที่ควร ในแง่ของจำนวน ถ้าเราศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของจำนวนศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเมื่อวาน ผมพยายามพลิกดูว่าประเทศต่าง ๆ จำนวนของศาลรัฐธรรมนูญตุลาการมีจำนวนเท่าไร ส่วนใหญ่เยอะครับ เกินกว่า ๑๐ คนขึ้นไป บางประเทศมี ๑๒ คน บางประเทศมี ๑๕ คน บางประเทศมี ๑๖ คน อันนี้ก็เป็นข้อเสนอหนึ่งที่ผมเสนอไปว่าขอให้สถาบันพระปกเกล้าช่วยศึกษาเปรียบเทียบในแง่ของจำนวนแล้วก็ที่มา ถามว่าจำนวนน้อยกับจำนวนมากอะไร ดีกว่ากัน โดยความเห็นผม ผมมองว่าจำนวนมากดีกว่า เพราะว่าจำนวนมากนั้นยิ่งมากคน ยิ่งมีโอกาสที่จะถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกันแล้วก็คิดให้รอบคอบได้มากขึ้น ดังนั้นจำนวน ๙ คนอาจจะไม่เหมาะ ซึ่งท่านประธานอนุกรรมาธิการท่านไพบูลย์ก็บอกว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีถึง ๑๕ คนใช่ไหมครับ ที่ท่านพูดเมื่อวานนี้ มีถึง ๑๕ คนแล้วก็ลดเหลือ ๙ คน ส่วนวาระการดำรงตำแหน่ง อันนี้ก็อาจจะต้องขอให้สถาบันพระปกเกล้าช่วยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบว่าแต่ละที่เป็นอย่างไร แต่ส่วนตัวผม ผมเห็นว่ายิ่งตำแหน่งใดที่มีอำนาจมากการดำรงตำแหน่งไม่ควรให้เขาอยู่นานเกินไป คนมีอำนาจมากและอยู่ในอำนาจนานเกินไปมันก็จะทำให้เกิดกระบวนการที่ทำให้เกิดขาดการที่จะไปตรวจสอบถ่วงดุลหรือว่าจะทำให้เกิดการสร้างอำนาจอิทธิพลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมามากมายเกินไป ดังนั้นการออกแบบ ในเชิงของวาระของศาลรัฐธรรมนูญนั้นควรมีการทบทวนว่าจำเป็นหรือไม่ หรือจะต้องยอมหรือไม่ที่จะให้เวลาถึง ๗ ปีหรือ ๙ ปีผมจำไม่ได้แล้วของศาล ตัวเลขนี้ถือว่าค่อนข้างมาก ก็ขออนุญาตที่จะอภิปรายตามนี้ครับ”[๒๑๐]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“สุดท้ายที่ผมอยากพูดก็คือว่าองค์กรอิสระและศาลนั้นก็สับสน แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็เอาบทบัญญัติละเมิดอำนาจศาลมา อันนี้เราเข้าใจ แต่ไม่ใช่ว่าละเมิดอะไรก็ได้หมด มันต้องความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลเป็นหลักเพื่อให้ศาลท่านทำงานได้ ละเมิดเพื่อให้ศาลทำงานได้ไม่ใช่ว่าเอาไปจับคนเข้าคุกเพราะว่าเธอมาวิจารณ์ฉันถูกไหมครับ”[๒๑๑]

“ขอบคุณครับท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล ในฐานะกรรมาธิการนะครับ ความจริงเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ผมว่าสำคัญมากแล้วก็บ้านเมือง ที่มันเป็นปัญหาทุกวันนี้ก็เพราะว่ากระบวนการยุติธรรมแทบทั้งระบบเลยไม่ได้ทำหน้าที่อย่างที่ควรจะเป็น ผมเองก็เคยเป็นรองประธานศาลปกครองสูงสุดมา ก็ได้อยู่ในระบบของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ตอนนั้นบางท่านบ่นบอกว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ที่เขียนว่า ศาลทั้งหลายการนั่ง

---

[๒๑๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๑๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

พิจารณาองค์คณะสำคัญใด ใครที่ไม่ได้นั่งในองค์คณะจะไปตัดสินคดีไม่ได้ ผมเองก็พยายาม Defend ตรงนี้อย่างมาก บอกว่ามันจริงเพราะไม่อย่างนั้นก็จะอยู่ภายใต้การกดดัน การแทรกแซงต่าง ๆ เปลี่ยนองค์คณะก็มีหรือบางทีก็ยังตัดสินไม่ได้ก็ย้ายบางคนไปต่างจังหวัดไปโน่นไปนี่ สุดท้ายพอไปถามเรื่องราวว่าตอนนั้นเคยทำความเห็นไว้อย่างไรมันก็เปลี่ยนไปได้อีก สิ่งเหล่านี้มันค่อนข้างมีความสำคัญ ผมคิดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ตระหนักตรงนี้ดี เข้าใจว่าท่านพงศ์เทพอยู่ในขณะนั้นก็คงได้เห็นอยู่นะครับ ผมอยากจะขอพูดรวม ๆ อย่างนี้แล้วกันว่า องค์กรที่เรียกว่าศาลและองค์กรอิสระมันเป็นปัญหาตรงที่ว่า

๑. ที่มา ที่มานี่การยึดโยงต่อประชาชนน้อย ดังนั้น Accountability ที่จะมียิ่งไม่มีเข้าไปอีก มันก็ยิ่งไปกันใหญ่เลยกลายเป็นประเทศนี้ปกครองโดยคนซึ่งมาจากระบบแบบนี้ แล้วก็ที่สำคัญก็คือว่าเมื่อเป็นลักษณะที่ว่าไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอีก คนเหล่านี้ก็เป็นไปได้สูงที่จะตอบแทนคนที่ตั้งตัวมา ผมเพิ่งให้สัมภาษณ์ไปบอกว่าในระบอบประชาธิปไตยเราจะเห็นว่าแต่ก่อนองค์กรอิสระที่มาก็มีตัวแทนจากพรรคการเมือง ความหลากหลาย เราก็บอกว่าพรรคการเมืองจะไปครอบงำจะเป็นของคนนั้นคนนี้ จริง ๆ แล้วท่านประธาน มันหนีไม่ได้หรอกครับที่คนคนหนึ่งก็ต้องวิ่งไปเจอคนโน้นคนนี้เต็มไปหมด แต่ถ้าผู้มีบุญคุณต่อเขาเยอะเกินไปเขาต้องยืนบนหลัก แต่ถ้ามีคนเดียวก็ตอบแทนคนคนเดียวนั่นแหละ ในโลกก็เป็นอย่างนี้ทั้งหมด ท่านจำสมัย นิกสัก ได้ใช่ไหม ตั้งศาลสูง ๕ คนใน ๙ คน แต่ถึงเวลาช่วยนิกสันไม่ได้หรอก เขาต้องยืนสิ่งที่ถูกต้องผมอยากเห็นระบบอย่างนี้ อย่างนั้น Accountability มันจึงสำคัญ ผมอยากจะเรียนอย่างนี้ ครับว่า ขอประการแรกก่อนก็คือองค์กรอิสระ ผมก็ไม่เข้าใจ รัฐธรรมนูญเขาบอกว่ามาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ปัญหาคือองค์กรอิสระ อยู่ในอำนาจไหน ใช่เป็นอำนาจอธิปไตย แต่เป็นรัฐสภา เป็นคณะรัฐมนตรี เป็นศาลใช่ไหม คือไม่ใช่ ไม่ใช่แล้วในมาตราของศาลปกครอง มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม บอกว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ก็แปลว่าองค์กรอิสระถ้าใช้อำนาจชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแปลว่าศาลปกครองตรวจสอบไม่ได้ก็เลยเป็นปัญหาว่าแล้วศาลใดตรวจสอบได้ ศาลยุติธรรมบังเอิญกฎหมายเขียนบอกว่ามีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ยกเว้นคดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่นท่านจะเห็นว่าเมื่อเร็ว ๆ นี้ ศาลยุติธรรมก็บอกว่าฉันตรวจสอบ ป.ป.ช. ได้นะ แต่ก็ไม่รู้ว่าความหมายคือแค่ไหนเพราะว่ารัฐธรรมนูญเปิดกว้างให้กับศาลยุติธรรม แต่ปิดสำหรับศาลปกครอง ผมไม่ได้หมายความว่าจะให้ศาลปกครองไปตรวจสอบหรือไม่ แต่ดังนั้นมันต้องเขียนในลักษณะที่ว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรของรัฐอยู่ตามรัฐธรรมนูญแต่ตรวจสอบไม่ได้ถ้าเขาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่คณะรัฐมนตรีก็ดี รัฐสภาก็ดีเข้าไปตรวจสอบได้หมดเลย มิหนำซ้ำอย่างศาลรัฐธรรมนูญเร็ว ๆ นี้ยังบอกว่าประชุมวาระ ๒ วาระ ๓ สั่งให้ไปประชุมต่อเนื่องอย่างนี้ ก็ได้อีกโดยไปอาศัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทน ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญเองเลยทีนี้ประเด็นมันก็ตามมาต่ออีกว่าในมาตรา ๓ เป็นมาตราใหญ่ แต่เรากลับไม่ใส่ใจ กลับไป เขียนในรายละเอียดซึ่งทำให้เป็นปัญหา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ปัญหาก็คือถ้าองค์กรบางองค์กรเช่นศาลรัฐธรรมนูญไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามรัฐธรรมนูญผลเป็นอย่างไร ไปร้อง ป.ป.ช. ทีนี้ไปร้อง ป.ป.ช. ว่าท่านตัดสินคดีอย่างนี้ท่านผิด ท่านไปเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ ปัญหา ก็คือ ป.ป.ช. จะโอเคไหม กลายเป็น ป.ป.ช. เป็นคนต้องไต่สวนศาลรัฐธรรมนูญ ระบบมัน พิลึกกึกกือหมด

ดังนั้นผมจึงคิดว่าวิธีแก้ปัญหาคือ เดิมทีเดียวก่อน ปี ๒๕๔๐ ไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เริ่มต้นเราก็ไม่มีองค์กรมาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๔๗๕ ถึงได้เกิดคดีอาชญากรสงครามว่า รัฐธรรมนูญบอกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

พอเกิดปัญหาคดีอาชญากรสงครามว่าที่ออกกฎหมายมาแล้วให้ย้อนหลังไปลงโทษคนที่ก่ออาชญากรสงครามขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในสภาก็พูดกันแล้วว่ามันน่าจะขัด สุดท้ายให้ดำเนินคดีในศาลฎีกาเลย ศาลฎีกาก็ต้องไปอ้างคดีของศาลสูงสุดของสหรัฐว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด แต่รัฐธรรมนูญเองก็บอกว่าการตีความรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องของรัฐสภา ตอนนั้นมีสภาเดียวเป็นคนตีความ แต่ศาลตีความไปแล้ว สภาก็มาตั้งคณะกรรมาธิการก็บอกว่าที่ศาลตีความนั้นไม่ถูก ไม่ใช่อำนาจของศาล แต่เรื่องมันจบไปแล้ว จึงเป็นเหตุให้จอมพล ป และพวกซึ่งต้องถูกดำเนินคดีอาญาฐานอาชญากรสงครามไม่เป็นไร มันก็เลยผลประหลาดต่าง ๆ ตามมา ต่อมารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๙ ถึงกำหนดให้มีองค์กรมาชี้ขาด ก็คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์ประกอบต่อมาก็จะดีก็คือว่าจะมีตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายศาล ฝ่ายสภา แล้วก็มีอัยการด้วย แต่เป็นเรื่องของการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีอำนาจไปชี้ขาดว่าใครถูกใครผิด เมื่อตีความแล้วองค์กรที่เกี่ยวข้องก็เอาผลการตีความไป Applied ของเราพอมีศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ บางทีไปชี้ขาดในสิ่งที่เขาไม่ได้เป็นปัญหา หรือในคำวินิจฉัยก็เขียนเกินเลยไป จนกระทั่งคนอาจจะไปอ้างไปอาศัยว่าไม่ใช่ประเด็นแห่งคดี แต่เขียนความเห็นเพิ่มเติมเข้าไปในนั้น สิ่งเหล่านี้ก็เลยเป็นปัญหาไปหมด ผมจึงคิดว่าระบบอย่างนี้ถ้าเราไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ประเทศนี้มันก็กลายเป็นอะไรก็ไม่รู้ตั้งแต่พอมีตุลาการภิวัฒน์มานี้ มันก็เลยเพี้ยนไปหมด ผมจึงคิดว่าดังนั้น

๑. ต้องชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผมเองเห็นด้วย กับเมื่อกี้ท่านกรรมาธิการบางท่านที่ได้กล่าวมาว่าการตีความรัฐธรรมนูญมันไม่ได้เป็นเรื่องกฎหมายเพียว ๆ ต้องเข้าใจการเมือง เข้าใจบริบทต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นถ้าว่าไปแล้ว มันก็เป็นกฎหมายการเมือง คุณจะไปตีความแบบแพ่ง อาญา วิ.แพ่ง วิ.อาญาไม่ได้อีก ต้องเข้าใจบริบทตรงนี้ ถ้าไม่เข้าใจแล้วคนที่ไม่ได้มาจากบริบทเหล่านี้ไปนั่งตีความกัน อย่างยกตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายที่ให้มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายต่อบุคคลกระทำได้หรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขณะนั้นเป็นอาจารย์อยู่ที่ธรรมศาสตร์บอกว่าทำได้ถ้าไม่ใช่ทางอาญา ผมว่ามันทำไม่ได้ทั้งนั้นถ้าเป็นผลร้าย สถานะบุคคลวันนี้เป็นอย่างหนึ่ง วันหน้าไปออกกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง มันก็ไม่ได้ถ้ากระทบต่อสถานะของเขา แต่เขาบอกว่าทำได้เฉพาะอาญาเท่านั้น อย่างนี้มันก็ไปกันใหญ่ เห็นภาพไหมครับ ดังนั้นตรงนี้ผมจึงคิดว่าผมยังเห็นด้วยว่ามันควรกลับไปใช้ระบบตุลาการรัฐธรรมนูญ ๓ ฝ่าย มีอัยการด้วยก็เข้ามาร่วมกันพิจารณาว่าเรื่องนี้ควรตีความอย่างไร แล้วก็แค่อำนาจตีความ ตีความแล้วก็ไปปฏิบัติตามที่เขาตีความอันนั้นต่อไป แต่ไม่ใช่ตีความแล้วบอกว่าใครถูก ใครผิด มันก็จะยุ่งไปหมด แล้วมิหนำซ้ำวันนี้มาตีความว่าสภาถูกหรือผิดเข้าไปอีกเลยกลายเป็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นใหญ่กว่า แล้วก็สามารถสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยอาศัยการตีความ อาศัยการวินิจฉัยของตัวเองได้ เมื่อกี้ที่บางท่านได้กล่าวไปแล้ว ฉะนั้นผมว่าตรงนี้สำคัญ ผมจึงอยากกล่าวต่อมาว่าที่มา ตอนผมทำกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองถึงพยายามให้เห็นว่า แม้จะมาจากระบบราชการ ใช้คำรวมแล้วกันเหมือนศาลยุติธรรมมาจากระบบราชการ ศาลทหารมาจากระบบราชการ แต่กระบวนการที่จะให้เกิดศาลสูง คนที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดทุกคนต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเวลานั้นวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพราะเป็นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และควรจะเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด ต้องผ่านอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้มีการตรวจสอบ วันนี้คณะกรรมาธิการของสภาก็ไปตรวจสอบศาลไม่ได้ เช่นมีคนมาร้องหรือเห็นเองว่าการพิจารณาวินิจฉัยคดีใดก็ตามเป็นไปโดยมีข้อสงสัย ทั้งกระบวนพิจารณาทั้งอะไรต่าง ๆ ก็ไปแตะต้องไม่ได้ ฉะนั้นผมจึงเห็นว่า สภาสามารถตรวจสอบได้ถ้าเห็นว่ามันไม่ถูกต้องอย่างไร เอาหลักก่อน เดี๋ยวค่อยว่าต่อไปว่าแล้วผลจะเป็นอย่างไร ประการต่อมาเมื่อกี้ท่านพงศ์เทพได้กล่าวว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ให้ถอดถอนตุลาการได้แต่ตอนนี้ไม่มี ดังนั้นถ้าถูกถอดถอนได้ท่านประธาน เราเป็นตุลาการ ประชาชนเข้าชื่อมาขอถอดถอนเราก็ต้องกังวล พวกศาลถูกฟ้องคดีจะเป็นจะตายทั้งนั้น เพราะไม่เคยถูก ท่านประธานคงทราบดีเพื่อนฝูงท่านรับรองว่าแค่ถูกฟ้องคดีธรรมดาเท่านั้น ทำตัวไม่ถูกหาทนายวุ่นเลย ว่าความเองก็ไม่เป็นเพราะ

ไม่เคยทำมาก่อน เพราะมันมีขั้นตอน มันมีความยุ่งยากเยอะ ฉะนั้นถ้ารู้ว่าถูกตรวจสอบจากการถอดถอนได้ เขาจะระมัดระวังว่า เดี๋ยวใครมายื่นถอดถอนฉันจะทำอย่างไร ประการต่อมา

ผมว่าเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งก็คือ เรื่องละเมิดอำนาจศาล ผมคงไม่ต้องอธิบายยาว ละเมิดอำนาจศาล วัตถุประสงค์ก็คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมันอยู่ในบริเวณที่ศาลกำหนดเป็นไปโดยเรียบร้อย นี่เราไปไกลถึงขนาดใครมาวิจารณ์คำพิพากษาจะจับติดคุกหมด ผมเองก็ประสบเรื่องนี้มาตอนอยู่ศาลปกครองสูงสุด ขนาดที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเขียนว่าการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาให้กระทำได้ถ้าเป็นไปในทางวิชาการและเป็นไปโดยสุจริต ก็มีคนที่วิจารณ์บอกว่าตัดสินคดีอย่างนี้พวกตัดสินไม่รู้เรื่อง หรอกเพราะมาจากที่ไหนบ้างก็ไม่รู้ ไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพ อันนี้มันก็เกินล่ะก็จะจับลงโทษ เอาทั้งปรับทั้งจำคุก ผมก็ต้องไปขอร้องว่าเขาอาจจะยังไม่เข้าใจ แล้วความจริงที่เขาพูดมามันก็ถูกนะก็คือมาจากหลากหลาย ก็ไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพก็ถูกของเขา ถูกไหมในข้อเท็จจริง แต่ไปพูดแบบเหยียดหยามอย่างนี้มันก็ไม่ได้ ก็คุยกัน ในที่สุดก็เรียกเขามาตักเตือนไป ประเด็นก็คือว่าบางที กรณีที่ตัดสินละเมิดอำนาจศาลถ้ามันเกิดขณะนั้นเพื่อดูแลความเรียบร้อยในศาล ต้องให้องค์คณะเขามีอำนาจ แต่ถ้าไปเล่นเขาทีหลังมันควรจะเป็นองค์คณะอื่นได้ สมมุติไปเล่นงานในเรื่องว่าคุณวิจารณ์คำพิพากษาที่ดูถูกเหยียดหยามฉัน หรือดูหมิ่นฉันอย่างนี้ ก็ไม่ใช่องค์คณะมาตัดสินเองอีก ผมว่ากระบวนการเหล่านี้เราต้องมาออกแบบให้ค่อนข้างละเอียดไม่อย่างนั้นมันจะเป็นปัญหาไปหมด

สุดท้ายผมอยากจะเรียนว่าการแทรกแซงศาล ความเป็นอิสระมันเกิดจาก ๒ ประการ ประการแรกอคติของศาลเอง อันนี้ไม่มีใครไปทำได้ เช่นมีความเชื่อแบบหนึ่ง พอคดีอย่างนี้มาก็เป็นอีกแบบหนึ่ง ผมอยากเรียนอันนี้เห็นชัดเจนผมเห็นตอนนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดอกเตอร์บุญสนอง บุณโยทยาน อยู่พรรคสังคมนิยมแกก็ได้ทุนฟุลไบรท์ไปก็ไปศึกษาเสร็จกลับมาแกก็มาเป็นอาจารย์ ต่อมาพรรคสังคมนิยมนึกถึงภาพเวลานั้นแล้วกันนะครับ แกก็ออกไปสมัคร ส.ส. แต่ไม่ได้ ก็ขอกลับเข้ามารับราชการแล้วก็ถูกยิงเสียชีวิตไปก่อน ในที่สุดมหาวิทยาลัยก็ฟ้องทายาทเพื่อเรียกเอาเงินที่ต้องใช้คืน เขาก็ต่อสู้อันนี้เป็นทุนฟุลไบรท์ไม่ได้ทุนรัฐบาลไทยนะ ทำสัญญาไว้ว่าให้มาใช้ธรรมศาสตร์ก็ขอต่อรองทุกอย่าง ท่านเชื่อไหมครับว่าถึงศาลฎีกาตัดสินไม่ลดแม้แต่สตางค์แดงเดียว ผมก็ไม่อยากจะบอกว่ามันเพราะอะไร เพราะว่าการปะทะระหว่างความคิดในเวลานั้นเวลานั้นมันก็คือซ้ายกับขวา วันนี้มันเหลืองกับแดงนี่จะจางลงแล้ว กลายเป็นประชาธิปไตย กับเผด็จการไปแล้ว ผมไม่อยากเห็นว่าฝ่ายประชาธิปไตยตัดสินเผด็จการก็ตัดสินด้วยอคติ แบบประชาธิปไตย หรือกลับกันมันต้องตัดสินบนพื้นฐานของหลักกฎหมายของหลักความ ยุติธรรมที่มันถูกต้องจริง ๆ ตรงนี้ซึ่งเราต้องทำ เราต้องดูให้เห็นว่าถ้าคุณตัดสินด้วยอคติ อย่างเห็นชัดเจน คุณถูกตรวจสอบได้นะ

๒. จากการแทรกแซง แทรกแซงก็มี ๒ แบบ จากองค์กรเอง เช่นอันนี้ไม่ยอมเดี๋ยวย้ายคราวนี้ไปโน่นเลยกาฬสินธุ์ ไปปัตตานี คนก็ไม่อยากไป บางทีลูกเรียนอยู่ตรงนี้ ท่านประธานก็ทราบว่ากดดันอย่างนี้มันมีไปหมด กับกรณีที่จากภายนอกศาลอีกทีหนึ่ง ซึ่งอันนี้เมื่อกี้หลายท่านพูดแล้วว่าหลักสูตรบางอย่างพอรู้จักกันเยอะก็เริ่มมีคนที่เข้ามาแทรกแซงได้มากขึ้นด้วยรูปแบบต่าง ๆ นานา ฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ ผมว่าเราต้องมาดูทั้งระบบ แล้วรัฐธรรมนูญอาจจะไม่สามารถไปเขียนได้ทั้งหมด แต่ทำอย่างไรจะวางหลักแล้วเขาต้องมี Accountability เขาจะใช้อคติแบบเพลินตามใจชอบไม่ได้ เขาต้องระวังที่มาของเขาไม่ใช่ว่าเขาตอบโจทย์นาย ก คนเดียว หรือกลุ่ม ก กลุ่มเดียว ก็ได้แล้ว ถ้าคุณมีคนมีบุญคุณกับคน ๑๐ คนคุณไปตอบทั้ง ๑๐ คนไม่ได้ คุณก็ต้องตอบตามหลักนี่คือธรรมชาติของมนุษย์ ผมถึงอยากเห็นว่าสิ่งเหล่านี้เราต้องพิจารณากันให้จริงจัง เพราะว่าถ้าระบบศาล ระบบความยุติธรรมอยู่ไม่ได้ รัฐธรรมนูญเขียนดีเหลือเกิน หลักโน่น หลักนี่ หลักนิติธรรม ผมอ่านของอาจารย์ธงชัย วินิจจะกุล เขาบอกว่าเขาไม่อยากแปล Rule of law ว่าหลักนิติธรรม เขาอยากจะแปลว่าหลักที่กฎหมายเป็นใหญ่ กับหลักที่ Rule by law อย่างนี้เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่เป็นอะไร

แต่คนมันเริ่มรู้สึกว่ารับไม่ได้กับสิ่งเหล่านี้ แล้วถ้าบ้านเมืองไม่มีความยุติธรรมองค์กรที่จะให้ความยุติธรรมเองกลับไม่ให้ความยุติธรรมเสียแล้ว ผมว่าบ้านเมืองมันก็ถึงทางตันแล้วก็ไม่มีอนาคต ผมจึงคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่สุดที่เราต้องดูกัน ไม่นับเรื่องการเมืองอื่น ๆ ที่เราได้พูดกันมาแล้ว ขอบคุณครับท่านประธานครับ”[๒๑๒]

“ผม โภคิน พลกุล ต้องขอบคุณท่านประธาน แล้วก็ ท่านไพบูลย์ที่จะลงไปดูรายละเอียด จริง ๆ แล้ว ผมคิดว่ามันค่อนข้างสำคัญมาก แล้วก็ เป็นมิติที่ดีที่ว่าพวกเรา Concern กับสิ่งที่เป็นปัญหาจริง ๆ ผมเรียนหลักการโดยย่อ ๆ อย่างนี้ว่า ทั้งหมดบ้านเราที่มันมาถึงจุดอับเพราะมันเป็นรัฐราชการ รัฐราชการที่ครั้งที่แล้วเราพูดกันถึงว่าเป็นราชการบริหารโดยกระทรวง ทบวง กรมทั้งนั้น คนที่มาเป็นฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะมาจากภาคประชาชน หรือภาคทหารก็ไม่รู้เรื่องหรอก ก็แล้วแต่พวกนี้เขาบอกให้ทำอะไร ฉะนั้นระบบมันก็อยู่ของมันอย่างนี้ แล้วภาคราชการถ้ากฎหมาย ต้องถามกฤษฎีกา กฤษฎีกาก็มาจากข้าราชการอีก ศาลเกือบทั้งนั้นก็วินิจฉัยไปตามประสบการณ์ของตัวเองซึ่งไม่ได้รู้ระบบทั้งหมด

ประการที่ ๒ ที่ผมห่วงคือภาคราชการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะศาลทั้งหลาย องค์กรอิสระ อันนี้จะมาจากภาคราชการเกือบทั้งนั้นอีก เพราะฉะนั้นประเทศนี้บริหารก็โดยรัฐราชการ ตัดสินชี้ขาดก็โดยรัฐราชการอีก พวกเราซึ่งเป็นนักการเมืองก็เลยเป็นปัญหาหมด เมื่อสักครู่ประเด็นย่อย ๆ ที่เราบอกว่าสภากลายเป็นเดี๋ยวนี้ด้อยค่าหมด ถูกองค์กรอื่น ๆ ซึ่งมาจากระบบราชการกำหนดหมด สมัยก่อนรัฐธรรมนูญเขาเขียนว่า การตีความรัฐธรรมนูญให้ใช้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เดิมเขาใช้คำว่า วงงาน หรือใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นเรื่องของรัฐสภามีอำนาจตีความของตัวเอง พอมาปี ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบันนี้มันกลายเป็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนตีความหมด มองรัฐสภาทั้ง ๒ สภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นก็จะตีความเลยกลายเป็นว่าถ้าวุฒิกับสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหากันศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนชี้ว่าใครถูกใครผิด แย่ไปกว่านั้นคือในสภาเดียวกันมีฝ่ายที่เสียงข้างมากกับเสียงข้างน้อย ข้างน้อยไปร้องศาลรัฐธรรมนูญ เคยเกิดมาแล้วร้องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรคือประธานรัฐสภา ท่านก็ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าข้างมาก ข้างน้อยใครถูก ใครผิด มันไปขนาดนี้ได้อย่างไรก็ไม่ทราบ สรุปแล้วเสียงซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับเราใช้เสียงข้างมาก กลายเป็นว่าถ้าเสียงข้างน้อยคิดว่าไม่ถูกต้องศาลบอกว่าเสียงข้างน้อยถูก เสียงข้างมากผิด แล้วมติมันจะเป็นอย่างไรต่อไป เราเลยเถิดถึงขนาดนี้มาแล้ว แล้วเราก็ดูเหมือนปล่อย วันนี้เราเห็นว่าบ้านเมืองมีปัญหา วิธีแก้ปัญหาก็คือสร้างรัฐราชการให้มันหนักขึ้น รัฐบาล หมดวาระเอาปลัดกระทรวงมาดูแลนี่บ้าไปกันใหญ่แล้ว ผมว่าตรงนี้เราต้องมาแก้กันให้หมด เราปล่อยสิ่งนี้ไปนานนมแล้ว ถ้าปล่อยต่อไปมันล่มสลายหมด คนพวกนี้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อใครทั้งสิ้น แล้วก็อย่างไรมาก็ไม่รู้ ผมคิดว่าตรงนี้ต้องฝากท่านไพบูลย์แล้วว่าเราต้องรีบแก้ด่วน แล้วเมื่อกี้ที่ท่านนิกรพูดใช่ไหมครับ รัฐธรรมนูญผมพูดตอนต้นแล้วว่า อำนาจ อธิปไตยใช้รัฐสภา รัฐมนตรี แล้วก็ศาล ไม่ได้พูดถึงองค์กรอิสระเลย ก็เลยไม่รู้อันนี้อยู่ที่ไหน ผมพูดไปตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แล้ว เขียนอย่างนี้ถามว่าอยู่ที่ไหน เดิมคุณอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งนั้น แต่พอขึ้นมากลายเป็นองค์กรอิสระ แล้วยังไปห้ามศาลปกครองบอกว่าห้ามไปตัดสินคดีจากคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ เพราะว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ นี่ถ้าศาลยุติธรรมไม่ตีความเรื่อง ป.ป.ช. องค์กรเหล่านี้แตะต้องไม่ได้ แม้ทำผิดก็แตะต้องไม่ได้เลย แล้วครั้นจะไปร้อง ป.ป.ช. หรือว่าจงใจใช้อำนาจขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างศาลรัฐธรรมนูญเอง ป.ป.ช. ก็ต้องบอกเขามีอำนาจตีความ เขาเห็น ก หรือ ข ก็เรื่องของเขาอีก มันไปไม่ได้ด้วยกันทั้งหมด เดี๋ยวผมจะขออนุญาตท่านประธาน หรือท่านไพบูลย์ด้วยเดี๋ยวผมจะไปเขียนย่อ ๆ คงไม่ได้ไปเขียนมาตราอะไร อย่างไร แต่ปัญหามาอย่างนี้ อดีตเป็นอย่างนี้ แล้วผมคิดว่าปัญหาที่มันเกิดเพราะอย่างนี้ อย่างนั้นเราควรจะใช้หลักการอะไรจึงจะถูกต้อง คือต้องให้เกียรติทุกองค์กร สภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่องค์กรด้อยค่า

---

[๒๑๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

วุฒิสภาเอาล่ะจะมาอย่างไรก็ตามเขาก็ต้องเป็นองค์กรที่มัน Smart ไม่ใช่เป็นองค์กรที่แล้วแต่ใครจะชี้ไปซ้าย ไปขวา ก็ต้อง Smart พอที่ใครจะตั้งเขามาก็ตาม จะมาจากไหนก็ตาม แต่เมื่อเขาทำหน้าที่ก็ต้องทำหน้าที่อย่างที่วุฒิสภาควรทำหน้าที่ ก็ต้องเป็นอย่างนั้นถูกไหมครับ ผมอยากเห็นระบบมันเป็นอย่างนี้ ที่ผมพูดให้ท่านประธาน ฟังว่า นิกซ์ซันส์ตั้งไป ๕ คน แต่ถึงเวลานิกซ์ซันส์จะถูก Impeach ศาลสูงไม่ช่วย เพราะถ้าช่วยศาลสูงพังทั้งศาล เพราะว่ามันเห็นชัดเจน ข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจน แต่บ้านเราดูเหมือนว่ามันไม่ใช่อย่างนั้นเสียแล้ว ทำให้บางคนรู้สึกได้ว่าอย่างนี้มันไม่ใช่ หรือท่านอาจารย์สมชายบอกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญบอก ฉันไม่ต้องมาสืบพยานก็ได้ แต่กฎหมายเขากำหนดจะต้องทำศักดิ์มันเท่า แต่โดยหลักแล้วไม่ว่าจะเป็นผลร้ายต่อใครต้องให้สิทธิเขาโต้แย้งต่อสู้ เราต้องใช้หลักอันนี้ตีความ ผมก็ถูกตัดสิทธิ ๑๑๑ มา ปรากฏว่าคดีที่หาว่าไปจ้างพรรคเล็กไปสู่ศาลยุติธรรมยกฟ้องหมด แต่ผมถูกตัดสิทธิ เอาล่ะแม้จะจริง แต่ผมไปถูกตัดสิทธิเพราะอะไร เพราะว่าสมมุติมีเพื่อนคนหนึ่งไปจ้างพรรคเล็กเขาเรียกว่า Guilt to by association คือคุณผิด เขาว่าคุณดันอยู่ร่วมกัน ซึ่งมันไม่ใช่มันต้องให้โอกาสผมต่อสู้ว่าผมมีส่วนร่วมรู้หรือเปล่าถูกไหมครับ ระบบอย่างนี้เราปล่อยต่อไปไม่ได้หรอกที่จะเขียนตามใจชอบ แล้วครั้งนั้นที่ตัดสิทธิไปออกประกาศคณะปฏิวัติย้อนหลัง ศาลก็ตีความบอกย้อนหลังได้ เพราะว่าย้อนหลังไปตัดสิทธิไม่ได้ย้อนหลังทางอาญา ไปได้ถึงขนาดนั้น ฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ผมว่า ต้องแก้ไขทั้งหมด ผมก็จะขออนุญาตไปเขียนแล้วจะส่งให้ท่านอาจจะสักอาทิตย์ ๒ อาทิตย์ ขอบคุณครับ”[๒๑๓]

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม สุทิน คลังแสง กรรมาธิการ ผม สั้น ๆ เพราะว่าเห็นท่านกรรมาธิการทุกท่านได้คิดไปในทางที่สอดคล้องต้องกันแล้ว โดยเฉพาะเรื่องที่มาและการตรวจสอบ ผมอยากย้ำเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยหลัก ผมจำไม่ได้ว่าอ่านมาจากไหน แต่ทราบว่าองค์กรที่มีอำนาจ ยิ่งมากยิ่งต้องตรวจสอบมาก ยิ่งสร้างผลกระทบต่อคนจำนวนมากยิ่งต้องถ่วงดุลเยอะ จำเป็นต้องถ่วงดุลมาก ๆ ด้วย องค์กรอิสระประเทศไทยเราที่ออกแบบมา ถามว่าอำนาจมากไหม เกินบรรยายเลยครับ ก็ปลดนายกรัฐมนตรีได้แบบในพริบตาเลย แค่ทำกับข้าวออกยังมีปลดนายกรัฐมนตรี มันไปกระทบกับสิทธิของประชาชนมหาศาล ไปยุบพรรคไม่รู้กี่พรรคในพริบตา แล้วก็เป็นพรรคการเมืองซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของไม่น้อย แค่นี้มันเพียงพอจะอธิบายได้ว่าองค์กรอิสระประเทศไทยมันอำนาจมหาศาล แล้วก็สร้าง Impact สร้างผลกระทบให้กับประชาชน บางครั้งแม้แต่เรื่องง่าย ๆ แต่ว่าถ้าเรามองดี ๆ มันเป็นเรื่องประชาชนเขาเป็นเจ้าของพรรคการเมืองอยู่ดี ๆ เสียค่าสมัครด้วยอยู่ดี ๆ หายวับไปเลย เขาไม่ได้เป็นเจ้าของพรรคเลย แล้วเขาไม่รู้ไปที่ไหน เร่ร่อนเลยทีนี้ ประชาชนตอนนี้เคว้งคว้าง อย่างนี้ผมว่ามันเป็นสิทธิที่ล้ำลึกมาก เพราะฉะนั้นเราปล่อยกันได้อย่างไรว่าองค์กรเหล่านี้ตรวจสอบไม่ได้ถ่วงดุล ก็ไม่ได้ด้วย พวกผมเองก็โดน อย่างหลาย ๆ เรื่องที่ตัดสินมา ผมก็คิดว่าไปคิดหาช่องทางที่จะ แม้แต่จะเตือนสติเองก็ยังไม่กล้าเตือน ไม่ต้องไปคัดค้าน ขัดแย้งกับคำชิน ๆ หรอก อยากจะเตือนสติ อยากจะทำตัวเป็นจิ้งจกยังไม่กล้าทำเลย ผมพูดในสภาคราวก่อนที่มีมติแถลง ออกมาว่าเรื่องคนประเทศนั้นนี่ล่ะ ผมก็พยายามระมัดระวังแบบตัวลีบ พูดจบปั๊บก็มีเพื่อนไปยื่นศาลให้ดำเนินคดีแล้ว อย่างนี้ผมว่ามันไม่น่าเลย ตรวจสอบไม่ได้แล้วก็ถ่วงดุลไม่ได้ ถึงเวลาแล้วครับผมว่าเราก็ควรจะมีข้อสรุป จะมีเราไม่ว่าหรอก แต่ขอให้ถ่วงดุลและตรวจสอบ โดยผมขอให้เหตุผลว่าอำนาจยิ่งมากยิ่งต้องตรวจสอบ สร้างผลกระทบต่อคน มากเท่าไรก็ยิ่งตรวจสอบมากเท่านั้น ขอบคุณครับ”[๒๑๔]

---

[๒๑๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม รังสิมันต์ โรม กรรมาธิการจริง ๆ ผมคงใช้พื้นที่นี้สั้น ๆ แล้วก็จะพยายามพูดให้ไม่ซ้ำกับกรรมาธิการท่านอื่น จริง ๆ แล้ว ถ้าเราไปดูวัตถุประสงค์ของการมีศาลรัฐธรรมนูญ หน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ผมมีแง่มุมแง่คิดว่าในการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๔๙ การรัฐประหารครั้งนั้นปรากฏว่าได้มีการออกประกาศหรือคำสั่งของ คปค. ให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับรัฐสภา และ ครม. แสดงให้เห็นว่าในการรัฐประหารครั้งนั้นผู้ที่กระทำรัฐประหารคงมีแง่มุมว่าศาลรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบของคณะรัฐประหารที่กำลังจะสถาปนาขึ้น อย่างไรก็ดีศาลรัฐธรรมนูญก็กลับมาอย่างน้อย ๆ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็เป็นเครื่องยืนยันว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีต่อไป ปรากฏว่าในรัฐประหาร ปี ๒๕๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญกลับยังคงสามารถทำหน้าที่ได้อยู่ ผมจึงมีข้อสังเกตว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่การรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ ผู้ที่กระทำรัฐประหารจะไม่ได้มองว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นปฏิปักษ์กับระบอบของ คสช. แล้วพอเราไปดูในที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจนถึงวันนี้ ผมก็สรุปออกมาได้ทันทีว่ามีรูปแบบออกมาน่าจะ ๓ รูปแบบ รูปแบบที่ ๑ ก็คือผ่านกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ รูปแบบที่ ๒ ก็คือผ่านกระบวนการโดย สนช. รูปแบบที่ ๓ ก็เป็นรูปแบบที่เข้าใจว่ามีการต่ออายุขยายให้กับตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่อยู่เดิม เราจึงไม่แปลกว่าตุลาการเหล่านี้ก็ทำหน้าที่และดูเหมือนจะเข้ากันได้ดีกับระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ จนมันเกิดความน่าสงสัยว่าเมื่อเรามีการฉีกรัฐธรรมนูญแล้วนี่ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิ่งล้ำค่าที่องค์กรอย่างตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่ในการพิทักษ์เมื่อมันหายไปแล้วทำไมองค์กรเหล่านี้จึงอยู่ได้ แสดงว่าการพิทักษ์ของเขาไม่ได้จำกัดอยู่แค่ตัวรัฐธรรมนูญแต่อาจจะมากหรือขยายไปมากกว่านั้น ดังนั้นเวลาเราเห็นองค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับระบอบ คสช. มันจึงมีความเป็นไปได้หรือไม่ว่า การที่องค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับ คสช. อาจจะมีความขัดแย้งกับศาลรัฐธรรมนูญที่เข้ากันได้ดีกับระบอบของ คสช. ด้วย ผมก็ยืนยันข้อเท็จจริง ก็คงต้องไปดูกันตามแต่ละคนจะมองเห็น ดังนั้นผมคิดว่าปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญ เครื่องยืนยันที่ผ่านมาผมคิดว่ามีปัญหาหลายอย่าง แล้วก็มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาจริง ๆ อย่างน้อย ๆ ในเชิงที่มาที่หลายท่านก็พูดไปแล้ว อย่างน้อย ๆ ในสิ่งที่เป็นเนื้อหาสาระที่เกิดขึ้น ผมคิดว่าโดยความเห็นผมและโดยจุดยืนผม ผมว่าบางทีเราอาจจะต้องกลับมาทบทวนว่าบางทีประเทศไทยอาจจะไม่เหมาะกับการมีองค์กรประเภทนี้ เมื่อดูจากประวัติศาสตร์ดูจากสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วผมคิดว่าความเสียหายของประเทศเรามันก็คงไม่ได้จำกัดอยู่แค่การรัฐประหาร แต่เราก็ต้องยอมรับว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อย่างศาลรัฐธรรมนูญ ก็ดูเหมือนจะเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยอยู่ในวิกฤตต่อไป อย่างไม่รู้จบ ขอบคุณครับ”[๒๑๕]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“ส่วนในเรื่องศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผมมีความเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเวลานี้เราให้เป็นเหมือนกับผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศนี้ ตัดสินชี้ขาดในเรื่องต่าง ๆ ที่ระบุไว้ ความจริงความเห็นผมแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะทำหน้าที่ไม่ใช่เป็นศาลหรอกครับ เป็นเสมือนหนึ่งคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งเท่านั้นเองที่ดูว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นมันมีเรื่องอะไรที่จะต้องมีการตีความ และการตีความของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ถูกต้อง ก็เหมือนจะเป็นผู้เสนอแนะว่าสิ่งที่ถูกต้องนั้นคืออย่างไร แต่ไม่ใช่ตัดสินชี้เป็นชี้ตายถึงขนาดไปยุบพรรค อย่างเรื่องที่เกิดขึ้น แล้วมีปัญหา แล้วก็ตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นก็คงไม่ใช่มีองค์ประกอบในลักษณะนี้ แต่เป็นเหมือนคณะกรรมการที่มีผู้ที่มีความรู้หลากหลายในหลาย ๆ สาขาที่มีความ

---

[๒๑๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

เชี่ยวชาญ เพราะจะได้สามารถที่จะดูแลวิพากษ์วิจารณ์ได้ในทุกเรื่องไม่ใช่เฉพาะในเรื่องของกฎหมาย หรือการที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นก็เป็นความเห็นที่อาจจะเลยไปนิดในความเห็นผม แต่ผมว่าต้องทำแต่ว่า Design ยากนิดหนึ่งครับ”[๒๑๖]

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ ผมอยากจะกราบเรียนท่านประธานและที่ประชุมเพิ่มเติมจากที่ท่านพงศ์เทพ ได้กรุณาอภิปรายไปแล้ว สรุปไปแล้ว ที่พูดกันมากเมื่อวานนี้ก็คือเรื่องของความเป็นอิสระ ของตุลาการ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาอรรถคดีทั้งหลาย เราคิดว่า ปัญหาใหญ่ก็คือว่าการที่รัฐธรรมนูญเคยกำหนดว่า การพิจารณาคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอะไรต่าง ๆ ก็เป็นหลักการทั่วไป แต่ที่ให้ความสำคัญมากที่สุด เมื่อวานนี้ก็คือ เราคิดว่าปัจจุบันนี้ปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระของศาลจากปัจจัยภายนอก จากเหตุสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ แล้วมีการยกตัวอย่างที่สำคัญก็เช่นเรื่องของการที่มีการแต่งตั้งตุลาการทั้งหลายทั้งปวง ไปดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในหน่วยงานภายนอก ผมเองโดยส่วนตัวยกตัวอย่างเช่น การที่ กกต. อนุญาตให้แต่งตั้งตุลาการไปเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยของหลายแห่ง ผมคิดว่า อาจจะมองในเหตุผลว่าเป็นเรื่องของวิชาการไม่เกี่ยวข้อง แต่ที่ประชุมคงทราบดีว่ามหาวิทยาลัยนั้นเป็นองค์กรทางการศึกษา แต่ก็มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับกฎบัตร กฎหมาย เกี่ยวข้องกับทางการเมืองมากพอสมควร เหล่านี้จะมีผลกระทบต่อเรื่องของความเป็นอิสระจากปัจจัยภายนอก ท่านประธานก็คงเกี่ยวข้องได้มีการพูดถึงหลักสูตรที่ศาลทำขึ้น แล้วก็เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มากมาย เมื่อวานนี้ว่าหลักสูตรที่ทำขึ้นนั้นในการนำเอกชนทั้งหลายทั้งปวง พ่อค้า นักธุรกิจทั้งหลายทั้งปวงเข้ามาอบรมในหลักสูตร ใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนสูงมีการเลี้ยงดูปูเสื่อกันพอสมควร ไปต่างประเทศอย่างนี้เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้ท่านประธานก็อยู่ในแวดวงนี้มาก็เข้าใจว่าสังคมโดยเฉพาะสังคมในกระบวนการยุติธรรมวิพากษ์วิจารณ์มานานแล้ว เพียงแต่ว่าไม่มีใครกล้าเข้าไปแตะต้องอะไรต่าง ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นก็คิดว่าที่พูดมากเมื่อวานนี้ก็คือเรื่องของการที่ว่าจะทำอย่างไรให้ตุลาการมีความเป็นอิสระโดยแท้จริง อันนี้เป็นเรื่องใหญ่ เพราะระยะหลังก็ต้องยอมรับ ท่านประธานเองก็ต้องยอมรับว่าวงการนี้เขาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของมาตรฐานทั้งหลายทั้งปวง เรื่องศาลที่พูดถึงเรื่องของ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมส่วนใหญ่ก็จะมีความเห็นสอดคล้องไปในทางที่ว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในขณะนี้มีมากจนเกินไป อำนาจบางเรื่องเป็นเรื่องที่องค์กรเหล่านั้น สามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดกันได้เอง เช่น รัฐสภา แต่ที่เราไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ทำให้ เหมือนว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นคือ Super องค์กร มีอำนาจเหนือองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร เพราะเราไปให้อำนาจเขาวินิจฉัย เพราะฉะนั้นที่ผ่านมาคำวินิจฉัย ก็มีลักษณะที่สร้างรัฐธรรมนูญขึ้นเสียเอง ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมากเรื่องมากกรณี ที่ประชุมก็เลยมีความเห็นโดยส่วนหนึ่งว่า น่าจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น่าจะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ให้มีอำนาจเฉพาะเช่นควรจะมีเรื่องของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญที่เราเคยใช้ในอดีตมาบังคับใช้อย่างนี้เป็นต้น อันนี้ก็โดยภาพรวมที่อยากกราบเรียนท่านประธานครับ ขอบพระคุณครับ”[๒๑๗]

---

[๒๑๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๑๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

นายดำรงค์ พิเดช กรรมาธิการ

“เรื่องที่ ๒ ปัญหาเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ เราจะมีองค์กรอะไรคัดค้านได้ไหม หรืออำนาจมันมากเกินไปไหม ไปผูกพันทุกวงการหมด ท่านลองฟังตอนนี้ทั้งประเทศสิ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โอ้โฮขนาดเราใจเป็นธรรมนะ เอ๊ะมันอย่างไร ๆ อดคิดไม่ได้หรอก ทำไมเป็นอย่างนี้เป็นอย่างนี้ บ้านเมืองเป็นอย่างนี้เป็นอย่างนี้ก็พยายามจะปรองดองกัน กลายเป็นแตกแยกกันเลอะเทอะกันไปหมด อย่างนี้ถ้าเราจะไปปล่อยอย่างนี้บ้านเมืองไม่ได้หรอกครับ จริง ๆ ศาลฎีกาใหญ่สุดแล้วของประเทศ ทุกคนหวังจะพึ่งศาลนี้ได้ ๓ ศาลได้อะไรได้ ไม่รู้ล่ะผมก็เสนอไปอย่างนี้ ส่วนจะทำได้หรือไม่ได้อีกเรื่อง ขอบคุณครับ”[๒๑๘]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ที่คุยกันเยอะมากก็คือศาลรัฐธรรมนูญที่คิดว่าเป็นหมวดหนึ่งเป็นอำนาจที่ห้าไป ก็ที่อาจารย์ชูศักดิ์เสนอว่าเป็น Super Power ไปตรงนั้น ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาชุดนี้ ผมก็ยกขึ้นมาเองก็คือว่า ในรัฐธรรมนูญเดิมจะมีเรื่องจริยธรรมแต่เป็นหมวด ๑ แต่ตอนนี้ จริยธรรมถูก Drop ไปในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วไปอยู่ในหมวดศาลรัฐธรรมนูญ หลักการตามศาลรัฐธรรมนูญก็คือว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญพร้อมกับองค์กรอิสระ Setup หมายถึงว่าเขียนจริยธรรมขึ้นมา ทีนี้เขียนนำโดยศาลรัฐธรรมนูญ แล้วก็ให้ใช้บังคับโดยทั่วไป ซึ่งท่านประธานก็ทราบว่าในจริยธรรมของเรามีผลบังคับรัฐสภาด้วย รัฐมนตรีด้วย คือบังคับหมดเลย เท่ากับว่าจริยธรรมทั้งหลายไปอยู่ภายใต้ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร แล้วตรงนี้มีความเห็นว่าอย่างในจริยธรรมของ ส.ส. เรา เราเลยเอาบังคับ ตามมาตรา ๒๑๙ ไปบังคับให้เป็นภาคผนวก คืออย่างไรก็ต้องบังคับเราอยู่แล้ว แต่เราก็เขียน ของเราขึ้นมา เท่ากับว่าเราเขียนได้ตามนั้น เพราะฉะนั้นประเด็นปัญหาก็คือว่าทำไม ต้องไปอยู่ตรงนั้นด้วย สภาเองก็เลยเอาไปแขวนไว้ข้างหลังแล้วก็เขียนใหม่ขึ้นมาก็เป็นประเด็นอยู่มาก นั่นเป็นเรื่องศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหลายมิติมาก เหมือนดูแลจะเป็น คนดูแลเรื่องจริยธรรมของทุกองค์กรในประเทศหรืออย่างไร ไม่ใช่ผูกพันแต่เหมือนมีอำนาจเหนือ นี่เป็นความเห็นในที่ประชุม ก็คงจะเป็น ๒ ประเด็น แต่ที่สำคัญผมเห็นว่า ท่านประธานอาจจะให้ความเห็นเรื่องเกี่ยวกับอิสระในการพิพากษาอรรถคดีในตรงนี้ เป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญ ขอบคุณครับ

ท่านประธานครับ ประเด็นก็คือว่างานของเราคณะที่เราศึกษามาคืออนุกรรมาธิการพิจารณาบทบัญญัติ แล้วเราก็พิจารณาเป็นหมวด ๆ ขณะนี้ ชัดเจนแล้วว่าการพิจารณาที่ผ่านมาทั้งศาลทั้งอะไรพวกนี้เราพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นคือเรากำลังค้นหาว่ามีประเด็นที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญไหม เราพบแล้วว่าตรงนี้มี มีปัญหาตรงที่ว่าอำนาจที่ผูกพันเป็นเหนือหรือว่าผูกพันกันแน่ แล้วก็จากเดิมที่เป็นตุลาการกลายมาเป็นไม่ใช่ศาล ตอนนี้กลายเป็นหมวดหนึ่งเลย กลายเป็นมีอำนาจที่ผมยังเรียกว่าเป็นอำนาจที่ ๕ ไม่ใช่อำนาจที่ ๔ อำนาจที่ ๔ คือองค์กรอิสระ นี่ก็เป็นปัญหาที่ ๒ ปัญหาเรื่องหน้าที่ไม่ชัดเจนในการดำเนินการ ที่มาก็มีปัญหาเรื่องที่มาอาจจะไม่เหมาะสม แล้วก็อายุอาจจะอยู่ยาวไปตามความเห็น ดังนั้นโดยสรุปเราจะสรุปแบบนี้ได้ไหม คือกรรมาธิการเห็นแล้วที่เรากำลังหาว่าเราจะแก้รัฐธรรมนูญเพราะมีประเด็นหรือไม่ มี นี่คือประเด็น แต่ขณะนี้เราไม่ได้พิจารณาว่าเราจะแก้อย่างไร ไม่ใช่หน้าที่เรา คือแค่ชี้ว่านี่คือ ๑ ประเด็นในหลายประเด็น อำนาจหน้าที่ประชาชนอิสระก็เป็นประเด็น ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นประเด็นที่เข้ามาสู่ Keep in mind ว่าเวลาเราเสนอไปก็คือว่ามันมีประเด็นเหล่านี้ ในศาลรัฐธรรมนูญด้วย แต่ถ้าเราไปลงรายละเอียดว่าเราจะแก้อย่างไร จะเลือกอย่างไร มันจะเลยไปไกลแล้วก็ทำไม่ได้เพราะว่าในการแก้ตรงนี้เราต้องถามเขาอยู่แล้วใน ๒ประเด็น มันจะไปพันกับมาตรา ๒๕๗ เราต้องถามเขาด้วย แล้วถ้าเราจะไปพิจารณาว่าเราจะยกคุณออกไปเขาจะผ่านให้หรือ นั่นเรื่องหนึ่ง เพราะว่าเรื่องนี้

---

[๒๑๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ต้องไปผ่านในวาระในการพิจารณารัฐธรรมนูญ อันต่อมาคือเรื่องนี้จะต้องผ่านประชามติด้วยถ้าตามอันนี้ ผมเห็นว่า เกี่ยวกับเรื่องนี้ผมมีความเห็นว่าเราได้ข้อสรุปแล้วว่านี่คือ ๑ ประเด็นที่เห็นสมควรจะต้อง มีการพิจารณาแก้ในนี้ แต่ส่วนเดี๋ยวถ้าเราลงไปรายละเอียดเราจะกลายเป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญไป อย่างนั้นหรือเปล่าผมไม่ทราบครับ จะได้ไปต่อครับ ขอบคุณครับ

ท่านประธานครับ ประเด็นย้อนมาที่ท่านบัญญัติ คือเราต้องยอมรับว่าโครงสร้างของเราเป็น ๓ อำนาจมาแต่เดิม ปี ๒๕๔๐ เราไปดีไซน์ อำนาจที่ ๔ ขึ้นมาก็คือองค์กรอิสระ ทีนี้ถ้าเรายอมรับกันเราจะเห็นว่าองค์กรอิสระเข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นอย่างมากต่อประเทศไทย ผมไม่พูดถึงประเทศอื่น ทีนี้พอมาแล้วศาลรัฐธรรมนูญเองเดิมไม่ใช่อะไรสักอย่าง ไม่ใช่ศาลและไม่ใช่องค์กรอิสระ เป็นแค่ตุลาการ แล้วก็พัฒนาตัวเองมา ขณะนี้ผมย้ำอีกทีว่าเป็น หมวดหนึ่งแล้วเป็นหมวดใหม่ ทีนี้ประเด็นก็คือว่าผมตอนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ถูกตั้งเป็น ประธานอนุกรรมาธิการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับองค์กรอิสระ เห็นมุมต่าง ๆ ที่มันคล้าย มันต่างมันอะไร เราต้องยอมรับว่าองค์กรอิสระขณะนี้มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ตอนนั้นมันกลายเป็นธรรมดาไปแล้ว ศาล สภา นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กลายเป็นเรื่องธรรมดา แต่ตรงนี้มา Play อยู่หนัก ฉะนั้นผมเห็นว่าถ้าปล่อยไปเรื่อย ๆ เราต้องทบทวนกันบ้าง ฉะนั้นผมเห็นด้วยที่ท่านบัญญัติเสนอว่าศึกษาเรื่องนี้โฟกัสเฉพาะเรื่ององค์กรอิสระ ทีนี้ศาลรัฐธรรมนูญตรงนี้เขาไม่อยู่ในหมวดศาล หมวดศาลเราอย่าไปยุ่ง กับเขาเลย ศาลก็ไว้มีประเด็นเรื่องอำนาจอิสระที่เราคุยกันตอนต้นก็เอาไว้เป็นเรื่องของศาล อย่าไปแตะท่านมาก เพราะมันกลายเป็นเราไปก้าวก่ายเขาเอง แต่องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้เป็นศาล ผมย้ำอีกที เราก็ควรจะมาดูทั้งระบบว่าประเด็นที่เมื่อกี้ ที่มา Impact เป็นอย่างไร ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ปี ๒๕๔๐ คือศึกษาในเชิงวิเคราะห์ เราไม่ยกเลิกหรอก เราจะทำให้ดีกว่านี้ ให้หนามที่มันติดมาด้วยลิดหนามออกไปเพื่อจะได้นับไปต่อในอนาคต ผมก็เห็นด้วยว่าน่าจะตั้งเป็นคณะทำงานเพื่อศึกษา เพราะว่าในอนุกรรมาธิการเราทำไม่ทัน คือเป็นคณะทำงาน แล้วก็ตรงนี้พอกรรมาธิการจบไปแล้ว ตอนแรกเราจับเป็นประเด็นเท่านั้น ให้ชัดกว่าที่เราเสนอกันตรงนี้แล้วก็นำเสนอไปสู่กรรมาธิการ สู่สภา แล้วชุดนี้ก็ศึกษาต่อไป ฐานสำคัญเป็นฐานองค์ความรู้ก็อยากให้สถาบันพระปกเกล้าช่วยดู คือแต่งอีกนิดหน่อย คือเปรียบเทียบกับของในประเทศเราเองคือศึกษาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน มันมีมิติ อะไรบ้าง นำไปสู่ความขัดแย้งอะไรบ้าง คือความขัดแย้งมันนำไปสู่ความเสื่อมเอง คือเรา ไม่เข้าข้างใคร ผมถูกยุบพรรคมาแล้วผมยังไม่พูดถึงเรื่องนั้น เพียงแต่ว่าประเด็นที่ผมไม่ได้ แถลงเลยในการพิจารณานี้ผมถือ ส่วนประเด็นแถลงผิดถูกอีกเรื่องหนึ่ง แต่การพิจารณา โดยที่ไม่อนุญาตให้ผู้ถูกผลได้พูดเลย ตรงนี้เป็นประเด็น ดังนั้นการตั้งคณะทำงาน ทีนี้เรามีทางเลือกว่าเราจะตั้งเป็นอนุกรรมาธิการ ถ้าเป็นอนุกรรมาธิการใครจะมาเป็นประธาน ก็คิดว่าถ้าท่านไพบูลย์เห็นด้วยเป็นคณะทำงาน แล้วก็ฐานทางวิชาการให้อยู่ที่สถาบันพระปกเกล้าท่านอาจารย์วุฒิสารจะช่วยกรุณา คือรวบรวมเป็นความเห็นแล้วก็ทำเป็น Package ในเชิงเปรียบเทียบ เป็นคณะทำงานก็ได้แล้วเสนอเรื่องนี้เข้ามาอีกทีหนึ่งประกอบไป แต่ว่าตัวหลักก็คือประเด็นเราน่าจะได้จากอนุกรรมาธิการแล้วล่ะแต่คณะทำงานลงเจาะไป ผมเชื่อว่าคุ้มนะ เพราะองค์กรอิสระอย่างที่บอกแล้วมันจะส่งผลต่อพวกเราต่อทุกอย่าง ในประเทศนี้ไปอีกไกลมาก ถ้าเราไม่คัดท้ายให้ดี ไม่มานั่งดูมันดี ๆ ไม่ใช่เข้าไปแทรกแซง อะไรเขาแล้วก็ประเด็นในการควบคุมมันมีอยู่ข้อหนึ่งในการกำกับดูแล จริยธรรม ซึ่งมันมีอยู่ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วเจ้าหน้าที่รัฐ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เอาหายไปเลย ยกออกไป เดิมมันมีในปี ๒๕๕๐ แล้วดันมาอยู่ในมาตรา ๒๑๙ อยู่ในหมวดศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่าจริยธรรมมาอยู่ศาลรัฐธรรมนูญหรือ ผมยังเห็นว่ามันควรจะแยกไปแล้วมัน ครอบทั้งหมด ครอบศาลรัฐธรรมนูญด้วย ครอบทุกส่วน เพราะว่าคุณเป็นหน้าที่รัฐและ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็กรอบตรงนี้ ตรงนี้มันจะเป็นแซงชั่นได้ ถ้าผิดตรงนี้ อาจจะ เพราะว่าเรา

เข้าไปยุ่งกับเขาไม่ได้ใช่ไหมครับ เรากันเสีย ถ้าใช้จริยธรรมมาครอบอาจจะมีทางในการจัดแถว จัดแนวให้เคลียร์ให้คลีนกว่านี้ ผมเลยเห็นว่าน่าจะตั้งเป็นคณะทำงานตามที่ ท่านบัญญัติเสนอ

ท่านประธานครับ ขออนุญาตว่าที่ผมให้ความเห็น ไปแล้วว่าเราอย่าไปยุ่งกับศาลท่านเลย หมายถึงศาลหมวดศาล เราเริ่มตั้งแต่ว่าองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้วองค์กรอิสระอยู่ก่อน แต่ถ้าเราไปเริ่มจากศาลรัฐธรรมนูญ มันกลายเป็นเหมือนกับเรารู้สึกแบบมีอคติ ผมก็คิดว่าองค์กรอิสระมีหลายส่วนก็คืออาจจะ ศึกษาเรื่ององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ คืออย่างที่ผมเรียนแล้วมันเป็นประเด็นนิดเดียว เรื่องที่ว่า เรายกให้ท่านเป็นอิสระไปก็แล้วกัน คือที่ท่านเสนอว่าองค์กรอิสระ และศาลรัฐธรรมนูญ ผมขอตัดศาลออก เหลือแต่องค์กรอิสระ”[๒๑๙]

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมขออนุญาตนิดเดียวครับ ก็คงคล้าย ๆ ที่ท่านอาจารย์วุฒิสารท่านแสดงความคิดเห็นไว้ว่าในท้ายที่สุดคณะกรรมาธิการ คณะเราคงหนีไม่พ้นว่าในเวลาที่ทำรายงานเสนอสภาไปนอกเหนือจากจะสะท้อนปัญหา สะท้อนผลกระทบแล้วเราก็ควรจะได้มีข้อเสนอถึงทางออกว่าควรจะเป็นอะไร อย่างไร อย่างที่ท่านประธานสรุป แล้วก็โดยเรื่องที่เราพูดกันวันนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก แล้วหลายท่านก็ดูจะได้มีการศึกษาเรื่องเหล่านี้มาค่อนข้างจะละเอียด เพราะฉะนั้นถ้าตอนนี้เราจะมีเจ้าภาพสักคณะหนึ่งจะเป็นไปได้หรือไม่ เป็นต้นว่าโดยที่ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็น ที่มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น อาจจะหมายรวมไปถึงองค์กรอิสระอื่น ๆ ด้วย ควรจะได้มีคณะทำงานสักคณะหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นคณะทำงานในกรรมาธิการนี้ หรือเป็นคณะทำงานในคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งความจริงตรงนั้นหน้าที่ก็ชัดเจนอยู่แล้วว่าต้องศึกษา ต้องวิเคราะห์ ต้องเสนอทางออก แน่นอนครับสถาบันพระปกเกล้าก็อาจจะเป็นหลัก เป็นตัวยืนกันอยู่แล้ว แต่ว่าถ้าคณะนี้จะได้ประกอบกับคณะกรรมาธิการของเราบางท่านอย่างท่านอาจารย์โภคิน อาจารย์พงศ์เทพ หรือใครต่อใครที่ดูจะศึกษาเรื่องเหล่านี้มาเป็น อย่างดีเข้าไปเป็นองค์ประกอบด้วย ผมคิดว่าบางทีเราจะได้มีทางออกที่ค่อนข้างจะมีความชัดเจนซึ่งสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติในการปรับปรุงแก้ไขวันข้างหน้าได้ เรื่องสำคัญก็คง หนีไม่พ้น ๓ เรื่องด้วยกัน คือ ๑. ที่มาที่ไปองค์ประกอบ ๒. อำนาจหน้าที่ และ ๓. การตรวจสอบถ่วงดุล โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสามารถจะยึดโยงกับอำนาจหนึ่งอำนาจใด ๑ ใน ๓ ได้ ผมคิดว่าอย่างนี้ดูจะมีความรัดกุมมากขึ้น ผมอยากเสนอไว้ให้พิจารณาครับ เพราะไม่อยากให้สูญเปล่าในเรื่องที่พูดจากันในวันนี้”[๒๒๐]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“อีกประเด็นหนึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจเสียไป ก็คือเรื่องของการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การตุลาการและองค์กรอิสระได้ ก็เป็นการที่ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ วุฒิสภานั้นมาจากประชาชนกว่าครึ่งหนึ่ง อีกเกือบครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งก็ยังมีอำนาจถอดถอนฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระได้ แต่ฉบับปัจจุบันผมก็เข้าใจนะครับว่าท่านได้ไปทำลายระบบการตรวจสอบ เพราะว่าวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สุดท้ายก็เลยไม่มีกระบวนการตรวจสอบโดยการถอดถอนสำหรับฝ่ายตุลาการ และองค์กร

---

[๒๑๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม

[๒๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

อิสระเลย”[๒๒๑]

มาตรา ๒๐๐

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ในเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมันมีทางเลือกอยู่ ๒ ทาง ซึ่งไทยเองเราก็เคยใช้มาแต่เดิมเราใช้ในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลาย เราก็ไม่ได้ทำงานแบบศาล พอรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เราก็มากำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบของศาล ทีนี้ประเด็นซึ่งท่านกรรมาธิการหลายท่านอภิปรายไปแล้วผมขออนุญาตไม่ไปทบทวนเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าเราควรจะมีในขั้นตุลาการรัฐธรรมนูญแทนหรือไม่อีกเรื่องหนึ่ง ทีนี้ถ้าเกิดสมมุติเรายังอยู่ในรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ผมเองก็อยากจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่มันเป็นข้อบกพร่องหรือเป็นปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญในขณะนี้ ท่านประธานลองดูองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากไหน มาจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม มาจากตุลาการในศาลปกครอง มาจากท่านอาจารย์ทั้งหลายที่สอนนิติศาสตร์ หรือท่านอาจารย์ที่สอนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ หรือไม่ก็เป็นระดับข้าราชการ เป็นอธิบดี หรือว่าอัยการสูงสุด แต่ถามว่าการที่มาตีความบทบัญญัติต่าง ๆ จะเห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งคือเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร อีกส่วนหนึ่งคือเกี่ยวข้องฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ตามโครงสร้างนี้ไม่ได้มีประสบการณ์ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเลย ซึ่งจริง ๆ ถ้าถามผมว่าถ้าเรายังมีศาลรัฐธรรมนูญอยู่มันต้องมีแนวความคิดจากคนที่อยู่มีประสบการณ์ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเข้ามาเสริมในศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ยกตัวอย่างคนที่เคยเป็นสมาชิกรัฐสภามาแล้วมีประสบการณ์อย่างน้อยกี่ปี หรือเป็นรัฐมนตรีมาแล้วกี่ปี อย่างน้อยถ้ามีคนซึ่งอดีตเคยเป็นอย่างนี้เข้ามาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญบ้าง ผมว่ามันจะช่วยมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญ ทีนี้หลายท่านอาจจะสงสัยว่า แล้วคนเหล่านี้เข้ามาเขาจะถือฝักถือฝ่ายหรือเปล่า ผมคิดเร็ว ๆ ยกตัวอย่าง ถ้าถามว่าคนที่เข้ามาได้รับความเห็นชอบจากเสียง ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ ของสมาชิกรัฐสภา เรามั่นใจได้ไหมว่าเป็นคนที่ได้รับการยอมรับว่าเขาทำหน้าที่ได้ อย่างที่ ๒ ที่เป็นปัญหามาก ของศาลรัฐธรรมนูญในขณะนี้ ตอนที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มีการพูดกันว่าถ้าเราเขียนไม่ดีศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็น Super องค์กรเหนือองค์กรทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็น Super องค์กรทั้งที่ตัวเองไม่มีความสามารถ มือไม่ถึง แล้วไม่สามารถทำหน้าที่ได้ มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ อยู่มาตราหนึ่งบอกว่า ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ความหมายจริง ๆ คือ เช่น ป.ป.ช. กับ กกต. มีปัญหาว่าเรื่องนี้เป็นอำนาจของใครก็ให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญก็ไปอาศัยการตีความมาตรานั้นขยายอำนาจตัวเอง กลายเป็นว่าไม่มีปัญหาระหว่างองค์กร ป.ป.ช. ทำอย่างนั้นถูกต้องหรือเปล่า ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปวินิจฉัยก็เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือ ป.ป.ช. เป็น ป.ป.ช. เสียเองแล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเขาก็ไปเขียนไว้ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในมาตรา ๒๑๐ ที่บอกว่าพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ กลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถจะบอกได้หมดว่า สภาทำอย่างนี้ถูกต้องหรือไม่ คณะรัฐมนตรีทำอย่างนี้ถูกต้องหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็น Super องค์กรโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งที่ความจริงตัวเองแล้วองค์ประกอบของท่าน ประสบการณ์ของท่าน ท่านไม่มี

[๒๒๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ความสามารถตรงนี้เลย ท่านประธานครับ เรื่องของศาลรัฐธรรมนูญนี้ผมคิดว่ามันจะเป็นเรื่องสำคัญ แล้วเป็นเรื่องใหญ่ แล้วจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ไม่จบ ถ้าเราไม่สามารถที่จะไปจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญที่ท่านประธานกำลังศึกษาอยู่นี้ครับ”[๒๒๒]

มาตรา ๒๐๗

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“เรื่องที่ ๒ ก็คือ เรื่องของพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา โดยเฉพาะเรื่องประมวลกฎหมาย ประมวลแพ่ง หรือเรื่องอาญาต่าง ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญนั้นท่านก็ไปพิจารณาด้วยเช่นกัน ซึ่งวันนี้ขอบข่ายของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็น Universal แล้ว ซึ่งครอบจักรวาลเกือบทั้งหมดเลย ผมก็คิดว่าแล้วก็ต้องมีผลผูกพันกับทุกองค์กรอย่างที่เพื่อนสมาชิกได้พูดถึง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ให้เห็นชัดเจนว่า คณะชุดนี้ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง ซึ่งผมก็เห็นเพื่อนสมาชิก เพื่อนกรรมาธิการหลายท่านได้เห็นด้วยว่า มีแต่จุดอ่อน จุดด้อย จุดบกพร่อง อะไรต่าง ๆ ผมก็จึงขออนุญาตยกตัวอย่างแล้วขอสรุปว่า วันนี้กระบวนการตรวจสอบแล้วก็ที่มา วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นควรจะได้รับการพิจารณาจากกรรมาธิการ ผมก็เลยขอถือโอกาสนี้เสนอในที่ประชุมว่า ผมว่าวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี มันนานเกินไป ผมว่าอย่าให้เกิน ๕ ปีเลย ผมว่าถ้าเกินไปมันก็มากไป เพราะเราก็รู้อยู่แล้วว่าการดำรงตำแหน่งที่เกิน ๒ วาระในหลายประเทศ หรือหลายองค์กรนั้น ๔ ปี ๒ ครั้ง ก็ต้องพักสักช่วงหนึ่งแล้วกลับมาใหม่ไม่อย่างนั้นรากจะงอก อันนี้ก็คือเป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจ ๒. กระบวนการตรวจสอบเนื่องจากการอ้างการยึดโยงประชาชนทั่วไป อันนี้ก็เป็นปัญหาความขัดแย้งอย่างหนึ่งที่ประชาชนกำลังถกเถียงกันว่า ตุลาการหรือ ศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ได้ยึดโยงอะไรกับประชาชนเลย แต่งตั้งโดยกลุ่มคนที่ยึดอำนาจมา แล้วที่ไปที่มาไม่ได้ยึดโยงประชาชน จู่ ๆ ก็สามารถที่จะตัดสินวินิจฉัยอะไรต่าง ๆ ที่ตรงข้ามกับประชาชนได้อันนี้เป็นอย่างไร ซึ่งคนก็บอกว่าท่านเป็นผู้พิทักษ์คุณธรรม ความดี หรือรับผิดชอบอะไรต่าง ๆ แต่อยู่นานไปการเกิดมาเป็นคนมันก็เลยถูกวิพากษ์วิจารณ์ เรื่องของพฤติกรรมอะไรต่าง ๆ โดยเฉพาะท่านกรรมาธิการหลายท่านได้พูดถึงเรื่องนี้กันไปแล้วซึ่งผมจะไม่เอ่ยต่อ เพราะฉะนั้นกระบวนการที่ไปที่มา กระบวนการตรวจสอบผมก็ เลยอยากเสนอว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นหากเราแก้ไขได้จริงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผมก็คิดว่าตุลาการหรือองค์กรอิสระอื่น ๆ ก็ควรจะต้องพ้นตำแหน่งไปโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วก็รักษาการชั่วคราวแล้วก็หากันใหม่ แล้วก็มีที่มาที่ไปที่ยึดโยงกับประชาชน แล้วเรื่องที่ ๒ นั้นก็ขอยืนยันว่าการกล่าวอะไรใด ๆ ก็ตามที่เป็นเรื่องของการวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งอย่าไปใช้กระบวนการเหมือนศาลยุติธรรมเลยที่พูดถึงเรื่องของการหมิ่นศาลไม่ได้ ผมว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่ลอยขึ้นมาไม่ใช่เป็นองค์กรที่มาพิจารณาเป็นงาน Routine ส่วนใหญ่มันเป็นงานข้อขัดแย้งเป็นเรื่ององค์กรต่าง ๆ ซึ่งที่ผมได้พูดไปแล้วมันก็ควรจะต้องมีการวิพากษ์วิจารณ์กันได้ตามสมควร แล้วหากมันกล้าเกินอะไรไปผมก็คิดว่าน่าจะใช้กฎหมายหมิ่นประมาทตามปกติผมว่าก็น่าจะทำได้ ซึ่งอันนี้ผมว่าไม่ต้องไปถึงขั้นเขียนอะไรให้คนกลัวจนไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์แล้วคนก็จะวิจารณ์หนักขึ้นไปว่า องค์กรนี้เป็นองค์กรที่รับใช้ใบสั่งหรืออะไรมันก็จะเป็นปัญหา ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งของพี่น้องประชาชน ต่อไป อันนี้ผมขอฝากเป็นข้อคิดเห็นไว้ครับ ขอบคุณครับ”[๒๒๓]

---

[๒๒๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๒๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๒๑๐

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ส่วนอีกอันหนึ่งซึ่งผมคิดว่าสำคัญก็คือว่า เรื่องการละเมิดศาล คือตอนที่ผมทำกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเราใส่ไว้เลยว่า การวิพากษ์วิจารณ์คำนี้ในศาลปกครองในทางวิชาการและโดยสุจริตนั้นทำได้ คือ วัตถุประสงค์ก็คือต้องการให้เห็นว่าการละเมิดอำนาจศาลนั้นควรคุ้มครองเพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด แต่ไม่ใช่กลายเป็นว่าใครวิจารณ์อย่างสุจริตและในทางวิชาการ ศาลก็เล่นงานละเมิดอำนาจศาล ท่านประธานก็เป็นผู้พิพากษามาก่อน เราก็เห็นว่าประเด็นนี้ไม่ใช่ ตอนผมอยู่ที่ศาลปกครองก็มีกรณีเช่นเดียวกัน คือบางคนเขาไม่รู้ ไม่เข้าใจเขาบอกว่าศาลปกครองนี่ไม่ใช่ศาลแท้ ๆ มาจากไหนก็ไม่รู้ไม่น่าเชื่อถือ เขาก็จะเล่นงานฐานละเมิดอำนาจศาล บางทีบางคนจะเอาติดคุกก็มี เราก็บอกว่าอย่าเพิ่งขนาดนั้นเลยเพราะบางทีเขาไม่เข้าใจ แค่เรียกเขามาพูดให้เขาเข้าใจว่าเรื่องราวเป็นอย่างไรแล้วก็อาจจะตักเตือนไปก็พอซึ่งหลายท่านก็เห็นด้วย แต่ตอนหลังนี้มันก็มีปัญหาโดยเฉพาะ แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเอง ความจริงศาลรัฐธรรมนูญเองที่มาก็คือเริ่มต้นก็มาจากตุลาการรัฐธรรมนูญ มาเปลี่ยนในปี ๒๕๔๐ ที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญสมัยก่อนก็เพราะว่าเขามองว่าปัญหาที่ต้องมาวินิจฉัยชี้ขาดกันมันเป็นปัญหาในทางรัฐธรรมนูญ เขาจึงพยายามให้มีตัวแทน ๓ ฝ่ายก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เข้ามา มันจึงไม่ใช่เป็นการใช้กฎหมายแบบทั่ว ๆ ไปที่เราเจอกัน แต่มันเป็นการใช้กฎหมายเพื่อให้พูดง่าย ๆ ว่าเป็นกฎหมายการเมืองต้องเข้าใจสิ่งเหล่านี้ด้วย ทุกอย่างมันจะได้เดินไปได้โดยไม่มีข้อติดขัด ไม่ใช่ว่าไปตีความในลักษณะที่ไม่เข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ทีนี้พอเป็นอย่างนี้ปั๊ป เดิมศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาล แต่พอครั้งใหม่นี้มีมันก็เป็นปัญหาอีกว่าถ้าไปใช้บทบัญญัตินี้ในทำนองว่าใครวิจารณ์คำวินิจฉัยของฉันล่ะก็ละเมิดอำนาจศาลนะ สรุปแล้วในสิ่งที่ท่านทำโดยไม่มีเหตุผลพอสมควร หรือเขาวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงวิชาการได้ว่าอันนี้ไม่ถูกหลักวิชาการและกระทำไม่ได้เลย ผมคิดว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญ”[๒๒๔]

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ยงยุทธ ติยะไพรัช ผมขออนุญาตเล่าที่มาที่ไปสักนิดหนึ่งว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ มานี่เรามีปัญหาก็คือมีข้อกังวลใจว่า ถ้ามีความขัดแย้งระหว่างองค์กร หรือขัดแย้งในประเด็นไหนที่ไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเราจะต้องมีคณะชุดหนึ่งที่เรียกว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญ แม้กระทั่งผมเผลอไปเรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมีผู้ใหญ่คอยกระซิบบอกว่า ไม่ต้องเรียกศาล ขอให้เรียกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อันนี้ผมขอทบทวนเรื่องเก่า ที่ผ่านมา ๒๐ ปี เรื่องที่ ๑ ก็คือเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติต่าง ๆ ทั้งหลายในปี ๒๕๖๐ ท่านเห็นได้ชัดเจนว่า ๑. อะไรที่มันเป็นประเด็นการออกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็ส่งเรื่องนี้ไปให้ตุลาการหรือศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้ เรื่องที่ ๒ ถ้าหากเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรก็ให้ตุลาการเป็นผู้พิจารณา เรื่องที่ ๓ เป็นเรื่องอื่นใดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันนี้หมายถึงรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ทีนี้ในหลายเรื่องโดยเฉพาะเรื่องกรณีการยุบพรรค การพิจารณาไต่สวนเรื่องต่าง ๆ ผมต้องขออนุญาตย้อนกลับไปนิดหนึ่งก็คือ เรื่องของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองก็ดี หรืออะไรก็ตาม ซึ่งการยุบหรือการดำเนินการใด ๆ มันไปอยู่ในกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทีนี้ปัญหาที่ตามมาก็คือว่า

---

[๒๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ มันไม่ได้เขียนไว้เลยว่า การพิจารณานั้นให้พิจารณาเป็นไปตามข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ หรือข้อ ๔ รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยไม่ได้เขียนไว้ตามนั้น ทีนี้พอเราไป เอาบทบัญญัตินี้ไปไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย มันก็เลยทำให้เห็นว่าการพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญทำเกินอำนาจที่ให้ไว้ อันนี้คือเรื่องที่ ๑ ซึ่งประเด็นนี้ ยังไม่มีการพูดคุยกัน เพราะฉะนั้นการไปร่างข้อความใด ๆ หรือเนื้อหาใด ๆ ที่เกินจากการลงประชามติ หรือข้อความใดที่ไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ผมก็ถือว่า ตุลาการก็มีปัญหาที่ทำเกินหน้าที่ของตัวเอง อันนี้เรื่องที่ ๑”[๒๒๕]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร ผมมีประเด็นสั้น ๆ ๓ ประเด็น ประเด็นแรก ผมเห็นด้วยกับท่านนิกรเรื่องประเด็นว่าเราดีเบตได้ เรื่องรายละเอียดของประเด็นแต่ละเรื่อง แต่ว่าผมกำลังนึกถึงตอนที่เรากำลังจะรายงานสภาว่า ประเด็นที่เราหารือผมยังคิดว่ามีความจำเป็นในกรรมาธิการว่าต้องจัดลำดับว่า ประเด็นอะไรที่เป็นประเด็นสำคัญเป็นประเด็นที่เร่งด่วนที่ถ้าแก้แล้วจะทำให้ความขัดแย้ง หรือปัญหาความไม่ชัดเจนต่าง ๆ ในสังคมมันดีขึ้น เพราะฉะนั้นผมคิดว่าในที่สุดกรรมาธิการน่าจะต้องมีเวทีสำหรับการหารือในเรื่องนี้ เพราะจริง ๆ เราพูดรายละเอียดทุกประเด็น แต่บางประเด็นรอได้ บางประเด็นถ้าไม่แก้จะทำให้นำมาซึ่งปัญหาที่เพิ่มเติม ผมคิดว่าประเด็นเหล่านี้น่าจะมีการพิจารณากันในระหว่างกรรมาธิการด้วยกันหลังจากที่เราได้พิจารณาประเด็นในเชิงเนื้อหาครบถ้วนแล้วครับท่านประธาน ประการที่ ๒ ผมขออนุญาต อธิบายเรื่องประเด็นองค์กรอิสระและศาล โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญนิดเดียวครับว่า ผมคิดว่าปัญหาวันนี้เราพูดกันบ่อยเรื่องการยึดโยงประชาชน สิ่งสำคัญคือการออกแบบ การออกแบบว่าองค์กรอิสระแต่ละแห่งศาลควรมีขอบเขตอำนาจแค่ไหนและระบบความสัมพันธ์ในอำนาจนั้นอยู่กันแค่ไหน ผมคิดว่าอันนี้ คือผมใช้คำว่าเป็นแกรนด์ดีไซน์ที่ต้องมองทั้งระบบนี้ว่า ตกลงแล้วเราจะให้องค์กรใดกลไกใดเป็นเมนแล้วก็ให้ทำแค่ไหน ดังนั้น กระบวนการของการออกแบบอันนี้ผมคิดว่า พอเราไปพิจารณาแต่ละอันมันก็จะไปละเอียดขึ้นแล้วเพิ่มอำนาจมากขึ้นโดยที่ไม่ได้ไปมองกลับ ยกตัวอย่างเช่นกรรมาธิการสมชัย ยกตัวอย่างเรื่อง พ.ร.ป พรรคการเมืองกับ พ.ร.ป. วิธีของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าขัดแย้งกันจะเป็นอย่างไร ผมคิดว่าประเด็นพวกนี้เป็นประเด็นที่เป็นรายละเอียดที่เราต้องโน้ตว่า ขอบเขตอำนาจและวิธีการในการดำเนินงานรวมไปถึงระบบความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งหลาย แต่สิ่งสำคัญที่สุดคือเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบถ่วงดุลผมมองเป็น ๒ เรื่องว่า การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรเอง ผมยกตัวอย่างศาลยุติธรรม ผมคิดว่ามีกระบวนการของการตรวจสอบกันเองอยู่มากพอสมควร แต่ก็อาจจะเป็นคำถามหลายคำถามที่สังคมกำลังสงสัยกันว่าเรื่องการใช้ดุลยพินิจ เช่นเหตุการณ์ที่เพิ่งผ่านมา อันนั้น ก็ไปคลี่คลายได้ เพราะฉะนั้นการตรวจสอบกันเองภายในผมคิดว่าหลายองค์กรวันนี้ที่เป็นองค์กรอิสระใหม่ ๆ ไม่มีระบบการตรวจสอบภายในเท่าที่ควร ถ้าเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม ประการที่ ๒ คือการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งอันนี้ผมคิดว่ามันโยงกับ ประโยคที่เราพูดกันเรื่องการยึดโยงกับประชาชน ผมคิดว่าเวลาเราพูดเรื่องการยึดโยงกับประชาชนเราห่วงกันอยู่ ๓ คำ ๑. อิสระ ๒. ตรวจสอบได้ ๓. แทรกแซง ตรงนี้คือ ความห่วงใยแล้วก็ทำให้มันแกว่งไปแกว่งมาของการออกแบบเรื่ององค์กรอิสระในเรื่องของที่มาและอำนาจ เพราะฉะนั้นถ้าเราชัดเจนว่าการยึดโยงกับประชาชนไม่ได้แปลว่าต้องมาจากที่มาอย่างเดียว คือต้องเป็นมาจากสภา มาจากประชาชนอย่างเดียว แต่มันหมายถึงว่ากลไกที่มาจากประชาชนสามารถกลับไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระได้ เช่นประเด็น อย่างที่ขออภัยที่เอ่ยนามท่านอาจารย์พงศ์เทพพูดถึงประเด็นเรื่องของอำนาจของสภา ในการตรวจสอบการทำงาน การตรวจสอบการใช้ดุลย

---

[๒๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

พินิจหรือการสอบทานสิ่งที่ได้ตัดสินผมคิดว่าเราต้องขีดเส้นให้ชัดว่านี่ไม่ใช่การแทรกแซงแต่มันเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบเพื่อให้รู้สึกว่าไม่ว่าจะตัดสินอะไรไปแล้วก็ยังมีกลไกอื่นที่จะสามารถมา Recheck สิ่งที่ทำได้ ดังนั้นผมคิดว่าคำว่าการยึดโยงประชาชน ซึ่งนั่นหมายถึงกลไกของระบบสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ผมยังคิดว่ามันไม่จำเป็นต้องพูดเรื่องเฉพาะที่มาคือผู้โหวต แต่พูดเรื่องอำนาจของกลไกต่าง ๆ ในการที่จะเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลในการใช้ดุลพินิจหรือแม้กระทั่งกระบวนการได้ ซึ่งจะมากจะน้อยจะได้สัดส่วนแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์กรนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งวันนี้เราพูดกันเยอะว่าศาลรัฐธรรมนูญดูจะกลายเป็นองค์กรที่เป็น Super power เลย ทำอะไรแล้วใครก็ตรวจไม่ได้ แถมตัดสินอะไรแล้วผูกพันแล้วบังคับ ไม่ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร ผมคิดว่าประเด็นเหล่านี้น่าจะเป็นประเด็นรายละเอียด ซึ่งเราอาจจะโน้ตว่าประเด็นเหล่านี้ คือสิ่งที่เรา Concern แต่ว่าในรายละเอียดว่าจะออกมาเป็น ๑ ๒ ๓ ผมคิดว่าอาจจะไกลไปสำหรับกรรมาธิการชุดนี้ครับท่านประธาน ขออนุญาต ๓ ประเด็นครับ”[๒๒๖]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผมเห็นอย่างนี้ว่าเราพูดถึง องค์กรอิสระ แต่ผมจะมองอีกมุมหนึ่งก็คือเราต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าวันนี้เราพูดถึงศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็ศาลอื่น ๆ ยกตัวอย่างง่าย ๆ เราพูดถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการออกข้อกำหนดแต่ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญออกตามวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งมาตรา ๖ ก็ดี แล้วก็มาตรา ๒๘ ก็ดี แต่ถ้าเกิดว่า ท่านกรรมาธิการจะดูจริง ๆ แล้วอำนาจไปอยู่มาตรา ๒๘ ซึ่งพอออกเสร็จประธานศาลสามารถจัดการได้เลย แต่มาตรา ๖ เขาใช้มติที่ประชุมแต่ครั้งแรกที่ออกข้อกำหนดใช้ทั้งมาตรา ๖ และมาตรา ๒๘ แต่พอออกข้อกำหนดครั้งที่ ๒ ไม่ได้ใช้เลย ผมมองว่าทำไมต้องมองแบบนี้ แม้กระทั่งศาลยุติธรรมเอง ผมถามว่าเราเองเราเป็นทนาย หรือนักกฎหมายเราก็ถูกข้อกำหนดของศาลซึ่งไม่ผ่านสภาแต่เราต้องยอมรับก่อนว่าข้อกำหนดของศาลมันก็คือกฎหมายแต่กฎหมายที่ไม่ได้ผ่านสภาเลยแต่เราก็ถูกบังคับใช้ ผมยกตัวอย่างง่าย ๆ ที่บางท่านอาจจะสงสัยก็คือ ๑. เช่น การละเมิดอำนาจศาล การละเมิดอำนาจศาลของศาลรัฐธรรมนูญมันเกิดขึ้นในข้อกำหนด ซึ่งตรงนี้ผมบอกว่าเป็นไปได้ไหม ถ้าเราแก้วิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ในการออกข้อกำหนดของศาลอย่างน้อย ๆ การออกอย่างนี้ถ้าศาลออกข้อกำหนดเรามีวิธีการอย่างไรที่มาตรวจสอบข้อกำหนดของศาลให้เป็นธรรม ตรงนี้ผมว่าเราก็สามารถทำให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ข้อกำหนดของศาลเท่านั้นที่สามารถใช้บังคับได้กับทุกคน แต่ปรากฏว่าเวลาองค์กรอิสระคนอื่นเขาอาจจะออกระเบียบบ้างอะไรบ้าง นั่นอีกเรื่องหนึ่ง ที่น่าสังเกตก็คือว่าข้อกำหนดพวกนี้มันเป็นระเบียบวิธีปฏิบัติ ท่านอาจจะบอกว่าข้อกำหนดนี้เปลี่ยนไปเรื่อย ๆ จะสังเกตว่า ข้อกำหนดของศาลแต่ละศาลมีการเปลี่ยนแปลงมาตลอด แต่ไม่ได้เคยถูกตรวจในองค์กรใด ๆ เลย คือศาลอยากจะออกข้อกำหนดศาลก็ออกข้อกำหนดไป ฉะนั้นผมบอกว่าเราจะทำอย่างไรให้ข้อกำหนดของศาลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นธรรมกับประชาชน ก็ขอบคุณท่านประธานในฐานะที่เป็นอดีตผู้พิพากษา ข้อกำหนดของศาลออกเสร็จแล้วพอประกาศปั๊ปบังคับได้เลย ซึ่งบางคนยังไม่รู้ว่ามีข้อกำหนดนี้อยู่ ผมถามว่าแล้วข้อกำหนดที่มันไม่เป็นธรรมหรือแย้ง อย่างที่ผมยกตัวอย่างง่าย ๆ ระหว่างมาตรา ๖ กับมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บอกต้องมีมติของคณะตุลาการในการออกระเบียบ แต่ปรากฏว่าในมาตรา ๒๘ บอกประธานได้เลย ตรงนี้ต่างหากที่แม้กระทั่งกฎหมายที่อยู่กันมันก็ยังแย้งกันอยู่เลย ฉะนั้นอำนาจของประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจใหญ่กว่ามติของตุลาการรัฐธรรมนูญอีก ตรงนี้ต่างหากที่ผมบอกว่าถ้าเป็นกฎหมายแบบนี้ เราก็ต้องมาดูว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรอิสระในแต่ละฉบับจริง ๆ แล้วมันขัดหรือ

---

[๒๒๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

แย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างไรบ้าง อันนี้ต้องเรียนท่านประธานก็คงต้องมีการศึกษาลึกลงไปอีก แล้วที่สำคัญเมื่อวานที่ในอนุกรรมาธิการของท่านไพบูลย์ผมยกตัวอย่างไว้สั้น ๆ ก็คือว่ามันมี Case ที่เราจะตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอย่างไรในคดีที่ศาลบางท่านถูกไล่ออก ปลดออกที่มีทุจริต เราก็ควรจะไปตรวจสอบคำพิพากษาของท่าน แล้วผมจะเชื่อใจได้อย่างไรว่าในคดีที่ผู้พิพากษาที่ตัดสินแบบนี้จะไม่ถูกก้าวล่วงหรือถูกอิทธิพลอย่างอื่น มันก็ควรจะให้ตรวจสอบได้คำพิพากษาที่เกิดขึ้นจากผู้พิพากษาที่ถูกไล่ออก หรือปลดออก เมื่อวานก็เสนอไปอย่างนี้ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๒๒๗]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม ทศพล เพ็งส้ม กรรมาธิการ ท่านประธานครับผมขอเสนอต่อกรรมาธิการว่าในกระบวนการที่รัฐธรรมนูญ เขียนไว้ตั้งแต่มาตรา ๕ ว่ากฎหมายห้ามขัดรัฐธรรมนูญแล้วก็มีคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ หลายฉบับที่บอกว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่าหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาว่า กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแล้วกระบวนการต่อไปมันไม่มีไว้ มันคือปัญหาทันที ยกตัวอย่างง่าย ๆ พ.ร.บ. ว่าด้วยการฮั้วประมูล ศาลรัฐธรรมนูญก็เขียนไว้อยู่แล้วว่าเรื่องข้อสันนิษฐาน ของกฎหมายที่ให้กรรมการเป็นผู้รับผิด ศาลรัฐธรรมนูญก็เขียนว่าบทบัญญัติอย่างนี้ใช้บังคับไม่ได้ แต่ปรากฏว่าพอหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาแล้วกระบวนการต่อไปไม่มีแล้ว มันก็เลยคากันอยู่ว่าตกลงกฎหมายบางฉบับที่ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ ที่ศาล รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับนี้หรือมาตรานี้ใช้ไม่ได้มันไม่มีกลไกอะไรต่อ ซึ่งในรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เขียนไว้ว่าจะทำอะไรต่อ จะต้องมีการร่างใหม่หรือกระบวนการที่จะมาจัดดำเนินการใหม่ มันไม่มีในเมื่อเราอยู่ในหมวดที่จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเรื่องการ พัฒนาด้านบริหารด้านกฎหมายก็ดี ที่ท่านนายกแต่งตั้งไปผมก็ขอเสนอนะครับว่าก็ควรจะมี กระบวนการในการที่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับหนึ่งฉบับ ใดขัดรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อโดยจะกำหนดไว้ในรูปแบบ อาจจะไป ออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ก็ดีหรือกำหนดในรัฐธรรมนูญตามแผนของที่ปฏิรูปประเทศต่อไปก็ได้ครับ ขอบคุณท่านประธาน”[๒๒๘]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“เรียนท่านประธานค่ะ วลัยพร ในฐานะกรรมาธิการค่ะ ก็ฟังจากท่านกรรมาธิการหลาย ๆ ท่านพูดคุยเรื่องขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ อยากเสนอประเด็นว่าที่เราคุยกันทั้งหมดนี้ส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในลักษณะว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญที่ท่านนิกรพูดว่าเราจะศึกษาแล้วเราจะเสนอแนวทางในการที่จะแก้ไขหรือปรับปรุงอย่างไรบ้าง ในประเด็นตรงนี้ก็เห็นว่ามันมีเรื่องของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ สมมุติว่าเป็นศาลรัฐธรรมนูญการใช้อำนาจหน้าที่แค่ไหน เพียงไรแต่จริง ๆ แล้วศาลรัฐธรรมนูญอำนาจหน้าที่คือควบคุมกฎหมาย ไม่ให้ขัดแย้ง หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของเรา อันนี้คือปี ๒๕๖๐ กำหนดเอาไว้ก็ทำตามนั้น แต่ในปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๔๐ ก็มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แล้วจริง ๆ แล้วรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ จริง ๆ เราก็เป็นมรดกเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แล้ว แล้วที่เรามีตุลาการ ๙ ท่าน ก็เอามาจากฝรั่งเศส แนวคิดนี้มาจากออสเตรียตั้งแต่ปี ๑๙๒๐ แล้วว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่นี้นานมากเกือบร้อยปีมาแล้ว ดังนั้นสิ่งตรงนี้ก็คือเรื่องของอำนาจหน้าที่ แต่ในขณะเดียวกัน เราก็ยังคุยกันเรื่องของโครงสร้าง กลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยว่า ตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญ ที่มาศาลรัฐธรรมนูญ กลไกต่าง ๆ ภายในศาลรัฐธรรมนูญ แล้วก็คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า ที่มา มาอย่างไร แล้วมีบางท่านท่าน

---

[๒๒๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เสนอว่า เราควรจะต้องมีความเป็นตัวแทนกับไม่เป็นตัวแทน ก็จะมี Debate กันเรื่องนี้ด้วย แล้วยึดโยงกับประชาชนกับ ไม่ยึดโยงกับประชาชน ซึ่งมันตอบโจทย์คำตอบอยู่ตัวหนึ่งก็คือว่า ถ้าเราเป็นตัวแทนแล้วยึดโยงกับประชาชนหรือภาคส่วนที่เป็นนักบริหาร หรือว่าอดีตนักบริหารที่เป็นรัฐมนตรีอันนี้จะตอบไม่ได้ว่ามันอิสระ หรือไม่อิสระอย่างไรบ้าง ดังนั้นองค์กรพิเศษเหล่านี้ถ้าเราไปดู ที่ฝรั่งเศสที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเขาจะมาจาก ๓ ฝ่าย เขามาจากประธานาธิบดี ๓ ท่าน มาจากประธานสภา ส.ส. อีก ๓ ท่าน มาจาก ส.ว. ๓ ท่าน แต่หมายความว่าแนะนำดังนั้นที่มาของเขาเขาจะลอยขึ้นมาจากคำแนะนำขององค์กรทั้ง ๓ แต่ของประเทศไทยเรา ก็มีที่มาที่เราระบุว่ามาจากส่วนใหญ่ก็คือสายศาล แล้วก็ตอบประเด็นอีกเรื่องหนึ่งคือบริบทของสังคมไทยค่อนข้างเห็นด้วยกับทางท่านโภคินที่บอกว่า มันต้องอยู่ในภายใต้บริบทของสังคมไทยด้วย ไม่ใช่อยู่เฉพาะแค่หลักนิติธรรมอย่างเดียว หรือนิติศาสตร์อย่างเดียว อย่างไรก็ตามในองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีผู้ที่เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งตรงนี้ทั้ง ๒ สาขานี้จะเป็นเรื่องของสายที่มองว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นมันต้องตอบโจทย์ของสภาวะความเป็นจริงของสังคม แต่ตอนนี้ถ้าเรามีโจทย์ว่าถ้าเราจะออกแบบให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมันก็ไม่ใช่แค่เพียงว่าตอบโจทย์ในปัจจุบัน หรือตอบโจทย์ว่า ขออนุญาตนะคะ ยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่เราต้องตอบปัญหาของสังคมได้ ตอบโจทย์ในอนาคตได้ที่มันจะไม่เกิดปัญหาขึ้นในอนาคตได้อีก เราคงไม่ได้บอกว่าเราปรับปรุงเพื่อที่จะตอบโจทย์ในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว อันนี้ เป็นประเด็นที่คิดว่าน่าจะต้องเติมด้วย ส่วนในเรื่องของประเด็นกระบวนการที่หลาย ๆ ท่าน ก็คุยกันในเรื่องของการพิจารณาคดี ซึ่งตรงนี้ก็คือหลักอิสระกับไม่อิสระ จำได้ว่า เมื่อตอนปี ๒๕๔๐ ตอนที่ศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกที่ท่านพิพากษาก็จะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น เช่นเดียวกันว่า ซุกหุ้น ๑ ซุกหุ้น ๒ ถ้าท่านจำได้ หลาย ๆ ท่านคงจำได้ก็จะมีแบบนี้ คนที่ได้รับผลกระทบจากพิพากษาคดี หรือคนที่ไม่เห็นด้วยก็จะเป็นความขัดแย้งลงมาว่า ไม่ใช่ ไม่จริง ไม่ถูก ไม่เป็นธรรม ส่วนท่านที่ได้รับสิ่งที่มันตอบโจทย์ของฝ่ายเดียว หรือฝ่ายท่าน ท่านก็บอกว่าใช่ ลักษณะนี้เกิดมาโดยตลอดทั้งของปี ๒๕๔๐ ทั้งของปี ๒๕๖๐ ที่เป็นปัจจุบัน ถ้าท่านดูในอดีตด้วย ดังนั้นองค์กรอิสระที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่น ๆ มันมีความเป็นมาที่เป็นแบบนี้ มีความขัดแย้งของประเด็นเรื่องอิสระ กับไม่เป็นอิสระ แล้วถ้าจำไม่ผิดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในรุ่นแรกถูกยื่นถอดถอน ด้วย ๕๐,๐๐๐ ชื่อ แต่ว่าก็ไปติดอยู่ที่วุฒิสภาหลายปีแล้วก็ทำไม่สำเร็จ ทำไปทำมาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฟ้องกลับหมดเลยของคนที่ไปฟ้องท่าน แล้วก็เป็นคดีความกันเป็นสิบปี อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนั้นมีประเด็นเรื่องการตรวจสอบได้แล้วมีการถอดถอน อันนี้ถ้าจะมีการออกแบบต่อไปมันก็ลงรายละเอียด อันนั้นก็หน้าที่ของคนที่จะออกแบบในรายละเอียดแต่อันนี้คือมันเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ถ้าเราดูบทเรียนของปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ แล้วก็มาออกแบบปี ๒๕๖๐ แล้วก็เพื่อที่จะก้าวต่อไปว่าเราจะแก้ไขประเด็นเหล่านี้อย่างไร สุดท้ายแล้วถ้าเราออกแบบ ถ้าเราตั้งโจทย์ว่าเราออกแบบรัฐธรรมนูญต่อไปในเรื่องของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว เราสามารถแก้ไขในเรื่องของตัวบุคคลได้ไหม อันนี้เป็นประเด็นใหญ่ คือนอกจากมีโครงสร้างกลไกกระบวนการที่ดี มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนแล้ว สิ่งหนึ่งก็คือเรื่องของตัวบุคคล ความโน้มเอียงที่เกิดขึ้นของตัวบุคคลเป็นเรื่องใหญ่เรื่องประเด็นหลัก แล้วมันไม่มีอะไรพิสูจน์ได้หรอกค่ะว่าใครจะโน้มเอียงอะไร อย่างไรบ้าง ก็คือความแตกต่างของเรื่องของตัวบุคคล ท่านนิกรพูดใช่ไหมคะเรื่องจริยธรรม รู้สึกองค์กรอิสระจะเหมือนกับไปมีบทบัญญัติไหมว่าเรื่องจริยธรรมขององค์กรอิสระของทุก ๆ องค์กรอิสระด้วยตัวองค์กรเอง แต่ว่าไม่ได้มีบรรทัดฐานร่วมหรือสามารถที่จะตรวจสอบได้ อันนี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งถ้าจะมีการกำหนดมันก็ควรจะมีความชัดเจนในเรื่องนี้เพราะมันเป็นเรื่องของการสร้าง Governance ที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตรวจสอบจากภาคอื่นได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าตรวจสอบได้ทั้งหมด อันนี้ก็เป็นเรื่องของความอิสระอีก ตกลงไม่ต้องทำอะไรเลย แล้วเราก็ไม่ได้ตอบโจทย์ว่าเราควรจะมีองค์กรอิสระนี้

หรือไม่ แต่ตราบใดที่ยังมีองค์กรอิสระนี้ซึ่งเป็นองค์กรพิเศษเราควรจะต้องทำแค่ไหน อันนี้เป็นเรื่องของการออกแบบ จริง ๆ อันนี้ฝากประเด็นเอาไว้เฉย ๆ แล้วก็ที่ท่านกฤชถามเอาไว้ว่าอยากให้นำเรื่องเกี่ยวกับข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่กรรมาธิการหลาย ๆ ท่านนำไปสู่การที่เราจะรับฟังความคิดเห็นในวันที่ ๒๔ มีนาคม ที่จริงเราก็จะมีคำถามในกลุ่มหนึ่ง อันนี้ทางสถาบันพระปกเกล้าจะเป็น Facilitator ให้ คือมีคำถามว่าสิ่งอะไรที่เป็นปัญหาอยู่ในองค์กรอิสระ หรือกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญก็แล้วแต่ว่าอะไรที่เป็นปัญหา แล้วท่านคิดว่าควรจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างไร หรือควรที่จะเป็นองค์กรอิสระในสิ่งที่ท่านคิด คำว่า ควร คือสิ่งที่ท่านคิดว่าจะต้องเป็นแบบนี้อะไรบ้าง แล้วก็ให้เขียน ให้ประเด็น แล้วก็มีการพูดคุย ซึ่ง Communication องค์ประกอบของคณะที่มาคุยเป็นบุคคลที่เชิญมา เป็นลักษณะของ Experty หรือเป็นคน ที่เป็น Stake holder ในเรื่องนี้จริง ๆ และเป็นวงปิด เพราะว่าจะพูดได้อย่างอิสระแล้ว เต็มที่ อันนี้เป็นประเด็นที่อยากจะนำเรียนว่าความเห็นทุกความเห็นจะเอาไปต่อเติมแล้วก็ เรียนทางสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งจริง ๆ แล้วท่านอาจารย์วุฒิศาลท่านอยู่ตรงนี้ ท่านเป็นหัวหน้าทีมในการดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็น ท่านอาจจะนำเสนอได้ชัดเจนมากกว่า ขอบพระคุณค่ะ”[๒๒๙]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ใช้โอกาสอาจารย์สมชัยพาดพิงนะครับ ผมคิดว่า เห็นด้วยว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ เรื่ององค์กรอิสระโดยเฉพาะเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ คือองค์กรเหล่านี้เราออกแบบมาเพื่อหวังว่าจะมาแก้ปัญหาการใช้อำนาจโดยฉ้อฉลในระบบการเมือง แต่ปรากฏว่าองค์กรที่มีที่มาโดยไม่ยึดโยงจากประชาชนเลย แล้วก็บอกว่าตัวเองมีอำนาจผูกพันกับคนทุกองค์กรแต่ตรวจสอบไม่ได้ องค์กรแบบนี้ ถ้าเราออกแบบองค์กรแบบนี้นี่เป็นสุดยอดของการฉ้อฉลและการคอรัปชันในการใช้อำนาจอย่างยิ่ง คือจริง ๆ เฉพาะปัญหา เรื่องศาลรัฐธรรมนูญก็หลายท่านก็พูดแล้วว่าตั้งคำถามตั้งแต่ปัญหาใหญ่ว่าตกลงศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่นี้เป็นอำนาจอะไรกันแน่ ไม่ใช่อำนาจตุลาการด้วยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่นับว่ามีการตั้งคำถามเยอะแยะว่าตกลงศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้ตั้งขึ้นมาโดยอาศัย พ.ร.บ. อะไร แล้วเมื่อปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ทำอะไรไม่ได้เพราะอ้างว่าคำวินิจฉัยผูกพันกับทุกองค์กร กรณีอย่างที่อาจารย์สมชัยพูดถึงข้อกังขาต่อการที่ กกต. น่าจะปฏิบัติโดยมิชอบ ปรากฏว่ามันมีการยึดโยงอย่างเป็นกระบวนการ พูดง่ายสุดท้ายศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ไปรับรองให้หมดเลยว่าทุกอย่างถูกหมด ทำให้ปิดช่องทางในการตรวจสอบทั้งหมด ผมคิดว่าเรื่องนี้มันต้องคุยกันยาว ๆ ประเด็นสำคัญก็คือว่าเรื่องแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระมันเกิดขึ้นมาจากช่วงที่ปฏิรูปการเมืองตอนปี ๒๕๔๐ ตอนนั้นในสังคมไทยก็คิดว่าเอาล่ะเราเห็นว่าพรรคการเมือง นักการเมือง ระบบการเมืองต่าง ๆ มีการคอร์รัปชันกันมาก แล้วก็มีความคิดเสนอว่าต้องมีกลไกตรวจสอบ สมัยนั้นก็มีคำขวัญว่าปิดทุจริตของอาจารย์หมอประเวศ ก็เป็นแนวคิดขึ้นมาว่าจะต้องออกแบบองค์กรอิสระเต็มไปหมด แล้วก็หวังว่ากลไกตรวจสอบเหล่านี้จะทำให้ลดการคอร์รัปชันการใช้อำนาจอย่างมิชอบโดยมิชอบในระบบการเมือง แต่ว่าเมื่อมันพัฒนาไปเรื่อย ๆ พัฒนาไปเรื่อย ๆ ปัญหาใหญ่ตอนนี้ของระบบการเมืองไทยก็คือว่าองค์กรและกลไกที่เราออกแบบมาเพื่อที่จะแก้ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันออกมาตรวจสอบถ่วงดุล ตอนนี้กลับคอร์รัปชันเสียเอง นี่คือเป็นปัญหาใหญ่ในเชิงหลักการว่ามันเป็นไปได้อย่างไรกลไกที่ออกมาตรวจสอบถ่วงดุลกลับคอรัปชันเสียเอง และตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรเหล่านี้ไม่ได้เลย ผมคิดว่าอันนี้เป็นโจทย์ใหญ่ ผมไม่อยากจะลงรายละเอียดเพราะหลายท่านลงรายละเอียด ไปเยอะแล้วเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญเองหรือองค์กรอิสระอื่น แต่ผมคิดว่าเรื่องนี้ในการจะแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปเรื่องนี้ต้องเป็นเรื่องใหญ่ เป็นหัวข้อใหญ่ ว่าเราจะยอมให้กลไกที่ออกแบบ

---

[๒๒๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

มาเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลคอร์รัปชันเสียเองถูกตรวจสอบถ่วงดุลไม่ได้ แบบนี้ไม่ได้นะครับ

ผมคิดว่าเรื่องนี้มันต้องตั้งหลักว่าผมเข้าใจว่าทุกท่าน เราเห็นด้วยกันทั้งหมดเป็นฉันทามติว่าในระบบการเมืองเราต้องการระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี ผมคิดว่ามันต้องตั้งอย่างนี้ก่อน ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวจะมาเถียงกันว่าตกลงเราจะเอาอิสระ ไม่อิสระอะไร อย่างไร แต่ว่าหลังจากที่เราใช้ระบบพวกนี้มาตั้งแต่ ปี ๒๕๔๐ แล้วก็ ผ่านการรัฐประหาร ๒ ครั้ง มันต้องยอมรับว่ามันมีข้อเท็จจริงหรือมีปรากฏการณ์ที่องค์กรอิสระ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญมันถูกตั้งคำถามจริง ๆ อันนี้มันเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ แน่นอนทุกคำวินิจฉัยในระบบยุติธรรมมันมีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มีคนได้ มีคนเสีย ถูกไหมครับเพราะมันมีคู่กรณี คำถามก็คือว่าทำไมเรื่องเหล่านี้ไม่เกิดขึ้นกับระบบศาลยุติธรรมปกติ อันนี้ไม่อย่างนั้นเราจะบอกว่าเมื่อมีคำวินิจฉัยแน่นอน มีคนได้ คนเสีย ก็ต้องมีคนไม่เห็นด้วย แต่ต้องยอมรับว่าไม่เกิดขึ้นกับกระบวนการศาลยุติธรรมปกติ แล้วมันก็หนักขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งแม้กระทั่งนักกฎหมายก็ตั้งคำถาม แม้กระทั่งเมื่อกี้หลายท่าน อาจารย์สมชัยยกกรณีคำวินิจฉัยเรื่องพรรคอนาคตใหม่ ถึงขนาดที่นักกฎหมายหลายท่าน ซึ่งไม่ได้ชอบพวกผมเลย ยังอดรนทนไม่ไหวก็ต้องมีความเห็นว่ามันอธิบายไม่ได้เลยโดยหลักกฎหมาย อันนี้มันเป็นประเด็นว่ามันไม่ใช่ประเด็นว่าเราจะไปยกเลิกระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ไม่ใช่เรื่องว่าจะมาเถียงกันเรื่องอิสระไม่อิสระอย่างเดียว อันนี้ก็เป็นรายละเอียด แต่ที่ผมพูดเนื่องจากว่าท่านนิพิฏฐ์ยกประเด็นหนึ่ง แล้วผมคิดว่าผมก็อยากจะให้เราพูดถึงกันด้วย ผมเห็นด้วยว่าเราต้องยืนยันว่าองค์กรอิสระรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังตรวจสอบได้ถ่วงดุลได้ก็ว่ากัน อีกอันหนึ่งที่เราควรจะ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรควรจะยืนยันเรื่องนี้ และเมื่อพูดถึงประเด็นนี้ผมคิดว่าหากมีการทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผมคิดว่าต้องยืนยันอำนาจของสภานิติบัญญัติ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรด้วยว่า สภาผู้แทนราษฎรควรจะมีสิทธิในการตีความแล้วก็ใช้รัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องเห็นตรงกับศาลรัฐธรรมนูญด้วย เราควรจะมีอำนาจด้วยตนเอง ผมยกตัวอย่างกรณีที่มีปัญหาในสภาเรื่องกรณีเสียบบัตร ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชัดเจนว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่าในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากระบวนการตรากฎหมาย ไม่ชอบมันต้องตกไปทั้งฉบับ ไม่สามารถตีความเป็นอื่นได้เลย แต่คำวินิจฉัย ความเห็นของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ส่งมายังสภา

ขออภัยครับ ผมยืนยันว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องการเมือง ผมจะยกตัวอย่างกรณีปัญหาที่มันเกิดขึ้นว่าเมื่อมีกรณีที่เราสงสัยว่าหรือเราเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมันอยู่ในเขตอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอย่างนี้ ต่อไปผมคิดว่ามันต้องออกแบบให้ดีว่าตกลงความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับองค์กรอิสระกับศาลรัฐธรรมนูญมันคานอะไรกันได้บ้างไหม โดยเฉพาะ มันก็มีหลักคิดว่าจริง ๆ แล้วตัวสภาผู้แทนราษฎรเองในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยมีสิทธิ ที่จะตีความและบังคับใช้รัฐธรรมนูญในขอบเขตอำนาจของตัวเองอย่างนี้เป็นต้น ผมว่า มันต้องเอาให้ชัด”[๒๓๐]

หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ซึ่งก็ตรงกับที่ท่านพงศ์เทพบอกว่าศาลตรวจสอบได้ทุกองค์กร แต่วันนี้เราตรวจสอบศาลไม่ได้เลย

[๒๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

อย่างที่ท่านอาจารย์พงศ์เทพพูดใช่เลยครับ คดีที่มีโทษสูงประหารชีวิต ท่านให้ประกันหน้าตาเฉยไม่กลัว แต่ว่ากับพระราชาคณะท่านบอกกลัวหนี แล้วถามว่าใครจะไป ฟ้องศาลได้ไหม ฟ้องได้อย่างไรก็ตัดสินกันเองถ้ามีอย่างที่ผมกราบเรียนว่าถ้าคดีที่คู่ความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ประชาชนเป็นคนชี้ถูกหรือผิดโดยระบบลูกขุน ซึ่งเราก็พัฒนาไปแล้วครับ ไต่สวนโดยองค์คณะ ๙ คน ผมเชื่อว่าจะไม่มีใครกล้าสั่งให้ใครใช้อำนาจตามอำเภอใจอีก เพราะมันติดคุกได้ทุกคน ที่สำคัญสิ่งสุดท้าย ก็คือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญเองก็ยังไปเขียน Lock ห้ามตรวจสอบศาล Lock ห้ามตรวจสอบองค์กรอิสระ ทั้งศาลและองค์กรอิสระมันจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง แล้วมันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งในวันนี้ คำว่า Double Standard สองมาตรฐาน สามมาตรฐาน มันจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยครับ ถ้าทุกคนที่ใช้ อำนาจมันติดคุกได้เสมอกันหมด ผมถึงสนับสนุนหลักการเรื่อง Accountability สำคัญที่สุดครับ ท่านประธาน Supremacy of the parliament สภามันต้องมีอำนาจสูงสุด มันเป็นอำนาจของประชาชน ประชาชนต้องตรวจสอบการใช้อำนาจของประชาชนได้ทุกกรณีอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติหรือ อำนาจบริหาร มันคืออำนาจของประชาชน ต้องให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจของประชาชนได้ ขอบพระคุณครับ”[๒๓๑]

“ท่านประธานครับ ผมมีประเด็น ๓ ประเด็นสั้น ๆ ประเด็นแรกก็คืออยากให้เรายอมรับว่าการเมืองคือการเมือง สถาบันการเมืองมีพระอรหันต์ ไม่ได้ แต่ว่าคุณสมบัติที่เราจะเขียนนี่เหมือนเอาพระอรหันต์มาทำหน้าที่ในการเมือง อันนี้ ยอมรับความจริงนะครับ ประเด็นที่ ๒ ผมอยากให้องค์กรอิสระทั้งหลายแหล่มีความยึดโยงกับ ประชาชน เพราะเราไม่ได้เอาคนเหล่านี้มาเป็น Technician เหมือนกรรมาธิการครับ อาจจtเป็นกรรมาธิการเศรษฐกิจ กรรมาธิการอะไรก็แล้วแต่ เราไม่ได้ Require ว่าคุณจะต้องมี ความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น มันคนละเรื่องนะครับ เขาไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ ประชาชน ในแต่ละหน่วยงานเขามี Technician ของเขาอยู่แล้ว เหมือนกรรมาธิการมาดูแล กฎหมายไม่ได้แปลว่าท่านต้องจบกฎหมาย ท่านมาดูแลในภาพรวม ตรงนี้ผมอยากให้ มองภาพให้ออกว่ากรรมาธิการ ป.ป.ช. ก็ไม่ได้แปลว่าต้องมีความรู้กฎหมายไปเป็นตัวแทน ประชาชนในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน เพราะแต่ละหน่วยงานเขามีเจ้าหน้าที่ที่เป็นทางเทคนิคอยู่แล้ว ขอให้นึกภาพคนไปเป็นรัฐมนตรี หรือคนที่ไปเป็นกรรมาธิการไม่ได้ แปลว่าเขาต้องรัฐมนตรียุติธรรมไม่ได้แปลว่าต้องจบกฎหมาย มันไม่จำเป็น เขาไปเป็น นักบริหาร เพราะฉะนั้นผมอยากให้ได้พิจารณาตรงนี้ ได้ Concern ตรงนี้ว่าให้มีความใกล้ชิด ให้มีความยึดโยงกับประชาชน เพราะแต่ละคนไปทำงานนี่ไปทำงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ ของประชาชน อย่าไปกำหนดสเปกไปกำหนดอะไรจนกลายเป็นว่ามันเป็นที่ทำงานของ ข้าราชการเกษียณที่กลับบ้านไม่ถูกอะไรทำนองนั้นครับ ขอบคุณครับ”[๒๓๒]

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“แล้วก็เรื่ององค์กรอิสระอะไรต่าง ๆนานาประชาธิปไตยเขาเต็มที่เขาไม่มี”[๒๓๓]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร : ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมาธิการครับ ก็มีประเด็นที่ผมจะใช้คำว่าเป็นสิ่งที่อัปลักษณ์ที่เกิดขึ้นในเรื่องขององค์กร อิสระ ก็คือส่วนหนึ่งซึ่งผมคิดว่าเกี่ยวข้องกันก็คือเรื่องของการออกกฎหมายลูกที่แตกต่างกัน ไปในแต่ละองค์กรอิสระ ซึ่งตรงนี้อาจารย์อุดมอาจจะช่วยตอบผมว่าเหตุ

---

[๒๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๓๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๓๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ใดจึงปล่อยให้ เกิดปรากฏการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่นว่าหลังจากที่มีการประกาศรัฐธรรมนูญออกมามาตรา ๒๓๗ บอกว่าการดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามกฎหมายลูก กฎที่เกิดขึ้นคือแตกต่างกันสารพัด ๒ องค์กรถูก Set zero คือ กกต. กับกรรมการสิทธิ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ต่อแล้วยังเกินวาระ แล้วก็ยังอยู่ รวมแล้วถึงประมาณ ๑๒ ปี หรือแม้กระทั่งว่า ป.ป.ช. คนที่เป็นประธาน ป.ป.ช. ขาดทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามคือคุณสมบัติไม่พอ ขาดลักษณะต้องห้าม ก็คือเคยดำรงตำแหน่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี พ้นออกมาไม่ถึง ๕ ปี ก็ยังสามารถดำรงตำแหน่งเป็น ประธาน ป.ป.ช. ได้ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในกฎหมายลูกซึ่งเท่ากับว่ามีการเขียนแตกต่างกัน นี่คือความเป็นอัปลักษณ์ที่มันเกิดขึ้น ณ วันที่ยังไม่ออกกฎหมายลูกทุกคนบอกว่ามาตรฐาน ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน วันที่จะยุบ กกต. ก็บอกว่าปลาสองน้ำอยู่ด้วยกันไม่ได้ แต่ว่า พอถึงองค์กรอื่น ๆ ก็จะมีข้อยกเว้นต่าง ๆ นานา ดังนั้นผมคิดว่าประเด็นขององค์กรอิสระ อย่างเดียวมันคงไม่ได้อยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างเดียว แต่จะต้องไปมองถึงกฎหมาย ต่าง ๆ ว่าจะทำอย่างไรให้เกิดความเป็นมาตรฐาน แล้วท้ายที่สุดถ้าหากว่าองค์กรบางองค์กรมีข้อยกเว้นตลอด ความผูกพันที่เกิดขึ้นในเชิงของการที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันมันก็จะเกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่นสิ่งที่ประชาชนเองตั้งข้อเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องของที่ยืม แล้วก็คืนรูปเดิมได้อย่างนี้เป็นต้น อันนั้นคิดเห็นโดย ป.ป.ช. ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการทำให้ ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ผมคิดว่าเป็นประเด็นซึ่งคงจะต้องคิด ต่อเนื่องกันด้วยว่าต้องมองไปถึงกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง ทำอย่างไรให้ไม่เป็นหลายมาตรฐาน”[๒๓๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“อย่างนี้ผมว่าเราต้องแก้องค์กรอิสระก็เหมือนกัน ถูกตรวจสอบไม่ได้ถ้าท่านไปดูมันพิลึก ตรงไหนรู้ไหมครับ เดิมทีเดียวคือถามว่าศาลปกครองตรวจสอบองค์กรอิสระได้ไหม ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญตีความบอกไม่ได้เพราะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ผมถามว่า ฝ่ายบริหารสภามีไหมใครไม่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญบ้างถูกตรวจสอบได้หมด รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เลยเขียนบอกว่าศาลปกครองห้ามตรวจสอบองค์กรอิสระเพราะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องที่ตลกศาลยุติธรรมบอกฉันตรวจสอบได้เพราะรัฐธรรมนูญบอกว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจว่าคดีทั้งปวง ยกเว้นที่รัฐธรรมนูญบอกไม่ให้เธอว่า ท่านเห็นไหมครับ ที่ศาลเพิ่งมีมติไปสรุปฟ้อง ป.ป.ช. ได้มันเลยกลายเป็นเรื่องพิลึกหมด อย่างนี้เป็นต้น พิลึกกึกกือเหล่านี้ผมว่าเดี๋ยวเราต้องมาช่วยกันดูรวม ๆ ทั้งหมด แล้วสิ่งสำคัญขอให้เป็น Route map รวมกันของพวกเราทุกคนที่เราเดินหน้าไปด้วยกัน Convince ทุกคนที่คิดว่า จะสืบทอดอำนาจทั้งหลาย ท่านทำไปก็มีแต่ความวุ่นวายหมด ก็ขอให้พวกเราช่วยกันตรงนี้ ขอบคุณครับ”[๒๓๕]

“ขอบพระคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการ ที่อาจารย์ปิยบุตรพูดมานี้มันจะตรงกับที่ผมอยากจะพูดถึงอยู่หลายประเด็นมากโดยเฉพาะเรื่ององค์กรอิสระนั้นก็มี ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ นั่นก็คืออำนาจหน้าที่ ที่มา แล้วก็การตรวจสอบองค์กรอิสระนั้น ๆ ประเด็นจริง ๆ เราคงจะมาดูรัฐธรรมนูญเป็นฉบับ ๆ ไม่ได้เพราะว่าฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ ผมจำได้ว่าช่วงนั้นเองแม้ผมไม่ได้อยู่กรรมาธิการแต่อยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมา แต่ก็มีส่วนได้แลกเปลี่ยนกันพอสมควร แล้วก็กังวลมาก ๆ ว่าพอเราตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาแล้วมันไม่ Synchronize กัน มันจะค่อนข้างยุ่ง เมื่อกี้อาจารย์ปิยบุตรบอกเรื่องกรณีที่องค์กรเหล่านั้นถูกตรวจสอบโดยศาลได้หรือไม่ ในเวลานั้นก็มีปัญหามาก็เอาไป

---

[๒๓๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๓๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ศาลปกครอง ทางฝ่ายองค์กรอิสระก็ต่อสู้เลยว่าเขาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญศาลตรวจสอบเขาไม่ได้ ซึ่งในที่สุดก็ไปศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็บอกว่าใช่ ประเด็นก็คือว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ บอกไว้บอกว่าอำนาจอธิปไตยใช้ในศาลทุกศาลเท่านั้น คือทางฝ่ายบริหารจะต้องให้ทางฝ่ายตุลาการนั่นคือศาลทั้งหมด และสุดท้ายคือทางสภาหรือรัฐสภา ไม่มีตรงไหนบอกเลยว่ามีอำนาจที่ ๔ แต่ประเด็นก็คือว่ากรณีที่เป็นฝ่ายบริหาร ท่านก็ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้น แต่ท่านถูกตรวจสอบได้หมด แต่พอเป็นองค์กรอิสระใช้อำนาจนี้ตามรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบไม่ได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ถูกตรวจสอบได้เฉพาะเรื่องของการบริหารงานบุคคล หรืองบประมาณซึ่งมันก็มีปัญหามาก ขณะนั้นเองแม้แต่องค์กรหลาย ๆ องค์กรที่ตั้งขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็เอา Concept ของ Ombudsman เข้ามา หลายท่านก็ยังไม่เข้าใจแต่ไปสมัครกัน มาถามผมว่าอาจารย์ช่วยติวหน่อยว่า Ombudsman มันคืออะไร แต่พออยู่ในฐานะที่คุณสมบัติ Qualify ไปได้ก็อยากไปเป็น เมื่อกี้ที่บางท่านบอกท่านสมชัย เลยเป็นแหล่งของคนเกษียณข้าราชการต่าง ๆ ก็อยากไปเป็นองค์กรเหล่านี้ต่อไป โดยไม่ได้มีองค์ความรู้ ไม่ได้ใส่ใจในระบบ หรือที่มาที่ไปต่าง ๆ ฉะนั้นก็เกิดปัญหาขึ้นมาอีกมาก

อันที่ ๒ เรากลัวเรื่องทุจริตคอร์รัปชันจนกระทั่งว่าไม่รู้จะทำอะไรก็โยนอำนาจ ให้ ป.ป.ช. ไปเรื่อย ๆ จนเวลานี้ทุกคนกลัว ป.ป.ช. แล้ว เดี๋ยวผมจะเรียนต่อว่าทำไมการเขียนรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ พอปี ๒๕๔๐ ที่มาของคนที่จะไปเลือก หรือไปสรรหาองค์กรอิสระค่อนข้างจะ Democratic มากกว่า เปิดมากกว่า ก็หาว่าฝ่ายการเมืองไปแทรกแซงผลสุดท้ายก็เลยพยายามเอา พ.ร.บ. ปี ๒๕๕๐ พยายามเอาตุลาการเข้ามาเป็นคนเลือกเป็นหลัก พอฉบับนี้ก็ปน ๆ กันไป ก็ได้ประธานสภาผู้แทนราษฎรกับผู้นำฝ่ายค้านเข้ามาบ้าง ฉะนั้นการเลือกอันนี้ ๙ คนนี้ ๘-๙ คนก็ถูก Lobby หมดโดยผู้ที่เป็น Candidate ต้องบอก ผมว่าไม่มีการ Lobby นั้นผมไม่เชื่อทุกครั้งมีหมด ไม่ว่ากรณีอะไรก็ตามแต่การ Lobby ผมให้ความคิดอย่างเดียวว่าถ้าคน ๆ เดียวเป็นคนตัดสินใจคนที่ Lobby แล้วได้เขาจะไปวิ่งคน ๆ นั้นอยู่คนเดียว เขาจะถามคน ๆ นั้น แต่ถ้าเขาต้อง Lobby ทุกคน ทุกองค์กร ๘-๙ องค์กร ถึงเวลาเขาต้องตัดสินใจตามความยุติธรรมเพราะเขาติดหนี้คนเยอะ จนกว่าเขาจะเรียกช่วยกันคนใดคนหนึ่งได้นี่เอาตามธรรมชาติที่เป็นจริงก่อน แต่ถ้าเขาติดหนี้คน ๆ เดียวเขาก็ช่วยเหล่านั้น ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ถือว่าเขาติดหนี้คน ๆ เดียว เขาติดหนี้คนกลุ่มเดียวเพราะว่าเขียนมาดูดี แต่ระบบพอเรา Apply ลงไปคุณสืบจาก สนช. คุณสืบจากที่คุณเป็นมาแล้ว คุณสืบจากการต่ออายุคุณมาสืบต่อ ส.ว. แต่งตั้งอีก ท่านนึกภาพออกไหมครับ เขียนให้ดีมันพันอยู่ที่กลุ่มเดียวหรือคน ๆ เดียว ดังนั้นท่านไปหวังความถูกต้อง หวังความที่เราเรียก Persistency ความที่มันมีมาตรฐานมันหาไม่ได้ ยิ่งมาได้ช่องว่างอย่างในมาตรา ๒๐๔ ที่บอกว่าคำวินิจฉัยกรรมการเป็นที่สุด เพราะท่านจะวินิจฉัยอย่างไรก็ได้ เรื่อง ก ก็แบบหนึ่ง เรื่อง ข ก็แบบหนึ่ง เรื่อง ค จะอีกแบบหนึ่งก็ได้ เอาตามใจชอบ ทั้งหมดที่มันตามมันถึงขาดการตรวจสอบแล้วเมื่อปี ๒๕๔๐ ให้มีการถอดถอนได้ด้วย ไม่ประสานในองค์กรอิสระอะไรก็ตาม แต่วันนั้น ส.ว. ที่จะถอดถอนมาจากการเลือกตั้ง วันนี้ก็ยังดีอย่างที่ไม่ยอมเอาอำนาจถอดถอนไปให้ ส.ว. ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ก็จะกลายเป็นเรื่องตลกอีก เราจะไปถอดถอนถ้าเป็นพวกเดียวกันก็ไม่ถอดถอนอีกอาจจะเป็นอย่างนั้นก็ได้ เพราะฉะนั้นประเด็นนี้มันจะเป็นประเด็นที่มันพันไปพันมาอยู่ตลอดเวลาเลยนะครับ ถ้าไปนั่งแก้แต่ละประเด็นแต่ละอย่างผมว่ามันก็คงไปไม่ได้ เราต้องตั้งต้นให้ชัดเจน ผมพูดในครั้งก่อนแล้วว่าศาลรัฐธรรมนูญพอเราไปคัดคนมาจากคุณสมบัติดังกล่าว องค์กรอิสระคุณสมบัติอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญ โดยหลักมันจะเป็นอย่างนั้นเลย เพราะมันถูกจำกัดคนอยู่กลุ่มเดียวเท่านั้นเองคือข้าราชการเกษียณเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความเข้าใจต่าง ๆ อันนี้จะมีพอเพียงหรือไม่ก็ไม่มีปัญหาอะไรเลย ศาลปกครองเองตอนที่เราทำใหม่ ๆ เขาก็เปิดโอกาสให้มีคนนอกเข้ามาที่จะเข้ามาเสริม เพื่อจะได้เอาความรู้จากหมวดว่าด้วยการสรรหาที่ฉุกเฉินนั้นเข้ามาสู่ระบบศาล แต่อยู่ไป ๆ มันกลายเป็นว่าสิ่งที่ Freeze ศาลก็คือระบบรับราชการที่เขาคุ้นเคย แทนที่จะเป็นการตรวจสอบราชการได้ทั้งหมด

ควรกลับรับราชการเสีย ระบบมันเสียหายตรงนี้ ดังนั้นเราต้องคิดตรงนี้ให้ตกว่าเราจะทำอย่างไรดี ผมยังคิดว่าในเรื่องอำนาจ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ หน้าที่นั้นก็เขียนให้มันพอสมควร แต่ไม่ใช่ถึงขนาดเป็นที่สุดแล้วไปแขวนที่ศาลรัฐธรรมนูญอีก ประเด็นใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญคุณทำผิดใครตรวจสอบคุณ เขาบอกคำวินิจฉัยคุณทุกองค์กรต้องปฏิบัติตามอีกมันก็ถล่ม สรุปแล้วพอฉันรู้สึกว่าฉันถูกตรวจสอบไม่ได้ฉันจะตัดสินแบบใหม่ก็ได้ เรื่องเดียวกันห่างกันไม่กี่ปีฉันเอาอีกแบบก็ได้ไม่ต้องสนใจสิ่งที่เป็นมาตรฐานใด ๆ ทั้งสิ้น นี่สิ่งที่เราเผชิญจากช่วง ๒๐ ปี และ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ เราต้องปลดล็อกตรงนี้ความเห็นผมนะครับ ถ้าจะแก้ตรงนี้แล้วผมคงไม่สามารถลงรายละเอียดได้หมด แต่เท่าที่ดูแล้ว

๑. ที่มาต้องดูให้ชัดเจน กรรมการสรรหาเองไม่ใช่ว่าเป็นลักษณะอย่างนี้ แต่ที่สำคัญที่สุดคือระบบตรวจสอบองค์กรเหล่านี้ ผมคิดว่าถ้าไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีและอินกับประชาชนนะครับ สมมุติว่า ส.ว. ไม่ได้มาจากกลุ่มเดียวหรือใครคนใดคนหนึ่ง ก็มาจากความหลากหลาย แล้วไม่ได้ถูกแทรกแซงอะไรได้ง่าย ถ้าเราให้องค์กรเหล่านี้ศาลทุกศาล ศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกถอดถอนได้โดยเข้าชื่อกัน ผมว่าเขาต้องระวังเพราะว่าอำนาจในส่วนตรงนี้มีแต่ก็ไม่ทำให้มันยากเย็น อย่างประชาชนเสนอร่างกฎหมายไม่เคยได้ผ่านการพิจารณาของสภาเลย เพราะมันไปบรรจุอยู่ไกลแล้วไม่มีใครเลื่อนมาให้ก็พอดียุบก่อน ยึดอำนาจก่อน ก็ตกไปตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้ผมว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่เราจะเสนอนี้ก็ไม่ทำให้อำนาจของประชาชนมันโดดเด่นขึ้นมา ว่าไม่ใช่เข้ามาแค่วันเลือกตั้ง แต่วันที่พวกเราไปใช้อำนาจทั้งหลายประชาชนเขาก้าวเข้ามาตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผมถึงเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้ค่อนข้างสำคัญ และสุดท้ายผมอยากจะเรียนว่าประเทศนี้ชอบวาทกรรมชอบเขียนให้ดูดี แต่ไม่ทำ ผมยกตัวอย่างเช่นในยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี บวกด้วยแผนพัฒนาฉบับที่ ๑๒ เขาบอกว่าอย่างไรรู้ไหมครับ เขาบอกว่ามันไม่มีทางสำเร็จถ้าไม่พูดถึงการเมือง เขาบอกการเมืองมันต้องดี”[๒๓๖]

“แล้วก็ท่านวัฒนาอาจจะเสนอที่ไปถึงระดับที่ว่าแล้วใครจะตรวจสอบจะให้องค์กรประชาชนอันนั้นก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เราต้องไปดูว่าเราจะหาวิธีการตรงนั้นอย่างไร ผมจึงคิดว่าคณะรัฐมนตรีก็ดี แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาถูกตรวจสอบอย่างค่อนข้างเข้มงวดทุกแบบเลย แต่กรณีขององค์กรอิสระและศาลนี่มันเป็นปัญหา ที่ผมเคยเรียนในครั้งก่อนก็คือว่าเดิมทีเดียวรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ไปเขียนไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ นะครับ ก็เขียนว่าการที่องค์กรอิสระทำหน้าที่ของตัว ถ้าเป็นการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญตีความว่าตรวจสอบไม่ได้เลยนะครับ เพราะตอนนั้นศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบ มันก็เลยเกิดเป็นปัญหาว่าเขาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเหมือนกันทำไมคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติเขาถูกตรวจสอบได้ แต่ทำไมพอเป็นองค์กรอิสระตรวจสอบไม่ได้ ฉบับนี้ก็เลยไปเขียนว่าห้ามศาลปกครองไปตรวจสอบ แต่บังเอิญไม่ได้เขียนล็อกศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญบอกว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ศาลก็เลยบอกว่าฉันตรวจสอบ ป.ป.ช. ได้ ก็ถือว่าก็ดีไปอย่าง ก็คือสรุปแล้วไม่ใช่ศาลปกครองตรวจสอบนะ แต่กลายเป็นศาลยุติธรรมไปตรวจสอบ เธอฟ้อง ป.ป.ช. ได้ ดังนั้นผมคิดว่า ตรงนี้ต้องดูให้ดีว่าทุกองค์กรในรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบได้ และองค์กรสุดท้ายที่จะตรวจสอบก็คือศาล เพียงแต่ว่าศาลถ้าทำหน้าที่ไม่เที่ยงธรรม การให้เหตุผลนั้นไม่ชอบเราจะตรวจสอบอย่างไร เพราะทางสังคมมันตั้งอยู่บนจุดนี้ได้ด้วยกัน หลายท่านห่วงเรื่องความปรองดองอะไรผมว่าประเด็นใหญ่อันหนึ่งคือความยุติธรรม ไม่ว่าคุณจะอยู่ตรงไหน ถ้าได้รับความยุติธรรมเหมือนกัน ผมว่าเราไม่ทะเลาะกันมากมายหรอกครับ เพราะยอมรับว่า มันจบแบบนี้ ไม่ถูกก็คือแบบนี้ แต่ถ้ามันไม่เหมือนกันเมื่อไรอย่างไรก็เยียวยาความยุติธรรม ได้ยากเลยอยากจะฝากพวกเราทุกคนว่าช่วยกันตรงนี้มันเป็นปัญหาทั้งเทคนิคและปัญหา ทั้งในทางที่ว่าอย่าให้มีใคร

---

[๒๓๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ได้รับการยกเว้นโดยไม่ถูกต้อง ขอบคุณครับ[๒๓๗]”

“สืบเนื่องนิดเดียวครับ ผมว่าที่ท่านอาจารย์อุดมไปพูดนี้ถูกต้อง เพียงแต่ที่ผมพูดในทีนี้ตลอดเวลาก็คือว่าทุกคนนี้จะเป็นรัฐบาลจะเป็นรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นถูกไหมครับ รัฐบาลก็ถูกตรวจสอบได้ รัฐสภาก็ถูกตรวจสอบได้หมด แล้วเราก็บอกว่าอำนาจอธิปไตยนี้มันใช้ผ่าน ๓ ทางนะครับ คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และเราก็บอกว่ามีองค์กรอิสระ ซึ่งองค์กรอิสระนั้นไม่รู้ว่ามันอยู่ในอำนาจไหนไม่บอกไว้ แต่บอกว่าถูกตรวจสอบไม่ได้เพราะว่าใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ที่ผมเรียนท่านกรรมาธิการก็คือมันไม่ Logic ส่วนที่ว่าศาลไหนจะเหมาะสมในการตรวจสอบนั้นมันอีกประเด็นหนึ่ง แต่เมื่อถ้าคุณใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว บอกถ้าใช้อำนาจตรงตามรัฐธรรมนูญและตรวจไม่ได้ สภาใช้อำนาจตรากฎหมาย ตรารัฐธรรมนูญนี้ ตรงเลยนะครับ แต่ถูกตรวจสอบได้ แล้วทำไมองค์กรอิสระซึ่งใช้อำนาจตรงแล้วถูกตรวจสอบไม่ได้ ตอนผมอยู่ศาลปกครองเราบอกว่าต้องถูกตรวจสอบได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญตีความตรวจสอบไม่ได้ในปี ๒๕๔๐ ศาลก็มาย้ำตรงนี้แต่อันนี้ก็ประหลาด มาตราที่เกี่ยวกับศาลปกครองบอกว่าห้ามไปตรวจสอบการใช้อำนาจโดยตรงขององค์กรอิสระ แต่ในมาตรา สตง. วรรคถัดมาวรรคท้ายก็บอกว่าถ้าไปสั่งลงโทษทางปกครองไปอุทธรณ์กับศาลปกครองสูงสุด ได้ภายใน ๙๐ วันท่านเห็นไหมครับ ตีความตามอันไหนนี่ อันนี้บอกว่าให้ทำได้แต่อันหลังบอกว่าถ้าใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้วนี้ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ แต่เอาละที่เขาให้เขียนไปศาลอุทธรณ์ได้เพราะมองว่านี่ก็เหมือนเป็นศาลชั้นต้นแบบหนึ่ง คือ คณะกรรมการในการวินิจฉัยลงโทษก็ลงอุทธรณ์ซึ่งเขียนอย่างนี้มันขัดกัน ที่ผมเรียนกรรมาธิการก็คือประเด็นผมเขียนอย่างนี้ต้องเขียนให้มันสอดคล้องกัน สมมุติว่าเกิดมาเถียงบอกว่าหลักการห้ามเด็ดขาดแล้วคุณมายกเว้นให้ตรวจสอบได้ตกลงถืออันไหนครับ ใครจะตีความ ศาลรัฐธรรมนูญตีความงงนะ ถูกไหมครับ หลักอันนี้ก็คือบอกห้ามเด็ดขาดมาตลอด แต่พอช่องนี้ให้ตรวจสอบได้แล้วมันอย่างไร คือประเด็นอย่างนี้คนก็จะสับสน ประเด็นผมก็คือว่าไม่ได้แปลว่าใครถูกใครผิดแต่อย่างนี้เราต้องแก้ไขครับท่านประธาน”[๒๓๘]

นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

“เรียนท่านประธาน ผม รังสิมันต์โรม กรรมาธิการ นะครับ ขอใช้เวลาตรงนี้ในการที่จะมีความเห็นต่อเรื่องขององค์กรอิสระ ความจริงแล้วถ้าเรา อยากจะไปดูว่าองค์กรอิสระมันเป็นอย่างไร ผมอยากให้เรากลับมาที่เรื่องของรัฐธรรมนูญว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญของเรามันมีลักษณะอย่างไรก่อน การออกแบบรัฐธรรมนูญของเรา มีลักษณะคือการออกแบบให้บทบาทขององค์กรที่เป็นเสียงข้างน้อยมีความสำคัญ ไม่ใช่แค่ทำหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว แต่องค์กรเสียงข้างน้อย เหล่านี้กลับมีอำนาจในการกำหนดชะตากรรมขององค์กรเสียงข้างมาก นี่คือสภาพที่มัน เกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มันจึงไม่แปลกที่เราจะเห็นว่าองค์กรอิสระต่าง ๆ ถึงมีอำนาจมาก และอำนาจเหล่านี้คืออำนาจที่สามารถกำหนดความเป็นไปจะอยู่หรือตาย จะทำหน้าที่หรือทำหน้าที่ไม่ได้ องค์กรอิสระมีอำนาจสามารถทำตรงนั้นได้จริง ๆ Concept แบบนี้มัน เป็น Concept ที่ไม่ใช่รุ่นใหม่ ในภาษาอังกฤษมันมีคำหนึ่งว่า At time majority institution ซึ่งถ้าเราไปดูในเอกสารวิชาการของต่างประเทศก็จะมีมหาวิทยาลัยเอลฟ์เขาทำเรื่องนี้อยู่ เพียงแต่ว่าปัญหาที่มันเกิดขึ้นเรากำหนดอำนาจให้กับองค์กรอิสระ แต่เรากลับไม่มีความรับผิดทางการเมืองให้กับองค์กรอิสระ รากฐานปัญหาที่มันเกิดขึ้นต่อเรื่องนี้มันก็เกิดมาจากการที่เราไม่ไว้วางใจต่อนักการเมือง เราไม่เชื่อว่า

---

[๒๓๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๓๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประชาชนจะสามารถเลือกผู้แทนของพวกเขาได้ เราไม่เชื่อว่าประชาชนมีความสามารถที่จะหารัฐบาลที่จะมาบริหารชีวิตประจำวันของพวกเขาได้ รากฐานความคิดแบบนี้มันทำให้เราละเลยในเรื่องของ ๑ สิทธิ ๑ เสียง หรือ ความเป็นคนเท่ากันออกไป เราเชื่อว่ามีประชาชนจำนวนหนึ่ง อาจจะเป็นกลุ่มเล็ก แต่เราคิดในเชิงคุณภาพ โดยไม่สนใจว่ารัฐบาลหรือว่ารูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มันออกมามันอาจจะไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นอยู่หรือว่าทิศทางของประชาชนส่วนใหญ่ เราเชื่อว่ามีประชาชนกลุ่มหนึ่งฉลาดกว่าประชาชนกลุ่มใหญ่ นี่คือสภาพที่มันเกิดขึ้นและเป็นรากฐานของปัญหา แล้วมันเด่นชัดตั้งแต่วิกฤติการณ์ของการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๔๙ มาจนถึงปัจจุบัน เมื่อมันมีรากฐานแบบนี้เราจึงพบเห็นกระบวนการในการทำลายเสียงข้างมากอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่ การรัฐประหาร การยุบพรรค หรือบางทีเราก็อาจจะพูดถึงว่าการรัฐประหารโดยองค์กรตุลาการก็เกิดขึ้น การรัฐประหารแบบนี้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำโดยเสียงข้างน้อยเพื่อทำลายเสียงส่วนมากที่ถูกเลือกมาโดยประชาชน ผลที่ตามมาถ้าเราไปดูวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ เราจึงเห็นพัฒนาการแบบนี้ต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ แล้วรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มันก็คือ มรดกของการกระทำที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่แรก รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญ ที่เราอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตของการรัฐประหาร เป็นผลผลิตของเสียงข้างน้อย และ เป็นผลผลิตของการทำงานเสียงข้างมาก และทำให้เสียงของประชาชนไม่มีความหมาย นี่คือ สภาพปัญหาที่ผมได้เรียนให้เห็น เราจึงไม่ต้องแปลกใจว่าวันนี้องค์กรอิสระซึ่งโดยหลักจะต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ Balance กับเสียงส่วนใหญ่ วันนี้เขาไม่ใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ Balance หรือตรวจสอบ เวลาเราพูดคำว่า อิสระ จริง ๆ มันคืออิสระจากฝ่ายบริหาร แต่วันนี้องค์กรอิสระกำลังทำหน้าที่ร่วมกับ ส.ว. ร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญ ในการเลือกรัฐบาล เลือกตัวแทนที่จะไป Present พวกเขา โดยที่คนหรือรัฐบาลที่เป็นตัวแทนพวกเขาไม่ได้ทำ หน้าที่ร่วมกันเราจึงเห็นปรากฏการณ์การยุบพรรคโดยศาลรัฐธรรมนูญทั้งที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไม่เคยได้ทำหน้าที่บริหารหรือเป็นรัฐบาลด้วยซ้ำไป แต่โดนยุบ เราจึงเห็นปรากฏการณ์ นาฬิกา ซึ่งถ้าเกิดเราถือเป็นตามบรรทัดฐานนี้คำถามก็คือว่าถ้านักการเมืองทำตามนี้เรารีบทำลายตัวเอง เพราะมันจะทำให้การเกี๊ยะเซียะผลประโยชน์สินบนต่าง ๆ มันจะปรากฏกายอยู่ในรูปของการยืม ถ้านักการเมืองทำแบบนั้นทำตามมาตรฐานที่ ป.ป.ช. ชี้ เราจะทำลายตัวเอง นี่คือสิ่งที่เป็นทั้งกับดักทางการเมือง เป็นมาตรฐานพวกองค์กรอิสระกระทำขึ้น ไม่ใช่เพื่อให้พวกเรามีอิสระในการไปแจ้งบัญชีทรัพย์สิน แต่เพื่อปกป้องคนไม่กี่คนที่เลือกพวกเขามา ดังนั้นในความเห็นผมนะครับ สิ่งที่เราควรจะทำหลังจากนี้ เราจึงต้องกลับไปสู่หลักที่เรียกว่า หลักรัฐสภาเป็นใหญ่ หรือภาษาอังกฤษเราเรียกกันว่า Supremacy of Parliament หลักการนี้เป็นหลักการของอังกฤษ เป็นหลักการที่ผมคิดว่าแน่นอนนักการเมืองมีที่มา หลากหลายเหมือนกับที่ ผมเข้าใจว่าเป็นท่านวัฒนาพูด เรามีที่มาหลากหลาย แต่สิ่งสำคัญก็ คือว่าเรามีความรับผิดชอบทางการเมือง เราเป็นตัวแทนของประชาชน เราคือคนที่บอกว่า ประชาชนต้องการอะไร เราสามารถที่จะ Design ให้เป็นองค์กรอิสระได้ครับ แต่องค์กร อิสระควรจะต้องทำหน้าที่และมีความรับผิดชอบทางการเมือง และการรับผิดชอบทางการเมืองที่ดีที่สุดก็คือการรับผิดชอบของพวกเรา นี่คือสิ่งที่ผมคิดว่าเราควรจะต้องทำ ถัดไปผมเห็นด้วยที่หลายท่านได้พูดว่าองค์กรอิสระจะต้องมีการตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบหนึ่ง ที่สามารถทำได้โดยการตรวจสอบโดยศาลปกครอง ผมคิดว่าไม่มีปัญหาเลยครับที่ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระ แล้วจริง ๆ นี่คือกระบวนการที่ทำ ให้เกิดความมั่นใจด้วยซ้ำไปว่าองค์กรอิสระ ถึงแม้จะอิสระฝ่ายบริหารแต่คุณก็มีความโปร่งใส ที่สามารถถูกตรวจสอบได้ ไม่ได้มีอำนาจมากมายไปทำลายสายบริหารโดยที่คุณไม่มีความรับผิดชอบอะไร ดังนั้นสรุปให้เกิดรูปธรรม ผมขอเสนอ ๓ ข้อ ข้อที่ ๑ ผมคิดว่าเราจำเป็นที่

จะต้องเลิกองค์กรอิสระในแบบที่เป็นอยู่ เราต้องทำให้คนเหล่านี้กลับมายึดโยงกับประชาชน อีกครั้ง ข้อที่ ๒ เราต้องกำหนดให้ชัดเจนเลยว่าศาลปกครองจะต้องมีอำนาจในการตรวจสอบ องค์กรอิสระ ข้อที่ ๓ เราต้องเลิกความคิดที่จะเอาศาลมาเป็นคนเลือกองค์กรอิสระ แต่เราต้องทำให้องค์กรอิสระกลับมายึดโยงกับสภา กลับมายึดโยงกับประชาชน ถ้าเราไม่ทำสิ่ง เหล่านี้เราก็จะได้รัฐบาลที่เป็นขององค์กรอิสระ แต่ไม่ใช่ของประชาชน ขอบคุณครับ”[๒๓๙]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม กฤช กรรมาธิการ ก็ขออนุญาตว่าจะมาในนามขององค์กรอิสระหรือ กกต. ก็ตาม แต่วันนี้ขออนุญาตพูดในนามของกรรมาธิการ เรื่องที่พูดกันฟังมานานพอสมควร ผมเห็นด้วยกับหลาย ๆ ท่านว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ แล้วก็ปัญหาที่มันเกิดขึ้นส่วนหนึ่งก็มาจากปัญหาในเรื่องของบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ด้วย ซึ่งผมขออนุญาตเรียนว่าเจตนาของการมีองค์กรอิสระ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญจริง ๆ ผมเข้าใจว่าคงไม่ได้ประสงค์ให้เป็น อำนาจที่ ๔ หรืออำนาจที่ ๕ เจตนาคือต้องการให้มาตรวจสอบถ่วงดุลเรื่องการใช้อำนาจรัฐ ผมเข้าใจว่าอย่างนั้นของจุดเริ่มต้นที่ให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเริ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ผมฟังดูกรรมาธิการหลายท่านที่ได้อภิปรายให้ความเห็นกันมามันก็จะมีประเด็น อยู่ประมาณ ๓ ประเด็นหลัก ๆ ที่พูดกัน

ประเด็นแรกคือเรื่องของที่มากับองค์ประกอบขององค์กรอิสระว่าแต่งตั้งโดยใคร ต้องยึดโยงกับประชาชนหรือไม่อย่างไร ซึ่งตรงนี้ผมขออนุญาตเรียนว่า พยายามอยากจะให้แยกกันว่า การแต่งตั้งโดยใครจริง ๆ มันมีบทบัญญัติของกฎหมายเขียนไว้อยู่ แต่ว่าการแต่งตั้งในข้อเท็จจริงที่ผ่านมามันไม่ใช่เป็นการแต่งตั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมาย พยายามแยกแยะให้ดีว่ามันไม่ได้แต่งตั้งโดย คสช. ตามรัฐธรรมนูญกับตามกฎหมายประกอบ แล้วคำว่ายึดโยงกับประชาชนมันต้องตอบคำถามให้ได้ว่าแปลว่าอะไรคำว่ายึดโยงหมายความว่าต้องมาจากการเลือกของประชาชนหรือเปล่า ซึ่งผมเข้าใจว่าไม่น่าจะต้องไปถึงตรงนั้น ผมเข้าใจว่ามันน่าจะมีกระบวนการในการแต่งตั้งต่างหากที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน อันนี้คือประเด็นในเรื่องของที่มากับเรื่ององค์ประกอบ องค์ประกอบก็ว่ากันไปจะเป็น ๗ จะเป็น ๙ จะเป็น ๑๕ ท่านสามารถที่จะให้ความเห็นได้

ประเด็นที่ ๒ ที่ฟังหลาย ๆ ท่านได้พูดกันก็พูดเรื่องของการใช้อำนาจว่า ใช้อำนาจเป็นอย่างไร ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายประกอบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการใช้อำนาจที่ก้าวล่วงไปถึงอำนาจ ๓ ฝ่าย หรือไม่ อย่างไร ซึ่งอันนี้ ก็อภิปรายกันไปเยอะ

ประเด็นที่ ๓ เท่าที่ฟังดูก็จะมีเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุล แล้วก็เรื่องของ การถอดถอนด้วย ซึ่งก็บอกว่ากฎหมายมันมีสาระที่เปลี่ยนไปใน ๓ ประเด็นผมว่ามันเป็น ประเด็นสำคัญที่จะต้องมาอภิปรายกันในเรื่องขององค์กรอิสระ ซึ่งรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย แล้วผมก็ดูจากกำหนดการที่เราจะไปรับฟังความคิดเห็นเขาทราบว่า ในวันที่ ๒๔ มีนาคม จะมีการรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มเป้าหมายคือองค์กรอิสระกับ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผมไม่แน่ใจว่าองค์กรอิสระในความหมายตรงนี้รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ เพราะว่ามันไม่มี ผมมีความเห็นอย่างนี้ว่า ผมอยากให้ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการในการที่จะจัดระดมความเห็นท่านช่วยเก็บประเด็น ที่เป็นประเด็นสำคัญอย่างที่ผมพูดถึงไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มา องค์ประกอบ เรื่องการใช้อำนาจ เรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล การถอดถอนต่าง ๆ หยิบเข้าไปในประเด็นในการสัมมนา รับฟังความเห็นเขาในวันนั้นเพื่อฟังความเห็นที่เป็นลักษณะการ

---

[๒๓๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

สะท้อนกลับมาด้วยว่า เขามีมุมมองอย่างไร มันจะได้มีความรอบด้านยิ่งขึ้น ผมจะไม่อภิปรายในลักษณะที่จะไปตอบแทนองค์กรอิสระทั้งหมดว่า สิ่งที่ท่านพูดมามันถูกหรือมันผิด แต่วันนี้ผมเห็นประเด็นแล้วแล้วผมก็อยากจะให้เอาประเด็นเหล่านี้เข้าไปในเวทีสัมมนาวันที่ ๒๔ ด้วย อันนี้คือข้อเสนอที่ผมเสนอครับ ขอบคุณครับ”[๒๔๐]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“อีกประเด็นหนึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจเสียไป ก็คือเรื่องของการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การตุลาการและองค์กรอิสระได้ ก็เป็นการที่ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ วุฒิสภานั้นมาจากประชาชนกว่าครึ่งหนึ่ง อีกเกือบครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งก็ยังมีอำนาจถอดถอนฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระได้ แต่ฉบับปัจจุบันผมก็เข้าใจนะครับว่าท่านได้ไปทำลายระบบการตรวจสอบ เพราะว่าวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สุดท้ายก็เลยไม่มีกระบวนการตรวจสอบโดยการถอดถอนสำหรับฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระเลย”[๒๔๑]

มาตรา ๒๑๕

นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ โฆษกคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม นิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ ผมเข้ามาตอนหลังขออนุญาตที่จะแสดงความเห็นเรื่องประเด็นองค์กรอิสระไว้นิดหนึ่ง องค์กรอิสระเวลาแสดงความเห็นเราค่อนข้างแสดงความเห็นได้ยาก เพราะว่ามันมีความรู้สึกว่าองค์กรอิสระนี้มันมีผลกระทบเฉพาะนักการเมือง อย่างเช่น กกต. ก็ดี หรือ ป.ป.ช. ก็ดี ส่วนใหญ่แล้วประชาชนเขาห่างจากองค์กรอิสระตรงนี้ พอเราไปพูดแต่องค์กรอิสระดูเหมือนนักการเมืองกำลังทำเพื่อตัวเองหรือเปล่า ปกป้องตัวเองหรือเปล่า มันก็ยากที่จะพูดให้สาธารณะเข้าใจ แต่ว่าในความรู้สึกของกระผมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำลังพิจารณากันอยู่ ผมคิดว่าเราไปแตะองค์กรอิสระยากมาก แล้วก็องค์กรอิสระบางองค์กรใช้อำนาจตามอำเภอใจเหมือนกับคำวินิจฉัยของเขาเป็นที่สิ้นสุด ผมกำลังจะฟ้อง กกต. อยู่เรื่องหนึ่ง ผมจะทำให้เป็นคดีตัวอย่างเลย มันเหมือนกับว่าองค์กรอิสระ หรือ กกต. ตัดสินอะไรแล้ว มันยุติ มันไม่ใช่ ผมเคยเอา กกต. ติดคุกมาแล้วเรื่องของท่านประธานนี่แหละ แล้วจะทำให้ดู เป็นเคสที่ ๒ ผมยกตัวอย่างให้ท่านประธานดูว่ามันมีอำนาจใช้อำนาจตามอำเภอใจเหมือนเราจะถ่วงดุลแล้วตรวจสอบไม่ได้ แต่ว่าในกระบวนศาล ผมไม่ค่อยติดใจศาลเท่าไร ศาลยุติธรรม มันมี ๓ ศาล เราไม่พอใจศาลชั้นต้นแล้วก็อุทธรณ์ได้ เราไม่พอใจศาลอุทธรณ์เราก็ฎีกาได้ แต่ว่าถ้าเราไม่พอใจองค์กรอิสระเราทำอย่างไรล่ะครับ เรามีความรู้สึกว่ามันถึงที่สุดแล้ว แต่ไม่ใช่ครับ องค์กรอิสระก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพียงแต่นักการเมืองกลัว นักการเมืองสันหลังหวะ นักการเมืองมันสีเทา เลยมันไม่สู้กับองค์กรอิสระ พอองค์กรอิสระว่าอย่างไรมันก็ว่าตามนั้น เรากลัวองค์กรอิสระมากกว่ากลัวศาลยุติธรรมเสียอีก เพราะฉะนั้น ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความคุ้มครององค์กรอิสระมากไป แต่องค์กรอิสระก็ต้องติดด้วยคำพิพากษาศาลฎีกา ผมศึกษามาเยอะแล้ว ศาลฎีกาบอกว่าแม้องค์กรอิสระ แม้กระทั่งอัยการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ ผมยกตัวอย่างให้ท่านประธานดูนะครับว่า อย่าคิดว่าเป็นเรื่องส่วนตัวนะครับ เราใช้ดูการใช้ดุลพินิจของ

---

[๒๔๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

[๒๔๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

องค์กรอิสระ สมมุติว่ามีเรื่องที่ กกต. อนุไต่สวน ไต่สวนแล้วให้แดง ถ้า กกต. ชุดใหญ่ไม่พอใจเขาให้สอบสวน เพิ่มเติม สอบสวนเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๒ แล้วเขาเชื่อคำให้การพยานในครั้งที่ ๓ ท่านประธานเป็นผู้พิพากษาท่านประธานรู้ว่าเวลาพยานเบิกความพยานให้การในระยะที่ใกล้ชิดกับความเป็นจริง เขาเชื่อครั้งแรก เราไม่มีโอกาสจะไปเสกสรรปั้นแต่งได้ว่ามันจะไม่เป็นจริงอย่างไร ครั้งแรกเขาจะเชื่อให้น้ำหนักมากกว่าครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ เขาเลยให้แดงไป แต่มีการสอบสวนเพิ่มเติมจนกระทั่งว่าเชื่อครั้งที่ ๓ ซึ่งห่างจากข้อเท็จจริงเยอะมาก อันนี้ละครับ ผมคิดว่าเรามีวิธีอะไรที่จะไปตรวจสอบดุลยพินิจขององค์กรอิสระ องค์กรอิสระไม่ใช่ท่านมีอำนาจตามอำเภอใจ แต่ท่านสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผมคิดว่ามีน้อยไป เช่น การถอดถอนอะไรทั้งหลายท่านก็คงได้อธิปรายไปแล้ว เราไม่มีตรงนั้นเสีย แล้วก็มันต้องยอมรับความจริงว่าองค์กรอิสระเหมือนที่ผมกราบเรียนท่านประธานว่า มันเกี่ยวข้องกับนักการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ แล้วนักการเมืองเราส่วนใหญ่ก็ไม่สู้กับองค์กรอิสระ มันก็เลยทำให้มีอำนาจล้นฟ้า อำนาจมากกว่าศาลยุติธรรมเสียอีก ผมว่าใครจะออกแบบอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ว่าเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลกับองค์กรอิสระต้องมีมาตรการเพิ่มขึ้นครับ”[๒๔๒]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการครับ ผมอยากจะนำเรียนต่อท่านประธานในความเห็น ทางวิชาการว่าเวลาเราพูดถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระเกิดขึ้นตามหลัก แนวคิดของรัฐธรรมนูญ สมัยที่ ๔ ยุคนี้เราสู้กันมานาน ในเรื่องต่าง ๆ เราก็ออกแบบ รัฐธรรมนูญมา ถ้าพูดถึงสมัยก่อนเราก็บอกเป็นลายลักษณ์อักษรกับไม่มีลายลักษณ์อักษร ก็วิวัฒนาการมาจนมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจเกินเลย ประกอบกับหน่วยราชการได้ใช้อำนาจเกินเลยไป มันถึงต้องมีศาลปกครอง มันถึงต้องมี ศาลรัฐธรรมนูญ เดิมทีตัวศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยตั้งออกมา แยกออกมาเป็นศาลอิสระ แต่อยู่ในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ เราเรียกว่าตุลาการรัฐธรรมนูญ อยู่ในนั้น ทีนี้ในชั้นหลังเองตอนที่เราร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ท่านอาจารย์ปิยบุตร ขออนุญาตเอ่ยชื่อท่าน ท่านได้กล่าว ไว้แล้วว่าเราคิดกันหลายรอบว่าจะทำอย่างไร ในการออกแบบรัฐธรรมนูญครับ มันมีหลัก พื้น ๆ อยู่ ๒-๓ อย่าง ในทางรัฐศาสตร์เองเราไม่ทำทุกอย่างให้มันซับซ้อนจนเกินไป หลักง่าย ๆ ก็คือ ๑. ยึดโยงกับประชาชน ซึ่งหลายท่านพูดไปแล้ว แต่หลักการที่ ๒ คือ การไม่ขัดกันของผลประโยชน์ ทำอย่างไรจะไม่ให้เกิดอัฐยายซื้อขนมยาย ผลัดกันเกาหลังผมเลือกคุณ คุณเลือกผม ทำอย่างไรถึงไม่ให้เกิดความตีบแคบของการเข้าสู่ตำแหน่งใน องค์กรอิสระ ท่านจะเห็นได้ว่าทุกวันนี้มีการผูกเอาตำแหน่งทางวิชาการ ทางรัฐศาสตร์และ ทางนิติศาสตร์เข้าไปด้วย ด้วยความเคารพ ผมเองอยู่ในภาควิชาการ ผมคิดว่าตรงนี้มีปัญหา อยู่ไม่น้อยเหมือนกัน เพราะว่าถึงที่สุดแล้วการเข้าสู่ตำแหน่งสูงสุดในทางวิชาการนั้นก็บีบ แคบไม่แพ้กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขารัฐศาสตร์ ในขณะเดียวกันท่านจะเห็นได้ว่าโครงสร้าง ของสถานศึกษาฝ่ายกองทัพก็ได้เปิดตำแหน่งทางวิชาการในระดับเดียวกันกับสถาบันทางอุดมศึกษา กลายเป็นว่าทุกวันนี้คนที่อยู่ในกองทัพเองก็มีสถานศึกษาที่ผูกกับตำแหน่ง ทางวิชาการซึ่ง Qualify สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในองค์กรอิสระ ดังนั้นเราพูด กันมาตลอดว่าทำอย่างจะให้กองทัพเป็นทหารอาชีพ ไป ๆ มา ๆ เราออกแบบโครงสร้าง แบบนี้ เราอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบนี้ เราเพิ่มบทบาทของกองทัพอย่างที่ไม่เคยมี มาก่อน รัฐวิสาหกิจเราก็เห็นแล้ว หลังพฤษภาคม ปี ๒๕๓๕ ตายไปเท่าไรครับ เราถึงได้เอา กองทัพออกจากการเมือง แต่หลังรัฐประหารปี ๒๕๕๗ มีแต่ผู้ทรงคุณวุฒิมานั่งแล้วกองทัพ จะปราศจากการเมืองได้อย่างไรในเมื่อเราดึงเข้ามาหรือเราเปิดช่องให้เขาเข้ามา อย่าไปมอง ว่าเรา

---

[๒๔๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓

ต้องเอากองทัพมาอยู่ในโครงสร้างเพื่อที่จะทำให้ระบบการเมืองของเราเกิดรัฐประหาร อันนี้ก็ผิดครับ อย่างที่ผมนำเรียนไปครั้งก่อนว่าโอ้โฮมีอย่างที่ไหนล่ะครับ ให้ผู้ที่มีอำนาจ ในองค์กรบริหารฝ่ายใช้อำนาจฝ่ายบริหารในกองทัพมานั่งอยู่ในวุฒิสภาถึง ๖ ตำแหน่ง แล้วสมัย ๑ ปีท่านมานั่งทำกี่วัน มันคุ้มกันไหม เพราะฉะนั้นประการแรก หลักสำคัญ ในการร่างการเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระคือ ๑. ต้องยึดโยงกับประชาชน ๒. ไม่ให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ และประการที่ ๓ ต้องคิดด้วยว่าเจตนารมณ์ของการตรวจสอบนั้น เป็นไปเพื่ออะไร อย่า Politicize องค์กรตรวจสอบจนเกินไป ถ้าไม่อย่างนั้นแล้วมันจะ กลายเป็นจุดที่จะต้องปะทะเอาชนะคะคานกันอย่างเด็ดขาด ตรงนี้ผมอยากจะนำเรียนว่า จากที่ได้นำกล่าวเสนอว่าวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในโลกนี้มันเดินมาถึงการสร้างสถาบัน อิสระ องค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบ สถาบันการเมืองเหล่านี้เราเห็นได้ชัดอย่างประเทศ เกาหลีใต้ ซึ่งในช่วงการประท้วงการใช้อำนาจของประธานาธิบดี Park Geun-hye เราก็จะเห็นได้ว่าฮึ่ม ๆ เกือบรัฐประหารแล้ว แต่ท้ายที่สุดกองทัพก็มีสิทธิที่เรียกว่า Forbearance หรือความยับยั้งชั่งใจไม่ก้าวล่วงฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ก้าวล่วงอำนาจของประชาชน จะทำ อย่างไรครับเราถึงจะมีองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนเป็นหลัก

ประการที่ ๓ ครับ ผมอยากจะนำเรียนว่าวิวัฒนาการของการเมืองโลก ปฏิเสธไม่ได้นะครับว่ารัฐธรรมนูญในสมัยที่ ๔ เราได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญและการเมือง ของอเมริกันมามาก การเมืองของอเมริกันก็เคยผ่านสิ่งที่เรากำลังเผชิญอยู่ขณะนี้ครับ ก็คือ การจัดการฝ่ายตรงข้ามให้ตาย เมื่อวานเห็นมีข่าวว่านักกิจกรรมโดนอุ้มที่เขมร อันนี้ก็เป็น เรื่องใหญ่มาก ๆ ที่เราต้องคิดกันว่าเมื่อไรก็ตามที่ฝ่ายการเมืองคิดว่าเราต้องสังหาร ฝ่ายตรงข้ามให้ตายให้แดดิ้นในทางการเมือง ยุบพรรคไปแล้ว ต้องตามบี้ให้มันตายคาเว ที ไม่ให้ผุดให้เกิด ต้องคิดด้วยนะครับว่าทุกวันนี้เรากำลังทำลายอนาคตของเรา จะทำลายผู้นำ ทางการเมือง ว่าที่ผู้นำทางการเมืองในอนาคต ไปจำกัดสิทธิเขาไว้ ๕ ปี ๑๐ ปี ทำไมรายนี้ ๑๐ ปี ทำไมรายนี้ ๕ ปี ทำไมรายนี้โต๊ะจีนไม่เป็นไร คือผมคิดว่ามันเกิดความลักลั่นและ มันเกิดความสงสัย และมันกลับมาที่ตัวเดิมครับ การขัดกันของผลประโยชน์และไม่ยึดโยงกับ ประชาชน

ในการเมืองสหรัฐอเมริกาครับท่านประธาน มีอยู่ ๒ ส่วน ๒ คำที่ต้องท่อง ไว้เลย คำแรกก็คือ Forbearance คือความยับยั้งชั่งใจ อันนี้ผมเอามาจากหนังสือของ เพื่อนผมที่มหาวิทยาลัย Harvard เขียนเรื่อง How Democracy Style ผมเอาไปแปลเอง ไม่ได้โฆษณาขายของนะครับ แต่ว่ามันมีหลักวิชาการรองรับ

คำที่ ๒ ก็คือมันจะต้องมี Visual Torrance หรือความมีขันติธรรมร่วมกัน ในการเมืองอเมริกันมันมียุคหนึ่งครับที่เรารุกไล่ฝ่ายตรงข้ามกันแบบที่เรากำลังทำกันอยู่จนถึง ทุกวันนี้ และเขาพบว่ามันปีกแคบ ถ้าปล่อยกันแบบนี้พังกันทั้งประเทศ ชนชั้นนำอเมริกันเอง ก็บอกว่าไม่ได้แล้ว เราต้องกลับมาหาหลักบรรทัดฐานเดิมก็คือความยับยั้งชั่งใจ ไม่เอา ทุกเรื่องไปฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ ไม่เอาทุกเรื่องไปฟ้ององค์กรอิสระ เขาเรียกสังหารทำลาย ฝ่ายตรงข้ามอย่างถึงที่สุด เรามีไหมครับ เราไม่มี เรากำลังอยู่ในช่วงที่เรากำลังจัดการฝ่าย ตรงข้าม และมิหนำซ้ำต้องพูดถึงนะครับ ตอนนี้ในระบบราชการท่านขยายอายุถึง ๗๐ ปี ภาคตุลาการท่านขยายไปถึง ๗๕ ปี ใช่ไหม ประทานโทษถ้าผมผิด ท่านขยายโอกาสนี้นะครับ คนรุ่นผมไม่ต้องพูดถึงครับ เตรียมหลับตาตายอย่างเดียว ไม่ต้องทำอะไรแล้ว ท่านไม่เปิด โอกาสให้คนรุ่นอนาคตเข้ามาสืบทอดเลย อันนี้คือสิ่งที่อันตรายที่สุดของระบบการเมืองก็คือ ว่า เราจะเต็มไปด้วยไม่เพียงแค่ Aging Society นะครับ แต่เรากำลังจะเต็มไปด้วย Aging Politician ที่ขาดซึ่งวิสัยทัศน์ในการนำพาประเทศและการบริหาร และความขัดแย้ง ทางสังคมจะไม่เป็นที่ยุติเลย เพราะว่าสิ่งที่ท่านตั้งขึ้นมา Constitutional Design ของท่าน นั้นตั้งอยู่บนฐานของความขัดแย้งกับผลประโยชน์ ๒. ไม่ยึดโยงกับประชาชน ๒ ประการนี้ จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ซึ่งโชคดีของรัฐบาลนี้ได้ COVID เป็นของขวัญ เพราะว่าอะไร เพราะในช่วงที่ผ่านมาน้อง ๆ นิสิต นักศึกษาทั่วประเทศยังฮึ่ม ๆ กันอยู่ ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการของเราต้องขอบพระคุณทางท่านประธานและประธานอนุกรรมาธิการ ที่อนุญาตให้น้อง ๆ

ได้มาเสนอความเห็น ถ้าไม่เกิด COVID นะครับผมว่าตอนนี้ประท้วงกัน ทั่วประเทศ เพราะว่าอะไร เพราะว่าความคับข้องใจของคนหนุ่มสาวที่มีต่อทิศทางของ ประเทศ COVID ครั้งนี้นะครับ ผมขออนุญาตเลยไปนิดเดียว คือเรื่องยุทธศาสตร์ ซึ่งพูด ไปแล้วในครั้งก่อน จะไม่พูดมาก ๆ อย่าเอาแค่ว่ายุทธศาสตร์ ๒๐ ปีมันถึงต้องเลิกรา เพราะว่านี่คือสิ่งที่เป็นมหาวิกฤติเศรษฐกิจ ตอนนี้กำลังเผชิญตรงนี้ เพราะฉะนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญของเราที่ออกแบบมาในคราวนี้มันไม่ดี จะต้องกลับไปยึดโยงหลักพื้นฐาน ๑. ก็คือต้องยึดโยงกับประชาชน ๒. คือไม่ให้เกิดความขัดกันของผลประโยชน์อย่างสิ้นเชิงและในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงวิวัฒนาการของการเมืองโลกด้วย เขาเอากองทัพออกจาก การเมืองอย่างไร ไม่ใช่อัญเชิญมานั่งรับเงินเดือนเต็ม แต่มาทำงานน้อย อย่างนี้ไม่ถูกต้องครับ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๒๔๓]

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

“ประเด็นที่ ๒ คือเรื่องเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอิสระเรายอมรับกันดีนะครับว่าในรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายการเมืองกลายเป็นองค์กรที่เป็นเป้าหมายหลักในการถูกตรวจสอบอยู่เสมอมา ทั้งรัฐสภาทั้งตัวรัฐบาล แต่ปัญหาที่ต้องถามต่อไปว่าแล้วใครตรวจสอบองค์กรตรวจสอบ ใครเป็นคนตรวจสอบองค์กรตรวจสอบ ทุกวันนี้ฝ่ายการเมืองถูกองค์กรถูกตรวจสอบตรวจสอบตลอด แต่ใครล่ะครับที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรตรวจสอบ ต้นแบบที่เราไปเอามาในองค์กรอิสระ ผมคิดว่าถ้าเราศึกษารายงานการวิจัยชุดที่อาจารย์หมอประเวศเป็นประธานเรื่องเล็ก ๆ สมัยก่อนที่เราจะทำรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เรามีนักวิชาการเขียนกันคนละเล่มหลายคน เล่มหนึ่งที่เป็นคนรับผิดชอบเรื่องนี้คือท่าน รองศาสตราจารย์ ดอกเตอร์วิษณุวรัญญู ซึ่งปัจจุบันท่านเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ท่านทำงานวิจัยชื่อว่า องค์กรอิสระองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ความคิดนี้ก็ไปหยิบยืมมาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสภาษาอังกฤษเขาเรียกกันว่า Autorite Administrative Independente หรือตัว AAI หน่วยงานแบบนี้มันมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลรัฐบาลไปสั่งไม่ได้ แต่คุณยังมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง นัยนี้หมายถึงอะไรครับหมายความว่าองค์กรอิสระเหล่านี้มีคำวินิจฉัย มีคำสั่งใด ๆ ไปแล้วจะถูกโต้แย้งได้ที่ศาลปกครอง จะถูกโต้แย้งตรวจสอบได้ที่ศาลปกครอง แต่กรณีของประเทศไทยพอเรานำมาใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แล้วก็ด้วยแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปว่ายกระดับให้พวกนี้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั่นหมายความ ว่าเทียบเท่ากับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นทั้งหมด สภา รัฐบาลทั้งหมด ทำให้ศาลปกครองไม่ยอมเข้าไปตรวจสอบเรื่องนี้ จริง ๆ มีความพยายามของศาลปกครองที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของ กกต.สมัยท่านอาจารย์โภคินเป็นรองประธานศาลปกครองสูงสุด แต่ในท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญไปReview อีกรอบหนึ่งบอกว่าตรวจสอบไม่ได้ กกต. เป็น องค์กรระดับรัฐธรรมนูญเพราะฉะนั้นตอนนี้ก็เลยเป็นปัญหาค้างเติ่งอยู่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันคือ เวลา กกต. ก็ดี ป.ป.ช. ก็ดี ซึ่งมีอำนาจมหาศาล วินิจฉัยสั่งการอะไรแล้วมันเป็นที่สุด ไม่มีใครตรวจสอบได้เลยครับ และคน ๕ คน คน ๗ คนชี้ขาด เปรี้ยงเดียวจบโต้แย้งอะไรไม่ได้เลย เวลา กกต.แจกใบส้ม แจกใบแดงทีหนึ่งหมดอนาคตทางการเมืองทันที ไม่มีการตรวจสอบ Review ทบทวนใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นถ้าเป็นไปได้ในอนาคตอาจจะต้องคิดกันถึงเรื่องนี้เลยว่าเราจะยอมให้องค์กรอิสระยกระดับขึ้นมาเป็นอำนาจที่ ๔ เหมือนที่พูด ๆ กันในปัจจุบันไหมหรือจริง ๆ แล้วมันเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ แต่ยังถือว่าเทียบเท่ากับพวกสถานะในทางการปกครองอยู่และคุณถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง

---

[๒๔๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่องที่ ๓ เรื่องของอำนาจหน้าที่ พอเราเติมอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรอิสระมากขึ้น ๆ เรื่อย ๆ มันทำให้องค์กรอิสระมันแปรสภาพกลายเป็นเดิมพันในการต่อสู้แย่งชิงกันในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ก็มีการกล่าวหากันว่าเสียงข้างมากในเวลานั้นพยายามเข้าไปแทรกแซงองค์กรอิสระจนเป็นอีกหนึ่งในการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ แต่หลังจากรัฐประหารปี ๒๕๔๙ กลับมาปุ๊บก็เห็นได้ชัดอีกเช่นเดียวกันว่าพลังอีกฝ่ายหนึ่งก็เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดคนเข้าไปดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระ ในนัยนี้หมายความว่าทุก ๆ ฝ่ายที่เข้ามาอยู่ในสนามนักการเมืองพยายามเพ่งเล็งองค์กรอิสระเอาไว้ เพราะอำนาจมันเยอะจริง ๆ ถ้าอำนาจไม่เยอะไม่มีใครไปยุ่งหรอกครับ ในหลากหลายประเทศนี่อำนาจเขาไม่เยอะถึงขนาดออกใบแดง ใบเหลืองแบบนี้ ทาได้ก็คือทำ Report รายงาน แต่ Report รายงานของเขาส่งผลกระทบกระเทือนในสาธารณะมาก หน่วยงานไหนที่ถูกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานส่งสภาว่าใช้งบไม่ชอบ หน่วยงานนั้นอยู่ไม่ได้เลยครับ ผู้บริหารหน่วยงานนั้นอยู่ไม่ได้แล้ว เพราะใช้งบไม่มีประสิทธิภาพ แบบนี้เป็นต้น ทั้งหมดที่ผมพูดมาทั้งหมดคือว่าผมคิดว่าโอกาสที่ท่านจะต้องทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่ององค์กรอิสระจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาทบทวนทั้งในเรื่องของการได้มา เรื่องของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอิสระ เรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเอง ทั้งหมดนี้ยืนยันสิ่งที่ผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการหลายท่านที่เป็นผู้แทนราษฎรอยู่จำเป็นจะต้องพูดไม่ใช่พูดเพราะว่าตัวเองกลัวตรวจสอบ อย่างไรนักการเมืองอยู่ในที่แจ้งโดนตรวจสอบตลอดอยู่แล้ว ต่อให้ไม่มีองค์กรพวกนี้ก็โดนสื่อมวลชน โดนฝ่ายค้าน โดนพรรคต่าง ๆ ตรวจสอบด้วยกันเองอยู่แล้ว ผมเชื่อว่านักการเมืองประสงค์อยากจะแก้เรื่องนี้ ไม่ได้ต้องการแก้เพื่อกลัวการตรวจสอบ แต่แก้เพื่อสร้างดุลภาพของอำนาจให้ได้มาตรฐานมากขึ้นครับ ขอบคุณครับท่านประธานครับ”[๒๔๔]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย : ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ ผมมีประเด็นสั้น ๆ ๒ ประเด็นเกี่ยวกับเรื่ององค์กรอิสระ ความจริงผมได้พูดเรื่องนี้ในประเด็น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญไปแล้ว ผมคิดว่าสิ่งสำคัญคือการสร้างความสมดุล อย่างไรก็ตามองค์กรอิสระเราอยากเห็นการทำงานที่มีอิสระโดยไม่มีการแทรกแซง แล้วก็สิ่งที่ผมคิดว่าตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ มา สิ่งห่วงใยก็คือห่วงใยเรื่องการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งแน่นอนครับว่าองค์กรอิสระอาจจะต้องมีความปลอดทางการเมือง แต่สิ่งที่ต้องได้ดุลคือกลไกการตรวจสอบที่ยึดโยงกับกลไกที่มาจากการเมือง ผมคิดว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นการจะได้ดุลระหว่าง ความมีอิสระ ซึ่งความมีอิสระนี้ผมคิดว่ามันมี ๒ เรื่อง คือ ๑. คือเรื่องของที่มา กับอันที่ ๒ คือ เรื่องของคำวินิจฉัย ผมค่อนข้างเห็นด้วยกับท่านทศพลว่าคำวินิจฉัยหลายเรื่องมันไม่ใช่เป็น เรื่องสิ้นสุด เราตัดทิ้งไปได้เลย เพราะว่ามันไม่แน่หรอกครับว่ามันถูกหรือผิด อันนี้เราไม่ได้ พูดถึงความรู้สึก แต่เรารู้สึกว่าความไม่สอดคล้องต้องกันในสิ่งที่ผ่านมานี่มีปัญหา เพราะฉะนั้นผมคิดว่าผมยังคิดไม่ออกว่าเราจะทำอย่างไร แต่ว่าเนื่องจากกรรมาธิการนี้มีหน้าที่ศึกษา และผมคิดว่าชุดของท่านไพบูลย์ที่ดูเรื่องเนื้อหาก็น่าจะไปดูว่าเราจะ Design อย่างไรในเรื่องของการตรวจสอบเรื่องที่มาและอิสระ แต่อีกอันหนึ่งก็คือว่ากลไกการตรวจสอบการทำงานนั้นผมคิดว่าสำคัญมาก เพราะว่าวันนี้เราไม่สามารถตรวจสอบอะไร ได้เลย ผมค่อนข้างเห็นด้วยกับท่านอาจารย์โภคินว่าสภาก็ถูกตรวจสอบ แล้วทุกท่านก็ถูก ตรวจสอบ ศาลก็ยังถูกตรวจสอบกันเองด้วย เป็น Internal Audit เป็นการตรวจสอบกันเอง แต่องค์กรอิสระนี้ไม่มีใครเข้าไปตรวจสอบได้ อันนี้ผมไม่ทราบว่าจากประสบการณ์ว่าเราจะ Design ได้อย่างไร”[๒๔๕]

---

[๒๔๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๔๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ข้อสังเกตความเห็นและข้อเสนอแนะใน (๓) ได้สรุปว่าองค์กรอิสระและศาลควรมีองค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี (๓) นะครับ องค์กรอิสระและศาลควรมีองค์กร เราบอกแล้วว่าข้อเสนอแนะควรมีองค์กรเข้ามาตรวจสอบศาลนะครับ แต่ทีนี้ปรากฏว่าในหน้า ๙๔ (๓) เช่นเดียวกัน ในบรรทัดที่ ๓ บรรทัดที่ ๔ เราบอกว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยควรมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจการทำคำพิพากษา อย่างนี้ท่านประธานอันนี้ในหน้า ๙๕ มันเป็นเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญใช่ไหมครับ แต่ทีนี้เป็นไปได้ไหมว่าถ้าเกิดใน (๓) เราเติมคำว่า องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ มันจะไม่แยกกัน”[๒๔๖]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“วลัยพร กรรมาธิการนะคะ ฟังหลาย ๆ ท่านก็เห็นด้วยกับหลาย ๆ ท่าน ทีนี้มีอยู่ประเด็นหนึ่งอยากที่จะเรียนทุกท่าน ดีกว่า เล่าให้ฟังนะคะว่าที่ ๗๐๐ กว่าหน้า ที่รับฟังความคิดเห็นมา สิ่งหนึ่งที่อยากจะพูดถึงว่า เป็นความคาดหวังดีกว่านะคะ พอดีท่านอาจารย์วุฒิสารท่านออกแบบไว้ว่าในแบบสอบถามนี้ จะมีเรื่องของความคาดหวังว่าท่านคาดหวังในองค์กรอิสระ สมมุติว่าเป็นเรื่องนี้นะคะ อย่างไรบ้าง แล้วก็พบว่าความคาดหวังก็คือองค์กรอิสระที่เป็นอิสระที่แท้จริง ปลอดจากการ แทรกแซง ส่วนใหญ่ที่อ่าน แล้วสิ่งหนึ่งที่เป็นข้อเสนอแนะว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นที่ทุกท่านในที่นี่อาจจะพูดบ้าง แต่ก็อาจจะไม่ใช้คำพูดที่ตรงกัน คือการมีส่วนร่วมค่ะ คือ อาจจะใช้คำว่า ยึดโยงกับประชาชน หรืออาจจะว่ายึดโยงกับประชาชนที่ไม่ใช่โดยตรง โดยอ้อม เช่น ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ ของท่านอาจารย์ปิยบุตรก็ได้ แต่ว่าจริง ๆ แล้วเขาก็ คิดว่ากระบวนการในการวิเคราะห์จะเป็นการตรวจสอบหรือว่ามีส่วนร่วมในกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระได้ อันนี้เราอาจจะต้อง Rethink กันใหม่ ว่าเราจะออกแบบ Redesign อย่างไรในการที่จะสร้างการมีส่วนร่วม ไม่ใช่เฉพาะภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น ภาคการเมืองหรือว่าภาคส่วนที่เข้าไประบบศาลหรืออะไรก็แล้วแต่ แต่อาจจะเป็นภาคส่วน ที่ว่าเรามองว่าเราอาจจะต้องเปลี่ยน Mindset ว่าการที่เรามองและเราให้ความคาดหวังหรือ ว่าความหวังอยู่ที่ผู้แทนของภาคประชาชนในสภาก็ดี ตรงนั้นก็ยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญ แต่ในส่วนที่เขาสามารถใช้โดยตรงเองได้บ้างหรือไม่ ในเรื่องขององค์กรอิสระ อันนี้เล่าข้อมูลให้ฟังว่า การมีส่วนร่วมทุกประเด็นที่เสนอมาเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาทั้งสิ้นเลย ดังนั้นนี่คือความคาดหวังของสังคมในเรื่องของการมีส่วนร่วม อาจจะไม่เฉพาะแค่องค์กรอิสระนะคะ ในประเด็นอื่น ๆ ดังนั้นจริง ๆ แล้วการเปลี่ยนแปลง Model มันเป็นพลวัตรมันเป็นเรื่องของการยืดหยุ่นสูงมาก แต่ในขณะที่เรามีข้อกฎหมาย ที่ถูกกำหนดเอามาเป็นแบบเป๊ะ ๆ ค่อนข้างแข็ง แล้วก็ไม่สามารถที่จะยืดหยุ่นได้ในบางเรื่อง แต่บางเรื่องเราน่าจะเปิดช่องกลไกลต่าง ๆ เพื่อให้ภาคประชาชนเขาได้มีส่วนร่วมได้ มากกว่านี้ ในขณะเดียวกันเราคงไม่ต้องการให้ประชาชนไม่ได้เรียนรู้ในการที่เขาจะใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยตัวของเขาเอง ไม่อย่างนั้นเขาก็จะต้องพึงพิงภาคส่วนอื่น ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคการเมืองภาครัฐอยู่ตลอดเวลา เขาจะต้องเติบโตขึ้นสักวันหนึ่ง เราก็น่า จะต้องเปิดช่องให้เขาได้เติบโตและได้เรียนรู้ว่าเขาสามารถใช้กระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้ กฎหมายที่เขาจะทำได้อย่างถูกต้อง ในขณะที่บนข้อมูลที่ถูกต้องด้วยนะคะ อันนี้ก็ยังไม่ทราบ เหมือนกันว่าเราจะสามารถ Readjust แล้วทำการ Redesign แล้วก็สร้าง New Balance ให้เกิดขึ้นระหว่างความเชื่อมั่นที่ท่านอาจารย์อุดมพูดเมื่อกี้ว่า องค์กรอิสระก็ต้องสร้างความ เชื่อมั่นเชื่อถือได้ด้วย สมมุติว่าเราเอาใครสักคนหนึ่งที่ไม่เคยมี Background หรือ No name มากเลย ไม่ทราบว่าท่านจะ Just อย่างไรกันแน่ ตรงนี้เข้าไป

---

[๒๔๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

จะสร้างความเชื่อมั่นให้องค์กร ได้หรือเปล่า อันนี้ Balance ตรงนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญ ไม่ต้องเป็นเทพเป็นมหาเทพ แต่ก็ต้องมี อะไรที่มีความโดดเด่นถึงจะเข้าไปสู่ในคณะที่อยู่ในองค์กรอิสระได้ อันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ Balance ส่วนนี้ก็จะต้องดำเนินการในการที่ Rethink เหมือนกัน ในส่วนที่ ๒ ความเป็น อิสระในมิติตรงนี้ตามหลักการที่ทุกท่านก็ได้พูดไปเยอะ ทั้งเรื่องของการตรวจสอบเอง เรื่อง ของการถ่วงดุลเอง อันนี้ก็เห็นด้วย แต่ก็อยากคิดแบบท่านอาจารย์วุฒิสาร ก็ยังคิดไม่ออก เหมือนกันว่ารูปแบบมันควรเป็นอะไร แต่สิ่งที่เราคิดกันขึ้นมาก็คือประเด็นที่สำคัญที่เราควรที่ จะมีการศึกษาต่อไป และเสนอให้มีการไปทบทวนแล้วออกแบบมาว่า ออกแบบในสิ่งที่มัน น่าจะเหมาะสม และเราต้องไม่คิดว่าเฉพาะปัจจุบัน โลกปัจจุบันนี้มันเปลี่ยนแปลงเร็ว เราน่าจะคิดไปดักรอในอนาคตด้วยว่าสิ่งที่มันอาจจะเกิดขึ้น อย่างกรณีโควิดที่เกิดขึ้นเราจะ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ซึ่งตอนนี้ไม่มีใครสนในเรื่องการมีส่วนร่วมก็สนใจเรื่อง โควิด แต่โควิดมันเป็นแค่ Event หนึ่งสถานการณ์หนึ่งที่มันเข้ามา แต่ในอนาคตอาจจะมีเป็นสิบ ๆ สถานการณ์ก็ได้ แต่ในขณะที่กฎหมายเราเราก็จะบอกว่าเราจะเอาแบบนี้ตลอดเวลา ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็คิดว่ามันไม่เหมาะสม แล้วก็คิดว่ามันต้องมีการยกเลิก กฎหมายมีการปฏิรูปกฎหมาย แล้วก็ระบบบริหารราชการอย่างที่ท่านโภคินเสนอมานะคะ อันนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่อยากจะฝากแล้วก็เล่าให้ฟังถึงความคาดหวังของสังคมที่ตอบมา ในบางส่วน ขอบพระคุณค่ะ”[๒๔๗]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ขอบคุณครับ คือผมขออนุญาตไม่ลงรายละเอียดเรื่อง องค์กรอิสระ เพียงแต่ว่าฟัง วันนี้มีคนอภิปรายเยอะมาก แต่ว่ามันสะท้อนอันหนึ่งครับว่า จริง ๆ เรื่องนี้ต้องยอมรับว่ามันเป็นปมความขัดแย้งสำคัญมาก ผมคิดว่าตั้งแต่ก่อน รัฐประหาร เป็นผมที่แก้ไม่ตกตั้งแต่หลังจากที่ออกแบบรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจนเกิดรัฐประหาร ๒ ครั้ง คือประเด็นผมก็คือว่าอาจจะต้องคิดว่าบทบาทของคณะกรรมาธิการชุดนี้ควรจะให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญมาก ทำอย่างไร ที่เราจะหยิบยกประเด็นนี้มาทำความเข้าใจเปิดเป็นประเด็นอภิปรายสาธารณะให้ได้ เพราะ ถ้าแก้ความเข้าใจเรื่องนี้ หาข้อตกลงร่วมกันเรื่องนี้ไม่ได้ผมเชื่อว่าการเมืองไทยจะตกอยู่ ในความขัดแย้งมีปัญหา ผมว่าวิเคราะห์เป็นโจทย์ร่วมกัน เพราะว่าเราต้องยอมรับว่าเรามีคน จำนวนมากที่ไม่ไว้ใจไปจนกระทั่งเกลียดนักการเมือง ก็นำไปสู่ความคิดที่จะออกแบบองค์กรอิสระกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลต่าง ๆ แต่มันก็ออกแบบไปไกลจนกระทั่งหลุดลอยหนี ยิ่งออกแบบยิ่งหนีออกจากประชาธิปไตยไปไกล แต่ผมก็เชื่อว่าหลายคนที่อาจจะถูกมองว่า สนับสนุนทหารก็ตามที สนับสนุนรัฐประหารก็ตามที จริง ๆ เขาเองเขาไม่ได้คิดว่าเขา ไม่สนับสนุนประชาธิปไตย แต่ปมปัญหาความเข้าใจเรื่องนี้ว่าเราจะสร้างกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุลโดยยึดโยงกับประชาธิปไตยได้อย่างไร แต่ผมคิดว่ามันสามารถที่จะหาข้อตกลงร่วมกัน ก็แค่คิดว่าทำอย่างไรกรรมาธิการชุดนี้จะสามารถหยิบยกประเด็นสำคัญแบบนี้ให้มันเป็นที่ ถกเถียงในทางสาธารณะกว้างขวางเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันว่าเรามีทางออกได้ เรามีกลไก ตรวจสอบที่ไม่มีกรอบจากประชาธิปไตยไปเรื่อย ๆ ได้ เพราะถ้าไม่หาข้อสรุปเรื่องนี้ผมว่ามัน ก็ไม่จบ ผมเชื่อว่าไม่จบ”[๒๔๘]

---

[๒๔๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๔๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

มาตรา ๒๑๖

นายเทพไท เสนพงศ์ กรรมาธิการ

“ท่านประธานที่เคารพ ผม เทพไท กรรมาธิการครับ ผมมีประเด็นสั้น ๆ นิดเดียวครับ เรื่องประเด็นขององค์กรอิสระ ซึ่งผมก็คาดหวังเหมือนกับ อาจารย์วุฒิสารว่ามา ทุกคนก็คาดหวังที่อยากจะให้มันอิสระ พอฟังชื่อว่าองค์กรอิสระ เริ่มต้นใหม่ ๆ สังคมไทยก็เฮโลสนับสนุนว่ามันมีองค์กรนี้แล้ว มันก็คงจะให้ความเป็นธรรมกับ ทุกฝ่ายได้ แต่ว่าในโลกความเป็นจริงมันไม่อิสระจริง แต่ผมก็เชื่อว่าในประเทศไทยไม่มี ความเป็นอิสระ แต่ทำอย่างไรก็แล้วแต่ ความอิสระมันจะไม่มี เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าในโลก ความเป็นจริงมันไม่มี เพราะฉะนั้นเราก็เลิกคิดเรื่องที่มาองค์กรอิสระที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะฉะนั้นไหน ๆ มันไม่อิสระจริง เราก็ไปคิดแบบอาจารย์ปิยบุตรว่า ก็คือให้มันยึดโยงกับประชาชนไป จะได้จบ มันได้อธิบายได้ว่ามันยึดโยงกับประชาชน แต่ว่ามาตรการการยึดโยง มันก็ต้องเข้ม อย่างสัดส่วนที่อาจารย์ปิยบุตรเสนอ ผมก็คิดว่ามันก็เป็นไปได้ ไม่ใช่เสียงข้างมาก เอาสามในสี่ เอาสี่ในห้า เอาอะไรก็แล้วแต่ เพราะฉะนั้นตรงนี้มันจะตอบคำถามได้ ผมก็เลยฝากสั้น ๆ แค่นี้ครับ”[๒๔๙]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ประเด็นที่ ๒ คือประเด็นเรื่องที่เราพูดกันเรื่องปัญหาความไม่สอดคล้องกัน ของกฎหมายลูกกับความไม่สอดคล้องเรื่องการตีความเรื่องคุณสมบัติ ผมคิดว่าเราไม่น่าไป ถูกประเด็นครับ เพราะว่าจริง ๆ ผมนั่งข้างท่านอาจารย์อุดมผมก็บอกว่าถ้ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ขีดเส้นชัด ๆ เลยก็จบแล้ว ก็คือพูดง่าย ๆ ว่า สนช. จะเป็นต่อได้ไหม เพราะเจตนาจริง ๆ ก็อยากให้เป็น แต่ว่าไปเขียนค้างไว้ให้ตีความ แล้วมันก็มีปัญหาว่า กสม. เนื่องจาก คนตีความเป็น Outsider หลายคน มาจากภาคสภาทนายความบ้าง องค์ประกอบไม่เหมือนก็ทำให้ตีความไม่หมด กับอันที่ ๒ คือหลายเรื่องเราไปเขียนว่าให้ไปเขียนกฎหมายประกอบ เอาเองว่าจะอยู่หรือจะไป อันนี้เป็นปัญหาแน่นอน ที่ท่านอาจารย์สมชัยพูดว่าทำไมมีหลาย ลักษณะ อันหนึ่งปลาสองน้ำ อันหนึ่งปลาน้ำเดียวกัน อันหนึ่งยังอยู่ได้ ก็เพราะว่าเราไปให้ รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการไปออกแบบกฎหมายประกอบให้เขียนอย่างไรก็นั่นล่ะครับ ฉะนั้นประเด็นผมเลยคิดว่ามันไม่ใช่เป็นประเด็นหลัก แต่ประเด็นหลักมันจะอยู่ที่ว่า การ Redesign องค์กรอิสระใหม่ในเรื่องของขอบเขตอำนาจ แล้วก็กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล ที่ไม่เสียความเป็นอิสระ แต่เขาสามารถต้อง Accountable ต่อการตรวจสอบนี้ได้ด้วย ผมคิด ว่าประเด็นนี้จะเป็นประเด็นสำคัญในการที่จะเราน่าจะมีข้อเสนอในรายงานในเรื่องของอันนี้ ขอบพระคุณครับ”[๒๕๐]

มาตรา ๒๑๗

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ผมทบทวนว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่ท่านนรนิติ เป็นประธาน อนุกรรมาธิการศึกษา เรื่องนี้องค์กรอิสระ คือศึกษาทั้งระบบเท่าที่มีอยู่ตอนนั้น ว่ามีปัญหา เราก็พบว่ามีปัญหาที่มา ที่มาเหมือนกันก็คือที่มากรรมการ กกต. ก็ศาลล้วน ๆ เลย แล้วก็อีก ๓ คน ก็มาจากที่ศาลเลือก ก็คือศาลนั่นเอง คือที่มาไม่เคลียร์ไม่ชัด แล้วก็ การ Weight ที่มาคือองค์กรในการจัดตั้งในการสรรหาของพวกองค์กรสรรหาไม่ใช่ที่มาในระบบสรรหา

---

[๒๔๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๕๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ต่อจากนั้นก็คือว่าคุณสมบัติ คุณสมบัติอย่างเช่น สตง. ก็มีคุณสมบัติเรื่อง บัญชีบ้าง แต่ละเรื่องคือเราเอามาจากคนที่คิดว่าดี ดี ดี แต่ว่าไม่มีความสามารถด้านนี้เลย อย่าง กกต. ตอนหลังมันมีเรื่องการเมืองบ้าง เมื่อก่อนก็เป็นศาลมาหมดกฎหมายหมด ทางด้านฝ่ายการเมือง ฝ่ายวิชาการก็ไม่มี ส่วนที่ ๒ จุดที่มีปัญหาก็คืออายุ อายุตอนนั้นมัน ลักลั่นมัน มี ๔ ปีบ้าง ๖ ปีบ้าง ๙ ปี เพราะฉะนั้นอายุยิ่งอยู่นานยิ่งตะไคร่ขึ้น แล้วก็ยิ่งมี ปัญหา แล้วมีปัญหาคนก็พลอยเกลียดไปด้วย เพราะฉะนั้นอายุ Period เคาะหรือมีการ เปลี่ยนแปลงใหม่คราวนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยาวจนนับไม่ถ้วน นึกไม่ออกว่าที่มาที่ไปเป็น อย่างไร เรื่องอายุนี้เป็นส่วนสำคัญ เรื่องที่ ๓ ที่เรากำลังกันอยู่ก็คือ Check and Balance ทีนี้ประเด็นปัญหาก็คือว่าไม่เป็นอำนาจพิเศษ ศาลรัฐธรรมนูญอนุมัติที่ ๕ ที่ว่าเรื่องมีใหม่ เขาตั้งมาเพื่อ Check and Balance พอเช็กตัดมันเช็กไม่ได้ไม่รู้ใครเช็กใคร อย่างที่ท่านนิโรธ พูดก็มีความไม่ไว้วางใจกัน ระบบการตรวจสอบไม่มี ไม่รู้อยู่ที่ไหน ทีนี้ประเด็นปัญหาตรงนี้ ผมก็มีความเห็นว่าเราต้องคิดเรื่องนี้ เราปล่อยเป็นอิสระไม่ได้ คือพอชื่อเป็นอิสระและเป็น อิสระแบบ Everything คือนอกโลกนั่นล่ะ มาอยู่โลกนี้หรืออยู่ประเทศนี้ก็ไม่ควรจะได้ ทีนี้ ประเด็นหนึ่งมันเป็นเรื่องยากมาก ผมมีความเห็นอย่างนี้ครับ คืนการตรวจสอบไปยังผู้มี อำนาจสูงสุดคือประชาชน หมายความว่าถ้าเราเอาสมมุติศาลรัฐธรรมนูญตรงนี้เขามีอำนาจ สูงสุด เพราะเขาผูกพันทั้งหมดนี้เขาเป็น Super องค์กรอิสระแล้ว Super อำนาจ พอเราใช้ ข้างล่างไปตรวจสอบเขามันกลายเป็นเขาก็ไม่ยอมอยู่แล้ว ไม่มีทางไป ดังนั้นถ้าบอกว่าเราถ่าย อำนาจคืนไปยัง Origin เราต้องเรียกมาดู Origin ที่ว่าก็คือประชาชน สมมุติว่า ๕๐,๐๐๐ ชื่อจากประชาชน เพื่อกดดันจากประชาชนอย่างไรมันก็กระทบ อาจจะไม่ถูกโดยการที่ว่าไล่ออก แต่ถ้าประชาชนมีตัวแทนให้ประชาชนตรวจสอบ คือไม่ใช่ว่าหน่วยใดหน่วยหนึ่งเหนือใคร เหนือไปเลย เหนือศาลรัฐธรรมนูญไปอีกไปอยู่ที่ประชาชนแล้ว Design ตรงนี้ ให้ประชาชน สามารถตรวจสอบเราเองทั้ง ๔ อำนาจ ๓ อำนาจ แล้วก็ ๔ อำนาจ คุณจะมีกี่อำนาจก็ให้ ประชาชนเป็นตัวสร้าง แล้วโยนกลไก กลไกที่ผมนึกออกขณะนี้ก็คือมาตรฐานจริยธรรม มันเป็นกลไก คือในนี้มันมีการกำหนดไว้ แล้วก็รัฐธรรมนูญฉบับมีการร่างในเรื่องจริยธรรม เป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีที่เขาร่างมาแล้วตอนนี้ก็ยังเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็คือศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระเป็นคนยกร่างขึ้นมาแล้วมาบังคับเราด้วย ท่านคงจำได้ ทีนี้ตรงนี้พอเขายกร่างขึ้นมาตรงนี้เราก็อาจจะต้อง Design ตรงนี้แล้วก็ใช้ประชาชนคือ ตรงนี้ในการตรวจสอบตรงนี้ ใช้จริยธรรมให้ประชาชนปลอมตัวขึ้นมาแล้วทิ่มไปตรงนี้เลย มันถึงใช้จริยธรรมเป็นตัววาง แล้วถามว่าจะไปไหนต่อ ก็ต้องไปเหมือน ๆ เราก็เหมือนกัน สมมุติว่ากรรมการจริยธรรมของสภาชี้ว่าเราผิด เราต้องเคาะไปที่ ป.ป.ช. ป.ป.ช. ไม่ใช่รับ เรื่องจากหน่วยบนหรือหน่วยล่าง แต่ว่าหมายถึงรันหน้าที่ไปจากความเห็นตรงนี้ ทีนี้ ความเห็นตรงนี้ถ้าอย่างในของ ส.ส. เอง จริยธรรมของเรามันเกิดได้ ๒ อย่าง คือจาก การร้องเรียนของสมาชิกก็ดี จากคณะกรรมการก็ดี และจากประชาชนร้องเรียนด้วยอีก สมมุติว่าเป็นองค์กรอิสระที่เหนือขึ้นไปให้ประชาชนร้องเรียน พอร้องเรียนก็เข้าไปยังกลไก จริยธรรม พอไปกลไกจริยธรรมมันก็ต้องรันเข้าไป ป.ป.ช. ถ้าตรวจสอบ ป.ป.ช. แค่เป็น ผู้ตรวจสอบถ้าจริงก็ออกไป แต่ถามว่า Origin ของการ Check and Balance อยู่ที่ไหน คืนกลับไปให้ประชาชน มีทางเดียว เราไปวางที่ใครไม่ได้ พอไปวางที่ใครมันจะเป็นกลไก ย้อนกลับ แล้วก็มันมีปัญหา ไม่ยอม เพราะไม่รู้ใครดำเนินการผมเสนอความเห็นไว้ว่าเรื่องนี้ จะสำคัญมากแค่เรามี Voice เป็นกรอบครอบเราไว้ เท่ากับเขาก็อยู่ใต้ฟ้า ไม่อย่างนั้นก็อยู่ ในอวกาศเลยมันไม่ได้ ปล่อยไม่ได้ นำเรียนด้วยความเคารพ”[๒๕๑]

[๒๕๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

นายนิโรธ สุนทรเลขา กรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธาน ผม นิโรธ สุนทรเลขา นะครับ ประเด็นเรื่ององค์กรอิสระในเรื่องการสรรหา ผมเห็นด้วยกับหลักการของท่าน อาจารย์ปิยบุตรนะครับ ก็คือใช้คำว่า กรรมาธิการ เพราะกรรมาธิการมีสัดส่วนของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ผมเข้าใจว่าแล้วมันจะไปโยงถึงคุณสมบัติ ประเด็นเรื่องคุณสมบัติ คุณสมบัติผมเห็นด้วยกับท่านวัฒนา ขออนุญาตท่านรัฐมนตรีวัฒนาครับ ว่า Spec มันไม่จำเป็นต้องสูงมาก เอาแค่ความจริงใจแล้วก็มีความรู้พอสมควร ความซื่อสัตย์สุจริต ส่วนเรื่อง ประเด็นการตรวจสอบ ในการตรวจสอบองค์กรอิสระนั้นผมก็เห็นด้วยว่าต้องอยู่ที่ศาล ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองก็ได้ในส่วนนี้ตรง แต่ทั้งหมดทั้งนี้ทั้งนั้นมันจะ Double check กันไปอยู่เรื่อย เพราะมันไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เพราะอะไรครับ ภาคประชาชนไม่เข้าใจกัน เกิดความแตกต่าง ขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประเด็นทั้งหมดมันต้องแก้ที่ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และเข้าใจซึ่งกันและกัน มันอยู่บนโต๊ะนี้ละครับ ถ้าโต๊ะนี้มีความเข้าใจกัน ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ไม่ว่าประเด็นไหนจะตรวจสอบเรื่องคุณสมบัติหรือที่มา หรืออะไร มันก็จะได้รับความไว้วางใจ สมมุติศาลรัฐธรรมนูญตัดสินตรวจสอบองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคนไหนอีกก็เกิดความไม่ไว้วางใจ เพราะฉะนั้นทั้งนี้ทั้งนั้นผมว่า ประเด็นอยู่ที่โต๊ะนี้ พี่น้องประชาชน ภาคประชาชนมีความเข้าใจกันและไว้วางใจกัน กระบวนการสรรหา คุณสมบัติ กระบวนการตรวจสอบก็จะไม่มีปัญหาครับ ที่มาทั้งหมด ขอบพระคุณครับ

ผม นิโรธครับ เห็นด้วยกับท่านอาจารย์ทศพลครับ มีเหตุผลครับ แต่ว่ามันเป็นองค์กรอิสระ ถ้าเราไปออกกฎระเบียบหรืออะไรซ้ำซ้อนมันก็ไม่อิสระ จะไปตรวจสอบเขาเขาก็ไม่อิสระ ในที่สุดต้องทำอย่างไรครับ ต้องมี Computer หรืออย่างไรครับ เสียบเข้าไปเลยผิดหรือถูก ประเด็นนี้ผิดหรือถูก ถูกออกมา ผิดออกมา มันตรวจสอบไม่ได้ ตั้งคณะอะไรขึ้นไปตรวจสอบองค์กรอิสระที่มาก็มีปัญหาอีกครับ สรุปแล้ว ก็คือความขัดแย้ง ความไม่เข้าใจกัน เพราะฉะนั้นไม่ต้องไปซับซ้อนอะไรเลยนะครับ ผมกราบเรียนท่านนะครับ ที่มามันก็มีปัญหาที่มาแต่ละองค์กรก็มีปัญหา ถ้าเราใช้ชื่อว่าองค์กรอิสระมันก็คับเลย คับแผ่นดินเลย ก็เอาต่อท้ายรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญต่อท้าย อะไรก็ว่าไป ท่านอาจารย์ทั้งหลายเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญ ก็ไปเขียนอิสระ แล้วก็ไปเลย แล้วใครจะไปตรวจสอบครับ เอา Computer มา เดี๋ยวก็มี Programmer มีปัญหาอีก คุณวางโปรแกรมมาอย่างไร ประเด็นมันเป็นอย่างนี้ครับ เพราะฉะนั้นมันอยู่ที่ความไว้วางใจ กันของพวกเรานะครับ ท่านคณาจารย์ทั้งหลาย ท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย ไม่ว่าคุณสมบัติ อย่างไรมันอยู่ที่พวกเราต้องไว้วางใจกัน ฉะนั้นหลักการทั้งหมด ๑ ๒ ๓ ๔ ตั้งแต่สรรหาแบบ อาจารย์ปิยบุตรนี่เป็นหลักการที่ผมว่าเป็นกลางและดีที่สุด ฉะนั้นคุณสมบัติก็อย่างที่ ท่านรัฐมนตรีวัฒนา ขออนุญาตเอ่ยนามท่าน ก็เป็นหลักการที่ดี ไม่เช่นนั้นท่านต้องใช้ Computer เป็น New Normal แบบใหม่ และการดำรงชีวิต การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือองค์กรอิสระ ตัดคำว่า อิสระ เป็นองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่อย่างนั้นก็ต้องมี ระเบียบพิจารณาออกระเบียบพิจารณาของ ป.ป.ช. ออกระเบียบวิธีพิจารณาของ กกต. อะไรมา มันก็ไป เขาบอกว่าอิสระ มันก็ต้องเกาะกลุ่ม ก็ต้องเป็นความลับ การสืบสวน สอบสวนอะไร ใช่ไหมครับ ท่านประธาน ตัดคำว่า อิสระ ออกกับ องค์กร เอาเป็นองค์กร อื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ แค่นี้ครับ เพราะฉะนั้นเข้าใจครับ อย่าขัดแย้ง ผมว่าทุกอย่างจบ ไว้วางใจซึ่งกันและกันนะครับ ทุกอย่างมันก็ไม่มีปัญหา”[๒๕๒]

[๒๕๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธานครับ ขออนุญาตอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรอิสระ ผมมีอยู่ทั้งหมด ๓ ประเด็นครับ ประเด็นแรกก็คือเรื่องเกี่ยวกับการได้มาซึ่งบุคคลในการมาดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระต่าง ๆ กรรมาธิการหลายท่านได้อภิปรายเรื่องนี้ไปแล้ว ก็เห็นร่วมกันว่ากรณีที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี่มันไม่มีจุดเชื่อมโยงใด ๆ กับประชาชน หรือผู้แทนประชาชน ดี ๆ ชั่ว ๆ ตอนปี ๒๕๔๐ ที่เราทำ พยายามผลักดันกันมา อย่างน้อย ส.ว.เป็นคนเลือก และ ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรก็มีตัวแทนจากผู้แทนราษฎรเข้าไปอยู่ในกรรมการสรรหาด้วย แต่พอปี ๒๕๕๐ เปลี่ยนไป ปี ๒๕๖๐ ไม่เหลือเค้าลาง ก็ยังมีนิด ๆ หน่อย ๆ คือประธานสภากับผู้นาฝ่ายค้านไปนั่งอยู่ในกรรมการสรรหา แต่ ส.ว. ที่มาเป็นคนคัดเลือก ทุกท่านก็ทราบดีว่า ส.ว. ปัจจุบันมีที่มาอย่างไร แม้ ส.ว.บทเฉพาะกาลจะหมดไป ส.ว. ชุดใหม่ก็ยังคงเป็น ส.ว. ที่มาจากการสรรหาอยู่ดีนั่นเอง ณ จุดนี้เป็นจุดสำคัญ

ทีนี้ปัญหาก็เกิดขึ้นอีกครับ ถ้าเราแก้กลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนเลือก ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อีกเช่นเดียวกันว่าอย่างนี้การเมืองเข้าไปแทรกแซงถ้าอย่างนี้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็ไปจิ้มเลือกได้เลยใช่ไหมว่าใครมาดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระ มันมีวิธีการทางแก้อยู่นะครับ ต้นแบบขององค์กรอิสระที่เรามาใช้มันก็มาจากหลากหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป วิธีการแก้คือว่าเขาใช้วิธีการลดทอนดุลพินิจของตัว ส.ส.ลง ไม่ให้มีมากจนเกินไป เพื่อจะไม่ใช่ให้ไปเลือกใครมาก็ได้ แต่ในสภาจะมีคณะกรรมาธิการซึ่งคำนวณกันตามสัดส่วน แล้วก็ไม่ได้จิ้มใครมาก็ได้ แต่มันจะมี List รายชื่อบุคคลที่เข้าข่ายว่าเหมาะสมในการเปลี่ยน บางทีทางตุลาการ ก.ต ทางอัยการ ก.อ หรือหน่วยงานต่าง ๆ เขาก็ส่ง List เข้ามาให้อยู่ใน List นี้ กรรมาธิการจะสรรหาจากใครต่าง ๆ จะไปเอาหมูหมากาไก่ที่ไหนมาไม่ได้ ต้องเอาจาก List นี้ไป ทีนี้พอ List นี้ไปเสร็จปุ๊บ ได้ชื่อเข้าไปสู่สภา เวลาเขา Vote กันเขาจะไม่ใช้เสียงกึ่งหนึ่ง เพราะถ้าเสียงกึ่งหนึ่งเมื่อไร รัฐบาลเสียงข้างมากจะยึดหมด เราก็ใช้ ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ พอเสียงมันเป็นลักษณะแบบนี้มันก็เกิดการประนีประนอมกันโดยปริยาย มันต้องมีตัวแทนของฝ่ายค้าน คนที่ฝ่ายค้านเล็งเอาไว้เข้าไปแน่นอน เพราะฉะนั้นมันก็จะสอดประสานตรงนี้ไปได้ทันที และถ้าประเทศไทยมี ๒ สภาเราก็เอา ส.ว. เข้ามาร่วม Vote ด้วยตอนสุดท้ายอีกก็ได้ แบบนี้จะช่วยลดทอนข้อครหาที่บอกว่าเดี๋ยวฝ่ายการเมืองไปครอบงำได้ นี่คือทางออกที่หลากหลายประเทศมา แต่ทางออกที่สุดโต่งไปเลยคือตัดฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนออกไปเลย ผมว่าไม่ใช่ทางแก้ปัญหาที่ถูกต้อง มันวนกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แล้วก็มาแก้ปี ๒๕๕๐ กับปี ๒๕๖๐เป็นแบบนี้ก็ยังวนปัญหาอยู่ที่เดิม ดังนั้นผมว่าตัวต้นแบบที่เราไปเอามาก็น่าจะพิจารณาอีกทีครับ”[๒๕๓]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม อุดมกรรมาธิการครับ ผมขออนุญาตพูดใน ๒ ประเด็น ประเด็นแรกคือที่มาของการยกร่างรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ในเรื่องของการสรรหาคนที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการองค์กรอิสระ แล้วก็อันที่ ๒ เรียกว่าข้อเสนอแนะในเรื่องที่กรรมาธิการจะมีข้อแก้ไข ในประเด็นที่มาผมกราบเรียนว่าเรื่องขององค์กรอิสระนี่มันถกเถียงกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แล้วก็มามีปัญหาเมื่อเรามีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ อีกว่าองค์กรอิสระซึ่งถ้าพูดไปแล้ว เราไปเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เราก็พบว่าไม่มีประเทศไหนที่ไปยกองค์กรเทพมาทำหน้าที่ไปตรวจสอบ หรือกดดันรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติอะไร นอกจากเป็นศาล ทีนี้พอเราสร้างกลไกเหล่านี้ขึ้นมาเราก็พยายามให้มีลักษณะที่เป็นที่เชื่อถือได้ เพราะต้องยอมรับ ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ องค์กรอิสระก็มีส่วนที่เข้าไปทำให้เกิดความปั่นป่วนเกิดปัญหาในระบบการทำงานของ

---

[๒๕๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ผู้ที่เป็นตัวแทนอำนาจ อย่างน้อยก็ทั้ง ๓ ฝ่ายที่พูดมาเพราะฉะนั้นการกำหนดคุณสมบัติของคนที่จะมาทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบไปทำอะไรต่าง ๆ มันก็เลยกลายเป็นเรื่องที่ว่าถ้าไม่ดีจริงมันจะกลายเป็นปัญหา อันนี้คือข้อที่เราพูดกันมาโดยตลอด และผมคิดว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่ทำไมถึงมีการปรับเปลี่ยนคนที่จะมาทำหน้าที่สรรหาเรื่องคนที่มีคุณสมบัติที่จะมาเป็นกรรมการสรรหาอันนี้คือประการแรกที่ผมคิดว่าในทางความเป็นจริงก็คงต้องอยู่ที่ว่าเราอยากเห็นองค์กรอิสระนี้มันมีลักษณะที่เป็นคนที่ดีพอที่จะไปตรวจสอบคนที่เป็นผู้แทนปวงชนไหม ส่วนเรื่องการเชื่อมโยงกับประชาชนผมเรียนว่าการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็เห็นดีด้วย เพียงแต่ว่าไม่อยากให้มันมีส่วนถึงขนาดไปครอบงำเท่านั้นเอง

ประการที่ ๒ เมื่อถามว่าจริง ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการสรรหาของ ป.ป.ช.แล้วก็ของ กสม. มันเกิดขึ้นจากเราไม่สามารถไปกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสรรหาในส่วนของ กสม. ให้เหมือนกับองค์กรอิสระอื่นได้ เพราะ กสม. มีลักษณะที่เราต้องการให้มีมาตรฐานที่นานาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศเขารับรอง เพราะฉะนั้นส่วนประกอบขององค์กร ของกรรมการสรรหาจึงมีโครงสร้างที่แตกต่างกันไป ไม่เป็นไปตามที่องค์กรอิสระอื่นกำหนดหรือวางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีตัวแทนของภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง NGO ตัวแทนวิชาชีพที่เข้ามา เราจะสังเกตว่าที่ตีความแล้วเห็นว่าคนที่เป็น สนช. ไม่สามารถมีคุณสมบัติต้องห้ามนี่เป็นคนในกลุ่มอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้นคนที่เป็นโดยตำแหน่งเขาเคยเป็นคนเลือก ป.ป.ช. เขาตรวจสอบอะไรมาแล้ว เขาเห็นอย่างหนึ่ง อันนี้เป็นเรื่องที่เนื่องจากองค์ประกอบของกรรมการไม่เหมือนกัน ซึ่งผมคิดว่าตรงนี้อาจจะต้องมานั่งพิจารณากันว่าแล้วท้ายที่สุดการกำหนดให้กรรมการสรรหามีความเห็นในเรื่องคุณสมบัติอย่างไรนั้น ที่สุดซึ่งเดิมเราคงเห็นปัญหากันมาว่าพอบอกว่าใครมีคุณสมบัติ หรือไม่มี มันมีความวุ่นวาย เราเลือกกันไม่ได้สักที ตอนนี้ร่างรัฐธรรมนูญเราเลยบอกว่าให้เป็นยืดหยุ่น แต่พอเขาเหลื่อมให้ถึงที่สุดปุ๊บมันก็เลยกลายเป็นว่าแล้วถ้าขัดแย้งกับประเด็น วันนี้ผมเสนอว่าให้ใครก็ได้ไปส่งเรื่องว่า ส.ว. ที่มีคุณสมบัติแบบนี้ขัดต่อ มีปัญหาว่ามีคุณสมบัติหรือเปล่า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความสักทีว่าคนที่เป็น ส.ว. นี้เป็น สนช. และเป็น ส.ว. ได้ไหม เพื่อว่าอย่างน้อยสิ่งที่จะไปกระทบความเป็นที่สุดของคุณสมบัติของคนที่เป็นกรรมการองค์กรอิสระจะได้มีข้อคิดออกมาว่าศาลรัฐธรรมนูญท่านว่าอย่างไร เพราะว่าท้ายที่สุดมีคนไปร้องว่าถ้าอย่างนี้มีผลัดไปร้องผู้ตรวจการได้ไหม เพื่อให้ผู้ตรวจการส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญว่ากรรมการสรรหาเห็นไม่ตรงกัน อันนี้เป็นข้อหนึ่ง ผมมองว่าเรื่องนี้มีที่มา เพราะฉะนั้นสุดท้ายถามว่ามีข้อเสนออะไร ผมคิดว่าผมเห็นด้วยกับท่านกรรมาธิการที่เสนอความเห็นมาว่าเราอาจจะต้องมาทบทวนว่าตกลงเราอยากเห็นองค์กรอิสระที่จะไปถ้าพูดไปคือไปสร้างความขุ่นเคือง อาจจะไปตรวจสอบคนที่ถืออำนาจแทนประชาชนว่าเขาควรที่จะมีคุณสมบัติอย่างไร เพราะว่าในท้ายที่สุดหลายเรื่องเขาทำหน้าที่คล้าย ๆ ตุลาการ เป็น กกต.เป็น ป.ป.ช. มีปัญหากับฝ่ายการเมืองตลอด หรือว่าอาจจะแม้กระทั่งตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลอะไรต่าง ๆ ได้ มันก็เป็นเรื่องที่สำคัญไม่น้อย อันนี้เราต้องทบทวนว่าคือเราอยากเห็นองค์กรอิสระ ผมเรียนกับท่านนะครับ ตอนที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญถึงขนาดมีคนเสนอว่าควรยุบองค์กรอิสระเสีย ไม่ต้องมีหรอก คือเพราะว่าให้ใช้องค์กรอื่นหรือว่าสร้างอะไรต่าง ๆ เพราะว่ามันเป็นปัญหา แต่ว่าแน่นอนเมื่อมีแล้ว ไปยุบ เป็นปัญหาแน่นอน เพราะว่ามีองค์กร มีคนที่มีความรู้สึก เพราะฉะนั้นในท้ายที่สุดก็ต้องมาทบทวน และผมเห็นด้วยกับท่านว่าในทางความเป็นจริงปัญหาเรื่องการกำหนดคุณสมบัติ ซึ่งเห็นต่างกันเป็นปัญหาแน่นอน เพียงแต่ข้อเสนอในเรื่องที่ว่าจะให้มันเป็นบรรทัดฐานเดียวกันก็คงอาจจะต้องมีการรื้อว่าการตีความของกรรมการสรรหานี่ยึดอะไร อันนี้คือผมคิดว่าถ้าออกมาแบบนั้นมันก็จะแก้ปัญหาได้ ขอบพระคุณครับ”[๒๕๔]

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผมมี ๒ ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ประเด็นแรกคือที่ท่าน

---

[๒๕๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ขออนุญาตที่เอ่ยนาม ท่านอาจารย์โภคินว่าเรื่องของการให้อำนาจกับองค์กรอิสระที่จะใช้อำนาจโดยตรงแล้วไม่ถูกศาลควบคุม มันมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่เขียนในเรื่องนี้ไว้ชัดเจน มันก็มีเหตุผลว่าทำไมรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ถึงไปเขียนว่าถ้าองค์กรอิสระใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้วนี่ไม่ให้ศาลปกครองไปตัดสินเขาอีกทีหนึ่ง ซึ่งเรื่องนี้มันก็เกิดมาตั้งแต่เรื่องของ กกต. เวลาให้ใบเหลืองใบแดงว่าถ้าเขาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ยังมีศาลไปครอบเขาอีก มันก็ไม่จบไม่สิ้น มันเป็นเหตุผล ทีนี้ประเด็นผมไม่ได้คิดว่าเรื่ององค์กรอิสระควรจะอยู่มีอำนาจอิสระอยู่ภายใต้ศาลหรือไม่ แต่ว่ามันอยู่ที่เราออกแบบว่าอยากเห็นองค์กรอิสระเขาทำหน้าที่ที่มันมีความชัดเจนแล้วก็อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรใดหรือไม่ คือเราอาจจะมีความรู้สึกว่าศาลน่าจะเป็นองค์กรสุดท้าย ซึ่งก็เป็นวิธีคิด แต่ว่าหลายครั้งที่ออกแบบรัฐธรรมนูญแล้วเราบอกว่า กกต. ควรจะมีความเป็นอิสระแล้วก็สามารถตัดสินใจได้ในกรณีหลายกรณี อันนี้ก็เป็นปัญหาของหลักการในการทำงานว่าต้องการความรวดเร็ว แต่ว่าในองค์กรอื่นจำเป็นหรือไม่ อันนี้คงเป็นเรื่องที่ต้องไปพิจารณากันนะครับ”[๒๕๕]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ก็คงจะมีประเด็นที่เพิ่งจะเกิดขึ้นสด ๆ ร้อน ๆ เท่านั้นเองนะครับ เพราะว่า มันเกี่ยวกับเรื่องของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็ให้อำนาจสิทธิขาดมาก พอสมควรในการที่จะพิจารณาว่าผู้สมัครคนใดมีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม รวมทั้งให้มีอำนาจต่อเนื่องไปหลาย ๆ ประการ ถึงแม้ว่าเขาจะแต่งตั้งเป็นกรรมการองค์กรอิสระ แล้วที่ผ่านมาท่านประธานกับท่านคณะกรรมาธิการอาจจะเคยได้ฟังข่าวใช่ไหมครับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ปรากฏว่าคณะกรรมการสรร หาท่านไปตัดผู้สมัครคนหนึ่ง โดย ป.ป.ช. บอกว่าคนที่เคยเป็นอดีต สนช. สมัคร ป.ป.ช. ได้ ในขณะที่คณะกรรมการสรรหาในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษย์บอกไม่ได้ ซึ่งเป็น การตีความกฎหมายเดียวกันเลย แต่คนละลู่คนละทาง อันนี้มันเกิดขึ้นแล้วก็คงจะเป็นปัญหาหนึ่งว่าถ้าเราปล่อยให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจอย่างนี้มันก็จะเกิดปัญหาอย่างที่เราเห็น อยู่ในการตีความของกฎหมายนะครับ

ผมเข้าใจว่าถ้าเกิดในส่วนของเรื่องตรงนี้ มันต้องกลับมาดูว่าการให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาอย่างที่ตอนนี้ก็มีการพูดว่ามันควร จะต้องทบทวนอย่างไรได้หรือไม่ ไม่เช่นนั้นแล้วท่านประธานของคิดดูรัฐธรรมนูญเขียน อย่างเดียวกันว่าคุณสมบัติ ป.ป.ช. เป็นอย่างนี้ คุณสมบัติ กกต. เป็นอย่างนี้ แต่ปรากฏว่ากรรมการสรรหา ๒ ชุดนี้ตีความกฎหมายต่างกัน ท่านประธานอาจจะเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่เป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ซึ่งจริง ๆ มันจะเกิดเหตุการณ์อย่างนั้นไม่ได้ ทีนี้ ความที่กรรมการสรรหาคนละชุดกัน แล้วเขาก็ใช้อำนาจเด็ดขาด มันต้องถูกทบทวน ผมคิดว่าการทบทวนที่ดีที่สุดมันไม่มีทางเลื่อนหรอกครับท่านประธานครับ ก็ต้องถูกทบทวน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้

ผมเข้าใจว่าถ้าเกิดในส่วนของเรื่องตรงนี้ครับ ท่านประธานครับ มันต้องกลับมาดูว่าการให้อำนาจคณะกรรมการสรรหา อย่างที่ตอนนี้ก็มี การพูดว่ามันควรต้องถูกทบทวนอย่างไรได้หรือไม่ เพราะฉะนั้นแล้วท่านประธานลองคิดดู นะครับรัฐธรรมนูญเขียนอย่างเดียวกันว่าคุณสมบัติ ป.ป.ช. เป็นอย่างนี้ คุณสมบัติ กกต. เป็นอย่างนี้ แต่ปรากฏว่ากรรมการสรรหา ๒ ชุดตีความกฎหมายต่างกัน ท่านประธานอาจจะ เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่เป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ซึ่งจริง ๆ มันจะเกิดเหตุการณ์ อย่างนั้นไม่ได้ ทีนี้ความที่กรรมการ

[๒๕๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

สรรหาคนละชุดกัน แต่เขาก็ได้อำนาจเด็ดขาด มันต้องถูก ทบทวน ผมคิดว่าการทบทวนที่ดีที่สุด มันไม่มีทางเลือกหรอกครับท่านประธาน ก็ต้องถูก ทบทวนโดยศาลรัฐธรรมนูญได้

ท่านประธานครับ ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา คือจริง ๆ กรรมการสรรหา ๒-๓ ชุดเขาจะไม่ได้ขัดแย้งกันนะครับท่านประธาน คือ การทำงานเขาไม่ขัดแย้งกัน แต่ว่าการที่เขาใช้กฎหมายออกมาแล้วนั้นมันเห็นเลยว่าการใช้ กฎหมายทำให้เกิดความขัดแย้งกัน ซึ่งตรงนี้แต่เดิมที่เขาบอก เขียนรัฐธรรมนูญว่ากรรมการ สรรหา ตัดสินอะไรต้องเป็นเด็ดขาด ความเป็นเด็ดขาดของเขาต้องเปิดโอกาสให้มีการถูก ทบทวนโดยศาลได้ครับท่านประธาน

ท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนากรรมาธิการ ความจริงเรื่ององค์กรอิสระผมเองก็มีส่วนผิด เพราะว่าองค์กร อิสระเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ซึ่งผมก็เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง ตอนที่ยกร่าง รัฐธรรมนูญให้มีการเสนอเรื่ององค์กรอิสระเข้ามา ท่านประธานครับ สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญตอนนั้นก็ได้รับทราบว่าจะต้องมีคนที่มีความรู้มีความสามารถ มีคุณธรรม มีความเที่ยงธรรม เป็นคนที่ฟังแล้วก็ได้คนอย่างนั้น ภารกิจต่าง ๆ ในการจัดการเลือกตั้งก็ดี ในการปราบปรามการทุจริตก็ดี มันคงเสนอลวก ๆ มาได้อย่างน่าชื่นชม อย่างที่ปรากฏให้เขา มีโอกาสทำกัน แต่ก็ต้องยอมรับท่านประธานครับ ถ้าท่านประธานดูผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง องค์กรอิสระได้คนอย่างที่มีการพูดกันไว้ในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หรือเปล่า ทั้งเก่งทั้งดีน่าเชื่อถือ ก็ต้องยอมรับว่ามันหายากครับคนอย่างนั้น ในเมืองไทยหายาก ถ้ามีเขาจะสมัครใจมาอยู่ในองค์กรอิสระหรือเปล่าก็อีกเรื่องหนึ่ง เพราะเห็นคนที่มันหลากหลายที่มา อยู่ในองค์กรอิสระ แม้กระทั่งในศาลที่ท่านประธานเคยอยู่มาก่อนท่านประธานคง ทราบดีครับ ตอนแรกเราคิดว่าศาลจะส่งผู้พิพากษาที่เป็นระดับสุดยอดเป็นที่ยอมรับเข้ามาปรากฏว่าผู้พิพากษาที่มาอยู่องค์กรอิสระจำนวนหนึ่งก็คือถ้าอยู่ในศาลต่ออนาคตไม่ค่อยดี ไปไม่ได้ไกล บางคนมีปัญหา ก็ต้องอยู่องค์กรอิสระ ทีนี้ท่านกรรมาธิการก็อภิปรายกันเยอะ ผมมีประเด็นเรื่ององค์กรอิสระนิดเดียวครับที่จะขอเสนอแนะก็คือ ท่านประธานอาจจะเห็น ได้ว่าอย่าง ป.ป.ช. เรามี ป.ป.ช. มาประมาณ ๒๐ ปี ที่เปลี่ยนจากสมัยเดิม ซึ่งไม่ใช่เป็น ป.ป.ช. เปลี่ยนมาประมาณ ๒๐ ปี ถามว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเมืองไทยดีขึ้นหรือว่า เหมือนเดิมหรือแย่ลง จากสถิติที่เราดูไม่ได้ดีขึ้นเลยครับเรื่องการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเมืองไทย แล้วถามว่าในเมืองไทยขณะนี้องค์กรไหนมีบทบาทสำคัญที่สุดในการ แก้ปัญหาการทุจริตคอรับชัน สมัยเดิมรัฐบาลต้องรับผิดชอบใช่ไหมครับ ถ้ามีการทุจริตคอร์รัปชันเยอะ ๆ รัฐบาลรับผิดชอบ ฝ่ายค้านตรวจสอบรัฐบาลประชาชนไม่เลือกรัฐบาล แต่ถามว่า ขณะนี้อำนาจในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอรับชันส่วนใหญ่ไปอยู่ ป.ป.ช. ครับ แล้วถามว่า ถ้าประชาชนไม่พอใจว่าทำไมทุจริตคอร์รัปชันเยอะขนาดนี้ ทำอย่างไรครับ ป.ป.ช. แต่ละท่าน ต้องอยู่ ๗ ปี ท่านอยู่มา ๔ ปียิ่งแย่ลง ๆ ประชาชนทำอะไรได้ไหม ทำไม่ได้เลย เพราะฉะนั้น ตรงนี้เองผมว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ขาด แต่เดิมมันมีการถอดถอน ป.ป.ช. ได้ แต่การถอดถอน ป.ป.ช. ก็ต้องมีเข้าหลักเกณฑ์ว่าเขาทำอะไรผิดกฎหมาย เขาไม่ได้ทำอะไรผิดกฎหมาย แต่ว่า ผมเช้าชามเย็นชามไม่ทำอะไร กรณีอย่างนี้ผมคิดว่ามันต้องมีเหมือนกันว่า ถ้าคุณทำอะไรไม่ได้ตามผลสัมฤทธิ์บางอย่าง มันก็ต้องถามว่าจะให้คุณอยู่จนครบ ๗ ปีอย่างนั้นหรือ อันนี้ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งผมคิดว่าเราปล่อยปัญหาสำคัญบางเรื่องอยู่ในกองสลาก แล้วเราไม่สามารถที่ จะทำให้เห็นผลงานได้หรือติดตามงานได้ ตรงนี้เป็นส่วนที่ขาดไป และควรจะต้องมีเพิ่มเติม ครับท่านประธานครับ”[๒๕๖]

[๒๕๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

มาตรา ๒๑๙

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ในประเด็นที่ท่านนิกรพูดถึงว่ามีเรื่องของจริยธรรมที่จะไปบังคับให้กับทาง องค์กรอิสระแล้วก็สามารถร้องที่ ป.ป.ช. ได้ ผมก็พยายามนึกว่ากระบวนการดังกล่าวนี้เป็น กระบวนการที่ได้ผลหรือไม่ได้ผลมากน้อยเพียงไร ผมนึกย้อนไปที่กรรมการการเลือกตั้ง ท่านหนึ่งซึ่งถูกร้องเรื่องจริยธรรมในสมัยผม กรรมการการเลือกตั้งท่านหนึ่ง ซึ่งวันนี้ก็ยังไม่มี การตัดสินอะไรออกมา ท่านพ้นจากตำแหน่งไปเป็นเวลายาวนานพอสมควรแล้ว ก็แสดงว่า ในกระบวนการของ ป.ป.ช. เองก็เป็นกระบวนการซึ่งสามารถจะทำให้เร็วหรือให้ช้าได้ มันก็กลายเป็นเรื่องของการที่ว่าอาจจะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ดังนั้นการเชื่อมโยงกับ ป.ป.ช. แต่เพียงอย่างเดียวไม่น่าจะถูกต้อง ผมก็ยังยืนยันว่าคงจะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการที่จะ เข้าชื่อกัน แล้วก็ใช้กลไกของวุฒิสภาในการที่จะถอดถอนเพื่อจะทำให้องค์กรเหล่านั้นเกิด ความรู้สึกว่ามีช่องทางที่จะไปกำกับเขา อย่างของผมเอง ผมนึกถึงกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ชุดปฏิบัติ ณ ที่เร่งรัดในการที่จะพิจารณาในเรื่องของพรรคการเมืองที่กู้เงิน ซึ่งก็เร่งรัด รวดเร็วมาก แต่ถึงปัจจุบันก็มีอีกหลายพรรคที่กู้เงินหรือมีรายการเงินกู้ปรากฏอยู่ในงบ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์การเงิน กกต. เองก็ไม่ได้เร่งรัดที่จะดำเนินการอย่างรวดเร็ว ผมตั้งใจว่าถ้าหากว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินหมดไป ช่องทางที่ผมทำได้ก็คือร้องต่อ ป.ป.ช. แต่คำถามว่าในกรณีแบบนี้เราจะมั่นใจ ได้ไหมครับ ป.ป.ช. จะใช้เวลาเท่าไรในการดำเนินการ อันนี้ผมคิดว่าเป็นปัญหาครับ ขอบคุณครับ”[๒๕๗]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ผมขอหารือ ไม่รู้เป็นปัญหารัฐธรรมนูญหรือปัญหาอะไร เมื่อวานนี้เราผ่านมาได้ด้วยความยากลำบาก คือมาตรา ๒๑๙ นี่ ความเห็นผมขณะนี้ต้องแก้แล้วล่ะ คือ ๒๑๙ ตอนนั้นที่ออกมานี่ก็คือเรื่องจริยธรรม แล้วผมค้านตั้งแต่ สปท. แล้ว คือเขามาคุยกัน ผมบอกว่าแล้วคุณจะเขียนจริยธรรมกันได้อย่างไร ในเมื่อไม่มี ส.ส. เพราะในรัฐธรรมนูญ ๒๑๙ ระบุไว้ชัดว่าเอาล่ะเขายกขึ้นมามันเหมือนกฎหมาย ป.ป.ช.มาครอบคนอื่น ให้ยกขึ้นมาโดยศาลรัฐธรรมนูญ แล้วก็ไปเอาองค์กรอิสระ เขามาเซ็นชื่อกันหมดแล้วนะครับ ทีนี้เขาก็ยกขึ้นมาแล้วพอถึงตอนที่ในนี้กำหนดว่าเอามาบังคับใช้กับสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา แล้วก็ ครม. แล้วเขียนไว้ว่าโดยจะต้องฟังความเห็นนะครับ จากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี ทีนี้ตอนที่เขาทำกันเขาก็อ้างว่าเขาไปใช้บทเฉพาะกาล บทเฉพาะกาลข้างหลังบอกว่าในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่า สนช. บทเฉพาะกาลนี้เป็นอำนาจพิเศษล้วน ๆ เลยให้ใช้ตรงนี้ไป พอใช้ตรงนี้เสร็จนี่จริยธรรมของ ส.ส. เดิมปี ๒๕๕๓ นี่มาใช้ เราก็มาไว้ห้องหนึ่งเราก็ไม่ยุ่งกับใคร เอาทุกคำเราก็เลยเอาไปไว้ข้างหลังเลย หลังบ้านเลย แยกเรือนไปเลย แต่ว่าเราออกจากรั้วแห่งอำนาจนี้ไม่ได้ รั้วที่ครอบเราอยู่นี่ เพราะฉะนั้นพออยู่ตรงนั้นนี่คำถามผมก็คืออย่างนี้ ตรงนี้มันจะอยู่ไปอีกนานแค่ไหน แล้วเราสามารถเปลี่ยนได้ไหม เพราะว่า ๑. ตอนนี้เรามี ส.ส. แล้ว เราสามารถจะไปทำเขียนกันใหม่ได้ไหม อย่างน้อย ๆ ก็เอาคำที่ว่าการไปสุงสิงกับคู่กรณีเอาออกไป มันจะได้ไม่ยุ่งกับเรา อันนี้ผมยกตัวอย่างเล่น ๆ นะ ทีนี้ถ้าเราแก้ตรงนั้นไม่ได้นี่ ก็เหลือทางเดียวคือแก้รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ นี่ เพราะว่าการที่ว่าเราจะเอาองค์กรอื่นนี่ อย่างผมบอกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ผมถือว่าเป็นอำนาจที่ ๕ บวกกับอำนาจที่ ๔ ก็คือองค์กรอิสระ แล้วมาครอบอำนาจที่ ๑ ที่ ๒ นี่มันไม่ถูกนะครับ ผมก็เลยลอยประเด็นนี้ไว้จะถามว่าเรื่องนี้ถ้าเราไม่แก้รัฐธรรมนูญเราสามารถย้อนไปแก้โดยการเข้าชื่อกัน อย่างสภาผู้แทนราษฎร

---

[๒๕๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

เราเข้าชื่อกันหมด แล้วไปขอให้เขียนใหม่โดยมาฟังความเห็นเรา เพราะเราเป็นหน่วยนั้นตามรัฐธรรมนูญกำหนด ตอนที่คุณทำมันไม่มี ส.ส. จริง ๆ เขารอไว้ให้มี ส.ส. ก่อน เขาทำได้แต่เขาไม่รอนะครับ มันก็เลยเป็นปัญหานี่ประเด็นที่ ๑ ก็ฝากไว้ว่าเป็นประเด็นที่ผมอยากจะแก้ด้วย ยกเว้นว่าสามารถจะแก้ได้โดยไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญนะครับ[๒๕๘]

นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม เอกพันธ์ ปิณฑวณิช มีประเด็นเสริมแค่ประเด็นเดียวครับ ก็คือว่าในเรื่องของกระบวนการการตรวจสอบ ผมก็ เห็นด้วยกับท่านกรรมาธิการหลาย ๆ ท่านที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้ว แต่ว่ามันจะมี ประเด็นก็คือว่าในกรณีที่องค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจไว้ในการที่จะเป็นผู้วินิจฉัย ในกรณีที่เกิดความเห็นไม่ตรงกัน หรือว่าเกิดความขัดแย้งด้วยข้อกฎหมายต่าง ๆ แต่ว่า บางกรณีที่ตัวองค์กรอิสระเองก็เป็นผู้ที่มีความขัดแย้งในประเด็นเหล่านั้นด้วยตัวเองด้วย ยกตัวอย่างเช่นกรณีที่สูตรคำนวณอันพิสดารของ กกต. เรา คือ ส.ส. ปาร์ตี้ลิสท์ ซึ่งหลาย ๆ องค์กรท่านก็มีความขัดแย้งกับวิธีการคำนวณของ กกต. แล้วก็พยายามที่จะนำเสนอวิธีการ คำนวณที่เป็นไปตามหลักคณิตศาสตร์ทั่วไป ให้ กกต. ได้เห็น แต่ว่าท้ายที่สุดแล้ว กกต. เอง ก็มีอำนาจในการที่จะเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้ทั้งนั้นในกรณีช่วงนั้นผมจำได้ว่าก็เป็นหลาย ๆ คน ที่พยายามจะนำเสนอกระบวนการวิธีการคำนวณโดยหลักการคณิตศาสตร์ทั่วไป กกต. เองเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นเองในช่วงนั้นที่ไม่ได้ออกมาชี้แจงวิธีการคำนวณ หรือว่าอธิบาย หลักการคำนวณเลย เพียงแต่ว่าออกมาวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยออกมาตรการต่าง ๆ ภายใต้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะ Justify สูตรที่ตัวเองออกมา ทั้ง ๆ ที่ก็ยังมี ข้อกังขาว่าสูตรคำนวณเหล่านั้นมันยังไม่ได้มี คือมันไม่สามารถจะอ้างอิงได้ตามหลัก คณิตศาสตร์ทั่ว ๆ ไป เพราะฉะนั้นหลาย ๆ กรณี ซึ่งอันนี้ผมยกตัวอย่างเฉพาะของ กกต. แต่ว่าหลาย ๆ กรณีที่คำวินิจฉัยขององค์กรอิสระเองก็มีส่วนในความขัดแย้ง แต่ว่าเราไม่สามารถจะมีอำนาจได้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะไปตรวจสอบ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากองค์กรอิสระเอง ก็ขออนุญาตฝากประเด็นนี้ไว้ด้วยครับ ขอบพระคุณครับ”[๒๕๙]

ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม กฤช เอื้อวงศ์ ครับ กรรมาธิการ ขออนุญาต ผมไม่ได้ฟังในช่วงต้นนะครับ แต่มาจับตรงท้ายก็เผอิญได้ยินการ พูดถึงองค์กรอิสระ ซึ่ง กกต. ก็เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่ถูกพาดพิงด้วยนะครับ ขออนุญาต เรียนว่าไม่ได้พูดเพื่อแก้ต่างหรือแก้ตัวในส่วนของ กกต. นะครับ แต่มีประเด็นอยากจะให้ท่านกรรมาธิการได้มีการมองต่างมุมด้วยนิดหนึ่ง ผมเห็นด้วยกับกรรมาธิการหลาย ๆ ท่าน ที่พูดว่ามันต้องกลับไปย้อนดูว่าเจตนารมณ์ของการที่ให้มีองค์กรอิสระเขาต้องการอะไร ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือปี ๒๕๔๐ คือต้องการให้มีองค์กรเพื่อมาทำหน้าที่เป็นอิสระ เพื่ออะไรครับ เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นถ้าเจตนารมณ์เป็นอย่างนี้ ถ้าเราเอาไปผูกโยงต่าง ๆ ไว้ ทำให้ความเป็นอิสระเสียไปนี่มันก็ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการ ให้มีองค์กรอิสระในชั้นต้นนะครับ แต่ไม่ได้แปลว่าการมีองค์กรอิสระจะต้องไม่สามารถที่จะมีองค์กรไหนมาตรวจสอบถ่วงดุลได้ ผมยกตัวอย่างในส่วนของอำนาจ การใช้อำนาจขององค์กรที่ผมอยู่ใน

---

[๒๕๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๒๕๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถามว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งปัจจุบันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไหม บางอย่างใช่ แต่โดยส่วนใหญ่ไม่ใช่ ยกตัวอย่างเช่น อะไรครับ เรื่องของการยุบพรรค กกต. ไม่ได้ยุบพรรคเองนะครับ มีหน้าที่ที่ให้เสนอสำนวนไปเป็น ๓ ส่วนเรื่องยุบพรรค อำนาจในการให้ใบเหลือง ใบแดง ในการที่จะลงโทษกับผู้ที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งออก ถ้าเป็นระดับชาติในส่วนของ ส.ส. ส.ว. อำนาจจะอยู่ที่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง เราเองเรามีอำนาจแค่ถอดถอนประกาศออกเท่านั้นเอง ซึ่งขณะเดียวกัน ในเรื่องของการใช้อำนาจในการให้ใบเหลือง ใบแดงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น อำนาจสุดท้ายก็อยู่ที่ศาลอุทธรณ์เหมือนกัน กกต. ไม่ได้มีอำนาจ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปทั้งหมด ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับตอนที่เรามี กกต. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ตอนนั้น อำนาจ กกต. เบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากกว่านี้ด้วยซ้ำ แต่ว่าก็เห็นแล้วว่า ถ้าการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้นะครับ ก็เลยมีการดำเนินการปรับแก้ในส่วนของกฎหมาย ตรงนี้ก็ถอยมาแล้ว การใช้อำนาจ กกต. ผมก็ยืนยันว่าก็ไม่ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ยังมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ เข้ามาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายด้วย

อีกประเด็นหนึ่งก็คือเรื่องที่ทางกรรมาธิการบางท่านท่านพูดถึงเรื่องของ ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า กกต. หรือแม้กระทั่ง องค์กรอิสระหลายองค์กรออกเองโดยไม่ได้ผ่านสภาก็ขออนุญาตเรียนว่าตรงนี้มันเป็น กฎหมายระดับรอง ซึ่งปกติในหน่วยราชการด้วยกันก็มีกฎกระทรวงมีอะไรต่าง ๆ ก็ไม่ได้ผ่านสภาเหมือนกัน แล้วก็ต้องกลับย้อนกลับไปว่าถ้าเกิดว่าระเบียบทุกอย่างต้องออกโดยผ่านสภา ฐานะของกฎหมายจะเป็นอย่างไร แล้วก็มันก็จะย้อนกลับไปดูว่าแล้วเจตนารมณ์ของการให้มีองค์กรอิสระนั้นมันจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่อย่างไร อันนี้ก็เป็นประเด็นที่อยากจะนำเรียน”[๒๖๐]

มาตรา ๒๒๒

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“แล้วอีกนิดหนึ่งผมข้ามไปนิดหนึ่งว่าเรื่องระบบเลือกตั้ง ก็เช่นเดียวกันหรือองค์กรอิสระอย่างประเทศอเมริกา ไม่มี กกต. เขามีแต่เพียง SEC เท่านั้นเอง เขาดู เฉพาะเรื่องการใช้จ่ายเงินอุดหนุนกับเงินที่ใช้ นอกนั้นจะไม่มีลงมาจัดการเลือกตั้งไม่มี”[๒๖๑]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ประเด็นที่ ๒ การออกแบบที่จะนำสู่ความง่ายและความสะดวกของประชาชน อันนี้เชื่อมโยงถึงกฎหมายลูก เนื่องจากว่าท่านไปเขียนกฎหมายลูกว่าให้ผู้สมัครไปสมัคร ในแต่ละเขตและมีเบอร์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละเขต ผลที่เกิดขึ้นคือความสับสน ของประชาชน สับสนแม้กระทั่งของ กกต. ด้วยซ้ำว่าตรงนี้เขตพื้นที่ใคร เว้ากันอย่างไร พื้นที่เป็นอย่างไรบ้าง อันนี้ก็ก่อให้เกิดความยากลำบาก ยากล าบากต่อพรรคการเมืองด้วยซ้ำ ในแง่ของการที่จะหาเสียง หัวหน้าพรรคไม่สามารถบอกได้ครับว่าพรรคของเขานี่หมายเลขอะไร เพราะว่ามันไม่เหมือนกันในแต่ละเขต ส่วนที่เป็นย่อยลงไปกว่านั้นเรื่องเกี่ยวกับเวลาต่าง ๆ ที่ท่านกฤชได้พูดขึ้นมานะครับ ผมก็ยังคิดว่าการที่จะต้องให้ประชาชนได้รับความสะดวก ในการเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญมากกว่าความสะดวกสบายของกรรมการจัดการเลือกตั้ง หรือกรรมการในระดับเขต ท่านไปดูสิครับในหลาย ๆ ประเทศ ผมยกตัวอย่างญี่ปุ่นก็ได้นะครับ เขาขยายเวลาเลือกตั้งถึง ๒ ทุ่มถึง ๓ ทุ่ม เพราะว่าอะไร เพราะว่าคนของเขา

---

[๒๖๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๖๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ประชาชนของเขา ทำงานเลิกมาดึก ๆ ก็สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้นี่คือการให้โอกาสประชาชนมากที่สุด เรื่องของการจัดการเป็นหน้าที่ของ กกต. ที่ต้องไปคิดวิธีการในการจัดการ ถ้าคนไม่พอ ก็ขอคนเพิ่ม ถ้าเงินไม่พอก็ขอเงินเพิ่ม แต่หาวิธีการที่ให้ประชาชนสะดวกที่สุดนะครับ การเลือกตั้งล่วงหน้าในญี่ปุ่นเขาให้เวลาเต็ม ๆ ๒ สัปดาห์ประมาณ ๑๐ วันถึง ๑๔ วัน นะครับ ให้เวลาเต็ม ๆ คือมาวันไหนก็ได้ไม่ใช่แค่วันสองวัน อย่างที่เราคิดอย่างที่เราจัดด้วยซ้ำ นะครับ เพราะฉะนั้นโจทย์ในเรื่องนี้ถ้าหากจะออกแบบระบบในการจัดการเลือกตั้ง ก็ต้องคิดถึงวิธีการที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงการเลือกตั้งได้โดยสะดวกได้โดยง่ายนะครับ ไม่ใช่ เอาเรื่องของการจัดการความสะดวกของกรรมการในการจัดการเป็นที่ตั้ง อันนี้ก็ขออนุญาต ที่จะพูดในประเด็นที่ ๒ ตามนี้นะครับ”[๒๖๒]

ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผมคิดว่าเอาไปอยู่ในสภาเสียดีกว่า เพราะตอนมาชี้แจงงบประมาณ ๒ หน่วยนี้แยกกันไม่ออกเลย แย่งกันทำงาน ถ้ามาอยู่กับสภาแล้วทำให้สภามีความเข้มแข็งขึ้นและรวมทั้งมีกฤษฎีกาในสภาขึ้นมาครับ”[๒๖๓]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ผมเป็นคนให้ความเห็นเองว่า Ombudsmen นี้ มันแตกไปไม่ถูก ควรจะกลับมาอยู่และมีความเห็นอยู่แล้วในหน้า ๑๐๑ ผมให้ความเห็นไว้เองว่า ข้อสังเกตให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ภายใต้รัฐสภา เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหาประชาชน ผมให้ความเห็นนี้ไว้เองและมีบันทึกอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นสิ่งที่ท่านทวีพูดนี้บรรจุไว้แล้วไปเป็นหลักการสำคัญ”[๒๖๔]

มาตรา ๒๓๔

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“เรียนท่านประธานคณะกรรมาธิการ ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมาธิการต่อข้อเสนอของท่านอาจารย์โภคิน ผมก็ไปตรวจทานเบื้องต้นแล้ว เมื่อเราพิจารณาไปถึงหมวดเรื่ององค์กรอิสระ จะมีมีมาตรา ๒๓๔ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีอำนาจไต่สวน ปรากฏว่าไต่สวนในเรื่องที่มีการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อะไรต่าง ๆ มีเฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้ว่าเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการศาลปกครอง ก็เป็นประเด็นที่ผมจะนำไว้เมื่อพิจารณาถึงตรงส่วนนี้ก็จะนำข้อเสนออาจารย์โภคินไปอภิปราย ในอนุกรรมการนี้อีกครั้งหนึ่ง”[๒๖๕]

---

[๒๖๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๒๖๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๖๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๖๕] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่าน ผม ทศพล เพ็งส้ม ผมเสนอในฐานะที่ ประสบการณ์ตรงในการ ป.ป.ช. ผมมีแนวความคิดในส่วนกระบวนการที่มาของ คณะกรรมการสรรหาก็ดี คุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาก็ดี แต่ส่วนที่ผมจะพูดก็คือว่า การเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระที่มันน่าจะมี แต่ปรากฏว่าเท่าที่ดูกฎหมายทั้งหมดเรา ไม่มีเลยนะครับ กฎหมายที่จะมาใช้ในการเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระ ผมยกตัวอย่างง่าย ๆ ว่า เช่น ครูที่โดน ป.ป.ช. ชี้มูล พอชี้มูลเสร็จออกจากราชการเลย แล้วก็ตายใน ๑๐ ปี จนกว่าคดี พอถึงเวลาแล้วก็ค่อยมาว่ากันใหม่ เช่นเดียวกับคนที่เลือกตั้ง ส.ส. ไปนี้ โดนใบแดง แต่พอโดนใบแดงผมบอกก็ผมจะพิสูจน์ว่าผมถูก ผมเองไม่มีหนังสือแต่คนที่อยู่ ปฏิบัติก็ฟ้อง กกต. มาแล้ว เราก็มองอยากว่ากระบวนการที่มันเดินไปแล้ว ผลที่มันออกไปแล้วจนเขาเสียหายแล้วมันไม่มีใครมาตอบรับ ฉะนั้นถ้าเป็นไปได้เราควรจะมีแนวความคิดที่ จะบอกว่าการเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระ มันจะได้เห็นชัดเลยว่ามีวิธีการใดที่ สามารถเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระได้ จริงอยู่ถึงแม้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาบอกว่าให้ ฟ้อง ป.ป.ช. ได้ แต่ก็ต้องมองก่อนว่าการฟ้อง ป.ป.ช. ถ้าเกิดว่าคนที่เขาไม่ลงมติเขาก็มีสิทธิ ต่อสู้ แต่อย่างนี้มันก็ไม่เป็นธรรมกับคนที่ถูกคำวินิจฉัยของ กกต. หรือเขาอยากพบของ ป.ป.ช. ก็อยากจะฝากอาจารย์สมชัยในฐานะที่ตัวเองเป็น กกต. มาช่วยวางแนวทางในการ ตรวจสอบ กกต. หน่อย ๑. แนวทางการตรวจสอบ กกต. ๒. วิธีการเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มันชัดเจน จะใช้ในกระบวนการศาลหรืออะไรก็ได้ แต่มันควรจะมี ถ้าไม่อย่างนั้นเท่ากับว่าองค์กรอิสระเฉพาะที่จะพูดก็คือ ป.ป.ช. กกต. ไม่ถูกตรวจสอบ แล้ว ผมมีวินิจฉัยเสร็จ ผมมีมติเสร็จแล้วจบ ไปว่ากันที่ศาล พอศาลเสร็จแล้วพอถึงเวลาแล้ว วิธีพิจารณาก็บอกแล้วว่าให้เอาสำนวนจากการไต่สวนมาเป็นหลัก เฉพาะโจทก์นะครับ ตัวจำเลยคุณจะให้การผู้กล่าวหาอย่างไรศาลไม่ได้เอามาฟังเป็นหลักนะครับ ศาลฟังเฉพาะ คนที่ฝ่ายโจทก์เท่านั้นมาเป็นหลักในการวินิจฉัยคุณ ตรงนี้ต่างหากที่ผมบอกว่าถ้าอย่างนี้ ถ้าเมื่อไรแก้กฎหมายที่มาที่ไปไม่สำคัญล่ะครับ สำคัญที่ว่าเราจะมีสิทธิเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระได้อย่างไร ขอบคุณครับท่านประธาน

ขอบคุณท่านประธานครับ ผม ทศพลครับ ในประเด็น ที่จะเพิ่มเติมก็คือว่าเราต้องยอมรับความจริงอย่างหนึ่งว่าในส่วนขององค์กรอิสระมีอำนาจ ในการออกระเบียบ และระเบียบที่องค์กรอิสระออกไม่เคยถูกตรวจสอบจากสภา มันไม่ เหมือนกับศาล ศาลเวลาออกวิธีพิจารณานี่ไม่ต้องผ่านสภา แต่ถ้าประธานจะดูว่าวิธีการ สืบสวน สอบสวนก็ดี เฉพาะของ ป.ป.ช. ก็ดี เราเองเราไม่รู้เรื่อง เพราะตรงนี้ต่างหากที่ ถ้าเป็นไปได้การออกระเบียบ การสืบสวน สอบสวนก็ดี การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย ถ้ามัน ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก็ดีมันก็จะสามารถยึดโยงกับสภาผู้แทนราษฎร หรือยึดโยงกับ ประชาชนได้ แต่เท่าที่ตรวจสอบมา ป.ป.ช. ก็ดี กกต. ก็ดี หรือระเบียบต่าง ๆ ในการวินิจฉัย สั่งคดีนี่ไม่ผ่าน เหตุที่ไม่ผ่าน ท่านจะเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับอย่างไรก็ได้ วันนี้ เจ้าหน้าที่สืบสวน สอบสวนมา เปลี่ยนใหม่แล้วกัน แต่ผมก็คิดอยู่อย่างหนึ่งว่าถ้าระเบียบที่ออก ไม่ว่าจะเป็นออกระเบียบเฉพาะงานธุรการ ไม่ใช่ออกระเบียบวินิจฉัยในการสั่งคดี การวินิจฉัยสั่งคดีพวกนี้มันต้องผ่านกฎหมายที่ถูกรองรับโดยสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกัน ศาลอาจจะออกระเบียบต่าง ๆ แต่ระเบียบพวกนี้ถึงแม้จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ตาม แต่ผมก็ไม่เคยเห็นมีใครฟ้องเพิกถอนระเบียบที่องค์กรอิสระออกให้ ถึงแม้เราจะดูว่า อาจจะไม่เป็นธรรมกับคนที่ถูกดำเนินคดีก็ตาม ความเห็นของผมคือว่าระเบียบที่องค์กรอิสระ ออกในการวินิจฉัยคดีควรจะผ่านสภาผู้แทนราษฎร ขอบคุณครับท่านประธาน”[๒๖๖]

[๒๖๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ประเด็นกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คือตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ จะต่างกับปี ๒๕๔๐ มาก ปี ๒๕๖๐ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เหมือนกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นโฆษกแก้ต่างให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะใน (๔) คือชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องไม่ชักช้า ในกรณีที่สถานการณ์สิทธิมนุษยชนไม่ถูกต้องหรือเป็นธรรม มันเหมือนว่าภาพไปรายงานให้รัฐบาล แต่ถ้าในปี ๒๕๔๐ หรือปี ๒๕๕๐ ก็บอกว่าให้จัดทำรายงานประจำปีสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา คือในภาพตรงนั้น แต่ผมเองกลับมองว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนถ้าให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมที่สามารถที่ฟ้องคดีอาญาบางเรื่อง โดยเฉพาะที่กระทบกับสิทธิมนุษยชน ก็คือถ่วงดุลสำนักงานอัยการ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนสำคัญ ๆ มันจะทำให้กระบวนการยุติธรรมและประชาชนมีช่องหาทางออกได้ แต่คำว่าฟ้องนี้อาจจะให้สำนักงานอัยการฟ้องหรือถ้าถ่วงดุลเหมือน ป.ป.ช. แต่ว่าเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติใหญ่ ๆ แต่ผมส่งเป็นข้อสังเกตไว้ในส่วนนี้[๒๖๗]

หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ

หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมขออนุญาตเรียนหมวดที่ค่อนข้างสกัดยากมากเหมือนกัน คือหมวดที่ ๑๓ เรื่องอัยการ ปรากฏว่าเราคุยกัน วันนั้นท่านอาจารย์เอกพันธุ์ที่เป็นคณะทำงานก็คุยกันเหมือนกันว่าเราคุยกันนะเรื่องอัยการมีพูดหลายประเด็นเลยเหมือนกัน แต่มันกลายเป็นว่ามันไปผสมอยู่ในหลายจุดเลยครับ ผมลองสกัดออกมา ผมก็เอาสิ่งที่คุยกันมาทั้งในห้องประชุม นอกห้องประชุม แล้วก็ที่ท่านไพบูลย์เคยพูดในเรื่องของอนุกรรมาธิการบางส่วนที่จะเอาไปศึกษา ก็เลยมาปรับเป็นหมวด ๑๓ เรื่องอัยการนะครับ คือในหมวด ๑๓ ปัจจุบันนี้มีอยู่มาตราเดียว แต่ไม่มีอะไรเลย พูดถึงแต่เรื่องโครงสร้างและอำนาจ แต่ไม่พูดเรื่องการตรวจสอบอำนาจเหมือนที่เราเคยคุยกันในเรื่องกระบวนการยุติธรรมเรื่องอะไรเลยแล้วก็ความเป็นจริงเมื่อเขามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและอยู่ในกระบวนการยุติธรรมเหมือนศาล ปรากฏว่าไปดูในหมวดศาล ยังมีกฎเกณฑ์กติกาอะไรเยอะแยะไปหมดเลย แต่ในส่วนของอัยการนี้ไม่มีเลยนะครับ โดยเฉพาะมีถ้อยคำอยู่อันหนึ่งในหมวดนั้นที่ผมดูก็คือเรื่องมอบอำนาจให้พิจารณานะครับ บอกว่ามอบอำนาจให้พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไม่ได้ ก็แปลว่าถ้ามอบไม่เป็นกรณีได้ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือมอบเรื่องอะไร มอบให้พิจารณาเพราะว่าองค์กรนี้มันมีทั้งด้านบริหารใช่ไหมครับ แล้วก็มีทั้งสั่งคดี ทีนี้ไม่ได้บอกให้ชัดเจนว่ามอบให้พิจารณานี้หมายถึงมอบให้พิจารณาในเชิงบริหารหรือว่าในเชิงสั่งคดีนะครับ ซึ่งในเชิงสั่งคดีผมคิดว่าถ้าเทียบกับองค์กรที่ใช้ลักษณะอย่างนี้ของศาลเจ้าของสำนวน เป็นคนใช้สั่งคดี แต่เจ้าของสำนวนมอบอำนาจให้คนอื่นมาสั่งคดีตัวเองแทนนี้ มันไม่ได้นะครับ เพราะฉะนั้นอันนี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง หลายอย่าง ซึ่งเคยคุยกันไว้แล้วก็มันผสมอยู่ในหลายเรื่อง ไปพูดโผล่ตรงโน้นทีตรงนี้ที”[๒๖๘]

---

[๒๖๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๖๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

“มีคนเคยตั้งข้อสังเกตเหมือนกันครับ ไม่รู้มีเหตุผลอะไรที่ต้องเอามาใส่ ไม่เคยมีนะครับ รัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่เคยมีอัยการมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนะครับ เพิ่งจะมีปี ๒๕๖๐ นี้ ที่เอาอัยการมาเป็นองค์กรแล้วก็เขียนอยู่มาตราเดียวโดยไม่มีอะไรเลย ที่ผมเรียนไปเมื่อสักครู่ แต่ว่าก็ไม่ทราบว่าเหตุผลอะไร”[๒๖๙]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ผมมองว่าองค์กรอัยการอยู่ในหมวด ๑๓ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจจะไม่ใช่ชื่อองค์กรอิสระหรือไม่ใช่ศาล ในความเห็นผมก็เลยเสนอว่า ควรจะกลับไป ไม่ได้อยู่ในรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องเขียนไว้ให้เป็นองค์กรคล้าย ๆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะบทบาทของอัยการในทางปฏิบัติจริง พอไปเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การอำนวยความยุติธรรม ในความเห็นผมนะครับ ว่ามันจะด้อยไป ก็คล้าย ๆ กลับไปก่อนปี ๒๕๕๐ แล้วก็อาจจะมีกระบวนการ อันนี้เป็นความเห็นส่วนตัวเท่านั้นเอง”

นายสุทัศน์ เงินหมื่น ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ความจริงประเด็นนี้ผมไม่ได้อภิปรายและไม่ได้แสดงความเห็นไว้ แต่ก็คงจะต้องขออนุญาตปรึกษาอย่างนี้ว่า ท่านประธานได้พูดครั้ง ๒ ครั้งอยู่ว่า อยู่ ๆ คำว่าองค์กรอัยการก็เข้ามาอยู่ในนี้ ทั้ง ๆ ที่ความจริงก็มี พ.ร.บ. อัยการอยู่แล้ว ผมไม่แน่ใจว่าเพราะมาอยู่ตรงนี้หรือเปล่าจึงทำให้การสั่งคดีของอัยการเป็นอิสระมากจนไม่แน่ใจว่าจะถูกฟ้อง แต่ถูกฟ้องทางปกครองไม่ได้อยู่แล้ว แน่นอนที่สุดที่ผ่านมาการใช้ดุลยพินิจสั่งคดีของอัยการก็ขึ้นสู่ศาลฎีกาอยู่ว่า ถ้าสั่งโดยไม่ปกติ สั่งโดยไม่ชอบก็ย่อมจะถูกดำเนินคดีได้ แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีคดีใหญ่ ๆ อยู่ไม่น้อยกว่า ๓ คดี เป็นข้อเท็จจริง คือการสั่งคดีอัยการสูงสุดจะมอบให้รองเป็นคนสั่ง มอบก็อย่างที่ท่านประธานว่า ไม่ได้มอบว่าให้สั่งแต่ก็มอบ เมื่อสั่งแล้วผมก็เคยสอบถาม ท่านก็ชี้แจงว่าเป็นอำนาจการใช้ดุลยพินิจโดยชอบนะครับ แต่มันสวนกับความเป็นจริงหลาย ๆ เรื่อง เมื่อสั่งโดยชอบแล้วพอกลับไปยังตำรวจ ตำรวจก็ไม่แย้ง ผมไม่ยกตัวอย่างคดี แต่ก็ทราบกันทั่วไปอยู่ เมื่อวานก็เจออีกเรื่องค้ามนุษย์ ตรวจสอบเส้นทางการเงินของ ปปง. เป็นเส้นทางการเงินไปสู่ผู้มีอำนาจในการสั่งคดี ซึ่งแน่นอนที่สุดท่านก็คงจะต้องพิสูจน์แล้วว่ามันมาอย่างไร แต่ขณะนี้ก็ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ เป็นข้อพิรุธ ซึ่งจะเป็นเพราะมีคำว่าองค์กรอัยการอยู่ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่จึงทำให้อำนาจดังกล่าวเหล่านั้นรู้สึกสับสนและมีเคสตัวอย่างที่เกิดขึ้นชัดเจนมาก แล้วก็หลาย ๆ เรื่องที่อัยการท่านนั้นสั่ง ก็ได้มอบจากอัยการสูงสุดให้ศาล มอบให้ท่าน ๆ เดียวนะครับ เรื่องใหญ่ ๆ ๒-๓ เรื่อง ผมก็ขอเรียนเป็นข้อเท็จจริง ซึ่งน่าจะหยิบเรื่องนี้มาศึกษาเหมือนกันว่าจะปล่อยตรงนี้หรือไม่”[๒๗๐]

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๔๙

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผมถือว่าเป็นเรื่องนโยบายหลักของพรรคผมที่ต้องการจะเห็นการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเดิมนั้นเรายึดหลักว่าต้องมีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ว่าส่วน

---

[๒๖๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๒๗๐] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ท้องถิ่นนั้นได้รับการพัฒนาจริง ๆ ก็คิดว่าในรัฐธรรมนูญช่วงหลัง ๆ มาที่ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และกำหนดให้มีกฎหมายท้องถิ่นที่มีหลักการในเรื่องของความเป็นอิสระในเรื่องของการมีอำนาจในการที่จะดูแลการบริการสาธารณะของท้องถิ่น มีหน้าที่ในการที่จะบริหารเขตบริการของตัวเองได้ แล้วก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และหลังสุดเราจะเห็น การพัฒนาที่ให้มีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แต่ว่าเราก็ต้องยอมรับความเป็นจริงจากการที่รับฟังความคิดเห็นมาก็ดี หรือจากการที่พวกผมติดตามเรื่องนี้มาก็ดี แต่ว่าเวลาไปสู่กระบวนการในการออกกฎหมายลูก และกระบวนการในการบริหารจัดการก็จะถูกข้อจำกัดตลอดมา แม้แต่ในช่วงแรกที่พวกผมทำแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่จะกระจายอำนาจทางด้านการเงินการคลังให้กับท้องถิ่น และให้จัดสรรงบประมาณ ถึงร้อยละ ๓๕ แต่จนมาถึงวันนี้ก็ไม่สามารถที่จะเป็นจริงได้ และเมื่อประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบัน ผมคิดว่าพวกเราที่เป็นกรรมาธิการควรจะมาทบทวน ควรที่จะต้องมาถ้าพูดให้ทันสมัยก็คือ New design ใหม่ให้ท้องถิ่นในบางเรื่องที่ให้ทันสมัย โดยเฉพาะในยุคหลังโควิดนี้เราจะเห็นการที่รัฐบาลได้มอบอำนาจให้กับจังหวัดแต่ละจังหวัดบริหารจัดการในเรื่องของการแก้ไขปัญหาโรคระบาดแล้วก็ได้ผลในระดับหนึ่ง อันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นตัวชี้วัดว่าประชาชนมีความพร้อมมากขึ้นในการที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แล้วก็มีหลักความเป็นจริงของหลักการในการบริหารส่วนท้องถิ่นว่าไม่มีใครที่จะรู้จักท้องถิ่นของตนเองดีเท่ากับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะฉะนั้นผมจึงมีประเด็นวันนี้ที่จะเสนอทั้งในเรื่องความคิดเห็นและในเรื่องหลักการพร้อมไปเลยทีเดียว เพราะเวลาเข้าหมวดโน้นก็ไม่ต้องพูดอีก ผมจะเสนอในเรื่องหลักการจริง ๆ สำคัญก็คือผมคิดว่าในขณะนี้หลังจากที่เราได้มีการพัฒนามาตามลำดับแล้ว แต่ว่าหลักการเรื่องความอิสระผมคิดว่ายังไม่เกิดความเป็นจริงได้ ในความหมายของท้องถิ่นที่ผ่านมาคือความหมายที่มุ่งเน้นไปเรื่องของการให้มีการจัดการเลือกตั้ง แต่ในความหมายของผมก็คือต้องการที่จะมีอิสระในการที่เขาจะบริหารจัดการตนเอง ที่ผ่านมาแม้แต่แผนการบริหารจัดการท้องถิ่นในขนาดเล็กก็ต้องผ่านกระบวนการ ที่จะต้องควบคุมโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และถ้ามาดูแผนในขนาดใหญ่ก็มาขึ้นกับคณะกรรมการนะครับ กรรมการการกระจายอำนาจช่วงหลังมีการวิ่งเต้นจนมาถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจที่มีข่าวในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ ในจุดตรงนี้มันจึงไม่เกิดความเป็นอิสระที่แท้จริงในเรื่องหลักการ ผมจึงฝากประเด็นนี้ไว้ว่าเราจะทำอย่างไร ทั้งระดับบน ระดับล่างให้มีความจริงใจแล้วก็ให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสที่เป็นอิสระ อย่างแท้จริงไม่ใช่อิสระเพียงแต่ว่าปล่อยให้มีการเลือกตั้ง แต่อิสระจากกระบวนการในทาง ที่จะไปให้เขาได้มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง

อันที่ ๒ คือเรื่องรูปแบบ ผมคิดว่าวันนี้เราได้พูดถึงรูปแบบที่ผ่านมาในหลายรูปแบบ แล้วก็ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ และกฎหมายของเราที่ผมมีส่วนด้วย คือกฎหมาย อบต. ที่เราเห็นว่าสักวันหนึ่งที่มีความเจริญและมีความพร้อมก็ควรจะยกฐานะเป็นเทศบาล แต่ว่าวันนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน ผมคิดว่าวันนี้ในระดับท้องถิ่นที่เล็กที่สุดเราควรจะทำเป็นรูปแบบเดียวได้แล้วหรือยัง อันนี้ก็จะเป็นคำถามที่เป็นประเด็นในเรื่องรูปแบบ และที่ผมจะเสนอต่อไปก็คือว่ารูปแบบระดับจังหวัด ผมคิดว่าจังหวัดที่มีความพร้อม วันนี้เราจะต้องปล่อยให้มีการบริหารจัดการตนเอง ให้เป็นจังหวัดที่บริหารจัดการตนเอง พูดง่าย ๆ คือต้องให้มี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในความหมายของผมว่าไม่ใช่ปล่อยมือเพียงการเลือกตั้งครับ เราควรที่จะให้การบริหารจัดการตนเองนั้นอยู่ภายใต้หลักการที่ผมพูดไปแล้วอย่างจริงจังซึ่งผมคิดว่าถ้าเราสามารถที่จะทำโครงสร้างหรือรูปแบบที่เราจะมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อไป ให้เห็นว่านี่คือการปรับปรุงครั้งสำคัญในการที่เราจะกำหนดรูปแบบของเราที่ให้เป็นท้องถิ่นขนาดเล็กก็เป็นเทศบาลทั้งหมด พอท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็จะเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไปเลย ผมคิดว่าอย่างนี้จะทำให้การบริหารจัดการในเรื่องของการกระจายอำนาจลงไปสู่พี่น้องประชาชนอย่างแท้จริง และพร้อมกันนั้นก็คือต้องกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปด้วย ในหลายเมืองที่เราได้ศึกษากันเราก็พบความเป็นจริงว่าเขาบริหารจัดการได้หมดตั้งแต่เรื่องความยุติธรรม เรื่องตำรวจ เรื่อง

สิ่งแวดล้อม เรื่องการเงินการคลังที่ท้องถิ่นนั้น ๆ จะบริหารจัดการ รัฐบาลกลางมีส่วนที่จะเข้าไปดูแล และวันนี้เราก็มีข้อเรียกร้องที่จะให้นักการเมืองในระดับชาติมาทำงานระดับชาติเพิ่มมากขึ้น แม้แต่ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณทั้งโดยตรงโดยอ้อมก็ทำไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเราก็ต้องมีบทบัญญัติ ที่ชัดเจนที่จะให้ท้องถิ่นเขามีความพร้อมที่จะทำในภารกิจเหล่านี้ที่เป็นประโยชน์กับพี่น้องประชาชน

ประการสุดท้ายที่เป็นข้ออ่อนของท้องถิ่นมาก แล้วก็เป็นข้อที่ทำให้ถูกหยิบยกขึ้นมาในเรื่องของการกระจายอำนาจ ก็คือการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่น อันนี้เราจะออกรูปแบบหรือทำกฎหมายอย่างไรที่จะให้ท้องถิ่นของเรานั้นได้มีระบบที่จะตรวจสอบ ผมก็ยังมาคิดอยู่ว่าการที่เราให้เลือกตั้งโดยตรงทุกระดับ อันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นได้รับการตรวจสอบจากพี่น้องประชาชน และแน่นอนที่สุดผมคิดว่าในกระบวนการของท้องถิ่นเราควรจะมีองค์กรที่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเรียกว่าองค์กรประชาคมที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ให้ได้มามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ในระดับประเทศเรายังเรียกร้องกันอยู่ทุกวันนี้ ผมฟังเมื่อวานในสภาที่พูดถึงเรื่องตั้งคณะกรรมาธิการ เราก็ไปเรียกร้องว่าต้องมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านโน้นทางด้านนี้ ต้องมีสมาคมเข้ามามีส่วนร่วม เพราะท้องถิ่นยิ่งมีความจำเป็นเลย ถ้าเราสร้างโครงสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี ผมคิดว่าการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองของเราก็จะตอบโจทย์ ที่เราพูดกันมา ๓๐ ปี และมีหลายเรื่องที่ผมคิดว่าในวันนี้เราก็ไม่ควรที่จะหยิบยกมาพูดในระดับชาติแล้ว ควรที่จะให้ท้องถิ่นเขาสามารถที่จะบริหารจัดการตนเอง เพราะฉะนั้นผมจึงขอสนับสนุน ท่านประธานหลังจากรับฟังความคิดเห็นอะไรแล้ว ผมคิดว่าน่าที่จะตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งหรือมอบหมายเพื่อที่จะได้มาดูรายละเอียดในตัวบทกฎหมายทั้งหมดว่าเราจะออกรูปแบบของท้องถิ่นอย่างไร ควรที่จะเขียนถึงไหมว่าเราต้องมีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญ อันนี้ผมขออนุญาตเรียนแค่นี้ก่อนครับ ขอบคุณครับ”[๒๗๑]

“ท่านประธานที่เคารพครับ กระผมขอต่อเนื่องจากการอภิปรายคราวที่ผ่านมานะครับ วันนั้นผมได้ทิ้งท้ายในประเด็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ว่าด้วยหมวดการปกครองท้องถิ่นนั้นมีหลายประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหามาถึงปัจจุบันนี้ เพราะว่าไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเหมือนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่พูดถึงเรื่องความเป็นอิสระ แล้วก็พูดถึงเรื่องแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจตลอดพูดถึงเรื่องรายได้ วันนั้นผมได้ทิ้งท้ายไว้ว่าเมื่อความคิดหลากหลายแล้วก็ยังมีปัญหาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเหมือนท่านนายแพทย์วรรณรัตน์ ขอประทานโทษที่เอ่ยนามได้พูดถึง ผมคิดว่าเราน่าจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อจะปรับปรุงในหมวดของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษ คือจะต้องพูดถึงเรื่องความเป็นอิสระเพิ่มเข้ามาให้มีความชัดเจน เพราะเราพบว่าในขณะนี้ไม่เพียงแต่ความไม่เป็นอิสระในตัวเอง แต่ว่าความไม่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ความไม่เป็นอิสระจากคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือแม้แต่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่ามันถึงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถ้าหากจะมีการร่างควรจะมีความก้าวหน้าในเรื่องของความอิสระของท้องถิ่นไปอีกระดับหนึ่ง อันที่ ๒ ที่พูดกันมากในวันนั้นผมเข้าใจว่าสอดคล้องกันก็คือเรื่องรูปแบบว่ารูปแบบนั้นเราจะต้องพูดถึงรูปแบบที่เป็นรูปแบบพิเศษเพิ่มมากขึ้น ซึ่งวันนั้นผมก็พูดแค่เพียงว่าในระดับจังหวัด แต่ความจริงพรรคประชาธิปัตย์เองเราพูดถึงเรื่องมหานครที่จะต้องกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิง Function ที่เพิ่มมากขึ้น เช่นเหมือนภูเก็ตเหล่านี้เป็นต้นเป็นเมืองท่องเที่ยวก็มีรายได้ด้วยตัวเอง ผมคิดว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญควรจะเขียนรองรับเพื่อให้เห็นถึงการพัฒนาขึ้นมาถึงขนาดนั้น หรือบางพื้นที่ ผมคิดว่ามันไม่จำเป็นจะต้องเป็นเทศบาลเมือง ผมยกตัวอย่าง ทุ่งสงบ้านผม เป็นศูนย์กลางชุมชนแล้วต่อไปจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ ถ้าเราจะเป็นรูปแบบพิเศษเป็นท้องถิ่นเรื่องการมีรูปแบบเรื่องศูนย์กลางการคมนาคม แล้วก็จัดเขตอำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้มีความ

---

[๒๗๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

คล่องตัวในฐานะท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีบางท่านที่ผ่านมายกถึงเมืองชายแดนก็เป็นกรณีพิเศษเช่นเดียวกัน แล้วอีกประการหนึ่งที่ผมคิดว่าเราจะต้องมี การพูดถึงก็ต้องมีความชัดเจนควรจะมีความก้าวหน้าขึ้นมาคือเรื่องรายได้ของท้องถิ่น คือรายได้ของท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะดีขึ้นที่จะให้ท้องถิ่นสามารถที่จะเสนองบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางขึ้นมาด้วยตนเอง แต่ว่าส่วนหนึ่งที่เรายังไม่เห็นความชัดเจนในการที่จะต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นสามารถที่จะจัดเก็บได้เองเพิ่มมากขึ้น หรือในหลายเรื่องกฎหมายหลักควรจะมอบอำนาจให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นไปเลยเหล่านี้เป็นต้น ผมคิดว่าก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นตัวเองที่จะบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ของตัวเองได้มากยิ่งขึ้น เมื่อพูดเช่นนี้ผมเข้าใจว่าแต่ละท่านได้พูดถึงในมุมที่ต่างกันตั้งแต่ท่านพงศ์เทพผมจำได้ก็พูดถึงเรื่องความอิสระในรัฐธรรมนูญจนมาถึงพูดถึง รายละเอียดลงไปเหมือนท่านนายแพทย์วรรณรัตน์ แต่ว่าเราไม่สามารถที่จะรวบรวมเป็นประเด็นหลักได้ว่าวันนี้ เราควรจะออกแบบในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าเพื่อรองรับไปสู่อนาคตได้อย่างไร ผมคิดว่าควรจะมีผู้เชี่ยวชาญ หรือท่านจะมอบให้ทางด้านสถาบันพระปกเกล้า ลองไปยกร่างมา เพื่อที่จะทำให้เราได้เห็นภาพในการประมวลความเห็นของเพื่อนสมาชิก ที่เสนอมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในการที่เราจะนำเสนอเพื่อไปสู่บทบัญญัติต่อไป ซึ่งผมค่อนข้างเห็นด้วยกับอาจารย์เมื่อสักครู่ได้ทิ้งท้ายไว้ว่าเราน่าจะมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นว่าเราจะนำไปสู่กระบวนการต่อยอดในเรื่องของการศึกษาและแนวทางอย่างไรผมเห็นด้วยนะครับ ไม่ใช่มาพูดกันไปแล้วก็ได้แต่รายงาน แต่เราไม่ได้ต่อยอดให้เห็นว่ามันมีประเด็นที่เห็นพ้องต้องกันประเด็นใดบ้างที่ควรจะมีการแก้ไข เหมือนท้องถิ่นที่ผมฟังดู เขาเห็นพ้องกันเกือบหมด หรือจะนำไปสู่ สสร. ก็ควรจะเขียนไว้เพื่อเตรียมการในการต่อยอดผมคิดว่าก็จะเป็นประโยชน์ในการที่ทำให้ข้อเสนอของพวกผมของพวกเราในกรรมาธิการ ซึ่งผมคิดว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากหลาย ๆ ท่านที่ผมฟังมาล้วนกลั่นกรองมาจากประสบการณ์แต่ว่าเราจะทำอย่างไรให้ขมวดเป็นประเด็นที่ให้สังคมรับรู้และคนเห็นว่ามันมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขจริง ๆ ไม่ใช่มาศึกษากันเฉย ๆ แล้วในท้ายที่สุดสังคมถึงจะให้จัด Opening จัดอะไรก็แล้ว แต่ถ้าไม่มีประเด็นหลักที่เป็นจุดสำคัญผมคิดว่ามันไม่สามารถที่จะสร้างกระแสที่เป็นภาพรวมของสังคมได้ครับ ขอบคุณครับท่านประธาน[๒๗๒]”

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ก็ต่อจากอาจารย์โภคินแทบจะไม่เหลืออะไรพูด แต่ก็อยากจะให้ความเห็นอย่างนี้ว่าในส่วนการไปดูรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๔ เราจะเห็นว่าตัวมาตรา ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก ๖ มาตรา แล้วผมอยากจะบอกว่ามันเป็นการร่าง เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ผมใช้คำว่าแปลกพิกล แปลกพิกลอย่างไร ก็คือ ส่วนใหญ่แล้วจะพูดถึงหลักการกว้าง ๆ แล้วก็บอกว่าที่เหลือให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติแล้วแต่กฎหมายบัญญัติ นั่นก็คือหมายความรายละเอียดต่าง ๆ ไปว่ากันในกฎหมายระดับรอง ซึ่งการไปว่ากันในกฎหมายระดับรองนั้น พอเราไปดูกฎหมายระดับรองแล้วหลายเรื่องบิดเบือนเปลี่ยนเจตนาทำให้กลายเป็นข้อจำกัดในการทำงานของท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น ก็แปลว่ากฎหมายรองใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญแล้ว ยกตัวอย่างอันที่ ๑ ตัวอย่างเช่นว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจ ออกมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ แล้วก็บอกครับว่าภายใน ๕ ปีนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ ก็คือปี ๒๕๔๔ ๒๕๔๙ จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปให้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ พูดว่า ๕ ปีต้องทำ แต่พอครบ ๕ ปี ในปี ๒๕๔๙ ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่ามีการออก พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ ๒ ออกมาบอกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ไม่ได้กำหนดเวลาแล้ว ขอยืดออกไปเมื่อถึงเวลาที่พร้อม ใช้ประโยคนี้ นั่นก็คือหมายความว่าไม่มีกรอบกติกา ไม่มีเรื่องของการกำหนดเวลาที่

---

[๒๗๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ชัดเจนแล้ว ๓๕ เปอร์เซ็นต์เมื่อไรก็ได้ ชาตินี้ก็ได้ ชาติหน้าก็ได้ ซึ่งอันนี้ก็เท่ากับว่าตัวกฎหมายลูก กฎหมายระดับรองดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่กำหนดทิศทางใหญ่ของทางการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าถ้าท่านไม่บอกเงินที่แน่นอน ไม่ให้เขามีเงินถามว่าเขาจะทำงานต่าง ๆ อย่างไรได้ ก็ทำไม่ได้ อันนี้คือสิ่งที่กลายเป็นว่ากฎหมายฉบับย่อยกลายเป็นส่วนที่ครอบงำแนวความคิดใหญ่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายฉบับรองอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติของท้องถิ่นแต่ละที่ จะเป็น อบจ. จะเป็นเทศบาล จะเป็น อบต. ท่านทราบไหมครับว่า ผมพูดในที่ประชุมอนุกรรมาธิการว่า ในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ ก็คือ หลังวันเลือกตั้งวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ แล้ว สภานิติบัญญัติยังผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นกฎหมายของท้องถิ่นองค์กรเหล่านั้นทุกฉบับพร้อมกัน ออกวันเดียวกัน ในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ และให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อำนาจแก่นายอำเภอในการกำกับดูแลตรวจสอบ สอบสวน ถอดถอน ยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ นี่ก็กลายเป็นว่าเราใช้กฎหมายระดับรองมารวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง แทนที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ให้เขามีความเป็นอิสระที่มากขึ้น และที่น่าเกลียดคือเลือกตั้งวันที่ ๒๔ มีนาคมแล้ว สนช. ก็ยังส่งท้าย ในการออกกฎหมายอย่างเงียบ ๆ โดยไม่มีใครรู้ วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ ออกกฎหมายออกมาแล้วก็ผ่านทุกฉบับ ทุกท้องถิ่น ๖ ฉบับในวันเดียวกัน ไล่ไปเลย อบจ. อบต. เขาทำงานเก่งมาก สภาชุดนี้ทำงานสู้ไม่ได้ ชุดนั้นเขาเก่งมาก ๖ ฉบับในวันเดียว ซึ่งอันนี้ผมคิดว่า เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ผมคิดว่าในแง่ของการคิดในเรื่องของการที่จะต้องเขียนให้ชัดเจนลงไปในตัวรัฐธรรมนูญนั้นมันจะต้องมีเรื่องของการที่จะต้องระบุถึงการกระจายอำนาจ ระบุถึง การกำกับดูแลโดยประชาชน และระบุถึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น ผมคิดว่า ๓ หัวข้อนี้ คือ ๓ หัวข้อที่สำคัญที่เป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจกระจายเรื่องอะไรบ้าง ๑. ก็คือเรื่องของการบริการสาธารณะ หาเส้นแบ่งที่ชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้รับทำ อย่างที่ท่านพงศ์เทพ ขออนุญาตเอ่ยนาม ท่านบอกว่าทางหลวงให้เขาทำได้ไหม แทนที่จะเป็นทางหลวงชนบท ตำรวจให้เขาทำเองได้ไหม ดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ต่าง ๆ ได้หรือเปล่า ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเกิดปัญหาของการหวงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนกลางไม่ปล่อย ส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจ เรื่องของครู เรื่องการจัดการศึกษา เรื่องของสาธารณสุข เพราะฉะนั้นเส้นแบ่งที่ชัดเจนว่าบริการสาธารณะเรื่องใดที่ทำในท้องถิ่นแล้วเขารู้ปัญหาของเขา และเขาสามารถจัดการได้ดี แล้วก็สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับพลัน ที่ท่านชินวรณ์พูดว่าวิกฤติโควิดเป็นตัวสะท้อนว่าเวลาเราให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะจัดการได้ดีกว่า การฟังรอคำสั่งจากส่วนกลางด้วยซ้ำ นี่เป็นตัวอย่างให้เห็น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจนั้นจะต้องคุยกันให้ชัดว่าขอบเขตของการบริการสาธารณะในเรื่องใดที่จะให้กับทางท้องถิ่น เขียนไปเลยในรัฐธรรมนูญ ระบุด้านต่าง ๆ เลยว่าเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ขณะที่เราบอกว่าแล้วแต่กฎหมายกำหนด แล้วแต่กฎหมายบัญญัติอยู่นั่นละ เรื่องของ กระจายอำนาจทางด้านงบประมาณเช่นกัน เคยเขียนไว้ในปี ๒๕๔๐ ที่บอกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ที่บอกว่าต้อง ๕ ปี แต่ว่าพอมาฉบับหลัง ๆ ออกหมด อาจจะเกรงว่าไม่มีเงินในกระเป๋า ตราบใดก็ตามถ้าที่ส่วนกลางยังคิดว่าตัวเองจะเก็บเงินไว้ท้องถิ่นก็ไม่มีทางโต อันนี้ก็ต้องคุย ให้ชัดเจน เขียนให้ชัดเจน

อันที่ ๒ เรื่องของการกำกับดูแลโดยประชาชน ขณะนี้วิธีการคิดของ การปกครองส่วนท้องถิ่นคือกำกับดูแลโดยข้าราชการประจำ มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำกับ มีผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นคนกำกับ เอะอะอะไรใช้อำนาจคนเหล่านี้ในการตั้งกรรมการสอบสวน เอะอะอะไรใช้คนเหล่านี้ ในการใช้อำนาจในการที่จะยุบองค์กรท้องถิ่น ยุบสภาท้องถิ่นต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งถอดถอนคนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น คืนอำนาจนี้ให้ประชาชนได้ไหม ให้ประชาชน เขาดูแลจัดการเองได้ไหม ให้เป็นกลไกของสภาท้องถิ่นได้ไหม ให้เป็นระบบประชาชน เข้าชื่อกัน แล้วก็สามารถกำกับดูแลถอดถอนคนเหล่านี้ได้ด้วยตัวเองได้หรือเปล่า ไม่ใช่ไปฝากอำนาจไว้ที่คนของกระทรวงมหาดไทย แล้วก็

กลายเป็นว่าคนเหล่านี้ก็จะมีอำนาจในการที่จะไปกำกับแล้วก็ทุกอย่างต้องขึ้นอยู่กับคนเหล่านี้ ผมว่าอันนี้เป็นประเด็นของการกำกับ โดยประชาชน

อันที่ ๓ คือส่วนที่เรียกว่าการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เรื่องใดที่ต้องฟังประชาชน เรื่องใดที่ต้องขอความเห็น เรื่องใดที่ต้องทำประชาพิจารณ์ เรื่องใดที่จะต้องให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นก่อนที่จะดำเนินการ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ผมคิดว่าก็ควรที่จะต้องมีการเขียนให้ชัดเจนในตัวรัฐธรรมนูญเลย ไม่ใช่ เขียนกว้าง ๆ แล้วก็บอกว่าทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ แล้วก็ออกกฎหมายบัญญัติ ก็ออกกฎหมายบัญญัติแล้วกลายเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่น และที่สำคัญตอนนี้ไม่เลือกตั้งเสียทีไม่ทราบใครจะไปกระตุ้นทางด้านไหน เพราะว่าถาม กกต.กกต. ก็บอกว่า กกต. ไม่ได้เป็นคนเริ่ม คนเริ่มคือคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เคาะ ไม่ไฟเขียว ไม่บอกว่าให้มีการเลือกตั้ง กกต. ก็ไม่ได้กำหนดวันเลือกตั้ง ดังนั้นถึงวันนี้ประชาชนถูก ผมใช้คำว่า ฉ้อโกงอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่น คนที่อยู่ในท้องถิ่น อยู่นานกี่ปีครับอาจารย์ชำนาญ ๘ ปี ยิ่งอยู่นานยิ่งสร้างอิทธิพล ยิ่งอยู่นานยิ่งสร้าง ความได้เปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ยิ่งอยู่นานยิ่งทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเสนอความคิดเห็นเพื่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ เพราะฉะนั้นส่วนหนึ่งซึ่งผมคิดว่าคงจะต้องพูด กันดัง ๆ ว่าเลือกตั้งท้องถิ่นได้แล้ว จะบอกว่ามีวิกฤติโควิดและไม่เลือกตั้ง ไม่ใช่ครับ ลำปางก็ยังเลือกตั้งได้ และทำไมท้องถิ่นถึงเลือกตั้งไม่ได้ จะบอกว่าไม่มีสตางค์ เอาสตางค์ไปใช้ ทั้งหมดแล้ว คำตอบก็ไม่ใช่ครับ เพราะว่างบประมาณที่ใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นอยู่ที่ท้องถิ่น และเขาก็เตรียมการจัดการมาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้นทุกอย่างขึ้นอยู่กับ ครม. ก็ขออนุญาตเท่านี้ ขอบคุณครับ”[๒๗๓]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร ขออนุญาตว่าตอนแรกไม่คิดว่าจะมีประเด็นพูดแต่พอได้ยิน ท่านอาจารย์อุดม ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมงานที่รัก ทำงานด้วยกันมาหลายสิบปี พูดถึงการทำงานของ กรธ. ผมก็เลยขออนุญาตที่จะให้ความเห็นต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในวิธีการเขียนรัฐธรรมนูญโดยภาพรวมของ กรธ. ว่าวิธีการเขียนรัฐธรรมนูญของ กรธ. นั้น มักจะคิดเป็น ๒ ขั้นตลอด ขั้นที่ ๑ ก็คือเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ขั้นที่ ๒ ก็คือการที่จะให้ไปอยู่ในเนื้อหาสาระของกฎหมายระดับรอง คือจะคิดเป็น ๒ ขั้นตลอด ต้องบอกว่าคนธรรมดาคิดไม่ได้ แต่ท่านคิดเป็น ๒ ขั้นตลอดเวลา การคิด ๒ ขั้นดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่าสิ่งที่หน้าตาดีเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งซึ่งเป็นปัญหาถูกเอาไปซ่อนไว้ในกฎหมายลูก ผมใช้ประโยคนี้ อาจารย์อุดมฟัง อาจจะแก้ตัวก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องยุทธศาสตร์ชาติเขียนกว้าง ๆ แต่พอไปออกกฎหมายการกระทำยุทธศาสตร์ชาติที่แตกออกมาเป็น ๒๐ ปี ที่เราคุยกันว่าคิดอะไรกันยาวนานขนาดนั้น นั่นคือกฎหมายลูก กฎหมายระดับรองรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนหรอกครับ ว่า ๒๐ ปี แต่พอไปตัวรองไปเขียน ๒๐ ปี ทำให้โดนด่าทุกวันนี้ว่าแค่ปีเดียวก็เจ๊งพังพินาศแล้ว เนื่องจากโควิดเข้ามาต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสารพัดอย่างนี้เป็นต้น นี่คือตัวอย่างที่เห็น หรืออย่างที่ ๒ ส.ว. เรื่องของ ส.ว. นั้น ในตัวบทก็เขียนไว้ดีแต่พอมาเป็นปัจจุบันมันก็เป็นไปโดยบทเฉพาะกาล ที่บอกว่า กรธ. ไม่เกี่ยวเนื่องจากเขาขอมาว่าขอให้เป็น ๒๕๐ คน หรือเรื่ององค์กรอิสระ ท่านก็บอกว่าทุกอย่างก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายลูก การคงอยู่ การอยู่ต่อไป การอย่างไร ก็แล้วแต่เป็นไปตามกฎหมายลูก เช่นเดียวกันตัวท้องถิ่นท่านเขียนน้อยมาก ท่านเขียน เพียงแค่ ๖ มาตรา และใน ๖ มาตรา แทบจะทุกมาตราในช่วงท้ายเขียนว่าให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ นั่นก็คือว่าแล้วแต่สภาจะว่าอย่างไร หน่วยราชการจะไปร่างกฎหมายที่จะรองรับต่าง ๆ อย่างไรก็ว่ากันไป ซึ่งกฎหมายบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ที่ท่านทศพลบอกว่าไม่มีการปรับปรุงมาเป็นเวลานานผมต้องเรียนว่ามีครับ เขาปรับปรุงมาเป็นระยะ และการปรับปรุงครั้งสุดท้าย คือการปรับปรุงเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ ที่ผมเคยอภิปรายไปแล้ว เป็นการปรับปรุง ที่ยิ่งรวบอำนาจเข้าไปที่ส่วนกลางมากขึ้น ท่านอาจารย์ชำนาญท่านบอกว่า ๖ ฉบับ ผมนับดู ๖ ฉบับจริง ๆ ครับ ออกวันเดียวกัน ๖ ฉบับ ทั้ง อบต. อบจ.

---

[๒๗๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

เทศบาล กทม. พัทยา และกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น ออกวันเดียวกัน ๖ ฉบับ ทั้ง ๖ ฉบับออกมาในทิศทางเดียวกันก็คือว่ารวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางให้อำนาจแก่รัฐมนตรีมหาดไทยในการที่จะดำเนินการที่จะถอดถอนก็ได้ ยุบสภาก็ได้ ถ้าหากว่าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นปัญหา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการสอบสวน ส่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ นั่นคือสิ่งที่เขียนเอาไว้ ซึ่งกฎหมายก่อนหน้านี้ไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนขนาดนั้น นี่คือความน่าเกลียด นี่คือความเลวร้ายของรัฐราชการที่ใช้กฎหมายระดับรอง ทำให้ปรัชญา แนวคิดของการกระจายอำนาจนั้นล้มเหลวไปหมด และ ณ วันนี้ที่เขาไม่เลือกตั้งเพราะอะไรครับ เพราะเขามีอำนาจ เขาสั่งซ้ายหันขวาหันได้หมด ท้องถิ่นต้องกลัว ไม่เช่นนั้นแล้ว เขาอาจจะถูกปลด ถูกถอดถอนได้ เพราะฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ผมคิดว่า กรธ. เรื่องที่สมควรจะเขียนให้ชัดกลับไม่เขียนให้ชัด และกลายเป็นว่าไปปล่อยให้ไปอยู่ในมือของกฎหมายระดับรอง ที่ผมพูดไปคราวที่แล้วอีกฉบับหนึ่งที่เป็นกฎหมายฉบับรอง คือ พระราชบัญญัติแผนการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็แก้ไขจนกระทั่งกลายเป็นว่าไม่รู้อนาคตแล้วว่าจะให้ไปถึง ๓๕ เปอร์เซ็นต์เมื่อใด เพราะไปแก้กันครั้งสุดท้ายเมื่อปี ๒๕๔๙ บอกว่าจะให้เป็นสาระประเด็นนั้นในจังหวะโอกาสที่เหมาะสม ซึ่งไม่รู้เลยครับว่าคือเมื่อไหร่ อย่างนี้เป็นต้น ดังนั้นถ้าจะเขียนให้ดีในตัวรัฐธรรมนูญในหมวดนี้ผมขอว่า ๑. กรอบในเชิงของหน้าที่ภารกิจต้องชัดเจนว่าท้องถิ่นทำอะไร ส่วนกลางทำอะไร นี่คือกรอบที่ชัดเจนกรอบที่ ๑ อันที่ ๒ คือต้องมีกรอบเวลาที่ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไรภายในเมื่อไหร่เพื่อเป็นการบังคับไปเลย ไม่เช่นนั้นแล้วก็แล้วแต่เขาจะเสนอกฎหมายอย่างไร แล้วแต่คนที่เป็นรัฐบาล แล้วแต่ว่าข้าราชการจะชงอย่างไรขึ้นมายาวนานแค่ไหนไม่รู้ และเขามีความพึงพอใจที่จะให้เป็นแบบนี้ คือรวมไปที่ส่วนกลาง เพราะว่าที่ส่วนกลางนั้นคือเรื่องของทุกอย่าง ทั้งอำนาจ ทั้งงบประมาณ เพราะฉะนั้นเขาจะไม่มีกระจายออกไป อย่างที่ ๓ คือ กรอบในเชิงของสัดส่วนงบประมาณก็ต้องพูดให้ชัด ท่านคิดว่าตัวเลขที่มันสมควรจะเป็นไปอย่างเหมาะสม คือเท่าไหร่ ก็ต้องเขียนให้ชัดเจนไม่ใช่บอกว่าแล้วแต่เท่าไหร่ก็ได้ในเวลาที่เหมาะสม เวลาที่เหมาะสม เมื่อไหร่ ชาติไหน ไม่มีใครรู้ อีกส่วนหนึ่งก็คือเรื่องรูปแบบการได้มา ผมคิดว่า ในมาตราที่เขียนไว้มีการเขียนเอาไว้ว่ารูปแบบของการได้มาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจะมาจากการเลือกตั้งจากสภาอีกทีหนึ่ง หรือจะเป็นรูปแบบอื่นก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันนี้คือมาตรา ๒๕๒ เขาเขียนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกตั้งโดยตรงหรือจะมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือจะมาจากอื่น ๆ ก็แล้วแต่กฎหมายบัญญัติ อันนี้ที่เขียนอย่างนี้ เท่ากับว่าคุณเปิดทุกอย่าง เปิดให้กับรูปแบบแม้กระทั่งของการแต่งตั้งก็ได้ ผมไม่เข้าใจว่าเขียนอย่างนั้นทำไม เราต้องการท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งหรือครับ ผมคิดว่าวิธีการคิดต้องไปสู่การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่ใช่รูปแบบของการที่ว่าเป็นเรื่องของเลือกตั้ง ๒ ขั้น เลือกสภา และสภาไปเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ผมคิดว่ามันต้องคิดให้ออก และเป็นกรอบแบบนี้ก็ขออนุญาตที่จะให้ความเห็น ผมเขียนบทความในหนังสือพิมพ์มติชนสุดสัปดาห์ วางแผงวันนี้ เรื่องนี้ผมส่งให้ฝ่ายเลขานุการ ฝ่ายเลขานุการอาจจะขออนุญาต ช่วยนำเสนอต่อทางกรรมาธิการด้วยนะครับ เผอิญในนั้นจะมีการพาดพิงนิดหนึ่งว่า เข้าใจว่า กรธ. น่าจะเขียนมาถึงบทนี้เป็นหมวดท้าย ๆ เลยหมดแรง ไม่รู้จะเขียนอะไรต่อก็คงขออนุญาตที่จะนำเสนอเท่านี้ ขอบคุณครับ”[๒๗๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการ ก็ขอขอบคุณทางผู้แทน สตง. ที่ได้กรุณามารับฟังต่าง ๆ จริง ๆ แล้วมันมี ๒ ประเด็นของ สตง. ประเด็นแรก ผมคิดว่าอันนี้มันเป็นในทางปฏิบัติซึ่งสำคัญก็คือว่ารัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมาย สตง. ก็ดี ซึ่งเดี๋ยวนี้เขายกระดับเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วครับ

[๒๗๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ก็ได้ให้อำนาจ สตง. ไว้ที่กว้างแล้วก็หลากหลาย ทีนี้ในทางปฏิบัติที่ผมเห็นที่เกิดขึ้นก็คือว่า ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านขุดถนนท้องถิ่นกลบแล้วไม่เรียบร้อยก็ไปร้อง สตง. สตง. ก็ไปเล่นงานท้องถิ่นว่านี่คุณทำไม่เรียบร้อย ซึ่งมันไม่ใช่ประเด็น คุณแค่ดูว่าใช้จ่ายเงินถูกต้องไหม นี่หลักการตรงนั้นก่อนถูกไหมครับ อันนี้มันเป็นอำนาจทางอ้อม คนก็เลยไปใช้ สตง. ไปตรวจสอบเสีย หรือบางกรณีที่ผมเจอ เช่นคนนี้ก่อสร้างยังไม่มีใบอนุญาตอีกคนไม่ชอบก็ไปร้อง สตง. ให้ไปถามท้องถิ่นว่าทำไมเป็นอย่างนี้ สตง. ก็เข้าไปดูว่าทำไมคุณไม่มีใบอนุญาตก่อสร้าง รวมถึงเรื่องโรงแรมเช่นเดียวกัน เพราะในท้องถิ่นมันมีโรงแรมระดับชนบทเยอะแยะไปหมด อาจจะทะเลาะกันก็อาศัย สตง. อันนี้เราต้องระวังว่าไม่ให้เป็นเครื่องมือของธุรกิจ ที่ทะเลาะกันแล้วยืมมือ สตง. ไปกดดันท้องถิ่น คือบังเอิญท้องถิ่นคงทราบว่าบางทีก็มี ๒ กลุ่ม หรือ ๓ กลุ่ม ส่วนใหญ่ไม่กลุ่มนี้ก็กลุ่มนั้น ก็จะวนกันไปวนกันมา และประเทศไทย ก็เลยกลายเป็นประเทศที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือ เราต้องระวังไม่เป็นเครื่องมือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออะไรก็ตามแต่ มันต้องเป็นเครื่องมือของรัฐ เป็นเครื่องมือของกฎหมาย ตรงนี้ผมว่าสำคัญ เพราะว่าเจ้าหน้าที่เวลาอยู่ห่างไกลไปเรื่อย ๆ ก็จะเข้าระบบนี้หมด

ประเด็นที่ ๒ ก็เป็นเรื่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ต้องขอฝากท่านกรรมาธิการทุกท่าน ก็คือว่าในมาตรา ๒๔๐ ก็บอกว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจอะไรบ้าง ๑. วางนโยบายตรวจเงินแผ่นดิน ๒. กำหนดมาตรฐาน เมื่อสักครู่ท่านทศพลพูดไปแล้ว เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ๓. กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย ข้อ ๑ ข้อ ๒ และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ๔. สำคัญก็คือให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอแนะให้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง รวมทั้งให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ใช่เกี่ยวกับการที่เขาไปอนุญาตหรือไม่อนุญาตใคร ทีนี้ประเด็นสำคัญมันอยู่ตรงนี้ครับว่า พอไปทำอย่างนี้อำนาจมันกว้างมากหรือ สุดท้ายข้อ ๕ สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐก็แสดงว่าเข้าไปกำกับดูแลแล้ว และถ้ามีการผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังก็สั่งลงโทษทางปกครองได้ ดังนั้นก็กลายเป็นองค์กรควบคุมกำกับท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่งในเชิงของกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ขณะที่การควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นเรื่องของรัฐส่วนกลาง ซึ่งโดยหลักก็คือกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้า กทม. ก็ไปถึงคณะรัฐมนตรี ถ้าจะถอดถอนผู้ว่า กทม. อย่างนี้ เป็นต้น กระทรวงมหาดไทยก็แล้วแต่ ก็จะเป็นผู้ว่า เป็นรัฐมนตรีก็แล้วแต่ระดับของท้องถิ่น ฉะนั้นพอเป็นตรงนี้ก็จะเห็นว่าถ้าวินัยการเงินการคลัง สตง. เป็นคนกำกับและลงโทษ ขณะเดียวกันถ้าเป็นเรื่องบริหารอื่น ๆ ก็คือกระทรวงมหาดไทยเป็นคนกำกับแล้วก็ลงโทษ โทษทางปกครองเหมือนกัน จะถอดถอน อาจจะปลดอะไรก็ว่าไป ที่ไม่ใช่โทษอาญานะครับ ประเด็นนี้ผมคิดว่าเราต้องมาดูว่ารัฐธรรมนูญสับสนไหม หรือถ้า สตง. พบก็ควรจะแจ้ง เจ้าหน้าที่หรือองค์กร เช่น ผู้ว่า รัฐมนตรีที่เขามีอำนาจกำกับโดยตรงว่าให้ดำเนินการอย่างไร เพราะไม่อย่างนั้นมันจะมีคนกำกับหลายคนและคนละมาตรฐาน อันนี้โทษ สตง. ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญไปเขียนอย่างนั้น ทีนี้ประเด็นที่มันตามต่อมาอยากให้ท่านกรรมาธิการ ได้กรุณาดูก็คือว่าในมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม เขียนไว้เลยบอกว่าอำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ ซึ่งใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาก็คือว่าถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจตามมาตรา ๒๔๐ ตั้ง ๕ ข้อ เช่น สั่งลงโทษทางปกครองกรณีทำผิดวินัยการเงินการคลัง อันนี้เป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญใช่ไหม ถ้าใช่ศาลปกครองตรวจสอบไม่ได้ และถามว่าศาลไหนตรวจสอบ ผมไม่ทราบผู้ร่างรัฐธรรมนูญคิดอย่างไร มันถึงเกิดปัญหากรณี ป.ป.ช. ที่ศาลยุติธรรม ก็เลยอ้างมาตรา ๑๙๔ ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ถ้าอย่างนั้น ข้าพเจ้าตรวจสอบได้ มันเลยผิดฝาผิดตัว เรื่องนี้มันควรจะให้ศาลปกครองตรวจสอบ แต่กลายเป็นว่าไปห้าม ห้ามในที่นี้คือห้ามตรวจสอบเด็ดขาดเลย จริง ๆ ความมุ่งหมายก็คงอยากจะห้าม

ทุกศาล แต่บังเอิญไปเขียนศาลยุติธรรม เขียนเหมือนกรณีก่อน ๆ คือมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะบัญญัติเป็นอย่างอื่น ศาลยุติธรรมอย่างนั้นฉันก็ตรวจสอบได้เพราะทุกคนจะหนีการตรวจของศาลไม่ได้ เพราะฉะนั้นเราต้องเขียนรัฐธรรมนูญให้ Clear cut ว่าเป็นอย่างไร ทุกองค์กรจะหนีการตรวจสอบของศาลไม่ได้ ส่วนศาลจะไม่ดีตรวจสอบอีกประเด็นหนึ่งที่เราพูดกันในอนุกรรมาธิการของท่านไพบูลย์ว่ากระบวนการยุติธรรมที่มันผิดเพี้ยนเราจะมีวิธีตรวจสอบศาลอย่างไร แต่กรณีนี้หน่วยงานทุกหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล แต่นี่มันกลายเป็นว่าไปยกเว้นการตรวจสอบของศาลปกครอง ตอนนี้ศาลยุติธรรมก็ยังไม่รู้ว่า ถ้ามีคนไปฟ้องว่าการลงโทษทางปกครองกรณีวินัยการเงินการคลังไม่ชอบ ศาลปกครองไม่มีอำนาจอยู่แล้ว เพราะใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเลย ห้ามเลย ถามว่าฟ้องศาลยุติธรรมได้ไหม ถ้าเทียบเคียงกับ ป.ป.ช. ก็น่าจะต้องได้ อันนี้มันจะไปกันใหญ่เลย เพราะเข้าศาลยุติธรรมก็ไม่ได้เข้าผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ กลายเป็นศาลธรรมดา ซึ่งอาจจะไม่รู้เรื่องวินัยการเงินการคลัง เพราะไม่ได้มีแผนกนี้ มันก็จะไปกันใหญ่แล้วทีนี้ นี่ก็คือสิ่งที่ผมคิดว่าเราต้องมาดูให้ละเอียดว่ามันเป็นอย่างไร ครั้นจะไปศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญนี่วินิจฉัยคือปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจของสภา คณะรัฐมนตรีและองค์กรอิสระ ไม่ใช่เป็นกรณีที่องค์กรอิสระใช้อำนาจไม่ถูกต้องแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไปตรวจสอบได้ ประเด็นเหล่านี้ ผมคิดว่ามันเป็นช่องว่างที่เราต้องทำให้ชัดเจนมากขึ้น ดังนั้นจะไปโทษองค์กร โทษหน่วยงานบางทีก็ลำบาก เพราะไปเขียนให้เขาอย่างนี้ เขาก็คิดว่าข้าพเจ้าก็มีแล้วตั้ง ๕ ข้อ ตามรัฐธรรมนูญ ก็ว่ากันตามสบาย นี่ไม่นับผู้ว่าอีกนะ ผู้ว่าก็มีอำนาจอีกให้ทำได้อิสระ รับผิดชอบเฉพาะกรรมการเท่านั้น คือเราพยายามจะให้เป็นอย่างนี้หมด ในที่สุดประเทศนี้ ก็เลยกลายเป็นว่าทุกคนอยากใหญ่หมด ทุกคนอยากไปก้าวล่วงคนอื่นหมด โดยไม่รู้ว่ากรอบมันมีอยู่ตรงนี้ ผมว่าตรงนี้ที่เราจะต้องทำรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจน เพราะไม่อย่างนั้นคนชวยคือประชาชน แล้วกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เป็นเครื่องมือในการที่จะให้เลือกปฏิบัติ ก็อยากจะฝากตรงนี้ไว้ท่านประธานครับ ขอบคุณครับ”[๒๗๕]

“เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่พวกเราให้ความสนใจกันมากแล้วเป็นประเด็นที่พูดกันมามากกว่า ๓๐ ปีแล้ว สมัยก่อน ๓๐ กว่าปีที่แล้วก็เถียงกันว่าควรจะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดไหม คือประเด็นส่วนมากบางทีก็เอาเรื่องของรัฐรวมมาปนกับรัฐเดี่ยว เรานี่เป็นรัฐเดี่ยว สมมุติสหรัฐอเมริกามันมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวสหพันธรัฐกับมลรัฐท้องถิ่นเป็นเรื่องของสัมพันธ์รัฐกับมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐเขา เมื่อเราดูของเราอย่างนี้มันมีความซ้ำซ้อนตรงไหนบ้าง เรามีกลางภูมิภาค ท้องที่ ท้องถิ่น ท้องที่นี้เกิดสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็เพื่อจะช่วยให้ส่วนกลางในการที่จะดูแลเพราะว่าส่วนกลางนั้นส่งผู้ว่าฯ ส่งนายอำเภอไป แต่ตำบลหมู่บ้านพวกนี้ก็อาศัยคนในพื้นที่ขึ้นมาเป็นตัวแทนของส่วนกลางเป็นหูเป็นตาให้กับรัชกาลที่ ๕ เราก็ยังเอามาถึงทุกวันนี้ แล้วมันก็เกิดปัญหาซ้ำซ้อนในกรณีที่เห็นชัดก็คือว่าถ้าเป็นเทศบาลแล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหายไปแต่ กทม. กำนันผู้ใหญ่บ้านยังอยู่ในเขตชาย ๆ กทม. ทั้งหมด ซึ่งก็เห็นชัดเจนว่าเป็นเรื่องของการเมืองเก็บเอาไว้สำหรับเป็นหัวคะแนน ผมคิดว่าประเด็นที่เราควรจะต้องดูกันน่าจะมีด้วยกันทั้งหมด ๗ ประเด็น

ประเด็นแรก คือเรื่องรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจะเขียนอย่างไรก็ตามเดี๋ยวเรามาดูว่ารูปแบบมันน่าจะมีอะไรบ้าง

ประเด็นที่ ๒ เรื่องอำนาจหน้าที่ ผมขออนุญาตเรียกอำนาจหน้าที่แล้วกัน ไม่อยากเรียกหน้าที่และอำนาจ เพราะว่าสับสนไปหมด คือพอนึกนวัตกรรมคำอะไรออกมาก็ไปใส่เข้าไป แต่มันไป Conflict กับสิ่งที่มันดำรงอยู่มาทั้งหมด

ประเด็นที่ ๓ คือเรื่องรายได้

---

[๒๗๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประเด็นที่ ๔ คือเรื่องบุคลากร

ประเด็นที่ ๕ คือการกำกับดูแล

ประเด็นที่ ๖ คือการตรวจสอบ

ประเด็นที่ ๗ คืออุปสรรคจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้

ถ้าเราไล่ตามหัวข้อ เดี๋ยวพวกเราซึ่งผมเข้าใจว่าท่านนิกรจะเป็นหลักในการทำจะได้ไปดูว่าแต่ละเรื่องเราน่าจะมีข้อตกลงหรืออะไรต่าง ๆ เป็นอย่างไร แล้วจากนั้นจะไปเขียนในรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะกำหนดหลักการต้องไปมีกฎหมายลูกเพื่อตอบสนองตรงนี้อย่างไรจะได้ว่ากันต่อไปนะครับ รูปแบบนี่ผมคงขอไปสั้น ๆ ให้เห็นว่าปัจจุบันนี้ที่เป็นรูปแบบทั่วไปในทุกจังหวัด เราก็จะมีสูงสุดก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาก็คือพวกเทศบาลทั้งหลาย ตั้งแต่นครเมืองจนตำบล เขตที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทั้งหลายเป็นเทศบาลเมืองหมดโดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีความหนาแน่นหรือจะมีรายได้เท่าไร แล้วก็ไปเทศบาลตำบล อันนี้ล่ะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เอามาเขียนไว้ในมาตรา ๒๔๙ ก็เอามาจากกฎหมายตั้งเทศบาลทั้งหลาย ก็คือความหนาแน่นของประชากร รายได้ รวมทั้งพื้นที่รับผิดชอบ อันนี้ก็เป็นสิ่งที่เราใช้เกณฑ์อันนี้มานาน ก่อนหน้านั้นก็มีความพยายามจะให้ ทุกพื้นที่มีการปกครองท้องถิ่น อันไหนยังใช้ไม่ได้ แต่ก่อนมีสุขาภิบาลก็เอานายอำเภอเป็นหลักแล้วก็ตั้งมาทั้งนั้น เมืองพัทยาก็เหมือนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในยุคโบราณตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ก็อยากเป็นเมืองท่องเที่ยวก็คิดระบบบริหารจัดการแบบปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยา พูดง่าย ๆ ว่าเลือกตั้งมาส่วนหนึ่งรัฐตั้งมาส่วนหนึ่ง จำนวนใกล้เคียงกัน ก็เท่ากับรัฐเข้าไปแทรกแซงเยอะมากโดยกระทรวงมหาดไทย ส่วน กทม. นี่ก็บังเอิญมีประกาศคณะปฏิวัติ บอกว่าต่อไปนี้ กทม. ให้ปกครองตนเองทั้ง กทม. ไปเลย ถ้าไม่มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนั้น กทม. ไม่ได้เป็นอย่างนี้ เราก็เลยเอา กทม. เป็น Model ว่านี่คือจังหวัด ดังนั้น ถ้าจังหวัดอื่นเอาแบบ กทม. ไหมเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังอยู่เหมือน กทม. อีก ก็อีนุงตุงนังกันไปหมด เราก็มีรายจ่ายเรื่องบุคลากรของประเทศมหาศาลโดยที่ว่าก็ไม่รู้ใครทำงานตรงไหนกันบ้าง

ดังนั้นผมจึงอยากจะเสนออย่างนี้ครับว่า เรามาดูอย่างนี้ว่าพวกที่เป็นกรณีพิเศษไปแล้วอย่าง กทม. ก็ดี เมืองพัทยานั้นพอมาปรับปรุงแก้ไขใหม่ก็เอาระบบเทศบาลมาใช้นี่ละครับ แต่ไม่อยากไปอยู่ในใต้กฎหมายเทศบาล ก็เขียนให้เป็นระบบเทศบาลแบบเมืองพัทยาขึ้นมา ก็มีสภา มีฝ่ายบริหาร ซึ่งก็เหมือนเทศมนตรี เพราะถือว่ามีตัวตนขึ้นมาแล้วฉะนั้นก็ขอเป็นกฎหมายพิเศษของตัวเองไป แต่อำนาจหน้าที่ทั้งหลายก็ไม่ได้แตกต่างจากพูดง่าย ๆ ว่าเทศบาลระดับนครเท่าไรนัก ทีนี้ มาดูว่าเราก็พยายามให้มีการปกครอง พอไม่เอาสุขาภิบาลเราก็ให้ทุกตำบลมีการปกครองตนเองในรูปสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เบ็ดเสร็จก็เกือบ ๘,๐๐๐ คือทุกตำบลเป็นอย่างนั้น ต่อมาก็มองว่าถ้าสภาตำบลมันก็ไม่ได้ทำอะไรแค่มานั่งคุยกัน ก็เอาเป็น อบต. ทั้งหมด วันนี้ก็มีนายก อบต. ร่วม ๆ ๘,๐๐๐ คน ก็เป็นปัญหาอีกเพราะว่าแต่ละ อบต. นี่มันเล็กมาก เดี๋ยวนี้พอเจริญมันก็ติดกันหมดเลย ก็ต้องมีค่าใช้จ่ายตรงนี้มหาศาลอีก ดังนั้นผมอยากจะเสนอว่าเราลองดูอย่างนี้ดีไหมครับเทศบาลเราเอาไว้ เทศบาลนครเมือง ตำบล ส่วน อบต. เอามารวมกันเสียเป็นเทศบาลชนบท เดี๋ยวผมจะเรียนต่อไปว่าอำนาจหน้าที่ มันควรจะมีอะไรบ้าง ฉะนั้นเราก็จะมีรูปแบบพื้นฐานในแต่ละจังหวัด ก็คือเทศบาลชนบท เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร นอกจากจังหวัดนั้นจะยกเป็นทั้งจังหวัด อย่างกรุงเทพมหานคร หรือชลบุรีก็อาจจะมีเมืองพัทยาเพราะเป็นประวัติศาสตร์มาแล้ว ก็มีตัวนี้ กับกรณีที่อาจจะต้องมีท้องถิ่นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ อันนี้ก็จัดตั้งอาจจะเป็นในรูปเทศบาลหรืออะไรก็ตามแต่ แต่ในที่สุดก็จะต้องมีสิ่งที่ให้อำนาจกรณีเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษว่าต้องทำอะไรเป็นอย่างไรเพิ่มเติมไป รวมทั้งระบบบริหารจัดการด้วย ไม่ใช่เขียนแบบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ก็คือว่าสรุปแล้วไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ อย่างนี้เป็นต้น มันก็จะพันกันไปพันกันมา นี่กรณีที่ ๑

ถัดมาก็คือว่าเรื่องอำนาจหน้าที่ ทั้งหมดก็คือการจัดทำบริการสาธารณะ ทีนี้บริการสาธารณะเขาแยกออกได้เป็น กรณีแรกคือของท้องถิ่นแท้ ๆ ที่เขาต้องดูแลในพื้นที่ เขาเองมีอะไรบ้างก็เขียนไป กับกรณีที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องร่วมทำกับท้องถิ่นอื่น เช่นร่วมทำกับเทศบาลด้วยกันที่เขาเรียกว่าสหการ หรือร่วมทำกับ อบจ. ก็ว่าไปต้องเป็นลักษณะไหน กรณีที่ ๓ คือที่ท้องถิ่นต้องร่วมทำกับรัฐ เช่นอะไรบ้าง อย่างยกตัวอย่างเรามักจะให้ท้องถิ่น มีอำนาจเรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องการศึกษา แต่ปัญหาก็คือว่ามันจะแบ่งกันอย่างไร ทีนี้พอมันมีอำนาจหน้าที่ตรงที่มันซ้อนกัน มันก็เกิดภาระกับประชาชนเหมือนกันว่าเรื่องสิ่งแวดล้อม บางทีต้องหาทั้งท้องถิ่นหาทั้งรัฐ ก็เป็นปัญหาอีก ฉะนั้นตรงนี้เราก็จะต้องมาเขียนกฎหมายให้มัน Soft ปัญหาเหล่านี้ด้วย คือบางท่านไม่เข้าใจบอกว่าพื้นที่ซ้ำซ้อน สมัยก่อนก็งงนะครับ อบจ. แต่ก่อนมีพื้นที่ทั้งจังหวัดยกเว้นเขตเทศบาล ก็หมายความว่าถ้าคนทั้งจังหวัดเลือก สภา อบจ. แต่ไม่ได้คลุมพื้นที่เทศบาล ก็เลยแก้กฎหมายว่าต่อไปนี้ อบจ. คลุมทั้งจังหวัด แต่ถ้าตรงไหนต้องไปทำกับเทศบาลก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปดูกันว่า สมมุติถนนถ้าต้องทำร่วมกันอย่างนี้ แหล่งน้ำต้องทำร่วมกัน ก็ไปว่ากันต่อไป ดังนั้นพื้นที่มันซ้ำซ้อนกันหมด แต่อำนาจหน้าที่มันแตกต่างกัน ถ้าท้องถิ่นเฉพาะเล็กมาก อย่างสมมุติเทศบาลตำบลอย่างนี้คุณก็ดูแลว่าตำบลที่เป็น By nature มันมีอะไรบ้างที่ต้องดูแลในตำบลนั้น ๆ ถ้าอย่างนี้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่เราก็สามารถมาเขียนได้

ต่อมาคือเรื่องรายได้ รายได้มาจากไหนบ้าง อันแรกคือภาษีท้องถิ่น ซึ่งรัฐก็กำหนดให้ ที่ผมเรียนเลยว่าภาษีท้องถิ่น ท้องถิ่นไม่ค่อยกล้าเก็บเพราะกลัวเขาไม่เลือก แม้กฎหมายเปิดช่องก็ไม่กล้าเก็บ ก็จะมาร้องสมัยผมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาบอกว่าให้กระทรวงมหาดไทยริเริ่มหน่อย ให้ผลักดันจากรัฐจะได้เก็บได้ จะได้มองว่านี่ไม่ใช่ข้าพเจ้าไปเก็บเพิ่มนะ เป็นรัฐมาอยากจะทำทั้งหมด อันนี้ก็ต้องมาดูทางเทคนิคว่าเป็นอย่างไร

อันที่ ๒ ก็คือภาษีที่แบ่งกับรัฐ อาจจะให้รัฐเก็บมาแล้วก็แบ่งให้ท้องถิ่น

อันที่ ๓ คือเงินอุดหนุน ซึ่งตรงนี้ก็ใช้เงินอุดหนุนอยู่พอสมควร ที่เป็นเงินอุดหนุนเยอะก็เพราะเนื่องจากว่า เมื่อสักครู่ท่านชินวรณ์พูดใช่ไหม สัดส่วนของงบประมาณของประเทศสมมุติตีว่าร้อยหนึ่งหลังรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ผมเองเป็นคนทำวิจัยแล้วก็ผลักดันว่ามันควรจะ ๖๕ ๓๕ คือท้องถิ่นควรจะได้อย่างน้อย ๓๕ เพราะไม่อย่างนั้นมันเป็นไปไม่ได้ที่เราจะกระจายงาน กระจายความรับผิดชอบ แต่ไม่กระจายเงิน แต่ปัญหากระจายเงินกระจายอย่างไร ตรงนี้ขออนุญาตไปดูรายละเอียดอีกทีหนึ่งว่าในภาษีหลาย ๆ ตัวมันจะสามารถทำได้อย่างไร ซึ่งต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมการบริหารแบบไทยด้วย แน่นอนทุกคนมาอยากเอาใจประชาชนหมด สตางค์ฉันไม่เก็บฉันจะแจกอย่างเดียวและต่อไปมันจะเอาสตางค์มาจากไหน นี่ก็คือปัญหาซึ่งเราต้องมาดู

เรื่องบุคลากรมันก็มี ๒ ส่วน บุคลากรการเมือง คือฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาก็น่าจะมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก ผมมีข้อเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มาจากการเลือกตั้ง แต่อาจจะให้มีสภาที่ปรึกษาซึ่งมาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่รู้เรื่องเศรษฐกิจทั้งหลาย และกำหนดเงื่อนไขว่าเรื่องนี้ต้องผ่านความเห็นชอบสภาที่ปรึกษาด้วย มันก็จะมีส่วนร่วมแบบนี้ เพราะถ้าไม่อย่างนั้นเขาคิดว่าเขาจะไปเขียนว่าสรุปแล้วอันนี้แบบพิเศษไม่ต้องมาจากเลือกตั้งก็ได้ ทำแบบสุขาภิบาลในอดีตก็ได้ ถ้าอย่างนี้สภาที่ปรึกษาก็จะสำคัญ แต่ไม่ใช่แค่ให้คำปรึกษาและเขาไม่เอาตามก็ได้ แต่หลายอันจะต้องผ่านต้องฟังสิ่งเหล่านี้ เรื่องเจ้าหน้าที่ประจำมันเป็นปัญหาค่อนข้างมาก วันนี้ทุก อบต. มีเจ้าหน้าที่ประจำหมด ๘ คน ๑๐ คน ทั้งประเทศอ่วมมหาศาลเลย แล้วก็ไม่ได้ทำอะไร ส่วนใหญ่ญาติพี่น้องของสมาชิกสภาหรือไม่ก็นายก อบต. ทั้งนั้นที่เข้าไปนั่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ อบต. อันนี้ต้องมาจัดระบบ Pool กันใหม่ แต่เป็นการ Pool ที่มีคำว่าสับเปลี่ยน แลกเปลี่ยน แต่ไม่ใช่ว่าเอาใต้ข้ามไปเหนือ เหนือไปอีสานอะไรอย่างนี้เป็นต้น ถ้าตรงนี้ต้องมาจัด Pool เพราะว่าบุคลากรถ้ามันเล็กมากมันไม่แข็งแรงหรอก แล้วก็ทำงานไม่ได้ กับในเรื่องของระบบคุณธรรม

เรื่องระบบอะไรต่าง ๆ ก็ว่ากันไป จะเรียกข้าราชการเรียกอะไร เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เขาต้องมีระบบที่จะดูแลเขาอย่างไรบ้าง การกำกับดูแลตราบใดที่ยังเป็นหน่วยงานของทางรัฐก็ต้องมีการกำกับดูแล เพียงแต่กำกับดูแลในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ บอกเท่าที่จำเป็น ปรากฏเท่าที่จำเป็นมันไม่รู้ว่าขนาดไหน รัฐก็เข้าไปดูแลค่อนข้างเยอะ แต่ที่ดูแลเยอะคือไปตรวจสอบในเรื่องของพูดง่าย ๆ ระเบียบเรื่องเกี่ยวกับการเงินท้องถิ่นมหาดไทยออกทั้งนั้น มิหนำซ้ำ สตง. เข้าไป ผมเจอแล้วบางที ไปถามอาคารนี้เขามีใบอนุญาตหรือยัง คือไม่ใช่หน้าที่ สตง. ก็เป็นเรื่องของท้องถิ่นเข้าไปดู คือเข้าไปดูกระทั่งว่าคุณทำงานดี ไม่ดีอย่างไร จริง ๆ ที่ท่านชำนาญพูดถูก ต้องไปดูว่า คุณทำงานถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ดี ไม่ดี เหมาะ ไม่เหมาะ เป็นเรื่องท้องถิ่นเขา ซึ่งตรงนั้นก็เป็นเรื่องที่เขาต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อการกำกับจากหน่วยงาน จากส่วนกลาง ซึ่งอาจจะไปดูว่าตรงนี้มันเป็นอย่างไร ดังนั้นตัวกำกับดูแลตรงนี้ปัญหาใหญ่ก็คือว่าความเป็นอิสระต้องสมดุลในการกำกับ เรายกตัวอย่างเช่น กทม. ที่มันอยู่ตรงนี้ ท่านเชื่อไหมกำกับคือคณะรัฐมนตรี ท่านจะปลดผู้ว่า กทม. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีปลด ทำไมมันต้องต่างกับคนอื่นหมด ถ้าเล็ก ๆ ส่วนใหญ่ก็ระดับจังหวัด ตรงนี้ต้องมาจัดระเบียบใหม่ให้ดี และการกำกับมันไม่ใช่แค่คนคนเดียว ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งมันก็จบ ถ้าอำนาจไปกระจุกที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีก ระบบกำกับอาจจะต้องมีระบบที่มันเป็นกลุ่มเป็นคณะอะไรไหมและเสนอต่าง ๆ ผมว่าตรงนี้ต้องมาคิดมันถึงจะเป็นอิสระที่แท้จริง การตรวจสอบก็มาจาก ๒ ส่วน คือส่วนจากประชาชน ส่วนมากเราไม่ได้เขียนหรอกประชาชนจะตรวจสอบอะไรบ้าง มีรัฐธรรมนูญบอกให้ถอดถอนได้ แต่กระบวนการถอดถอนก็ยังไม่รู้ว่ามันคืออย่างไร ยุ่งยากขนาดไหน แล้วก็ต้อง Reasonable ไม่ใช่คนละกลุ่มทะเลาะกัน อ้ายนี่ถอดถอนกันทั้งวี่ทั้งวัน ใครจะเป็นคนพิจารณาสิ่งเหล่านี้ มันก็ค่อนข้างจะมีเหตุมีผล และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เข้าไปตรวจสอบก็ต้องให้มันเหมาะสมอย่างที่เมื่อสักครู่พูดกันแล้วว่าตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ไม่ใช่ไปตรวจสอบดุลพินิจในการที่จะทำงานดีไม่ดีอย่างไร หรือไม่ทำงานอย่างไร จากนั้นแล้วค่อยมาดูสุดท้ายคืออุปสรรคในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันอยู่ตรงไหนบ้าง อะไรจะต้องเขียนในเรื่องของหน้าที่ของรัฐ อะไรจะต้องเขียนในหมวดเรื่องท้องถิ่น อะไรจะโยนเป็นกฎหมายลูก ถ้าเราตกลงใน ๗ ประเด็นหลักที่ผมเรียนตอนต้นได้มันก็จะชัดเจนขึ้น เราก็จะเขียนต่าง ๆ ได้ง่าย ก็ขอฝากท่านนิกร ผมยินดีที่จะเข้าร่วมไปช่วยด้วยนะครับ ขอบคุณครับ”[๒๗๖]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล ครั้งที่แล้วเราก็ได้อ่านรายงานที่รับฟังความคิดเห็นแล้ว หลายท่านได้แสดงความคิดเห็นไปแล้ว แล้วเข้าใจว่าก็ได้มอบให้ท่านนิกรช่วยไปยกร่างทั้งระบบ คือผมเรียนไปครั้งที่แล้วว่าคือถ้าเราไปดูแต่ตัวบทรัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมันไม่เป็นระบบ ผมเรียนครั้งที่แล้วว่ามันมี ๖ เรื่องใหญ่ ๆ ที่เราต้องหา Solution ให้กับท้องถิ่น

เรื่องแรก เรื่องรูปแบบมันควรจะมีรูปแบบแบบไหนบ้าง เมื่อสักครู่ท่านชินวรณ์ ก็พูดไป ครั้งที่แล้วผมเสนอว่าปัจจุบันนี้ใน ๑ จังหวัด มันมี ๑. อบจ. ก็มีกฎหมาย อบจ. ๒. ก็คือเทศบาล ก็คือมีกฎหมายเทศบาลมี ๓. ระดับ นครเมือง แล้วก็ตำบล ที่ใดที่ตั้งศาลากลางตรงนั้นจะเป็นเทศบาลเมืองอย่างน้อยนะครับ หลักการก็คือใช้เหมือนที่รัฐธรรมนูญเขียน ก็คือใช้ความหนาแน่นใช้รายได้เป็นตัวกำหนด แม้รายได้ไม่ถึงแต่ถ้าเป็นเขตที่ตั้งของจังหวัดก็แปลว่าเป็นแล้ว สมัยนั้นก็ต้องการเป็นอย่างนี้ แล้วเราก็พยายามสร้างเทศบาลแบบชนบท แต่ก่อนเราก็มีสภาตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตอนหลังก็ยุบหมดให้มาเป็น อบต.ทั้งหมด มีเกือบ ๘,๐๐๐ อบต. ปัญหาตรงนี้ที่มันยุ่งก็คือใจผมคิดว่าที่เสนอไปครั้งที่แล้ว ก็คือว่าถ้าต่ำกว่าเทศบาลตำบลเราเรียกเทศบาลชนบทได้ไหม คือ อบต. ทั้งหลายแล้วเอาชนบท อบต. มารวมกัน เพราะวันนี้บางทีถนนหนทางมันดีแต่แยกกันแค่ถนนเท่านั้นเองในหลายพื้นที่ แต่อันหนึ่งที่เราควรจะเพิ่มก็คือว่าอาจจะต้องออกกฎหมายกลาง ๑

---

[๒๗๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ ศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

ฉบับ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเขตเศรษฐกิจ หรือเขตสังคมพิเศษยกตัวอย่างอย่างนี้เป็นต้นเหมือนเทศบาล แล้วเราก็ตั้งจะเป็นตัวขนาดกลาง ขนาดเล็ก ลักษณะเฉพาะอะไรไป อันนี้ก็คงไม่จำเป็นต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่แตะไว้ในรัฐธรรมนูญว่าอาจจะมีรูปแบบของเศรษฐกิจพิเศษ เพราะทุกวันนี้พอเป็นอย่างนั้นก็ต้องออกกฎหมาย EEC ซึ่งจริง ๆ ไม่ใช่ การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐเข้าไปจัดการเกือบทั้งหมดทุกอย่าง ท้องถิ่นตรงนั้นก็ไม่ได้มีส่วนร่วมอะไรมากมายเลยอย่างนี้เป็นต้น มันก็สับสนไปหมด อันนี้เรื่องแรก เรื่องรูปแบบ

เรื่องที่ ๒ ก็คือเรื่องอำนาจหน้าที่ ผมใช้คำนี้แล้วกัน บางหน่วยก็เรียกหน้าที่อำนาจ ก็มาดูว่ามันควรจะเป็นอย่างไร ที่มันสับสนตอนนี้ก็คือว่าคุณทำบริการสาธารณะ ใช้คำนี้ก่อนแล้วกันนะครับ ต้อง Define ให้ชัดเจนว่าอะไรที่เป็นบริการสาธารณะของท้องถิ่นท่านจะเห็นว่ากฎหมายเทศบาลตำบลเขาก็ให้ทำน้อยหน่อย เมืองก็มากขึ้น นครก็มากขึ้นไปอีก แต่แน่นอนมันจะไปซ้ำซ้อนกับรัฐ เพียงว่าเมื่อมันซ้ำซ้อนกันเราจะจัดการอย่างไร จะทำร่วมกันอย่างไรถูกไหมครับ อันนี้ก็เป็นเรื่องท้องถิ่นซ้ำซ้อนกัน อันนี้ก็จัดการไปได้ด้วยดี ก็คือสามารถจะไปได้ แต่ก่อนมันทำไม่ได้ต้องไปตั้งรูปสหการเรื่องยุ่งไปอีกเป็นต่างหากออกไปอีก อันนี้มันสามารถร่วมเชิงโครงการเชิงอะไรได้เลยมันก็จะ Flexible มากกว่า ถัดมาก็คือว่าเรื่องของรายได้ ผมเรียนแล้วว่าตรงนี้มันเป็นปัญหาหนึ่ง ๑ ก็คือท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยากขึ้นภาษีของตัวเอง เพราะเดี๋ยวเขาไม่เลือก ก็มักจะขอให้มหาดไทยช่วยออกกฎระเบียบเลยว่าให้ขึ้นอย่างนี้ไปเลย ถือว่าส่วนกลางเป็นคนขึ้นให้ตัวเองไม่ได้ขึ้น ตรงนี้ก็เป็นปัญหา อันที่ ๒ ก็คือที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น อันที่ ๓ คือเงินอุดหนุน แต่รวม ๓ ตัวแล้วมันต้องแคปตัวเลขไว้ว่าต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณทั้งประเทศ ยกตัวอย่างอย่างนี้เป็นต้น สมมุติงบประมาณของรัฐและของท้องถิ่นมี ๔,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ท้องถิ่นต้อง ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ต้อง ๔,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาทนะ ถ้าไม่แคปรัฐก็จะไม่ให้ ทำไมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะซื้อของอะไรต่าง ๆ เอารวมไว้ที่กรมซื้อแล้วค่อยให้ท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การประมูลทีมันก็มโหฬารก็มั่วกันอยู่ตรงนั้น ท้องถิ่นก็ต้องนั่งกราบไหว้ว่าอยากได้อย่างโน้นอย่างนี้ ตรงนี้ความไม่เป็นอิสระมันมีประเด็นอย่างนี้ค่อนข้างเยอะ

ถัดมาก็คือเรื่องของบุคลากร อันนี้ปัญหาเยอะมาก เพราะว่าบุคลากร เราไม่พูดถึงการเมืองนะครับ จะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาก็ตามของท้องถิ่นก็ว่าไป แต่ผมเสนอครั้งที่แล้วว่าถ้าเป็นรูปแบบเศรษฐกิจพิเศษมันควรจะมีสภาที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและคนในพื้นที่แล้วให้มีอำนาจในแง่ที่ว่าถ้าคุณจะบริหารจัดการอย่างนี้ หรือออกกฎระเบียบของท้องถิ่นอย่างนี้เรื่องนี้ต้องผ่านสภาที่ปรึกษาให้ความเห็นชอบด้วยสภาที่ปรึกษาไม่ใช่คนบริหารจัดการ ไม่ใช่คนผ่านข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่คุณต้องฟังเขาเพราะในเขตเศรษฐกิจพิเศษมันอีกแบบหนึ่ง เราต้อง Design รูปแบบนี้ขึ้นมา บุคลากรที่เป็นปัญหามากคือบุคลากรประจำที่ผมเรียนแล้วว่าวันนี้ อบต. ทั้งหลาย แม้แต่เทศบาลญาติโยมทั้งนั้นของผู้บริหาร อบต. ท่าน ส.ส. ท่านลองบอกสิว่ามันไม่จริงมันเป็นอย่างนี้หมด ดังนั้นประสิทธิภาพมันไม่มี กระบวนการต่าง ๆ ก็ใช้ไม่ได้ ยิ่งถ้าลูกจ้างทั้งนั้นเลย อย่างนี้เราก็ต้องมาแก้ไขไม่อย่างนั้นอุ้มคนไว้เต็มไปหมดเลย แต่ไม่มีประสิทธิภาพ เหมือนระบบราชการใหญ่ของเรา ดังนั้น รัฐราชการวันนี้มันลงไปสู่รัฐท้องถิ่น คือล้มเหลวพอ ๆ กัน ไร้ประสิทธิภาพ พอ ๆ กัน แม้เราอยากให้ท้องถิ่นทำโน่นทำนี่ทำนั่น แต่ผ่านระบบราชการท้องถิ่นกำกับ โดยรัฐราชการอีกมันไม่เวิร์คเกือบหมดเลย กลายเป็นพรรคพวกเล่นเส้นสายแล้วส่วนหนึ่ง คนที่อยู่ตรงกลางก็ไม่ไว้ใจท้องถิ่น เพราะเธอเล่นพวกกันเธอก็ไร้ประสิทธิภาพทั้งที่ตัวเอง ก็ไร้ประสิทธิภาพมันเลย Double ซึ่งตรงนี้เราต้องหาวิธีแก้ ซึ่งมันทำได้ทั้งนั้น

ถัดมาก็คือในเรื่องของการกำกับดูแล ตรงนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ บอกทำเท่าที่จำเป็นพอมันเขียนลอย ๆ แต่ท่านไปอ่านในกฎหมายลูกละเอียดยิบเลย แล้วเรื่อง สตง. ที่ท่านพูดไม่ได้เกิดจากปี ๒๕๖๐ เท่านั้นนะครับ คือพอเป็นสมัยก่อนที่ไม่เป็นองค์กรอิสระ ก็จะค่อนข้างไม่ค่อยไปยุ่งกับท้องถิ่นมากนัก พอเป็นองค์กรอิสระ

ทุกองค์กรของประเทศกำลังจะบอกว่าข้าพเจ้าใหญ่ ข้าพเจ้าจะไปดูหมด ที่ผมเจอนี่ ขออนุญาตใช้ภาษาไม่สุภาพ คือไปบี้เขาอาจจะมีปัญหาเอกชนร้องกัน เช่น โรงแรมนี้ไปร้องรีสอร์ทอันนั้น สตง. ก็เข้าไปตรวจรีสอร์ทอันนั้นแล้วไปบี้ท้องถิ่นว่าทำไมไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ท้องถิ่นเลยกลายเป็นเครื่องมือ บ้านเราส่วนมากผู้ประกอบการเขาทะเลาะกัน คนนี้มีใบอนุญาต คนนี้ไม่มีใบอนุญาต ยกตัวอย่างท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่สีเขียวมันสร้างโรงแรมไม่ได้เลย ได้แต่เป็นอย่างแม่ฮ่องสอนที่พักได้แค่ ๔ ห้องเท่านั้น เป็นโฮมสเตย์ ถามว่าถ้าคุณจะโปรโมทการท่องเที่ยวเชิงเกษตรไปพักได้แค่ ๔ ห้องใครมันจะไปถูกไหมครับ ก็อ้างว่าพื้นที่สีเขียวความจริงมันทำได้คุณก็สามารถวางกฎกติกาให้ออกแบบให้มันสอดคล้องกับพื้นที่นั้น ดูแลเรื่องขยะเรื่องสิ่งแวดล้อม ถ้าเขาทำได้ต้องให้เขา แต่อาจจะลิมิตไว้บ้าง แล้วทั้งหมดออกเป็นกฎของมหาดไทย ดังนั้นเกิดมีโรงแรมเถื่อน ๒๐,๐๐๐ กว่าโรงแรม ในที่สุดนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ก็มาออกประกาศคณะ คสช. ว่าให้มาขออนุญาต แล้วให้ถึงปี ๒๕๖๔ พอหมดปี ๒๕๖๔ ทำอย่างไรต่ออีก ผิดต่อหรือเปล่า ตรงนี้หน่วยงานก็เข้าไปตรวจอีก แล้วในการตรวจก็อ้างว่าแผนงานของรัฐบาล ของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ต้องการ จะปราบโรงแรมเถื่อนก็ไปไล่บี้ท้องถิ่น แต่การที่บี้นี่บี้ตามที่เอกชนอีกคนหนึ่งร้องอีกคนหนึ่งกลายเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นเครื่องมีแบบนี้เกือบทั้งนั้นเลย อย่างนี้เราเห็นภาพมันพิกลพิการทางระบบราชการ ตรงนี้ก็ต้องไปดูอีกทีว่าควรจะมีความเหมาะสมแค่ไหน วันนี้ สตง. เข้าไปดูหมดเหมือนที่ท่านสัมพันธ์พูดของจังหวัดฉันก็จะไปดูใช้ตรงนี้ถูกต้องไหมอะไรไหมครั้งที่แล้วผมเสนอว่าหน่วยงานไปตรวจสอบต้องดูความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ของท้องถิ่นไม่ใช่ไปดูดุลยพินิจไปดูว่าเรื่องนี้เป็นงานสาธารณะไหม อันนี้ใช่ไม่ใช่ต่าง ๆ มันจะยุ่งอุตลุดไปหมด อันนี้ก็ต้องไปดู สตง. วันนี้ถือว่าฉันเป็นคนตรวจสอบการใช้เงินของทุกหน่วยงานฉันจะไปดูว่าใช้ถูกต้องไหม

ประเด็นสุดท้ายก็คือว่าการตรวจสอบจริง ๆ ถ้าเป็นเรื่องความเหมาะสม ในการบริหารงานไม่ว่าจะมีงบประมาณหรือกิจกรรมต่าง ๆ มันต้องโดยประชาชน ก็คือผ่านการตรวจสอบอาจจะเป็นการถอดถอนการเลือกตั้งอะไรต่าง ๆ ก็ดีถ้าคุณทำดีเข้าท่าคนเขาก็เลือก แต่กรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ว่าไปตามระบบ ผมคิดว่าถ้าแต่ละประเด็นเราได้ข้อยุติมันจะง่ายขึ้นเพื่อมาเขียนในรัฐธรรมนูญ หรือเขียนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ยกตัวอย่างเช่น รูปแบบถ้าเราได้ข้อยุติว่ารูปแบบทั่วไป ๑. อบจ. คลุมทั้งจังหวัดถูกไหมครับ รูปแบบถัดมาคือเทศบาล ซึ่งต่อไปนี้อาจจะมี ๔ แบบ เทศบาลชนบท เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ไม่นับเมืองพัทยา กทม. ซึ่งมันเป็นแบบนี้ไปแล้ว หรืออาจจะเรียกว่าเทศบาลท้องถิ่นเศรษฐกิจ เทศบาลเศรษฐกิจพิเศษ ใช้คำเหล่านี้ไปก่อน หรือจะเรียกชื่ออะไรก็ตามแต่มันก็จะฟีซอฟมากขึ้น ตอนที่ผมเป็นรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีครั้งแรกก็เสนอให้มีองค์การมหาชน เพราะบ้านเราการบริหารงานภาครัฐก็คือราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ไม่นับท้องที่ และบวกกับรัฐวิสาหกิจทุกอย่างก็รีก็อตหมด พอคุณจะทำกิจการอย่างนี้แต่ต้องอยู่ภายใต้ระบบรัฐราชการที่มันเต็มไปด้วยกฎระเบียบ เต็มไปด้วยต้องอนุมัติมันก็ไม่เวิร์ค ก็เลยขอให้มีอันนี้ก็เอามาจาก Concept ฝรั่งเศสองค์การมหาชน อยากจะให้คล่องตัว แต่ปรากฏว่ารัฐราชการก็ทำเจ๊งอีกคือบอร์ดกลายเป็นข้าราชการเกษียณ ข้าราชการผู้ใหญ่ไปนั่ง แล้วก็หาคนมา ๑ คน บริหาร เงินเดือน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ๓๐๐,๐๐๐ บาท ทำงานแทบก็ไม่ได้ เพราะบอร์ดจะเอาอย่างโน้นอย่างนี้หมด ในที่สุดองค์กรนี้ก็ล้มเหลวอีก อย่างฝรั่งเศสเขาจัดโอลิมปิกเขาตั้งองค์การมหาชน เพื่อจัดโอลิมปิกแล้วจบ มีทั้งแบบชั่วคราวและแบบถาวร มันเหมือนกรณีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรามีตั้งแต่คุณจะทำธุรกิจด้วยตัวคุณเองก็ได้จะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วน จำกัด บริษัท จำกัด หรือ บริษัท (มหาชน) จำกัด ถ้าทำพวกกุศลก็ไปทำมูลนิธิ ถ้ารวมตัวก็เป็นสมาคม มันมีความหลากหลายที่จะเปิดให้การทำกิจกรรม แต่พอเป็นรูปแบบของรัฐมันรีก็อตหมดแล้วจะถูกควบคุมโดยกระทรวงการคลัง โดย สตง. แบบเดียวกันหมด แม้แต่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ ระบบราชการยุคก่อนมันอยู่ได้ เพราะโลกมันไปช้า พอยุคนี้มันไปไม่ได้เลย เยียวยาก็เจ๊ง เพราะทุกหน่วยงานต่างมีข้อมูลของตัวเองแล้วไม่ Synchronize กัน คนหนึ่งมันก็เป็นหลายอาชีพเป็นทั้งคนตกงาน

เป็นทั้งเกษตรกรก็ไม่รู้จะจ่ายสตางค์กันอย่างไร แล้วถ้าระบบยังเดินอย่างนี้ต่อไปมันไม่เวิร์ค หรือแม้แต่จะทำอะไรสักอย่างต้องขออนุมัติอนุญาตจนเหนื่อยแรง แต่เจ้าสัวไม่เหนื่อยเพราะว่าถึงแม้ไม่ขอก็ไม่มีใครกล้าไปแตะ แต่ถ้าชาวบ้านอาจจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ไปแตะบางทีชาวบ้านด้วยกันมันแข่งกันอีกคนก็ไปแจ้งอีกคนหนึ่งมันพันอยู่อย่างนี้หมด ผมว่าทางระบบต้องรีบแก้ไขโดยด่วน เพราะไม่อย่างนั้นไม่ว่ามีความคิดดีเพียงใดวิสัยทัศน์ดีเพียงใดใส่กับระบบที่ล้มเหลวอันนี้ลงไปรัฐธรรมนูญเขียนให้ดีให้ตายไม่มีความหมายหรอกครับ เขียนนั่งเทียนเอาแต่ระบบจริง ๆ มันไม่ตอบสนอง แล้วท้องถิ่นพอเรา Design ก็ต้องคู่ไปกับการที่เราต้องแก้ปัญหาเรื่องของรัฐราชการไปด้วย ที่ผมเรียนครั้งที่แล้วว่าในแผนพัฒนาฉบับปัจจุบันนี้สิ้นสุดปี ๒๕๖๔ ในยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ในรัฐธรรมนูญทุกอย่างเขียนไว้หมด แต่ในสิ่งที่เป็นกลไกไม่ได้แก้ปัญหาอะไรเลย นอกจากซ้ำเติมกันเข้าไปอีก แล้วมันจะไปสู้อะไรต่ออะไรได้ แก้ปัญหาเศรษฐกิจยิ่งแก้ไม่ได้ ถ้าคนคิดวันนี้พรุ่งนี้อาจจะทำลอยโขงไปอีกปีก็ยังไม่อนุญาต มันเป็นไปไม่ได้โดยตัวมันเองอยู่แล้ว ผมอยากให้พวกเราโฟกัสตรงนี้ เราต้องมองประเด็นใหม่เลย ผมยังเสนอ ท่านวัฒนาบอกถ้าเป็นผมนะผมจะออกกฎหมายบอกว่าใบอนุญาตที่เขาต้องมาขอเว้นไป ๒ ปี ไม่ต้องขอทำเลย ยกเว้นที่มันอันตรายจริง ๆ ถามว่าทำไม ก็เขาต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่พอมาขอถ้าได้รับใบอนุญาตก็โอเค ถ้าไม่ได้รับหรือระหว่างรออยู่แล้วไปทำธุรกิจนั้นคุณผิด เพราะยังไม่ได้รับใบอนุญาตไม่ใช่ผิดเพราะว่าเขาปฏิบัติผิดกฎหมายนะมันเลย ๒ ต่อ ถ้าเขาทำถูกกฎหมายก็ทำไปสิจริง ๆ ก็เหมือนที่วันนี้กรมอนามัยให้โรงแรม ให้หลายธุรกิจทำคำรับรองพอคุณเข้าไปใน web Check รับรองว่าข้าพเจ้าปฏิบัติตามมาตรการโควิดอย่างนี้ก็ได้รับการรับรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดก็ออกรับรองให้เพราะคุณได้มาตรฐานตามที่คุณ Checklist แต่ถามว่าใครรับรอง ผู้ประกอบการรับรองตัวเองว่าฉันจะทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่วันนี้แม้จะทำถูกต้องดูสิว่ารัฐจะอนุญาตคุณไหม แล้วพอจะอนุญาตก็ขั้นตอนมันยาวมันไถสตางค์ ก็ อย. ลองสิครับมีใครไม่จ่ายสตางค์บ้าง ก็รอไปเป็นปีในที่สุดมันก็ออกมารีวิวกันไปจนกว่าจะถูกจับเราถึงรู้ว่าขายไม่มี อย. เลยประเทศมันอยู่อย่างนี้ครับ แล้วเราเขียนรัฐธรรมนูญทั้งทีเราดูทั้งทีผมว่าน่าจะพูดประเด็นเหล่านี้ด้วย ไม่ใช่มานั่งเขียนเขียนบ้าบอถ้อยคำ แต่ไม่แก้ปัญหาประเทศเลยแล้ว แล้วซ้ำเติมเข้าไปหนักแล้วหนักอีก ผมคงคิดว่าอยากให้เป็นอย่างนี้ ยินดีเรื่องปฏิรูปราชการกฎหมาย มันไม่ได้ยากแต่ปัญหาคือเราไม่ตั้งใจทำ แค่เขียนวาทกรรมให้ดูสวยงามเอาไว้พูดมาก ๆ ผมตั้งใจดีแต่ไม่ทำ แต่บางทีเขาไม่ทำอาจจะไม่เข้าใจหรืออะไรก็ไม่ทราบ แล้วก็ทำไม่ได้เรื่องยากเย็น แต่เวลาออกกฎหมายลิดรอนเสรีภาพมันออกง่ายมากคิดวันนี้พรุ่งนี้ออกแล้ว แต่พอจะออกกฎหมายที่ให้อำนาจประชาชน ให้ประชาชนทำมาหากินอย่างคล่องตัวมันออกยากออกเย็นหน่วยงานเถียงกันอยู่นั้น แล้ว One stop service มีที่ไหน มันไม่มี มีแต่ One Windows ไปช่องนี้แล้วก็แจกไปอีก แล้วออกกฎหมายปฏิบัติราชการปกครองให้เสร็จเท่านั้นเท่านี้วันมันไม่เสร็จ ถามว่าทำไมเอกชนไม่ไปฟ้อง เขาก็กลัวเดี๋ยวไม่ได้งาน นอกจากมีใครมันบ้ามันก็จริง ๆ เหมือนเสมียนกรมสรรพาวุธมันต้องถึงจุดที่มันมีคนบ้าขึ้นมาจึงจะรู้ว่ามันมีความฟอนเฟะแต่มันเฟะทั้งระบบเลย อยากฝากพวกเราตรงนี้ผมว่ามันค่อนข้างสำคัญมากเพราะฉะนั้นทุกประเด็นที่เราจะปรับปรุงจะแก้ไขมันต้องมาตอบโจทย์ประเทศมันต้องดีขึ้นด้วยเฟรมจากตัวนี้ ขอบคุณครับ”[๒๗๗]

“ท่านประธานครับ ผมคิดว่าตรงนี้ มันจำเป็น ผมมีวิธีเขียน คือไม่อย่างนั้นเราก็เขียนแบบเดิมไปอย่างครั้งนี้มาตรา ๗๗ แม้แต่เรื่องปฏิรูปก็บอกว่ากฎหมายที่ล้าหลังที่ไม่จำเป็นที่ไม่เอื้อกับประชาชนเราต้องถูกขจัด ผมใช้คำง่าย ๆ ก่อน แล้วก็มีกฎหมายอำนวยความสะดวกที่ออกมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ก็บอกหน่วยงานทุก ๆ ๕ ปีมา Review ทีว่าจะขจัดกฎหมายอะไรบ้างที่มันล้าหลัง ถ้า ๕ ปี มานั่งเถียงกันล้าหลังจริงไหมจน ๑๐ ปียังไม่ได้เลิก ถูกไหมครับ คือมันเป็นระบบราชการโดยแท้เลย อย่างนั้นต้องมีวิธีเขียนตรงนี้ว่าถ้าเราจะ

[๒๗๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ ศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ปฏิรูป หรือในนี้ก็เขียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีจิตวิญญาณต้องรับใช้เขียนไปอย่างนี้ มันแค่เป็นวาทกรรม มันไม่ต้องการจะทำจริง หรือทำจริงต้องต่ออีกหน่อยหรือสมมุติว่าเราอยากป้องกันการรัฐประหาร รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๗ เขียนบอกว่าการนิรโทษกรรมการรัฐประหารทำไม่ได้ ปัญหาก็คือพอจะฉีกแล้วมันไม่มีข้อห้าม มันก็ต้องเขียนใหม่ว่าการนิรโทษกรรมทำไม่ได้และมาตรานี้ให้ถือเป็นบทบัญญัติหลักของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาคือต้องให้อำนาจศาลที่จะกล้าสวน ถ้าศาลไม่กล้าสวน คนนั้นรัฐประหารก็ฉีกเมื่อไหร่ก็จบ นิรโทษกรรมอย่างไรก็ได้ ฉะนั้นต้องหาวิธีคิดวิธีเขียนที่ทำให้สิ่งนี้ยังอยู่ต่อ คนที่จะมาจัดการในวันข้างหน้าเขาหาอำนาจจากตรงนี้ได้ เขาอ้างอันนี้ได้โดยที่มันชอบอย่างนี้เป็นต้น อย่างเรื่องนี้เหมือนกัน ปฏิรูประบบราชการหรือเรื่องกระจายอำนาจมันมีวิธีเขียนที่เราจะต้องสอดแทรกแล้ว สมมุติเรื่องใบอนุญาตที่ท่านประธานว่าที่ผมกังวลมาเป็นสิบ ๆ ปี พอมันขลุกขลัก คอร์รัปชันมาจากอันนี้ทั้งสิ้น เรียกว่าร้อยละ ๙๐ ท่านดูพวกโรงนวดทั้งหลายมันมีใบอนุญาตสักโรง ไม่มี ไม่มีเลย คนที่จะทำปกติขอไม่ได้ ที่เปิดคือไม่ต้องขอก็อยู่กันไปจนกว่าจะมีเรื่องและกว่าจะมีเรื่องบางทีมันนานและเดี๋ยวก็เปลี่ยนชื่อตึกเดิมก็มาใหม่ มันอยู่อย่างนี้ ดังนั้นถ้าเราเขียนในเชิงสันนิษฐานว่าในที่สุดจะเด่น เขียนในเชิงที่ว่าเรื่องการขออนุมัติ อนุญาต ให้ประชาชนดำเนินการไปได้ก่อน และคุณค่อยไปตรวจสอบ คนที่รับรองคือคนที่ประกอบการนั่นเอง คุณสุจริตและถ้าเราออกกฎหมายยกตัวอย่างสมมุติ SME ขึ้นมา ให้เขารวมตัวกัน วันนี้คุณรวมแบบไหน สภาอุตสาหกรรม หอการค้า คนใหญ่โตทั้งนั้น ตัวเล็กมันไม่มีเสียง อันนี้สมาคมร้านเสริมสวย ผมเรียนท่านประธาน ร้านเสริมสวยต้องขอใบอนุญาตครอบครองวัตถุอันตรายหรือสเปรย์ ไม่รู้ใครขอบ้างหรือเปล่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันจะจ้างของตัวเองไปหมด ท่านค้าขายปกติไปจดกระทรวงพาณิชย์เสร็จถ้าท่านไปแถม Online หรือต้องไปจดคุ้มครองผู้บริโภคอีก บางรายถูกจับยังงงมันต้องมีอย่างนี้อีกหรือนี่ คือเขาก็ไม่รู้ มันเยอะจนกระทั่งไม่รู้อันไหนถูก อันไหนผิด คือสรุปแล้วผิดเพราะว่าไม่ได้ขอหรือขอแล้วแต่ยังไม่ได้รับอนุมัติ ผมก็มีเรื่องบางเรื่อง อย่างเราเข้า CITES พอดีผมเลี้ยงสัตว์ใช่ไหมครับ พูดง่าย ๆ ว่า พอควบคุมก็ต้องไปให้ CITES ของเรารับรอง แต่มีเจ้าหน้าที่อยู่ไม่กี่คน คนจะเอาไปทีสมมุตินก ๑๐๐ ตัว ความจริงคุณต้องไปตรวจ เดี๋ยวนี้คุณต้องยกมาตรวจ คืออยากมีอำนาจแต่เครื่องมือไม่พอเจ้าหน้าที่ไม่พอเธอก็รอไป แต่บอกยุค ๔.๐ คิดวันนี้ พรุ่งนี้ต้องทำ แต่พรุ่งนี้ทำก็ผิดทั้งนั้น ท่านเห็นไหมมันพันกัน ฉะนั้นเราจะต้องมาออกแบบตรงนี้ไหม เราสันนิษฐานเลยว่าคุณรับรองจบและที่ท่านประธานบอกว่าถ้าเราไปตรวจเขาผมว่าครั้งแรกต้องเตือนและ Recommend เขาว่าคุณควรแก้ไขอะไรภายในกี่วัน แต่ถ้าเขาทำก็โอเค แต่ถ้าคุณไม่ทำ ขอเตือนอีกสักทีคือต้อง Owner เลย และในที่สุดผู้ประกอบการเขาจะไปกดดันอ้ายนี่เองว่าถ้าเอ็งทำอย่างนี้พวกเราอยู่ไม่ได้ อย่างนี้รัฐถึงจะเล็กลง ท่านอยากให้รัฐเล็กลง เจ้าหน้าที่น้อยลง แต่ท่านจะควบคุมเขามากขึ้นมันก็เป็นไปไม่ได้ถูกไหมครับ ดังนั้นต้องให้เขาควบคุมกันเอง แต่เราไปตรวจสอบแล้วก็ดูและแนะนำถึงที่สุดที่ท่านประธานว่าถ้ายังเลอะเทอะ อันนี้แรงไป ถูกไหมครับ ถ้าอย่างนี้ทุกคนจะบอกว่า Happy จริง ๆ มันแก้ไม่ยาก แต่มันต้องมี Guideline ที่เป็นตัวหลักใหญ่ ผมว่าต้องหาวิธีเขียนและพอไปลงรูปมันง่ายขึ้น พอไม่เขียนในนี้เดี๋ยวมันเขียนในนี้ พอเราสันนิษฐานคุณทำเองได้หมด มันง่าย ที่มันอืดอัดมันยกไปเลยที่เหลือก็ค่อยไปไล่ดู ท่านจำได้ไหมครับตอนที่ญี่ปุ่นเขาอยากจะ Promote ท่องเที่ยว และเขาจะจัดโอลิมปิกเขายกเลิกวีซ่ากับหลายประเทศ แม้แต่ประเทศไทย ก่อนหน้านั้น ถ้าจะไปญี่ปุ่นท่านรอคิววีซ่า ตอนหลังคือรอคิวตั๋วเครื่องบินนี่ไม่พูดถึงก่อนโควิด แรก ๆ ก็มีปัญหาเยอะ คือทุกอย่างพอเรา Implement ใหม่ มันยังขัดข้องเดี๋ยวค่อยปรับค่อยแก้ แต่ถ้าเรายัง Static คือฉันค่อยคิดใหม่ทำใหม่ ฉันจะอยู่แบบนี้ ผมว่าประเทศนี้ไปไม่รอดเพราะกลไกมันพังหมดก็เลยอยากฝากตรงนี้ว่าเดี๋ยวเรามาดูทุกบททุกหมวดมันมีตรงไหนที่ประชาชนต้องใหญ่ท้องถิ่นต้องอิสระ แต่มันต้องลงไปได้จริงในนี้ คือเราพูดลอย ๆ มันได้ แต่ไม่มีใครทำหรือเราบอกว่าปฏิรูปมีแผนแผนเต็มไปหมดเลยครับ ท่านไปอ่านในแผน ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี แผน ๑๒ บอกว่าอย่างไรรู้ไหมครับ ประเทศนี้จะอยู่ได้ ๑. การเมือง ถ้าเป็นประชาธิปไตย ๒. ระบบราชการต้องเล็กมีประสิทธิภาพ วันนี้ล้มเหลวหมดเป็น

รัฐบาลดิจิทัล ก็เห็นแล้วดิจิทัลก็มั่วกันอุตลุต ๓. กฎหมายล้าหลังต้องไปให้เยอะไม่ให้ทำอะไรสักอย่างมันจะอยู่อย่างไรครับ”[๒๗๘]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธาน เหตุที่มาแสดงทัศนะนี้ ก็คือในฐานะเหมือนกับอาจารย์วุฒิสารพูดครับ ผมอาจจะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาอยู่ช่วงหนึ่ง ก็คือเลขาธิการ ศอ.บต. ต้องเรียนว่าในหมวดที่ ๑๔ ถ้ามองในหลักการประชาธิปไตย ที่เราว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ ถ้ามีในหมวด ๑๔ เป็นอยู่ปัจจุบัน นอกจากรัฐธรรมนูญจะไม่ส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจแล้ว คนที่มาเป็นรัฐบาล ก็ไม่สามารถที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจได้ เพราะเรามีรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๒ นโยบายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายของรัฐ หลายท่านได้พูดออกมาแล้วว่าเมื่อ ๒ ข้อไม่มีคำว่ากระจายอำนาจเลยนี้ รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงไม่สามารถที่จะตอบสนองได้ ผมอยากจะกราบเรียนว่าในช่วงที่ไปอยู่มีปัญหาวิกฤติ เรื่องเหตุการณ์ภาคใต้ ผมให้มหาวิทยาลัยทำการสำรวจว่าใครที่จะสามารถแก้ปัญหาความไม่สงบเรื่องความมั่นคงของภาคใต้ได้ มหาวิทยาลัยได้ทำขึ้นมา เขาตอบว่าอย่างไรคนที่จะแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ได้นี้คือ อสม. กับผู้นำศาสนา ในขณะนั้นต้องยอมรับว่า ๓ จังหวัดเขาจะเชื่อผู้นำศาสนา ผมก็เปลี่ยนคำถามข้อ ๒ ว่าใครที่จะพัฒนาภาคใต้ให้เจริญได้ เขาก็ตอบว่า อสม. กับผู้นำศาสนา แสดงว่าสิ่งที่เราส่งไปให้ผู้ว่าองค์กรส่วนภูมิภาคกับทหาร ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่น นี่แสดงให้เห็นว่าคนที่รู้ปัญหาของชาวบ้านดีที่สุดก็คือชุมชนท้องถิ่น เพราะ อสม. นอนในหมู่บ้าน ดังนั้นผมคิดว่าจากการที่ร่วมรับฟังพี่วิเชียรกับท่านชำนาญ องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกคนมาบอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้แก้อะไรไม่ได้เลยก็ไม่เป็นไร ขอให้คืนอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะดูในหลายมาตราที่แม้แต่ที่จะให้ท้องถิ่นจะได้มีอิสระก็ไปผูกไว้กับเรื่องความหนาแน่นในเรื่องรายได้ ถ้าความหนาแน่นในจังหวัดยะลาอย่างนี้ไม่หนาแน่น เบตงมีที่ไม่ใช่เป็นที่ของรัฐเหลือ ๙ เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่เจริญแค่ไหน ความหนาแน่นเพิ่มขึ้นไม่ได้เพราะที่ดินในประเทศพิกลพิการมันเป็นที่ของรัฐหมด และประชาชนเกิดไปอยู่ในที่ของรัฐก็ถูกจับ ไม่แม่ฮ่องสอน ไม่มีสิทธิที่จะพัฒนารูปแบบนี้ได้ ดังนั้นผมยังเห็นว่าในหมวดมาตรานี้ ท่านชินวรณ์หรือหลายท่านพูดว่าผมคิดว่าต้องเป็นเรื่องใหญ่ แล้วไม่ควรเอาหมวด ๑๔ แยกมา ผมคิดว่ายังคงเป็นหมวด ๑ คล้าย ๆ เป็นองค์กรอิสระ วันนี้คนกลัวผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด คือเมื่อรัฐบาลส่งงบไป ทุกคนก็วิ่งไปหาผู้ว่าฯ พอวิ่งไปหาผู้ว่าฯ แม้แต่โครงการ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้ เสนอขึ้นมาไปหาผู้ว่าฯ แต่คนก็อยากว่าเอ๊ะทำไมส่งไปให้กองทุนหมู่บ้านแล้วชุมชนเมือง ซึ่งวันนี้เกิดมา ๒๐ ปี ใครจะล้มผลการวิจัย ก็ปรากฏว่าวันนี้สินทรัพย์เหลือ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ แล้วผู้นำที่เป็นอยู่ชุมชนเขารู้ปัญหาชุมชนท้องถิ่นหรือสมัยให้มหาวิทยาลัยทำวิจัย ก็จะมีประโยชน์ ผมยังคิดว่าวันนี้การแก้ปัญหาของชาติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราได้สู่การกระจายอำนาจ กระจายงบประมาณ แล้วทำอย่างไรจะตัด การสั่งการจากส่วนกลางหรืองบดำเนินการ อันนี้ผมคิดว่าในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ มีความจำเป็น แต่ว่ารูปแบบอาจจะไม่ล็อกอยู่ อาจจะมีคล้าย ๆ EEC ไปในบางพื้นที่ EEC ก็มีข้อจำกัด เพราะ ๒๑ คนของ EEC ไม่เอาคนชลบุรี ไม่เอาคนฉะเชิงเทรา ไม่เอาคนในพื้นที่ระยองมาสักคนหนึ่ง แล้วเวลาพัฒนาก็เอาคนที่อยู่ห้องแอร์ไปชิงทรัพยากรเขา แต่ถ้าเอาคนในพื้นที่ขึ้นมารูปแบบ EEC ก็อาจจะเป็นรูปแบบพิเศษอย่างที่ท่านวุฒิสารพูด

[๒๗๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ ศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ดังนั้นผมคิดว่าถ้ารัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีการกระจายอำนาจได้นี้จะเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง”[๒๗๙]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ทวี สอดส่อง ประเด็นของ สตง. เท่าที่ผมได้ทราบว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ก็ทราบถึงปัญหา ที่ สตง. เข้าไปควบคุมท้องถิ่นจนท้องถิ่นขาดอิสระ ก็เลยได้มีคำขึ้นมาคำหนึ่งในมาตรา ๒๕๐ ก็คือว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอันที่ ๑ อันที่ ๒ กิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น คำพูดคำนี้เป็นคำใหม่ไม่เคยมี ในรัฐธรรมนูญฉบับไหนมาก่อน ถ้าเราลองไปดูข้างหน้าโต๊ะของทุกท่านจะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เขาก็เขียนว่าที่ใช้คำว่ากิจกรรมสาธารณะขึ้นมาเพื่อประสงค์จะแก้ปัญหา สตง. ไปรุกล้ำท้องถิ่นเกินไปสามารถที่จะทำกิจกรรม เมื่อก่อนกิจกรรม เทียนเข้าพรรษา ประเพณีชักพระอะไรต่ออะไร เมื่อก่อนทำไม่ได้เพราะ สตง. ได้ระบุว่าเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นทำได้ในอดีต ปัญหาหนึ่งก็คือ ผมคิดว่าถ้าเป็นไปได้แบบที่ท่านสัมพันธ์พูด ขออนุญาตเอ่ยนาม เชิญผู้ว่า สตง. มาฟังสิว่า การตีความกฎหมายของท่านทำไมใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญอันที่ ๑ แต่ส่วนเรื่องท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบผมยืนยันว่าเป็นความจริง เพราะหลังจากไปผมก็สอบถามแล้วมีมากมาย ไม่สามารถกระดิกตัวได้เลย เพราะ สตง. เองอาจจะไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันนี้ผมเพียงแต่ว่ามันมีคำพูดใหม่ที่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญย้อนไปทุกฉบับเพิ่งมามีบรรจุ ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ส่วนประเด็นในเรื่องท้องถิ่นที่มีปัญหาอุปสรรค ผมอยากจะให้ ท่านกรรมาธิการลองไปอ่านของที่เรารับฟังความคิดเห็นของตัวแทนท้องถิ่นที่ท่านประธานก็เข้าไปคือก็จะมีค่อนข้างหมดแล้ว ซึ่งวันนั้นเราก็เชิญมา เพียงแต่ว่ามาจัด Group อย่างไร อย่างเช่นมาตรา ๒๔๙ ที่เราไปเขียนวรรคสองขึ้นมาที่วรรคแรกมีความอิสระ พอวรรคสองไปพูดถึงรายได้ท้องถิ่นจำนวนความหนาแน่นของประชากรพอท้องถิ่นมาชี้แจงบางทีมันถูกกำหนดโดยที่ดินของรัฐ อย่างบางพื้นที่มีที่ดินที่ประชาชนอยู่ได้แค่ ๙ เปอร์เซ็นต์ อีก ๙๒ เปอร์เซ็นต์ เป็นที่ดินของรัฐหมด เช่น พวกจังหวัดน่าน พอเอาตัวนี้ไปบังคับท้องถิ่นก็โตไม่ได้ จริง ๆ รัฐธรรมนูญก่อน ๆ ไม่มีวรรคสอง วันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนหลักการวรรคแรกดี พอวรรคสองไม่ไว้ใจประชาชนหมดมันจะเป็นรูปแบบนี้ครับ ก็จึงกราบเรียนเพิ่มเติมครับ”[๒๘๐]

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม สุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ กรรมาธิการ ก็ขอเรียนไม่ยาวนักว่าสิ่งที่ได้รับฟังมันเป็นความรู้และเป็นประโยชน์ค่อนข้างมาก ในมุมหนึ่งผมเองมองรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเราว่าเรามาดูปัญหามาดูหลักเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไข เรามานั่งคิดมุมหนึ่งว่าการเขียนรัฐธรรมนูญจะดีแค่ไหนก็ตาม ผมเองไม่มั่นใจว่าในทางปฏิบัติมันจะสามารถทำได้แค่ไหนอย่างไร การศึกษาของเรามันเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งผมคิดว่าถ้าเราแก้ไขเพิ่มเติมไว้ดีที่สุดแล้วมันจะสามารถที่จะทำให้สิ่งที่เราได้นำเสนอได้ถูกแก้ไขหรือไม่ ผมก็ไม่แน่ใจในประเด็นนี้ แต่อย่างไรก็ตามผมเองมีมุมมองในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าถ้าเราดูบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ ผมว่าถ้อยคำน่าจะสมบูรณ์และดีกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ด้วยซ้ำ การกำหนดหลายสิ่งหลายอย่างที่เป็นแนวทางที่มีความชัดเจนในเรื่องของ อำนาจหน้าที่ ซึ่งปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ กำหนดไว้ว่ารัฐบาลเองจะต้องดำเนินการในเรื่องของกฎหมายลูกที่ออกไปคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แต่ว่าที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐

---

[๒๗๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๘๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

จนถึงปัจจุบัน อย่าไปบอกว่ากระจายอำนาจนะครับ อาจจะบอกว่าแบ่งอำนาจมาก็ได้ การที่จะแบ่งอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะสังเกตว่าที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นมันมีการพัฒนาอย่างเชื่องช้า แม้ว่าวันนี้อาจจะมีการพูดว่าท้องถิ่นรูปแบบที่ดีที่สุดคือเทศบาลก็ตามแต่ว่าการพัฒนาในหลาย ๆ รูปแบบที่มีอยู่ มันอาจจะไม่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ใช่รัฐธรรมนูญอย่างเดียวแต่ผมคิดว่าสิ่งสำคัญ ก็คือกฎหมายลูก ดังนั้นผมเรียนว่าปัญหาวันนี้ก็จะเป็นปัญหาหนึ่งที่เราจะรวบรวมส่งไปในรายงานแต่นอกเหนือจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งผมเห็นด้วยกับการที่จะมีชุดทำงานไปร่างมาเพื่อให้มันมีความครบถ้วนสมบูรณ์ให้มากยิ่งขึ้นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าวันนี้นอกเหนือจากการที่เราจะร่างรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้นแล้ว วันนี้ผมอยากจะเห็นข้อสังเกตต่อการที่เราจะต้องมีการขับเคลื่อนกฎหมายลูกไปพร้อม ๆ กัน ผมเรียนว่าวันนี้แม้ว่าเราจะแก้รัฐธรรมนูญได้ แต่ถ้าเราไม่แก้ไขกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย อบจ. เมืองพัทยา กทม. เทศบาลและ อบต. ผมอยากให้มีแนวทางในการแก้ไขด้วยว่าควรจะแก้อะไร เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ประการที่สำคัญที่สุด นอกเหนือจากการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้ว อย่างกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ แทนที่จะไปอยู่ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็จับมาอยู่ในกฎหมายลูกแต่ละฉบับไปเลย ผมว่ามันก็จะมีความชัดเจน”[๒๘๑]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“ผมคิดว่าท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญ คือทำให้ประเทศและประชาชนเจริญได้ เพราะว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของแต่ละประเทศที่เขาทำท้องถิ่นให้มีความหมาย คือทุกอย่างที่กรรมาธิการพูดไปเป็นสิ่งที่ดีทั้งหมดละครับ แต่อยู่ที่ว่าเราใช้กฎหมายมากเกินไปก็จะมีปัญหาเกิดขึ้น มันอยู่ที่บุคลากรของประเทศทั้งหมดด้วยว่าทำอย่างไรให้เขาเข้าใจในเรื่องของการมาพัฒนากันจริง ๆ สิ่งสำคัญที่สุดก็คือเขาจะไม่พูดเรื่องสิ่งแวดล้อมและผังเมือง เมื่อคนที่มีความรู้ ความสามารถที่จะไปอยู่ท้องถิ่นได้ต้องมีความรู้เรื่องผังเมือง แล้วก็ขอบเขตของแต่ละท้องถิ่นเขา ถ้าไม่เข้าใจตรงนี้เจริญไม่ได้หรอกครับ มันต้องเข้าบรรจุการศึกษาว่าให้ทุกคนเป็นหน้าที่ว่าพร้อมกับประเทศได้ ตราบใดถ้า ๑๐ จังหวัดเอาเงินงบประมาณไปให้แต่ละจังหวัดนี่ รู้ไว้ว่าคุณค่าของประเทศไม่สิ้นสุดหรอกครับเพราะว่ามันไม่มีความเจริญ ปัจจุบันนี้ประเทศไทย เก็บภาษีอย่างไรครับ แล้วต่อไปนี้หนี้สาธารณะจะเกิดขึ้นอย่างไรก็อยู่ที่ท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่น ใช้ไม่เป็นอีกก็เกิดปัญหาวนกลับไปที่เก่าก็คือความเสียหายกับท้องถิ่นจะเกิดขึ้นเพราะว่าบุคลากรของประเทศ เวลานี้ท้องถิ่นจริง ๆ แต่ละจังหวัดผมให้ความสำคัญนะครับแต่ว่าเดินทางมาอยู่ในเมืองหลวงกับประเทศที่เป็นแรงงานทั้งหมด ความเหลื่อมล้ำมันเกิดขึ้น เพราะว่ามันไม่ได้กระจายมาจริง จะทำอย่างไรให้ท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ เขาสามารถทำให้ท้องถิ่นเขาโตพร้อมกับจังหวัดเขา เศรษฐกิจพอเพียง นโยบายต่าง ๆ ที่จะเป็นแผนพัฒนาก็ยังไม่มีว่าโครงการที่ใช้แล้วทำให้เกิดผลจริง ๆ ในด้านที่ว่าเป็นตัวอย่าง มีไหมครับ ต้องทำท้องถิ่นตัวอย่างให้เกิดขึ้นก่อน อย่างมหานครที่จะเกิดขึ้น จังหวัดเชียงใหม่นี่พูดกันมาตลอดเวลาครับ แต่ถ้าไม่ริเริ่มให้เกิดจริง ๆ จังหวัดอุบลราชธานีไม่เกิดจริง โคราชไม่เกิดจริง คือหน้าด่านของแต่ละจังหวัดที่เกิดจริงนี่ หรือจังหวัดขอนแก่นที่มีความเจริญอย่างนี้ให้เกิดขึ้นจริง ต้องเอาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงให้เกิดขึ้นจริงให้ได้ก่อนแล้วจะกระจายไปถึงท้องถิ่นโดยอัตโนมัติของมัน ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดสงขลา จังหวัดนครศรีธรรมราช การแบ่งส่วนให้มันเกิดท้องถิ่น ที่ว่าพิเศษให้จริงเสียก่อนทำไมไม่ทำ ต้องมีตัวอย่างให้เห็นก่อนแล้วจังหวัดเล็กเขาถึงจะพัฒนาให้เกิดขึ้นจริง หมายความว่าจังหวัดเล็กเขาจะดูว่าจังหวัดใหญ่เกิดขึ้นจริง จังหวัดเล็กก็แข็งแรงขึ้นตามมาเป็นพี่เลี้ยงกัน ถ้างบประมาณไม่พอก็จะเกิดปัญหาว่า คุณจะเอาอย่างไรครับ คุณจะเอาประชาชนเป็นหลักก็ถูกต้อง แต่ว่าความเหลื่อมล้ำถ้ามีแต่แรงงาน แล้วแรงงานที่จะตกงาน

---

[๒๘๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเก่งไหม หางานให้เขาทำได้ไหม ไม่ใช่ย้ายกันไปย้ายกันมาแบบนี้ แล้วย้ายกันไปย้ายกันมาแบบนี้ให้ท้องถิ่นไม่ได้ หรอกครับ เพราะมันสลับด้วยหัวของมันโดยอัตโนมัติว่าหัวไม่แข็ง หัวไม่มีคนดีไปบริหาร ตรงนั้น สลับไปเถอะครับกี่เดือน ๖ เดือน ๘ เดือนนี้เปลี่ยนกันตลอด ถามว่าเขาจะรู้พื้นที่เขาไหม ไม่รู้ครับ วิศวกรที่มีความสามารถเก่ง ๆ แต่ละจังหวัด หรือกลุ่มเกษตรที่เก่ง ๆ ที่มาพัฒนาที่จังหวัดเขามีเกิดขึ้นจริงไหม เวลาเราจะพูดถึงเรื่องกฎหมายนี่ มันเป็นเรื่องกฎหมายใช้บังคับเมื่อไร Mark เมื่อไร ความเจริญไม่เกิดหรอก วันนี้ต้องคิดว่าความต่าง นอกกรอบทำอย่างไรให้เกิด เกิดนอกกรอบแล้วทำได้ผล แล้วเอากฎหมายพิเศษที่ให้กับเขาจริง ๆ ถ้าเอากฎหมายแม่ไปทำให้เขาไม่มีความเจริญมันก็ Lock หมด ไป Lock ผู้ประกอบการทั้งหมดจะทำอย่างไร สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่สำคัญที่สุด คือถ้าจะให้บรรจุ เข้าการศึกษาเมื่อไรคุณภาพชีวิตจะดีขึ้น เพราะว่าท้องถิ่นมาจากประชาชน พอพูดถึงประชาชนปุ๊บก็จะมีปัญหาว่าประชาชนปลดท้องถิ่นได้ไหมที่เขาทำผิดกฎหมาย เรื่องทุจริต เรื่องอะไรต่าง ๆ จะทำอย่างไร คือให้งบประมาณโปร่งใสที่สุด วันนี้งบประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ผมจะยกตัวอย่างนะครับ ถ้าให้ท้องถิ่นเขาไปทำ ๑๐ ล้านบาท แล้วเขาโดนจับเองอะไรเอง โดยหน่วยงานไม่เกี่ยวข้อง มันก็โปร่งใสของเขาเอง คือ สตง. หรือองค์กรที่ไปควบคุม องค์กรอิสระก็มีปัญหา เวลานี้องค์กรอิสระ NGO ก็มีปัญหา ไปควบคุมหมดละครับว่าตรงนี้ทำได้ ไม่ได้ พอภัยแล้ง น้ำท่วมบอกว่าทำไม่ได้ครับ ทำเขื่อน ทำอะไรไม่ได้ ก็ต่อต้านกันมาอย่างนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับจริง ๆ จะใช้กฎหมายตรงไหน ล่ะครับ เพราะมันมีการต่อต้านด้วยระบบของมันโดยที่ไม่รู้ว่าประชาชนต้องการอะไร อันนี้คือข้อจำกัดของประชาชน วันนี้คนทั้งหมดในท้องถิ่นจริง ๆ อยู่ประมาณเท่าไรครับ คุณดูง่าย ๆ เวลาสงกรานต์ ปีใหม่กลับบ้านที่เกิดอุบัติเหตุไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นเลย มันไปอยู่ในจังหวัดที่มีความรุ่งเรือง แล้วก็ไปเช่าบ้านเขาราคาแพง แล้วเขาจะเอาเงินกลับบ้านได้อย่างไร มันต้องดูปัญหาให้เป็นความจริงก่อน กลับไปบ้านหมดครับ เหลือท้องถิ่นคือตากับยายกับหลาน คุณภาพชีวิตเมื่อ ๖๐ ปีขึ้นไปต้องมีความสุขอย่างไร ไม่มีความสุข เริ่มต้นด้วยชีวิตคือหนี้สินสาธารณะที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกิดจากเราทำ หรือว่ากฎหมายทำ หรือผู้บริหารทำ ใครทำให้กับประชาชนต้องเดือดร้อน ต้องมองให้ชัดตรงนี้ครับ กราบขอบพระคุณ ท่านประธานครับ”[๒๘๒]

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผมเห็นกับกรรมการทุกท่าน ในเวลานี้ มีความรู้ความสามารถซึ่งสามารถจะทำให้ประเทศเดินหน้าได้ทุกท่าน แต่สิ่งสำคัญคือวันนี้การมีส่วนร่วมกับประชาชนเป็นเรื่องหลักสำคัญที่สุด คือ วันนี้ผมเห็นนโยบายของรัฐบาลคือเศรษฐกิจชุมชน นั่นก็คือกระจายอำนาจแท้จริง แต่ว่าการใช้เงินให้กับประชาชนเขามีความรู้ แต่ละตำบลเขาถึงประชาชนโดยตรงแม้ว่าไม่ได้กำหนดทิศทางมาจากข้าราชการไปกำหนดเขา เพราะท้องถิ่นจริง ๆ ปราชญ์ชาวบ้าน วิถีชีวิตชาวบ้านที่มีความรู้ความสามารถไม่ว่าทุกคน วันนี้เขาไม่มีเงิน ไม่มีกำลัง ถ้าเราให้เขาโดยตรง สมมุติว่าให้เขา ๑๐ ล้านบาท โดยตรงแต่ละชุมชนที่มี ๗๐,๐๐๐ กว่าชุมชนแล้วก็ไปทำกันเอง และ SMEs เกิดขึ้นในตัวเขา เขาก็บริหารจัดการเขาเอง ถ้าเขาผิดตรงนั้นเขาก็ติดคุกหมด เพราะว่าหน่วยงานคือมีนักศึกษาควบคุม เขาก็ได้ความรู้ด้วยว่าเวลาเขาจะทำปริญญาตรี ปริญญาโท ต่อไปเขาเป็นอนาคตของชาติ ถ้าคุณไปกำหนดทิศทางที่คุณเอางบประมาณส่วนหนึ่งไปโดยที่ว่าจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่ทำขึ้นไป คืองบที่คุณทำไม่ได้ แต่คุณเอาที่เขาตัดออกและเอาไปทำเป็นทุกวงการเกิดขึ้นมันไม่ได้ผลคือเบี้ยหัวแตก เพราะมันไม่มีเข้มแข็ง ชุมชนที่เกิดขึ้นเลย เพราะอะไร เพราะคุณไปลิดรอนสิทธิของเขาชุมชนที่จะโตด้วยตนเองไม่มี อันนี้ก็คือเศรษฐกิจพอเพียงที่คุณต้องรู้ว่าเขารวมตัวกันเพื่อของเขาเอง เขาจะตั้งตัวไม่ว่ารายใหญ่รายเล็กที่จะไปครอบงำเขาที่เขาเกิดจากพิมพ์เขียววันนี้ผู้ประกอบการที่มีเงินเหลือเขาไปจัดการพื้นที่และให้ชาวบ้านเป็นลูกจ้าง เขาอยู่ไม่ได้หรอกครับ เพราะอะไรรู้ไหมครับ เขาโตไม่ได้เขาก็ต้องหนีเข้าเมือง เมื่อมีพี่น้องเขาหนีเข้าเมืองค่าใช้จ่ายเขาเท่าไหร่ และวันนี้ทุกอย่าง

---

[๒๘๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

มันอยู่ในเมืองที่มีความเจริญหมด พอไปอยู่ในความเจริญหมดค่าใช้จ่ายเขาสูงขึ้นเขาจะเอาเงินที่ไหนไม่อยู่ในบ้านเขา มันก็คือขาลีบในตัวจังหวัดเขาเอง คือ ๑. ครอบครัวเขาไม่มีความสุข คือเหลือแต่ปู่กับย่า ตายกับยายหลาน นี่คือการอนุญาตที่คุณมองเห็นกันทุกคน แต่ทำไมไม่เอาตรงนี้ให้เขาริเริ่มตัวเขาเอง เขารักษาสิ่งแวดล้อมเขาเอง เขารู้เรื่องน้ำเขาเอง วันนี้พูดแต่เรื่องน้ำ แต่เวลานี้ถ้าฝนตกตอนนี้ไม่เก็บน้ำ สมมุติว่าไม่เก็บน้ำไว้เลยมันก็แล้ง มันก็เสื่อมโทรมไปธรรมชาติของมัน มันก็ต้องหนีเข้ามาอยู่ในเมือง วิถีชีวิตคือ เป็นลูกจ้างเขาตลอดชีวิตไม่มีทางที่จะโตได้เลยในชนบท ถ้าชนบทไม่รู้จักว่าวันนี้หน้าที่ที่คุณให้โอกาสเขามันโตไม่ได้หรอกครับ แต่พวกนี้พูดดีไปหมดล่ะครับว่าภาคปฏิบัติจะให้มันโตอย่างไร มีความรู้ความสามารถและจังหวัดที่โตแล้วอย่างเชียงใหม่ต้องเป็นมหานคร ในที่ประชุมกล้าไหมครับ อุบลราชธานี นครราชสีมา หน้าด่านทั้งหมดเลย หรือขอนแก่น ที่มีมหาวิทยาลัย อุดรธานี สงขลา นครศรีธรรมราชที่ท่านพูดมา แต่มันไม่มีคิดโครงการอันนี้ให้เห็นชัดเจน และจังหวัดเล็กก็เลียนแบบเขาหรือกรุงเทพมหานครเป็นต้นแบบว่าสิ่งที่ดีมีอะไร อบต. อบจ. มาเรียนรู้จากกรุงเทพ เขาเรียกแลกเปลี่ยน การท่องเที่ยวมันก็เป็นระบบของมัน เพราะอะไรรู้ไหม มันแลกเปลี่ยนความคิด ชาวเขาได้มาเที่ยวทะเล คนทะเลได้มาเที่ยวภูเขามันกลับกันนั่นคือภูมิปัญญาของชาวบ้านที่แท้จริงและสิ่งแวดล้อมก็จะดี ธรรมชาติดีขึ้น และพื้นที่จริง ๆ ที่ชาวบ้านเหลืออีกเท่าไหร่เคยสำรวจไหมครับ ไม่เคยสำรวจว่าชาวบ้านขายที่ดินไปหมดแล้ว เป็นของผู้ประกอบการที่ดีที่สุดก็คืออยู่ตามแม่น้ำทั้งหมด ก็คือของผู้ประกอบการเขาเคยไปซื้อที่ที่กันดารไหม และผู้ประกอบการต่างประเทศเวลาที่จะมาลงทุนประเทศไทยกฎหมายที่พูดกันเขาก็ไปลงทุนประเทศที่เอาผลกำไร เราก็ซื้อของมาจากต่างประเทศมาจำหน่ายกันเอง คนงานตกงานจะทำอย่างไร นี่คือสิ่งสำคัญกรรมการชุดนี้จะต้องเห็นว่าถ้าคิดนอกกรอบเมื่อไหร่ หนี้สินของประชาชนก็จะเหลือน้อยก็คือเขตปกครองพิเศษที่เกิดขึ้นจริงและไปดูคนจน และให้คนจนเขาโตด้วยฐานะของเขามีความรู้ความสามารถ ถ้าคิดอยู่ในกรอบใช้กฎหมายบังคับประเทศเจริญไม่ได้หรอกครับ เพราะหนี้สินฐานมันมหาศาล วันนี้ครัวเรือนก็มหาศาลจะทำอย่างไร ก็กราบเรียน ท่านประธานว่าทำอย่างไรให้เป็นสิ่งที่ว่าทุกคนคิดดีทำดีตรงนี้และเป็นวาระที่เราได้ทำหน้าที่ของเราที่สมบูรณ์ที่สุดให้ประชาชนได้มีความสุขในบั้นปลายชีวิตหรือคนแก่และเด็กที่เกิด ในอนาคตได้มีความรู้ตรงนี้ กราบขอบคุณครับ” [๒๘๓]

“กราบเรียนท่านประธาน และผู้ทรงเกียรติที่มา ณ ที่นี้ ผมคิดว่า สตง. ต้องทำหน้าที่ สิ่งสำคัญที่สุดคือคดีที่ตกค้างว่ามันมีคดีเท่าไรครับขอเอกสารหน่อยได้ไหมครับว่าที่ท้องถิ่นได้ทำผิดกฎหมาย และท้องถิ่นได้รู้เรื่องงบประมาณของแผ่นดิน ด้วยความเคารพ ท้องถิ่นมีความสามารถอยู่แล้ว แต่ว่าเรื่องงบประมาณรู้ไหมส่วนที่ไม่รู้ สตง. ต้องจัดอบรม อบรมให้เขารู้เรื่องงบประมาณและมันจะไปด้วยกันได้หมด และถ้าเขาไม่รู้ต้องให้เรียนรู้ตรงนี้ ไม่ต้องเอาไปตรวจหรอกครับ มีหน้าที่คือบริการเขาในเรื่อง งบประมาณแผ่นดินที่จะใช้ไปว่าวันนี้ถ้าเกิดมีความผิดในเรื่องของท้องถิ่นท่านไม่สามารถทำได้หมด ท้องถิ่นมันมากจนท่านรับไม่ไหว จะทำอย่างไร แก้ไขให้เป็นระบบเสียที่ให้มีความคล่องตัวกับท่าน ทำได้ กับทำไม่ได้ เพราะคิดว่าถ้าลงไปตรวจที่เขาอ้างมานี่ หมายความว่าท่านเริ่มต้นด้วยการไปตรวจเขาก่อน ไปทำในสิ่งที่น่าจะเกินเลย ผมไม่คิดว่าตรงนั้นจะมีความสำคัญ แต่ว่าวันนี้ที่สำคัญที่สุดที่ท้องถิ่นเอาเงินไปกู้ทั้งหมดจะคืนออมสินอย่างไร ท่านปล่อยให้เกิดเรื่องได้อย่างไร การกู้มันคือ ๔ ปีพบกันที ทำไมไม่สร้างระเบียบกันขึ้นมาว่าใครกู้ และกู้ที่ไปทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญแต่ชาวบ้านเดือดร้อน ตรงนี้มันต้อง Balance ความเป็นจริง เพราะว่าถ้าไม่ทำอย่างนี้ ผมถามตรงนี้จะแก้ไขอย่างไรที่คนสร้างบรรทัดฐานที่ผิด ๆ ไว้ตลอด นี่คือสิ่งที่สำคัญที่สุด ถ้าอยากจะเรียนรู้จริง ๆ ท้องถิ่นตรงไหนที่เจริญท่านยกตัวอย่างไปเลยให้เขาไปดูงานกัน แล้วก็ต้องแลกเปลี่ยนกับ กทม. กทม. ก็คือท้องถิ่นที่มีสภามีทั้งการตรวจสอบ ทั้งระบบทำให้ถูกต้อง ถ้ามีการอบรมแลกเปลี่ยนท้องถิ่นก็จะไปทำงานได้

---

[๒๘๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

เร็วด้วย คือเอาหลักก่อน เอาหลักความเป็นจริงว่าท่านจะเอาตรงไหนยกมา ประเด็นนี้สำคัญ และสำคัญที่สุด คือท้องถิ่นที่จะตรวจสอบไม่ได้ก็คือเวลานี้ DSI ได้ข่าวนะครับว่าไปรู้กับท้องถิ่น ท่านจะทำงานยาก เพราะว่าท่านทำงานในส่วนของตรงนี้ ถ้ามีคดีไปถึง DSI ถ้า DSI ไปรู้กับท้องถิ่นอีกถามว่าประชาชนได้ประโยชน์ตรงไหน คดีก็ไม่เกิดขึ้น ด้วยความเคารพท่านนะครับว่าอยากจะเห็นคดีของท่านที่มีคดีที่สะสมไว้ทั้งหมดท่านทำได้หมดไหม คดีที่เกิดขึ้นผมยืนยันว่าท่านทำไม่หมดหรอก เพราะว่าท่านมีหน่วยงานแค่นี้ แต่ว่างบประมาณแผ่นดินลงไปท้องถิ่นมหาศาลอย่างนี้ คือต้องให้ความรู้ครับ หลักก็คือให้ความรู้ ทั้งหมดมันจะจบด้วยความรู้ที่ท่านชี้แจงว่าอันนี้อันตรายสำหรับท่าน ไปทำนะครับ ไม่ใช่ว่าไปจัดซื้อจัดจ้างแล้วเกิดปัญหาท่านก็ต้องโดนมาตรา ๑๕๗ เหมือนกัน ด้วยความเคารพท่านประธานครับ”[๒๘๔]

“มีนิดหน่อยครับ ผมคิดว่า สตง. ก็ชี้แจงตามกฎหมายชัดเจน แต่ว่ามันติดขัดที่ว่าระบบสภาที่จะไปแก้เรื่องพิษสุนัขบ้านี้กับเรื่องของยุงลายที่จะเกิดขึ้นนี้ แล้วก็โรคภัยไข้เจ็บทั้งหมดนี้ต้องเป็นที่สภาเข้าไปแก้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับ สตง. นี้ ผมคิดว่าอันนี้ท้องถิ่นจะลำบากในการเข้าถึงในความรู้ความสามารถที่จะพึงมีเป็นประเด็นสำคัญ แต่ว่าอีกประการหนึ่งผมจะถาม สตง. ถ้าเงิน ๔ แสนล้านบาทนี้ออกไปการจัดการงบประมาณผมเห็นว่าทุกโครงการมหาศาล ทำไมไม่ให้ชาวบ้านโดยตรง ถ้ากระจายอำนาจว่าเศรษฐกิจชุมชนนี้ชาวบ้านรับไปคนหนึ่ง สมมุติว่า ๑๐ ล้านบาท เกิดขึ้นโดย SME นี้แล้วจะทำอย่างไรให้ชาวบ้านเขาดูกันเองแล้วก็ถ้าเขาทำผิดก็จับกันเองเลย นั่นคือปราชญ์ชาวบ้านแล้วให้ความรู้กับนักศึกษาที่เข้าไปดูงานด้วยว่าเขาโตขึ้นเขาจะได้มีประสิทธิภาพเขารู้ว่าท้องถิ่นนี้ต้องการอะไร แล้วท้องถิ่นนี้จะโตด้วยท้องถิ่นตัวเอง ถ้าเป็นระบบว่าสั่งงานจากผู้ที่ไม่ได้ดูงานนี้ก็เอางบทดแทนที่อยากขอไปไม่ได้แล้วไปทำนี่มันก็หัวแตก ถามว่าวันนี้มันจะเกิดปัญหากับ สตง. ว่า สตง. คุณจะควบคุมเงินมหาศาลตรงนี้ที่จะทำให้แผนงานใหม่จะ ควบคุมอย่างไรทั้งหมดแผนงานเก่าก็มีปัญหา แผนงานใหม่จะเกิดขึ้นที่ให้ประชาชนรับรู้และท้องถิ่นที่โตด้วยท้องถิ่นตัวเองแบบที่การพัฒนาท้องถิ่นตัวเอง โดยคล่องตัวเอง ไม่ว่าพ่อค้าคนกลางเอาผลประโยชน์ไปหมดที่ดินทำมาหากินมี เรื่องน้ำไม่มี เรื่องภัยแล้ง เรื่องระบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะว่าท้องถิ่นทำได้เอง เพราะว่าท้องถิ่นนี้อยู่กับท้องถิ่นมาโดยตลอดจะรู้ปัญหาของเขาเอง และความสุขของท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้นโดยที่ว่าท้องถิ่นควบคุมตัวเองและ ๑. ในปัญหาความแตกแยกก็น้อยลง เพราะทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบกันหมด ถ้าตราบใดประชาชนมีความรับผิดชอบกันหมดว่าการตกงานว่างงานคนขี้เกียจจะไม่มีหมด เพราะว่าเราได้เสนอในสิ่งที่เป็นคุณให้กับเขาไปแล้ว แล้วเขาปฏิบัติได้แล้วเขาไปดูท้องถิ่นไหนที่เจริญ แล้วเอาตัวอย่างของเขา ไม่อย่างนั้นมันก็จะสับสน คือ ๑. คือคุณให้เงินไปทั้งหมดคือ เหมือนกับให้ละลายไปเฉย ๆ ไม่ได้แล้ว เพราะว่าประเทศมันต้องการคือการพัฒนารูปแบบใหม่อยู่แล้ว ถ้าจะคิดแบบเก่า ๆ ก็คือใครขอมาให้หมดมันไม่มีทางที่จะทำให้ประเทศพัฒนาได้เลย เพราะว่ามันมีเจ้าของ พอไม่มีเจ้าของปุ๊บตอนนี้ต่างประเทศก็ได้เปรียบอย่างจีนจะมาเอากล้วยหอมจะเอาการเกษตรเราไปหมด มันก็จะมีปัญหาหมดไม่ว่าจะมะม่วงหรือจะเป็นทุเรียนทั้งหมดนี้ราคามันก็ตกกับคนกิน ทำอย่างไรให้เขาขายสินค้าตามฤดูกาลคือของเขากับสินค้าที่ผลิตออกใหม่นี้ต้องวางกรอบให้ดี ไม่อย่างนั้นจะมีปัญหา สตง. อยากจะให้ สตง. ที่มีความรู้นี้ในเรื่องของงบประมาณอยู่แล้วว่าทำอย่างไรช่วยกันเขียนแผนมาด้วย ไม่ใช่ว่าพอวันนี้บอกว่าไม่ใช่หน้าที่ผมตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียวไม่ได้แล้วครับ เพราะท่านก็อยู่ตรงนี้มารู้ ปัญหาหมดแล้ว ขอบพระคุณท่านประธานครับ”[๒๘๕]

“ผมนิดเดียวครับ คือผมคิดว่ากฎหมายที่อาจารย์อุดมพูดถ้าใช้โดยตรงและทุกอย่างไปล็อกประชาชนเมื่อไร มันจะเกิดปัญหาว่าจะเก็บภาษีอะไร ที่เราจะไปดู ๑๐ จังหวัด กับที่เรานำภาษีไป ๖๐ กว่าจังหวัด ถามว่า

---

[๒๘๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๘๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

เราจะอยู่อย่างนี้ไปตลอดไหม คนก็อพยพมาอยู่ในเมืองหมด ค่าใช้จ่ายมันก็สูงเงินก็ส่งบ้านไม่ได้ ถ้าการกระจายอำนาจที่แท้จริงผมคิดว่าจะต้องไปสู่ท้องถิ่น คือวันนี้ให้เป็นสิทธิของเขา มันก็จะกระจายโดยตรง และภาษีมันก็จะเวียนไปตามระบบของเขา และคนก็มีความรู้เพิ่มขึ้น ผมฝากอาจารย์อุดมด้วยครับว่าอย่าไปใช้กฎหมายที่มันทำอะไรแล้วประชาชนไม่ได้ผลประโยชน์ ถ้าประชาชนได้ผลประโยชน์ที่สุด ประเทศเจริญได้ที่สุด ขอเถอะครับว่าหาทางออกให้กฎหมายฉบับนี้ กฎหมายที่ท่านสร้างกันมาไว้เพื่อผลประโยชน์ของชาติเสียที ไม่อย่างนั้นหนี้สาธารณะหรืออะไรต่าง ๆ มันจะเอาเงินที่ไหนมาดูแลคน เมื่อเก็บภาษีไม่ได้มันก็จบหมดแล้ว ทำไมจีนเขาใช้กฎหมายคอมมิวนิสต์ทำไมเขารุ่งเรืองที่สุดในโลก เรากำลังจะหลงประเด็นเรื่องกฎหมายมากไป ให้ประชาชนเขามีสิทธิของเขามากที่สุดนั่นก็คือกฎหมายแล้ว แต่ผมเห็นด้วยกับการเคารพกฎหมายคือไม่ทุจริตอย่างเดียว”[๒๘๖]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ท่านคณะกรรมาธิการทุกท่าน และท่านที่อภิปรายและท่านที่ปรึกษาเป็นสิ่งที่ดีมากครับ แต่ผมวิตกกังวลคือ หนี้ทั้งหมดที่ผูกพันในการกู้ทั้งหมด วันหนึ่งก็จะมีปัญหาแบบท่านโภคินพูด เพราะอะไรไหมครับ เพราะว่าพลเมืองไทยทั้งหมด วันนี้เข้ามาอยู่ ในเมืองหลวงทั้งหมดแล้ว ดูจากการกลับบ้านในเทศกาลต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นตัวเอง แล้วก็เดินทาง พวกพ่อค้าลอตเตอรี่ทำนาเสร็จก็ฤดูกาลหรือมาขับ Taxi มันวนอยู่ในระบบ คือสิ่งที่สำคัญที่สุดคือค่าครองชีพอยู่ไม่ได้ครับ มาอยู่เมืองหลวงค่าเช่าบ้าน ค่าอาหารการกินทั้งหมด มันก็ผูกพันหนี้ไปสู่ต่างจังหวัด คือท้องถิ่นตัวเองทั้งหมดที่ว่าเขาไม่ได้ไปอยู่ตรงนั้นแล้วการใช้งบประมาณของท้องถิ่น จำนวนอัตราประชาชน ท่านคำนึงหรือเปล่าว่าที่เขาสร้างใหญ่โตคนในพื้นที่ท่านอยู่เท่าไร การศึกษาไปอยู่ในตัวเมืองหมด แย่งกันเข้ามาหมด แล้วคุณภาพชีวิตเขาจะอยู่อย่างไรครับ สิ่งแวดล้อมจะอยู่อย่างไร เพราะฉะนั้นสิ่งที่จะทำได้ ก็คือจังหวัดที่มีความพร้อมต้องเป็นพี่เลี้ยงจังหวัดที่เขามีปัญหาอยู่ เอาเงินจำนวนนั้นไป ไม่ว่าโรงเรียนเอกชน โรงเรียนรัฐบาลที่โรงเรียนใหญ่ต้องไปดูโรงเรียนเล็กให้ได้ คือ มีความผูกพันกัน คือการมีส่วนร่วม ถ้าตราบใดไม่มีการมีส่วนร่วมให้เขาทำกันไม่กี่คน แล้วไปกู้อย่างนี้นะครับ ปัญหาจะเกิดกับท้องถิ่นตลอด เพราะว่าคนที่มีอิทธิพลจะเกิดขึ้นทันทีเลย เพราะว่าอะไรรู้ไหมครับ อำนาจเงินเป็นอำนาจที่ใหญ่ที่สุด กู้แล้วเอาไปทำอะไรครับ ไม่ได้ทำความเจริญครับ คือให้ชาวบ้านส่วนตรงนั้นนะครับทำอะไรไม่ได้เลย ต้องให้ประชาชนเป็นเจ้าของตรงนั้นครับเงินทั้งหมดว่าเขาจะให้ทำ ไม่ให้ทำ แล้วปราชญ์ชาวบ้านก็เก่งอยู่แล้ว นั่นคือกระจายอำนาจที่แท้จริง ผมจะยกให้ท่านดูตัวอย่างว่า ผลสำเร็จของท้องถิ่นที่เจริญ คือท้องถิ่นที่อยู่ที่มีการเก็บภาษีรายได้ แต่ท้องถิ่นที่ไม่เก็บภาษีรายได้ และเขาเอาเงินที่ไหนมาใช้ครับ การบริหารงบประมาณแผ่นดินต้องคำนึงถึงพื้นที่ ผังเมือง ปัญหาน้ำ ปัญหาเรื่องภัยแล้ง น้ำท่วมทั้งหมดวันนี้ก็คือชาวนาก็เดือดร้อน คือวันนี้ต้องไปประกันราคาทั้งหมดแล้ว สินค้าทุกตัวต้องไปประกันทั้งหมด เราเอาเงินที่ไหนไปประกันครับ ไปจำนำครับ หนี้มันก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แล้วการบริหารจัดการอย่างนี้ถามว่าเงินทั้งหมด ๑๐ กว่าจังหวัดไปดู ๘๐ จังหวัด วันนี้เอาง่าย ๆ จังหวัดที่มีปัญหาคือพัทยาน้ำยังท่วมเลย แล้วการท่องเที่ยวจะอยู่กันอย่างไรถ้าเกิดฝนตกจะทำอย่างไร การท่องเที่ยวจะทำอย่างไร เมื่อวานระยองก็น้ำท่วม ทุกอันเกิดปัญหาจากน้ำท่วมตัวจังหวัดทั้งหมดแล้วนะครับ ภัยแล้ง น้ำท่วม อันนี้คืออุปสรรคทั้งหมดที่ท่านต้องไปคำนวณใหม่หมดว่าทำอย่างไรให้ท้องถิ่น คนที่มีความรู้สามารถมีส่วนร่วมกับตัวเงินงบประมาณของแผ่นดินทั้งหมด นี่คือความสำคัญและคนไทยเก่งแทบทั้งนั้น ๗๐ ปีที่โครงการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทำไว้คือปราชญ์ชาวบ้านทั้งหมดเลยนะครับ ให้ความรู้ แต่มันก็ขาลีบหัวโตหรือพิการกันหมด จะทำอย่างไรครับ ผมเป็นห่วงเรื่องนี้มากว่าทำอย่างไรให้ท้องถิ่น ท้องถิ่นไหนที่ไม่มีการกู้ ไปดูท้องถิ่นที่เขาเล็กขนาดนี้จะเกิดขึ้นอย่างไรดีกว่า และขอประเมินผลว่าทำอย่างไรว่า ที่ประสบความสำเร็จกี่ท้องถิ่นที่ไม่กู้เลยมีไหมครับ”[๒๘๗]

---

[๒๘๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๘๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“ประเด็นที่ ๒ ผมคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เราพูดกันมาสิ่งที่เราเห็นว่ามันเป็นปัญหาแล้วก็ยังแก้กันไม่ตกอยู่พอสมควร ก็คือเรามีการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบแล้วก็ยอมรับกันว่ามันมีความซ้ำซ้อนในแง่ของพื้นที่ ซ้ำซ้อนในแง่ของการบริหารจัดการ ซ้ำซ้อนอะไรต่าง ๆ มากมายแล้วเราก็บริหารกันไป จนขณะนี้มีการจัดประเภทจัดลำดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับหลายประเภท มันเหมือนกับว่าเราก็ปล่อยมันไปทั้ง ๆ ที่รู้ว่ามันซ้ำซ้อนอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ ผมคิดว่ามันน่าจะต้องไปเขียนไว้คล้าย ๆ ทำนองเปิดช่องว่าการที่เราจะยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่เราจะควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นในระดับเดียวกันหรือจะเป็นในระดับต่างกันก็ตามทีก็ให้ทำได้ โดยอาจจะเขียนไว้ในหลักทั่วไปอีกอนุมาตราหนึ่งก็ได้เป็นทับอะไรก็สุดแต่ การยกเลิก การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกันหรือต่างระดับก็ตามให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ มันก็หมายความว่าเปิดช่องว่ารัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ทำในเรื่องเหล่านี้ได้ มันก็จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความคล่องตัวและคำนึงถึงประสิทธิภาพมากกว่า กราบเรียนท่านประธานด้วยความเคารพครับ”[๒๘๘]

“ขออนุญาตอภิปรายเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสรุป เบื้องต้นก็เห็นด้วยกับท่านวุฒิสารท่านนิกรได้อภิปรายไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ก็หายไปหลายเรื่อง อันนี้เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่อยากกราบเรียนท่านประธานสรุปเรื่องสำคัญก็คือว่า ผมคิดว่าเรื่องสำคัญที่เราน่าจะต้องคุยกันพอสมควรก็คือเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งหลายท่านได้อภิปรายไปแล้ว เรามาพบที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนไว้ก็คือ ในมาตรา ๒๕๒ วรรคสอง โดยไปเขียนว่าผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้ได้มาโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แปลว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในวรรคสอง ของมาตรา ๒๕๒ แต่ว่าถ้าเราไปดูมาตรา ๒๔๙ ซึ่งเป็นเรื่องหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นเขาจะเขียนไว้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน แปลว่าหลักการทั่วไปแล้วการจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่ามันจะมีรูปแบบใดบ้าง ให้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ผมคิดว่าถ้าเราคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมันมีความสำคัญ เราพูดเรื่องนี้กันมานานและในอนาคตผมคิดว่าเราก้าวไม่พ้นที่จะต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้น่าจะเขียนรองรับไว้รัฐธรรมนูญเสียเลยอย่างน้อยเป็นการเปิดโอกาสว่ารัฐธรรมนูญได้รับรอง ยกตัวอย่างเช่น ถ้าจังหวัดใดมีความพร้อม ที่จะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความพร้อมที่จะปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ อาจจะเขียนไว้ทำนองนี้ในมาตรา ๒๔๙/๑ แปลว่าอะไรครับ แปลว่ารัฐธรรมนูญสูงสุดนั้นรับรองให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แล้วก็ตราเป็นพระราชบัญญัติ ไม่ใช่ไปเขียนไว้ลอย ๆ ในวรรคสองของมาตรา ๒๕๒ แถมมีตำหนิเสียด้วยว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาโดยวิธีอื่นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งโดยตรงและลับในอดีตหายไป อันนี้ผมเสนอเป็นประเด็นที่ ๑ ให้เพิ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในหลักทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา ๒๔๙ แล้วก็ตัดเรื่องมาโดยวิธีอื่นก็ได้ อย่างนี้เป็นต้น”[๒๘๙]

---

[๒๘๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๘๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ผมจะให้ความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจในเชิงวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญ คือผมเรียนว่ามารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีรายละเอียดเยอะแยะ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยืนยันไปเลยว่าไม่มีเรื่องกระจายอำนาจเลย ทำนามธรรม รูปธรรม แล้วทิศทางต่อไปไม่มี Absolutely not คือที่ผมทราบ ผมถูกเชิญไปบรรยายเรื่องนี้ แล้วผมใช้วิธีเอา Google search หาคำว่า กระจายอำนาจ ผมตกใจมากไม่มีแม้แต่คำเดียวในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มัน Amazing มาก แล้วผมไปคุยกับอาจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ท่านก็บอกว่า จริง ๆ คำที่มีก็คือ กระจายอำนาจการปกครอง ไม่ใช่กระจายอำนาจ Technical term ที่อาจารย์ได้กรุณากล่าวแล้วไม่มี ทีนี้เจตนารมณ์ไม่มี ไม่มีคำว่า กระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ ท่านประธานครับ คือมีหลักการกระจายอำนาจรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐาน หลักการกระจายอำนาจถูกดูดออกไปหมดเลย จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากไม่มีคำแล้ว ตัวหลักก็หายหมด ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ หมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา ๗๖ เขียนว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจการเมือง การวางแผนพัฒนาการเมือง คือระบุไว้ในมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ในมาตรา ๘๗ ก็มีการเขียนว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ในการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วก็เขียนไว้ละเอียดมากกว่า (๑) (๒) (๓) (๔) เขียนไว้รายละเอียด มีรายละเอียดเลย นอกจากมีหลักการแล้ว ทำแล้วมีเขียนรายละเอียดไว้ ในหมวดว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของปี ๒๕๖๐ เขียนไว้เหมือนกันในหมวด ๖ เป็นหน้าที่ของรัฐ หน้าที่ของรัฐที่เขียนคือคำในมาตรา ๖๐ ก็แตกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่ง ที่อาจารย์มีชัยเคยอธิบายแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐ คือคำว่า ต้อง บังคับให้รัฐแยกเป็นส่วนหนึ่ง เดิมที่ผมพูดเมื่อสักครู่ที่มี มีคำว่า ต้อง อยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ มีคำว่า ต้อง เขาคงกลัวว่าจะฟ้องรัฐได้ ก็ถอดออกจากหน้าที่ของรัฐ แต่สมควรที่จะไปอยู่แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีเลย เพราะอาจจะเป็นคำว่า ต้อง หนักไป แต่พอไปอยู่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเขียนคำว่า พึง เหมือนใช้คำว่า พึง มี พึงก็เล็กไป กลายเป็นว่าหายไปเลยตรงนั้น เท่ากับหลักการเรื่องการกระจายอำนาจหายไปหมดทั้งหน้าที่ของรัฐ และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหายไป ทีนี้คงคิดว่าคงจะไปเขียนไว้ในหมวดการกระจายอำนาจแต่ปรากฏว่าอย่างนี้ ผมพูดเมื่อสักครู่นี้เป็นเรื่องของนามธรรมเพราะรูปธรรมแล้ว ไม่มีรูปธรรมอีก และนามธรรมเป็นหลักการไม่มี หลักปฏิบัติในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ในหมวดว่าด้วยเรื่องการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ เขียนไว้ว่าภายใต้หมวด ๑ รัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่น อันนี้เขียนไว้ชัดเจนแล้วก็มาตรา ๒๘๒ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและวิธีการ อันนี้เป็นหลักปฏิบัติมีชัด ในปี ๒๕๕๐ นี้ เขียนไว้มาตรา ๒๘๒ ในวรรคสองว่า ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อการกำหนดแล้วก็ไล่ ๆ ไปเรื่อย เท่ากับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ แล้วปี ๒๕๕๐ มีระเบียบและมีแผนเขียนเป็นกฎหมาย รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ไม่มี เท่ากับว่าแผนปฏิบัติไม่มี หลักการก็ไม่มี ในปี ๒๕๖๐ มีอยู่ใน ๒๔๙ เขียนถึงคำว่า ให้ภายใต้บังคับหมวด ๑ ให้มีการจัดการปกครอง แต่เมื่อสักครู่ที่เราพูดให้มีอิสระของบุคคล อีกอันหนึ่งให้มีอิสระส่วนองค์กร ๒ มิติ ปี ๒๕๔๐ นั้นบุคคล ส่วนตรงนี้คือการปกครอง แต่ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นคือเอาอำนาจไปบังคับให้มี ผิดหลักมาก แล้วนอกจากนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดแต่กลายเป็น มีกฎหมายที่เป็นอุปสรรค เป็นอุปสรรคอย่างนี้ มีอุปสรรคก็คือว่าในมาตรา ๒๕๐ นี้ ของปี ๒๕๖๐ เขียนว่าต้องมีบทบัญญัติในการป้องกันขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งมาตรานี้เองที่ สตง. เอามาทิ่มจนพังไปหมด เพราะเขาไปบอกว่าเรื่องหมาบ้าที่ฉีดยาวัคซีนไม่ใช่หน้าที่ขัดกัน คือการเหลื่อมล้ำเขาเขียนว่า ป้องกันการขัดกันผลประโยชน์ แล้วการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น แทนที่จะมีการส่งเสริมไปเขียนล็อกเอาไว้ แล้ว สตง. ก็ใช้อำนาจนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสี่ยงเข้าคุกกันเป็นแถวตอนนี้ แล้วก็หมาบ้าที่หายไปเป็นสิบปี ที่กลับมาเพ่นพ่านตามเดิม เพราะว่าจากวัคซีนที่เดิม

ท้องถิ่นใช้อยู่ไม่กล้า เพราะว่ากลัวถูกฟ้องเป็นปัญหาจนกระทั่งมีการโจมตีกันมาก ผมเรียนในที่ประชุมว่า รถพยาบาล รถฉุกเฉินนี้ ท้องถิ่นทำก็ไม่ได้ สตง. ชี้ว่าไม่ใช่หน้าที่เป็นการก้าวก่ายเพี้ยนไปหมด ต่อจากนั้นเองเรื่องการพัฒนา พัฒนาอาจจะยังมาไม่ถึงแต่อาจจะไปอยู่ในหมวด ๑๗ ว่าด้วยการปฏิรูป การปฏิรูปที่เราเขียนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นหมวด ก ก็คือหมวด ๑ การปฏิรูปการเมืองมีอยู่ทั้งหมด ๕ ข้อ ข้อ ๑ ให้ประชาชนมีความเข้าใจทางการเมือง ข้อ ๒ คือการพรรคการเมือง มีพรรคการเมืองที่ดี ข้อ ๓ ไม่มีกลไกความรับผิดชอบของพรรคการเมือง ข้อ ๔ มีกลไกในการกำกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้อ ๕ มีกลไกป้องกันความขัดแย้งไม่มีเรื่องการสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจเลย หมายความว่าปฏิรูปก็ไม่มี ทีนี้ถ้าการกระจายอำนาจหรือการเมืองท้องถิ่นไม่พัฒนาแล้วอย่าไปหวังการเมืองระดับชาติจะพัฒนาได้ เพราะว่ารากฝอยลึก ๆ ไม่ได้พัฒนา สุดท้าย ท่านประธาน เรื่องปัญหาที่มีอยู่จริงเรื่องการปกครองท้องถิ่น ผมเคยศึกษาเรื่องนี้ ความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีทั้งหมด ๗,๐๐๐ ๘,๐๐๐ แห่ง เอาตัวไม่รอดตั้ง ๘๐ เปอร์เซ็นต์ คือรายได้ที่ได้จากภาษีท้องถิ่นเอามาช่วยไม่ได้ เราไม่รวมถึง กทม. ไม่รวมถึงเมืองใหญ่ ๆ อย่างพัทยา เมืองเล็ก ๆ ไม่พอพอไม่พอแล้วไม่มีหลักการใด ๆ ที่จะเอางบประมาณในเรื่องการกระจายอำนาจ การเงินการคลังไปให้ แม้แต่เงินที่เขาเก็บสำรองไปไว้ก็ใช้ไม่ได้ ไม่สามารถจะเอาเงินกองทุนมาใช้ได้เลย เพราะตกลงสรุปสุดท้ายไปมีแล้วให้ทำลายตัวเอง ก็คือไม่มีการส่งเสริม ดังนั้นผมเรียนว่าถ้าเราจะไปแก้ไขนี้ เราต้องไปเริ่ม เราคงไม่ย้อนกลับไปยังหมวดสิทธิไว้มีสิทธิเรื่องการเมือง เราคงไม่ย้อนกลับไปยังแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพราะยุ่งยากวางที่หมวด ๑๔ เลย หมวดว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจแล้ววางให้มีหลักการให้มีกฎหมายในแนวปฏิบัติกลับไปเหมือนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หรือปี ๒๕๕๐ เพราะตัวนี้เป็นตัวหลักการว่าจะมี แล้วก็ให้มีแนวทางในการพัฒนาไว้ด้วย เอาไว้ในหมวดนี้หมดเลย เพราะว่าหมวดนี้อาจารย์ชัยเกษมก็ดูแล้วคือมันโบ๋หมดเลย จากเดิมมีเป็นแพ็กใหญ่กลายเป็นว่าหลวมแล้วมีน้อยนิดเดียว แสดงว่าไม่มีความจริงใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นผมเห็นว่าเรื่องนี้เรามาเก็บประเด็นเล็ก ๆ ไว้ได้ก็ฟาดไปที่หมวด ๑๔ ทั้งหมวดเลย แล้วก็ขอแก้เลยตรงนี้ มีปัญหาเพราะหายไป ต้องมีการแก้ไขใหม่ นำเรียนประธานครับ”[๒๙๐]

“ท่านประธานครับ ผม นิกร จำนง กรรมาธิการ ประเด็น เกี่ยวเนื่องกับเรื่องนี้ก็สักครู่ท่านวรรณรัตน์ก็พูดชัดในเรื่องที่มีปัญหาเยอะ ผมทำเรื่องสุนัขบ้าอย่างที่บอกกระทบแรง คือมากระทบผมด้วย ก็คือว่ากระผมทำเรื่องทารุณกรรมสัตว์ดูแลเรื่อง สัตว์กฎหมายทารุณกรรมสัตว์นี้ผมเป็นประธานยกร่างทำเป็นกฎหมายมา ประเด็นก็คือว่าเรื่องสุนัขบ้ากับหมาจรจัดนี้ก็ปรากฏว่าท้องถิ่นนี้เขาดูแลเรื่องพิษสุนัขบ้าไปฉีดยาอยู่แล้วถูกกระทบก็คือว่าไม่ใช่ภารกิจก็เลยไม่ทำ พอไม่ทำนี่พิษสุนัขบ้ามันก็ระบาดพอระบาดจากนี้เราล็อคไว้ ๑๐ ปี คือไม่มีแล้วพิษสุนัขบ้าน้อยมากมันก็แพร่ไปทั่ว พอแพร่ไปแล้วหยุดไม่ได้ พอหยุดไม่ได้ก็จำเป็นจะต้องจัดการกับสุนัขจรจัด ทีนี้การจัดการนี้มีอยู่บางจังหวัดเอาไปแล้วก็ฆ่าเลย มันกระทบผมก็ไปตามดูเรื่องนี้แล้วก็รู้สึกไม่สบายใจ ทีนี้ประเด็นก็คือที่ทราบกันแล้ว ว่าการกระทบจุดหนึ่งแต่มันส่งไปอีกจุดหนึ่งแล้วก็โรคมันกลับมาอีก แล้วไม่รู้ว่าเมื่อไรจะหมดแล้วทีนี้ก็มีปัญหา ผมหมาข้างบ้านกระทบถึงตัววิ่งไปวิ่งมาผมก็เป็นห่วง ผมเอาไปฉีดยาแล้วก็เอาปลอกคอมาใส่ เพราะกลัวว่า กทม. จะมาจับไป ผมไม่รู้ว่าจะได้กลับมาอีกหรือเปล่า คล้าย ๆ ปัจจุบันก็ ๓ ตัวก็เลยต้องเลี้ยงมันต่อมา ๒ ปีแล้วกระทบถึงตัว

อีกเรื่องหนึ่งผมทำเรื่องความปลอดภัยทางถนนแล้วได้ข้อสรุปว่าข้อสุดท้ายในหลัก ๕ E ก็คือ EMSS ก็คือ Emergency Medical System Service ก็คือเรื่องรถพยาบาล ก็คือถ้าเราป้องกันแล้วอย่างไรก็ยังชนอยู่ป้องกันหมดแล้ว พอชนแล้วเอาไปถึงโรงพยาบาลให้เร็วที่สุด สมัยก่อนหน้านี้กราบเรียนท่านประธานว่าเราไม่มีรถพยาบาลผมใช้งบกองทุนเลขสวยนี้เอาเอาพวกมูลนิธิต่าง ๆ เขามาอบรมเหมือนท่านหม่อมราชวงศ์เจตจันทร์

---

[๒๙๐]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประวิตรอยู่ ก็เอาไปอบรมว่า เพราะบางทีมูลนิธิเวลาไปยกคนนี้ไม่รู้ว่ายกอย่างไร บางทีไปทำให้คนพิการ มันมีหลักในการยกผมก็ไม่ทราบ วันหลังเอามาเคลมว่าเวลารถของปอเต็กตึ๊งร่วมกตัญญูพอเจอรถชนเข้าไปช่วย ตอนหลังนี้พัฒนามาก็ปรากฏว่าท้องถิ่นเริ่มจะใช้รถ คือมันซื้อจากส่วนกลางไม่ได้ คือรถพยาบาลจ่ายไปไม่ได้มันมีรถฉุกเฉิน ท้องถิ่นก็เลยซื้อรถหมายความว่าใช้ งบท้องถิ่นสร้างเป็นรถพยาบาลรถฉุกเฉินขึ้นมาต อนหลังนี้ทำไม่ได้เพราะว่าถูกชี้ว่าเหมือนไม่ใช่เป็นภารกิจระบบนี้ก็เลยล็อค ทีนี้เราก็ทำโดยการทำเป็นนโยบายแล้วก็เข้าเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการความปลอดภัยทางถนนแล้วก็ขอไปว่าขอเจรจาเรื่องนี้ เพราะว่าเราอยากให้ท้องถิ่นทำ เพราะท้องถิ่นทำนี้เขาจะได้ดูแลพื้นที่ของเขามันมีอย่างเช่น จังหวัดมุกดาหาร หลายจังหวัดที่ทำได้ดีมาก จังหวัดสงขลาก็ทำได้ดี ทีนี้ตรงนี้มันเป็นอำนาจที่ในท้องถิ่นที่จะดูแลประชาชนเขาได้ แล้วมันดีมาก แต่ว่าไปมีข้อจำกัดอย่างนี้ผมก็เลยจะถามประเด็นนี้ว่า ตอนนี้ได้เคลียร์เรื่องนี้หรือยัง แล้วก็ลักษณะปัญหาคล้าย ๆ กันกับที่ทำให้เกิดปัญหาท้องถิ่น ก็มีอำนาจเขามีภารกิจแต่ว่าทำไม่ได้ ก็เป็นประเด็นนำเรียนสอบถามด้วยครับ

ท่านประธานครับ คือที่เราคุยกันเรื่อง สตง. เป็นประเด็นที่เป็นแค่ตัวอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจที่มีปัญหา ทีนี้ประเด็นที่สำคัญก็คือว่า สตง. คุณก็มีอำนาจไป แต่ว่าการกระจายอำนาจเราต้องคิดศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชนเป็นหลัก ทีนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ได้มีการ Mention ถึงแล้วว่า ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ชัดว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นเป็นหลัก ทั้งปี ๒๕๔๐ ทั้งปี ๒๕๕๐ ทีนี้ถ้าหากว่า สตง. ไปก้าวล่วงท้องถิ่นเขา Sanction ได้ หมายถึงเขาร้องได้ว่าคุณผิดรัฐธรรมนูญ แต่ขณะนี้ มาตรานี้มันหายไป มันเป็นปัญหาว่าเรื่องการกระจายอำนาจกลายเป็นว่ามาเขียนไว้ว่าภายใต้บังคับให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น คำว่าให้อิสระ หายไปตรงนั้น เอาละ สตง. อาจจะพลาดพลั้งมาแทรกแซงก้าวล็กไปเขา Sanction ไม่ได้ แถมไปเขียนขมวดปลายไว้อีกมาตราหนึ่งก็คือว่า คือไม่ส่งเสริมแล้ว ผมพูดถึงรัฐธรรมนูญ สตง. เป็นแค่ส่วนหนึ่งมีบทบัญญัติกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญอีก คือนอกจากไม่ให้อิสระแล้วเพื่อป้องกันตัว คือเราไม่ได้พูดถึง ท้องถิ่นมีอิสระ มันเป็นอิสระของประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชน แล้วก็มีการปกครอง ตรงนี้ต้องมีอิสระพอสมควร มันไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่นนี่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเลย เขามีอิสระในการบริหารจัดการ เขามีเป้าหมาย เขามีหลักการในการบริหาร มันเป็นอิสระของเขาโดยแท้ เพราะฉะนั้นเราไปดูเรื่องการใช้จ่ายเงินว่าคุณใช้เงินจากงบประมาณตามไปดูได้ แต่ไปก้าวล่วงเรื่องวิธีคิดเขาไม่ได้ เขาอาจจะผิดก็เรื่องของเขา ประชาชนจะจัดการเขาเอง มันเป็นเรื่องของเขาโดยแท้ ทีนี้ประเด็นผมยกตัวอย่างว่า ที่ท่านยกตัวอย่างมาเมื่อสักครู่นี้ ผมสรุปว่า ๑. อิสระตามรัฐธรรมนูญเดิมไม่มีแถมไปเขียนตัว Off ก๊กเขาอีก ตามที่บอกแล้ว สมมุติ สตง. บอกว่านี่มันเป็นการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เขาชี้ไปตรงนี้เขาก็เข้าไปแทรกได้แล้ว เท่ากับไม่มีภูมิคุ้มกัน ทีนี้ประเด็นที่เป็นหลักการโดยแท้ที่ท่านพูดเมื่อสักครู่ ผมออกกฎหมายป้องกันทารุณกรรมสัตว์ เรากำลังคุยว่าท้องถิ่นคุณไปยุ่งอะไร คุณสั่งวัคซีนมา เขาทำแบบนี้มาก่อนนานแล้ว หลักการก็คือว่าในท้องถิ่นเราจะเห็นว่าแม้แต่บ้านคนที่มีหมา แต่ว่ามันอยู่ในเทศบาล เทศบาลบอกว่าเราจะฉีดวัคซีนให้ฟรี ผมเป็นเจ้าของหมา ไม่ใช่หมาจรจัดนะ หมาเขาจะนัดมาว่าหลังวัดเราก็ไป และเขาก็มาฉีดให้เป็นกรมปศุสัตว์บ้าง แต่ท้องถิ่นจะทำซึ่งทำมาก่อนแล้ว ส่วนที่มันจะมีการคอร์รัปชันกันไปซื้อวัคซีนมากลายเป็น ๓,๐๐๐ โดส โน่นนี่นั่น หรือว่าเป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ที่เราออก พ.ร.บ. ป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ก็คือว่าเราให้กรมปศุสัตว์ช่วยดู กรมปศุสัตว์ไม่มีคน คนน้อยมาก ดังนั้นไปดูแลไม่ได้ พอกรมปศุสัตว์ไปดูแลไม่ได้ท้องถิ่นเคยดูแลอยู่เดิมเราก็ไปชี้ว่าคุณไปรู้เรื่องอะไรของหมา และมันหมาใคร เป็นหมาจรจัด ต้องใช้ พ.ร.บ. ป้องกันโรค ให้กรมปศุสัตว์ดูโน่นนี่มันกลายเป็นเราไปก้าวล่วง มันเป็นวิถีของเขาในชุมชน เขารู้ว่าเขาจะดูแล ในเทศบาลนี้ จะดูแลสัตว์ และเราก็ไปตั้งสวัสดิการสัตว์ก็คือว่าถ้ามีเอกชน ผมยกตัวอย่าง ไปตั้งศูนย์ดูแลหมาจรจัด ตรงนี้รัฐโดยกรมปศุสัตว์มีกองทุนไปดู และท้องถิ่นจะช่วยไปฉีดยาให้ที่เขาช่วยเลี้ยงหมา เพื่อไม่ให้เป็นหมาจรจัด เพื่อจะได้มีการทำหมัน

มันเป็นกลไกเดิมของเขา เราจะไปคิดว่าสั่งมาเท่าโน้น เท่านี้ มันเป็นการลึกเข้าไปในกิจกรรมของเขามากเกินไป และมันสร้างอะไร เขาไม่กล้า พอเขาไม่กล้าเขาก็ไม่กล้าสั่งวัคซีนมา กรมปศุสัตว์ก็ไม่มีเงิน มันก็เลยกลายเป็นโรคพิษสุนัขบ้าที่มันหายไป ๑๐ ปี มันก็กลับมาทีนี้เรื่องใหญ่ พอเรื่องใหญ่ตรงนี้ ก็ไปจับหมาจรจัดเข้าไปล็อกไว้ ประกาศเป็นเขตโรคติดต่อแล้วเอาหมาไปฆ่า มันก็ไปอีก เรื่องหนึ่งเลย

ส่วนเรื่องรถ ๑๖๖๙ ท่านบรรหารเสียชีวิตเพราะโครงสร้างเรื่องรถพยาบาล คุณกาญจนาโทรศัพท์ไปที่โรงพยาบาลโดยไม่รู้ คือมันมีกลไกว่าในโซนนี้รถ ๑๖๖๙ ของโรงพยาบาลนี้มันข้ามเขตไม่ได้ แต่ท้องถิ่นที่เขาทำเขาย่อมรู้ว่าในจังหวัดนี้ ในเทศบาลนี้คนจะมีรถและรถมาเชื่อมกับ ๑๖๖๙ เป็นของท้องถิ่น แต่ว่า ๑๖๖๙ งบประมาณไม่พอ ก็ไปช่วยกับท้องถิ่นเป็นการเชื่อมกันระหว่างท้องถิ่นกับ ๑๖๖๙ ไม่ใช่ ๑๖๖๙ ล้วน ๆ และเขาไม่มีงบกลไกตรงนี้ที่ว่าในเมื่อท้องถิ่นเองเขาอยากจะมีรถเพื่อดูแลคนของเขามันเป็นอิสระ ของเขาโดยแท้ ลองไปดูว่าซื้อรถมามันโกงหรือเปล่า มันเอา Commission หรือเปล่า แต่ถ้าไม่ใช่ ถ้าเป็นความเห็นของท้องถิ่นเขาต้องมีอิสระเต็มที่ที่จะทำ ดังนั้นผมแย้งไว้ตรงนี้เองว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถอดอำนาจในการ Sanction ของการกระจายอำนาจออกไป แล้วก็ไปใส่บทที่เป็นการแทรกแซง ซึ่งผมย้ำอีกทีว่านี่ไม่ใช่หน่วยราชการ นี่คือการปกครองส่วนท้องถิ่น นี่คืออิสระของการกระจายอำนาจ เราจะใช้กลไกเดียวกับที่ใช้กับหน่วยราชการ ไม่ได้เลย มันเป็นการผิดหลักการเป็นอย่างยิ่ง ก็นำเรียนด้วยความเคารพครับ

ท่านประธานครับ ผมแค่จะพูดหลักการไม่ต้องการคำตอบ หลักการที่ว่าคือขณะนี้ผมคาใจมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีคำว่า กระจายอำนาจไม่มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเลย จริง ๆ แล้วกฎหมายหรือความเปลี่ยนแปลง เรื่องหมา เรื่องแมวในอนาคตเราไม่รู้ว่ามีอะไรเกิดขึ้นอีกมากมาย ประเด็นปัญหาก็คือว่า สตง. เป็นหน่วยงานอิสระต้องไม่ลืมว่าท้องถิ่นก็อิสระเหมือนกัน ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่เลย ทีนี้ถ้ามันมีปัญหากันภายในประชาชนเขาจัดการกันเอง นโยบายผิดพลาดมันก็หมุน ไปตาม Dynamic ของมันเอง ตรงนี้หมายความว่าพอมีปัญหาขึ้นมาขอแค่ Shield หรือโล่ อำนาจที่กระจายคือประชาชน องค์กรปกครองนั้นเป็นของประชาชน ให้เขาสามารถต่อสู้ได้ ถ้าเขาจะคิดจัดการเรื่องหมา เรื่องแมว หรืออะไร ถ้าเป็นของเขาเราไปจี้เขาได้ แต่เขาสามารถจะร้องได้ คือเขา Sanction ได้ ตอนนี้อำนาจนี้ไม่มีในรัฐธรรมนูญ ผมพูดถึงรัฐธรรมนูญ ทีนี้ก็ขอทาง สตง. ว่าต้องคิดวินไมนด์ว่าอันนี้คืออิสระ เราอย่าลงลึกไปถึงว่าจะต้องฉีดใต้ผิวหนังตรงโน้นตรงนี้เลย งานก็เยอะอยู่แล้ว คือให้เขาจัดการเองและอำนาจ ของเขาว่าเขามีอำนาจในการฉีดไหม มันมี พ.ร.บ. ก็ให้เขาไปว่ากันเองก็แล้วกัน ปัญหาก็คือว่าท่านอ้างถึงกฎหมาย กฎหมายเราต้องยอมรับว่ากฎหมายที่ออกเรื่อง สตง. ที่เพิ่ง ปรับใหม่ประชาชนไม่มีส่วนรู้สักเท่าไร และท้องถิ่นเองก็ไม่มีส่วนรู้ ดังนั้นผมแค่ต้องการว่าเราต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มันมี Shield ไว้ป้องกัน แล้วมันจะ Dynamic ไปเองในอนาคต และกฎหมายตรงนี้หมายความว่าก็ต้องพิจารณาว่ามันค่อยปรับเปลี่ยนไป แต่ผมเชื่อว่ากฎหมายที่ออกมาขณะนี้ไม่ได้ฟังความเห็นของประชาชนสักเท่าไร ก็คือว่าเราแก้ไป ผมมีแค่ ๒ อย่างนี้ ก็คือขอ สตง. ว่าอย่าลืม เฉพาะท้องถิ่นนะ เขามีอำนาจอิสระของเขาให้เขาเรียนรู้จากข้อผิดพลาดอะไรของเขาให้ประชาชนควบคุมเขาเอง เราอย่าไปคล้าย ๆ ว่าสอดเข้าไปข้างในจนมากเกินไป และมันจะทำให้ไม่พัฒนา ขอร้องในการเคารพกันระหว่างกันเท่านั้น ขอบคุณครับ”[๒๙๑]

“กฎหมายบอกว่าทุกคนคนไทยต้องรู้กฎหมาย จริง ๆ มันไม่ใช่ เพราะว่าอะไร อย่างแค่ท้องถิ่นพวกเราก็ซับซ้อนแล้ว เอาตรงโน้นมาปะตรงนี้ เอาตรงนี้มาอุดตรงโน้น มันซับซ้อนมาก แล้วไปเกี่ยวอะไรกับเรื่องท้องถิ่นครับ มันไปเกี่ยวกับมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง คือความสามารถในการปกครองตนเอง เพราะส่วนใหญ่แล้วในท้องถิ่น ทั้งผู้บริหาร ทั้งสมาชิก อบต. หรือ อบจ. ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

---

[๒๙๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรากระจายอำนาจให้เขา ให้เขาเป็นอิสระ กระจายอำนาจต่าง ๆ กฎหมายเราซับซ้อนมาก ยิ่งออก ยิ่งซับซ้อน แต่เราไม่ได้ติดอาวุธทางปัญญา เตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรในท้องถิ่นเลย หลาย ๆ ส่วนต้องโทษ มีปัญหาในการบริหารเพราะอะไรครับ เพราะขาดความรู้ตรงนี้ พอขาดความรู้ตรงนี้ถูกการชี้นำจากปลัดนี่ข้าราชการ ชี้นำไปที่ดีมันก็ดี พอชี้นำไม่ดีติดคุกกันหมด ถูกฟ้องไปในส่วนของคดีอาญาทางการเมือง ตรงนี้ต่างหากละครับ ถ้าเราไม่ได้คำนึงถึงตรงนี้ เรามองข้ามตรงนี้ ไม่ว่าท่านจะออกระเบียบอย่างไร ออกกฎหมายอย่างไร มันก็ไปติดตรงนี้ละครับ ก็จะเกิดปัญหา แล้วยิ่งไปให้มันซับซ้อนเข้ายิ่งไปใหญ่เลยครับ เพราะฉะนั้นถ้าในหลักการแล้ว Model ที่ต้องการครับ อย่างที่เราทำพระพุทธเจ้าบอก เป็นทวิลักษณ์ ทีนี้ตรงนี้ถ้าหลักการจริง ๆ Model ที่จะทำเรื่องท้องถิ่น ผมว่าเอา Model ของอาจารย์พงศ์เทพชัดเจน สั้น ๆ ชัด ชัด ชัดอย่างนี้ผมว่าไหน ๆ จะทำแล้วทำแบบนี้ดีกว่าจะได้มีความคิดก้าวหน้าเข้าไปด้วย ถ้าวนเวียนไปวนเวียนมาอยู่ตรงนี้เอาตรงนี้มาอุดตรงนี้ เอาตรงนั้นไปปะตรงนี้ มันก็วนเวียนอยู่อย่างนี้ละครับ แล้วบุคลากรในท้องถิ่นไม่พร้อมในเรื่องตรงนี้ ไม่ใช่เขาไม่มีความสามารถ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่ากรมการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าอะไรนี่ ตรงนี้ละครับไม่ไปติดอาวุธทางปัญญาให้เขา คือก่อนที่เขาจะเข้ามาสมัคร ก่อนเขาจะเป็นต้องติดตรงนี้ ไม่ใช่ว่าเขาเป็นแล้วมาติดก็ติดคุกไปก่อนแล้วเพราะปลัดชี้นำใช่ไหมครับ เพราะฉะนั้นท้องถิ่นจริง ๆ บางท่านเรื่อง วุฒิการศึกษาอาจจะไม่มากไม่เป็นไร แต่เขามีความดีใช่ไหมครับ คนนับหน้าถือตา ทำงานขยันหมั่นเพียร แต่ขาดตรงนี้ ติดคุกครับ ผมเห็นแล้วมีปัญหา ดิ้นรนเสียเงินเสียทองจ้างทนายความอะไรกันเยอะแยะ ถ้าไหน ๆ จะปฏิรูปตรงนี้เรื่องท้องถิ่นเอา Model ของอาจารย์พงศ์เทพนี่ ผมว่าก้าวหน้าและชัดเจนสั้น ๆ แล้วการบริหารงานผมว่าก็ดีใช่ไหมครับ อาจารย์พงศ์เทพร่าง Model เลยครับ นำเสนอที่ประชุมผมเห็นด้วยนะครับ ชัดเจน และก้าวหน้าด้วยครับ ไม่ใช่วนเวียนไปวนเวียนมา ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ ปี ๒๕๔๐ อะไรก็ไม่รู้ วนไปวนมาอยู่อย่างนี้ ตัดตรงนี้ออก เพิ่มตรงนั้นเข้า ก็วนอยู่อย่างนี้ละครับ แล้วทุกคนบอกต้องรู้กฎหมายอย่างนี้ จะไปรู้ได้อย่างไรวนไปเวียนมาอย่างนี้ มันซับซ้อนและมากเยอะเพราะฉะนั้นผมแสดงความคิดเห็นสั้น ๆ แค่นี้ครับ”[๒๙๒]

นายนิโรธ สุนทรเลขา กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธาน ผม นิโรธ สุนทรเลขาในฐานะกรรมาธิการ ผมขอกราบเรียนท่านประธานและกรรมาธิการทุกท่าน ผมเป็นผู้แทนในพื้นที่ เพราะฉะนั้นผมจะใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผมจะรู้กระบวนการการดำเนินงานและความรู้ความสามารถของท้องถิ่นเขา อย่างที่ผมเคยกราบเรียนไป ในเบื้องต้นในคราวประชุมครั้งที่แล้วว่าเราไม่ได้ติดอาวุธทางปัญญาให้กับท้องถิ่นเขา ฉะนั้นเขาจึงไม่ค่อยได้รับรู้เรื่องระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพราะว่าท้องถิ่นส่วนมากก็มาจากคนในพื้นฐานข้างล่าง บางคนเป็นชาวไร่ชาวนาเป็นคนอัธยาศัยดีนิสัยดีชาวบ้านนิยม แต่ความรู้น้อย จบ ป. ๖ อย่างนี้ จบ ป. ๖ ความรู้ความสามารถในเรื่องข้อกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ก็ไม่ทราบ แต่เมื่อมีการกระทำความผิดก็ถูกการชี้นำจากปลัด ส่วนมากจะถูกการชี้นำจากปลัด อบต. ปลัด อบต. มีความรู้บางคนก็เพิ่งจบมาใหม่ ๆ ปลัดไม่ได้เป็นคนเซ็นหนังสือ แต่นายกเป็นคนเซ็น พอมีอะไรนายกก็จะถามปลัด ปลัดเอาได้ครับ ได้หรือไม่ได้ ก็เซ็นไป เพราะฉะนั้นความผิดจะตกอยู่กับนายก แล้วจะไปโทษ สตง. ก็ไม่ได้ เพราะเมื่อ สตง. ชี้ว่ามีความผิดลักษณะตรวจแล้วคุณผิดระเบียบวินัยการเงินการคลัง เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๐ (๔) ก็กำหนดให้เขามีอำนาจในการแนะนำให้คำปรึกษาต่าง ๆ แล้วก็จะไปชี้ว่า อันไหนคุณผิดวินัยการเงินการคลัง พอบอกอันนี้มันน่าจะผิดทำไม่ได้ ท้องถิ่นก็ไม่กล้าทำไม่ใช่เขาไปบอกเลยว่าคุณทำไม่ได้ เพราะท้องถิ่นต้องวิ่งไปหา สตง. ว่าอันนี้ถูกไหม อันนี้ผิดไหม นี่ละครับ

[๒๙๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

กระบวนการก็จะวนเวียนไปอย่างนี้ ผมฝากทางหน่วยงานที่เกี่ยวกับระบบการศึกษาให้ความรู้ทางประชาธิปไตย ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือทางหน่วยงาน ที่ทางสภาให้งบประมาณไป ผมว่าไปดูแลให้ความรู้หลักสูตรพวกนี้กับเขา ไม่อย่างนั้นมันก็จะวนเวียน พวกเราจะมาเขียนให้ลึกลับซับซ้อนหนักเข้าไปยิ่งไปทำโทษเขาหนักเข้าไปใหญ่ เพราะฉะนั้นเวลาการกระจายอำนาจมันต้องใช้เวลาในการให้ความรู้ การศึกษามันถึงจะเติบโตได้ เราก็อย่าไปซีเรียสกับเรื่องพวกนี้ ไม่อย่างนั้นเราก็วนเวียนอย่างนี้ ถ้าจะปฏิรูปจริง ๆ เอาแบบ Model อาจารย์พงศ์เทพ ถ้าจะทำให้มันชัดเจนผมว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลเขาอยากจะทำในสิ่งที่ดี อย่าไปมองในภาพที่ว่ารัฐบาลนี้มาจากโน่น รัฐบาลนี้มาจากนี่ เขียนให้มันดีเลยถ้าจะทำนะครับ นี่วนไปเวียนมาอย่างนี้ พระปกเกล้าหน่วยงานสำคัญ ไม่ใช่ไปจัดหลักสูตร เอาพวกผมไปเรียนบ้าง ใครไปเรียนบ้าง ไม่มีประโยชน์เพราะพวกผมรู้กันบ้างแล้ว ลงไปข้างล่างรากหญ้าสิครับ ได้เงินจากสภาไปเท่าไร ผมเคยกราบเรียนท่านชวนไปนี่พระปกเกล้าสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อาจจะกำหนดว่าถ้าใครจะสมัคร ท้องถิ่นอาจจะมีหลักต้องผ่านหลักสูตรนี้หน่อย เปิดให้กว้างอย่าไปปิด ตรงนี้ผมว่าเป็นต้นเหตุ และสำคัญ ที่เรามาคุยกันนี่คำสองคำแก้ตรงโน้นคำสองคำมันปลายน้ำ และหลักจริง ๆ คือ สตง. เขาให้คำแนะนำ เพราะท้องถิ่นต้องวิ่งหาเขาเพราะเขาเดือดร้อนเดี๋ยวโดนโน่นโดนนี่ เพราะมันมีตัวอย่างให้เห็นว่าเขาถูกลงโทษ ปลัดนี่ก็ตัวสำคัญ ผมกราบเรียนท่านประธาน และท่านกรรมาธิการนะครับว่าเรื่องตรงนี้ต้องแก้ที่ต้นเหตุด้วย ให้ความรู้ติดอาวุธเขา ขอบพระคุณครับ

ขอบคุณท่านประธานครับ ผมกราบเรียนท่านประธานนิดหนึ่งว่า สตง. จริง ๆ นี้เขามีอำนาจตามมาตรา ๒๔๐ (๔) และเวลาไปตรวจหน่วยงานใหญ่องค์กรใหญ่เขาก็ให้อำนาจตามนี้คำแนะนำระเบียบวินัยการเงินการคลังแล้วก็ทำรายงาน ทีนี้เขาก็รู้ตัวอยู่ว่าเขาก็ไม่มีอำนาจที่จะไปลงโทษอะไรก็รายงานไปตามปกติ แต่หน่วยงานต่อมานี้ก็ต้องไปดำเนินการ แต่เวลาไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขาก็ให้คำแนะนำเช่นกัน แต่เนื่องจากความด้อยองค์กรเล็กเขาก็กลัว เขากลัวเขาก็ไม่กล้าทำไม่กล้าอะไร ท้องถิ่นก็ออกมาโวยวายว่าอย่างโน้นอย่างนี้ไม่ให้ทำนี่ก็คือข้อเท็จจริงครับ เพราะฉะนั้น นี่คือมันเป็นรายละเอียดของการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เพราะฉะนั้นผมถึงบอกว่าถ้าท้องถิ่นก็ต้องให้ความรู้เขา สตง. ก็จะไม่กล้า ก็แค่ให้คำแนะนำคุณทำถูกไหม พอไปการบินไทยเขาก็บอกอย่างนี้ผิดหรือเปล่ามันก็ไม่ผิดเกิน ค่าตอบแทนผู้บริหารเกินนี้แต่ได้ของดีของประเทศไทยท่านประธานไปใช่ไหมครับ เห็นว่าตัดหรือเปล่าครับ ลดลง ค่าตอบแทน ค่าน้ำมัน ค่าอะไร ตรงนี้มันเป็นปัญหาของการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สตง. ที่เป็นระดับบิ๊ก เขาก็หน่วยงานต่าง ๆ ก็กลัวแต่จริง ๆ เขาก็อย่างนี้ท่านประธานจะเอาอย่างไร แล้วเราจะวนเวียนในเรื่องรัฐธรรมนูญวันนี้คิดแบบนี้ก็จะมาแก้ที่รัฐธรรมนูญ สมัยหน้ามีหน่วยงานมีคน มีความคิดใหม่ก็จะมาแก้ที่รัฐธรรมนูญพอใจจะแก้ตรงไหนก็จะแก้ตรงนั้น ผมว่ามันไม่ใช่ ผมไม่ได้นั่นนะครับ ผมพูดแบบในเรื่องความเป็นจริงว่ามันเป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นเราอย่ามาถกเถียงกันเรื่องพวกนี้ให้เยอะ เพียงแต่ว่าพวกนี้ให้มันเป็นสากลปกติแล้วก็มันอยู่ที่การปฏิบัติของหน่วยงานใช่ไหมครับ ตรวจการบินไทยแล้วมันมีอะไรครับ ก็รายงานไปตามปกติ ให้คำแนะนำไป ท้องถิ่นก็เหมือนกันท้องถิ่นวิ่งไปหาเพราะกลัวไม่มีความรู้เขาก็ให้คำแนะนำไป เรื่องวินัยการเงินการคลังเขาก็ไม่กล้าทำแค่นี้ กราบขอบพระคุณครับท่านประธาน

ผมประโยคเดียวเลยครับ ขอบคุณท่านประธาน ครับ คือเรื่องทั้งหมดทั้งมวลนี้ไม่ว่าของท่านนิกรนี้ผมก็เห็นด้วย ของท่านนายแพทย์วรรณรัตน์ ผมก็เห็นด้วย ท่านโกวิทย์ผมก็เห็นด้วย ของท่าน สตง. ผมก็เห็นด้วย แต่ของท่านประธานที่เมื่อสักครู่นี้สรุปประเด็นถูกต้องครับ ระหว่างกฎหมายในการปฏิบัติของท้องถิ่นกับของ สตง. แต่ สตง. คุณมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๐ (๑) เขาให้คุณวางนโยบาย คุณก็ต้องวางนโยบายในการตรวจสอบให้มันยืดหยุ่นสอดคล้องกับปัญหาที่เกิด และสรุปของคุณคือท้องถิ่นได้ประโยชน์สูงไม่มีการทุจริตทำได้ คุณต้องกำหนดตรงนี้สิครับ แล้วทั้งหมดมันก็จะจบ แต่ทีนี้คุณเดินตามราง

รถไฟอย่างนี้แล้วมันจะไปสอดคล้องได้อย่างไร คุณมีอำนาจนะครับ ไม่ใช่คุณไม่มีอำนาจ รัฐธรรมนูญให้อำนาจคุณเมื่อมีปัญหาระหว่างท้องถิ่นตรงนี้คุณก็วางนโยบายการตรวจสอบให้มันสอดคล้องยืดหยุ่นรับรองประเพณีที่เคยปฏิบัติเขาเคยทำ ท้องถิ่นเคยทำคุณจะไปรอให้ประกาศโรคพิษสุนัขบ้าท้องถิ่นจะไปตั้งงบซื้อวัคซีนใช่ไหมครับ คุณก็ควบคุมการซื้อวัคซีนแค่ไหน ๆ ระดับจำนวนประชากรสุนัขแค่ไหน วัคซีนแค่ไหนแล้ว คุณจะไปดูเขาตรวจฉีดใต้ท้องผิวหนังอะไรเราก็ไม่มีเวลาไปดูเขาหรอกครับ เพราะฉะนั้นคนที่ฉีดพิษสุนัขบ้าของท้องถิ่นนี้เขาฉีดเป็นอยู่แล้ว เขาได้รับการอบรมจากปศุสัตว์หรืออะไรเขาต้องเป็น แล้วใครกล้าจะไปจับหมาใช่ไหมครับ เพราะฉะนั้นคุณวางนโยบายตรงนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๐ (๑) ทุกอย่างจบหมดครับ แล้วเราก็ไม่ต้องมาเถียงกันแล้วมันก็อยู่ที่คุณมีตรงนี้ อย่างไรในการทำงานเพื่อให้มันสอดคล้องแล้วไม่ให้เกิดปัญหา แล้วคุณไปควบคุมระบบการซื้อใช่ไหมครับ ขอบคุณครับ

ท่านประธานนิดเดียว คือคราวก่อนเราเคยพูดเรื่อง คำว่า อิสระ ทีนี้คำว่า อิสระ กรรมาธิการก็กลัวกันมากไม่สามารถควบคุมได้ เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ควรมีคำว่า อิสระ มันก็ใช้งบของแผ่นดินเหมือนกันนะครับ เมื่อสักครู่ท่านนิกรว่าจะต้องให้ใส่ถูกตัดไปอะไรอย่างนี้ เพราะเรากลัวคำว่า “อิสระ”[๒๙๓]

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ

“ผม บัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ ก็ต้องขอเรียนท่านประธานว่าฟังการประชุมในเรื่องปกครองท้องถิ่นมา ๒ วัน ต้องถือว่าได้ประโยชน์มากเหลือเกินครับ เมื่อสัปดาห์ก่อนโน้น วันศุกร์ที่แล้วฟังไปแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหันไปดูรายงานของอนุกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ผมคิดว่าดูจะได้บทสรุปที่ตรงกันหมดเลยว่าคงได้เวลาที่จะต้องกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ผมคิดว่านั่นเป็นประการที่ ๑ ในประการที่ ๒ อย่างไรก็แล้วแต่ผมคิดว่าที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือว่ามีการต่อว่าต่อขานกันมาก พอสมควรว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ นั้น ค่อนข้างที่จะล้าหลังไปมาก และวันนี้ก็เพิ่งพบความจริงจากท่าน กรธ. คือท่านอาจารย์อุดมบอกว่าที่เขียนไว้เช่นนั้นเพราะว่ามีการซ่อนบางประเด็นไว้ ผมว่าวันนี้ซ่อนไม่ได้แล้วครับ อันที่ ๒ ก็คือว่าต้องการโยนไปยังอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนโดยแท้ ผมคิดว่าตรงนี้ เอาแน่ไม่ได้ เพราะว่าฐานที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติในบางครั้งบางเวลาก็ดูเป็นเรื่องที่ชวนให้ไม่ค่อยจะมั่นใจนัก อันที่ ๓ ท่านอาจารย์อุดมว่าที่เขียนเช่นนั้นเพราะไม่ต้องการไป ลอกเลียนแบบการเขียนรัฐธรรมนูญที่เขาเขียนไว้ก่อนแล้ว ผมอยากจะบอกว่าพอมาถึงตอนนี้แล้วไม่อยากให้คิดเช่นนั้น ที่ผมพูดเช่นนั้นก็คือว่าในขณะที่เราวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ค่อนข้างมาก ถ้าเราเหลียวกลับไปดูรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ ปี ๒๕๔๐ ฉบับหนึ่ง กับ ปี ๒๕๕๐ ฉบับหนึ่ง ผมคิดว่าเราคงสามารถกล่าวได้ทีเดียวว่าบัญญัติไว้ครบถ้วนหมด ชัดเจน และสำคัญคือว่าลงลึกไปถึงทางปฏิบัติที่เป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้ถ้าเราต้องการจะทำเช่นนั้นอย่างจริงจัง ดูที่มา ดูอำนาจ ได้มีการรับรองอำนาจอิสระของท้องถิ่น ไว้ค่อนข้างจะชัดเจน เขียนลงไปชัดถึงขนาดว่าการกำกับดูแลในส่วนนี้ไม่ควรให้ไปกระทบกับหลักการอิสระของการปกครองตนเองท้องถิ่น แต่ที่เถียงกันมากเป็นพิเศษและเถียงกัน ทุกยุคทุกสมัยก็คือเรื่องอำนาจหน้าที่ ผมว่าตรงนี้ชัดเจนมากเหมือนกัน แล้วเขียนกว้างไปกว่าฉบับปี ๒๕๖๐ ซึ่งต้องการวางหลักการให้ไปว่าในฝ่ายนิติบัญญัติ ฉบับปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ นี่เขียนชัดมาก เขียนชัดไปไกลถึงขนาดว่าให้มีอำนาจกำหนดนโยบายในเรื่อง การปกครอง การบริหารงานบุคคล และที่สำคัญคือการเงินการคลังด้วย ผมคิดว่าตรงนี้ชัดเจนมาก วันนี้เราพูดถึงการทำหน้าที่ของ สตง. ในบางเรื่อง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าได้รับการโอดครวญจากผู้บริหารท้องถิ่นมาเป็นอันมากตลอดช่วงระยะเวลา ๒-๓ ปีที่ผ่านมา คือเรื่อง อำนาจอิสระนั่นประการหนึ่ง แต่ว่าเรื่องความรู้สึกอคติต่อท้องถิ่น

---

[๒๙๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ผมคิดว่าคงมีอยู่ไม่น้อย ประกอบกับข้อร้องเรียนที่อาจารย์โภคินท่านพูดถึง ผมคิดว่านั่นก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง แต่ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ สตง. ของเราก้าวล่วงลงไปเล่นในระดับท้องถิ่นได้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นเพราะความชัดเจนของรัฐธรรมนูญในการกำหนดบทบาท กำหนดอำนาจหน้าที่ของปี ๒๕๖๐ ค่อนข้างจะคลุมเครือมาก ผมว่ากลไกที่สำคัญประการหนึ่งและยังคิดว่าถ้ากรรมาธิการคณะนี้จะมีความเห็นว่าเราจะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ โดยการไปดึงเอาจุดแข็งของปี ๒๕๔๐ กับ ปี ๒๕๕๐ รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติมาทำด้วย ผมคิดว่าก็อย่าไปกังวลเลยครับว่า เป็นการลอกเลียนแบบ จุดแข็งที่สำคัญอีกจุดแข็งหนึ่ง ซึ่งผมคิดว่าสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ คือทั้งฉบับปี ๒๕๔๐ กับ ปี ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่อะไรครับ ทำหน้าที่ประการที่ ๑ คือกำหนดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นหรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ผมคิดว่าตรงนี้สำคัญมาก ในเวลาที่แล้วมาเราจะพบความจริงอย่างหนึ่งว่าอุปสรรคของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่ไม่ค่อยจะบรรลุผลสำเร็จตามสมควรก็คือว่าความพยายามที่จะไม่มีการถ่ายโอน ทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคค่อนข้างที่จะหวงอำนาจของตัวเองไว้ ไม่ยอมถ่ายโอนงานหลายเรื่อง ซึ่งอยู่ในวิสัยที่ท้องถิ่นสามารถจะทำได้ลงไปให้ท้องถิ่นเลย ผมคิดว่าตรงนี้ก็สำคัญมาก เพราะฉะนั้นจุดแข็งของปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ อยู่ตรงนี้ ผมคิดว่าในเวลาที่คณะกรรมาธิการคณะนี้จะมากำหนดไว้เลยว่างานนั้น ต้องถ่ายโอน งานนี้ต้องถ่ายโอน ผมคิดว่าตรงนี้จะเป็นแรงผลักดัน เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ ซึ่งทำให้ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถที่จะหวงอำนาจที่มีอยู่ของตัวเองไว้ได้ โดยไม่ยอมถ่ายโอนให้ท้องถิ่น แต่อำนาจสำคัญประการที่ ๒ ซึ่งผมคิดว่าสำคัญมากก็คืออำนาจทางการเงินการคลัง ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ค่อนข้างชัดเจนมากไม่ว่าใช้ภาษาที่ต่างกัน คือทำไปไกลถึงขนาดว่าให้อำนาจของคณะกรรมการคณะนี้มีอำนาจในการกำหนด จัดสรรสัดส่วนภาษีอากรที่จะมีการแบ่งสันปันส่วนกัน ระหว่างรัฐส่วนกลางกับ รัฐท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ผมคิดว่าตรงนี้สำคัญมาก ท้องถิ่นไปไม่ได้หรอกครับ ผมคิดว่าถ้าตราบใดอำนาจทางการเงินการคลังยังไม่ได้รับการกระจายลงไปอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นวันนี้ผมถึงมีความเห็นว่า ๑. คงสรุปได้แล้ว ไม่ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี๒๕๖๐ จะทำขึ้นด้วยเจตนาดีประการใดก็แล้วแต่ แต่วันนี้เห็นชัดว่ามันไม่พอแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ลงไปอยากให้ชัดเจนมากขึ้น ผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญ เราอย่าอายเลยครับ ถ้าใครจะบอกว่าคณะกรรมาธิการคณะนี้ หรือแม้แต่คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์จะไปลอกเลียนแบบของเขา ก็ในเมื่อของเก่ามันดี ของเก่ามันมีประโยชน์ ของเก่ามันกว้างขวาง ของเก่ามันมีแนวทางที่สามารถจะปฏิบัติได้ ผมคิดว่าเราก็ควรจะลอกของเขามาทั้งดุ้นก็ยังไหว และถัดไปเรื่องรูปแบบที่อาจารย์โภคินพูดก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะว่าหลายปีมาแล้วอาจจะเรียกว่าหลายสิบปีด้วยซ้ำไป มีการถกเถียงกันเป็นอันมากกว่าอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งมีกันหลายรูปแบบ บางทีอำนาจเหลื่อมกัน ซ้อนกันพื้นที่ทับกันจะทำอย่างไร ผมคิดว่าถ้าคณะกรรมาธิการคณะนี้จะถือโอกาส คือ ๑. จัดทำรัฐธรรมนูญที่มีมาตรฐานมากขึ้น กระจายอำนาจมากขึ้น มีแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้น ปฏิบัติได้มากขึ้น และถือโอกาสจัดทำกฎหมายลูกที่เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งอำนาจหน้าที่ รวมทั้งอำนาจในการจัดสรรปันส่วนเรื่องการเงินการคลังลงไปด้วยเวลาเดียวกันผมคิดว่าก็เป็นเรื่องที่ทำได้ คราวที่แล้วเราเห็นชัดว่าในเวลาที่ กรธ. ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว กรธ. ก็ยังมีบทบาทอย่างสำคัญในการทำกฎหมายลูก เพราะฉะนั้นวันนี้ผมคิดว่าถ้าคณะกรรมการคณะเราหลังจากที่ตกลงใจกันว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างแน่นอน แล้วจะกระจายอำนาจมากขึ้น ปฏิบัติได้อย่างชัดเจน แล้วหลังจากนั้นก็ทำกฎหมายลูกตามไปด้วย ผมคิดว่าก็เป็นเรื่องที่น่าจะเป็นประโยชน์ในเวลาที่ไปรายงานสภาผู้แทนราษฎร คือนอกเหนือจากรายงานในรัฐธรรมนูญแล้ว รายงานเลยไปถึงกฎหมายลูก ผมคิดว่าก็คงจะทำให้คนฟังมีความหวังมากขึ้น แล้วหลังจากนั้นผมคิดว่าเป็นหน้าที่ของพวกเราอีกเช่นกัน ที่พยายามผลักดันกฎหมายลูกให้เป็นไปในแนวทางที่เราได้ตกลงกันไว้แล้วหรือเรากำหนดกันไว้แล้ว ผมว่าวันนี้ถึงเวลาแล้วครับที่จะต้องกระจายอำนาจของอย่างจริงจัง

เพราะไม่เพียงแต่ความรู้สึกของคณะกรรมาธิการคณะเราเท่านั้น ดูรายงานของอนุกรรมาธิการรับฟังความความคิดเห็น ชัดเจนมาก หน่วยต่าง ๆ ที่มาให้ความคิดความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันหมดเลยว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ต้องแก้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ต้องกระทำให้มีมาก แล้วผมคิดว่าบัดนี้มันถึงเวลาที่เราจะต้องเลิกคิดกันได้แล้วว่าท้องถิ่นไม่มีความพร้อมผมคิดว่าท้องถิ่นพร้อมครับ เพียงแต่ว่าเจตนารมณ์ที่เราจะให้เขา แนวทางที่เป็นไปได้ โครงสร้างเป็นอย่างไรเท่านั้นเอง วันนี้เราค่อนข้างจะมีความภาคภูมิใจเป็นอันมากว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขจัดการระบาดของโรคโควิด-๑๙ ได้ แน่นอนครับมันมีหลายปัจจัยแต่ว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเรามองข้ามไปไม่ได้เลยคือว่าความแข็งแกร่งของท้องถิ่นตรงนี้ชัดเจนมากครับ ข้อมูลที่ครบถ้วนมีแต่คนในตำบล ในหมู่บ้าน หรือในชุมชนเท่านั้นเองที่รู้ว่าใครไปใครมา กลุ่มเสี่ยงมีกี่กลุ่มใครบ้างที่อยู่ในฐานะเป็นกลุ่มเสี่ยงและจากการดูแลเอาใจใส่ของคนในพื้นที่ แน่นอนครับ อสม. เป็นหลักใหญ่มาก แต่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือท้องถิ่นเองซึ่งมีบทบาทช่วยในเรื่องนี้อย่างสำคัญ ผมคิดว่าทำให้ชัยชนะของโควิดมันเกิดจากพื้นที่ก่อน แล้วถึงจะทำให้ผลรวมเกิดความสำเร็จขึ้นมาได้ เพราะฉะนั้นปัจจัยนี้มันเป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นเหมือนกันว่าถ้าเราทำให้ท้องถิ่นเขาเข้าใจว่าอะไรสำคัญ อะไรไม่สำคัญ แล้วกำหนดรูปแบบอำนาจ หน้าที่อย่างชัดเจน พร้อมกับมีการอำนวยความสะดวกในเรื่องการเงินการคลังตามสมควร ผมเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นของเราเป็นไปได้อย่างไม่น่ากังวลเลย คงต้องขอฝาก คณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์ในเวลาที่มีการจัดทำรายงานหรือมีการจัดทำร่างในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นว่ากรุณาเดินตามนี้เถอะครับ อย่าไปกังวลว่า รัฐธรรมนูญใหม่ที่เขียนขึ้นมาใหม่จะเป็นการลอกเลียนแบบของเก่า ถ้ามันดีอยู่แล้วมันปฏิบัติได้แน่นอนมันเป็นกรอบที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเดินตามอีกด้วยผมว่าทำเถอะครับ แล้วมันก็จะเป็นประโยชน์ ผมขออนุญาตเสนอความคิดความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านี้ครับท่านประธาน”[๒๙๔]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นผมตั้งแต่เกิดมาก็เห็น การปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้ว ในขณะที่ตอนนั้นเองการเมืองระดับชาติยังล้มลุกคลุกคลานเลย ยึดอำนาจเลือกตั้งแป๊บเดียวยึดอำนาจอีก แต่ท้องถิ่นอยู่มาตลอด ผมเชื่อว่ากรรมาธิการทุกท่านที่นั่งอยู่เราจะเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในรูปเทศบาลต่อเนื่องมาตลอด มีการเลือกตั้งทุก ๔ ปี เพิ่งจะมีช่วงนี้เท่านั้นเองที่การเลือกตั้งท้องถิ่นถูกระงับไว้แต่ก่อนไม่เคยมี เพราะฉะนั้นถามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในบางรูปแบบเขามีรากฐานที่ทำไว้ มีประสบการณ์ยาวนาน แม้กระทั่งขณะนี้ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยมาจากไหนครับ มาจากนายก อบจ. ใช่ไหมครับ การปกครองส่วนท้องถิ่นนายก อบจ. หลายท่านเคยเป็นรัฐมนตรีมาแล้วนะครับ ท้องถิ่นเองผมเชื่อว่าถ้าถามว่าเขามีความพร้อมไหม ผมว่าเขามีความพร้อม ในขณะเดียวกันผมคิดว่าปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือผู้ร่างเองไม่ได้มีเจตนารมณ์จะให้มีการกระจายอำนาจอยู่แล้วชัดเจนนะครับ ไม่มีเจตนารมณ์เลย แล้วถามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ถ้านับแค่ปี ๒๕๔๐ มาถึงปัจจุบัน ๒๐ กว่าปีแล้ว มันมีความคืบหน้าไหม ถ้าลองบอกว่าไม่ได้มีความคืบหน้าอะไร ผมคิดว่าปัญหาสำคัญถ้าจะพูดถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้มีการกระจายอำนาจ ต้องกลับมาถามดัง ๆ ครับว่าราชการส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นแค่ไหน ราชการส่วนภูมิภาคความจริงแล้วต้องบอกเลยครับว่าต้องค่อย ๆ สลายไป อำนาจหลายอย่างของราชการส่วนภูมิภาคแม้กระทั่งตำรวจ ถ้าเกิดกระจายตำรวจส่วนหนึ่งให้ท้องถิ่น แล้วตำรวจส่วนกลางทำหน้าที่เหมือนกับ FBI ถ้าท้องถิ่นมีปัญหาถึงเข้าไปจัดการ ถ้าอย่างนั้นจะมีความแตกต่างกันเยอะ ถามว่า

---

[๒๙๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ในกรุงเทพฯ ท่านประธานดูสิครับในต่างจังหวัดมีอำเภอ ในกรุงเทพฯ ท่านประธานเป็น ส.ส. เขตอยู่มาก่อน ท่านทราบดีว่าในกรุงเทพฯ มีแต่เขต เขตขึ้นอยู่กับ กทม. แล้วทำไมต่างจังหวัดถึงต้องให้นายอำเภอไปขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัด ภารกิจของอำเภอทำไมยังต้องมีอยู่ถ้าเกิดในกรุงเทพฯ ไม่จำเป็นต้องมีอำเภอแล้วมีแต่เขตของพวกนี้ผมคิดว่าต้องกลับมาดูว่าถ้าเราบอกได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรจะมี ค่อย ๆ สลายตัวไป ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นแน่นอน แล้วก็ดูด้วยว่าท้องถิ่นควรจะต้องทำหน้าที่อะไร ยกตัวอย่างบางเรื่องซึ่งผมขำแม้กระทั่งชื่อกรมก็ขำ กรมทางหลวงชนบท มันจะมีทำไมกรมทางหลวงชนบท มันเรื่องท้องถิ่นเขา มันอยู่ในชนบทของเขา ท้องถิ่นในจังหวัดว่ากันเอง ถ้าเป็นทางหลวงชนบทต้องมีกรมทางหลวงชนบทจากส่วนกลางไปทำอะไร ผมเชื่อว่าถ้าเกิดเรามาจัดภารกิจหน้าที่จริง ๆ ว่าส่วนกลาง ที่ไปอยู่ในส่วนต่างจังหวัดอะไรยังต้องมีอยู่ แน่นอนครับศาลต้องมีอยู่ ภารกิจหลาย ๆ อย่างไปขึ้นอยู่กับส่วนท้องถิ่นเลย จากนั้นแล้วนายก อบจ. เขาต้องทำภารกิจอะไร ส่วนการประสานงานระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางซึ่งอยู่ในภูมิภาคผมเชื่อว่าระบบใหม่ทำได้ไม่ได้มีปัญหาอะไร ก็เช่นเดียวกันกับใน กทม. กระทรวงเขาก็ดูแลหน่วยงานของเขาอยู่โดยตรงได้ ซึ่งถ้าเกิด ทำอย่างนี้ผมเชื่อว่าเราจะเห็นการกระจายอำนาจที่ลงไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง แล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการพัฒนาและเข้มแข็งครับ”[๒๙๕]

“ท่านประธานครับ ผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ สั้น ๆ ครับท่านประธาน เท่าที่ฟังดูท่านกรรมาธิการทั้งหลายเองก็เห็นควรว่าจะต้องให้มีการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทีนี้ประเด็นก็คือในฐานะของกรรมาธิการชุดนี้เราควรจะมีบทบาทอย่างไร แน่นอนว่าเรามีการพูดถึงรัฐธรรมนูญแล้วก็มีการพูดถึงกฎหมายลูก แต่กฎหมายลูกนั้นเกือบจะบอกได้เลยครับว่ากฎหมายลูกซึ่งปกติจะร่างโดยหน่วยงานของภาครัฐส่วนกลางยากมากที่จะกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น เพราะนั้นเท่ากับทำให้ตัวเขาเองสูญเสียอำนาจไป แล้วปฏิเสธไม่ได้ ฝ่ายการเมืองเองก็ไม่อยากกระจายอำนาจหรอกครับ เพราะถ้ากระจายอำนาจฝ่ายการเมืองซึ่งคุมข้าราชการส่วนกลาง ก็เสียอำนาจเหมือนกัน เพราะฉะนั้นถ้าไปหวังกฎหมายลูกเราเห็นอยู่แล้วกฎหมายลูกไม่มีทางหรอกที่จะกระจายอำนาจ เราเคยเห็นตัวอย่างครับท่านประธานว่าในรัฐธรรมนูญ ซึ่งปกติผู้ซึ่งมาร่างอาจจะยังไม่ใช่เป็นผู้มีอำนาจในทางภาครัฐเต็มที่ ไม่ใช่อยู่ในส่วนราชการเต็มที่แต่ถ้าคิดว่าเรื่องนี้เป็นสิ่งดีเขาเขียนไว้รัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ครับ อย่างเรื่องของการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม เกิดขึ้นได้เพราะเขียนเป็นรัฐธรรมนูญ หลาย ๆ อย่างที่อยู่ในรัฐธรรมนูญไทย หลาย ๆ คนคงสงสัยว่ามันอยู่ในรัฐธรรมนูญได้อย่างไร มันควรอยู่ในกฎหมายทั่ว ๆ ไป แต่เรารู้ว่ารัฐอยู่ในกฎหมายทั่ว ๆ ไปมันเกิดไม่ได้ แต่พอเขียนพูดง่าย ๆ เปิดช่องทางไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วมันเกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็เช่นกันครับท่านประธาน ถ้าเราอยากจะเห็นอะไรเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม เขียนแนวทางที่ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างง่าย ๆ ท่านบอกว่าต่อไปนี้ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เขียนรัฐธรรมนูญปั๊บทุกอย่างมันตาม แค่นี้ครับท่านประธาน ขอบคุณครับ”[๒๙๖]

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานและผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน ผมรับฟังมาหลายท่าน ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาที่มองก็คล้าย ๆ กัน แต่สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นและเป็นร่องรอยที่เห็นชัดเจนก็คือปัญหาที่เราเห็นตรงกันเกือบทั้งนั้นแต่ทรรศนะของการกระจายอำนาจของแต่ละท่านก็ลำบากที่จะให้เห็นสอดคล้องกัน แต่สิ่งที่สังเกตเห็นได้ชัดเจนก็คือว่าทุกครั้งหลังการยึดอำนาจเราจะเห็นร่องรอยของรัฐธรรมนูญที่พูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ

---

[๒๙๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๒๙๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

มันจะอยู่ในส่วนกลางส่วนใหญ่ อำนาจก็ยังคงรักษาไว้ผมมองเป็นอย่างนั้นจริง ๆ นะครับ แต่สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นในวันนี้ผมคิดว่าสิ่งที่เราน่าจะรักษาไว้และให้บรรลุเป้าหมาย ๑. เรื่องความเป็นอิสระ ๒. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการยึดอำนาจ พอถึงเวลามาปี๊บก็เถียงกันอยู่นั่นว่าปีนี้ การกระจายอำนาจทางการคลังจะให้ได้กี่เปอร์เซ็นต์ เพราะเราขาดงบตรงนั้นตรงนี้ก็ว่ากันไป ก็แก้ตัวกันมาตลอด อันนี้คือสิ่งที่ตรงกันไม่ว่ารัฐบาลชุดไหน อันนี้คือปัญหาเรื่องการคลัง สู่ท้องถิ่น เรื่องที่ ๒ ก็คือ เรื่องของการแบ่งปันอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทัศนคติก็จะเห็นแตกต่างกัน อันนี้คือสิ่งที่ผมสังเกตเห็น ทีนี้ผมคิดว่าเมื่อถึงเวลานี้ผมคิดว่า เราคงจะต้องคิดอยู่ข้อเดียวว่าเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลูกแล้ว ผลที่เราต้องการให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จมันคืออะไร เพราะวันนี้ ไปใช้คำเดียวว่าเป็น Law Enforcement อย่างเดียวก็ไม่ได้อีก เพราะทุกคนก็ไม่อยากที่จะไปรับผิดชอบ อันที่ ๒ ผมฝากข้อสังเกตก็คือต้องแยกระหว่างเรื่องของการกระจายอำนาจกับเรื่องของการทุจริตออกจากกัน เมื่อก่อนตอนที่เรากระจายอำนาจใหม่ ๆ ก็มีการถกเถียงกันแบบคุณพ่อรู้ดี ที่หลายท่านพูดถึงก็คือบอกว่าชาวบ้านยังโง่อยู่ วันนี้ท่านเห็นไหมครับว่า ผู้นำท้องถิ่นหลายท่านพอผ่านขั้นตอนของการฝึกอบรมการกล่อมเกลาในฐานะผู้บริหาร ท่านจะเห็นว่าบุคลิกภาพของผู้นำท้องถิ่นที่เรากลัวโจรผู้ร้าย นักเลง มือปืนมาเป็นผู้นำ วันนี้ท่านจะเห็นบุคลิกภาพเหล่านั้นเป็นบุคลิกภาพที่เป็นผู้บริหารเยอะขึ้น เพราะฉะนั้น ถ้าเราให้โอกาสกับประชาชนผมเชื่อว่าการกระจายอำนาจก็จะดีวันดีคืนขึ้นเรื่อย ๆ แต่ถ้าทัศนคติบอกว่ามันทุจริตกันเยอะไปอย่างนั้นอย่างนี้ อันนั้นขั้นตอนของการปราบทุจริตก็ว่ากันไปแต่ขั้นตอนของการกระจายอำนาจจะต้องเกิดขึ้น อย่าเอาเป็นข้ออ้าง ๒ เรื่อง ๑. เรื่องระดับการศึกษา ความรู้ของประชาชนกับเรื่องการทุจริตอย่าเอามายุ่งถ้ามายุ่งเมื่อไหร่มันจะเป็นสีเทาทันที ไม่อยากจะกระจายอำนาจเลย อันนี้คือทัศนคติที่ผมบอกว่าเราต้องล้างหัวเทปตรงนี้ออกก่อน แล้วหลังจากนั้นเราก็มาพูดถึงเรื่องปัญหาว่าทำไมมันถึงไม่ Success ในปัญหาบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นเหมือนที่บัญญัติได้พูดถึงและพูดถึงเรื่องการแบ่งปันหน้าที่กัน ซึ่งผมคิดว่าตัวอย่างดี ๆ ในหลายประเทศที่มีอยู่นั้น เราจะเห็นชัดเจน เพราะฉะนั้นผมว่าถ้าเราไม่ผูกตรงนี้ไว้กับ ๒-๓ เรื่อง มันคุยแค่ปัญหา ขอบคุณครับ”[๒๙๗]

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผมนั่งใกล้กับท่านรองผู้ว่าการนะครับ เดี๋ยวผมไปพูดถึงเรื่อง สตง. จะกลายเป็นว่าจะเข้าข้างเขา ผมมองสังคมไทยอย่างนี้ครับ มองวันนี้ที่เลวร้ายที่สุดก็คือสังคม Connection วันนี้ถ้าให้ไปดู สตง.ที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ เราจะเห็นได้ว่าบางคนนี้เดินตามผู้บริหารท้องถิ่นบ้างก็มีนะครับ มันแปลว่าอะไรครับ มันแปลว่าวันนี้ถ้าเราไม่แยกปัญหาระหว่างเรื่องบุคคลกับเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่นี้เราแก้ปัญหาไม่ได้ ปัญหาเรื่องบุคคลทำถูกทำผิดอันเนื่องมาจากความเป็นพรรคพวกกันนี้ผมก็เชื่อว่านี่คือเป็นปัญหาหนึ่งซึ่งเราก็จะต้องใช้กฎหมายลูกนี้ไปแก้ว่าจะทำอย่างไรบ้าง จะตรวจสอบอย่างไรทำโครงสร้างเพื่อหา Solution

เรื่องที่ ๒ นี้ก็คือเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่นี้ผมก็จะเห็นว่า สตง. นี้ถูก Lobby ซึ่งผมคิดว่าอีกไม่นานก็คงจะมีเรื่องใหญ่ที่เกิดขึ้นเรื่องระหว่างองค์กรซึ่งมีการ Lobby กันแล้วก็ปรากฏว่ากระทำผิดกฎหมายซึ่งผมจะไม่ขอเอ่ยในทีนี้ แต่ว่าถูกใช้กันเป็นเรื่องของอำนาจระหว่างกระบวนการตุลาการกับอำนาจในเรื่องการตรวจสอบขององค์กรอิสระซึ่งอันนี้เดี๋ยวไปคุยกันข้างนอกครับมันยาว เพราะการถูก Lobby นั่นเอง แต่ว่าวันนี้ก็จะทำ ให้องค์กรต่าง ๆ นี้จะมีปัญหาเป็นผลตามมา

เรื่องที่ ๓ ก็คือการถูกใช้เป็นเครื่องมือประมูลจัดซื้อจัดจ้างสู้กันไม่ได้ก็จะมีการไปร้อง สตง. สตง. นี้สามารถเอาผลของการตรวจสอบไปยื่นต่อ ป.ป.ช. ได้เพราะถือว่าเป็นหลักฐานอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้น สตง.

---

[๒๙๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

มีหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเพื่อที่จะได้ใช้เงินให้อย่างถูกต้องแล้วก็มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพอะไรต่าง ๆ เพื่อเป็นหน้าที่ของ สตง. ไปตรวจสอบ แต่บังเอิญในขณะที่ตัวเองเข้าไปตรวจสอบนั้นไปเจอสิ่งที่ผิดกฎหมายหลายเรื่องก็จะมีความคิดเห็นต่าง ๆ ส่งไปหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นสุจริตชนทั้งหลาย ทุจริตชนทั้งหลายนี้ก็จะใช้ช่องทางนี้เป็นเครื่องมือเพราะฉะนั้นผมก็มองเห็นเรื่องของ Solution เรื่องการแก้ปัญหาต่าง ๆ เรื่องที่ ๑ เมื่อสักครู่ นี้ก็แอบถามท่านรองผู้ว่าการว่ากระบวนการ Educate คือการให้การศึกษาความรู้กับผู้นำองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นนี้ปีหนึ่งเรามีการฝึกอบรมให้รับรู้ไหมว่าอันไหนทำได้อันไหนทำไม่ได้ เพราะความจริงก็คือว่าผู้บริหารท้องถิ่นถ้าสนิทสนมกับ สตง. ระดับล่าง ระดับบนก็ตามก็จะถามว่าอย่างนี้ผมทำได้ไหม อย่างนี้ผิดกฎหมายไหมอะไรไหม ความคิดเห็นของ สตง. นี้ก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานผู้นำท้องถิ่นก็จะบอกว่าอันนี้ สตง. ไม่ให้ทำนะ มันก็เลยกลายเป็นที่ไปที่มาบอกว่า สตง. ไปห้ามเสียหมด จริง ๆ ถ้าจะไม่ต้องถาม สตง. ทำไปเลยแต่ว่าถ้าผิดแล้วหรือไม่ถูกต้องก็ถูกดำเนินคดีหรือถูกสอบสวนก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะฉะนั้นอันนี้คือที่ผมบอกว่ามัน Victim เป็นเหยื่อเรื่องของการบริหารจัดการ ส่วนเรื่องตัวบุคคลนั้นในทุกองค์กรไม่ว่าสถาบันไหนมันมีทั้งคนดีและคนไม่ดีเรื่องการทุจริตนี้อันนั้นเราแยก ๒ ส่วนนี้ออกจากกันก็คิดว่าการแก้ไขเรื่องของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตรวจสอบการใช้เงินทองอะไรต่าง ๆ ทั้งหลายของ สตง. นั้นผมว่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า เพราะว่าวันนี้ปัญหาแต่ละเรื่องที่เป็นดุลยพินิจที่ทาง สตง. ใช้นั้นกับเรื่องของการใช้ตามอำนาจหน้าที่นั้นวันนี้ถ้าเรา Clarify ไม่จัดให้มันชัดเจนเสียมีดุลยพินิจนะครับพอผู้บริหารชุดใหม่มาก็ดุลยพินิจอย่างหนึ่งชุดเก่ามาก็อีกอย่างหนึ่งมันก็เลยทำให้เกิดปัญหาขึ้นและเราไปตามไล่แก้นะครับ เพราะว่ามันแก้ตามหลังของผู้บริหารมากกว่าแล้วในการใช้ดุลยพินิจนี้เอง เพราะฉะนั้นผมก็เลยขอเสนอในที่ประชุมว่าถ้าหากเราจะแก้ไขในบทบัญญัติ หมายถึงเสนอที่จริงผมก็เชื่อมั่นว่ายังแก้ไขไม่ได้รัฐธรรมนูญ แต่ว่าก็เสนอไว้ก่อนว่าเรามาถกกันสนทนาธรรมกันแล้วเอาประเด็นเหล่านี้มาเก็บไว้เป็นเรื่อง ๆ ไว้ เก็บไว้เป็นช่อง ผมก็เลยอยากจะขอเสนอว่าขอให้แยกแยะระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เราจะต้องแก้ไขที่มันเป็นสากลให้มันเป็นมาตรฐานเป็นอย่างไร ๒. การใช้ดุลยพินิจของส่วนบุคคลที่ได้ประโยชน์หรือมีทั้ง Connection ด้วยนี้มันเป็นปัญหาที่เราจะต้องทำอย่างไรบ้าง อันนี้ผมก็ขอตั้งเรื่องไว้”[๒๙๘]

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผมขออนุญาต ในที่ประชุมนะครับว่า ถ้าเรามองภาพรวมประเทศขณะนี้ที่เราเถียงกันไม่จบ โดยเฉพาะเรื่องวินัยการคลังซึ่งมีการเถียงกัน ๒ ทฤษฎี ทฤษฎีแรกก็คือเรา Cap อย่าไปให้หนี้มันเกิน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP แต่ในขณะประเทศอื่น ๆ มันเกิน ๑๐๐ : ๒๐๐ บางประเทศถึงขั้นจะล้มละลาย แต่ว่าพื้นฐานเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมันไม่เหมือนกัน ความสามารถในการใช้หนี้ เหมือนกับบริษัทเอกชนนี่นะครับ บางบริษัทมีความสามารถในการใช้หนี้ได้สูง เขาก็สร้างหนี้ได้ แต่บางประเทศนั้นหรือบางท้องถิ่นเขาไม่มีปัญญาที่จะใช้ก็ Cap ไว้ที่ ๑๐ เปอร์เซ็นต์อย่างที่ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงทีนี้เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้ให้มันจบ ผมก็มอง Solution อยู่ ๒ เรื่อง เรื่องที่ ๑ ก็คือการแก้ปัญหาพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มันแก้ไขได้ แก้ไขเรื่องอะไรบ้างครับ ก็คือพิจารณาในหลักเกณฑ์ก็คือการ Cap ในแต่ละท้องถิ่นหมายถึงว่าวงเงินที่จะกู้มันควรจะต้องมี Flexibility ก็คือความยืดหยุ่น เรื่องที่ ๑ โดยพิจารณา ๑ ๒ ๓ ๔ ๕ ก็ว่ากันไป เรื่องที่ ๒ การจัด Priority เหมือนที่อาจารย์วุฒิสารพูดถึงก็คือ ส่วนใหญ่ที่กู้แล้วที่ผมดูจะเห็นเรื่อง การไปสร้างสำนักงาน การไปซื้อที่ดิน มันไม่เกิด Productivity ก็คือมันมีปัญหา ซึ่งในยามนี้ผมก็คิดว่าน่าเห็นใจและสงสารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้มาก เพราะเนื่องจากมันไม่มีคู่มือ ในการพิจารณาว่าสิ่งไหนควรจะ Cap ไว้เท่าไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหน

---

[๒๙๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ควรจะทำอย่างไร วันนี้ก็เลยต้องอาศัยแม่บทของกฎหมายใหญ่ไป Cover ไว้ มันก็เลยทาให้เกิดปัญหาตีความในบางเรื่องหลายเรื่อง ซึ่งผมคิดว่าถ้าเรา Set ลำดับความสำคัญหรือ Priority ไว้ มันจะแก้ปัญหาได้เยอะมาก อันนี้ผมก็ฝากเป็นข้อสังเกตเพื่อที่เราจะได้พิจารณาว่าการสร้างภาระหนี้เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่น เช่น ผมขอยกตัวอย่างนะครับ เรื่องการแก้ปัญหาเรื่องขยะ Waste to energy อย่างการเอาขยะมาเผาเป็นพลังงาน ท้องถิ่นบางท้องถิ่นเขามีขยะไม่พอแต่ต้องการสร้างให้มันใหญ่ มันก็ต้องรวมกันในหลายท้องถิ่น เพราะฉะนั้นมันก็ต้องมีระบบการกู้เงิน เราควรจะต้องมีมาตรฐานอย่างไร แต่ถ้ากฎหมายตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงมันก็จะเกิดปัญหาอีกครับว่า ปัญหาเหล่านี้ก็ยังค้างและสะสมอยู่หนี้ก็เพิ่มมากขึ้น เพราะฉะนั้นอันนี้ผมตั้งข้อสังเกตนะครับควรจะพิจารณาเรื่องการคลังท้องถิ่นไม่ใช่เฉพาะเรื่องการกู้เงินเท่านั้นนะครับ การดูขีดความสามารถและการจัด Priority ของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ซึ่งเรื่องนี้เราศึกษาดูได้จากญี่ปุ่นอย่างวันนี้ก็เหมือนกันนะครับอย่างเรื่องการกีฬาในต่างประเทศ ในอังกฤษ ในญี่ปุ่น ที่ไหนเขาส่งเสริม วันนี้ถ้าท้องถิ่นไหนไปส่งเสริมผิดเพี้ยนไปนิดเดียวก็ติดคุกเลยนะครับ ซึ่งมันเป็น Prevention ของการแก้ไขปัญหาเรื่องสุขภาพด้วยอะไรด้วย ซึ่งผมคิดว่าเรื่องนี้น่าจะนำมาปฏิรูปอีกทางหนึ่งในเรื่องของการสร้างความแข็งแกร่งให้กับพี่น้องประชาชน ผมขอฝากเป็นข้อสังเกตไว้ครับ ขอบคุณครับ”[๒๙๙]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“อีกเรื่องหนึ่งเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็เห็นด้วยกับหลาย ๆ ท่านที่กล่าวมาว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นไม่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าจะมี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมอย่างไร เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถที่จะแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโต ให้คุณภาพชีวิตของคน ในท้องถิ่นได้ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมลง ตรงกันข้ามในทางปฏิบัติหลังจากมี คสช. ขึ้นแล้ว กลับกลายเป็นว่าท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและถูกดึงอำนาจกลับไปอยู่ที่ส่วนกลางมากขึ้น เป็นการ Centralize มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบในการบริหารงบประมาณแผ่นดินของท้องถิ่นคือ สตง. อย่างที่หลายท่านได้กล่าวไปแล้ว คือแทนที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมันถูกต้องกับระบบการจ่ายเงินหรือไม่กับไปใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าภารกิจใดที่สมควรที่ท้องถิ่นควรจะทำหรือไม่ อย่างไร ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ให้เป็นภารกิจหน้าที่อันหนึ่งของท้องถิ่นแต่ สตง. กลับไปวินิจฉัยเสียเองว่าอันไหนทำได้ ทำไม่ได้ หรือกลายเป็นว่าท้องถิ่นไม่สามารถทำอะไรได้เลยต้องฟัง สตง. หรือไม่อย่างนั้นถ้าไม่มีมติ ครม. ออกมา ไม่มีคำสั่งจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกมาท้องถิ่นก็ทำอะไรไม่ได้ กลายเป็นท้องถิ่นทำงานได้เพียง อย่างเดียวคืองาน Routine จะขอเพิ่มเติมตัวอย่างของท่านนิกร อย่างกรณีการควบคุมป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งโรคพิษสุนัขบ้าถือว่าเป็นโรคติดต่ออันตรายที่สำคัญอันหนึ่ง ของประเทศ เพราะคนที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าแล้วไม่สามารถรักษาได้ตายทุกราย ผมจบแพทย์มาใหม่ ๆ เมื่อ ๓๐ กว่าปีที่แล้ว ปีหนึ่งคนไทยตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าประมาณ ๓๐๐ กว่าคนปี ๒๕๒๓ ก็ยังตายอยู่ ๓๗๐ คน เพิ่งจะเริ่มลดมาอยู่ระดับ ๕ - ๖ คนเมื่อปี ๒๕๕๓ เหตุผล ก็เนื่องจากความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งท้องถิ่นที่ช่วยกันรณรงค์ป้องกันด้วยการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขต่าง ๆ โดยเฉพาะสุนัขที่ไม่มีเจ้าของหรือสุนัขจรจัด แต่หลังจาก คสช. สตง. บอกว่าไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่นที่จะต้องไปซื้อวัคซีนมาฉีดให้สุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ก็เลยไม่มีการฉีดวัคซีนโดยท้องถิ่น สตง. บอกว่าเป็นภารกิจของกรมปศุสัตว์

---

[๒๙๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ซึ่งอำเภอหนึ่งมีเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์อยู่เพียง ๓ คน ไม่สามารถที่จะดำเนินการฉีดวัคซีน ในสัตว์จรจัดในอำเภอหนึ่ง ๆ ตั้งหลายร้อยหรือเป็นพันตัวได้ เพราะฉะนั้นในช่วงปี ๒๕๕๘ ปี ๒๕๕๙ ปี ๒๕๖๐ จึงไม่มีการฉีดวัคซีนให้แก่สุนัขจรจัดทั่วประเทศ ผลที่ตามมาคือ เกิดการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเกิดขึ้น หลังจากที่มันเงียบสงบไปตั้งนาน มีการประกาศเขตโรคติดต่อโรคพิษสุนัขบ้า ๑๓ จังหวัดทั่วทั้งประเทศ ๔๒ จังหวัดเป็นเขตเฝ้าระวัง อัตราการตายของประชากรไทยจากโรคพิษสุนัขบ้าจากปีละ ๕ ๖ คน เพิ่มขึ้น ๒ ๓ เท่าตัว ปีที่แล้วตาย ๑๘ คน เห็นได้ชัดเจนเลยว่าเพราะการตัดสินใจของ สตง. แท้ ๆ ทำให้เกิดปัญหา ทั่วทั้งประเทศขึ้นมา ประชาชนต้องล้มตายกันด้วยโรคที่ควรจะป้องกันได้ อย่างนี้เป็นต้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง ผมยกตัวอย่างกรณีของเทศบาลตำบลสูงเนิน เขาเห็นว่าผู้สูงอายุที่นอนติดเตียงก็ดี ช่วยตัวเองไม่ได้ก็ดีนั้นไม่มีคนดูแลรักษา ลูกหลานที่อยู่ก็เป็นเด็กเล็ก ๆพ่อแม่ก็ไปทำงานต่างจังหวัด เขาก็จัดอาสาสมัครและเอาไปอบรมดูแลผู้สูงอายุไปป้อนข้าว ป้อนน้ำ ไปพลิกตัว ไปเปลี่ยนแพมเพิสให้ สตง. บอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของกระทรวง พม. เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข หนสุดท้ายก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่สามารถเอางบของท้องถิ่นไปซื้อแพมเพิส ไปซื้อน้ำยาฆ่าเชื้อต่าง ๆ ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุได้ เขาก็ไม่สามารถทำได้ อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นการที่จะทำนวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินภารกิจของท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ทำไม่ได้ สรุปง่าย ๆ ว่า สตง. เองกลับเป็นตัวอุปสรรคสำคัญของการปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ เพราะฉะนั้น ก็ควรจะมีการทบทวนบทบาทหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของ สตง. เสียใหม่ว่าขอบเขต การทำหน้าที่ของ สตง. ในการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดิน ของท้องถิ่นนั้นควรจะอยู่แค่ไหน ไม่ใช่ก้าวล่วงไปเกินขอบเขตที่พึงกระทำ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นภารกิจของท้องถิ่น แต่ สตง. บอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่น ท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ เพราะขืนทำ ก็จะต้องถูกเรียกเงินคืน เวลานี้ท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นหยุดกันหมด ไม่กล้าทำอะไร ทำงาน Routine อย่างเดียว จ่ายเงินเดือนกับเก็บขยะ ผมเห็นว่าสมควรที่จะมีการสังคายนาเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังอย่างเป็นระบบ ผมเห็นด้วยกับท่านพงศ์เทพว่าควรจะลดบทบาทของการปกครองส่วนภูมิภาคลงไปเรื่อย ๆ ให้ท้องถิ่นเขาเข้มแข็งจริง ๆ ถ้าเรามาดูประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจะเห็นได้ว่าท้องถิ่นเขาเข้มแข็ง หัวใจของการพัฒนาประเทศที่สำคัญอันหนึ่งคือการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ถ้าท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความพร้อมในด้านทรัพยากรต่าง ๆ แล้วสามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ท้องถิ่น พัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตได้ ก็จะส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาประเทศโดยรวมแม้แต่ประเทศใหญ่ ๆ ที่ปกครองโดยระบอบสังคมนิยม ท้องถิ่นเขาก็มีความเข้มแข็ง มากกว่าเรา มีการกระจายอำนาจเป็นรูปธรรมมากกว่าเราด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญน่าที่จะมีการทบทวนพิจารณาเรื่องการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ ทั้งระบบว่าควรจะจัดระบบการปกครองท้องถิ่นแบบไหน ควรจะมีการควบรวมท้องถิ่นไหม หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สามารถช่วยตัวเองได้งบประมาณรายได้ของท้องถิ่นแต่ละเดือนนั้นใช้ไปเพื่อการจ่ายเงินเดือนก็หมดแล้ว ไม่มีงบที่จะมาพัฒนาท้องถิ่น มีงบลงทุนที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ อย่างนี้เป็นต้น ก็ควรจะมีการทบทวน ในการที่จะควบรวมอย่างไรจึงจะจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอะไรตามแต่ละบริบทของท้องถิ่น เช่นเวลานี้อย่างจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว ควรจะมีการบริหารจัดการแบบพิเศษเช่นเดียวกับพัทยาหรือไม่ หรืออย่างเช่นหลายท่าน พูดมาแล้วนะครับว่าพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ นั้นควรจะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ มิติ เช่นพื้นที่เขต EEC ควรจะมีการปกครองแบบพิเศษหรือเปล่า พื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดน ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น เพราะฉะนั้นผมเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมาพัฒนากันใหม่ ในเรื่องของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถ

ที่จะแก้ไขปัญหา พัฒนาท้องถิ่น สร้างความเจริญเติบโตแก่ท้องถิ่น ลดความเหลื่อมล้ำของคนในท้องถิ่นกับคนเมืองที่เจริญแล้วได้ ขอบคุณมากครับ”[๓๐๐]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม นายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณท่านรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๒ ท่านที่ได้กรุณามาให้ข้อมูลกับเราในวันนี้ ก็อย่างที่ท่านประธานได้เรียนไปแล้วว่าขณะนี้เรากำลังพิจารณาถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วกำลังคุยกันถึงเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเราก็ได้รับการร้องเรียนมาจากผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งด้วยกันว่าในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติภารกิจบางภารกิจได้ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นก็ตาม มันทำให้ท้องถิ่นเองรู้สึกว่าเกิดปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าในการไปตรวจสอบของ สตง. ต่อท้องถิ่นนั้นนอกเหนือจากการจะตรวจเรื่องการใช้จ่ายเงินรายได้รายรับต่าง ๆ ทางระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นแล้ว บางครั้งเจ้าหน้าที่ สตง. เองก็ไปให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่นว่าภารกิจใดเป็นภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น ภารกิจใดที่มิใช่เป็นภารกิจของท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ภารกิจนั้นมีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องถ้าหากท้องถิ่นขืนไปดำเนินกิจกรรมตามภารกิจที่ สตง. แนะนำว่าไม่ควรทำแล้วนี้ก็จะเกิดปัญหากับท้องถิ่น เพราะอาจจะถูก สตง. เรียกเงินคืนบ้าง หรือถูกดำเนินการทางวินัยบ้าง หรือดำเนินคดีทางอาญาก็แล้วแต่กรณีบ้างอย่างนี้เป็นต้น ทำให้ท้องถิ่นนั้นเกิดความเกร็งไม่สามารถที่จะตัดสินใจในการจัดให้บริการสาธารณะบางอย่างที่ ควรจะทำให้แก่ท้องถิ่นได้ เพราะเกรงว่าจะถูกลงโทษอันนี้เป็นต้น มีกรณีหลายกรณีผมขอยกตัวอย่างสักกรณีหนึ่ง กรณีการที่ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณในการจัดหาวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อฉีดให้แก่สุนัขและแมวทั้งที่สุนัขและแมวที่มีเจ้าของและที่ไม่มีเจ้าของซึ่งก็ทำมาเป็นประจำทุกปีก่อนหน้านั้น ต่อมาในปี ๒๕๕๖ สตง. ได้แนะนำท้องถิ่นว่าการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้านั้นไม่ใช่เป็นภารกิจของท้องถิ่น เพราะมันเป็นภารกิจของกรมปศุสัตว์ เพราะฉะนั้นท้องถิ่นก็เลยไม่มีใครกล้าที่จะดำเนินการเหมือนกับที่เคยปฏิบัติมาพูดง่าย ๆ ว่าไม่มีการรณรงค์ฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขและแมวเหมือนที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ผลที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากปี ๒๕๕๖ ก็เกิดการระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าหลังจากที่มันสงบไปนานแล้วในปี ๒๕๕๘ ปี ๒๕๕๙ ปี ๒๕๖๐ ปี ๒๕๖๑ ปี ๒๕๖๒ นะครับ ทำให้มีผู้เสียชีวิต จากโรคพิษสุนัขบ้านี้จากเดิมปีละประมาณ ๕-๖ คน ในปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา พอมาเข้าปี ๒๕๕๘ ปี ๒๕๕๙ ปี ๒๕๖๐ ปี ๒๕๖๑ นี้จำนวนผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าเพิ่มขึ้นเป็น ๒-๓ เท่าตัวอย่างนี้เป็นต้น ก็เลยอยากจะเรียนถามทาง สตง. ว่าท่านมีอำนาจอะไรในการที่จะไปให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่นว่าภารกิจใดควรเป็นของท้องถิ่น ภารกิจไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่นทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วหรือว่าท่านมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการที่ใช้ดุลยพินิจ พิจารณาตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งอย่างกรณีที่ผมยกตัวอย่างนี้ ผลสุดท้ายกฤษฎีกาได้ตีความว่าท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการป้องกันควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าร่วมกับกรมปศุสัตว์ได้อย่างนี้เป็นต้น ตามกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็อยากจะขอคำชี้แจงจากท่านว่าท่านมีหลักการหรือเหตุผลใดที่จะไปตีความตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ขอบคุณครับ

ผมฟังท่านชี้แจงแล้วรู้สึกว่าท่านยังไม่ตอบ คำถามผมเท่าที่ควร ประเด็นที่ท่านกระบวนหลักเกณฑ์วิธีการในการตรวจสอบเงินแผ่นดินของท่านไม่มีใครติดใจ ไม่มีปัญหา ประเด็นที่ผมหยิบยกขึ้นมาคือว่าท่านมีอำนาจ หรือหลักการเหตุผลอะไรในการไปตีความอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เรียบร้อยแล้ว เสมือนหนึ่งท่านไป Over rule กฎหมาย นี่ประเด็นอันนี้ โดยผมยก Case study ขึ้นมาคือ Case โรคพิษสุนัขบ้าเป็นกรณีตัวอย่างว่าในกรณีนี้ สตง. ไปตีความว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่

---

[๓๐๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

ของกรมปศุสัตว์ จนกระทั่งมีการสอบถามมาที่กฤษฎีกา กฤษฎีกานั้นตีความว่าท้องถิ่นมีอำนาจทำได้ประเด็นอยู่ตรงนี้ อันนี้เป็นเพียง Case study เฉย ๆ และมีอีกหลายกรณีที่ สตง. ไปตีความอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วไม่ใช่หน้าที่ ทำให้ท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการภารกิจนั้นได้ ทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่ได้รับการบริการสาธารณะจากท้องถิ่น โดยใช่เหตุ ยกตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งท้องถิ่น ๆ หนึ่งเขาต้องการที่จะไปดูแลอำนวยความสะดวกช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสทั้งหลาย คือมีคนสูงอายุที่นอนติดเตียงลูกหลานก็ไม่สามารถที่จะดูแลได้อย่างทั่วถึง เขาก็ตั้งอาสาสมัครขึ้นมาเพื่อที่จะไปช่วยดูแลบุคคลเหล่านี้ ตั้งงบประมาณเพื่อที่จะไปหาซื้อแพมเพิร์ส ซื้อน้ำยาต่าง ๆ มาดูแลช่วยเหลือดูแลแทน ลูกหลาน ซึ่งบางทีมีเด็กเล็ก ๆ พ่อแม่ก็ไปทำงานต่างจังหวัดมีแต่ยายแก่ ๆ ตาแก่ ๆ อย่างนี้ เขาจะไปช่วย ทาง สตง. ก็ตีความว่าไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งในมาตรา ๑๖ (๑๐) ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปี ๒๕๔๒ ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า สงเคราะห์เยาวชน สตรี เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาส แต่ สตง. ก็ไปตีความว่าไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่น แต่เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ พม. อย่างนี้เป็นต้น ท้องถิ่นก็ทำไม่ได้ ไม่กล้าทำ เพราะขืนทำก็จะโดนถูกเรียกเงินคืนบ้างอะไรบ้างแล้วแต่อย่างที่กล่าวมาแล้วในเรื่องกระทำผิดวินัยเขาก็ไม่กล้าทำนี่อีกตัวหนึ่งให้เห็นนะครับ ประเด็นก็คือว่า สตง. มีอำนาจหน้าที่อะไรหรือใช้เหตุผลอะไรในการที่จะไปตีความกฎหมายที่ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น นี่คือประเด็นคำถามผมครับ

บางครั้งภารกิจนี้มันเป็นภารกิจของหน่วยงานหลายกระทรวง หรือกฎหมายหลายฉบับ เพราะฉะนั้นบางทีมันไม่สามารถที่จะบอกได้ ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานหลักอยู่ก็ตามแต่ในท้องถิ่นจะเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งก็อยากจะฝากว่า ก็น่าจะคำนึงถึงประโยชน์สุดท้ายคือประชาชนจะได้รับประโยชน์อะไรในการพิจารณาว่าสมควรทำหรือไม่สมควรทำ ไม่ใช่ไปดูว่าหน้าที่หลักเป็นของกระทรวงนี้คุณเป็นหน้าที่เสริม คุณไม่ควรทำ บางทีหน่วยงานหลักนี้อาจจะไม่มีความพร้อม เพราะว่าอาจจะคนน้อย งบประมาณไม่มีแต่ท้องถิ่นอาจจะมีความพร้อมกว่าก็อยู่ที่ประชาชนมีงบประมาณพอเพียงนี้ ประชาชนอาจจะได้รับประโยชน์จากท้องถิ่นมากว่าหน่วยงานหลักด้วยซ้ำไปในบางกรณีบางพื้นที่บางบริบท เพราะฉะนั้นก็อยากจะฝากว่าท่านน่าจะพิจารณาโดยหลักความอะลุ้มอล่วยหรือคำถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วย แทนที่จะคำนึงถึงตัวบทกฎหมายอย่างเดียวนะครับ ขอบคุณครับ”[๓๐๑]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ต่อประเด็นเรื่องในหมวด ๑๔ การปกครองท้องถิ่น ผมมีความเห็น ที่อยากเสนอแนะประมาณ ๕ ประเด็น

ประเด็นแรก ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ ได้เปลี่ยนแปลงเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่เคยปรากฏในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็คือการเปลี่ยนแปลงเรื่องของการกำหนดเรื่องของทิศทางของการกระจายอำนาจ เราจะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เป็นจุดเริ่มต้น แล้วก็กำหนดให้มีกฎหมาย แล้วกระบวนการกระจายอำนาจก็เริ่มต้นขึ้นมา ปี ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบให้ยืนเดินตามในเรื่องของทิศทางการกระจายอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปี ๒๕๖๐ ไม่ได้พูดถึงเรื่องของทิศทางนี้เลยว่าควรจะกระจายอำนาจอย่างไร และที่สำคัญมากคือถ้าท่านกลับไปอ่านดูจะไม่เห็นคำว่ากระจายอำนาจเลย ในหมวด ๑๔ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น นี่คือประเด็นที่ ๑

---

[๓๐๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประเด็นที่ ๒ ผมคิดว่าหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญในการวางหลักประกันเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักสำคัญคือหลักประกันเรื่องความมีอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเท่าที่เราปรากฏล่าสุดในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ จะเริ่มต้น ด้วยภายใต้บังคับมาตรา ๑ และรัฐต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ หลักความมีอิสระนั้น หรือการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไปกำกับเอาไว้ด้วยเงื่อนไขครับ มาตรา ๒๔๙ วรรคสองพูดว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ใช่ครับ ความสามารถในการปกครองตนเอง ใช่ครับ แต่ว่าพูดว่าในด้านรายได้และความหนาแน่นของประชากร พอพูดเรื่องรายได้นี่จบแล้ว เพราะว่าเราไม่เคยมีระบบปฏิรูปเรื่องรายได้ ให้ท้องถิ่นมีรายได้ก่อนที่จะเติบโต เพราะฉะนั้นถ้าเอารายได้เป็นเงื่อนไขโอกาสของการพัฒนาท้องถิ่นและหลักความมีอิสระจะหายไปเลย เพราะฉะนั้นการเอาเรื่องรายได้มาปรากฏอยู่ ทั้งในมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๐ วรรคสอง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กลับทางคำคำหนึ่งซึ่งน่าสนใจมาก ก็คือว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในมาตรา ๒๕๐ เขียนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น บริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดสมควร เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน่วยงานหลัก กระผมมีความเข้าใจว่าของเดิมเราพูดเรื่องมีอำนาจก่อนแล้วก็ไปกำหนดให้มีหน้าที่ แต่พอเราพูดว่ามีหน้าที่ก่อนแล้วจึงจะมีอำนาจ แปลว่ากฎหมายต้องให้หน้าที่เสียก่อน แต่เราจะเห็นว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและภูมิภาคทั้งหมด เพราะฉะนั้นในการปรากฏหรือในการตีความกฎหมายในเรื่องของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏ อยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องหมายถึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่รองจากหน้าที่หลักของส่วนราชการ เพราะฉะนั้นเมื่อเอาคำว่าหน้าที่และอำนาจขึ้นมาวางก่อน จึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะให้ทำหน้าที่อะไร และตรงนั้นคุณจึงเป็นหน่วยงานหลัก อันนี้มันก็สะท้อน ให้เห็นถึงเจตนาหรือทิศทางของการที่ต้องการจำกัดขอบเขตของความมีอิสระในการทำหน้าที่ ถ้าเราเอาประเด็นอย่างที่ท่านชินวรณ์ ขออภัยที่เอ่ยนามท่าน ว่าท้องถิ่นเป็นหน่วยที่รู้ปัญหาและแก้ปัญหาได้ การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการทำที่แตกต่าง การทำที่ไม่เหมือนกัน การทำที่ตอบโจทย์ภูมิสังคมที่เป็นปัญหาที่ไม่เหมือนกัน แต่ว่าถ้ากำหนดด้วยรัฐกำหนดหน้าที่ก่อนก็จะเป็นมาตรฐานเดียวครับ นั่นคือประการที่ ๒ ที่ผมขออนุญาตกราบเรียน

ประการที่ ๓ ผมคิดว่าในอนาคตข้างหน้าเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คำว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ วันนี้ไม่ได้หมายความถึงเรื่องจังหวัดจัดการตนเองแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ให้อำนาจพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่นั้น ๆ เพื่อตอบโจทย์ ผมยกตัวอย่างเช่นเมืองพัทยา ควรเป็นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการจัดการการท่องเที่ยว แปลว่าเขาต้องมีอำนาจในเรื่องของการจัดการการท่องเที่ยวเป็นพิเศษไม่เหมือนเมืองอื่น ๆ นั่นแปลว่าอำนาจของความเป็นเมืองพิเศษนั้นเป็นอำนาจเชิงหน้าที่พิเศษเพื่อตอบโจทย์พื้นที่นั้น เมืองการค้าชายแดน เมือง Logistics ควรเป็นเมืองที่มีอำนาจหน้าที่นั้น ดังนั้นรูปแบบเมืองพิเศษ เราอาจจะไปกลัวว่าพอเขียนแบบนี้จะกลายเป็นจังหวัดจัดการตนเองทั้งหมด แต่จริง ๆ แล้วเมืองพิเศษเฉพาะพื้นที่ และผมคิดว่าในอนาคตจะมีความจำเป็นมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ พูดเรื่องเมืองพิเศษ แล้วก็พูดเอาไว้ว่าเมืองพิเศษอาจจะทำได้และอาจมีโครงสร้าง ที่แตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ผมกราบเรียนรายละเอียดว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ กำหนดเรื่องโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภาและผู้บริหารเท่านั้น นั่นทำให้ผลของการมีสุขาภิบาลขัดรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ระบบ Commissioner หายไป เป็นระบบเดียวคือสภากับผู้บริหาร เมืองพัทยาซึ่งเคยเป็นระบบ City Manager ต้องยกเลิกเพราะว่าไม่ตรงกับรัฐธรรมนูญ แต่พอมาพูดเรื่องเมือง

พิเศษที่กระผมกราบเรียนว่าเป็นเมืองพิเศษตามอำนาจหน้าที่ มันแปลว่าเป็นการเอาอำนาจของส่วนราชการบางส่วน มาให้เมืองเมืองนี้บริหารจัดการ ทีนี้การบริหารจัดการอันนี้สิ่งสำคัญก็คือว่าความไม่ไว้วางใจของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจเดิม ในรัฐบาลชุดท่านนายกอภิสิทธิ์เคยยกร่างกฎหมายเรื่องเมืองพิเศษแม่สอด และเราก็เสนอว่าให้มีสภาปกตินี่ละครับ คือเมืองพิเศษแม่สอดจะมีอำนาจ ๒ อำนาจ ๒ มาตรา มาตราที่ ๑ เหมือนกับเมืองทั่วไปคือเทศบาล กับมาตราที่ ๒ คือเขียนว่ามีอำนาจอะไรที่เรื่องของการจัดการค้าชายแดน แปลว่ากำลังดึงอำนาจจาก ส่วนราชการหลายกระทรวงมาให้โดยที่เอามาให้อยู่เฉพาะเมืองเมืองนี้ แต่สิ่งสำคัญก็คือ การคัดกรอง ก็แปลว่าต้องมีการออกแบบคณะกรรมการนโยบายที่จะควบคุมการใช้อำนาจของนายกที่จะใช้อำนาจของอำนาจใหม่นี้ ซึ่งอันนี้ถ้ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ไม่เขียนไว้โครงสร้างนี้ก็จะเกิดไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จึงไปเขียนว่าอาจมีโครงสร้าง ที่แตกต่างกันได้ แต่ว่าอาจจะมี Layer ที่เพิ่มเติมขึ้นมาได้ เพื่อกลั่นกรองเฉพาะเมืองพิเศษนั้น ไม่ใช่มีแต่สภาที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเดียว แต่ที่สำคัญมากคือในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ เขียนไว้ครับว่า แต่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันนี้ คือยืนยันว่าแต่งตั้งไม่ได้ แต่ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ พูดเรื่องเมืองพิเศษครับ แต่พูดถึงเมืองพิเศษซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๕๒ พูดเรื่องเมืองพิเศษว่าในกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นได้ คือพูดประเด็นเดียวเลยครับว่าผู้บริหารจะมาอย่างไรก็ได้ แปลว่าอันนี้เขียนให้แต่งตั้งผู้บริหารเมืองพิเศษได้ ซึ่งอาจจะขัดกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยเลย เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องเมืองพิเศษผมคิดว่าในอนาคตจะมีความหมายมากกับการพัฒนาประเทศในอนาคต ดังนั้นเราอย่าไปกลัวเฉพาะเรื่องเมืองพิเศษคือจังหวัดจัดการตนเอง แต่เมืองพิเศษในมุมของพิเศษเชิงอำนาจหน้าที่ที่จัดการตามพื้นที่จะมีความสำคัญ เพราะฉะนั้นใน ๓ ประเด็นนี่เป็น ๓ ประเด็นหลัก สุดท้ายก็คือผมคิดว่าในเรื่องของรายได้ของท้องถิ่นเขียนเอาไว้ค่อนข้างเบา เพราะว่าเป็นการจัดแบ่ง แต่ไม่ได้พูดถึงเรื่องของการสร้างแหล่งรายได้ใหม่ให้กับท้องถิ่นเลย อันนี้ก็จะเป็นปัญหาในเชิงของทิศทางเลยว่า ถ้าเราจะไปพัฒนากฎหมายระดับรอง เช่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น เราไม่มีฐานอะไรเลยที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นเล็กน้อย เช่น เรื่องของการบริหารงานบุคคลที่สมาคมข้าราชการพูดเรื่องกรรมการพิทักษ์คุณธรรม ผมคิดว่าเราอาจจะโยงกลับไปได้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา ๗๐ กว่า ๆ ผมจำมาตราไม่ได้ ที่พูดเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน และพูดเรื่องการบริหารงานบุคคลที่ต้องมีระบบคุณธรรม อันนี้สามารถ Apply มาใช้กับท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้นประเด็นหลัก ๆ ที่ผมอยากสรุปก็คือว่า

๑. รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ในหมวดนี้ไม่ได้ให้ทิศทางเชิงการกระจายอำนาจในทิศทางที่เพิ่มขึ้น

๒. มีความพยายามที่เขียนกรอบที่จำกัดการขยายตัวและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสะท้อนความเป็นอิสระ

๓. คือข้อจำกัดในเรื่องของเมืองพิเศษ ซึ่งผมคิดว่าในอนาคตจะมีความจำเป็น ผมมี ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ ขอบคุณครับ”[๓๐๒]

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการครับ ก่อนอื่นผมต้องเรียนว่า สตง. วันนี้ก็พยายามปรับตัวนะครับ ก็คือมีความพยายามที่จะ ทำความเข้าใจแล้วก็โดยกฎหมายใหม่ก็พยายามที่จะทำ แต่ว่าผมยังมีข้อเท็จจริงที่อยากจะเรียนหารือกับฝ่ายผู้แทน สตง. ท่านรอง ๒ ประเด็นนะครับ ประเด็นแรกเลยคือหลักการของการตรวจของ สตง. นี้โดยหลักแล้วโดย กฎหมายนี้มันเป็นเรื่องของการ Post-audit ก็คือปล่อยให้เขาทำแล้วก็ไปตรวจว่าทำทุจริตผิดวินัยการเงินการคลังผิดระเบียบหรือไม่ แต่ระยะหลัง ๆ มาผมเข้าใจว่าบทบาทของ สตง. นี้มาทำในส่วนที่เรียกว่าเป็น Pre-audit คือการไปวินิจฉัยก่อนเลยว่า มีอำนาจหน้าที่ใช่อำนาจหน้าที่ของ

---

[๓๐๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

ท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งอันนี้ผมคิดว่าในหลักการแล้วถ้าเอาตามกฎหมายตรงไปตรงมานี้ ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหน้าที่หรือไม่กรณีก้ำกึ่งมันคือผู้กำกับดูแล เพราะฉะนั้นผู้กำกับดูแลวันนี้ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เราจะดูว่าการเป็นอำนาจหรือไม่นี้ผมคิดว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลนี้ Endorse เรื่องข้อบังคับงบประมาณ ก็แปลว่าโครงการนั้นเขามองแล้วว่ามันเป็นอำนาจหน้าที่ทีนี้หลายครั้งที่ สตง. อาจจะเข้ามาวินิจฉัยว่าเรื่องนี้ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ซึ่งทำให้ผมนี้รู้สึกว่า บทบาทอันนี้มันค่อนข้างเบลอ ตกลงมันควรจะเป็นบทบาทใคร เพราะผลที่ตามมาก็คือว่าพอ สตง. วินิจฉัยภายหลังว่าไม่ใช่คนที่มีอำนาจคนแรกคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอต่อไปท่านก็ไม่วินิจฉัยแล้วครับ เพราะว่าท่านไม่อยากจะมีปัญหาด้วย เพราะว่าท่านจะมา เกี่ยวโยงด้วยนี่ถึงเวลาเรียกเงินคืนนี้เป็นหางว่าวมาเลยบัญชีถึงท่านด้วย ท่านก็จะไม่วินิจฉัย อันนี้ก็จะเป็นความยากลำบากอันหนึ่งของการทำงาน เพราะฉะนั้นตรงประเด็นเรื่องของการวินิจฉัยเรื่องอำนาจหน้าที่นี้ผมอยากให้มีความชัดเจนว่าตกลงแล้วขอบเขตอำนาจของ สตง. ควรทำแค่ไหน อย่างไร ทีนี้พอมาเรื่องการวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหน้าที่หรือไม่นี้ผมคิดว่าในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มี ๓ เรื่องที่ขยาย แล้วก็ผมเชื่อว่า สตง. ก็น่าจะต้องเอากลับไปคิดดู เพราะว่าหลายเรื่องเวลาเราวินิจฉัยว่าทำได้ไม่ได้เรามักจะอ้างอิงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ผมเองว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ในที่สุดไม่มีทางออกระเบียบได้ตอบโจทย์ปัญหาทั้งหมดหรอกครับ ผมยกตัวอย่างวันนี้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือ ประชาชนคนตกงานกลับไปพื้นที่แต่บอกว่าระเบียบนี้ให้ไปช่วยตามระเบียบ พม. คนตกงานไม่อยู่ในข่ายของ พม. นะครับ คือไม่ใช่คนเร่ร่อน คือสุดท้ายช่วยไม่ได้เพราะฉะนั้นพออิงระเบียบนี้เนื่องจากระเบียบมันเยอะมากก็ทำให้การทำงานนี้ไม่ตอบโจทย์ หัวใจสำคัญมันคือเรื่องประโยชน์ของประชาชนมันขาดโอกาส ทีนี้ผมเรียนว่าในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ ขยาย ๑ คำ คือบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ถามว่ากิจกรรมสาธารณะตอนที่ไปเขียนนี้เพื่ออะไร จริง ๆ ความหมายมีคนถามผมว่ามันแปลว่าอะไรกิจกรรมสาธารณะเขาบอก ผมก็บอกว่าก็คือกิจกรรมที่เคยทำแล้ว สตง. เรียกเงินคืน นั่นก็คือแห่เทียน บรรพชาสามเณรหมู่ ทั้งหมดนี้มันถือเป็นกิจกรรมสาธารณะไปแล้ว ทีนี้วันนี้ผมก็เกรงว่าในกฎหมายของท้องถิ่นคือกฎหมายจัดตั้งนี้อาจจะไม่ได้ขยายความเรื่องกิจกรรมสาธารณะมากนัก แต่ว่าความเข้าใจในความหมายของกิจกรรมสาธารณะซึ่งผมเข้าใจว่า สตง. ออกระเบียบหลายเรื่องแล้วเกี่ยวกับเรื่องของประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแต่ก็ต้องเรียนว่าค่อนข้างละเอียดมากนะครับ หยุมหยิมมากเลย ๑๓ ข้อ ๑๘ ข้อ ซึ่งสุดท้ายแล้วมันขัดหลักใหญ่ที่สุดคือหลักอิสระและหลักต่อวัฒนธรรมและภูมิสังคมของพื้นที่

เรื่องที่ ๒ คือในมาตรา ๒๕๐ วรรคสี่ พูดเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะนี้หากท้องถิ่นใดเห็นว่ามอบให้รัฐทำหรือเอกชนทำแทนและเกิดประสิทธิภาพกว่าย่อมทำได้ หลักนี้คือหลัก Contestability ทีนี้คำว่าเอกชนนี้ในความหมายของรัฐธรรมนูญไม่ได้แปลว่าบริษัทอย่างเดียว มันหมายถึงชุมชน อาสาสมัครภาคประชาสังคม เพราะฉะนั้นกิจกรรมประเภทนี้ในอนาคตถ้าท้องถิ่นสมมุติการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียงให้กลุ่มแม่บ้านเป็นคนดูแลแล้วจ่ายเงิน ถ้าตามรัฐธรรมนูญนี้ทำได้เลย ผมก็คิดว่าอันนี้ก็คือการขยายแล้วว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้มันขยาย ไปไกลขึ้น

ประการสุดท้ายที่เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่คือในมาตรา ๗๕ ในมาตรา ๗๕ ของเดิมเราจะเขียนไว้เสมอว่ารัฐพึงจัดบริการระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วม แล้วก็ไปทั่วถึง เป็นธรรม เสรี และวรรคสองจะเขียนประจำครับ ก็คือรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ความมั่นคง การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เติมอีกคำหนึ่งคือ หรือการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อเติมคำนี้มันแปลว่า อะไรก็ตามที่เป็นบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดอยู่และเป็นอำนาจหน้าที่ไม่ถือว่าแข่งกับเอกชน อันนี้ผมเรียนเผื่อไปเพราะว่าปัญหาของท้องถิ่นเคยมีมาแล้วว่าไปทำ Counter service กฤษฎีกาวินิจฉัยว่าแข่งกับเอกชน เพราะแข่งกับเซเว่น

อีเลฟเว่น แต่ว่าถ้าวันนี้ Counter service เป็นอำนาจหน้าที่เป็นบริการสาธารณะที่ถูกเติมในมาตรานี้ในนโยบายแห่งรัฐ ต้องถือว่าไม่แข่ง เพราะถ้าไม่เติมแบบนี้ในอนาคตตลาด โรงรับจำนำ เอกชนเขาทำครับ และถ้าตีความตรงไปตรงมาว่าถ้าเอกชนทำแล้วท้องถิ่นทำไม่ได้เพราะแข่ง จะแก้ปัญหา เรื่องของการขยายความไม่ได้เลย ผมก็เรียนว่านี่คือการขยาย ซึ่งผมเชื่อว่าทาง สตง. อาจจะต้องได้เตรียมการสำหรับเรื่องนี้ เพราะในอนาคตก็จะได้ทำความเข้าใจ

ประเด็นที่ ๒ เล็ก ๆ ก็คือ เมื่อสักครู่ได้เรียนหารือส่วนตัวกับท่านรองผู้ว่าไปแล้วว่ามาตรฐานการตรวจ มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของแต่ละพื้นที่ควรมีบรรทัดฐาน วันนี้บางแห่งทำได้ บางแห่งทำไม่ได้ในเรื่องเดียวกัน มีความเห็นแตกต่างกันของผู้ตรวจเอง ซึ่งตรงนี้ผมคิดว่ามันไม่ควรเกิดขึ้น ถ้าทำความชัดเจนและทำความเข้าใจของผู้ตรวจ และในขณะเดียวกันทำความเข้าใจกับผู้กำกับดูแลคือกระทรวงมหาดไทยว่าเรื่องใดต้องออกระเบียบ เรื่องใดไม่จำเป็นหรอก คือวันนี้ผมเรียนว่าระเบียบที่สั่งการลงไปที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่าเป็นหลายร้อยฉบับ วันหนึ่งไม่รู้กี่ฉบับ ผมเคยบอกกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าวันท้องถิ่นไทยควรประกาศว่าปีนี้จะลดหนังสือสั่งการกี่ฉบับ ไม่ใช่เพิ่มหนังสือสั่งการ เพราะฉะนั้นปัญหาวันนี้คือปัญหาที่เกิดขึ้น ผมก็อยากเรียนเป็นข้อสังเกต เพื่อให้ท่านผู้แทน สตง. ได้กรุณาไปพัฒนาต่อครับ ผมเข้าใจและเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของท่าน และหลายเรื่องที่ท่านทำเป็นเรื่องที่ดีในการที่จะเป็นการ Safeguard asset ของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคิดถึงประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ แล้วก็ความอิสระของท้องถิ่นที่เขาต้องคิดวิธีการ ผมกราบเรียนเป็นประโยคสุดท้ายครับว่าเสน่ห์ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือทำไม่เหมือนกันครับ อย่าไปให้เขาทำเหมือนกัน ถ้าเขาทำเหมือนกันเขาคือสาขาของจังหวัด อำเภอ มันเป็นเรื่องที่เขาต้องไปคิดเอาเองตามภูมิสังคมของเขา เพราะฉะนั้นก็ขออนุญาตฝากข้อความเห็นนี้ ซึ่งจริง ๆ ก็ได้เรียนกับท่านรองผู้ว่าไปแล้ว แต่ขออนุญาตเพื่อเป็นบันทึกไว้ ขอบพระคุณครับ”[๓๐๓]

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ ผมฟังท่านผู้แทนกรมบัญชีกลางอธิบายเรื่องก่อหนี้นะครับว่าต้องการความสมดุล ผมอยากฝากข้อสังเกตว่าในอนาคตองค์กรท้องถิ่นไม่ใช่เป็นองค์กรท้องถิ่นมีทั้งองค์กรท้องถิ่นเดี่ยว ๆ องค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ และองค์กรท้องถิ่นที่ร่วมมือกันทำงานในรูปสหการ ผมยกตัวอย่างวันนี้ เช่น ขอนแก่น ๕ แห่งที่เป็นเรื่องของขอนแก่นโมเดลที่รวมกัน ๕ แห่ง แล้วทำเรื่องของรถไฟฟ้ารางเบา ทั้งหมดนี้เป็นความพยายามขององค์กรท้องถิ่น ที่จะพัฒนาเมืองของเขาเอง เพราะฉะนั้นหลักการสำคัญคือถ้าเราเห็นว่าการพัฒนาเมือง ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรในพื้นที่ เรื่องของเงินกู้ก็จะเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่จะทำให้เขามีโอกาสทำ เพราะว่าด้วยความจำกัดเรื่องรายได้เป็นไปไม่ได้อยู่แล้ว เรื่องที่ ๒ เรื่องร่วมทุนเอกชนก็ทำได้ยากนะครับ เพราะฉะนั้นเรื่องกู้นี่ผมยังคิดว่าเป็นช่องทางสำคัญ ผมก็ดีใจว่าท่านพยายามอธิบายเรื่องว่าความมีอิสระ แต่ผมฟังการออกระเบียบและแนวทางดูว่า มันจะค่อนข้างที่จะเข้มข้นเรื่อย ๆ แทนที่จะปล่อยให้เขามีอิสระ และจริง ๆ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้กู้จริง ๆ วันนี้ อบต. ก็กู้ไม่ได้ทั้งหมดอยู่แล้ว อันนี้ก็เป็นเหตุผลอันหนึ่ง ในยุคหนึ่งที่ อบต. อยากยกฐานะเป็นเทศบาลเพราะจะได้กู้เงินได้ ซึ่งจริง ๆ แก้ไม่ยากเลยด้วยการไปออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยให้ อบต. สามารถกู้เงินได้ก็สามารถทำงาน ได้แล้วนะครับ เพราะฉะนั้นประเด็นแบบนี้ผมคิดว่าอยากให้มองเป็นภาพใหญ่ว่า ถ้าเราออกเงื่อนไขของการกู้ที่เข้มข้นเกินไปมันก็เป็นการตัดโอกาสของการพัฒนาพื้นที่ โครงการจำนวนมากที่ท้องถิ่นอยากทำ เช่น ขยายเขตไฟฟ้า ขยายเขตประปาทำไม่ได้หรอกครับเพราะว่าเงินไม่พอ และก็รัฐวิสาหกิจวันนี้ก็บอกว่าให้ออกเงินเอง แต่ว่าทำเสร็จแล้วให้ยกให้รัฐวิสาหกิจ กฎเกณฑ์พวกนี้มันทาให้การพัฒนาสะดุด

---

[๓๐๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ผมจึงอยากกราบเรียนว่าถ้าการกู้นี่เป็นช่องทางหนึ่ง และสิ่งสำคัญวันนี้ถ้าเรามองแบบระบบปกติเวลา Bank จะให้ใครกู้ เขาก็ไปดูความเป็นไปได้ของโครงการอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าควรที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ให้กู้เป็นคนพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นไปได้ให้มากขึ้น ออกพันธบัตรก็ทำไม่ได้ เพราะว่าต้องขอคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังไม่เคยมีใครกล้าออกพันธบัตร เพราะฉะนั้นโครงการประเภทที่จะหารายได้หรือจะพัฒนารายได้ของท้องถิ่นจึงถูกจำกัด เพราะฉะนั้นช่องทางเงินกู้จะเป็นช่องทางหนึ่งที่มีความสำคัญ เพียงแต่ว่าเราดูวัตถุประสงค์ว่าถ้าไปเพื่อการพัฒนาเมืองก็ควรจะส่งเสริมและไปดูเรื่องของความเป็นไปได้ในเรื่องของผลตอบแทน แต่แน่นอนครับผมก็ไม่เห็นด้วยกับการกู้สร้างอาคาร การกู้ซื้อที่เพื่อสร้างอาคารอย่างนี้ เราก็ไม่ค่อยเห็นด้วยอยู่แล้ว แต่ว่าถ้าไปเพื่อการพัฒนาพื้นที่ผมคิดว่าอันนี้ควรเป็นเงื่อนไขที่เอามาพิจารณาแล้วก็เปิดโอกาสให้ยืดหยุ่นให้เขาสามารถทำงานได้มากขึ้นครับ ขอบพระคุณครับ

ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ ผมมีข้อสังเกต ๒ ประเด็นนะครับ ประเด็นแรกที่ผู้แทนกรมส่งเสริมพูดเรื่องการพิจารณาวงเงินและกรอบเงินกู้ เราไปดูเฉพาะหลักเกณฑ์เรื่องความสามารถในการใช้คืน คือเรื่องรายได้ คือเฉลี่ย ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ความจริงแล้วโครงการจำนวนมาก ท้องถิ่นที่มี ขนาดเล็กแต่เขาทำโครงการประเภทที่เป็น Productive คือเวลานี้ผมคิดว่าบริษัทเอกชน นี่เงินน้อย แต่ทำโครงการใหญ่ก็ได้ เพราะว่ามันขึ้นอยู่กับว่าตัวโครงการนั้นเป็นโครงการที่มีคุณค่า และมีโอกาสที่จะเกิดรายได้หรือไม่ คือถ้าเราไม่ไปจำกัดแบบนี้นะครับ ท้องถิ่นก็จะกู้ได้แค่ไปทำอย่างที่ท่านประธานพูดนะครับ คือไปสร้างตึก เพราะว่ามันทำอย่างอื่นไม่ได้แล้ว แต่ถ้าผมจะลงทุนเรื่องของรถไฟฟ้า เรื่องของโรงเผาขยะขนาดใหญ่ ผมทำไม่ได้เลยครับ แต่ถ้าเราคิดว่าโครงการประเภทนี้เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นเรื่องเป็น Non tax revenue นะครับ เป็นโครงการที่เขาไปทำและก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า วิสาหกิจท้องถิ่น ซึ่งแปลว่าเป็นการสร้างรายได้ให้เขา แล้วอันนี้ก็จะลดภาระของรัฐบาลในเรื่องเงินอุดหนุน”[๓๐๔]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ ผมกราบเรียนว่าในการร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างมี Style ของแต่ละคนไม่เหมือนกันกรรมาธิการในชุด ๔๐ ก็มี Style ของตัวอง ๕๐ ก็มี Style ของตัวเอง ๖๐ เขาก็บอกว่าเขาไม่ต้องการไปลอกรัฐธรรมนูญของคนก่อน ๆ หรือชุดของอาจารย์บวรศักดิ์มาที่เป็นกรรมาธิการ เพราะฉะนั้น Style ของแต่ละชุดก็ไม่เหมือนกัน ผมกราบเรียนว่าวิธีการเขียนของกรรมาธิการที่ไปทำรัฐธรรมนูญทุกคนก็บอกว่า ๔๐ ดี เขาบอกว่า ๕๐ ดี แต่ท่านสังเกตดูไหม เวลาเราไปบังคับใช้ ๔๐ ก็ดี ๕๐ ก็ดี ปัญหามันอยู่ที่ไหนที่ท่านบอกว่าดี คือ ๖๐ ถามว่า จะเขียนอะไรที่มันแตกต่างไปจาก ๔๐ หรือ ๕๐ ได้ไหม บอกมันเขียนไม่ได้หรอกครับ เราจะไปเขียนว่าปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่กระจายอำนาจ ต้องกระจายให้น้อยหรือว่า ต้องไม่ให้เป็นอิสระมันเขียนไม่ได้ เรามีแต่บอกว่าจะเขียนอย่างไรเพื่อให้สิ่งที่มันเคยเป็นปัญหามันไม่เป็นปัญหา ผมยกตัวอย่างเช่น เราบอกพยายามจะเขียนรัฐธรรมนูญให้สั้น ไม่อยากเขียนให้เหมือนกับ ๔๐ หรือ ๕๐ ที่ไม่ไว้ใจรัฐ เพราะฉะนั้นต้องเขียนให้ละเอียดเพื่อจะไปบังคับให้เขาทำ เราก็บอกว่าเรื่องอย่างนี้ทะเลาะกันตาย เพราะยิ่งเขียนมากก็มีปัญหาว่าที่เขียนอย่างนี้ตกลงจะให้ทำอย่างไร รัฐธรรมนูญ ๖๐ ก็เลยบอกว่าเอาอย่างนี้แล้วกันที่จะไปตกลงเรื่องแบบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจะเป็นอย่างไร เพราะบางคนก็บอกว่ามันเล็กเกินไปมันไม่ประหยัดควรจะมีระดับเทศบาลเท่านั้น ไม่ควรจะมี อบต. จะไปเถียงกันอย่างไรก็แล้วแต่ ก็ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนไปจัดการเรื่องรูปแบบ เรื่องพวกนี้ผมคิดว่าเรื่องหน้าที่เรื่องอะไรต่าง ๆ ของ

---

[๓๐๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่าประสบการณ์ของเรามีมานาน เราไม่สามารถที่จะยื้อกลับมาให้ท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ ปัญหามีแต่เพียงว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจ ผมคิดว่าส่วนนี้มาตรา ๒๔๙ พูดชัดเจน หลักคือว่า อำนาจคืออำนาจของส่วนกลาง แต่ที่กระจายไปให้ท้องถิ่นที่กระจายไม่ได้อยู่ที่ว่าคนส่วนกลางคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเขาจะยอมไหม คือทุกวันนี้ที่เถียงกันและเป็นปัญหาถามว่าเราเป็นรัฐ ราชการเราก็พูดว่า ฝ่ายการเมืองก็โทษว่าข้าราชการหวงอำนาจไม่ยอมให้ ทั้งเงินทั้งบุคลากรทั้งอำนาจอะไรต่าง ๆ ไม่จัดการให้ ผมถามว่าส่วนเหล่านี้คืออะไร จริง ๆ มันคือกฎหมายลูกทั้งนั้น แต่เราไปบอกว่านี่คือรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญไม่เขียนรายละเอียดก็เลยปฏิบัติไม่ได้ ท่านอาจารย์วุฒิสาร ซึ่งเป็นนักกระจายอำนาจก็พูดลักษณะอย่างนี้ว่าขนาด ปี ๒๕๔๐ เขียนละเอียด ปี ๒๕๕๐ เขียนละเอียด ยังทำไม่ได้เลย และถ้าปี ๒๕๖๐ ไม่เขียนอะไรเลยหรือเขียนแบบปล่อยให้เป็นกฎหมายลูกมันจะทำได้หรือ ผมบอกอันนั้นเป็นเรื่องทัศนะของท่าน วิธีเขียน ทุกวันนี้ผมคิดว่าท่านทั้งหลายที่อยู่ในกรรมาธิการหลายคนบอกว่าอยู่ในทิศทางเคยทำเรื่องกระจายอำนาจมาแล้วทั้งนั้นว่าอยากเห็นเป็นอย่างนั้นอย่างนี้แต่ที่ทำไม่ได้ผมเรียนว่า ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจที่ท่านจะไปตรากฎหมายหรือว่าจะไปบังคับให้มันเกิด เพราะฉะนั้น ที่เขียนมาอย่างนี้ไม่ใช่มีลักษณะที่จะไปปิดกั้นเลย ตรงกันข้ามกลับบอกว่าถ้าท่านจะเถียงกันไปเถียงกันให้จบแล้วบอกว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรไปตราเป็นกฎหมายเสีย อันนี้จะได้จบ แต่ว่าจุดที่ผมเห็นด้วยกับท่านในการอภิปรายอาจจะมีอยู่บางประเด็นก็คือว่าการเขียนบางเรื่องที่เป็นเรื่องหลักการ บางทีเราไปซ่อน เช่น เรื่องของความเป็นอิสระ เรื่องของการที่จะต้องมีการกระจายซึ่งท่านทั้งหลายพูดเขียนไม่เห็นมีคำว่ากระจายอำนาจเลยจริง ๆ มันอาจจะไปซ่อนอยู่แล้วมันเป็นคำที่เขียนไม่ชัด อย่างไปเขียนไว้อยู่ในมาตรา ๒๕๐ บางทีคนไปอ่านแล้วมีความรู้สึกว่ามันไม่ใช่สาระที่คนจะมาคอยจับเรื่องนี้ หรือว่าเรื่องความเป็นอิสระ อันนี้อยู่ในวรรคท้ายของมาตรา ๒๕๐ อันนี้เป็นเรื่องที่ผมเข้าใจได้เป็น Style ซึ่งเป็นวิธีการเขียนซึ่งทำให้คนอาจจะมีความรู้สึกว่าสาระสำคัญตรงนี้มันควรจะเน้น ทำไมมันกลายเป็นไปอยู่ในส่วนท้ายของมาตรา อันนี้คือ Style ซึ่งผมคิดว่าเราปฏิเสธไม่ได้ว่าตรงนี้อาจจะต้องเขียนให้ชัด ผมเรียนอีกอันเป็นข้อเสนอว่าในกรณีนี้ท่านเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญแต่ทุกครั้งเราก็จะไปบัญญัติไว้อยู่ในหมวดท้าย ๆ ไม่มีอะไรที่เขียนให้เห็นถึงความสำคัญตรงนี้ อาจจะไปเขียนไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ทำไมท่านไม่ไปเขียนอยู่ในบททั่วไปเลยว่าเรื่องของการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องทำ เป็นสิ่งที่จะต้องทำ เพราะไม่อย่างนั้นทุกครั้งเราก็จะเห็นว่าสิ่งนี้ไปอยู่ในหมวดท้าย ท่านจะทำหรือไม่ทำเราก็มาพูดกันอยู่อย่างนี้ตลอด คือคล้าย ๆ กับว่าเป็นเหมือนกับส่วนกลางขึ้นมาอภิปรายแล้วก็มาบ่นพึมพำว่าทุกครั้งเราถูกขัดข้องมีข้อจำกัดอะไรต่าง ๆ เสมอ ผมยังเสนอว่าถ้าเป็นไปได้ ถ้าท่านเห็นว่าเรื่องของการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญท่านไปเขียนไว้ในหมวดทั่วไปเลย เห็นเลยว่านี่เป็นหลักการสำคัญที่รัฐจะต้องทำให้เป็นหลักการทั่วไปสำหรับแผ่นดินนี้เลยว่า การกระจายอำนาจเขาได้ นี่คือข้อเสนอผมว่าในฐานะในส่วนนี้ ผมขอบพระคุณท่านทวี ขออภัยที่เอ่ยนาม คือท่านได้กรุณาบอกว่าจริง ๆ คนร่างก็เอา สตง. อันนี้เป็นประเด็นมาดูว่าคนบ่นกับ สตง. อะไร ก็เรื่องที่ท่านยกขึ้นมา เราถึงไปเขียนว่าถ้าบริการสาธารณะ สตง. ตีความไม่ถึงเราก็บอกเอากิจกรรมสาธารณะไป เรื่องที่เราเห็นว่าเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นประเด็นซึ่งเกี่ยวกับเงินไม่พอ อิสระอย่างไรไม่มีเงินทำไม่ได้อยู่แล้ว อยากจะทำมันก็ทำไม่ได้ ถามว่าใครมีอุปสรรคที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถทำกิจกรรมอะไรได้ เพราะส่วนกลางไม่อนุมัติรายได้ภาษีไม่ยอมให้เงิน ถามว่า ใครล่ะที่จะเป็นคนผลักดันให้ส่วนกลางกระจายเงินไปให้ส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่าอยู่ที่รัฐสภาเพราะเป็นคนที่อนุมัติงบประมาณ อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยอยู่ที่รัฐบาลที่จะต้องจัดสรรในส่วนนี้ว่าจะกำหนดภาษีและกระจายไปให้เขาเท่าไหร่ ถ้าท่านจำได้คณะกรรมการแผนกระจายอำนาจ เดิมบอกว่าจะให้ถึง ๓๕ และที่สุดแล้วแก้กฎหมายบอกว่าเอา ๒๕ พอ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าทั้งหลายทั้งปวงมันอิสระหรือมันกระจายได้มันอยู่ที่ท่านทั้งหลายที่อยู่ด้วยว่าท่านจะยอมไหมเวลาเขาแก้กฎหมายเวลาเขาบอกว่าไม่ให้

ไปไกลท่านจะเอาด้วยไหม อันนี้คือส่วนที่ผมเรียนว่าที่เราบ่นกันว่าองค์กรกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบทบาท ผมคิดว่าบางทีรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ทำอะไรให้เขามาก เพราะเหตุที่ว่าในท้ายที่สุดก็ต้องไปออกกฎหมายลูกต้องไปหาคนที่มาเป็นคนบังคับให้เป็นไปตามนั้น ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์โภคินที่ว่าเราอาจจะต้องมีวิธีการเขียนที่ทำให้คนเห็นว่าไปขัดขืนไม่ได้ หลักการนี้ต้องทำ ซึ่งผมคิดว่าถ้าเราช่วยกันเขียนตรงนี้ได้ก็จะเป็นเรื่องที่ดี ขอบพระคุณครับ

เรียนท่านประธาน ผมต้องขออภัยที่ต้องพูดอีกครั้งหนึ่ง เพราะเหตุที่ว่าการนำเสนอประเด็นวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจจะทำให้ที่ประชุมนี้เข้าใจผิดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หรือ กรธ. ต้องการจะก๊อกอะไรไว้บางอย่าง ซึ่งผมกราบเรียนว่าวิธีหรือ Style ในการทำมันแตกต่างกัน ผมขออนุญาตที่ท่านบัญญัติได้กรุณาพูดถึงเรื่องว่า เราอ้างถึงสิ่งที่ผมพูดว่าเราไม่อยากลอกเลียนแบบ จริง ๆ ที่บอกว่าลอกเลียนแบบหมายถึงในส่วนที่เราเห็นว่ามันยังคลุมเครือ มันมีปัญหาและเราเขียนไปตามนั้น แต่อะไรที่ดีผมเรียนว่าเราก็คงไม่รีรอที่จะเขียนตาม ไม่ได้มีปัญหา แต่ที่บอกว่าไม่ลอกก็คือเพราะว่าต้องมานั่งคิดว่าที่เขาเขียนไว้อย่างนี้มันหมายถึงอะไร และมันเคยมีปัญหาไหม ผมถึงเรียนกับท่านว่า ในทางความเป็นจริงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เราเขียนกันมาในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งผมคิดว่าในที่ประชุมนี้ทุกคนยืนยันท่านบัญญัติ ท่านโภคิน เคยเป็นรัฐมนตรีมหาดไทยมาแล้ว ซึ่งผมคิดว่าท่านพบปัญหาในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เพราะรัฐธรรมนูญไม่เขียนเปิดช่อง แต่เป็นเรื่องที่เพราะสำนึก เพราะทัศนคติของคนที่ปฏิบัติหน้าที่ว่าเรื่องของอำนาจ เรื่องของการมองว่าความรับผิดชอบของแต่ละคนใครควรจะต้องเป็นคนทำ ซึ่งผมเข้าใจว่าเราอยู่ส่วนกลางเราอาจจะมีความรู้สึกว่าคนอื่นที่จะมาดูแลอาจจะดูแลไม่ทั่วถึงหรือว่าอาจจะมีการเข้าพกเข้าห่ออะไรต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีคนคิด และผมคิดว่าในที่ประชุมนี้ก็คงได้ยินข่าวเป็นประจำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหามาก และในขณะเดียวกันก็ทะเลาะเบาะแว้งถึงกับฆ่ากันตาย ซึ่งในส่วนเหล่านี้ไม่ใช่หมายความว่ามันไม่มีปัญหาเลย มันเป็นแต่เพียงว่าปัญหาเหล่านั้นควรจะต้องหาทางออกร่วมกันอย่างไร ไม่ใช่หมายความว่าเขียนรัฐธรรมนูญแล้วเราไปบังคับให้ต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ โดยที่ไม่เปิดช่องให้คนที่รับผิดชอบได้มาดูแล ผมเรียนว่าที่บอกว่า ไม่ไปเขียนตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ผิด เราคิดในเชิงของเราว่าถ้าเกิดเขียนแล้วทำอย่างไรให้ทางออกของคนที่จะมาปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ ไม่เกิดข้อพิพาทบาดหมาง หรือทำให้เกิดความรู้สึกว่าเกิดข้อติดขัด ผมเรียนว่าวิธีที่เขียนหลายครั้งเมื่อสักครู่นี้ ท่านอาจารย์สมชัยได้กรุณาบอกว่าเพราะ Style ของ กรธ. ไปเขียนประเภทโยนไปออกกฎหมายลูกหมด ในทางความเป็นจริง ผมยกตัวอย่างมาตรา ๒๕๐ Style การเขียน ถ้าเห็นว่าหลักการอะไรเป็นเรื่องที่กฎหมายลูกจะต้องระบุเอาไว้ จะต้องคำนึงถึงเขาก็จะเขียน เช่น บอกว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะหรือส่งเสริมการสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง หมายถึงว่าพูดในลักษณะที่ไปโยนให้ว่าท่านอยากจะไปเขียนอะไรก็เขียนไป แต่ตรงกันข้ามได้พยายามจะเอาแนวความคิดที่คิดว่าจำเป็นจะต้องให้กฎหมายลูกเดินตามวางเอาไว้นี่เป็น Style ในการเขียน ไม่ได้หมายถึงว่าโยนไปเลย บอกว่าท่านอยากจะเขียนอะไรก็ตามใจชอบ อันนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนใน Style ที่โยนไปแบบนั้น เช่นเดียวกันท่านจะพูดถึงเรื่องวาระ เรื่องอะไรต่าง ๆ ของพวกองค์กรอิสระ อย่างที่เรียนว่า กรธ. ไม่ได้มีปัญหา คือผมไม่ได้มาเพื่อ พอดีเป็น กรธ. ผมเรียนว่าคนร่างกฎหมายลูกต่างหากที่จะต้องเป็นคนที่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และผมเรียนยืนยันว่าความคิดของคนที่ร่างรัฐธรรมนูญกับคนที่เป็น สนช. ก็ดี หรือ ศาลรัฐธรรมนูญก็ดี บางทีเราเขียนอย่างนี้แต่เขาคิดไม่เหมือนเราซึ่งตรงนี้ในส่วนเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่ามีหลักฐานยืนยัน ไม่ใช่ว่าผมมาอ้างลอย ๆ เวลาเขาถามมาเราคิดอย่างไร แต่เวลาเขาตัดสินเขาตัดสินอีกแบบหนึ่ง เพราะฉะนั้นผมกราบเรียนว่าไม่ใช่เป็นเรื่อง

ไม่รับผิดชอบแต่ทุกอย่างมีหลักฐานยืนยันตรงว่าที่พูดอย่างนี้คิดอย่างไร และในส่วนท้ายที่ผมเรียนยืนยันว่าหัวใจของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากเรื่องคนก็มีเรื่องเงิน ซึ่งผมคิดว่าเรื่องนี้สำคัญและรัฐธรรมนูญก็บอกว่าต้องจัดสรรให้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ อาจจะต้องมีแหล่งรายได้ที่ทำให้เขามีรายได้ที่เพียงพอ สิ่งที่เรากังวลคือว่าพอให้อำนาจแล้วอำนาจเหล่านี้ไปใช้ในทางอีรุ่ยฉุยแฉก ก็บอกว่าต้องมีการกำกับ ต้องมีวิธีการในการตรวจสอบไม่ให้เกิดการทุจริต อันนี้หมายถึงว่าสิ่งที่เราพยายามจะหาทางแล้วก็ชี้ประเด็นในส่วนเหล่านี้ไว้ ส่วนกฎหมายที่จะออกมารองรับในเรื่องเหล่านี้ หรือคนที่จะเป็นคนไปปฏิบัติจะมาอ้างอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันนี้ผมคิดว่ามันเกินกว่าที่ผู้ร่างจะไปทำได้ เพราะท้ายที่สุดถ้าเกิดมีการยกประเด็นขึ้นมาว่าไม่ได้เขียน ผมก็เรียนว่ามันเขียนอยู่ใน มาตรา ๒๕๐ และในมาตราอื่น ๆ เกือบทั้งนั้น เพียงแต่เราจะคิดว่ามันไม่ชัด ซึ่งผมคิดว่าตรงส่วนเหล่านี้มันเป็นเรื่องมิติที่แต่ละฝ่ายจะไปตีความจะไปบอกว่าเขียนไว้แค่นี้มันไม่พอ อันนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องแต่ละท่าน ที่จะคิด ขอบพระคุณครับ”[๓๐๕]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธาน ผม ทศพล เพ็งส้ม คือ กราบเรียนท่านประธาน เมื่อสักครู่ก็ได้หาข้อมูลว่าตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญใช้ มาตรา ๒๔๙ จนกระทั่ง มาตรา ๒๕๔ กฎหมายลูกไม่ได้ออกเลย โดยเฉพาะเราก็ทราบกันดีกฎหมายเทศบาลออก ตั้งแต่ ๒๔๙๖ ทั้งหมดที่เราพูดกันอยู่ผมในฐานะประสบการณ์ตรง บางทีหน่วยงานรัฐอย่างที่ท่านอาจารย์โภคินพูดเมื่อสักครู่มันก็เป็นจริงก็คือว่าอย่างของผมเองที่ทำงานอยู่กระทรวงพลังงาน มันก็มีปัญหาเรื่องใบอนุญาต ปรากฏว่าในพื้นที่เองแค่ไม่ปิดใบอนุญาต ของเทศบาล โดนปรับ ๑๕,๐๐๐ บาท และใบอนุญาตอันหนึ่ง หรือหลาย ๆ ที่ ที่ประกอบการ มันก็เป็นปัญหาในทางตรงข้ามผมก็กลับมาย้อนว่าจริง ๆ แล้วเราควรจะออกกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน เพราะเทศบาลตั้งแต่ ปี ๒๔๙๖ เรามีแต่ตัวหลักแล้วก็แก้ไปเรื่อย ๆ แต่ในทางตรงข้ามถ้าเราจะทำจริง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้ายังแก้ไขทั้งหมดก็คือ ปรับเสียเลย เพราะว่าอย่าง อบต. ก็ดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น อบต. มันก็เกิดมาประมาณปี ๒๕๓๘ ถ้าจะมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนเป็นเทศบาลทั้งหมดก็ควรจะออกกฎหมายทั้งหมด แต่ในทางตรงข้าม ตอนนี้เราไม่มีกฎหมายลูกที่ออกเกี่ยวกับเรื่องปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นไปได้ผมอยากเสนอ ท่านประธานว่าก็ให้มีแนวคิดว่าในรัฐธรรมนูญก็ส่วนหนึ่ง แต่ปรากฏว่า เมื่อไม่มีกฎหมายลูก เราก็มองปัญหาไม่ออกหรอกครับ แต่ทีนี้เรารู้แล้วว่าแต่ละท่าน มีความคิดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารในส่วนท้องถิ่นอย่างไร กระจายอำนาจอย่างไรก็ แก้เสียทีเดียว ซึ่งแทบจะไม่ต้องแตะรัฐธรรมนูญเลย ตรงข้ามเราก็เสนอความเห็นไว้ว่า ในกระบวนการอย่างนี้ คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีการเสนอแนวคิดหรือออกกฎหมายในการปรับปรุงของปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ขอบคุณท่านประธาน”[๓๐๖]

“ขอบคุณครับ ผม ทศพล เพ็งส้ม คือประสบการณ์ตรงช่วงที่ทำงานเป็นประธานสภาเทศบาล เวลา สตง. ไปตรวจทีก็มีการจ่ายใต้โต๊ะ พูดตรง ๆ นะครับ เพราะอะไร เขาบอกว่าจ่ายง่ายหน่อยเพราะเขาจะตรวจผ่าน ทีนี้ ก็อยากจะถามตรง ๆ ว่าตกลงนโยบาย คือผมให้บันทึกเลย เพราะว่าผมประสบการณ์ตรง ผมก็ถามเจ้าหน้าที่ว่าทำไมต้องให้ เขาบอกว่าพี่เขาจะเกษียณแล้วครับ ตอนนั้นผมเป็นประธานสภาอยู่มันหลายปีแล้วครับ เขาบอกว่าท่านครับต้องให้ ต้องไปดูแลเลี้ยงดูเขา ไปกินข้าว อ้าวแล้วทำอย่างไร เดี๋ยวพอกลับจากกินข้าวเสร็จเขาก็เซ็นให้เลยครับว่าตรวจแล้ว คือกระบวนการอย่างนี้เราต้องยอมรับความจริงอย่างว่าเราไม่มีเวลามานั่งประดิดประดอยว่า ท่านทำถูกหรือไม่ถูก แต่สิ่งที่สำคัญก็คือว่าท่านต้องมีทัศนะคติเสียก่อนว่าการ

---

[๓๐๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๐๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ตรวจเงินแผ่นดินมันต้องตรวจว่าประชาชนได้ประโยชน์จากนโยบายที่ทางส่วนราชการเขาทำมาหรือไม่ เพราะในหน้าที่ของท่านตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๐ ก็บอกอยู่แล้วว่าให้คำปรึกษาแล้วก็ลงโทษ แต่ทางตรงข้ามเป็นการกำกับดูแล ที่บอกกำกับดูแลการตรวจเงินให้เป็นไปตามนโยบายของท่าน มันเหมือนกับว่า ๑. ท่านวางนโยบาย ๒. กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน แต่ในทางตรงข้ามท่านก็มีหน้าที่กำกับการตรวจเงินให้เป็นไปตาม (๑) (๒) แต่ท่านไม่มีหน้าที่ไปกำกับนโยบายเขา อย่างที่ท่านอาจารย์วุฒิสารพูดเมื่อสักครู่นี้ ผู้ว่าแต่ละท่านบอกว่าพอ สตง. มาบอกไม่เอาผมกลัวเรียกเงินคืน ปรากฏมันก็มีปัญหาว่าตกลงใครเป็นคนชี้ขาดอำนาจ สตง. กับอำนาจที่ดูแลประชาชน เขาบอกพื้นที่เขาไม่ต้องอะไรครับ อย่างช่วงโควิด บางคนบอกบ้านนี้ผมจะซื้อแพมเพิร์สไปแจก บอกไม่ได้ไม่ใช่ภารกิจ มันไม่เกี่ยวนะครับ ถามว่าประชาชนเขาได้ไหม ได้ในสิ่งที่เขาต้องการไหม ไม่ใช่ได้ในสิ่งที่ สตง. ต้องการ มันไม่ใช่นะครับ ถ้าเมื่อไร สตง. วางกรอบว่างบประมาณที่ใช้ในการบริหารประเทศ ในการดูแลประชาชน ประชาชนได้ใช้จริง แต่ถ้าเกิดท่านไปตรวจสอบว่าปกติแพมเพิร์สเขาซื้อ ๕๐ บาท แต่ปรากฏว่าอันนี้ซื้อ ๒๐๐ บาท อันนี้ผิด อันนี้ได้ ท่านต้องเลือกเอาว่าตกลง เป็นภารกิจหรือเงินที่ใช้ ถ้าเลือกภารกิจผมว่าอย่างที่อาจารย์วุฒิสารว่า ฉะนั้นมันมีความหลากหลายอยู่แล้ว เช่นอะไรครับ เทศบาลนครนนทบุรีติดแอร์ให้โรงเรียนทั้งหลังเลย แต่ปรากฏว่าในบางพื้นที่เขาติดไม่ได้ อย่างนี้มันลักลั่นกัน เพราะเขาเก็บเงินมาได้ไม่เหมือนกัน จะบอกเขาว่าใช้เงินผิดประเภทก็ไม่ได้ ผมถึงบอกว่าก็ในเมื่อพื้นที่ชุมชน ของจังหวัดนนทบุรีมันมีฝุ่นละอองเยอะ ชาวบ้านต้องการผ่านสภา ตรงนี้ต่างหาก ท่านควรไปตรวจว่าสิ่งที่เขาใช้ลงไปประชาชนได้ประโยชน์ไหม มีการทุจริตไหม มากกว่าที่จะมองเรื่องนโยบายว่าอันนี้ทำได้ อันนี้ทำไม่ได้ เพราะไม่อย่างนั้นไม่มีใครชี้ขาดหรอกครับ พอ สตง. บอกไม่ได้ทุกคนเลิกหมดเลย แต่บางพื้นที่บอกตอนนั้นนโยบายเปลี่ยนแล้ว เปลี่ยนผู้ว่า สตง. ใหม่ ตอนนี้ทำได้ เพราะมาตรฐานตรงนี้ท่านต้องมีทัศนคติเสียก่อนว่าตกลงตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่ถ้าทุจริตก็ดำเนินคดีไป ขอบคุณท่านประธาน”[๓๐๗]

“ขอบคุณท่านประธาน ผม ทศพล เพ็งส้ม กรรมาธิการ คือกราบเรียนท่านประธานผ่านไปยังผู้ชี้แจง สิ่งที่ผมอยากแนะนำก็คือว่าปกติ ส่วนราชการที่ผมถาม ๆ ดู อย่างสถาบันพระปกเกล้าเขาเคยรวบรวม ผมก็ตามอ่าน พวกงานวิจัยเขาต่าง ๆ มันเป็นมาตรฐานความคิดครับว่า ในการที่คิดว่าปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะผมแนะนำนะครับที่สถาบันพระปกเกล้าเขาทำก็คือคำพิพากษาในคดีปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถามว่าทำไมมัน Search ง่ายนะครับ แต่ผมเคยถามเพื่อน ๆ ผมที่อยู่ในกรมบัญชีกลางก็ดี หรือในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ค่อยอ่าน ถามว่าทำไม เพราะตรงนั้นเป็นมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจในการปกครองท้องที่มันจะได้ไม่มีปัญหา ถามว่าอย่างไร เพราะเวลาศาลปกครองเขามอง เขามองลึกซึ้งว่าในกระบวนการอย่างที่อาจารย์วุฒิสารพูดว่า ในปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมี Vision อย่างไรบ้างในการทำงาน และที่สำคัญมันจะได้เป็นมาตรฐาน มันจะได้ไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล ผมตัวอย่าง ง่าย ๆ อย่างจังหวัดนนทบุรีอย่างกองขยะตอนนี้ทำสัญญาที่จะทำเป็นโรงไฟฟ้าขยะ แต่ปรากฏว่าอย่างไรครับ คนที่ประมูลยังทำไม่ได้ มันก็เป็นปัญหาทุกวันนี้ ทำสัญญามา หลายปีแต่ทำไม่ได้ ทำไม่ได้ทำอย่างไรเรื่องก็คาราคาซังอยู่ เปิดประมูลใหม่ก็ประมูลไม่ได้ คนที่ประมูลแล้วก็ยังทำไม่ได้เพราะมีเงื่อนไขอื่นติดเยอะแยะ อย่างนี้มันเสียโอกาสเยอะเลยนะครับ ๓ ๔ ปีที่เซ็นสัญญาในการที่จะทำเงื่อนไขในการทำโรงไฟฟ้าขยะในพื้นที่ ตรงนี้ต่างหากที่ผมบอกว่าบางที Vision หรือคนที่ทำงานที่ดูแลงบประมาณที่จะให้กรมไปกำหนดกติกาของปกครองส่วนท้องถิ่นเขาทำ พอมันไม่ชัดเจนปั๊บ คดีก็ขึ้นสู่ศาลเยอะ ผมถึงบอกว่าฝากท่านที่ดูแลจริง ๆ ศึกษาและวางแนวทางให้มันชัดเจน

---

[๓๐๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

แล้วท่านมีความสามารถอยู่ แล้วพอท่านศึกษาจากคำพิพากษานี่นะครับ จากบทวิเคราะห์ดีนะครับ หรืองานวิจัยของสถาบันต่าง ๆ ท่านจะรู้แนวทางเลยว่า Vision ที่จะเดินต่อไปข้างหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การครอบงำกับการตรวจสอบต้องแยกก่อนครับ ต้องแยกให้ชัดเจน ครอบงำคืออย่างน้อย ๆ ไม่ให้เขาออกนะครับ แต่ตรวจสอบได้ก็คือมันมีช่องทางที่เขาเดินแล้วท่านสามารถตรวจสอบได้ ฝากท่านนิดเดียวว่าไปดูงานวิจัยต่าง ๆ กับคำพิพากษาศาลปกครอง ที่เขาวางแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ของท่านอาจารย์โภคินก็มีคำวินิจฉัยไว้หลายเรื่องเหมือนกันที่มองให้เห็นว่าการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมันละเอียดอ่อนมากกว่ารัฐบาลเยอะ ก็คือถึงบ้านเลยอย่างนี้นะครับ ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวทุกคนจะมีปัญหา พอช่วง COVID ซื้อถุงยังชีพได้ไหม ได้แค่ไหน ได้อย่างไร มันก็จะมีปัญหา ท่านก็รับงานหนัก เพียงแต่ว่าวันนี้ในเมื่อท่านเข้ามาแล้ววางกรอบให้มันชัดเจน เพราะอะไรไหมครับ พอกรอบท่านชัดเจนคนที่เขาลงเลือกตั้งปกครองส่วนท้องถิ่น เวลาเขาหาเสียงเขาจะได้รู้ว่าเขาทำอะไรได้ ไม่ได้ มันจะไม่มีปัญหากับ กกต. เองว่านี่เกินอำนาจเขาไหม อันนี้ทำได้ไม่ได้นะครับ ขอบคุณท่านประธาน”[๓๐๘]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ที่จริงแล้วทุกท่านพูดมามีประเด็นที่น่าสนใจ ได้มาทบทวนแล้วก็เห็นด้วยในหลาย ๆ ส่วน แต่ว่าอยากที่จะนำเสนอในสิ่งที่ชวนคิดค่ะ ท่านประธานและท่านกรรมาธิการคะ คืออยากที่จะเรียนว่าถ้าเราจะออกแบบหรือทบทวนเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นอยากที่จะมองไปว่าเราอยากเห็นอะไร ให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่นในอนาคต สิ่งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นตอนที่เกิดสถานการณ์โควิดชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นบางแห่งมีศักยภาพสูงมากในการที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการพื้นที่ตรงนั้นกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินในเรื่องของโรคภัยขณะนี้แล้ว และจริง ๆ แล้วเป็นผู้ช่วยพระเอกตลอดเลยท้องถิ่น แม้แต่ว่าเรื่องของการอนุมัติงบประมาณช่วยท่านผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการซื้ออุปกรณ์การแพทย์ต่าง ๆ ท้องถิ่นก็เป็นคนดำเนินการมาให้ ในช่วงแรกที่รัฐบาลยังไม่ได้ส่งเงินให้กับท่านผู้ว่าราชการจังหวัด อันนี้คือส่วนที่ท้องถิ่นทำหลายเรื่องค่ะ คือพอดีว่าได้มีโอกาสไปสัมภาษณ์ท่านนายกเทศมนตรีนคร แล้วก็เทศบาลหลายแห่ง คือท่านนายกเทศมนตรีต่าง ๆ ที่เรามาพูดกันวันนี้อำนาจบ้าง หน้าที่บ้าง พร้อม ไม่พร้อม แต่ในเวลาสถานการณ์โควิดจริง ๆ แล้วไม่มีคำเหล่านี้เลยค่ะ เพราะว่ามันเป็นเรื่องว่าจะต้องทำตามความคาดหวังของทุกผู้คน และด้วยจิตใจที่อยากจะช่วยเหลือพวกเขาและช่วยกันพาชุมชนพาทุกคนรอด อันนี้เป็นประเด็นสำคัญ มันเป็น Soft side มาก ๆ เลยที่ทำให้เกิดความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับสังคม และมันสะท้อนอะไร มันสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นเขาสามารถดำเนินการกันเองได้ในกรณีของภัยพิบัติที่มีขณะนี้เขาก็ทำได้ แต่ในยามปกติจะมีเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วทำให้ไม่เกิดขึ้น ดังนั้นอยากที่จะเรียนกับทุกท่านอย่างนี้ค่ะ ถ้าเราคิดว่าเราอยากเห็นอะไรในอนาคต อันนี้เป็นคำพูดของท่านอาจารย์ ดอกเตอร์สกลนะคะ เพราะว่ามารับฟังด้วยวันนั้น ท่านบอกว่าอยากเห็นอะไร แล้วท่านก็บอกว่าท่านอยากเห็นท้องถิ่นสามารถที่จะรองรับการพัฒนาในอนาคตได้ ซึ่งตอนนั้นโควิดเบาบางอยู่ แต่อยากที่จะนำเสนอแบบนี้ค่ะ ภาพในอนาคตที่จะเกิดขึ้น เรามีท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เพิ่งจะก่อร่างสร้างตัว เพิ่งจะเริ่มหัดเดินก็ล้มลุกคลุกคลานบ้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ได้รับการสนับสนุนมาดีเติบโตมากขึ้น พอปี ๒๕๕๐ ก็เติบโตมากขึ้น มีการพัฒนามากขึ้นมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น พอปี ๒๕๖๐ ถูกจำกัดกรอบไปบ้างอันเนื่องมาจากเรื่องของผล การปฏิบัติงาน หรืออาจจะมีข้อร้องเรียน หรืออาจจะเป็นเรื่องของความเข้าใจต่าง ๆ และยังมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคที่ลงไปที่

[๓๐๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ท้องถิ่นที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ดี ในเหตุผลของการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ ก็คงมีเหตุผลและมีบริบทที่อยู่ตรงนั้นนะคะ ท่านกรรมาธิการ ท่านอาจารย์อุดม แต่ในขณะนี้สถานการณ์บริบทถ้าเรามองในอนาคต สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคืออะไร ทุกท่านก็คงทราบดีแล้วว่าการพึ่งตนเอง จะมากขึ้นทั้งในระดับของประเทศและในระดับภูมิภาค แล้วไม่แตกต่างกันเลยในระดับท้องถิ่น แล้วเราจะสร้างท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเอง เป็นที่หวัง และเป็นไปตาม ความคาดหวัง สามารถมีความพร้อมที่จะรองรับกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างไร เราพูดมา ๒๐ กว่าปีแล้วในเรื่องของท้องถิ่น สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มันเปลี่ยนมากขึ้น โลกอนาคตก็มาเร็วมากยิ่งขึ้น เปลี่ยนแปลงและเป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา เราจะทำให้เขาหยุดนิ่งหรือเปล่า เราจะทำให้เขาเป็นกลไก เป็นเครื่องจักรกลสำคัญที่เป็นฟันเฟืองในการที่จะเดินหน้า ประเทศไทยในลักษณะของ Area-based หรือพื้นที่ได้หรือไม่ หรือเราจะหยุดเขาเอาไว้แค่นี้ เพราะว่า Post โควิดหรือหลังโควิดไม่ได้บอกว่าจะไม่มีโรคภัยไข้เจ็บที่อาจจะมาแบบโควิด อีกก็ได้ หรือเราจะต้องรองรับกับภัยโลกร้อนที่เกิดภัยแล้ง เกิดภัยธรรมชาติ สาหัสสากรรจ์ ที่ทาให้คนยากจนและแร้นแค้น อันนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ว่าท้องถิ่นต้องตอบโจทย์ในสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แล้วเป็นส่วนที่จะผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่รองรับกับพื้นที่ชุมชน ส่วนกลาง ไปไม่ถึงหรอกค่ะ ดังนั้นจังหวัด อำเภอ พื้นที่ต่าง ๆ มีความสำคัญเป็นกลไกตัวหนึ่ง แต่ก็อยากจะเรียนทุกท่านว่าถ้าจะมีการทบทวนด้วยเหตุผลต่าง ๆ ต้องคิดถึงเหตุผล ในอนาคตในสิ่งที่จะเกิดขึ้นและเผชิญ เราต้องทำให้เขาแข็งแรงมากขึ้นเพื่อเขาจะสามารถทำงานในพื้นที่และเป็นความคาดหวังของพื้นที่ได้ด้วย เพราะเขาเป็นองค์กรกึ่งรัฐเขาเลือกตั้งมา ในขณะเดียวกันรัฐกำกับดูแลเขา แต่ต้องกำกับดูแลให้เขาเติบโตค่ะ ไม่อย่างนั้นเขาก็จะไม่สามารถทำอะไรได้ แต่อย่างหนึ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งเติบโตที่เราสามารถเข้าไปดูแลกำกับเขาได้ระดับหนึ่ง อันนี้ยังเห็นว่ามีความสำคัญ เพราะว่า ท่านประธานและท่านกรรมาธิการจะเห็นได้ว่าช่วงโควิดมีสัดส่วนหรือมีความบาลานซ์ ที่สำคัญระหว่างส่วนกลางที่ส่งไป ในส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาแล้วส่วนกลางแก้ไขให้ เช่นเทศบาลหรือว่านายกเทศมนตรีต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะแจกถุงยังชีพได้ในพื้นที่ถ้าหมู่บ้านนั้นไม่ถูกสั่งปิดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่มีผู้ติดเชื้อโควิด ต่อให้อยากช่วยก็ทำไม่ได้เพราะติดกฎหมายอีกเหมือนกัน ดังนั้นเป็นเรื่องที่เป็นข้อกฎหมายหรือข้อสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแม้แต่การเบิกงบกลางมาใช้จ่ายในเรื่องของโควิดท้องถิ่นทำไม่ได้ จนกระทั่งปลัดกระทรวงมหาดไทยท่านต้องมีหนังสือสั่งการไปว่าใช้ได้ถึงจะทำได้ทั่วประเทศ ดังนั้นในกรณีแบบนี้มีกฎหมายและเราเห็นข้อจุดด้อยบางจุดที่จะต้องได้รับการพัฒนาในการที่ จะแก้ไขว่ามีกฎข้อบังคับไปมัดแขนมัดขาเขาในระดับหนึ่งที่เขาไม่สามารถทำได้ แล้วทำให้เขาไม่สามารถที่จะช่วยเหลือ แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นได้ นั่นคือส่วนหนึ่งที่ท้องถิ่นควรที่จะต้องแข็งแรงมากขึ้น เราเสียเวลาทำมา ๒๐ ปีจนเขาเติบโตขนาดนี้ เราจะทำต่ออีกสักหน่อยเพื่อให้เขาแข็งแรง แต่ไม่ได้หมายความว่าหลุดลอยออกจาก การบริหารราชการ คือความสมดุลของการพึ่งตนเองกับการกำกับดูแลยังจำเป็นอยู่ เพียงแต่ว่ามากขนาดไหนที่จะทำให้เขาไม่ต้องถูกมัดแข้งมัดขา มัดมือ แต่ว่าให้เขาสามารถสั่งการได้ระดับหนึ่ง แล้วเราตรวจสอบ เรากำกับดูแล แต่ไม่ได้หมายความว่าหลุดลอยแบบของประเทศสหรัฐอเมริกานะคะ หลุดลอยแบบนั้นท้องถิ่นไม่สามารถที่จะ Sustain ในการแก้ไขปัญหาได้เลย เพราะว่าเขาหลุดลอยเกินไปจริง ๆ จนเขาจัดการตนเอง แต่ว่าเขาไม่สามารถ Scale ของเขามันเล็กเกินกว่าที่เขาจะรองรับกับปัญหาใหญ่ ๆ ได้ดังนั้นของเรามีโครงสร้างที่เป็นกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น แต่เราก็ต้องมีความสมดุล ของแต่ละส่วนที่จะสามารถให้ประเทศ Move ไปได้ และสามารถแก้ปัญหาในกรณีวิกฤติแบบนี้ และโลกปัจจุบันต่อไปในอนาคตจะมีความที่พึ่งตนเองแล้วก็ต้องเผชิญกับเรื่องร้าย ๆ หนัก ๆ อีกหลายเรื่อง ถ้าเราไม่สร้างให้ตรงนั้นแข็งแรงและเป็นเครื่องมือให้กับการบริหารประเทศ เท่ากับเราเสียเปล่าค่ะ อันนี้ก็คืออยากที่จะเรียนว่าบทบาทของท้องถิ่นในอนาคต มันไม่เพียงตอบโจทย์แค่ว่าเขาทำบริการสาธารณะตามมาตราทั้งหลายที่ทุกท่านได้กล่าวมา แต่เขาต้องมีการรองรับในหลาย ๆ เรื่อง รวมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่สำคัญยิ่ง เขาต้องมีบทบาทในเรื่องของการสร้าง

งานในชุมชนของเขาเอง อาจจะเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง แต่ส่วนกลางก็ทำไม่ได้อยู่ดีถ้าท้องถิ่นที่อยู่ตรงนั้นเขาต้องดูแลกันได้ การว่างงาน การช่วยเหลือคนยากจน การช่วยเหลือที่ทำให้เขาสามารถเป็นหน่วยในการที่จะสร้างตัวตนขึ้นมาแล้ว Sustain ด้วยตัวเอง อันนี้เป็นสิ่งที่สำคัญค่ะท่านประธานและท่านกรรมาธิการ อยากจะฝากเอาไว้ว่าถ้าเราจะออกแบบเราควรที่จะคิดถึงบทบาทหน้าที่ในอนาคตเรื่องอำนาจ เรื่องความเป็นอิสระ เรื่องของการตรวจสอบเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่เขาจะต้องรองรับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อันนี้ก็อยากเรียนนำเสนอค่ะ ขอบพระคุณค่ะ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องนะคะ คือเห็นด้วยกับท่านประธานทุกประการ ปล่อยแต่ว่าลงโทษต้องแรงค่ะ และที่จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด ๗,๖๐๐ กว่าแห่ง แต่ว่าถูกร้องเรียนไม่ถึง ๑๐๐ แห่ง ๕๐ ๖๐ แห่ง ดังนั้นเอาให้หนักถ้าเขาผิดจริง เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างเลยว่าสิ่งที่เกิดขึ้นถ้าเราปล่อยเขาก็ต้องถูกลงโทษถ้าเขาทำผิด อันนี้เห็นด้วย แล้วก็อยากชวนคิดอีกอันหนึ่งค่ะว่าถ้าเราต้องการเห็นสิ่งใหม่ในอนาคตที่ดีกว่า แต่เรายังมีรูปแบบในการดำเนินการเหมือนเดิมทุกประการ ตลอดมา ๒๐ ปีเราจะสูญเสียมากกว่าที่เราจะได้ ดังนั้นถ้าเราอยากได้ผลลัพธ์ใหม่เราก็ต้องมีวิธีการใหม่ กฎหมายหรือกติกา บทลงโทษก็ต้องเป็นแบบใหม่ด้วย แต่ถ้าเรายังใช้แบบเดิม ขออนุญาตท่านปลัดกระทรวง ท่านวิเชียร ถ้าเรายังคิดแบบเดิมของกระทรวงมหาดไทย ๑๐๐ กว่าปี ไม่สามารถทำอะไรได้ค่ะ ขออนุญาตนะคะ ไม่ได้เป็นท้องถิ่นอะไรหรอกค่ะ แต่พอดีว่าอยู่ในสายงานที่มันต้องสอนหนังสือแล้วก็ทำวิจัยเกี่ยวกับด้านนี้

คือไม่ใช่แค่กาลสมัยค่ะ ต้องคิด ดักรอในอนาคตเลยค่ะ คิดทันปัจจุบันไม่พอ แต่เราต้องไปดักรออนาคตที่คาดว่ามันน่าจะเกิด เราต้องมี Scenario based ด้วย และเราก็ไปดักรอไว้ เราจะได้ไม่เสียท่า คำว่ารู้ทันไม่เท่า ต้องรู้ก่อนด้วยค่ะ”[๓๐๙]

“ท่านประธาน วลัยพร กรรมาธิการ ครั้งที่แล้วเราก็พูดประเด็นนี้มาครั้งหนึ่งแล้ว และมีหลายท่านก็เสริมในประเด็นต่าง ๆ ที่จริงที่ท่านอาจารย์โภคินพูดเมื่อสักครู่นี้ก็จะถูกใจมากนะคะ ตรงประเด็นที่บอกว่าจริง ๆ แล้วโลกมันเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ถ้าเรายังเป็นระบบราชการแบบเดิม เราไม่สามารถที่จะปฏิรูปการบริหารภาครัฐที่มันจะทันกับเหตุการณ์ได้ อย่างไรมันก็เหมือนเดิม อย่างที่เรียนครั้งที่แล้วว่าถ้าเราอยากได้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นใหม่แต่เราใช้วิธีการเดิมมันไม่เกิดขึ้นหรอกผลลัพธ์ใหม่ มันก็เหมือนเดิมทุกครั้งอย่างที่ทุกท่านพูดมาเมื่อสักครู่นี้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือเหมือนเดิมทุกอัน ไม่ว่าจะปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ ดังนั้นเราจะพูดถึงเรื่องการศึกษา ประเด็นในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยากที่จะเรียนอย่างนี้ว่ารัฐธรรมนูญมันตั้งอยู่บนบริบทที่สามารถเกิดขึ้นได้ เป็นจริงได้ ไม่อย่างนั้นรัฐธรรมนูญก็เขียนไป กฎหมายลูกก็เขียนตามไป แต่สิ่งที่เป็นปัญหาก็ยังเป็นปัญหาอยู่แบบนั้นโดยตลอด ดังนั้นที่ท่านโภคินพูด จริง ๆ เป็นเรื่องของ Bureacratization คือความเป็นราชการ แล้วมันก็มีการปะทะกันกับ Democratization มาตลอด คือเรื่องของความเป็นประชาธิปไตยในเรื่องของการกระจายอำนาจ เรื่องท้องถิ่นก็ดี คู่นี้ปะทะกันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะมีฝ่ายการเมืองซึ่งไปอยู่ในลักษณะของเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ ในระดับที่สูงของระบบราชการ ก็คือคุมระบบราชการอยู่ก็ตาม ดังนั้นถ้าเราจะเปลี่ยนแปลงตรงนี้อยากที่จะมีการออกแบบโครงสร้างที่มันยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยต่อการที่เราจะทำให้มันเกิดเป็นจริงได้ เกิดการปฏิรูปบริหารภาครัฐได้จริง ๆ คือเราพูดมาโดยตลอด ได้ยินมาตั้งแต่สมัยเรียนหนังสือจนสมัยนี้ ตอนนี้เป็นคนไปสอนหนังสือเขาก็ยังได้ยินอยู่แบบนี้และไม่เคยได้ประสบความสำเร็จสักทีหนึ่งอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงของประเทศจริง ๆ ว่าเราจะสามารถปฏิรูปบริหารภาครัฐแล้วสามารถทำให้ผลลัพธ์เกิดขึ้น ถ้าในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่แล้วเรียนเอาไว้แล้วว่าในโลกอนาคตที่เราจะต้องเจอถ้าเราไม่ทำให้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของการจัดการพื้นที่ ที่เราสามารถทำงานร่วมกันกับ

---

[๓๐๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

หลาย ๆ ส่วนได้ เป็นตัวหลักเป็นตัวพึ่งเพราะเขาต้อง Self Reliance มากขึ้นในพื้นที่ เขาต้องพึ่งตนเองมากขึ้น เพื่อเผชิญกับสิ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ถ้าเราไม่สร้างเขาไม่ไปปิด Lock มาตราโน้น มาตรานี้ เต็มไปหมดให้กับเขาเขาจะไม่สามารถเป็นที่พึ่งของพื้นที่ได้ อย่างที่ผ่านมาคือไม่ค่อยโต ก็โตไปเล็ก ๆ น้อย ๆ โตบ้าง ไม่โตบ้าง ดังนั้นก็คิดว่าอยากให้ทุกท่านอาจจะช่วยกันระดมสมองและออกแบบว่ารูปแบบ อำนาจหน้าที่ หรือแม้แต่ที่มารายได้ ในเรื่องของบุคคล การครองตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลก็ดี เรื่อง สตง. ก็เป็นโจทย์ใหญ่นะคะท่านวรรณรัตน์ เคยอยู่ในคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบบริหาร พูดกันว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยในการบริหารงานภาครัฐคืออะไร เขายก สตง. อันดับที่ ๑ มาเลยค่ะ ทุกคนพูดเหมือนกันหมด เหมือนเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศ และมีคนที่พูดถึง สตง. ในลักษณะว่า ถ้า สตง. เป็นแบบนี้ประเทศไทยก็จะเป็นอัมพาต เพราะไม่มีใครกล้าทำอะไร คือกลัวการตรวจสอบเป็นที่สุด นี่ก็แตะไม่ได้ พอทำไปแล้วถูกมาตรวจสอบแล้ว ก็เอาผิดย้อนหลัง คืนเงินย้อนหลัง ซึ่งตรงนี้ทำให้เป็นอัมพาตกันไปหมด อันนี้ สตง. นี่พูด ภาพใหญ่เลยนะคะ ไม่ใช่เฉพาะแค่ท้องถิ่น คือท้องถิ่นไม่ใช่แค่เรื่องสุนัข ไม่ใช่แค่เรื่องไข้เลือดออก เรื่องยุง คือเยอะมากทุก ๆ เรื่อง ดังนั้นน่าจะเป็นวาระใหญ่ทีเดียวเรื่อง สตง. ถ้าพูดถึงเรื่องปฏิรูปบริหารราชการ เพราะว่าเคยคุยกับเลขาธิการ สตง. ในงานสัมมนา ปะทะกันมาเหมือนกันว่าท่านบอกว่าท่านมีกฎหมายของท่าน ท้องถิ่นจะมีกฎหมายอย่างไรไม่รู้ แต่ว่าของท่านท่านมีกฎหมายแบบนี้ ก็เลยบอกทำไมท่านไม่ทำให้วิธีเดินหน้าไปข้างหน้าด้วยการที่ท่านพูดคุยกันและตั้งกรรมการร่วมคุย คุยกันก่อนที่จะออกมาเป็นมาตรการต่าง ๆ ไม่อย่างนั้นออกมามันก็ทำแบบนี้ อัมพาตเกิดขึ้น ท่านก็เลยบอกว่าไปแก้ไขกฎหมายมาก็แล้วกันประมาณนั้น ดังนั้นเรื่อง สตง. มันเป็นโจทย์ใหญ่ให้กับทุกหน่วยงานของภาครัฐจริง ๆ ดังนั้นถ้าเราจะมามีมิติใหม่ ซึ่งก็ดีใจที่ท่านนายกบอกว่าจะมีการประเมินผลภาครัฐที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย นี่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ฝั่ง Bureacratization ในแง่ของ Concept ในเรื่องของแนวคิดมีการรุกคืบขึ้นไปในฝั่ง Democratic ก็จะน้อยลง คือมันมีเรื่องแบบนี้คู่กันมาโดยตลอด ถ้าอำนาจรัฐมาก ภาคประชาชนหรือภาคที่เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือเรื่องของการกระจายอำนาจจะน้อยลง เพราะถูกกุมกันอยู่แบบนี้ แต่ถ้าฝั่งนี้สูงฝั่งนี้ก็จะลดน้อยลง จริง ๆ แล้วเราควรที่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมและมีเรื่องของประเด็นที่จะต้องรับฟังมากมายที่ท่านนายกท่านเพิ่งกล่าวเมื่อสัก ๒-๓ วันมานี้ เป็นสิ่งที่ตอบโจทย์สังคมในอนาคตได้เหมือนกัน แต่ส่วนหนึ่งก็ดีใจที่เริ่มมีมิติใหม่เป็น New Normal สำหรับเรื่องการบริหารภาครัฐและผู้นำประเทศเป็นคนพูด อันนี้พูดในแง่ของหลักวิชา ดังนั้นก็เลยฝากขอย้ำไว้อีกอันหนึ่งว่าอยากที่จะเรียนว่ารูปแบบการบริหารงานภาครัฐ ปฏิรูปทั้งในเรื่องของการกระจายอำนาจ ทั้งในเรื่องของปฏิรูประบบบริหารภาครัฐในภาพรวมด้วยขอบคุณค่ะ”[๓๑๐]

“วลัยพร กรรมาธิการค่ะ ขออนุญาตเรียนถามทางท่านรอง สตง. จริง ๆ แล้วท่านกรรมาธิการหลาย ๆ ท่านคงได้ซักถามพูดคุยแลกเปลี่ยนกันไปเยอะแล้ว พอดีเข้ามาทีหลัง แต่อยากที่จะเรียนถามท่านว่าถ้าในส่วนของ สตง. จริง ๆ แล้ว คือเท่าที่ฟังดูมันมีปัญหาเรื่องของการตีความตามตัวบท กฎหมาย รองรับไม่รองรับ มี ไม่มี ทำได้ ทำไม่ได้ อันนั้นเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่าง ท้องถิ่น แล้วก็ สตง. แล้วก็ในองค์กรอื่น ๆ ด้วยนะคะ

ประเด็นที่ ๒ ก็คือปัญหาในระดับปฏิบัติงาน ในระดับที่เรียกว่าการบริหาร จัดการที่ท่านอาจารย์อุดมพูดเมื่อสักครู่นี้ ก็คือเรื่องของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ไหม มีปัญหาในเรื่องของว่าจำเป็นต้องมีโครงการนี้ไหม ยกตัวอย่างนะคะ เคยรับฟังจากนายกบางท่านบอกว่าซื้อเครื่องมือแพทย์ที่ช่วยชีวิตเพราะว่าเขาดูแล เขามี โรงพยาบาลด้วย ก็บอกว่าไม่ควรซื้อฟุ่มเฟือยแล้วก็ใช้เงินไปโดยเปล่า

---

[๓๑๐]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ประโยชน์ ยังไม่ได้ดำเนินการ คือยังไม่เคยช่วยชีวิตใครเลย ทางนายกก็บอกว่าและถ้าได้ช่วยชีวิตเขาสักครั้งหนึ่ง ก็ถือว่าคุ้มค่าแล้ว อันนี้ก็เป็นประเด็นอีก อันนี้ก็เป็นเรื่องของการตีความโดยตลอด ชุดใหญ่ ๆ เป็นอย่างนี้ คืออยากที่จะเรียนถามว่าถ้าในฐานะที่ท่านดูแลเรื่องตรงนี้และตีความเรื่องตรงนี้ ทาง สตง. มีข้อแนะนำไหมคะ หรือข้อเสนอแนะไหมว่าถ้าจะมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขทั้งในเชิงกฎหมายในส่วนของ สตง. เองก็ดี หรือในส่วนของหน่วยงานอื่น ๆ หรือของท้องถิ่นก็ดี ท่านคิดว่าควรที่จะมีข้อเสนอใดในการที่จะปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ หรือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของ สตง. อันนี้อยากที่จะเรียนถามแล้วก็มีข้อเสนออื่นไหมที่จะช่วยในการที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาข้อขัดแย้งตัวนี้ที่จะทำให้สามารถเป็นไปได้ เพราะว่าท้องถิ่นก็เป็นองค์กรกึ่งรัฐต้องตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ตามกฎหมายของเขา แล้วถ้ามี กฎหมายหรือการตีความที่เป็นอุปสรรคในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตอบโจทย์ของตรงนั้นจะมีส่วนที่จะยืดหยุ่นหรือมีรูมให้กับพวกเขาได้สามารถดำเนินการเพื่อตอบโจทย์ของประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ตรงนี้ที่อยากจะรับฟังข้อเสนอที่เป็นไปได้ที่ สตง. จะแนะนำว่ามีประเด็นอะไรบ้างที่จะเป็นไปได้และทำได้ จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงกฎหมายใด หรือปรับเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกระบวนการทำงานใด หรือปรับเปลี่ยน ในเรื่องของวิธีคิด หรือ Mindset ของทั้งหลาย ๆ หน่วยงาน หรือแม้แต่ สตง. เองนะคะ ขอบพระคุณค่ะ”[๓๑๑]

“เรียนท่านประธานค่ะ วลัยพร กรรมาธิการนะคะ ก็เห็นด้วยกับหลาย ๆ ท่านที่อภิปรายก่อนหน้านี้แต่ว่าจริง ๆ แล้ว มีข้อสังเกตอยู่ ๒ ๓ ข้อค่ะ

ประเด็นแรก ก็คืออย่างของกฎหมายฉบับนี้ค่ะที่ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ ก็ประมาณว่าปี ๒๕๖๑ ๒๕๖๒ ปีนี้ ๒๕๖๓ ขออนุญาตเรียนถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ตั้งแต่ดำเนินการมาได้มีการรวบรวมข้อมูลบ้างไหมในลักษณะที่ว่าท้องถิ่นทั้งหมดที่กู้ไปแล้ว กู้ไปในลักษณะใดเป็นข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ เข้าในลักษณะใดมากที่สุด แล้วได้มีการระบบติดตามประเมินผลอย่างไรว่าสิ่งที่เขากู้ไป มันสร้าง Productive หรือ Non productive ขนาดไหน อันนี้ประเด็นที่ ๑ คืออยากรู้ว่าข้อมูลกลางจริง ๆ แล้วตรงนี้มีใครรวบรวมข้อมูลไหมนอกจากการพิจารณาว่า ควรที่จะก่อหนี้สาธารณะหรือไม่ก่อหนี้สาธารณะ แต่มีการรวบรวมตรงนี้เอาไว้เป็นข้อมูลในการที่เราจะต้องใช้ประโยชน์ในการที่จะบริหารหนี้สาธารณะจากท้องถิ่นเพียงใด อันนี้ประเด็นที่ ๑ แล้วหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ประเมินผลของหนี้สาธารณะของท้องถิ่นคือหน่วยงานใด อันนี้คือขอข้อมูลเพิ่ม

ประเด็นต่อไปก็คือ เรื่องของบทบาทท้องถิ่นในอนาคต ถ้าข้อกฎหมายอันนี้ Cover ครอบคลุมถึงว่ากู้ในประเด็นต่าง ๆ ได้ ๕ ๖ ข้อในประเด็นที่อยู่ในกฎหมาย ขออนุญาตเรียนถามว่า บทบาทของท้องถิ่นในอนาคตจะต้องมีลักษณะของการพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้น ควรจะเป็นแบบเปิดให้เขาสามารถที่จะมีความอิสระในการที่กู้เงินเพื่อให้เห็นว่า จะสร้างประโยชน์ในอนาคตได้อย่างไร ขออนุญาตเรียนนิดหนึ่งว่าแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นข้อหนึ่งที่บอกว่า โครงการดังกล่าวที่ขอกู้ต้องอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เคยไปตรวจแผนพัฒนาท้องถิ่นของท้องถิ่นจังหวัดหนึ่ง มีประมาณ ๖๔ ๖๕ ท้องถิ่น แผนพัฒนาท้องถิ่นแต่ละที่เป็นเรื่องของงบไม่มากนัก การที่จะสร้างอะไรที่ก่อให้เกิดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแทบจะไม่มีเลย และยิ่งไปกว่านั้นบุคลากรในส่วนของแผนพัฒนาท้องถิ่นเขียนในลักษณะปีที่แล้วเคยทำอะไรก็ต่อยอดในประเด็นเหล่านี้ เราจะไม่เห็นเลยว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินงานที่จะสร้าง Productive ที่ก้าวหน้ามากขึ้นในข้อเสนอท่านอาจารย์วุฒิสารเห็นด้วยทั้ง ๒ ข้อเลย ในเรื่องของการสร้าง Productive ถ้ามีการรวมตัวกันของ

---

[๓๑๑]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ท้องถิ่นหลาย ๆ ท้องถิ่นแล้วสามารถที่จะสร้าง เห็นให้เกิด Impact ที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นดีกว่าที่เป็นเบี้ยหัวแตกไปทั้งหมด อันนี้เป็นประเด็นหนึ่ง ที่คิดว่าในส่วนของแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องปรับเปลี่ยน บุคลากรของท้องถิ่นในเรื่องของการเขียนแผนเพื่อตอบโจทย์สังคม ตอบโจทย์ปัญหาของพื้นที่ บางครั้งเขามองเฉพาะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนในพื้นที่ แต่เขาไม่เห็นว่ามันจะสร้าง Productive ในเรื่องของเศรษฐกิจชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนได้อย่างไร อันนี้เป็นประเด็นหนึ่งนะคะ

แล้วก็อีกประเด็นหนึ่ง ก็คือด้วยความที่มันมีความแตกต่างกันของท้องถิ่น ในรูปแบบ ท้องถิ่นใหญ่ ๆ ก็คงสามารถมองเห็นหน้าเห็นหลังได้ อย่างเช่น ขอนแก่นอย่างนี้ที่ทำรถไฟรางเบา คือพอมองเห็นได้ว่าเขาจะเกิดอะไรขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่ถ้าไปในท้องถิ่นถ้าเราไม่เกียร์ให้ ถ้าเราไม่เปิดช่องให้กับเขา เขาก็ไม่สามารถทำอะไรได้เลย ดังนั้นความลักลั่นของตัวนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญว่า มันก็จะเหมือนกระจายไปแล้วก็หายไป ไม่ก่อให้เกิดอะไรเกิดขึ้น แล้วทั้งหมดในระบบของข้อมูลของการกู้หนี้สาธารณะตัวนี้ ถ้าเราเอามาดูเป็นราย Sector เป็นรายภาคพื้น เป็นรายกลุ่มของการสร้างพัฒนาของเศรษฐกิจและสังคม เราจะสามารถขับเคลื่อนประเทศนี่ไปได้ด้วยการผ่านท้องถิ่นด้วยซ้ำไป คือความอิสระต้องมี ก็ใช่ค่ะ แต่ว่าทิศทางที่จะสร้างเศรษฐกิจให้เขาเป็นเหมือนกับ Multiple growth pole ขึ้นมา เป็นการกระจายตัวของการเจริญเติบโต ท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนตรงนี้ปิดกั้นเขาคงไม่ได้นะคะ แต่ว่าจะทำอย่างไรให้เขาเติบโตที่มีทิศทางและมีวินัยมีกติกา ตรงนี้คือ Balance ระหว่าง ๒ เรื่องนี้ซึ่งก็เห็นด้วยกับท่านอาจารย์วุฒิสารเลยว่าหลักเกณฑ์ควรเพิ่มเติม ควรปรับเปลี่ยน และข้อกฎหมายก็ควรไม่เป็นลักษณะที่ไปเป็นอุปสรรคในการที่จะเติบโตของเขา เพียงแต่ว่าเรามีกติกาให้เขาเดินว่าทำอย่างไรจะมีวินัย และต้องสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้น ดังนั้นที่เขียนบอกว่าเป็นข้อเป็นโครงการในเรื่องของอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของท้องถิ่นก็เป็นเรื่องของงบประจำ เรื่องงบอะไรเยอะแยะ ดังนั้นคิดว่ามันควรจะมีเงื่อนไขในเรื่องการสร้างการเจริญเติบโตเป็นเรื่องของ Agenda พิเศษมากกว่าในการที่จะ กู้หนี้สาธารณะ แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องของทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายประจำต่าง ๆ อันนี้ก็เป็นประเด็นที่ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ค่ะ ก็ขออนุญาตทั้งเรียนถามแล้วก็ข้อสังเกตด้วยค่ะ ขอบพระคุณค่ะ”[๓๑๒]

มาตรา ๒๕๐

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ขออนุญาตต่อจากท่านโภคินนิดหนึ่ง ความจริงประเด็นที่ท่านโภคินเสนอประเด็นสำคัญของบ้านเมืองวันนี้เลย เรียนให้ฟัง คือในระบบปัจจุบันนี้เรายึดแนวทางที่ผ่านมาตั้งแต่โบราณเลยว่าทุกอย่าง ขออนุญาตหมดเลย เพราะว่าสมัยก่อนมันอาจจะไม่ได้เป็นปัญหาเพราะว่าภาคประชาชนอาจจะไม่ค่อยได้มีประสบการณ์หรือความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ก็เลยให้ภาครัฐตรวจสอบเสียก่อน ไม่อย่างนั้นถ้าไม่ตรวจสอบ ไม่อนุญาต เดี๋ยวปล่อยให้ทำอะไรกันไปผิดพลาด ก็เลยเป็นระบบอย่างนี้ แต่ว่าวันนี้มันไม่ใช่แล้ว คนที่มีความรู้ความสามารถอะไรต่าง ๆ เดี๋ยวนี้มาอยู่ภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ ผมยกตัวอย่างให้เห็นชัด ๆ อันหนึ่ง เรื่องการขอใบอนุญาตก่อสร้าง เวลานี้ผมเจอหลายท่านซึ่งผมก็เคยประสบด้วยตัวเอง คนที่เขียนแบบก่อสร้างเป็นระดับปรมาจารย์ แต่คนที่มาตรวจแบบอนุมัติว่าจะอนุมัติให้หรือไม่ ความรู้ต่ำกว่าลูกศิษย์อาจารย์อีก กลายเป็นว่าคนที่จะมาตรวจสอบว่าให้สร้าง ไม่ให้สร้างความรู้ยังสู้คนเขียนแบบไม่ได้ ฉะนั้นของบางอย่างมันน่าจะเป็นระบบว่าอะไรที่ไม่ได้กระทบ

---

[๓๑๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

หรือให้คนที่เขาทำธุรกิจเขารับผิดชอบได้ก็ให้เขาทำไปแล้วหน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ไปตรวจว่าถูกไหม ถ้าไม่ถูกก็ยกเลิกแต่ลักษณะนี้โทษต้องหนัก เพราะเหมือนกับคุณโตแล้วคุณต้องรับผิดชอบตัวเอง คุณต้องรับผิดชอบสังคม ให้คุณทำแล้วคุณไม่ทำ คุณทำไม่ดีความเสียหายโทษหนัก แต่ว่าประเด็นอย่างนี้มันจะตัดหลายเรื่องที่สำคัญที่สุดคือเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ เพราะว่าต้องขอใบอนุญาต ยังไม่ได้ออกใบอนุญาตให้คุณไปทำได้อย่างไร แต่พอถามว่าแล้วทำไมคุณยังไม่ออกใบอนุญาต ผมยังไม่ว่าง ยังไม่เสร็จ ยังไม่ถึงคิวและเมื่อไหร่จะถึง ไม่ทราบ มันก็มีปัญหากันหมด ตอนนี้ที่กำลังมีปัญหาอีกอย่างหนึ่งนะครับในประเด็นที่ท่านอาจารย์โภคินว่า ตอนนี้ก็ลุกลามไปในพวกวงการธุรกิจค้ารถยนต์ จะต้องมี มอก. ปรากฏว่ารถยนต์ที่เขาเอาเข้ามา เขาได้รับมาตรฐานจากโรงงานผู้ผลิต ต่างประเทศใช้กันได้ ใช้ใบนี้ แต่มาถึงเมืองไทยบอกใช้ไม่ได้ ต้องไปขอใหม่และขอใหม่ไปยื่นกี่เดือนก็ไม่เสร็จ บอกเครื่องมือไม่พอตรวจ มันจะเป็นอย่างที่ท่านโภคินว่าทุกอย่างมันหยุดชะงัก ต้องการเร็วต้องมีค่าใช้จ่าย เดี๋ยวนี้ก็มีเพิ่มอีกนอกจากไป มอก. ต้องไปตรวจอีกอันหนึ่งคือจะมีการสร้างเงื่อนไขมาตรวจไม่จบ ไม่เลิก ทั้ง ๆ ที่รถประเภทเดียวกันเขาใช้กันทั่วโลก แต่เมืองไทยใช้ไม่ได้มาถึงท่าเรือก็ออกไม่ได้ ถ้าออกได้ก็เอาเงินไปวางเป็นพันล้าน ถามว่าวางเสร็จแล้วอย่างไรก็ไม่มีเวลาตรวจ เพราะฉะนั้นเงินเขาจะวางทิ้งไปเรื่อย ๆ คือผมคิดว่าระบบบางอย่าง ที่ผมยกตัวอย่างเมื่อสักครู่ก็ให้เขารับประกันตนเองหรือใช้ใบที่ทั่วโลกเขารับรอง Warranty ที่เขารับรอง ทั่วโลกอยู่แล้ว จากนี้ถ้าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องคุณก็ไปตรวจถ้าคุณว่ารถเขา ไม่ผ่าน CEO บ้างอะไรบ้าง ถ้าคุณตรวจพบเขาโทษหนัก ไม่ใช่บอกว่าให้เขามาพิสูจน์ตัวเอง เขาจะไปมีอุปกรณ์เครื่องมืออะไรครับประชาชนทั่วไป เขามีแต่ใบรับประกันหรือใบอะไรที่ต่างประเทศที่เขาออกมา หลักฐานออกมา แต่เมืองไทยบอกไม่รับต้องเอาเครื่องมือมาตรวจ และเครื่องมืออยู่กับผม ผมก็ไม่มีเครื่องมือพอคุณก็รอไปเรื่อย ๆ ระบบอย่างนี้มันเป็นปัญหาแต่ผมก็ไม่แน่ใจว่ามันจะเขียนหรือแก้ไขในรัฐธรรมนูญอย่างที่โภคินเสนอได้หรือเปล่าแต่ถ้าทำตรงนั้นได้วางเป็นหลักการในการออกกฎหมายหรือในการบริหารราชการแผ่นดินว่า มันจะต้องเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจหรือการประกอบสัมมาอาชีพของประชาชนเขาเป็นไปโดยความสะดวกและภาครัฐไปกำกับพูดง่าย ๆ ทุกวันนี้ระบบราชการเราเหมือนกับระบบอะไรรู้ไหมครับ คือควบคุม คุมมันทุกเรื่อง มันต้องเปลี่ยนเป็นระบบกำกับดูแลในบางประเภทได้ไหม อันนี้ผมเห็นด้วยแต่ว่าผมไม่แน่ใจว่าเราจะใส่ไปในเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ ได้แบบไหนอย่างไร อันนี้ก็ฝากเป็นประเด็นไว้ด้วย ถ้าใส่ไว้เป็นฐานมันน่าจะเป็นประโยชน์กับประชาชนและชาติบ้านเมือง แล้วจะไม่เคยมีลักษณะนี้ในรัฐธรรมนูญที่ไหน ถ้ามีได้ก็จะเป็นฉบับแรกเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับอย่างนี้น่าจะเป็นประโยชน์”[๓๑๓]

“มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้น เรื่องงบประมาณ และเรื่องการใช้จ่ายของท้องถิ่น เนื่องจากว่าเงินที่เราจัดสรรไปให้ท้องถิ่นมาจากงบประมาณกลางตามปกติ ซึ่งตามหลักการเงินจากงบประมาณกลางจะต้องอยู่ในระเบียบของกระทรวงการคลัง เรื่องการใช้จ่าย เรื่องการกำกับดูแลก็จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังทุกหน่วยงานทั้งประเทศ ทีนี้มันเกิดปัญหาผิดพลาดขึ้น ตั้งแต่ตอนที่เราตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่น บริหารราชการแผ่นดินแบบนี้ออกมาตั้งแต่ต้นเลย ผมเรียนถามทางกระทรวงการคลัง เรื่องนี้ผมได้รับการร้องเรียนมา แต่ผมขออภัยผมจำไม่ได้ว่าคณะกรรมาธิการชุดไหน ผมอยู่ในหลายชุดกรรมาธิการสภาเราก็มีการตรวจสอบ ถ้าผมจำไม่ผิดช่วงปี ๒๕๕๕ ปี ๒๕๕๖ ก่อนที่จะเกิดการยุบสภาช่วงนั้น ปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะจะเป็น อบจ. ไปก่อหนี้สาธารณะ ปีนี้ผมไม่รู้เท่าไหร่ แต่ช่วงปีนั้นอยู่ระหว่าง ๔๐,๐๐๐-๖๐,๐๐๐

---

[๓๑๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ล้านบาท และไม่เคยเอาเงินก้อนนี้มารวมเวลาสรุปแถลงต่อสภาว่าเรามีหนี้สาธารณะอยู่เท่าไหร่ ถ้าสรุปก็คือว่ายอดตัวเลขที่เคยชี้แจงต่อสภาหรืออะไรก็แล้วแต่ว่า ณ ปีนั้นปีนี้เรามีหนี้สาธารณะอยู่เท่านั้นเท่านี้ผิดทุกปีเลยครับ เพราะไม่เคยเอาส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นมารวม ถามว่าถ้ามันเกิดอะไรขึ้นมันถึงได้ผิดพลาดขนาดนี้ เป็นเพราะว่า ทางกระทรวงการคลัง ซึ่งกำกับดูแลเรื่องนี้อยู่ทางสำนักหนี้สาธารณะกับทางกรมบัญชีกลาง เขาบอกว่ามันเป็นข้อผิดพลาดตอนที่เริ่มตั้งขึ้นมา ทางกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีอะไรก็แล้วแต่เขาเกิดความเกรงใจกันกับรัฐมนตรีในส่วนของกระทรวงมหาดไทย แล้วทางกระทรวงมหาดไทยไม่ค่อยยอมปล่อยก็เลยเอาอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องของการกำกับดูแลการแจ้งหนี้สาธารณะการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับส่วนนี้นะครับ ไปอยู่ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทยเองก็เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนแปลงมา จนเขาก็งงไปหมด เดี๋ยวก็ไปอยู่ในอำนาจในเรื่องกำกับดูแลไปอยู่อำนาจของรัฐมนตรี เดี๋ยวก็โยนกลับไปให้ผู้ว่า โยนกันไปโยนกันมา แต่ที่ผมเรียนปัญหาคืออย่างนี้ครับ ปัญหายอดหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่เคยปรากฏตัวเลขในที่สาธารณะเลย แล้วไม่เคยเอามารวมแถลงกับ Public เกือบทั้งหมดเกิดจากการกู้ยืมเงินครับ ปัญหาที่ เราเคยเห็นในระดับประเทศ เราจะเห็นว่าเวลาที่หน่วยงานไหนจะกู้เงินก็จะต้องขอ ครม. กระทรวงการคลังรับประกันให้บ้างอะไรบ้าง กลายเป็นว่าปกครองท้องถิ่นจะกู้เงินบางครั้ง ขอผู้ว่าครับ บางครั้งขอไปที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่ช่วงปีที่จะแก้ไขระเบียบ แก้กันไปแก้กันมาจนกระทรวงการคลังเองเขาบอกเขาตามไม่ทันไม่ถูกนะครับ ปัญหาที่ตามมาเป็นประการที่ ๒ ก็คือไม่มีการกำกับดูแลที่ชัดเจน บางครั้งขออนุมัติไป ขอกู้เงินที่ธนาคารกรุงไทย ทางผู้มีอำนาจ ณ ขณะนั้นอนุมัติแต่เวลาเอาไปกู้จริง เอาไปกู้ธนาคารออมสิน เพราะว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในท้องถิ่นเอง ทั้งในระดับกำกับบอกว่าก็เห็นว่าอนุญาตแล้ว มันไม่ใช่ครับขออนุญาตธนาคารกรุงไทย คุณก็ต้องไปธนาคารกรุงไทย นี่ขออนุญาตธนาคารกรุงไทยแต่ไปธนาคารออมสิน ทางธนาคารออมสินก็บอกไม่รู้เรื่อง ก็ถือว่าอนุญาต คือระเบียบไม่มีเลย ประเด็นที่ ๒ ก็คือว่าแล้วการกู้ไม่เคยมีใครกำกับว่าแค่ไหน แล้วเอาอะไรค้ำประกัน ปัญหาที่ตามมาที่กระทรวงการคลังเคยอธิบายชี้แจงบอกว่า อันนี้จะเป็นปัญหาว่าสมมุติว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไหน ที่ไปเป็นหนี้ไปกู้แล้วเกิดชำระหนี้ไม่ได้จะมีปัญหามาก เพราะว่าจะถูกบังคับคดีอย่างไรก็เลยเป็นปัญหาคาราคาซังมา แล้วส่วนใหญ่ที่เขาตรวจสอบมักจะเกิดช่วงไหนรู้ไหมครับ ช่วงที่จะครบวาระมีการเลือกตั้งใหม่ ก็กลายเป็นว่าพอเกิดเลือกตั้งใหม่ขึ้นมา สมมุติว่าชุดเดิมแพ้ ชุดใหม่ที่เข้ามาไม่รู้เรื่องก็ต้องไปแบกภาระที่ชุดที่แล้วไปกู้ไว้ครับ ซึ่งผมไม่แน่ใจอันนี้เป็นปัญหาใหญ่นะครับ แต่ไม่เคยออกมาสู่สาธารณะเท่าไร เมื่อปีประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ ยอดตัวนี้อยู่ที่ประมาณระหว่าง ๔๐,๐๐๐ ถึง ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่จากวันนั้นมาวันนี้ประมาณ ๗ ๘ ปีแล้วผมไม่แน่ใจว่ามันขึ้นไปเท่าไร เพราะฉะนั้นผมคิดว่า ประเด็นเรื่องนี้เหมือนที่ท่านยงยุทธ์ว่า ผมคิดว่าเราต้องหาทางควบคู่กันไปด้วย ระหว่างการ กระจายอำนาจให้อิสระในการดูแลท้องถิ่น แต่เรื่องวิธีการงบประมาณควรจะต้องกลับไปอยู่กระทรวงการคลังไหม หนี้สาธารณะพวกนี้ควรจะต้องให้ไปรวมยอดไหม เราจะได้รู้สถานะที่แท้จริงและความรับผิดชอบของหนี้ตัวนี้มันจะอยู่กับใคร แล้วถ้าหากต้องไปกู้หนี้ยืมสินแบบที่ผ่านมา หลักเกณฑ์ควรจะเป็นแบบไหน การค้ำประกันควรจะเป็นใครค้ำ ใครรับผิดชอบ ผมคิดว่าเราน่าจะเชิญทางหน่วยงานที่เขาเกี่ยวข้องตรงนี้ คือกระทรวงการคลัง ผมไม่แน่ใจว่าจะเป็นสำนักหนี้สาธารณะหรือว่ากรมบัญชีกลางเดี๋ยวจะให้เจ้าหน้าที่ประสานดู เราจะได้เห็นประเด็นนี้ด้วย ถ้าจะต้องเขียนกำกับดูแล

ผมว่าต้องดูแลเรื่องนี้ ไม่อย่างนั้นบานทะโหล่ไปเรื่อยและไม่มีใครทราบ อันนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญ ผมก็เลยคิดว่าเรื่องนี้น่าจะให้ต่อจากเรื่อง สตง."[๓๑๔]

"มีกฎหมายของกระทรวงการคลังว่ากฎหมายการเงินว่าอะไรก็แล้วแต่ที่ใช้เงินหลวงไปดำเนินการรายได้ต้องส่งคลังหมดด่วน เพราะฉะนั้นสมมุติว่าหน่วยราชการเขาต้องการสร้างสนามกอล์ฟหรือสระ ว่ายน้ำหรืออะไรมาเพื่อเป็นสวัสดิการของพนักงานเขา อันนี้ก็คือเป็นเรื่องที่เขาดูแลองค์กร แต่ถ้าไปเปิดให้คนภายนอกแล้วมารับเงินรับค่าบริการนี้ผมเข้าใจว่ามันต้องส่งเงินเข้าคลังตามกฎหมายนั้นหรือเปล่า

ทำอย่างไรจะดูเรื่องนโยบายที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของ สตง. กับทางหน่วยงานองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกันในทางที่เป็นประโยชน์กับประชาชน แต่แน่นอนครับ ท่านต้องดูแลเรื่องที่ท่านพูดไว้ เรื่องการทุจริต เรื่องอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ว่าอย่าเข้ม เสียจนทำอะไรไม่ได้ ท่านลองดูแนวทางอะไรที่มันผ่อนปรนที่เขาทำงานได้ แต่ท่านต้อง ไม่หย่อนเรื่องการตรวจสอบ เรื่องทุจริต อาจจะต้องไปกำหนดวิธีกำกับดูแลอย่างไรไว้ด้วย"[๓๑๕]

"วันนี้เราได้เรียนเชิญทางหน่วยราชการมา ๓ แห่ง ก็มีกรมบัญชีกลาง สำนักงานหนี้สาธารณะ แล้วก็กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๓ หน่วยงานนะครับ ในส่วนที่เราจะพิจารณาวันนี้ก็พอดีทางกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญมาถึงหมวดที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ๓ หน่วยราชการที่เชิญมาวันนี้ เนื่องจากว่ามีข้อมูลว่าทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้ยืมเงิน ซึ่งในอดีตในกรรมาธิการในอดีตได้มีการศึกษาเรื่องนี้กันไว้ ไม่ใช่ชุดนี้นะครับ ซึ่งก็หลายปีแล้ว วันนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะได้เรียนเชิญมาเพื่อขอข้อมูลที่เป็นปัจจุบันนะครับว่า มันเป็นอย่างไร แต่ในอดีตที่เคยศึกษาเอาไว้ก็คือว่า ทางกระทรวงการคลังเขาเห็นว่าการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในความเป็นจริงแล้วโดยหลักการควรจะเป็นหนี้สาธารณะ ซึ่งจะต้องนำมารวมกับ หนี้สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังด้วย แต่เนื่องจากว่ากฎระเบียบ กฎหมายในช่วงที่ผ่านมาในช่วงนั้นไม่ได้เอื้ออำนวย ก็เลยทำให้เกิดแยกเงินก้อนนี้ไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย แล้วกระทรวงการคลังก็ไม่ได้นำมารวมเป็นหนี้สาธารณะ ซึ่งทางกระทรวงการคลังเองก็ได้พยายามที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะนำเงินยอดนี้มารวมเป็นหนี้สาธารณะตามปกติด้วย ซึ่งวันนี้ไม่รู้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไปถึงไหน แต่ว่าเห็นมีระเบียบที่ออกมาปี ๒๕๖๑ ผมก็ไม่รู้ว่าออกมาทดแทนหรือชดเชยหรือเป็น Interim ของการออกกฎหมาย แต่ว่าโดยหลักการที่กระทรวงการคลังเคยมาชี้แจง กระทรวงการคลังเคยชี้แจงว่าโดยหลักการต้องเป็นกฎหมายแล้วก็นามารวมกันไว้ แล้วก็กำลังพยายามทำกฎหมายอยู่ แต่ไม่เสร็จสักที อันนั้นถ้าจำไม่ผิดก็ปี ๒๕๕๖ นะครับ นี่ก็ ๒๕๖๓ แล้ว ไม่ทราบว่า ๗ ปีเสร็จหรือยังกฎหมายฉบับนี้ ทีนี้ประเด็นต่อไปก็คือว่าพอแยกกันอยู่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังในเงินก้อนนี้ กระทรวงการคลังก็ไม่สามารถที่จะไปติดตามกำกับดูแลได้ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยเองก็มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบ หลักเกณฑ์อยู่เนือง ๆ เกี่ยวกับเรื่องของการอนุมัติอนุญาตให้กู้ยืมเงิน เดี๋ยวก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรี เดี๋ยวก็เป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เดี๋ยวเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา ทีนี้มันก็เกิดประเด็นที่ตามมาก็คือว่า เมื่อไม่มีการไปติดตามเงินก้อนนี้อย่างเป็นระบบเหมือนในหนี้สาธารณะประเภทอื่นโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งเขาต้องรับผิดชอบดูแลหนี้สาธารณะของประเทศโดยรวม ก็เลยเกิดปัญหาไม่ค่อยได้ไปตามยอดตัวนี้มา เมื่อปี ๒๕๕๖ ที่มีการศึกษามันก็นาน ผมจำไม่ได้แน่ แต่ว่าตัวเลข อยู่ระหว่างนี้

---

[๓๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๑๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ปรากฏว่าการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งควรจะเป็น หนี้สาธารณะมารวมกับประเทศด้วย มีอยู่ประมาณ ๔๐,๐๐๐ กว่าล้านบาทหรือ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ปี ๒๕๕๖ แต่ปีนี้ผมไม่รู้เท่าไรแล้ว ก็ขอ Update ด้วย แต่ประเด็น ที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้ก็คือว่า ในการกู้ยืม มันขาดการติดตามตรวจสอบ ต้องเรียนว่า ที่เขาแจ้งกัน บอกเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่เกิดข้อบกพร่องมากเลย ผมยกตัวอย่างเช่น บางแห่งขอกู้ยืมเงินไปที่ธนาคารแห่งหนึ่ง ทางผู้มีอำนาจ ณ เวลานั้น ก็อนุมัติให้กู้ธนาคารนั้น แต่พอไปกู้จริงไปอีกธนาคารหนึ่ง แล้วก็ไปอาศัยอ้างอิง หนังสืออนุญาตที่ไปอีกธนาคารหนึ่ง ธนาคารนั้นก็บอกว่าอนุญาตแล้ว ประเด็นก็คือว่า ถ้าเอากันจริง ๆ นี่ ต้องถือว่าเป็นการกู้ยืมที่ผิดด้วย เพราะว่าไม่ได้ไปธนาคารที่ระบุใน หนังสืออนุญาต แต่ก็มั่วกันไปมั่วกันมาแบบนี้ ก็เลยมีเงินอยู่ ๔๐,๐๐๐ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ผมจำไม่ได้เมื่อปี ๒๕๕๖ ที่ปรากฏเป็นตัวเลขกู้ยืมเงินกัน ประเด็นที่ ๒ ก็คือว่าเงินที่มีการกู้ยืมเงินกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นก่อนที่จะครบวาระ ปรากฏว่าพอมีการเลือกตั้งท้องถิ่นใหม่ ชุดเก่าเกิดเสียท่าแพ้ ชุดใหม่มาปั๊บ แบกหนี้เลย นึกออกไหมครับ แล้วก็เป็นกันแบบนี้ต่อมาเป็นงูกินหางมาแก้ไม่ตกนะครับ ชุดใหม่ก็กลายเป็นบอกว่า ไม่มีเงินจะไปทำงานให้ชาวบ้านแล้ว เพราะว่าเงินที่ได้มาต้องไปแบกหนี้เก่าอีก ประเด็นที่ ๓ ที่ตามมาอีกก็คือว่า แล้วหนี้เหล่านั้นใครค้ำ ใครค้ำประกัน หลักประกันคืออะไร ใช้อะไรเป็นหลักประกัน ใช้อะไรเป็นค้ำประกันก็ไม่มีความชัดเจน แล้วก็ธนาคารส่วนใหญ่ที่ไปให้กู้ก็จะเป็นธนาคารของรัฐ ก็เกิดปัญหาว่าถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหนเกิดชำระหนี้ไม่ได้จะทำอย่างไร ผมไม่ทราบว่าปัญหาที่ผมนำเสนอนี้ ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไข ไปถึงไหนแล้ว ก็อยากจะให้ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยลำดับชี้แจงตั้งแต่อดีตจนสถานะปัจจุบัน แล้วถ้าท่านกรรมาธิการมีข้อสงสัยสอบถามอย่างไร จะได้เป็นแนวทางของพวกเราด้วย ถ้าเรื่องไหนจาเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจะได้เขียนไว้ให้ถูกต้องชัดเจน เพราะว่ามันเกิดปัญหาพวกนี้เกิดขึ้นมานะครับ

ในสมัยหนึ่งทางกระทรวงการคลังผมไม่แน่ใจว่าจะเป็นกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่เคยเห็นว่าการกำกับดูแลเงินกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องและเป็นในแนวทางเดียวกันจะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันกับเรื่องหนี้อื่น ๆ ผมไม่ทราบไปถึงไหนแล้ว กฎหมาย ฉบับนี้แล้วระเบียบที่ออกมาปี ๒๕๖๑ อันนี้ออกมาแค่ชั่วคราวเพื่อรอกฎหมายหรือว่ากฎหมายมันเสร็จแล้วหรืออย่างไร”[๓๑๖]

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“เรื่องที่ผมอภิปรายสืบเนื่องจากท่านวรรณรัตน์กรุณาได้นำเสนอปัญหาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนละขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๖ (๑๐) ในเรื่องของการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ท่านอภิปรายว่าแม้จะเขียนไว้ในกฎหมายแล้วแต่ก็ดำเนินการไม่ได้ เพราะ สตง. ไปบอกว่า ทำไม่ได้ ผมก็ไปสอบถามท่านว่ามีหนังสือจาก สตง. มาไหม เพราะผมจะได้ตรวจดูว่า สตง. ไปอ้างกฎหมายอะไร แต่ปรากฏว่าไม่มี ดังนั้นในฐานะที่ผมอยู่ในกรรมาธิการชุดนี้ก็ทราบ อยู่แล้วว่าเราต้องศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์ แล้วก็แนวทางที่จะแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ แต่บางครั้งรัฐธรรมนูญเขียนดีแล้ว กฎหมายก็เขียนดีแล้ว แต่องค์กรที่ไปปฏิบัติหรือตีความกฎหมายไปสร้างปัญหาอุปสรรคขึ้น ถ้าเรายิ่งแก้รัฐธรรมนูญ ยิ่งไป

---

[๓๑๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เติมอะไรต่าง ๆ ผมไม่ได้หมายถึงห้ามท่านแก้นะครับ หมายถึงเฉพาะประเด็นนี้ มันก็ไม่ได้เกิดประโยชน์อะไร ถ้าตราบใดองค์กรที่มีหน้าที่บางหน้าที่เขาดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างในรัฐธรรมนูญก็เขียนไว้อยู่แล้ว มาตรา ๒๕๐ ในวรรคสองว่า ต้องมีกฎหมายบทบัญญัติขั้นตอนการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อันนี้ผมต้องเรียน คำว่า กระจายอำนาจ มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๒๕๐ แต่มีอยู่ที่เดียว แต่ว่ามีที่เดียวมันก็มีความหมายสอดรับกับ พ.ร.บ. ที่ผมเรียนไปเมื่อสักครู่นี้ ที่ยกตัวอย่างขึ้นบางครั้งถ้า สตง. ไปใช้ความเข้าใจของตัวเอง และไปหยุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขาดำเนินการ เพียงแค่นี้สร้างความเสียหายให้กับระบบบริหารราชการแผ่นดินในการที่เรามุ่งที่จะกระจายอำนาจออกสู่ท้องถิ่น แน่นอนผมยืดอยู่เสมอว่าการกระจายอำนาจออกไป งบประมาณออกไปต้องควบคู่กับการกระจายอำนาจในการตรวจสอบด้วย แต่ว่าการตรวจสอบนั้นทัศนะผม ผมไม่ค่อยหวังไว้กับองค์กรรัฐ อย่างเช่น สตง. แต่ฝ่ายเดียว เพราะบางครั้งทำอะไรมันอาจจะมีปัญหา แต่ว่าที่หวังไว้คือ การตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งมาว่ากันทีหลัง”[๓๑๗]

“ขออนุญาตเรียนอย่างนี้ว่าพอดี ท่านประธานได้มอบหมายให้ผมดำเนินการต่อ วัตถุประสงค์ของท่านประธานที่นาเรื่องนี้ เข้ามา ก็คงอยากจะดูว่ากรอบเรื่องเงินกู้ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นได้นำเข้ามารวม อยู่ในการบริหารหนี้สาธารณะหรือไม่ เท่าที่ผมฟังอยู่ตอนนี้ก็คือเอามารวมแล้วถูกต้อง ไหมครับรวมแล้วนะครับ

ทีนี้ส่วนประเด็นเรื่องการตรวจสอบการใช้เงินกู้ขององค์กร ส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เป็นส่วนที่ท่านอาจารย์วุฒิสารได้กรุณาได้อภิปรายเมื่อสักครู่ก็คือ มีข้อเป็นห่วงเรื่องของความคล่องตัว เรื่องกลไกการตรวจสอบ ผมก็ต้องขอถามทางฝ่าย กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะไปท่านกรรมาธิการอภิปรายนะครับว่าเงินกู้เหล่านี้ก็ยังอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ใช่หรือไม่ครับ ขอก่อนไปกรรมาธิการนะครับ”[๓๑๘]

“ผมขออนุญาตเรียนเพื่อที่จะเชื่อมการพิจารณานะครับ ทางท่านประธานนำเรื่องนี้มา ข้อเป็นห่วงก็คือคิดว่าไม่มีกฎหมาย แต่ตอนนี้ก็ทราบแล้วว่ามีกฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง และเขียนไว้ ๓ มาตรา แต่ทีนี้กรรมาธิการทศพลที่ท่านเป็นห่วงก็คือ กลัวว่าสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะเข้าไปเกี่ยวข้องต้องพิจารณาเป็นผู้อนุมัติหรือเป็น ผู้อะไรต่าง ๆ ซึ่งมันจะทำให้รัฐธรรมนูญที่ต้องการจะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น ต่าง ๆ นั้นก็กลายไปติด Lock ขึ้นมานะครับ เดี๋ยวท่านค่อยตอบเอาทีเดียวก็แล้วกันนะครับแต่ผมพยายามที่จะเชื่อม ๆ เข้าไปเท่านั้นเองก่อนนะครับ”[๓๑๙]

“ขอบคุณครับ ท่านอาจารย์โภคินได้กรุณาอภิปรายตั้งคำถาม ตั้งประเด็นไว้ ผมขอทางฝ่ายเจ้าหน้าที่นะครับ เริ่มจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อยากจะสรุปประเด็นสั้น ๆ นิดหนึ่งนะครับว่า คือกรรมาธิการชุดนี้เป็นชุดรัฐธรรมนูญ เราก็มาจากรัฐธรรมนูญ น่าจะ มาตรา ๒๕๐ นี่นะครับ ที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจซึ่งอาจารย์โภคินได้กล่าวไปถึงเมื่อสักครู่ และให้กำกับแต่พอประมาณอะไรอย่างนี้

แต่ประเด็นที่ข้อเป็นห่วงก็เกิดขึ้น คือถ้าให้อิสระ มันก็จะมีปัญหา แต่ไปกำกับ กำกับมากไปก็กลายเป็นมีปัญหา ขัดรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำนะครับ ดังนั้นทั้งหมดก็คงจะเป็นเรื่องที่ท่าน จะต้องตอบคำถามแล้วละครับ มีประเด็นสั้น ๆ ที่ผมอยากจะให้ท่านตอบเพื่อเข้าประเด็น ก็คือ เช่น การจำกัดวงเงินกู้ อย่างเรามีรัฐบาลเดียวก็ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ไม่เกินนะครับ ได้แต่ถ้าเป็นท้องถิ่น ถ้าไปกู้เต็มแล้วนี่นะครับ ในคราวเดียว วางไว้ที่อันเดียวอย่างนี้ มันก็จะมีปัญหา ท่านได้วางแยกเป็นปี ๆ ไหม ปีหนึ่งได้ไม่เท่าไร ไม่เกินเท่าไร หรือ ๒. เรื่อง

---

[๓๑๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

[๓๑๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๑๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๖๔ ๖๕๕๖๓

การใช้เงินกู้นั้น ท่านได้วางลำดับ เขาเรียกว่าขั้นตอนความสำคัญของเรื่องของการที่จะใช้เงินกู้หรือไม่ หรือท่านจะใช้แค่ว่าเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ก็แล้วแต่อะไรอย่างนี้ ก็สุดแล้วแต่ ท่านก็ชี้แจงเลยนะครับ และส่วนที่อื่นท่านก็ฟังประเด็นที่กรรมาธิการอภิปรายกันนะครับ ส่วนผม เมื่อสักครู่ผมก็สรุปเท่าที่ผมฟังเหมือนกันก็ประมาณนี้ รู้สึกกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องตอบเป็นหลักนะครับ ส่วนสำนักงานบริหารหนี้ถ้าท่านมีประเด็นจะเสริมทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ท่านก็กรุณายกมือ แล้วก็ช่วยด้วยนะครับ”[๓๒๐]

“ผมขอฝากประเด็นไว้กับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนะครับท่านกรรมาธิการที่อภิปรายกันล้วนแล้วแต่เป็นห่วง ก็คือเรื่องของการที่ท่านไม่มีมาตรการ ที่จะไปมีหลักเกณฑ์อะไร การกู้เงินเลยนะครับ ที่น่าจะมีประสิทธิภาพ อย่างเช่น ผู้บริหารท้องถิ่นมาถึงก็กู้ชนเพดานไว้เลย แล้วก็ไปกู้ในเรื่องสำนักงาน ซึ่งมันเป็นภาระให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่นต่อเนื่องไป ในส่วนผมในฐานะเคยเป็นผู้บริหารต่าง ๆ ผมก็มองว่า ท่านน่าจะมีหลักเกณฑ์นะครับ อันนี้ฝากประเด็นก่อนไปที่อาจารย์วุฒิสาร เช่น ห้ามไม่ให้ กู้เงินเพื่อที่จะมาสร้างสำนักงาน ผมว่าเป็นประเด็นที่ควรจะห้าม เพราะว่าสำนักงาน ก่อสร้างอะไรทั้งหลายนั้นให้กู้งบปกติ หรือดำเนินการไปตามปกติน่าจะดีกว่า การใช้เงินกู้ควรจะพิจารณาว่า ให้ไปใช้ในเงินกู้ส่วนที่มีความจำเป็นจริง ๆ เพื่อที่จะช่วยเหลือประชาชน บริการสาธารณะ อย่างนี้เป็นต้น อันนี้เป็นประเด็นที่ฝากให้ท่านเตรียมตอบ เพราะว่าผมว่าอาจารย์วุฒิสารก็จะถามตรงนี้อีกเหมือนกัน”[๓๒๑]

“ขออนุญาตฝากประเด็นกรมส่งเสริมว่า ที่ท่านอาจารย์วุฒิสารได้กล่าวเมื่อสักครู่ ตอนนี้ขัดรัฐธรรมนูญไปแล้วนะครับระเบียบ ของท่าน (๓) ท่านต้องกลับไปแก้ไขโดยด่วนเลย แล้วก็เป็นประเด็นสำคัญที่ทาให้การกระจายอำนาจหรือกระจายต่าง ๆ ที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะติดขัดไปหมดนะครับ ก็ขอฝากเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งผมอาจจะต้องกล่าวว่าเป็นการฝากในนามคณะกรรมาธิการด้วยซ้ำนะครับในประเด็นนี้เพราะขัดรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง”[๓๒๒]

“การตอบก็จากกรมส่งเสริมก่อนใช่ไหมครับ ผมอยากจะฝากอย่างนี้ครับ ที่ท่านกรรมาธิการอภิปรายนั้นจริง ๆ แล้วอยู่ในเรื่องของระเบียบคณะกรรมการ ระเบียบที่ส่งมา หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในข้อที่ ๗ ซึ่งท่านต้องไปปรับปรุง ข้อที่ ๗ กับข้อที่ ๘ อย่างเช่นกรณีข้อที่ ๗ ท่านบอก (๑) เรื่องการดำเนินการโครงการลงทุน แล้วท่านก็ไปบอกในข้อที่ ๘ โครงการลงทุน ข้อ ๗ (๑) ต้องมีลักษณะโครงการเป้าหมายพัฒนาเศรษฐกิจอะไรต่าง ๆ แล้วก็ที่เหลือไล่มา แล้ว (๓) ก็มีปัญหาอย่างที่ว่าที่อาจารย์วุฒิสาร ได้กรุณาชี้ไว้ชัดเจนแล้ว ก็ขอกรมส่งเสริมช่วยตอบด้วยว่าแล้วที่ผมได้รับจากกรรมาธิการกล่าวไปเมื่อสักครู่ เช่น เอาไปลงทุนอาคารของสำนักงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มันไปอยู่ตรงไหน หลักเกณฑ์มันไม่ได้อยู่แล้วนะครับ แล้วทำไมเขาไปสร้างได้ถ้าท่านจะทำอย่างนี้ท่านต้องไปปรับปรุง ส่วนผมเท่าที่ฟังดูนะครับก็คงไม่มีใครมีความประสงค์อยากให้ไปกู้เงินสร้างสำนักงานแน่ ท่านควรจะเขียนให้มันชัดแจ้งไปเลย ก็ขอเชิญชี้แจงท่านกรรมาธิการอาจารย์วุฒิสาร อาจารย์วลัยพร และท่านอาจารย์โภคิน และท่านอาจารย์ชำนาญนะครับ ส่วนท่านโกวิทย์ท่านตั้งเป็นข้อห่วงใย OK นะครับ เชิญครับ”[๓๒๓]

“ก็ขอบคุณครับทางฝ่ายกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าอย่างนั้นต้องกลับมาที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพราะว่าท่านเป็นเจ้าของระเบียบอันนี้ใช่ไหมกระทรวงการคลัง และประเด็นข้อที่ ๗ ข้อที่ ๘ ผมเข้าใจว่าทางสำนักงาน บริหารหนี้สาธารณะก็อาจจะออกหลักเกณฑ์นี้ไปตามภาระหน้าที่ของ

---

[๓๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

[๓๒๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

[๓๒๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

[๓๒๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

กระทรวงการคลัง นะครับ แต่ว่าเมื่อสักครู่ที่ท่านอาจารย์วุฒิสาร ท่านอาจารย์วลัยพร หรือท่านอาจารย์โภคิน สะท้อนมานั้นเป็นความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจออกสู่ท้องถิ่น และรวมทั้งภารกิจของท้องถิ่นด้วย อยากจะขอท่านช่วยอธิบายตรงนี้ด้วยนะครับว่าสิ่งที่ทางกรรมาธิการเสนอ อภิปรายกันมานั้นท่านจะไปพิจารณาปรับปรุงอะไรแบบไหนได้หรือไม่อย่างไรนะครับ เพราะว่าเป็นข้อที่อาจจะกลายเป็น หลักเกณฑ์นี้ ไปเป็นอุปสรรคเสียเองนะครับ ซึ่งทั้งที่ออกมาจากกระทรวงการคลัง ไม่ใช่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องโดยตรง”[๓๒๔]

“สำหรับในวันนี้นะครับเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ก็อยากจะขอทางท่านตัวแทนจากสานักงานบริหารหนี้สาธารณะได้กรุณา คือกรรมาธิการอยากจะให้เนื่องจากว่าเรายังมีเวลาในการที่ดำเนินการอยู่อีกพอสมควร ผมอยากจะฝากประเด็นเมื่อสักครู่ที่ท่านได้กล่าวเสนอต่อที่ประชุมว่า ท่านจะเอาไปศึกษาแล้วก็พิจารณานั้น อยากจะ ขอให้ท่านไปดำเนินการเป็นรูปธรรม เป็นเอกสาร เป็นหนังสือที่ทำถึงผู้บังคับบัญชา หน่วยงานรัฐมนตรีคลังหรืออะไรก็สุดแล้วแต่นะครับ และถ้าทางด้านรัฐมนตรีหรือหน่วยงานต่าง ๆ มีความเห็นอะไรเพิ่มเติมช่วยกรุณาส่ง ส่งทั้งหนังสือของท่านและส่งทั้งหนังสือ ที่ตอบกลับมาให้กรรมาธิการด้วยนะครับ เพื่อที่เราจะได้ติดตามต่อ เพราะว่าเรื่องนี้ผมว่า เป็นประเด็นที่ เป็นภารกิจของกรรมาธิการในการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้นั้น มีผลอย่างแท้จริงนะครับ เป็นตัวอย่างอันหนึ่งในการติดตามก็อยากจะขอท่านด้วย แต่ถ้าท่านเห็นว่าจำเป็นจะต้องให้มีหนังสือของกรรมาธิการไปเพื่อที่จะเป็นตัวต้นเรื่องนะครับ ท่านก็แจ้งมาได้นะครับ แต่ถ้าท่านสามารถอ้างได้ อ้างถึงแล้วก็ตั้งเรื่องไปได้เลยก็สุดแล้วแต่นะครับ แต่ทั้งหมดขอช่วยกระชับเรื่องเวลานิดหนึ่งเท่านั้นเองนะครับ ก็ขอขอบคุณท่าน มีท่านกรรมาธิการท่านอื่นมีอีกไหมครับ ถ้าไม่มีผมก็ขอเรียนเรื่องฝ่ายกรมบัญชีกลางนะครับ ผมได้สอบถามแล้วว่าท่านบอกว่ากระบวนการใช้เงินของจากเงินกู้ของท้องถิ่นทั้งหลายนั้น ก็เป็นไปตามระเบียบนะครับ การที่จะใช้เงินก็ต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกใช่ไหมครับ ก็ต้องมีการประมูล มีการจัดซื้อจัดจ้างอะไรต่าง ๆ ตามระเบียบหมดนะครับ ดังนั้นก็ไม่ได้ มีปัญหาอะไรมีไหมครับ เชิญครับ”[๓๒๕]

“ถ้าอย่างนั้นถือว่ายังอยู่ในกรอบการตรวจสอบ ที่ผม ต้องขอถามเรื่องนี้เพราะว่าท่านประธานได้นำเรื่องนี้เข้ามาโดยเหตุที่เป็นห่วงประเด็นหลัก ๆ ข้อที่ ๑ ก็คือห่วงว่าจะไม่มีการควบคุม การกู้เงินขององค์กรส่วนท้องถิ่นในลักษณะเข้ามารวมเป็นการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งอันนี้รวมแล้วนะครับ ๒. ห่วงเรื่องการควบคุมว่าจะมีการตรวจสอบมีหลักเกณฑ์หรือไม่ ก็มีมาแล้วนะครับ ซึ่งของท่านประธานครบนะครับ แต่ไปมีปัญหากับของท่านกรรมาธิการส่วนที่ต้องการให้กระจายอำนาจ ส่วนที่ต้องการให้ไปบริการสาธารณะได้ตรงกับวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ที่ออกมานั้นกลายเป็นอุปสรรคขึ้นมาระดับหนึ่ง กรรมาธิการก็เลยขอให้ท่านกรุณานำไปปรับปรุง แต่ว่าเพื่อการติดตามซึ่งผมก็คงจะต้องตามเรื่องนี้ต่อ แล้วก็อาจารย์วุฒิสารซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องนี้ก็อยากจะตามด้วย ดังนั้นขอหนังสืออย่างที่ว่านะครับ เราจะได้ติดตามความคืบหน้าเป็นลำดับ ๆ ไป เพราะว่ามันจะต้องมีการ ถ้าเป็นไปได้ก็จะมีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวเกิดขึ้นนะครับ มีท่านอื่นอีกไหมครับ ถ้าไม่มีผมถือว่าการพิจารณาในระเบียบเรื่องนี้ก็ถือว่าได้ข้อยุติตามที่ผมได้เรียนไปเมื่อสักครู่นะครับ ทั้งหมดที่ผมขอไปขอเป็นในนามของคณะกรรมาธิการนะครับ และต้องขอขอบคุณ ทางสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ทางสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรมบัญชีกลางที่ท่านกรุณาสละเวลามาร่วมการประชุมและให้ข้อมูลกับทางคณะกรรมาธิการ ขอขอบคุณทุกท่านครับ”[๓๒๖]

---

[๓๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

[๓๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๒๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“แต่ว่าผมให้เพิ่มเรื่องกระจายอำนาจครับว่าในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๐ ทั้งฉบับเลยไม่มีคำว่าการกระจายอำนาจแม้แต่ประโยคเดียวมันต้องสอดรับกัน สมัยปี ๒๕๕๐ ยังมีมาตรา ๗๗ จังหวัดไหนที่มีความพร้อมก็ยังสามารถตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นพิเศษได้ ”[๓๒๗]

“ในฐานะที่ผมได้เข้ามาร่วมรับฟังในการรับฟังความเห็นในเวทีที่คณะกรรมาธิการเราจัด ซึ่งมีผู้เข้าร่วมให้ความเห็นเยอะ มีตั้งแต่สมาคม สมาพันธ์ท้องถิ่น มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นอะไรต่าง ๆ ซึ่งผมจะพูดเพียง ๓ ประเด็น ก็คือ ประเด็นของการกำกับดูแล ประเด็น การตรวจสอบ แล้วก็เรื่องจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งผมจับมาตั้งแต่ต้น ตั้งแต่เริ่มร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานคร เมื่อประมาณ ๑๐ ปีที่แล้ว ผมจะเริ่มด้วยหลักการที่ว่า No state without city หลักการก็คือว่าไม่มีรัฐประชาธิปไตยไหน พูดง่าย ๆ แล้วกัน ที่จะมีความมั่นคงเจริญได้ โดยปราศจาก City City ในที่นี้หมายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีครับ แม้แต่จีนซึ่งเป็นระบบสังคมนิยมการปกครองส่วนท้องถิ่นเขาก็เข้มแข็งกว่าเรา ส่วนแบ่งรายได้ภาษีก็ ๖๐ ๔๐ ๖๐ เป็นของมณฑล

ผมจะเริ่มด้วยประเด็นของการกำกับดูแล การกำกับดูแลซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา ๒๕๐ วรรคท้ายก็ได้เขียนไว้ชัดว่าการกำกับดูแลทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่ทีนี้ในการรับฟังความคิดเห็นและในความเป็นจริงนี่นะครับ ซึ่งมีความคับข้องใจของคนท้องถิ่นมาก และยังมีความเข้าใจผิดกันอีกมาก ในฐานะการกำกับดูแล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอแล้วแต่กรณี ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทย หลายคนยังเข้าใจผิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทย แม้แต่การเสนอวิธีการงบประมาณปีที่ผ่านมา ปี ๒๕๕๓ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังไม่ทราบด้วยซ้ำไป ไปปะว่าสังกัดกระทรวงมหาดไทย จริง ๆ ไม่ใช่ แล้วก็ยังมีการเข้าใจผิดไปถึงว่าจะมีการตั้งกระทรวงใหม่แยกสังกัดออกจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงท้องถิ่น จริง ๆ แล้วมันเป็นการแก้ปัญหากันผิดฝาผิดตัว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอยู่ในสถานะเป็น Staff ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น กรุงเทพมหานครนี่ชัดเลยนะครับ ไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทยเลยนะครับ การกำกับดูแล พอดีท่านโภคินก็อยู่เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมา ฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ

๑. ความเข้าใจผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ความเข้าใจผิด หรือแกล้งเข้าใจผิดของกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสังกัดของตนเอง อันนี้คือความเข้าใจผิดอันที่ ๑

๒. ก็คือว่าเวลามีหนังสือสั่งการ หนังสือแจ้ง หรือแม้แต่กระทรวงอื่นใด เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม บางทีก็ไปตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผิดหลักในการกำกับดูแล หรือบางครั้งหลาย ๆ ครั้งในฐานะที่ผมเป็นอาจารย์สอบวิทยานิพนธ์ของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีการวิจัยเขียนชัดเลยว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งที่หนังสือสั่งการจากจังหวัดหรืออำเภอไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่กระทรวงหรือกรมด้วยซ้ำไปไม่อาศัยฐานอำนาจใด ๆ เลย สั่งดื้อ ๆ เลย ท่านสังเกตให้ดีนะครับ เดี๋ยวนี้หลัง ๆ เริ่มรู้เลี่ยงไปใช้คำว่า ประกาศ เมื่อก่อนจะถือเป็นคำสั่งเลย หรือบางทีหนังสือสั่งการไม่ได้อาศัยอำนาจอะไร แต่สั่งให้ทำนโยบายนั้นนโยบายนี้ เผลอ ๆ บางทีสั่งให้ตั้งงบประมาณ ตั้งโครงการผิดด้วยนะครับ อันนี้คือปัญหาใหญ่ เพราะฉะนั้นในหมวดของกรรมาธิการที่ผมจะเสนอก็คือว่าเขียนให้ชัดไปเลยว่าการกำกับดูแลทำได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร

---

[๓๒๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

หลักการที่ ๒ ที่ท่านวิเชียรพูดถึง แล้วก็มีปัญหาเยอะมาก ผมทำเรื่องท้องถิ่นมานานเกือบ ๒๐ ปีได้แล้วก็ไปทุกเวที และมีการบ่นเยอะมาก คือเรื่องการตรวจสอบ และจะโดนจับผิด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกเล่นงานเยอะ และบางทีทางองค์กรตรวจสอบไม่ว่าจะเป็น สตง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. อะไรก็แล้วแต่ จะไปตีความทำเกิน แทนที่จะตรวจสอบในแง่ระเบียบกฎหมายว่าทำถูกหรือไม่ถูก ไปตรวจสอบความเหมาะสม ซึ่งไม่ใช่นะครับเพราะคำพิพากษาศาลปกครองหลายคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดนะครับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกล้าหาญนำไปฟ้อง เขาบอก สตง. ทำได้เพียงดูแค่ถูกหรือไม่ถูก จะไปดูเรื่องความเหมาะสมไม่ได้ คือเขาฟ้องแย้งละเมิดเจ้าหน้าที่ เขาไปสั่งให้ใช้เงิน นายก อปท. แห่งหนึ่งเขาก็ไม่ยอมใช้ เขาบอกสภาท้องถิ่นอนุมัติเขามาแล้ว สตง. มีหน้าที่ตรวจอย่างเดียวถูกหรือผิดระเบียบเท่านั้นเอง โดยหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วปัญหามันเยอะมาก อย่างอาจารย์อุดมก็ทราบดี หลาย ๆ ท่านก็ทราบดี คือหลักกฎหมายมหาชนมันจะเขียนว่า ถ้าไม่มีอำนาจมันทำไม่ได้เพราะฉะนั้นหลักการปกครองท้องถิ่นที่จะให้แก้ปัญหาเรื่องการตรวจสอบให้ได้ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่าอันไหนที่ไม่ได้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ทำได้จบ เพราะไม่เช่นนั้นเสร็จ อย่างนี้ทำอะไรก็ไม่ได้สักอย่าง และลึกไปถึงขนาดว่าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ร.บ. จัดตั้ง อบจ. อบต. เทศบาลอะไรต่าง ๆ มีหน้าที่ตามนี้ ๒๐ ๓๐ แห่ง ถ้าเกิดมีหน่วยงานปกติทำอยู่แล้ว ทำไม่ได้อีก แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะตกเป็นแพะรับบาปว่าทำไมถึงไม่ทำหน้าที่เขียนไว้อยู่ เพราะฉะนั้นผมเสนอใน หมวดกรรมาธิการที่เราจะแก้ไขปัญหาศึกษา หลักเกณฑ์ การแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ ให้รัฐธรรมนูญระบุไว้เลยว่าอันไหนที่ท้องถิ่นทำไม่ได้ นอกเหนือจากนั้นให้ทำได้ และวิธีการเขียน คือหลักเดียวของอเมริกา เราก็ไม่ได้ไปไกลถึงอเมริกาหรอก แต่ว่าเช่น การทหาร การต่างประเทศหรือการเงินการคลังระดับชาติ แต่ถ้าไทยเราก็เอาเสริมอีกหน่อยก็ได้ จะไม่มีปัญหาเรื่องศาลก็จบแค่นั้นเอง

ทีนี้เรื่องสุดท้ายที่ผมจะพูดก็คือเรื่องของจังหวัดจัดการตนเอง อันนี้เป็น Argument เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาก และฝากหลาย ๆ คนมองว่าแยกรัฐบ้าง กระทบความมั่นคงหรืออะไรต่าง ๆ เยอะ จริง ๆ คำว่า จังหวัดจัดการตนเอง เป็นคำที่ติดปากติดคำ คือพูดง่าย ๆ คำนี้ติดแล้ว มันเริ่มจริง ๆ เริ่มจากชุมชนหรือท้องถิ่นจัดการตัวเอง ชุมชนพึ่งตนเองก่อน แล้วก็เกิดเหตุวิกฤติทางการเมือง สมัยปี ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๒ ถ้าใครจำได้ที่เกิดกีฬาสีเกิดขึ้น ไม่บอกว่าสีไหน สีไหนก็แล้วกันก็เลยทำให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครเกิดขึ้น ก็มีการลงรายชื่อได้ เสนอเป็นกฎหมายภาคประชาชนขึ้นมา แล้วคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนำไปเป็นกฎหมายกลาง แล้วกฎหมายฉบับนั้นก็เสนอ เข้าสู่สภานี้แต่ว่ามีการยุบสภา แล้วมีการรัฐประหารเสียก่อน กฎหมายฉบับนี้ก็เลยตกไป แต่ว่าอย่างไรก็ตามจังหวัดจัดการตนเอง หลักการนี้ก็ยังไม่หยุดไปในหลักการที่ครั้งเมื่อผม ยังเป็นกรรมาธิการอยู่ แล้วผมก็ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมาธิการทำเรื่องนี้เฉพาะคือ ร่าง พ.ร.บ. จังหวัดจัดการตนเอง คือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตอนเชียงใหม่ทำก็ฉบับเดียว จังหวัดอื่นก็จะทำตามบ้าง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าถ้าแต่ละจังหวัดต้องมี ๗๖ ฉบับ ถ้ารวมกรุงเทพฯ ด้วยก็เป็น ๗๗ ก็คงใช้เป็นกฎหมายกลางดีกว่า แต่ว่าแทนที่จะใช้คำว่าจัดการตนเอง ก็เลยใช้คำว่าปกครองตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๑ เขาเขียนชัดว่า ปกครอง ก็เลยเปลี่ยนคำว่า จัดการไปเป็นปกครอง แต่ว่าพอไปรณรงค์ เรื่อง พ.ร.บ. บริหารจัดหวัดปกครองตนเองซึ่งเป็นกฎหมายกลางนี้ฝ่ายความมั่นคงก็ไม่ค่อย Happy โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคใต้สามจังหวัดก็พยายามจะไปใช้ ก็ข้อความเป็นในเชิงที่สะเทือนต่อความมั่นคงอะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นพอกลับมาใหม่ก็เลยกลับไปสู่หลักการเดิมจัดการตนเอง แต่ดูคำ Soft ลง แล้วก็มีความหมายเชิงบวกขึ้น แล้วก็ขณะนี้ในส่วนของสภาเรา ก็ยังมีการดำเนินการต่อในอนุกรรมาธิการปกครองท้องถิ่น แล้วก็บริหารรูปแบบพิเศษ ของกรรมาธิการว่าด้วยการกระจายอำนาจของสภาเรา ฉะนั้นหลักการต่าง ๆ ที่ผมเสนอ โดยสรุปก็คือว่า ๑. เรื่องการกำกับดูแล ระบุ

ให้ชัดแล้วการตรวจสอบบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้เขียนชัดว่าอันไหนห้ามไม่ให้ท้องถิ่นทำ นอกนั้นให้ทำได้ แล้วอันที่ ๓ ก็คือหลักการจัดการตนเอง แล้วผมเชื่อว่าทุกพรรคการเมือง ทุก ส.ส. ทุกท่านต่างไปรณรงค์หาเสียง หรือเป็นนโยบายของทุกพรรคมากหรือน้อยเท่านั้นเอง เรื่องการกระจายอำนาจไม่มีใครไม่เห็นด้วย เพียงแต่ว่าจะแตกต่างกันไปเท่านั้นเอง ขอบคุณครับ”[๓๒๘]

“เรื่องที่ท่านประธานพูดถึง เท่าที่ผมทราบยังมีหลาย อปท. ส่วนใหญ่ก็คือเทศบาล บาง อปท. พอมีผู้บริหารใหม่ขึ้นมา ไม่ยอมตั้งข้อบัญญัติจะใช้เงินเก่า ข้อมูลนี้น่าจะเชิญกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาด้วย ยังมีค้างเยอะอยู่ แถวเชียงใหม่ก็มี เคยร้องเรียนกันเยอะ”[๓๒๙]

“ผมขออนุญาตให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกนิดหนึ่งประเด็นที่ของท่านอาจารย์โภคินกับท่านอาจารย์อุดม เรื่องการตรวจสอบองค์กรอิสระที่ถือว่าเป็นที่สุดนะครับ แต่แน่นอนครับ รัฐธรรมนูญเขียนไปแล้วก็ต้องตามนั้น แต่ว่าโดยหลักทั่วไป ก็คือกระผมยืนยันอยู่เสมอว่าองค์กรอิสระคือองค์กรฝ่ายบริหาร แต่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาล ไม่ขึ้นการบังคับบัญชาท่านนายกรัฐมนตรีเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น หลักนิติรัฐเขาก็บอกชัดก็คือว่าการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึง คตง. สตง. ด้วยจะต้อง ชอบด้วยกฎหมายเราก็ท่องกันมีใครเรียนกฎหมายมหาชนมา ๑. การกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมาย ๒. กฎหมายที่ว่านี้จะต้องออกโดยสภา นิติบัญญัติอาจารย์อุดม ออกข้อสอบ เพราะฉะนั้น ๑ กับ ๒ นี้หมายความว่าไม่ว่าจะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารก็ตาม ซึ่งการกระทำของฝ่ายบริหารรวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองด้วยนะครับ กฎกระทรวงระเบียบกระทรวงหรือการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้จะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ ยกเว้นการกระทำเชิงนโยบายหรือการกระทำทางรัฐบาล หรือ Act of government เพราะฉะนั้นผมจึงไม่เห็นด้วย หมายความว่าก็คือบัญญัติแล้วก็บัญญัติเลยที่มักจะตรวจสอบโดยองค์กรอื่นไม่ได้เลยถือว่าเสร็จเด็ดขาดนี้ อันนี้ผมว่าขัดต่อหลักนิติรัฐ ขอรบกวนช่วยบันทึกตัวนี้ถ้าหากว่าจะมีการแก้ไขในอนาคตข้างหน้าถ้าจะมี การร่างใหม่หรือแก้ไข ขอบคุณครับ”[๓๓๐]

“ผมมีประเด็นเดียวครับ เป็นข้อแนะนำแล้วก็ข้อที่ ได้รับการ Complain บ่นมาจากทางท้องถิ่นก็คือว่าเรื่องการตอบข้อหารือที่ต้องตอบภายใน ๓๐ วัน ซึ่งมันต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทีนี้ประเด็นส่วนใหญ่ที่ร้องโอดโอยก็คือถามแล้ว โทรศัพท์ไปถาม เดินไปถาม แล้วก็เกิดการอบรมวิทยากร สตง. มาอบรมอะไรอย่างนี้ ผมก็ถามแล้วอะไรต่าง ๆ ผมคิดว่าน่าจะวางนโยบายลงไปถึงขนาดนั้นดีกว่า มันจะได้เกิดประสิทธิภาพจริง ถ้ามีบันทึกหลักฐานมีอะไรต่าง ๆ นานาถือเป็นการรับรองในชั้นหนึ่ง เพราะว่าเดี๋ยวนี้เทคโนโลยีทันสมัยถ้ารอลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวนี้มันไม่ทันการครับ ขอบคุณครับ”[๓๓๑]

“ขออนุญาตท่านประธาน ผมขออนุญาตเรียนถาม ๑. ประเด็นข้อกฎหมาย ๒. เรื่องความเหมาะสม เพื่อให้บันทึกไว้ เพราะว่าวาระนี้เราเป็นการพิจารณาเพื่อจะศึกษาหลักเกณฑ์แก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเชื่อมโยงไป ประเด็นแรกก็คือว่าผมจะเรียนถามทางผู้แทนจาก สตง. นะครับ ก็คือกรณีสั่งใช้เงิน เรียกเงินคืน สตง. เรียกเงินคืน จำเป็นหรือไม่ว่าจะต้องตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดก่อนหรือไม่ เพราะเห็นหลาย ๆ ครั้งทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติรีบตาลีตาเหลือกไปหลาย ๆ อย่าง หลาย ๆ ครั้งก็รีบเอาสตางค์ไปใช้ จำเป็นหรือว่าอาศัยอำนาจของ สตง. เองได้เลยหรือไม่ โต้แย้งได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ เข้าใจว่าเป็นเรื่องใหม่ แต่ผมเข้าใจว่าทาง สตง. คงทราบแล้ว เมื่อปีที่แล้วมี

---

[๓๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๒๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

คำพิพากษาของศาลปกครองที่มีการฟ้องโต้แย้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีสั่งให้ใช้เงินคืนนี่นะครับ เรื่องว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด โดยถูกทักท้วงประเด็นเรื่องความเหมาะสม แต่ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองอธิบายว่าเรื่องความเหมาะสมนั้นเป็นประเด็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบ ได้รับการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นแล้ว เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องของหน่วยตรวจเงินแผ่นดินที่จะมาทักท้วงหรือว่าให้ความเห็นในเรื่องนี้ อันนี้ผมฝากศึกษาเพิ่ม มีแค่ ๒ ประเด็น ขอบคุณครับ”[๓๓๒]

“ผมขออนุญาตถามก่อนเลย เพื่อจะได้ตอบทีเดียวทั้ง ๓ ท่าน ต่อจากท่านประธานนะครับ เผื่อเป็นความรู้ของผมและท่านอื่นด้วยนะครับ ประเด็นที่ ๑ คือการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกรณีไหนบ้าง ที่จะต้องผ่าน หรือไม่ผ่านคณะรัฐมนตรี ออกพันธบัตรต้องผ่านนะครับ ๒. กรณีที่นายก อปท. ใหม่ ไม่ตั้งข้อบัญญัติชดใช้ ข้อบัญญัติหมายถึงเทศบัญญัติด้วย ชดใช้เงินคืนจะทำอย่างไร ๒ ประเด็นครับ”[๓๓๓]

“ขออนุญาตนิดเดียวนะครับ ฟังอาจารย์โภคินพูด นิดเดียวประเด็นเรื่องไม่ค้าขายกับแข่งกับเอกชนจริง ๆ แล้วมันไม่ได้เพิ่งแก้นะครับ มันแก้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ แล้วนะครับ ปี ๒๕๔๐ ก็มี แต่มันไม่รวมการบริการสาธารณะ ไม่รวมเรื่องสาธารณูปโภค แต่ก็ทำได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อความมั่นคงก็ได้ พอปี ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑) ก็เพิ่มเรื่องการบริการสาธารณะเข้ามา เรื่องการจัดให้มีสาธารณูปโภคด้วย สรุปแล้วทำได้เกือบทุกอย่าง ไหน ๆ พูดถึงเรื่องนี้แล้วผมฝากถามประเด็นอีกหนึ่งนะครับ ผมสงสัยนิดหนึ่งเป็นไปได้ไหม อปท. รูปแบบอื่นนอกจาก กทม. จะทำระเบียบการใช้เงินใช้เองได้ ของ กทม. มีระเบียบการใช้เงินด้วยตนเองได้ เพราะที่ผมพูดอย่างนี้เพราะว่า อบจ. เทศบาล หรือ อบต. มันมี Character ที่ไม่เหมือนกันเลย คนละอย่าง องค์ประกอบก็ไม่เหมือนกัน ที่มาของสภาท้องถิ่นก็ไม่เหมือนกันต่าง ๆ นี่นะครับ เพราะฉะนั้นอย่างน้อยที่สุดถ้ากระทรวงมหาดไทยจะคงที่จะทำระเบียบไว้น่าจะแยกเป็น ๓ ประเภทนะครับ ใจจริง ๆ ผมอยากให้เขาทำเองด้วยซ้ำไป เพราะไม่มีใครรู้ปัญหา ในท้องถิ่นในลักษณะของเขาดีกว่าของเขากระทรวงมหาดไทยทำ แต่เชิญเขามาและแยกเป็น ๓ ระเบียบเลยนะครับ ขอบคุณครับ”[๓๓๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบพระคุณท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการ ก็ขอขอบคุณทางผู้แทน สตง. ที่ได้กรุณามารับฟังต่าง ๆ จริง ๆ แล้วมันมี ๒ ประเด็นของ สตง. ประเด็นแรก ผมคิดว่าอันนี้มันเป็นในทางปฏิบัติซึ่งสำคัญก็คือว่ารัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมาย สตง. ก็ดี ซึ่งเดี๋ยวนี้เขายกระดับเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วครับ ก็ได้ให้อำนาจ สตง. ไว้ที่กว้างแล้วก็หลากหลาย ทีนี้ในทางปฏิบัติที่ผมเห็นที่เกิดขึ้นก็คือว่า ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านขุดถนนท้องถิ่นกลบแล้วไม่เรียบร้อยก็ไปร้อง สตง. สตง. ก็ไปเล่นงานท้องถิ่นว่านี่คุณทำไม่เรียบร้อย ซึ่งมันไม่ใช่ประเด็น คุณแค่ดูว่าใช้จ่ายเงินถูกต้องไหม นี่หลักการตรงนั้นก่อนถูกไหมครับ อันนี้มันเป็นอำนาจทางอ้อม คนก็เลยไปใช้ สตง. ไปตรวจสอบเสีย หรือบางกรณีที่ผมเจอ เช่นคนนี้ก่อสร้างยังไม่มีใบอนุญาตอีกคนไม่ชอบก็ไปร้อง สตง. ให้ไปถามท้องถิ่นว่าทำไมเป็นอย่างนี้ สตง. ก็เข้าไปดูว่าทำไมคุณไม่มีใบอนุญาตก่อสร้าง รวมถึงเรื่องโรงแรมเช่นเดียวกัน เพราะในท้องถิ่นมันมีโรงแรมระดับชนบทเยอะแยะไปหมดอาจจะทะเลาะกันก็อาศัย สตง. อันนี้เราต้องระวังว่าไม่ให้เป็นเครื่องมือของธุรกิจ ที่ทะเลาะกันแล้วยืมมือ สตง. ไปกดดันท้องถิ่น คือบังเอิญท้องถิ่นคงทราบว่าบางทีก็มี ๒ กลุ่ม หรือ ๓ กลุ่ม ส่วนใหญ่ไม่กลุ่มนี้ก็กลุ่มนั้น

---

[๓๓๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๓๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๓๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ก็จะวนกันไปวนกันมา และประเทศไทย ก็เลยกลายเป็นประเทศที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือ เราต้องระวังไม่เป็นเครื่องมือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออะไรก็ตามแต่ มันต้องเป็นเครื่องมือของรัฐเป็นเครื่องมือของกฎหมาย ตรงนี้ผมว่าสำคัญ เพราะว่าเจ้าหน้าที่เวลาอยู่ห่างไกลไปเรื่อย ๆ ก็จะเข้าระบบนี้หมด”[๓๓๕]

“ขอบคุณครับ ท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการนะครับ วันนี้ก็เป็นเรื่องที่ดีมาก เพราะว่าเรื่องเกี่ยวกับการเงินนี่เป็นปัญหาค่อนข้างมาก และได้ฟังหลาย ๆ ท่านได้อภิปรายมาแล้วนี่เป็นประโยชน์มาก ผมเรียนภาพรวมเบื้องต้นอย่างนี้ก่อนนะครับว่า ที่เรากังวลก็คือรัฐธรรมนูญนี่บอกว่า ต้องมีการกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ปัญหาก็คือคำว่า เท่าที่จำเป็น นี่มันขนาดไหน อย่างไร เราก็มีปัญหาในการกำกับดูแลอยู่ด้วยกัน ๓ เรื่องใหญ่ ๆ เรื่องแรกก็คือ การบริหารจัดการภารกิจของท้องถิ่น เรื่องที่ ๒ ก็คือ เรื่องของการเงิน เรื่องที่ ๓ ก็คือ บุคลากร ผมเข้าใจว่าหลายท่านได้พูดรวมทั้ง ๓ ด้านนี้ไปแล้วนี่นะครับ ผมอยากเรียนว่าการกำกับดูแลตรงนี้ ถ้าพูดถึงเรื่องของกิจการทั้งหลายของท้องถิ่นก็ดี หรือแม้แต่เรื่องบุคลากรนี้ก็ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของทางกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่นายอำเภอก็ช่วยดูแล้ว จนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานสำคัญที่จะได้มีข้อมูลแล้วก็ดูแลประสานเป็นส่วนใหญ่ ถัดมาก็คือว่า พอเรามีในเรื่องของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่งก็มีมาก่อนหน้านี้แล้วนี่นะครับ ก็มีการเปิดโอกาส เอาในเรื่องของการกู้เงินที่พวกเราพูดกันเมื่อสักครู่นี้ก่อนว่า ท้องถิ่นนั้น ๑. อาจจะเงินสะสมของตัวเอง บางท้องถิ่น สมัยผมเป็นรัฐมนตรีมหาดไทยนี่ภูมิใจกับการมีเงินสะสมเยอะ ๆ ไม่ได้เอาออกมาใช้ บางทีผู้บริหารท้องถิ่นมาเปลี่ยนแบงก์ก็มีในการฝากนี่ยุคก่อนจะเป็นอย่างนั้น ตอนนี้ก็พูดง่าย ๆ ว่าถ้ามีเงินสะสม คุณก็ใช้สบาย ขณะเดียวกันถ้าคุณไม่พอ คุณก็มีแหล่งเงินกู้ ความจริงแล้วมีแหล่งที่จะได้เงินอุดหนุน ๓ ทาง อันแรกก็คือ ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งท้องถิ่นเขาทำเป็นประจำ ประการที่ ๒ ก็คือว่าขอกู้ พูดง่าย ๆ จากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งระเบียบของกรรมการนโยบายและกำกับหนี้สาธารณะก็ยกเว้นไว้แล้วในข้อ ๔ บอกว่า การกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมของ อบจ. ก็ดี เทศบาลก็ดี นี่นะครับ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ก็เป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยเขาของกรณีกระทรวงการคลังนี้ก็เป็นเรื่องที่คุณไปกู้นอกเหนือจากอันนี้ ทีนี้ประเด็นที่เราต้องมาดูตรงนี้ ก็คือว่าจริง ๆ มันก็ดูดีนะครับ คล้าย ๆ กับว่าท้องถิ่นนั้นก็สามารถที่จะกู้จากมหาดไทยได้ แล้วก็กู้จากธนาคารหรือแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ได้ ถ้ากู้จากแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่มหาดไทย คณะกรรมการบริหารหนี้ก็จะเข้ามาดูถูกไหมครับ ทีนี้ประเด็นใหญ่มันอยู่ตรงนี้ว่า ถ้ากู้จากทั้งมหาดไทย กู้จากที่อื่น ๆ การที่เราจะ Cap ว่ากี่เปอร์เซ็นต์ของรายได้ท้องถิ่น ใครเป็นคนดูภาพรวม อย่างรัฐบาลนี้มองว่า ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP ยกตัวอย่างอย่างนี้นะครับ สำนักหนี้ก็จะดูว่ามันเกิน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ GDP หรือเปล่า อันตราย การจะกำหนด ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ๖๐ เปอร์เซ็นต์นี่ก็คงจะดูจากความสามารถในการเติบโตของ GDP ถ้าความสามารถเติบโตมันต่ำไปกำหนด ๖๐ เปอร์เซ็นต์นี่อาจจะไปไม่รอด อาจจะต้องเหลือ ๓๐ ๒๐ แล้วแต่ ถูกไหมครับ ปัญหาท้องถิ่นนี้ใครดูตรงนี้เดี๋ยวช่วยกรุณาตอบนิดหนึ่ง ที่เป็นภาพรวมทั้งหมด ผมไม่แน่ใจว่ากระทรวงมหาดไทยก็ดูตรงนี้ด้วยหรือเปล่า เพราะว่ามันก็ต้องใกล้เคียงกันว่าท้องถิ่นนั้น ความสามารถในการหาเงิน หรือพูดง่าย ๆ GDP ท้องถิ่นนี้ คุณมีเท่านี้ คุณจะกู้เงินต่าง ๆ ได้เท่าไร อย่างไร ส่วนประเด็นเรื่องที่ว่ากู้ไปทำอะไร ผมว่าทั้ง ๒ กรณีนี่ตรงกัน ก็คือว่า หลัก ๆ ก็คือกู้ไปทำงานตามที่กฎหมายเขากำหนดให้ท้องถิ่นทำงาน และเท่าที่ดูนี่ก็มักจะกู้ไปในเรื่องของงบลงทุนเป็นหลัก ไม่ได้เป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายประจำ ทีนี้ประเด็น ก็อยู่ที่ว่ามันมีส่วนของการกู้เอาไปทำค่าใช้จ่ายประจำด้วยหรือไม่ แต่ตรงนี้บางทีมันแฝงนะครับ งบลงทุน บางทีมันนำมา

---

[๓๓๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ซึ่งค่าใช้จ่ายประจำที่เพิ่มขึ้น ยกตัวอย่าง อันนี้พูดของระดับรัฐบาล คุณซื้อเรือดำน้ำเสร็จ ต้องซื้อเรือลำเลียงเอาทหารเรือจากเรือดำน้ำมาขึ้น ก็ต้องมีกำลังเสริมมาขับเรือลำเลียง จากนั้นต้องมีบ้านพักให้นายทหารเรือดำน้ำ นี่มันไปกินงบประจำเข้าไปแล้ว มันไม่ใช่ว่าลงทุนเรือดำน้ำแล้วมันจบ ท้องถิ่นมีลักษณะอย่างนี้ไหมว่าลงทุนไปแล้ว มันไปเพิ่มรายจ่ายประจำขึ้นมาโดยที่มันไม่ได้ Productive หรือสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นขึ้นมาอย่างนี้เป็นต้น หรือไปบริการประชาชน ทีนี้ประเด็นผมว่าที่มันตามต่อมาก็คือว่า ในส่วน ๓ อย่างต่าง ๆ นานานี้ที่มันปนกันนี่นะครับ มันไม่มีใครไปกำหนดได้ว่าอะไรเป็นอะไร เท่าไร กระทรวงที่รับผิดชอบก็กำกับดูแลในบทบาทของตน กระทรวงการคลังโดยหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะเข้ามากำกับดูแลในส่วนของตน นี่ไม่นับ อาจจะมีอื่น ๆ เข้ามาอีก ฉะนั้นระบบที่มันเกิดขึ้นทุกวันนี้ ท่านประธานครับ ก็คือว่าเราจำลองรัฐราชการมาเป็นรัฐราชการท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อสักครู่ท่านมนูญพูดไว้ดีก็คือ อบต. มันมีตั้งแต่ขนาดจิ๋วจนกระทั่งขนาดใหญ่ อย่าง อบต. ตรงสุวรรณภูมินี้ใหญ่กว่าหลายเทศบาลเมือง เงินมหาศาล เพราะว่าสนามบินอยู่ตรงนั้น เงินไม่รู้จะทำอะไรก็เลยสร้างเสาไฟฟ้าเสริมเข้าไปเป็นรูปอะไรครับ ผมจะเรียกว่ารูปอะไรดี แบบพวกในรามเกียรติ์อะไรทั้งหลายแหล่นี่นะครับ ไม่รู้จะทำอะไรกับถนนนั้นก็ใส่เข้าไปเต็มถนนเลย โดยอาจจะไม่มีความจำเป็นอะไร เพราะเงินมันเยอะมาก แล้วก็มีปัญหาว่าที่ทำนี่ขออนุญาตไฟฟ้าหรือเปล่า ก็มีปัญหาเรื่องไป ป.ป.ช. อะไรอย่างนี้เป็นต้น นี่ก็คือสิ่งที่ท้องถิ่นก็มองว่า ฉันอยากจะทำอะไรให้มันดูดีสำหรับท้องถิ่นตรงนั้น ทีนี้ประเด็นใหญ่ของเราที่มันเกิดขึ้นก็คือ เราก็ล็อกระบบรัฐราชการ เช่น ถ้าราชการมีตำแหน่งนี้ ท้องถิ่นก็ควรจะมีอย่างนี้ ๆ ตามลงไปหมด มันก็เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายประจำอย่างมหาศาล วันนี้ท่านประธานก็เห็นว่างบประมาณแผ่นดินเรานี่เกือบ ๗๕ เปอร์เซ็นต์เป็นค่าใช้จ่ายประจำ ซึ่งเกือบจะพอดี ๆ กับภาษีที่เก็บได้ แปลว่าภาษีที่เก็บได้นี้ไม่สามารถเอาไปลงทุนได้ ต้องไปกู้เงินเพิ่มเติมเข้าไปเพื่อเอาไปลงทุน ทีนี้ท้องถิ่นเอง ผมก็ไม่แน่ใจว่า อีกอันที่ต้องตอบก็คือมีการผูกพันข้ามปีงบประมาณด้วยไหม เวลาตั้งงบประมาณต่าง ๆ เพราะว่าของเราเวลานี้เราห้ามเกิน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมด สมมติเรามี ๓.๓ ล้านล้านบาท ก็ห้ามเกิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยประมาณนะครับ เราก็ผูกพันไป ๗.๕ เปอร์เซ็นต์ ทีนี้ถ้าผูกพันเยอะนี่ มันก็จะกลายเป็นว่างบลงทุนปีถัดไปมันก็เหลือนิดเดียว เผลอ ๆ เหลือ พูดง่าย ๆ ว่า ถ้า ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์นี้อาจจะเหลือแค่ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ไปผูกพันเข้าไปหมดแล้ว ของปีก่อน ๆ ที่ไล่กัน ผมไม่รู้ว่าท้องถิ่นนี้เกิดปัญหาเดียวกันด้วยหรือไม่ ถ้าเกิดปัญหาเดียวกันนี้ก็แปลว่า โครงสร้างของเรา ที่มีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่มาจากประจำนี้ เงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ จิปาถะทั้งหลายแหล่นี่ มันกินไปเกือบหมดแล้ว คนที่ทำงานหาเงินมันน้อยลงทุกวัน คนที่จะจ่ายภาษีมันน้อยลง มีแต่คนที่กินจากภาษีทั้งสิ้น ทั้งระบบรัฐราชการและระบบรัฐราชการท้องถิ่น ตรงนี้ถ้าไม่แก้ไปด้วยกัน มองภาพไปด้วยกัน มันไปไม่ได้เลย ท่านประธาน มันจะจนทั้งรัฐราชการใหญ่จนทั้งรัฐราชการท้องถิ่นซึ่งยังต้องพึ่งการช่วยเหลือทางด้านการเงิน โดยเฉพาะท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่อ่อนแอไม่มีรายได้ตัวเองเพียงพอนี่ แต่ต้องมาอุ้มค่าใช้จ่ายประจำ ก็อยากทราบข้อมูลเหมือนกันว่าอย่างนี้มีเท่าไรที่รัฐต้องลงไปช่วยเป็นค่าใช้จ่ายประจำของท้องถิ่น เพราะว่ามันไม่พอ งบลงทุนไม่ต้องพูดเลย ต้องขอเสริมอย่างเดียวเลย ขอจากส่วนกลางอย่างเดียว ที่ช่วยตัวเองได้ ทั้งรายจ่ายประจำและลงทุนนี่อาจจะเหลือไม่มาก แต่หลักเกณฑ์ที่เราวางไว้ทั้งหมด มันเป็นหลักเกณฑ์ที่เมื่อสักครู่คุณมนูญพูดน่ะ ดี คือมันใช้กันทุกแห่ง ตั้งแต่ขนาดจิ๋วจนขนาด กทม. อย่างนี้เป็นต้นนี่นะครับ ผมว่าอันนี้คณะกรรมาธิการเราถ้าได้ดูรายละเอียด แล้วก็เข้าใจว่าท่านชำนาญคงต้องช่วยด้วยกับท่านนิกรใช่ไหมครับ ผมว่าต้องดูทั้งระบบ ถ้าเราไล่ทีละเรื่อง ๆ นี่นะครับ ท่านประธาน มันไม่จบไล่อันนี้ไปติดอันนั้น แล้วก็หน่วยงานนี่ สมมติสำนักหนี้เขาก็ดูได้แค่ตรงนี้ ถ้าคุณกู้นอกระบบ มหาดไทยก็มาที่ข้าพเจ้า ข้าพเจ้าก็ดูแบบนี้ กู้อยู่ในกรอบ อันนี้มาอยู่ในแผนไหม ต้องทำอะไรมาบ้าง ให้ข้าพเจ้าดูนะครับ ก็ไปตรวจสอบ ผมก็ถึงไม่แน่ใจตอนต้นที่บอกว่า แล้วยอดรวม แล้วยอดความสามารถต่าง ๆ นี่ใครเป็นคนดูในภาพรวมทั้งหมดของท้องถิ่น ของรัฐบาลนี่ไม่เป็นไร มันองค์รวม ก็มีหน่วยงานที่ดูแล แต่พอท้องถิ่นมันกระจัด

กระจายหมด อย่างสิ่งเหล่านี้ แม้แต่ปัญหาเรื่องการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่หรือการอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งต้องขอทั้งท้องถิ่น ขอทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ประชาชนนี่แบกอึ้งตรงนี้หมดเลย เป็นภาระอย่างมหาศาลในการที่จะทำมาหากิน สิ่งเหล่านี้ผมว่าเป้าอันแรกที่ผมอยากเห็นก็คือว่า ทั้ง ๒ ระบบ นี่ต้องลดภาระของประชาชน โดยเฉพาะตัวเล็ก ๆ ให้หมด ในเรื่องที่มันยุ่งยากซับซ้อนมหาศาล วันนี้คนนี่ทำมาหากิน แม้ทำถูกกฎหมายหมด ถ้ายังไม่ได้รับอนุญาตก็จะผิด เพราะยังไม่ได้รับอนุญาต มันจึงทำมาหากินไม่ได้ ประเทศนี้จึงทำแบบ Gray เกือบทั้งประเทศ อย่างไรก็ต้องทำไปก่อน แล้วก็รอลุ้นเอาว่าใครมาตรวจ มาอะไร ก็ค่อยไปคุยกันไป และจะขออนุญาตคิดวันนี้ พรุ่งนี้ทำ วันนี้ไม่มา พรุ่งนี้ว่าอีกปี อีก ๖ เดือน อีกสารพัดไปหมด ถ้าไม่ดูทั้งรัฐราชการรวมรัฐราชการท้องถิ่นไปด้วยกัน ให้ Inline กันนี่ ประเทศนี้ผมว่ามันจะอับจนในเร็ววันนี้ เพราะจะไม่มีคนหารายได้อีกต่อไปแล้ว มีแต่คนนี่ ขอว่าแรง ๆ นิดหนึ่ง แม้แต่เรื่องยืดอำนาจทีก็ไปเพิ่มวันทวีคูณให้ข้าราชการทั้งหลาย เป็นภาระรายจ่ายประจำอย่างมหาศาล เมื่อวานลูกน้องผมมาเจอคนหนึ่งเป็นนายตำรวจเป็นนายพลแล้วจะเกษียณ ผมก็ถาม นี่เกษียณรับบำนาญเท่าไร ๖๐,๐๐๐ กว่าบาท ทำไม มันมากขนาดนั้น ผมได้อายุราชการ ๔๐ กว่าปีครับ บวกวันทวีคูณ มันยืดอำนาจกันหลายรอบ นี่อย่างนี้ต้องพูดให้พวกเราฟังนะครับ มันไร้สาระ ตกลงคนทำมาหากินแทบตาย ภาระก็เยอะ ลำบากก็แสนลำบาก หาเงินมาจ่ายให้กับสิ่งเหล่านี้ทั้งสิ้น ก็ต้องย้อนลงไปดู ในส่วนของท้องถิ่นนี่เหมือนกันว่า อย่าให้มันเกิดปัญหาทำนองอย่างนี้ ก็เดี๋ยวฝากพวกเราน้อง ๆ ช่วยชี้แจงหน่อยนะครับ ขอบคุณครับ”[๓๓๖]

“คืออย่างนี้ครับน้อง ประเด็นนี้ ระเบียบของน้องในนิยามคำว่า ภาระหนี้ไว้ ซึ่งอันที่ไปใช้ก็คือในข้อ ๒๓ (๔) ก็คือว่า เวลาคุณจะกู้นี่ คุณต้องให้ข้อมูลอะไรบ้าง ถูกไหมครับ ก็ต้องบอกภาระหนี้ แต่ประเด็นก็คือว่า ระเบียบนี้ ใช้กับหนี้นอกกระทรวงมหาดไทย ทีนี้ปัญหาน้องจะไปดูภาพรวมได้อย่างไร ถ้าเขาไม่กู้เงินตามระเบียบนี้ ผมพูดอย่างนี้พอเข้าใจไหมครับ คือภาพรวมของการเป็นหนี้เขาทั้งหมด เช่น คุณต้องไม่เกิน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP ของท้องถิ่น สมมตินะครับ ใครจะเป็นคนดูอันนี้ เพราะอันนี้น้องไปดูไม่ได้ น้องดูต่อเมื่อเขามากู้นอกเหนือจากของกระทรวงมหาดไทย น้องจึงจะดูว่า คุณมีภาระหนี้อยู่เท่าไร ถ้าภาระหนี้คุณเกินน้องก็ไม่ให้เขากู้ ถูกไหมครับ มันไม่ใช่ประเด็นที่ว่า ภาพรวมของท้องถิ่น ด้านการเงินนี่ใครดู ของรัฐบาลนี้สำนักบริหารหนี้ดูว่า คุณจะไปกู้เงินนี่อย่าเกิน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP นะ และผมไม่แน่ใจว่าของเรามีการทำ GDP ท้องถิ่นไหม อย่างจีนเขาทำ GDP ท้องถิ่นหมด เขาก็จะดูว่าภาระที่คุณจะกู้นี่ เขาก็ดูว่าคุณกู้ได้เท่าไรของ GDP อันนี้ผมไม่เคยเห็น GDP ท้องถิ่นไทยนะครับว่า มันมีการอนุมัติกันขนาดไหน องค์กรไหนเป็นอย่างไรบ้าง เพราะถ้าเป็นอย่างนี้ปั๊บนี่ อันหนึ่งถ้าเขาไม่มากู้ทางน้อง กู้ทางอื่นนี่นะครับ อาจจะกำหนดไม่เกิน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ อะไรก็ตามแต่นี่นะครับ แต่โดยรวมแล้วใครเป็นคนดูภาพใหญ่ ผมดูมันไม่มี”[๓๓๗]

“ขอบพระคุณครับท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการ คือประเด็นที่ผมคิดว่าเราพูดกันมันมี ๒ ประเด็นใหญ่ที่ท่านอาจารย์วุฒิสารพูดก็คือ การลงทุนมันไม่จำเป็นต้องไปดูสัดส่วนว่าคุณมีความสามารถในการใช้หนี้เท่าไร ถ้าดูว่า Project นั้น ๆ มันไปได้ดี คุณก็น่าจะ Support ประเด็นที่ ๑ ประเด็นที่ ๒ เขาบอกว่า ห้ามไปลงทุนแข่งกับเอกชน ซึ่งเมื่อสักครู่ท่านประธานก็พูด ประเด็นนี้มันก็มี ที่ต้องพิจารณาก็คือว่า มันเกิดตั้งแต่ช่วงแรก ๆ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมา ก็มีประเด็นว่าคือช่วงนั้นเราต้องเข้าใจว่าระบบเสรีนิยมมันวางหลักแรงว่า รัฐไม่มีหน้าที่ไปทำธุรกิจแข่งกับเอกชน มีเรื่องไปศาลฎีกา ศาลฎีกาก็ตัดสินว่ารัฐไปแข่งขันกับเอกชนไม่ได้ พอหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ ก็เกิดประเด็นข้าวยากหมากแพงต่าง ๆ รัฐเข้าไปช่วยเหลือ ศาลฎีกาก็กลับคำวินิจฉัยบอกว่า ถ้าเป็นการไปช่วยเหลืออย่างนั้นรัฐแข่งขันได้ เราถึงเห็นธงฟ้า

---

[๓๓๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๓๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ทุกวันนี้ ที่กระทรวงพาณิชย์ขายของโดยตรง Retail แข่งกับเอกชน ทีนี้ประเด็นใหญ่ มันอยู่ตรงที่อย่างนี้ครับท่านประธานครับ เราถ้าดูจากยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ดูจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรามองอุปสรรคใหญ่ของการพัฒนาประเทศคือระบบราชการที่ใหญ่โตและไร้ประสิทธิภาพ และต้องลดขนาดของราชการลง เอาเทคโนโลยีมาเสริมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งอันนี้ก็น่าจะทำกับท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่ว่ากลายเป็นว่าราชการส่วนกลาง สมมุติทำสำเร็จแต่ท้องถิ่นกลายเป็นอุ้ยอ้ายแทน มันก็จะขัดกันไปขัดมานะครับ ผมจึงคิดว่าตรงนี้อาจจะต้องดูให้รอบคอบ จริงอยู่รัฐธรรมนูญมาตราในเรื่องของแนวนโยบายแห่งรัฐก็บอกว่า โดยหลักไม่ควรไปแข่ง แต่ถ้าเป็นเรื่องบริการสาธารณะเป็นเรื่องจำเป็นก็สามารถทำได้ ประเด็นมันอยู่อย่างนี้ครับท่านประธาน ผมเห็นว่ามันควรจะทำได้ถ้าเป็นเรื่องบริการสาธารณะ แต่ถามว่าต้องไปทำเองหรือจะ Contract out วันนี้เราบอกราชการส่วนกลางส่วนใหญ่ไม่ควรไปทำเอง ไม่ควรไปเอาข้าราชการมามากมายก่ายกองไปนั่งทำอันนี้นะครับ เพราะฉะนั้นเราต้องลดภาระในเรื่องอนุมัติ อนุญาตให้มากที่สุด ๒. อาจจะไม่จำเป็นต้องทำเอง แล้วเราอาจจะต้องมาดูว่าถ้าคุณจะทำเอง สิ่งที่คุณทำก็คือว่า รับคนมาเพิ่มไปดูต่าง ๆ สำหรับ Project นั้นและพอ Project นั้นมันจบมันเริ่มไปบริหารจัดการธรรมดาคนที่คุณเอามาพอกจะเอาไปไว้ไหนอีก ผมว่าตรงนี้ต้องดูภาพรวมใหญ่ทั้งหมดเข้าใจว่า ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะดูภาพย่อยที่ตัวมีอำนาจหน้าที่ ฉันก็ว่าของฉันไปตามอย่างนี้แล้วมันก็ขัดกันบ้างอะไรกันบ้างจนอีรุงตุงนังไปหมด จนกระทั่งการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ไม่รู้ตรงไหนมันจำเป็นแค่ไหนอย่างไร ผมยังคิดว่าครั้งนี้คณะกรรมาธิการเราอาจจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องภาพใหญ่ในเรื่องขององค์รวมและลงไปย่อย ๆ เพราะทั้ง ๒ ระบบ มันอันเดียวกันคือไปบริการประชาชนไม่ว่าระบบของรัฐหรือระบบของท้องถิ่น มันต้องทันสมัยพอ ๆ กัน ไม่ใช่ว่ารัฐทันสมัย ท้องถิ่นไม่ทันสมัย ก็เละตุ้มแป๊ะเลยทีนี้ถูกไหมครับ อันนี้อยากจะฝากตรงนี้ก็ฝากน้อง ๆ ที่มาชี้แจงด้วยว่าคงต้องให้ผู้ใหญ่เข้าใจด้วยเหมือนกันอย่างนี้ยกร่างมาผมก็ไม่เข้าใจว่าคำนี้มันมาอย่างไร แต่ความจริงมันมี Debate มามากมายกับคำ ๆ นี้นะครับขอบคุณครับ”[๓๓๘]

นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม สัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ กรรมาธิการและที่ปรึกษา ผมขออนุญาตพูดที่ท่านประธานได้หยิบยกขึ้นมาพูดความจริง ผมควรจะพูดในวาระองค์กรอิสระ ไหน ๆ ก็พูดกันแล้วผมก็จะขอเสริมของท่านคุณหมอวรรณรัตน์พูด นอกจากข่าวที่เราได้ทราบแล้วว่า สตง. ไปยุ่มย่ามแล้วกันจะได้เข้าใจง่ายขึ้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีมากกว่าที่พวกเราหลายท่านอาจจะไม่ทราบหรือทราบแล้ว สตง. ขึ้นไปที่จังหวัดที่ศาลากลางเกือบทุกจังหวัด แล้วก็ทำให้การทำงานของจังหวัดเกือบจะทำไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องจัดซื้อจัดจ้างไปตรวจสอบตลอด แล้วคนที่จะเซ็นสัญญา ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือท่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่มอบหมายก็ไม่กล้าเซ็นทั้งที่ทำเสร็จแล้วจะเบิกค่าใช้จ่ายก็เบิกไม่ได้ เพราะว่าเจ้าหน้าที่ไม่กล้าเซ็น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่กล้า สั่งการ ผมจะพูดจังหวัดอื่นก็คงจะไม่ถูกต้อง ก็พูดเฉพาะจังหวัดเชียงรายที่ผมคุ้นเคยแล้วกันนะครับโครงการเยอะมากเลยหลาย ๑๐ โครงการ จะเรียกว่าผู้รับเหมาหรือบริษัทที่รับงานเบิกสตางค์ไม่ได้เลย ถึงเวลานี้ประมาณ ๓ ปี คิดเป็นเงินหลายสิบล้านบาทเป็นร้อยล้านบาท ผมไม่ทราบว่าคณะกรรมาธิการของเราจะควรหรือมีสิทธิที่จะเชิญ สตง. มาชี้แจง เรื่องอะไรบ้าง แต่หากว่าเชิญได้ผมก็เห็นด้วยครับท่านประธาน”[๓๓๙]

“ท่านประธานที่เคารพ ผม สัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ กรรมาธิการและที่ปรึกษา ในฐานะที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองและที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงมหาดไทย ผมก็ได้รับการร้องเรียนในเชิง

---

[๓๓๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๓๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

ปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ประจำของฝ่ายประจำในจังหวัดภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่ ภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่ก็เป็นจังหวัดที่อยู่ติดชายแดน แล้วก็เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษของแต่ละอำเภอ แต่ขณะนี้การพัฒนาก็ยังไม่ไปไหน เพราะเนื่องจากมีโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนา ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำที่ได้ทำลงไปแล้วทาง สตง. ก็จะมาตรวจ ผมกล้าพูดเลยว่าเกือบทุกจังหวัด และอำเภอ งานที่กำลังพัฒนาอยู่ สตง. บางจังหวัดที่ขึ้นไปตรวจและบอกว่าให้หยุดไว้ก่อนก็มี ผู้รับเหมากับทางเจ้าหน้าที่ก็ต้องหยุดทำเพื่อรอ สตง. ตรวจความเห็นชอบว่าควรทำหรือไม่ ควรทำในโครงการเหล่านี้ ผมอยากจะพูดอีกอย่างที่ท่านอาจารย์วุฒิสารได้พูดไปแล้วว่า การใช้กฎหมายของ สตง. ผมว่าต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพราะฉะนั้นจังหวัดที่พัฒนา อย่างนี้ผมพูดจังหวัดที่ผมอยู่ประจำแล้วกัน จังหวัดที่มีผู้ว่าหมูป่า เปลี่ยนเป็นผู้ว่าหมู่บ้านไปแล้ว ๒ ปีการพัฒนาไม่ไปไหนเลย เพราะการที่เขาเปลี่ยนแปลงผู้ว่าจากหมูป่าไปที่อื่น ผมก็เห็นด้วย ผมยังคิดว่าทำไมผู้ว่าไม่พัฒนาเลย พอเข้ามาดูทีหลังคิดว่าผู้ว่าไม่กล้าลงนาม มอบรองรองก็ไม่กล้าลงนาม มอบปลัดจังหวัดทางจังหวัดก็ไม่กล้าลงนาม อำเภอก็ไม่กล้าลงนาม เพราะเกรงว่า สตง. จะตรวจสอบและเอาความผิด ผมอยากจะพูดอย่างท่านทศพลว่า มันก็เป็นลักษณะแบบนี้ แต่ว่าเราก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ก็จะหารือไปทางท่านประธาน ผ่านไปทางผู้บริหาร สตง. ว่า อันนี้เกิดขึ้นเกือบทุกจังหวัดเลย แต่ว่าไม่ค่อยมีคนพูด เพราะเนื่องจากว่าทางฝ่ายประจำจะไปร้องเรียนหรือจะไปอะไรก็ไม่ค่อยเหมาะสม แล้วก็ไม่ค่อยกล้าทำ มันจะเกิดอย่างนี้ เพราะฉะนั้นผมอยากจะพูดอีกครั้งหนึ่งอย่างที่ ท่านอาจารย์วุฒิสารได้พูดถึงเรื่องกฎหมาย แต่ผมว่าอาจารย์พูดชัดกว่าผมอยู่แล้ว ก็อยากจะให้ ทาง สตง. ได้พิจารณาเรื่องนี้ด้วยครับ ขอบคุณครับ”[๓๔๐]

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม สัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ กรรมาธิการและที่ปรึกษา ผมกรณีเดียวกันคล้าย ๆ กับที่คุณหมอวรรณรัตน์แต่ว่าผมไม่พูดเรื่องของมาตราหรือกฎหมายต่าง ๆ ผมจะถามความเป็นจริงว่า สตง. มีอำนาจหรือมีอะไรมีสิทธิที่จะไปยับยั้งโครงการที่เขายังไม่ได้ทำ หรือทำไปแล้วยังไม่เสร็จนี้ให้หยุดชะลอไว้ก่อนได้ไหมตรงนี้ครับ”[๓๔๑]

“อันเดียวกันนะครับต่อเมื่อสักครู่นี้ ผมขออนุญาต ผ่านท่านประธานว่างบประมาณต่าง ๆ งบอุดหนุนนี้อาจจะโครงการมันยังไม่มาหรอกหรือมาไม่ครบ หรือเงินมาน้อยกว่าโครงการก็มี เพราะฉะนั้นเมื่อเงินไปแล้วนี้ทางท้องถิ่นหรือทางจังหวัดเขาก็จะพิจารณาโครงการเลย ผมพูดประเด็นว่าโครงการเขาเสร็จแล้วไปเบรกเขาว่า อันนี้คุณอย่าทำไม่ถูกนะ ไม่ควรทำนะ หรือทำไปแล้วครึ่งทางอย่างไปจ่ายเงินงวด ๒ งวด ๓ นะ ตรงนี้จะแก้ปัญหาอย่างไร ท่านรองผู้ว่าการถ้าพูดกันตามหลักการทั่วไปนี้ผมเห็นด้วยอยู่แล้วถ้ามีการฮั้วมีการประมูลราคาเกินราคาจริงอย่างนี้โอเคเลย สตง. ก็ว่าไป แต่กรณีเขากำลังทำงานอยู่หรือว่ากำลังจะเป็นโครงการหรือว่าทำไปครึ่งทางแล้วนี้ไปเบรกเขาได้ไหม ท่านบอกเองว่าท่านไม่มีอำนาจ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ท่านไปทำอย่างนี้ท่านจะแก้จะปัญหาอย่างไร ให้กับพวกเราที่ทำโครงการกันที่ดูแลพี่น้องประชาชนอยู่ เพราะโครงการมันคาอยู่ มันไปไม่ได้เลย เพราะ สตง. บอกว่าอย่านะ ถ้าคุณจ่ายงวด ๓ นี่คุณโดนนะอย่างนี้ตรงนี้ผมอยากพูดส่วนตัวอยู่แล้วว่าเรื่องนี้จะถามว่าแก้ปัญหาอย่างไร จะพูดเพื่อให้กรรมาธิการทุกท่านที่อยู่ในพื้นที่นี้จะรู้ว่าตรงนี้ สตง. เขามีอำนาจ แต่ถ้า สตง. แต่ละคณะในจังหวัดไปทำอย่างไรซึ่งถูกหรือไม่ถูกก็แล้วแต่ท่านจะแก้ปัญหาตรงนี้อย่างไร เพราะขณะนี้จังหวัดต่าง ๆ นี้ เขาทำงานยากอยู่แล้ว มีทั้ง DSI มี ป.ป.ช. จังหวัด และ สตง. อีกไม่รู้กี่คณะ ซึ่งผมบอกตรง ๆ ว่าผมก็เห็นใจทางเจ้าหน้าที่เขา เขาทำงานยากอยู่

---

[๓๔๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๔๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๔๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับผม พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง กรรมาธิการ กรณีของ สตง. นี้ต้องยอมรับว่าวันนี้ สตง. เป็นองค์กรอิสระแล้วก็ที่สำคัญก็คือผมอยากจะเรียนว่า สตง. หน่วยรับการตรวจของ สตง. นี้ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ กองทุน หมุนเวียน และหน่วยงานของรัฐอื่น เราจะเห็นว่าวันนี้ สตง. คือเหมือนทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศที่ไปตรวจเงินภาษีอากรและเงินของแผ่นดิน ผมเห็นว่าถ้า สตง. คืออยากจะเรียนว่ามันคงไม่มีองค์กรใดทำงานสมบูรณ์แล้วก็ทำงานเก่งกว่าคนอื่น อันนี้เป็นองค์กรที่เราพยายามอยากสร้างองค์กรมา เช่น เราคิดว่าถ้ามี ป.ป.ช. และคอร์รัปชันจะหมด เราก็จะเห็นว่ามันไม่ใช่อย่างนั้น หรือว่าถ้ามี สตง. แล้วการตรวจเงินแผ่นดินนี้จะไปควบคุมได้ ผมอยากจะกราบเรียนว่าตรงนี้ถ้า สตง. ทำไม่ได้ สตง. อาจจะต้องทำคล้าย ๆ ป.ป.ส. ป.ป.ส. นี้มีหน้าที่ปราบยาเสพติดทั้งประเทศ แต่ ป.ป.ส. ก็ทำหน้าที่แค่วางนโยบายวางหลักเกณฑ์ที่ เป็นมาตรฐานแล้วก็ต้องเป็นหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ซึ่งตรงนี้ผมอยากจะฝาก สตง. โดยเฉพาะท้องถิ่นเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดถึงจากค่าบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะนี้ งานอันนี้มันอาจจะมากกว่าความรู้ของ สตง. และที่ผมอยากจะฝากที่ท่านสัมพันธ์ได้เรียนอันนี้แค่ท้องถิ่นต้องปรับปรุงและยังมีเรื่องอื่น ๆ ผมขอเป็นตัวอย่างที่รู้สึกไม่ค่อยสบายใจกับการตรวจของ สตง. อยู่ ๒ เรื่อง ก็คือ ๑. เรื่องของกองทุน สตง. ต้องตรวจกองทุน เช่น กองทุนกู้ยืมการศึกษานี้เมื่อ สตง. เดินไปเห็นว่าวันนี้มีค่าทนายความที่เด็กไม่สามารถส่งเงินได้แล้วก็ กยศ. ไปฟ้อง ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน ค่าทนายความตั้งแต่สมัยท่านเป็นรัฐมนตรียุติธรรม ๕,๕๐๐ บาท วันนี้ค่าทนายความที่ กยศ. ต้องจ่ายให้ทนายนี้ ๘,๕๐๐ ล้านบาท ค่าบังคับคดีอีก ๑,๐๐๐ กว่าล้านบาท ทั้งหมด ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท กับเงินที่เด็กส่งมานี้ซึ่ง ๓๐,๐๐๐ กว่าล้านบาทก็ต้องให้ กยศ. เอาไปให้ใครก็ไม่รู้ อันนี้ก็ไม่รู้หมื่นกว่าล้านบาท ถ้าเงินหมื่นกว่าล้านบาทนี้ ทั้งที่การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน เดี๋ยวนี้อุดมศึกษาต้องเรียนฟรีนะ วันนี้ ๖๐,๐๐๐ คนต้องตายเพราะหนี้ กยศ. เพราะขาด วันนี้ผมดู สตง. รายงานการตรวจ ก็ไปถึงปี ๒๕๖๒ ทำไมตรงนี้ถ้าเป็นค่าทนายความคุณไม่ส่งให้อัยการได้ลดเงินหมื่นล้านบาทจริง ๆ ไปลด Haircut ให้เหมือนคนรวยก็ได้ให้เหลือ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ เพราะวันนี้คุณจบไป พร้อมกับความทุกข์ของเขา อันนี้คือตัวอย่าง แล้วอีกอันหนึ่งที่เห็นก็คืออย่างการบินไทยที่ท่านประธานเป็น เห็นรายงาน สตง. ไหมทุกปีเลยบอกค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหารนี้มันเยอะไป ไม่กี่คน ๑๐ กว่าล้านบาท แล้วเงินต่างหาก ปรากฏว่า สตง. ก็รายงานอยู่วันนี้ น่าจะถึงเวลาแล้วบางเรื่องทำไม สตง. ไม่ให้ผู้สอบบัญชีแข่งกัน B100 ก็ได้ EY ก็ได้หรือ ๔ กลุ่มนี้เพราะผมเองนี้ผมสอบคดีมาเยอะ มาตรฐาน สตง. นี้ต่ำกว่ามาตรฐานของผู้ตรวจสอบบัญชีมืออาชีพ แล้ววันนั้นเราจะปกป้องเงินของแผ่นดินได้เยอะ แล้วผมก็ยังฝากถ้า สตง. ทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๐ งานในหน้าที่ทำให้ดีก่อนว่าตรวจเงินแผ่นดินของบคุณที่วางนโยบายมีแค่ไหน หลักเกณฑ์ตรวจเงินแผ่นดินมีแค่ไหน ไม่ควรที่จะเข้าไปแล้ววันนี้ สตง. ก็คือภาพพจน์ สตง. ในเงามืดของสังคมของท้องถิ่น ก็อยากจะฝากไว้ครับ ผมคิดว่าผู้บริหาร สตง. นี้หลายคนคนใน สตง. มีวิชาชีพส่วนดีเยอะมากเลย เพราะ สตง. เก็บเงินได้สักบาทนี่ก็เก็บเงินให้พวกเราแต่ลองไปดูผมเห็นรายงานมาสภานี้ท่านไปดูรายงานทุกรายงานนี้ สตง. ยังไม่ทำหน้าที่โดยหมายเหตุ สตง. ถ้าบอกว่าอันนี้ไม่รับเขาคอร์รัปชัน สตง. ต้องกล้า เขียน ไม่ใช่ปล่อย ๆ ไว้เพราะงบการเงินนี้คือหน้าต่างของการดูว่าจะมีการทุจริตไหม เวลาผม ดูงบการเงินผมก็ดูข้อสังเกต ถ้าไม่มีข้อสังเกตก็ชมว่าดี แต่ถ้ามีข้อสังเกตแล้วมีเหตุผลอันนั้น

คือต้องลุยเข้าไปจับตรงไหนก็ทุจริต ก็กราบเรียนอยากจะให้นอกจากเรื่องท้องถิ่นนี้ควรจะถอยมาอย่างไร แต่ว่าอยากให้ สตง. กลับไปอยู่ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๐ ทำหน้าที่ตรงนั้นให้ดีก่อนครับ”[๓๔๓]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ทวี สอดส่อง บังเอิญเมื่อสักครู่ สตง. ยังไม่ได้ตอบผมนิดหนึ่ง เนื่องจากว่า สตง. ดูเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณแล้วองค์กรทั้งรัฐวิสาหกิจแล้วก็หน่วยงานของรัฐอื่นนี้ที่ผมถามไปว่า การสอบบัญชีตามมาตรฐานทางบัญชีของ สตง. หรืองบการเงินของ สตง. นี้เป็นไปได้ไหมว่า ถึงวันหนึ่งนี้ สตง. บางเรื่อง สตง. จะจับมือหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยที่เขามีความรับผิดชอบ เช่น ใน กลต. นี้มีผู้ตรวจบัญชีเพราะว่าผมเองไม่ได้นั่น ผมเคยดูมาตรฐานของ สตง. กับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็น B100 BY หรือของ กลต. ที่มาร้องทุกข์นี้ต้องยอมรับว่ามาตรฐานของ สตง. นี้มันอาจจะลูบหน้าปะจมูกไปหน่อย อันนี้ฝากเป็นไปได้ไหมว่าอย่างเช่น บางหน่วยงานของรัฐที่ขาดทุนรัฐวิสาหกิจ อย่างเช่น การบินไทยที่ท่านประธานดูหรืออะไรนี้ ถ้าส่งไปให้ผู้ตรวจสอบบัญชีที่เป็นวิชาชีพและมีกฎหมายอยู่ พวกนี้โทษจำคุกสูงด้วย ถ้าทำเงินขาดไปสักสลึงหนึ่งก็ติดคุกเลย ส่งให้ตรวจเพราะอันนี้เป็นเงินแผ่นดินเราจะได้รู้นะครับก็ฝากไว้อันที่หนึ่ง

อีกอันหนึ่งผมยังอยากสนับสนุนท่านนิโรธว่าในรัฐธรรมนูญนี้วันนี้พอฟัง สตง. ไปทำเกินรัฐธรรมนูญหรือเปล่า เรามีหน้าที่วางนโยบาย ท่านอาจจะมีกฎหมายลูกที่ใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญวางกฎเกณฑ์แต่ท่านบอกว่าไปตีความในกฎหมายอื่นโดยใช้ช่องของเงินแผ่นดิน ผมเองก็อยากจะฝากดูตรงนี้ เพราะว่าวันนี้ความอยู่รอดของมนุษย์หรือท้องถิ่นนี้อาจจะสัมพันธ์กับความรู้สึกของ สตง. อันนี้ก็ฝากประเด็นที่ ๒

และอีกเรื่องหนึ่งก็คืออยากจะฝากท่านว่าเนื่องจาก สตง. มีหน้าที่ ๓ อย่าง ๑. คือส่งเสริมสนับสนุนให้มีการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันที่ ๒ ก็คือ การตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนั้นประการที่ ๓ ก็คือเรื่องตัวคนผมคิดว่าถ้าผู้ตรวจสอบนี้ถ้าผมเทียบก็เปรียบเสมือนหนู สตง. นี้เปรียบเสมือนแมวปกตินี้หนูต้องสิ่งเร็วกว่าแมว ถ้าแมววิ่งเร็วกว่าหนูเมื่อไรคือหนูตาย หรือถ้าแมวเป็นเพื่อนกับหนูเมื่อไรนี้ความวิบัติจะเกิดกับสังคมไทย คือการวางตัวของ สตง. นี้ผมยังชื่นชมสมัยก่อนเป็นองค์กรอิสระ สตง. มีศักยภาพมีคุณค่า แต่พอเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจแฝงนี้อำนาจตามรัฐธรรมนูญผมอยากได้รายงานการประเมินผลของ สตง. ในช่วงต่าง ๆ เพื่อคณะกรรมาธิการชุดนี้เหมือนเรามาทำหน้าที่ ก็อยากจะทำกติกาสากลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดคือกติกาของประเทศไทย อันนี้ฝากขอรายงานการประเมินผลของ สตง. ได้ก็จะดีนะครับ”[๓๔๔]

นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผม มนูญ สิวาภิรมย์รัตน์ ในฐานะกรรมาธิการ ผมมี ๓ - ๔ ประเด็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแรกคือ เรื่องขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าในประเทศไทย ท้องถิ่นก็มีหลายขนาด ที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็น อบต. หรือ อบจ. ขนาดใดก็ตาม โครงสร้างจะเหมือนกัน คือตำแหน่งทุกตำแหน่งจะใกล้เคียงกัน ฉะนั้น Fix cost ที่เป็นค่าใช้จ่ายของ อบต. ทุกแห่งไม่ว่าเล็กไม่ว่าใหญ่เท่ากันหมดเลย ฉะนั้นสิ่งที่มีปัญหาคือ อบต. ขนาดเล็กจะไม่มีเงินเหลือหลังหักค่าใช้จ่าย Fix cost ไปแล้ว เพราะว่าด้วยโครงสร้างที่มันเหมือนกันหมดทั่วประเทศ ตำแหน่งมีเท่ากัน เหมือนกับบริษัทใหญ่บริษัทเล็กครับ ค่าใช้จ่ายเท่ากัน สมมติว่าเขามีรายได้ ๑๐ ล้านบาทนี่ครับ โครงสร้างที่ต้องไปจ่ายพวกนี้เดือนละ ๘ ล้านบาท เหลือ ๒ ล้านบาท สุดท้ายไม่มีเงินไปทำอะไร พอไม่มีเงินไปทำอะไร ก็ต้องของบจากส่วนกลาง งบส่วนกลางที่ลงไปให้ อปท. ผมเข้าใจว่ามีการบังคับให้ อปท. ต้องสมทบงบประมาณอีก

---

[๓๔๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๔๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

๑๐ เปอร์เซ็นต์ ของเงินที่ลงไปสนับสนุนเพื่อแสดงความมีส่วนร่วมในโครงการ ซึ่งถ้าเป็น อบต. ขนาดใหญ่ เขาก็จะไม่มีปัญหาอะไร ถ้าเป็นขนาดเล็ก อบต. จะไม่มีเงินเพียงพอที่จะสมทบ ลงไป ๑๐ เปอร์เซ็นต์นี่ ไม่เหลืองบประมาณที่จะทำอะไรแล้วนะครับ ฉะนั้นผมคิดว่าหลักเกณฑ์ที่ อปท. ออกมา ควรจะมีการกำหนดขนาดของ อบต. นะครับ ช่วยเหลือเขานิดหนึ่งนะครับ อบต. ขนาดใหญ่หรือ อบต. ขนาดเล็ก เพราะว่า อบต. ขนาดใหญ่ ระเบียบทั้งหลายที่ท่านออกมานี่ครับ เขาไม่มีปัญหาอยู่แล้ว เขามี Resource เขามีทุกอย่าง แต่ อบต. ขนาดเล็กนี่ครับ ทำอะไรก็ไม่ได้ ขยับไม่ได้นะครับสิ่งแรกที่อยากจะฝากก็คือ ที่ให้ อบต. จ่ายสมทบ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ก็ลองดูว่าสามารถ ช่วยเขาอย่างไรได้ ถ้าเป็น อบต. ขนาดเล็ก อาจจะลด หรือว่ายกเลิกส่วนนี้ไป

ในส่วนที่ ๒ ก็คือเรื่องของเงินกู้ ก็อย่างที่ท่านประธานกล่าวนะครับ ก็คือผมดูจากข้อ ๑๓ ของกฎหมายแล้วครับมันไม่มี การกำหนดว่าเงินนี่กู้เสร็จ และต้องเอาไปทำอะไร เวลาเขียนโครงการก็ทำสวยหรู พอได้เงินมานี่เอาไปใช้อะไร มันไม่มีการกำหนดที่ผูกพัน ที่ชัดเจน อันนี้อาจจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนว่า เงินตรงนี้ ท่านกู้เงินมาเพื่อไปดำเนินการโครงการลงทุนอันนี้ อันที่ไม่เกี่ยวข้องนี่ไม่น่าจะเอาไปใช้ได้ การต้องมีกฎเกณฑ์นิดหนึ่งมากำหนดนะครับว่า เงินกู้เอามาใช้ทำอะไร ไม่ใช่กู้มาเสร็จแล้วเอาไปใช้ผิดประเภท แล้วก็ในเรื่องของเงินกู้อันนี้ ต่อเนื่องนะครับ ก็คืออย่างที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นะครับว่า อบต. มีหลายขนาด กฎหมายหรือระเบียบทุกอย่างที่ท่านทำขึ้นมานี่นะครับ เพื่อบังคับ อบต. ขนาดใหญ่ อบต. ขนาดเล็กนี่ทำไม่ได้อยู่แล้ว เขาไม่มี Resource เขาไม่มีอะไรทั้งนั้น ฉะนั้น เวลาท่านออกระเบียบ อยากให้ท่านช่วยดูช่วยเหลือ อบต. ขนาดเล็กนิดหนึ่งนะครับ อาจจะกำหนดเงื่อนไขที่มันอ่อนลง หรือกำหนดวงเงินกู้ เวลากู้เงินท่านอาจจะกำหนดวงเงินกู้เอาไว้ว่า ถ้ากู้วงเงินเท่าไร เงื่อนไขอาจจะหย่อนขึ้นมานิดหนึ่ง แต่ว่าตรงนี้ก็มีปัญหาในเรื่องของ อบต. ขนาดใหญ่ก็อาจจะซอยโครงการเล็ก ๆ เพื่อให้มันผ่านตรงนี้ ฉะนั้นระเบียบของท่านก็อาจจะต้องดูทั้งเรื่องของวงเงินกู้ แล้วก็ขนาด รายได้ของ อบต. เทียบเคียงกัน แล้วก็ช่วย อบต. ขนาดเล็กให้เขาสามารถดำเนินการต่อไปได้ ไม่ใช่ว่าระเบียบ เงื่อนไขนี่เป็นระเบียบเดียว สุดท้าย อบต. เล็กทำไม่ได้สักอย่างนะครับ อบต. ใหญ่นี่ ทำได้หมด ไม่มีปัญหา ขนาดเล็กนี่ทำไม่ได้ เพราะว่าเงื่อนไขมันเยอะมาก แล้วก็ส่วนสุดท้าย ก็เรื่องของอย่างที่เราทราบกัน ก็คือต่างประเทศก็จะมีพวกหน่วยงานท้องถิ่นที่เขาก็มีออก Bond ออกเป็น Municipal bond สุดท้ายวันดีคืนดีล้มละลาย อันนี้ก็อยากให้ท่านมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่คอย Monitor นะครับว่า เขากู้เงินเกินตัวหรือยัง เพราะว่าสุดท้ายถ้าวันดีคืนดีเราตื่นขึ้นมานะครับ มี อบต. เมืองไทยประกาศล้มละลายอย่างนี้ มันก็อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก ฉะนั้นเวลากู้เงินนี่นะครับ คือ อบต. นี่มันหลากหลายมาก บางคนก็อาจจะประหยัด ใช้เงินเท่าที่จำเป็น บาง อบต. นี่เขาเป็นสมัยเดียว เขาไม่สนใจอะไรกู้อย่างเดียว เพราะสุดท้ายแล้วก็ไม่ใช่ภาระเขานะครับ ช่วยดูนิดหนึ่งนะครับว่า สุดท้ายนี้ผมก็ไม่อยากเห็น อบต. เมืองไทยหรือ อบจ. นี่วันดีคืนดีประกาศล้มละลายครับ ขอบคุณครับ”[๓๔๕]

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“วันนี้ผมเรียนว่าในมาตรา ๒๕๐ วรรคท้าย ได้มีการกำหนดให้มีการดำเนินการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือการมีประมวลเรื่องอำนาจหน้าที่และในเรื่องการเงินการคลังในวรรคท้าย แต่วันนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของกฤษฎีกา ซึ่งเราก็ไม่รู้ว่ามันจะมีความครอบคลุมมากน้อยขนาดไหน ผมจึงอยากจะฝากคณะกรรมาธิการชุดนี้โดยเฉพาะ ท่านสมาชิกสภาผู้แทนของแต่ละพรรคต้องไปช่วยกันดูฉบับนี้ด้วยว่าจะเป็นอย่างไร”[๓๔๖]

---

[๓๔๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๗ วันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๔๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

“กราบเรียนท่านประธาน ผม สุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ กรรมาธิการ ขออนุญาตที่จะสนทนาธรรม แล้วก็ขอแสดงข้อสังเกตสักเล็กน้อยนะครับ จากการที่ได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ผมมีความคิดอย่างหนึ่งนะครับว่า โดยรัฐธรรมนูญ ๒๐ ฉบับที่ผ่านมา เราเขียนบทบัญญัติโดยที่ไม่ได้เขียนถึงวิธีการในการที่จะแก้ทั้งฉบับเลยในรัฐธรรมนูญเลยไม่มี คือเรามีแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่บอกว่าทำอย่างไรจะแก้ทั้งฉบับได้ อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้มันควรมี แต่ถ้าเราจะใส่ในครั้งนี้ใส่ได้ แต่ผมคิดว่าไม่ควรที่จะให้มีการใช้ในขณะนี้ เพราะว่ามันอาจจะเป็นการนอกเหนือจากสิ่งที่เรารับมอบหมายมา เพราะการรับมอบหมายจาก ๖ ญัตตินี้อย่างที่ท่านประธานว่าเรารับมอบหมายมาเฉพาะในเรื่อง ของการแก้ไขเท่านั้นเอง เราจะทำนอกเหนือจากนั้นไม่ได้ แต่ว่าบทบัญญัติเหล่านี้ ผมมีความคิดว่าถ้าเราจะเขียน และไม่ต้องให้ใช้บังคับในขณะนี้อาจจะไปบังคับใช้ในอนาคต ก็ได้วางถึงแนวทางในการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ คือผมไม่อยากเห็นรัฐธรรมนูญ ที่มีการล้มไปทั้งฉบับในช่วงของการปฏิวัติรัฐประหารอย่างเดียว ในช่วงที่ร่างโดยประชาชน ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เราควรจะเขียนเอาไว้เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ผมอยากเรียนประการที่ ๒ โดยรัฐธรรมนูญที่เราได้มีโอกาสได้เห็นได้ดู ผมคิดว่าสิ่งที่มันเป็นปัญหาไม่ใช่ตัวร่างของรัฐธรรมนูญ แต่มันเป็นปัญหาของคนมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีที่เขาเรียกว่าจุดเป้าหมายที่เกิดจากบางสิ่งบางอย่าง แล้วก็เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญที่จะชิงเอาความได้เปรียบ หรือไม่ได้เปรียบก็ดี มันเป็นการตีความกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาค่อนข้างเยอะมากประการที่ ๓ ผมอยากเรียนว่าสิ่งที่เป็นแนวคิดอีกอย่างหนึ่งที่ผมอยากจะ ฝากทางคณะกรรมาธิการไว้ด้วยก็คือการแก้กฎหมาย เราอาจจะไม่ใช้วิธีการแก้อย่างเดียว แต่ผมอยากเรียนว่าในบางส่วน การแก้ไขโดยการตัดถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่เขียนรายละเอียดไว้เยอะ ๆ มันอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น เพราะว่าเราจะสังเกตว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิดปัญหาจากตัวรัฐธรรมนูญอย่างเดียว แต่เกิดปัญหาจากสิ่งที่เป็นอนุบัญญัติลงไปสู่กฎหมายเลือกตั้งก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งวุฒิสภาอะไรต่าง ๆ มันเกิดขึ้นจากอนุบัญญัติ ดังนั้นผมมองว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีมากมาย ผมอยากให้เขียนหลัก ๆ แล้วก็ไปอยู่ในอนุบัญญัติ เพราะมันจะสามารถที่จะแก้ไขได้ง่ายกว่า เราสามารถใช้กระบวนการนี้แก้ในสภาได้ง่าย ดังนั้นผมจึงคิดมาตลอดนะครับว่า ทำไมเราต้องมีรัฐธรรมนูญเขียนมาตราไว้เยอะแยะเลย ในขณะที่ผมได้มีโอกาสอภิปรายว่า อย่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเขามี ๗ หมวด ๒๔ มาตรา ๒๐ กว่ามาตรามานาน แสนนานนะครับ บทบัญญัติเหล่านี้ถ้าเขียนไว้มันก็ก่อให้เกิดกลัวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเขียนอนุบัญญัติแบบต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ดังนั้นอีกข้อหนึ่งที่ผมอยากจะฝากเป็นข้อสังเกตนะครับ อย่างไรก็ตามผมอยากเรียนว่าในการเสนอญัตติทั้ง ๖ ญัตติ กับการอภิปรายในสภาที่ผมได้มีโอกาสได้ฟัง ก็มีพูดอยู่ ๒ ประเด็นก็คือหลักเกณฑ์และวิธีการ แก้ไขตามมาตรา ๒๕๖ แล้วก็ประการที่ ๒ ก็คือปัญหาของเนื้อหารัฐธรรมนูญบางเรื่อง ที่คุยกันนะครับ ผมเองก็จะเห็นในเรื่องของที่มาของ ส.ว. ของนายกรัฐมนตรีอะไรต่าง ๆ แล้วก็ในบางประเด็นเท่านั้น ซึ่งใน ๑๖ หมวด มันมีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นเองที่มีการพูดถึง ผมถึงเรียนว่าโดยสิ่งที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการเรามาทำ เราก็คงทำได้เพียง ที่จะแก้ไขในบางเรื่องที่เป็นปัญหาเท่านั้น และผมเองก็เห็นด้วยกับกรรมาธิการบางท่านว่า ในการแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือผมคิดว่าควรจะต้องค่อยเป็นค่อยไป ถ้าเราดำเนินการมากเกินไป ผมเชื่อว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ในเรื่องของความเห็นชอบของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี ฝ่ายสภา รัฐสภาซึ่งมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็อาจจะเป็นจุดหนึ่งที่เราจะเห็นอุปสรรคจากการให้สัมภาษณ์บางส่วนแล้ว ดังนั้นผมคิดว่าการแก้ไขที่ ค่อยเป็นค่อยไป มันคือสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าน่าจะดีที่สุดนะครับ ในการพิจารณาในครั้ง

นี้ ประการสุดท้ายส่วนในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น ผมยังคิดอีกอย่างว่า ถ้าหากว่าเรากำหนดแนวทางที่จะแก้ไขก่อนแล้วรับฟังความคิดเห็น ผมคิดว่าจะเป็นสิ่งที่ดี ถ้าเราเปิดกว้างเลยอย่างน้อยที่สุดถ้าพี่น้องประชาชนส่งมาเยอะเกินไปนะครับ ความจริงมันก็ไม่สามารถที่จะแก้ได้ครบถ้วนอยู่แล้ว แล้วก็จะเป็นปัญหาว่ากรรมาธิการของเราไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ดังนั้นกรอบของการรับฟังความคิดเห็น ผมยังคิดว่าน่าจะกำหนดกรอบ ที่มันแคบกว่านะครับ อันนี้คือความคิดเห็นครับ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๓๔๗]

“ผมเรียนอีกอย่างหนึ่งว่านอกเหนือจากกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง ปัญหาประการหนึ่งที่ทุกท้องถิ่นประสบปัญหาก็คือในเรื่องขององค์กรตรวจสอบคือ สตง. วันนี้ผมมีแนวคิดอย่างหนึ่งว่าถ้าจะเจอปัญหาอย่าง สตง. ทำไมเราไม่คิดที่จะแก้กฎหมายของ สตง. ไปเลย เพราะวันนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นผมเชื่อว่าทุกท้องถิ่นเจอแนวคิดของ สตง. เอง มองว่าอะไรที่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ชัดเจนทำไม่ได้ ซึ่งความจริงมันขัดกับหลักของการปกครอง ที่มีความเป็นอิสระที่เขียนไว้ทั้ง ๓ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ แต่โดยความเป็นจริงก็ไม่ใช่ มันไม่ได้มีอิสระจริง ดังนั้นผมคิดว่าเพื่ออนุวัติในสิ่งเหล่านี้มันควรที่จะเป็นว่าท้องถิ่น ทำได้ทุกอย่างเว้นแต่สิ่งที่ห้าม การที่เราจะไปแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็คือกฎหมายของ สตง. มันเป็นสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าวันนี้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๑ สิ่งที่จะแก้ได้มี ๒ ทาง ก็คือคณะรัฐมนตรี กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร๑ ใน ๑๐ แต่ว่าคณะรัฐมนตรีนั้น ผมว่ามีข้อจำกัด เพราะว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ (๑) ถ้าเป็นคณะรัฐมนตรีก็จะต้องโดยข้อเสนอแนะ ทำได้ก็คือโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระถึงจะทำได้ ดังนั้นข้อจำกัดผมเชื่อว่าคณะรัฐมนตรีคงไม่สามารถดำเนินการได้แน่นอน ผมจึงเรียนว่า ณ วันนี้นอกจากการที่เราจะมีขอสรุปในแนวทางเดียวกันพูดถึงในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์แล้ว ผมคิดว่าวันนี้เราน่าจะมีข้อสังเกตในการที่จะแก้ไขกฎหมายลูกหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นที่ผมอยากนำเสนอไว้ ขอขอบคุณท่านประธานครับ”[๓๔๘]

“ท่านประธานที่เคารพ กระผม สุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณท่านประธานที่ได้เรียนเชิญทาง สตง. มา ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าในวันนี้ส่วนใหญ่ทางคณะกรรมาธิการนี้ได้มีการสะท้อนความคิดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่าง สตง. กับท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่มากกว่าในส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งผมคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ และเป็นเรื่องของการบริหารงานที่แก้ปัญหาแล้วก็พัฒนาในท้องถิ่นที่สัมผัสกับพี่น้องประชาชนมากที่สุด จึงเป็นสิ่งหนึ่งที่พวกเราทุกคนนี้จะนำปัญหาของท้องถิ่นมาสะท้อนให้ สตง. ได้รับทราบ ปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นนี้ผมคิดว่ามันมีนานแม้กระทั่งวันนี้ถ้าหากว่าเราพูดกันไปแล้วผมยังเชื่อว่าปัญหา สตง. กับท้องถิ่นนี้ยังคงมีต่อไป แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคณะกรรมาธิการชุดนี้เราอยากจะเห็นก็คือตามที่เราจะมีโอกาสได้มีการปรับปรุงกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ก็แล้วแต่นี้เพื่อให้การทำงานมีความราบรื่นใน ขณะเดียวกันนี้ผมคิดว่าในระบบตรวจสอบท้องถิ่นมันจำเป็นต้องมี เพราะว่าเงินภาษีของประชาชนนั้นเป็นเงินของแผ่นดินที่ผมเชื่อว่าทาง สตง. เองก็มีความมุ่งมั่นที่จะให้เงินเหล่านี้ได้ใช้อย่างถูกต้องมากที่สุดแล้วมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผมเองอยากเรียนว่าทุกครั้งที่มีการประชุมกันนี้เราจะสะท้อนความคิดของท้องถิ่นที่เป็นปัญหาสู่ สตง. แต่สิ่งที่เราไม่ค่อยได้ยินก็คือว่าวันนี้ สตง. คิดอย่างไร สตง. ผมเองอยากจะฟังว่า สตง. คิดว่าถ้าให้การทำงานที่มันเป็นทั้งการรักษาผลประโยชน์ของประเทศและการทำงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยราบรื่นนี้ ผมอยากเรียนถามว่าท่านคิดจะแก้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอย่างไร ท่านคิดว่าท่านจะมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

---

[๓๔๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๔๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

แบ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนของท้องถิ่นแต่ละองค์กรนี้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการแบ่งอำนาจ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ท่านคิดว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงให้มีความชัดเจนอย่างไร เพื่อให้มันสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น เพราะผมเชื่อว่าในการพัฒนาท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้นไม่เท่าเทียมกัน ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละที่ก็ไม่เหมือนกัน ดังนั้นผมอยากเรียนถามว่าท่านคิดว่าจะแก้กฎหมายท้องถิ่นนี้ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่แล้วก็ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับว่าอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นจะมีมากน้อยแค่ไหน ใครเป็นผู้ที่จะวินิจฉัยในด้านนี้ให้มีความชัดเจน แล้วก็การดำเนินการของท้องถิ่นนี้ในการที่จะให้สอดคล้องกับการทำงานเพื่อที่จะขจัดในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันของท้องถิ่นนี้ท่านคิดอย่างไร ผมอยากสะท้อนแนวคิดในส่วนนี้ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๓๔๙]

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“เรากำลังพูดกันเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ผมมีความรู้สึกว่าเรากำลังคิดกันที่เรื่องปลายน้ำ เราไม่ได้คำนึงหรือพูดถึงน้อยถึงเรื่องกลางน้ำและต้นน้ำ วันนี้เราเห็นว่าท้องถิ่นมันอ่อนแอ เพราะฉะนั้นเรากำลังบ่นว่าน้ำที่แปลงนามันไม่มี ไม่มีเพราะว่ากลางน้ำเขาไม่ส่งน้ำมา คือการกระจายอำนาจไม่ได้พูดถึง แล้วการกระจายอำนาจทำไมไม่พูดถึง ก็เพราะต้นน้ำมันไม่เป็นประชาธิปไตย ผมคิดว่าวันนี้ถ้าจะพูดเรื่องนี้จริง ๆ มันต้องไล่เลียงมาตั้งแต่ต้นน้ำจริง ๆ คือประเทศเราจะเอาไหมประชาธิปไตย ถ้าจะเอาประชาธิปไตยแล้วไม่กระจายอำนาจ ไม่ส่งเสริมท้องถิ่น มันหลอกตา แต่ถ้าคิดให้จบว่าถ้าจะเป็นประชาธิปไตยแล้วนี่ แน่นอนผมว่าเรื่องกระจายอำนาจมันเรื่องง่ายมากเขาจะต้องเขียนแน่นอน แล้วเมื่อเขียนกระจายอำนาจแล้ว แน่นอนท้องถิ่นไม่ต้องพูดถึงหรอกครับ เรื่องที่เราพูดถึงเรื่องหลักการอิสระ หลักการให้อำนาจท้องถิ่นมันจะง่ายแล้วเป็นไปได้ วันนี้ผมคิดว่าปัญหาของท้องถิ่น มันมาจากต้นน้ำคือคนไม่อยากให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง จึงไม่ละเว้นเลยที่จะเขียนเรื่องกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเจตนา เพราะฉะนั้นต้นทางจริง ๆ คือเราจะเอาประชาธิปไตยไหม ถ้าบอกว่าจะเอาประชาธิปไตยแล้วไม่มีกระจายอำนาจมันเป็นไปไม่ได้ วันนี้จึงเกิดเหตุแล้วข้อเท็จจริงที่เกิดในชุมชนวันนี้ก็คือความพยายามที่เห็นชัดคือนอกจากไม่กระจายอำนาจแล้ว วันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนทุกอย่างให้กลับหลังหัน ๓๖๐ องศาคือทุกอย่างกลับสู่ส่วนกลาง ตรงกันข้ามเลยคือกลับสู่ส่วนกลางเกือบทั้งหมด ปลายทางเลยผมจะชี้ให้เห็นวันนี้ถ้าท่าน ลงไปดูในหมู่บ้าน อบต. ที่มีอยู่ทุกหมู่บ้านอำนาจสู้ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้แล้ว ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเท่านั้นวันนี้ไปจัดซื้อจัดจ้าง ไปเสนองบพัฒนาแข่งกับ อบต. หมดเลย อบต. ตกงานเลย ทำไมผู้ใหญ่บ้านถึงมีอำนาจมากขึ้น เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นลูกพระยา กระซับอำนาจส่วน อบต. เป็นลูกใครครับ เป็นลูกเมียน้อยที่ต้องถูกกำจัดอำนาจ เพราะฉะนั้นวันนี้ อบต. จึงแห้งเหี่ยวลงอำนาจถูกโยกไปให้ผู้ใหญ่บ้าน แล้วจะเห็นชัด อีกอย่างหนึ่งคือไม่เฉพาะสายการปกครองด้วย ไปดูกระทรวงศึกษาธิการ ที่จริงคุยกันมากว่าอำนาจมันต้องไปที่โรงเรียนแล้ว ใช่ไหมครับท่านรัฐมนตรี อำนาจมันต้องไปที่โรงเรียน ในการบริหารตัวเอง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปเพิ่ม นอกจากเขตพื้นที่ซึ่งเดิมมีกันเขาไว้แล้วไปตั้งศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด ไม่พอ ไปตั้งศึกษาธิการภาค แทนที่จะหมดไปแล้วภูมิภาคนี่ ไปตั้งเพิ่มอีก แล้วยิ่งไปดูหลาย ๆ กระทรวงก็จะเห็นว่าทิศทางรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันกลับหลังหันดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลางหมด อบต. เทศบาลจึงเป็นเรื่องไม่แปลก ไม่ใช่เรื่องใหญ่ด้วยเพราะที่อื่นเขาดึงกลับหมดทุกกระทรวงทบวง กรมเพราะฉะนั้นวันนี้ถ้าจะมาพูดเรื่องนี้ ผมคิดว่าก่อนที่จะพูดเรื่องปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านไพบูลย์

---

[๓๔๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

ต้องไปพูดเรื่อง การกระจายอำนาจก่อน ก่อนจะพูดเรื่องการกระจายอำนาจเราต้องกลับไป Set ให้จบก่อนว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กล้าออกแต่ไม่เป็นประชาธิปไตยจริงไหม เพราะการกระจายอำนาจก็คือการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน แล้ววันนี้ไม่เท่านั้นนะครับ เราจะเห็นภาพชัดอีก ความไม่เป็นประชาธิปไตยในโครงสร้างส่วนบนมันส่งผลไปถึงปลายทางก็คือแม้แต่ สภาผู้แทนราษฎรวันนี้ปฏิเสธไหมครับว่าถูกแบ่งอำนาจไปให้ที่อื่นเยอะเลย อำนาจของ สภาผู้แทนราษฎรวันนี้ต้องถูกแบ่งไป รวบไปให้กับ ส.ว. เยอะเลย จะตั้งนายกรัฐมนตรี ยังตั้งไม่ได้เลยวันนี้ เพราะฉะนั้นการพิจารณาการกระจายอำนาจเรื่องการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของเราวันนี้ ผมอยากจะให้พวกเราคิดเชื่อมโยงกันระหว่างประชาธิปไตยโครงสร้างใหญ่ที่เราจะออกเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วก็คิดเชื่อมมาที่การกระจายอำนาจ เราจะเขียนอย่างไร แล้วค่อยมาถึงที่การปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของเรา เราจะกล้าศึกษาสรุปไหมว่าความไม่เป็นประชาธิปไตยของประเทศจริง ๆ มันมีหรือไม่มี แล้วยิ่งไปสรุปว่าการกระจายอำนาจไม่มีท้องถิ่นจึงไม่แข็งแรง แล้วพอไปถึงการจะแก้รัฐธรรมนูญจริง ๆ พอเป็นร่างแก้รัฐธรรมนูญในสภาจริง ๆ ถามพวกเราหรือถามสังคมนี้จะกล้าเขียนให้เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ ไหม ถ้ากล้าเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยกระจายอำนาจไม่ต้องไปลำบาก ท้องถิ่นไม่ต้องไปคิดมากมันโตเอง เพราะฉะนั้นวันนี้ เรากำลังไปคุยเรื่องที่มัน Micro มาก แต่ Macro ซึ่งเป็นตัวกำหนดเราต้องกล้าพูดแล้วก็คิดเชื่อมโยงกัน แล้วก็สรุปการศึกษาให้เป็นระบบต่อเนื่องกันถึงจะเกิดท้องถิ่นที่เข้มแข็งได้ เรียนสรุปเท่านี้ครับ”[๓๕๐]

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“ท่านประธานที่เคารพครับ ผม ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ ผมคิดว่าเรื่องการกระจายอำนาจของบ้านเราจริง ๆ ก็มีมาช้านานพอสมควร แต่ที่ให้การยอมรับถึงกับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อปี ๒๕๔๐ เรามีรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เขียนเรื่องการกระจายอำนาจไว้เป็นหมวด ๑ แปลว่าให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองเป็นอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ มีการอบรม มีการสัมมนา มีการพูดคุยกันเรื่องของการกระจายอำนาจมากมาย ผมเองจำได้ว่าเข้าร่วมสัมมนาหลายครั้งหลายหน ก็นึกพยายามทบทวนดูว่าสิ่งที่ได้จากการเข้าไปอบรมสัมมนาทั้งหลายทั้งปวง ก็พบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา มีอุปสรรคว่าไปแล้วก็ ๒๐ กว่าปี ปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นผมว่ายังคงมีอยู่ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วเท่าไหร่ ผมเลยมาทบทวนเมื่อสักครู่นี้ว่าพอจะจำได้ว่ามันมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ข้อ ๑ ผมคิดว่าคล้าย ๆ กับที่ท่านบัญญัติ ท่านผู้อาวุโสได้พูดไปแล้ว ผมว่าเราต้องคิดกันว่าเราจะกระจายอำนาจอย่างไรเพียงไร ผมคิดว่าเราต้องคิดว่าหลักการของการกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นมันควรจะต้องทำอย่างไร ผมสรุปว่าที่ผ่านมา ผมว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจโดยแท้จริง

การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนกลางนั้นยังคงมีอำนาจมากและมีอำนาจเหนือการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มากมาย เรามีกระทรวงมหาดไทย มีการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อมีความพยายามจะกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ๒๕๔๕ กระทรวงมหาดไทยมีการปรับโครงสร้างตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปี ๒๕๔๕ ชื่อมันดูเหมือนจะสวย ๆ นะครับ ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ถ้าเราไปดูอำนาจหน้าที่ของกรมเหล่านี้ พูดง่าย ๆ เป็นกรมที่เข้าไปควบคุมกำกับ สั่งการเอากับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องงบประมาณเท่านั้นเท่านี้ ต้องให้อธิบดีอนุมัติ ต้องตรวจสอบอย่างโน้นอย่างนี้เป็นต้น พูดง่าย ๆ มันเป็นการกระจายอำนาจแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ ส่วนกลางหรือมหาดไทยยังคงมีอำนาจ

---

[๓๕๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

เหนืออยู่ ไปควบคุมอะไรครับควบคุมสันนิบาต เทศบาล ควบคุมยังไม่พอยังไปตกอยู่ในจังหวัดก็คืออำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจของนายอำเภอ ยังคงมีอำนาจควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายระดับ ผมคิดว่าเรื่องแรกคือเรื่องหลักการของการกระจายอำนาจนั้น เรามองอย่างไร มองแค่ไหน ผมใช้คำว่ามันครึ่ง ๆ กลาง ๆ อำนาจยังอยู่ที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมากกว่า ผลจากข้อนี้ มันทำให้ไปถึงข้อ ๒ ที่เราเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะที่ผมจำไม่ผิด การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ ปีไหนเขียนไว้ว่าการกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นให้ทำเท่าที่จำเป็น เขียนไว้อย่างนี้ แต่แท้ที่จริงเมื่อเราไปดูจริง ๆ ผมคิดว่าความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจริงหรือไม่ หรืออิสระแค่ไหน จริง ๆ แล้วเราเอาคำตอบมันอยู่ติดขัดด้วยอำนาจหน้าที่ ติดขัดด้วยกฎหมาย ติดขัดด้วยกฎระเบียบ ติดขัดด้วยการควบคุม สั่งการ สั่งครู่นี้ท่านประธานได้ใช้คำว่าควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลมันก็ชัดเจน เพราะฉะนั้นอำนาจ สตง. อำนาจใครต่อใครมันเป็นอำนาจควบคุมไม่ใช่เรื่องของการกำกับดูแล ทุกวันนี้มันเป็นเรื่องของการควบคุม ผลจากข้อนี้ผมคิดว่าปัญหาใหญ่ที่จะเกิดขึ้นก็คือว่าความลักลั่นในการกระจายอำนาจ ความทับซ้อนของการกระจายอำนาจ ความทับซ้อนของพื้นที่มันก็ติดตามมา ถ้าเราจำลองภาพว่าในจังหวัดเรามีผู้ว่าราชการจังหวัด มีท้องถิ่นและมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรามีนายอำเภอ มีเทศมนตรี มีนายกเทศมนตรี เรามีนายก อบต. มีกำนันมีผู้ใหญ่บ้าน ทั้งหมดรวมอยู่ในจังหวัดนี้ เป็นทั้งภูมิภาค เป็นทั้งท้องถิ่นและท้ายที่สุด ในท้องถิ่นเองเราก็มีทั้ง อบจ. มีทั้งเทศบาลมีอะไรเต็มไปหมด ปัญหาใหญ่ของการจัดองค์กรประเภทนี้คืออยู่ที่ว่าเราจะจัดสรรแบ่งอำนาจ หรือจัดสรรองค์อำนาจขององค์กรเหล่านี้ ตัวบุคคลเหล่านี้อย่างไร คราวที่แล้วผมอภิปรายว่าเมื่อเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรต่าง ๆ มากมายในจังหวัด ปัญหาใหญ่ที่ตามมาคือเรื่องของการทับซ้อนของพื้นที่ทับซ้อน ในแง่ของอำนาจหน้าที่ มันควรจะต้องเขียนไว้ในกฎหมายลูกหรืออะไรก็ตามทีว่าการยุบเลิกการควบรวม องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกจังหวัด ทุกอำเภอว่าเป็นเช่นนั้นเป็นเช่นนี้

ปัญหาถัดไปผมคิดว่าเรามีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการกระจายอำนาจ ความล่าช้าในการกระจายอำนาจเราโอนกิจการ ท่านทั้งหลายคงจำได้ว่ามีมาช้านานแต่ก็ทำไปไม่ถึงไหน แค่ไหนไม่สำเร็จ ที่สำคัญมันก็อาจจะเกิดปัญหาด้วย เช่น เราเคยมีปัญหาทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ว่าจะกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นหรือไม่ ก็เกิดปัญหาว่าข้าราชการใครต่อใครไม่ยอมโอนย้ายไปอย่างนี้เป็นต้นก็มี โดยรวมแล้วผมคิดว่าทั้งหมดมันเป็นเรื่องที่เราต้องดูโครงสร้างโดยรวม และต้องตัดสินใจว่าถึงเวลาหรือยังที่คิดว่าการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นนั้นควรจะต้องทำกันอย่างจริงจัง และให้มีการกระจายอำนาจโดยแท้จริง ไม่ใช่ทำกันแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ เหมือนที่ผ่านมา ขอบคุณครับ”[๓๕๑]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ความจริงสิ่งที่ผมจะอภิปรายนี้อาจจะไม่ได้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เกี่ยวกับทาง สตง. ก็อยากจะขอความรู้เพราะว่าท่านรองผู้ว่าการได้ตอบคำถามต่าง ๆ นี้ชัดเจนมากฟังแล้วเข้าใจมาก ก็เลยเนื่องจากทางคณะอนุกรรมาธิการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ต้องมีการศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย ก็เลยอยากจะขอเรียนถามความรู้จากท่านรองผู้ว่าการนี้ผ่านท่านประธาน ๒ ประการ ครับ

ประการแรก นี้ก็คือท่านอาจารย์วุฒิสารได้หยิบยกรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๕ ขึ้นมา มาตรา ๗๕ ในวรรคสองบอกว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน กับเอกชนบทบัญญัติตรงนี้เขียนไว้ใน

---

[๓๕๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๕ วันศุกร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓

รัฐธรรมนูญมาหลายฉบับแล้ว ทีนี้สิ่งที่ผมอยากจะขอความรู้จากท่านรองผู้ว่าก็คือขณะนี้สิ่งที่เราเห็นมีหน่วยงานของภาครัฐซึ่งทำกิจการหลาย ๆ และผมก็ไม่แน่ใจว่าเขาเอาเงินจากไหนไปทำ แต่ผมสันนิษฐานว่าเอาเงินงบประมาณไปทำ ยกตัวอย่างง่าย ๆ อย่างหอประชุมกองทัพอย่างนี้ มีการสร้างหอประชุมใหญ่โตขึ้นมาใช่ไหม ซึ่งผมก็สันนิษฐานว่าเป็นงบประมาณจากทางราชการ แต่เสร็จแล้วเปิดให้คนทั้งหลายนี้ สามารถเข้าไปใช้บริการโดยเก็บค่าบริการได้ ในขณะที่เอกชนทั้งหลายเขาก็มีการจัดทำห้องจัดเลี้ยงอะไรต่าง ๆ พวกนี้ ทีนี้ประเด็นคำถามของผมก็คือว่ากรณีอย่างนี้เป็นกรณีที่พูดง่าย ๆ ว่าอย่างน้อยไม่ควรจะทำหรือเปล่า เพราะว่าเป็นการประกอบการแข่งขันกับเอกชนหรือเปล่า หรืออย่างสนามกอล์ฟนี้เอกชนลงทุนสนามกอล์ฟต้องไปซื้อที่ดินครับเอาเงินตัวเองลง ปรากฏว่ามีส่วนราชการของทางราชการนี้เอาที่หลวงใช้งบหลวงทำสนามกอล์ฟแล้วก็เปิดเก็บค่าบริการจากเอกชนเหมือนกัน ตรงนี้อยากจะกราบเรียนถามนะครับว่าทาง สตง. มองตรงนี้อย่างไร แล้วได้แนะนำเขาหรือเปล่าว่าสิ่งที่นี้คุณไม่ควรจะทำนะ หรือไม่ควรจะทำ ในอนาคตนะ

ประการที่ ๒ นี้เป็นเรื่องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๒ ซึ่งเขียนไว้บอกว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่ลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับให้เป็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด กระผมเชื่อครับว่าท่าน กรรมาธิการทุก ๆ ท่านเองนี้ที่ผ่านมาก็คงมีความข้องใจสงสัยกับเรื่องการใช้งบราชการลับ เพราะขนาดงบเปิดเผยที่ดูแล้วก็ยังน่าแคลงใจน่าสงสัยและงบราชการลับนี่ซึ่งที่ผ่านมามันถูกปกปิดโดยตลอดไม่รู้ว่าจะทำอะไร ใช้จริงหรือเปล่าก็ไม่รู้ ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเปล่าก็ไม่รู้ ตรงนี้ที่ผ่านมาทาง สตง. ได้ตรวจสอบงบลับนี่ท่านสามารถบอกเราตรง ๆ ได้ไหมว่าเขาใช้งบอย่างดีเยี่ยมเลย ดูแล้วฟังเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หรือว่าท่านตรวจสอบไม่ได้เพราะว่าเขา ไม่ให้ข้อมูลท่าน หรือว่าท่านตรวจสอบแล้วพบว่ามันมีอะไรที่ดูแล้วไม่ชอบมาพากล แต่ว่าคนนอกไม่รู้ครับท่านประธาน”[๓๕๒]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ประการแรกในเรื่องที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ก็เห็นด้วยกับท่านวุฒิสารว่าความจริงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ก็ได้เขียนไว้ดีแล้วว่าได้แก้ไขปัญหาที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นจากการมาจากสภาท้องถิ่นซึ่งมันมีปัญหามากมายในอดีตที่ผ่านมา จากการที่ผู้บริหารต้องมาเอาอกเอาใจสภาท้องถิ่น เพราะสภาท้องถิ่นอาจจะคิดว่า อยากจะปลดผู้บริหารเมื่อไรก็ได้ ถ้าผู้บริหารมาจากสภาท้องถิ่น และการต่อรองผลประโยชน์ก็เกิดขึ้น อยู่เป็นประจำ เพราะฉะนั้นการที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ เขียนให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่เรียกว่าเป็นแบบ Strong Executive ก็เป็นเรื่องที่ดีแล้ว เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดในอดีต แต่มาตรา ๒๕๒ วรรคสอง กลับเขียนเปิดช่องให้ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นมาทั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมาจากวิธีอื่น ซึ่งเท่ากับเป็นการถอยหลังเข้าคลอง ผมจึงเห็นว่าไม่เหมาะสมอย่างยิ่งและควรจะแก้ไขให้ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบไหน แบบปกติ หรือแบบพิเศษ ก็ควรจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน”[๓๕๓]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“ประการที่ ๒ คือผมคิดว่าในส่วนของ สตง. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการถกเถียงแล้วก็เป็นประเด็นแบบเดียวกับที่ท่านกรรมาธิการได้พูดกันนี่นะครับว่ามันมีปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบ ในการยกร่างเราจึงเน้นกับ คตง. หรือว่าตรวจเงินแผ่นดินว่า

---

[๓๕๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๕๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

อย่าเป็นองค์กรจับผิด ก็คือเป็นองค์กรที่เน้นเรื่องของการให้คำปรึกษา ในกรณีนี้ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีเรื่องที่เขียนเรื่องเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแล้วก็ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้ มาตรา ๕๗ ก็เขียนชัดเจนว่าในกรณีที่หน่วยงานเขาขอคำปรึกษาเขาสอบถามนี้ แล้วได้รับการให้ความเห็นให้ข้อคิดอะไรต่าง ๆ มาแล้วนี้ แล้วเขาปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อแนะนำแล้วนี้ไม่ให้ถือว่าไม่ชอบในกรณีที่เขาปฏิบัติตาม นี่หมายถึงว่าพยายามจะแก้ปัญหาเรื่องที่ว่าหน่วยงานเห็นไม่ตรงกับ สตง. นี้ต้องพยายามหาทางออกที่เป็นกลาง ๆ ให้ มาตรา ๕๗ จึงพยายามจะเขียนอย่างนั้น แต่แน่นอนว่าเวลาคนหนึ่งให้ความเห็นให้ข้อแนะนำแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติและมันเกิดความไม่ชัดเจนจริง ๆ นี้ก็ขอให้ สตง. โดยผู้ว่าการได้ไปดูแลว่าจะมีวิธีการในการแก้ไขอย่างไรในกรณีที่หลังจากให้คำแนะนำกับเขาไปแล้ว แล้วไปบอกว่าเขาผิดนี่มันจะได้มีทางออกด้วยกัน อันนี้คือข้อที่ผู้ร่างต้องการจะหาทางออกให้กับกรณีที่มีความเห็นหรือว่าทัศนะที่อาจจะแตกต่างกันในการใช้กฎหมาย ขอบพระคุณครับ”[๓๕๔]

“ผมขออนุญาตพูดสั้น ๆ ว่าเรื่องที่เราพูดกันนี้มันปนกันระหว่างเรื่องของการบริหารจัดการกับเรื่องของกฎหมาย แต่ว่าในประเด็นที่เราพูดถึงความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ เราพูดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลายเรื่องเราไปปนกับเรื่องที่กฎหมายให้หรือไม่ให้ เพราะว่าเวลาเราพูดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทาง สตง. ก็ยืนยันตลอดว่าเป็นองค์กรที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นไม่ใช่ว่าพอเขามีอิสระแล้วเขาอยากจะทำอะไรตามใจก็ได้อันนี้ต้องยืนยันหลักการนี้เพราะว่าเป็นการใช้อำนาจสาธารณะ ไม่ได้เป็นเรื่องของว่าพอใครได้รับเรื่องมาเป็นนายกเทศมนตรี ใครมาเป็นนายก อบจ. แล้วมีอำนาจทำอะไรก็ได้ไม่ใช่ เพราะเป็นเรื่องของการบริหารกิจการสาธารณะซึ่งส่วนกลางให้อำนาจไปโดยกฎหมายให้อำนาจไป ต้องยืนยันตรงนี้ก่อน เพราะฉะนั้นที่ สตง. พยายามไปตรวจสอบผมคิดว่าเขาก็ทำในส่วนที่หน้าที่ของเขา เราพยายามจะบอกว่าความเป็นอิสระคุณใช้ให้ถูกอย่าไปใช้ในลักษณะที่ทำให้เองทั้งหลายมันเสียผล อันนี้ผมเห็นด้วย แต่ว่าในขณะเดียวกันเรื่องของการที่เราจะบอกว่าเขาควรจะต้องทำ อย่างนั้นทำอย่างนี้ ผมยังมีความเห็นว่าก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ทางสภาจะออกไปว่ารัฐธรรมนูญ บอกอย่างนี้นโยบายให้วางกฎหมายที่จะบอก สตง. นี้จะให้ สตง. มีข้อที่จะยืดหยุ่นอะไร อย่างไรบ้าง แต่ท้ายที่สุดผมว่าความยืดหยุ่นที่จะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มันเป็นปัญหา ๒ เรื่องอยู่ด้วยกัน ก็คือ ๑. กฎหมายมีไหม ๒. ก็คือกฎหมายอย่างนี้จะไปตีความ หรือว่าจะไปทำอย่างไรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด ขอบพระคุณครับ”[๓๕๕]

มาตรา ๒๕๒

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ผมตั้งใจเข้ามาทำงานช่วงนี้ในรัฐธรรมนูญที่ผม ติดใจที่สุดก็แน่นอนหลายคนคงทราบผมทำเรื่องกระจายอำนาจ ทำเรื่องการปกครองท้องถิ่นมา ผมอยากจะแก้หมวดการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่ Rearrange ใหม่ หลาย ๆ มาตรา อย่างมาตรา ๒๕๒ แน่นอนเรื่องที่มาของผู้บริหาร คือสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง แล้วก็ไม่ได้บอกด้วยว่าเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม และผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้ง ก็ได้ หรือที่สภา

---

[๓๕๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

[๓๕๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

เห็นชอบก็ได้ สภาเห็นชอบหมายความว่าใครก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิก สท. หรือ สจ. อปท. อันนี้มันกว้างและมันมีโอกาสเยอะไป แล้วก็เรื่องรายได้ แล้วก็หมวด” [๓๕๖]

“ขออนุญาตท่านประธานนิดเดียวครับ พอดี จะเสริมท่านสมชัยกับ Correction นิดหนึ่ง ท้องถิ่น อบต. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ต้องจบปริญญาตรีนะครับ ผมยืนยัน แล้วก็คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งท้องถิ่นอย่าง ส.ส. นี่ ยังมีการศึกษาใช่ไหม เคยเรียน เกิดที่นี่ แต่ท้องถิ่นไม่มีเลย ๑ ปีอย่างเดียว คือเขาเอารัฐธรรมนูญไปใช้ตีวงแคบ นี่คือปัญหาครับ”[๓๕๗]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตมีความเห็นในส่วนของหมวด ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนะครับ ในหมวดนี้ถ้าพูดถึงตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี ๖ มาตรา มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ ผมขออนุญาตพูดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งจริง ๆ แล้วมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกฎหมายเฉพาะอยู่ ในนั้นมีรายละเอียดที่มากกว่านั้น แต่ถ้าพูดถึงในส่วนของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องของการเลือกตั้ง ผมขออนุญาตพูด ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก ก็คือในมาตรา ๒๕๒ ว่าด้วยการเลือกตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น จะพูดว่าเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ในมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๔ ตามลำดับ จะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ชัดเจนในวรรคสี่ ทั้ง ๒ มาตราว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แล้วก็ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับเขียนไว้ชัดเจนในวรรคสี่ แต่ว่าในมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่มีข้อความเหมือนกับในวรรคสี่ของมาตรา ๒๘๕ กับมาตรา ๒๘๔ ซึ่งผมไม่ทราบเจตนาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าตัดข้อความนี้ออกไปเพื่ออะไร ซึ่งถ้าตัดว่า ให้ใช้วิธีการออกเสียงโดยตรงและลับ ออก ให้มาจากการเลือกตั้ง ในที่นี้อาจจะเป็นไปได้ว่าถ้าเกิดกฎหมายลูกไปเขียนว่าให้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมและเปิดเผย ก็สามารถทำได้เช่นเดียวกัน ตรงนี้ผมจึงเห็นควรในประเด็นแรก ในมาตรา ๒๕๒ เห็นควรให้มีการบัญญัติให้ชัดเจนเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แล้วก็ไม่ควรยกเว้นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้วย ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ต้องหลักการเดียวกัน ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกัน ไม่อย่างนั้นกลายเป็นว่าจะมีการแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้นมา ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการในเจตนารมณ์ของการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เขาปกครองตนเอง อันนี้คือประเด็นแรกในส่วนของมาตรา ๒๕๒ ที่เป็นความเห็นของผมนะครับ”[๓๕๘]

มาตรา ๒๕๔

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“อีกประเด็นหนึ่งก็คือในมาตรา ๒๕๔ ว่าด้วยเรื่องการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่นเดียวกันครับ เมื่อเราไปดูจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งอยู่ใน

---

[๓๕๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๕๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๕๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

มาตรา ๒๘๖ แล้วก็รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ซึ่งอยู่ในมาตรา ๒๘๕ มีการอธิบายโดยระบุถึงจำนวนผู้เข้าชื่อ แล้วก็เหตุผลในการเข้าชื่อ โดยเฉพาะเรื่องการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เขียนไว้ชัดเจนในตอนนั้นว่าถ้าเกิดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อปท. นั้นสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ แต่ในมาตรา ๒๕๔ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้เขียนบัญญัติตรงนี้ไว้ ซึ่งผมว่าถ้าเขียนไว้ตรงนี้จะเป็นเหมือนข้อเตือนใจให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นได้คำนึงถึงในการทำงานของเขาว่า ถ้าเกิดทำไม่ดีประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ด้วย ตรงนี้ผมจึงเห็นว่าถ้าเขียนไว้อย่างนี้มันจะเป็นประโยชน์มากกว่า ๒ ประเด็นครับ เรื่องของการเลือกตั้ง อปท. กับเรื่องของการเข้าชื่อกันถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็ขออนุญาต ๒ ประเด็นครับ ขอบคุณครับ”[๓๕๙]

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๖

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมขออนุญาตอย่างนี้ได้ไหมครับ ต้องทำความเข้าใจกันนะครับผมเข้าใจทุกท่านนะครับ แต่ต้องเข้าใจว่าคณะเราทำหน้าที่ศึกษา เราไม่ได้เป็นคนที่จะไปแก้ว่ารัฐธรรมนูญที่เราใช้กันอยู่วันนี้หมวดไหน มาตราไหน เรื่องไหนมันถูกต้องหรือยังสมควรต้องแก้ไขหรือไม่ ซึ่งถ้าหากเราทบทวนกันเราจะเห็นว่าที่ผ่านมาเราก็มีข้อเสนอแทบจะทุกหมวดเลยครับว่าต้องแก้ไข เรื่องนั้น เรื่องนี้ เรื่องโน้น ที่ผมบอกให้เจ้าหน้าที่สรุปอย่างล่าสุดเมื่อวานนี้ก็พูดเรื่องต้องแก้เรื่องปฏิรูป และเราจะไปปฏิรูปเองในนี้ แปลว่าอะไรแปลว่าต้องแก้อยู่แล้ว ทีนี้มาตรา ๒๕๖ เพียงเป็นอีก ๑ มาตราในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเรากำลังพิจารณา มาตรา ๒๕๖ ถ้าดูแล้วมันเป็นวิธีทำงาน วิธีแก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าในความหมายมันหมายถึงการแก้รัฐธรรมนูญเป็นเรื่อง ๆ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๘ ข้อ ๙ ข้อผมจำไม่ได้ ประเด็นคือผมคิดว่าเราต้องพิจารณา ถ้าเราจะแก้มาตรา ๒๕๖ ผมไม่ติดใจและผมก็คิดว่าต้องแก้นะ แต่เราต้องอธิบายได้ว่ามาตรา ๒๕๖ ที่กำหนดตั้งแต่ข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ แต่ละข้อเขาลำดับวิธีการแก้ไว้ แต่ละข้อ ข้อไหนไม่เหมาะ ไม่ดีอย่างไร เราต้องบอกได้ก่อน และเมื่อตรงนั้นเป็นอย่างนั้นเราถึงคิดว่าต้องแก้ข้อนั้น ข้อนี้ อันนี้คือเนื้อหาที่เราต้องทำ แต่พอเราจะสรุปของเราจะบอกว่าแต่ทั้งหมดที่เราเสนอมานอกจากมาตรา ๒๕๖ ไม่ดีตรงนั้น ตรงนี้ ต้องแก้ข้อนั้น ข้อนี้แล้ว แต่ที่เราทำมาทั้งหมดเลยจะเห็นได้ว่ามันต้องแก้เยอะไปหมดเลยและแทบจะแก้ทั้งฉบับ เพราะฉะนั้นเราอาจจะมีความเห็นว่าควรจะต้องตั้งคณะ สสร. หรือตั้งใครก็แล้วแต่ คณะอะไรก็สุดแล้วแต่มายกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือไม่ อันนี้เป็นแค่ความเห็น แล้วเราก็เสนอสภา ถ้าสภาเห็นด้วยกับเราเขาก็ส่งไปที่รัฐบาลหมดหน้าที่เราแล้ว แต่การแก้จะไปติดขัด ส.ว. หรือไม่ จะต้องใช้งบประมาณเท่าไร จะอะไรมันไม่ใช่หน้าที่เราต้องมาพิจารณา เป็นหน้าที่ของคนที่รับช่วงจากเราไป ถ้าหากว่าสภาเห็นด้วยกับเราว่ารายงานเราเสนอแบบนี้เขาก็ส่งไปรัฐบาล รัฐบาลพิจารณาเขาไม่เห็นด้วยเขาก็รับผิดชอบเอา ถ้าเขาเห็นด้วยเขาก็ต้องคิดเองว่าเขาจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ใช้จ่ายงบประมาณแบบไหน จะแก้ปัญหา ไม่ใช่หน้าที่เราแล้วครับ เป็นหน้าที่ของคนที่เขามีอำนาจดำเนินการต่อจากเราอีกที หน้าที่ของเราเป็นเพียงแต่พิจารณาว่าแต่ละบท แต่ละเรื่องที่เราพิจารณามาเราเห็นด้วยกันหรือไม่ว่าเรื่องนี้ต้องเพิ่มตรงนั้น อย่างที่เราคุยกับท่านอาจารย์โภคิน เรื่องหลักกฎหมายต้องเปลี่ยน แล้วตรงนั้น

[๓๕๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓

ต้องปรับวิธีทำอย่างไรให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น ที่เราคุยกันทั้งหมดที่ผมจะให้เจ้าหน้าที่สรุปมา รวมถึงมาตรา ๒๕๖ ถ้าเราจะแก้เราก็ต้องบอกว่า ข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ที่ลำดับชั้นการแก้ไว้มันไม่เหมาะสม ไม่สะดวกตรงนั้น ตรงนี้ เพราะนั้นมาตรา ๒๕๖ ควรจะต้องปรับแก้เป็นอย่างนั้น อย่างนี้ นี่คือมาตรา ๒๕๖ แต่ทั้งหมดทั้งฉบับถ้าเราคิดว่าที่เราเห็นมาต้องแก้ เราก็เสนอ แต่เหตุผลที่เราเสนอแทบจะทั้งฉบับเลย เพราะฉะนั้นนอกจากแต่ละมาตราเรียงมาแล้วพวกเราก็เห็นตรงกันว่าควรจะยกร่างใหม่ทั้งฉบับมันจะดี และสะดวกกว่าหรือไม่ เท่านั้นละครับผมว่า บทสรุปของกรรมาธิการเราก็มีเท่านี้ แล้วพอเราส่งสภา เราก็อธิบายสภาแบบนี้ ชี้แจงแบบนี้ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับแนวทางของเราเขาก็โหวตรับรายงานเรา รับรายงานเราเสร็จประธานก็ส่งไปรัฐบาล ทีนี้ก็ไปรอรัฐบาลตัดสินใจก็รับผิดชอบไป เพราะเขาเป็นคนลงมือ ไม่ใช่เรา

เท่าที่ผมฟังเสียงข้างมากส่วนใหญ่แทบจะทุกคนบอกว่ามาตรา ๒๕๖ ต้องแก้ แต่ผมคิดว่าเราต้องอธิบายเพิ่มว่าทำไมต้องแก้และว่ามันยาก เพราะเหตุที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญยาก เพราะอะไร ตรงไหน และเราจะแก้อย่างไร นี่คือไอเดียความเห็นของกรรมาธิการ ทีนี้อย่างที่ท่านโภคินบอก อันนั้นกรรมาธิการเราเท่านั้นเอง แต่ทางปฏิบัติพรรคการเมือง พวกเราอยู่ในสังกัดแต่ละพรรคก็แล้วแต่ก็อาจจะกลับไปหารือ อาจจะเสนอยื่นแก้มาตรา ๒๕๖ ตามกระบวนการปัจจุบันไปก่อนก็ได้ ถูกไหมครับ อันนั้นคือภาคปฏิบัติ แต่มันไม่ใช่หน้าที่ที่กรรมาธิการเราไปสั่งให้พรรคนั้นทำแบบนี้ ก็พวกเราแต่ละคนก็ต้องกลับไปเสนอที่พรรคเรากันเอง แต่ในส่วนของกรรมาธิการเราผมคิดว่าหน้าที่ที่เราต้องทำรายงานมีอย่างนี้

ผมคิดว่าที่ฟังมาผมก็เห็นว่าพวกเราส่วนใหญ่ก็คิดว่าอย่างนั้น แล้วที่ทำงานกันมาผมก็เห็นว่าถ้าไม่แก้แล้วที่เราคุยกันมามันจะทำได้อย่างไร มันเป็นไปไม่ได้ เพียงแต่ผมคิดว่าต้องอธิบายได้ไม่ใช่เพราะว่าเหตุผลทางการเมือง อย่างนี้ผมว่ามันไม่เหมาะ มันจะต้องมีเหตุผลอะไรในตัวของมันที่มันเป็นความชอบธรรมที่เราเห็นว่ามันต้องแก้เพราะอะไร ไม่ใช่เพราะเหตุผลทางการเมืองอยากจะให้มีเหตุผลรองรับว่ามันไม่เหมาะไม่ควรเหมือนที่เราทำกันมาในหมวดอื่น มาตราอื่นผมอยากให้เป็นรูปแบบนั้น”[๓๖๐]

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะกรรมาธิการนะครับ ผมก็รู้สึกชื่นชอบกับบรรยากาศในการประชุมคณะกรรมาธิการชุดนี้อย่างยิ่งครับ รู้สึกบรรยากาศเป็นไปอย่างที่โดยส่วนตัวอยากเห็นนะครับ ก็คือกรรมาธิการแต่ละท่านก็เสนอเหตุผลแนวคิดของตนเองอยู่ในข้อของหลักคิดส่วนตัว ก็ได้นำเสนอกันแล้วก็มีทั้งฝ่ายที่มีความคิดเห็นแตกต่างก็เสนอกันโดยเป็นวิชาการ เป็นเรื่องบรรยากาศที่ดี ต้องขออนุญาตที่จริงน่าจะต้องพูดต่อจากคุณรังสิมันต์ด้วยซ้ำ แต่ว่าขออนุญาตเมื่อสักครู่ ๒ ท่านแล้ว ผมก็ขอเป็นอีกท่านหนึ่งนะครับ ที่จะพูดถึงเรื่องที่ท่านอาจารย์สมชัยได้กล่าวไปเมื่อสักครู่เป็นตัวตั้ง ก็คือขอแสดงความคิดเห็นในบางส่วนเพื่อที่จะได้ให้สื่อมวลชนที่ท่านนั่งฟังอยู่นี้ได้สะท้อนมุมมองอีกมุมมองหนึ่งต่อการนำเสนออย่างเป็นระบบ ของท่านอาจารย์สมชัยที่เสนอไปเมื่อสักครู่ ไม่ว่ากรณีของเรื่องที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน แต่ละส่วนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในที่แสดงออกมานั้นก็จะเห็นว่ามี ๓ ฝ่าย ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล แล้วก็ฝ่ายค้าน แล้วก็ประชาชน ซึ่งผมขอท้วงว่า ในตามกฎหมายแล้ว ในรัฐธรรมนูญที่บังคับอยู่ปัจจุบัน ฝ่ายที่จะพิจารณานั้นเป็น ๔ ฝ่ายนะครับ ก็คือประกอบด้วยอาจจะ ส.ส. เสียงข้างมากก็คือซีกรัฐบาล แล้วก็ ส.ส. ฝ่ายค้านก็คือ เป็นเสียงข้าง

---

[๓๖๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

น้อย และอีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือวุฒิสภาครับ สมาชิกวุฒิสภา แล้วก็ประชาชน เป็น ๔ ฝ่ายครับ ขอแย้งตรงส่วนนี้ เพราะถ้าท่านไปเขียนแต่ฝ่ายรัฐบาล แล้วก็หมายถึงรวมของวุฒิสภาไปนั้น มันก็ยิ่งจะทำให้การแก้ไขของท่านลำบากเข้าไปอีก เพราะเขาก็ต้องยอมรับไม่ได้ว่าเขาจะเป็นรัฐบาลได้อย่างไร สมาชิกวุฒิสภานะครับ ถ้าสมาชิกวุฒิสภานั้นท่านก็ต้องดู ๒ ส่วนด้วยนะครับ ส่วนแรกก็คือสมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาล และในส่วนที่ ๒ ก็จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๖๗ ก็ประมาณเดือนพฤษภาคม ก็จะเกิดวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งประเทศ ซึ่งมีความหลากหลายมาก ดังนั้นก็ขอท่านอาจารย์สมชัยช่วยกรุณาปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ก็จะประกอบด้วย ๔ ฝ่ายนะครับ

ส่วนในส่วนที่ ๒ จากตารางของอาจารย์สมชัยนั้นเพื่อให้ง่ายขึ้นนะครับ เรื่องที่จะพิจารณานั้นอาจารย์สมชัยเสนอมา ๓ ประเด็น ก็จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕๖ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือจะแก้มาตรา ๒๕๖ ไปแก้เป็น ๒ ประเภทนะครับ ประเภทแรกก็คือแก้เพื่อนำไปสู่การตั้ง สสร. ส่วนประเภทที่ ๒ ก็คือแก้ให้ง่ายขึ้น ซึ่งเอาอย่างนี้ก่อน ส่วนถ้าแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เพื่อไปสู่ ๒ อย่างนี้ ก็คงจะเป็นประเด็นหลักในการอภิปราย ซึ่งผมก็อยากจะเรียนว่าเรื่องการแก้ไข สสร. นั้น เป็นเรื่องที่ไม่ใช่เพิ่งเกิดครับ ก็ทำกัน ผมก็อยู่ในเหตุการณ์ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ซึ่งผ่านประชามติแล้วก็มีการพยายามจะเสนอตั้ง สสร. ขึ้น โดยพรรคเพื่อไทยในขณะนั้นนะครับ จนกระทั่งมีเรื่องที่ไปถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยออกมาตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘ ๒๒/๒๕๕๕ ซึ่งลงเป็นราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ประเด็นสำคัญก็คือ ศาลได้พิจารณาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ต้องการ ที่จะ ยกเลิกไปแล้วก็ตั้ง สสร. เหมือนอย่างที่ท่านอาจารย์สมชัยได้นำเสนอเมื่อสักครู่นี้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญที่ลงประชามติของประชาชนก็ควรจะต้อง ให้ประชาชนผู้ที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน ว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่นะครับ คงจะไม่ใช่ให้ใช้ศาลก็วินิจฉัยว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชน อันมีที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญนะครับ ซึ่งองค์กรที่จัดตั้งมีเพียงอำนาจตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้ก็คือ ในบรรดาของสมาชิกสภาทั้งหลายนั้น จะไปถึงขนาดยกเลิกรัฐธรรมนูญเลยนี้ทำไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนี้เป็นที่สุดและมีการผูกพันอยู่ปัจจุบัน ดังนั้นในการที่ท่านจะเสนอว่าให้แก้มาตรา ๒๕๖ เพื่อจะยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน สมาชิกรัฐสภาก็ดำเนินการไม่ได้ ก็จะขัดกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผูกพันทุกองค์กร เว้นเสียแต่ท่านต้องไปดำเนินการจัดทำประชามติเสียก่อนนะครับ เมื่อทำประชามติก่อน ซีกรัฐบาลต้องเห็นด้วยนะครับ แล้วก็ผมก็เรียนเลยครับว่า ผมดูแล้วถ้ารัฐบาลไปจัดทำประชามติในขณะที่มีการว่าจะต้องจัดทำประชามติตรงท้าย รัฐบาลก็จะถูกถอดถอนเอาด้วยนะครับ ผิดกฎหมายในการทำประชามติอย่างนั้นนะครับ ก็อยากจะฝากเป็นข้อมูล ให้ท่านสื่อมวลชนฟังด้วย เพราะท่านอยู่ในห้องที่ประชุมนี้นะครับว่า การแก้ไขโดยตั้ง สสร. นั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของความไม่เคยเกิดขึ้น เคยเกิดขึ้นมาแล้วแล้วก็เป็นเรื่องที่มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ต้องย้อนไปในปี ๒๕๕๕ ต่อเนื่องมาปี ๒๕๕๖ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็น เรื่องข้อเท็จจริงที่จะต้องนำเสนอมาพิจารณากันก่อนนะครับ ก่อนที่จะถกกันต่อไปถึงว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี้มันไม่ดีอย่างโน้นอย่างนี้อะไรต่าง ๆ ต้องรื้อกันทั้งฉบับอะไรต่าง ๆ ต้องดูว่าความเป็นไปได้กฎหมายจะไปอย่างไร และเรื่องนี้ไม่ใช่เพิ่งเกิดนะครับ ผมก็เรียนเพื่อเป็นข้อมูลให้ท่านกรรมาธิการบางท่าน ไม่ใช่ทุกท่านนะครับ เพราะหลายท่านทราบอยู่แล้วนะครับ แล้วก็โดยเฉพาะให้สื่อมวลชนทราบว่า

ในการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เพื่อไปสู่ สสร. นั้น สำหรับความเห็นส่วนตัวผมว่าเป็นไปไม่ได้นะครับ เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ขัดกฎหมาย หลายประการแล้วก็ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง นี่เป็นความเห็นส่วนตัวเท่านั้นนะครับ

ส่วนการแก้มาตรา ๒๕๖ ให้ง่ายขึ้นนั้น ผมขออนุญาตแสดงความคิดเห็นไว้ว่า ในส่วนผม ผมเห็นว่าการออกมาตรา ๒๕๖ มาในครั้งนี้ ก็เนื่องจากเกิดเหตุปัญหา ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ แล้วก็ตั้งแต่ย้อนไปนะครับ ก็มีปัญหาเมื่อรัฐธรรมนูญแก้ไข ง่ายเกินไปโดยใช้สมาชิกรัฐสภาเพียงเสียงข้างมาก ก็แก้ไขรัฐธรรมนูญได้นั้น เป็นที่มา ของความขัดแย้ง เป็นที่มาของการใช้เสียงข้างมากของรัฐสภาในการที่จะลากให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญไปเพื่อเอื้อประโยชน์ฝ่ายตนนะครับ อันนี้ปรากฏมาแล้ว จึงเป็นที่มาของการร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ ที่ให้อำนาจกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่ผมเรียนไปเมื่อสักครู่นี้มี ๔ ฝ่าย ได้มีส่วนร่วมในการที่จะพิจารณาให้มีการแก้ไขได้ ก็เช่นสมาชิกวุฒิสภาโดยปกติก็มีส่วนร่วมอยู่แล้วในฐานะสมาชิกรัฐสภา แต่เมื่อกระบวนการไปอยู่ในใช้เสียง ข้างมากปกติ สมาชิกวุฒิสภาก็กลายเป็นเสียงไม่มีความหมายไป รัฐธรรมนูญนี้ก็เลยเขียนให้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ๑ ใน ๓ นะครับ ไม่ใช่กึ่งหนึ่งด้วย ซึ่งก็เป็นสากลนะครับ น้อยกว่าสากลด้วย สากลอื่นเขาจะต้องให้พิจารณากันทีละสภาด้วยซ้ำ ต้องให้ ส.ส. สภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยก่อนและถึงค่อยไป ส.ว. เห็นด้วย และเสียงอาจจะต้องใช้ เสียงข้างมากปกติหรือเสียงข้างมากพิเศษด้วยซ้ำ อันนั้นเป็นประเด็นรายละเอียด ซึ่งเอาไปอภิปรายกันภายหลังนะครับ แต่ในส่วนผม ผมยังเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ให้ง่ายขึ้นนั้น อาจจะยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณากันเยอะ เพราะว่าการออกแบบไว้นั้น ก็เป็นการถ่วงดุลที่ทำให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ไม่ว่า ส.ว. หรือฝ่ายค้าน หรืออาจจะเรียกว่าเสียงข้างน้อยในสภานะครับ ก็สามารถที่มีสิทธิที่จะทักท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญไปได้ เพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นไปโดยการเห็นร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่ได้เห็นร่วมกันแบบประเภทต้องเสียงเอกฉันท์นะครับ ซึ่งผมก็เห็นว่าการที่ ส.ว. ๑ ใน ๓ นั้น มันก็ไม่ได้เยอะอะไร ส่วน ส.ส. ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ให้ท่าน ๒๐ เปอร์เซ็นต์นะครับ มันไม่ไหวจริง ๆ ท่านก็ค้าน ก็ควรจะต้องฟังนะครับ ดังนั้นในส่วนผมเบื้องต้นในประเด็นนี้ก็ได้เรียนไปว่า การแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ให้ง่ายขึ้นนั้น ก็อยู่ที่ว่าท่านจะแก้เป็นอย่างไร อะไรอย่างไรก็ว่ากัน แต่ผมก็อยากเรียนถามเหมือนกัน ผมก็คงต้องถามอยู่แล้วละครับว่า ที่ว่าแก้ยากนี้มันก็ต้องคุยกัน มันไปแก้ตรงไหนก็จะแก้ยาก หรือตรงไหนมันถึงจะแก้ง่าย แล้วก็เมื่อสักครู่อาจารย์สมชัยผมก็ต้องพูดถึงนะครับ ท่านไปแสดงว่าแต่ละฝ่ายถือกุญแจอยู่ อันนั้นเห็นด้วย แต่ตารางที่ท่านบอกว่าคืนกุญแจนี้ ผมไม่เห็นด้วยครับ ว่าไปบอกว่าวุฒิสภาเขาต้องคืนกุญแจนะครับ เขาจะต้องไปคืนทำไม กุญแจนั้นมันเป็นส่วนของเขาอยู่แล้ว เขาไม่ได้คืนนะครับ แต่ดังนั้นเขาก็มีเอกสิทธิ์ของเขา ดังนั้นตารางที่บอกว่าสมาชิกวุฒิสภา จะคืนกุญแจหรือว่าจะอะไรต่าง ๆ นั้น ผมยังเห็นว่ามันไม่ใช่เรื่องที่สอดรับกับข้อเท็จจริง เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภาเขามีเอกสิทธิ์ที่จะต้องร่วมพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญ อยู่โดยตลอดอยู่แล้ว แต่เป็นเพียงแค่จะร่วมในขณะเดียวกัน เป็นในฐานะสมาชิกรัฐสภาเลยหรือใช้เสียงในฐานะเป็น ส.ว. เฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ผมรบกวนเวลาท่านไปพอสมควร แต่ผมยังมีประเด็นอื่น ๆ เช่น ที่อยากจะเสนอต่อไปว่า ผมยังเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ขออนุญาตที่เมื่อสักครู่ท่านอาจารย์วลัยพรได้กล่าวมานั้น ผมบอกเลยว่า พัฒนาการมาจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ โดยส่วนใหญ่แล้วอันไหนดีก็คงไว้ แต่ว่าอันไหนที่มีปัญหาในปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ ก็ได้มีปรับปรุงขึ้น โดยเฉพาะประเด็นสำคัญที่ผมอยากจะเรียนให้สื่อมวลชนทราบก็คือ ในเรื่องหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย ในมาตรา ๒๕ ก็คือเขียนไว้ในวรรคสองว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรา

กฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิ่งนี้เป็นข้อดีของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ที่เพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาที่การใช้สิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๔๐ ไม่มีเขียนอะไรก็เอาไปใช้ไม่ได้ ปี ๒๕๕๐ เขียนว่าให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายบัญญัติก็ไม่มี ปี ๒๕๖๐ เลยแก้บอกว่า ถ้าเขียนเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ แต่กฎหมายยังไม่มีก็เอาไปบังคับใช้ได้เลย เรื่องนี้ถือเป็นข้อดีที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน นะครับ ที่ผมขออนุญาตกล่าวไว้ในที่ประชุมในเบื้องต้น ต่อกรรมาธิการ ผมขอจบเพียงเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๓๖๑]

“เรียนท่านประธานคณะกรรมาธิการนะครับผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะเป็นประธานอนุกรรมาธิการ อาจจะต้องขอโอกาสนี้ที่จะแสดงความคิดเห็นในส่วนที่เป็นเรื่องของคณะอนุกรรมาธิการ เพราะว่าหลาย ๆ ท่านที่เป็นกรรมาธิการที่ท่านแสดงความคิดเห็นนั้น ผมเห็นว่าท่านยังมีวาระที่ ๔ ของคณะกรรมาธิการที่จะพิจารณาเรื่องมาตรา ๒๕๖ โดยตรงอยู่ แต่ผมก็ขออนุญาตนำประเด็นเรื่องเกี่ยวกับของคณะอนุกรรมาธิการอยากจะเรียนว่าที่เรานำเสนอเฉพาะประเด็นมาตรา ๒๕๖ มานั้นเพราะเราอยากจะให้เท่าที่รับฟังมาแล้วมีกรรมาธิการ แล้วก็อนุกรรมาธิการสนใจประเด็นนี้เป็นหลัก แล้วก็ยังมีการพูดถึงว่าชื่อของคณะกรรมาธิการนั้นต้องพิจารณาแต่เรื่องแนวทางแก้ไขปัญหา แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเลย แล้วก็รวมทั้งบอกว่าญัตติต่าง ๆ ก็พูดมาแต่เรื่องนี้ดังนั้นจะไปศึกษาเรื่องอื่นไม่ได้นะครับ ก็พูดกันอย่างนี้ ดังนั้นผมเพื่อที่จะไม่ให้มีข้อโต้แย้งก็เลยหยิบเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาเริ่มในคณะอนุกรรมาธิการก่อนแต่จริง ๆ แล้วกรอบของงานของคณะอนุกรรมาธิการ แล้วก็แนวคิดก็คงจะเป็นอย่างที่ท่านประธานคณะกรรมาธิการได้กล่าวไปเมื่อสักครู่นี้ เราก็คงจะต้องศึกษาไปถึงประเด็นที่ท่านกรรมาธิการอภิปรายไปไม่ว่าเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มสิทธิให้ และรวมทั้งแก้ไขประเด็นสำคัญต่าง ๆ ซึ่งผมก็จะถามคณะกรรมาธิการชุดนี้อยู่แล้วละ และผมฟังแล้วผมก็คิดว่าในเบื้องต้นผมก็คงจะนำไปเสนอในที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการก็คือพิจารณาเรื่องมาตรา ๒๕๖ ต่อ แต่ว่าในวาระถัดไปก็จะบรรจุว่าพิจารณาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราอื่น และกฎหมาย พ.ร.บ. ประกอบ เพื่ออาจจะสรุปประเด็นหัวข้อก่อนแล้วก็เพื่อที่จะได้นำมาเสนอกรรมาธิการในคราวหน้า และผมเข้าสู่ประเด็นสำคัญของผมแล้วนะครับประเด็นสำคัญของผมนั้นในฐานะเป็นประธานอนุกรรมาธิการ และในฐานะเป็นกรรมาธิการและในฐานะส่วนตัว ก็ขออนุญาตเรียนว่าจากการที่ได้ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญนั้น ผมอยากจะแสดงความคิดเห็นเพื่อจะเป็นประโยชน์กับท่านกรรมาธิการ แล้วก็โดยเฉพาะหลาย ๆ ท่านที่อยากจะรู้ว่าจริง ๆ แล้วความเป็นไปได้อะไรต่าง ๆ เป็นอย่างไร ในฐานะที่ผมอยู่ในส่วนที่อาจจะมีการได้มองเห็นแนวทางต่าง ๆ ได้เยอะมากพอสมควร ก็เลยอยากจะกล่าวถึงความเป็นจริงของความเป็นไปได้ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ผมต้องเรียนก่อนนะครับว่าผมเห็นว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ทำการศึกษาและมีประเด็นที่มีการนำไปแก้ไขรัฐธรรมนูญผมเชื่อว่าเกิดขึ้นแน่ โดยผมจะเรียนอย่างนี้ครับว่า เรื่องความเป็นจริงและความเป็นไปในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นก็มีได้๓ ประเด็น ๓ ลำดับ ในลำดับที่ ๑ แก้ไขได้เลยครับ หลังผลการศึกษาคณะกรรมาธิการชุดนี้เสร็จแล้วก็จะนำเสนอเข้าไปสู่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่รัฐสภาได้เลย ประเด็นดังกล่าวนั้นก็ประกอบด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะเพิ่มเติมขึ้นหรือประเด็นที่มีความเห็นร่วมกันที่แก้ไขปัญหา เช่นในเรื่องกรณีการนับคะแนน ส.ส.หรือกรณีเรื่องเกี่ยวกับมาตรา ๑๔๔ หรือกรณีเรื่องอื่น ๆ ที่ผมเคยนำเสนอผมยังเชื่อว่าหลายท่านสนใจก็คือเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๘๕ (๑) เป็นต้น ซึ่งอันนี้สามารถแก้ไขได้เลยอันนี้เป็นความเห็นผมอยู่นะครับเพื่อเป็นประโยชน์กับท่านกรรมาธิการนำไปประกอบการพิจารณา

---

[๓๖๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓.

ส่วนในลำดับที่ ๒ ก็คือแก้ไขโดยจะต้องใช้เวลาเข้าใจกันในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพรรคการเมือง ก็เช่นกรณีบัตรเลือกตั้ง ระบบเลือกตั้งท่านอยากจะได้บัตรใบเดียว บัตร ๒ ใบ ท่านก็คงต้องใช้เวลาพูดคุยกันในพรรคการเมืองให้เห็นพ้องต้องกันก่อน เพราะว่ามันเป็นไปไม่ได้ที่จะมีความเห็นร่วมกันเพราะมีความเห็นต่างกันอยู่ แต่เรื่องนี้ ส.ว. ไม่เกี่ยว ส.ว. เขาไม่เกี่ยว ถ้าท่านเห็นว่าตกลงกันได้นะครับผมก็เชื่อว่า ส.ว. ก็เอาด้วยแล้วแต่ ส่วนประเด็นแรกนั้น ส.ว. เห็นด้วยอยู่แล้ว ดังนั้นในประเด็นที่ ๒ อาจจะต้องเข้าใจกันปีสองปีทำความเข้าใจกัน สุดท้ายอาจจะได้หรือไม่ได้ก็อีกเรื่องหนึ่งปีสองปี

ส่วนประเด็นที่ ๓ ผมเรียนให้ท่านทราบว่า อย่างเช่นการแก้ไขโดยที่ในประเด็นสำคัญที่ไปเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล หรือในเรื่องบทเฉพาะกาลหรือการไปแก้มาตรา ๒๕๖ ในส่วนที่จะตัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสามออกไปแล้วใช้เสียงข้างมาก ไม่ว่าจะกึ่งหนึ่งหรือสองในสามก็ตาม ผมต้องเรียนเลยครับว่าความเห็นผมสมาชิกวุฒิสภาบทเฉพาะกาลนั้นไม่มีทางเห็นด้วย แล้วก็จะยกเหตุผลต่าง ๆนานา รวมทั้งไม่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสุดท้ายก็จะยกเรื่องของงบประมาณแผ่นดินมาก็คือตกลงก็ไม่เห็นด้วยเฉพาะวุฒิสภาบทเฉพาะกาล แต่ก็จะเกิดขึ้นในเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เท่านั้นซึ่งก็จะสิ้นสุดไปตามบทเฉพาะกาล แต่ว่าเมื่อสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ ซึ่งมาจากการเลือกสรรเข้ามา ท่านก็อาจจะเสนอแนวคิดเรื่องการที่จะแก้ไขมาตรา ๒๕๖ นำไปสู่ สสร. หรือการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ให้ง่ายขึ้น ผมเชื่อว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดที่มาจากตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ ซึ่งเป็นการเลือกสรรนั้นจะมีความเห็นที่อาจจะมีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามอาจจะเห็นด้วยกับท่านก็ได้ ดังนั้นในส่วนที่ ๓ นี้ไม่ใช่หมายความว่าผมว่าเป็นไปไม่ได้นะครับ ผมหมายความว่าต้องใช้เวลานานกว่าในส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ ส่วนที่ ๑ ทำได้ทันที ส่วนที่ ๒ ทำได้อีกสักปีสองปี ส่วนที่ ๓ รอให้พ้นระยะบทเฉพาะกาล รอวุฒิสภาชุดใหม่ ผมนำเสนอเพื่อที่จะให้สอดรับกับที่ท่านกรรมาธิการอาวุโส ขออนุญาต ท่านบัญญัติ บรรทัดฐาน ท่านได้ถามไว้แล้วเรื่องความเป็นไปได้ แต่เมื่อสักครู่นี้ที่ผมเรียนไปเป็นเรื่องความเห็นส่วนตัวเท่านั้น ก็เพียงแค่บันทึกไว้ในที่ประชุมว่าผมได้กล่าวไว้แล้ว ส่วนสำหรับอนุกรรมาธิการผมได้รับฟังแล้ว ผมก็จะนำไป มาตรา ๒๕๖ นั้นในประเด็นของคณะอนุกรรมาธิการผมก็ยังอยากจะฟังในวาระที่ ๔ และเอาไปพิจารณาต่อในที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการแล้วก็ส่วนประเด็นที่ท่านอาจารย์วลัยพรกล่าวไว้เมื่อสักครู่นี้ผมบรรจุเป็นวาระต่อไปนะครับในคณะอนุ แล้วก็จะพิจารณาเฉพาะประเด็นก่อนว่ามีประเด็นอะไรบ้าง แล้วจะนำเสนอคณะกรรมาธิการในคราวหน้าครับ ขอบคุณครับ”[๓๖๒]

“แล้วก็สุดท้ายในความเห็นรายงานนั้นเป็นความเห็นของผมในฐานะอนุกรรมาธิการ ซึ่งในส่วนความเห็นของผมนั้น ผมขออนุญาตนำเสนอต่อที่ประชุม คือความเห็นส่วนตัวของผมนั้นเสนอไว้ในที่ประชุมอนุกรรมาธิการ ก็คือเห็นว่าหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวดที่ ๑๕ นั้นต้องแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ก็คือมีกลุ่มที่เสนอให้แก้ไขบทบัญญัติหมวดที่ ๑๕ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีกลุ่มที่ ๒ เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งทั้ง ๒ ประเด็นนั้นในความเห็นส่วนผมที่แสดงไว้แล้วก็ปรับปรุงไว้มีเหตุผลประกอบดังนี้

ในประเด็นที่หนึ่ง ก็คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ผมเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับข้อเสนอให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งคาดว่าจะต้องมีการออกเสียงประชามติของประชาชนจำนวน ๔ ครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งจะใช้งบประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท รวมใช้งบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้นประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

---

[๓๖๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓.

ซึ่งจะต้องถูกประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การใช้เงินจำนวนดังกล่าว และต้องใช้เวลาในการดำเนินการยาวนาน รวมทั้งการจัดทำประชามติแต่ละครั้งอาจจะผ่านหรือไม่ผ่านซึ่งไม่อาจคาดเดาได้โดยมีข้อมูลและเหตุผลอื่นประกอบ ๓ ประการ

ซึ่งเหตุผลข้อมูลอื่นนั้นเนื่องจากปรากฏในเอกสารผมก็จะกล่าวเพียงย่อ ๆ เหตุผลข้อที่ ๑ ก็คือการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘-๑๒/๒๕๕๕ ซึ่งวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถ้าเพื่อจะให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเห็นว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง หรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชน ซึ่งอันเป็นที่มาโดยตรงของการกำหนดรัฐธรรมนูญโดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้น คือโดยรายละเอียดในประเด็นคำวินิจฉัยนั้นเนื่องจากมีพอสมควรผมก็อยากจะขอโดยสรุป ก็คือศาลรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นไว้ว่าหากจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาทั้งฉบับก็จะต้องไปลงประชามติของประชาชนก่อน ให้ประชาชนผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราเพื่อความเหมาะสม ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคเก้า วรรคสิบ ก็คือมีผลผูกพันทุกองค์กร ดังนั้นจึงผูกพันว่าหากจะทำประเด็นยื่นญัตติเพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องทำประชามติเสียก่อนว่าจะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ หรือไม่ แล้วถึงค่อยยื่นญัตติไปพิจารณาในรัฐสภาได้ อันนี้เป็นความเห็นส่วนผมนะครับ

ส่วนที่ ๒ ในเรื่องการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในปี ๒๕๕๖ ก็มีการพยายามขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภาจำนวนหนึ่งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาที่ยื่นคำขอก็ไปดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ซึ่งมีอยู่หลายท่านกลุ่มนี้อาจจะไม่เห็นด้วย อันนี้ให้เป็นข้อมูลเฉย ๆ

ในประเด็นที่ ๓ หลักการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ถ้าจะมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็รวบรวมไว้ก็มีขั้นมีตอนเป็นจำนวนมาก บางครั้ง อย่างเช่น สเปนจะต้องผ่านความเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด และมีขั้นตอนอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารหน้าที่ ๑๐ และหน้าที่ ๑๑ ดังนั้นท่านก็อาจจะอ่านในเอกสารของรายงานที่ปรากฏได้

ผมก็ขออนุญาตเพื่อกระชับก็มาสู่ประเด็นที่ ๒ เลย ก็คือปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ โดยให้กลับไปใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็คือให้ง่ายขึ้นให้ใช้เฉพาะเสียงข้างมากของรัฐสภา ในความเห็นผมมีปัญหาก็คือจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องใช้งบประมาณแผ่นดินประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งอาจจะต้องถูกประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ในการใช้เงินจำนวนดังกล่าว แล้วก็ต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนานขึ้น แล้วก็อาจจะผ่านหรือไม่ผ่านก็ไม่สามารถคาดเดาได้ มีข้อมูลและเหตุผลอื่นประกอบ ๒ ประการ

ก็คือประการที่ ๑ หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาของต่างประเทศที่เป็นสากลนั้นมีกระบวนการที่แก้ไขยากกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ด้วยซ้ำ ส่วนในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ นั้นถือว่าจากการตรวจสอบแล้วง่ายกว่าประเทศอื่น คือไม่เป็นสากลคือ ง่ายเกินไป สากลเขายากกว่าปี ๒๕๖๐ ด้วยซ้ำ ดังนั้นก็เป็นเหตุผลประการหนึ่งก็คือการที่ถ้าจะไปกล่าวว่าการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ นั้นเพื่อให้เป็นสากลก็เกรงว่าจะไม่สอดรับกับข้อมูลที่ผมได้ศึกษามาไว้ ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารหน้าที่ ๑๑ หน้าที่ ๑๒

แล้วในประการที่สองในประเด็นนี้ก็เช่นเดียวกันกับเหตุผลแรก ก็คือมีวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งที่อยู่ในส่วนที่จะไม่เห็นด้วยในเรื่องนี้ ก็เป็นแค่จำนวนหนึ่ง แต่ส่วนสุดท้ายจะเป็นอย่างไรก็สุดแล้วแต่ ดังนั้นผมจึงสรุป

ความเห็นเฉพาะส่วนตน ความเห็นของผมว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือแก้ไขกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทาได้ง่ายขึ้น ก็อาจมีปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากจะต้องทำประชามติหลายครั้ง เสียงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๓,๐๐๐ ล้านบาท แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องถูกประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การใช้เงินจำนวนดังกล่าวและต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน รวมทั้งจัดทำประชามติแต่ละครั้งอาจผ่านหรือไม่ผ่านซึ่งไม่อาจคาดเดาได้ จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติไว้เป็นรายมาตรา แต่ควรยกเว้นส่วนที่เป็นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) ซึ่งบัญญัติให้ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไปหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่อำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาล องค์กรอิสระ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ จะต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งอันนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) ปรากฏรายงานที่สรุปนั้นอยู่ในหน้าที่ ๑๓ และหน้าที่ ๑๔ และผมสรุปลงท้ายว่า เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของบทเฉพาะกาลแม้เป็นรายมาตราที่ไม่ต้องทำประชามติ แต่เชื่อว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากบทเฉพาะกาลซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี จะไม่เห็นชอบกับญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนบทเฉพาะกาลนั้น ความเห็นส่วนตนของผมจบเพียงเท่านี้”[๓๖๓]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ ผมมองอย่างนี้ว่ารัฐธรรมนูญ คือกติกาการอยู่ร่วมกันของประชาชน แต่กติกาการอยู่ร่วมกันมันจะได้รับการยอมรับก็คือ ทุกคนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา ผมมองว่าที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นการกำหนดฝ่ายเดียว ไม่ว่าอย่างไรจะดีอย่างไรก็แล้วแต่มันก็จะสร้างการไม่ยอมรับ อันนี้ คือสิ่งที่ผมมอง ที่ผ่านมาเราเคยมีรัฐธรรมนูญที่ผ่านประชามติมา ๒ ฉบับ คือรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๔๐ คือคนที่เขียนก็ไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง แต่ว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ แม้จะผ่านประชามติก็เขียนโดยคณะรัฐประหารตั้งเหมือนกัน ปี ๒๕๖๐ ก็เช่นกัน ผมมองว่า ถ้าเราจะทำรัฐธรรมนูญสักฉบับหนึ่งประชาชนเขียน แล้วก็ผ่านประชาชนก็จะเป็นฉบับแรก ของประเทศ แล้วก็น่าจะได้รับการยอมรับมากกว่า นั่นหมายถึงสิ่งที่ผมมอง ทีนี้ตัวรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ จริง ๆ แล้วการ Design รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ Design เพื่อให้การเมืองมันเดินไปอย่างมีพัฒนาการ เพราะฉะนั้นสิ่งที่เป็นปัญหาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่เห็นหลาย ๆ เรื่อง เรื่องแรกคือโครงสร้างทางอำนาจผิด เขาไม่ได้วางโครงสร้างอำนาจ เป็นของประชาชน แต่เอาองค์กรอิสระทั้งหลายแหล่ก็ด้วยวัตถุประสงค์ของคนร่างตั้งแต่แรก ที่ไม่ได้คิดจะมาอยู่ในการเมืองก็เลยสร้างรัฐราชการและองค์กรอิสระทั้งหลายแหล่มาขี่คอ ประชาชน บทบัญญัติที่เห็นง่าย ๆ ในเรื่องของการดูแลงบประมาณการแปรญัตติ คนที่จะรู้ดีที่สุดก็คือผู้แทนราษฎรแต่ไม่มีอำนาจ กลายเป็นราชการ ทุกอย่างต้องให้ราชการจัดการให้ อันนี้ก็เป็นปัญหาหรือเรื่องของอันหนึ่งที่ผมไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่ว่าความซวยซ้ำซ้อน หรือว่า Double jeopardy การไปห้ามคนที่ถูกคำพิพากษาแล้วมาทำโน่นทำนี่ไม่มีเหตุผล อะไรเลยถ้าประชาชนเลือกเขา ก็ในเมื่อศาลพิพากษาเขาเขาถูกรับโทษมาจนจบแล้ว ยังมาห้ามเขา ซึ่งตรงนี้ไม่ควรจะเกิดขึ้น แล้วก็เขียนป้องกันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง แต่ไปดูสิครับว่าบทบัญญัติคือการไม่เคารพหลักนิติธรรม แล้วก็ไม่เคารพประชาชนทั้งสิ้น อันนี้ผม Strongly opposed เลยว่าบทบัญญัติคนที่เขาเคยต้องทำพิพากษาให้จำคุกแล้ว ห้ามมาเป็นโน่นเป็นนี่ผมคิดว่า

---

[๓๖๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

ไม่ควรมี มันควรจะเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนมากกว่า แล้วถ้าเกิดเราไม่เอาตัวนี้ออกไป เราแค่ขออนุญาตยกตัวอย่างลงรายละเอียดคนที่โดนคำสั่ง ๓/๕๘ ทั้ง ๆ ที่เป็นคำสั่งที่ขัดกับรัฐธรรมนูญไปชุมนุมถูกศาลพิพากษาห้ามเล่นการเมือง ทั้ง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเลยมันจะต้องมีการแก้ไข หรือเรื่องของการสร้างกลไกการบริหารราชการมีปัญหา การแถลงนโยบายที่ต้องบอกแหล่งที่มารายได้ ที่มารายได้มันทำได้แค่ Project แต่นโยบาย Policy กำหนดไม่ได้แต่ก็ไปเขียนเอาไว้เพื่อให้คนที่จะเข้ามา บริหารไม่ได้ แต่ท้ายที่สุดรัฐบาลนี้ก็บริหารไม่ได้เอง หรือการ Allocate budget ตามกรณี มาตรา ๑๔๔ ทั้งหมดเป็นปัญหาในรัฐธรรมนูญนี้ทั้งสิ้น ไม่รวมถึง Organic law ๑๐ ฉบับ กฎหมายพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองก็เจอด้วยตัวเอง การนับคะแนนการเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง หรือแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญ ทุกองค์กรอิสระ ๑๐ ฉบับนี้มีปัญหาทั้งสิ้น เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ Design เพื่อสร้างรัฐอะไรสักอย่างที่ไม่ใช่รัฐ ของประชาชน เพราะฉะนั้นผมก็เลยคิดว่าถ้าเราจะแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรามาช่วยกันสร้าง รัฐประชาชนช่วยลดความขัดแย้ง เอาอำนาจที่ควรเป็นของประชาชนคืนให้ประชาชนไป ถ้าเกิดในมุมของผมอาจจะทำได้เป็น ๒ Stage คือ พิจารณาเป็นรายมาตราที่เป็นปัญหา ก็แก้ก่อนได้กรณีเรื่องนั้นเป็น Common determination ที่เห็นพ้องต้องกัน ผมเชื่อว่า เห็นเหมือน ๆ กัน ไม่ว่าจะกฎหมายพรรคการเมือง วันนี้ผมว่าทุกพรรคการเมืองปวดหัวหมดแก้วันนี้ผมเชื่อว่าทุกพรรคโอเค แล้วก็ศึกษาในอีกเรื่องคือการที่เราจะทำใหม่ทั้งฉบับนี้เพื่อตัดข้อครหาเรื่องที่มาของมัน ซึ่งทำใหม่ทั้งฉบับมันก็อาจจะไม่แตกต่างจากฉบับนี้ ขณะเดียวกันเรียนเป็นข้อมูลว่าการทำใหม่ทั้งฉบับนี้มันไม่ได้ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคับใช้อยู่ สุดท้ายแล้วถ้าทำมาไม่ดีไปให้ประชาชนเขาลงมติ ประชาชนไม่เอาฉบับนี้ก็ยัง Enforce ต่อไปไม่ได้มีอะไรเสียหาย อันนั้นคือสิ่งที่ผมมองครับ ขอบพระคุณครับ”[๓๖๔]

“แนวคงไปอย่างนั้น คือผมจะใช้เวลาไม่มากคือจะเรียนว่าข้อเสนอของเด็กมีเหตุผล และผมพูดด้วยประสบการณ์ ผมจึงมีคดีที่พูดว่าไม่รับรัฐธรรมนูญเหลืออยู่อีก ๑ คดี เพราะฉะนั้นเรื่องตรงนี้ถ้าเรายอมรับกันและที่ผมกลัวมันจะ Encourage ไปก็คือเรายังใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกับเด็กอยู่ ยกเลิกการชุมนุม แต่ว่าศาลก็ยังไปตีความว่ามาตรา ๓ ประมวลกฎหมายอาญาไม่ Apply ก็ยังดำเนินคดีอยู่ เพราะว่าทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ตรงนี้ล้วนจะนำไปสู่ความขัดแย้งที่มันมากขึ้น องค์กรของรัฐเพราะฉะนั้นผมก็เห็นด้วยกับทุกท่านว่าถึงเวลาที่เราต้องปล่อยลม ทางออกคือแก้รัฐธรรมนูญจะแก้อย่างไรก็แล้วแต่พอเริ่มต้นปั๊บคือการปล่อยลมทำให้ทุกคนกลับบ้าน อย่างเมื่อสักครู่น้องที่มายื่นหนังสือก็คืออดอาหารประท้วงแล้ว ถ้าเราจะปล่อยไปอย่างนี้มันก็จบอย่างที่เราคิดกัน เพราะฉะนั้นเรายอมรับกันทุกคนแล้วว่าเนื้อหารัฐธรรมนูญทุกอย่างมีปัญหาคงไม่ต้องไปพูดซ้ำอีก อยู่ที่ว่าเราจะปล่อยลมอย่างไรอย่างที่ท่านประธานบอก คือวันนี้ถ้ากรรมาธิการของเราออกไปมีท่าทีที่ชัดเจนว่าเราจะทำอย่างนี้ ผมก็คิดว่ามันก็เป็นหนึ่งในการปล่อยลมเหมือนกัน ขอบพระคุณครับ”[๓๖๕]

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ประเด็นที่ ๒ ก็คือเรื่องการรับฟังความคิดเห็น ก็มีอยู่ ๒ ประเด็นก็คือว่า เรื่องวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น การนำความเห็นมาปฏิบัตินะครับ วิธีการ มันหลากหลายมากนะครับ ไม่ว่าจะเป็นการออกเวทีไปและเราก็บรรยายให้เขาฟัง ๒ ชั่วโมง ให้เขาแสดงความคิดเห็น ๑ ชั่วโมงแล้วก็จบเลี้ยงข้าวอาหารกลางวัน หรือเว็บไซต์ซึ่งคนก็เข้าได้น้อยนะครับ น้อยมากกฎหมายบางมาตราสมัย สนช. ที่ผ่านมา มีคนให้ความคิดเห็น ๘ คน อะไรอย่างนี้นะครับ ซึ่งอันนี้ผมว่ามันเป็นวิธีการสำคัญซึ่งเราจะต้องดีไซน์กันใหม่ ซึ่งท่านประธานก็บอกแล้ว

---

[๓๖๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๖๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ว่าเราจะคุยกันตอนท้าย หรือครั้งต่อไปใช่ไหมครับ แล้วก็ประเด็น ที่สำคัญที่สุดในวันนี้ที่ผมเสนอเรื่องการรับฟังความคิดเห็นก็คือ การนำความเห็นมาปฏิบัติ จริงอยู่เรารับฟังความคิดเห็นมามันหลากหลายมาก และบางทีเสียงส่วนใหญ่เขาจะเอา อย่างนั้นนะครับ แต่บางทีมันก็อาจจะขัดหลักวิชาการ ขัดหลักทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมอะไรก็ว่าไปนะครับ ตัวอย่างมีให้เห็นเยอะนะครับอย่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ผู้สมัคร ส.ส. จบปริญญาตรีอย่างนี้นะครับ เสียงส่วนใหญ่เอาอย่างนั้นไปรับฟังที่ไหนก็เอาปริญญาตรีหมด แต่ปรากฏว่าทีหลังก็ต้องแก้ เพราะมันขัดหลักความเสมอภาคกันอะไรก็แล้วแต่หลายอย่าง หรืออย่าง EU ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิตนะครับ แต่รัฐสภา EU ทำ รัฐสภาแต่ละประเทศก็ไปให้การสัตยาบัน เพราะฉะนั้นประเด็นที่ผม ยกขึ้นมาก็คือหมายความว่า ถึงแม้ว่าเราจะไปรับฟังความคิดเห็นมาทั้งหมดทั้งปวงก็ตาม ไม่ใช่เขาไม่สำคัญนะครับเขาสำคัญ แต่ว่าสุดท้ายมันต้องมีความเห็นของกรรมาธิการ เพราะไม่เช่นนั้นผมก็เห็นกรรมาธิการหลาย ๆ ชุดที่ผมศึกษามา คนโน้นว่าอย่างโน้น คนนั้น ว่าอย่างนี้ คนนี้ไม่ว่าอะไรเลยอะไรอย่างนี้นะครับ ผมไม่อยากเห็นอย่างนั้น เพราะฉะนั้น กรรมาธิการเราต้องมีมติ และต้องมีข้ออธิบายด้วยว่าทำไมเราไม่เอาเขา เขาเอาอย่างนี้ **ทำ**ไมเราไม่เอา อย่างเช่น ส.ว. จากข้าราชการประจำมีไม่มีอะไรต้องอธิบายเหตุผลด้วย มันถึงจะสมบูรณ์ ผมเสนอสั้น ๆ เท่านี้ครับ”[๓๖๖]

“ประเด็นสุดท้ายที่ผมติดใจทั้งฉบับเลย วันนั้นผมก็ไปฟังท่านรองวิษณุไปเรื่อง ของกรรมการวันนั้นการกระจายอำนาจท่านก็พูดอยู่ เรื่องหน้าที่อำนาจกับอำนาจหน้าที่ ดูแล้วฟังเผิน ๆ อาจจะไม่ค่อยสละสำคัญอะไรเท่าไร ผมก็เคยถามหลาย ๆ ครั้ง กรรมการร่าง หลาย ๆ คนบอกว่าทำไมไปเปลี่ยนคำเดิมเขาซึ่งเขาศัพท์ทาง Public administration หรือ รัฐประศาสนศาสตร์เขาใช้อำนาจหน้าที่หรือ Authority มาตลอด แต่พอมารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนใหม่เสียกลายมาเป็นหน้าที่และอำนาจ Duty and Power ทำให้รวนหมดเลย ผมมายกร่างข้อบังคับสภากับท่านวิเชียรหรือหลาย ๆ ท่านในนี้ ท่านนิกร ต้องรื้อทั้งหมด แล้วก็ความหมายไม่ตรงกับ Authority ไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ ท่านรองวิษณุหรือหลาย ๆ ท่านก็พยายามอธิบายผมว่าต้องมีหน้าที่ก่อนถึงมีอำนาจ ผมว่าไม่ใช่ แล้วคำศัพท์พวกนี้ ไม่ใช่ศัพท์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะมาเขียน ถ้ามันคู่กันมันก็ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ ฉะนั้นถ้ารื้อได้อย่างนั้นดีกว่าผมก็จะให้แปลงกลับมา ผมไม่แน่ใจว่าในการประชุมกรรมการ ร่างได้มีการท้วงหรือไม่ในศัพท์คำนี้ ดูเหมือนจะเป็นประเด็นเล็ก แต่ว่ามีนัยสำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์มากปรากฏว่าก็ให้กลับไปใช้อำนาจหน้าที่ตามปกติ ขอบคุณครับ”[๓๖๗]

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผมมีประเด็นสั้นๆ ๒ ประเด็น ประเด็นแรกคือประเด็นต่อจากที่ท่านไพบูลย์กับท่านโภคินพูดไว้คือมาตรา ๒๕๖ และประเด็นที่ ๒ ก็คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนะครับเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไข มาตรา ๒๕๖ ที่ท่านไพบูลย์ได้พูดไว้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๕ ได้มีคำวินิจฉัยไว้นะครับ ซึ่งผมเห็นต่างจากท่านไพบูลย์ และเห็นตรงกับท่านโภคินแต่ว่าผมจะเสริมที่ท่านโภคิน ไม่ได้พูดไว้นะครับ ก็คือจริง ๆ แล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ผมยืนยันนะครับ ผมจะใช้คำว่าอำนาจหน้าที่ไปตลอดถึงแม้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ จะเขียนว่าหน้าที่และอำนาจก็ตาม ซึ่งผมไม่เห็นด้วย เสียดายอาจารย์อุดมไม่มาเหมือนกันคือมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เพราะฉะนั้นคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้วครึ่งหนึ่งก็อยู่กับชุดนี้นะครับ ไปวินิจฉัยว่าควรจะทำประชามติก่อนในการจะแก้ไขทั้งฉบับ อันนั้นไม่ผูกพันนะครับ ไม่ผูกพันต่อองค์กร ทุกองค์กรถือเป็นเด็ดขาดอะไรไม่ใช่ เพราะว่ามันเป็นความเห็น ถือว่าเป็นการเขียน รัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ในทางวิชาการทำไม่ได้นะครับ เพราะว่ารัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็น ปี ๒๕๕๐ หรือปี ๒๕๖๐ ก็ตาม รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี้เห็นชัดนะครับ

---

[๓๖๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๖๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

มาตรา ๒๕๖ (๘) ก็เขียน Overrule ไว้แล้วนะครับ เพราะฉะนั้นมาตรา ๒๕๖ นี้แก้ได้แต่ว่าแก้หรือไม่อีกเรื่องหนึ่งถ้าจะทำประชามติก็หมายความว่าเสนอร่างแล้วก่อนใช้ถึงไปทำประชามติ ไม่อย่างนั้น จะไปทำประชามติ ๒ อันซ้อนกัน และรัฐบาลก็ไม่มีทางทำให้อยู่แล้วนะครับ”[๓๖๘]

“ขออนุญาตครับ ผม ชำนาญ ในฐานะกรรมาธิการ เสนอความเห็นต่อท้าย ไม่รู้จะ Left wing หรือ Right wing โดยหลักการแล้วการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยธรรมชาติของมันเองต้องขัดรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ก็ไปแก้ไข อย่างไรก็ต้องขัดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปี ๑๘-๒๒/๒๕๕๔ ปัญหาในตัวของมันอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามตามที่ท่านประธานไพบูลย์ยกขึ้นมา ผมไม่ปฏิเสธว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมันเสร็จเด็ดขาดผูกพันทุกองค์กร แต่มันผูกพันโดยพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ตอนนี้เรากำลังใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เพราะฉะนั้นพื้นฐานในการตีความและพิจารณาต้องพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ในคำวินิจฉัยที่ยาวเหยียดนี้นะครับที่เราจะต้องไปถามประชาชนถามอะไรก่อน อะไรต่าง ๆ อันนั้นใช้ไม่ได้กับปี ๒๕๖๐ ตัวนี้แล้วก็การประชามติพอดีอาจารย์สมชัยอธิบายไปก่อนแล้ว ๒ ครั้งเท่านั้น อีก ๒ อันเป็นภาษาพูดเท่านั้นเอง คือถามประชาชน ถามโดยการหย่อนบัตร ซึ่งเป็นถามไม่ใช่ประชามติหรอก ใช้จริง ๆ แค่ ๒ แล้วก็เหมือนอาจารย์วุฒิสารบอก ก็คือเรื่องค่าใช้จ่ายเราคงไม่ต้องอ้างนะครับ เพราะหมดอย่างอื่นเยอะแยะไป

อีกอันหนึ่ง เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ว่ายากกลับง่าย โดยหลักของการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ต้องทำให้ยากอยู่แล้วแต่ว่าด้วยบนพื้นฐานเหมือนที่อาจารย์ปิยบุตรเคยเสนอเข้ามาซึ่งเห็นตรงกัน เพราะว่าการแก้ไขในพื้นฐานที่คณะกรรมการร่างที่มาจากอำนาจสถาปนาที่มาจากประชาชน ก็ต้องแก้ไขยากเพราะเป็นฉันทามติในครั้งหนึ่งมาแล้วแต่ว่าของเราที่มาพื้นฐานจึงอยู่เราจะอ้างประชามติอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ว่าคณะกรรมการร่างที่มาจากคณะรัฐประหารจะชอบหรือไม่ชอบก็แล้วแต่ มันต้องแก้ให้ง่ายเพราะตอนนี้เป็นช่วงของประชาชนแล้ว ช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว และอีกอันหนึ่งถ้าเราจะไปแก้เฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่งหรือทำออกไป มันโยงกันทั้งหมด อาจารย์อุดมก็อยู่นะครับเราไปแก้ทีละมาตราก็พันกันไปหมดอยู่ดีเพราะฉะนั้นอย่างไรเสียก็ต้องแก้ทั้งฉบับ ผมก็เสนอต่อท้ายว่ายกร่างเป็น สสร. ไปเลยแล้วก็ไม่ผูกพันด้วย คุณจะยุบสภา คุณจะลาออก คุณอะไรก็แล้วแต่ สสร. ก็ยังมีอยู่ ใช้เวลาอีกนิดเดียวไม่เป็นไรหรอกครับ เพราะว่ากว่าจะทำเสร็จวุฒิสภาก็ครบพอดี ก็ไม่เป็นไรขอให้ได้ทำ ขอบคุณครับ”[๓๖๙]

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ขอบพระคุณครับท่านประธาน ผมขออนุญาต ที่จะได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นในเรื่องที่พวกเราจะต้องมาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางในการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นะครับ ผมอยากจะกราบเรียนว่า ตอนในวาระที่ ๑ นั้น ผมได้หยิบยกความคิดของผมในเรื่องการมีสัมมาทิฐิในการศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผมหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมา ก็เพราะเห็นว่า ในปัจจุบันก็มีการเรียกร้องจากพี่น้องประชาชนว่า ทำไมสภาไม่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนก่อน ทำไมมาทำเรื่องการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ และผมคนหนึ่งก็ยืนยันว่า การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำไป พร้อมกันได้แล้วก็นำไปสู่การแก้ไขปัญหาปากท้องของพี่น้องประชาชน ถ้าเมื่อไรการเมือง มีเสถียรภาพ การแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยรัฐบาล หรือแม้แต่โดยสภาก็จะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นในประเด็นเรื่องนี้ผมคิดว่าคณะกรรมาธิการของเรา ก็ต้องตระหนักนะครับว่า

---

[๓๖๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๖๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เราจะต้องสร้างจุดเริ่มต้นในการที่จะแสวงหาความเห็นร่วม ในคณะกรรมาธิการอย่างไรนะครับ วันนี้ผมก็ดีใจนะครับที่ฟังข้อเสนอของ เพื่อนคณะกรรมาธิการ ก็เห็นว่ามีแนวทางหลักที่ค่อนข้างจะไปในทางเดียวกันสอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะในแง่หลักการก็คือว่า ต้องการจะเห็นการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของนักการเมือง แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชน และต้องการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันนี้ก็เพื่อนสมาชิกที่อภิปรายมา ส่วนใหญ่ก็ย้ำเน้นในจุดนี้ ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องนะครับ แล้วก็ตรงกับที่ผมได้อภิปรายไว้ว่า ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา บ้านเมืองของเราก็มีบทเรียนจากผลของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และแม้แต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เราก็พบความจริงว่าก็มีปัญหาอยู่ในการใช้รัฐธรรมนูญ จนมีการพูดว่าบางครั้งคนที่ร่างไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้ร่าง ก็ได้มีการพูดถึงตรงนี้นะครับ เพราะฉะนั้นวันนี้ผมคิดว่าผมอยากจะเสนอเป็น ๒ ส่วนสำคัญนะครับ ผมคิดว่า ๑. ก็คือว่าเราจะต้องมาวางหลักในเรื่องของการศึกษาปัญหา แนวทางและหลักเกณฑ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี้ให้ชัดเจน เพราะจะได้เป็นสัมมาทิฐิร่วมกันว่าปัญหาที่แท้จริง คืออะไร ปัญหาที่มาในการที่จะต้องแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ปัญหาในการแก้ไขเพื่อที่จะ ขจัดปัญหาที่เราเห็นว่าขัดแย้งต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเราก็ต้องยอมรับความเป็นจริงนะครับเหมือนท่านนิกรหยิบยกขึ้นมาในกรณีที่อาจจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของคนทั่วไปว่าขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย เช่น ผบ. เหล่าทัพมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้เป็นต้น หรือการแม้แต่ให้อำนาจในบทเฉพาะกาลในบางเรื่องซึ่งขัดและแย้งกัน ซึ่งผมคิดว่าก็เป็นจุดที่เราต้องแสวงหาความคิดเห็นร่วมกัน หรือแม้แต่ปัญหาเรื่องสิทธิ และเสรีภาพของพี่น้องประชาชนที่ได้หยิบยกขึ้นมาอภิปรายหลายเรื่องนะครับ ตลอดถึงการยึดโยงของอำนาจประชาชน เราก็เพิ่งอภิปรายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่า มาตรา ๑๔๔ นี้ เป็นมาตราที่ไม่ยึดโยงกับอำนาจประชาชนแล้วก็ไม่ได้คำนึงถึงการที่ตัวแทนของประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการมาดูแลภาษี ของพี่น้องประชาชน แม้แต่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็ยังไม่กล้าที่จะเป็น ฝ่ายเลขานุการ เป็นครั้งแรกในชีวิตทางการเมืองที่ผมประสบมาในรอบ ๓๐ ปี ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าก็เป็นปัญหาที่เราจะต้องศึกษากันอย่างกว้างขวางในฐานะเราเป็นกรรมาธิการตรงนี้ และแน่นอนครับหลักเกณฑ์ก็จะไม่พ้นในเรื่องที่ท่านอาจารย์สมชัยได้พาดพิงถึงว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้พูดถึงว่า ให้แก้เฉพาะมาตรา ๒๕๖ ก็ยอมรับความเป็นจริงว่าพวกผม ได้พูดกันว่าเราจะทำอย่างไรในการสะเดาะกลอน ในการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การแก้ให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่ก็ไม่ได้ปิดกว้างว่าเราจะไม่ได้ศึกษาสาระหรือสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อมาประกอบในการที่จะแก้ไขมาตรา ๒๕๖ นะครับ เพราะฉะนั้นเมื่อพูดมาถึงตรงนี้ก็ไปถึงชั้นแนวทาง ผมคิดว่าแนวทางก็มี ๒ ส่วนเท่านั้นเองวันนี้ที่เราจะต้องมาคุยกันว่า เราจะศึกษาหลักเกณฑ์เพื่อไปสู่แนวทางว่าเราจะแก้ไข เป็นรายมาตราหรือเราจะแก้ไขทั้งฉบับ ซึ่งก็มีข้อคิดเห็นที่น่ารับฟังหลายท่านนะครับ เช่นท่านอาจารย์โภคินก็บอกว่า ถ้าแก้ไขทั้งฉบับเพื่อขจัดปัญหาความคิดเห็นที่อาจจะขัดแย้งกัน ก็อาจจะระบุไปชัดเจนว่าหมวดไหนบ้างที่ไม่ควรจะหยิบยกมาเป็นการแก้ไข เพราะเป็นการขจัดความขัดแย้งและความเห็นที่ตรงกันแล้ว อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ผมคิดว่าคณะกรรมาธิการก็ต้องไปศึกษาครับ และประเด็นที่ ๒ ที่ผมอยากเสนอว่า คณะกรรมาธิการต้องไปศึกษา และแสวงหาความเห็นร่วมกัน ก็คือการมีกลไกในการรับฟังความคิดเห็น แน่นอนที่สุดทุกคนก็เรียกร้องว่าทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญนี้ยึดโยงกับประชาชน มันก็มีหลักอยู่ ๒ หลักใหญ่ ๆ ละครับ หลักที่ ๑ คือรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปที่นำมาสู่การแก้ไขในสาระสำคัญ ของกฎหมาย หรือหลักที่ ๒ ให้มีส่วนร่วมโดยการตั้งตัวแทนของประชาชนหรือภาคส่วนจากประชาชนมาร่วมในการแก้ไข ที่เราเรียกว่า สสร. นะครับ เพราะฉะนั้นกลไกในการรับฟังความคิดเห็น

ผมคิดว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้เราต้องมาศึกษากันให้ครอบคลุมนะครับ เพราะเรามีเทคโนโลยีที่จะรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง พร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชนตั้งแต่ขั้นต้นว่า มันมีปัญหาอย่างไร หลักเกณฑ์ที่แก้ไขควรจะเป็นอย่างไร หรือแนวทางแก้ไขควรจะเป็นอย่างไร หรือถ้าคณะกรรมาธิการชุดนี้จะเห็นว่า เราควรจะรับฟังถึงสาระสำคัญที่เราควรจะนำมาเป็นประเด็นสำคัญในการแก้ไข โดยเฉพาะต่อประเด็น ที่เราเห็นพ้องต้องกันว่าจะมีการแก้ไขเป็นรายมาตรา ผมคิดว่าก็สามารถหยิบยกเอาประเด็นเหล่านี้ที่คณะกรรมาธิการมีความเห็นร่วมไปแสวงหาความคิดเห็นได้ ถ้าเราสามารถทำได้อย่างนี้ ผมเชื่อมั่นว่านี่คือความเป็นจริง ผมไม่ได้พูดในเชิงทฤษฎีนะครับ แต่พูดในความเป็นจริงว่า เราสามารถที่จะแสวงหาความคิดเห็นร่วมและนำไปสู่การแก้ไขได้จริง ในยุคหนึ่ง ที่ท่านอาจารย์โภคินพูดถึงว่าท่านเป็นรองประธาน ท่านชุมพลเป็นประธาน ผมก็เป็นกรรมาธิการด้วย ในยุคนั้นผมยังติดใจมาตราหนึ่งที่เราสามารถแก้ไขได้ก็คือ ให้เด็กอายุ ๑๘ ปี มีสิทธิในการเลือกตั้งแล้วก็มีผลมาจนถึงทุกวันนี้ ผมคิดว่าก็เช่นเดียวกันนะครับ ในการแก้ไขครั้งนี้ เราก็อยากจะให้การแก้ไขเพื่อนำประเทศชาติบ้านเมืองไปสู่อนาคต และเราก็คาดหวังว่าสิ่งที่เป็นบทเรียนในทางการเมืองที่ผ่านมา ก็จะทำให้การเริ่มต้นของพวกเราในที่ประชุมนี้ จะเป็นการเริ่มต้นในการที่จะสร้างความสมานฉันท์ โดยการใช้กลไกในการที่จะแสวงหา ความร่วมมือ สัมมาทิฐิในการที่จะศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เรากำลังศึกษาอยู่นี้ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๓๗๐]

“และประการที่ ๓ คือกระบวนการในการที่จะนำไปสู่ความเป็นจริง ผมใช้คำนี้นะครับ เมื่อกี้ก่อนหน้านี้ผมก็ได้การแสดงความคิดเห็นว่าถ้าหากเราคุยกันได้ว่า ประเด็นใดที่เราเห็นตรงกันก็ควรที่จะได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อให้มีการแก้ไข เราก็ไม่จำเป็น จะต้องไปแก้ไข มาตรา ๒๕๖ ก็ได้ แต่ว่าเราไม่สามารถที่จะตกลงกันได้เลยดีที่สุดก็คือ เราต้องแก้ไข มาตรา ๒๕๖ เพื่อสะเดาะกลอนให้มีการแก้ไขที่ง่ายขึ้น อันนี้ก็เป็นส่วนที่ ในนามของพรรคประชาธิปัตย์เราก็ได้เสนอแนวคิดนี้มาตลอด แต่ผมเรียนว่าถ้าหากว่า มีประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่เราเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของเรา มีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินหรือมีประโยชน์ ต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพผมก็อยากจะเรียกร้องอีกครั้งหนึ่งที่ผมได้ใช้คำพูดตั้งแต่ เบื้องต้นว่าถ้าเรามีสัมมาทิฐิในฐานะที่เป็นกรรมาธิการมาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ก็จะเกิดความเป็นจริงขึ้นได้ว่า ผลจากการที่เราศึกษาเป็นการแสวงหาความเห็นร่วม ปัญหาความขัดแย้งก็ลดลง อุปสรรค ปัญหาก็ได้รับการแก้ไข แล้วที่สำคัญที่สุดก็คือว่าทุกพรรคที่เห็นว่าควรจะได้มีการแก้ไข ก็จะได้ทำตามเจตนารมณ์ของตัวเอง และประโยชน์สุดท้ายก็คือว่าพี่น้องประชาชน ได้ประโยชน์จากการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผมย้ำอยู่เสมอไม่ว่าจะไปออกรายการก็ดี หรือที่จะไปพูดกับพี่น้องประชาชนก็ดีว่าถ้าหากเราแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญของเราให้เป็น ประชาธิปไตย ให้การเมืองมีเสถียรภาพ มีเอกภาพก็จะสะท้อนกลับไปที่พี่น้องประชาชน จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นครับ ขอบคุณมาก

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“สุดท้ายครับสไลด์สุดท้าย ก็คือถามว่าแล้ว กรธ. ชุดนี้ควรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ อย่างไรบ้าง อย่างที่ ๑ ที่ผมอยากเสนอก็คือว่า เราต้องมี ตารางการทำงานที่แน่นอน เรามีเวลาเพียงแค่ ๑๒๐ วัน คือ ๔ เดือน ทุกวันมันขยับเข้าใกล้ Deadlineไปเรื่อย ๆ ดังนั้นสิ่งที่ต้องคิดก็คือว่าต้องมีตารางการทำงานว่าถ้าเราจะประชุม

---

[๓๗๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๗๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

กี่ครั้ง ๆ ในแต่ละครั้ง ๆ เราจะประชุมเรื่องอะไร แล้วก็ที่สำคัญการกำหนด Output ที่ชัดเจนในแต่ละเดือน เดือนที่ ๑ จะต้องอะไรเสร็จ เดือนที่ ๒ อะไรต้องเสร็จ เดือนที่ ๓ อะไรต้องเสร็จ ต้องมี Output ต้องสื่อสารกับประชาชนตลอดเวลาในการทำงาน ซึ่งอันนี้ ก็เป็นสิ่งที่ดีนะครับว่าที่ประชุมเราเมื่อเช้านี้เราก็เห็นชอบร่วมกันว่าเราเปิดเผยเป็นหลัก ก็คือทุกครั้งเราให้สื่อมวลชนสามารถเข้ามาสังเกตการณ์การประชุมได้ ยกเว้นเพียงแค่บางจังหวะบางช่วง ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องซึ่งจำเป็นต้องขออนุญาตที่จะเป็นการคุยกันภายใน เพราะฉะนั้นหลักการของเราคือเปิดเผยเป็นหลักอันนี้ก็ถูกต้องแล้ว อย่างที่ ๓ คือการสร้างกลไกในการรับฟังความเห็นจากประชาชน ซึ่งกรรมาธิการหลายท่านได้เสนอขึ้นมาต้องฟังประชาชน ผมก็เห็นชอบด้วยครับว่าต้องฟังประชาชน แต่จะฟังอย่างไร วิธีการอย่างไร และเป็นการฟังที่แท้จริง ไม่ใช่เป็นการฟังแบบพิธีกรรมจะทำได้อย่างไร เพราะว่าที่ผ่านมาหน่วยราชการต่าง ๆ ฟังเป็นพิธีกรรมครับ กฎหมายบอกว่าต้องทำประชาพิจารณ์ ต้องฟังความเห็นประชาชน ก็ประกาศขึ้นมาในเว็บไซต์ แต่ว่าหาทางเข้าไปยังหาไม่เจอ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ และพอครบเวลามีคนมา Comment ๒ ๓ คนบอกฟังแล้วอย่างนี้เป็นต้น อย่างนั้นก็ไม่ได้เป็นการรับฟังความเห็นอย่างแท้จริง ต้องจริงใจในการฟังและเปิดกว้างอย่างแท้จริงนะครับ ผมมองในแง่ของข้อสรุปที่จะเป็นคำตอบส่งสภา สภาให้การบ้านเราในการทำ ผมมองว่าเรื่องนี้ความเห็นผมนะครับ ควรจะต้องมีเอกสาร ที่เป็นข้อสรุปภายในสิ้นเดือนที่ ๓ ก็คือหมายความว่า ตัว Paper เบื้องต้นว่าเราจะมีความคิด มีแนวทางอย่างไร ควรจะต้องทำให้เสร็จภายในสิ้นเดือนที่ ๓ เพื่ออะไรครับเพื่อเดือนที่ ๔ เราจะได้ฟังความเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางว่าชุดของเรา เรามีข้อสรุปแบบนี้แล้วนะ เปิดกว้างออกไปจะทำแบบนี้ ๆ ประชาชนคิดอย่างไรมีเวลา ๑ เดือนเต็ม ๆ ครับในเดือนที่ ๔ เพื่อฟังเสียงประชาชน และเมื่อประชนให้ความเห็นออกมาอย่างเป็นระบบแล้ว เราก็จะมากรองกันว่าอะไรจะเป็นข้อมูล ซึ่งเอามาปรับในสิ่งที่เป็นข้อสรุปของเราเพิ่มเติม แล้วก็สุดท้าย ผมใช้คำว่าอย่าขอขยายเวลา แม้ว่าเรามีสิทธิครับ ว่าพอถึงเวลาครบ ๔ เดือน แล้วงาน มันไม่เสร็จ เราจะไปขอต่อสภาบอกว่าขอขยายเวลาในการทำงาน ผมคิดว่าเราต้องมีจุดยืนที่ชัดเจน ณ วันนี้ว่าเราจะไม่ขอขยายเวลา เพราะว่าอะไรครับเพราะว่าขณะนี้เรามีโอกาสในการทำงานอย่างเต็มที่ เรามีทรัพยากรอย่างเต็มที่ในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความพร้อม ต้องตั้งใจทำงานให้เสร็จ ถ้าไม่เสร็จผมถือว่าเป็นภาระ ถือว่าเป็นปัญหาของกรรมาธิการชุดนี้ ซึ่งคงจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะตัดสินใจอะไรบางอย่างถ้าหากว่าทำไม่เสร็จ ก็ขออนุญาตนำเสนอเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๓๗๒]

ส่วนประเด็นที่ ๓ บอกสารบัญตอนต้นแล้วว่ามี๓ เรื่อง เวลาอภิปรายได้พูด ถึงสารบัญตอนต้นไปแล้วว่ามี ๓ เรื่อง ก็ว่าไปทีละเรื่อง ในเรื่องที่ ๓ นี่ก็คือผลที่เกิดขึ้นต่อ รัฐบาลหลังการเลือกตั้ง การออกแบบการเลือกตั้งที่ดีต้องคิดต่อไปครับว่าหน้าตาของรัฐบาล ที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งเป็นอย่างไร ผลที่มันเกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นการพิสูจน์แล้วครับว่าเราได้รัฐบาล ๑๘-๑๙ พรรค เราได้รัฐบาลที่เสียงปริ่มน้ำ เราได้รัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ เราได้รัฐบาลซึ่งต้องมีอำนาจพิเศษมาสนับสนุนไม่เช่นนั้นไม่สามารถทำงานในฐานะรัฐบาลได้ เรายังพึงประสงค์สภาพการณ์แบบนี้ต่อไปใช่หรือไม่ แต่ถ้าเราคิดว่าเราต้องการเปลี่ยนไปสู่ รัฐบาลที่เข้มแข็ง ไม่ต้องมากังวลในการที่จะต้องประชุมสภาให้ได้คะแนนเสียง ทุกวันนี้นะครับ ผมเรียนตามตรงรัฐมนตรีทำงานที่กระทรวงไม่ได้ในวันที่ประชุมสภาจริงไม่จริงนะครับ รัฐมนตรีต้องแอบมาตั้ง War Room แถว ๆ นี้ในการทำงานของกระทรวงแฟ้มทุกแฟ้ม ต้องส่งมาเซ็นที่นี่นะครับ วันประชุมสภาทุกวันนี้รัฐมนตรีต้องมาอยู่ ที่ไม่ได้ลาออกจากส.ส. นะ รัฐมนตรีที่ไม่ได้ลาออกจาก ส.ส. ถ้าท่านลาออกจาก ส.ส. ไม่เป็นไร แต่ท่านไม่ยอมลาออก

---

[๓๗๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

จาก ส.ส. นะครับ ไม่ทราบพรรคใดนะครับ นี่เป็นปัญหา นั่นก็คือเรื่องของการที่ความไม่มั่นคง ในเสถียรภาพ ดังนั้นนะครับ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นจากบัตรใบเดียวก็คงจะต้องแก้ไขในเรื่องนี้ นะครับ ขอบคุณครับท่านประธานครับ[๓๗๓]

“ท่านประธานครับ ผม สมชัย กรรมาธิการนะครับ ผมคิดว่าสิ่งที่ท่านไพบูลย์ได้นำเสนอเป็นการพูดโดยเป็นการประเมินสถานการณ์ทางการเมืองเพื่อเอาเข้ามาประกอบถึงความเป็นไปได้ในการที่จะแก้ส่วนไหนได้แล้วก็เป็นความเห็นส่วนตัวนะครับ แต่ว่าสิ่งที่ผมคิดแล้วก็อยากจะให้ท่านกรรมาธิการท่านอื่น ๆ ได้มีโอกาสเห็นด้วยก็คือว่าการทำงานของเรา เราได้รับมอบหมายให้มาดูถึงสิ่งที่เป็นปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทาง ดังนั้นสิ่งที่เราต้องมองก็คือต้องมองเนื้อหาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นปัญหา รวมถึงเนื้อหาของวิธีการแก้ที่เป็นปัญหาแล้วนำเสนอถึงสิ่งที่ถูกต้องว่าอะไรคือหลักการ อะไรคือสิ่งที่ถูกต้องโดยไม่จำเป็นจะต้องไปคำนึงถึงว่าใครจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ผมคิดว่าหลักการอยู่ตรงนี้ กระบวนการในการเจรจาต่อรอง กระบวนการในการที่จะต้องไปพูดคุยทำความเข้าใจของฝ่ายต่าง ๆ อันนั้นเป็นหน้าที่ของคนอื่น ก็คือเมื่อเราทำการบ้านส่งสภาแล้ว สภาจะทำอย่างไรให้เกิดความสำเร็จนั่นเป็นเรื่องของสภานั่นเป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง แต่โดยฐานะแล้วก็บทบาทหน้าที่ของกรรมาธิการชุดเราผมคิดว่าเราน่าจะต้องเดินหน้าในแง่ของการหาสิ่งที่ถูกต้องให้แก่บ้านเมืองครับ”[๓๗๔]

“เรื่องแรกนะครับก็คือการที่จะมองถึงบทบาทหน้าที่ คือผมมองว่าเราเริ่มจาก ชื่อของกรรมาธิการก่อน กรรมาธิการชุดนี้ชื่อกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะฉะนั้นบอกว่าคำที่เป็น key word มี ๓ คำคือ คำว่าปัญหา หลักเกณฑ์ แล้วก็แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมนะครับ คำว่าศึกษานั้นเป็นกระบวนการเป็น Verb เป็นกิริยา แต่สิ่งซึ่งเป็นตัวที่ต้องศึกษามี ๓ อย่าง คือ ๑. ปัญหา ๒. หลักเกณฑ์ ๓. แนวทางแก้ไขเพิ่มเติม ในขณะเดียวกันจะต้องตีกรอบเฉพาะรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เท่านั้น เพราะว่าเราคงไม่ได้ไปมองถึงอดีตว่าเป็นอย่างไร เราเอาปัจจุบันขณะนี้นะครับ คำถามว่าเมื่อเรามีคำว่าปัญหา ซึ่งเป็นโจทย์ ๆ หนึ่งแล้ว ปัญหาของเราคืออะไร ปัญหาคืออะไร และปัญหาของใคร ผมขออนุญาตนำเสนอวิธีการมองปัญหามองได้ ๒ แบบ ๑. คือมองแบบกว้าง การมองแบบกว้างคือการมองปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทุกหมวดทุกมาตราว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ข้อขัดข้องในการทำงานต่าง ๆ อย่างไรบ้างหรือก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาอย่างไร อันนี้คือการมองปัญหาอย่างกว้าง แต่ถ้ามองปัญหาแบบแคบ ก็จะตีกรอบเพียงแค่ว่าคือปัญหาข้อขัดข้อง ข้อจำกัดของการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้การออกแบบของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนะครับ นี่คือการตีแบบแคบต้องมองได้ ๒ แบบ ถัดไปครับถ้ามองในเรื่องของปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ผมใช้คำว่ามันมีมุมมองที่แตกต่างกัน ผมเอารูปนี้ให้ดูให้เห็นนะครับว่าถ้าคุณยืนอยู่คนละจุดคนหนึ่งก็เห็นเป็น เลข ๖ คนหนึ่งก็เห็นเป็นเลขเลข ๙ แต่ละคนก็จะมองปัญหาที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ไม่จบได้โดยง่ายที่บอกว่าปัญหารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นอย่างไร ถัดไปครับ ซึ่งคนแต่ละกลุ่มจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน นั่นก็คือเป็นมุมมองของสิ่งที่เขามองว่าเป็นประโยชน์ที่เขาเห็นเฉพาะหน้า ถ้ารัฐบาลได้เปรียบรัฐบาลก็จะมองปัญหาว่าส่วนใดที่ทำให้เขาเสียเปรียบ ถ้าฝ่ายค้านเช่นเดียวกันครับ ส่วนใดที่เห็นว่าเป็นปัญหาก็อาจจะมองว่าส่วนนี้เป็นปัญหาของเขา หรือประชาชนก็จะมองปัญหาที่แตกต่างกัน รัฐบาลอาจจะมองปัญหาเรื่องบัตรเลือกตั้งใบเดียว เรื่องของการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ การปัดเศษ เพราะว่าทำให้เกิด

---

[๓๗๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๓๗๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๓

พรรคการเมืองเยอะ ๆ ซึ่งตอนแรกก็อาจจะรู้สึกว่าดี แต่ว่าอยู่ไปอยู่มาแล้วก็อาจจะเป็นเรื่องของการที่ว่ามันทำให้เกิดการไร้เสถียรภาพ แล้วก็ทำให้เกิดการต่อรองอะไรอย่างนี้เป็นต้นนะครับ หรือปัญหาการคำนวณ ส.ส. ใหม่ตอนนี้ก็มานั่งเกร็งกันว่าถ้ามีการต้องเลือก ส.ส. ใหม่ขอให้พ้นปีก่อนได้ไหม อย่างกรณีของ สมุทรปราการ เป็นต้น ถ้าหากว่าอยู่ในช่วง ๑ ปี เดี๋ยวก็จะเกิดปัญหาว่าต้องมาคำนวณกันใหม่อีก อย่างนี้เป็นต้นนะครับ อันนี้คือมุมของทางฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านก็จะมีบางอย่างที่อาจจะตรงกัน แต่อาจจะมีบางอย่างซึ่งเพิ่มเติมขึ้นมา เช่น ฝ่ายค้านอาจจะมองเรื่องเกี่ยวกับองค์กรอิสระว่าเป็นปัญหา ฝ่ายค้านอาจจะมองเรื่อง ส.ว. ว่าเป็นปัญหา แล้วก็เรื่อง การที่ ส.ว. มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีนี่เป็นปัญหา นี่คือการมองที่อาจจะแตกต่างกัน นี่คือเลข ๖ นี่คือเลข ๙ ที่อาจจะมองแตกต่างกัน ในมุมของประชาชนนั้น เขาก็ไม่ได้มองเรื่องของการเมือง แต่เขามองเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เรื่องของอำนาจในการตรวจสอบรัฐบาล เรื่องของการคัดสรรบุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพไม่ด่างพร้อยเข้ามา หรืออาจจะมองว่าต้องการออกแบบการเมืองซึ่งเป็นการเมืองซึ่งมีความมั่นคง แล้วก็สามารถทำให้เกิดพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาประเทศไปอย่างยั่งยืน เพราะฉะนั้นมุมในการมองปัญหาของแต่ละคนจะไม่เหมือนกันครับ ถัดไปนะครับตอนนี้ปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องของการแก้ไขฉบับปัจจุบัน ก็อันนี้ก็เป็นไปตามสิ่งที่เราเรียกว่ามีกุญแจหลายดอก นั่นก็คือการออกแบบไว้ ในมาตรา ๒๕๖ ซึ่ง กรธ. ได้ออกแบบไว้นะครับว่ามันจะต้องมีกระบวนการมีขั้นตอนที่ทำให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด ไม่ว่าจะต้องมี ส.ว. ๑ ใน ๓ เห็นด้วยในวาระ ๑ และวาระ ๓ หรือถ้าหากว่ามาจากการที่ประชาชนร่วมกันเสนอชื่อในการร่วมกันลงชื่อ ในการแก้ไขก็จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในวาระที่ ๒ ด้วย หรือในแง่ของฝ่ายค้านเอง ก็มีกุญแจอีกดอกหนึ่ง ก็คือจะต้องให้ฝ่ายค้านร้อยละ ๒๐ เห็นชอบในวาระที่ ๓ ด้วยนะครับ แล้วก็ยังมีเงื่อนไขที่เป็นเงื่อนปมใหญ่ ๆ เช่น ถ้าแก้เกี่ยวกับวิธีการแก้ แก้เกี่ยวกับองค์กรอิสระต้องทำประชามตินี่คือปัญหาข้อขัดข้องของการแก้ เหมือนกับว่าเราใส่กุญแจหลายดอก เหมือนกับไม่ให้ความไว้วางใจซึ่งกันและกันว่าทุกคนต้องเห็นชอบร่วมกัน จึงจะมาทำการแก้ไขได้ สิ่งที่ผมมองถัดไปครับ คือผมมองว่าขณะนี้เรามองเพียงแต่ว่าต้องปลดกุญแจ ต้องลดกุญแจออกให้น้อยลง แต่คำถามคือใครจะคืนกุญแจก่อน กุญแจหลัก ๆ ขณะนี้มีคน ๒ กลุ่ม ซึ่งถือกุญแจคนละดอกในแต่ละขั้นตอน ส.ว. ถือกุญแจในวาระที่ ๑ ต้องมีเสียง ๑ ใน ๓ ของ ส.ว. เห็นด้วยและวาระ ๓ ๑ ใน ๓ ต้องเห็นด้วย ฝ่ายค้านก็ถือกุญแจอีกดอกหนึ่ง ก็คือว่าถ้าคุณจะแก้ถึงวาระ ๓ จะต้องมีฝ่ายค้านอย่างน้อย ๒๐ เปอร์เซ็นต์เห็นด้วย ซึ่งอันนี้ก็จะมีมุมมองที่แตกต่างกันอีก ส.ว. ก็อาจจะมอง หรือหรือฝ่ายรัฐบาลเองอาจจะ มองว่าฝ่ายค้านไม่ต้องถือกุญแจก็ได้ ในขณะที่ฝ่ายค้านอาจจะมองว่าและ ส.ว. จะถือกุญแจไปทำไมนะครับ ถ้าเราไปแก้บอกว่าให้ ส.ว. คืนกุญแจ ส.ว. ก็จะบอกว่าหากผมคืนกุญแจแน่ใจอย่างไรว่าคุณจะไม่แก้เพื่อประโยชน์ของพวกคุณเอง ส.ว. ก็จะคิดทำนองแบบนี้ ในขณะเดียวกันถ้าบอกว่าให้ฝ่ายค้านคืนกุญแจ ไม่มีเรื่องของ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านก็จะบอกว่าหากผมคืนกุญแจแน่ใจอย่างไรครับว่ารัฐบาลจะแก้เฉพาะในเรื่องที่รัฐบาลเห็นว่าได้ประโยชน์เท่านั้น เนื่องจากว่ารัฐบาลเองก็มีเสียงข้างมาก ดังนั้นถ้าเอาดุลของฝ่ายค้านออกไป คืนกุญแจของฝ่ายค้านมาในเรื่องนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือการแก้รัฐธรรมนูญในเชิงของเนื้อหาที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้ารัฐบาลก็จะแก้ตามใจชอบของตัวเอง นี่คือปัญหาของการที่ไม่ยอมมีคืนกุญแจซึ่งกันและกัน ถัดไปนะครับ ผมถามว่าแล้วถ้าไม่มีใครยอมคืนกุญแจอะไรเกิดขึ้น สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบันก็จะดำรงสภาพต่อไป รัฐบาลก็จะไร้เสถียรภาพต่อไป การเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จะวุ่นวาย พรรคการเมืองก็จะไม่เข้มแข็ง ประเทศชาติก็จะเดินหน้าลำบากนะครับ เราก็จะประสบภาวะแบบนี้ จะเลือกตั้งกี่ครั้ง ๆ ก็แล้วแต่ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นเหมือนกับสิ่งที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ก็คือจะได้รัฐบาลเป็น สิบ ๆ พรรคที่มาร่วมกัน แล้วก็ทำให้การเดินหน้าของประเทศเดินหน้าลำบาก ถัดไป

นะครับ ๓ แนวทางในการที่จะตอบคำถามที่เป็นการบ้านจากสภานะครับ ผมพยายามที่จะฟังเสียง ฟังอารมณ์ความรู้สึก แล้วก็ดูจากการให้สัมภาษณ์ของคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการที่จะเสนอ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งในและนอกนะครับ ผมคิดว่ามันมีอยู่ ๓ แนวทางหลัก ๆ ที่ปรากฏ ออกมานะครับ แต่ถ้าหากว่าจะมีมากกว่านี้ค่อยว่ากันอีกทีนะครับ แต่ผมจับอารมณ์ ความรู้สึกจับจากข้อมูลข่าวสารมี ๓ แนวทาง

แนวทางที่ ๑ ก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียว นั่นก็คือว่าแนวทางนี้คือแนวทางที่ประชาธิปัตย์พูดใช่ไหมครับ เพราะว่าผมเคยฟังการให้สัมภาษณ์ต่าง ๆ ออกมาก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียว นั่นก็คือมาคุยกันใหม่ว่าใครควรจะเป็นคนถือกุญแจ ที่ออกแบบให้มีคนถือกุญแจมากมายไปหมด มันไม่จำเป็น มันมากเกินไป มันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ดังนั้นแก้เฉพาะมาตรานี้อย่างเดียว อันนี้คืออย่างที่ ๑ นะครับ

อย่างที่ ๒ อีกแนวทางหนึ่งก็คือแนวทางที่ว่าแก้มาตราที่เป็นปัญหา โดยไม่แตะมาตรา ๒๕๖ นั่นก็คือคงสภาพของการที่จะให้มีคนถือกุญแจแบบเดิมต่อไป แต่เอาปัญหาที่เกิดขึ้นในมาตราอื่น ๆ ที่เราเห็นพ้องต้องกัน คำว่าเห็นพ้องต้องกันคือ ส.ส. อาจจะเห็นด้วยทั้งสภาว่านี่เป็นปัญหา หรือแม้กระทั่ง ส.ว. ก็อาจจะสามารถไปโน้มน้าวจูงใจเขาให้เขาเห็นว่านี่เป็นปัญหา และต้องแก้ไข อันนี้คือการแก้เพียงบางมาตราที่เป็นปัญหา โดยไม่แตะมาตรา ๒๕๖ อันนี้ผมก็จับอารมณ์ความรู้สึกจากสิ่งที่ท่านอาจารย์ไพบูลย์ได้มีการที่จะนำเสนอต่อสาธารณะ บอกว่าก็ดูสิเอามาตราที่มีปัญหาอยากแก้ตรงไหนก็แก้ ไม่ต้องแตะมาตรา ๒๕๖

อีกแนวทางก็คือการแก้มาตรา ๒๕๖ และให้มี ส.ส.ร. เพื่อร่างกติกาใหม่ แนวทางนี้ก็คือหมายความว่าก็ต้องมาคุยกันเรื่องของกุญแจกันใหม่ว่าใครจะถือ แล้วก็ยกเลิกสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นไป หลังจากนั้นเรื่องของมาตราที่เป็นปัญหาอย่าเพิ่งไปแตะ เพราะว่าเราคิดว่ามันควรจะต้องให้กลไกที่ใหญ่กว่าคนจำนวนเล็ก ๆ นะครับเป็นคนที่จะมาคิด นั่นก็คืออาจจะต้องเปิดโจทย์นี้ โยนโจทย์นี้ไปให้กับประชาชนทั้งประเทศ โดยให้ประชาชนประเทศนั้น เป็นคนช่วยกันร่างกติกาใหม่ ก็คือให้มี ส.ส.ร. เพื่อร่างกติกาใหม่ อันนี้เป็น ๓ แนวทาง ใน ๓ แนวทางนี้ ผมมองสิ่งที่เรียกว่าเป็นผลที่เกิดขึ้น หรือเป็นการมองปัญหา ที่ต่อเนื่องจาก ๓ แนวทางนี้แตกต่างกันนะครับ

แนวทางที่ ๑ ขออนุญาตไปแนวทางมาตรา ๒๕๖ ก็คือถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียวสิ่งที่ผมมองก็คือว่า อย่างที่ผมใช้คำว่า ส.ว. หรือจะส่งคืนกุญแจ คือถ้าคุณบอกว่าคุณจะแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียว โดยเอา ส.ว. ออกไป ไม่มีทางหรอกครับ ขณะนี้การให้สัมภาษณ์ของ ส.ว. หรือแม้กระทั่งประธาน ส.ว. ก็บอกว่ามันเป็นไปไม่ได้ เพราะว่ารัฐธรรมนูญออกแบบมาเพื่อให้ ส.ว.มีอำนาจในการถ่วงดุล ในการที่จะช่วยดูแลกำกับเพื่อทำให้ไม่เกิดการแก้ไขอะไรที่เป็นไปตามใจฝ่ายการเมือง ดังนั้น ส.ว. หรือจะส่งคืนกุญแจอันนี้ก็เป็นสิ่งที่ผมปรารภขึ้นมา อย่างที่ ๒ เช่นเดียวกันครับฝ่ายค้านก็กริ่งเกรงว่าเสียงข้างมากจะลากไปในอนาคต เราบอกให้ฝ่ายค้านคืน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ไม่เอาในวาระที่ ๓ ฝ่ายค้านไม่ต้องมีเสียงหรอกที่จะต้องมาเห็นชอบ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ คำถามคือถ้าให้ฝ่ายค้านคืนกุญแจฝ่ายค้านก็จะบอกว่าฉันก็ไม่คืนอยู่ดี เพราะว่านี่คืออำนาจของฉันในการที่จะตรวจสอบ ในการที่จะถ่วงดุลกับทางฝ่ายรัฐบาล ถ้าคุณแก้อะไรมากพวกมากลากไปในอนาคตตามใจชอบ ถ้าแก้คุณก็ลากไปได้ในอนาคตนะครับ ดังนั้น ถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียวผลที่เกิดขึ้นก็คือว่า จะไม่มีใครไว้วางใจใคร และจะไม่สามารถแก้แล้วประสบความสำเร็จ นี่คือมุมมองของผมว่าถ้าเราแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียวจะเป็นอย่างไร ถัดไปนะครับถ้าแก้มาตราที่เป็นปัญหาโดยไม่แตะมาตรา ๒๕๖ นั่นก็คือการที่เรามามองสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน ว่ามันมีสิ่งที่เป็นปัญหาอยู่ในระดับนี้แล้วก็อยู่ในไส้ใน และถ้าแก้สภา รัฐสภาไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือ ส.ว.ก็น่าจะเห็นด้วย แล้วก็ช่วยกันแก้ไขได้ ดังนั้นกลไกมาตรา ๒๕๖ ก็ยังคงอยู่ตามเดิม ให้แก้ยาก ๆ ตามเดิม ถือกุญแจคนละดอกเต็มไปหมด แต่ว่าเอาสิ่งที่เป็นปัญหาในมาตรา ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนี้มาแก้ไข

คำถามก็คือมันจะเป็นปัญหาในมุมมองของใคร อันนี้คือเลข ๖ อันนี้คือเลข ๙ อันนี้คือฉันว่าเป็นปัญหา อันนี้คือฉันว่าไม่เป็นปัญหา แต่ละคนก็จะคิดแตกต่างกันนะครับ นึกถึงภาพที่ผมฉายเมื่อสักครู่นี้ เลข ๖ กับเลข ๙ มองคนละมุมกัน ก็จะมองไม่เหมือนกันจะเกิดปัญหาของความไม่ไว้วางใจในประเด็นที่นำไปสู่การได้เปรียบเสียเปรียบ นั่นก็คือหมายความว่าถ้าคุณเสนอเรื่องนี้ขึ้นมา ถ้าฝ่ายรัฐบาลเสนอเรื่องนี้ขึ้นมานี่รัฐบาลมองจะเอาประโยชน์หรือเปล่า เมื่อก่อนตัวเองเกรงว่าพรรคใหญ่จะได้เปรียบ ก็เอาละหาวิธีการแกล้งพรรคใหญ่ แต่ว่าถ้าหากว่ากรณีซึ่งตัวเองขณะนี้ต่อไปจะเป็นพรรคใหญ่ ขอแก้กติกาตรงนี้จะได้พรรคใหญ่ไม่เสียเปรียบอะไรอย่างนี้เป็นต้น นั่นคือ ความระแวง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันว่าถ้าแก้แล้วจะนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบในอนาคต แล้วก็อีกอย่างหนึ่ง ผมใช้คำว่าข้อเสนอในการแก้ อาจจะเป็นข้อเสนอ ที่อีกฝ่ายรับยาก สมมุตินะครับว่าโยนโจทย์ขึ้นมาไม่มี ส.ว. โยนโจทย์ขึ้นมาว่า ส.ว. ไม่มีสิทธิ เลือกตั้งนายกรัฐมนตรี อะไรทำนองนี้นะครับ ข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้ คือการเสนอในไส้ใน ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพราะฉะนั้นข้อเสนอ Extreme Extreme คือหมายความว่ารุนแรง แล้วก็สุดขั้ว แล้วก็อาจจะทำให้อีกฝ่ายยอมรับยากมาก อันนี้ก็เป็นอย่างที่ ๒ นะครับ ถัดไปนะครับ สไลด์ที่ ๑๒ คือถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ แล้วเปิดให้มี ส.ส.ร. อะไรเกิดขึ้น อย่างที่ ๑ คือต้องผ่านด่าน ส.ว. นั่นก็คือจะต้องไปทำให้ ส.ว. เกิดการเห็นชอบด้วยนะครับว่า เอาละขอคืนกุญแจนะ แต่เมื่อคืนกุญแจแล้ว เราจะไม่แตะเนื้อหาข้างใน แต่ขอให้เนื้อหาข้างในนั้นเป็นเรื่องซึ่งให้ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนในการคิด ว่าเนื้อหาข้างในจะเป็นอย่างไรนะครับอันนี้ก็คงจะต้องไปทำให้ ส.ว. เกิดการคล้อยตาม ผมบอกว่าถ้าเปิดทางให้มี ส.ส.ร. กรธ. อาจจะเสียหน้านะครับ อันนี้พูดแบบไม่ไว้หน้า กรธ. ก็คือ กรธ. จะเสียหน้าว่าแปลว่าอะไร แปลว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เราทำมา กรธ. ทำมา ๘ เดือนนี้ไม่ดี แล้วก็เป็นอะไรที่ใช้ไม่ได้ ต้องมีการตั้ง ส.ส.ร. กันใหม่ แต่ไม่เป็นไรครับ คนเสียหน้าไม่กี่คนและขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องของการที่ว่าต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานคือหมายความว่า กระบวนการดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด ผมเชื่อว่าอาจจะต้องใช้เวลาถึง ๒ ปี ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ แล้วก็เวลา ๒ ปีดังกล่าวจะเป็นเวลาที่ปัญหาต่าง ๆ ทางการเมืองมันจะขยายตัวเกิดความรุนแรง แล้วก็ก่อให้เกิดผลต่าง ๆ อย่างไรบ้าง การตั้ง ส.ส.ร. จะทันหรือไม่ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนะครับ อันนี้ก็เป็นมุมมองที่ผมมองออกไปนะครับ”[๓๗๕]

“ขออนุญาตนำเสนอนะครับ ท่านเปิดรัฐธรรมนูญที่อยู่ต่อหน้าท่านในหน้า ๑๘๖ มาตรา ๒๕๖ ใน (๖) พูดถึงวาระที่ ๓ ว่าในวาระที่ ๓ นั้น ในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีการเรียกชื่อลงคะแนนโดยเปิดเผยอะไรก็ว่าไปนะครับ จะต้องมีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของ ๒ สภา ก็คือครึ่งหนึ่ง เกินกว่าครึ่งหนึ่งของ ๗๕๐ คน ในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน อันนี้แปลว่าอะไรครับ แปลว่าในกรณีของการลงมติวาระ ๓ นั้น ได้เพิ่มกุญแจอีก ๑ ดอกขึ้นมา คือกุญแจที่มอบให้แก่ฝ่ายค้าน โดยนิยาม ฝ่ายค้านว่าพรรคการเมืองซึ่งไม่ได้เป็นรัฐมนตรี พรรคการเมืองซึ่งไม่มีตำแหน่งเป็นประธานแล้วก็รองประธานสภาผู้แทนราษฎร พรรคทั้งหมดนี้ที่ไม่มีเข้าเงื่อนไขนี้มี ส.ส. เท่าไร ร้อยละ ๒๐ ของจำนวนดังกล่าวนี้ต้องยกมือเห็นชอบในการที่จะลงมติในวาระ ๓ ด้วย นั่นคือการให้กุญแจอีก ๑ ดอกแก่ฝ่ายค้านครับ”[๓๗๖]

“ข้อที่ ๑๐ คือเรื่องของความยุ่งยากในกระบวนการการแก้ไข ผมใช้คำว่า ระบบของการแก้ไขดังกล่าวนี้ที่การออกแบบมานั้นเป็นการออกแบบที่ไม่มีใครไว้วางใจใคร เอากุญแจไปฝากไว้ที่ทุก ๆ คน แล้วจะต้องเดินมาพร้อม ๆ กันจึงจะปลดกุญแจ ไขกุญแจ ต่าง ๆ ได้แล้วก็ยังมีเรื่องของการกำหนดเงื่อนไขการทำประชามติที่

---

[๓๗๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๗๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

สิ้นเปลือง ถ้าหากว่า จะแก้เกี่ยวกับวิธีการแก้ถ้าจะแก้เกี่ยวกับองค์กรอิสระ ต้องทำประชามติอย่างนี้ก็ถือว่าเป็นการสิ้นเปลืองเกินไป ทุกครั้งที่ทำประชามติต้องใช้เงินถึงประมาณ ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ ล้านบาท เราจำเป็นจะต้องสิ่งนี้หรือไม่

เพราะฉะนั้นจุดยืนของผมก็คือว่าในบทบาทหน้าที่ของทางกรรมาธิการชุดนี้ นอกเหนือจากการมองแนวทางในการแก้ไขแล้วนี้ในประเด็นของเนื้อหาสาระที่เราคิดหรือ เราประเมินว่ามันเป็นหัวใจสำคัญ เป็นอะไรที่สำคัญ แล้วถ้าเห็นพ้องต้องกันอาจจะเลือก หยิบยกขึ้นมา ไม่จำเป็นต้องครบทุกเรื่อง ผมคิดว่าเอาเรื่องที่สำคัญเรื่องใหญ่ ๆ เรื่องที่เห็น ตรงกันแล้วก็เพียงไม่กี่เรื่องเพื่อให้เรื่องราวดังกล่าวได้รับการแก้ไข แล้วก็สามารถทันท่วงทีกับ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นครับ ขอบคุณครับ”[๓๗๗]

“ท่านประธานครับ ผม สมชัยกรรมาธิการนะครับ ในฐานะอนุกรรมาธิการ ขออนุญาตที่จะกล่าวถึงการให้ความเห็นของผมที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้นะครับว่าในส่วนที่สรุปมานี่ ผมอ่านดูแล้ว ผมก็ยังรู้สึกว่าเข้าใจยากอยู่เรื่องหนึ่งก็คือแนวทางที่ ๓ นะครับ ในแนวทางที่ ๓ ที่อยู่ในหน้า ๓ นะครับเจตนาเนื้อหาที่ผมต้องการนำเสนอก็คือว่าถ้าจะแก้มาตรา ๒๕๖ นี่ อาจจะต้องแก้ตรงไปที่เรื่องของการทำประชามติ ให้เหลือการทำประชามติในเรื่องที่จำเป็น คำว่า ในเรื่องที่จำเป็นความหมายคืออย่างไร ก็คือเอาละ ถ้าเป็นหมวด ๑ หมวด ๒ ต้องทำประชามติ แต่ถ้าเรื่องที่นอกเหนือจากนั้น ยกตัวอย่างเช่น เรื่องแก้ วิธีการแก้ ก็ต้องเอาเรื่องประชามติออกไปหรือแก้เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือการทำงานขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ ก็กำหนดว่าต้องทำประชามติ ผมก็บอกว่าก็ควรจะต้องแก้เพื่อเอาเรื่องนี้ออกไปนะครับ เหตุผลนี่ก็คือบอกว่าเพื่อที่จะให้ครั้งต่อ ๆ ไป ถ้าหากเราเห็นว่ามันมีความจำต้องแก้ในเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้ก็ไม่ต้องไปทำประชามติอีกนะครับไม่เช่นนั้นแล้วทุกครั้งที่ทำ ทุกครั้งที่มีการแก้ ยกตัวอย่างเช่น เราอาจจะไปเห็นวันหนึ่งข้างหน้าว่าการกำหนด Spec มหาเทพขององค์กรอิสระนั้นมันไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เพราะ Spec มหาเทพนั้นมันไม่ได้เป็น Spec ที่กำหนดต่อองค์กรอิสระฝ่ายเดียว แต่ยังเป็นตัวกำหนดต่อกรรมการสรรหาองค์กรอิสระด้วยคุณต้องหามหาเทพมาคัดหามหาเทพอีกทีหนึ่ง เพราะฉะนั้นถ้าจะไปแก้ตรงนี้ในอนาคตข้างหน้าก็ต้องทำประชามติอีก ดังนั้นถือโอกาสว่าถ้าจะแก้ในมาตรา ๒๕๖ นี่ก็ต้อง deleteหรือเอาออกในส่วนที่เป็นการประชามติที่ไม่จำเป็นออกไปเพื่อประโยชน์ในเชิงงบประมาณในอนาคตนะครับ อันนี้คือสาระสำคัญของที่ผมนำเสนอ แต่เขียนแล้วอาจจะเอาเรื่องของเหตุผลความจำเป็นงบประมาณขึ้นมาก่อน ก็เลยงง ๆ ขออนุญาตอาจจะปรับการแก้กันอีกนิดหนึ่ง

อีกเรื่องหนึ่งนะครับ ผมขออนุญาตถามกลับไปยังทางท่านทศพลนะครับว่าท่านอยู่ในซีกไม่เห็นด้วยจริงหรือเปล่า ก็จะได้บันทึกได้ถูกต้องนะครับ เพราะว่าผมฟังคำอภิปรายของท่านแล้วนี่ท่านบอกว่าถ้าจะแก้ ถ้าจะแก้ ก็ต้องตกลงเนื้อหากันก่อนว่าจะแก้อะไร ซึ่งคำว่า ถ้าจะแก้ต้องตกลงเรื่องเนื้อหาก่อน ผมไม่แน่ใจว่าท่านอยู่กลุ่มไหนกลุ่มที่ ๓ หรือเปล่า เพราะถ้าอยู่กลุ่มที่ ๒ ไม่เห็นด้วยนี่มันเป็นการเพิ่มสัดส่วนของคนที่ไม่เห็นด้วยเพิ่มขึ้นจาก ๑ คนเป็น ๒ คนนะครับ เลยขออนุญาตว่าท่านต้อง Define ตัวเองว่าอยู่ในกลุ่มไหนครับ[๓๗๘]

“ท่านประธานครับ ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมาธิการครับ ต้องบอกว่ากระบวนการที่เราทำความเห็นที่ปรากฏตามเอกสารเป็นการให้ความเห็นที่เกิดขึ้นในการประชุมครั้งแรก ๆ ซึ่งเหมือนกับว่าให้แต่ละคนได้ให้ความเห็นออกมาว่าจะมีแนวทางต่าง ๆ อย่างไร ซึ่งอย่างที่ ๑ ผมตั้งข้อสังเกตก็คือว่าอาจจะเป็นการประชุมแรก ๆ ซึ่งอาจจะยังไม่เห็นถึงความคิดของคนอื่นว่าความคิดของคนอื่นเป็นอย่างไร ก็เป็นการแสดง

---

[๓๗๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๗๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๓

จุดยืนของตัวเอง แต่ถ้าหากว่าประชุมผ่านไปหลายต่อหลายครั้งและยิ่งมีการที่จะพูดถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญในรายละเอียด ในรายมาตรา รายหมวดต่าง ๆที่เกิดขึ้นผมก็ยังไม่แน่ใจว่าสิ่งที่เป็นจุดยืนหรือวิธีการคิดของแต่ละคนยังจะเหมือนเดิมหรือไม่นี่คืออย่างที่หนึ่ง อย่างที่สองก็คือผมให้ความเห็นว่ากระบวนการของอนุกรรมาธิการชุดนี้เรียกว่าให้เกียรติแก่อนุกรรมาธิการแต่ละท่านที่จะเอาความเห็นมานำเสนอ แต่ไม่ยอมสรุปก็คือหมายความว่าไม่ยอมที่จะเป็นความเห็นรวมออกมาว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยกับอะไร ซึ่งอันนี้ผมคิดว่าทำให้ที่ประชุมชุดใหญ่อาจจะเห็นภาพลำบากนิดหนึ่ง แต่ถ้าเราสามารถสรุปได้ว่าส่วนใหญ่บอกว่าต้องแก้มาตรา ๒๕๖ ถ้าบอกว่าส่วนใหญ่เห็นว่าต้องมีสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างนี้อาจจะทำให้ที่ประชุมชุดใหญ่สามารถที่จะอภิปรายแล้วก็มีความเห็นที่ง่ายขึ้น อันนี้ก็ถือว่าเป็นการให้เกียรติอนุกรรมาธิการแต่ละคนในการนำเสนอ ตอนนี้หน้าที่ผมที่ต้องนำเสนอก็คือว่า ณ วันนั้นผมพูดอะไรบ้าง อย่างที่ ๑ ก็คือผมคิดว่าผมเสนอเป็น ๔ แนวทางความจริงมันก็เป็นสิ่งที่ต่อเนื่องกันทั้งหมด อย่างที่ ๑ ก็คือว่ามาตรา ๒๕๖ นั้นแข็งตัวเกินไปในการแก้รัฐธรรมนูญ สร้างกลไกกุญแจต่าง ๆ หลายด่านมากมาย ทั้ง ส.ว. ทั้งสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งไม่มีตำแหน่งในคณะรัฐบาล ไม่มีตำแหน่งเป็นประธาน รองประธานสภา ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ในวาระ ๓ อันนี้ก็คือเป็นการสร้างกลไกที่ค่อนข้างแข็งตัว แล้วก็ยังจะต้องไปทำประชามติ ดังนั้นก็เห็นควรว่าควรจะต้องมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ให้อ่อนตัวมากขึ้น อย่างที่ ๒ ก็คือลงไปในรายละเอียดว่าส่วนที่เป็นปัญหาคืออะไร ก็คือเรื่องของ ส.ว. ๑ ใน ๓ ที่จะต้องให้ความเห็นในวาระเห็นชอบในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ อันนี้ก็คิดว่าเป็นส่วนที่เพิ่มเติมออกมาแล้วก็อาจจะเป็นปัญหาอุปสรรคในการแก้ รวมถึงเรื่องของการที่จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธาน เห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ เห็นชอบในวาระที่ ๓ อันนี้ก็สมควรที่จะเอาออก อย่างที่ ๓ ก็คือผมเห็นปัญหาของประชามติที่ฟุ่มเฟือย นั่นก็คือไปกำหนดไว้ว่าถ้าจะแก้ไม่ว่าจะแก้เกี่ยวกับบททั่วไปพระมหากษัตริย์ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต้องประชามติ ผมก็ใช้คำว่าเป็นการทำประชามติที่ฟุ่มเฟือยต่อจากนี้ไปจะแก้ไขอะไรเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามดังกล่าวนี้ก็ต้องไปประชามติหมด ก็เห็นสมควรว่าให้ยกเอาเรื่องประชามติออก ยกเว้นหมวด ๑ หมวด ๒ แล้วก็ข้อสุดท้ายเรื่องของการที่ว่าถ้าจะแก้ก็ควรจะต้องมีหลักประกันว่าสิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ใช่เป็นการแก้บนประโยชน์ของฝ่ายการเมือง ดังนั้นการมีองค์กรขึ้นมาเพื่อดูแลในการแก้ไข ซึ่งอาจจะต้องแก้ไขใหม่ทั้งฉบับก็สมควรที่จะต้องมี สสร. สิ่งที่ผมเสนอก็เป็น ๔ เรื่อง แต่ผมขออนุญาตให้ความเห็นตามที่บอกไว้ครับว่าความเห็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความเห็นที่เกิดขึ้นในการประชุมครั้งที่ ๑ อย่างไรก็ตามสำหรับผมเองผมยังยืนยันความเห็นเดิม แต่ท่านอื่นจะเปลี่ยนหรือเปล่า ผมไม่ทราบนะครับ ผมยังอยากให้ที่ประชุมของอนุกรรมาธิการมีการทำข้อสรุปที่เป็นหนึ่งเดียวว่า ส่วนใหญ่คิดอย่างไร แก้มาตรา ๒๕๖ หรือไม่เป็นส่วนใหญ่ จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นส่วนใหญ่ด้วย อันนี้อาจจะต้องมีการทำมาเป็นในเรื่องนี้ครับ ขอบคุณครับ

ขออนุญาตให้ข้อมูลเรื่องประชามติว่าที่ท่านไพบูลย์พูดว่า ๔ ครั้งนี้ ผมว่าท่านเข้าใจผิด เพราะอย่างน้อยที่สุดที่ในเอกสารที่ท่านเขียนว่าประชามติ ครั้งที่ ๓ เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันนั้นไม่ใช่ประชามตินั่นคือการเลือกสมาชิก สสร. นะครับ ประชามติก็ประชามติ เลือกก็เลือก คนละเรื่องกันเพราะฉะนั้นเหลือ ๓ แล้วนะครับ ถัดไปก็คือครั้งที่ ๒ ที่ท่านบอกว่าเป็นการทำประชามติเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่และผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ผมก็ไม่เห็นว่าจำเป็นจะต้องทำในครั้งที่ ๒ นะครับ เพราะว่าไปทำใน

ครั้งของการร่างเสร็จแล้ว แล้วก็ทำประชามติครั้งนั้นก็ได้ ดังนั้น ความเห็นของผมคือแค่ ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ ก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ ซึ่งถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ เมื่อไร ไม่ว่าจะแก้อย่างไรก็แล้วแต่ต้องทำประชามติ และครั้งที่ ๒ คือเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วต้องทำประชามติเพื่อให้เกิดการยอมรับทั่วไป ส่วนอีก ๒ ครั้งน่าจะไม่ใช่

ขออนุญาตให้ความเห็นต่อท้ายด้วยเช่นเดียวกัน ขอบคุณครับขออนุญาตท่านประธาน ผมดูสิ่งต่าง ๆ ที่พวกเราได้มีโอกาสนำเสนอความเห็นนะครับ ผมคิดว่าถ้าเรียงจากความเห็นที่อ่อนสุดไปจนถึงแรงสุด แล้วตรงกลางคืออะไร อ่อนสุด ก็คือบอกว่าไม่แตะมาตรา ๒๕๖ แต่แตะในมาตราที่อาจจะเป็นข้อขัดข้องต่าง ๆ ซึ่งถ้าเป็นแบบนี้ นี่คือข้อเสนอของท่านไพบูลย์ ถ้าเป็นข้อเสนอนี้ผมคิดว่าไม่ต้องมีกรรมาธิการชุดนี้ เพราะกรรมาธิการชุดนี้ต้องหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติม สิ่งที่ท่านไพบูลย์เสนอที่บอกว่าให้แก้ในมาตราที่เป็นปัญหาโดยไม่ต้องแตะมาตรา ๒๕๖ นั้นก็ไม่จำเป็นหรอกครับเราไม่ต้องทำงานมันก็เป็นไปตามกลไกอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นข้อเสนออ่อนสุดตรงนี้ต้องตีตกอย่างที่ ๑ ข้อเสนอที่แรงขึ้นมาคือแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างเดียว อันนี้ฟังจากท่านเทพไท แต่ท่านก็บอกว่ายอมที่จะมี สสร. แล้ว เพราะฉะนั้นผมคิดว่าประเด็นมาตรา ๒๕๖ อย่างเดียวก็ไม่มีแล้ว ข้อเสนอตรงกลางที่สุดก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ บวก สสร. ข้อเสนอที่แรงขึ้นมาอีกก็คือมาตรา ๒๕๖ พ่วงกับประเด็นซึ่งเป็นข้อขัดข้องทางการเมืองที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่นเรื่องการแต่งตั้ง ข้อเสนอที่แรงที่สุดจากคุณรังสิมันต์ โรม ก็คือบอกว่าแก้มาตรา ๒๕๖ และแก้ประเด็นที่ไม่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายให้หมดไป เช่น เรื่อง ส.ว. ไม่ต้องมี จำกัดอำนาจ ส.ว. ด้วย แล้วก็เรื่องของอำนาจการรับรองความชอบธรรมของ คสช. ก็ต้องไม่รับรองความชอบธรรม นี่คือข้อเสนอที่แรงที่สุด ดังนั้น ผมถามว่าเป็นไปได้หรือไม่ฝ่ายที่แรงท่านจะลดดีกรีลงมาแล้วให้มาอยู่ตรงกลางเหมือนกัน ถ้าท่านยอมลดลงมาให้เป็นกลางเหมือนกันได้วันนี้เรามีเอกภาพแล้ว เรามีข้อสรุป มีข้อยุติ เพราะประเด็นที่บวกเข้าไปเพิ่มเติมนี้คือประเด็นว่าแก้ไขกลไกทางการเมืองที่ยังขัดข้องอยู่ อันนั้นก็ให้เป็นหน้าที่ สสร.ไปสิ่งที่ให้เขาไปคิด จะได้เป็นคำตอบซึ่งไม่มีใครได้เปรียบ เสียเปรียบ หรือประเด็นที่อาจจะแรงที่สุดที่บอกว่า เลือก ส.ว. จำกัดบทบาท ส.ว. แล้วก็ไม่รับรองความชอบธรรมของ คสช.ประเด็นเหล่านี้ก็เป็นประเด็นแตกหักซึ่งอาจจะตรงใจคนบางคน แต่ท้ายที่สุดแล้วมันก็จะนำไปสู่ความไม่สำเร็จในการแก้ไข ดังนั้นสมมุตินะครับว่าฝ่ายที่เกิน ผมเรียกว่า ฝ่ายที่เกินฝ่ายที่ลดนี่ไม่มีแล้วนะครับ เพราะผมคิดว่าฝ่ายที่ลดลงมา อย่างกรณีของท่านไพบูลย์ไม่ต้องมีกรรมาธิการชุดนี้ก็ได้ เพราะว่าไปแก้เนื้อหาข้างใน แต่ฝ่ายที่เกินถ้าท่านยอมลดลงมาในระดับที่เป็นกลาง ก็คือ ที่ว่าแก้มาตรา ๒๕๖ แล้วมี สสร. ได้ เพราะว่าวันนี้เรามีเอกภาพ และถ้ามีเอกภาพเมื่อไรเราสามารถพูดกับสังคมได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีสิ่งซึ่งเป็นข้อสรุป หรือยังไม่จำเป็นต้องไปรอถึงวันที่เราจะต้องไปยื่นต่อสภาว่าวันนี้เราเสนอญัตติเข้าสภาแล้วเป็นแบบนี้ ณ วันนี้พูดออกไปทันทีก็ลดระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ผมคิดว่าเราหาคำตอบ มีคำตอบต่อบ้านเมืองในลักษณะแบบนี้น่าจะดีกว่า ผมคิดว่าปัญหาของการเมืองไทยที่เกิดขึ้นในอดีตที่จะต้องมีการลงถนนทั้งหลาย ก็เพราะเขาเห็นว่าการเมืองในสภานั้นเป็นการเมืองซึ่งไม่มีทางออก เมื่อใดก็ตามถ้าท่านสามารถสร้างทางออกที่เป็นการเมืองในสภาได้ การเมืองบนท้องถนนจะไม่เกิดขึ้น นี่คือหัวใจ ทุกครั้งที่ผ่านมาเป็นแบบนี้ แต่ถ้าไม่มีคำตอบจากการเมืองในสภา กรรมาธิการก็ตั้งขึ้นมาเพื่อชะลอเวลาไปเรื่อย ๆ แล้วก็รอดูกระแสว่าจะเป็นอะไร ก็พูดมาสักครั้งหนึ่ง ทำนองแบบนี้ ประชาชนเขาก็ไม่เอาด้วย แล้วที่น่ากลัวที่สุดในอายุของผม ที่วันนี้ผมต้องยอมรับว่าผมอายุมากแล้ว ที่ผมเห็นก็คือว่าการเมืองบนถนนมันเปราะบางมาก ๆ ยิ่งการชุมนุมครั้งนี้ผมใช้คำว่าไม่มีผู้นำเลยครับ ไม่มีกระบวนการจัดตั้งที่ดีเลยครับ ไม่มีกระบวนการในการควบคุมม็อบที่ดีเลย ห่วยที่สุดพูดตามตรง ถ้ามองในเชิงของการชุมนุม เครื่องเสียงดี ๆ คุณยังไม่มีด้วยซ้ำ อะไร

ๆ ก็เกิดขึ้นได้ภายใต้การชุมนุมซึ่งไร้ระบบแบบนี้ นี่คือความน่ากลัว ผมถึงขอร้องว่าสำหรับท่านที่เกินท่านยอมได้ไหม ถ้าท่านยอมได้ผมคิดว่าประธานจะสรุปได้ง่ายขึ้น คือท้ายที่สุดก็คือสรุปเป็นกลางอันเดียวก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ และมี สสร. ขอบคุณครับท่านประธาน[๓๗๙]

นายศุภชัย ใจสมุทร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่เจ็ด

"ผมมีความเห็นว่าในแง่ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ นี้ ผมไม่เคยเชื่อเรื่องของการทำประชามติผมคิดว่าในห้วงเวลานั้นพวกเราคงจำกันได้ว่าทุกคน ไปลงประชามติด้วยเหตุผลประการเดียวคือจะไปการับเพื่ออยากเลือกตั้ง อยากให้คสช. หมดอำนาจไป โดยลืมคิดไปว่า ณ เวลานั้นรัฐธรรมนูญฉบับนั้นถูกออกแบบมาให้เอื้อกับคสช. ในการครองอำนาจอย่างยาวนาน ผมมองว่าเมื่อรัฐธรรมนูญออกมาแล้วมีสูตร เรื่องการเลือกตั้งซึ่งเราคงรับรู้กัน ผมว่าตัวนั้นแหละเป็นตัวอันตรายที่จะทำให้บ้านเมืองเรา เป็นปัญหาจนถึงปัจจุบัน มันส่งผลอย่างยิ่งที่ทำให้พรรคการเมืองซึ่งพวกเราอยู่กันนี้ถอยหลัง กลับไปอ่อนแออย่างยิ่งทีเดียว รวมถึงว่าวันนี้รัฐบาลมีอยู่ตั้ง ๑๙ พรรค ผมว่ามันมาจากกลไกตรงนั้น กฎหมายลูกจำนวนมากมายที่หลายท่านได้มีการพูดไปแล้วผมเห็นพ้องต้องกัน เหมือนกันหมดว่ามันถึงเวลาที่จะต้องแก้ไข ผมเป็นนายทะเบียนพรรคอยู่นี่ผมปวดหัวมากเลยกับการบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลูกที่โยงมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผมว่า การที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเรื่องการมีส.ว. สามารถที่จะมาเลือกนายกรัฐมนตรีได้ ก็อาจเป็นผลทำให้เห็นได้ว่าผู้นำประเทศอาจจะไม่ยึดโยงกับประชาชน ความรู้สึกผูกพันใกล้ชิดกับประชาชนก็เป็นปัญหา ภาพรวมที่ผมคิดก็คือว่าวันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญซึ่งผ่าน สสร. ในอดีตทุกอย่าง ยกตัวอย่างปี ๒๕๔๐ หรืออะไรนี่เป็นรัฐธรรมนูญ ที่ได้เข้ามาควบคุมลดทอนยึดพื้นที่ทางการเมือง พื้นที่การใช้อำนาจของประชาชน ไม่ว่าจะโดยตรงโดยอ้อมไปอย่างสิ้นเชิง ทำให้การเมืองถูกสงวนไว้กับกลุ่มบางกลุ่ม กลุ่มคนบางคน ซึ่งอาจจะเป็นพวกเรานี้เท่านั้น แต่ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าถึง ผมคิดว่าคำว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมันเป็นถ้อยคำที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดพวกเราก็รู้ดีว่า ประชาชนไม่สามารถที่จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงในทางปฏิบัติได้เลย ผมว่าฉบับนี้มันลดทอนไปมาก แล้วผมคิดว่าเป็นหน้าที่พวกเราว่าจะต้องทำอย่างไรที่จะหาทางเรียกคืนสิ่งเหล่านั้นกลับมา ก็ขออนุญาตเสนอสั้น ๆ ครับ"[๓๘๐]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

"เพื่อให้งานเราเดินไปได้นะครับ โดยสืบเนื่องจากครั้งที่แล้ว ผมอยากเสนอท่านประธานอย่างนี้ครับว่าใน ๒ ครั้งแรก เราคุยกันครั้งที่แล้วว่าเราจะเป็นการแสดงความคิดเห็นแบบกว้าง ๆ ก่อน เพื่อให้เราตกผลึกซึ่งผมเสนอว่าเราก็คงแสดง ความคิดเห็นใน ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ ประเด็นแรกคือกระบวนการวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำได้ ๒ แบบอยู่แล้ว คือจะเป็นรายมาตราหรือทำทั้งฉบับเราก็มาดูว่า ทั้ง ๒ กรณีนี้ ถ้าทำทั้งฉบับควรจะมีกระบวนการ วิธีการอย่างไร ถ้าแก้รายมาตราก็ไม่ได้เป็นปัญหาอยู่แล้ว ประเด็นไหนที่เป็นเนื้อหาที่เราคิดว่าสมควรแก้ไขเราก็มาพิจารณากันนะครับ พอครั้งที่ ๓ และต่อ ๆ ไปผมคิดว่าก็จะไปสู่การสรุปของแต่ละด้าน ทั้งในแง่ของกระบวนการแล้วก็เนื้อหา ที่จะตกผลึกมากขึ้นว่าเราควรจะเป็นอย่างไร ส่วนอันที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งจากองค์กรที่เกี่ยวข้องประชาชน ผมก็คิดว่าเป็นสิ่งที่สามารถทำได้เพราะว่าถ้ากระจุกอยู่ที่เราเท่านั้น ก็จะดูเหมือนว่าเราไม่ให้มี Participation จากข้างนอกเลย ก็จะดูไม่ดีนะครับ เพราะว่าการที่เรารับฟังมานี้มาประกอบการทำรายงานของเราว่า จากที่เราคุยกันในระหว่างพวกเรา

---

[๓๗๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๘๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

กันเองตกผลึกกันเองเป็นอย่างนี้และฟังจากข้างนอกแล้วเราก็มีข้อเสริมเพิ่มเติมเข้าไป ผมคิดว่ารายงานของเราที่จะเสนอต่อสภาก็จะมีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อการนำไปปฏิบัติ ถ้าที่ประชุมจะกรุณาเห็นด้วยเราก็จะทำงานได้ง่ายขึ้นแล้วก็เดินไปตามขั้นตอนเหล่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๓๘๑]

“ดังนั้นผมจึงคิดว่าประเด็นที่เราจะแก้ไขต่าง ๆ ตอนที่ผมทำตอนนั้นเราก็ต้องเป็น ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ๑. เราควรทำใหม่ทั้งฉบับ แต่เราไม่แตะต้องหมวด ๑ หมวด ๒ เสีย เพื่อให้มัน Synchronize กัน เพราะถ้าเราแก้ทีละมาตรา ๒ มาตรา และถ้าแก้แก้แบบไม่ Synchronize มันก็จะยุ่งไปอีกแบบหนึ่ง ยกเว้นประเด็นที่มันขัดแย้งกันเองอย่างที่ผมยกตัวอย่างเมื่อสักครู่นี้ คุณรับรองเสรีภาพ แต่ถ้าประกาศคำสั่ง คสช. การกระทำทั้งหลายมันขาดเสรีภาพ อันนี้ใหญ่กว่านะมันไปไม่ได้ด้วยตัวมันเองนะครับ ผมจึงคิดว่าในส่วนเหล่านี้เราน่าที่จะพิจารณาร่วมกันได้”[๓๘๒]

“ผมอยากจะฝากพวกเราทุกคนว่าเรามาช่วยกันดูอย่างนี้ดีไหมครับ อันไหนไปได้ผมเชื่อว่าผมก็ไม่อยากไปแตะอำนาจวุฒิสภาที่ ๑ ใน ๓ เขาจะบล็อกได้ ไม่เป็นไรแต่ถ้าเห็นพ้องร่วมกันว่าอย่างนี้มันเป็นปัญหาต่อบ้านเมืองจริง ๆ นะ เราทำร่วมกัน และผมก็เชื่อว่าฝ่ายค้าน หรืออาจจะไม่ได้เป็นฝ่ายค้านทั้งหมด สำหรับพรรคการเมืองที่ไม่ได้มีผู้แทนมีตำแหน่งต่าง ๆ ก็รับรวมเข้าไปด้วยยิ่งยุ่งไปใหญ่สำหรับรัฐบาล เพราะแม้แต่คนร่วมรัฐบาลเองต้องเอามานับอีก สัดส่วนแทนที่จะ ๔๐-๕๐ จะกลายเป็น ๖๐ ก็ยิ่งแก้ยากเข้าไปอีก ผมว่าตรงนี้ถ้ามองให้ดีแล้ว จริง ๆ พูดอย่างยุติธรรมมันไม่ได้ถ่วงดุลกันหรอก มันทำให้เกิดการเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นเราก็ต้องมาดูว่าจะทำอย่างไรให้มันเกิดการเป็นไปได้ที่มันเหมาะสม แล้วก็เป็นไปตามระบบปกติเราอยู่กันมา ๘๐ กว่าปี เพิ่งมีครั้งแรกที่เป็นระบบแก้รัฐธรรมนูญที่มันประหลาดได้ขนาดนี้ผมจึงคิดว่าเราควรมาดูตรงนี้ให้ชัดเจนแล้วเปิดใจให้กว้าง แล้วมาช่วยกัน และตั้งประเด็น ผมว่าคราวหน้าถ้าเราตั้งได้ว่าถ้าจะทำใหม่ทั้งฉบับจะทำแบบไหน รายมาตราที่เป็นปัญหา ได้แก่เรื่องอะไรบ้าง และควรจะแก้ไขกันอย่างไรต่อไป ถ้าอย่างนี้ผมคิดว่าเราจะเดินหน้าได้ ขอบคุณครับ”[๓๘๓]

“ผมคิดว่าส่วนใหญ่เราน่าจะเห็นตรงกันเกือบหมดนะครับ เพียงแต่ว่าอยากจะขอเรียนท่านประธานสรุปเป็นย่อ ๆ อย่างนี้ได้ไหมครับ เพื่อจะได้ไปสู่การดำเนินการต่อไปนี่

ประเด็นแรก ก็คือการศึกษาของคณะกรรมาธิการนี่ผมได้เรียนย้ำแล้วว่าเรามีหน้าที่ศึกษา แล้วก็เสนอแนวทางว่าจะทำแบบไหนกันบ้าง พร้อมด้วยเหตุด้วยผลว่าเพราะอะไรจึงทำเช่นนั้นนะครับ เราไม่ได้เป็นคนเสนอแก้รัฐธรรมนูญนะครับ ทีนี้ถ้าเป็นอย่างนั้นนี่ผมคิดว่าเมื่อครู่นี้ที่ฟังนี่หลายท่านก็จะบอกว่าก็ควรมีการแก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหานะครับ ผมใช้คำว่าประเด็นแล้วกัน ถ้ามาตราบางทีมันอาจจะไม่ครบถ้วน ประเด็นที่เป็นปัญหานี่ก็มีหลากหลาย อย่างยกตัวอย่างเช่น ที่มาของนายกรัฐมนตรี เรื่องของที่มาอำนาจและการตรวจสอบองค์กรอิสระและศาล สิทธิเสรีภาพประชาชน ระบบเลือกตั้งพวกนี้ก็เป็นประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องไปดูกัน

อันที่ ๒ ก็คือการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ของตัวเขาเอง คือปัจจุบันเรามองว่ามันทำให้การแก้ไขนั้นมันไม่เป็นไปตามที่เคยเป็นตามปกติ ดังนั้นมันก็จะยุ่งยากหน่อยถ้าเราจะชี้แจงว่าเพราะว่าอยากให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกัน ถ้าอันไหนไม่ยอมมันก็ไปไม่ได้อันนี้ก็แล้วแต่ก็เป็นเหตุเป็นผลไป

ส่วนประการที่ ๓ ก็คือว่าที่เราบอกให้มี สสร. ขึ้น ซึ่งบางท่าน ผมอยากจะเรียนว่าอาจจะยังไม่เข้าใจว่ามันจะใช้เวลายืดยาวเนิ่นนานอะไรหรือเปล่า ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับว่าการดำเนินการแก้ไขที่แน่ ๆ คือต้องแก้มาตรา คือถ้าเห็นพ้องกันในประเด็น มาตรา ๒๕๖ อาจจะไม่ต้องแก้ เพราะว่ารัฐบาลเห็นชอบได้เสียงข้าง

---

[๓๘๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๘๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๘๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

มาก ส.ว. ๑ ใน ๓ เห็นด้วย ฝ่ายที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็แล้วกันนะครับก็ไม่ได้คัดค้านถึงจำนวน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ มันก็สามารถแก้ได้เลยถ้าทุกคนเห็นตรงกันว่าประเด็นเหล่านี้มันเป็นปัญหาต้องแก้ไขนะ มันก็ผ่านไปได้เลย ถูกไหมครับ ก็ไม่ต้องไปแตะมาตรา ๒๕๖ หรือการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ให้เป็นไปตามปกติที่เคยเป็นมา ถ้าทุกคนเห็นพ้องต้องกันมันก็เป็นไปได้เลยนะครับนี่ยกตัวอย่าง ขณะเดียวกันนี่ที่เขาทำในเรื่องของ สสร. ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๙ นี่ เขาก็แก้มาตราว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี่ละ แต่แทนที่จะไปแก้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง เขาไปเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ไว้ในหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในระหว่างที่ไปสมมุติกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไปเลือก สสร. มาให้ สสร. ไปยกร่างนี่ท่านก็ทำของท่านไป ขณะเดียวกันรัฐสภาก็ยังมีอำนาจจะแก้ไขรายประเด็นได้ตลอดเวลาตามบทแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ปัจจุบัน ซึ่งถ้าไปแก้มาตรา ๒๕๖ ให้เป็นไปตามปกติกระบวนการแก้ไขก็จะง่ายขึ้น แต่ถ้าไม่เป็นอย่างนั้นก็ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายจึงจะแก้ได้ เพราะฉะนั้นทั้งหมดนี่มันเดินไปพร้อมกันได้หมด เป็นการศึกษาเพื่อให้คนที่จะไปดำเนินการต่อนี่คุณจะทำแบบไหน ถ้าเห็นว่า ยกตัวอย่างนะครับที่ผมมอง ถ้าเห็นว่าในอนาคตนี่ สมมุติว่ารัฐบาลนี้อยู่ครบ ๔ ปี แต่พอการเลือกตั้งครบปีที่ ๔ จะเลือกตั้งครั้งต่อไปนี่เป็นการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นะที่ร่างโดยประชาชนเห็นชอบโดยประชาชนคนก็จะมองอย่างมีความหวัง หรือคนที่ต่อว่าว่าการสืบทอดอำนาจมันต่อไม่จบ แก้ประเด็นโน้นก็ติดประเด็นนี้ประเด็นนั้น นี่ก็สบายใจว่าถ้าครบ ๔ ปี สืบทอดอำนาจแปลว่าจบลงนะ ต่อไปนี้เป็นฉบับประชาชน ทุกคนเดินตาม Road map นี่ร่วมกันนะ รัฐประหารก็จะเกิดยากเพราะว่ามันทำทั้งประเทศละอันนี้ เพียงแต่ว่าการรณรงค์ของ สสร. นั้นขอให้เป็นการรณรงค์ที่มันเป็นบรรยากาศของการเปิดและเสรีจริง ๆ มันก็จะไม่มีใครไปต่อว่าต่อขานได้ และกรณีนี้ไม่มีใครได้เปรียบเสียบเปรียบเพราะไม่รู้ว่าเขาจะร่างออกมาหน้าตาเป็นอย่างไร สมมุติร่างมาเหมือนฉบับปัจจุบันเป๊ะ ทุกฝ่ายยอมรับนะว่ามันแบบนี้นะมันก็จะจบสิ้น เพราะว่ามันเป็นความชอบธรรม นี่คือประเด็นที่ ๑

ประเด็นที่ ๒ ผมคิดว่าก็คือบทบาทของพวกเราเองนี่นะครับ ประการแรก ก็คือว่าเอาละเราก็ต้องทำให้เสร็จในเวลาที่เรากำหนด แล้วก็ขอความกรุณาอนุที่เกี่ยวข้องนั้นนี่ เพื่อรวดเร็วผมได้เรียนตอนต้นแล้วว่ามันมีความเห็นของ ส.ส. ที่เสนอญัตติ มีความเห็นของกรรมาธิการ มีความเห็นของภาควิชาการ ภาคประชาชน เราก็สรุปเป็นประเด็นร่วมกันไปก่อนเลย แล้วก็ถามความคิดเห็นแล้วก็มาสรุปอีกทีหนึ่งว่าประเด็นเหล่านี้ประชาชนคิดเห็นกันอย่างไรบ้าง ก็ทั้งหมด เพื่อไป Support Paper เรานะ ไม่ใช่เพื่อเราจะไปยกร่างเสนอเอง เพราะเราไม่มีอำนาจไปยกร่างแก้ไข ไม่ว่ากฎหมายลำดับไหนก็ตามแน่นะครับ และผมว่าสุดท้ายนี้ที่เห็นด้วยกับอาจารย์ปิยบุตร หัวใจของความสำเร็จนี่มันคือความร่วมมือของทุกฝ่าย ถ้าเราเห็นว่าบ้านเมืองเดินไปแบบนี้ไปในวันข้างหน้านี่มันตันด้วยกันทุกฝ่าย เราต้องหาทางออกหาลมหายใจให้ มันก็จะเห็นว่าเอาละที่แน่ ๆ คือครบ ๔ ปีเมื่อไรนี่มันมีแสงสว่างตรงนั้นนะ เราเดินแบบนี้ร่วมกันนะ ผมคิดว่าคนก็โอเคได้นะครับ ส.ว. ท่านเองท่านก็สมมุติ ถ้ามันเป็นอย่างนั้นนี่ท่านก็มีอำนาจ ๔ ปีเต็ม ถ้า ส.ว. ใหม่ตามที่เขาร่างมันก็ยังไม่รู้ว่าหน้าตาเป็นแบบไหน ถ้าเกิดเป็นแบบแต่งตั้งเหมือนเดิมแบบนี้อีกก็ถือว่าเป็นไปตามนี้ ก็อยู่ที่บทเฉพาะกาลที่คนเขาไปร่างเขาจะเขียนว่าอย่างไร ดังนั้นประเด็นที่หลายท่านห่วงว่าจะไม่มีความเป็นกลางนี่อันนี้มันจะเกิดโดยตัวของมันเอง ทุกอย่างก็จะเป็นไปด้วยดีสุดท้ายก็คือว่าถ้าพวกเราร่วมมือกัน สิ่งที่จะต้องร่วมมือต่อไปคือแสวงความร่วมมือจากพรรคการเมือง จากรัฐบาล จากท่าน ส.ว. ว่าเดินอย่างนี้ร่วมกันไหม ความขัดแย้งที่ดำรงมาแล้วดูเหมือนว่ามันไม่มีวันจบสิ้นนะ มันจบเพราะว่ากติกาที่ทุกคนมารับร่วมกันอย่างแท้จริง ไม่ใช่ว่าเป็นของใครคนใดคนหนึ่ง ไม่ได้ถูกกล่าวอ้างได้ว่าต้องการสืบทอดอำนาจของคนนั้นคนนี้ ผมคิดว่าอันนี้คือการปลดล็อก

ทุกอย่างได้หมดนะครับ ก็เลยอยากกราบเรียนว่าถ้าเห็นด้วยเราเดินอันนี้ได้ เพราะว่าเราเป็นการศึกษาเราไม่ได้เสียหายอะไรนะครับ ก็ขอความกรุณาท่านประธาน และท่านกรรมาธิการทุกท่านด้วยครับ”[๓๘๔]

“อีกนิดเดียวครับเสริมท่านประธาน เพราะว่าอยากให้พวกเราลงไปสู่เรื่องปฏิบัติที่เป็นจริง ก่อนหน้านั้นกฎหมายทั้งหลายเมื่อไม่ผ่านสภา คือสภาถูกยุบ หรือว่าหมดวาระไปอะไรก็ตามแต่ หรือถูกยึดอำนาจ กฎหมายมันตกและกลับไปที่เก่าหมด เริ่มจากกรมใหม่บางฉบับเดินทางเป็น ๑๐ ปียังไม่เข้าสภาเลย สุดท้ายตอนนั้นผมเป็นรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรีก็เลยเสนอรัฐบาลท่านบรรหารบอกว่าเอากฎหมายที่เพิ่งตกสภามาเสนอเลย เพราะอะไรรู้ไหมครับอย่างน้อย ๑ เดือนแรกไม่มีกฎหมายรัฐบาลเสนอเพราะต้องรอจากกระทรวง ทบวง กรม แต่ ส.ส. ก็เสนอได้เลย แต่พอ ส.ส. เสนอ สิ่งที่รัฐบาลทำคืออะไรรู้ไหมครับ ขอรับไปพิจารณาก่อน รับหลักการ ๓๐ วัน ก็คือ ๓๐ วันไม่ต้องพิจารณาอะไร เราก็บอกทำอย่างนี้ในที่สุดรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ก็มาแก้ว่าตกตรงไหนต่อตรงนั้นโดยถ้ารัฐบาลเห็นชอบ มันก็เร็วขึ้นถูกไหม เพราะบางอันมันจำเป็นแต่ก็วนอยู่อย่างนี้ แต่ประเด็นสำคัญของเราที่เมื่อกี้ท่านประธานพูดอีกอันก็คือ อยู่ตรงนี้ครับคือ กฎหมายพอผ่านจากกระทรวง ทบวง กรมมารัฐบาล รัฐบาลส่งกฤษฎีกา ไม่มีอะไรไปกำหนดว่ากฤษฎีกาจะต้องทำให้เสร็จภายในกี่วัน เธอก็แล้วแต่นโยบายจะดอง หรือไม่ดอง ถ้าดองก็อยู่อย่างนั้น แล้วพอกลับมากลับมาเสร็จมาเข้าคณะรัฐมนตรี ส่งไปวิป ก็รอวิปพิจารณาจะส่งเข้า ส่งเข้าไปต่อคิว สมัยก่อนก็มีปัญหาก็คือรัฐบาลก็จะเลื่อนคิวขึ้นมาเพราะมีเสียงข้างมากก็จะเถียงกันเป็นชั่วโมงเรื่องเลื่อนไม่เลื่อน ตอนผมเป็นประธานสภา ก็ขอตอนนั้นท่านพงศ์เทพเป็นผู้ขอว่าถ้าจะเลื่อนนี่บอกล่วงหน้า ๑ อาทิตย์จะได้ให้ฝ่ายค้านเขาเตรียมตัว เพราะเลื่อนลำดับ ๖๐ ขึ้นมามันไม่มีข้อมูล เขาจะไปพูดอะไรได้เพราะแต่ก่อนสภาเขาจะทำข้อมูลให้ ผมว่ากระบวนการอย่างนี้อยากให้พวกเราเข้าใจเหมือนกันเราจะได้ ช่วยกันในความเป็นจริง ไม่อย่างนั้นใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตามแต่ จะมาจากประชาธิปไตยหรือมาจากอะไรก็ไม่รู้เรื่องเลย พอไม่รู้เรื่องก็ถูกครอบงำโดยระบบราชการรออย่างนี้วนไปวนมาวนมาวนไปสุดท้ายประเทศทั้งประเทศเสียหายมาก ถึงอยากจะว่าเรื่องแนวนโยบายที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นี้มันจะต้องมีผลในระดับหนึ่ง แต่ถ้าเอาไว้เป็นแนวทางตรากฎหมายก็ฉันไม่ตรา ฉันไม่ปฏิบัติก็ไม่เป็นไร ไม่รู้จะเขียนไปทำอะไร ดูเหมือนกับประเทศนี้ประชาชนได้รับความคุ้มครองดีเหลือเกิน สุดท้ายไม่มีอะไรเลย นี่มันเป็นอย่างนี้ อยากให้ช่วยตรงนี้ครับ”[๓๘๕]

“ท่านประธานครับ สิ่งที่ผมอยากฝากก็คือ ที่เคยเรียนตอนต้นแล้วว่า คือเรานี้เป็นผู้ที่เสนอในทางวิชาการที่ถึงแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทีนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้มันทำได้ ๒ วิธี วิธีแรกก็คือยกร่างใหม่ทั้งฉบับกับวิธีที่ ๒ ก็คือแก้รายประเด็น เท่าที่ผมฟัง ๆ ที่พวกเราอยากแก้รายประเด็นมันเยอะแยะและมันพันกันไปพันกันมาหมด ดังนั้นถ้าแก้รายประเด็นซึ่งมีปัญหามากมายนี้นะครับ มันก็ต้องไปยกร่างกันใหม่เกือบทั้งหมดอยู่แล้ว เพราะไม่อย่างนั้นมันจะไปแก้บางประเด็น และไปติดอีกบางประเด็น เขาจะยุ่งไปหมดเลยนะครับ ผมจึงคิดว่ารายงานการศึกษาของเรานี้หรือที่ท่านวัฒนาจะไปช่วยสอบถามหาข้อมูลต่าง ๆ นะครับ คงจะมีประเด็นเรื่องใหญ่ก็คือว่าถ้าจะทำใหม่ทั้งฉบับนี้พวกเราเห็นว่าดีไหม ที่ผมเรียนตอนต้นว่ามันดีก็เพราะว่ามันมีทั้งเรื่องของกระบวนการและเนื้อหา คือกระบวนการนี้ถ้าทำใหม่ทั้งฉบับเป็นกระบวนการของประชาชนโดยสมบูรณ์ ทั้งร่างโดยประชาชน ผมใช้คำง่าย ๆ ก่อนนะครับ เห็นชอบโดยประชาชนนี้ มันก็จะมีความชอบธรรมสูงที่สุดที่เราเคยมีมา เนื้อหาก็ว่ากันไป ช่วงรณรงค์ว่าอยากได้เนื้อหาอะไรอย่างไรนั้นก็ขอให้ Free and Fair ก็รับเอาข้อมูลที่พวกเรามีทุกวันนี้เข้าไปด้วย เหมือนเมื่อครั้งที่เราทำในปี ๒๕๓๙ และเป็นรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นั่นละนะครับ ประเด็นต่อมาก็คือว่า ขณะเดียวกันเราก็ไม่ได้ปิดกั้นของเราที่จะเสนอการแก้รายประเด็น

---

[๓๘๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๘๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

เพราะอะไรรู้ไหมครับ สมมุติว่าทั้งสังคมจะเดินหน้าไปสู่การทำฉบับใหม่ แต่ระหว่างที่ทำฉบับใหม่นี้ เราเห็นประเด็นไหนมันเป็นปัญหาต่อการบริหารประเทศเราแล้วกันนะครับ หรือที่คนอยู่ในประเทศและมันติดขัด ก็แก้เป็นรายประเด็นไปก็ไม่ได้เสียหายอะไร ซึ่งรายประเด็นเราก็เคยพูดกันแล้วว่ามี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันอันนี้ไม่จำเป็นต้องไปแก้มาตราเรื่องแก้รัฐธรรมนูญก่อนเลย เพราะไม่มีอะไรติดขัด ผมเองไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจงตอนแรกที่บอกว่ากรณีแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องเป็น Consensus ถ้าทุกฝ่ายไม่เห็นชอบเราก็แก้ไม่ได้เลย ในโลกนี้ไม่มีหรอกครับ Consensus ยิ่งสังคมขนาดใหญ่จะให้ทุกคนเห็นพ้องกันหมดก็คือไม่ต้องทำอะไร แล้วก็ตายไปกับซากมัน ดังนั้นมันจะต้องมีระบบ เราจะต้องใช้ Majority ระบบเดิมแม้ใช้ Majority แล้วก็ไม่ได้ง่าย แล้วก็ยอมให้ประชาชนสามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ด้วย ซึ่งผมอยู่เป็นประธานสภามาร่างกฎหมายประชาชน ผมอยู่วาระไกลมากไม่มีใครเลื่อนให้ก็อยู่ค้างอย่างนั้นจนสภายุบไป หรือสภาถูกยึดอำนาจไป ตรงนี้เราต้องมาดูเหมือนกันว่าร่างประชาชนเสนอเข้ามามันมีโอกาสเข้ามาอย่างไร บางทีอยู่อันดับ ๖๐ ๗๐ เดี๋ยวมีคนโน้นก็แซง คนนี้ ก็แซง ก็อยู่ตรงนั้นล่ะครับไม่มีใครไปเลื่อนให้หรอก อย่างนี้เราต้องมาดูว่าเราเขียนไว้แล้ว มันไม่มี Effective มันไม่มีประสิทธิภาพจะให้ประชาชนนั่นเลย แค่คุณมีสิทธิเท่านั้น แต่โอกาสจะเกิดมันแทบไม่มี อย่างนี้เราก็มาดูกัน ดังนั้นผมคิดว่าในส่วนเหล่านี้อยากให้ทางท่านวัฒนาช่วยกรุณาไปทำแบบสอบถาม คือต้องเปิดกว้างหมด ผมดูจากที่น้อง ๆ นิสิต นักศึกษาเรียกร้อง ส่วนหนึ่งหรืออาจจะเป็นส่วนใหญ่เขาเรียกร้องอยากมีฉบับใหม่ เพราะว่าเขาอยากเห็นโครงสร้างของทั้งประเทศเป็นโครงสร้างที่ประชาชนออกแบบนะ เห็นชอบนะ อันนี้ก็ไม่ใช่หมายความว่าเขาจะถูกทั้งหมดนะ มันก็เป็นแนวคิดอันหนึ่ง ขณะเดียวกันฉบับนี้มันก็มีข้อดี สิทธิเสรีภาพหลายเรื่องเป็นข้อดี ผมยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ แต่ไม่มีใครทำ เขียนไว้ได้ดีมาก คือพูดถึงระบบราชการ ระบบขจัดกฎหมายที่ไร้สาระไม่จำเป็น ใบอนุมัติ อนุญาตที่ไม่จำเป็นทั้งหลาย แต่ปรากฏว่าไม่ได้ทำเลย มันกลายเป็นสร้างและหนักกว่าเดิมเข้าไปอีกอย่างนี้ และอันนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปีพูดหลายเรื่อง แต่เรื่องที่สำคัญที่สุดบอกว่าอุปสรรคใหญ่ของการปฏิรูปประเทศไทยคือระบบราชการ แล้วก็กฎหมายที่ไร้สาระทั้งหลาย แต่ปรากฏว่าพอครบ ๕ ปี คสช. บอกว่า ฉันออกกฎหมายได้มากกว่ารัฐบาล ๗ ปี ก็เลยไม่รู้ว่าตกลงเอาอะไรกันแน่ มันตรงกันข้าม กันหมด ฉะนั้นผมคิดว่าเราต้อง Focus ในสิ่งเหล่านี้ให้ชัดเจนว่าเราจะลงไปทำตรงนี้ เขียนอะไรก็ตามแต่มันต้อง Effective ในทางปฏิบัตินะ ไม่ใช่เขียนดูสวย ๆ แต่ไม่มีใครทำได้ เพราะมันเป็นขั้นตอนกระบวนการที่เยิ่นเย้อไปหมด สรุปครับประเทศนี้ทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยากหมด เพราะว่ามันดูศักดิ์สิทธิ์ มันยุ่งยากไปหมด ต้องมาหาระบบราชการ เราต้องทลายระบบราชการลงไม่ใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่งนะครับ แต่มันสำหรับทั้งประเทศ ยิ่งในยุคใหม่ถ้าขั้นตอนกฎหมายมันยุ่งยากเยอะแยะหมด คนตัวเล็กตายหมดก่อน คนตัวใหญ่ เขาไม่แคร์หรอกเพราะเขาเส้นสายถึง พวกเรารู้ดีอยู่ เขาถึงรัฐมนตรี ถึงผู้บริหารทุกอย่างหมด เรื่องยากเป็นเรื่องง่าย แต่คนตัวเล็กนี่เรื่องง่ายเป็นเรื่องยากหมด และเป็นภาระ เป็น Cost ของเขามหาศาล ผมว่าถ้าเราตั้งเป้าอย่างนี้เราจะได้เห็นอะไร ท่านประธานก็อยากเห็น คนตัวเล็กมีเสรีภาพมากขึ้น คล่องตัวมากขึ้นในการทำมาหากิน รัฐธรรมนูญช่วยได้เยอะ เขียนไว้นี่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์หมดแต่ไม่ได้ปฏิบัติเลย ปัญหามันอยู่ตรงนี้ครับ ขอบคุณครับ”[๓๘๖]

“ท่านประธานครับ ฟังจากทั้ง ๒ อนุแล้วนะครับ ก็คงเป็นประเด็นปัญหาไม่ได้มากนักแล้วเพราะว่าจากที่พวกเราพูดคุยกันผมคิดว่าประเด็นแรกที่ผมอยากเรียนในทางวิชาการก่อนก็คือว่าที่เราบอกว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขยากมันเป็นหลักของรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ผมเรียนอย่างนี้ได้ไหมครับว่าเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถามว่าทำไมเขาต้องกำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มันพูดง่าย ๆ ว่าลำบากกว่าการแก้ไข

[๓๘๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

กฎหมายธรรมดาก็เพราะว่าเรามองว่านี่เป็นกฎหมายสูงสุดดังนั้นกระบวนการจะปรับปรุงแก้ไขต่าง ๆ ก็จะมีวิธีการที่ยุ่งยากขึ้น ถามว่าแต่ละชาติที่กำหนดนั้นเราเอาเป็นแบบแผนได้ไหมก็คงตอบได้ยากมาก เพราะว่าก็มีเหตุผลที่มาความจำเป็นที่แตกต่างออกไป รัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกปี ๒๔๗๕ และตามด้วย ๒๔๘๙ ๒๔๙๒ เอาเฉพาะฉบับที่ไม่ใช่เกิดจากการยึดอำนาจนะครับ ๒๔๗๕ ก็ใช้เสียง ๓ ใน ๔ พอ ๒๔๘๙ กับ ๒๔๙๒ ใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของทั้ง ๒ สภาตอนวาระ ๓ ทีนี้ก็ต้องไปดูอีกว่าประเทศที่จะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ ๑. เป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ๒. มีสภาเดียวหรือ ๒ สภา มันไม่ได้แปลว่า สวิส ฝรั่งเศส ไม่ใช่ว่าแปลว่าเราจะเอามาได้พอไล่ลงไปดูแล้วมันจะมีรายละเอียดอีกมากมายที่ผมอยากเรียนประการแรกก็คือเป็นอย่างนี้ ถามว่ารัฐธรรมนูญไทยฉบับที่เริ่มมามีวาระ ๑ ใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งและวาระ ๓ ใช้เกินกึ่งหนึ่ง วาระ ๒ เสียงข้างมากธรรมดาว่าไปแล้วก็มีมาถ้าเราเห็นชัดเจนก็คือตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้นก็มีแล้ว ก็คือต้องการให้เห็นว่าวาระ ๑ แต่ต้องทำ Roll-call นะ คือต้องออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนะครับที่เรา Roll-call หรือพูดง่าย ๆ ว่าเรียกชื่อแล้วก็มาลงคะแนนเพื่อให้เห็นว่าการแก้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปโดยเปิดเผยแล้วก็ชัดเจน ก็นับไป Roll-call ใช้วาระ ๑ และวาระ ๓ เพียงแต่ว่าวาระ ๓ เมื่อเราจะ ครั้งฉบับปัจจุบันก็บอกว่าถ้าไปเกี่ยวพันกับที่ต้องไปลงประชามติก็ไปลงประชามติเสียก่อนก่อนทูลเกล้าฯ ขึ้นไป แต่ก่อนพอเสร็จวาระ ๒ แล้วรอไว้ ๑๕ วัน มันก็เป็นกระบวนการที่มันไม่ได้ปกติเหมือนกฎหมายธรรมดาอยู่แล้ว เพียงแต่ครั้งนี้มันยุ่งกว่าเยอะเท่านั้นเอง เราก็มองความที่มันยุ่งกว่าเยอะถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบล็อกเสียมันก็จะแก้ไขไม่ได้เลยไม่ว่าในทางใด ๆ ก็ตาม รวมทั้งต้องไปประชามติอีกก็จะไม่จบ แต่ละฝ่ายก็จะไปรณรงค์กันอีกว่าให้รับหรือไม่ให้รับอีก เรื่องมันก็จะยืดยาวมากจนกระทั่งความเห็นที่จะพร้อมกันมันแทบไม่มีเลย ก็จะมีแต่ ๒ ฝ่ายเสนอว่าเอาหรือไม่เอาตลอดเวลานะครับ ตรงนี้ก็เป็นปัญหาที่ผมคิดว่าที่มีการเสนอญัตติต่าง ๆ มาก็คงจะชัดเจน ผมอยากเรียนว่าทุกญัตติยกเว้นมีญัตติเดียวเท่านั้นที่ไม่ได้ตรงประเด็นก็คือเหมือนหัวข้อ และบางญัตติยังระบุด้วยซ้ำไปบอกว่านโยบายรัฐบาลนั้นกำหนดให้มีการสนับสนุนให้มีการศึกษาการรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอันนี้คือพรรคพลังประชารัฐซึ่งไป Refer นโยบายรัฐบาลประเด็นนี้มาก็แสดงว่าความมุ่งหมายก็คือเห็นแล้วว่ามันเป็นปัญหา ก็ต้องมีการแก้ไข แต่จะแก้ไขอย่างไรแบบไหน ก็ขอชุดเราช่วยไปศึกษา ซึ่งผมเรียนตอนนั้นว่าคณะเราที่ศึกษาต้องศึกษาอย่างรอบด้านที่สุด เจาะจงบางส่วนบางประเด็นนี่มันไม่ได้ ส่วนที่เมื่อศึกษาอย่างรอบด้านให้ทั้งข้อดี ข้อเสียแล้ว ก็อยู่ที่ผู้ที่จะไปดำเนินการต่อไปจะทำอย่างไร คือถ้าเราตกลงอย่างนี้คำถามที่จะไปถามต่าง ๆ มันจะไม่ยากเย็น อย่างกรณีของพระปกเกล้า อาจารย์ชมพูนุทที่เขียนมานี่นะครับก็บอกว่านี่รูปแบบแก้ไขเพิ่มเติมมันก็มี ๒ แบบ คุณจะไปทำใหม่ทั้งฉบับหรือจะแก้เป็นรายมาตรา คือรายประเด็นที่มันเป็นปัญหา ผมก็คิดว่าเราตรงนี้น่าจะตรงกันว่าถ้าเราจะทำใหม่ทั้งฉบับมันมีข้อดีข้อเสียอย่างไร ข้อสนับสนุนเป็นอย่างนี้ ข้อไม่สนับสนุนเป็นอย่างนี้ และถ้าจะทำเป็นอย่างนี้ รวมทั้งใครอยากมีต้นร่างก็ข้อเสนอเข้ามาแนบเป็นเอกสารประกอบไป ก็อยู่ที่ผู้ที่เขาจะไป Action ต่อไปว่าเขาเอาหรือไม่เอาอย่างไร

ประเด็นต่อมาของที่ท่านไพบูลย์พูดเสมอคือประเด็นที่มันเป็นปัญหา มันก็คงมีอยู่ ๓ ลักษณะ ทุกคนตรงกันหมด ตรงกันหมดก็แก้ไปเลยนะครับ อันที่มันยังตรงบ้างไม่ตรงบ้างก็คุยกัน อันที่ไม่ตรงกันเลยก็ไว้ก่อน ผมว่าถ้าอย่างนี้มันก็ง่าย ส่วนประเด็นที่ว่าการเมืองจะเป็นอย่างไรอันนี้ก็อย่างที่ท่านสมชัยพูด ที่ท่านไพบูลย์พูดก็เป็นเรื่องของเราวิเคราะห์ วันนี้อาจจะวิเคราะห์อย่างนี้ ไม่แน่เหตุการณ์ผ่านไปอีกเดือนมันอาจจะปรับไปอีกอย่างก็ได้ ตรงนี้เราก็ถือว่าเอาประกอบไป แต่เราอย่าเอาประเด็นนี้มากำหนดว่าข้าพเจ้าก็เลยจะแก้หรือไม่แก้ หรือจะแก้แบบ ก หรือแบบ ข เท่านั้น มันจะทำให้รายงานมันไม่สมบูรณ์ ผมว่าเราทำให้สมบูรณ์ที่สุดไปนะครับ นี่ผมอยากเรียนสั้น ๆ ง่าย ๆ เพื่อจบก็จะบอกว่าจริง ๆ รัฐธรรมนูญมันมี ๒ ส่วน ส่วนแรกก็คือว่าที่มา กับส่วนที่ ๒ คือเนื้อหา ที่มานี่ถ้ามันชอบธรรมหมดคนจะบอกว่าโอเค แม้เนื้อหาบางอย่างอาจจะไม่ถูกใจ แต่ถ้าที่มามันชอบ

ธรรมมาจากประชาชนทั้งฉบับ ทั้งเขียน ทั้งประชามตินี่ แม้เนื้อหาอาจจะแตกต่างไม่ชอบใจแต่มันจบแล้ว แต่ถ้าที่มาส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ชอบธรรมนี่มันคาใจตลอด เหมือนอย่างยกตัวอย่างเช่นฉบับที่ท่านพงศ์เทพพูดไปนี่นะครับ ว่าเอาละร่างโดยฝ่ายที่ยึดอำนาจแต่ได้ประชามติแต่กระบวนการประชามตินี่ก็ถูกต่อว่ามันไม่แฟร์ไม่เปิด คุณเล่นรณรงค์ฝ่ายเดียวเป็นหลักมันก็คาใจตลอด ผมว่าชุดเรานี่มีหน้าที่ศึกษาแล้วคลายความคาใจเหล่านี้ลงไป เมื่อเหมือนที่บางท่านพูดแล้ว คือเราไม่ได้เอาแพ้ชนะกันที่นี่ เรามาดูว่าปัญหาที่มันเกิดขึ้นแล้วนี่เราจะร่วมมือกันแก้ไขต่อไปอย่างไรให้ได้ผลดีที่สุด ซึ่งบางท่านก็เคยเสนอก่อนหน้านี้ เข้าใจท่านยงยุทธบอกว่ามันไม่ได้คุยเฉพาะบนโต๊ะนี้เท่านั้นนะ มีอื่น ๆ เราไปช่วยกัน Convince ได้ว่ามาเดินอย่างนี้ร่วมกันไหมหรือไม่ได้มันก็เป็นผลดีต่อทุกฝ่าย และผมเชื่อว่าประชาชนอยากเห็นสิ่งที่ทุกคนเดินไปด้วยกันได้ในระดับที่รับกันได้หมด ผมถึงอยากจะเน้นในเรื่องของที่มาหรือความชอบธรรมเป็นหลัก รัฐธรรมนูญอเมริกานี่นะครับ จริง ๆ เรื่องมันยาว ที่อาจารย์ท่านว่ามานี้ก็ถูกมีปัญหาเยอะแยะ แล้วก็เกิดสงครามอังกฤษในปี ๑๘๗๒ก่อนนะครับ อังกฤษมาบุกที่ทางภาคตะวันออก สุดท้ายไปบุกที่นิวออร์ลีนส์ แต่ไปรบแพ้ที่นั่นเรื่องมันยุ่งยากหลายอย่าง มีความอะไรต่าง ๆ มากมาย แต่ความที่ภาคสังคมมันเดินไปสู่จุดนี้คนอเมริกันทั้งที่ประวัติศาสตร์สั้นที่สุดแต่รู้สึกว่าภูมิใจของความเป็นอเมริกันไม่ว่าคุณจะผิวสีอะไร แต่สิ่งนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในวันเดียว กว่าคุณจะมีประธานาธิบดีเป็นผิวดำได้ ๒ สมัยไม่ได้ง่าย คนผิวดำถูกกดขี่อย่างมหาศาล วันนี้คนผิวเหลืองก็ถูกมองว่าไม่ค่อยไว้วางใจเพราะการขึ้นมาของจีน อย่างนี้เป็นต้น ช่วงสงครามโลกนี่นะครับมีกองพันญี่ปุ่นที่รบให้อเมริกานะครับเพราะถือว่าเขาเป็นอเมริกัน อย่างนี้มันมีความหลากหลายสูง ซึ่งถ้าเราลงไปในรายละเอียดหมดมันจะมึนหัวมากว่าเป็นอย่างไร ผมว่าเราเอาแบบหลัก ๆ แล้วมาดูของเราว่าที่เราเดินมาต่าง ๆ มันเป็นอย่างไร ถ้าอย่างนี้มันจะง่ายขึ้นครับ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๓๘๗]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล ก็ได้ฟังหลาย ๆ ท่าน ท่านอาจารย์สมชัยก็พยายามนำเสนอมุมมองในกึ่งวิชาการ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าการจะทำให้สำเร็จนั้น มันมีอุปสรรคอยู่พอสมควรโดยเฉพาะ การแบ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน หรือจะ ส.ว. ต่าง ๆ ซึ่ง ก็เป็น Fact มันเป็นอย่างนั้น จริง ๆ ผมคิดว่าที่เราพูดกันตั้งแต่ครั้งแรกก็คือว่า พอเราเห็นอะไรตกผลึกร่วมกันแล้ว ไม่ว่าจะทำใหม่ทั้งฉบับ หรือจะทำรายมาตรา มาตรา ๒๕๖ ที่เขียนอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ใช่ปัญหาถ้าตกลงร่วมกันได้ถูกไหมครับไม่ว่ามันจะยากเย็นแค่ไหนก็ทำได้ ที่ผมอยากจะเคลียร์อย่างนี้นะครับ ไม่อยากจะใช้เวลานานมาก ผมเองมีส่วนร่วมครั้งสำคัญก็คือ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขครั้งใหญ่ในปี ๒๕๓๘ แล้วมาแก้ไขเราเรียกว่ามาตรา ๒๑๑ ขณะนั้น จนกระทั่งเกิดรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ขึ้น ในแฟ้มที่สภาแจกมานั้นมีสภาร่างรัฐธรรมนูญมา ๔ ครั้งแล้ว อยากทำความเข้าใจนิดหนึ่งว่า เมื่อปี ๒๔๙๑ นั้น ก็มีสภาร่าง ๔๐ คน ๑๐ มาจาก ส.ส. ๑๐ มาจาก ส.ว. อีก ๒๐ ก็มาให้สภาขณะนั้นเลือกจาก บุคคลภายนอกอีก ๒๐ คน ส่วนปี ๒๕๐๒ กับปี ๒๕๕๐ เพราะเป็นสภานิติบัญญัติ แต่ใช้ชื่อว่าสภาร่างก็ออกทั้งกฎหมายร่างรัฐธรรมนูญไปด้วย เพราะฉะนั้นกรณีนี้ไม่ใช่กรณีเป็นกรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน ก็มีเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ปี ๒๕๓๔ ในครั้งนั้นซึ่งนำมาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งก็มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ว่าในครั้งนั้นการที่เข้ามาเป็น สสร. ไม่ใช่เป็นเรื่องที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นการที่ผู้ที่สนใจไปสมัครในแต่ละจังหวัดแล้วก็เสนอชื่อเข้ามา จังหวัดก็คัดก็ไปเลือกกันเองเหลือ ๑๐ คน จากนั้นที่เขาส่งมาให้รัฐสภาเลือก ๑ คน ก็ได้ทั้งหมดประมาณ ๗๐ กว่าคน บวกกับนักวิชาการอีก ๒๐ กว่าคน รวมแล้วเป็น ๙๙ คน ตัวเลขเป็นอย่างนั้น ครั้งนั้นที่เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้นก็เพราะว่ามีข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง จากนายแพทย์

---

[๓๘๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

ประเวศ วะสี และอาจารย์บวรศักดิ์ ท่านบรรหารท่านก็หาเสียง ท่านก็รับ บอกว่าถ้าท่านได้เป็นรัฐบาล ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีท่านจะทำตามข้อเสนอเหล่านี้ พอท่านได้เป็นนายกรัฐมนตรีท่านก็มาตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า คปก. คือคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีท่านอาจารย์ชุมพลเป็นประธาน มีผมเป็นรองประธาน ก็มาดำเนินการต่าง ๆ ขอย่อ ๆ เท่านั้นเองว่า ก็ดำเนินการยกร่าง พูดง่าย ๆ ว่าแก้ไขรัฐธรรมนูญบัญญัติ ที่ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญขณะนั้นคือมาตรา ๒๑๑ ด้วยการให้มีการจัดทำใหม่ทั้งฉบับ และร่างนี้ก็เป็นร่างที่เมื่อไปถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็มีการตั้งคณะกรรมาธิการก็เป็นปกติ ก็ปรับปรุงแก้ไขกันไปจนกระทั่งกลายเป็นรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๓๔ ที่เพิ่มเติมตรงนี้เข้าไป แล้วก็ไปดำเนินการตามกระบวนการนี้จนกระทั่งเกิด สสร. เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ขึ้นแล้วก็มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ต่อไป ขณะเดียวกันในคำสั่งแต่งตั้งนั้นเองก็บอกว่านอกจากจะต้องทำอย่างนี้แล้วก็ให้ปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบข้อบังคับคำสั่งวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปทางการเมือง ผู้ที่เป็นกรรมการขณะนั้นก็ไม่อยากจะเอ่ยชื่อก็มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐธรรมนูญ ทางด้านรัฐศาสตร์มากมาย อาจารย์บวรศักดิ์เองก็ร่วมอยู่ในครั้งนั้นด้วย มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกมากมายหลายฉบับ เช่น วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ละเมิดข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเมื่อสักครู่ที่ท่านอาจารย์นิกรพูดบอกว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีการผลักดันให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมากมายหลายฉบับ ครั้งนั้นก็คือมองว่ามองทั้งระบบอันไหนต้องเป็นรัฐธรรมนูญก็ไปแก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งแก้รัฐธรรมนูญ ก็คณะกรรมการก็ประชุมก็บอกว่ามี ๒ กรณีเท่านั้น คือเราจะยกใหม่ทั้งฉบับ กับรายมาตรา ที่เป็นปัญหาก็แก้ไขกันไป และขณะเดียวกันจะต้องมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาประกอบ เพื่อให้การดำเนินการให้การปฏิรูปเดินไปได้ ก็ไปยกร่างกัน มีการตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ หรือพูดง่าย ๆ ว่าที่เราพูดกันว่าเราจะรับฟังความเห็นจากประชาชนขึ้นมาแล้วก็ดำเนินงานเลย ครั้งนั้นเราเริ่มต้นประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๘ ประมาณมีนาคม ๒๕๓๙ เสร็จหมด ก็ถือว่ารวดเร็วมาก คณะกรรมการประชาสัมพันธ์นั้น เขาทำงาน ก็ตั้งขึ้นมามันเริ่ม ๘ พฤศจิกายน วันที่ ๑๐ กว่า ๆ ตั้งเขาก็ไปออกแบบ ทำแบบสอบถาม ซึ่งผมคิดว่าถ้าคราวหน้าเราน่าจะตั้งชุดนี้ได้ เพราะเขาจะต้องไปตั้งต้นทำงานอีกเหมือนกันว่าเขาจะต้องทำแบบอะไรต่าง ๆ อย่างไร ทีนี้ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับ ว่าที่ท่านอาจารย์สมชัยเสนอและท่านไพบูลย์ได้ท้วงติงในประเด็นเรื่องการแก้ไข มาตรา ๒๕๖ ซึ่งไม่ว่าจะแก้รายมาตรา หรือจะเขียนให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ท่านไพบูลย์บอกว่าถ้าทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อปี ๒๕๕๕ บอกว่าไปถามประชามติมาก่อน ผมเข้าใจว่าเขาใช้คำว่า ควร ไม่ได้ใช้บังคับว่าต้องไปถามประชามติ เขาใช้คำว่าควรนะครับ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็ดี ปี ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติ อย่าง (๘) ของมาตรา ๒๕๖ มาตรา ๒๕๖ (๘) นั้น ถ้าคุณจะแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคือแก้ไขมาตรา ๒๕๖ คุณต้องไปทำประชามติ รัฐธรรมนูญที่เราทำมาตรา ๒๑๑ นั้นจนเกิดรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ร่างโดยประชาชน ใช้คำนี้ก็แล้วกัน แต่ไม่ได้เห็นชอบโดยประชาชน กลไกที่เขียนไว้ก็คือว่าถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบจบ ไม่ต้องไปประชามติแต่ถ้ารัฐสภาไม่ได้ให้ความเห็นชอบ จึงจะไปประชามติ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ จึงขาดประเด็นที่ว่าขาดประชามติ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ นั้นได้ประชามติแต่ว่าร่างโดยเผด็จการประเด็นมันกลับไปกลับมาอยู่อย่างนี้ ถ้าถามผมผมว่า (๘) มัน Overrule คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไปแล้ว เพราะมันบังคับไว้เลยว่าถ้าคุณแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าแบบไหน คุณไปแตะมาตรา ๒๕๖ เมื่อไรต้องประชามติเสมอไป เพราะฉะนั้นถ้าประชาชนเห็นด้วยจะเป็นวิธีการแก้ไขให้มันเป็นปกติธรรมดาเหมือนที่ผ่านมา หรือจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องไปประชามติอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการไปถามก่อนว่าแก้ไหม

เสร็จแล้วก็มาเอาใหม่อีก ผมว่าไม่ใช่ประเด็น ผมว่าตรงนี้เราสามารถที่จะเข้าใจร่วมกันได้ เพื่อให้การตีความกฎหมายนั้นมันเดินหน้าไปได้อย่างราบรื่น”[๓๘๘]

“ขอบคุณท่านประธานครับ ความจริง ผมก็ได้เคยพูดไปบ้างแล้ว ผมอยากจะขอไม่ยาวมากว่าผมมองประเด็นสำคัญคือเห็นด้วยกับ ท่านศุภชัย เห็นด้วยกับท่านวัฒนา คือรัฐธรรมนูญมันต้องเป็นเครื่องมือเพื่อลดความขัดแย้ง และเป็นเครื่องมือของการอยู่ร่วมกัน แต่ฉบับนี้มันเป็นเครื่องมือที่สร้างความขัดแย้ง ถามว่าตรงไหน เมื่อกี้ศุภชัยพูดก็คือว่าอำนาจไม่ได้เป็นของประชาชน อำนาจจะต้องเขียนมาเพื่อให้อันนี้ต่อไปเรื่อย ๆ นี่คือประเด็นสร้างความขัดแย้งที่สำคัญที่สุด และยิ่งนานวันก็จะยิ่งเป็นปัญหา ฉะนั้นผมถึงได้เสนอว่าทำอย่างไรเราจะมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ร่างโดยประชาชน เห็นชอบโดยประชาชน แล้วถือเป็น Route map ร่วมกัน ต้องทำให้ผู้ที่ต้องการสืบทอดอำนาจเข้าใจว่าถ้าท่านยังพยายามเดินแบบนี้อยู่ต่อไปท่านกำลังนำความยุ่งยากมาสู่บ้านเมืองในอนาคตแน่นอน เพราะอะไร ปี๒๕๔๐ แม้ไม่ผ่านประชามติ แต่มันมีที่มาชอบหมดตอนจบก็รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่ปี๒๕๕๐ ปี๒๕๖๐ ที่ผมกล่าวว่าร่างโดยเผด็จการแต่บังคับให้ประชาชนเห็นชอบผ่านประชามติด้วยกระบวนการประชามติ เอาว่าที่ไม่แฟร์ไม่อะไรทั้งปวง แล้วเพื่อจะมาอ้างบอกว่าผ่านประชามติมันยิ่งกดดันให้คนรู้สึกนี่มันบังคับกันขนาดนี้หมดเชียวหรือ ฉะนั้นผมคิดว่าเรามีหน้าที่ Defuse ตัวนี้ ถ้าเราเดิน Route map ร่วมกันว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับ สสร. ใหม่ฉบับประชาชน ผมถึงเรียนตอนต้นเมื่อสักครู่นี้ว่าไม่เป็นไรถ้าท่านจะอยู่ให้ครบ ๔ ปีผมว่าท่านจะทำงานง่ายขึ้นด้วย แต่พอครบ ๔ ปีเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญที่ สสร. เขาร่างใหม่นะ ซึ่งยังไม่มีใครรู้ว่าหน้าตาเนื้อหาจะเป็นอย่างไร ก็เป็นหน้าที่พวกเราทุกคนไปบอกว่าอยากเห็นเป็นอย่างไร แฟร์ต่อทุกคน ถ้าเราถอยกันแบบนี้ได้ผมเชื่อว่าบ้านเมืองไปได้ท่านที่เป็นอยู่ปัจจุบันก็จะสบายใจว่าถ้าครบสิ่งที่ท่านเป็น ๙ ปีแล้วนะ จะต่ออีก ๔ ปีใช่ไหม เป็น ๑๓ ปีเหรอ จะอยู่ให้ครบอีก ๑๗ ปี ตามยุทธศาสตร์ชาติหรือมันไปกันใหญ่ความยอมรับมันจะหมดไป ฉะนั้นผมจึงคิดว่าเรื่องนี้สำคัญมาก ดังนั้นรัฐธรรมนูญเมื่อกี้ท่านวัฒนาพูดไว้นี่ดี ๑. มันต้องสร้างความเป็นธรรม หลักนิติธรรมต้องได้รับการเคารพอย่างแท้จริงไม่ใช่มั่วไปมั่วมา ผมชอบท่านประธานตรงที่ว่าไม่ใช่เรื่องความเป็นธรรมในหลักนิติธรรม แต่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ถ้ามันสร้างไม่ได้ไม่ว่าใครมาก็อย่าไปหวังว่าจะเรียบร้อย วันนี้เราเห็นแล้วว่าความเหลื่อมล้ำมันไปหมดแล้ว ผมถึงเรียนตอนต้นว่าความไม่เป็นธรรมตรงนี้ถ้าบอกเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีใครทำนี่ขนาดเขาเขียนว่ากฎหมายที่ล้าสมัยให้เลิกไป พอครบรอบ ๕ ปี คสช. เขาบอกว่าเขาอยู่แค่ ๕ ปีเขาออกกฎหมายมากกว่ารัฐบาล ๗ ปีก่อนหน้านั้น ตกลงเอาแบบไหนแน่ จะเอาเยอะหรือจะเอาน้อย วันนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ดูแลคนตัวเล็กในรูปธรรมเท่าที่ควร ผมไปพบคนมาเยอะแยะนะครับ คนตัวเล็กทำงานยากหมด ทำธุรกิจยากหมด แค่ขออนุมัติอนุญาตก็ตายแล้ว ๖๗ ไปทั้งนั้น แล้วไปไม่รู้กี่หน่วยงาน แต่คนมีเส้นสายนายทุนใหญ่นี่มันได้หมด ตรงนี้ต่างหากที่มันเหลื่อมล้ำตั้งแต่เริ่มต้นไปหมดแล้ว ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องตอบ โจทย์ตรงนี้ให้ได้”[๓๘๙]

“มีข้อสังเกตของท่านไพบูลย์ที่เคยพูดไว้ว่ามันจะต้องไปทำประชามติ ครั้งแรกไปถามประชาชนก่อนว่าจะแก้รัฐธรรมนูญไหม ถ้าเป็น ๓ ฉบับ โดยอ้างศาลรัฐธรรมนูญ ของผมนี่ชัดเจนว่าหมวด ๑ หมวด ๒ เราไม่แก้มันก็ไม่ได้ทำทั้งฉบับอยู่แล้วมันก็ทำส่วนที่เหลือ ดังนั้น ไม่ต้องไปถามประชามติก่อนเราก็สามารถทำได้เลยครับ”[๓๙๐]

---

[๓๘๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๘๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๙๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล นะครับ เสริมท่านอาจารย์ชูศักดิ์นิดเดียวครับว่า คำวินิจฉัยอันนั้นมันก็ประหลาด เพราะถ้าผมแก้ทีละประเด็นไปเรื่อย ๆ ไม่ขัด แต่ถ้าแก้ทุกประเด็นพร้อมกันขัด ผมเป็นพยานปากเอกในคดีนั้นเอง ที่จะชี้ให้เห็นว่ามันเลอะเทอะไปหมดเลย เมื่อสักครู่ท่านสมชัยพูดไปแล้ว ผมเห็นด้วยกับท่านสมชัยว่ากรณีที่เราจะทำ มันประชามติแค่ ๒ ครั้ง เพราะว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บังคับไว้ว่าถ้าคุณแก้รัฐธรรมนูญคุณต้องแก้ประชามติ ครั้งถัดไปถ้าได้ฉบับใหม่ ก็อยู่ที่ว่าเราเขียนให้ไปประชามติหรือไม่ เราคงต้องเขียนอย่างนั้นอย่างมากก็ ๒ ครั้ง มันไม่มีทางเป็น ๔ ครั้งไปได้ ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับว่าผมเองได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปที่ฝ่ายเลขานุการแล้ว ยกร่างมา ในนั้นจะแก้ไปพร้อมกันคือให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และประการที่ ๒ คือแก้มาตรา ๒๕๖ ที่ว่ามันแก้ไขยากไปในตัวนั่นก็หมายความว่าถ้าเรารับอันนี้ไป หรือพวกเราไปนำเสนอที่จะเป็นทางออก ๑. ก็คือว่าหลายท่านที่อยากเห็นการแก้รัฐธรรมนูญใน (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) เราแก้อันนั้นไปในตัวเลยถ้าร่างนี้ผ่านก็แปลว่าเราจะเกิดอะไรขึ้นครับ ๑. เรามีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะไปเลือกคนไปร่างรัฐธรรมนูญ ตุ๊กตาเรามี ๒๐๐ คน อย่างน้อยจังหวัดหนึ่งก็มี ๑ คน จังหวัดไหนประชากรเยอะก็มีมากหน่อย เขาไปร่างของเขาไป คุณจะยุบสภาคุณจะอะไรต่าง ๆ สภาร่างนี้เขาก็อยู่เขาทำหน้าที่ของเขาไป อันที่ ๒ ถ้าอันนี้มันผ่านเงื่อนไขในการแก้รัฐธรรมนูญมันจะง่าย ไม่ใช่เป็นไปไม่ได้แบบทุกวันนี้ พอง่ายสภาเองก็สามารถแก้ในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างรอสภาร่างที่เราเห็นว่ามันไม่ชอบธรรม มันไม่ถูกต้องไม่เอาไหนทั้งหลายยังไปได้ในตัวด้วย ไม่ต้องยุ่งยากมาก ดังนั้น ถ้าเราผ่านอันนี้เรื่องเดียว เพราะการแก้มาตรา ๒๕๖ อันนี้คือการแก้ยากให้มันเป็นปกติ อันที่ ๒ เพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา ถ้าผ่านตรงนี้ท่านเห็นภาพไหมครับว่าหนทางมันเปิดแล้ว สิ่งที่เป็น Road Map ของสังคมว่าเดินไปด้วยกันนะ ประชาชนยกร่างเราไม่รู้ว่าเขาจะร่างว่าอย่างไร แต่ทุกคนเดินอันนี้ด้วยกันไหม ร่างมาเสร็จไปประชามติแล้วจบตามนี้นะ ผมเชื่อว่าอันนี้ความขัดแย้งความอะไรต่าง ๆ มันยุติได้ด้วยการมีกติการ่วมกัน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ชอบหรือไม่ชอบ พอใจหรือไม่พอใจแต่มันจบตามนี้เพราะมันเขียนโดยประชาชนและเห็นชอบโดยประชาชน ขณะเดียวกันระหว่างที่ยังมีสภานี้อยู่ต่อไป ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคุณเห็นว่าประเด็นไหนมันสมควรแก้ไขเพื่อให้มันดีขึ้นเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นก็แก้ได้เลย โดยไม่มาติดขัดว่าต้อง ส.ว. ๑ ใน ๓ ต้องอีก ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของฝ่ายที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลเห็นด้วยนะ ตรงนี้ก็จะหายไปหมด และรวมไปถึงที่เขียนไว้นี่ แล้วก็ออกไปด้วยว่าแก้แล้วต้องมาประชามติ แก้เรื่องศาล เรื่ององค์กรอิสระต้องทำประชามติหมดก็ตัดออกไป เพียงแต่ว่าในนี้เราก็ลดแต่เพียงว่าเราไม่แก้หมวด ๑ หมวด ๒ ก็ตั้งแต่หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพจะว่ากันอย่างไรก็แล้วแต่ สสร. ก็ว่ากันไป ผมคิดว่าน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสม แล้วเราแก้ครั้งเดียวมันก็จะทำให้ทุกอย่างมันไหลลื่นหมด ก็อยากจะฝากพวกเราทุกคนว่าถ้าเราสนับสนุนอันนี้แล้วที่น้อง ๆ นักศึกษาผมว่าเขาไม่ได้มีอะไร เขาก็มีความรู้สึกว่าอยากเห็นบ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย อยากเห็นเจ้าของอำนาจเขามีสิทธิมีเสียง เขามีสัดส่วนต่าง ๆ ที่เขาจะพูดเขาจะอะไรบ้าง เขาสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ถ้าเราสามารถร่วมกันทำอันนี้ได้คงไม่รอถึงกรรมาธิการกว่าจะศึกษาเสร็จกว่าจะส่งสภาสมัยหน้าจะมารับรองรายงาน แล้วยังไม่รู้ใครจะไปทำหรือเปล่า เมื่อสักครู่ผมว่าที่คุณชัยธวัชพูดไปมันก็มีเหตุผล วันนี้เราควรไหมที่เราจะทำอันนี้มันตอบโจทย์ ผมเข้าใจว่าที่เรามีความเห็นจากคณะอนุกรรมาธิการ คือส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้ทั้งสิ้นทั้งฉบับบวกกับเงื่อนไขที่มันแก้ได้ยาก ถ้าเราทำไปพร้อมกันทีเดียวมันน่าจะเปิดให้เราสามารถทำอะไรให้กับบ้านเมืองและอธิบายกับน้อง ๆ นักศึกษา อธิบายกับประชาชนที่เขาอึดอัดได้ว่าเราเดินไปร่วมกันได้นะ ขอบคุณครับ”[๓๙๑]

---

[๓๙๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

“ผมมีนิดเดียวครับท่านประธาน ที่ท่านประธานสรุปนี้ก็ถูกต้องทั้งหมดแล้ว ก็เป็นเรื่องที่เราต้องทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่ผมเข้าใจว่าวันนี้ที่หลายท่านพูดจาหารือ ในส่วนของกรรมาธิการเราซึ่งก็มาจากพรรคการเมืองแทบทุกพรรค เขาอยากจะเห็นว่าระหว่างนี้กว่าจะรอเราส่งรายงานไปสมัยประชุมหน้า กว่าเราจะเสร็จ กว่าจะกระบวนการเข้าบรรจุเพื่อสภารับทราบรายงาน เขาอยากจะว่าบ้านเมืองกำลังเกิดวิกฤตอย่างนี้ ประเด็นที่เราเห็นตรงกันว่าเราแก้มาตรา ๒๕๖ ทั้งให้แก้ง่ายขึ้น และให้มี สสร. ถ้าพรรคการเมืองเห็นพ้องกันอยากไปดำเนินการก่อนผมก็คิดว่าไม่มีอะไรไปติดขัด ก็ดำเนินการกันไปก็เห็นพ้องกันไป แล้วก็มีหน้าที่อย่างเดียวก็ต้องไป Convince ส.ว. ให้เขาเห็นด้วย แต่ทั้งหมดคงหารือที่เขาไปจากกรรมาธิการเราว่าตราบใดตรงนั้นยังไม่เสร็จ แต่ตรงนี้เป็นเรื่องเร่งด่วนอยากทำตรงนี้ก่อนผมว่าก็เดินไปได้ไม่น่าจะติดขัดอะไร”[๓๙๒]

นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานกรรมาธิการครับ ผม สัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ กรรมาธิการและที่ปรึกษา ก็ฟังดูหลายท่านแล้วผมว่าประเมินได้เกือบทุกท่านว่า ควรแก้หลายมาตรานะครับ บางท่านพูดถึงโครงสร้าง บางท่านพูดถึงรายละเอียดวิธีการแก้ไข ผมก็ว่าอย่างที่ท่านประยุทธ์ว่าก็มีสิทธิพูด ในความเห็นผม ผมว่าเราศึกษาปัญหาของ รัฐธรรมนูญนะครับ ไม่ใช่ศึกษาวิธีแก้ ถ้าความเห็นผมนะครับ ศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญ แล้วก็ศึกษาวิธีแก้ด้วย เพราะฉะนั้นเพื่อรวบรัดผมอยากจะเสนอที่ประชุมว่าเตรียมการแก้ มันทั้ง ๒ อย่างนี่ละ อย่างแรกก็แบบที่ท่านอาจารย์โภคิน ผมเชื่อว่าในที่นี้เรามีหลายท่าน ที่มีประสบการณ์ แล้วก็มีตำแหน่งพอสมควรกันมาแล้ว สูงสุดก็เป็นมาอย่างเช่น อาจารย์โภคินก็ดี ท่านยงยุทธก็ดี เป็นประธานสภามาแล้ว ผมว่าก็ตั้งแนวทาง ๒ แนวทาง ๑. แก้มาตรา ๒๕๖ ซึ่งหลายคนบอกว่าไม่อยากให้แก้ หลายคนบอกว่าอยากแก้ หลายท่านบอกว่าอยากแก้ ผมว่าเราทำแนวทางเลยถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ แก้อย่างไรนะครับ”[๓๙๓]

“จะเป็นมาตรา ๒๕๖ จะเป็นมาตรา ๒๗๙ หรือแม้กระทั่งบทเฉพาะกาลก็แล้วแต่ ถ้าหากเราต้องการแก้ในเรื่องของปลีกย่อย เพื่อให้แก้แล้วสำเร็จเหมือนที่อาจารย์นิพิฏฐ์ว่านะครับ เพราะฉะนั้นผมเสนอแนวทางว่าเราเตรียมการทำทั้ง ๒ แนวทางเลย ๑. แก้ทั้งฉบับแบบท่านอาจารย์โภคินแล้วก็อีกแบบหนึ่งก็ท่านนิพิฏฐ์นะครับ ผมขอแค่นี้นะครับท่านประธาน”[๓๙๔]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธาน ท่านสมาชิก ผม ทวี สอดส่อง คือวันนี้เรามาพูดในเรื่องของกฎหมายสูงสุดของประเทศนะครับ ผมคิดว่า การพูดวันนี้คงไม่ใช่พูดในห้องนี้ เพราะเราพูดในเรื่องของกติกาของคนทั้งประเทศ เพราะกฎหมายถ้าออกแล้ว คงไม่ได้ใช้เฉพาะคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง พ่อแม่และลูกเราก็ต้องใช้ อันนี้ด้วยนะครับ ดังนั้นผมคิดว่าเรามีขีดจำกัดเยอะ ท่านสมชัยก็พูดว่าเวลาเรามีแค่ ๔ เดือน ในมุมมองของผม วันนี้มันจะทำอย่างไรจะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อประชาชนให้ได้นะครับเราต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ถ้าจะพูดคนก็ไม่อยากให้พูดเรื่องบาดแผล เราต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ นั้นไม่ไว้ใจประชาชน

---

[๓๙๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๓๙๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๓๙๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

รวมถึงไม่ไว้ใจนักการเมืองด้วยนะครับดังนั้นผมคิดว่าวันนี้ถ้าหัวข้อญัตติทั้ง ๖ หัวข้อ มันคงไม่ได้แคบ มันก็รวมทั้งหมด ถ้าไปอ่าน ในญัตตินะครับ แล้วก็ในคณะที่เข้ามาผมก็ได้อ่านผู้อภิปรายที่สภาแจก ก็รู้วิธีคิดของแต่ละท่าน แต่หลายท่านถ้าท่านประธานได้กรุณาให้ทุกคน คือผมคงไม่ได้พูดอีกแล้วนะครับในช่วงนี้ ได้แสดงสัก ๓ นาที หรือ ๕ นาที ว่าวิธีคิดเป็นอย่างไร เพราะโดยเฉพาะแค่เรื่องปัญหา วันนี้คือปัญหาของใคร คือเขาบอกว่ามนุษย์เรื่องที่อันตรายที่สุดคือความคิดและปัญญา ความคิดมันจะเปลี่ยนเป็นคำพูด คำพูดก็เป็นการกระทำ การกระทำก็จะเป็นนิสัย นิสัยก็จะเป็นบุคลิกลักษณะ และหลายปัญหา ปัญหาที่เกิด ขึ้นมันไม่ใช่ปัญหาของประชาชน มันเป็นปัญหาของความคิดของคนที่เข้าไป อย่างยกตัวอย่างนะครับ ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ถ้าท่านประธานไปดูรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๑๗๖ เขาบอกในภาวะความจำเป็นทหารก็ประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ อันนี้มันคงจะมีมานานแล้ว อันนี้จะให้เห็นว่าใหญ่กว่ารัฐธรรมนูญ ใหญ่กว่าอำนาจของประชาชนนะครับ ผมเองก็คิดว่า ในเรื่องที่เร็ว ๆ ใน ๔ เดือนนี้ เมื่อความคิดของแต่ละคนต่างกันเป็นไปได้ไหมว่าคณะเราอาจจะมียอมให้มีการศึกษาวิจัยประเมินผลการใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ โดยองค์กรต่าง ๆ เข้าไป อย่างน้อยการศึกษาโดยไม่ใช่พวกเราเข้าไป ถ้ายอมรับสถาบันพระปกเกล้าอยู่ในที่นี้หรือมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็เป็นคู่ขนาน เพราะผมเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลกระทบต่อปัจจัย ๔ คือการกระจายอำนาจ จะเห็นว่าการของบประมาณทุกคนก็วิ่งมาระบบราชการหมด เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างระบบราชการ ไม่สร้างความสำคัญของประชาชน เรื่องสิทธิเสรีภาพ ผลกระทบต่อการศึกษา เศรษฐกิจอะไรอย่างนี้ ผมคิดว่าถ้าพวกเราใจกว้างพอ ให้คณะ คือเราอยากจะแก้ปัญหาด้วยความรู้นะครับ เราไม่อยากแก้ปัญหาด้วยอารมณ์

ในประการต่อมาต้องยอมรับว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึงอย่างไรก็ตาม ผ่านประชามติ แม้แต่ประชามติ ๓๘ เปอร์เซ็นต์ที่รับรัฐธรรมนูญนะครับ แต่ส่วนที่ไม่รับ และไม่มาเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม เราก็ต้องเคารพประชามติ ผมก็คิดว่าเราไม่อยากแก้ไป เพื่อสร้างความขัดแย้ง ก็ต้องคิดในประเด็นนี้ด้วยนะครับ ผมเองถ้าได้ฟังผู้ที่เข้ามาแล้วก็ลองดูแนวทาง คือเราจำเป็นต้องศึกษา ทุกคนเสนอนี้ผมเห็นด้วยหมดนะครับ จะจัดกรอบอย่างไร แต่ถ้ามันเพิ่มเรื่องการวิจัย ประเมินผลการใช้รัฐธรรมนูญเข้ามาโดยองค์กรใครก็ได้ และเราก็จะได้รับรู้ เพราะว่าอย่างน้อยก็เป็นการยอมรับว่าเป็นเรื่องของความรู้ครับ ขอบคุณมากครับ”[๓๙๕]

“ขอบคุณท่านประธานครับ คือในมุมมองของผม กรณีนี้เราต้องเอาความเป็นจริงทางสังคมมาตั้ง สังคมไทยเรามีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ความเหลื่อมล้ำส่วนหนึ่งถ้าเราแก้ด้วยวิธีอื่นเราใช้เงินเยอะ แต่ถ้าเราแก้โดยสร้างกติกา ทำกฎหมายมันไม่ต้องใช้เงินมาก ทีนี้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทุกคนก็ได้พูดก็เป็นประโยชน์แต่ว่าเนื่องจากเวลาไปทำเวทีทุกวันนี้คือผมเคยไปศึกษาในมาเลเซียในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายนี้เขาจะไม่เอาความรู้สึกในการแก้เขาต้องเอา Research ในการช่วย ของประเทศไทยก็เหมือนกัน ในช่วงที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้มาสัก ๒ ปีแต่ว่าจริง ๆ รัฐบาลก็สัก ๖ เดือน เราก็พบว่าเมื่อมีการไปสำรวจ พวกเราก็เห็นตรงกัน ไปสำรวจโดยให้ ๒๙ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ ไม่นานมานี้ก็พบว่า ๙๕ เปอร์เซ็นต์อยากให้แก้รัฐธรรมนูญ แต่สถาบันพระปกเกล้า อาจจะต้องไปทำอีกทีนะครับ อันนี้ผมคิดว่านักวิชาการที่มาทั้งจุฬาฯ ธรรมศาสตร์ทั้งหมด ก็เข้าไปทำ แล้วเขาก็พบว่าสถานการณ์ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคอร์รัปชัน ด้านการพัฒนาประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรมมันตกหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านต้องยอมรับความจริงทุกคนอาจจะฟังไม่ได้ว่า ๑. การทำหน้าที่ของ กกต. องค์กรอิสระนี้ถือว่าสอบตกเลย การนับคะแนนที่เอา

[๓๙๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

๓๐,๐๐๐ คะแนนไปชนะ ๗๐,๐๐๐ คะแนน จริง ๆ ถ้าคนอ่านมาตรา ๙๑ มันชัดอยู่แล้ว แต่เนื่องจากไปกฎหมายลูก ที่มันแอบแฝงหรือคลุมเครือ มันเลยทำให้ปัดคะแนนลบ ๒๕ ของพรรคเพื่อไทยมาเป็น ๐ ทำให้คะแนนข้างล่างไหลมา ซึ่งจริง ๆ กฎหมายของระบบลายลักษณ์อักษรมันต้องตีความตามลายลักษณ์อักษร มันต้องทำให้ผู้พิพากษากับประชาชนที่อยู่บน เขาสามารถใช้กฎหมายโดยลายลักษณ์อักษร แต่อันนี้ปรากฏว่าเราก็ต้องยอมรับว่าวันนี้กฎหมายของเราตีความขยายไปเยอะ อย่างนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งครับ ผมคิดว่าในวันนี้การที่เราจะมาทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เราคงไม่พูดเรื่องอดีตที่ผ่านมา แต่เราจะทำอย่างไรว่าเมื่อเรามาศึกษานี้เราจะมาทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความเท่าเทียมกัน เราจะทำอย่างไรที่จะทำให้ประชาชน เขากำหนดชะตาชีวิตตัวเองได้ไม่เช่นนั้นผมไปทุกเวทีตอนนี้ประชาชนอยากเสียภาษีน้อย อยากให้ลดภาษี VAT สัก ๑ หรือ ๒ เปอร์เซ็นต์เพราะลด ๑ เปอร์เซ็นต์ก็ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ลดเหลือ ๕ บาทก็ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพราะเงินมันเข้ากระเป๋าประชาชน แต่ให้เก็บได้ เป็น ๖,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท พอมาจัดงบประมาณประชาชนไม่ได้อะไร เพราะเราไม่ไว้ใจ คือรัฐธรรมนูญเกิดจากความไม่ไว้ใจประชาชน เราก็สร้างระบบราชการอยู่ตลอดเวลา เหมือนอย่างพวกเราก็อาจจะถูกมอง ท่านประธานเคยอยู่กระทรวงยุติธรรมก็ยังเหมือนเดิม ประชุม สัมมนา อบรม แถลงข่าว แล้วก็จบ การเข้าไปช่วยเหลือประชาชนไม่มี วันนี้ผมจึงคิดว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แค่เอาหมวดหน้าที่ เอาสิทธิของประชาชนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ แล้วประชาชนมีปัญหาก็ต้องมาฟ้องรัฐ กระบวนการยุติธรรมเรา อำนาจรัฐอยู่ในมือหมดเลย แล้วยิ่งไปเขียนรัฐธรรมนูญบอกว่าจะให้ยกเลิกกฎหมาย เมื่ออำนาจมันอยู่กับรัฐ มันยิ่งสร้างกฎหมายมากขึ้น ดังนั้นผมคิดว่าในวาระที่สำคัญอันนี้เหมือนอาจารย์โภคินพูดนี้ กระจายอำนาจท่านอาจารย์ชำนาญไม่มีสิทธิเลย เพราะรัฐบาลต้องไปบริหารรัฐธรรมนูญใหม่ ต้องไปแนวนโยบายของรัฐ แนวนโยบายของรัฐมันไม่มีอยู่ในกระจายอำนาจ ไม่เคยเห็นหัว กระจายออกไปเลย แล้วคุณลองมาทำกระจายอำนาจสิรัฐบาลก็ติดคุก ทั้งที่คนที่รู้ท้องถิ่นดีก็คือท้องถิ่น แล้วในท้องถิ่นหลายแห่งจบปริญญาเอกมากครับ นั่งในห้องเรานี่ครับ ผมจึงคิดว่าเป็นโอกาสดีในรัฐธรรมนูญ ทีนี้ผมคิดว่าถ้าเราระดมศักยภาพของพวกเราทุกคน แล้วมาทำ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ ๒ คณะที่ ๒ ของท่านไพบูลย์มีความสำคัญ และเราก็ต้องไม่มีอคติกับใคร อย่าไปคิดว่าเขาจะคิด ผมเชื่อว่า ส.ว. เดินเข้าไปนี้เขาก็อยากแก้เพราะเขาก็เป็นห่วง บ้านเมือง เพราะทุกคนเป็นคนไทยด้วยกัน ผมยังเชื่อมั่นว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ต้องยาวนัก เอาอะไรที่เป็นหลักสากล ความไม่ไว้วางใจประชาชนควรจะไปอยู่เรื่องไหนไม่ไว้วางใจก็ไปอยู่ในกฎหมายลูกเสีย คือจะทำให้รัฐธรรมนูญไม่ยาวมากและเป็นสากล แล้วก็จะสามารถ พัฒนาประเทศแข่งกับคนอื่นได้ครับ ขอบคุณครับ”[๓๙๖]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ขอบพระคุณมากครับ คือผมคงไม่ยาวหนัก แต่เพื่อเป็นการบันทึกต่อท้ายของท่านไพบูลย์คือในตัวผมมีความเห็นว่า เห็นควรจะแก้มาตรา ๒๕๖ ให้แก้ไขง่ายอันที่ ๑ แล้วก็ถ้าเป็นไปได้ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์โภคิน ท่านอาจารย์ปิยบุตร ท่านบัญญัติ และหลาย ๆ ท่านที่ได้แสดงทัศนะไว้ ก็คืออาจจะมีเป็นร่างของท่านโภคินหรืออาจจะเพิ่มหมวดที่ ๑๗ หมวดจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จำได้ว่าท่านพงศ์เทพเคยพูดแรก ๆ ที่เจอท่าน ซึ่งอันนี้ก็เป็นการเพิ่มเข้ามา แต่จะอย่างไรก็ตามคือในภาพข้างนอกเราจะแก้ไขอย่างไรมันจะถูกมองว่าเราทำเพื่อตัวเองก็เยอะ คือวันนี้เราเอาความรู้สึกของเราในห้องก็ยังไม่พอมันต้องทำอะไรประชาชนได้ประโยชน์แค่ไหน แล้วก็ต้องยอมรับในสังคมขณะนี้ถ้าเดินออกไปข้างนอกความเห็นแตกต่างแล้วไม่รู้จำนวนใครมากกว่าใคร คือเราไม่สามารถคำนวณได้ในจิตใจ ผมเองเวลาสถานการณ์และโอกาสถ้าเราปล่อยไว้มันอาจจะทำลายสังคมไปก็ได้ เพราะว่าวันนี้หลายคนก็มองความหวังมาที่พวกเรา ดังนั้น

---

[๓๙๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ผมก็คิดว่าตอนนี้เวลาสถานการณ์โอกาสต้องเร็ว บังเอิญผมอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง การมีส่วนร่วมเท่านั้นที่จะไปสู่การแก้ความขัดแย้ง บางทีการใช้ช่องทางที่คนอาจจะไม่พอใจมันอาจจะทำยาก แต่อาจจะต้องทำเมื่อความขัดแย้งเยอะ ๆ อย่างนี้เป็นไปได้ไหม คือเราก็เอาตรงนี้ คือแก้มาตรา ๒๕๖ มีหมวดขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ คืนอำนาจไปให้เจ้าของอำนาจเขาร่าง เขาจะร่างกี่วันก็ช่าง แต่แก้มาตรา ๒๕๖ เราก็แก้รัฐธรรมนูญ แล้วก็เอาสิทธิเสรีภาพประชาชนเข้ามา ผมเชื่อว่าเราออกอย่างนี้ก็มีคนต้าน กล้าหาญเสียหน่อยไหม แก้ พ.ร.บ. ประชามติส่งไปประชามติเสียก่อน หลายคนอาจบอกว่าจะใช้เงินเยอะ ค่าโง่โฮปเวลล์ ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท มันไม่เยอะกว่าหรือครับ แล้วถ้าเราทำประชามติแบบทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและสามารถให้แต่ละคนเสนอจุดดี ๆ ได้ ฝากเป็นแง่คิดนะครับอันนี้ผมเป็นแง่คิดเพื่อไม่ให้เกิดการนองเลือดเท่านั้นเองครับ แล้วก็ความอยู่รอดของมนุษย์ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศมันน่าจะสำคัญกว่าสิ่งที่เราจะใช้อคติต่อกัน แต่อย่างไรก็ตาม ผมไม่คิดว่าเราจะทิ้งเวลาให้เกินสัก ๑-๒ อาทิตย์กับสถานการณ์ข้างนอก เพราะเวลาผมไปรับฟังปัญหา ชอบเดินทาง ผมชอบดูที่เกิดเหตุชอบสัมผัสด้วยตัวเองไม่ชอบฟังพยานบอกเล่าความขัดแย้งค่อนข้างสูงนะครับ แล้วมันมากกว่าที่เราจะใช้ความรู้สึกมาประมาณนะครับก็ขอบันทึกว่า เห็นด้วยว่าต้องแก้มาตรา ๒๕๖ คือหน้าที่ของเราก็ต้องแก้มาตรา ๒๕๖ แล้วก็ทำให้สั้น แล้วก็ทำหมวดการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา แล้วก็ส่งให้เจ้าของอำนาจเขาไปร่างจะเป็น สสร. รูปแบบไหนก็ได้ จะใช้เวลาเท่าไรก็ได้ อันนี้เป็นความเห็นของผมครับ ขอบพระคุณมากครับ”[๓๙๗]

นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธาน ผม สุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ กรรมาธิการ ขออนุญาตที่จะสนทนาธรรม แล้วก็ขอแสดงข้อสังเกตสักเล็กน้อยนะครับ จากการที่ได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ผมมีความคิดอย่างหนึ่งนะครับว่า โดยรัฐธรรมนูญ ๒๐ ฉบับที่ผ่านมา เราเขียนบทบัญญัติโดยที่ไม่ได้เขียนถึงวิธีการในการที่จะแก้ทั้งฉบับเลยในรัฐธรรมนูญเลย ไม่มี คือเรามีแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข รัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่บอกว่าทำอย่างไรจะแก้ทั้งฉบับได้ อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้มันควรมี แต่ถ้าเราจะใส่ในครั้งนี้ใส่ได้ แต่ผมคิดว่าไม่ควรที่จะให้มีการใช้ในขณะนี้ เพราะว่ามันอาจจะเป็นการนอกเหนือจากสิ่งที่เรารับมอบหมายมา เพราะการรับมอบหมายจาก ๖ ญัตตินี้อย่างที่ท่านประธานว่าเรารับมอบหมายมาเฉพาะในเรื่อง ของการแก้ไขเท่านั้นเอง เราจะทำนอกเหนือจากนั้นไม่ได้ แต่ว่าบทบัญญัติเหล่านี้ ผมมีความคิดว่าถ้าเราจะเขียน และไม่ต้องให้ใช้บังคับในขณะนี้อาจจะไปบังคับใช้ในอนาคต ก็ได้วางถึงแนวทางในการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ คือผมไม่อยากเห็นรัฐธรรมนูญ ที่มีการล้มไปทั้งฉบับในช่วงของการปฏิวัติรัฐประหารอย่างเดียว ในช่วงที่ร่างโดยประชาชน ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เราควรจะเขียนเอาไว้เพื่อให้เกิดความรอบคอบผมอยากเรียนประการที่ ๒ โดยรัฐธรรมนูญที่เราได้มีโอกาสได้เห็นได้ดู ผมคิดว่าสิ่งที่มันเป็นปัญหาไม่ใช่ตัวร่างของรัฐธรรมนูญ แต่มันเป็นปัญหาของคนมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีที่เขาเรียกว่าจุดเป้าหมายที่เกิดจากบางสิ่งบางอย่าง แล้วก็เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญที่จะชิงเอาความได้เปรียบหรือไม่ได้เปรียบก็ดี มันเป็นการตีความกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาค่อนข้างเยอะมากประการที่ ๓ ผมอยากเรียนว่า สิ่งที่เป็นแนวคิดอีกอย่างหนึ่งที่ผมอยากจะ ฝากทางคณะกรรมาธิการไว้ด้วยก็คือการแก้กฎหมาย เราอาจจะไม่ใช้วิธีการแก้อย่างเดียว แต่ผมอยากเรียนว่าในบางส่วน การแก้ไขโดยการตัดถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่เขียน รายละเอียดไว้เยอะ ๆ มันอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น เพราะว่าเราจะสังเกตว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิด

---

[๓๙๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ปัญหาจากตัวรัฐธรรมนูญอย่างเดียว แต่เกิดปัญหาจากสิ่งที่เป็นอนุบัญญัติลงไปสู่กฎหมายเลือกตั้งก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งวุฒิสภาอะไรต่าง ๆ มันเกิดขึ้นจากอนุบัญญัติ ดังนั้นผมมองว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีมากมาย ผมอยากให้เขียนหลัก ๆ แล้วก็ไปอยู่ในอนุบัญญัติ เพราะมันจะสามารถที่จะแก้ไขได้ง่ายกว่า เราสามารถใช้กระบวนการนี้แก้ในสภาได้ง่าย ดังนั้นผมจึงคิดมาตลอดนะครับว่า ทำไมเราต้องมีรัฐธรรมนูญเขียนมาตราไว้เยอะแยะเลย ในขณะที่ผมได้มีโอกาสอภิปรายว่า อย่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเขามี ๗ หมวด ๒๔ มาตรา ๒๐ กว่ามาตรามานาน แสนนานนะครับ บทบัญญัติเหล่านี้ถ้าเขียนไว้มันก็ก่อให้เกิดกลัวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเขียนอนุบัญญัติแบบต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ดังนั้นอีกข้อหนึ่งที่ผมอยากจะฝาก เป็นข้อสังเกตนะครับ อย่างไรก็ตามผมอยากเรียนว่าในการเสนอญัตติทั้ง ๖ ญัตติ กับการอภิปรายในสภาที่ผมได้มีโอกาสได้ฟัง ก็มีพูดอยู่ ๒ ประเด็นก็คือหลักเกณฑ์และวิธีการ แก้ไขตามมาตรา ๒๕๖ แล้วก็ประการที่ ๒ ก็คือปัญหาของเนื้อหารัฐธรรมนูญบางเรื่อง ที่คุยกันนะครับ ผมเองก็จะเห็นในเรื่องของที่มาของ ส.ว. ของนายกรัฐมนตรีอะไรต่าง ๆ แล้วก็ในบางประเด็นเท่านั้น ซึ่งใน ๑๖ หมวด มันมีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นเองที่มีการพูดถึง ผมถึงเรียนว่าโดยสิ่งที่สภาได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการเรามาทำ เราก็คงทำได้เพียงที่จะแก้ไขในบางเรื่องที่เป็นปัญหาเท่านั้น และผมเองก็เห็นด้วยกับกรรมาธิการบางท่านว่า ในการแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือผมคิดว่าควรจะต้องค่อยเป็นค่อยไป ถ้าเราดำเนินการมากเกินไป ผมเชื่อว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ในเรื่องของความเห็นชอบของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี ฝ่ายสภา รัฐสภาซึ่งมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็อาจจะเป็นจุดหนึ่งที่เราจะเห็นอุปสรรคจากการให้สัมภาษณ์บางส่วนแล้ว ดังนั้นผมคิดว่าการแก้ไขที่ ค่อยเป็นค่อยไป มันคือสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าน่าจะดีที่สุดนะครับ ในการพิจารณาในครั้งนี้ ประการสุดท้ายส่วนในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น ผมยังคิดอีกอย่างว่า ถ้าหากว่าเรากำหนดแนวทางที่จะแก้ไขก่อนแล้วรับฟังความคิดเห็น ผมคิดว่าจะเป็นสิ่งที่ดี ถ้าเราเปิดกว้างเลยอย่างน้อยที่สุดถ้าพี่น้องประชาชนส่งมาเยอะเกินไปนะครับ ความจริงมันก็ไม่สามารถที่จะแก้ได้ครบถ้วนอยู่แล้ว แล้วก็จะเป็นปัญหาว่ากรรมาธิการของเราไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ดังนั้นกรอบของการรับฟังความคิดเห็น ผมยังคิดว่าน่าจะกำหนดกรอบ ที่มันแคบกว่านะครับ อันนี้คือความคิดเห็นครับ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๓๙๘]

“ท่านประธานครับ ผม สุรสิทธิ์ กรรมาธิการในฐานะที่เป็นอนุกรรมาธิการชุดที่ท่านไพบูลย์เป็นประธานด้วยนะครับ ในส่วนของความคิดเห็นของผมนี่ ผมขออธิบายเพิ่มเติมนิดเดียวเพื่อให้เกิดความชัดเจน เพราะว่าจากการสรุปของเจ้าหน้าที่นี่อาจจะฟังแล้วสับสน ความจริงแล้วมันมี ๒ ประเด็นที่เป็นแนวคิดของผมก็คือในเรื่องของการนำเสนอการแก้ไข ทุกอย่างในการนำเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มันต้องผ่านกระบวนการตามมาตรา ๒๕๖ อยู่แล้ว แต่ผมได้แยกเป็น ๒ ส่วนส่วนแรกก็คือส่วนของการแก้ไขที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขในกระบวนการที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่นในกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องใช้วิธีจำนวนพิเศษหนึ่งในสามก็ดี จำนวน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของสมาชิกพรรคการเมืองก็ดี หรือว่าในกระบวนการที่มันมีส่วนเกี่ยวข้องกับการที่จะต้องไปรับฟังความคิดเห็นก่อน อันนี้ส่วนแรกก็คือเป็นการแก้ไขในประเด็นที่จะไม่มีความยุ่งยากแต่ประเด็นที่ ๒ ก็คือเป็นประเด็นที่อาจจะติดเงื่อนไขในหลาย ๆ ตัวที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ดังนั้นผมจึงแยกใน ๒ ประเด็น ก็คือส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมทั่วไปกับการแก้ไขเพิ่มเติมที่อยู่ในหลักเกณฑ์มาตรา ๒๕๖ (๓) (๖) แล้วก็ (๘) ซึ่งผมได้ยกตัวอย่างกรณีบางกรณีอย่างเช่น กรณีถ้าสมมุติว่าเราจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดหนึ่งในสามของวุฒิสภาออกสมมุตินะครับ ถ้ากรณีอย่างนี้ ผมเองก็มีแนวทางสอดคล้องกับท่านนิกร ก็คือว่าถ้าหากเราจะแก้ใน

---

[๓๙๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ส่วนนี้อาจจะให้มันมีผลในระยะเวลาที่เหมือนกับมีบทเฉพาะกาลว่าให้มีผลเมื่อครบระยะเวลาของวุฒิสภาชุดแรกอะไรอย่างนี้ อันนี้ผมขออธิบายเพิ่มเติมให้เกิดความเข้าใจครับขอบคุณครับท่านประธานครับ”[๓๙๙]

“ท่านประธานครับ ผมขออนุญาตเสนอประเด็น ที่เราจะมีการร่วมกันในการศึกษานะครับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นแรกก็คือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายในสภาทั้งญัตติไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มา ส.ว. เรื่องของการเปิดประตู ๒๕๖ ก็ดีในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอันนี้คงต้องมีอยู่แล้ว”[๔๐๐]

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม สุทิน คลังแสง กรรมาธิการครับ ผมเป็นคนหนึ่งที่ให้สัมภาษณ์ไปเมื่อ ๒-๓ วัน ว่า วันนี้อยากจะเสนอให้กรรมาธิการหาข้อยุติหรือมีความชัดเจนก็ได้ว่าเราจะทำผลการศึกษาของเราเสร็จได้เมื่อไร แล้วก็อยากให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วก็อยากให้ข้อสรุปว่าเนื้อหาสาระที่เราศึกษามาอันไหนพอที่จะบอกสังคมได้ก็อยากจะให้สรุปวันนี้แล้วบอกเขาไป อันนี้เป็นส่วนหนึ่งของการที่จะทำให้ช่วยกันแก้ไขปัญหาทางสังคมซึ่งกำลังจะเกิด แล้วในขณะเดียวกันก็เป็นการเสนอเพื่อที่จะให้กรรมาธิการของเราเป็นความหวังได้ วันนี้ต้องยอมรับนะครับว่ากรรมาธิการของเราถูกดูแคลนแล้วนะ ถูกดูแคลนว่ากรรมาธิการชุดนี้หวังพึ่งอะไรไม่ได้หรอก ๑. ไม่รู้จะจบเมื่อไร ๒. สาระก็เริ่มจะหลงทิศหลงทางแล้ว มีหลายคนตั้งข้อสังเกตว่าจริง ๆ เขาให้เรามาศึกษาแนวทางแก้ไขเท่านั้นไม่ได้ให้ลงไปในเนื้อหาแต่เราเริ่มหลงทาง เหล่านี้มันก็เกิดการดูแคลนและไม่คาดหวังกับกรรมาธิการเราแล้ว แล้วที่สำคัญที่สุดวันนี้ผมกำลังจะบอกว่าถ้ากรรมาธิการของเราไม่มีอะไรชัดเจนทั้งเงื่อนเวลาและเนื้อหา ผมเชื่อว่าจะมีการนำเสนอเข้าแก้ไขรัฐธรรมนูญแซงหน้าผลการศึกษาไปหลายพรรคหลายกลุ่มจะทำ แต่ตรงนั้นไม่สำคัญเท่าไรครับ แต่สำคัญว่าวันนี้ผมมีความรู้สึกว่าการมาเป็นกรรมาธิการชุดนี้อยากให้ทุกท่านคิดว่าเรากำลังเขียนประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์อันนี้อาจจะเป็นประวัติศาสตร์ว่าเราได้ช่วยแก้ไขทำให้บ้านเมืองพัฒนาขึ้น แก้ไขความขัดแย้ง ขณะเดียวกันผมกำลังหวั่น ๆ ว่าเรากำลังจะสร้างประวัติศาสตร์เป็นผู้ทำให้เกิดความขัดแย้งใหญ่ขึ้นในสังคมด้วย ถ้าเราเขียนพลาด เพราะตัวรัฐธรรมนูญซึ่งเราจะทำถ้าไปดูแล้วหลักวิชาการมันก็ให้คุณประโยชน์อยู่ ๒ ด้าน ๑. มันทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้ ๒. คุณลักษณะของรัฐธรรมนูญคือสยบความขัดแย้งให้คนมีความสามัคคีในชาติ ขณะเดียวกันมันก็ทำให้เกิดความขัดแย้งใหญ่ในชาติได้ถ้าทำผิด เพราะฉะนั้นวันนี้เราจะเขียนประวัติศาสตร์แบบไหน ผมอยากให้พวกเราตระหนักมาก ๆ ผมเรียนอย่างนี้ครับ ก่อนจะเข้าเนื้อหาว่าผมศึกษารัฐธรรมนูญมาหลายประเทศ ศึกษาประวัติศาสตร์ทางสังคมหลายประเทศอยู่ รัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งมีอยู่ ๓ หลัก ถ้าผิดไป ๓ หลักนี้ หรือทำ ๓ หลักนี้ผิด มันจะได้ผลต่างกันเลย ๑. ใครเขียน หมายความว่าที่มาของรัฐธรรมนูญถ้ายอมรับกันเรื่องที่มาโอเคไปเปลาะหนึ่งแล้วถ้าตัวนี้ไม่ยอมรับกันก็มีปัญหามาถึงตัวที่ ๒. คือเนื้อหา ถ้าที่มาดีเนื้อหาดีก็ไปได้ แต่อันที่ ๓ ซึ่งคนมักไม่พูดถึงหรือพูดถึงน้อยก็คือโอกาสแก้ไขมันข้อ ๑ ที่มายอมรับกันแล้วเนื้อหามันจะดีหรือไม่ดี แต่ถ้าเปิดไว้ให้มีการแก้ไขได้ง่ายพอสมควรรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะเป็นทางออกของสังคมได้ ดีไม่ดีถ้าคนคิดว่าแก้ไขได้มันก็จะทำให้เย็นลง แต่ถ้าดีหรือไม่ดีแล้วมองเห็นโอกาสจะแก้ไขไม่ได้จะมีปัญหาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้เราต้องยอมรับว่าที่มามีปัญหากันอยู่ ไม่ยอมรับกันอยู่ว่าคนทั้งประเทศไม่ได้มีส่วนร่วม แม้จะมีประชามติก็ว่ากัน ส่วนเนื้อหาวันนี้เราพูดกันเยอะเลย อำนาจ ส.ว. ก็ดีระบบเลือกตั้งก็ตาม สิทธิประโยชน์ของประชาชนก็พูดกันมาก เพราะฉะนั้นเนื้อหาก็มีปัญหา แต่ที่มีปัญหาใหญ่เลยวันนี้ผมเชื่อว่าผมให้ความสำคัญตัวหลังนะครับ การแก้ไขที่ยาก มาตรา ๒๕๖ ผมเชื่อว่าถ้าไม่แก้ตัวนี้ในความเชื่อ

---

[๓๙๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๐๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ส่วนตัวถ้าตัวนี้ไม่แก้เราจะแก้รัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้าแก้ไม่ได้อะไรจะเกิดขึ้นครับ มี ๒ อย่าง ๑. สังคมนี้ก็ลุกขึ้นเกิดโกลาหลและวิกฤต เพราะน้ำมันเดือดเต็มที่ไม่มีระบายให้มันก็ระเบิด อันที่ ๒ ที่สำคัญมากและประเทศไทยเกิดขึ้นได้ง่ายด้วยคือจะมีคนมาทุบกาน้ำร้อน คือยึดอำนาจถ้าเราอัดอั้นกันมาก ๆ บอกว่ามันแก้อย่างไรก็แก้ไม่ได้จะมีคนมาอ้างยึดอำนาจเพื่อที่จะให้แก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งวันนั้นเราไม่ต้องมาถามกันหรอกว่าเราจะได้อะไรไหม ถามเพียงว่าเราจะเหลืออะไรไหม ในทางการเมืองจะเหลืออะไรไหม เพราะฉะนั้นวันนี้ผมถึงกราบเรียนว่าถ้าจะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้ามองเฉพาะมิติแก้ไขความขัดแย้ง เอาที่มา วันนี้ต้องแก้ให้คนมามีส่วนร่วมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องให้ทุกคนมีส่วนร่วมถึงจะเป็นยันต์กันผีได้ เพราะวันนี้ประเทศไทยเราเดินมาถึงจุดว่ามันแบ่งกันจริง ๆ ซีกนั้นซีกนี้ เพราะฉะนั้นเราจะแก้อะไรก็ตามวันนี้ถ้าซีกหนึ่งพูด อีกซีกหนึ่งไม่ยอม จะดีขนาดไหนถ้าฝ่ายนั้นพูดฝ่ายนี้ไม่ยอม เพราะฉะนั้นทางออกที่ดีที่สุดยันต์กันผีที่ดีที่สุดก็คือให้ทุกคนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของทุกคน ผมก็นึกเห็น สสร. ครับ ผมว่า สสร. จะช่วยเราได้เยอะช่วยรัฐบาลได้ด้วย ถ้ารัฐบาลอยากอยู่ยาวอยู่นานวันนี้มี สสร. ขึ้นมาแล้วรัฐบาลอยู่ได้สบายมากเลย มีอะไรก็ไปโยนให้ สสร. รัฐบาลก็อยู่ได้ เพราะฉะนั้นการมี สสร. ผมเชื่อว่าวันนี้แม้ผมจะคิดว่ามันยาวผมไม่อยากได้ แต่จำเป็นต้องมี สสร. เพราะสังคมไทยเดินมาถึงจุดที่ใครพูดมันไม่ยอมรับกันแล้ว ส่วนมาถึงตัวเนื้อหาวันนี้หลายคนอยากแก้ระบบเลือกตั้ง หลายคนอยากแก้อำนาจ ส.ว. อยากแก้ที่มานายกรัฐมนตรีที่มา ส.ว. ก็ตามใครพูดขึ้นวันนี้จะเป็นวิกฤตไม่ยอมรับกัน ระแวงกันและจะเป็นปัญหาด้วยแต่ถ้าให้ สสร. พูดโยนเข้าไปที่ สสร. มันไม่มีฝ่ายใด ผมคิดว่าของดีก็จะเป็นของดี แต่ถ้าไม่ใช่ สสร. ของดีขนาดไหนฝ่ายหนึ่งก็จะมองว่าเป็นของไม่ดี ผมจึงคิดว่า สสร. คือยันต์กันความแตกแยกได้ มี สสร. เถอะ ทีนี้เมื่อมี สสร. แล้วทำอย่างไรอีก จะมี สสร. ได้ ก็หนีไม่พ้นจะต้องแก้มาตรา ๒๕๖ เพราะฉะนั้นมาตรา ๒๕๖ ถ้ามันแก้วันนี้มันก็จะได้ผลวันนี้คือแก้ปัญหาวันพรุ่งนี้ที่กำลังจะก่อตัวขึ้นแล้ววันข้างหน้าผมว่ามาตรา ๒๕๖ มันก็จะเป็นรูระบายความร้อนให้สังคมไว้ได้อีกนาน แล้วสิ่งสำคัญต่อมาคือเมื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมแล้วโดย สสร. ซึ่งจำเป็นต้องไปแก้มาตรา ๒๕๖ แล้ว ถ้าจะเล็งไปที่ข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมให้ยุบสภาบ้างก็ไม่รู้จะเลือกทางไหนสำหรับผู้บริหารประเทศ ก็จะให้ติ่งเพิ่มผมอาจจะคิด Micro เกินไป คือผมอยากได้ สสร. บวกมาตรา ๒๕๖ แล้วก็บวกแก้ระบบเลือกตั้งไว้เลย วันนี้ที่เขาเรียกร้องให้ยุบสภาไม่ใช่อะไรหรอก เขาอยากเลือกตั้งใหม่ เด็กอาจจะพูดไม่ครบ ถ้าเลือกตั้งใหม่ก็คือควรจะเลือกตั้งภายในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ได้ก็ให้มันได้ระบบเลือกตั้งใหม่ยังดี ใจผมแล้ว สสร. บวกมาตรา ๒๕๖ บวกระบบเลือกตั้ง บวกตัวที่ ๔ คือบวกเวลาที่เหมาะสม จะดีขนาดไหนจะได้ ๔ ข้อที่ผมพูด แต่ถ้าไปเลื่อนช้ามากกว่าถั่วจะสุกงาก็ไหม้ไม่ทันปัญหา ของดีจะต้องทันเวลาด้วย ผมจึงเห็นว่าควรเร่งรัดกระบวนการหรือกระชับการทำงานของเราให้เข้ามาเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วก็ได้ สสร. ได้ ๒๕๖ ในเวลาที่ทันกาลทันเวลา ๑. คลี่คลายปัญหาวันนี้ได้ด้วย ๒. ก็เป็นหลักประกันในอนาคต ส่วนจะไปตัดอำนาจใครมากอำนาจใครน้อยไปกระทบใคร ไม่กระทบใคร ถ้า สสร. พูดโอกาสกระทบกันน้อย แต่ถ้าร่างของพรรคนี้เป็นคนพูดมีโอกาสชนกันร่างของพรรคนั้นเป็นคนพูดเรื่องอำนาจนี้ไม่ยอมกันแน่ สสร. พูด มีโอกาสยอมกัน ผมจึงเรียนเสนอ ส่วนเงื่อนเวลาเดี๋ยวคงได้คุยกันต่อไป ผมคุยกับท่านไพบูลย์แล้ว ประเดี๋ยวจะเสนอ หรือจะเสนอเลยครับ ถ้าใจผมแล้วผมขอบที่ท่านประธานให้สัมภาษณ์นะครับ ท่านประธานคิดว่ากระบวนการทำของเราไม่น่าจะเกินกลางเดือนสิงหาคม ผมเห็นด้วยเลย ถ้ากลางเดือนสิงหาคมมันจบที่เรา เสนอเข้าสภาปั๊บผมยังเล็งเห็นว่าภายในสมัยประชุมนี้ ซึ่งจะจบปลายเดือนกันยายนได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าไปแล้วทุกอย่างสงบนิ่งลงหน่อย ตัวนี้ทุกคนจะมาโฟกัสที่สภาแล้ว ที่ร้อนมันก็จะเย็นลง แต่ถ้าเราเข้าช้ากว่านี้ผมไม่รู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นบ้าง แล้วยิ่งเราไม่มีความชัดเจนให้สังคมวันนี้มันก็จะขึ้นพึ่บพั่บในที่สุดสิ่งซึ่งท่านอาจารย์บอกว่าถ้าเราเอาเสียก่อนที่มันจะสาย

เกินไป มันอาจจะเป็นอย่างนั้นจริง ๆ โดยสรุปครับ สสร. บวกมาตรา ๒๕๖ บวกระบบเลือกตั้งใหม่บวกเงื่อนเวลาที่กระชับพอสมควร ขอบคุณครับ”[๔๐๑]

นายธนกร วังบุญคงชนะ โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับในเรื่องของการแก้รัฐธรรมนูญ ผมมองว่าวันนี้ผมไม่อยากให้เราตั้งต้นว่ารัฐธรรมนูญนี้มันเป็นผลมาจากการสืบทอดอำนาจหรือร่างไว้เพื่อสืบทอดอำนาจหรืออะไรนะครับ เพราะผมมองว่าถ้าเรามองตั้งต้นแบบนี้การแก้มันจะยากมาก แต่ผมอยากให้เรามองว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มันมีปัญหาหลายอย่าง เช่น ในเรื่องของระบบการเลือกตั้งก็ดีหรือในเรื่องของที่มาขององค์กรอิสระก็ดี เพราะฉะนั้นแล้ววิธีการที่จะไปสู่เป้าหมายได้ ผมเห็นด้วยกับอาจารย์ปิยบุตรว่าสุดท้ายแล้วมันอยู่ที่การพูดคุยเจรจากันว่าความเป็นไปได้มันมากน้อยแค่ไหน แล้วผมเห็นด้วยกับท่านผู้อาวุโสอย่างท่านบัญญัติว่า วันนี้อยากให้มองว่าสิ่งไหนที่มันมีความเป็นไปได้ วันนี้เราต้องยอมรับความจริงว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญมันมีปัญหา แต่การแก้ไขมันยากมาก แต่ว่าถ้ามีการพูดคุยเจรจากันในวงตรงนี้ ผมเชื่อว่าผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องก็อาจจะมีการเห็นด้วยก็เป็นไปได้ แต่ว่าถ้าเราตั้งต้นว่ามันร่างเพื่อสืบทอดอำนาจเมื่อไร การเจรจามันเกิดขึ้นได้ยากมากนะครับ เพราะฉะนั้นแล้วผมอยากให้เราได้มองถึงความเป็นไปได้นะครับ แล้วก็หลายสิ่งหลายอย่างข้อแนะนำหรือว่าจุดด้อยหรืออะไรต่าง ๆ วันนี้ผมเชื่อว่าทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระปกเกล้าหรือในสภาผู้แทนราษฎรเอง มีการศึกษาไว้มากมายถึงแนวทางแก้ไขหรือรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์กับพี่น้องประชาชนมาก ข้อมูลทุกอย่างมันมีหมดแล้วนะครับและคงทันเวลาตามที่ท่านประธานบอก เพราะฉะนั้นแล้วผมเชื่อว่าวันนี้ถ้าเราถ้อยทีถ้อยอาศัยกันแล้วก็มีการพูดคุยกันความสัมฤทธิ์ผลในการที่จะไปสู่เป้าหมาย มันจะเกิดขึ้นได้นะครับผมขออนุญาตฝากไว้แค่นี้นะครับ ขอบคุณครับ”[๔๐๒]

นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

“เรียนประธาน ผม รังสิมันต์ โรม กรรมาธิการ จริง ๆ ผมอยากให้ชัดเจนในเรื่องของประชามติก่อนนะครับ เนื่องจากว่าได้มีท่านกรรมาธิการหลายท่านได้กรุณาพูดถึงเรื่องของการทำประชามติว่า ประชาชนเขาได้มีมติออกมาแบบนี้ และเราก็ควรจะรับฟังนะครับ ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากว่ามันเป็นการลงประชามติที่มีประชาชนเข้าร่วม แล้วก็จำนวนมากพอสมควร และผมก็คิดว่าเราก็ต้องเคารพเสียงของประชาชน แต่ผมอยากจะวางหลักอย่างนี้ครับว่าในการลงประชามติหรือการที่ประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไร มันมีเหตุปัจจัยอะไรบ้างที่เกิดขึ้นในยุคนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เรามีข้อเท็จจริงหลายเรื่องหลายเหตุการณ์นะครับที่ยืนยันได้ว่าการลงประชามติมีเหตุปัจจัยที่มาจากฝั่งรัฐบาลในเวลานั้น ค่อนข้างมากในขณะที่คนที่เห็นต่างบอกว่ารัฐบาลบอกว่ามาตรานี้ดีอย่างนี้ แต่ว่าคนที่เห็นต่างเขาไม่เห็นแบบนั้น สุดท้ายถูกจับกุมดำเนินคดีเป็นคดีความจนถึงทุกวันนี้หลายท่าน เอาละถึงที่สุดภายใต้เงื่อนไขแบบนั้น ก็มีประชามติเกิดขึ้น แล้วก็ลงประชามติซึ่งอย่างที่ทุกท่านทราบว่าสุดท้ายการลงประชามติออกมาก็คือรับร่างรัฐธรรมนูญ แต่ว่าผมอยากจะเรียนด้วยความเคารพอย่างนี้ว่า วันนั้นประชาชนอาจจะเห็นแบบนั้นครับ แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะต้องเห็นแบบนั้นตลอดไป และนี่คือสิ่งที่เราพยายามจะทำขึ้นมา ก็คือทำอย่างไรให้กระบวนการ

---

[๔๐๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๐๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

มันเสรี สร้างเงื่อนไขที่เปิดกว้างที่สุด และถามประชาชนว่าตกลงแล้วประชาชนจะยังคงเห็นแบบเดิมไหม ดังนั้น หลักการที่สำคัญก็คือว่าประชาชนเปลี่ยนใจได้เสมอครับ ประชาชนคือเจ้าของประเทศ เจ้าของอำนาจอธิปไตย เจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้นประชาชนผิดไม่ได้ วันนั้นเงื่อนไขแบบนั้นประชาชนเห็นแบบนั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าสถานการณ์วันนี้เงื่อนไขจะเหมือนเดิม ดังนั้นผมเรียนด้วยความเคารพว่านี่คือหลักการที่สำคัญ เมื่อพูดถึงการเดินหน้าประเทศไทยผมเองก็ต้องเรียนด้วยความเคารพว่าเราอย่าไปกดดันตัวเองขนาดนั้น ทุกท่านที่เป็นสมาชิกของประเทศนี้ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เรามีหน้าที่ที่จะต้องทำให้ประเทศเดินหน้าอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าโดยบทบาทของเรา เราก็อาจจะมีหน้าที่พิเศษหน่อยในการที่ต้องทำเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นซึ่งในวันนี้หน่วยที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ก็ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และ ส.ว. การเดินหน้าประเทศไทย ผมก็คิดว่าก็เป็นบทบาทที่ต้องอาศัยทั้งเรา แล้วก็ ส.ว. แล้วก็สมาชิกอื่นๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของประเทศไทยของเรา ประเด็นก็คือว่าถ้าเราศึกษาเราใช้กรรมาธิการนี้ในการศึกษา และได้ผลออกมาสรุปว่าปัญหาที่มันเป็นอุปสรรคในการเดินหน้ามันมีว่าอย่างไร การเดินหน้าประเทศมันก็ง่ายเราสามารถที่จะโยนกลับเข้าไปที่สภา และให้ประชาชนเขารับรู้รับทราบ และฟังเสียงของประชาชนว่า นี่คืออุปสรรคที่เราไปศึกษามันเป็นแบบนี้ ประชาชนเมื่อฟังอุปสรรคแบบนี้แล้ว ท่านเห็นว่าอย่างไร หากประชาชนเห็นด้วยเราก็สามารถที่จะเดินหน้าได้ทันที ผมยกตัวอย่างให้ชัดเจนว่าถ้าเกิดว่าสมมุตินะครับสมมุติว่าเราได้ข้อสรุปออกมาว่า ส.ว. เป็นอุปสรรคต่อการเดินหน้าประเทศไทยและประชาชนเห็นด้วยกับเรา ถ้า ส.ว. ไม่ยอมรับผลแบบนี้ ไม่ยอมฟังเสียงแบบนี้สุดท้ายใครเป็นอุปสรรคต่อการเดินหน้าประเทศไทยครับ ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการวางพื้นฐานบนหลักการว่าเราจะไม่แตะเรื่องนั้น เราจะไม่แตะเรื่องนี้ เราจะเอาเรื่องที่กลางที่สุด โดยที่ไม่ได้คิดว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย สุดท้ายคนที่เป็นอุปสรรคต่อประเทศชาติ วิธีคิดแบบนี้คือพวกเรานะครับ ดังนั้นผมจึงกลับไปที่หลักใหญ่ใจความที่สุดว่ากรรมาธิการนี้จะต้องเริ่มจากการฟังเสียงของประชาชนก่อน ฟังเสียงพวกเราก่อนเพราะพวกเรามาจากประชาชน ดังนั้นถ้าเราฟังแบบนี้ เราได้สรุปปัญหาแบบนี้ออกมาแล้ว และเราก็มาคิดกันว่าเราจะมาแก้ปัญหาให้ประชาชนได้อย่างไร นี่คือประเด็นสำคัญ สุดท้ายผมก็ไม่รู้ว่าสุดท้ายปัญหาที่เราศึกษาเป็นอย่างไร และสุดท้ายผมก็ไม่รู้ว่าเมื่อเราศึกษา มาแล้วประชาชนจะเอาด้วยไหม แต่ถ้าประชาชนเอาด้วยกับเรา เราต้องทำ ๆ และถ้าใคร ไม่ยอมรับก็แสดงว่าเขาก็คืออุปสรรคของการเดินหน้าประเทศไทยหรือเปล่า ดังนั้นครับ ท่านประธานผมเลยคิดว่า เราไม่ว่าจะอย่างไรเราอยากเพิ่งไปคิดว่าการแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มันยากหรือง่าย ถ้าพูดแบบที่ท่านอาจารย์สมชัยพูด ขออนุญาตที่พาดพิงว่ามันมีเรื่องของการแก้ยากแก้ง่าย ผมคิดว่าถ้าเราคิดแบบนี้ตั้งแต่ต้น สุดท้ายเราก็ทำอะไรไม่ได้หรอกครับ มันก็มีมุมมองของเราก็อาจจะมองจากวันนี้เราก็อาจจะมองว่ามันยากนะ แต่มุมมองอีกฝ่าย หนึ่งก็อาจจะบอกว่ามันง่ายนะ อย่างผมในฐานะที่เป็นฝ่ายค้าน แล้วก็คงเป็น ๑ ใน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของรัฐธรรมนูญ ผมก็มองว่าเราคุยกันได้ และผมก็คิดว่า ส.ว. ถ้าเกิดว่า เสียงของประชาชนดังเพียงพอ ผมก็เชื่อว่า ส.ว. ต้องยอมจำนนต่อความต้องการของประชาชนเหมือนกัน และสุดท้ายเรื่องยากง่ายผมว่าไม่ใช่ประเด็นครับ เพราะที่สุดแล้ว ถ้าประชาชนเอาด้วยกับพวกเรา หน้าที่ที่เราต้องทำก็คือทำให้ความต้องการของประชาชน มันบรรลุผล แล้วผมก็เชื่อว่าถ้าถึงเวลานั้นเราแก้รัฐธรรมนูญได้ครับ เพียงแต่ว่า ณ วันนี้ กรรมาธิการนี้จะต้องจริงใจในการศึกษาปัญหาให้เกิดขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญมาก เพราะว่าถ้าเราไม่เอาการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นหลักในการดำเนินงานของกรรมาธิการแล้ว เราทำหน้าที่ไม่ได้หรอกครับ ขอบคุณมากครับ”[๔๐๓]

---

[๔๐๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

“เรียนท่านประธาน ผม รังสิมันต์ โรม กรรมาธิการ จริง ๆ ถ้าพูดถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผมเองก็มีความเกี่ยวข้องมาตั้งแต่ร่างออกใหม่ ๆ เราต้อง ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเชิงการได้มามีปัญหาจริง ๆ เราลองจินตนาการว่ารัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือประชาชนจะต้องใช้ แต่ปรากฏว่า ยังไม่ทันได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญกลับมีประชาชนถูกดำเนินคดีเอาไปขังจำนวนมากมาย ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่างได้ ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญที่มาจากการจับกุมคนเห็นต่าง เป็นรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาแน่นอน ดังนั้นในการประชามติรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้เป็นเครื่องการันตีว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน สิ่งสำคัญที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่นอกจากทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างที่สุด แต่รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระที่เคารพต่อประชาชนด้วย ผมอยากให้ทุกท่านจิตนาการว่าวันนี้เรามาจากสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหลายท่านมาจากตรงนี้ หลายท่านที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มาจากการเสนอชื่อของสภาผู้แทนราษฎรผ่านพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริงพอเรา ไปดูเนื้อหาสาระเรากลับพบว่าองค์กรอิสระ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญกลับมีอำนาจที่เหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยซ้ำไป รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เราอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ต่อต้านเสียงข้างมาก หรือต่อต้านเสียงที่ประชาชนเลือกเข้ามา ซึ่งในความหมายนี้ทำให้พบว่าองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นใหญ่กว่าองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ผมคิดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากองค์กรเหล่านี้เราก็ต้องพูดต่อไปว่าอย่าง ส.ว. ส.ว. เอง ใช้อำนาจนับวันจนถึงวันนี้อำนาจน้อง ๆ สภาผู้แทนราษฎรบางเรื่องเหนือกว่า สภาผู้แทนราษฎรด้วยซ้ำไป แต่ประชาชนไม่มีคนใดคนหนึ่งเลยที่สามารถไปเลือก ส.ว. ได้ ดังนั้นพอเราอยู่ในสภาพที่มีโครงสร้างทางการเมืองแบบนี้มันจึงไม่แปลกครับในวันแรก ๆ ก็ยังอยู่ไม่ถึง ๑ ปีของสภาแทนราษฎรด้วยซ้ำไปเรากลับต้องมาพูดถึงเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วด้วยซ้ำ ดังนั้นนี่คือปัญหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่เราจะต้องกลับมาปรับปรุง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผมคิดว่าโจทย์ที่สำคัญของการคิดว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไรคือ เราจะทำให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริงได้อย่างไร เรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก ผมคิดว่าเราจะต้องวางประชาชนเป็นศูนย์กลาง แล้วทำให้ทุก ๆ องค์กรที่ อยู่ในรัฐธรรมนูญจะต้องตอบให้ได้ว่าตัวเองมีความยึดโยงกับประชาชนอย่างไร ทุกสาย ที่ใช้อำนาจจะต้องเป็นอำนาจเมื่อหาเส้นสายกลับไปมันต้องยึดกลับไปที่ประชาชน ผมคิดว่านี่คือเรื่องที่เป็นสาระสำคัญที่สุดของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกเรื่องหนึ่งครับ ผมคิดว่าทุกท่านก็เคยผ่านประสบการณ์ที่มากกว่าผม โดยเฉพาะประสบการณ์ในเรื่องของการรัฐประหาร เรามีประสบการณ์ของการสร้าง รัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนมาแล้ว แต่ปรากฏว่าใช้ไม่เท่าไรก็ถูกฉีกทิ้ง ผมคิดว่า ถ้าเราฝันได้ เราฝันว่าเราอยากจะสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชน แต่บางทีเราอาจจะต้องคิดด้วยว่าเราจะทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นของประชาชนอยู่รอดต่อไป ขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย เพราะมิเช่นนั้นแล้วพอเกิดวิกฤติการทางการเมืองในอนาคตทหารก็เอารถถังเอากำลังพลเข้ามาในเมืองหลวงแล้วยึดอำนาจอีก สุดท้ายเราก็กลับไปสู่วังวนแบบเดิม ผมคิดว่าโจทย์อีกโจทย์หนึ่งนอกจากทำให้รัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนแล้วเราจะต้องคิดถึงว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อไปนี้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองอย่างไร แล้วการปฏิรูปการเมืองนี้ไม่ใช่การปฏิรูปแค่นักการเมือง นักการเมืองวันนี้อาจจะต้องช่วยกัน ทำให้ภาพลักษณ์กลับมาดูดี แต่อีกด้านหนึ่งเราต้องมาช่วยกันเหมือนกันว่าจะทำอย่างไร ให้องค์กรที่วันนี้เหมือนกับเป็น Untouchable institution สามารถที่จะแตะต้องได้ ด้วยเสียงของประชาชนผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นผมคิดว่าเป็นโจทย์ใหญ่ ที่การสร้างรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้ นอกจากเป็นของประชาชน แต่เราต้องเข้าไปสู่การปฏิรูป การเมืองด้วย ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ องค์กรตุลาการ และอาจจะรวมถึงสถาบันของราชการ ขอบคุณครับ”[๔๐๔]

“เรียนท่านประธาน ผม รังสิมันต์ โรม กรรมาธิการครับ ก็น่าเสียดายที่ทางอาจารย์อุดมไม่ได้นั่งอยู่ตรงนี้ จริง ๆ ตัวท่านเองก็เป็นอาจารย์สอนผมมา แต่ก็เข้าใจว่าลูกศิษย์กับอาจารย์ไม่ได้จำเป็นต้องเห็นด้วยกันทุกเรื่องนะครับ ก็ขอใช้โอกาสนี้ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มันเป็นประเด็นปัญหา จริง ๆ ต้องเรียนกับท่านประธานด้วยความสัตย์จริงว่าวันนี้จะเป็นโอกาสที่เราได้คุยกันถึงวัตถุประสงค์ของการมีกรรมาธิการนี้มากที่สุดแล้ว เพราะว่ากรรมาธิการของเรามุ่งศึกษาในเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งวันนี้ก็น่าจะตรงกับวัตถุประสงค์มากที่สุด ก่อนที่จะไปลงในเนื้อหาผมอยากจะเรียนต่อท่านประธานว่าสภาพปัญหาของรัฐธรรมนูญนี้ก็ต้องบอกว่ามันเป็นมรดกที่มาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ปี ๒๕๕๗ นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังจากมีการรัฐประหารก็มีการตั้งในส่วนของกรรมการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตั้งกรรมการชุดนี้ก็เป็นการตั้งโดยใช้อำนาจที่ไม่ได้มีส่วนใดส่วนหนึ่งยึดโยงกับประชาชนแม้แต่น้อย หลังจากร่างมาแล้วได้รัฐธรรมนูญก็นำไปลงประชามติ ซึ่งการลงประชามติก็ลงโดยอาศัยตัว พ.ร.บ. ประชามติที่มาจาก สนช. มากไปกว่านั้นกระบวนการที่เกิดขึ้นก็ปรากฏข้อมูลหลักฐานชัดเจนว่ามีการควบคุมมีการกดดันเพื่อให้ฝ่ายที่ต้องการโหวตไม่รับร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะรณรงค์ได้ หลังจากนั้นรณรงค์ไม่ได้ไม่พอ ก็ยังมีการตั้งคำถามพ่วงที่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าประชาชนจำนวนมากไม่เข้าใจว่าคำถามพ่วงนั้นมันหมายถึงอะไรกันแน่ ซึ่งคำถามพ่วงนั้นก็คือการให้ ส.ว. ไปโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีได้ ยิ่งไปกว่านั้นพอเรามีการเลือกตั้งเราก็พบว่า ส.ว. เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองที่หาเสียงว่าจะไม่เลือก พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีกลับลำ แล้วสุดท้ายสิ่งที่ปรากฏและผมว่าเป็นเรื่องที่ Surprise ชัดเจนของคนที่ทำงานการเมืองคือมันเป็นไปได้อย่างไรที่ ส.ว. ๒๔๙ คน ตัดประธาน ๑ คน ออกไป โหวตเลือกคนคนเดียวกันเป็นนายกรัฐมนตรี คือถ้าในฐานะที่ผมเป็นวิปด้วย เรียกว่านี่คือสุดยอดวิปครับ คือคุณสามารถทำให้คน ๒๔๙ คน ซึ่งอาจจะมีที่มาแตกต่างกันบ้างเลือกคน ๆ เดียวกันได้โดยที่ทุกคนเห็นเป็นเอกฉันท์ สภาพปัญหาแบบนี้มันก็เป็นปัญหาที่แสดงให้เห็นถึงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เป็นรัฐธรรมนูญที่บรรทัดฐานในทางความเป็นประชาธิปไตยในความหมายสากลไม่สามารถยอมรับได้ แน่นอนว่าถ้าเราไปดูเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเทียบกับต่างประเทศ ต่างประเทศยากกว่าแต่เราก็ต้องยอมรับว่าสภาพแบบนี้มันเป็นสภาพที่เมื่อเราดูในบริบทของเรา มันคือสภาพที่ยอมรับไม่ได้เลย เพราะเราปล่อยให้มีกลุ่มคนถึง ๒๕๐ คน ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มาจากไหนก็ไม่รู้แต่สามารถที่จะโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีได้ แต่สามารถที่จะหยุดยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ นี่ยังไม่นับว่าองค์กรนี้ยังมีอำนาจในการไปเลือกองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ให้คุณให้โทษกับองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งได้ สภาพแบบนี้เป็นสภาพที่ไม่สามารถยอมรับได้ นี่คือสภาพปัญหาในอดีต

สภาพปัญหาปัจจุบันผมขออนุญาตท่านประธานใช้เวลาเพิ่มอีกนิดหนึ่ง เราจะพบว่าสภาพปัญหาปัจจุบันคือคนหมดความหวังต่อการเมืองในปัจจุบันแล้ว เราจะพบว่าการชุมนุมทางการเมืองคือจุดเดือดที่ปะทุออกมา ซึ่งผมขอใช้คำว่าระลอกแรกมันก็เกิดจากการที่ว่าบทบาทขององค์กรอิสระ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีส่วนได้เสียในทางการเมืองและทำลายความหวังของประชาชน นี่คือคลื่นระลอกแรกของการชุมนุมที่เกิดขึ้นก่อนสถานการณ์โควิด แต่เมื่อมีสถานการณ์โควิดเกิดขึ้นประชาชนที่เคยชุมนุมก็ไม่ชุมนุมเพราะเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดี รัฐบาลมีการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ประชาชนจำนวนมากก็ไม่ได้ที่จะคัดค้านอะไร ก็รอดูว่าท่าทีของรัฐบาลจะเป็นอย่างไร แต่ปรากฏว่าพอเกิดโควิดที่ระยอง เกิดสถานการณ์ในเรื่องของคดี

---

[๔๐๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

กระทิงแดง สิ่งเหล่านี้มันทำให้คนยิ่งหมดหวังต่อการเมือง แล้วก็โหยหาความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่คนเขาต้องการก็คือว่าเขาต้องการเห็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เขาก็หวังว่ามันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็น ส.ว. ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งวันนี้เราก็เป็นคณะกรรมาธิการ แล้วก่อนหน้านี้เราก็มีญัตติในเรื่องของนักศึกษา เราจะเห็นว่ามี ส.ส. หลายคนก็พูดว่าจำเป็นที่จะต้องแก้รัฐธรรมนูญก่อน อย่าเพิ่งยุบสภาอะไรต่าง ๆ แต่ผมอยากจะเรียนต่อท่านประธานด้วยความเคารพว่าในการทำงานของกรรมาธิการเรา แล้วเมื่อผนวกกับสิ่งที่ประชาชนต้องการ ผมก็อยากจะเรียนด้วยความสัตย์จริงและตรงไปตรงมาว่าเราล้มเหลว สิ่งที่เราทำเราอาจจะมีการพูดถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเรียงหมวดต่าง ๆ แต่การพูดของเราไม่ได้แตกต่างกับเพื่อนสมาชิกคนอื่นที่เขาพูดอยู่ในสภาเลยครับ จริง ๆ ถ้าเรามีกรรมาธิการเราก็พูด ๆ แล้วก็ส่งไปให้นายกรัฐมนตรี นี่คือสิ่งที่เราก็ทำแบบที่เพื่อน ๆ เราก็ทำอยู่ เราไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปอะไรเลยของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีเรื่องไหนที่เราคุยกันแล้วได้ข้อสรุปบ้างไม่มี ถ้าจะมีอันไหนที่เป็นพื้นฐานแล้วที่ผมเพิ่งไปเห็นเมื่อสักครู่ก็คือเราบอกว่าเราจะแก้แล้วนะ

ดังนั้น ผมจึงอยากจะขอให้ท่านประธานอาจจะช่วยในเรื่องของการกำหนดประเด็นเพื่อให้เกิดข้อสรุปว่า ตกลงกรรมาธิการของเราจะมีข้อสรุปที่เป็นคำตอบให้กับสังคมอย่างไร ผมเสนอว่าข้อเสนอที่ท่านโภคิน แล้วก็อาจารย์ปิยบุตรเสนอ ซึ่งประกอบไปด้วย ๑. สสร. บวกการแก้มาตรา ๒๕๖ ๒. ยกเลิกในส่วนของ ส.ว. เฉพาะกาล คือมาตรา ๒๖๙ จนถึงมาตรา ๒๗๒ ๓. ในเรื่องของมาตรา ๒๗๙ ที่รับรองคำสั่งและประกาศของ คสช. จะต้องถูกยกเลิก ผมคิดว่าในเนื้อหาแบบนี้ หลักการ ๓ ข้อแบบนี้จะเป็นคำตอบระยะสั้นให้กับสังคมไทยผ่านบทบาทของกรรมาธิการ ในเรื่องของกรอบเวลาผมคิดว่าเราก็สามารถเสนอได้ว่าเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ของบ้านเมืองการริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นให้ได้ภายในก่อนวันที่ ๒๒ กันยายนนี้ซึ่งจะเป็นวันปิดสมัยประชุม อันนี้คือการริเริ่ม ผมคิดว่าถ้าเราเสนอแบบนี้มันจะช่วยทำให้สถานการณ์บ้านเมืองดีขึ้น แล้วก็เรียนอีกนิดเดียวกับท่านประธานถึงกรรมาธิการทุกท่านว่า ทุกท่านคงทราบว่าผมเองเคยมีบทบาทในการชุมนุมทางการเมืองมาก่อน และหลายท่านก็คงเคยมีบทบาทเหมือนกัน ธรรมชาติของการชุมนุม ถ้าเขาไม่ได้ในสิ่งที่เขาเรียกร้องมันก็มีแต่จะเพิ่มแรงกดดัน วันนี้เราอยู่ในบทบาทที่สามารถพูดหรือให้คำแนะนาหรือเสนอบางอย่างให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับบ้านเมืองได้อยู่ที่พวกเราแล้วว่าจะทำอะไร ถ้าเราไม่ทำประชาชนเขาก็เพิ่มแรงกดดัน วันนี้เขากำลังบอกว่ารัฐบาลไม่มีความหวังสำหรับพวกเขา แต่เขายังไม่ได้หมายความรวมถึงพวกเรานะครับว่าไม่มีความหวังสำหรับพวกเขา แต่ถ้าหากสุดท้ายกรรมาธิการนี้ทำอะไรไม่ได้สุดท้ายเราไม่มีรูปธรรมอะไรออกมา วันหนึ่งเราก็คงจะถูกตั้งคำถามว่าตกลงแล้วการมีสภาผู้แทนราษฎรแบบนี้จะมีประโยชน์อะไร ซึ่งผมคิดว่าถ้าถึงสถานการณ์แบบนั้นการเมืองก็ยิ่งวุ่นวาย การเมืองก็ยิ่งวิกฤต แล้วพวกเราก็ได้แต่นั่งดูบ้านของเราไฟไหม้ ดูทุกอย่างพังทลายโดยที่เราไม่ใช่ว่าทำอะไรไม่ได้ แต่ไม่ทำ สุดท้ายวันนี้เราก็มีนักศึกษาออกมาชุมนุมและคงจะชุมนุมเรื่อย ๆ และผมเข้าใจว่าก็มีนักศึกษาอยู่ที่หน้าทำเนียบอดอาหารประท้วง เราในฐานะที่เป็น ส.ส. เราในฐานะที่ได้รับอาณัติบางอย่างจากประชาชนเพื่อมาทำหน้าที่ของกรรมาธิการตรงนี้เรากำลังจะทำอะไรกันแน่ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๔๐๕]

นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ขออนุญาตกราบเรียนท่านประธาน ท่านสมาชิกครับ ความจริงหลายท่านก็อยู่ในบรรยากาศของการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาหลายครั้งแล้วนะครับ ผมก็อยู่ในบรรยากาศเหล่านี้มาร่วม ๆ ๒๐ ปีแล้ว แล้วก็ต้องกราบ

[๔๐๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรียนท่านประธานว่า นอกจากเราอยู่ในบรรยากาศของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ครั้งหนึ่งผมก็ยังอยู่ในบรรยากาศของการยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ซึ่งมีการแก้ไขตอนนั้น ผมก็เป็นคนหนึ่งนะครับ อันนี้เล่าให้ท่านประธานฟังว่า ก็ไปยื่นว่ามันไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไข กระบวนการแก้ไขมันไม่ถูกต้อง และผมก็เดินเข้าไปเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ และในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในขณะนั้นก็มีคำเบิกความของผมเป็นเหตุผลหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่า เราไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาได้ในขณะนั้น ท่านประธานไปดูจะมีเหตุผลอยู่ ที่ผมกราบเรียนท่านประธานอย่างนี้เพราะว่าบรรยากาศในการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ดี บรรยากาศในการยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ดี ประเทศนี้ เราผ่านบรรยากาศเหล่านี้มาเยอะแล้ว ผมเลยพยายามที่จะนั่งฟังเพื่อฟังความเห็น ของท่านสมาชิกหลายท่านว่าเราจะมีประเด็นอย่างไรที่จะไม่สร้างความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ แต่ว่าในอดีตผมเรียนท่านประธานว่า เราก็เคยมีคณะกรรมการที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศ ตอนนั้นสถาบันพระปกเกล้าเป็นเจ้าภาพ ผมก็อยู่ในคณะกรรมการชุดนั้นด้วย มันก็มีหลักที่ถือเป็นข้อยุติได้จากความขัดแย้งของประเทศทุกประเทศในโลกนี้นะครับ เวลามีความขัดแย้งขนาดใหญ่เกิดขึ้น กติกาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศเหล่านั้นมันหนีไม่พ้นการวางกติกาในการอยู่ร่วมกันก็คือการวางรัฐธรรมนูญที่เป็นที่ยอมรับ เมื่อเราวางหลักการของรัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับ ความขัดแย้งในประเทศทั้งหลายในโลกนี้ส่วนใหญ่แล้วพูดได้ว่า ๘๐ เปอร์เซ็นต์ ก็สามารถยุติความขัดแย้งได้ นั่นเป็นหลัก แต่ว่าในประเทศไทยผมคิดว่าเป็นข้อยกเว้น ที่ผมเรียนท่านประธานว่าเป็นข้อยกเว้น เพราะเวลาเมื่อไรก็ตามที่เราพูดถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราจะจุดประเด็นความขัดแย้งเกิดขึ้นมาทันที ประเทศเรานี้ต้องยอมรับความจริงนะครับ เราอย่าว่าประเทศเราเลยแต่ว่าความเป็นจริงก็คือเวลาพูดถึงรัฐธรรมนูญมันจะสร้างความขัดแย้ง มันไม่เหมือนส่วนใหญ่ในโลกนี้ที่เวลาพูดถึงรัฐธรรมนูญ เวลาพูดถึงกติกาการอยู่ร่วมกัน เขาจะยุติความขัดแย้งได้ เราก็ต้องปรับเข้าไปสู่หลักใหญ่ก็คือต้องยุติความขัดแย้งด้วยการสร้างกติกาหรือ สร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นที่ยอมรับ รัฐธรรมนูญก็เหมือนผู้ป่วย ผมอาจจะพูดผิด ท่านคุณหมอวรรณรัตน์อาจจะชี้แจงได้นะครับ คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันก็เหมือนผู้ป่วย ที่กำลังเดินเข้าสู่ห้องตรวจของหมอ หมอก็ต้องวินิจฉัยว่าผู้ป่วยในขณะนี้เราจะผ่าตัดย่อย หรือผ่าตัดใหญ่ ถ้าดีที่สุดอาจจะเป็นการผ่าตัดใหญ่ แต่ผลที่ตามมาผู้ป่วยจะตายคาเตียงเอาก็ได้ เพราะฉะนั้นในขณะนี้ผมกำลังจะบอกท่านประธานว่า เราเอาสิ่งที่เป็นไปได้ ถ้าเราพยายามแก้ไขปัญหาผู้ป่วยแล้วแต่มันเป็นไปไม่ได้ ทำแล้วมันตายขึ้นมา มันก็ไม่มีประโยชน์ เพราะฉะนั้นเวลาพูดถึงรัฐธรรมนูญตอนนี้ปัญหาก็คือรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นที่ยอมรับ ผมก็อยู่ในฝ่ายที่ไม่รับรัฐธรรมนูญนะครับ รัฐธรรมนูญมันอาจจะดีที่สุดหรืออาจจะไม่ดีก็ได้นะครับ แต่เมื่อมันไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนหนึ่งแล้วรัฐธรรมนูญนั้นก็ไปไม่ได้ละครับ ความขัดแย้งมันดำรงอยู่ตรงที่บางส่วนไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญ แต่ผมไม่ไปถึงเนื้อหาว่าดีหรือไม่ดีนะครับ แต่เมื่อไม่ยอมรับแล้วความขัดแย้งก็ซ่อนอยู่ในเรื่องของ การไม่ยอมรับตรงนั้นละครับ เพราะฉะนั้นก็ต้องกลับไปสู่ปัญหาที่ต้องทำให้รัฐธรรมนูญนี้ได้รับการยอมรับ ได้รับความเชื่อมั่น ผมมองว่าในที่ประชุมนี้เรากำลังจะตกผลึกอยู่ กำลังเดินไปสู่จุด ๆ หนึ่งนะครับ ซึ่งคล้าย ๆ ว่ากำลังเดินไปสู่จุดนั้นแล้วก็คือ ๑. เราจะทำทั้งฉบับ หรือ ๒. เราจะทำรายมาตรา ผมยังไม่ได้วินิจฉัยและจะไม่มีความเห็นไปถึงตรงนั้นนะครับว่า เราจะทำใหม่ทั้งฉบับโดยมี สสร. ขึ้นมาใหม่ หรือเราจะแก้ไขบางมาตราในส่วนที่มันเป็นปัญหาอยู่ก่อน แต่ไม่ว่าเราจะทำอย่างไรก็แล้วแต่นะครับ ผมคิดว่าประชาชนเขาฟังเราอยู่ ขณะนี้เขาเงี่ยหูฟังเราอยู่ว่าที่เรากำลังจะแก้ไขนี้มันเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ ของนักการเมืองหรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ของประชาชน ถ้าเราแก้ไขเพื่อประโยชน์ ของนักการเมือง ไม่ว่าแก้ใหญ่หรือแก้เล็ก มันไม่มีประโยชน์เลย และมันก็จะไม่ได้รับ การยอมรับเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะแก้ใหญ่หรือแก้เล็ก เวลาพูดถึงการแก้ไขผมก็พยายามฟังที่ท่านนิกรก็พยายามพูดถึงอยู่นะครับว่า ประโยชน์ทั้งหมดก็ต้องตกอยู่กับประชาชนด้วย ผมก็สนับสนุนนะครับว่า ไม่ว่าจะเป็นการแก้ใหญ่ แก้เล็ก สสร. หรือจะเป็นการแก้รายมาตราอะไรก็ตาม แต่มันต้องมีความ

เป็นไปได้ ถ้ามันไม่มีความเป็นไปได้ เราก็เสียเวลาเปล่า เราก็ปาหี่เท่านั้นเอง เรามาประชุมกันให้ครบ ๙๐ วัน ๑๒๐ วัน แล้วก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น ประชาชนก็ยิ่งไม่ยอมรับรัฐสภา ประชาชนก็ยิ่งไม่ยอมรับเรา มากเข้าไปอีก เพราะฉะนั้นประเด็นของกระผมก็คือ ถ้าเป็นไปได้นะครับ ผมกำลังเดินไปถึงจุดที่ว่าเราน่าจะวาง TOR ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หมายความว่าสมมุติว่ามติส่วนใหญ่ บอกว่าเราแก้ทั้งฉบับ ในเมื่อเราไม่ไว้วางใจใครนี่ แก้แล้วมันไปถึงไหนแล้วครับ ก็มีปัญหาอีก มันเป็นไปได้ไหมครับว่าเราศึกษาแต่ละประเด็น ๆ ว่า เอาเถอะใครจะแก้รายมาตราก็ว่าไป เอาเถอะใครจะแก้ทั้งฉบับก็ว่าไป แต่มันควรอยู่ในกรอบนี้เท่านั้นเอง ไม่อย่างนั้นแล้ว มันก็เลยเตลิดไปจนกระทั่งไม่มีการยอมรับขึ้นมาอีกนะครับ ผมกำลังใช้คำว่า เราวาง TOR รัฐธรรมนูญที่เรากำลังจะเห็นขึ้นมาใหม่ดีกว่า ไม่ว่าจะรายมาตราหรือทั้งฉบับ แล้วก็ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน แล้วก็ต้องเป็นไปได้ด้วย ขอบพระคุณครับ”[๔๐๖]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม กฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการขออนุญาตเสนอความเห็นในที่ประชุมนะครับใน ๒ ประเด็นนะครับประเด็นแรกจะขออนุญาตนำเรียนว่า ชื่อคณะกรรมาธิการบอกว่าเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจริง ๆ ดูเหมือนว่าจะจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องของการศึกษาเรื่องของแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่จริง ๆ แล้วผมว่าถ้าจะจำกัดแค่นั้นมันแคบไปนะครับ ก่อนที่เราจะไปตอบคำถามว่า จะแก้ไขอย่างไร มันต้องมีคำตอบที่มีแนวทางชัดเจนพอสมควรว่า และมันมีประเด็นไหนที่จะแก้ไขในเนื้อหาสาระอะไร ผมว่าตรงนี้มันต้องทำคู่ขนานกันไป ในเรื่องของวิธีการแก้ กับเนื้อหาสาระที่จะแก้ในประเด็นไหนบ้าง อันนี้คือประเด็นที่ ๑ ที่ผมขออนุญาตให้ความเห็นนะครับประเด็นที่ ๒ ผมเห็นด้วยกับทางกรรมาธิการหลาย ๆ ท่านที่พูดว่าควรจะ มีการรับฟังความเห็นของประชาชนนะครับ เช่นเดียวกันผมก็มีความเห็นว่า การรับฟังความเห็นของประชาชนกับการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการควรทำคู่ขนานกันไป โดยเฉพาะ ในส่วนการรับฟังความเห็นของประชาชน ผมเห็นว่าควรจะแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงนะครับ ซึ่งช่วงแรกอาจจะเป็นการรับฟังความเห็นแบบกว้าง ๆ นะครับ ให้ประชาชนได้เสนอ ความเห็นเข้ามา ในช่องทางที่เหมาะสมไม่ว่าจะเป็นทางจดหมาย ทางสื่ออะไรต่าง ๆ ก็สุดแท้แต่ เพื่อเราจะรับทราบว่าคนทั่วไปเขาเห็นอย่างไรกันเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ นี่คือการรับฟังความเห็นแบบกว้าง ๆ ขณะเดียวกันในช่วงที่ ๒ หลังจากที่มีการคุยกัน ในชั้นกรรมาธิการแล้วตกผลึก สามารถกำหนดประเด็นได้ว่ามีประเด็นไหนบ้างที่ควรจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเด็นเรื่องวิธีการแก้ตามมาตรา ๒๕๖ ด้วย เมื่อกำหนด ประเด็นได้ในช่วงนี้เราก็ควรจะเอาประเด็นที่เราเสนอเข้าไป เข้าไปรับฟังความเห็นของประชาชนทีละประเด็นว่าเขาเห็นด้วยกับแนวทางของเราหรือไม่อย่างไรนะครับ แล้วในชั้นนี้อาจจะมีการตั้งอนุกรรมาธิการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ก็สุดแท้แต่นะครับเพื่อที่จะให้กระบวนการรับฟังความเห็นมันชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อจะนำมาสู่การพิจารณา ของกรรมาธิการนะครับ ก็ขออนุญาตเสนอความเห็นครับ”[๔๐๗]

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม กฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ ขออนุญาตให้ความเห็นต่อท้ายจากความเห็นของทางอนุกรรมาธิการนะครับประเด็นแรก ถึงเวลานี้คงไม่มีใครปฏิเสธว่าไม่เห็นด้วยกับการแก้รัฐธรรมนูญเพราะจริง ๆ ที่มาของการตั้งกรรมาธิการชุดนี้ก็เห็นความสำคัญเห็นปัญหามันอยู่ แล้วก็ยิ่งสถานการณ์ขณะนี้ผมว่ามันน่าจะเป็นทางเดียวกันว่ามันต้องมีการแก้ไข แต่จะเป็นการแก้รายมาตรา หรือ

---

[๔๐๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๐๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

จะเป็นการแก้มาตรา ๒๕๖ เพื่อนำไปสู่การตั้ง สสร. เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อย่างไร มันเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งยังเถียงกันอยู่ บางท่านอาจจะเห็นว่าน่าจะแก้รายมาตรา บางท่านบอกต้องแก้มาตรา ๒๕๖ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการแก้รายมาตราหรือแก้มาตรา ๒๕๖ ก็ตามมันต้องผ่านด่านความเห็นชอบของ ส.ว. ก่อนที่เขาเขียนไว้คือ ๑ ใน ๓ ดังนั้น ประเด็นนี้ผมมองอย่างนี้ครับ คือก่อนที่จะไปสู่กระบวนการในการทำประชามติต้องผ่านด่านความเห็นชอบของ ส.ว. ก่อน ผมมองในแง่ของเป้าหมายว่าถ้าอยากให้งานตรงนี้มันสำเร็จได้ ผมขออนุญาตหยิบยกความเห็นของทางท่านนิกร ขออนุญาตเอ่ยนาม ที่ท่านพูดว่าชวน ส.ว. เข้ามาร่วมในการทำตรงนี้ในการแสดงความเห็นตรงนี้ไหม ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการตั้งกรรมาธิการร่วมของ ๒ สภา เพื่อจะถามความเห็นเขาว่าเขามีความเห็นอย่างไร ถ้าความเห็นไปในทางเดียวกันไปในทิศทางเดียวกันว่าควรจะมีการแก้ทั้งฉบับ ควรจะมีการแก้มาตรา ๒๕๖ ก็ไปตามนั้นมันก็จะผ่านได้ง่าย ถ้าความเห็นว่าควรจะเป็นการแก้รายมาตราเนื้อหาที่เราคุยกันไปตั้งแต่ตอนต้นที่เรามีการประชุมกันมาตั้งแต่ตอนต้นมีการตั้งอนุกรรมาธิการเพื่อมาศึกษาเนื้อหาด้วย เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วยก็เป็นเนื้อหาที่ประกอบได้ว่าเรามีข้อเสนอที่จะแก้รายมาตราอย่างไรบ้าง ดังนั้นในชั้นนี้ผมมีความเห็นว่าถ้าอยากให้เห็นผลสำเร็จของการแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มันต้องชวน ส.ว. เขาเข้ามาร่วมในการพิจารณาความเห็นตรงนี้ด้วยก่อนจะเข้าไปสู่กระบวนการในการที่จะเสนอเข้าไปสู่การแก้ ก็ขออนุญาตเสนอความเห็นครับ”[๔๐๘]

“เรียนท่านประธาน ผม กฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการครับในฐานะที่ปรึกษาของอนุกรรมาธิการชุดนี้ด้วย ขออนุญาตเรียนเพื่อที่จะอธิบายเพิ่มเติมแล้วก็ขออ้างอิงคำพูดของท่านไพบูลย์ที่ได้สอบถามว่าตกลงในความเห็นของผมนี่มันอยู่ข้างไหนกันแน่ระหว่างให้แก้หรือไม่ให้แก้ในมาตรา ๒๕๖ นะครับ ผมเรียนอย่างนี้ครับว่าผมยืนยันในหลักการเดิมที่ผมได้เคยแถลงไว้ตอนที่ประชุมคณะอนุว่ารัฐธรรมนูญนี่เป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นหลักการแก้ไขควรจะยากกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งตอนนี้กฎหมายธรรมดาหรือกฎหมายทั่วไปนี่โดยส่วนใหญ่ระบุว่ากึ่งหนึ่ง เสียงกึ่งหนึ่งของสองสภาใช่ไหมครับ นี่คือกฎหมายทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี่โดยเฉพาะในมาตรา ๒๕๖ กำหนดให้ยากขึ้นเช่นต้องมีหนึ่งในสามของเสียง ส.ว. ต้องมี ส.ส. มาจากพรรคการเมืองที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภา รองประธานสภา ร้อยละ ๒๐ ต้องทำประชามติในหมวด ๑ หมวด ๒ หมู่ ๑๕ แล้วก็เรื่องคุณสมบัติขององค์กรอิสระแล้วก็ศาล แล้วก็ต้องผ่านศาลรัฐธรรมนูญด้วย อันนี้คือทำให้มันยากขึ้น กระบวนการในการทำให้ยากขึ้นนี่ผมไม่ได้ติดใจทั้งหมดทั้งกระบวนการว่าประเด็นไหนบ้างควรตัดควรแก้ ที่ผมติดใจคือผมติดใจใน (๘) ในเรื่องการทำประชามติ โดยเฉพาะในหมวด ๑๕ หมวด ๑ หมวด ๒ ไม่ติดใจว่าควรทำประชามติในหมู่ ๑๕ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี่ทำไมต้องไปทำประชามติ เรื่องคุณสมบัติทำไมต้องไปทำประชามติ ซึ่งถ้าผมติดใจในประเด็น (๘) ถ้าถามความเห็นผมตรงนี้ก็แสดงว่าผมก็เห็นว่าในมาตรา ๒๕๖ ก็ควรจะมีการปรับแก้โดยเฉพาะใน (๘) ใช่ไหมครับ อันนี้คือสิ่งที่ผมขออนุญาตยืนยันว่าผมก็มีความเห็นด้านนี้นะครับ”[๔๐๙]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผมคิดว่านักกฎหมาย เจ้าหน้าที่นี้กับทุกกองกรรมาธิการมีความสำคัญกับการที่เลือกนำเสนอในเรื่องของประชุม วันนี้เป็นเรื่องสำคัญที่สุด ผมเห็นท่านโภคินพูดชี้ประเด็นสำคัญคือกฎหมายนี้ล้าสมัย ไม่ปรับปรุงถือว่าประเทศนี้ล่าสุด อันนี้คืออันตรายต่อประเทศด้วยเพราะว่ามีกลุ่มทุกกลุ่มเอาผลประโยชน์ตัวเองไปยึด วันนี้คือไม่ต้องอะไร กฎหมายคาสิโนไม่เคยแก้ เป็นช่องทางทำมาหากินอย่าง

---

[๔๐๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๐๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

มหาศาลกับหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างนี้ แล้วก็กฎหมายคือกฎหมายอีกอันหนึ่ง ที่สำคัญที่สุดก็คือระหว่างปากกับมนุษย์ที่ทำกัน ระหว่างที่เขาไปทำโครงการหมู่บ้านจัดสรรโดนทำลายแล้วเวลานี้ท่องเที่ยวจะไปอยู่ตรงไหน เขาต้องทำเขตพิเศษทั้งหมด อย่างภูเก็ตก็ต้องเป็นเขตพิเศษ ถ้าเอาระดับน้ำทะเลหนุนหรือทั้งหมด ผมถามว่าไม่แก้ก็ทำอะไรไม่ได้ ก็เป็นเรื่องของวิถีชีวิตของคนภูเก็ตไม่ว่าจะตัดสินใจในเรื่องกฎหมายอันนี้ เพราะว่ามันคือ การเก็บภาษีมหาศาล แล้วทรัพยากรธรรมชาติเรื่องแร่เรื่องอะไรทั้งหมดที่อยู่มันไม่มีทางที่จะ Lock หมด ถ้าใครได้เปรียบก็ได้เปรียบ ก็คือกับดักทั้งหมด จะทำอย่างไรให้บ้านเมืองไป ได้ก็คือต้องเอากฎหมายทุกฉบับมากันดู แล้วก็ช่วยกันวิเคราะห์ว่าอะไรที่ให้ผลประโยชน์กับประชาชนทั้งหมด ดังนั้นคนจนทั้งหมดหนี้สินสาธารณะหรือหนี้สินประเทศมันมหาศาล ถ้าไม่ทำกันหนี้สินสาธารณะ Lock ไว้หมด เพราะว่ารวยเร็ว ๑๐ ปี รวยเพราะอะไร รวยเพราะอะไรครับ รวยเพราะว่าใครเอาผลประโยชน์ของประชาชนไปหมด รัฐบาลก็เป็นหนี้เป็นสิน จะชดใช้อีก ๑๐๐ ปี ๒๐ ปี มันไม่ใช่ มันต้องหาทางออกทั้งระบบ ไม่ว่าสายการบินหรืออะไรทั้งหมดมันต้องให้เกิดการที่ว่าการท่องเที่ยวจะมาอย่างไร จะต้องมีอะไรที่เพิ่มเติม ให้กับพวกเราอยู่ได้ ถ้าเราคิดเฉพาะว่าเราอยู่เฉพาะว่าวันนี้คือเก็บภาษีไม่ได้ประชาชนเดือดร้อนประเทศเดือดร้อน เราจะให้เหมือนกลุ่มอะไรไม่ได้แล้ว เราต้องพัฒนาของเราว่าวันนี้ก็คือฮ่องกงก็มีปัญหา ทำไมลอนดอนอังกฤษทำไมต้องอยากได้คนที่คนรวยไปอยู่ประเทศ เพราะฉะนั้นคนรวย ๆ เขาไม่ลงทุนประเทศไทยต้องให้โอกาส ทำอย่างไรให้โอกาสเขาหมอเราก็อันดับหนึ่ง อาหารก็ดี โฆษณากันหมด การท่องเที่ยวก็ดี แต่มัน Lock ด้วย อะไรครับ เพราะเหตุอะไรประเทศไทยถึงจน ทุกวันนี้ใครเอาผลประโยชน์ของชาติไป ตรงนี้คือสำคัญที่สุดว่าเราต้องมามองตัวว่าทำวิจัยอย่างไรก็ได้ให้ออกมาเป็นรูปธรรมว่า เอากฎหมายก็เอากฎหมายพิเศษว่าเราเอาไหม ให้คนไทยอยู่ได้ ทรัพยากรอยู่ได้ อันนี้คือสิ่งที่สำคัญของไทยในอนาคต พลเมืองก็มากขึ้น ผู้สูงอายุก็มากขึ้น แต่ทุกอย่างนี้หนี้สินทั้งหมดมันจะเกิดขึ้นมหาศาลจะทำให้มันแก้โดยระบบกฎหมาย ถ้ากฎหมายให้มันคล่องตัวได้มีทางออกได้ ประเทศไปได้ ประชาชนไปได้ นี่คือกฎหมายที่เราต้องเอาตรงนี้เป็นหลักในการพิจารณาตรงนี้ด้วย”[๔๑๐]

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม โกวิทย์ ธารณา ฐานะกรรมาธิการครับ โจทย์ที่สำคัญนี่ทุกคนก็ได้พูดกันมาเยอะแล้วครับ และโจทย์ที่ควรที่มีมาตรฐานต่อโจทย์อื่นที่จะตามมานี่มันเป็นเรื่องของประชาชนทั้งหมดแล้ว วันนี้เราต้องเอาภาคประชาชนเป็นตัวตั้งว่าเขาจะอยู่อย่างไรกัน ในฐานะที่ว่าเขาลำบากตรงไหน หรือว่าจะช่วยเหลือว่าระบบสากลที่ว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบตรงนี้ ต่างประเทศเขาแข่งขันในระบบเทคโนโลยีทั้งหมดแล้ว คนไทยทั้งหมดจะสู้ได้ไหม วันนี้เอาง่าย ๆ ว่าเวียดนามที่มาอาศัยประเทศไทยอยู่นี่เขาได้ความรู้ไปเท่าไร พม่าได้ความรู้ไปเท่าไร เขมรได้ความรู้ไปเท่าไร ลาวได้ความรู้ไปเท่าไรที่เขาอาศัยประเทศไทยมานี่วันหนึ่งเขาแข็งแรงขึ้นแต่คนไทยยังมีปัญหาในเรื่องของระบบรัฐสภาเรา ระบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นเราคำนึงถึงไหมว่าเขาขยันทำงาน แต่เรากำลังจะมีปัญหาเรื่องคือความแตกแยกของประเทศสำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าใครจะเป็นเจ้าภาพ โดยห้ามอีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตัดสินแทนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเรื่องสำคัญนะครับ นี่คือปัญหาของการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญนี่ไปสู่ความสำเร็จด้วย ถามว่าวันนี้การพัฒนาประเทศนี่สู้เขาได้ไหม วันนี้เรามีทรัพยากรธรรมชาติที่ดีกว่าคนอื่นเขา อันดับ ๖ ของโลกว่าการเกษตรที่ส่งไปนอกนี่ แต่คนยังจนอยู่เพราะอะไร นี่คือโจทย์สำคัญว่าคนไทยทั้งหมดนี่ที่จะอยู่ร่วมกันไปในอนาคตนี่ว่ารองรับไหมว่าเขาเรียนหนังสือจบนี่เขามีงานทำไหม เราสู้เขาได้ไหม นี่คือโจทย์สำคัญของอีกอันหนึ่งที่ว่าเรานี่โดนล็อกด้วยอะไร หมายความว่ากฎหมายบางตัวนี่ล็อกให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการได้ การลงทุนทั้งหมดจะทำอย่างไร นี่คือโจทย์ที่ทุกคนเป็นห่วงเป็นใยไหมว่าทำไมไม่มาลงทุนเมืองไทย เพราะอะไร เพราะเหตุผลว่ากฎหมายเรานี่ใช้มากเกินไปไหม แล้วก็เลือกปฏิบัติไหม นี่คือโจทย์ที่ทุกคนต้องเอาไปช่วยกันคิดว่าทำอย่างไรให้

---

[๔๑๐] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

รัฐธรรมนูญผ่านไปด้วยว่าความปรองดอง ความสามัคคี ๑. ชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์ที่คงไว้นี่มีความสำคัญกับพี่น้องชาวไทยทั้งหมด ผมถึงบอกว่าวันหนึ่งเวียดนามเขาเหนือกว่าไทยเมื่อไร วันนั้นคือเขามาดูความสำเร็จของประเทศไทย วันนี้ผมดีใจที่ผมได้ไปดูศึกษาที่เมืองจีนนะครับ เขาพูดแต่โครงการที่ดี ๆ ของไทยแล้วก็เอาไปปฏิบัติ แต่เรายังมุ่งว่าทำไมคนไทย ๓ จังหวัดภาคใต้นี่ เอาอย่างนี้ยกตัวอย่างว่ายังไม่จบกันเลยนะครับ นี่คือโจทย์ที่สำคัญที่เรามองต่างกับอีกโจทย์หนึ่งว่าทำไมมีปัญหาว่าใช้งบประมาณสิ้นเปลืองกว่าจังหวัดอื่น ปริมณฑลส่วนอื่นที่ไม่ได้เลย พรมแดนทุกพรมแดนโดยงบประมาณตกไปอยู่ ๓ จังหวัดภาคใต้ทั้งหมด ทำไมว่าไม่ให้แล้วมันเลิกรากันไหมว่าไม่มีการฆ่าฟันกันนี่ นี่คือสิ่งสำคัญนะครับ ว่าต้องมองรอบด้านว่ากฎหมายทุกฉบับที่ออกไปแล้วนี่ไปรังแกประชาชนหรือเปล่า หรือไปให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เขาเรียกว่าทำให้เขาร่ำรวยจนเป็นเศรษฐีแล้วแต่ว่าประเทศมันเดินไม่ได้ คือความจนมันเกิดขึ้นเพราะอะไรด้วยความเคารพท่านประธานนะครับว่าเรามาศึกษาตรงนี้เพื่อให้แนวทางนี่มันปฏิบัติได้แล้วก็อย่าไปคิดว่าเรื่องเก่าทั้งหมดนี่ที่เอามาพูดกันแล้วมันจะลงตัวนะครับว่าไปกล่าวร้ายซึ่งกันและกันว่าเป็นอย่างโน้นอย่างนี้นะครับ เพราะมันเป็นเรื่องความเห็นส่วนตัว ผมถามว่าวันหนึ่งใครที่ทำอาเซียนนี่อับอายขายขี้หน้าเขาครับ มันก็เป็นโจทย์อีกโจทย์หนึ่งที่เรานี่ไม่ได้คำนึงถึงตรงนี้ว่าวันที่เสียหายที่สุดคือวันที่ประเทศไทยเสียคือวันที่อาเซียน เป็นโจทย์ที่ร้ายแรงที่สุดคือหน้าตาของประเทศเสียหายทั่วโลกนะครับ แล้วทุกอย่างต้องเอาถึงฐานว่าอะไรที่ไม่สำคัญที่สุดคือสื่อมวลชนทั้งหมดหรืออะไรทั้งหมดอย่าเอาข่าวของประเด็นทางการเมืองทำให้ขัดแย้งกันมากขึ้น คือสื่อมวลชนกำลังจะทำว่าทำอย่างไรให้ขัดแย้งกันมากขึ้น นี่คืออันตรายกับประเทศ และสื่อสารทุกอันการที่ออกไปทั้งหมดนี่คือทำให้ประชาชนสับสน วันนี้ก็คือสิ่งสำคัญอีกอันหนึ่งครับ เรียนท่านประธานที่เคารพครับ”[๔๑๑]

“กราบเรียนท่านประธานกรรมาธิการที่เคารพทุกท่าน ผมก็เข้ามาเป็นส่วนร่วมของกรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญนครั้งนี้เป็นเรื่องใหญ่ครับ ผมคิดว่า ปัญหาของชาติเป็นเรื่องสำคัญ ต้องคำนึงถึงพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองทุกวันนี้เป็นสถาบันทางการเมืองจริงหรือไม่ ถ้าตราบใดยังไม่จริงและยังไม่มีแรงศรัทธาของประชาชนมันอยู่ตรงไหน คำว่าศรัทธาก็คือผู้นำทุกคนต้องมีศรัทธาให้ประชาชนเห็น วันนี้ เป็นสิ่งที่สมควรที่จะทำเรื่องนี้ เพราะประชาชนสับสนในเรื่องคือกระบวนการทั้งหมด คือความแตกแยกสูงมาตลอด ไม่มีทางที่จะหมดไปได้ เพราะว่าไม่ได้เดินไปในส่วนของการมีส่วนร่วม ตราบใดที่การศึกษายังเป็นระบบอย่างนี้อยู่ วันนี้คุณบอกว่าประชาพิจารณ์กับประชาชนในเรื่องรัฐธรรมนูญ ถามว่าประชาชนส่วนมากเกิดอะไรขึ้นครับ มันล้มเหลวมาตลอด แล้วองค์กรทุกองค์กรไม่ว่าบรรดาข้าราชการไม่มีความชัดเจนกับพี่น้องประชาชน คือความเสื่อมมันเกิด เมื่อความเสื่อมมันเกิดมันก็ต้องมีที่มาของการทุกวันนี้ทุกคนไปสู่อำนาจ อยากมีอำนาจ อยากให้กลุ่มทุนสูงสุดได้อย่างไร เอาผลประโยชน์ของชาติไปหมด ต้องดูสิครับวันนี้สัญญาที่ไม่เป็นธรรมมันเกิดทุกอันที่มีค่าโง่แล้วเราจะโง่ต่อไปไหม สัญญาทุกสัญญาที่จะต้องเรียกคืนมาไหมให้กับประเทศชาติว่าทรัพยากรธรรมชาติของคนไทยจะทำ เมื่อไร นี่คือปัญหาที่สำคัญที่เราจะเอาทรัพยากรธรรมชาติกับมนุษย์ต้องคู่กัน วันนี้ภัยแล้ง น้ำท่วม น้ำลงทะเลหมดตอนท่วม ไม่มีใช้ ใครได้ผลประโยชน์ครับ งบประมาณตกไปอยู่หน่วยราชการแล้วทำถึงประชาชนจริงไหม วันนี้ที่แล้งที่สุดข้างหน้าการศึกษามาจบการศึกษา ถามว่าลงทุนการศึกษาพ่อแม่ลงทุนไปแล้วถามว่าจริง ๆ ว่าวันนี้จะไปประกอบอาชีพอะไร เทคโนโลยีต่างประเทศกินประเทศไทยทั้งหมดแล้วครับ วันนี้เด็กรุ่นใหม่ต้องเห็นใจครับว่า เขากำลังเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศ แต่มันทำได้จริงไหมว่าต่างประเทศมาเอาทรัพยากรธรรมชาติไปเสียหมดในเรื่องของการลงทุน ค่าครองชีพสูงขนาดนี้ ค่าเดินทางรถ ทั้งหมดแพงขนาดไหน เคยให้ความเป็นธรรมไหมว่าที่ให้เขาไปแล้วเรียกคืนมาเลยว่าทุกสาย เหลือ ๓๐ บาทได้ไหม มันไม่มีเรื่องจริงเกิดขึ้นเลยว่าเราจะทำอย่างไร เราไปพูดเนื้อหาว่า วันนี้คือตัวรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมันเป็นตัวอักษร

---

[๔๑๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

แต่คนทั้งหมดที่ไปประชุมกันทั้งหมดผมเห็น ว่าที่มาตรงนี้มีความสามารถจำเป็นจะต้องแก้ได้เลยแต่ก็ต้องไปทำประชาพิจารณ์อยากให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม แล้วผลสุดท้ายวันนี้ก็คือทรัพยากรธรรมชาติจะมีอยู่ ๒ อย่าง คือ วันนี้มนุษย์กับธรรมชาติของสัตว์ป่า ใครบุกใครครับ เมื่อมีความจนก็ต้องไปบุกป่า ป่าไม่มีทรัพยากรที่โลกร้อนหรือที่สังคมก็บอกว่าธรรมชาติลงโทษเรา เรากลับไปรู้ว่าธรรมชาติ ลงโทษเรา เพราะว่าเรารู้อยู่แล้ว เราไม่เริ่มต้นสามัคคีกันวันนี้ถ้าเอาการเมืองตั้งวันนี้ปัญหา ไม่จบหรอก ถ้าเราเอาประเทศตั้ง เอาประชาชนตั้ง ที่เขารักประเทศของเขาเกิดขึ้นเมื่อไร แล้วรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์วันนั้นจะสำเร็จครับ ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมันอยู่ที่คน มันมีสูตรอยู่อันหนึ่งว่าวันนี้ โง่ เจ็บ จนและกับดัก ถามว่าโง่เพราะอะไร คุณทำให้ประชาชน เขาฉลาดอยู่แล้วทำให้เขาโง่เพราะว่าคุณเอาผลประโยชน์เขาไปหมด เพราะเมื่อผลประโยชน์เขาหมดคือการทุจริตที่เกิดสูงที่สุดคือการที่มาเล่นการเมืองแล้วเอาผลประโยชน์ของชาติไปหมด ถามว่ามันเกิดขึ้นอย่างนี้ได้อย่างไร ถึงที่มาของการเขียนรัฐธรรมนูญว่ามีความต่าง หรือไม่ต่างมันเขาก็ต้องไปวางแผนชาติเกิดขึ้นเพื่อให้เดินไปข้างหน้าได้ เขาไม่ได้ Lock อะไร มากครับ เขา Lock อยู่ที่คน คนไม่มีทำความผิดไว้ไม่มีเรื่องนี้เกิดขึ้น อย่างน้องรุ่นใหม่ ผมเห็นใจครับ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าทำผิดกฎหมายโดนลงโทษหมด ถ้าเริ่มต้นชีวิตใหม่ว่าคุณเป็นนักต่อสู้ที่จริง ๆ คืออย่าไปทำผิดกฎหมายกันหมด ทุกอย่างอยู่ที่ทำผิดกฎหมายหมดครับ รอติดคุกกันเป็นระนาวเลย มันหนีไม่พ้นหรอกครับ เพราะกฎหมาย เมืองไทยมันศักดิ์จริงที่ว่าใครโกงใครอะไร อย่างผมยังยกย่องท่านไพบูลย์ทำเรื่อง พระพุทธศาสนาเงินของวัดจำนวนมหาศาลถ้ามาเล่นการเมืองก็จบแล้ว วันนี้ศาสนาดีขึ้นครับ บ้านเมืองก็จะดีขึ้นเพราะว่าเราก็มีคุณธรรม นี่คือหลัก ไม่ใช่น้องเจ็บวันนั้นที่โดนจับลูกผม ๓ คน ยกตัวอย่างให้ฟัง บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์ ๓,๐๐๐ บาท คนละ ๑,๐๐๐ บาท โดน DSI เอาไปสอบ ผมเจ็บกว่าคุณอีกเพราะว่าตอนนั้นเขาจะสอบ Entrance เพื่อเข้ามหาวิทยาลัยผมยังยอมให้ลูกผมไปเลย นี่คือกระบวนการซึ่งตรวจสอบว่าองค์กรอิสระ มีแท้จริงไหม ไม่มีครับ วันนี้ตำรวจต้องแบ่งเป็น ๔ ภาค แต่คนที่ไปประชุมทั้งหมดนี้ผมเห็นใจว่าที่มาตรงนี้มีความสามารถแทบจะไม่ต้องแก้ได้เลย แต่ก็ต้องทำประชาพิจารณ์อยากให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม แต่ผลสุดท้ายก็คือวันนี้ ทรัพยากรธรรมชาติก็มีอยู่ ๒ อย่างวันนี้คือมนุษย์กับธรรมชาติของสัตว์ป่า ใครบุกใครครับ เมื่อมีความจนก็ต้องไปบุกป่า ป่าไม่มีวันนั้นก็คือทรัพยากรที่บนโลกร้อนหรือที่สังคมเขาบอกว่า นี่คือธรรมชาติลงโทษเรา เรากลับไปรู้ว่าธรรมชาติจะลงโทษเราเพราะรู้อยู่แล้ว เราไม่เริ่มต้นสามัคคีกันวันนี้นะครับ ถ้าเอาการเมืองตั้งวันนี้ก็ปัญหาไม่จบครับ ถ้าเราเอาประเทศตั้ง เอาประชาชนตั้ง แบบที่เขารักประเทศของเขานี้เกิดขึ้นเมื่อไร แล้วรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์นี่วันนั้นจะสำเร็จครับ มันไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มันอยู่ที่คนครับ มันมีสูตรอยู่อันหนึ่งว่าวันนี้โง่ เจ็บ จน แล้วกลับดัง ถามว่าโง่เพราะอะไร คุณทำให้ประชาชน เขาฉลาดอยู่แล้วทำให้เขาโง่เพราะอะไร เพราะคุณเอาผลประโยชน์เขาไปหมด เพราะเมื่อ ผลประโยชน์เขาหมดคือการทุจริตที่เกิดสูงที่สุดก็คือการที่มาเล่นการเมืองแล้วเอาผลประโยชน์ของชาติไปหมด แล้วถามว่ามันเกิดขึ้นอย่างนี้ได้อย่างไร ถึงที่มาของการเขียน รัฐธรรมนูญซึ่งว่าจะมีความต่างไม่ต่างนี่เขาก็ต้องวางแผนชาติเกิดขึ้นเพื่อให้เดินไปข้างหน้าได้ เขาไม่ได้ล็อกอะไรมากครับ เขาล็อกอยู่ที่คน มนุษย์นี่ถ้าไม่ได้ทำความผิดมันไม่มีเรื่องนี้เกิดขึ้น อย่างน้องคนรุ่นใหม่ผมเห็นใจครับทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าทำผิดกฎหมาย โดนลงโทษหมด ถ้าเริ่มต้นชีวิตใหม่ว่าคุณเป็นนักต่อสู้ที่จริงๆคืออย่าไปทำผิดกฎหมายกันหมด ทุกอย่างอยู่ที่ทำผิดกฎหมายหมดครับ รอติดคุกกันระนาวเลยมันหนีไม่พ้นหรอกครับ เพราะกฎหมายเมืองไทยมันศักดิ์สิทธิ์จริงที่ว่าใครโกงใครอะไร อย่างผมยังยกย่องท่านไพบูลย์ เลยครับเรื่องพระพุทธศาสนานี่ เงินของวัดจำนวนมหาศาลนี่ถ้ามาเล่นการเมืองก็จบแล้ว วันนี้ศาสนาดีขึ้นครับ บ้านเมืองก็จะดีขึ้นเพราะเราก็มีคุณธรรมเกิดขึ้น นี่คือหลัก ไม่ใช่น้อง เจ็บ วันนั้นที่โดนจับ ลูกผมนี่แฝด ๓ คนยกตัวอย่างให้ฟังนะครับ บริจาคเข้าพรรคประชาธิปัตย์๓,๐๐๐ บาท คนละ ๑,๐๐๐ บาท โดน DSI เอาไปสอบ เจ็บกว่าคุณอีกเพราะว่าตอนนั้นเขาจะสอบ Entrance เพื่อเข้ามหาวิทยาลัย ผมยังยอมให้ลูกผมไปเลย นี่คือกระบวนการ

ซึ่งตรวจสอบว่าองค์กรอิสระมีแท้จริงไหม ไม่มีครับ วันนี้ตำรวจต้องแบ่งเป็น ๔ ภาค ถ้าตำรวจไม่มี๔ ภาค ก็จะเป็นอย่างนี้ตลอด ให้เขาแข่งขันกัน ระบบกระจายอำนาจ ต้องเพิ่มอีก ๘ มหานคร คุณกล้าทำกันไหมกรรมการชุดนี้เชียงใหม่ พิษณุโลก นครราชสีมา อุบลราชธานีแล้วก็ขอนแก่น อุดรธานี ใต้อีก ๒ มหานคร คือสงขลากับนครศรีธรรมราช แล้วนอกนั้นเป็นเขตพิเศษเลย แข่งขันกัน ถ้าที่ไหนมีการแข่งขันมันจะโตเร็ว ถ้าที่แห่งไหนพูดว่ากระจายอำนาจแล้วไม่ทำจริงมันพูดเหมือนเพ้อฝันครับ ลองกล้าทำสิครับกรรมการเรากล้าทำแล้วมีการแข่งขันกันเอง วันนี้เราวนอยู่ตรงไหนครับ วนอยู่ที่รัฐธรรมนูญ วนอยู่ที่ประชาชนของเรา แต่ไม่มีใครว่าทำอย่างไรให้คนรักชาติรักสถาบัน คือให้คนอื่นเขาไม่ดูถูกประเทศไทย ผมไปดูงานที่มณฑลของจีนทุกมณฑลครับ ประมาณ ๕ มณฑล เขาพูดถึง สถาบันสูงสุดเรา รัชกาลที่ ๙ เขาบอกว่าประเทศไทยดีที่สุด แล้วก็เอานโยบายเราไปทำ เราไม่คำนึงถึงว่าวันนี้คือหลักของเราที่จะเอาอะไรที่เป็นอันดับ ๑ หรืออันดับ ๒ อันดับ ๓ ไม่มีเกิดขึ้นเลยครับ มีแต่เรื่องว่าวันนี้คือการเมืองทั้งนั้น ใครได้ชนะคืออำนาจ พวกใครพวกมัน ทีใครทีมัน ไม่ใช่ครับ มันต้องเอาความจริงมาพูดกันว่าจะทำอย่างไรให้เราพัฒนา ทุกคนที่พูดมานี้ดีหมดแต่ทำให้มันเกิดขึ้นจริงได้ไหม วันนี้มาตรา ๒๗ ความเสมอภาคทำได้จริง แค่นั้นก็จบหมด มันไม่มีเกิดเรื่องจริง น้องผมนี่ลูกผมอยากจะไปอยู่พรรคอนาคตใหม่ผมบอกว่า ให้เขานิ่งก่อนแล้วค่อยอยู่ ผมเข้าใจในความรู้สึกว่าวันนี้เรานำเสนอในสิ่งที่ถูกต้องหมด เพราะว่าค้นคว้ามาแล้วว่าต้องการให้เปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ดีครับ แต่ต้องใช้ เวลาคือวัฒนธรรมประเพณีไทยครับ แล้วอันสุดท้ายคือระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้น มันก็ทำให้เกิด คุณแก้ไม่ได้ครับ ถ้าแก้ไม่ได้ตรงนี้คุณจะไปแก้ระบบอะไรต่าง ๆ ยากมาก ด้วยความเคารพ ท่านประธานครับ ขอบคุณมากครับ”[๔๑๒]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม ชัยเกษม ในฐานะกรรมาธิการนะครับ แล้วต้องขออภัยว่าความจริงผมควรจะพูดเรื่องเหล่านี้ในคณะอนุแล้วแต่ว่าครั้งที่แล้วเผอิญมีการเปลี่ยนวันแล้วกระผมเลยติดไม่ได้เข้าในการประชุมคราวที่แล้วคืออย่างนี้นะครับท่านประธาน ผมก็นั่งฟังมาหลายครั้งทั้งในอนุแล้วก็ ณ ที่นี้ ผมก็เกรงว่าการทำงานของเรานี่จะไม่สามารถที่จะเป็นไปได้ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาในระยะเวลาที่กำหนด เพราะจะเห็นว่าเราเป็นองค์ประกอบที่มาจากหลายพรรคการเมือง มีความเห็นที่แตกต่างกันทุกเรื่องในประเด็นต่าง ๆ การที่จะให้เป็นความเห็นเดียวกัน Consensus นี่แทบจะเป็นไปไม่ได้ เมื่อสักครู่ท่านชัยธวัชได้เสนอแนวทางไว้บางประการแล้ว ซึ่งบางส่วนผมก็เห็นด้วยนะครับว่าเราคงต้องมองดูว่าเราได้รับมอบหมายให้ทำอะไร แล้วในที่สุดเราสามารถจะบรรจุเป้าหมายนั้นในระยะเวลาที่ควรจะเป็นหรือไม่ ถ้าดูจากสิ่งที่ได้รับมอบหมายนี่ผมมองว่ามันมี ๒ ประเด็น ๑. คือให้ศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญที่มันมีอยู่ซึ่งอันนี้ปัญหาต่าง ๆ ผมคิดว่ามันหลากหลายประเด็นมากมาย ทั้งใหญ่และเล็ก ทั้งสำคัญและไม่สำคัญทั้งที่มาจากพรรคการเมืองมาจากประชาชน ในเรื่องของประเด็นที่ ๒ คือจะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไข ซึ่งเราก็จะต้องมีวิธีการ แนวทางต่าง ๆบางคนบอกว่าไป สสร. บางคนบอกให้แก้โน่นนี่ก่อน บางคนบอกให้เจรจากับวุฒิเสียก่อน ซึ่งมันมากมาย ผมว่าจบไม่ได้ ผมเลยคิดว่าหลังจากที่เราแสดงความคิดเห็นกันแล้ว มันน่าจะเป็นลักษณะที่ว่าเราอาจจะมีการโหวตในบางประเด็น แล้วเสียงข้างมากว่าอย่างไรก็อย่างนั้นเสียงข้างน้อยก็บันทึกเอาไว้ว่าเป็นอย่างนี้แล้วก็นำเสนอไป เช่นปัญหานี่ ถ้าเรารวบรวมได้ว่าปัญหามันคืออะไรบ้าง ก็รวบรวมไปหมดละครับว่ามีปัญหาอะไร มาจากไหน มาจากประชาชน หรือมาจากพรรค มาจากเรื่องอะไรรวบรวมไปให้เขา แล้วก็บินต่อไปก็ไปดูแนวทางแก้ไข ซึ่งผมก็คิดว่าหลากหลาย แล้วก็ทำเป็นอย่างนี้ทีละเรื่อง ๆ นะครับ มันมีโอกาสที่จะเห็นว่าผลสุดท้ายเราจะมีผลสำเร็จที่จะไปเสนอสภาได้ เพราะไม่อย่างนั้นเราจะพูดแล้วเราก็จะวน เพราะว่ามัน

---

[๔๑๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

จะหาทางออกที่เป็นทางเดียวไม่ได้ ผมก็เลยเรียนเสนอแนวทางเพื่อท่านและท่านกรรมาธิการจะโปรดพิจารณาครับ”[๔๑๓]

“ผมมองเรื่องสิ่งที่เราจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการนั้นนะครับ กรรมาธิการจะได้รับมอบหมายให้ดูแลอยู่ ๒ เรื่องด้วยกันนะครับ

๑. ก็คือปัญหาของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่นะครับ

๒. ก็คือหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในเรื่องปัญหานั้นนะครับก็กำลังอยู่ในระหว่างที่อนุกรรมาธิการกำลังรวบรวมอยู่ว่ามีปัญหาอะไรบ้าง แล้วก็จะรวมในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นนี่นะครับ อนุกรรมาธิการ ที่ประธานได้นำเรียนแล้วว่าจะเริ่มที่การแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เป็นหลัก เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเวลานี้เราเดินมาได้พอสมควรแล้วนะครับ ในเรื่องปัญหานี่วันนี้จะเห็นว่าได้มีการสรุปประเด็นของการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วนะครับ นี่คือประเด็นปัญหาที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเราจำเป็นที่จะต้องตอบปัญหานี้นะครับ เพราะว่าเป็นประเด็นที่ได้รับมอบหมายว่าทำให้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นมา นอกจากนั้นนี่นะครับต่อไปก็คงจะต้องมีการรวบรวมปัญหาที่จะมาจากกรรมาธิการนี้ อนุกรรมาธิการ แล้วก็จากการที่จะได้ทำถามความคิดเห็นของประชาชนนะครับ ส่วนหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นนี่นะครับ ผมคิดว่าอนุกรรมาธิการจะได้ประชุมกันแล้วก็คงจะได้ทราบในเวลาอันสั้น เพราะฉะนั้นประเด็นพวกนี้ผมจะไม่กล่าวถึงอีกแล้วนะครับ แต่ว่าเมื่อครู่นี้ท่านบัญญัติได้พูดถึงเรื่องของการที่เรามีปัญหาในปัญหาเร่งด่วน และจำเป็นต้องทำให้เสร็จกับปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งมันสะสมอยู่ในทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ แล้วก็กฎหมายที่ประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นผมเห็นด้วยกับท่านบัญญัติอย่างยิ่งนะครับ ที่ว่าการทำงานของกรรมาธิการชุดนี้นี่เราควรจะเร่งทำในปัญหาเร่งด่วนให้เสร็จภายในระยะเวลา ๑๒๐ วันที่ได้รับมอบหมาย และปัญหาเร่งด่วนประการแรกที่จะต้องทำนั้นก็เห็นด้วยกับท่านอีกเหมือนกันนะครับว่าจะต้องดูในเรื่องของหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมให้สำเร็จไปก่อน ก็คือดูการแก้ไขมาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ ให้สำเร็จไป เพราะถ้าเราทำแนวทางนี้ไม่สำเร็จนี่นะครับมันก็จะไม่สามารถจะเดินต่อไปได้ แต่ว่าการตั้ง สสร. นั้นก็เป็นสิ่งที่ผมคิดว่ามันมีความจำเป็นแต่อาจจะเป็นเรื่องของระยะยาวนะครับ เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราเสนอนะครับหรือทำ ให้สำเร็จใน ๑๒๐ วันนี่ควรจะเป็นเรื่องของที่ท่านบัญญัติได้เสนอ ก็คือทำในเรื่องของประเด็นที่สำคัญ ๆ ซึ่งเราจะกำหนดกันอีกทีในคณะอนุกรรมาธิการแล้วนำเสนอคณะกรรมาธิการนี้นี่นะครับว่าอะไรที่ควรจะทำเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน แล้วที่เหลือจะเป็นการตั้ง สสร. ก็ยังสามารถกระทำได้แล้วก็เสนอต่อสภาต่อไปครับ ผมมีความเห็นแค่นี้ครับ ขอบคุณครับ”[๔๑๔]

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ชูศักดิ์ ศิรินิล กรรมาธิการ กระผมขออนุญาตที่จะแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่มีการหยิบยกขึ้นมาในรายงานของคณะอนุกรรมาธิการนะครับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือการยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่อยากจะขออนุญาตชี้แจงพอสมควร และอยากจะทำความเข้าใจก็คือว่า คดีนี้มีการร้องพรรคเพื่อไทยที่ขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พูดง่าย ๆ ก็คือว่าแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับถือว่าเป็นการล้มล้างการปกครอง ผมรับหน้าที่เป็นประธานคณะทำงานฝ่ายกฎหมายแล้วก็ต่อสู้คดีนี้ด้วยตัวเองพร้อมทั้งลูกทีมเข้าไปชักค้านพยานหลายปาก ชักค้านไป

---

[๔๑๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ซักค้านมาตุลาการท่านหนึ่งขอถอนตัวออกจากองค์คณะประเด็นก็คือ ท่านเคยพูดว่ารัฐธรรมนูญแก้ได้ง่ายนิดเดียวแก้มาตราเดียวเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แก้ได้ อย่างไรก็แก้ได้ ผมก็ซักค้านไปซักค้านมาท้ายที่สุดตุลาการท่านนั้นถอนตัว ที่อยากจะกราบเรียนท่านประธานที่เคารพก็คือว่า คำวินิจฉัยนี้ไม่มีอะไร มีเพียงสาระก็คือว่าถ้าคุณจะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เกิดขึ้นจากการทำประชามติของประชาชน เพราะฉะนั้นถ้าคุณจะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แม้คุณจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่คุณก็ควรไปทำประชามติเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาโดยประชามติ แต่คำวินิจฉัยมันขัดแย้งกันอยู่ในตัวเหมือนกันแต่ถ้าคุณอยากจะแก้รายประเด็นก็เป็นความชอบธรรมของรัฐสภาที่จะแก้ได้ ผมก็คิดว่าถ้าจะแก้รายประเด็นแปลว่าไม่ต้องทำประชามติ เพราะฉะนั้นที่คุณบอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากประชามติเหตุผลตรงนั้นหายไปไหน คำวินิจฉัยมันก็ดูขัดแย้งกันอยู่ในตัว ทีนี้ที่ยกตรงนี้ขึ้นมาอยากกราบเรียนว่าถ้าเราจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา ๒๕๖ เขากำหนดว่าให้ทำประชามติอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นท่านจะยกร่างมาอย่างไร ยกร่างโดยให้มีแก้ไขมาตรา ๒๕๖ บวก สสร. ทั้งหลายทั้งปวง ท้ายที่สุดยกร่างเสร็จผ่านรัฐสภาคุณก็ต้องไปทำประชามติตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๕๖ เพราะฉะนั้นความวิตกความห่วงกังวลว่ามันจะไปขัดต่อคำวินิจฉัยทั้งหลายทั้งปวงที่ผ่านมาไม่มี เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วว่าต้องทำประชามติก็กราบเรียนเพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนครับ เรื่องนี้ผมก็มีประสบการณ์โดยตรงเข้าไปต่อสู้คดีจนท้ายที่สุดเขาก็วินิจฉัยว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ใช่การล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ที่ผมเสียใจก็คือว่าแก้ไขกฎหมายถือเป็นการล้มล้างการปกครองไม่รู้จะร้องกันไปทำไม เอาอะไรไปคิดก็ไม่รู้ จนกลายเป็นขณะนี้ ป.ป.ช. มาวินิจฉัยการแก้ไขกฎหมาย แก้ไขกฎหมายนั้น แก้ไขกฎหมายนี้ ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ คดีค้าง ป.ป.ช. อยู่มากมายก่ายกอง ซึ่งการกระทำเช่นนี้มันเป็นการล้มล้างหรือลดทอนอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาโดยหารู้ไม่ว่าคุณทำร้ายตัวคุณเอง ขอบพระคุณครับท่านประธาน”[๔๑๕]

“เรื่องแรก ผมคิดว่าเรื่องที่เราควรจะให้ความสำคัญมาก ๆ ก็คือว่า ผมใช้คำว่ารัฐธรรมนูญที่ดีนั้นต้องมีความเป็นกลาง ถ้าเราจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ดูประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญแล้วนี่ส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็คือว่าร่างขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ที่สำคัญบางสิ่งบางอย่าง แต่ผมเชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่ดีนั้นนี่ต้องมีความเป็นกลาง หมายความว่าสร้างองคาพยพทั้งหลายทั้งปวงที่มีความเป็นกลางในทางการเมือง ด้วยความสัตย์จริงด้วยความเคารพผมไม่อยากจะย้อนอดีต แต่ว่าก็ต้องพูดกันตรงไปตรงมาว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความเป็นกลางในทางการเมือง เป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะสืบทอดอำนาจอันนี้ก็ชัดเจนที่สุดถ้าเราไปดูในหลายเรื่อง หลายหมวด เราจะเห็นความเป็นมาของความพยายามในการสืบทอดอำนาจซึ่งไม่เป็นกลาง ตั้งแต่การที่กำหนดว่านายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนะครับ ตั้งแต่การกำหนดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่เรื่องของการกำหนดเรื่องความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจต่าง ๆ รวมไปถึงการกำหนดเรื่องของระบบเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดรัฐบาลที่อ่อนแอ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค อย่างนี้เป็นต้นซึ่งความเป็นกลางของรัฐธรรมนูญตรงนี้มันคงจะต้องไปดูหลายบท หลายมาตราที่เกี่ยวข้องผมอยากจะกราบเรียนในประเด็นที่ ๒ ก็คือผมคิดว่าความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นรู้สึกว่าจะมีความด้อยค่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดองค์กรอิสระและศาลให้มีอำนาจมากมายก่ายกองเหนืออำนาจอธิปไตยที่ประชาชนเลือกมา หลายเรื่องย้อนยุคไปในสิ่งที่ไม่ควรจะต้องทำ การกำหนดให้ กกต. ให้ใบส้มแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในที่ผ่านมาก็ให้ใบส้มไปรายเดียวนะครับ รายอื่นไม่มี ก็คือรายของ

---

[๔๑๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

พรรคเพื่อไทย ใบส้มอะไรครับ ก็คือไปถวายเงินกับพระนะครับ อย่างนี้เป็นต้น ในอดีตเราวิจารณ์กันว่าการให้อำนาจตุลาการแก่ กกต. นั้นไม่สมควรจะให้ ท้ายที่สุดเราก็ย้อนยุคไป การให้อำนาจ ป.ป.ช. สามารถจะฟ้องคดีได้เอง ทั้ง ๆ ที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง หรือไม่เห็นควรจะฟ้อง ล่าสุดก็ไปจ้างทนายฟ้องคดีได้เอง ผมว่าความสำคัญในทางอำนาจเหล่านี้เป็นปัญหาสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้นะครับ ทีนี้ผมเข้าสู่ประเด็นว่าผมฟังดูแล้วนี่หลาย ๆ ท่านก็คิดว่าควรจะแก้มาตรา ๒๕๖ เป็นประเด็นที่ ๑ เป็นประเด็นแรก ผมคิดว่าถ้าเราแก้มาตรา ๒๕๖ ได้สำเร็จ ก็นำไปสู่การแก้มาตราอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น แต่ว่าฟังดูแล้วนี่มาตราอื่น ๆ ที่จะแก้นี่ ถ้าเราดูรัฐธรรมนูญทั้งระบบ ผมคิดว่าไม่ใช่เป็นมาตราหนึ่งมาตราเดียว คงแก้กันไปทั้งโขยงทั้งพวงนี่เป็นต้น การแก้มาตรา ๒๕๖ แล้วสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ่วงให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผมว่ามันจะทำให้ได้ผลพร้อมกันไปทีเดียว สาระสำคัญที่ผมอยากจะเสนออย่างนี้ ผมคิดว่าการที่มีตัวแทนประชาชนมายกร่างรัฐธรรมนูญนั้นผมคิดว่าเป็นประเด็นที่น่าจะเป็นที่ยอมรับได้ในตัวอย่างของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ถ้าเรามาแก้กันเองก็จะเป็นปัญหาในอดีตเหมือนกันว่านักการเมืองมาแก้รัฐธรรมนูญกันเอง อย่างนี้เป็นต้น การแก้มาตรา ๒๕๖ พ่วงด้วยการมี สสร. ผมคิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้มากกว่าครับ ก็กราบขอบพระคุณครับท่านประธานครับ”[๔๑๖]

นายเทพไท เสนพงศ์ กรรมาธิการ

“ท่านประธานที่เคารพ กระผมเทพไท เสนพงศ์ กรรมาธิการครับ ก็ได้ฟังรายงานจากอนุกรรมาธิการแล้วผมก็มีความเห็นคล้อยตาม และเห็นว่าส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับการแก้มาตรา ๒๕๖ ความเห็นของผมก็คือว่าผมอยากให้แก้มาตรา ๒๕๖ ไปก่อนให้จบ และเสียงที่แก้มาตรา ๒๕๖ ก็ใช้เสียงข้างมากของ ๒ สภา แต่ว่าให้มันไปล็อกด้วยประชามติ ต้องถามประชามติ เพราะฉะนั้นถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ ได้เหตุการณ์วันข้างหน้ามันจะเลยไปถึงการตั้ง สสร. หรือไม่ หรือว่าแก้เป็นรายมาตรา ผมคิดว่ามันเป็นเรื่องของอนาคต แต่ถ้าหากว่าผูกว่าแก้มาตรา ๒๕๖ แล้วไปตั้ง สสร. ผมเกรงว่าเดี๋ยวจะเป็นปัญหา เดี๋ยวจะต่อต้านขึ้นมาอีก เราเอากันล็อกเดียวก่อน คือก้าวทีละก้าวกินข้าวทีละคำไปก่อน เมื่อแก้มาตรา ๒๕๖ ได้แล้วผมคิดว่าต่อไปสังคมคิดได้ว่าจะแก้อะไรต่อจะมี สสร. หรือไม่มี หรือจะแก้หมวดไหน หรือจะแก้มาตราไหน ผมคิดว่าค่อยไปว่าตอนนั้นเอาง่าย ๆ ก่อนถ้าหากว่าเสนอเป็น Package ผมเกรงว่าจะตกม้าตายเสียก่อนและจะไม่ได้แก้ความเห็นของผมก็คือผมเห็นเสียงส่วนใหญ่แก้มาตรา ๒๕๖ ซึ่งผมเห็นด้วย และถ้าลงลึกไปอีกก็เรื่องตั้ง สสร. หลายท่านก็เห็นด้วย แต่ผมเกรงว่าถ้าเสนอในตอนนี้จะเป็นปัญหาเพราะฉะนั้นความเห็นของผมก็อยากให้แก้มาตรา ๒๕๖ ให้สำเร็จก่อนครับ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๔๑๗]

“ท่านประธานที่เคารพ ผม เทพไท กรรมาธิการ ต่อประเด็นท่านประธานหารือ ผมก็ไม่ทราบรายละเอียดว่ามีเนื้อหาอะไรมากขนาดไหน แต่ใจผมผมคิดว่าถ้าได้เร็วก็จะยิ่งดีมาก ถ้าหากว่าเร็วกว่านี้ก็จะดีเพราะเราสามารถที่จะให้คำตอบกับสังคมได้ คือสังคมก็รอเราอยู่ว่าเราจะสรุปอย่างไร เพราะถ้าหากว่าเราไม่สรุปให้มันชัดเจนโดยเร็ว เครดิตของเราก็จะเสียไป เห็นจากกรณีที่เราตั้งกรรมาธิการรับฟังความเห็นของนักศึกษา คือสังคมเห็นว่าเหมือนกับเป็นพิธีกรรม มันตลกไปอะไรอย่างนี้ ทั้ง ๆ ที่สภาก็ตั้งใจจริง กรรมาธิการของเราก็เหมือนกันเราก็ยืดเยื้อมาพอสมควร ถ้าเราจบได้และเรามีคำตอบให้กับสังคมได้วันนี้ผมคิดว่าผมก็อยากจะให้ท่านประธานได้มีข้อสรุปกับสังคม คือจุดสำคัญผมว่าที่สังคมต้องการก็คือมาตรา ๒๕๖ นี้ละครับ มาตรา ๒๕๖ กับ สสร. นี้ละครับ คือถ้าเราให้คำตอบกับสังคมได้ว่าแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ของ

---

[๔๑๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๑๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กรรมาธิการชุดนี้เห็นด้วยกับการแก้มาตรา ๒๕๖ และมี สสร. ผมว่าถ้าพูดแบบนี้ออกไปหรือว่าธงเป็นแบบนี้ ผมว่ากระแสจะลดลงไปเยอะเลย แล้วก็ความชอบธรรมของการชุมนุมที่จะไปกดดันข้อเรียกร้อง ๓ ข้อ ก็จะเบาลง แล้วสถานการณ์ก็จะคลี่คลาย ส่วนกระบวนการทางราชการจะดำเนินการไปอย่างไรก็แล้วแต่ท่านประธานที่จะเห็นว่าเหมาะสม แต่ความเห็นผมคิดว่า ๑. เราต้องมีข้อสรุปให้กับสังคม ๒. กระบวนการทางราชการ กระบวนการเสนอสภาก็อยากจะให้เร่งให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ครับท่านประธาน ขอบคุณครับ”[๔๑๘]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขรัฐธรรมนูญผมเป็นห่วงมากตอนนี้ภาพนี่ คือโดยนิตินัยเรากำลังจะไปค้นกันสัปดาห์หน้านี่ อนุจะไปดูแล้วก็เอาความเห็นของท่านทั้งหลายไปดูแต่โดยพฤตินัยเป็นอีกอย่าง โดยนิตินัยก็คือมันมีมาตราโน่นนี่นั่น แต่โดยพฤตินัยแก้ไม่ได้ เพราะวุฒิสภาไม่ให้แก้ แค่นี้ก็ไม่ผ่านแล้ว คือวาระ ๑ ไม่ผ่าน ทีนี้นี่คือพฤตินัยนี่คือความเป็นจริง เขาไม่ยอมให้แก้หรอก ทีนี้ประเด็นถามว่าทำไม อำนาจที่เขาวางเอาไว้ช่วงรอยต่อก็คือช่วงบทเฉพาะกาลนี่ เขาวางไว้ ๕ ปี เขายังไปผูกไว้กับหมวด ๑๗ ในเรื่องการเข้าไปกำกับดูแลเรื่องการปฏิรูปโน่นนี่นั่นด้วยใช่ไหมครับ แล้วก็ที่สำคัญคือการโหวตนายกรัฐมนตรี ตรงนี้สำคัญที่สุด ๕ ปีทีนี้ ๕ ปีเวลาเขาเขียนการแก้รัฐธรรมนูญ เขาเขียนโดยขายืนอยู่ตรงนี้ ขายืนอยู่ที่ว่าการต่อยอดอำนาจไป ๕ ปีคือจะโดยเหตุผลอะไรก็แล้วแต่แต่เขียนแบบนี้ ทีนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้นี่ เขียน Block ตรงนี้ พอมันเลยไปสมมุติว่ามันเลยไป ๕ ปีไป เราจะต้องแก้รัฐธรรมนูญกันแบบนี้หรือ นึกออกไหม คือมัดวันนี้ไว้แต่มันมัดในอนาคตด้วย คือกลัว กลัวว่าฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแก้ก็เลยมัดไว้ในนี้ ปี ๒๕๕๖ มัดเลยไปในอนาคต ซึ่งเขาไม่อยู่แล้ว ตรงนี้ผมว่าต้องพิจารณาว่าอย่างน้อยถ้าคุยกันว่าเอาล่ะระหว่างนี้ แล้วทีนี้ในฝ่ายเราที่จะแก้ ถ้าเราจะแก้ในช่วงบทเฉพาะกาลซึ่งเขาบอกว่าเหลือ ๓ ปีนี่ เขาก็ดึง ดึงไปให้มันพ้น พอพ้นแล้วไม่ต้องแก้ สมมุติว่าการโหวตนายกรัฐมนตรีพอเลย ๕ ปีไป มันก็ไม่มีแล้วเพราะมันเป็นบทเฉพาะกาลถูกไหม วุฒิสภาก็ไม่มีแล้วแบบนี้นะครับก็นำเรียนว่าเวลาพิจารณาอาจจะต้องพิจารณาทั้งนิตินัยแล้วก็พฤตินัย คือ System ในการแก้ในความเป็นจริงในเชิง Practical ไม่อย่างนั้นเราก็ได้แต่นั่งฝันกันไป สรุปไปแล้วก็แก้ไม่ได้เลย เพราะวุฒิสภาไม่ยอมให้แก้นะครับ มันจะไปติดกับตรงนี้แล้วสุดท้ายเรื่องกรรมาธิการชุดนี้นะครับ คือตอนนี้งบประมาณที่มีผมทราบเลา ๆ ว่าเป็น ๖๐ ล้านบาท ๖๐ ล้านบาทนี่ First-come-first-served หมายความว่า เอามาเกลี่ยให้กับกรรมาธิการวิสามัญ และวิสามัญนี่สามารถตั้งอนุได้ ๓ ถูกไหมครับ ตามความเห็นของท่านชวน ท่านชวนที่กำหนดไว้ ถ้ากรรมาธิการสามัญได้ ๒ เท่านั้นนะครับ ยกเว้นว่าถ้าจะมีมากกว่านั้นก็ต้องไปขอท่านประธานเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่ตอนนี้เรามีสิทธิอยู่ ๓ ทีนี้ถ้าหากว่าเป็นแบบนี้ ๖๐ ล้านบาทตรงนั้น เขาไม่ได้หมายความว่าเฉลี่ยเท่ากัน ๖๐ หารด้วย ๓๐ เขากะว่าจะมีวิสามัญนี่ ๓๐ คณะ แล้วถ้ามันเฉลี่ยก็คือชุดละ ๒ ล้านบาทถูกไหมครับ แต่ถ้าหากว่าเรามีประเด็น เราไปก่อนเราก็สามารถเบิกเงินจากกองกลางตรงนั้นออกมาได้เพราะในตรงนั้นอาจจะไม่มีครบ ๓๐ ก็ได้ ชุดอื่นอาจจะไม่ใช้เงินก็ได้เพราะฉะนั้นผมเห็นว่าที่ต้องคิดต่อจากนี้ก็คือเราเห็นว่ามี ๒ คณะ ซึ่งเป็นความจำเป็นแล้ว ถ้าจะมีคณะไหนก็รีบคิดเสียให้เร็ว แล้วรีบทำงานเสียให้เราเพราะว่าเรายังมีโอกาสอยู่ก็คือว่าเรา First come ก็แล้วกัน เพราะว่าเรื่องนี้เราถือว่าเป็นเรื่องสำคัญไม่ใช่เอาเปรียบคนอื่นท่านประธาน แต่ว่ามันเป็นเรื่องสำคัญของสภาก็เลยนำเสนอ ๓ ประเด็น มาตรา ๒๑๙ ในความเห็นว่าถ้าแก้ได้ก็ไม่ต้องแก้ แต่ถ้าแก้ไม่ได้ต้องไปแก้รัฐธรรมนูญ คือขอแค่แก้อันเดียวเราก็รื้อตรงนี้ได้แล้ว อันที่ ๒ ก็คือการแก้ไขอย่าดูแต่พฤตินัยให้ดูพฤตินัยในความเป็นจริงไม่อย่างนั้นเราก็ฝันไปเรื่อย ๆ แล้วสุดท้ายทำอะไรไม่ได้สักอย่างนะครับ อันที่ ๓ ก็คือการบริหารกรรมาธิการผมเห็นว่าถ้าเราคิดจะทำ

[๔๑๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กรรมาธิการหรือว่ามีกิจกรรมอื่นของคณะ คณะอนุกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น ผมเชื่อว่าระหว่างนี้เราสามารถเคลื่อนไปได้งบประมาณ เราไม่ได้แคปอยู่ที่สองล้านบาท ถ้าเรามีเหตุผลจริง ผมก็ว่าเอาได้ ก็นำเรียน ๓ ประเด็นครับ ขอบคุณครับ”[๔๑๙]

“ท่านประธานครับ ในฐานะกรรมาธิการนะครับ ความเห็นนี่ผมจะเสนอมาเป็นคนแรก ผมเห็นว่าควรจะแก้นะครับ แต่ผมเสนอความเห็นที่สามารถจะทำได้ คือผมเชื่อด้วยความบริสุทธิ์ใจว่าถ้าดันกันแล้ววุฒิไม่มาร่วมด้วย ๘๔ คน ไม่มีทางแก้ได้ พอแก้ไม่ได้มันก็จะดันกันไปจนแตกกันไปข้างหนึ่ง แล้วก็สถานการณ์ที่เกิด ผมเชื่อว่าจะมีความรุนแรงเกิดขึ้นอีกเสียเปล่า ๆ ทีนี้เราก็เลือกทางออกที่ผมยอมประนีประนอมอยู่แล้ว ชอบให้มันมีทางออกก็เลยเสนอว่าอย่างนี้ เสนอว่า ที่ผมเสนอคือแก้ แก้หารือท่านประธานว่าเป็น ๒ Layer นี่เอา Layer เดียว ก็คือว่าแก้ตอนนี้ แก้เสียเลยตอนนี้ แต่แก้โดยที่วุฒิยอมหมายความว่าแก้แล้วให้มีบทเฉพาะกาล เพราะผมเชื่อว่าเขาจะดึงไปจนกระทั่งเลยอีก ๔ ปีแน่นอน แล้วก็พอข้ามไปตรงนั้นเขาก็บอกว่าคุณไม่ต้องแก้แล้ว เพราะว่ารัฐธรรมนูญมันแก้ตัวมันเอง เพราะจุดที่เราต้องการจะแก้อยู่ในบทเฉพาะกาล ทีนี้ถ้าเราเอาอย่างนั้นก็คือว่าเราจะรอทำไม ชวนเขามาแก้เสียเลย ก็คือว่าให้เขามาร่วมแก้โดยการเสนอแก้ไขว่าพอหมดบทเฉพาะกาล ขณะนี้การเขียนรัฐธรรมนูญไม่ให้แก้ยากนี่เขียนคาบครอบวุฒิไว้ด้วยทีนี้ตอนนั้นเขาไม่อยู่แล้วใช่ไหม เขาก็ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะไปขึงพืดรัฐธรรมนูญไว้แบบนี้ ดังนั้นผมเสนอว่าอย่างนี้ครับ เสนอว่าให้มีการแก้ไข ทีนี้แก้ไขเดิมนี่ผมย้อนไปเอา ๒๕๕๐ ตามรายงานแล้ว ๒๕๕๐ ก็ใช้เสียงสองในสาม แล้วก็ในนี้มีรายละเอียดอยู่แล้วครับ ๒๕๕๐ ก็คือว่าใช้เสียงหนึ่งในห้าในการเสนอ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ด้วย๕๐,๐๐๐ ชื่อเอาไว้การรับหลักการ ตรงนี้ใช้เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสองสภา ตรงนี้ผมขอเปลี่ยน ผมขอเปลี่ยน ผมพูดไว้ในอนุว่าผมจะดักจากตรงนี้ คือมันเป็นอย่างนี้ ถ้าเป็นแบบนั้นใช้เสียงกึ่งหนึ่งท่านประธาน สองสภาในระยะถาวรนี่ เราจะมี ๕๐๐ บวก ๒๐๐ กึ่งหนึ่งก็เท่ากับ ๓๕๐ หมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรแค่รวมกัน ๓๕๐ เราก็แก้รัฐธรรมนูญได้แล้วมันทำให้เขารู้สึกว้าเหว่ เพราะว่าเราอาจจะลุแก่อำนาจก็ได้ ดังนั้นผมขอเปลี่ยนไปใช้ตอนต้น ๆ ของที่เราเขียนรัฐธรรมนูญ คือสองในสาม สองในสามจากสองสภา สองในสามเป็นเท่าไรท่านประธานผมขอแก้ตรงนี้นะครับ สองในสามก็เท่ากับ ๒๖๗ หมายความว่าถ้าเราตั้งใจจะแก้จริง ๆ เสียงสภาผู้แทนราษฎรของเรา ๔๖๑ ก็คือเกือบเต็มสภา เราก็ต้องมีสิทธิแก้เพราะเรามาจากประชาชนแต่ว่าเขาก็มีสิทธิจะรั้ง มันคล้าย ๆ ว่าเหมือนกับเราให้โอกาสเขาบ้างด้วย ไม่อย่างนั้นผมว่ามันไม่แฟร์เหมือนกัน คือถ้าเรารวมกัน ๓๕๑ คน แล้วก็เราจะแก้อะไรก็ได้ มันเกินไปเหมือนกับมันง่ายเกินไป ดังนั้นกลับไปใช้สองในสาม สองในสามของสองสภา แต่อย่าล็อกไว้ ๘๔ เพราะถ้าล็อก ๘๔ เท่ากับ ๘๔ มายันของเรา ๕๐๐ ได้มันไม่ถูกแบบนั้น คือทำว่าเหมือนหนึ่งในสามน้อยกว่าครึ่ง ไม่ใช่ หนึ่งในสามมันถูกล็อกแบบนี้ไม่ได้ มันเป็นเงื่อนไข ถ้าอย่างนั้นตกลงว่าผมจะขอว่าให้ชวนวุฒิเขามาแก้ตอนนี้ แล้วให้มีผลหลังบทเฉพาะกาลก็อีก ๔ ปีนะครับ ๑. ก็คือว่าใช้หนึ่งในห้าแล้วก็ประชาชนยังยืนอยู่ รับหลักการใช้เสียงสองในสามของสองสภาคือ ๔๖๗ ส่วนการทำประชามตินี่ผมยืนตามฉบับนี้นะครับ ฉบับนี้ก็คือว่าหมวด ๑ กับหมวด ๒ ก่อนที่จะเสนอแก้ต้องขอประชามติก่อน จะได้ไม่ต้องไปคุยกันทีหลังก็คือว่าถ้าเราจะขอแก้หมวดที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และประเทศนี่ต้องขอประชามติถึงจะยกร่างในการแก้ แต่หลังจากนั้นเฉพาะ๒ หมวดนี้ หมวดอื่นที่หมวด ๑๕ ที่เป็นเรื่องศาลนี่ไม่เกี่ยว คุณไม่เกี่ยว คุณไม่มีอำนาจขนาดที่จะต้องทำประชามติ แต่ว่าในส่วนนี้ ในส่วนต่อไปในการทำประชามติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผมยังไม่เคาะว่าอะไรบ้าง ต้องทำประชามติ เพราะเราออกรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องประชาชน เราก็ต้องถามความเห็นของประชาชนเขาใช่ไหมครับ เราจะมาสมาชิกรัฐสภามันเป็นเรื่องใหญ่ เพราะฉะนั้นเราต้องถาม แต่ว่าเรื่องอะไร เดี๋ยวค่อยคุยกันว่า

---

[๔๑๙]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

หมวดไหน หมวดกระจายอำนาจอะไรพวกนี้ พวกนี้ต้องทำประชามติหมด แต่ไม่ต้องทำทุกอัน ไม่ใช่ว่าผิด ตกยกเว้นอยู่มาตราเดียวแล้วต้องทำประชามติเสีย ๓,๐๐๐ ล้านอย่างท่านไพบูลย์ว่ามันก็ไม่คุ้มแต่ถ้าหากว่าจะต้องทำประชามติเพื่อประชาชนยอมรับในรัฐธรรมนูญ ๖,๐๐๐ ล้านก็คุ้มเพราะการที่ว่าเศรษฐกิจมันก็จะดี ประเทศมันจะได้นิ่ง ๆ มันคุ้มพูดถึง จะกี่พันล้านก็คุ้ม เวลาเสียหายไม่รู้กี่หมื่นล้านเราไม่พูดนะครับ

ประเด็นต่อมาก็คือว่าในการทำประชามติผมเสนอผูกไว้ด้วยว่าจะต้องแก้ตรงนี้ คือการทำประชามติตามปัจจุบันนี้มันทำโดยมาตรา ๑๖๖ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๖ ถามว่าใครเป็นคนทำ มาตรา ๑๖๖ ก็คือเมื่อมีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีขอให้มีการออกเสียงประชามติ นั่นมันเป็นเรื่องนโยบายของรัฐในการขอประชามติของ ครม. ของฝ่ายบริหาร แต่ถ้าเราจะแก้รัฐธรรมนูญนี่ ขอแก้รัฐธรรมนูญนี่ให้สภาขอทำประชามติเรื่องนี้ ให้สภาขอ ไม่ใช่มาตรา ๑๖๖ เพราะฉะนั้นมันต้องเพิ่มหมวดทำประชามติที่อยู่นอกเหนือ ต้องไปอยู่ในหมวดรัฐสภา รัฐสภาเสนอว่าถ้าเราจะแก้รัฐธรรมนูญก็ให้ทำประชามติ โดยการ Request จากสภาได้ ไม่ใช่ถ้า ครม.เขาไม่เห็นด้วย เขาไม่ทำประชามติให้ก็จบ นี่เป็นประเด็น แล้วก็ที่เหลือนี่ครับท่านประธานผมเชื่อว่าอย่างนี้ถ้าตกลงกันได้ว่าจะแก้ ซึ่งผมเชื่อว่าเขามีโอกาสที่จะแก้ เราก็ต้องคิดว่าเขาก็มีความรักประเทศเหมือนกัน เรามองในแง่ดีอย่างนี้ ทีนี้ถ้าเราตกลงกันได้นี่ ข้ออื่น ๆ เช่น เรื่องการเลือกตั้ง เรื่องโน่นเรื่องนี่ เราก็ชวนเขามาแก้ เขาแก้ให้ถ้าเขามีปัญหาจริง ๆเพราะว่าแก้เพื่อแก้ปัญหาในช่วงนี้ เท่ากับว่าเราไม่ต้องรอ ๔ ปี เราแก้ข้ออื่น ๆ ได้ตามบทเฉพาะกาลตามโน่นตามนี่ ผมเชื่อว่าเขาจะแก้ แต่ถ้าเราไปแก้บอกว่า พี่ ยกเลิกพี่ไปเลยถอดอำนาจพี่หมด เขาไม่ยอมเห็นด้วย ๘๔ คนแรก เราก็ฝันไปเปล่า ๆ ไม่มีประโยชน์ที่จะเสนอความเห็น เพราะมันเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เหมือนพยายามจะให้ดวงอาทิตย์ขึ้นทางทิศตะวันตก มันทำอย่างไรก็ไม่ได้ ผมเลยเสนอไว้เป็นรายละเอียดตามนี้และขอที่ว่าปี ๒๕๕๐ ผ่อนคลาย ผมเสนอสองในสาม และการทำประชามติ ถ้าหมวด ๑ กับหมวด ๒ ให้ทำก่อนเสนอ ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยก็เลิก ไม่ต้องไปทำ หมายถึงหมวด ๑ กับหมวด ๒ ที่เหลือที่มันเป็นความจำเป็นเราจะต้องพิจารณากันอีกที และที่เกี่ยวกับประชาชนอย่างมีนัยสำคัญต้องทำประชามติก่อน หมายถึงว่าหลังจากยกร่างขึ้นมาแล้วครับแล้วก็แก้ในเรื่องประชามติให้เป็นอำนาจของรัฐสภา ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีนะครับ ก็เป็นประเด็นตามนั้น ขอบคุณครับ”[๔๒๐]

“ท่านประธานครับ ผมใช้โอกาสในการให้ความเห็น เกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์แล้วก็ประเด็น คือความเห็นโดยองค์รวม สิ่งที่ไม่มีใคร จะแก้ปัญหาให้ผมได้ คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เป็นของประชาชน มันยกขึ้นมาโดยมีการตั้ง กรธ. ตรงนี้ไม่มีใครแก้ได้ เพราะว่ามันย้อนเวลาไม่ได้ ซึ่งตรงนี้ผมมีความเห็นว่าในฐานะที่เคยร่วมทำรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มา มันเป็นเรื่องใหญ่มาก ดังนั้นที่จะต้องทำทุกมาตราก็ได้ ให้เหมือนเดิมหมดก็ยังเอา แต่ให้ผ่านประชาชนมีส่วนร่วม เพราะว่ามันเกี่ยวกับเรื่อง เป็นกฎหมายสูงสุดการยอมรับประชาชน ๑๐ ล้าน ๑๓ ล้านมันมีปัญหามาก หมายความว่า การยอมรับของประชาชน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ กับ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ มันเกี่ยวกับอำนาจ ของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับเป็นเรื่องใหญ่ที่สุด ดังนั้นผมอยากให้มีการแก้ไข เพื่อให้เป็นของประชาชน ประเด็นที่หนึ่ง

ทีนี้พอเข้าไปสู่การแก้ไขก็คือมาตรา ๒๕๖ อย่างที่ผมบอกแล้วเป็นทุกมาตรา เหมือนเดิมเป๊ะก็ได้ แต่ต้องผ่านประชาชนก่อน มันจะต่างกันเยอะการยอมรับ อย่างน้อย มันก็เปลี่ยนจากสีหนึ่งเป็นสีหนึ่ง ทีนี้พอประเด็นพอขอเข้าไปสู่มาตรา ๒๕๖ มาตรา ๒๕๖ ประเด็นเรื่องวุฒิสภาคือเขาผูกไว้อยู่แล้ว มันเป็นลักษณะที่ว่าเป็นการผูกเอาไว้ เพื่อไม่ให้แก้นะครับ ไม่ให้แก้เลยโดยสรุป ผมแย้งมาตั้งแต่ สปท. แล้วว่าแบบนี้ไม่ได้ ทีนี้เรามาดูว่ามีทั้งส่วนที่ ๑ กับส่วนที่ ๓ ของวุฒิสภา ทีนี้เรามาดูเนื้อในครับ มันมี ๒ ส่วนที่เราต้องพิจารณาคือบทเฉพาะกาลกับบทถาวร ถ้าเราเคาะตรงนี้ไม่แตก เราไปไม่ได้แน่ ๆ คือบทเฉพาะกาล เช่น ผมเคยให้ความเห็น

---

[๔๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

ว่าผมไม่เห็นด้วยกับการที่ว่า ผบ. เหล่าทัพมานั่งประจำอยู่ตรงนี้ การชี้ตรงนี้ นี่คือบทเฉพาะกาล เพราะหลังจากนี้ไม่มีแล้ว ถูกไหมครับ หรือวุฒิสภาที่จะ เข้ามาเลือกนายกรัฐมนตรีมันเป็นบทเฉพาะกาล เพราะบทถาวรไม่มีแล้ว พอไปสู้กันตรงนี้สมมุติว่าเขาดึง ๆ กันไปเรื่อย พอเลยไปครบ ๕ ปีเขาไม่ต้องแก้แล้ว เพราะมันหายไปเอง ถูกไหมครับ ตรงนี้ที่เราจะต้องพิจารณากันโดยละเอียดมันเป็นกับดัก ๒ ชั้นอยู่นะครับ ซึ่งตรงนี้เอง ผมเชื่อว่าถ้ามีการคุยกันดี ๆ เราก็น่าจะมีโอกาสได้ ทีนี้ก็ต้องคุยกันในประเด็น แล้วว่าประเด็นไหน ประเด็นที่สำคัญอยากจะเรียนว่าในมาตรา ๒๕๖ ตรงนั้นคือ (๓) วุฒิสภา ในส่วนที่ ๑ กับส่วนที่ ๓ นั้น จะต้องมี ๑ ใน ๓ ซีเรียสมาก แค่ไม่มาร่วมก็เราไม่ต้องทำแล้ว ไม่ต้องไปพูดกันเรื่องการแก้ ทำไม่ได้แน่ ๆ ทีนี้ไปดู (๘) ผมแย้งมาตลอดว่าการทำประชามติมันเป็นอำนาจของประชาชน ผมดูว่าเป็นการซ่อนอะไรเอาไว้ ผมเห็นด้วยกับการทำประชามติในหมวด ๑ หมวด ๒ หมวดทั่วไปกับหมวดพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ต้องทำประชามติก่อน แต่หมวด ๑๕ ที่เขียนไว้ในนี้ผมมองว่าเป็นการอาศัยตรงนี้ไว้ โดยไม่ชอบ ก็คือบอกว่าในหมวด ๑๕ เขียนว่าอย่างไร หมวด ๑๕ ซึ่งตรงนี้เราจะขยับเข้าไปทางนี้ ในกรณีที่เป็นหมวด ๑๕ มีการแก้ไขเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับศาล องค์กรอิสระ หรืออะไรต่าง ๆ เหล่านี้ทำไมจะต้องลงประชามติด้วย ทำไมสภาแก้ไม่ได้หรือ เพราะฉะนั้นคุณจะไปหลบอยู่กับหมวด ๑ หรือหมวดพระมหากษัตริย์ ได้อย่างไรมันคนละเรื่อง ทีนี้ตรงนี้ผมเห็นว่าถ้าอย่างนั้นเราพลิกกลับตรงนี้ เอามาเป็นคือ มันเป็นจุดด้อยเอามาเป็นจุดเด่น ถ้าเราจะแก้โดยการที่ว่าหลายหมวดที่เกี่ยวกับปัญหา ประชาชน ถ้าเช่นนั้นทำประชามติกันไหม ทำประชามติกัน ไม่ใช่เฉพาะหมวด ๑ หมวด ๒ หรือหมวด ๑๕ ที่เกี่ยวกับเรื่องของคุณ คือเรื่องขององค์กรอิสระ ส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนมาทำประชามติกันไหม ถ้าประชาชนเห็นด้วยก็คือแก้ไปเลยตรงนี้ ผมเห็นว่าตรงนี้ มันเป็นจุดอ่อนจุดด้อยในการแก้มาตรา ๒๕๖ แต่เป็นจุดแข็งถ้าเราพลิกกลับ มันมีมุมใบอยู่ ทีนี้ประเด็นที่ว่าถ้าอย่างนั้นมันก็ต้องคุยกันว่าเรื่องนี้เป็นไก่กับไข่ ถ้าไม่มีประเด็นจะแก้ และจะแก้ทำไม ถึงมีประเด็นถ้าแก้ไม่ได้ แล้วจะแก้อย่างไรมันกลับไปกลับมา เพราะฉะนั้น เราก็ต้องค้นหาในเนื้อหาภายใน ผมเห็นว่ามีอยู่ ๒ เรื่อง ๑. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผมเคย แย้งท่านชาติชายไปไม่มีคำว่ากระจายอำนาจแม้แต่คำเดียว มันเป็นรัฐธรรมนูญชนิดไหน คือไม่มีเลยเขียนแต่ว่ากระจายอำนาจการปกครอง คือมันเป็นการปกครองท้องถิ่นก็คืออำนาจที่มาจากส่วนกลางเอาไปให้ประชาชน ไม่ใช่อำนาจเป็นของประชาชน ตรงนี้ที่จะต้องแก้เพราะว่าไม่มีการกระจายอำนาจไปยังประชาชนเลย เราต้องแก้ตรงนี้ เพราะมันเป็นอำนาจของประชาชน เราแก้ให้ประชาชน ไม่ใช่แก้ให้พวกเรา อันนี้เรื่องใหญ่ มาก ซึ่งจะต้องหาทางแก้ให้ได้เรื่องนี้ ผมเรียนยืนยันว่าไม่มีท่านไปหาดู ก็แล้วกันคำว่ากระจายอำนาจไม่มีนะครับ”[๔๒๑]

“ความตั้งใจมีอย่างเดียวคือว่าแก้ให้แก้ได้ ประเด็นผูกเอาไว้ ไม่ให้แก้แต่แรกแล้ว ทีนี้ประเด็นตรงนี้จะมีการฉีกรัฐธรรมนูญอีกแน่นอนในอนาคตไม่ไกลนัก ถึงตรงนั้นวิธีการฉีกมันจะนำไปสู่ปัญหามันร้าวฉานไปมากแล้วก็กระทบกระเทือน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอีกแน่ ๆ ผมก็เลยอยากจะแก้ให้แก้ได้เสียก่อน ทีนี้ตรงนี้ เองก็อยากจะเรียนว่ามีบทเฉพาะกาลกับบทถาวร ๒ อันที่เราต้องดูให้ดี การเหลื่อมกัน ๒ อันบทเฉพาะกาลของเราจะไปขอแก้ พูดกันตรงไปตรงมาไปขอวุฒิสภาเขาก็บอกรออีกนิดหนึ่ง ก็หมดบทเฉพาะกาลแล้ว เพราะฉะนั้นตรงนี้จะเหลื่อมกันตรงนี้เราจะทำอย่างไร ทีนี้ ผมยังมองว่าถ้าอย่างนั้นให้ประชาชนตัดสินดีกว่าแก้คือวัดใจกันไปเลยดีกว่าเพราะว่า ใช้อำนาจอาวุธมาบังคับ แล้วก็แก้ให้ทำประชามติว่าจะแก้ไหม คือถ้าประชาชนเห็นด้วยก็จบ แต่ว่าคราวนี้ให้อธิบายกันชัด แล้วเราก็ให้อยู่ในมือประชาชน นี่คือไม้ตายในการจะแก้ถ้าไม่ใช่ หมวด ๑ หมวด ๒ แต่ว่าวางเป็นประเด็นว่าจะแก้ไหม แล้วก็เสนอไปด้วยว่าจะเป็น เรื่องอะไรบ้างไม่มี

---

[๔๒๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

รายละเอียดมากนัก ผมว่าวัดกันตรงนี้ มีทางเดียวที่จะแก้ได้ ไม่อย่างนั้น วุฒิสภาไม่ยอมไม่ได้แก้หรอก ถ้าอย่างนั้นไปถามประชาชนกันไหม เอาแบบนี้เลย นั่นเป็นหลักในแนวทาง”[๔๒๒]

“ท่านประธานครับ ในฐานะกรรมาธิการ ผมเห็นว่าอย่างนี้ครับ เห็นว่าเรื่องที่อนุเสนอมามันมี ๒ มิติ มิติที่ ๑ ในเชิงวิชาการ ทางสถาบันพระปกเกล้ารวบรวมให้เราครบแล้วละทั้งในประเทศ ต่างประเทศ ความเป็นมาคือสามารถจะใช้ประโยชน์ได้ในการประชุมสภาตอนเข้าสภาใหญ่รวมทั้งชุดนี้ ส่วนความเห็นของอนุที่มาคือเราพิจารณามาตรา ๒๕๖ กันไปแล้ว ผมให้ความเห็นส่วนตัวผมไปยืนไว้ในนี้แล้วท่านประธานไม่เห็นด้วยท่านก็ยืนของท่านไปแล้ว เป็นความเห็นของอนุที่เสนอกรรมาธิการชุดใหญ่ ทีนี้อนุเองถ้ายังไม่ได้เสนอมีหลายท่านที่บอกว่าจะมาเสนอที่นี่ก็อยากจะให้เสนอเราจะไม่ย้อนกลับแล้วเพราะว่ามาตรา ๒๕๖ ได้ประเด็นแล้ว ส่วนกรรมาธิการชุดใหญ่ไม่จำเป็นต้องตัดสินใจตอนนี้ เรื่องนี้ต้องแขวนใช่ไหม ต้องแขวนไปตัดสินใจทีหลัง เพราะตอนนี้ที่เราพิจารณาอยู่มาตรา ๒๕๖ มันเป็นเรื่องไข่ เรายังไม่มีไก่สักตัวหนึ่ง ทีนี้ประเด็นที่อาจารย์เสนอมาคือเรื่องมันต้องมีทั้งไก่และไข่งานนี้ไม่อย่างนั้นแก้ไม่ได้ ไม่มีประเด็นแก้ท่านก็ไม่เอาด้วยแล้ว ท่านทศพล เพ็งส้ม ก็ไม่เอาแล้ว ดังนั้นผมเห็นว่าประเด็นที่กรรมาธิการชุดอนุในความเห็นผมที่ต้องศึกษาต่อ มาตรา ๒๕๖ จบแล้ว คือท่านอนุเสนอความเห็นนี้และท่านที่ไม่มาก็เสนอเสียเลยว่าท่านจะเอาอย่างไรก็ว่ามา ณ ขณะนี้เราไม่ได้เสนอมันจะมัดเรา ผมเปลี่ยนใจไปได้เรื่อย ๆ ตามความเห็นของที่ประชุม อาจารย์ชำนาญทราบดี ผมจอมหลายใจคือเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ตามความเห็นของพวกเรา เราก็แขวนไว้ ทีนี้ประเด็นที่เราอนุน่าจะศึกษาต่อเห็นด้วยว่าประเด็นเรื่องไก่ มันมีไก่ตัวไหนบ้างที่เราจะเลือก ผมมีความเห็นว่าอย่างนี้จริง ๆ เรื่องการเลือกตั้งก็มีปัญหาแต่ผมอยากจะเอาเสรีภาพของประชาชนก่อนและโดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจเพราะถ้าเรานำเสนอระหว่างนี้มันจะเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น คือเราสามารถใช้ประโยชน์ได้เลยในความเห็นของกรรมาธิการชุดเรา เรา Release ออกไปมันจะเป็นประโยชน์ เพราะฉะนั้นอนุชุดโน้นน่าจะมาศึกษาเรื่องเสรีภาพของประชาชน อาจจะรวมถึงการกระจายอำนาจซึ่งไม่มีอยู่สักคำเดียวในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผมก็พยายามจะเอาไปใส่ในเสรีภาพทางด้านการเมือง นอกเหนือจากที่เป็นสมาชิกพรรคและตั้งพรรคการเมืองได้ เสรีภาพส่วนตัว ในการปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจไม่มี เป็นการปกครองท้องถิ่นไปหมด ก็คือเอาอำนาจไปให้ไม่ยอมรับในอำนาจประชาชน ทีนี้ถ้าเราศึกษาเรื่องนี้ค่อยเอากลับมาให้ท่านได้ดูกันนี่คือไก่ตัวแรกมันต้องเริ่มตรงนั้นก่อนคือเป็นไก่ไข่ให้ประชาชนก่อน ส่วนไก่ชนก็คือเรื่องที่เราจะชนกันเรื่องการเลือกตั้งการนับคะแนนเอาไว้ทีหลัง และตรงนี้ทางกรรมาธิการสอบถามความเห็นของประชาชนจะได้เอาเรื่องเสรีภาพของเขาไปถามเขา ส่วนเรื่องมาตรา ๒๕๖ เราเองก็ยังไม่สะเด็ดน้ำเราอย่าเพิ่งเอาไปถามเขาเลย ไปถามแล้วเราเองก็จบไม่ได้ เราก็รอดูไปก่อนว่ามีไก่ครบแล้วก็เอาเดินหน้ากัน ก็คิดว่าถ้าอย่างนั้นมันจะ Harmony ไปด้วยกันในเชิงระบบการทำงานครับ ก็นำเรียนด้วยความเคารพครับ”[๔๒๓]

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ในฐานะเลขานุการ ผม นิกร จำนง นะครับ คืออยากจะเรียนว่าข้อสรุปตรงนี้เป็นข้อสรุปที่เราจะมีไว้ในรายงานของอนุกรรมาธิการโดยละเอียด ที่มาก็คือว่าวิธีการรวบรวมคือเราเอาความเห็นของอนุกรรมาธิการทุกคนที่เกี่ยวกับมาตรา ๒๕๖ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจ ตั้งแต่คราวที่แล้ว แล้วก็คราวอื่น ๆ ที่พูดไว้ แล้วก็สรุปสุดท้ายให้กรองให้แก้เป็นบทสรุปสุดท้าย ก็คือเป็นหลักการ Proof แล้วตรงนี้ให้ความเห็นแล้วว่าท่านจะแก้ตรงไหน ก็ได้สรุปอย่างนี้ครับ วิธีการจัดวางผมเรียงไว้ก็คือว่าเรียงตั้งแต่ด้านซ้าย ก็คือว่าเหมือนวิ่ง Left Wing Right Wing แต่ไม่เกี่ยวกับระบบการเมือง หมายความว่าที่เห็นด้วยด้านนี้แล้วก็เห็นด้วยน้อยลงแล้วมาไม่เห็นด้วยมีอุปสรรคมาก ก็คือจากซ้ายไปขวา ถ้าท่านอยู่ก็จะให้ท่านนำเสนอเองโดยสรุป

---

[๔๒๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๒๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

เพราะว่าข้อมูลมีอยู่แล้วก็เริ่มตั้งแต่ท่านอาจารย์โภคิน ท่านอาจารย์โภคินสรุปว่าควรจะมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ นี่เป็นความเห็นด้านซ้ายสุดที่เริ่มเป็นหลักการ ยกเว้นหมวด ๑ หมวด ๒ และต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามแบบ สสร.นี่ความเห็นอาจารย์โภคิน พอทำเสร็จแล้วให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งตรงนี้อาจารย์ได้เสนอว่าประเด็นที่มีการแก้ไขเอาที่มีปัญหามาแก้ก่อน เช่น ที่มาของนายกรัฐมนตรีที่มาของอำนาจ การตรวจสอบองค์กรอิสระและศาล โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญอาจารย์จี้ไว้ตรงนี้ เสรีภาพประชาชนที่ถูกจำกัดโดยมาตรา ๒๗๙ แล้วนอกจากนั้นอาจารย์เสนอว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ โดยแก้ไขไปตามกระบวนการที่เคยเป็นมา คือที่เป็นมาตรา ๒๕๖ ปัจจุบันนี้ อาจารย์เห็นว่าใช้ไม่ได้ มันบล็อกหมด ก็ให้กลับไปใช้แบบที่เคยเป็นมา นี่เป็นความเห็นอาจารย์โภคิน ส่วนรายละเอียดด้านอื่น กล่าวโดยสรุปก็คือว่าให้แก้ทั้งฉบับดำเนินการโดยใช้สภาร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเป็นรายประเด็นนั้นโดยการดำเนินการรัฐสภาตามกลไกของฉบับปัจจุบันไม่อย่างนั้นแก้ไม่ได้ นี่เป็นประเด็นของอาจารย์โภคิน

ต่อไปก็เป็นอาจารย์ปิยบุตรซึ่งถัดมา อาจารย์ปิยบุตรก็มีความเห็นไว้วันนี้อาจารย์ไม่ได้มาผมต้องนำเสนอเอง ก็คือเห็นว่าไปเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วก็คือว่ามันเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องมีฉันทามติแล้วเห็นว่าการแก้ก็แก้ยากก็ดี ไม่ใช่ไม่ดีเพราะว่าต่างประเทศก็แก้ยาก แต่เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มีรากฐานมาจากการยึดอำนาจของคณะรัฐประหาร จึงควรกำหนดกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ทำไว้เป็นการไม่เหมาะสมที่ตามฉบับปัจจุบันนี้ เพราะเป็นการล็อกไว้จากคณะรัฐประหาร อาจารย์มีความเห็นอย่างนั้น ดังนั้นความเห็นเกี่ยวกับหมวดพระมหากษัตริย์ก็มีความเห็นอยู่ในนี้อยู่แล้ว ท่านดูก็แล้วกัน ทีนี้ก็เลยคิดว่าจะต้องมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เพื่อให้กระบวนการแก้ไขได้ง่ายขึ้นและจำเป็นต้องผลักดันให้ประสบความสำเร็จ คือการตั้ง สสร. อาจารย์ปิยบุตรเห็นว่าควรตั้ง สสร. แล้วต่อจากนั้นก็มาเป็นท่านอาจารย์สมชัย อาจารย์สมชัยอยู่ที่นี่แล้ว อาจารย์สรุปนะครับ ของอาจารย์มียาวอยู่อาจารย์นำเสนอเองครับ เชิญครับ

ท่านประธานครับ ขออนุญาตต่อนะครับ คือท่านอาจารย์สมชัยพูดไม่ถูก คือประเด็นความเห็นที่ผมเรียนแล้วว่าตั้งแต่ครั้งแรกเราก็รวบรวมมาแล้วก็ Last Call เมื่อคืน คือ Last Call ก็บอกอาจารย์แล้วอาจารย์จะแก้ตรงไหนว่ามาเลย คือเรา Update อาจารย์จะมาเปลี่ยนตรงนี้ก็ได้ แต่ว่าในบทสรุปคือสรุปถึงเมื่อคืน ไม่ใช่สรุปครั้งเดิม เพราะฉะนั้นอันนี้ไม่ถูก อันที่ ๒ ที่อาจารย์บอกว่าไม่ทำเป็นสรุป ผมเสนอทำแล้วท่านประธานครับ คือทำเป็นตารางว่าเห็นด้วย สสร. ไม่เห็นด้วย เรียงมาหมดแล้ว ผมทำไว้เสร็จแล้ว ที่ประชุมอนุกรรมาธิการมีความเห็นว่าถ้าทำแบบนั้นเป็นการติ๊กเหมือนลงคะแนนไม่ดี เพราะฉะนั้นที่ประชุมอนุกรรมาธิการก็เลยมีความเห็นว่าให้ทำมาเสนออย่างนี้ ที่ผมทำไว้แล้วที่เป็นตารางมีอยู่ค่อยมาสรุปในชุดใหญ่ คือเนื่องจากที่ประชุมอนุกรรมาธิการมีความเห็นว่าให้ทำ คือมันเป็นเหมือนเรื่องปรองดองคราวที่แล้วที่พัง เพราะว่าไปโหวตกันคือตรงนี้เป็นความเห็นเชิง Controversy ให้วางเอาไว้แล้วให้พิจารณากันไป คือมัน Swing ผมก็เห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมอนุกรรมาธิการว่ามีมติอย่างนั้น ถ้าอาจารย์จะแย้งก็ต้องกลับไปที่อนุกรรมาธิการแล้วก็ไปรื้อความเห็นตรงนั้น สรุปได้ ผมสรุปไปแล้วเสียด้วยซ้ำเพราะฉะนั้นก็เลยใช้คำว่าอาจารย์พูดไม่ถูก เพราะว่าเราเคลียร์กันถึงเมื่อคืนแล้ว

ท่านประธานครับ ต่อไปก็เป็นความเห็นของท่านจตุพร เจริญเชื้อ ซึ่งท่านไม่ได้มา ท่านเห็นด้วยกับการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับใหม่ แล้วก็เห็นว่านอกจากนั้นการแก้ไข มาตรา ๒๕๖ ควรกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับหลักการของปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๕๐ นี่ใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของ ๒ สภา ท่านก็มีความเห็นว่าควรจะแก้มาตรา ๒๕๖ ของเราให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ และต่อจากนั้นก็เป็นความเห็นของท่านประยุทธ์ ศิริพานิชย์ ขออนุญาตเชิญ ท่านประยุทธ์ครับ

ท่านประธานครับท่านต่อไปเป็นความเห็นของ ส.ส.ภราดร เช็กครั้งสุดท้ายแล้ว ส.ส. ภราดรเห็นด้วยกับการแก้ไข ส่วนประเด็นการแก้ตรงไหนก็เป็นไปตามกรรมาธิการโดยทั่วไป แต่เห็นว่าควรจะมีการแก้ไข และต่อจากนั้นก็เป็นความเห็นของท่านอาจารย์ชัยเกษม ขออนุญาตท่านประธานเชิญอาจารย์ชัยเกษมครับ

ความเห็นต่อไปเป็นความเห็นของท่านสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์ เมื่อเช้าท่านมาแล้วท่านฝากไว้นะครับ ก็คือเห็นว่ามาตรา ๒๕๖ นั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีผลบังคับหลังจากหมด ๕ ปี หมายความว่าหลังจากบทเฉพาะกาลถึงจะไปแก้นะครับ คือเอาตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล เพราะว่าถ้าเสนอตรงนี้แล้วก็ในการเสนอแก้ไขควรจะแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

๒. การแก้ไขเพิ่มเติม ประเด็นปัญหาต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลังจาก ๕ ปี คือหลังบทเฉพาะกาล ท่านเห็นว่าควรจะแก้แต่หลังบทเฉพาะกาล

ต่อจากนั้นก็เป็นความเห็นของผมครับ ผมเห็นว่าอย่างนี้ครับ ผมเสนอไว้ตั้งแต่ต้นแล้วก็ยืนยันความเห็นมาตลอดก็คือว่าผมประสงค์ต่อผลครับท่านประธาน คือถ้าเสนอความเห็นที่ไม่เป็นผล และผมเสนอบน Base ของการประนีประนอม คือการปรองดอง ผมเลยเสนอว่า การแก้ไขเพิ่มเติมผมแยกเป็น ๒ ระยะ ระยะตามบทเฉพาะกาลขณะนี้คือถ้าเรารอจนหมดบทเฉพาะกาล ถั่วไหม้หมด งาไหม้หมด เราต้องแก้ตรงนี้ ดังนั้นเราต้องชวนวุฒิสภามาแก้ตรงนี้ก่อน ประเด็นสำคัญ ๆ เรื่องการเลือกตั้งก็ดี อะไรก็ดี แต่ว่าเราชวนเขาไม่มาเพราะเขากลัวจะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่เขา ผมก็เลยคิดว่าในช่วงบทเฉพาะกาลเอามาแก้ ชวนมาแก้ เป็นบทเฉพาะกาลซ้อนบทเฉพาะกาล ในระหว่างนี้คุยกันว่าเราจะมาแก้แล้วก็ให้มาแก้เรื่องที่จำเป็น แล้วก็แก้มาตรา ๒๕๖ เสียด้วย มาตรา ๒๕๖ เป็นแบบนี้ไม่ได้คือมาตรา ๒๕๖ ล็อกไว้ในช่วงนี้ แต่ว่าพอเลยบทเฉพาะกาลไปมันยังล็อกอยู่อีก มันเป็นล็อกข้ามกาลเวลาแล้ว เป็นแบบนี้ไม่ได้ ดังนั้นเอามาแก้มาตรา ๒๕๖ เป็นมีบทเฉพาะกาลหลังบทเฉพาะกาลซ้อนกัน หมายความว่ามาตรา ๒๕๖ ให้แก้เสียตอนนี้เลย แต่ให้มีผลหลังจากบทเฉพาะกาลของอันนี้ หลักการก็คือ มาตรา ๒๕๖ ให้ยืนตามปี ๒๕๕๐ ก็คือว่าใช้เสียง ๒ ใน ๓ ผมคำนวณดูแล้วเสียง ๒ ใน ๓ แค่สภาผู้แทนราษฎร Only หรืออย่างเดียวก็สามารถที่จะแก้รัฐธรรมนูญได้แล้ว หมายถึงว่าตอนนั้นของเขามี ๒๐๐ คน นะครับ ของเรา ๕๐๐ คน ๒ ใน ๓ พอ แล้วรัฐธรรมนูญก็แก้ยากตามสมควร และถ้าเป็นความเห็นเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากประชาชน อย่างไรก็ต้องแก้ให้ได้ ดังนั้นข้ออื่นเอาออกหมด ข้อที่ว่าเสียงวุฒิสภา ๑ ใน ๓ ของพรรคฝ่ายค้านโน่น นี่ นั่น เอาออกหมด คือกลับไปใช้ ปี ๒๕๕๐ ทีนี้ประเด็นที่จะแก้ไขเพิ่มเติมตรงนี้ ประเด็นเร่งด่วนระหว่างที่เราชวนมาแก้มาตรา ๒๕๖ ให้มีผลหลังจากบทเฉพาะกาล เป็นบทเฉพาะกาลซ้อนบทเฉพาะกาล หลังจากนั้นผมเชื่อว่าเราจะสามารถชวนเขาแก้ประเด็นเร่งด่วนได้ เช่น ประเด็นเรื่อง การเลือกตั้งประเด็นเรื่องอำนาจประชาชนที่มีปัญหาอยู่ การกระจายอำนาจ คือเขาแก้หมด ผมเชื่อว่ายกเว้นที่ไปบอกว่าขอแก้ให้คุณไม่อยู่ ใครเขาจะมาแก้กับเรา ตรงนั้นผมว่าจะเป็นไปไม่ได้ส่วนอำนาจในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นประเด็นที่ผูกเอาไว้ ตรงนี้มาพิจารณากันอีกครั้งแต่หมายความว่าให้ท่านอยู่ เพราะไม่อย่างนั้นวุฒิสภาจะอ้างจะยืนยันว่าท่านต้องดูแลเรื่องการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมันผูกเอาไว้ ซึ่งอ้างตรงนี้เขาก็ยืนต่อ เขาก็ไม่มา พอไม่มา ๑ ใน ๓เราก็ไม่ต้องแก้ ก็นั่งคิดกันไปได้แต่ว่าแก้ไม่ได้ ผมก็เลยเสนอเป็น ๒ ระยะ ระยะที่ ๑ ก็คือระยะนี้ต้องแก้ เพราะว่าเรารอไม่ได้ ก็ต้องชวนมาแก้ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนกับอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาล พอเลยบทเฉพาะกาล แก้มาตรา ๒๕๖ ทั้งหมดเลยไปใช้ปี ๒๕๕๐ นั่นเป็นความเห็นของผมนะครับ มีรายละเอียดอยู่แล้ว

ต่อจากนั้นก็เป็นความเห็นของท่านทศพล เพ็งส้ม ก็คือเห็นว่ามาตรา ๒๕๖ นั้นต้องมีความชัดเจนในประเด็นที่แก้ไขเพิ่มเติม คือเมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ แล้วจะต้องมีกรอบเนื้อหาความชัดเจนว่าดำเนินการแก้ไขทั้งฉบับหรือจะแก้ไขเพียงบางมาตราซึ่งถ้าหากยังไม่มีความชัดเจนในแบบใดแล้วก็เห็นว่าไม่ควรแก้ไข

เพิ่มเติม หมายความว่าต้องชัดว่าเฉพาะบทก็ให้เคาะมาเลยว่ามาตราไหน อะไรอย่างไร หรือจะแก้ทั้งฉบับ ถ้าไม่ชัดตรงนี้ก็อย่าแก้ดีกว่าเดี๋ยวมีปัญหา

แล้วต่อจากนั้นก็เป็นความเห็น Right wing ของท่านไพบูลย์ ก็เสนอไปแล้วก็มีแค่นั้นครับท่านประธาน ขอบพระคุณครับ

ขอใช้สิทธิดีกว่า ผมเสนอไว้เป็น ๒ ขยัก ผมจะเอาขยักเดียวแล้ว จริง ๆ ผมเสนอว่าพอเลยระยะเวลาตามบทเฉพาะกาลที่มีอยู่ก็ให้ตั้ง สสร. เลยแต่ตอนนี้คงจะไม่ทันแล้ว ก็ถอยมาอย่างนี้ เสนอ Solution ด้วย ก็คือว่าแก้มาตรา ๒๕๖ ตั้ง สสร. ที่เราเคยตั้งกัน แต่ระหว่างนี้ก็ต้องคุยกับทางวุฒิสภา เพราะเราต้องฟังความเห็นท่านด้วย คือ สสร. จะเป็นตัวหน่วงเอง ก็คือมันอาจจะยืดเลยเวลาไปก็ได้ ๒ ปีใช่ไหมครับระบบเลือกตั้ง ตรงนั้นจะเป็น Buffer ตัวรับแรงกระแทกได้แล้วก็ยังไม่จบ แต่ผมเสนอว่ายอมจ่ายเงินเพื่อจะเปิดหัวเปิดท้ายที่ท่านไพบูลย์เป็นกังวล คือพอเป็นแบบนี้ปั๊บทำประชามติก่อนมันจะเป็นไปตามอันนี้ ก็คือว่าถ้าจะแก้อันนี้ นี่ก็คือการแก้รื้อทั้งฉบับแล้วเหมือนกัน สสร. ก็คือว่าทำประชามติก่อน แล้วพอเสร็จ สสร. ทำประชามติอีกครั้ง ยอมสัก ๖,๐๐๐ ก็ต้องยอม เพราะว่าตัวนี้เป็นการเปิดเพื่อรับแรงกระแทก คือไม่ต้องไปฟังความเห็นใคร ถ้าประชาชนเห็นว่าไม่แก้ก็เลิกกันใช่ไหมครับ ผมเชื่อว่าประชาชนให้แก้ พอแก้มันก็เข้าล็อกมาตั้ง สสร. สสร. ตั้งโดยประชาชนเห็นว่าควรจะตั้ง นั่นคือทำประชามติเปิดเพื่อจะซีลทุกอย่างไม่ให้กระแทกกัน มันจะเป็นความเห็นของประชาชนโดยรวม แล้วเข้าสู่กระบวนการ สสร. พอเสร็จแล้วประชามติอีกครั้ง เพื่อการ Endorse ผมว่าคงไปจบอย่างนั้นและทางวุฒิสภาเองเขาก็รู้สึกปลอดภัย แต่ว่าข้อเสนอที่บอกว่าปลดเขาทิ้งไปนี่ผมไม่เห็นด้วย เพราะถ้าเสนออย่างนั้นเขาไม่มา เขาไม่มาเราจะไปหักเขาด้วยอะไร ไม่ใช่ด้ามพร้าด้วยซุงทั้งท่อนเลย คุยกันแบบนี้เขาก็จะรู้สึกปลอดภัยแล้วฝ่ายที่มีอำนาจอยู่ขณะนี้เขาก็คิดว่าเขาอาจจะไปล็อบบี้ประชาชนได้ ก็เชิญช่วยกันไป สถานการณ์จะไปอยู่ที่ประชาชนหมด ไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง เอาประชาชนมาทั้งเปิดและปิดประเด็นเลย ผมเห็นว่าน่าจะคลี่คลายได้ ผมก็เลยเสนอว่าแก้มาตรา ๒๕๖ มี สสร. และในจุดตรงนี้เรื่องเร่งด่วนที่ขอเหน็บเข้าไปด้วยก็คือเรื่องระบบการเลือกตั้ง เพราะว่าเราเองที่อยู่เราอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ถ้าหากว่ามีนายกรัฐมนตรียุบสภาเราก็รันไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ไม่ได้ เปลี่ยนตรงนี้เสียให้ดีกว่าเดิม มันก็ค่อยพัฒนาไปในเวลานี้ ก็มีแค่นั้นเองครับ

ผมขอปรับ Logic นิดหนึ่ง คือมาตรา ๒๕๖ เป็น ๑ มาตรา คือตอนแรกเราสรุปกันว่าเราจะค้นหาว่าถ้าจะแก้มันมีเหตุผลอะไรบ้างที่จะต้องแก้เราพบเยอะแยะไปหมดทุกหมวด มีน้ำหนักพอที่จะแก้ มาตรา ๒๕๖ เป็น ๑ มาตราที่จะต้องแก้ แต่ในขณะเดียวกันมันเป็นกุญแจด้วยนะ เพราะฉะนั้นเหตุผลที่จะต้องแก้มาตรา ๒๕๖ เพราะเนื่องจากมีหลายอันที่จะต้องแก้ เราก็เลยต้องขอแก้มาตรา ๒๕๖ เพื่อแก้ ไม่ใช่แก้ตัวมันเอง ไม่ใช่แก้เพราะว่าข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ล็อกตรงโน้น ตรงนี้ คือมันต้องแก้พอแก้ตัวมันปั๊บ ดังนั้น ในเมื่อมันมีเยอะไปหมดเราก็เสนอว่าตั้ง สสร. เพราะว่ามันมีหลายประเด็น นี่เป็นเหตุผลที่เป็นซีรีส์”[๔๒๔]

นายนิโรธ สุนทรเลขา กรรมาธิการ

“รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่หายาก ผมเลยไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะทำให้พี่น้องประชาชนนั้นเห็นด้วยกับผม ผลปรากฏว่ารับร่าง ๖๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ในพื้นที่ผม ไม่รับร่าง ๓๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ เมื่อมาเป็นเช่นนี้ เราในฐานะที่เป็นนักประชาธิปไตย เราก็ต้องยอมรับเสียงส่วนใหญ่ของพี่น้องประชาชน ว่าพี่น้องประชาชนนั้นรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เหมือนสัญญาประชาคมระหว่างพี่น้องประชาชนกับรัฐบาลฝ่ายบริหารว่าให้เอารัฐธรรมนูญฉบับนี้นำไปใช้ดูก่อน จนมาถึงวันนี้อย่างไรก็ดี เมื่อสภามีมติอยากจะให้มีการศึกษาวิธีการ

---

[๔๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าจะไปในทิศทางใด พวกเราในฐานะกรรมาธิการที่มาจากสภา เราก็ต้องมาศึกษาในส่วนตรงนี้ จะเห็นได้ว่าผมไม่สามารถนำเสนอให้พี่น้องประชาชนเห็นด้วยกับผมว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของเขาอย่างไร และผมก็ไม่สามารถนำเสนอให้เห็นว่า เมื่อนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้แล้วฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะนำไปใช้และมีปัญหาอย่างไร ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางอ้อมคือเมื่อบริหารแล้วไปกระทบกับวิถีชีวิตของพี่น้องประชาชนอย่างไร วันนี้ผมรู้สึกยินดีที่คณะกรรมาธิการชุดนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมายและด้านประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก บางท่านก็เป็นอาจารย์สอนรัฐธรรมนูญ ผมก็เคย เรียนหนังสือ เรียนกฎหมายกับอาจารย์หลายท่านในที่นี้ ผมหวังว่าการที่เรามีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอย่างสูงในขณะนี้เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันที่สภาจัดสรรมาให้วันนี้ จะสามารถชี้ให้พี่น้องประชาชนเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มันมีผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่เขาอย่างไร เมื่อใช้มาได้ชั่วขณะหนึ่งแล้ว และมีผลกระทบทางอ้อมอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดินและไปกระทบกับวิถีชีวิตเขา ผมจึงคิดว่าเมื่อดูช่องทางแล้ว ช่องทางที่จะเข้าไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นมันแคบ แต่ก็ยังมีช่องเดิน แต่เมื่อเดินเข้าไปแล้วก็ยังเจอด่านอรหันต์ อีก ๓ ด่าน เมื่อ ๓ ด่านแล้วก็ยังมีโอกาสไปเจอศาลรัฐธรรมนูญอีก และอาจจะต้องนำเข้าสู่ให้พี่น้องประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอีก ผมจึงคิดว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้น่าจะศึกษาแต่ละหมวดหมู่ แต่ละข้อ ผมสรุปนะครับ เพื่อนำเสนอในที่ประชุมว่า

ประเด็นแรก เราศึกษาว่ามันกระทบกับผลการดำเนินชีวิตของพี่น้องประชาชนอย่างไร

ประเด็นที่ ๒ นั้นคือ เมื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้วมันจะกระทบกับ การบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ทางตรงและทางอ้อมที่ไปกระทบกับพี่น้องประชาชน และคุยกันตรง ๆ ตรงนี้ สิ่งที่เราเข้ามาวันนี้ พ.ร.บ. การเลือกตั้งมันทำให้หลายท่าน ไม่ได้กลับเข้ามา ทำให้หลายท่านได้กลับเข้ามา มันมีผลกระทบอย่างไร ผมว่าเราต้องศึกษาแต่ละหมวดหมู่และถึงจะนำเสนอไปชี้ให้พี่น้องประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพราะว่าไม่มีทางใดเลยถ้าเราจะนำเสนอ ไม่ว่าท่านจะตั้ง สสร. ใครมีอำนาจตั้ง ไม่ว่าท่านจะแก้รัฐธรรมนูญข้อใดก่อนเพื่อเปิดช่อง ใครมีอำนาจ ต้องผ่านด่านอรหันต์ทั้งนั้น ฉะนั้น สิ่งที่สำคัญต้องชี้ให้ประชาชนเห็นด้วยและทุกภาคส่วนฝ่ายบริหารก็ต้องเห็นด้วย และที่สำคัญคือรัฐสภาต้องเห็นด้วย

ประเด็นที่ ๓ คือต้องเสนอให้วุฒิสภานั้นตั้งกรรมาธิการศึกษาแก้ไขรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับเราหรือไม่ตั้งร่วม หรือว่าต่างฝ่ายต่างตั้งก็มาประชุมร่วมกันหารือ มันจึงจะประสบความสำเร็จ อย่านำเรื่องเศร้า ๆ ๒ มือที่กำแต่เรื่องอดีต และเราจะเอามือที่ไหนไปไขว่คว้าอนาคต ขอบคุณครับ

ท่านประธานครับต่อเนื่องสั้น ๆ ด้วยความเคารพนะครับ หลักเกณฑ์การแก้ไข เมื่อสักครู่ผมได้นำเสนอไปในภาพรวมคือ ๑ ต้องเห็นพ้องต้องกัน ทุกส่วน ๑. ภาคประชาชน ๒. ฝ่ายบริหาร ๓. รัฐสภา ถ้าไม่เห็นพ้องต้องกันมันจะเข้าไป แก้ไขอะไรไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นภาคประชาชนจะทำอย่างไรเห็นพ้องต้องกัน คณะกรรมาธิการต้องศึกษาก่อนว่ารัฐธรรมนูญแต่ละหมวด แต่ละหมู่นั้นกระทบกับผลชีวิต เขาอย่างไร แล้วจึงให้เขานำเสนอข้อต่าง ๆ เข้ามา คือเราต้องศึกษาก่อนครับ ฝ่ายบริหาร บริหารรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วมีผลสะดุดอย่างไร ไปไม่ได้อย่างไร ทางตรง ทางอ้อมคือเมื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ไปกระทบกับพี่น้องประชาชน หมายความว่า บริหารราชการแผ่นดินแล้ว มีผลที่จะไปช่วยเหลือพี่น้องประชาชน หรือกระทบกับ พี่น้องประชาชนอย่างไร เพราะฉะนั้นต้องมีทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันนะครับ ฉะนั้นกรณีนี้ ผมนำเสนอนะครับว่า กรรมาธิการต้องศึกษาก่อนครับว่าจะหาวิธีแก้ไขอย่างไร ปัญหา มันคืออะไร เพราะฉะนั้นวิธีแก้ไขคือทุกส่วนต้องเห็นพ้องต้องกัน และนำเสนอปัญหาว่า ปัญหาของท่านอย่างนี้ ๆ เมื่อเห็นพ้องต้องกันแล้ว จึงให้

พี่น้องประชาชนแสดงความคิดเห็นเข้ามา หรือว่าเราจะตั้งอนุกรรมาธิการทีหลังได้ ถ้าเราไปตั้งเลยก็มาทั่วสารทิศ ทุกประเด็น ทุกหมวดหมู่มันเป็นไปไม่ได้ ใช่ไหมครับท่าน ผมนำเสนออย่างนี้ครับ ทำอย่างไรให้ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกัน ๑. พี่น้องประชาชนเป็นภาคใหญ่ ๒. รัฐสภา รัฐสภาคือ สมาชิก วุฒิสภาด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ๓. ฝ่ายบริหาร ผมนำเสนออย่างนี้นะครับ และกรุณาอย่านำเรื่องเศร้า ๆ มาคุยในกรรมาธิการอีกเลยครับ”[๔๒๕]

“ท่านประธานครับ ผมจะขออนุญาตสั้น ๆ นะครับ ไม่ลงในรายละเอียด ยามเมื่อผมเป็นเด็กน้อย จิตวิญญาณผมมีอิสระเสรีภาพในแนวความคิด ว่าผมฝันว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนี้จะไม่ถูกประชาชนเพิกเฉย หรือรัฐเพิกเฉย ในขณะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญสูงสุดถูกเพิกเฉยโดยประชาชนและรัฐบาล ฝ่ายบริหาร ผมฝันว่าจะมีศาลปกครองให้มีการตั้งศาลปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้อง ประชาชนที่ถูกข้าราชการหรือฝ่ายรัฐกดขี่ข่มเหง ผมฝันว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถชี้ แนวทางออกเมื่อมีความขัดแย้งไม่เข้าใจในเรื่องตัวกฎหมายของรัฐธรรมนูญ วันนี้ผมไม่สงสัย ในคุณวุฒิความสามารถของกรรมาธิการทุกท่านในเรื่องกฎหมาย ในเรื่องรายละเอียด ผมไม่สงสัยเลย แต่ผมกังวลเรื่องจิตวิญญาณ ผมจะเสนอหลักคิดในความคิดของผมว่าในการ ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญหรือบางส่วนหรือทั้งฉบับก็แล้วแต่อย่างไรก็ต้องทำให้เป็นสากล แต่การเป็นสากลนั้นต้องให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเรา แม้แต่รัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับของต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศก็เช่นกัน เขาทำเป็นสากลแต่เขาสอดคล้องในชีวิตความเป็นอยู่ของชนชาติเขา ชาติพันธุ์เขา ยกตัวอย่างเช่นสหรัฐอเมริกามีหลายชาติพันธุ์ มีหลายมลรัฐ แต่เขาสามารถร่างรัฐธรรมนูญของเขาให้อยู่ยาวนานได้และประสบความสำเร็จอยู่บนโต๊ะพูดคุยกัน เมื่อมันสอดคล้อง ไม่ว่า เราจะคิดอย่างไรท่านกรรมาธิการที่จะคิดในเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่า ส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับพี่น้องประชาชน เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือเกี่ยวข้องกับที่มาของอำนาจรัฐ ผมหวังว่าต้องเป็นสากลและสอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ จารีตประเพณีของ คนไทย ยกตัวอย่างได้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ สากลมากว่าเป็นรัฐบาลที่มีสิทธิและเสรีภาพ มากที่สุด แต่มันก็ไม่สอดคล้องเต็มที่สำหรับชีวิตของคนไทย ปี ๒๕๖๐ ก็เช่นกัน ถึงร่างมา เพื่อจะปิดล้อม แต่มันก็ไม่สอดคล้องกับชีวิตของคนไทยเช่นกัน ผมอยากให้มีรัฐบาลที่บริหาร ประเทศ เป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์แล้วมีรัฐสภามีอำนาจสูงสุดที่จะควบคุมการบริหาร ของรัฐบาล แล้วจะทำอย่างไร อย่างเช่นท่านกรรมาธิการรังสิมันต์โรม ยามผมเป็นเด็กน้อย ผมคิดอย่างท่านว่าเมื่อมีอำนาจพิเศษเข้ามา พูดคำว่าปฏิวัติปฏิวัติอย่างไรถึงจะไม่ฉีก รัฐธรรมนูญ ท่านต้องคิดท่านผู้ทรงคุณวุฒิปฏิวัติโดยไม่ฉีกรัฐธรรมนูญจะทำอย่างไร เช่น อาจจะยกเว้นการใช้รัฐธรรมนูญก่อนหรืออย่างไรก็แล้วแต่ผมถึงกราบเรียนว่าอย่างไรก็แล้วแต่ เราต้องมีรัฐบาลที่เป็นของพระมหากษัตริย์และเราต้องมีรัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดดูแลควบคุม การบริหารของรัฐบาล ขอบพระคุณครับ”[๔๒๖]

“กรอบที่เราได้รับมอบหมายมาจากสภาผู้แทนราษฎรคือหลักการความคิดที่ว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไร ฉะนั้นกรอบทั้งหมดมันอยู่ในมาตรา ๒๕๖ ทั้งนั้น เพราะฉะนั้นจะทำอย่างไรได้เมื่อมันล็อกแบบนี้ จะทำอย่างไรได้ให้บุคคลที่อยู่ในมาตรา ๒๕๖ นี้ เขาเชื่อใจไว้วางใจว่าเราจะทำแค่ไหนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถ้ากรอบที่วางไว้มันกว้างเป็นการแสดงเหตุผลประกอบ ผมว่าโอเคนะครับ แต่ทั้งหมดนี้ถ้ากรอบมันกว้างแล้วยังมีการบอกว่า เช่น ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรเสียศักดิ์ศรี ก็คงจะหมายความถึงมาตรา ๑๔๔ เหตุผลที่ผมเข้าใจว่าที่เขาไปร่างมาตรา ๑๔๔ เพราะอะไร เพราะล้อมกรอบที่จะปิดผู้แทนราษฎรบางท่านที่ไปกระทำมิดีมิร้ายกับงบประมาณมันจึงมีมาตรา ๑๔๔ ออกมาล้อมกรอบไว้ อันนั้นมันเป็นผลการกระทำของเราทั้งนั้น แต่ทั้งนี้

---

[๔๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๒๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ทั้งนั้นผมกราบเรียนว่าต้องใช้หลักคิดตามที่ท่านอาวุโสคือ ๑. มันมีกรอบผลกระทบกับพี่น้องประชาชนอย่างไร ๒. กรอบที่กระทบกับการเมือง การปกครองอย่างไร เช่น ระบบการเลือกตั้ง ระบบสัดส่วนผสมนับคะแนนอะไรแบบนี้ ๓. มาตรา ๒๕๖ ต้องให้เขาไว้วางใจครับ ฉะนั้นมันจะจบได้ด้วยการเจรจาอยู่บนโต๊ะไปพูดคุยว่าเราจะทำเพียงแค่นี้ก่อน ถ้าเราจะไปทำเกินกว่านี้คุณต้องผ่านมาตรา ๒๕๖ แล้วคุณจะเปลี่ยนมาตรา ๒๕๖ คุณก็ต้องไปเข้ามาตรา ๒๕๖ อีก มันไปไม่ได้ล่ะครับ อย่างที่อาจารย์ปิยบุตรว่า ฉะนั้นผมกราบเรียนว่าเรื่องนี้มันต้องจบด้วยการพูดคุยบนโต๊ะหลาย ๆ ประเทศการร่างรัฐธรรมนูญหรืออะไรเขาก็จบด้วยการพูดคุยบนโต๊ะ ฉะนั้นผมขอกราบเรียนสนับสนุนหลักคิดนี้ ถ้าเราเอามากไปก่อน สสร. ผมก็เห็นด้วยนะครับจะตั้ง แต่ใครมีอำนาจตั้งล่ะครับ มันก็ไปไม่ได้อีกล่ะครับ แต่ถ้าเราเอาภายใน ๑๒๐ วัน ตามกรอบที่ได้รับมอบหมายมาจากสภามันก็คือมาตรา ๒๕๖ เราต้องศึกษามาตรา ๒๕๖ เราจะไปอย่างไร อันดับแรกผมว่าต้องชี้ให้เขาเห็นกลุ่มคนที่อยู่ในมาตรา ๒๕๖ เห็นพ้องต้องกันถึงจะไปได้ครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๒๗]

“ผม นิโรธ สุนทรเลขาคณะกรรมาธิการนะครับ คราวนี้ผมอยากจะเสนอหลักคิดนิดหนึ่งนะครับว่าเรากำลังมุ่งไปตรงไหนในหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหลักเกณฑ์นี้ถ้ามันไปพูดถึงมันก็ไปพูดถึงมาตรา ๒๕๖ ถ้าเราไปแตะมาตรา ๒๕๖ เพียงนิดเดียวก็ต้องเข้าประชามติเลยไม่ว่าจะแก้สัดส่วนใช่ไหมครับ สัดส่วนในการโหวตวาระ ๒ วาระ ๓ อย่างไรมันก็ต้องไปประชามติแล้ว ทีนี้ผมอยากมีหลักคิดเสนอตรงนี้ว่าทำไมเราไม่ลองมองมุมกลับว่าการที่เขาเขียนมาตรา ๒๕๖ มานี่เพื่ออะไร เพื่อที่จะทำให้รัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขยากใช่ไหมครับเพราะเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เผอิญเนื้อในนี่มันอาจจะยังไม่สมบูรณ์แบบใช่ไหมครับ แต่มาตรา ๒๕๖ เขียนมาเพื่อป้องกันการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายถ้าแก้ง่าย ๆ มันก็ไม่ใช่เป็นกฎหมายสูงสุด ทีนี้บางท่านอาจจะนำเสนอแนวทางว่าจะต้องมี สสร. นี่ ผมว่าทำไมเราไม่คิดเสียอย่างนี้เลยละว่าเวลาเราจะตั้ง สสร. นี่มันก็ต้องนำเสนอในสภาอีก ก็ต้องตั้งขึ้นมา ก็เหมือนตั้งกรรมาธิการวิสามัญแบบนี้ทำไมกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน กฎหมายต่าง ๆ ทำไมไม่เป็น สสร. กลาย ๆ เสียเองกรอบระยะเวลาในการที่จะเป็น สสร. และในการดูแลเรื่องรัฐธรรมนูญนั้น มันก็มีกรอบ ๒๕๔๐ ๒๕๕๐ ๒๕๖๐ มาประกอบแผล็บเดียวเสร็จอยู่แล้วผู้เชี่ยวชาญทั้งนั้นเลย บางท่านก็เป็นอาจารย์สอนรัฐธรรมนูญใช่ไหมครับ อย่างท่านประธานก็ถือว่าเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และเป็นน้ำดีของประเทศไทยคนหนึ่ง ของดีของประเทศไทย ถ้ากรรมาธิการชุดนี้คิดเสียว่าตัวเองเป็น สสร. กลาย ๆ แล้วนำเสนอกรอบที่เราไปให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรืออะไรนี่ จริง ๆ อย่างท่านประธานว่าเราเปิดกว้างไม่เปิดกว้างก็ได้เปิดกว้างแล้วเอามาประกอบ ๒๕๔๐ ๒๕๕๐ ๒๕๖๐ อะไรอย่างนี้ ผมว่าท่านแปลงได้ทันทีเลยแล้วนำเสนอเพราะว่าไหน ๆ เราจะต้องประชามติ เราก็นำเสนอรัฐบาลใช่ไหมครับ พูดคุยกับกลุ่มคนในมาตรา ๒๕๖ เสียว่าแบบนี้ดีไหมครับ ถ้าเป็นไปได้ก็เอาแบบนี้ เพราะไม่ว่าเราจะไปแก้เล็ก แก้น้อย แก้ใหญ่ แก้เพียงสัดส่วนของที่มาของในการโหวตวาระ ๒ วาระ ๓ มันก็ไปไม่ได้หมดละ เราก็ไม่ต้องไปเสียเวลา ถ้าท่านตั้งใจจริงนะครับว่าจะบริสุทธิ์ใจในการที่จะแก้รัฐธรรมนูญจริง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ของประเทศชาติ ผมอยากพูดด้วยความรู้สึกจริง ๆ ว่าการเมืองของประเทศไทยมาถึงวันนี้มาจากรากเหง้าเดียวกันทั้งนั้น ผมขออนุญาตย้อนนิดเดียวนะครับ สมัยเราต่อสู้กับเผด็จการ รัฐประหาร หลายฝ่ายเข้าป่า พอเข้าป่าเสร็จออกมา ออกจากป่าก็แยกเป็น ๒ ทาง ทางหนึ่งก็ไปกลุ่มทุนใหม่ ประชานิยมขวาทุน อีกทางหนึ่งก็ไปกลุ่มทุนอนุรักษ์ ซึ่งความเห็นต่างกันทั้ง ๆ ที่เป็นคนที่มีอุดมการณ์เดียวกัน แต่อุดมการณ์นั้นมันมีทั้งดีและไม่ดี ถูกและไม่ถูกทำไมเราไม่หล่อหลอมคน ๒ ฝั่งนี่ซึ่งเป็นรากเหง้าเดียวกันให้มีอุดมคติเดียวกันละ ไม่ต้องโยนไปโยนมานะครับ ผมดูแล้วบางทีก็โยนคำถามที่มันไม่นั่น โยนไปโยนมาให้มันป่วน ผมเลยไม่รู้ว่าจริงใจ บริสุทธิ์ใจที่จะแก้รัฐธรรมนูญจริงหรือไม่

[๔๒๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

อย่างเมื่อตอนเริ่มต้นประชุมก็บอกว่าฝ่ายโน้นฝ่ายนี้ มันก็ยังเป็นฝ่ายอยู่ แต่จริง ๆ เป็นรากเหง้าเดียวกันที่ท่านมากัน ผมอาจจะเป็นส่วนหนึ่งเล็ก ๆ ในสมัยนั้น ถ้าอย่างนั้นผมขอเสนอหลักคิดตรงนี้นะครับว่ามาตรา ๒๕๖ ดีอยู่แล้ว ถ้าเราทำรัฐธรรมนูญให้มันสมบูรณ์แบบ กรอกไส้ในให้มันสมบูรณ์แล้วใครจะมาแก้รัฐธรรมนูญก็แก้ยาก แต่อยากนำเสนออีกนิดว่าถ้ามีอำนาจพิเศษเข้ามานี่ห้ามฉีกรัฐธรรมนูญถ้าเราทำให้มันสมบูรณ์แล้ว ทำอย่างไรคิดตรงนี้เถอะครับ ว่ามีอำนาจพิเศษเข้ามาเมื่อไรไม่ว่าฝ่ายไหนเรียกร้องแต่ห้ามฉีกรัฐธรรมนูญอาจจะงดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบที่เราได้ทำมาไว้แล้วไปเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะกาลหรืออะไรก็แล้วแต่นะครับ บทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญเราจะได้มั่นคงถาวร ไม่เช่นนั้นเข้ามามันก็เป็นแบบนี้ แล้วท่านทั้งหลายที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายนี่มาจากรากเหง้าเดียวกันนะครับ อย่าโยนไปโยนมา โยนไปโยนมาไม่ได้แก้หรอกครับแบบนี้ แล้วทำให้มันสมบูรณ์แบบ แล้วไปคุยกับกลุ่มคนที่อยู่ในมาตรา ๒๕๖ เสีย แล้วก็ประชามติเสียทีเดียว ไม่ว่าท่านจะแก้มาตรา ๒๕๖ อย่างไร นิดเดียวท่านก็ต้องไปทำประชามติ ไปแก้ (๘) (๙) ซึ่งท่านจะเห็นได้ว่ามันมีหลายล็อก มันเป็นไปไม่ได้เลย ถ้ายังคิดตรงนี้นะครับ ผมฝากหลักคิดตรงนี้ด้วยความจริงใจ และความตั้งใจ อยากให้เห็นประเทศชาติมีรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบ และเดินทางไปด้วยดี ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ดี ไม่ใช่แบบนี้ครับ ถึงแม้ฝ่ายบริหารปัจจุบันนี้ท่านจะว่าอย่างไรก็แล้วแต่ แต่เขาผ่านการมีอำนาจมาด้วยการผ่านการเลือกตั้ง แล้วต่อสู้ระบบทางการเมือง แข่งขันทางการเมืองมา ฉะนั้นอย่าไปต่อว่าตรงโน้นตรงนี้เลยครับ บางทีตอนเรามีอำนาจประชาธิปไตยมาก รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จ มันก็ใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเหมือนกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผมว่าข้อดีคือทำให้รัฐบาลมีเสียงปริ่มน้ำ ทำให้รัฐบาลนี่ไม่เหิมเกริม ไม่เหิมเกริมนะครับ มีการต่อต้าน มีการพูด มีฝ่ายค้านอะไร ผมว่าเป็นเรื่องดีเป็นสีสัน แต่ถ้าอำนาจรัฐบาลมีเสียงข้างมากแบบขาดลอยเลยก็อย่างที่เคยผ่านมา ทักท้วงก็ไม่ได้เหมือนกันเช่นกัน ต่างฝ่ายต่างอึดอัดแล้วก็มาระเบิดกันตรงนี้ ขออนุญาตนะครับท่านอาจารย์พงศ์เทพ ผมเคยเห็นท่านพูดในที่เวทีไหนก็แล้วแต่ ท่านนุ่มนวล สุภาพอ่อนละมุน แต่มาเวทีนี้ผมเห็นท่านระเบิดน้ำเสียงเพราะท่านอึดอัด ในสมัยนั้นอีกฝ่ายหนึ่งก็อึดอัดก็ระเบิดน้ำเสียง เห็นไหมครับ เพราะฉะนั้นอย่าทำให้มันอึดอัดในกรรมาธิการคณะนี้หล่อหลอมให้เป็นอุดมคติเดียวกันครับ อย่าไปเอาเลยอุดมการณ์นะ แล้วอย่าไปคุยกันด้วยเหตุผล ไม่ต้องคุยแล้วเหตุผล เพราะต่างฝ่ายต่างหาเหตุผลมาสนับสนุนเหตุผลของตัวเองคุยด้วยอารมณ์เลย แต่เป็นอารมณ์แห่งความรัก มันจะได้จบนะครับ ผมเสนอหลักคิดนี้ผมจะไปงานปู่ชัยแล้วครับ ถ้ายังคิดว่าผู้อาวุโสคุณวุฒิทั้งหลายยังไปกันอย่างนี้ โยนไปนิดโยนไปนิด ต่างคนต่างโยน โยนไปโยนมา อ้ายย้อยเก็บฉาก เลิก ท่านไม่ต้องนำเสนออะไรเลยไม่ได้ แตะนิดเดียวก็ประชามติแล้ว ท่านก็เห็นแล้วมาตรา ๒๕๖ เขียนอย่างไร ตั้งแต่ (๗) (๘)(๙) (๙) ก็จะดักอีกทีอีก Lock หนึ่ง ฝากท่านประธานนะครับ ท่านเป็นของดีของประเทศไทยนะครับ แล้วของสภานี้ด้วยครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๒๘]

“ผมขออนุญาตต่อเนื่อง ผมเห็นด้วยกับท่านประธานที่สรุปเมื่อสักครู่นะครับ แต่จริง ๆ ผมขอย้อนไปมาตรา ๒๕๖ นิดหนึ่งครับ เจตนารมณ์ มาตรา ๒๕๖ ออกมาเพื่ออะไรครับ ตอนที่ผมเยาว์วัยเรื่องรัฐธรรมนูญเอ๊ะ ทำไมมันแก้ง่ายเป็นนั่นเลยรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นเจตนารมณ์ มาตรา ๒๕๖ ออกมาก็คือให้แก้รัฐธรรมนูญยาก แต่เผอิญผมอ่านรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับฉบับที่ผ่าน ๆ มาแต่ละมาตราความจริงไม่ต่างกันเท่าไร มีสร้อยคำนิดหนึ่ง ตัวอักษรบ้าง อะไรบ้าง แต่ที่มันต่างจริง ๆ ก็คือ คำถามพ่วงเท่านั้นเองใช่ไหมครับที่ดูแล้วมันไม่เป็นประชาธิปไตย ถ้าเราอยากจะแก้จริง ๆ ก็ตรงนี้ มาตรา ๒๕๖ คงไว้นะครับ แล้วในอนาคตข้างหน้าถ้าบ้านเมืองเข้าสู่ระบบที่เป็นสากลเต็ม ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์แล้วค่อยมาขยับว่ามาตราไหนยังไม่สมบูรณ์ แต่ในขณะนี้บ้านเมืองเกิดวิกฤติหลายเหตุการณ์ ไม่ว่าเศรษฐกิจ โรคภัย แล้วก็เสียงเรียกร้อง หลาย ๆ เรื่อง

[๔๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

ถ้าจะให้เร็วเราก็ตัดบทเฉพาะกาลตรงนี้ แก้ตรงนี้ แล้วมาตรา ๒๕๖ เราก็คาไว้เพื่อให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยากไม่อย่างนั้นใครก็อยากจะแก้ถ้อยคำโน้นถ้อยคำนี้ เหมือนในกรรมาธิการเปลี่ยนถ้อยคำนั้นเปลี่ยนถ้อยคำนี้ ซึ่งผมว่ามันไม่ใช่รัฐธรรมนูญแล้วครับ เพราะฉะนั้นคำถามพ่วงคือเป็นคำถามที่ดูไม่ประชาธิปไตย แต่ว่าเราจะอดกลั้นกันได้แค่ไหน ยินยอมกันแค่ไหนให้เขาอยู่ต่อ ๕ ปีได้ไหมใช่ไหมครับ ตรงนี้ก็เป็นไปได้นะครับ จะทำให้บ้านเมืองสงบสุขและทำให้เราเกิดความสามัคคี ปรองดอง ประเทศเป็นที่ตั้งอย่างที่ ท่านยงยุทธและท่านประธานว่า ผมว่าน่าจะเป็นตรงนี้นะครับ เพราะฉะนั้นอย่าไปเถียงกันเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เลยครับ อดกลั้นกันหน่อยครับ”[๔๒๙]

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ

“ผมยังคิดว่าวิธีการง่าย ๆ ที่สุดที่น่าจะดำเนินการไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้สำเร็จน่าจะตั้งหลักอยู่ประมาณ ๓ ประการเท่านั้นครับ ถ้าเอาหลักสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญสัก ๓ หลัก สาระสำคัญมานั่งพิจารณาแล้วแล้วดำเนินการเพียงเท่านั้น ผมคิดว่าเป็นเรื่องเป็นไปได้

หลักสาระสำคัญประการที่ ๑ ผมเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งครับที่หลายท่านพูดถึงสิทธิประโยชน์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่ายังมีปัญหาที่ควรจะได้รับการแก้ไขเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านำเอารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปเปรียบเทียบกับฉบับปี ๒๕๔๐ หรือแม้กระทั่งปี ๒๕๕๐ ที่ใกล้ ๆ กัน เห็นชัดว่าด้อยกว่ามากครับ เพราะฉะนั้นถ้าเราตั้งหลักว่าแก้ตรงนี้เป็นประเด็นที่ ๑ สิทธิประโยชน์เรื่องใดของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือสิทธิประโยชน์อันใดของประชาชนที่ด้อยไปกว่าสิทธิประโยชน์ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ กำหนดไว้ ก็กลับไปใช้บทบัญญัติในเรื่องเดียวกันนี้ ใน ๒ รัฐธรรมนูญฉบับที่ว่าผมคิดว่าตรงนี้จะชัดเจนมาก

หลักสาระสำคัญประการที่ ๒ ก็คือหลักสาระสำคัญในเรื่องการเมืองการปกครอง ผมคิดว่าตรงนี้ก็น่าจะมีอยู่ ๒ ส่วนเท่านั้นเอง เท่าที่ได้รับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่ว ๆ ไป ข้อแรกก็คือระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ผมว่าเรื่องนี้ถ้าสดับรับฟังกันโดยทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นคนเลือกตั้งหรือแม้กระทั่งประชาชนเองที่พากันไปใช้สิทธิการเลือกตั้ง หลายคนอึดอัดเป็นอันมาก นี่เราก็รู้ ๆ กันอยู่ครับ แล้วที่ผมคิดว่าเราคงละเลยส่วนนี้ไปไม่ได้ก็คือว่าผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ในเรื่องระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม เราก็เห็นได้ชัดว่าปัญหาเกิดขึ้นมากมายครับ นับตั้งแต่การประกาศผลการเลือกตั้งที่ล่าช้าที่สุดมากที่สุดเป็นประวัติการณ์นับตั้งแต่สูตรการคำนวณ ส.ส. ที่พึงมีตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการคำนวณใหม่ทุกครั้งทุกระยะ นี่ยังไม่นับประเด็นอื่น ๆ ที่จะตามมาเป็นอันมากในวันข้างหน้า ผมคิดว่าประเด็นนี้น่าจะเป็นประเด็นที่สำคัญที่ไม่ควรจะละเลยเป็นอันขาด ในเรื่องการเมืองการปกครองผมคิดว่าส่วนเดียวกันก็คือว่าต้องยอมรับความจริงว่าถ้าเรานำเอารัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพียงแต่นำไปเปรียบเทียบกับฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งใกล้ ๆ กัน เราจะเห็นว่าอ่อนกว่าเยอะครับการกระจายอำนาจก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ควรได้รับการแก้ไขเช่นเดียวกัน

แล้วประเด็นที่ ๓ ก็คือประเด็นที่มีความสำคัญมากคือมาตรา ๒๕๖ ผมว่ามาตรานี้ไม่แก้คงไม่ได้แล้วนะครับ ต้องยอมรับความจริงว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ ที่พูดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น พูดได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่านับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา มีการเลือกตั้งเป็นต้นมา หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งของมาตรา ๒๕๖ นั้น ต้องถือว่ายากที่สุด ยากจนเกือบไม่อยากให้มีการแก้ไขครับ ผมคิดว่าผมพูดไว้อย่างชัดเจนในสภาว่า ในขณะที่หลักประชาธิปไตยเราถือหลักเสียงข้างมาก

---

[๔๒๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เป็นตัวกำหนดเป็นตัวชี้ขาด แต่ถ้าเรามองลงไปให้ลึก ๆ ในมาตรา ๒๕๖ มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วเราจะเห็นอย่างชัดเจนว่าแทนที่ฝ่ายข้างมากจะเป็นตัวกำหนด กลายเป็นฝ่ายข้างน้อยเป็นตัวกำหนดเสียด้วยซ้ำไป ลองคำนวณดูเถอะครับ ถ้านำเอาคะแนนเสียงโดยรวมของทั้ง ๒ สภามารวมกันมีเสียงเห็นด้วยกับการแก้ไข ๓ ใน ๔ ในขณะที่ ๑ ใน ๔ ไม่เห็นด้วย แก้ไม่ได้ แล้วอย่างนี้จะเรียกว่าประชาธิปไตยได้อย่างไร ผมคิดว่าตรงนี้เป็นความสำคัญมากครับ ผมคิดว่าวิธีง่าย ๆ ที่จะเป็นไปได้ก็คือว่าถ้าเราจับเอา ๓ หลักนี้มาเป็นตัวตั้ง แล้วตีกรอบว่าเราจะทำกันแค่นี้เอาหลักสิทธิประโยชน์ของประชาชนมาเป็นหลักที่ ๑ หลักของการเมืองการปกครองเป็นหลักที่ ๒ แล้วเอามาตรา ๒๕๖ คือหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มันยากที่สุดเป็นประวัติการณ์มาเป็นข้อที่ ๓ ผมว่าถ้าตีกรอบจำกัดลงแค่นี้ผมมีความมั่นใจว่าไม่ต้องถึง ๑๒๐ วันครับ คณะอนุกรรมาธิการทำงานอย่างเข้มแข็งเป็นพิเศษ รับฟังก็ต้องรับฟังไปในขณะเดียวกัน หรือถ้าจำเป็นมากนักก็กำหนดให้มีระยะที่ ๑ ระยะที่ ๒ กำหนดระยะที่ ๑ ไว้แค่นี้ก่อน ตีกรอบไว้เท่านี้ก่อน ผมคิดว่าในเวลาเพียง ๑๒๐ วัน เราก็สามารถจะได้บทสรุปที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เลย มีการพูดถึงมาตรา ๒๕๖ ท่านประธานครับ ผมเข้าใจดีครับว่าคงเกิน ๕ นาทีไปแล้วหลักง่าย ๆ ไม่ต้องไปดูที่อื่นที่ไกลมากครับ ผมคิดว่าวันนั้นผมก็พูดชัดเจนในสภาผู้แทนราษฎรว่าเพียงแต่นำเอารัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับสุดท้ายที่เราใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาวางไว้เป็นหลัก เราก็จะพบความจริงว่าในเวลาที่แล้วมาเราใช้หลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์เท่านั้นครับ ครึ่งหนึ่งของสภาเดียวก็ยังมีในเวลาที่เรามีสภาเดียว เกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้ง ๒ สภา เป็นตัวชี้ขาดได้ก็เคยใช้กันมาแล้ว ๒ ใน ๓ ก็เคยใช้กันมาแล้ว ๓ ใน ๔ ก็เคยใช้ ซึ่งนั่นอาจจะยากมากหน่อย เพราะฉะนั้นผมคิดว่าแนวทางในการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ก็คือว่าเราย้อนไปใช้หลักการเดิมที่เราเคยใช้กันมาเท่านั้นละครับ จะใช้หลักเกินครึ่งเหมือนกฎหมายธรรมดาทั่วไปผมเองก็ค่อนข้างจะไม่เห็นด้วยว่ามันอาจจะง่ายเกินไปดูกระไรอยู่ เพราะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ๓ ใน ๕ เป็นอย่างไรครับ ๒ ใน ๓ เป็นอย่างไรครับของจำนวนสมาชิกทั้ง ๒ สภารวมกัน ผมว่าถ้าตีกรอบกันได้อย่างนี้โอกาสที่จะนำไปสู่การแก้ไขให้เป็นผลสำเร็จได้ภายในช่วงระยะเวลา ๑๒๐ วันอย่างที่ว่าก็เป็นเรื่องเป็นไปได้ทั้งนั้น การแก้ไขมาตรา ๒๕๖ พร้อม ๆ กับแก้ไขหลายประเด็นอย่างที่เราเห็นสมควรผมคิดว่าน่าจะทำไปในเวลาเดียวกันครับ คือนอกเหนือจากจะเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องทำแล้วการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ ให้ได้วันนี้ก็อาจจะเป็นความหวังต่อไปในอนาคตว่าถ้าผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ นี้เกิดมีผลกระทบในบางบท บางมาตรา บางประเด็น เมื่อมาตรา ๒๕๖ ได้รับการแก้ไขให้ลงมาอยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติได้ด้วยความเห็นพ้องต้องกันแล้ว ผมคิดว่าโอกาสที่เราจะแก้ไขปัญหาผลกระทบจากหลายบท หลายมาตรา ซึ่งอาจจะยังไม่เห็นผลในวันนี้ แต่อาจจะเห็นผลในวันข้างหน้า ผมคิดว่านั่นก็จะเป็นทางออกที่ทำให้คนในสังคมนี้มีความหวังจะอย่างไรก็ตามครับ ผมยังยืนยันว่าต้องแก้กันให้ได้นะครับภายใน ๑๒๐ วันครับ สังคมว้าเหว่ครับ แต่อันตรายที่สุดก็คือว่าถ้าสังคมเกิดความรู้สึกว่าเราไม่เอากันจริงเพียงทำงานซื้อเวลาไปวัน ๆ ผมคิดว่าความขัดแย้งแตกแยก ความระแวงแคลงใจในสังคมไทยทุกวันนี้ซึ่งมีมากกันอยู่แล้วก็นับจะทวีจำนวนมากขึ้น ตรงนี้ก็เป็นประเด็นที่ค่อนข้างจะน่าเป็นห่วง ผมคิดว่าภายใต้เวลาที่จำกัดเท่าที่เสนอทั้งประเด็นปัญหา ๓ ประเด็น และแนวทางแก้ไขที่ควรจะเป็นไปได้ ถ้าได้รับความเห็นพ้องต้องกันหรืออาจจะมีความเห็นเพิ่มเติมแปลกแยกไปอย่างไรก็น่าจะได้ช่วยเสนอกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขให้เป็นจริงให้ได้ ผมคิดว่านี่คือภารกิจหลักที่เราไม่ควรละเลยครับ ขอบพระคุณท่านประธานครับ”[๔๓๐]

“ท่านประธานครับ ผม บัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการครับ ก็ขอเรียนท่านประธานว่าคงจะด้วยเหตุผลคล้าย ๆ กับที่ท่านศาสตราจารย์อุดมท่านพูดไปบ้างครับว่า เราคงจะต้องรับฟังความเห็นของทุกฝ่าย

---

[๔๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ประกอบกันครับ ก็คงด้วยหลักนี้ละมังครับ ผมจำได้ว่าในวันแรกที่ท่านประธานได้กรุณาเปิดโอกาสให้ท่านกรรมาธิการได้แสดงความคิดความเห็นได้แสดงวิสัยทัศน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในคราวนี้ ผมถึงได้เรียนท่านประธานในวันนั้นว่าโดยปกติแล้วถ้าพูดเรื่องรัฐธรรมนูญผมเป็นคนที่ค่อนข้างจะมีความโลภอยู่ในหัวใจเหมือนกัน นั่นก็หมายถึงว่าก็คงจะมีความปรารถนาที่จะเห็นรัฐธรรมนูญที่มีฐานที่มาจากประชาชนจริง ๆ มีเนื้อหาสาระที่ครบถ้วน ควรแก่การที่จะยึดถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ว่าในขณะเดียวกันผมเรียนท่านประธานว่า บรรยากาศการเมืองในช่วงนั้นกระผมไม่มั่นใจเหมือนกันว่าเราจะสามารถทำได้ในทุกอย่างที่เราต้องการ หรือเพียงแต่ทำได้ในส่วนที่พอจะทำได้เท่านั้น ที่ผมพูดเช่นนี้ก็คงเหตุผลคล้าย ๆ กับท่านกฤชกับท่านนิกร ว่าความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งดูจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการให้ความเห็นชอบร่วมด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วันนั้นกระผมจึงตั้งหลักสาระสำคัญที่คิดว่าพอจะเอาได้อยู่ ๔ ประการด้วยกันครับ

ประการที่ ๑ แน่นอนครับคงไม่มีใครปฏิเสธว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบัญญัติที่ดูจะเขียนเอาไว้ ในทำนองที่เกือบจะไม่ยอมให้แก้ไขเลย ก็ต้องขอประทานโทษท่านศาสตราจารย์อุดมด้วยครับ เพราะว่าถ้าจะนำเอารัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ ของประเทศไทยของเราซึ่งมีมาแล้วถึง ๑๙ ฉบับ ใน ๑๙ ฉบับมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมได้อยู่ ๑๓ ฉบับ ๘ ฉบับ เพียงใช้เสียงข้างมากของทั้ง ๒ สภาเท่านั้นก็แก้ไขได้ ๔ ฉบับ ยากขึ้นมานิดหนึ่ง ซึ่งอาจจะโดยอาศัยหลักว่าในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การแก้ไขจึงควรจะยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาตามสมควร ก็แค่ใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของทั้ง ๒ สภาเท่านั้น แล้วก็มีฉบับเดียวที่ยากไปกว่านั้น ก็คือฉบับถาวรปี ๒๔๗๕ ซึ่งใช้เสียงข้างมากถึง ๓ ใน ๔ ถึงจะแก้ไขได้ อย่างไรก็ตามที่คิดว่ามันยากขึ้นไปมากกว่านั้นก็คือว่ายังไม่เคยปรากฏว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ๑๓ ฉบับในเวลาที่ผ่านมาจะไปลากเอาเสียงข้างน้อยเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการชี้ความเป็นไปได้ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือ มาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ นั้นเขียนไกลไปถึงขนาดว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ซึ่งก็คือ ๘๔ เสียง แล้วยังเขียนเลยไปไกลถึงขนาดว่าต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่มีตำแหน่งในรัฐสภาหรือในคณะรัฐบาลอีกร้อยละ ๒๐ กระผมคิดว่าการเขียนในลักษณะเช่นนี้มันไม่ใช่เพียงการแก้ไขยากเท่านั้นครับ มันเป็นการเขียนในลักษณะว่าไม่ยอมให้แก้ไขเลย ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะยอมรับกันได้ครับ เพราะฉะนั้น มาตรา ๒๕๖ นี้ผมคิดว่าแม้ว่าจะจำเป็นต้องทำประชามติ แม้ว่าจำเป็นจะต้องเสียงบประมาณเพื่อการนี้สักเพียงใดก็ตามก็ไม่ควรนำมาเป็นอุปสรรค ในทางตรงกันข้ามผมคิดว่าถ้าตราบใดยังคงมาตรา ๒๕๖ ไว้ก็อาจจะเป็นทางตันอย่างหนึ่ง ซึ่งผมจำได้ว่าวันนั้นผมได้ยกเอาคำสอนของท่านศาสตราจารย์ ดอกเตอร์ หยุด แสงอุทัย มายกให้เห็นเป็นตัวอย่างด้วยซ้ำไป ท่านบอกว่าโดยที่รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การแก้ไขจึงควรจะยากกว่ากฎหมายธรรมดา แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการแก้ไขนั้นยากจนเกินไปอาจจะก่อให้เกิดทางตัน เกิดวิกฤติรัฐธรรมนูญได้ วันนี้เป็นทางตันหรือไม่เป็นทางตัน ผมคิดว่าบรรยากาศแวดล้อมทั่ว ๆ ไปก็พอมองเห็นกันอยู่แล้ว ผมมีความเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๖ ต้องแก้ไขแต่แน่นอนครับ นอกเหนือจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕๖ แล้ว ไหน ๆ จะแก้กันแล้วก็น่าจะได้หยิบเอาบทบัญญัติที่ควรได้รับการแก้ไขในเวลาเดียวกันด้วย ผมพูดถึงระบบการเลือกตั้ง พูดให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการเลือกตั้งในลักษณะแบบจัดสรรปันส่วนผสมนั้นได้ก่อให้เกิดวิกฤติมากมายร้อยแปดพันประการและเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วระบบเลือกตั้งในระบบบัตร ๒ ใบ คือบัญชีรายชื่อใบหนึ่ง บัตรเลือกตั้งสมาชิกของเขตเลือกตั้งก็เป็นอีกบัตรหนึ่งน่าจะเป็นระบบเลือกตั้งที่ประชาชนค่อนข้างจะคุ้นเคยเป็นอย่างดีกันอยู่แล้ว ก็น่าจะได้กลับไปสู่จุดนั้นอีกครั้งหนึ่งที่สำคัญก็คือปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบเลือกตั้งที่คิดค้นกันขึ้นมาใหม่เป็นนวัตกรรมใหม่ ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนั้น ดูจะเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ผมมีความเชื่ออยู่

เสมอว่าประชาธิปไตยจะเข้มแข็งได้ต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เพราะฉะนั้นถ้าตราบใดระบบเลือกตั้งยังเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ผมคิดว่าระบบนั้นก็ไม่ควรจะดำรงคงอยู่ ควรจะได้รับการแก้ไข แก้มาตรา ๒๕๖ แล้ว แก้ระบบเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่ผมค่อนข้างจะหวั่นใจเป็นพิเศษก็คือว่าอาจจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเราแก้เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง ของนักการเมืองเท่านั้นหรือ ก็เลยมีความเห็นอยู่ ๒ ส่วนว่าเราควรจะได้รับการแก้ไขไปในเวลาเดียวกันด้วย เพราะต้องยอมรับว่าถอยหลังไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ เป็นอันมาก ก็คือสิทธิประโยชน์ของประชาชนในหลายส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ก็ตาม ปี ๒๕๕๐ ก็ตาม ก็ควรจะได้รับการแก้ไขไปด้วย ระบบการกระจายอำนาจซึ่งถือว่าถอยหลังไปกว่าฉบับปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ เป็นอันมากก็ควรจะนำเอาจุดแข็งของปี ๒๕๔๐ กับปี ๒๕๕๐ ในเรื่องการกระจายอำนาจมาสู่การแก้ไขใหม่ในเวลาเดียวกัน ผมคิดว่านั่นคือวิสัยทัศน์ นั่นคือความคิดความเห็นที่กระผมได้แสดงเอาไว้ในวันเวลาที่ท่านประธานได้กรุณาเปิดโอกาสให้พวกเราได้แสดงความคิดความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญไปด้วยกันในวันนั้น ผมยืนยันว่าใจจริงก็อยากได้ใหม่ทั้งฉบับ แต่เกรงว่า ๑. แนวร่วมที่จะร่วมด้วยกับเราในการยกมือให้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะทำได้หรือไม่กับ ๒. เป็นไปได้หรือไม่ถ้าไปเลือกทาง สสร. เวลาจะเพียงพอแก่การที่จะได้รับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะไม่แน่ว่าวิกฤติรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นเมื่อไร การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อไรก็เป็นเรื่องไปได้ทั้งนั้น แล้วถ้ายุบสภาภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ผมคิดว่านั่นอาจจะเป็นความเจ็บปวดซ้ำสองที่เราอาจจะต้องเจ็บปวดมากไปกว่าเดิม แต่ว่าอย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีโอกาสนั่งรถย้อนรอยถอยหลังว่า ในเวลาที่เราจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือฉบับปี ๒๕๔๐ นั้นกลับไปพลิกรัฐธรรมนูญดูแล้วมันก็เพียงแต่ไปเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา เป็นอีกหมวดหนึ่งนอกเหนือจากหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๑ ตรงนั้น เพราะฉะนั้นถ้าใช้หลักนี้มาเป็นตัวจับ ผมคิดว่าเราสามารถจะทำได้พร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกันเลย คือ ๑. ในหมวดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เราก็แก้มาตรา ๒๕๖ ให้มันง่ายขึ้นกว่าเดิมตามที่เราประสงค์ ส่วนเราจะพ่วงบทบัญญัติในเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นสาระสำคัญซึ่งควรจะได้รับการแก้ไขไปในเวลาเดียวกันด้วยนั่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าอย่างไรก็ตามก็ไม่ได้มีความขัดข้องกับการจะเพิ่มหมวดอีกหมวดหนึ่งในเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพิ่มเติมขึ้นมา ผมคิดว่าถ้าเป็นเช่นนี้ก็คงสามารถจะเสนอทั้ง ๒ เรื่องไปในเวลาเดียวกันได้เลยครับ เพราะฉะนั้นวันนี้ก็เห็นด้วยว่าวิธีการที่ท่านอาจารย์โภคินเสนอขึ้นมา หรือท่านอาจารย์ปิยบุตรเสนอขึ้นมา คือตามไป ๒ เรื่องพร้อม ๆ กัน ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สามารถจะเป็นไปได้ เรื่องของสมาชิกวุฒิสภานั้น ไหน ๆ ท่านศาสตราจารย์อุดมท่านพูดแล้วก็อยากจะพูดต่อเหมือนกันว่าในส่วนที่เกี่ยวกับบททั่วไปนั้นผมคิดว่าส่วนใหญ่คงไม่มีใครขัดข้องเท่าไรครับ เพราะเคยพูดกันมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่าถ้าเราเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราก็ไม่จำเป็นต้องมี ๒ สภา มีการพูดถึงกันมาเป็นเวลาที่ใช้นานพอสมควรว่าเป็นไปได้หรือไม่ว่า วันหนึ่งจะมีผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพในประเทศนี้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิก วุฒิสภาเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาให้ดูมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่พวกเขาประกอบกันอยู่ ผมคิดว่าตัวนี้มีเหตุผล แต่ว่าอย่างไรก็ตามผมคิดว่าเพียงไปให้กลุ่มสาขาอาชีพเลือกกันมาเอง อย่างในคราวที่แล้วก็ปฏิเสธไม่ได้เหมือนกันว่ามันมีอะไรค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะฉะนั้นความเห็นผมนี่เป็นไปได้หรอไม่ว่า ๑. เรายังคงคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เลือกตั้งมาจากสาขาอาชีพเป็นเบื้องต้น แล้วเพื่อให้มีการยึดโยงกับประชาชนเราสามารถทำให้การเลือกตั้งเป็น ๒ ระดับได้หรือไม่ คือ ๑. กลุ่มสาขาอาชีพเลือกกันมาเองในรอบ ๑ รอบที่ ๒ ก็อาจจะกำหนดไว้เป็น ๔ เท่าหรือ ๕ เท่าของจำนวนที่สมาชิกกลุ่มสาขาอาชีพเขาเลือกตั้งกันมาเอง โยนลงมาบนเวทีเลือกตั้งให้ประชาชนทั้งประเทศเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง คล้าย ๆ ในระบบบัญชีพรรค ผมคิดว่าถ้าทำได้เช่นนี้เราก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่ค่อนข้างจะมีความสมบูรณ์แบบ คือ ๑. เป็นตัวแทนที่มีความรอบรู้ของกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ

อย่างแท้จริง ๒. มีความยึดโยงกับประชาชน เพราะประชาชนได้ช่วยกลั่นกรองมาอีกครั้งหนึ่ง ในส่วนของบททั่วไปผมคิดว่ายังพอไปกันได้ แต่ว่าถ้าได้รับการพิจารณาว่าลองให้ยึดโยงกับประชาชนอย่างที่ผมเสนอจะเป็นประโยชน์มากกว่าหรือไม่ แต่ว่าในส่วนบทเฉพาะกาลนั้นจริง ๆ ก็ต้องยอมรับความจริงเหมือนกันว่ามีปัญหามากเหลือเกิน แต่ที่ยังกังวลกันอยู่ว่าถ้าเราแตะตรงนั้นแล้วมันจะมีอะไรติดตามมาหรือไม่ สิ่งที่เราอยากได้จะเป็นไปได้หรือไม่ ผมคิดว่าปัญหานี้ก็น่าจะเป็นประเด็นที่เราจะได้ถกเถียงกันอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งในส่วนของท่านกรรมการหลายท่านที่ค่อนข้างจะกังวลว่า เมื่อมีคนชุมนุมเรียกร้องเรื่องรัฐธรรมนูญกันมาก ๆ ขณะนี้ก็น่าจะต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการคณะนี้ตามสมควรที่จะต้องทำให้คนเหล่านั้นมีความหวัง ว่าที่อยากได้ที่อยากเป็นมีสิทธิจะเกิดขึ้นได้เหมือนกัน ความจริงถ้าจะว่าไปแล้วผมถือว่าท่านประธานคณะนี้ก็พยายามทำสิ่งนี้ด้วยความรวดเร็วเป็นพิเศษ ยังนึกชื่นชมท่านประธานด้วยซ้ำไปว่าในเวลาที่เข้ามารับหน้าที่ดูจะมีความเห็นพ้องต้องไปกับพวกเราทุกคนว่ากรรมาธิการคณะนี้ไม่น่าจะต้องขยายเวลาเลย ได้มา ๑๒๐ วันก็จะทำให้เสร็จภายใน ๑๒๐ วัน แต่ว่าในท้ายที่สุดเมื่อเกิดวิกฤตโควิดขึ้นมาก็คงปฏิเสธไม่ได้เหมือนกันว่าความล่าช้าความจำเป็นต้องขยายเวลาก็เกิดขึ้น และเวลาที่ขยายจริง ๆ ไม่ใช่เวลาที่เกี่ยวข้องกับความไม่ค่อยขยันขันแข็งของกรรมาธิการ แต่มันเป็นเพราะว่ากระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นจากข้างนอก โดยเฉพาะจากบรรดานักศึกษาเองก็ดูจะเป็นปัจจัยหนึ่งเหมือนกันที่เราไม่สามารถจะทำได้ ถึงทำให้มาขยายเวลามาจนถึงบัดนี้ผมคิดว่าถ้าประเด็นเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดไปสู่คนเหล่านั้น ผมเชื่อว่าเขาก็คนเห็นด้วยว่ามันเป็นเรื่องที่ไม่สามารถที่จะทำได้เร็วจริง ๆ แต่ว่าอย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงบัดนี้ผมคิดว่า ถ้าคณะกรรมาธิการของเราจะได้ยืนยันวันเวลาที่ค่อนข้างจะรวดเร็วขึ้นมาตามสมควรว่าจะแล้วเสร็จวันไหน อย่างไร เป็นต้นว่าภายในสิ้นเดือนนี้เป็นไปได้หรือไม่ หรือต้นเดือนกันยายนต้องแล้วเสร็จ ผมคิดว่าถ้าประเด็นเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดออกไปสู่ความเข้าใจของบรรดาผู้คนที่มาชุมนุมกัน ซึ่งไม่เพียงแต่จะประกอบด้วยนักเรียน นิสิต นักศึกษา เท่านั้นผมยังคิดว่าคนเหล่านั้นก็คงจะก่อให้เกิดความหวังตามสมควร ผมยืนยันว่ามาตรา ๒๕๖ ต้องแก้ไขให้ได้แล้วก็คิดว่าถ้าดูที่มาที่ไปของปี ๒๕๔๐ เพียงแต่เพิ่มอีกหมวดหนึ่งในเรื่องของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เข้าไป ผมคิดว่าเราสามารถทำ ๒ สิ่งนี้ควบคู่กันไปได้ในเวลาเดียวกันด้วย ขอบคุณครับท่านประธาน

ท่านประธานครับ ผมคิดว่า ความจริงเรื่องความคิดความเห็นของคณะกรรมาธิการทั้งคณะนี้ดูจะเห็นตรงกันแล้วว่ามาตรา ๒๕๖ ต้องแก้แน่นอน ส่วนเหตุผลในเรื่องจะแก้มาตรา ๒๕๖ ผมว่ามีเยอะแยะมากมาย กระบวนการในมาตรา ๒๕๖ ก็เห็นชัดกันอยู่แล้ว

ประการที่ ๑ ก็คือว่ามันยากกว่ารัฐธรรมนูญที่เรามีมาทุกฉบับ

ประการที่ ๒ เอาเสียงข้างน้อยมาตัดสินเสียงข้างมาก เสียงข้างมากเห็นด้วย แต่ไม่ได้วุฒิสภา ๘๔ เสียงแก้ไม่ได้ อันนี้มันชัดเจนมาก อธิบายง่ายครับ สิ่งที่ผมอยากเห็นก็คือว่าก่อนที่เราจะจัดทำรายงาน ซึ่งเราก็น่าจะคาดหมายได้ว่ารายงานจะเป็นเช่นไร ผมอยากเห็นท่านประธานชี้แจงเลย ว่าบัดนี้จากการพิจารณากันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร ซึ่งความจริงเราก็อยากให้เสร็จเร็วกว่านี้แต่ทำไม่ได้ เพราะเหตุการณ์อย่างที่ว่าก็ดูคณะกรรมาธิการที่เห็นพ้องต้องกันแล้วว่ามาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทที่ควรแก้เป็นประเด็นแรกเลยเพราะว่าผลจากการที่อนุกรรมาธิการของเราซึ่งไปทำหน้าที่รับฟังความคิดความเห็นของหลายวงการของประชาชนข้างนอก พบความจริงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทที่ควรแก้มากมาย แต่จะแก้ได้ก็อยู่ที่มาตรา ๒๕๖ แต่ว่าในขณะเดียวกันกรรมาธิการก็มีความเห็นร่วมกันเหมือนกัน ก็ไม่อยากจะพูดว่ารากฐานที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอย่างไร แต่ว่ารัฐธรรมนูญที่จะมีความศักดิ์สิทธิ์มากเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าถ้าสามารถจัดทำให้มีรากฐานที่มาจากประชาชน คือประชาชนมีส่วนร่วมด้วยว่าน่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความศักดิ์สิทธิ์มากพอควรแก่ความเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ คณะกรรมาธิการก็มีความเห็นพ้องต้องกันเช่นเดียวกันว่าในขณะที่แก้มาตรา ๒๕๖ เพื่ออาจจะแก้ประเด็นอื่นตามมา

อย่างง่ายดายแล้วเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือว่าอยากเห็นมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีเช่นนี้ก็ไม่ใช่ของแปลกใหม่ ในอดีตเราก็เคยทำกันมาแล้ว ก็เลยมีความเห็นว่าจะเพิ่มบทบัญญัติอีกบทหนึ่งในเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการตั้ง สสร. ขึ้นมาทำหน้าที่ ก็จะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างมีความครบถ้วนบริบูรณ์มากขึ้น สสร. ที่ตั้งขึ้นมาก็จะได้มีโอกาสมาทบทวนความคิดความเห็นที่กรรมาธิการคณะนี้รับฟังมาส่วนหนึ่ง กับ สสร. อาจจะจัดดำเนินการให้มีการรับฟังโดยตรงอีกส่วนหนึ่งก็เป็นได้ ทั้ง ๒ ประเด็นนี้คือความเห็นพ้องต้องกันของกรรมาธิการคณะนี้ ผมคิดว่าเพียงเท่านี้ก็จะได้สบายใจทั่วหน้ากันแล้วว่า แอกที่อยากปลดหรืออะไรที่มันอึดอัดคับข้องอยู่ในหัวใจก็คงจะได้รับการแก้ไข เบื้องต้นก็มาตรา ๒๕๖ ไปก่อน ช้าไปกว่านั้นหลักประกันที่แน่นอนก็คือว่า เมื่อ สสร. มาจากประชาชนก็น่าจะเป็นที่คาดหมายได้ว่าความอึดอัดคับข้องใจของประชาชน หรืออะไรที่ประชาชนแบกรับอยู่ก็คงได้รับการแก้ไขไปในทางที่ดีในที่สุด ผมคิดว่าเพียงเท่านี้ก็คงทำให้สังคมมีความหวังมากขึ้น”[๔๓๑]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นกรรมาธิการ นะครับ ผมขออนุญาตพูดในทางวิชาการนิดหนึ่ง เพราะว่าสอนหนังสือด้านรัฐศาสตร์นะครับ คือประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมันเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจของคนในสังคม บางกรณีคนในสังคมไม่มีส่วนร่วมแต่มีรัฐธรรมนูญ บางคนเขาก็เรียกว่าเป็น Facade Constitution เป็นรัฐธรรมนูญ เป็นฉากบังเฉย ๆ แต่กระบวนการเนื้อหาสาระไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นถ้าเรามีโอกาสในการพูดถึงการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจ ก็คงจะต้องคิดนะครับว่า การจัดวางอำนาจควรจะเน้นย้ำไปอยู่ส่วนไหน ถ้าเราบอกว่ายึดโยงกับประชาชน อำนาจก็ควรจะมาสัมพันธ์กับการใช้สิทธิเลือกตั้ง การมอบอำนาจผ่านกระบวนการของประชาชนให้มากที่สุด แต่ถ้าเราบอกว่าเป็นเรื่องของอภิชน เป็นเรื่องของคนที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าคนอื่น เหมือนกับที่เราพูดกันมาหลายปี วันนี้ก็ควรจะต้องขบคิดกันว่ามันจะนำไปสู่ความตึงเครียดทางสังคมหรือไม่ การวางอำนาจ การออกแบบรัฐธรรมนูญ จึงสำคัญ ว่าเราจะให้อำนาจในส่วนไหนของสังคม

ทีนี้ในส่วนของการปฏิบัตินะครับ ผมเชื่อว่าท่านกรรมาธิการหลายท่าน ได้นำเสนอไปแล้ว ผมก็อยากจะมีความเห็นในส่วนที่นำเรียนดังนี้นะครับ เพราะว่าการใช้รัฐธรรมนูญในแง่ของการปฏิบัติจริงมีส่วนที่จะต้องพิจารณาอย่างน้อย ๔ ส่วน คือในส่วน ที่เป็นเจตนารมณ์ตอนเราร่างเราก็มีบันทึกไว้ใช่ไหมครับ เราเขียนไว้หมดเลยว่าเจตนารมณ์ของมาตรานี้ ขั้นตอนนี้เพื่ออะไร แต่เราก็พบว่าเมื่อเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและนำไปใช้จริงก็เกิดปัญหาอีก เพราะว่าการใช้บางครั้งท่านก็บอกว่าอันนี้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เจตนารมณ์ให้วางไว้ก่อน อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ผมคิดว่าจะต้องขบคิดกันให้ชัดเจนนะครับว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นมันไม่ควรจะถูกเขียนไว้เพียงเพื่อบันทึก แต่ควรจะนำมาใช้ ในกระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำผูกพันพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรอบหลายปีมานี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงไม่น้อยนะครับ

ในส่วนที่ ๓ เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง รัฐธรรมนูญ มีกระบวนการทางการเมืองหลายท่านก็พูดถึงเรื่องของการใช้สิทธิทางตรง การมีส่วนร่วม ทางตรง ก็คือยกตัวอย่างเช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มันก็ไม่ง่ายนะครับ กว่าจะได้ ๑๐,๐๐๐ ชื่อ กว่าจะได้ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ไม่ใช่เรื่องที่ง่ายเลย

---

[๔๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ถ้ากระบวนการเหล่านี้ใช้ไปแล้ว มันไม่ยึดโยงกับประชาชน มันไม่ทำให้กระบวนการทางการเมืองเป็นไปโดยสันติ โดยสงบ ก็ควรจะต้องปรับคิดนะครับ

ส่วนที่ ๔ ดังที่นำเรียนไว้ว่า เมื่อใช้ไปแล้วเกิดปัญหา เราจะยึดตรงไหน เราจะยึดเจตนารมณ์หรือจะยึดเหตุผลการเมืองเฉพาะหน้า ในหลาย ๆ ครั้งคนที่มีสายตาสั้นก็จะทำให้เกิดปัญหาแล้วก็เชื่อมโยงถึงปัจจุบันถึงอนาคต รัฐธรรมนูญจึงมีส่วนที่มองเห็น และมองไม่เห็น ส่วนที่มองเห็นก็คือลายลักษณ์อักษร ตัวที่ถูกตีความบางครั้งก็ถูกยึดโยงว่ามันต้องเคร่งครัดตามตัวอักษรนะครับ แต่ก็จะลืมเจตนารมณ์ ดังนั้นฝากเรียนตรงนี้นะครับ ทีนี้เมื่อใช้ไปแล้วเกิดปัญหาก็ต้องแก้ไข มันจึงเกิดปัญหาว่าแก้ง่ายหรือแก้ยากนะครับ ในทางวิชาการก็จะบอกว่ารัฐธรรมนูญที่แก้ง่ายก็ดี เพราะว่าสังคมสามารถปรับตัว ต่อความเปลี่ยนแปลงได้ สามารถทำให้สังคมนั้นยืดหยุ่นกับความไม่แน่นอนในอนาคต ในยุคที่เราเรียกว่า The edge of disruption นะครับ มันมีความพลิกผันฉับพลัน มันก็ต้อง มีความเสี่ยงสูงนะครับ ศัพท์ทางการบริหารหลายท่านก็คงได้ยิน Agility องค์กรปรับตัวไว สังคมไทยคงต้องเผชิญกับความท้าทายอีกไม่น้อย ไม่เพียงแต่ในประเทศนะครับ แต่ว่าต้องดูบริบทเพื่อนบ้านของเราด้วยเหมือนกัน การมีรัฐธรรมนูญที่ผูกพันยาวนานและมียุทธศาสตร์ชาติยาวนานก็เป็นเรื่องที่ต้องขบคิดครับท่าน

ในส่วนสุดท้ายเป็นเรื่องของการประชามติ แน่นอนครับ ในทางประชามติ ในหลักการบอกว่าเป็นเรื่องของการให้คนทั้งสังคมมานั่งตัดสินใจกันว่าเราจะเอาแบบไหน แต่ผลของมัน การประชามติก็จะทำให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน ในการศึกษา ทางรัฐศาสตร์จำนวนมากยืนยันแล้วว่าการทำประชามตินั้นรัฐบาลจะใช้เป็นเครื่องมือ เมื่อตัวเองเป็นฝ่ายชนะนะครับ เพราะฉะนั้นฝากไว้ด้วยว่าถ้าจะนำไปซึ่งการประชามตินั้น เราอาจจะไม่ได้เห็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของพี่น้องประชาชนซึ่งรอรับฟังความเห็น จากกรรมาธิการชุดนี้ ผมเองอยากจะนำเรียนว่า เมื่อเราพิจารณาเห็นเพดาน เห็นขีดจำกัดเหล่านี้ เราอาจจะต้องพิจารณาเรื่องของวิถีใดที่จะทำให้เรามีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การตั้งอนุกรรมการขึ้นมารับฟังและเผยแพร่สื่อสารกับประชาชนตลอดจนถึงการขอเวลาจากวิทยุรัฐสภา ทีวีรัฐสภา รายการโทรทัศน์ของทางรัฐบาลนั้นก็เป็นสิ่งที่จำเป็นครับเพื่อที่จะแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ว่ารัฐบาลนี้มีความสนใจ มีความใส่ใจต่อแนวทาง การพิจารณาปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขอบพระคุณครับ”[๔๓๒]

“ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ อนุกรรมาธิการ และรองคณบดีฝ่ายวิจัยรัฐศาสตร์ จุฬานะครับ ในความเห็นในส่วนของอนุกรรมาธิการ ต้องขอเรียนประทานโทษนะครับว่าผมได้นำเรียนท่านประธานอนุว่าวันนั้นติดภารกิจที่คณะ ก็เลยไม่ได้มีโอกาส อยากจะขอนำเรียนอย่างนี้ในเอกสารที่ผมได้นำเสนอต่อคณะอนุเป็นหนังสือที่ผมเขียนให้กับสถาบันพระปกเกล้าเป็น PDF File หน้า ๒๙ บอกว่า ในเรื่องของรัฐธรรมนูญในโลกนี้มันก็มีรัฐธรรมนูญที่ถูกเขียนให้แก้ยากกับถูกเขียนให้แก้ง่าย ข้อดีของประเทศที่มันเขียนให้แก้ยากก็คือประเทศมันมีเสถียรภาพ ระบบการเมืองมันอยู่อย่างนั้นละ มันจะไม่เปลี่ยน ประเทศที่แก้ง่ายมันก็จะมีระเบียบวิธีที่สามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหาหาความท้าทายในแต่ละยุคแต่ละสมัยประเทศที่มันแข็งกระด้างมาก ๆ เช่น ออสเตรเลียนะครับ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ไม่กี่ครั้งในรอบ ๙๐ ปี แก้ไข ๔๒ ครั้ง สำเร็จเพียง ๘ ครั้งเท่านั้นเอง อันนี้บทเรียนนะครับ ทีนี้ในส่วนที่บางประเทศ ด้วยความเคารพนักวิชาการจากสถาบันพระปกเกล้าคุณชมพูนุทตั้งถาวร เขียนมาในเอกสารภาคผนวกหน้า ๒๐ ที่บอกว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นต้องใช้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมด คือด้วยเหตุที่ว่าญี่ปุ่นแพ้สงครามแล้วก็มีรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งที่สำคัญคือการเข้าร่วมสงคราม การมีกองทัพประจำการ อันนี้คือรัฐธรรมนูญที่พูดง่าย ๆ คนอื่นเขาเขียน

---

[๔๓๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

ไม่ให้มันแก้ง่าย แต่ของเรานี่เราไม่จำเป็นจะต้องไปยึดถือเขาหรอก เพราะว่าเราก็มีความท้าทายของเรา คนละระเบียบการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ขอได้ฝากท่านกรรมาธิการ อนุกรรมาธิการทั้งหลาย แล้วก็ท่านกรรมาธิการได้โปรดพิจาณาว่ากระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราอาจจะต้องมีความเห็นในเชิงประวัติศาสตร์ ในเชิงรัฐศาสตร์ ในเชิงเจตนารมณ์ประกอบด้วย ไม่ใช่พูดกันว่าแก้ง่าย แก้ยากมันต้องดูเจตนารมณ์การใช้กฎหมาย ในเชิงลายลักษณ์อักษรนั้นไม่ก่อให้เกิดผลดีในระยะยาวขอได้โปรดพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่ามันถูกเขียนมาเพื่ออะไรด้วยนะครับ ด้วยความเคารพขอบพระคุณครับ”[๔๓๓]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ ผมมีบทความที่นำเสนอต่อที่ประชุมนะครับ ต้องกราบขอบพระคุณท่านประธานที่ได้อนุญาตให้นำเสนอข้อเสนอผ่าทางตันประเทศไทย ท่านประธานครับ ผมได้เขียนบทความนี้ในช่วงเวลาที่ไม่ปกติ นั่นคือช่วงเวลาที่การแพร่ระบาดของโควิดจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า เราเห็นปรากฏการณ์ของแฟลชม็อบรายวัน ไม่ว่าจะเป็นม็อบแฮมทาโร่เสาร์นี้ก็จะมีม็อบแฮรี่ พอตเตอร์อีก และเราก็จะเห็นอีกเยอะ เพราะว่านี่เปิดเทอมแล้วตอนแรกในฐานะครูบาอาจารย์คนหนึ่งซึ่งสอนหนังสือมานาน และก็อยู่ใกล้ชิดกับนิสิตนักศึกษา ผมคิดว่าการยืนระยะการชุมนุมของนิสิตอาจจะไม่นาน ผมขอกราบเรียนว่าผมคิดผิด ผมเชื่อว่าการชุมนุมของนิสิต นักศึกษาจะมีอยู่อย่างต่อเนื่องและถี่มากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ในความเป็นจริงของสังคมไทย ผมคิดว่าสิ่งที่รัฐบาลกำลังกระทำต่อนิสิต นักศึกษานักเรียน ลูกหลานของเรา กำลังทำสิ่งที่เรียกว่า Criminalization การดำเนินคดีได้เล็กน้อยเป็นตราบาปต่ออนาคตของลูกหลานของเราอย่างยิ่ง และในทางกลับกันเราจะผลักให้เขาเป็นศัตรูกับประเทศชาติของใครก็ไม่รู้มากขึ้นเรื่อย ๆ ถ้ากรรมาธิการชุดนี้ ผมขออนุญาตเรียกร้องพอจะส่งเสียงถึงรัฐบาลได้ ขอได้โปรดยุติกระบวนการไล่ล่า กดดัน ดำเนินคดีใด ๆ กับลูกหลานของเรา ถ้าไม่เช่นนั้นท่านจะเผชิญกับปฏิกิริยาที่ยากจะควบคุม สิ่งที่เราเป็นห่วงผมเชื่อว่าเราไม่พูดออกมาดัง ๆ เท่านั้นละว่ามันไปกระทบเรื่องอะไร ผมถึงได้เขียน ๑ บรรทัดในนี้ว่า เรารู้กันอยู่ว่าสิ่งที่มันจะเป็นปราการต่อไปที่จะต้องเผชิญกับความท้าทายนี้คืออะไร เราไม่พูด เพราะเรารู้ว่ามันมาถึงแล้ว ทีนี้สิ่งที่เกิดขึ้นจากบทเรียนประวัติศาสตร์ ผมขออนุญาตข้ามไปส่วนที่ ๒ ก็คือการเสนอเรื่องกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ แน่นอนครับในฐานะนักวิชาการเรามีกระบวนการทางวิชาการมากมายนะครับ แต่บังเอิญในช่วงนี้เป็นสถานการณ์พิเศษ ในอดีตนั้นเรามี ๒ เหตุการณ์ที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จริง ๆถ้าจะนับไปก็ต้องนับหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ ด้วยฉบับ ๒๔๘๙ แต่บทเรียนแรกที่ผมยกขึ้นมาก็คือ ๑๔ ตุลาคม เพราะว่าหลังเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติลาออกทั้งหมดเลยและลาออกปุ๊บเกิดกระบวนการที่เรียกว่า ราชประชาสมาศัย คือในหลวงรัชกาลที่ ๙ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีสมัชชาแห่งชาติ ๓,๐๐๐ กว่าคนเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดใหม่ขึ้นมา แน่นอนครับไม่มีใครคัดค้านไม่มีใครขัดแย้งเลยเพราะว่านั่นคือกระบวนการใหม่ และเกิดสภานิติบัญญัติชุดใหม่ซึ่งเปิดโปรดเกล้าฯ ขึ้นจากการเลือกกันเองของสมาชิกเหล่านั้น ผมกำลังเสนอประเด็นทางการเมือง ข้อเสนอทางการเมือง ฉะนั้น กระบวนการที่ ๒ ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ก็คือหลังกรณีพฤษภาคม ๒๕๓๕ แต่นั่นใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี ต้องขออนุญาตเอ่ยชื่อท่านบรรหาร ศิลปอาชาในยุคนั้นท่านเป็นรัฐบาลซึ่งผลักดันให้เกิดการแก้ไขจนมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนนี้เราก็จะเห็นได้ว่าผลของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น คือฉบับ ๒๕๔๐ นั้นเกิดมาในจังหวะที่พอดีกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก ซึ่งเริ่มจากประเทศไทยที่เราเรียกว่า ต้มยำกุ้ง การมีรัฐธรรมนูญที่ดีเป็นหลักประกันต่อชีวิตต่ออนาคตของสังคมและแน่นอนทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในขณะเดียวกันกลับมาดูบทเรียน ๒ อันนี้กับห้วงเวลานี้ คำถามก็คือว่า เราจะปล่อยให้สถานการณ์ลุกลาม

[๔๓๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

เกินกว่าจะควบคุมได้หรือไม่ ตัดสินใจตอนนี้ยังจะดีกว่ารอให้เกิดความรุนแรง รอให้เกิดการทุบตีลูกหลานของเรา ผมไม่ทราบว่าจดหมายบันทึกคำสั่ง ๒ ฉบับที่ให้ตำรวจ ตชด. เตรียมการเตรียมอาวุธยุทโธปกรณ์ เตรียมสถานที่สำหรับผู้ชุมนุมนั้นเป็นคำสั่งที่จริงหรือไม่ ถ้าเป็นคำสั่งที่จริงก็แสดงว่านี่คือกระบวนการที่คิดกันไว้แล้ว เตรียมกันไว้แล้วใช่ไหมว่าจะทำแบบนี้ ถ้าจะทำแบบนี้ผมคิดว่านี่คือสิ่งที่พวกเราควรจะส่งเสียงไป ที่อยู่บนท้องถนนนั้นลูกหลานของเรา อนาคตของเราทั้งสิ้นนะครับ และผมบอกไปอีกด้วยว่า บางท่านอาจจะไม่รู้ด้วยซ้ำว่าลูกหลานท่านไปชุมนุม เพราะเด็กเหล่านั้นเขาบล็อก Facebook พ่อแม่เรียบร้อยวงศ์ตระกูลไม่ให้รู้ วิ่งม็อบแฮมทาโร่นั้นลูกท่าน หลานท่าน สักคนหนึ่งละ ถ้าเราปล่อยแบบนี้สถานการณ์ไม่พึงประสงค์จะเกิดขึ้นภายใต้ข้ออ้างต่าง ๆ นานา และวิธีการที่มีคนพูดถึงแม้ว่าจะไม่เกิดขึ้นจริง ๆ ณ วันนี้เรายังหัวเราะกันว่าม็อบอาชีวะอะไรอายุ ๓๐ ปี ๔๐ ปีแต่คนเหล่านั้นมีอยู่จริง และมีเส้นด้วย จอดรถสองแถวบนถนนราชดำเนินไม่มีตำรวจหน้าไหนไปไล่เหมือนกับที่ไล่ลูกหลานของเรา ข้อเสนอของผมจึงอยากจะเรียกร้องในหน้าสุดท้าย เป็นเรื่องของการร่างสัญญาประชาคมใหม่ เป็นเรื่องธรรมดาครับท่านประธานเรื่องของการร่างสัญญาประชาคมใหม่เกิดขึ้นทุกวิกฤตการณ์ของสังคม ไม่ใช่เรื่องยากเย็นไม่ใช่เรื่องที่แก้ไม่ได้ และในหลักฐานทางประวัติศาสตร์เราก็แก้กันมาตลอด เราก็ร่างใหม่กันมาตลอด เพราะฉะนั้นความเห็นที่บอกว่าอย่าไปร่างเลย ผมคิดว่าอันนี้ไม่ใช่แน่ ๆ และแน่นอนกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ก็มาโดยฉันทามติของสภาผู้แทนราษฎรว่าควรจะต้องพิจารณาแล้ว แต่บังเอิญสถานการณ์ที่เรากำลังเผชิญอยู่ไม่ใช่สถานการณ์ปกติ เพราะฉะนั้นผมในฐานะที่เป็นนักวิชาการ และมองความเป็นไปได้ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมผมคิดว่าข้อเรียกร้องที่ชัดเจนควรจะออกไปที่ตัววุฒิสภา ให้สมาชิกวุฒิสภาลาออกทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ๖ คนจากสายกองทัพ ไม่มีประโยชน์อะไรที่ท่านจะมานั่งในฝ่ายนิติบัญญัติในเมื่อท่านเป็นข้าราชการประจำ และแน่นอนหากท่านลาออกจะเป็นหมุดหมายที่ดีว่าทหารจะถอยออกจากการเมือง จะให้พลเรือนคุยกันเอง จะไม่มีการเข่นฆ่ากัน จะไม่มีการใช้กองทัพรองรับอำนาจใครอีกต่อไป การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถามว่าเมื่อ ส.ว. ลาออก ถ้า ๖ ท่านยอมลาออกในเบื้องต้น และมีท่านอื่น ๆ ถอยมันก็จะงดงาม เพราะว่าในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น เราพูดกันมาโดยตลอดว่าวุฒิสภาเป็นอุปสรรคใหญ่ เพราะว่าเป็นเรื่องของอำนาจของท่าน จะไปแก้อำนาจของท่าน ไปตัดทอนอำนาจของท่านเป็นเรื่องที่ยากที่สุด แต่ก็นั่นละครับ เราจะรอให้นองเลือด เราจะรอให้ลูกหลานของเรากลายเป็นอาชญากร มีคดีคนละ ๒ คดี ๓ คดี ตั้งแต่อายุสิบกว่า ๆ ถูกจับเข้าสถานกักกันอย่างนั้นหรือ การลาออกของวุฒิสภาสายทหารและวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จะได้รับเสียงสรรเสริญว่าท่านเห็นแก่อนาคตของชาติและรักชาติ

ประการที่ ๒ เมื่อปลดล็อกวุฒิสภาแล้วก็ให้รัฐบาลมี ๒ ทางเลือกนะครับให้ออกเสียงประชามติเพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยผลแห่งการประชามตินี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและผูกพันให้องค์กรต่าง ๆ นั้นต้องปฏิบัติตาม หรือไม่อย่างนั้นรัฐบาลก็เริ่มได้เลยครับ ที่กรรมาธิการหลายท่านบอกว่ามันเปลืองเงินเท่านั้น เท่านี้ ท่านลองดูอนาคตที่เราเสียไปแต่ละวินาที มันมีต้นทุนทั้งนั้นนะครับ และถ้าจะประหยัดรัฐบาลริเริ่มเลย ไม่ต้องรอให้เราไปนั่งทำประชามติหรอก รัฐบาลก็เสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเองได้ประหยัดไป ๓,๐๐๐ ล้านบาทเห็น ๆ ครับ ไม่ต้องรอให้เจ็บ ไม่ต้องรอให้มีใครเป็นอาชญากรอีก ในช่วงเวลาเดียวกันให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสรรหา กกต. เสีย กกต. ก็ต้องลาออก เพราะว่าท่านสร้างสูตรพิสดารท่านต้องลาออก จากนั้นก็ให้ สสร. ดำเนินการร่างจนเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาโดยกระบวนการประชามติ ขอโทษนะครับ หรือถ้าแก้รัฐธรรมนูญก็ให้รัฐบาลลาออกเป็นรัฐบาลรักษาการเท่านั้น อำนวยความสะดวกให้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จโดยเร็วในความเป็นจริงผมคิดว่าเรารู้อยู่แก่ใจการร่างรัฐธรรมนูญ ๓ วันก็เสร็จ เพราะอะไร มันมีหมวดที่ต้องแตะต้องแก้ไม่กี่หมวดหรอกครับ ประเด็นที่ถกเถียงกันมานานมันเห็นพ้องต้องกันจนไม่ต้องพูดกันมาก หลัก ๆ ก็คือสถาปัตยกรรมทางการเมืองที่ใช้อำนาจหลัก ๓ อันเท่านั้นประเด็นอื่นที่เราพูดกันยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี

การปฏิรูปประเทศอันนั้นคือส่วนเกินของรัฐธรรมนูญปกติทั้งสิ้น เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้วก็ให้จัดการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญใหม่โดย กกต. ชุดใหม่ ผมคิดว่าข้อเสนอเหล่านี้เป็นข้อเสนอเพื่อให้ถกเถียงยังถกเถียงกันได้แล้ว ผมเชื่อว่านิสิตนักศึกษาเยาวชนที่กำลังเคลื่อนไหวขณะนี้ได้เห็นข้อเสนอนี้พร้อม ๆ กับท่าน ขอบพระคุณครับ”[๔๓๔]

นายประยุทธ ศิริพานิชย์ กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ คงจะมีความเห็นตรงกันระหว่างพวกเรากับสังคมภายนอกว่ารัฐธรรมนูญมีปัญหาที่จะต้องแก้ ทีนี้ในบทถาวรของมาตรา ๒๕๖ ยกตัวอย่างเฉพาะ (๓) ก็บอกว่า จะต้องให้ ส.ว. มีความเห็นด้วย ๑ ใน ๓ เมื่อมองมาตรา ๒๕๖ โดยภาพรวมแล้วมันก็ยากยิ่งขึ้นในสภาวการณ์อยู่ปัจจุบันก็ต้องยอมรับว่าที่มาจาก ส.ว. มาจากไหน การที่จะระดมให้มีความเห็นด้วย ๑ ใน ๓ ในวาระที่ ๑ ใน ๓ ของมาตรา ๒๕๖ นั้นก็คงเป็นไปไม่ได้ แล้วในส่วนอื่น ๆ ก็เหมือนมีเจตนาที่จะไม่ให้มีการแก้ไข เพราะฉะนั้นผมเห็นว่ามาตรา ๒๕๖ จะต้องแก้ไขก่อน เพราะเป็นบทถาวรที่จะต้องบังคับใช้โดยทั่วไป จะมาแก้ไขน้อยแก้ไขมากก็อีกส่วนหนึ่ง แต่ต้องเปิดช่องตรงนี้ไว้เพื่อเป็นการแก้ไขในครั้งต่อไปถ้าหากมีความจำเป็น นั่นประการที่ ๑

ประการที่ ๒ กระผมมีความคิดเห็นว่าการแก้ไขใด ๆ ก็ตาม หรือการที่จะได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตามขอให้ประชาชนมีส่วนร่วม มันก็จะดับประเด็นของการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามาจากเผด็จการหรือมาจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งไม่ชอบมาพากลอย่างนี้เป็นต้น กระผมไม่อยากให้กระแสในสังคมมีความขัดแย้งในเรื่องตัวกฎหมายซึ่งเป็นหลักดังกล่าว จะแก้ไขยากหรือง่าย แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขดังประเด็นที่ได้สรุปแล้วในเอกสารครับท่านประธาน ตามที่ท่านประธานสรุปนั้นผมคิดว่าเป็นเหตุเป็นผล

ประการที่ ๑ เราคำนึงถึงว่าเราได้รับมอบหมายจากสภาให้มาทำหน้าที่อะไร ประเด็นที่เราพิจารณาว่ามาตรา ๒๕๖ เป็นประเด็นแรกที่เราจะต้องหาคำชี้แจงหรือเหตุผลประกอบนั้นคงไม่ยาก คงตรงกัน นี่เป็นประเด็นที่ ๑

ประเด็นที่ ๒ ถ้าเรามี สสร. ด้วย เราจะฟันธงว่ามาตรานั้น มาตรานี้ประเด็นนั้น ประเด็นนี้คงไม่ได้แล้ว เพราะถ้ามี สสร. เขาก็มีอำนาจ มีหน้าที่ที่จะต้องเขียนเราจะให้ธงว่าเป็นแบบนั้น แบบนี้ ใน สสร. ที่จะทำแบบเราก็เป็นไปไม่ได้ ก็คงจะตรงกันครับท่านประธาน ผมสรุปง่าย ๆ คงไม่มีปัญหาสลับซับซ้อน ส่วนเหตุผลประกอบผมคิดว่าเราสามารถอธิบายได้ครับท่านประธาน”[๔๓๕]

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธานพีระพันธุ์ครับ เรื่องเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนะครับ ผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญ จริง ๆ ตั้งแต่เรายกร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๖๐ เอกลักษณ์จุดเด่นที่สำคัญที่สุด ก็คือการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ครั้ง เราไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ เรามีคณะกรรมาธิการโดยเฉพาะที่จัดรับฟังความคิดเห็นเรื่องนี้เลยนะครับ ในช่วงบรรยากาศแบบนี้ผมว่าทุกท่านก็ทราบกันดีว่าการแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำได้ยากมาก แล้วก็การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เราตั้งกันขึ้นมา ทุกท่านก็คงทราบกันอยู่ในใจว่านี่คือการตั้งขึ้นมา เพื่อผ่อนหนักให้มันเป็นเบา เพราะว่าเรารู้อยู่แล้วว่าเสนอร่างเข้าไปในที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเดี๋ยวก็สะดุดอยู่ดี เพราะ ส.ว. เพียง ๘๔ ท่านก็สกัดไว้แล้วนะครับ เราก็เลยพยายามจะสร้าง

---

[๔๓๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๓๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กรรมาธิการชุดนี้ขึ้นมาเพื่อจะพยายามลดความตึงเครียดของการแก้รัฐธรรมนูญให้มันผ่อนคลายลง อย่างน้อยที่สุดก็ได้มีข้อเสนอออกมาว่าอยากจะให้แก้ แก้เรื่องอะไร แก้ประเด็นไหน แก้วิธีการแก้หรือไม่อย่างไร และโดยมีเสียงของพี่น้องประชาชนคอยสนับสนุน อย่างน้อยที่สุดจะได้ค่อย ๆ ขยับกันละทีก้าว ๆ นะครับ ทั้ง ๆ ที่ถามว่าเสียงในสภาของพวกเรา เรายื่นร่างแก้ได้เลยไหม ยื่นได้แน่นอนครับ และมันก็จะตกภายในไม่กี่วันทันที เราเลยเลือกใช้ช่องทางแบบนี้แทนเพื่อผ่อนคลายลง ดังนั้นผมจึงคิดว่า เพื่อจะทำให้ผลงานของคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้สัมฤทธิผลตามที่เราตั้งขึ้นมาจริง ๆ ปฏิเสธไม่ได้เลยครับว่ามันจำเป็นต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนะครับ ในช่วงเวลานี้หลายท่านมักจะพูดกันว่าเรากังวลว่าจะเกิดการเมืองบนท้องถนน จริง ๆ แล้วการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมันควบคู่กันไปอยู่แล้ว ทั้งในรัฐสภา รัฐบาล สถาบันการเมือง แล้วก็การเรียกร้อง การชุมนุมของพี่น้องประชาชน มันเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว แต่อะไรจะมีมากมีน้อย ปัจจัยสำคัญอยู่ที่รัฐสภาครับ ถ้าเกิดว่ารัฐสภา รัฐบาล ตอบสนองความต้องการของข้อเรียกร้องของประชาชนได้ การเมืองบนท้องถนนก็จะลดลงโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าเราตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนไม่ได้ บนท้องถนนก็เกิด มันเป็นเรื่องปกติ ดังนั้นผมคิดว่าคณะกรรมาธิการชุดเรานี้จะสามารถทำให้การเมืองบนท้องถนนลดลง ก็คือเราจำเป็นต้องเข้าไปหาประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ต่อให้เราไม่ทำผมก็เชื่อว่าพี่น้องประชาชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เขาก็ทำของเขาอยู่ดีนะครับ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าส่วนนี้อย่างน้อยที่สุดมันเป็นการลดทอนความตึงเครียดในบรรยากาศที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แก้ยาก ผมจึงสนับสนุนให้มีการเดินหน้ารับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่วนจะกังวลใจกันว่าจะเสียเวลาไหม เพราะชุดของเรามีอายุไม่นาน ผมคิดว่าเราทำพร้อมกันได้อยู่แล้ว แล้วก็ ตั้งอนุกรรมาธิการไปรับฟังความคิดเห็น ในขณะเดียวกันเราก็สามารถประชุมชุดใหญ่ ได้ทุก ๆ สัปดาห์อยู่แล้วนะครับ ขอบคุณครับ”[๔๓๖]

“ผมคิดว่าเห็นด้วยกับหลายท่านที่พูดกันไป คือก็ต้องยอมรับความเป็นจริงว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี่มันก็คือผลพวงของรัฐประหาร ปี ๒๕๕๗ และมันก็ถูกกลายมาเป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจนะครับ ดังนั้นถ้าเราพิจารณาดูสถานการณ์ปัจจุบันนี่วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มันเริ่มเดินหน้าไปแล้วก็คือบรรลุวัตถุประสงค์แล้วเพราะเขาได้สืบทอดอำนาจเรียบร้อย ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามันมีพลังทางการเมือง พลังทางสังคมอยู่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งสะสมเอาไว้มาตั้งแต่หลังรัฐประหาร ปี ๒๕๔๙ แล้วนะครับ คือต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญนะครับ ดังนั้นพลังฝ่ายที่อยากจะแก้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี่ยังคงดำรงอยู่แล้วก็สะสมเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แน่นอนที่สุดครับคนที่ครองอำนาจอยู่ปัจจุบันนี่ไม่อยากให้แก้นะครับ หรืออาจจะยอมให้แก้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญของเขา ในขณะที่ฝ่ายตรงกันข้ามฝ่ายที่ต่อต้านนี่ก็ต้องอยากแก้ แล้วก็อยากจะแก้ใหญ่นะครับ พร้อม ๆ กันนั้นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ดันไปเขียนวิธีการแก้ให้มันแก้ยากมาก ๆ อีกเสมือนเป็นกุญแจที่ล็อกประตูปิดตายไว้สุดท้าย สถานการณ์แบบนี้มันสุ่มเสี่ยงที่จะนำมาซึ่งความขัดแย้งได้มากนะครับ ดังนั้นพวกเราสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการจึงต้องทำหน้าที่ในการช่วยกันถอดสลักอันนี้ให้ได้ แต่จะทำอย่างไรครับ สมมุติเราบอกว่าเราอยากจะแก้โดยการให้ยกเลิก ส.ว. ส.ว. ก็ไม่ยอมให้แก้แน่นอน เราอยากจะให้แก้ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่มีอำนาจอยู่ปัจจุบันก็ไม่ยอมให้มีแน่นอนนะครับ มันก็เลยต้องมานั่งคิดกันว่าสุดท้ายในท้ายสุดผลลัพธ์นี่ต้องการอะไรโดยพิจารณาถึงความเป็นจริง สถานการณ์ในทางการเมือง ดุลอำนาจต่าง ๆ ที่อยู่ตอนนี้มันก็มีอยู่แค่ ๒ ทางครับ ก็คือเดินหน้า เดินหน้าอย่างเดียว สำเร็จไม่สำเร็จไม่รู้เดินหน้าอย่างเดียวกับอีกทางหนึ่งคือหาทางเจรจาพูดคุยกันต่อรองกันนะครับ ผมคิดว่า เพื่อนสมาชิกแล้วก็กรรมาธิการนี่นะครับน่าจะเห็น

---

[๔๓๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

กันเป็นแบบหลังนะครับ เราถึงเสนอญัตติให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ขึ้นมา เพราะถ้าเดินหน้าอย่างเดียวจริง ๆ เสียง ส.ส. หลายพรรครวมกันนิดเดียวก็เสนอแก้ได้แล้วครับ แต่แก้เสร็จก็จะตกทันทีนะครับ ก็จะทำไม่สำเร็จนะครับ ผมคิดว่าพวกเราตัดสินใจเลือกกันทางหลัง คือพยายามหาทางเปิดช่องพูดคุยเจรจากัน ในระยะหลังนี่ผมไปศึกษารูปแบบ Model ในการค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านจากเผด็จการทหารกลับไปสู่ประชาธิปไตยในหลากหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลาตินอเมริกา ซึ่งมีสภาพแวดล้อมคล้าย ๆ กับเรา คือรัฐประหารบ่อย และทหารครองอำนาจยาวนะครับ เขาก็มีการต่อสู้ตลอดเวลา ตอนที่ทหารครองอำนาจ สู้ทีไรก็แพ้ครับ ถูกจับ ถูกติดคุกกันตลอด ในท้ายที่สุดเปลี่ยนได้ ก็คือการเจรจานะครับ ก็คือทหารตัดสินใจจะค่อย ๆ ออกจากอำนาจแล้วก็มาเจรจาว่าจะจัดการอย่างไรนะครับ พม่าเพื่อนบ้านเราซึ่งเมื่อก่อนเราเป็นตัวแบบเขาเดี๋ยวนี้เขาอาจจะต้องมาเป็นตัวแบบเราแล้วนะครับ ก็คือว่าพม่านี่ตั้งแต่ปี ๘๘ ที่ SLORC ขึ้นมามีอำนาจนี่นะครับแล้วสู้อย่างไรก็แพ้ ต่างชาติกดดันอย่างไรก็ไม่ยอม จนนายทหารพม่าตัดสินใจจะค่อย ๆ ทยอยลงจากอำนาจถึงเริ่มเปิดการเจรจา แล้วก็มีการทำรัฐธรรมนูญใหม่ และรัฐธรรมนูญใหม่ก็มีทหารคุมเชิงเอาไว้อยู่นะครับ แต่ในท้ายที่สุดสภาเข้าไปก็ค่อย ๆ ขยับก็ขยับแก้จนพัฒนาไปได้เรื่อย ๆ ทีนี้มาถึงของเราครับท่านประธานและเพื่อนกรรมาธิการ คือผมคิดว่าพูดถึงตัวรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มันก็จะมีอยู่แค่วิธีการกับเนื้อหา เนื้อหาเราต่างคนต่างวิจารณ์กันเต็มที่ ผมว่าหลายประเด็นก็สอดคล้องกัน หลายประเด็นอาจจะเห็นแตกต่างกัน แต่เราพูดถึงเนื้อหาให้ตายอย่างไร พอสรุปได้เสร็จไปถึงการแก้ก็จะแก้ไม่ได้อีกอยู่ดี เพราะวิธีการแก้มันล็อกเอาไว้ แก้ยากมากนะครับ ดังนั้นมันก็เลยต้องคุยกันทั้ง ๒ เรื่อง ทั้งวิธีการแก้และตัวเนื้อหาที่ต้องการจะแก้ วิธีการแก้เรื่องมาตรา ๒๕๖ เท่าที่ผมฟังทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นกรรมาธิการแล้วก็เสียงของพี่น้องประชาชนด้านนอกก็เหลืออยู่แค่ ๒ วิธีใหญ่ ๆ ก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ ให้กลับไปเป็นแบบเดิม ก็คือใช้กึ่งหนึ่งของรัฐสภาซึ่งประเทศไทยเราใช้อย่างนี้มาโดยตลอดตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ จนมาถึง ปี ๒๕๕๐ หรือแก้มาตรา ๒๕๖ เพื่อไปเปิดทางให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำให้ทั้งฉบับเหมือนตอนที่เราเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็เหลืออยู่แค่ ๒ ทางนี้เท่านั้น แต่ทั้ง ๒ วิธีการนี้ผมก็เชื่อว่าผู้ที่มีอำนาจอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ยอม เพราะว่าหัวใจสำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ในสายตาเขาคือเรื่องวิธีการแก้ครับ ไม่อย่างนั้นไม่มีทางออกแบบมาล็อกแน่นแบบนี้หรอก ก็เพราะทราบดีว่าถ้ากลับไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบปกติเดี๋ยวจะมีคนมาแก้รัฐธรรมนูญของเขาอีก เขาก็เลยต้องเอากุญแจล็อกกันเอาไว้ บทเรียนจากปี ๒๕๕๐ เคยผ่านมาแล้ว ทีนี้พอเวลาเรามานั่งพูดคุยกันในกรรมาธิการ เราก็มักจะบอกว่าต้องไปศึกษาก่อนตั้งไปอย่างนั้นอย่างนี้ก่อน ผมเรียนว่าองค์ความรู้เรื่องการแก้รัฐธรรมนูญประเทศไทยมีอยู่เรียบร้อยแล้ว ตอนที่เราประชุมกันในสภาฝ่ายเลขานุการทำเอกสารมาให้เป็นปึกเลยครับสรุปวิธีการแก้ของรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับเอาไว้ให้เรียบร้อยแล้ว งานวิจัยของวิธีการแก้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ก็มีออกมาหมดแล้ว ผมเลยคิดว่าเรื่องการศึกษาเรื่ององค์ความรู้น่าจะใช้เวลาไม่นานหรอกครับ มันเหลืออยู่อย่างเดียวครับ คือเรื่องเจตจำนงครับ เรื่องเจตจำนงอย่างเดียวคือเจตจำนงของผู้มีอำนาจในทางการเมืองตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำ อันนี้อาจจะต้องขออนุญาตเอ่ยชื่อกันตรงไปตรงมาคือท่านนายกรัฐมนตรีนี่ล่ะครับ คือถ้าท่านนายกรัฐมนตรีตัดสินใจว่าเอาเมื่อไร ผมว่าทุกอย่างง่ายหมด ปัญหาคือเวลาเราพูดคุยกันเสร็จหมดเรียบร้อยสุดท้ายผมคิดว่าการตัดสินใจก็คือคนที่ครองอำนาจอยู่ปัจจุบันว่าเขาพร้อมที่จะแก้หรือยังด้านหนึ่งก็ทำได้เพียงแค่พลังกดดันไป ในท้ายที่สุดผมเรียนคณะกรรมาธิการแบบนี้ครับ เรามีเวลาอยู่เพียง ๑๒๐ วัน ถ้าหากในท้ายที่สุดจบ ๑๒๐ วัน แล้วเราไม่ได้อะไรออกไปเลยผมว่าจะถูกติฉินนินทาจากสังคมแน่นอนนะครับ ผมคิดว่าอย่างน้อยที่สุดต้องคุยกันให้ได้ว่า กรรมาธิการเห็นด้วยกับการแก้ วิธีการแก้แบบใดนะครับ แล้วก็ในส่วนของเนื้อหาอาจจะลงทุกเรื่องไม่ได้ แต่ก็ดีเป็นกรอบเอาไว้ว่าคุยเฉพาะเป็นกรอบนะครับ วันนั้นในชั้นอนุกรรมาธิการผมก็เสนอในอนุกรรมาธิการไปแล้วว่าคุยกัน ๔ กรอบใหญ่ ๆ นั่นก็คือเรื่องสิทธิและเสรีภาพกระจายอำนาจ กรอบที่ ๑ กรอบที่ ๒ คือสถาบันการเมือง รัฐสภา การเลือกตั้ง

พรรคการเมือง กรอบที่ ๓ คือระบบการตรวจสอบ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา องค์กรอิสระ และกรอบสุดท้ายสำคัญที่สุดก็คือ ๓ กรอบแรกจะไม่มีวันได้แก้แน่ถ้าไม่คุยกรอบสุดท้าย นั่นก็คือวิธีการแก้ ผมคิดว่าเราคุยกันประมาณนี้ เพราะไม่อย่างนั้นต่อไปเรื่อย ๆ เราก็จะไล่ทีละมาตรากันไปเรื่อย ๆ แล้วผมว่า ๑๒๐ วัน ไม่พอแน่นอน อาจจะต้องมาเป็นประเด็นเป็นหลัก แล้วก็อาจจะไม่ถึงขั้นยกร่างให้เขาด้วยก็ได้ เอาเป็นประเด็นว่าเราอยากจะให้แก้อย่างไรนะครับ ขอบคุณครับ”[๔๓๗]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ก่อนอื่นต้องขออนุญาตขออภัยที่ประชุมนะครับ พอดีผมเข้ามาช้านิดหนึ่ง พอดีติดเรื่องการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพิ่งเสร็จเรียบร้อยเมื่อสักครู่นะครับ ผมขออนุญาตอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ นะครับ บางส่วนผมก็ได้พูดในที่ประชุมอนุกรรมาธิการไปแล้วนะครับ แล้วก็ท่านประธานอนุบอกว่าน่าจะมานำเสนอในกรรมาธิการชุดนี้ด้วยครับผมขอเรียนแบบนี้ครับ การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับวิธีการแก้รัฐธรรมนูญนี่ แน่นอนที่สุดในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเราต้องยืนยันว่าการแก้รัฐธรรมนูญต้องทำได้ยากกว่าการแก้พระราชบัญญัติ ไม่อย่างนั้นเรายืนยันไม่ได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นวิธีการแก้รัฐธรรมนูญอย่างไรมันต้องไม่เหมือนกับการแก้พระราชบัญญัติแน่นอน อันนี้ต้องเห็นตรงกันหมด แต่ทีนี้พอเรามาดูนี่ แล้วเราก็วิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่ผ่านมาแก้ง่ายเกินไปดังนั้น ๒๕๖๐ จึงต้องทำให้มันแก้ยาก และนี่เป็นเหตุผลที่ทาง กรธ.พยายามพูดมาโดยตลอดบอกว่าครั้งนี้ที่ต้องให้แก้ยากเพราะเมื่อก่อนมันแก้ง่ายเกินไปที่ไหน ๆ เขาก็แก้ยากทั้งนั้น ผมเรียนว่าการศึกษาเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับต่างประเทศกับประเทศไทยนี่ แน่นอนครับ รัฐธรรมนูญต่างประเทศหลายฉบับแก้ยากกว่ารัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ในช่วง ๒๔๗๕ จนมาถึง ๒๕๕๐ แล้วพอมา ๒๕๖๐ นี่แก้ยากสุด ๆ เลยนะครับ จึงมีคนกล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แก้ไขยากแบบนี้ถูกต้องแล้วครับเป็นไปตามหลักสากล เป็นไปตามมาตรฐานของต่างประเทศ แต่ผมคิดว่าการเปรียบเทียบแบบนี้อาจจะทำให้เข้าใจผิดและเปรียบเทียบแบบผิดฝาผิดตัวได้เพราะอะไรครับ ข้อที่ ๑ ครับ รัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เขาเขียนเอาไว้ให้แก้ยากนี่นะครับ รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมันมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของมัน เช่น บางประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม ความขัดแย้งทางการเมือง จนกระทั่งเจรจายุติปรองดองได้แล้วหาฉันทามติใหม่ร่วมกันจนทำมาเป็นรัฐธรรมนูญ อย่างนี้เขาเลยทำให้มันแก้ยากเพราะตกลงร่วมกันได้เรียบร้อยแล้วว่าเอาแบบไหน ก็เลยทำให้มันแก้ยากนะครับหรือบางต่างประเทศเคยอยู่ในค่ายคอมมิวนิสต์ วันนี้กลับมาสู่เสรีประชาธิปไตย เช่น ในยุโรปตะวันออก พอเขาตกลงกันได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบใหม่ แบบเสรีประชาธิปไตย เขาเลยเขียนให้มันแก้ยาก หรือบางประเทศเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการตกผลึกร่วมกันของคนในสังคมจนได้ Consensus ฉันทามติมา ก็เลยเขียนตกลงกันว่าในเมื่อเราตกลงกันได้อะไรแบบนี้แล้วนะอย่าให้ใครมาแก้ให้มันง่าย ๆ อีก ก็เขียนให้มันแก้ยาก ตรงกันข้ามกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ของเรา รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เรานี่ มันมีฐานที่มาสืบทอดอำนาจจากการรัฐประหาร หากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีฐานที่มาชอบธรรมมาก ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ นี่ ผมคิดว่าการเขียนให้แก้ยากคงจะไม่เป็นปัญหา แต่พอที่มาของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีลักษณะแบบนี้ แล้วพอไปเขียนแก้ยากมันกลับกลายเป็นปัญหาแทนคือข้อที่ ๑

ข้อที่ ๒ ผมคิดว่าการเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศจำเป็นต้องดูบริบทของเขาด้วย เมื่อสักครู่นี้ท่านอาจารย์โภคินได้พูดไปแล้วนิดหนึ่ง ก็คือว่าบางประเทศที่เขาเป็นสหพันธรัฐ พอเป็นสหพันธรัฐนี่เวลาจะแก้รัฐธรรมนูญต้องเอาวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของพวกตัวแทนจากมลรัฐต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้รัฐธรรมนูญด้วย แบบนี้เป็นต้นดังนั้นมันต้องดูบริบทของต่างประเทศด้วย หรือบางประเทศมีชนกลุ่มน้อยมีหลายเชื้อชาติอยู่เยอะ ก็ต้องเอาคนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้รัฐธรรมนูญด้วย

---

[๔๓๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ประการที่ ๓ ครับ ผมคิดว่าต้องประเมินถึงความเป็นจริงในทางการเมืองว่าองค์กรทางการเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมแก้รัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาที่ไปอย่างไร อย่างของเรานี่นะครับ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ถ้ากล่าวกันให้สั้น ๆ ก็คือว่าคุณจะแก้รัฐธรรมนูญได้ต้องมีวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาสนับสนุนประมาณ ๘๔ คนขึ้นไป ในขณะที่วุฒิสภามีที่มาจากหัวหน้าคสช. ดังนั้นพอคุณเขียนรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แบบนี้มันก็เลยแก้ยาก โดยปริยาย ไม่ต้องอะไรเลยครับ ต่อให้วันนี้เรากลับไปให้แก้โดยใช้กึ่งหนึ่งของรัฐสภาเหมือนปี ๒๕๕๐ เหมือนปี ๒๕๔๐ นะครับ แล้วภายใต้ ส.ว. แบบนี้นี่ยังแก้ยากเลยครับ ณ วันนี้ต่อให้กลับไปเป็นแบบ ๒๕๕๐ แบบ ๒๕๔๐ นี่ แล้วเป็นแบบนี้ ผมว่าจะแก้แต่ละทีก็แก้ยากครับ เพราะ ส.ว. มีที่มาแบบนี้ ดังนั้นเช่นเดียวกันก็มีคนกล่าวกันบอกว่าสมัยหนึ่งตอนที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ใช้เสียงข้างมากพรรคเดียวของสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภาอีก กลายเป็นว่าพรรคการเมืองพรรคเดียวในเวลานั้นสามารถแก้รัฐธรรมนูญได้หมดเลย เพราะฉะนั้นมันต้องดูเหตุปัจจัยประกอบด้วยว่าองค์กรทางการเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมแก้ตอนนั้นมีลักษณะแบบไหน ผมเรียนว่าทุกวันนี้แม้กระทั่งเราจะ Back กลับไปสู่แบบเดิมกึ่งหนึ่งของรัฐสภาผมยังคิดไม่ออกเลยว่าเราจะเอา ส.ว. จากไหนมาร่วม เราจะเอา ๓๗๕ เสียงจากไหนภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบปัจจุบัน ส่วนเรื่องกรณีประชามตินี่นะครับ ผมคิดว่าโอเคละเราถกเถียงกันได้ว่าพี่น้องประชาชนอยากเอารัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ อย่างไรแต่ต้องยอมรับว่าตอนรณรงค์นี่ ฝ่ายที่เขาไม่อยากให้แก้มันรณรงค์ยากกว่าจริง ๆ นะครับ มันมีคนถูกดำเนินคดีเยอะ แล้วผมเชื่อว่าพี่น้องประชาชนจำนวนมากที่ไปโหวตรับรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งก็เพราะคิดว่า พลเอก ประยุทธ์ จะออกจากอำนาจแล้ว จะได้กลับไปสู่การเลือกตั้งระบบปกติแล้ว ไม่มีใครคิด บางท่านยังเพิ่งมาตอนโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีต้นเดือนมิถุนายน คนก็เพิ่งจะมาเห็นนี่ว่า ส.ว. ในท้ายที่สุดมีฤทธิ์เดชแบบนี้ด้วยในการเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นผมว่าการกล่าวอ้างเรื่องประชามติก็เป็นความเห็นที่แตกต่างกัน แต่มันต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มันมีที่มาไปเชื่อมโยงกับการสืบทอดอำนาจจริง ๆ ครับ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าด้านหนึ่งต้องยอมรับตรงนี้ก่อนว่าพอรัฐธรรมนูญมันมีปัญหาแล้วมันมีคนที่อยากจะแก้จำนวนมาก และเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ แล้วก็มีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่อยากแก้ สถานการณ์นี่ปล่อยกันไว้แบบนี้ไม่ได้วันหนึ่งมันนำมาสู่การปะทะขัดแย้งกันแน่นอนนะครับ ดังนั้นวิธีการหนึ่งซึ่งผมคิดว่าน่าจะช่วยได้ คือต้องช่วยกันถอดสลักเรื่องนี้ คือให้วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมันง่ายขึ้น อย่างน้อยที่สุดหม้อนี้ หม้อน้ำที่น้ำมันกำลังเดือดนี่อย่าเอาฝาหม้อไปปิดจนมันทะลักออกมาเปิดรูระบายให้สักเล็กน้อยก็ยังดีโดยผ่านการเปลี่ยนวิธีการแก้รัฐธรรมนูญให้มันง่ายขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ครับ”[๔๓๘]

“เรียนท่านประธานและกรรมาธิการทุกท่านครับ ผมขออนุญาตชี้แจงใน ๓ ประเด็นทั้งหมด ประเด็นแรก คือขอชี้แจงเกี่ยวกับความเห็นของผมที่อภิปรายไว้ในชั้นอนุกรรมาธิการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สองคือ เรื่องเกี่ยวกับการทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในท้ายที่สุดมันทำได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในอดีตมาแล้ว และประเด็นที่สาม คือเกี่ยวกับกรณีของข้อเสนอของนักศึกษาต่าง ๆ ที่รวบรวมกันเข้ามา

ประเด็นแรก เรื่องเกี่ยวกับความเห็นผมที่อภิปรายไว้ใน ชั้นคณะอนุกรรมาธิการคือในชั้นคณะอนุกรรมาธิการได้เชิญนักวิชาการ ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ มาให้ความรู้เราทั้งในเรื่องของกฎหมายเปรียบเทียบจากต่างประเทศว่าเขามีวิธีการแก้รัฐธรรมนูญอย่างไรแล้วก็ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยในอดีตว่ากำหนดวิธีการแก้รัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างไรบ้าง บทสรุปของมันก็คือว่าแน่นอนที่สุดรัฐธรรมนูญมันต้องแก้ไขยากกว่าพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ มันต้องมีวิธีการตราที่ไม่เหมือนพระราชบัญญัติ เพราะถ้าเหมือนกันรัฐธรรมนูญมันก็ไม่ได้เป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาอย่างที่วิธีการเขียนรัฐธรรมนูญแก้รัฐธรรมนูญจะไม่เหมือน

---

[๔๓๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

พระราชบัญญัติ ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเราใช้กึ่งหนึ่งของรัฐสภามาโดยตลอดเพิ่งมามีครั้งนี้ที่แก้ยากมาก ผู้ร่างก็พยายามอธิบายกันว่าประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วมันแก้ง่ายกว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องจริงนะครับ เวลาเราไปดูรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมันแก้ยากกว่าของเราจริง ๆ แต่เขามีเหตุผลของเขาครับ ก็คือว่ารัฐธรรมนูญของหลากหลายประเทศที่กำหนดให้แก้ยากมันเป็นรัฐธรรมนูญที่มันผ่านฉันทามติร่วมกันของคนในสังคมมาแล้ว เช่น มันสิ้นสุดสงครามโลกแล้วเขากำลังสร้างประเทศใหม่แล้วตกลงกันได้ใช้รัฐธรรมนูญแบบนี้ พอเป็นแบบนี้ปุ๊บก็เลยทำให้มันแก้ยากขึ้นหรือเป็นประเทศที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ประชาธิปไตยเรียบร้อยแล้วก็เลยกำหนดให้รัฐธรรมนูญมันแก้ยากขึ้น ทีนี้ของประเทศไทย ๒๕๖๐ มันกลับตาลปัตรมันเป็นรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจของ คสช. แล้วพอคุณยึดอำนาจเสร็จแล้วคุณมาเขียนรัฐธรรมนูญกันเอง เสร็จแล้วคุณก็เลยเขียนให้มันแก้ยาก เพราะกลัวว่าถ้าเลือกตั้งแล้วฝ่ายที่ได้รับเลือกตั้งมาจะเข้ามาแก้มันอีก ก็เลยสกัดให้มันแก้ยากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ถ้าอธิบายกับกฎหมายเปรียบเทียบจากต่างประเทศผมว่าผิดฝาผิดตัว ในทางกลับกันในต่างประเทศเองก็เคยมีประสบการณ์แบบเราคือประเทศที่เขียนรัฐธรรมนูญโดยผู้ชนะ ผู้ชนะก็พยายามจะสกัดไม่ให้ฝ่ายข้างน้อยขึ้นมาเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของตัวเอง เขาก็เขียนไว้แก้ยาก ๆ เหมือนกัน แต่ผลลัพธ์ที่ตามมาคืออะไร ความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้น เหตุการณ์นองเลือดหรือบางครั้งก็ไปจบด้วยวิธีการฉีกรัฐธรรมนูญแบบผิดปกติ เพราะฉะนั้นนี่คือบทเรียนที่ต่างประเทศเขาให้ไว้อยู่เหมือนกัน ดังนั้น เวลาเราจะเปรียบเทียบจากต่างประเทศต้องพิจารณาด้วย ดังนั้นในความเห็นของผมคือ ผมเห็นว่าด้วยสภาพรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งมันสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจ มันไม่ใช่เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็น Consensus หรือฉันทามติร่วมกันของคนไทยทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ควรจะใช้วิธีการแก้กลับไปเป็นแบบเดิม คือกึ่งหนึ่งของรัฐสภาก็เพียงพอ แล้วถ้าวันใดเราได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์จริง ๆ เป็นฉันทามติร่วมกันของคนทั้งประเทศจริง ๆ ไม่ได้สืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจแบบนี้จะเขียนให้แก้ยากก็ไม่ว่ากัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มันเขียนให้แก้ยากแบบนี้ไม่ได้ นี่คือความเห็นประเด็นที่หนึ่งครับ

ประเด็นที่สอง เรื่องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เคยพูดกันไว้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้บอกว่าการแก้รัฐธรรมนูญทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับทำไม่ได้ เขาเขียนแค่เป็นความเห็นแทรกเข้าไปในคำวินิจฉัยเท่านั้นเอง ในทางทฤษฎีวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความรัฐธรรมนูญ ผลของคำวินิจฉัยที่จะผูกพันทุกองค์กรจะผูกพันเฉพาะตัวคำบังคับของคำวินิจฉัย ผูกพันเฉพาะคำบังคับเท่านั้น แต่ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญพูดเป็นความเห็นประกอบ ในกฎหมายต่างประเทศเขาเรียกกันว่า โอบีเทอดิกตูม เป็นภาษาละติน คือมันเป็นความเห็นประกอบเท่านั้น ความเห็นประกอบส่วนนี้มันไม่ผูกพันทุกองค์กร ความเห็นที่ว่านั้นก็คือ ข้อแนะนำบอกว่าถ้าอยากจะไปทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรผ่านประชามติก่อน นั่นคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นแล้วถ้าเราพิจารณาในอดีตประเทศไทยเราเคยทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาแล้วด้วยวิธีการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ๒ ครั้งคือจากวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ กลายไปเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๒ คือการแก้รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ นั่นก็คือใช้กระบวนการแก้ในรัฐธรรมนูญของเก่าเพื่อนำไปสู่การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้นมันจึงไม่มีทางเป็นเรื่องการล้มล้างการปกครองหรือว่าทำไม่ได้แต่อย่างใด อยู่ที่ว่าจะทำหรือไม่เท่านั้นเอง

ประเด็นสุดท้ายครับท่านประธาน เกี่ยวกับเรื่องข้อเสนอของนักศึกษาก็ขอบคุณทางฝ่ายเลขานุการที่รวบรวมเอกสารมาถือว่าเป็นประโยชน์มาก ก็คือได้รวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่องค์กรภาคประชาชน แล้วก็นิสิตนักศึกษา การชุมนุมต่าง ๆ เขาเรียกร้องกันแต่เท่าที่ผมฟังเท่าที่ผมติดตามคือข้อเสนอของเขาเฉพาะที่เกี่ยวกับการแก้รัฐธรรมนูญ ก็พูดกันตรงไปตรงมามันยังไม่ได้เป็นเอกภาพ ส่วนหนึ่งบางฝ่ายก็บอกว่าขอใหม่ทั้งฉบับ บางฝ่ายก็บอกว่าไม่เอา ส.ว. บางฝ่ายก็บอกว่าให้แก้มาตราสุดท้าย มาตรา ๒๗๙ บางฝ่ายก็บอกว่า

ให้แก้เรื่ององค์กรอิสระ บางฝ่ายบอกว่าให้แก้เรื่องระบบการเลือกตั้งต่าง ๆ ดังนั้น ความเห็นมันกระจัดกระจายมากยังไม่ได้เป็นเอกภาพ ทีนี้เวลาเราพิจารณาถึงข้อเรียกร้องของนักศึกษาหรือการชุมนุม ผมเองมีประสบการณ์คือใช้ชีวิตอยู่กับนิสิตนักศึกษามามากกว่า ๑๐ ปีก็รู้ลักษณะความคิดอารมณ์ของเขาเวลาเขาต้องการอะไรบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันซึ่งมีการใช้โซเชียลมีเดีย มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็วกว่าแต่ก่อนจำนวนมาก ดังนั้น จากหลากหลายครั้งเวลาการเรียกร้องต่าง ๆ ผมคิดว่าเวลาเราปฏิบัติกับข้อเรียกร้องของเขาตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของเขาใช้วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำกันมาในยุคนี้ผมคิดว่าอาจจะไม่สำเร็จ ยกตัวอย่างเช่น ใช้วิธีการประเภทบอกว่ามีใครไปอยู่เบื้องหลังไหม มีใครสั่งการไหม อย่างเช่น มีคนติดต่อผมมาหลายคนบอกให้ผมไปเตือนนักศึกษา ให้ห้ามหน่อยคำถามคือนักศึกษายุคปัจจุบันผมเชื่อว่าห้ามไม่อยู่ครับ ไม่มีทางห้ามอยู่ คือมันเป็นกระแสความร้อนแรงต่าง ๆ ซึ่งมันเป็นปฏิกิริยาเกิดขึ้นจากสถานการณ์ปัจจุบัน ถ้าสถานการณ์ปัจจุบันไม่เป็นแบบนี้นักศึกษาก็ไม่ขึ้นมาแบบนี้หรอกครับ ดังนั้นมันสืบเนื่องกัน ฉะนั้นวิธีการถ้าเรามองว่าการชุมนุมเรากังวลว่ามันจะเลื่อนไถลไปสู่ในจุดที่เราคาดหมายไม่ได้ว่ามันจะจบอย่างไรดังนั้นในช่วงเวลาที่มันยังไม่ได้ไปถึงสถานการณ์เช่นนั้นใครที่ยังพอทำอะไรได้ต้องช่วยกันทำ สถาบันการเมืองซึ่งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่ในระบบต้องช่วยกันทำ ทำเพื่อจะป้องกันไม่ให้มันลื่นไถลไปจนเราควบคุมไม่ได้ สุภาษิตง่าย ๆ คือเมื่อคุณยังมีโอกาสควบคุมอยู่คุณต้องควบคุม คุณต้องใช้โอกาสนั้นในการควบคุม แต่ถ้าคุณปล่อยลื่นไถลไปแล้วคุณมองย้อนกลับหลังมาคุณไม่มีโอกาสจัดการมันใหม่แล้ว ผมยังเห็นว่า ๒ เดือนนี้ยังมีโอกาสอยู่ครับ อายุของสภา วาระนี้จะปิดสมัยประชุมเข้าใจว่าเดือนกันยายนยังมีเวลาอีกประมาณสิงหาคมกันยายน ๒ เดือน แน่นอนครับ ถ้าเราอ่านมาตรา ๒๕๖ เราก็บอกว่ามันเป็นไปไม่ได้ แต่ทุกท่านก็ทราบว่าเวลาการแก้รัฐธรรมนูญเรื่องใหญ่ ๆ มันไม่ใช่ดูจากตัวอักษรว่ามาตรา ๒๕๖ บอกได้ ไม่ได้ มันคือการพูดคุยกันของทุกฝ่ายแล้วบอกว่าจะเอา พอจะเอาเมื่อไรดีดนิ้วแป๊บเดียวไม่กี่วันเสร็จเลยครับ เพราะฉะนั้นข้อเสนอของผมก็คือถ้าจะประมวลจากข้อเรียกร้องที่นิสิตนักศึกษาชุมนุมเรียกร้องกันมา ข้อเสนอของผมก็คืออย่างน้อย ๆต้องแก้รัฐธรรมนูญใน ๓ กรณี กรณีแรกเหมือนที่ท่านอาจารย์โภคินพูดไปนั่นก็คือแก้เรื่องวิธีการแก้มาตรา ๒๕๖ ให้กลับไปเป็นกึ่งหนึ่งของรัฐสภา พร้อมกันนั้นก็เติมหมวดใหม่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งอันนี้คล้าย ๆ กับตอนทำ สสร. ปี ๒๕๔๐ อันนี้กรณีแรก กรณีนี้มันจะไปจบที่ประชามติแล้วกว่าจะเลือก สสร. มาใหม่ กว่าจะเข้ามาทำรัฐธรรมนูญใหม่ กว่าจะได้รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับน่าจะกินเวลาเป็นปี แต่ในระหว่างที่เรารอจนจะไปถึงวันนั้นผมคิดว่ามันมีบางมาตราหลายเรื่องที่ควรจะแก้ไปพร้อม ๆ กันได้ เพราะถ้าแก้เรื่องพวกนี้มันจะสนองตอบต่อข้อเรียกร้องด้วย นั่นก็คือเรื่องของมาตราสุดท้าย มาตรา ๒๗๙ ที่ให้การรับรองเอาไว้ว่าการกระทำใด ๆ ประกาศ คำสั่งของ คสช. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือมาตรานี้ถ้าเรายกเลิกไปไม่ได้หมายความว่าเอาผิดคุณประยุทธ์ได้นะครับ มันยังคนละประเด็นกัน ไม่ได้หมายความว่าคุณประยุทธ์ยึดอำนาจมาถือว่าผิดกฎหมายอะไรต่าง ๆ ไม่ใช่นะ มาตรานี้เป็นแต่เพียงคุ้มกันประกาศคำสั่งว่ามันไม่มีวันขัดรัฐธรรมนูญ ถ้าคุณมั่นใจจริง คุณยกตรงนี้ออก มาตรา ๒๗๙ ออกต่อไปใครสงสัยว่าประกาศคำสั่งคุณประยุทธ์น่าจะขัดรัฐธรรมนูญ ก็โต้แย้งไปที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจจะบอกว่าไม่ขัดก็ได้ครับ แต่อย่างน้อยคุณเปิดทางให้คนได้โต้แย้งก่อนก็ยังดี เอามาตรา ๒๗๙ ออกไป คือมาตรา ๒๗๙ ในทางหลักการมันผิดทฤษฎีด้วย คือมันเป็นมาตราที่ไปยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๘ มาตราก่อนหน้านั้นหมดเลย หมายความว่าคุณกำลังจะอ้างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เพื่อจะโต้แย้งกับประกาศคำสั่งของท่านประยุทธ์ ศาลก็จะบอกว่าไม่ได้ เพราะมาตรา ๒๗๙ บอกไว้แล้วว่าทุกอย่างถูกหมด ดังนั้นยกอันนี้ออกไปก่อนอันนี้อีกเรื่องหนึ่ง อีกเรื่องหนึ่งคือเรื่องของสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน ผมเข้าใจดีครับว่าในความเห็นของชั้นกรรมาธิการหลากหลายท่านก็มองเห็นว่าถ้าเราไปแตะไปต้องตรงนี้อย่างนี้เขาก็ไม่ร่วมมือกับเราใช่ไหม เขาก็จะไม่มาร่วมแก้กับเรา ดังนั้นหมายความว่าการแก้รัฐธรรมนูญทุกครั้งเราจำเป็นจะต้องทำ

ตามใจ ส.ว. อยู่เสมอ ซึ่งถ้าต้องทำตามใจ ส.ว. อยู่เสมอในท้ายที่สุดเราจะแก้รัฐธรรมนูญอะไรไม่ได้เลยครับ ส.ว. ก็จะให้ท่านแก้ประเภทระบบเลือกตั้ง เรื่องพรรคการเมือง แต่จะไม่ยอมให้แก้ตามสิ่งที่นอกสภากำลังเรียกร้องอยู่ ดังนั้น ผมเห็นว่าวิธีการผ่อนหนักผ่อนเบาสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ๒๕๐ คน มาตามบทเฉพาะกาล พูดกันตรงไปตรงมาก็คือเอามาเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีรอบนี้ละ ทีนี้เราดูสถานการณ์การเมืองในปัจจุบันก็มีการเลือกท่านประยุทธ์เป็นนายกรัฐมนตรีไปแล้วรัฐบาลท่านก็สืบทอดอำนาจได้เรียบร้อยแล้วประกอบกับเสียงข้างมากของฝ่ายรัฐบาลมันทิ้งขาดไปมากแล้วครับผมยังไม่เห็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องง้อ ส.ว. อะไรเท่าไรแล้วตอนนี้คือไม่จำเป็นต้องยืมเขามาช่วย เพราะว่าคุณเสียงข้างมากคุณขาดลอยขนาดนี้แล้ว ตรงกันข้าม ถ้าเลิก ส.ว. ๒๕๐ คนไป กลับไปใช้ ส.ว. ระบบปกติรัฐบาลชุดนี้จะสง่างามกว่าเดิมด้วยคราวนี้ท่านประยุทธ์พูดได้ตลอดครับว่าท่านไม่ได้มาจาก ๒๕๐ คนแล้ว ท่านมาจากเสียงข้างมากในสภาจริง ๆ ดังนั้น เลิกตรงนี้ไป ทีนี้เลิกเรื่องตรงนี้ไปถามว่ามันรุนแรงเกินไปไหมเหมือนอยู่ดี ๆ ไปไล่เขาออกหมด ผมก็คิดว่ามันยังมี ส.ว. ระบบปกติอยู่ทั้ง ๒๕๐ คน ท่านก็มาเข้าช่องหลากหลายอาชีพสิครับ คัดสรรให้มันเป็นระบบปกติเสีย อย่างน้อยที่สุดข้อเรียกร้องที่นักศึกษากำลังเรียกร้องอยู่มันจะได้บรรเทาเบาบางลงทีนี้ในทางปฏิบัติท่านก็อาจจะถามแล้ว ส.ว. จะยอมไหมไปแก้เลิกเขา เขาจะยอมไหม ผมเห็นไปไกลถึงขนาดที่ว่าไม่แน่ลงมติไม่ได้ด้วยนะครับ เพราะว่าคุณลงมติเลือกตัวเอง ๒๕๐ คน คุณมาลงมติเลือกตัวเองเพื่อให้คุณอยู่ต่อ ดังนั้นก็น่าจะทดลองทำดู ผมเชื่อลึก ๆ จริง ๆ ว่าถ้าผลักดันเรื่องพวกนี้ได้อย่างน้อยที่สุดการชุมนุมมันจะบรรเทาเบาบางลง แล้วเรื่องที่หลายท่านห่วงใยกันเรื่องอ่อนไหวต่าง ๆ ที่หลายท่านห่วงใยกันมันจะเริ่มบรรเทาเบาบางลง เพราะว่าอะไรครับคือหมายความว่าในเมื่อสถาบันทางการเมืองในระบบจัดการแก้ไขให้แล้ว ตราข้อเรียกร้องพอสมควรยังเป็นรูปธรรม ดังนั้น การชุมนุมมันก็จะเริ่มหมดข้อเรียกร้องแล้ว ข้อเรียกร้องมันจะเริ่มหมดไป แต่ตรงกันข้ามถ้าไม่ทำอะไรเลยใช้วิธียื้อไปยื้อมาไปเรื่อย ๆ ผมเดาไม่ออกจริง ๆ ว่าเหตุการณ์หลังจากนี้มันจะเป็นอย่างไร ขอบคุณครับท่านประธาน”[๔๓๙]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ กระผมได้เคยเขียนบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งให้เวลาวันนี้ ๕ นาที มันไม่สามารถจะวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ๒๐๐ กว่ามาตราได้หมด ก็จะขออนุญาตที่จะนำส่งเอกสารให้ฝ่ายเลขานุการเพื่อจะได้ไปสรุปรวม กระผมคงใช้เวลาในวันนี้สั้น ๆ ในบางประเด็นที่กระผมคิดว่ามีความสำคัญนะครับอย่างที่ท่านอาจารย์ปิยบุตรกับท่านอนุดิษฐ์ได้ยกขึ้นมาว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตอนที่ยกร่างขึ้นมามีเป้าหมายอะไร มีเป้าหมายเพื่อจะร่างกติกาที่เป็นประชาธิปไตยเพื่อที่จะให้สังคมไทยเดินหน้าไปได้ ใช้บังคับแก่คนไทยทุกคนเท่า ๆ กันหรือไม่ หรือว่าเขายกร่างขึ้นมาโดยมีเป้าหมายเพื่อสืบทอดอำนาจ เพราะปฏิเสธไม่ได้ครับท่านประธานครับ ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เขาเขียนมาเพื่อจะวางการสืบทอดอำนาจ แล้วเมื่อวางการสืบทอดอำนาจมันก็เลยมีการโยงใยมาตราต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เยอะแยะเต็มไปหมด เพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายก็คือการสืบทอดอำนาจ การแก้รัฐธรรมนูญถ้าจะแก้เป็นรายมาตรายากมากเลยครับ เพราะโครงสร้างมันวางมาอย่างนี้อย่าง ส.ว. นี่นะครับท่านประธานลองคิดดู ที่มาของ ส.ว. ใน ๕ ปีนี้ซึ่งไม่ได้มาจากประชาชนเลย แต่จะมีอำนาจต่าง ๆ เยอะแยะเต็มไปหมด ในการให้ความเห็นชอบองค์กรอิสระทั้งหลาย ในการให้ความเห็นชอบฝ่ายตุลาการลองคิดดูครับ ส.ว. ๕ ปี บวกกับอำนาจขององค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งท่านจะอยู่ในวาระ ๗ ปี มันจะผูกยาวไป ๑๒ ปีครับระบบการตรวจสอบของไทยล้มเหลวหมดครับ ในเวลา ๑๒ ปีข้างหน้า อันนี้ผลพวงที่เขาวางไว้นะครับแล้วผมเรียนได้เลยครับ ว่าไปดูได้ครับ ถ้าเป็นรัฐบาลที่มาจาก คสช. กลไกการตรวจสอบจะทำงานเกือบจะ

---

[๔๓๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ไม่ได้เลย เพราะว่าท่านจะเข้ามาเป็นองค์กรอิสระได้ ถ้า คสช. เขาไม่เห็นชอบ ไม่มีทางครับ เพราะ สนช. ก็มาจาก คสช. ส.ว. ก็มาจาก คสช. ฉะนั้นคนที่เข้ามาองค์กรอิสระทั้งหลายต่าง ๆ ได้ ตรวจสอบรัฐบาลที่มาจาก คสช. ไม่ได้ ถ้าเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจาก คสช. ก็จะประสบปัญหาอีกว่าองค์กรอิสระเหล่านี้เป็นกลางหรือเปล่า จะสร้างปัญหาให้ท่านหรือเปล่า ท่านประธานครับ ในส่วนของเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนเราฟังดูเหมือนกับรัฐธรรมนูญที่แถลงกัน ถกกัน ไม่ได้เกี่ยวกับประชาชนจริง ๆ แล้วกลไกการบริหารจัดการประเทศกระทบต่อประชาชนอย่างยิ่งเลยครับ ถ้ามีรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพมีสภาทำงานไม่ได้ ผลเสียตกกับใคร ตกกับประชาชนทั้งสิ้น ท่านประธานครับ สิ่งที่ผมดูในประเด็นหนึ่งซึ่งท่านสมาชิกท่านกรรมาธิการอาจจะไม่ได้ยกขึ้นมาก็คือเรื่องของการถ่วงดุลระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตรวจสอบองค์กรอิสระ ตรวจสอบฝ่ายตุลาการได้ขนาดไหน เกือบจะไม่ได้เลยล่ะครับ เว้นแต่ ส.ว. นะครับท่านประธาน แม้กระทั่งคณะกรรมาธิการจะเรียกตุลาการหรือองค์กรอิสระเขามาสอบถาม ทำไมเรื่องนั้นท่านทำอย่างนี้เรียกไม่ได้ มันเป็นไปได้อย่างไรครับ ในเมื่อสิ่งที่เราเห็นทุกวันนี้ก็เกิดปัญหาจากการใช้อำนาจองค์กรอิสระและศาลทั้งหลาย ผมจะถามไม่ได้เลยครับว่าทำไมคดีดูแล้วเหมือนกันนะครับทำไมคดีนี้ให้ประกันกันเต็มไปหมด อีกคดีไม่ให้ประกัน แต่ถ้าสอบถามได้ฝ่ายตุลาการจะทำงานต้องระมัดระวัง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขณะเดียวกันครับท่านประธาน ฝ่ายของตุลาการและองค์กรอิสระมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารขนาดไหน อย่างแรกเลยครับศาลรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีออกทั้งคณะได้นะครับ ให้ ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวนมากพ้นจากตำแหน่งภายในเวลาพิจารณาคดีเพียง ๑๕ วันครับ ถ้าเขาเห็นว่าการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณมีการกระทำใดที่ ส.ส. ส.ว. หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาครับ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ว่าท่านปฏิบัติขัดมาตรฐานจริยธรรมหรือไม่ แต่เวลาที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาทำอะไรฝ่าฝืนจริยธรรมถามว่าฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไปตรวจสอบเขาหรือเปล่าไม่ใช่ครับ กลายเป็น กต. ครับ แล้วมันจะประหลาดมากว่าในฝ่ายตุลาการเองเวลามีปัญหาเรื่องผิดวินัยคณะกรรมการตุลาการตัดสิน ไม่ใช่ศาลฎีกา แต่ศาลฎีกามาตัดสินว่าท่าน ส.ส. ส.ว. นายกรัฐมนตรีฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ ท่านประธานครับ เรื่องเหล่านี้มันมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย อีกส่วนหนึ่งอย่างที่กราบเรียนครับว่าเมื่อเขียนรัฐธรรมนูญมาไว้เพื่อจะประสงค์สืบทอดอำนาจก็เขียนไว้ไม่ให้แก้ครับ ผมเคยพูดไว้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เขาเขียนไว้ เขาไม่เขียนให้แก้เขาเขียนให้ฉีก เขาเขียนให้ฉีกจริง ๆ เพราะฉะนั้นกรณีตรงนี้การที่จะแก้ไขซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ส.ว. ด้วย มันต้องไม่ใช่เฉพาะความเห็นจากทางคณะกรรมาธิการชุดนี้หรือสภาผู้แทนราษฎร แต่ผมเชื่อว่าถ้าเป็นเรื่องของประชาชนเรียกร้องเราอาจจะได้ ส.ว. จำนวนหนึ่งที่มาสนับสนุนให้เกิดการแก้ไข ส่วนจะเป็นการแก้ไขเป็นรายมาตราคือมาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ ก่อน หรือว่าถึงขนาดที่ว่าจะได้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาชุดใหม่เลยได้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๔๐]

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ กระผมพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ตอนแรกคงต้องระวังเสียงหน่อยนะครับเดี๋ยวท่านนิโรธจะตำหนิกระผม ประการที่ ๒ ก็ต้องกราบขออภัยท่านประธานอนุกรรมาธิการนะครับท่านไพบูลย์เพราะว่าเมื่อวันพุธที่ผ่านมาผมไม่ได้มาแสดงความคิดเห็น เดี๋ยวท่านจะบอกว่าวันพุธไม่มาแสดงความคิดเห็นวันศุกร์มาพูดอะไร ก็ต้องกราบเรียนอย่างนี้จริง ๆ ครับอยากจะมาเผอิญแพทย์ไม่ให้มาเขาจับผมไปตรวจโคโรนาไวรัสอยู่ผลยังไม่ออก ผมก็เลยกลัวว่าเดี๋ยวจะแพร่ ไม่มีปัญหาครับไม่มีปัญหาโคโรนาไวรัสนะครับ

---

[๔๔๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ท่านประธานครับ กระผมได้กราบเรียนไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือเวลาเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ มีปัญหามากมาย รัฐบาลเองทำงานลำบาก ฝ่ายค้านเองก็ไม่ใช่ทำงานสบายนะครับท่านประธานครับ ถ้าองค์กรอิสระและศาลทำหน้าที่แบบใช้มาตรฐานเดียวกัน ผมรับประกันครับรัฐบาลไหนมาก็จะทำอะไรแต่ละครั้งกังวลตลอดครับ เพราะมันมีความไม่แน่นอนมากมายเสียเหลือเกิน และบทบัญญัติหลายอย่างก็เขียนมาเราไม่รู้จะปฏิบัติอย่างไร เราเห็นปัญหาซึ่งผมคิดว่าปฏิเสธไม่ได้ครับท่านประธานครับ ว่าปัญหาที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันมีต้องให้แก้เยอะมากและมันผูกโยงกันหมด ทีนี้บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ ที่บัญญัติไว้ท่านประธานครับ เกือบจะบอกได้ว่าโอกาสที่จะแก้ยากมากครับท่านประธานยากมาก แล้วอย่างกรณีที่หลายท่านเองกังวลเรื่องเสียเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนครั้งละ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ในการทำประชามติก็เพราะมาตรา ๒๕๖ ไปเขียนไว้ว่าถ้าแก้เรื่องนั้นเรื่องนี้แม้กระทั่งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ครับท่านประธาน เรื่องของอำนาจที่เกี่ยวกับศาลหรือองค์กรอิสระแก้ตรงนั้นทีไรต้องประชามติทุกที อาจจะต้องมีการทำประชามติเป็น ๑๐ ครั้งหรือเปล่า แต่ตรงนี้อย่างที่มีท่านกรรมาธิการบางท่านได้เสนอความเห็นไว้แล้วนะครับ ถ้าเราแก้มาตรา ๒๕๖ยกตัวอย่างเฉพาะในเรื่องของการทำประชามติ แน่นอนครับว่าผมเห็นด้วยว่าหมวด ๑ หมวด ๒ ถ้าจะแก้ต้องทำประชามติ แต่ถามว่าเรื่องอื่น ๆ ถ้าเราแก้ตรงนี้เสียว่าถ้าแก้เรื่องอื่นไม่ทำประชามติ ความกังวลในเรื่องที่ต้องเสียเงินภาษีอากรครั้งละ ๓,๐๐๐ ล้านบาทมันหมดไปเลยครับ มันหมดไปเลย

ประการที่ ๒ ท่านประธานครับ เราดูรัฐธรรมนูญต่างประเทศว่าเขาแก้มีประเทศที่ตัวอย่างของการแก้ยาก แต่ว่าดูว่าเขาเขียนแก้ยากไม่พอครับ เราต้องมาดูว่าที่มาของรัฐธรรมนูญเขาเป็นอย่างไร ถ้าที่มาของรัฐธรรมนูญเขากว่าเขาจะสร้างมาอย่างสหรัฐอเมริกาเขารวมประเทศกันเข้ามา ตกลงกันเป็นสหพันธรัฐหลายรัฐแล้วมาตกลงกันการจะแก้ไขมันต้องแก้ยากเพราะว่าต้องให้รัฐที่เข้ามารวมกันเห็นชอบ รัฐธรรมนูญแต่ละประเทศที่เขียนมันมีที่มาซึ่งจะแตกต่างจากเราครับท่านประธาน ของเรารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ที่มาแบบเขาหรือเปล่า หรือเขียนเพื่ออะไรวัตถุประสงค์ของการเขียนรัฐธรรมนูญ๒๕๖๐ ซึ่งผมเองก็ต้องใช้เสียงเบา ๆ นะครับ ผมเห็นเหมือนเดิมครับท่านประธานว่าเขาเขียนไว้เพื่อสืบทอดอำนาจ แต่การเขียนให้แก้ยากมันทำให้อะไรครับ มันทำให้สืบทอดอำนาจไปได้ยาว ๆ ท่านประธานครับ ก็มีข้อเสนอซึ่งผมได้ฟังกรรมาธิการบางท่านอภิปรายซึ่งกระผมเห็นด้วยว่านอกจากการแก้ไขวิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญคือมาตรา ๒๕๖ แล้วจากนั้นก็จะไปแก้มาตราไหนก็ง่ายขึ้น อีกทางหนึ่งก็คือการที่จะให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ยกเว้นหมวด ๑ หมวด ๒ ตรงนี้นะครับ พูดง่าย ๆ เขาจะแก้ปัญหาต่าง ๆที่ผูกไว้เป็นเครือข่ายโยงใยเป็นได้หมดเลยซึ่งกระผมคิดว่าเป็นทางออกที่ดีของประเทศไทยแต่ส่วนวิธีการครับท่านประธาน วิธีการทำอย่างไรที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากที่เดียวท่านเห็นด้วยอันนี้ก็เป็นศาสตร์และศิลป์ละครับ กระผมเชื่อครับว่าถ้ามีผลประโยชน์ของตัวเองเข้ามาเกี่ยวข้องคนทั้งหลายอดไม่ได้ที่เราจะคิดถึงประโยชน์ ของเราเองเพราะฉะนั้นถ้าเราทำอย่างไรที่จะให้ผู้ที่มีส่วนในการที่จะผลักดันให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเขารู้สึกว่าเขาไม่สูญเสียประโยชน์มากจนเกินไป โอกาสที่เราจะสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นกติกาที่เหมาะสมที่ประชาชนคนไทยจะอยู่ด้วยกันและประเทศไทยขับเคลื่อนมาได้อย่างเต็มศักยภาพเกิดขึ้นได้ครับ”[๔๔๑]

“ท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ในประเด็นเรื่องของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นความเห็นโดยสรุปของผมก็คือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการยกร่างเขามีการผูกโยงกลไกต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน คือจะไปดูเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือมาตราใดมาตราหนึ่งไม่เพียงพอหรอกครับท่านประธานจะเห็นได้ ยกตัวอย่างเวลาเราพูดถึงอำนาจของวุฒิสภาที่มีอำนาจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

---

[๔๔๑]รายการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

ในเรื่องของการลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีนั้นมันต้องไปดูด้วยว่าวุฒิสภานั้นมีที่มาอย่างไร วุฒิสภาที่มีที่มาจากกลไกซึ่งพูดง่าย ๆ ว่ามาจากคณะ คสช. แล้วมาทำหน้าที่ต่าง ๆ เต็มไปหมดมันโยงใยยึดโยงไปหมด รวมทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย เพราะฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นถ้าจะไปแก้เฉพาะบางมาตราเราคิดดูเสนอแก้ไป ๘๐ มาตรา ถ้าสุดท้ายแล้วบางมาตราไม่แก้ตามนั้นความมุ่งหมายทุกอย่างมันเสียหมดเลยครับ เพราะฉะนั้นตรงนี้กระผมก็ดูว่าถ้ามันจะแก้พูดง่าย ๆ ว่ามันก็ต้องเกือบจะยกร่างใหม่ทั้งฉบับ เว้นแต่หมวด ๑ หมวด ๒ เพราะมันจะไปแก้ไขเพียงรายมาตราในขณะที่บางมาตราสำคัญมันไม่แก้ตาม มันไม่ได้จริง ๆ ครับท่านประธาน มันเป็นไปไม่ได้ ซึ่งการที่จะเกิดการยกร่างใหม่ทั้งฉบับได้ ถ้าปล่อยให้กลไกการแก้ไขตามปกติก็คือรัฐสภาแก้เองนั้นยากมาก อย่างกลไกที่มีการเสนอมาซึ่งสร้างความมั่นใจแก่ทุกฝ่ายได้ ก็คือกลไกในการที่จะให้ได้มาซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการ แต่ว่าที่มาสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไรนั้นต้องไปช่วยกันดู ทีนี้อีกส่วนหนึ่งถามว่าแล้วถ้าเกิดเราจะแก้อย่างนั้นจะต้องเริ่มกันอย่างไร แน่นอนครับมันก็หลีกไม่พ้นหรอกครับที่จะต้องเริ่มจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในบางมาตราก่อน ฉะนั้นมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยการให้ได้มาซึ่งมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงนี้แน่นอนครับหลายท่านเองก็อาจจะกังวลว่าตัวเงื่อนไขที่เขาตั้งไว้ว่าต้องได้เสียง ส.ว. สนับสนุนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ต้องได้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล หรือในสภาผู้แทนราษฎรอีกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ มันก็เป็นอุปสรรคอยู่ แต่ผมก็ไม่คิดว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่เราจะบอกว่าสุดท้ายคงเดินไปไม่ได้ ถ้าเราบอกว่าตรงนั้นเป็นเงื่อนไขที่ดูแล้วไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะคุณมีชัยที่เขียนไว้ตั้งใจไม่ให้เกิดขึ้นแต่มันยังพอมีทางเดิน และผมก็เชื่อว่าด้วยกระแสสังคมที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมันก็คงจะทำให้ ส.ว.ซึ่งเราอาจจะคิดว่าได้เสียงของท่านยาก มันก็มีเสียงได้เหมือนกันนะ ๑ ใน ๓ ความเห็นโดยสรุปของผมประมาณนี้ครับท่านประธาน ขอบพระคุณครับ”[๔๔๒]

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“วันนี้บรรยากาศช่วงที่แก้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หลายท่านอาจจะไม่ได้อยู่ในบรรยากาศช่วงนั้นมันเป็นบรรยากาศหลังการรัฐประหาร แล้วก็มีการเรียกร้องประชาธิปไตย และใครไม่พูดถึงคุณค่าประชาธิปไตยตอนนั้นจะอยู่ไม่ได้นะครับ เพราะฉะนั้นนี่การไขกุญแจมาตรา ๒๑๑ ในขณะนั้นมันก็เป็นเรื่องที่ทุกคนเห็นชอบและไปได้ดี แต่บรรยากาศ ณ วันนี้มันเป็นบรรยากาศที่เลือกข้าง แบ่งข้าง แล้วก็มีระบบไอโอ แล้วก็มีหลายเรื่องที่ซับซ้อนมากนะครับ แล้วก็ผมขออนุญาตใช้เวลาสักเล็กน้อยว่ามาตรา ๒๕๖ นั้น ต้องใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของ ๒ สภานะครับ แล้ววุฒิสภาต้องเห็นชอบ ๑ ใน ๓ นะครับ อย่างน้อยก็ต้อง ๘๐ อันนี้ ผมขออนุญาตนิดหนึ่งนะครับ วาระที่ ๒ นะครับ เมื่อเรียงมาตราและเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากแล้วรอ ๑๕ วัน ในช่วงนั้นนะครับถ้าเป็นมาตราไหนที่เกี่ยวข้องกับศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้าม หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี่ครับ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นะครับ หมายถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ นี้ จะต้องไปลงประชามตินะครับ มันไม่ได้ง่ายอย่างที่เราว่าไว้ พอผ่านประชามติแล้ว หรือไม่ผ่านก็แล้วแต่ถ้าไม่ผ่านก็แปลว่าสิ่งที่ทำมานี้ก็แท้งหมดนะครับ พอไปผ่านวาระ ๓ แล้ว สิ่งที่สำคัญก็คือยังมีอนุญาตให้สมาชิกของวุฒิ หรือของ ส.ส. หรือทั้ง ๒ สภา ๑ ใน ๑๐ ไปคัดค้านว่าสิ่งที่ทำมาทั้งหมดนี่ไม่ได้ไปลงประชามติตาม (๘) เพราะฉะนั้นนี่ก็ต้องไปส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญนะครับ ที่จริงก็ไม่อยากเรียกว่าศาลนะครับ ไปส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญไปพิจารณาภายใน ๓๐ วัน ช่วง ๓๐ วันนั้นนายกก็ไม่มีสิทธิที่จะเสนอทูลเกล้า ฯ พระปรมาภิไธยนะครับทุกขั้นตอนนี้ครับมันมีหลุมพรางหมดนะครับ กว่าจะถึงจุดนั้น วันนี้ผมเห็นด้วยกับท่านบัญญัติ ก็คือว่าถ้าเราไม่

---

[๔๔๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

สร้างบรรยากาศในการพูดคุยถึงเรื่องมาตรา ๒๕๖ ไปเจรจากัน คุยกันนะครับ ไม่ใช่เราคุยกับทั้งหมดมาหมดแล้วนะครับในโต๊ะนี้ แต่ว่าในที่ห้องประชุมนี้ แต่ที่อยู่นอกห้องประชุมนั้นไม่เห็นด้วยนะครับ แค่ ๑ ใน ๑๐ นี่มันเดินไม่ได้ ทีนี้ผมก็เห็นใจนะครับหลายท่านที่เราจะเอาเข้าไปทั้งยวงนะครับ บางท่านก็เห็นว่าเราเอาเข้าไปเป็นบางส่วนเพื่อถอดสลักตรงนี้เสียก่อนนี่มันจะเลือกทางไหนนะครับ แต่บรรยากาศเหมือนที่ท่านดำรงพูดเมื่อสักครู่นี้ ก็คือพูดถึงเรื่องมาตรา ๒๕๖ นี่เราทำควบคู่กันไปนี่มันก็กลายเป็นควบคู่ระหว่างข้างนอกที่ไกลนะครับ ก็หมายถึงพี่น้องประชาชนนี่เป็นเรื่องที่ดีนะครับที่จะเป็นกลุ่มของพี่น้องที่จะได้เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนที่เราเห็นด้วย แต่พอเข้ามาในสภานี่เสียงข้างน้อยในรัฐสภาไม่เห็นด้วยนี่ สิ่งที่เราทำมานี่สูญเปล่าหมดเลยนะครับ วันนี้สิ่งที่สำคัญก็คือผมก็เชื่อว่าการสร้างบรรยากาศที่จะต้องทำให้เกิดการแก้ไขนะ ไขกุญแจเข้าไปก่อนในมาตรา ๒๕๖ พอไขได้เรียบร้อยแล้วเราก็มาพูดกันว่าตรงไหนที่เราแก้บ้างนะครับ วันนี้แม้กระทั่งท่านวัฒนาเองต้องเอ่ยชื่อท่านนะครับ เพราะว่าไม่เสียหาย ห้ามเลยนะครับ ห้ามอนุด้วยนะครับ เมื่อวานนี้ห้ามไปพูดถึงเรื่องการแก้ไข เรื่องเกี่ยวข้องกับวุฒิสภา เพราะเวลาไปพูดแล้วมันจะทำให้เกิดปัญหา อย่างนี้เป็นต้นนะครับ เพราะอะไรครับ เพราะอะไรก็แตะไม่ได้สักอย่าง พูดไม่ได้สักอย่าง กลัวว่าจะไปทับกับประโยชน์อื่นใดกับกลุ่มคนต่าง ๆ และมันจะทำให้เกิดปัญหา วันนี้ผมว่าเรารีบไขกุญแจแล้วก็เข้าไปอยู่ตรงนี้เสียก่อนแล้วก็ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยค่อยว่ากันนี่ซึ่งจะทำด้วยวิธีไหนนั้นผมก็คิดว่าในที่ประชุมแห่งนี้ก็น่าที่จะเป็นความเห็นชอบที่ร่วมกันทั้งหมดเสียก่อนนะครับ อันนี้ในทางปฏิบัตินะครับ ผมเห็นด้วยกับท่านบัญญัตินะครับว่ามันอาจจะไม่ค่อยเท่มากนักนะครับในการพูดลักษณะของการปฏิบัติเช่นนี้ แต่ว่าสิ่งเหล่านี้ถ้าเดินไปได้มันก็จะทำให้เราได้บ้างนะครับ ไม่ใช่ None of some นะครับ ไม่ได้ก็เสียทั้งหมดนี่ผมว่าจะสูญเปล่าอันนี้ผมขออนุญาตนำเสนอเท่านี้ครับ”[๔๔๓]

“ขอบคุณท่านประธานครับ พอฟังท่านบัญญัติพูดแล้วทุกคนก็เริ่มรู้สึกครั่นเนื้อครั่นตัวอยากจะคุยกัน ผมขออนุญาตเอาภาพรวมเพื่อที่จะทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เพราะว่ารายละเอียดต่าง ๆ ที่ท่านกรรมาธิการหลายท่านได้พูดคุยกันแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำกันนะครับ ผมจะใช้เครื่องมือ ๒ ตัว ก็คือทัศนะที่เป็นไปได้หรือทำได้ และอันที่ ๒ ก็คือโลกแห่งความเป็นจริง ชีวิตจริง ถ้าเรามามองตั้งแต่อดีตกาลมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นว่าเรามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเสร็จก็มีการยึดอำนาจ แล้วก็จะมีการร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว เสร็จเรียบร้อยแล้วก็ตั้งรัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจไว้ แล้วก็ถูกกดดันเพื่อให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ กดดันเพื่อให้รัฐบาลอยู่ไม่ได้ อยากมีการเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้วรัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งก็มาบริหารประเทศ สุดท้ายมาก็มีเงื่อนไขเหมือนท่านถึงเมื่อสักครู่นี้นะครับ ที่บอกว่าเกิดจากความขัดแย้ง เงื่อนไขความขัดแย้งเงื่อนไขคอร์รัปชันเงื่อนไขอะไรต่าง ๆ นานาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นข้ออ้างที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลานะครับ ซึ่งเราก็ไม่ค่อยได้ใช้สิ่งที่เขาเรียกว่า Solution หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ถ้าเอกซเรย์เข้าไปแล้วเราจะเห็นนะครับว่าข้างในยังมีกลไกลแห่ง เขาเรียกว่าเงื่อนงำอีกเยอะแยะไปหมด ซึ่งเรื่องนี้ถ้าจะพูดกันแล้วมันจะไม่จบ เพราะเรามีคณะกรรมการการแก้ปัญหาความขัดแย้ง สันติวิธีก็ไม่ได้มีบทบาท มีคณะกรรมการนั่น คณะกรรมการนี่สุดท้ายมาก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไรเลย ก็นำมาซึ่งการยึดอำนาจโดยตลอด วันนี้ที่ผมกราบเรียนที่ประชุมก็คือ เรื่องขั้นตอนวงจรชีวิตของอำนาจการเมืองไทยนั้น จะเห็นว่าวันนี้เราอยู่ในขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การบริหารจากรัฐบาลที่ยังมีอำนาจต่อท่อมานะครับ คำว่า ต่อท่อ ก็หมายถึงการมี ส.ว. ๒๕๐ คนนั่นเอง ซึ่งวันนี้ขั้นตอนต่อไปนี้ก็จะถูกรุกเร้ากดดันจากพี่น้องประชาชนทั้งหลาย วันนี้ถ้าเรามาดูตรงนี้แล้วผมก็เชื่อว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกครั้งจะแก้โดยผู้มีอำนาจที่มาจากการยึดอำนาจ และส่วนใหญ่จะถูกกดดันจากภาคประชาชนเสียเป็นส่วนใหญ่ อันนี้รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับนะครับ ทีนี้สิ่งที่เกิดขึ้นที่ผมอยากจะขอกราบเรียนในที่ประชุม

---

[๔๔๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ก็คือว่า เป็นข้อสังเกตนะครับ เผื่อเราจะได้เห็นภาพรวมร่วมกัน โดยเฉพาะการแก้รัฐธรรมนูญนั้น ในสมัยที่ผมเป็น ส.ส. แรก ๆ มา ๒๐ ปี ๓๐ ปีที่แล้ว เราถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการมีพรรคเล็กพรรคน้อย แล้วไปยกมือเมื่อไรก็รับสตางค์ ก็ถูกพูดอย่างนี้ เสร็จแล้วรัฐบาลก็ไม่มีเสถียรภาพ พอมีการยึดอำนาจเกิดขึ้นก็บอกว่าจะมีการปฏิรูป จนมาถึงปี ๒๕๔๐ หลังจากที่เราได้ดีไซน์แล้วว่าเราอยากมี Strong executive คือรัฐบาลที่เข้มแข็ง แต่ก็ปรากฏว่ารัฐบาลเข้มแข็งนั่นคือมีสภาที่เข้มแข็งในพรรคก็จะมีเสียงข้างมาก ก็จะถูกกล่าวว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา อันนี้ก็คือสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นมาก็รับไม่ได้ว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา สุดท้ายมาก็มีเงื่อนไขแห่งความขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งเราไม่พูดถึงรายละเอียดก็จะนำดูเรื่องการยึดอำนาจต่อมาอีก พอรัฐบาลเข้ามาบริหารเสร็จเรียบร้อยที่มาจากการยึดอำนาจ ก็ต้องการรักษาอำนาจ เพราะฉะนั้นการร่างรัฐธรรมนูญ เขียนรัฐธรรมนูญที่เรากำลังมาแก้ไข มาชำระล้าง มาทำความสะอาดกันตรงนี้ผมก็ถือว่ามันก็เป็นขั้นตอนหนึ่งซึ่งเรากำลังบอกว่าจะทำแบบไหนดี ซึ่งหลายท่านก็บอกว่าปี ๒๕๔๐ ก็ดีนะหรือจะผลัดใหม่ แต่ว่าวันนี้โลกมันเปลี่ยนแปลงไปเยอะมากแล้ว ก็ต้องฝากข้อสังเกตเราก็ถือโอกาสนี้ปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผมก็เห็นด้วยกับท่านอาจารย์ปิยบุตรนะครับบอกว่าทัศนคติเรื่องว่าการแก้รัฐธรรมนูญแก้เพื่อให้มันยากขึ้น ภายหลังสงครามเย็นนั้นผมก็คิดว่าวันนี้ทัศนคติต่าง ๆ มันก็ควรจะต้องเปลี่ยนกันไป เพราะระบบที่ผลัดกันเกาหลังตั้ง ส.ว. เสร็จ ส.ว. ก็ไปตั้งผู้บริหารต่อ ผมคิดว่าตรงนี้เป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาเรื่องที่ ๒ ก็คือการเกิดอำนาจที่ ๔ ผมขอเน้นนะครับ อำนาจที่ ๔ ก็คือองค์กรต่าง ๆ ทั้งหลายที่มีการตั้งพรรคพวกตัวเองขึ้นมา เพื่อจัดการฝ่ายตรงกันข้าม ในขณะนี้ระบบ เราใช้ระบบคนเข้ามาโดยที่ไม่มีมโนธรรม ที่เรียกว่า มือปืนรับจ้าง นี่คือปัญหาใหญ่ ซึ่งเราไม่ค่อยได้พูดถึงเราเราจะไปพูดถึงเรื่องของเงื่อนไขอื่น ๆ ผมก็คิดว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ที่เกิดขึ้นมา ถ้าเราไม่รีบแก้ไข โดยเฉพาะเห็นด้วยกับท่านบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับมาตรา ๒๕๖ แล้วก็การแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้ง สสร. ผมคิดว่าอันนี้เป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดการบูรณาการในรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ซึ่งมันเกี่ยวโยงกันหมดเป็นเฉพาะส่วน ผมก็คิดว่ามันก็คงจะแก้ไขไม่ได้ ก็ขอถือโอกาสนี้ ในเมื่อวิกฤติเป็นโอกาสแล้ว ผมก็ว่าน่าจะใช้วิกฤตินี้มาช่วยกันแก้ปัญหาทั้งการเมืองระยะสั้น ระยะยาว สร้างศรัทธาตรงนี้ไว้ และผมก็เชื่อว่าท่านประธานกรรมาธิการท่านนั่งฟังอยู่ตลอดเวลาแล้ววันนี้ ผมเชื่อว่าท่านก็คงจะได้เป็นส่วนสำคัญในการที่จะช่วยในการที่ไปคุยกับผู้มีอำนาจเพื่อที่จะได้เห็นพ้องต้องกันว่าเริ่มแรกมาก็ขอมีกุญแจไขเสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ อะไรต่าง ๆ ทั้งหลายเสียทีหนึ่ง ขอขอบคุณครับ”[๔๔๔]

รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธานผมรงค์ บุญสวยขวัญในฐานะกรรมาธิการนะครับ ผมมาจากโลกของวิชาการ เพิ่งมาสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเมื่อไม่กี่เดือนมานี้นะครับ มองเรื่องการแก้รัฐธรรมนูญ มองเรื่องรัฐธรรมนูญ ในมุมมองของสังคมวิทยาการเมืองที่คล้าย ๆ กับท่านนิพิฏฐ์พูดเมื่อสักครู่ ว่ารัฐธรรมนูญถ้าแก้ ถ้าสร้างกันขึ้นมาแล้ว มันจะนำไปสู่เรื่องของการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือการสมานฉันท์ได้อย่างไรอันนี้เป็นเรื่องใหญ่เห็นด้วยกับอาจารย์วลัยพรก็คือว่ารัฐธรรมนูญของไทยหลังปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ก็คือพัฒนาการทางการเมืองชนิดหนึ่ง ที่เอารัฐธรรมนูญเป็นแกนและนำไปสู่ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลาประเด็นก็คือว่าแล้วรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ที่เรากำลังจะแก้ไขหรือเรากำลังศึกษาปัญหา หาหลักเกณฑ์ หาแนวทางแก้ไข มันจะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสมานฉันท์ หรือจะทำให้ประเทศไปได้หรือไม่ สิ่งนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องใหญ่ โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของ actor ต่าง ๆ ในทางการใช้อำนาจสำคัญแน่นอน แต่สุดท้ายแล้วประเทศชาติบ้านเมือง สังคมการเมืองของเราจะขัดแย้งไหม จะนำไปสู่สมานฉันท์

[๔๔๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ไหม อันนี้ผมคิดว่าเป็นเป้าหมายปลายทางที่สำคัญที่เราจะต้องพินิจพิจารณาในการแก้รัฐธรรมนูญหรือในการศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์นะครับ ท่านประธานและท่านกรรมาธิการครับ ผมนี่มาจากชาวบ้าน มาจากอาจารย์ รับร่างนะครับ ต้องเคารพเสียงเขารับร่างด้วยใน ๑๖ ล้านคน ผมก็เคารพเสียง ของคนที่ไม่รับร่าง อันนี้เป็นเรื่องปกติ แล้วก็เคารพเสียงของคนที่ไม่ไปออกเสียงนะครับ เพราะฉะนั้นการวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายรับร่างว่าถูกรับร่างประชามติโดยการ Mobilize ของรัฐด้วยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือการไม่ร่าง คือเป็นคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย อันนั้นเป็น Discord ที่สำคัญ สิ่งเหล่านี้ไม่ควรที่จะนำเข้ามาในกระบวนการที่เราจะศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางแก้ไขเรื่องรัฐธรรมนูญ อันนี้เป็นเรื่องใหญ่นะครับท่านประธานและท่านกรรมาธิการครับ ผมนี่ได้มีโอกาสอภิปรายในช่วงของการที่สภากำลังตั้งกรรมาธิการตั้งชุดเรานี่นะครับ ผมบอกว่า การที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้เห็นด้วย ทำ แต่ว่าช่วงของการแก้ไขรัฐธรรมนูญมันจะต้อง เป็นช่วงที่ทำให้ประชาชนมีความสุข การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็น Public Space เป็นพื้นที่สาธารณะที่ให้คนมีความสุข มีคนได้ถกแถลง ได้แสดงความคิดความเห็นโต้แย้ง แต่ไม่ขัดแย้งกันนะครับ ให้ถกแถลงโต้แย้งความคิดซึ่งกันและกัน แต่ไม่ใช่พกความคิดชุดหนึ่งแล้วก็ไปห้าหั่นความคิดอีกชุดหนึ่งในห้วงเวลาของการแก้รัฐธรรมนูญ แล้วก็บอกว่าถ้าไม่ได้ตามความคิดของชุดของเรา นั่นคือตรงกันข้าม อันนี้มันจะไม่เป็นผลดีในทางการแก้ไข สังคมวิทยาการเมืองต้องการสมานฉันท์ไหม หรือว่าสังคมวิทยาการเมืองของไทยต้องการ ที่จะบ่มเพาะความขัดแย้งต่อไปภายใต้บรรยากาศของการแก้รัฐธรรมนูญ วันนี้เป็นเรื่องใหญ่นะครับ ขณะที่เราจะถกเถียงกันว่า Participation จะเอาอย่างไร เราจะเริ่มต้นจากประชามติไหม หรือจะเป็นอย่างไร ก็เต็มไปหมดแล้วนะครับ เพราะฉะนั้นการแก้รัฐธรรมนูญครั้งนี้ ผมยังเชื่อมั่นว่าจะต้องให้ประชาชนได้ถกแถลง ให้เขาได้พูดคุย ให้เขาได้คิด ส่วนคำว่าประชาชนหยาบมากนะครับ ถ้าบอกว่าประชาชนเป็นก้อนเดียวกลม ๆ ประชาชนในสังคมไทย ๖๐ กว่าล้านคน มันมีกลุ่ม มีพวก มีก้อน มีการแบ่งแยกด้วยตัวของเขาเอง เราจะทำอย่างไร ตรงนี้คือเป็นสังคมวิทยาการเมืองอีกแล้ว ว่าเราจะ Classification เขาอย่างไร ให้เขาอยู่กลุ่มไหน เขาจะได้พูดกันอย่างไร เพื่อได้สะท้อนของเขาเอง ท่านประธาน ท่านกรรมาธิการครับ ผมนี่กลับมาจากปักษ์ใต้เมื่อวาน ชาวบ้านเขาบอกว่าตอนนี้เขาต้องการให้ยางราคาขึ้น ทำอย่างไรถึงให้ราคาปาล์มที่กิโลกรัมละ ๗ บาท ดำรงอยู่ต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเราจะแก้หรือไม่แก้อย่างไร สิ่งเหล่านี้จะต้องมีนัยไปถึงสิ่งเหล่านั้นด้วย เป็นปรารภของชาวบ้าน เป็นปรารภของเขา เพราะฉะนั้นกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นนี้ต้องใช้กลไกที่หลากหลาย ผมยังเห็นด้วยกับท่านผู้ทรงคุณวุฒินะครับ ท่านอดีตผู้อำนวยการ ศอ.บต. นะครับ ประเมิน ใช้งานวิจัย มหาวิทยาลัยในประเทศไทย มี ๘๔ มหาวิทยาลัยครับท่านประธาน มีคณะหรือหลักสูตรที่เปิดสอนรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ พัฒนาชุมชน พวกนี้เกี่ยวข้องกับชาวบ้านโดยตรง ใช้กลไกตรงนี้อีกช่องทางหนึ่ง ช่องทางหนึ่งนะครับ ผมบอกว่าการรับฟังความคิดเห็นมันต้องใช้กลไกที่หลากหลาย เป็นกุศโลบายที่แยบยลจากชุดเรา อย่าเอาชุดเราทั้งหมดและเราถือว่า เราเป็นคนทำแทน หรือ Representative Democracy แบบที่เราคิดแทนอย่างเดียว ไม่พอครับ เราต้องผสมผสานระหว่าง Direct กับ Representative เหมือนที่อาจารย์วลัยพรพูด ไม่อาจจะ Direct ได้โดยตรง เพราะพอบอก Direct ปั๊บลงประชามติ พอบอกประชามติปั๊บก็เกิด Discord ว่าเป็นการ Mobilize ซึ่งไม่เหมาะ ผมคิดว่าเราต้องใช้กุศโลบายที่แยบยล ให้มีการพูดคุย ให้เขามีความสุขอยู่ใน Period ที่จะแก้รัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ องค์กร ชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน องค์กรโน้นองค์กรนี้ ใช้เขาเถอะครับ ผมคิดว่าวันนี้สังคมไทยมันเป็นสังคมที่มีความหลากหลายในการรวมกลุ่มอยู่แล้ว ใช้กลไกของกลุ่มเหล่านั้นให้เขาได้พูดคุย เราในฐานะ

กรรมาธิการจะเชื่อมต่อกับกลไกเหล่านั้น ให้เขาได้พูดคุย ไปฟังความคิดเห็นคู่ขนานกับการทำงานของชุดเรา ผมคิดว่าตรงนี้ จะเป็นบรรยากาศที่ก่อให้เกิดสมานฉันท์มากกว่าความขัดแย้งนะครับ ความขัดแย้งมีปกติบอกว่าความขัดแย้งนำไปสู่ Growth แต่ผมคิดว่าความสมานฉันท์ก็จะเป็นเรื่องสำคัญสุดท้ายจริง ๆ นะครับท่านประธาน ผมยังเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าเราต้องการที่จะสมานฉันท์ไปข้างหน้า ถ้าจะแก้ทั้งฉบับกับแก้บางจุด ผมชอบท่านนิพิฏฐ์พูด เราจะเอาทั้งหมดเลย แก้ทั้งหมดเลย เหมือนยกผู้ป่วยขึ้นเตียง เอาเทคโนโลยีทางการแพทย์มาทั้งหมด ระดมกันมาเต็มที่ เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์การแพทย์เอามาหมดและผ่าตัด เสร็จแล้วตายอย่างนี้ครับ ขัดแย้งกันต่อสังคมไปไม่ได้ เอาไหมครับ สำหรับผม ผมไม่เอา แบบนั้นนะครับ ผมยืนยันว่าผมไม่เอาแบบนั้น ผมจะเอาในสิ่งที่สังคมมันจะไปไม่ได้ สังคมการเมืองมันจะไปได้ภายใต้บริบทของประเทศเราเป็นอย่างนี้ รัฐธรรมนูญเราจะเขียนอย่างไร เราก็เอาไม่อยู่ เพราะว่าประเทศไทยเรากำลังอยู่ในส่วนหนึ่งของ Global Village อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเราต้องไปให้ได้ ประคับประครองในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อที่จะเดินกันไปนะครับ ผมจึงเห็นด้วยกับการแก้เป็นจุด ๆ เป็นส่วน ๆ แบบเช่นสมมุติท่านนิกรพูดมาก็เป็นประเด็น เราก็ว่าลงไปนะครับ และใช้กลไกที่แยบยลหาภาคส่วนต่าง ๆ หากลยุทธ์ต่าง ๆเพื่อที่จะนำไปสู่คำว่า People Participation ให้มากที่สุดตรงนี้ผมคิดว่าสมานฉันท์ จะเกิดขึ้นภายใต้สิ่งที่เรากำลังดำเนินการอยู่นะครับ ขอบคุณมากครับท่านประธาน”[๔๔๕]

“ท่านประธาน ท่านกรรมาธิการครับผม รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ ในฐานะกรรมาธิการนะครับ ผมต้องขออนุญาตเมื่อคราวประชุมอนุนี่ผมไม่ได้อยู่นะครับ แล้วก็ขออนุญาตที่จะคุยตรงนี้ในเรื่องของเนื้อหาสาระนะครับ แล้วจะขอนำเสนอแนวคิดที่จะเห็นด้วยกับอาจารย์ดอกเตอร์วลัยพรกับสาระสำคัญส่วนหนึ่งที่ท่านนิกรได้พูดว่าเราควรจะตั้งไก่ไว้ก่อนนะครับ คืออย่างนี้ท่านประธานครับ ผมคิดว่าเรามองถึงเรื่องการแก้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตอนนี้ เป้าหมายคือต้องการถอดสลักความขัดแย้งทางการเมือง ต้องการที่จะถอดสลักคำว่า การสืบทอดอำนาจ ต้องการที่จะให้ความขัดแย้งตรงนั้นไม่เป็นเหตุนำไปสู่ความรุนแรง ซึ่ง Debate ตรงนี้เยอะมาก ฝ่ายที่บอกว่าสืบทอดอำนาจ แย่งอำนาจมันมาจากไหน มันก็เป็นวัวพันหลักกันอยู่ตลอด ประเด็นก็คือว่าเราจะพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญโดยใช้คำว่า อำนาจการสืบทอดอำนาจ หรือการรัฐประหาร ตรงนี้มันจะเป็นการอธิบายที่ออกจากอะไรคือเป็นเหตุอะไร อะไรเป็นเหตุอะไร ฝ่ายโต้แย้งฝ่ายสนับสนุนก็จะมีอยู่ตลอดเวลา แต่ว่าก็จำเป็นต้องพูด จำเป็นที่จะต้องคิดกันไว้ว่าเราจะต้องแก้มาตรา ๒๕๖ เพื่อที่จะถอดสลักอันนี้ก็เห็นด้วย เห็นชอบด้วย แต่ผมคิดว่ามัน ที่อ ๆ เกินไปถ้าหาก เราจะมอง Approach เดียว คือมอง Approach ผ่านอำนาจ แต่ผมคิดว่าสิ่งที่ท่านอาจารย์วลัยพรกับท่านนิกรพูดเมื่อสักครู่ ก็คือว่าเรามีการพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ พร้อม ๆ กับการแก้ มาตรา ๒๕๖ เป็นการถอดสลักแห่งความขัดแย้งไปในตัวด้วย ไก่ของท่านนิกรนี่ควรจะตั้งตรงไหน ท่านอาจารย์วลัยพรบอกว่ามันจะมีประเด็นอื่น ๆ อีกทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชน วันก่อนท่านดำรงค์ พิเดช ก็พูด ท่านอาวุโส ท่านบัญญัติก็พูด มันมีประเด็นเรื่องอะไรบ้างที่ยังมีปัญหาอยู่ อะไรที่ทำให้ราคายางเขายังเดินไม่ได้ อะไรที่ทำให้ประมงริมฝั่งขนาดเล็กมันขัดแย้งกันอยู่ อะไรที่ทำให้เรื่องที่ดินที่กำลังเข้าสภานี่มันเป็นประเด็น ถ้าเราแก้แค่เฉพาะมาตรา ๒๕๖ ประเด็นทางสังคมเหล่านั้น ประเด็นทางคุณภาพชีวิตของพี่น้องประชาชนนี่ได้รับการแก้ไขไหม ผมคิดว่าในสถานการณ์ที่เรากำลังเสนอการแก้รัฐธรรมนูญมันจะต้องไปเพิ่มสาระสำคัญที่ให้ประชาชนเห็นว่าการแก้รัฐธรรมนูญคราวนี้ อ๋อเขายังหยิบเอาประเด็นของเขา เรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เรื่องความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพชีวิตเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนาที่มันมีโซนโน้น โซนนี้ โซนนั้น ตรงนั้นโซนนั้นได้รับการ

[๔๔๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

พัฒนา ตรงโซนนี้งบเยอะ ตรงโซนตรงนี้ทำไมงบมันมีน้อย พวกเหล่านี้มันมีประเด็นประเด็นตรงนี้ผมคิดว่าไก่ที่ความหมายของท่านนิกรถ้าผมจำได้นะครับ มันควรจะต้องหยิบยกมา ผมคิดว่าสัปดาห์หน้าประเด็นนี้ในฐานะกรรมาธิการ อนุที่จะต้องวิเคราะห์นี่ก็ต้องหยิบกันขึ้นมาเพิ่ม วันนี้ต้องแขวนไว้ในคำว่า มาตรา ๒๕๖ ว่ากันต้องแก้ แต่ประเด็นอื่น ๆ การปฏิรูปประเทศเป็นของใหม่ ผมก็ฟังน้อง ๆ ฟังหลายที่นะครับ เป็นของใหม่ผมเองก็สนใจพวกเหล่านี้ เอ๊ะ มันเดินได้ไหม ผมชอบนะครับในฐานะที่เป็นคนสอนรัฐศาสตร์สอนการเมืองการบริหาร เห็นประเทศมีเป้าหมาย ๒๐ ปีข้างหน้ามีเป้าหมาย ๑๕ ปีข้างหน้ามีเป้าหมายแต่เป้าหมายที่ว่าตรงนั้นเราไปถึงได้หรือเปล่า มีหลักประกันไหม เราจะต้องมาทบทวนกันไหม ตรงนี้เรื่องใหญ่ เรื่องการเลือกตั้ง เรื่องท้องถิ่น การกระจายอำนาจ ไม่มีคำว่าการกระจายอำนาจที่เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่มีคำว่าการปกครองท้องถิ่นการกระจายอำนาจที่ว่าทำไมไม่ใส่ มันเป็น Variety Concept ใช่ไหม การกระจายอำนาจแบบไทย การกระจายอำนาจแบบ Unitary State หรือเป็น Federal State มันเป็นกระจายอำนาจแบบไหน ตรงนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ผมคิดว่าต้องเอามาใส่กันไว้ ผมจึงเห็นว่าถ้าหากเราจะแก้รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ถ้าหากต้องคิดกันเรื่องนี้ แก้อันที่ ๑ ถอดสลักมาตรา ๒๕๖ ก็ต้องว่ากันไป ซึ่งยาก มันก็จำเป็นต้องทำเรื่องยาก เพื่อที่จะถอดสลัก ไม่ให้นำความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรง ซึ่งผมคิดว่าในที่ประชุมนี้ไม่มีใครเห็นด้วย แต่อันที่ ๒ ต้องควบคู่กันไปคือประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นสาระสำคัญ เรื่องการปฏิรูป เรื่องการกระจายอำนาจเรื่องสิทธิประโยชน์ แม้กระทั่งเรื่องศาสนาครับท่านประธาน มีประเด็นอยู่เต็มไปหมดเรื่องอุดมการณ์ของชาติ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่เป็นสาระสำคัญที่ผมคิดว่าเป็นเหมือนสายใยที่มากกว่าโครงสร้าง เป็นความรู้สึก เป็นความเชื่อซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ สิ่งเหล่านี้มีประเด็นอะไร ผมคิดว่าว่าทางอนุต่อไปจะต้องหยิบสิ่งเหล่านี้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เป็นเพิ่มประเด็นเข้ามานะครับ เพิ่มนอกเหนือจากมาตรา ๒๕๖ นะครับ ผมขออนุญาตนำเสนอเพียงเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๔๔๖]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“เพื่อไม่ให้เสียเวลาของที่ประชุม ผมขอพูดสั้น ๆ ว่าผมก็เห็นด้วยกับแนวทางของหลาย ๆ ท่าน โดยเฉพาะท่านอาจารย์โภคินว่าควรจะมีการแก้ไขมาตรา ๒๕๖ เพื่อเปิดช่องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ง่ายขึ้น สามารถที่จะกระทำได้เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายเขาทำกัน โดยการมี สสร. และหรือระบบรัฐสภาที่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ และเห็นด้วยกับท่านประธานว่าเราควรจะมีการสรุปโดยเร็วและส่งรายงานให้กับสภาโดยเร็ว เพราะขณะนี้ทางประชาชนเขากำลังรอคำตอบว่าผลสุดท้ายแล้วคณะกรรมาธิการของเรานั้นสรุปว่าอย่างไร จะดำเนินการอย่างไร ผมคิดว่าเขากำลังรอเราอยู่ ถ้าเราได้คำตอบเป็นที่พอใจของทุกคนโดยส่วนใหญ่ของสังคมแล้วนั้นองศาทางการเมืองอาจจะคลี่คลายในทางที่ดีขึ้นได้ครับ ขอบคุณมากครับ”[๔๔๗]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ครั้งที่แล้วผมได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องระบบรับฟัง แต่คราวนี้ผมอยากจะขออนุญาตเรียนความเห็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสาระในการแก้รัฐธรรมนูญนะครับ ผมมีโจทย์เบื้องต้นว่าการที่เราจะทำงานเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถ้าเราวางโจทย์แล้วก็ทำให้สังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นชัดว่าเราวางโจทย์เพื่อแก้ปัญหาสำหรับอนาคตที่กำลังจะมีในอนาคต ดังนั้นแน่นอนว่าต้องกระทบกับหลายฝ่าย ผมคิดว่าอันนี้เป็นมูลเหตุสำคัญเราอาจจะห่วงวิธีการแก้ไขว่าถ้าอยู่ในหมวด ๑ หมวด ๒ หมวด ๑๕ แก้ยากขึ้น เพราะต้องประชามติ แต่แม้แต่

---

[๔๔๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๔๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

มาตราธรรมดาเราก็ห่วงถูกไหมครับว่ามันเป็นการแก้ไขที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจาก ๒ สภา แต่ไม่ใช่เป็นระบบรัฐสภา แต่เป็นการแบ่งแยกสภาด้วย คือการนับจำนวนในวาระ ๓ แต่ผมก็ยังคิดว่าความยากลำบากอันนั้นถ้าเราจะคิดแก้ไขด้วยการอธิบาย ๒ อย่างครับ ๑. ก็คือเหตุผลในทางวิชาการที่อธิบายได้ กับอันที่ ๒ คือเหตุผลเชิงประจักษ์หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นข้อเท็จจริงแล้วว่าการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นก่อให้เกิดปัญหาอะไร ก่อให้เกิดความคลุมเครือความไม่ชัดเจน ต้องตีความ แล้วก็ทำให้สามารถมีโอกาสที่จะขยายไปสู่ความเห็นที่ขัดแย้งกันของคนในสังคมนี้ ถ้าเราทำกลับมาให้เกิดความชัดเจนเสีย ผมคิดว่าเหตุผลแบบนี้ไม่ว่าใครก็ตามที่มีส่วนที่จะทำหน้าที่ยกมือในการแก้รัฐธรรมนูญ ผมคิดว่าก็ต้องพึงระมัดระวังที่จะตอบสาธารณะว่าทำไมถึงไม่เห็นด้วยกับสิ่งนี้ ดังนั้นเหตุผลเชิงประจักษ์และปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ผมคิดว่าจะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนในการที่จะเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น แม้ว่ายังไม่ต้องแก้หมวด ๑๕ คือหมวดที่ว่าด้วยเรื่องของวิธีแก้ แล้วก็ไปถึงเรื่องของการต้องทำประชามติซึ่งต้องใช้เวลา ในส่วนสาระที่ผมอยากจะขออนุญาตกราบเรียนแล้วก็ขออนุญาตเห็นพ้องกับท่านกรรมาธิการหลายท่านที่ว่าปัญหาที่เป็นปัญหาเชิงประจักษ์แล้ว แล้วก็ความไม่ชัดเจน ผมคิดว่า ๒-๓ เรื่องที่ชัด ๆ เลย ก็คือ ๑. เรื่องระบบเลือกตั้งที่เป็นปัญหา ที่เป็นปัญหาวันนี้แล้วก็เป็นปัญหาอยู่จนปัจจุบัน แล้วก็จะเป็นปัญหาในอนาคตถ้าไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ให้เกิดความชัดเจนซึ่งนั่นหมายความถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยนะครับ เรื่องที่ ๒ ที่ผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญคือเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งหลายท่านได้พูดไปแล้วว่าการให้อำนาจขององค์กรอิสระ โดยไม่มีการตรวจสอบเลยหรือถ่วงดุลไม่ได้ก็ดูจะเป็นปัญหา หรือแม้กระทั่งการยึดโยงกับการได้มาของอำนาจวุฒิสภานะครับ เราอาจจะไม่ได้พูดถึงวุฒิสภา ๒๕๐ ท่าน แต่เรากำลังพูดถึงวิธีการได้มาของวุฒิสภาซึ่งถูกออกแบบในรัฐธรรมนูญ และได้มีการทดลองใช้อย่างน้อย ๕๐ ท่านในกระบวนการ ซึ่งผมคิดว่าวันนี้ถ้าเรากลับไปตรวจสอบวิธีการและการดำเนินการ ก็จะเห็นว่าอาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติจริง ซึ่งอันนี้ผมคิดว่าเราก็มีโอกาสที่จะเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขนะครับ อีกส่วนหนึ่งที่ผมคิดว่ายังไม่เป็นปัญหาแต่มองเห็นแล้วว่าเป็นความก้าวหน้าที่ถดถอยลง ผมเห็นด้วยกับท่านบัญญัตินะครับ คือเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนการกระจายอำนาจไว้ในมุมที่เป็นลักษณะ Recentralize คือเอาอำนาจกลับมากกว่าเรื่องของการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นผมคิดว่าเรื่องนี้ก็จะเป็นเรื่องหนึ่งถ้าเราสามารถส่งเสริมเรื่องนี้ได้ ปัญหาต่าง ๆ ในประเทศจะถูกแก้ไขได้เยอะผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ในระดับพื้นที่นะครับ เรื่องสุดท้ายที่ผมคิดว่าดูจะเป็นปัญหาอยู่ก็คือเรื่องของการจำกัดในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน แล้วก็สิทธิมนุษยชนที่อาจจะดูจะถดถอยไป ซึ่งวันนี้ผมเข้าใจว่ามีหน่วยงานจำนวนมากแล้วก็มีการศึกษาไว้จำนวนมากที่พูดถึงความถดถอยในเรื่องนี้นะครับ ใน ๓-๔ ประเด็นนี้ครับท่านประธาน ผมคิดว่าถ้าเราจะเริ่มศึกษาแล้วก็มีข้อเสนอ เราคงไม่ได้ไปแก้ในเชิงสาระในเชิงมาตรา แต่เราคิดว่าเป็นประเด็นที่ควรต้องพิจารณาประกอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับผลงานทางวิชาการต่าง ๆ ที่นักวิชาการหรือสถาบันต่าง ๆ ได้ศึกษา ก็น่าจะมีเหตุผลที่จะช่วยทำให้เกิดการยอมรับระหว่างผู้ที่อาจจะยังไม่เห็นด้วยในเบื้องต้น แต่ว่าสิ่งเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าเรากำลังออกแบบเพื่ออนาคตครับท่านประธาน ขอบพระคุณครับ”[๔๔๘]

“ท่านประธานครับ ผม วุฒิสาร กรรมาธิการ ต้องขออภัยท่านอนุกรรมาธิการ ผมมีความเห็นนิดเดียวครับ คือผมฟังประเด็นที่ท่านประธานอนุกรรมาธิการ ท่านไพบูลย์ Comment เรื่องประชามติแล้วบอกว่าเป็นความสิ้นเปลือง แล้วก็ต้องใช้เงิน เพราะฉะนั้นจึงพยายามหลีกเลี่ยงในความเห็นผม ผมคิดว่าถ้าจะแก้มาตรา ๒๕๖ ไม่ว่าจะไปทิศทางไหนก็ต้องประชามติ เพราะฉะนั้นผมไม่อยากเห็นว่าคณะเรา

[๔๔๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ได้พิจารณาด้วยข้ออ้างเรื่องการใช้เงินประชามติเป็นเงื่อนไขของการแก้หรือไม่แก้ในทิศทางใด เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าอันนี้เราทำตามกติกาที่รัฐธรรมนูญเขียน เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะแก้ออกมาในทิศทางใดจะเป็นรายมาตรา หรือจะเป็นการมี สสร. อย่างไรก็ต้องประชามติ เพราะฉะนั้นผมอยากจะตั้งข้อสังเกตนี้ไว้ครับว่าไม่อยากเห็นว่าเราใช้เงื่อนไขนี้ก่อนแล้วก็ทำให้เราพิจารณาได้ยากขึ้น ขอบพระคุณครับ”[๔๔๙]

นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง กรรมาธิการ

“ครับ กราบเรียนท่านประธาน ท่านคณะกรรมาธิการ ผม สฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง ในฐานะกรรมาธิการครับ ก็ยังไม่เคยพูดนะครับในเรื่องของการแสดงความคิดเห็นนะครับ กราบเรียนท่านประธานว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ถ้าเนื้อหามันเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ นี่ผมคิดว่าคงไม่มีคณะกรรมาธิการชุดนี้ในวันนี้นะครับ ในวันนี้ผมขออนุญาตแบ่งในเรื่องของการพูดในส่วนของรัฐธรรมนูญนะครับ ออกเป็น ๔ เรื่อง คือ

เรื่องที่ ๑ เป็นที่มา

เรื่องที่ ๒ เนื้อหา

เรื่องที่ ๓ ความเชื่อมั่น

เรื่องที่ ๔ ความทันสมัยและก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน

เรื่องที่ ๑ นะครับ ที่มานี่ ที่มาของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ที่ทำให้เกิดคณะกรรมาธิการชุดนี้ขึ้นมานี่ เนื่องจากว่าการไม่มีส่วนร่วมหรือที่มาของรัฐธรรมนูญนี่มันไม่ได้ใจมันไม่ได้ความรู้สึกของประชาชน ที่มาของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ นี่อาจจะมีส่วนร่วมในเรื่องของการที่จะให้ประชาชนนี่เข้ามาแสดงความคิดเห็นผ่านจังหวัดทุกจังหวัด ก็มันมีเหมือนกับความชอบของที่มา แต่ในความได้ความรู้สึกของพี่น้องประชาชนนี่มันไม่ได้ เพราะฉะนั้นอันนี้ต้องฝากอนุกรรมาธิการด้วยว่าที่มาของรัฐธรรมนูญนี่มันจะต้องให้ภาคประชาชนนี่เข้ามามีส่วนร่วมให้มากและเป็นที่ยอมรับ แล้วก็ผ่านความรู้สึกของประชาชนให้ได้ รัฐธรรมนูญที่จริงแล้วนี่การที่เราจะไปดูประเทศใดประเทศหนึ่งว่าเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นะครับ ผมว่าองค์ประกอบสำคัญที่สุดก็ดูที่รัฐธรรมนูญได้ว่าเนื้อหารัฐธรรมนูญมันเป็นอย่างไร ที่มาเป็นอย่างไร แล้วก็คณะกรรมาธิการชุดนี้นี่อาจารย์ของผมก็คืออาจารย์โภคินก็สอนรัฐธรรมนูญ อาจารย์ชูศักดิ์ก็เป็นอาจารย์ของผมเช่นกัน หลาย ๆ คนก็เป็นอาจารย์ มีความเชี่ยวชาญมาก และอนุกรรมาธิการ ท่านประธาน ท่านวัฒนาก็ดี ท่านไพบูลย์ก็ดี เท่าที่ผมเห็นนะครับเป็นคนขยันนะครับ เพราะฉะนั้นสิ่งหนึ่งที่อยากฝากอนุกรรมาธิการก็คือใน ๑๒๐ วันนี่นะครับ จะทำความรู้สึกให้ประชาชนนี่มีความเข้าใจว่าเราทำงานทุกวันนะครับในเรื่องของรัฐธรรมนูญอย่างไร อันนี้ก็ถือว่าเป็นประโยชน์นะครับ

เรื่องที่ ๒ ครับ เรื่องเนื้อหา เนื้อหาวันนี้นะครับ ด่านแรกคือมาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๖ ผมคิดว่ากรรมาธิการชุดนี้ทำ โดยการไปถอดกลอนประตูไว้แต่ยังไม่เปิดนี่ผมคิดว่าก็น่าจะสำเร็จแล้ว แต่ผมเชื่อว่าเราไปถอดกลอนประตูนี่กำลังโดยของคณะกรรมาธิการนี่คงจะเปิดประตูไม่ได้ ผมว่าคงจะต้องรอให้พลังของประชาชนนี่เข้ามาเปิดประตู ก็หมายความว่า ในการแก้เนื้อหานอกเหนือจากมาตรา ๒๕๕ แล้วก็มีมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๔๔ ก็จะต้องไปดู มาตรา ๑๐๗ ที่มาของวุฒิ ในเรื่องของการกระจายอำนาจต่าง ๆ นี่ก็อีกหลายเรื่อง แต่เรื่องแรกก็คงจะต้องไปฝ่าด่าน ๔ ด่านสำคัญในส่วนของมาตรา ๒๕๖ ให้ได้ อันนี้ก็คือเนื้อหานะครับว่าเป็นเนื้อหาที่ดีเป็นประชาธิปไตยอย่างไร ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไปนะครับ เข้าใจง่าย ครบทุกเรื่องอะไรอย่างนี้ครับ

---

[๔๔๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่องที่ ๓ ครับ เรื่องความเชื่อมั่น เรื่องความเชื่อมั่นนี่ก็คือความเชื่อมั่นของประชาชนที่เห็นด้วย เช่น ครบองค์ประกอบทุกอย่าง เป็นการสร้างความสามัคคี มีความเป็นกลางนะครับ แล้วก็ทำอย่างไรให้มันมีการปฏิวัติยากขึ้น อันนี้ก็ถือว่าเป็นความเชื่อมั่น

ข้อสุดท้ายคือข้อที่ ๔ คือความทันสมัยและก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชนนี่ ก็คือความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันนะครับ ผมคิดว่าความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันนี่มีองค์ประกอบหลายเรื่องนะครับ แล้วก็รัฐธรรมนูญนี่อาจจะเขียนไม่มากในส่วนของมาตรา แต่สิ่งที่ตามมาก็คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนะครับซึ่งมีหลายฉบับอันนี้ก็ต้องขอฝากอนุกรรมาธิการไว้นะครับ สิ่งสำคัญที่สุดนะครับเน้นย้ำว่าทำอย่างไรใน ๑๒๐ วันนี่ครับต้องทำงานทุกวันให้มันมีความรู้สึกของภาคประชาชนว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้นี่ได้เข้าถึงแล้วก็ทำงานทุกวัน แล้วก็ไม่เห็นด้วยในเรื่องของการขยายเวลา ๑๒๐ วันครับขอบคุณท่านประธานครับ”[๔๕๐]

นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ กรรมาธิการ

“ผมเชื่อเป็นอย่างยิ่งนะครับ ว่ารัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นกติกาสำคัญของประเทศ เพราะฉะนั้นตัวของรัฐธรรมนูญเองนั้นจึงจะต้องเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้พี่น้องประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่า ผมย้ำนะครับว่าทุกหมู่เหล่าจะต้องใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ใช้กติกาดังกล่าวนี้นะครับเพื่อให้ทุกคนในประเทศของเราสามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก แล้วก็ปราศจากความขัดแย้ง แต่ก็ดูเหมือนจะตรงข้ามนะครับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลังจากที่ประกาศใช้มาแล้วนั้นก็ดูเหมือนไม่ได้ถูกใช้นะครับ หรือใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เราก็คงเห็นนะครับว่าเรามีความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาเป็นลำดับอีกอันหนึ่งนี่ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญเองนั้นนี่นะครับ คงจะต้องเป็นกติกาของประเทศต้องไม่ใช่กลายไปเป็นเครื่องมือที่ไปขัดขวางความเจริญรุ่งเรืองของการพัฒนาประเทศ ซึ่งเรื่องนี้ผมเห็นว่าในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรของเรานั้นนี่นะครับ ก็คงจะเห็นตรงกันว่าในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหลายประเด็น หลายมาตราที่ถูกออกแบบมาแล้วมันกลายไปเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารประเทศ แล้วก็ความเจริญรุ่งเรือง และการพัฒนาของพวกเรานะครับ ผมเห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นนี่นะครับที่บอกว่าเป็นกติกาของประเทศนี่นะครับ มันควรจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ทุกคนควรที่จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนะครับ มันไม่ควรจะถูกใคร กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นเป็นผู้ที่กำหนดกติกาของคนไทยทั้งประเทศ เพราะเมื่อเป็นเช่นนั้นมันก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ขาดการคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งผมเชื่อนะครับว่ามาจนถึงขณะนี้นะครับ ทุกคนจะเห็นได้เลยว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นไม่ได้ถูกออกแบบให้โครงสร้างอำนาจนั้นเป็นของพี่น้องประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นตรงนี้ผมคิดว่ามันเป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้และสุดท้ายนะครับ รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกติกาของประเทศที่ผมเชื่อว่าทุกคนนะครับ คนไทยทุกคนควรจะมีส่วนร่วมและมันควรจะต้องเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการยอมรับจากคนไทยส่วนใหญ่ ซึ่งหลายคนก็บอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มันผ่านประชามติมาเป็นที่เรียบร้อยแล้วนะครับ เพราะฉะนั้นมันก็ควรจะมีความชอบธรรม เพราะเสมือนว่าได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่อย่างไรก็ดีการดำเนินการในส่วนของประชามติที่ผ่านมานั้นนี่ก็ต้องถือว่ามันไม่ได้เป็นการเปิดให้มีการทำประชามติที่ทุกฝ่ายนั้นสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นหรือว่าติชมในเรื่องของเนื้อหาและหลักการได้อย่างเต็มที่ ก็คงต้องยอมรับด้วยซ้ำนะครับว่าคนที่เข้าไปเกี่ยวข้องในช่วงดังกล่าวนั้นนี่นะครับได้มีความประสงค์อยากจะแสดงความคิดเห็นก็ดี ติชมก็ดีนี่ถูกปิดกั้นด้วยซ้ำไปนะครับ เพราะฉะนั้นทั้งหมดนี่นะครับก็คงเป็นความเห็นของผมนะครับ ซึ่งผมเชื่อว่าสอดคล้องกับคณะกรรมาธิการหลายท่านทีเดียวนะครับ ก่อนจบผมเหลืออีก ๔๐ วินาทีนะครับ ก็อยากจะบอกว่าผมเห็นด้วยกับที่ท่านผู้อาวุโสนะครับ

---

[๔๕๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ท่านบัญญัติ บรรทัดฐาน ท่านได้แสดงความเห็นไว้เมื่อสักครู่นะครับ ผมเชื่อว่าพี่น้องประชาชนคนไทยทั้งประเทศตั้งความหวังกับท่านประธานแล้วก็คณะกรรมาธิการทุก ๆ คน ผมเชื่อว่า ๑๒๐ วันที่เราได้อำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรเราคงจะทำหน้าที่กันอย่างเข้มแข็ง แล้วก็ทำให้จบภายในเวลา ๑๒๐ วัน กราบขอบพระคุณครับ”[๔๕๑]

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต กรรมาธิการ

“ผมมีประเด็นที่จะกราบเรียนอยู่ ๒-๓ เรื่อง

เรื่องแรก ผมคิดว่าผมขอบพระคุณท่านสฤษฏ์พงษ์ที่กรุณาเอ่ยถึงที่มาของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ซึ่งผมคิดว่าที่ประชุมนี้อาจจะเข้าใจไม่ตรงกันทีเดียวนักว่าทำไมเราถึงต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ด้วยข้อความหรือเนื้อหาแบบนี้ ผมเชื่อว่าพื้นฐานของที่มาของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มันคือความขัดแย้งในทางการเมือง ซึ่งหลายคนก็โยนไปให้บอกว่าก็เป็นปัญหาของฝ่ายคุมอำนาจที่มายึดอำนาจที่อ้างความขัดแย้งของประชาชน ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันแล้วมันก็ไม่จบ เพราะว่าวันนี้แล้วทุกคนที่มาทำหน้าที่ผมเชื่อว่าก็มาจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ด้วยกันทั้งหมด ส่วนใหญ่ที่เป็น ส.ส. เป็นกรรมาธิการ ก็เพราะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเรื่องนี้เรากลบเกลื่อนไม่ได้ว่ามันมีเบื้องหลังมันก็คือพื้นฐานของความขัดแย้งในทางการเมืองที่เราพยายามที่จะให้สิ่งเหล่านี้มันค่อย ๆ พัฒนาให้มันออกมาในรูปที่ว่าพอจะคุยกันได้

ประการต่อมาผมขออนุญาตเข้ามาสู่ในประเด็นที่ว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้เราทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกของสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่มอบหมายให้มาดูแล ว่าถ้าเกิดเราจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมันมีปัญหา มันมีหลักเกณฑ์ หรือว่าแนวทางอย่างไร ถ้าจะทำให้แนวทางที่หลายฝ่ายอยากจะเห็นการแก้ไขแล้วบรรลุผลหรือว่าอย่างน้อยตอบโจทย์ของสังคมได้ ซึ่งผมคิดว่าในประเด็นนี้ผมขออนุญาตพูดเป็น ๒ ประการ ก็คือประการแรกถามว่าทำไมมาตรา ๒๕๖ จึงทำให้แก้ยาก ผมคิดว่ามันมีประเด็นซับซ้อนอยู่ ๒ เรื่อง เรื่องที่ ๑ เงื่อนไขของมาตรา ๒๕๖ เอง ถ้าเราดูแล้วแล้วไม่เอาไปเกี่ยวกับเรื่องของ ส.ว. ๒๕๐ คน เกณฑ์ตรงนี้มันจะซับซ้อนน้อยลง ก็ถามว่า ๑ ใน ๓ ของ ส.ว. ถ้าหากเป็น ส.ว. ที่มาจากการที่ประชาชนเลือกกันเอง มันไม่ใช่สิ่งที่ยากเย็นเลยครับ แล้วผมคิดว่าตรงนี้คือโจทย์ที่ผมคิดว่าเราเจอกันวันนี้เพราะฉะนั้น กรธ. ที่ยกร่างมาตรา ๒๕๖ ไม่ได้เป็นคนที่ไปทำให้เงื่อนไขเรื่องของการที่บอกว่ามาตรา ๒๕๐ เป็นเรื่องบทเฉพาะกาล เพราะฉะนั้นในทางความเป็นจริงถามว่ามาตรา ๒๕๖ ต้องการอะไร บอกว่าต้องการที่จะให้พี่น้องประชาชนหรือว่าผู้แทนทุกหมู่เหล่าเห็นว่ารัฐธรรมนูญสมควรที่จะแก้ไขจริง ๆ ไม่ใช่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นอยากเห็นทั้ง ๒ สภา เพราะว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ๒ สภา มีความเห็นไปในทิศทางใกล้เคียงกันหรือว่าอย่างน้อยไม่ใช่คะแนนเสียงใช้ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นคะแนนเสียงข้างมากแล้วเป็นผู้แก้รัฐธรรมนูญ อันนี้เป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ร่างต้องการเห็นเช่นนั้นประการต่อมาผมในฐานะที่ไม่ได้เห็นต่างนะครับ ถ้าหากว่าอยากจะเห็นมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหา ผมอยากให้มีการศึกษา ๒ เรื่องครับ ก็คือ ๑. การรับฟังความคิดเห็นของพี่น้องประชาชน ในฐานะที่มองว่ารัฐธรรมนูญนี้มีปัญหาในส่วนไหนบ้าง อันนี้คือประการแรกที่ผมคิดว่าเป็นส่วนที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมของเราก็คือรับฟัง ประการที่ ๒ ก็คือผมคิดว่าต้องศึกษามาตรา ๒๕๖ ว่าตรงนี้ถ้าจะให้เหมาะสมจริง ๆ แล้วอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงที่มันพอรับได้ที่ทุกฝ่ายพอมองเห็นว่าเจตนารมณ์ที่อยากเห็นความร่วมมือกันที่น่าจะเป็นไปได้ควรจะเป็นอย่างไรผมเห็นพ้องด้วยว่าสมควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของพี่น้องประชาชน อย่างน้อยได้เห็นแล้วว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐

---

[๔๕๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ใช้มาแล้ว เขารู้สึกว่าอย่างไร มีประการไหนที่อยากให้มีการแก้ไขซึ่งผมเห็นคล้อยตามว่าควรจะต้องใช้เวลาที่ไม่มากจนเกินไป เพื่อให้อย่างน้อยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้บรรลุผลครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๕๒]

“ผมขออนุญาตกล่าวสั้น ๆ ในฐานะที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ผมคิดว่าเราคงต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มันเกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๗ ก็คือฉบับชั่วคราว คนยกร่างรัฐธรรมนูญต้องว่าตามมาตรา ๓๕ ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ปี ๒๕๕๗ ว่าเนื้อหาในส่วนไหนทำไมถึงต้องมีการบัญญัติเรื่องมาตรา ๒๕๖ ที่มีลักษณะล็อกขนาดนี้ พูดไปก็คือรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗ เกิดขึ้นจากความขัดแย้งซึ่งถ้าพูดไปฝ่ายการเมืองจะยอมรับหรือไม่ยอมรับก็แล้วแต่ ว่าความขัดแย้งในทางการเมืองซึ่งนำมาซึ่งการยึดอำนาจ สมัยก่อนเราก็บอกว่าเพราะทหารอยากจะยึดอำนาจอยู่แล้วเลยสร้างความขัดแย้งขึ้นมา อันนี้คือข้อที่เราพูดกันเป็นแผ่นเสียงตกร่องตลอดว่า ถ้ายึดอำนาจเมื่อไรเป็นเพราะว่าทหารอยากจะเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งผมคิดว่าเหตุการณ์บ้านเมืองในช่วงนั้นมันคงไม่ใช่สถานการณ์แบบในอดีตแล้ว มันเป็นความขัดแย้งที่ต้องยอมรับว่าฝ่ายการเมืองแต่ละฝ่ายก็มีข้อที่ไม่สามารถที่จะลงรอยกัน แล้วก็นำมาซึ่งข้อที่บอกว่าเราจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงนั้น คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงนั้นเป็นสาเหตุประการหนึ่ง เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๗ จึงพยายามที่จะล็อกว่าสาเหตุของการที่พยายามจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญไม่ควรที่จะให้ทำได้ง่าย ๆ เพราะเป็นตัวที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ในบ้านเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ถามว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ การไปบอกว่าเอา ส.ว. เข้ามาร่วมในการแก้ไขด้วย จริง ๆ ถ้าจะว่าไปมันมีความซับซ้อนของเรื่องมันอยู่ที่ว่าดั้งเดิม ส.ว. ที่ทาง กรธ. ร่างมันคือ ส.ว. ๒๐๐ คน กระบวนการในการคิดเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญถ้าเราคิด ส.ว. ๒๐๐ คน ตามหลักปกติก็คือตัวแทนของพี่น้องประชาชนนั่นละครับที่เข้ามาอยู่ร่วมด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เอาผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาแค่นั้น แต่มีคนที่มาเติมเต็มในส่วนของ ๒๐๐ คน แต่พอมันมาซับซ้อนเข้า โดยเฉพาะในช่วงบทเฉพาะกาลที่มี ๒๕๐ คน มันก็เลยกลายเป็นเรื่องล็อกที่ยากขึ้น อันนี้คือผมกราบเรียนว่าเข้าใจถึงความรู้สึกลำบากใจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรธ. ตอนที่พูดถึงเรื่องว่าแก้ไขยาก ท่านทั้งหลายก็คงเห็นตรงกันว่าเราก็คงอยากให้ไม่ใช่เหมือนกับกฎหมายธรรมดา แต่พอบอกว่าถ้ารวม ส.ว. เข้ามาด้วยพี่น้องประชาชนซึ่งเขาไม่ใช่เป็นคนฝักใฝ่ฝ่ายใดแล้วถ้าเขาเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ ส.ส. เสนอหรือว่าฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเสนอมันก็เป็นความชอบธรรม อันนี้คือในความคิดของ กรธ. ที่ยกร่าง ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะบอกว่าทำให้การแก้ไขยาก แต่เรามองถึงว่าถ้าพี่น้องประชาชนเขาเห็นพ้องต้องกันในเรื่องเหล่านี้ แต่ประเด็นเรื่องของการลงประชามติ ผมกราบเรียนว่ามันก็คงเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากอดีตที่มาอีกนั่นละว่าในกรณีนี้เราก็เคยมีบทเรียนมาแล้วว่าแก้ไขข้ามวันข้ามคืนอันนี้เป็นเรื่องที่เรายอมรับกันมาว่ามันก็เป็นการที่เราไปฝืนกระแสของคนอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้นผมอยากกราบเรียนว่าบ้านเมืองมีทั้งนักศึกษา มีทั้งพี่น้องประชาชน มีทั้งคนหลายวัย มีทั้งคนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน แน่นอนถ้าเมื่อไรคนฝ่ายหนึ่งบอกว่าฉันไม่ยอมมันก็จะมีอีกฝ่ายหนึ่งที่มาบอกว่าฉันก็ไม่ยอมเหมือนกันกระแสที่เราเจออยู่ทุกวันนี้มันจึงเป็นเรื่องที่ถามว่าแล้วเราจะเอาอย่างไร แน่นอนผมเห็นด้วยกับที่ประชุมนี้ พยายามจะบอกว่าเอาละ มีคนที่ไม่พอใจก็น่าจะฟังเขา แต่ผมอยากกราบเรียนว่ามันก็ควรจะฟังทุกฝ่ายว่าฝ่ายไหนเขาพอใจไม่พอใจอย่างไร ม็อบก็เป็นส่วนหนึ่งที่เราควรจะฟังเพื่อไม่ให้บ้านเมืองมันเกิดกระแสลุกลามใหญ่โตอะไรต่าง ๆ ไป แต่ในขณะเดียวกันผมอยากกราบเรียนว่าฝ่ายที่เขาเห็นว่าควรจะแก้แค่ไหนอย่างไรที่เห็นต่างก็ควรจะต้องรับฟังเขาด้วย อันนี้ผมมองในมุมนั้นถึงแม้เขายังไม่ได้มาก่อม็อบก็เป็นเรื่อง

---

[๔๕๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

ในฐานะที่ท่านเป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชนผมอยากให้ท่านมองทั้ง ๒ ด้านประกอบกันไปครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๕๓]

นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช กรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม เอกพันธุ์ ปิณฑวณิช กรรมาธิการนะครับ ผมขออนุญาตสนับสนุนแนวความคิดที่ควรจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่ตอนต้นเลยอย่างเป็นระบบ เพราะว่าการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน มันไม่ใช่แค่เฉพาะการมีส่วนร่วมนะครับ เพราะว่าเราต้องมีความเข้าใจว่าจริง ๆ แล้วรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนคนไทยทั้งประเทศ เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วม ของประชาชนคือการแสดงความเป็นเจ้าของของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การแสดงความเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยตามหลักการประชาธิปไตยของประเทศเรา เพราะฉะนั้นกระบวนการ การรับฟังความคิดเห็นควรจะมีระบบที่ชัดเจนว่ามีกระบวนการอย่างไรแล้วก็สามารถ ที่จะมีช่องทางอะไรที่ประชาชนสามารถจะแสดงความคิดเห็นได้นะครับ เพราะว่า ๑. คือว่า ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้ทำไมต้องรับฟังตั้งแต่ต้น เพราะว่าตอนนี้ผมคิดว่าทั้งพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาลต่างก็เห็นว่าตอนนี้รัฐธรรมนูญเป็นปัญหาใช่ไหมครับ เราถึงต้องมาศึกษาว่าทำไมต้องแก้ เพราะว่าจริง ๆ ถ้ามันไม่มีปัญหาก็คงไม่ต้องแก้ แต่ว่าปัญหานี้ ก็แบ่งเป็น ๒ ประเภทนะครับ ก็คือปัญหาที่เป็นเรื่องของตัวเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเอง กับปัญหาของกระบวนการในการแก้นะครับ ปัญหาที่เป็นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้คณะกรรมาธิการจะประกอบไปด้วยภาคส่วนหลายภาคส่วน รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกฝ่ายนะครับ แต่ว่าผมคิดว่าปัญหาจริง ๆ ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเรื่องของหลักการโดยทั่ว ๆ ไป เช่น หลักการประชาธิปไตย หลักการเคารพสิทธิของประชาชนของเรานี้ สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าประชาชนเจ้าของประเทศจะเป็นผู้ที่จำแนกแยกแยะปัญหาเหล่านี้ได้ดีกว่าพวกเรามากและมีรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งจริง ๆ แล้ว มันเป็นความสำคัญของการเข้าใจปัญหาเพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไข ในขณะเดียวกันกระบวนการในการแก้ไขที่สำคัญมากก็คือว่า อุปสรรคของการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ ผมคิดว่าประชาชนเองก็ควรจะมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นตรงนี้ด้วยครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๕๔]

“เรียนท่านประธานครับ พอดีอาจจะเป็น คนสุดท้ายที่จะพูดก็เลยเห็นด้วยกับเกือบทุกท่านที่จะแก้ในมาตราต่าง ๆ ก็เลยทำให้ผม สามารถจะสรุปได้กับตัวเองว่าจริง ๆ ก็แก้เกือบทั้งฉบับนะครับ ฉะนั้นการแก้เกือบทั้งฉบับ ที่คาดหวังไว้ก็คือเราอาจจะหาช่องทางที่จะทำให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็น ประชาธิปไตยแล้วก็เป็นของประชาชน ในขณะเดียวกันก็เห็นความจำเป็นว่ากระบวนการ ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่อาจจะต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่ง เพราะฉะนั้นก็อาจจะมีความจำเป็น ที่อาจจะต้องแก้ไขบางมาตราเพื่อที่ทำให้กระบวนการในการบริหารประเทศในการออกกฎหมายต่าง ๆ สามารถจะดำเนินต่อไปได้ด้วย ถ้าอย่างนั้นก็จะเป็น ๒ ส่วน แต่ว่า ความคาดหวังที่แท้จริงคือคาดหวังว่าจะได้มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนะครับ แต่ว่า หลาย ๆ ท่านลงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องของว่าประเด็นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เป็นปัญหา ผมก็เห็นด้วยกับทุกประเด็นแล้วผมก็ไปทำวิจัยมาเล็กน้อย ตอนนี้ก็น่าจะสัก ๕๐-๖๐ หน้า ที่พูดถึงรายละเอียดในมาตราต่าง ๆ ว่ามีความน่าจะเป็นหรืออาจจะมีปัญหาในประเด็นใด มาตราใด แต่ผมอาจจะไม่ลงรายละเอียดในตอนนี้แต่ว่าอยากจะเรียนว่าจริง ๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะมีปัญหาในส่วนที่เป็นปรัชญาและแนวคิดของมัน ถ้าเราเปิดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในอารัมภบท จริง ๆ อารัมภบทก็คือแนวคิดและปรัชญาของการร่าง รัฐธรรมนูญ หลาย ๆ คนข้ามอารัมภบทไป

---

[๔๕๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๕๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

เวลาเปิดเพราะว่ามันไม่ค่อยมีอะไร ก็จะไปดูที่หมวดต่าง ๆ มาตราต่าง ๆ แต่อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ปี๒๕๖๐ ผมก็ไปพลิกดูหลาย ๆ รัฐธรรมนูญ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี๒๕๖๐ เป็นอารัมภบทเดียวเท่าที่ผม เจอที่ตำหนิ ประชาชนตำหนิว่าไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทะเลาะเบาะแว้งกัน อะไรหลายอย่าง เยอะแยะมากมาย ลุแก่การใช้อำนาจ มีการตำหนิประชาชนอยู่จำนวนมากเลยในอารัมภบท คือถ้าผมอ่านอย่าง นี้ตอนที่ผมเป็นเด็ก ๆ ผมคงคิดว่าเรากำลังถูกทำโทษด้วยรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้หรือเปล่าเพราะว่าขึ้นต้นก็เป็น เรื่องของการตำหนิว่าเราไม่ดีอย่างไร เพราะฉะนั้น ปรัชญาของการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือการร่าง กฎหมายแต่ละฉบับก็จะอยู่ในตัว อารัมภบท แล้วก็จะทำให้เนื้อหาของตัวรัฐธรรมนูญเป็นไปตามแนวคิดและ ปรัชญาดังกล่าว ฉะนั้นผมคิดว่าถ้าอารัมภบทของรัฐธรรมนูญทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญจะเคารพกฎหมาย อย่างไร จะปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างไร ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร อันนี้ผมก็คิดว่าอาจจะ เป็นแนวคิดปรัชญาที่น่าจะเป็นตัวหลักในการที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดีขึ้น ถามว่าแล้วความสำคัญของ รัฐธรรมนูญสำหรับผมคืออะไร ความสำคัญของรัฐธรรมนูญนอกจากเรื่องปรัชญาที่ว่าแล้ว ตัวรัฐธรรมนูญจริง ๆ ก็คือพันธสัญญาระหว่างรัฐ กับประชาชน พันธสัญญาว่าอะไร สัญญาว่าประชาชนจะใช้อำนาจของประชาชน อย่างไร ในฐานะเจ้าของประเทศ ประชาชนจะใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไร จะมีสิทธิเสรีภาพอย่างไรแล้วตัวรัฐต้อง รับผิดชอบต่อการใช้อำนาจต่อประชาชนอย่างไร ฉะนั้นมันเป็นพันธสัญญา ซึ่งกันและกัน พันธสัญญาเวลาปกติ เราทำสัญญาก็ต้องมีการเจรจากัน มีเงื่อนไขของฝ่ายรัฐ เงื่อนไขของประชาชน ฉะนั้นมันก็เลยทำให้กลับมาถึง ตรงจุดที่ว่าในกระบวนการที่จะได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนมันก็มี ๒ ส่วน หลายท่านก็พูดไปแล้ว ก็คือส่วนที่เป็นกระบวนการกับส่วนที่เป็นเนื้อหา กระบวนการเราบอกว่าถ้าเป็นกระบวนการที่เป็นพันธสัญญา ระหว่างรัฐกับประชาชน เราจะทำอย่างไรให้กระบวนการเป็นที่ยอมรับของ ประชาชน ฉะนั้นกระบวนการ ที่เป็นที่ยอมรับมากเท่าไร ผลของการที่เกิดจากกระบวนการ นั้น ๆ ก็จะเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้น ในขณะที่เนื้อหาของตัวรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ๓๐-๔๐ มาตราในนี้มีปัญหาในเรื่องของความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์อะไรที่ผมกล่าวถึง ความสัมพันธ์ของ ๓ อย่างครับ ก็คืออำนาจหรือ Authority หน้าที่ ความรับผิดชอบหรือ Responsibility แล้วก็ความสามารถในการตรวจสอบได้หรือ Accountability ก็คือว่า หลาย ๆ ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจกับคนบางคนหรือกลุ่มคนบางกลุ่ม หรือองค์กร บางองค์กร โดยที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบไม่สมดุลกัน คืออำนาจเยอะมาก หน้าที่ ความรับผิดชอบส่วนหนึ่ง แต่ที่มี ปัญหาหนักก็คือว่าการตรวจสอบได้น้อยมาก กล่าวคือ คนปกติแล้วคนที่มีอำนาจมาก ๆ ก็ต้องมีความ รับผิดชอบมากและก็ต้องถูกตรวจสอบมาก แต่ของเรากลับกัน เรามีอำนาจมาก ความรับผิดชอบค่อนข้าง ไม่มากนัก แล้วบางอันแทบจะ ตรวจสอบไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่สำคัญก็คือ จำเป็นต้องกลับไป ดูว่าความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแล้วก็การตรวจสอบได้มันควร จะต้อง มีความสมดุลกันมันถึงจะเป็นพันธสัญญาที่รัฐกับประชาชนยินยอมพร้อมใจที่จะอยู่ภายใต้ บริบท ของมันครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๕๕]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธาน ผม ทศพล เพ็งส้ม ครับ ท่านประธานครับ คือเราต้องดูญัตติทั้ง ๖ ญัตติ เสียก่อนในหลักการที่หลายท่านเสนอมา มันเป็นเรื่องหลัก ที่ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราไม่ได้ศึกษาปัญหาการบังคับใช้นะครับ แต่ส่วนที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในเรื่องการบังคับใช้มี ปัญหาอย่างไร รัฐธรรมนูญมีที่มาอย่างไร มีผลกระทบกับประชาชนอย่างไร นั่นเรื่องหนึ่ง แต่ตอนนี้เรายัง

[๔๕๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ไม่ศึกษาเลยนะครับว่า วิธีการหรือปัญหาในการแก้ไขอย่างที่ท่านนิกรพูดเมื่อสักครู่นี้ มาตรา ๒๕๖ มันมีปัญหาในการแก้ไขอย่างไร ถ้าไม่อย่างนั้นเดี๋ยวจะออกนอกกรอบไป ก็ไปไกลเลยครับ เท่ากับว่าเราถามประชาชนว่าไปร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่กลับมาบอกว่าวิธีการไม่ได้ ญัตติที่เสนอมาทั้งหมด ๖ ญัตติ เป็นเรื่องศึกษาว่าวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มันมีปัญหาอย่างไร วันนี้เรายังไม่รู้เลยนะครับว่า วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมันมีปัญหาอย่างไร ผมว่าศึกษาตรงนี้เสียก่อน และส่วนท่านจะไปถามประชาชนว่าวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีปัญหาอย่างไร ผมว่าประชาชนเขาไม่ทราบหรอกครับ เราต่างหากที่กรรมาธิการต้องศึกษาว่าวิธีการแก้ไขตามมาตรา ๒๖๕ มันมีปัญหาในการแก้ไขปัญหาอย่างไร และเราก็มาวางแนวทางว่าถ้ามีปัญหาอย่างนี้เราควรจะแก้ไขอย่างไร แต่ตอนนี้เรายังไม่รู้ปัญหาเลยนะครับถ้าไปถามประชาชนก็ถามได้อย่างเดียวว่าผลกระทบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มีปัญหาในการบังคับใช้อย่างไร อันนั้นคือง่ายครับ เพียงแต่ว่าเราหาวิธีการเสียก่อนว่าถ้าเกิดว่าประชาชนเขาบอกว่าควรจะแก้อะไรแล้ว แต่ปรากฏว่าเรายังหาวิธีการแก้ไม่ได้เลย วันนี้กรรมาธิการชุดนี้ยึดในญัตติทั้ง ๖ ญัตติเสียก่อนว่าเราวางหลักเกณฑ์วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ก่อนว่ามันมีปัญหาไหม ถ้ามีปัญหาแล้วควรจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร วางกรอบเสียก่อนท่านประธานครับ ขอบคุณครับ”[๔๕๖]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“วลัยพร กรรมาธิการนะคะ ขออนุญาตต่อนะคะ ไม่ทราบว่าจะเรียกว่าสนทนาธรรมหรือจะเรียกว่าความคิดเห็นดี เดี๋ยวขอฟัง ๆ ไปก่อน เมื่อสักครู่นี้ที่ท่านอาจารย์สมชัยพูดค่ะ มีประโยคหนึ่งที่ค่อนข้าง จะถูกใจมากเลยก็คือคำว่า แล้วประเทศจะเดินต่อได้อย่างไร หรือว่าจริง ๆ แล้วคาพูดนี้ เป็นประโยคที่บอกว่า ประเทศเดินหน้าลำบาก สิ่งนี้มันตอกย้ำในความคิดของพวกเราไหมคะว่า ถ้าไม่ว่าเราจะแก้ไขอะไรก็ตาม ประเด็นไม่ว่าจะเป็นรายมาตราหรือว่าจะทั้งฉบับก็ตาม แล้วประเทศเราจะเดินหน้าต่อได้อย่างไร ดังนั้นสิ่งนี้มันทำให้เราต้องตระหนักเหมือนกันว่า ทุก ๆ เรื่องที่เราจะคุยกันตรงนี้คิดถึงด้วยว่าเราเดินต่อภายใต้บริบทที่มันทำได้ไหม ในตัวรัฐธรรมนูญเองมีปัญหาอยู่ใน ๒ ตัวด้วยกัน ตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ นะคะ ขอกลับไปที่ปี ๒๕๔๐ ด้วย ปี ๒๕๕๐ ด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาของตัวรัฐธรรมนูญเองในบางส่วนที่เป็นประเด็นปัญหากับอันที่ ๒ รัฐธรรมนูญนั้นสามารถที่จะตอบรับกับบริบทของสังคมไทยได้หรือเปล่า เวลาที่เราปรับหรือแก้ ดังนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญประเทศไหนหรอกค่ะที่ไม่มีข้อบกพร่อง เพราะในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านไปของในช่วงเวลาต่าง ๆ มันมีการแปรเปลี่ยนตลอด ถ้าเราดูอย่างที่ท่านประธานกรุณาให้ทางฝ่ายเลขานุการทำเรื่องความเป็นมาของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เราจะพบว่าเขาแก้ไขมา อเมริกาเขาแก้เป็นร้อยปีนะคะ กว่าจะแก้ไขมาเรื่อย เรื่อย เรื่อย มันก็มีความขัดแย้งกันมา แต่สิ่งคำตอบที่เรา สำคัญมากที่สุดคือ ผลลัพธ์สุดท้ายแล้วประเทศไทยเราได้อะไรกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญทุกรัฐธรรมนูญ อยากที่จะเรียนอย่างนี้นะคะว่า ปี ๒๕๖๐ ที่หลาย ๆ ท่านก็ได้ให้ความเห็นว่าเป็นอย่างไรบ้าง แต่อยากที่จะพูดถึงนิดหนึ่งในฐานะที่ก็เป็นอาจารย์ ไม่ได้สอนทางรัฐธรรมนูญหรอกนะคะ แต่ว่าทางรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จะดีกว่า ปี ๒๕๔๐ เราเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ แล้วก็เป็นรัฐธรรมนูญที่เราบอกว่าเป็นรัฐธรรมนูญของฉบับประชาชน เพราะประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ แต่ในขณะเดียวกันก็มีบริบทของการเมืองที่ทำให้ส่งผล ต่อปี ๒๕๕๐ นั่นก็คือความสมดุลของกลไกในการตรวจสอบซึ่งกันและกันของ ๓ สถาบันหลักของประเทศมีปัญหา และนำไปสู่ความคิดที่บอกว่าเป็นเผด็จการรัฐสภา อันนี้ ต้องขอประทานโทษ

---

[๔๕๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

นะคะ อันนี้เป็นคำที่เป็นการศึกษาของฝ่ายวิชาการเขาก็ศึกษากันมา เป็นระยะ ๆ และพอมาถึงปี ๒๕๕๐ ก็จะมีกระบวนการที่เราได้ ๑๐ ปีให้หลังมานี้ เราก็มี การสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก แต่อันนี้มีประชามติแล้วก็มอบเป็น Empowerment ให้กับประชาชน ให้ประชาชนอยู่ในหลาย ๆ มาตรามากเลยของปี ๒๕๕๐ และพอมาท้ายที่สุด และเราเกิดปัญหาไหมคะ ปี ๒๕๔๐ ๒๕๕๐ ๑๐ ปีแรกหรือทศวรรษช่วงนี้แล้วก็เกิดกีฬาสีกันพักหนึ่ง พอปี ๒๕๕๐ ๒๕๖๐ ก็เกิดกีฬาสีภาค ๒ ภาคนี้ยิ่งบรรเจิดเพริศพิไลนะคะ เป็นอมตะนิรันดร์กาล และเราก็ได้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ขึ้นมา อยากที่จะเรียนกับทุกท่านอย่างดีด้วยว่า รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรในความเห็นของหลาย ๆ ท่าน ก็ตาม แต่ก็เป็นผลผลิตของการเมือง การบริหารที่ผ่านมาทั้งหมด ความหมายก็คือว่า เราส่งผลต่อว่าเราจะทำอย่างไรกับประเทศเราให้ออกแบบประเทศในการบริหารประเทศผ่านรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ บท สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือผลพวงในอดีตแล้วก็มาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าในแต่ละเรื่องนะคะ อันนี้ไม่ลงในรายละเอียด ในสาระ ดังนั้นก็อยากที่จะพูดว่า นั่นละค่ะสิ่งที่เราจะพูดกลับไปที่คาพูดของท่านอาจารย์สมชัย ว่าเดินหน้าลำบาก ดังนั้นสิ่งที่เราจะคิดจากต่อไปนี้ ก็อยากจะเชิญชวนนะคะว่า แล้วประเทศเราจะลำบากอีกครั้งหรือไม่ในการที่เป็นข้อเสนอของพวกเรา แล้วก็เป็นที่น่ายินดีว่าทุกท่านก็เสนอว่ารับฟังประชาชนมาตั้งแต่ต้น ตั้งแต่กระบวนการของเรา และเราอาจจะต้องมีประชามติอีกรอบเพราะมันมีหลาย ๆ เรื่อง ที่เราต้องผ่านประชามติก่อนด้วยซ้ำในการที่เราจะมาปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญกันนะคะดังนั้นในส่วนนี้เราก็เลยคิดว่าถ้าดูรัฐธรรมนูญนะคะ มีบางส่วนของปี ๒๕๖๐ ที่ไม่เคยมี ในรัฐธรรมนูญของปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ มีเรื่องใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งถามจริง ๆ แล้ว จะมีคนเข้าใจสักกี่ท่านก็ยังไม่ทราบ เช่น มาตรา ๖๕ ในเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติ หรือมาตราที่ว่าด้วยเรื่องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกัน มาตรา ๗๘ ก็เหมือนกัน รัฐส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ให้มีความรู้ในระบอบการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข อันนี้ ก็มีความชัดเจน ในรายมาตราเหล่านี้เป็นมาตราใหม่ ๆ และยุทธศาสตร์ชาติที่หลาย ๆ ท่าน ก็คงโจมตีเยอะแยะเลยว่าเขียนให้คนอนาคตเขาทำ เขาอยู่ จริง ๆ แล้วยุทธศาสตร์ชาติ ก็มีความจำเป็นอย่างหนึ่ง เพราะว่าเวลาที่เราวางยุทธศาสตร์หรือเราวางเป้าหมาย ของประเทศเรามองไกล เราไม่ได้มองแค่วันนี้ เหมือนวันนี้ถ้าทุกท่านมีลูกหรือมีหลานเกิดวันนี้อีก ๒๐ ปี เราอยากให้เขาเป็นอะไร เราไม่ได้บังคับเขา แต่ว่าเราวางกรอบไว้เฉย ๆ ถ้าเป็นไปได้ก็ดี แต่ถ้าเป็นไปไม่ได้ อย่างน้อยก็อยู่ในกรอบ อยู่ในทิศทาง ไม่อย่างนั้นสะเปะสะปะของยุทธศาสตร์ชาติ อันนี้ก็คือมาตรา ๖๕ นะคะ ดังนั้นจะบอกว่าสิ่งที่ผ่านมามันก็บ่งบอก เหมือนกับว่าเราเอาสิ่งที่เราเป็นปัญหาในอดีตและเราก็มาแก้ปัญหา ปัจจุบันเพื่อวางสู่ในอนาคต ที่ท่านอาจารย์สมชัยบอกว่าขอตีกรอบเฉพาะปี ๒๕๖๐ เท่านั้นอยากที่จะเรียนนิดหนึ่งว่าจริง ๆ ปัจจุบันก็มาจากอดีต และปัจจุบันกำหนดอนาคต ดังนั้น ก็ไม่อยากให้ตีกรอบเฉพาะว่าปี ๒๕๖๐ เท่านั้น บางเรื่องบางประเด็นที่มันเชื่อมโยง และมันเป็นผลพวงจากอดีตค่อนข้างมาก เราก็ต้องมาดูเรื่องว่าตรงไหนจะส่งผลต่อไปให้ คนรุ่นหน้าที่เขาจะต้องอยู่กับสังคมไทย ได้รับอะไรไปบ้างจากตรงนี้ ดังนั้นอยากที่จะเรียนเสนอเป็นความเห็นเฉย ๆ นะคะ ไม่ลงในรายละเอียดว่ามันมีประเด็นอะไรบ้าง เอาไว้เราค่อยคุยในเรื่องของรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่เท่าที่สรุปที่ได้พูดคุยกันนี้นะคะ ชวนสนทนาแล้วก็ชวนคิดคำไว้เฉย ๆ นะคะ แต่ว่าไม่ได้ลงในรายละเอียด มันจะมีข้อที่เราได้คุยกัน มีเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับเรื่องของประชามติ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มีคนที่ลงประชาติและเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ประมาณ ๑๖ ล้านคน ไม่เห็นด้วยประมาณ ๑๐ ล้านคนอะไรคือการเคารพสิทธิของประชาชน ตรงนี้เราก็ต้องตระหนัก เราอาจจะเห็นด้วยว่า เรามีการปรับแก้ไข แต่ในขณะเดียวกันก็มีอีก ๑๖ ล้านคน ไม่ว่า

จะผ่านแบบกระบวนการไหนก็ตาม เราก็ต้องให้ความเคารพในสิทธิและความคิดเห็นของคน ๑๖ ล้านคน พร้อม ๆ กับคนอีก ๑๐ ล้านคน แล้วก็อีกจำนวนที่เหลือที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิด้วย อันนี้คือประเด็นหนึ่งและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เราจะออกแบบกัน มีการออกแบบ หลายแบบมาก คือถ้าสมมุติว่าเรารับฟังความคิดเห็นก็เป็นส่วนหนึ่งที่เราทำไปรับฟัง ความคิดเห็นโดยตรง แต่ทำอย่างไรก็ไม่สามารถที่จะเป็นรายบุคคลได้ทุกคน แต่การลงประชามติเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญของปี ๒๕๔๐ ในเรื่องของ Direct Democracy หรือประชาธิปไตยโดยตรง ที่เป็นการใช้สิทธิโดยสมบูรณ์ของบุคคลคนนั้นไม่ผ่านใครเลย อันนี้มันมีความศักดิ์และสิทธิ์ที่โดยตรงและสำคัญยิ่ง เพราะว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มีมาตราใหม่ ๆ ในเรื่องของการ Recall ก็ดี การถอนถอนก็ดี ในเรื่องของการตราพระราชบัญญัติเสนอกฎหมายใหม่ก็ดี อันนี้เป็นการใช้ Direct Democracy Balance กับ Representative Democracy ที่หลาย ๆ ท่านในที่นี้เป็น ส.ส. ผ่านผู้แทน เป็นลักษณะของผู้แทนของประชาชนแต่ไม่ใช่ประชาชนจริง ๆ นะคะ ดังนั้นจึงใช้ควบคู่กันไป ดังนั้น เราก็จะมี Balance ความสมดุลของใน ๒ ประเด็นนี้ค่ะ ที่เป็นตัวหลักที่เราคุยกัน นอกจากนี้เราก็มีเรื่องว่าเราจะแก้รายมาตราหรือแก้ใหม่ทั้งหมด และถ้าแก้ใหม่ทั้งหมดเราจะมีสถาบันอะไรมา ก็คือ สสร. ซึ่ง สสร. ก็มีสภาร่างรัฐธรรมนูญของที่เคยทำมาก็มีอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งไม่เหมือนกันนะคะ แต่เป้าหมายเดียวกันก็คือ เอามาจากภาค เอามาจากจังหวัด เอามาจากตัวแทนของประชาชนเช่นเดียวกันอันที่ ๓ เราก็จะมาคุยสิ่งสำคัญที่สุดว่า ไม่ว่าเราจะบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในอนาคตอย่างไร สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ บริบทสังคมการเมืองไทย บริหารประเทศ เราอยู่ได้ไหมภายใต้ภาวะที่เราเสนอ ดังนั้นสิ่งนี้เป็นเหตุผลที่น่าจะสำคัญด้วยว่า ทั้งที่ท่านอาจารย์ได้พูดเมื่อสักครู่นี้นะคะ คือถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือคนส่วนใหญ่ หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มันก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคต และมันจะเป็นไปได้ในการที่เราจะบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือข้อเสนออะไรก็แล้วแต่ ถ้ามันมีการสร้างวาทกรรมทางการเมือง และนำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคต ข้อเสนอของพวกเราอาจจะไม่มีประโยชน์ในการเอาไปใช้เลยก็ได้ เพราะคือจะได้ความขัดแย้งชุดใหม่ขึ้นมาอีก เหมือนอย่างที่ผ่านมาในปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ แล้วก็ปี ๒๕๖๐ บางครั้งเราก็เริ่มเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีตด้วยว่า ไม่ให้มันเกิดขึ้นในอนาคตอีก อันนี้ก็อยากที่จะเรียนเป็นความเห็นส่วนตัว ขอบพระคุณค่ะ”[๔๕๗]

“วลัยพร กรรมาธิการ ที่จริงพูดมา เรื่อย ๆ พูดทุกครั้งเรื่องสนทนาธรรมหรือประเด็นต่าง ๆ แต่ทีนี้ที่ฟังจากทุกท่านก็บังเอิญ ได้รวบรวมข้อมูลเหมือนกันว่าที่มาของคณะเราตอนที่มีอภิปรายกันในสภาก็จะพูดถึงมาตราต่าง ๆ ที่น่าจะเป็นปัญหาหรือข้องใจหรืออึดอัดใจ หรือว่าการปฏิบัติใช้ที่ไม่สามารถ ทำได้ก็มีกฎหมายมาตราอยู่ที่พูดคุยกันในขณะนั้นประมาณ ๓๐ กว่ามาตรา แล้วก็บางท่าน ก็จะพูดซ้ำกันในบางมาตราที่ท่านค่อนข้างให้ความสำคัญ แล้วก็รู้สึกว่าไม่ถูกต้อง ดังนั้น ในส่วนต่าง ๆ ที่เราพูดคุยกันอย่างที่จะนำเสนอในส่วนหนึ่งก็คือท่านรังสิมันต์ท่านพูดถึง เรื่องเจตนารมณ์ เรื่องของที่มา เรื่องของกระบวนการในการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น เรื่องของรัฐธรรมนูญในเรื่องของ Democratization จริง ๆ ในเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ เป็นประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่มันก็ยังมีส่วนอื่น ๆ ด้วย เช่น กระบวนการในการที่เราจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศในทั้ง มิติการเมือง การปกครอง ทั้งในเรื่องของสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งถ้าเศรษฐกิจเมื่อกี้บางท่าน ทวีท่านก็พูดถึงเหมือนกัน ดังนั้นเราพูดกันในเรื่องของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย เป็นเรื่องใหญ่ แต่จริง ๆ แล้วเรื่องของเศรษฐกิจก็เป็นเรื่องหลักทีเดียว แล้วที่จริงแล้วถ้า ถามว่าอะไรสำคัญกว่าใคร อะไรเราก็คงตอบไม่ได้เหมือนกัน ไม่รู้ว่าประชาธิปไตยสำคัญ หรือว่า

---

[๔๕๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

ปากท้องของประชาชนสำคัญมันก็ต้องไปด้วยกัน ดังนั้นอยากที่จะพูดว่าจริง ๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ ที่เคยพูดมาก่อนแล้วว่าเป็นผลิตของสังคมการเมืองการปกครอง ในตอนนั้น เป็นผลพวงกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ปี ๒๕๖๐ เมื่อสักครู่นี้ที่ท่านรังสิมันต์พูดถึงว่า ประสบการณ์ของรัฐประหาร ที่จริงหลาย ๆ ท่านในที่นี้มีประสบการณ์รัฐประหารมากเลย หลายครั้ง รวมทั้งตัวเองด้วย แล้วก็ที่มีประสบการณ์ก่อนที่มีรัฐประหารในแต่ละครั้ง ก็จะมีมวลมหาประชาชนออกมาเต็ม โดยเฉพาะครั้งสุดท้าย ซึ่งก็คงอยู่ในเหตุการณ์ทุกท่าน แต่ว่าอยู่มากน้อยขนาดไหน แต่ว่าด้วยความที่บ้านตัวเองอยู่ในเมือง อยู่ในพื้นที่เป็นพื้นที่ ที่เดินขบวนหรือว่าอยู่ในความเคลื่อนไหว อันนั้นเกิดภาวะที่เรียกว่าความหวาดกลัวเกิดขึ้น ให้กับสังคม และเราก็ไม่อยากกลับไปเป็นแบบนั้นอีก ดังนั้นที่มาที่ไปของการทำรัฐประหารแต่ละครั้งเราต้องไปดูว่าสิ่งที่สร้างกันขึ้นมาอาจจะเข้าเรื่องความหวาดกลัว ต้องการ สร้างความมั่นคง แล้วในขณะที่เป็นรูปแบบแบบที่เป็นข้าราชการประจำในมุมของเครื่องแบบ ก็จะออกมาเป็นแบบนี้ ดังนั้นเวลาที่ศึกษาเรื่องนี้หรือการที่ให้ความคิดเห็นน่าจะต้องกลับไปดูเรื่องพวกนี้ด้วยเหมือนกันว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญผู้ที่ร่างหรือคนที่เกี่ยวข้องข้อง เป็นมาอย่างไรเราก็จะเข้าใจมากขึ้น อันนี้เพื่อความมั่นใจ แต่อย่างที่ ๒ ที่อยากให้เสนอ มากกว่าก็คือเป็นเรื่องของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะว่าจะได้เป็นมุม ที่แตกต่างกับหลาย ๆ ท่านก็เลยมาดูที่มาตรา ๗๒ ท่านคิดว่าอยากที่จะแก้ก็แก้ถ้อยคำ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนว่ารัฐพึงดำเนินเกี่ยวกับที่ดิน น้ำก็ดี พลังงานก็ดีต้องเป็นไปด้วยกัน เพราะว่ามันเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ผลกระทบซึ่งกันและกันทั้งหมด และเราก็ต้องถามว่า สังคมตอนนี้ไม่ว่าประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตามเราเผชิญในเรื่องภาวะแวดล้อม สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงด้วย แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เขียนค่อนข้างจำกัดในเรื่องดังกล่าวจะเขียนแค่เฉพาะเรื่องที่ดิน เรื่องน้ำ พลังงาน แล้วก็ จะมีลักษณะที่ว่าอาจจะประหยัดถ้อยคำไปนิดหนึ่ง ยังมองไม่เห็นว่าพูดถึงเรื่องของการเข้าถึงการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาให้ยั่งยืนอย่างไรบ้าง ซึ่งข้อนี้มีความสำคัญมากเลย เพราะว่าเป็นรากที่สำคัญมากในการที่เราจะสร้างเรื่องของอาหาร น้ำ พลังงานในอนาคต อันนี้เป็นตัวที่เรียกว่าเป็นของจริงแล้วยิ่งถ้าเกิดภัยข้างหน้าสมมุติว่าอย่างที่เขามีภาพ ของป่าไม้ในประเทศไทยทั้งหมด ขนาดภาคเหนือก็ลดเสียจนไม่รู้จะลดอย่างไร ผลกระทบ ทั้งน้ำท่วม น้ำแล้ง แล้วสิ่งที่เราเผชิญกันตอนนี้คือน้ำวิกฤติมากในเรื่องของการขาดแคลนน้ำ อันนี้คือสิ่งสำคัญถ้าเราไม่ทำตรงนี้ให้ดี ตรงนี้คือสิ่งที่ประชาชนเผชิญอยู่ในทุก ๆ วัน และ ในวิถีชีวิตของเขา ดังนั้นเรื่องนี้น่าจะเป็นเรื่องที่เร่งด่วนด้วยซ้ำไปในการที่จะต้องทำก่อน เพราะว่ากระบวนการประชาธิปไตย Democratization ที่เราถกเถียงกันและพูดคุยกัน ตอนนี้เป็นเรื่องที่ไกลตัวกับประชาชน แต่เรื่องที่ใกล้ตัวคือเรื่องเหล่านี้ เขาไม่มีน้ำก็ไม่มี ที่จะเพาะปลูกพืชเกษตรต่าง ๆ ก็ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและปัญหา อาชญากรรมตามมาอีก และส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ แม้ว่าเศรษฐกิจของเขา GDP ของเขาที่ส่งให้กับประเทศไม่ถึง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ก็ตาม แต่ก็เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังอยู่ของภาคเกษตรกรรมา อุตสาหกรรมจะส่งไม่ได้เหมือนกันถ้าประเทศต่าง ๆ เขาก็ไม่มี Order ยิ่งถ้าเกิดสงคราม Order เรายิ่งลดลง เศรษฐกิจยิ่งจะดิ่งวูบลงไปอีก อันนี้ส่งผลกระทบ เป็นลูกโซ่ ตัวเองคิดว่ามาตรานี้เป็นมาตราที่สำคัญที่น่าจะต้องปรับถ้อยคำและปรับ เรื่องราวต่างๆ ให้เห็นถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ การดูแลรักษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ดีกว่านี้ อันนี้คงเฉพาะเรื่องนี้เรื่องเดียวก่อน ขอบพระคุณค่ะ”[๔๕๘]

“วลัยพร กรรมาธิการนะคะ ก็ฟังหลาย ๆ ท่านอภิปรายเรื่องมาตรา ๒๕๖ นะคะ ตามที่ท่านอนุกรรมาธิการชุดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้นำเสนอก็ขอขอบพระคุณนะคะ ชัดเจนแล้วก็มีข้อมูลเยอมากเลย

[๔๕๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ในขณะเดียวกันก็มีข้อโต้แย้งกันเยอะมากเช่นเดียวกันนะคะ ตั้งแต่ในเรื่องของเนื้อหาซึ่งมีคนพูดว่าเราจะต้องปรับให้ไปเป็นเนื้อหาให้แก้ง่ายขึ้นเหมือน ๒๕๔๐ บ้าง เหมือน ๒๕๕๐ บ้างมีทั้งในเรื่องของกติกาที่ต้องมีประชามติเข้ามาในลำดับขั้นตอนของกระบวนการแก้ไขอยู่หลายช่วง แล้วก็ยังมีกระบวนการในการที่จะต้องสร้างมีส่วนร่วมของประชาชนอีก รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องอันนั้นคือเป็นสภาพความยากของเรื่องนี้ แต่ก็เห็นด้วยกับท่านพงศ์เทพนะคะ ถ้าเรื่องของรัฐธรรมนูญจริง ๆ ก็เคยเรียนในที่ประชุมแห่งนี้แล้วว่ารัฐธรรมนูญก็คือผลผลิตทางการเมืองการปกครองของประเทศทุกประเทศในโลกใบนี้ค่ะแม้แต่ประเทศไทยเองถ้าเราจะพูดถึงที่มาของรัฐธรรมนูญเราก็คงต้องพูดถึงที่มารัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรกด้วยซ้ำไปจนปัจจุบันนี้ และที่มาของสมมุติว่าของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มแรกคือ ๑๓ มลรัฐรวมกันแล้วก็เขียนรัฐธรรมนูญขึ้นมา แล้วก็บัญญัติว่าทั้ง ๑๓ มลรัฐจะต้องมีความเห็นเอกฉันท์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต่อมาก็มีการขับเคลื่อนในการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เป็น ๙ มลรัฐ ถือเป็นมติเอกฉันท์ และเขาก็มีการแก้ไขเรื่อยมาจนทั้งหมด ๒๐๐ กว่าปีนี้แค่ ๑๑ ครั้ง ที่จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ส่วนรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเองก็เช่นเดียวกันที่มาก็คือสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่นำเสนอแล้วก็ร่างให้ แต่ในขณะเดียวกันเขาก็ไปกำหนดมาตรา ๙ เอาไว้ว่าไม่ให้มีเรื่องของกองกำลังเอาไว้สำหรับป้องกันประเทศของเขา หรือเรื่องของการเข้าสู่สงคราม จนปัจจุบันก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะแก้ไขมาตรา ๙ เช่นเดียวกัน แต่ถามว่าตั้งแต่เขาแพ้สงครามมาตั้งแต่ ๑๙๔๕ เป็นต้นมาเขาก็ไม่สามารถแก้มาตรา ๙ ได้เลยจนกระทั่งปัจจุบันนี้ แต่สิ่งสำคัญที่สุดของกระบวนการประชาธิปไตยหรือ Democratization ที่พวกเราถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตยอย่างหนึ่งก็คือความอดทนและอดกลั้นต่อกติกาต่าง ๆ แล้วก็ใช้วิธีการในการสันติในการที่จะแก้ไขและปรับปรุง ญี่ปุ่นยังไม่เคยปรับปรุงและแก้ไขมาตรา ๙ ได้เลย แล้วถามว่าเขามี Democratization น้อยกว่าประเทศไทยหรือ ประชาธิปไตยเขาพัฒนาน้อยกว่าประเทศไทยไหม แต่สิ่งที่เขาน่าจะมากและเป็นตัวอย่างมากก็คืออดทน อดกลั้นในการที่จะแก้ไขมาตรา ๙ เพราะเขาต้องเอาให้รอบคอบว่าถ้าเขาใช้ความสนใจ ความตั้งใจหรือว่าเจตนารมณ์ในการที่จะมีกองกำลังแบบนั้นเพื่อคิดว่าอาจจะนำไปสู่สงครามได้ในอนาคตมันเป็นเรื่องที่ต้องรอบคอบ ดังนั้น ก็อยากเรียนท่านประธานแล้วก็ท่านกรรมาธิการทุกท่านว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญมันเป็นเรื่องของความที่เราต้องรอบคอบด้วยเพราะมันมีผลกระทบต่อทุก ๆ ชีวิตในประเทศไทย ไม่เพียงแค่คนนะคะ สัตว์ก็ยังกระทบด้วยเหมือนกันเพราะว่าอยู่ในบทบัญญัติเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งหนึ่งที่เราค่อย ๆ คิด อยากให้มันมีประเด็นที่โต้แย้งหรือว่าอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งท่านประธานท่านไพบูลย์ท่านก็ได้นำเสนอในเรื่องของเห็นด้วยไม่เห็นด้วยมาก็มีรายละเอียดค่อนข้างเยอะ แต่ว่าจริง ๆ แล้วอยากที่จะฝากทางท่านอนุกรรมาธิการแก้ไขบทบัญญัติด้วยค่ะว่าอยากที่จะนำข้อคิดและหลักการที่ท่านผู้อาวุโสท่านบัญญัติที่ท่านเคยพูดเอาไว้ว่าสิ่งที่อยากได้เราก็จะได้เท่าที่เราอยากจะได้ นั่นก็คือท่านพูดในเรื่องของ ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ อันแรกก็คือเรื่องของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในเรื่องของสิทธิประโยชน์ของประชาชน สิทธิเสรีภาพ และเรื่องที่ ๒ ก็คือเรื่องของการเมืองการปกครองเรื่องระบบการเลือกตั้ง หรือแม้แต่พวกมาตรา ๑๔๔ เรื่องงบประมาณเรื่องอะไรพวกนี้ค่ะ ซึ่งมันส่งผลกระทบมาก ๆ เลย และท่านพูดมาตรา ๒๕๖ เป็นประเด็นสุดท้าย ซึ่งท่านก็รู้ว่าเป็นไปได้ค่อนข้างยากอย่างที่พวกเราก็รู้แต่ว่าเราศึกษาแล้วก็โฟกัสกันมาที่มาตรา ๒๕๖ แต่อยากที่จะนำเรียนอย่างนี้ในฐานะที่เป็นเลขานุการของคณะอนุรับฟังความเห็นนะคะท่านประธานด้วยความเคารพค่ะ ขอนำเสนอว่าในระหว่างที่เราทำมาตรา ๒๕๖ นี้ในชุดนั้น เป็นไปได้ไหมคะว่าจะมีการศึกษาในอีก ๒ ประเด็นด้วย เพราะว่ามันกระทบกับชีวิตของประชาชน และเรามี Issue based เช่นระบบเลือกตั้งเป็นอย่างไรนี่ โน่น นั่น ที่ท่านประธานท่านก็อยากให้มีคำถามที่เกี่ยวข้องกับ Issue based อยู่แล้วเราจะได้เอามาเป็น Source ในการที่เราไปรับฟังความคิดเห็นด้วยอยากที่จะให้ทำในมาตราอื่นที่ส่งผลกระทบแบบนี้ เช่น ส.ว. จะเป็นอย่างไร นี่ โน่น นั่น การกระจายอำนาจเป็นอย่างไรบ้างสมมุตินะคะ ซึ่งก็จะรับลูกกับว่าเดี๋ยวเราก็จะมีเรื่องของการเลือกตั้งท้องถิ่นในอนาคต

อยู่จะได้เป็น Source ในการที่เราไปรับฟังความคิดเห็นเขา เพราะไม่อย่างนั้นถ้าเราสมมุติว่าเราตั้งต้นตรงนี้มาตรา ๒๕๖ แล้วเราก็จะออกไปรับฟังเพราะตอนนี้กำลังออกแบบการรับฟังซึ่งก็อยู่ในคณะทำงานของท่านอาจารย์วุฒิสารเราจะต้องออกแบบคำถามนี้เรื่องต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าถ้าเราจะไปออกแบบในเรื่องมาตรา ๒๕๖ เลย อย่างเดียวก็ดูรู้สึกว่าจะแข็งมากเลยค่ะ ดังนั้นอยากที่จะมีในเรื่องของอื่น ๆ ด้วยที่ไม่ใช่เฉพาะมาตรา ๒๕๖ เป็นมาตราอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับที่ท่านบัญญัติท่านเสนอไว้สิทธิเสรีภาพของประชาชน เรื่องของระบบการเมืองการปกครอง เรื่องการกระจายอำนาจที่ท่านชำนาญท่านก็พูดในครั้งที่แล้วด้วย อันนี้อยากให้เป็นประเด็นที่อยากให้ทางอนุกรรมาธิการว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญด้วยในการที่จะทำคู่ขนานก็ได้นะคะ ขอบพระคุณค่ะ

คณะแก้ไขบทบัญญัติค่ะ ในเรื่องมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ ในเรื่องเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เรื่องเกี่ยวกับระบบการเมือง การปกครอง เรื่องเลือกตั้ง เรื่องพรรคการเมือง เรื่องวุฒิสภาเรื่องอะไรอย่างนี้ค่ะนำเสนอมาด้วย นอกเหนือจากมาตรา ๒๕๖ ค่ะ ที่ตอนนี้ท่านนำเข้าที่ประชุมแห่งนี้อยู่ค่ะ”[๔๕๙]

นายภราดร ปริศนานันทกุล ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“ท่านประธานครับ ภราดร กรรมาธิการครับ ขอใช้เวลาสั้น ๆ แสดงความคิดเห็น เมื่อวันก่อนชอบใจสิ่งที่อาจารย์ไพบูลย์พูด ท่านบอกว่า ทันทีที่มีการหยิบเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมามันจะนำมาซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่าง และนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม ทั้งคนที่เห็นด้วยและคนที่ไม่เห็นด้วย ทีนี้ก็บอกที่เป็นอย่างนั้นก็เพราะว่าการเริ่มต้นมันเริ่มต้นมาผิด เริ่มต้นบนความที่ทุกฝ่ายไม่เห็นพ้องต้องกัน ซึ่งมันผิดหลักของรัฐธรรมนูญมาก รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายของทุกคน เพราะฉะนั้นการเริ่มต้นของมันเป็นเรื่องที่สำคัญ ถ้าหากว่าทุกคนไม่เห็นด้วย หรือเห็นพ้องต้องกัน แน่นอนครับทันทีที่มีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมามีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผมจึงอยากจะบอกว่าถ้าหากว่าเราคิดที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญกันจริง ๆ มันจะต้องเริ่มต้น บนกติกาที่ทำให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน วิธีการมันจะทำอย่างอื่นไม่ได้เลยครับถ้าหากว่ามาตรา ๒๕๖ มันยังมีอยู่แบบนี้ เพราะฉะนั้นกุญแจดอกแรกจะต้องดำเนินการจะต้อง ปลดล็อก มาตรา ๒๕๖ ให้ได้ก่อน แล้วไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะรายมาตราตามที่ท่านอาจารย์สมชัยหรือกรรมาธิการหลายท่านได้บอกไปในประเด็นที่เป็นปัญหาที่เราใช้มา สักพักหนึ่งแล้วเห็นถึงปัญหา ประเด็นย่อย ๆ เหล่านั้นผมมีติดใจแล้วครับถ้าหากว่า จะไปแก้ไข ผมบอกว่าการจะแก้มันควรจะต้องไปถามประชาชนว่าเขาอยากจะแก้อย่างไรเขาเห็นอย่างไร ไม่ใช่เรานึกอยากจะแก้แต่เราไม่รู้ว่าประชาชนเขาเห็นอย่างไรเราต้องไปถามเขาครับ เพราะฉะนั้นทางที่ดีสุดผมยังคิดถึงเรื่องการตั้ง ส.ส.ร. มาแก้ไข มาตรา ๒๕๖ ไขกุญแจเข้าไปแล้วเปิดให้มีการตั้ง ส.ส.ร. ขึ้น ส.ส.ร. มีหน้าที่ที่จะไปรับฟังความคิดเห็น รอบด้านจากพี่น้องประชาชนให้เขาแสดงความคิดเห็นออกมาในประเด็นต่าง ๆ พวกเรา มีหน้าที่เสนอมุมมองที่แตกต่างกัน บางคนเห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียว บางคนเห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบบัตร ๒ ใบ เราก็ไป Debate กันในวงสังคมให้กว้างขึ้น สุดท้ายแล้วประชาชนเขาก็จะเป็นคนเลือกครับ ใครจะไปคิดครับเราอาจจะไม่เห็นด้วยกับคะแนน ที่บอกว่าทุกคะแนนมีความหมาย เราไม่เห็นด้วยที่พรรคการเมืองที่ได้คะแนนที่ได้ คะแนนเพียงแค่ ๓๐,๐๐๐ คะแนน แต่ได้ผู้แทนราษฎรมา ๑ คนเท่ากับพรรคการเมืองที่มี ๗๐,๐๐๐ คะแนน อันนี้คือส่วนที่ท่านอาจารย์สมชัยไม่เห็นด้วย เราจะไปรู้ได้อย่างไรครับว่า ประชาชนเขาเห็นด้วยกับประเด็นนี้หรือเปล่า ก็ต้องโยนกลับไปถามเขาครับ ประเด็นอื่น เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นมันจึงเป็นหน้าที่ที่ผมคิดว่ากรรมาธิการในการศึกษามันจะต้องมาดู ถึงแนวทางแล้วก็วิธีการแก้ไขซึ่งประเด็นหลักมันน่าจะอยู่ที่ มาตรา ๒๕๖ เป็นหลัก และความเห็นของผม

---

[๔๕๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

นี่ผมอยากจะให้ดูในประเด็นนี้เป็นหลักคือ มาตรา ๒๕๖ แล้วก็ ถ้าเป็นไปได้อาจจะต้องเดินหน้าไปถึงการตั้ง ส.ส.ร. แล้วก็มีการพูดคุย มีการถกแถลงกัน ในสังคมอย่างเปิดกว้าง ที่ผ่านมาเราอาจจะไปอ้างว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ผ่านการทำประชามติมาแล้วแต่ผมเชื่อว่าทุกคนในห้องนี้รู้ว่าการทำประชามติแบบนั้นไม่ใช่เป็นการทำประชามติที่ควรจะเป็น มันเกิดขึ้นบนสถานการณ์ทางการเมืองอย่างไร ผมก็เชื่อว่ากรรมาธิการทุกคนเห็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะฉะนั้นทางที่ดีที่สุดก็คือทำอย่างไร ที่จะทำให้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายมหาชนมันเป็นของประชาชน แล้วก็ให้เขาเป็นคนเขียนเอง ให้เขากำหนดกติกาชีวิต ให้เขากำหนดวิถีชีวิตของเขาเองโดยเขียนลงไปในรัฐธรรมนูญ ผมคิดว่าอันนี้จะเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐธรรมนูญไม่ถูกยกเลิกหรือถูกฉีกง่าย ในอนาคต ถ้าหากว่าพี่น้องประชาชนเขาเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นของเขา มันเป็นสิ่งที่เขาเขียนขึ้นมามันจะยากขึ้นในการที่จะให้ใครสักคนมายกเลิกหรือดำเนินการ ฉีกรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ที่ผ่านมาประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เมื่อไรก็ตาม ที่ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของผมเชื่อว่าการล้มล้างในการฉีกรัฐธรรมนูญจะยากขึ้นครับ”[๔๖๐]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ขอบคุณครับ ผมคงไม่ไปลงรายละเอียดรายประเด็น หรือว่ารายมาตรา อยากจะพูดภาพใหญ่มากกว่า ประเด็นแรกคือผมคิดว่าเราพูดถึง การแก้รัฐธรรมนูญในที่นี้ เราคงไม่ได้เป็นการพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญในลักษณะทั่วไป หมายความว่าเรานั่งคุยกันว่าการแก้รัฐธรรมนูญที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไรใช่ไหมครับ เพราะว่าถ้าคิดกันภายใต้โจทย์แบบนี้การแก้รัฐธรรมนูญโดยทั่วไปต้องแก้ยาก อย่างน้อย ต้องแก้ยากกว่าพระราชบัญญัติ อันนี้เป็นหลักการทั่วไปต้องใช้ Super majority อยู่แล้ว ดังนั้นถ้าพูดกันให้ตรงที่สุดเรากำลังพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญซึ่งมีปัญหามากในทางการเมือง เป็นการเฉพาะ ไม่ได้มาคุยกันเรื่องหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็น ถึงที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ปัญหาที่สำคัญที่สุดหลายท่านก็พูดตรงกันแล้วว่าเป็นปัญหาที่ประชาชน สังคมเราส่วนใหญ่ไม่ได้ยอมรับหรือว่ามองว่าเป็นข้อตกลงที่เราจะอยู่ร่วมกันหรือยอมรับร่วมกัน นี่คือเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด ซึ่งมันก็ยึดโยงกับปัญหาของที่มาของรัฐธรรมนูญด้วย อันนี้ผมคิดว่าเป็นโอกาสดีที่เราเมื่อเรามีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแล้วเรา จะได้มาจัดการปัญหานี้ กรรมาธิการหลายท่านเอง ผมขออนุญาตพาดพิงแม้จะอยู่มาจาก ฝั่งรัฐบาลเองก็ยอมรับว่าการประชามติกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มีปัญหาจริง ๆ คนจำนวนมากมายยอมลงประชามติเพื่อให้รัฐธรรมนูญผ่านก็ด้วยเหตุผล ไม่ใช่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แค่ต้องการให้มีการเลือกตั้งเร็ว ๆ แค่นั้นเอง อันนี้ เป็นข้อเท็จจริงที่เราต้องยอมรับกันอย่างตรงไปตรงมา ทีนี้พอเป็นอย่างนี้ผมก็ไม่อยากจะให้ เราใช้โอกาสนี้อย่างสูญเปล่าในลักษณะที่ว่าถ้ามีการเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือว่าไปพูดถึงเนื้อหาสาระบางอย่าง แล้วเราจะกลัวว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งไปเสียหมด เพราะไม่อย่างนั้นเราก็พูดคุยกันทำในสิ่งที่เล็ก ๆ น้อยเป็นแค่การแต่งหน้าทาปาก แล้วก็ซุกปัญหาไว้ใต้พรม แล้วเอาเข้าจริง ๆ วิธีการแบบนี้จะยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งใหญ่มากกว่านี้อีกในอนาคตก็เป็นได้ เป็นเหมือนกับซุกระเบิดเวลาไว้เฉย ๆ เลื่อนปัญหาไปเรื่อย ๆ ดังนั้น เวลาเราพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญคงต้องอยู่บนฐานความเป็นจริง แล้วก็ไม่ต้องกลัวที่จะเผชิญกับความขัดแย้ง คงต้องคิดว่าเราต้องจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร แล้วก็มองเห็น ความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ที่จะแก้ปัญหาที่มันสั่งสมมาหลายปี สุดท้ายผมคิดว่าเวลาเราพูดถึง เรื่องรัฐธรรมนูญ หรือจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อะไรก็แล้วแต่มันคงเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้อง เอาโจทย์ที่เป็นจริงของสังคมนั้น ๆ มาตั้ง แล้วก็คุยกัน เป็นไปไม่ได้ที่เราจะไป ลอกเลียนประเทศโน้นประเทศนี้แล้วก็ทำเป็นรัฐธรรมนูญของเรา ทีนี้เรามีโจทย์อะไรบ้าง ในรอบหลายปีที่ผ่านมา หลายคนพูดถึง

---

[๔๖๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

ปี ๒๕๔๐ ตอนนั้นเรามีโจทย์ว่าเราต้องการรัฐสภา และรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ คงต้องตั้งคำถามว่าโจทย์นี้ยังเป็นโจทย์ที่เป็นความต้องการ ร่วมกับสังคมอยู่หรือเปล่า และรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนจากปี ๒๕๔๐ เป็นปี ๒๕๕๐ เป็นปี ๒๕๖๐ ตกลงทำให้ปัญหานี้ดีขึ้นหรือแย่ลง ปัญหาเรื่องความโปร่งใส การเมือง ที่โปร่งใส การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เคยออกแบบกันมาว่ามีกลไกอิสระในการตรวจสอบ ถ่วงดุล พอมีขึ้นมาแล้วปัญหาแบบนี้ดีขึ้นหรือแย่ลง หรือองค์กรอิสระที่ถูกออกแบบมา กลับเป็นคนที่ฉ้อฉลอำนาจเสียเองด้วย ซ้ำเติมปัญหาความโปร่งใสเข้าไปอีก อย่างนี้เป็นต้น ปัญหาสิทธิเสรีภาพของประชาชนแก้ปัญหาหรือยัง สุดท้ายที่สำคัญมาก ๆ เลย เรื่องโครงสร้างอำนาจ อำนาจประชาชนที่บอกว่าเป็นอำนาจสูงสุดยิ่งเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ จากปี ๒๕๔๐ มาถึงปี ๒๕๖๐ มันแย่ลงหรือดีขึ้น หลายคนเห็นตรงกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีปัญหากันมาก เพราะอำนาจของประชาชนถูกลดทอนลงไปเรื่อย ๆ อยู่ภายใต้อำนาจที่ไม่ได้ ยึดโยงประชาชนเสียมากกว่า อย่างนี้เป็นต้น ผมคิดว่าสำหรับผมคือหลักคิดโดยทั่วไป ก็จะเป็นแบบนี้”[๔๖๑]

“เรียนประธานกรรมาธิการครับ ประเด็นที่ผมจะพูดนี่จะสอดคล้องต่อเนื่องจากอาจารย์โภคินนะครับ ผมคิดว่าฟัง ๆ วันนี้นะครับ ผมคิดว่าประเด็นที่สำคัญด้วยอันหนึ่งก็คือน่าจะอยู่ที่ว่าตอนนี้เรามองเห็นตัวการบ้านที่เราจะส่งให้สภาว่ามันคืออะไรกันแน่ ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวมันคล้าย ๆ ไม่มีเข็มทิศในการทำงานของกรรมาธิการผมคิดว่าเรื่องนี้สำคัญที่ต้องคุยกันเพื่อไม่ให้การทำงานของกรรมาธิการชุดใหญ่ นี่เป็นการเสวนาธรรมไปเรื่อย ๆ เพราะเราก็จะพูดกันไปเรื่อย ๆ อยู่แล้ว มีหลายความเห็นที่นี้ในความเข้าใจของผมเองนี่กรรมาธิการชุดนี้เราไม่ใช่กรรมาธิการแก้รัฐธรรมนูญถูกไหมครับ เราศึกษาการแก้ใช่ไหมครับ ดังนั้นหมายความว่าในความเข้าใจของผมนี่การบ้านที่เราจะส่งให้แก่รัฐสภานี่ไม่ใช่เป็นข้อสรุปว่าเราจะแก้หรือเราจะไม่แก้หรือถ้าจะแก้คือจะแก้อย่างไรถูกไหมครับ เราจะไม่ได้ลงมติกันแบบนี้ถูกไหมครับ อันนี้ความเข้าใจของผมนั่นคือประการที่ ๑ ทีนี้เมื่อเราทำหน้าที่ศึกษาการแก้นะครับ ผมก็ย้ำอีกทีว่าในความเห็นของผม ผมเคยเสนอไปแล้วว่าเวลาเราพูดเรื่องการแก้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๐ นี่มันไม่ใช่การมาศึกษาหลักเกณฑ์ทั่วไปในการแก้รัฐธรรมนูญนะครับ เพราะถ้าเราทำแค่นี้ผมคิดว่ารัฐสภาไม่จำเป็นต้องตั้งกรรมาธิการครับ เรามอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าหรือคณะรัฐศาสตร์ไปทำ Paper มาก็ได้มันจบ หลักเกณฑ์ในการแก้รัฐธรรมนูญมันมีอยู่แล้วแก้ทำไมต้องแก้แบบยาก ทำไมต้องเป็น Super Majority หรืออะไรทำนองนี้ครับ แต่ว่ามันก็ต้องยอมรับว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้มันถูกตั้งขึ้นด้วยปัญหาทางการเมืองที่เป็นจริงของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ว่ามันมีคนจำนวนมากมีปัญหาหรือไปถึงขั้นไม่ยอมรับ ขณะที่มีอีกฟากหนึ่งที่ต้องการปกป้องรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างสุดจิตสุดใจ นี่มันเกิดแรงเสียดทานแรงตึงเครียดในสังคมมากต่อเรื่องนี้นะครับ ดังนั้นมันไม่ใช่แค่การมานั่งบอกว่าหลักการในการแก้รัฐธรรมนูญที่ถูกต้องควรจะเป็นอย่างไรโดยทั่วไป ทีนี้พอพูดอย่างนี้แล้วผมก็มองเห็นว่าแล้วอะไรเป็นการบ้านที่เราควรจะทำส่งสภา ผมเห็นด้วยกับอาจารย์โภคินที่บอกว่าเราควรศึกษาให้รอบด้านแบบกว้างนั่นหมายความว่าเรื่องแรกที่เราควรจะส่งก็คือ Option ในการแก้รัฐธรรมนูญแบบนี้ เอาไปตั้งแต่ว่าไม่แก้ไปจนถึงแก้ทั้งฉบับระหว่างกลาง แก้เล็ก แก้น้อยนี่ แต่ละ Option นี่มันเป็นอย่างไร มีข้อดีข้อเสียอย่างไร มีอุปสรรค มีความเป็นไปได้ มีโอกาสจะแก้แบบนั้นอย่างไร คล้าย ๆ ทำ SWOT Analysis อะไรทำนองนั้นออกไปเลยก็ได้นะครับ ให้เห็นว่าแต่ละ Option มันเป็นอย่างไร อันที่ ๒ ซึ่งเชื่อมโยงกันแน่นอน ถ้าไม่พูดเรื่องนี้ก็พูดเรื่องแรกไม่ได้ ก็คือว่าเรื่องเนื้อหารัฐธรรมนูญถูกไหมครับว่าทำไมควรแก้หรือทำไมไม่ควรแก้ เรื่องนี้ก็มีตั้งแต่ขวาสุดยันซ้ายสุดเหมือนกันก็คือว่าทุกอย่างสมบูรณ์แล้ว ไปถึงคิดว่ามีข้อบกพร่องเฉพาะบางส่วน

[๔๖๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

บางประเด็น ไปถึงฝ่ายที่มองว่ามีปัญหาทั้งระบบถูกไหมครับควรแก้ทั้งฉบับ อย่างนี้ผมคิดว่าในความเห็นผมนี่คือน่าจะเป็นการบ้านของกรรมาธิการที่เราจะนำส่งกับสภาหลังจากที่เราหมดกรรมาธิการนะครับ”[๔๖๒]

“ขอบคุณครับ ก็มีความเห็นต่อท้ายอนุกรรมาธิการ แต่ประเด็นแรกที่อยากยกขึ้นมาก่อนด้วยความเป็นห่วงความเห็น และสายตาของสาธารณชนต่อกรรมาธิการชุดนี้ของเราด้วยว่า วันนี้ ตอนนี้เรากำลังพูดคุยเหมือนกับว่าเราอยู่ในสถานการณ์ที่ปกติเหมือนกับว่าตอนที่เราเริ่มทำงานกันมาในช่วงแรก ๆ นะครับ อันนี้ผมก็ฝากท่านประธานพิจารณาว่า ประเด็นในการพูดคุยถึงบทบาทของเราควรจะปรับอย่างไรหรือไม่ให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นจริง ที่ความขัดแย้งทางการเมืองข้างนอกกำลังแหลมคมมากขึ้นเรื่อย ๆ และผมก็เชื่อว่าทุกท่านก็เป็นห่วงไม่อยากจะให้ความขัดแย้งทางการเมืองไปไกลถึงจุดที่ถอยกลับไม่ได้และสร้างความสูญเสีย เพราะฉะนั้นผมก็คิดว่าหลังจากที่มีการชุมนุมของนักศึกษามากขึ้นเรื่อย ๆ และมีข้อเรียกร้องทางการเมือง ๓ ข้อหลักชัดเจน ซึ่งหนึ่งในนั้นรวมถึงข้อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย เขาเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นะครับไม่ใช่แก้บางมาตรา เรานำประเด็นนี้มาหารือกันหลังจากนี้นะครับ ซึ่งถ้าเป็นวันนี้ได้ก็จะดีหลังจากที่หมดวาระนี้ไปแล้ว ว่าเราควรจะมีบทบาทอย่างไรเพื่อช่วยให้เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยหาทางออกจากวิกฤตทางการเมืองที่กำลังจะเกิดขึ้น เพราะผมเชื่อนะครับว่าสุดท้ายถ้าเราเห็นว่าทางออกอย่างหนึ่งคือการเปิดช่องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรืออะไรก็แล้วแต่นะครับ เพื่อให้เป็นข้อเสนอทางการเมืองที่หลาย ๆ ฝ่ายรับกันได้ผมคิดว่าคุ้มครับ เพราะว่าถ้าเราไม่ทำอะไรเลยที่เป็นทางออกได้จริง ๆ ราคาที่ต้องจ่ายของสังคมไทยอาจจะแพงกว่าค่าทำประชามตินะครับแพงกว่าแน่นอน อันนี้เป็นอันแรกที่ผมอยากเรียนฝากหารือท่านประธานด้วย

ต่อความเห็นบางส่วนของอนุกรรมาธิการ ก็พูดกันถึงเรื่องความเป็นสากลว่าไม่ควรจะแก้รัฐธรรมนูญง่ายจนเกินไป ผมก็ยินดีนะครับที่เราเอาเรื่องความเป็นหลักความเป็นสากลมา แต่เวลาพูดอย่างนี้ก็ต้องพูดทั้งหมดว่าถ้ายึดหลักความเป็นสากลแล้วเราอาจจะไม่สามารถนับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญได้ด้วยซ้ำเพราะในความเป็นสากลในปัจจุบันนี้ไม่มีใครยอมรับรัฐธรรมนูญที่มาจากการรัฐประหารแล้ว ไม่มีใครยอมรับกระบวนการประชามติที่อ้างว่าฟังเสียงของประชาชนแล้ว อย่างครั้งที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามหลักสากล ไม่รวมหลักการเนื้อหาหลายประการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งไม่สามารถยอมรับได้ในการสากลแน่นอนนะครับ ไม่ว่าอำนาจของ ส.ว. ที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนแต่มีอำนาจมากเกินไป ไม่สอดคล้องกับหลักการแน่นอน จนกระทั่งรวมถึงอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีได้ อย่างนี้นะครับ และอีกหลาย ๆ อย่าง ผมไม่อยากลงรายละเอียด แต่แค่จะบอกว่าเมื่อพูดกันแล้วไม่ควรจะพูดเพื่อที่จะมาพูดแค่บางส่วนบางเสี้ยวเพื่อที่จะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สุดท้ายมีการพูดถึงเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นของประชาชน ดังนั้น ต้องฟังเสียงของประชาชนก่อน อันนี้ผมก็ดีใจเช่นกันนะครับ แต่ผมก็ไม่อยากจะให้เอาเรื่องนี้กลายมาเป็นข้อเหตุผลที่สนับสนุนว่าเราไม่ควรจะให้ประชาชนลงประชามติตัดสินว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ กลัวจะเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป ผมยังเชื่อว่าหากจะมีผมว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นแน่ถ้าสังคมไปถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่สูญเสียมากกว่านี้ และเวลาเราพูดเรื่องนี้ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนถ้าจะพูดกันจริง ๆ ก็แก้ได้ทุกมาตราทุกหมวดด้วย แล้วอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนโดยหลักการแล้วก็ส่งผลให้กับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจสูงสุดในแง่สถาบันทางการเมืองด้วย เวลาเราพูดเราก็พูดตลอดเป็นแบบนี้ด้วยหลายอย่าง โดยสรุปนะครับผมค่อนข้างเห็นด้วยและเสนอให้เราถกเถียงกันอย่างจริงจังว่าเราควรจะมีบทบาทในการเสนอทางออกเรื่องนี้ในขณะนี้โดยที่ไม่ช้าจนเกินไป ให้ทันท่วงทีต่อสถานการณ์

---

[๔๖๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓

โดยเฉพาะข้อเสนอในการแก้ไขหมวดว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะด้วยแก้ไขมาตรา ๒๕๖ และเปิดทางเพิ่มหมวดให้มีการทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับโดย สสร. โดยส่วนตัวผมเองและส่วนตัวของพรรคก้าวไกลเองสนับสนุนแนวทางนี้ ก็คือแก้มาตรา ๒๕๖ พ่วงกับ สสร.ไปเลย เราจะได้ทำประชามติครั้งเดียว ผมเห็นว่าเรื่องนี้เนื่องจากว่าถ้าแก้มาตรา ๒๕๖ พ่วงกับการเปิดให้มี สสร. มันถูกบังคับให้ต้องทำประชามติอยู่แล้ว ดังนั้นเสียงประชามติจะเป็นข้อยุติโดยสันติที่สุด ถ้าเราเปิดให้มีกระบวนการทำประชามติอย่างเสรีเป็นธรรมจริง ๆ ผมเชื่อว่าสังคมยอมรับได้ และเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนว่าอย่างไรก็ว่าอย่างนั้น ไม่ใช่บอกว่า ส.ส. ฝั่งนี้ไม่เห็นด้วย ส.ว. ฝั่งนี้ไม่เห็นด้วย อันนี้ผมค่อนข้างเห็นว่าเป็นทางออกที่สันติที่สุด และสร้างความยอมรับได้นะครับ

ขอบคุณครับ ผมเห็นดีด้วยนะครับที่เราจะเลื่อนระยะเวลาในการทำงานของเราให้เร็วขึ้น ก็คือทำรายงานเสนอต่อสภาให้เร็วขึ้นกว่ากำหนดการเดิม ซึ่งคุณสุทินก็บอกแล้วว่าระยะเวลาที่ทันท่วงทีก็มีความสำคัญ อันนี้ก็ไม่ขัดข้องครับเห็นด้วย สนับสนุน ถ้าเร็วกว่า ๒๗ ได้ก็ดี ผมก็คิดว่าหลายท่านคงไม่ขัดข้องเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผมก็ยังอยากจะหารือทั้งท่านประธานและสมาชิกกรรมาธิการทุกท่านว่าในสถานการณ์ที่พิเศษ หลายท่านก็บอกแล้วว่าสถานการณ์พิเศษอย่างไรกรรมาธิการสามารถที่จะมีบทบาทที่พิเศษตามสถานการณ์ได้บ้างหรือไม่อย่างไร เช่น ถ้าเราเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีการเสนอให้แก้มาตรา ๒๕๖ บวก สสร. เพื่อเป็นการผ่าทางตันเพราะสุดท้ายอย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้มันจะไปยุติที่ประชามติอยู่ดี ไม่ใช่ความเห็นของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นข้อเสนอที่กลางที่สุดและยังไม่ไปแตะเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละรายละเอียดเราจะไปอยู่ในรายงานใช่ไหมครับ ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันไปในแต่ละหมวด ดังนั้นถ้ามาตรา ๒๕๖ กับ สสร. มันเป็นความเห็นที่น่าจะเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดและชัดเจนแล้วมันเป็นประเด็นสำคัญที่จะสามารถทำให้สถานการณ์ทางการเมืองคลี่คลายลงได้ เป็นไปได้หรือไม่ที่กรรมาธิการจะแสดงบทบาทอะไรขึ้นมาก่อนโดยที่ไม่ต้องรอให้มีการเสนอรายงานต่อสภา เพราะว่าผมเองก็มีความกังวลใจจริง ๆ ว่าผ่านไปแต่ละสัปดาห์ผมก็ไม่รู้ว่าน้ำผึ้งหยดเดียวจะเกิดขึ้นเมื่อไร และทำให้เกิดสิ่งที่ไม่น่าพึงปรารถนานะครับ ก็หารือแบบนี้ครับ”[๔๖๓]

หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

มาตรา ๒๕๘

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ฟังดูนะครับก็คือผมคิดว่าเราพูดเรื่องนี้มา ๒ ครั้ง คราวที่แล้วกับคราวนี้ ส่วนใหญ่ก็เห็นตรงกันว่าเรื่องยุทธศาสตร์ชาติต้องมี การปฏิรูปประเทศมันต้องมี แต่ประเด็นคือมันสำคัญขนาดต้องมาเขียนในรัฐธรรมนูญหรือเปล่า การเขียนในรัฐธรรมนูญมันสร้างภาระ แล้วมันเป็นไปได้แค่ไหน ซึ่งเมื่อเทียบกับการที่ไม่ต้องเขียน แต่ออกไปอยู่นอกรัฐธรรมนูญ แต่มีแนวทางให้เขาต้องไปปฏิบัติรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งน่าจะเป็นผลดีกว่า แต่ผมคิดอย่างนี้นะครับ อีกส่วนหนึ่งก็คือว่าหลายเรื่องที่เราคุยกันเรื่องปฏิรูปประเทศ อย่างเช่นที่อาจารย์โภคินและอีกหลายท่านยกตัวอย่างเรื่องการทำอย่างไรจะให้ภาคประชาชนเขาสามารถทำมาหากินได้คล่องตัวขึ้นมากขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายอย่างนี้ ถ้าเราผ่อนคลายอย่างที่เราเคยคุยกันว่าหลักกฎหมายต่อไปมันควรจะเปิดช่องให้ประชาชนเขาสามารถทำมาหากินได้เลย ภาคราชการก็ไปกำกับดูแล ไม่ใช่มานั่ง

[๔๖๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันศุกร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

มัวเขียนทุกอย่างเป็นกฎหมายแล้วขออนุญาตจนไม่ต้องทำมาหากินกันอย่างนี้ ถ้าเราทำเรื่องอย่างนี้เขียนไปเลยในรัฐธรรมนูญ นี่เราปฏิรูปแล้วนะครับ โดยไม่ต้องไปมีคณะกรรมการปฏิรูปหรืออะไรเลย เราก็สามารถปฏิรูปได้โดยตัวของเราในการเขียนรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นหลายอย่างถ้าเราคิดว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เราไม่จำเป็นต้องไปเดินตามรูปแบบการเขียนรัฐธรรมนูญ เขาเขียนกันมากี่สิบปี อะไรที่เป็นรูปแบบใหม่ที่สามารถกำหนดได้ เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณหรืออะไรต่าง ๆ ผมคิดว่าเป็นแนวทางที่ควรจะเป็นแม่บทของประเทศ โดยที่ไม่ต้องไปตั้งคณะกรรมการปฏิรูปอะไรหรอก พวกเราเป็นผู้ที่ศึกษากันอยู่แล้ว เราก็สามารถเสนอแนะได้ว่าบทบัญญัติแต่ละเรื่องของรัฐธรรมนูญควรจะปรับปรุงตรงไหนให้การปฏิรูปประเทศ ตัวรัฐธรรมนูญเองผมคิดว่าควรจะเป็นตัวที่ปฏิรูปประเทศเลยโดยไม่ต้องไปมีคณะกรรมการขึ้นมาต่างหาก รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดทิศทางประเทศว่ามันควรจะไปแบบไหน อย่างไร หรืออย่างที่หลายท่านบอกว่าทำอย่างไรจะให้ภาคเอกชนเขามามีส่วนร่วมในการดูแลพัฒนาประเทศมากขึ้น ผมคิดว่าอยู่ที่หลักเกณฑ์ ความจริงหลายเรื่องผมคิดว่ามันไม่ต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญเลยครับ แต่ถ้าไม่อยู่นี่สำหรับประเทศไทยเราผมคิดว่าเป็นไปได้ยาก เพราะว่าระบบราชการแข็งแรง แล้วก็กว้างใหญ่เหลือเกิน สุดท้ายแม้แต่คณะกรรมการปฏิรูปก็ต้องไปให้ผู้ที่จะถูกปฏิรูปเสนอความคิดมา แล้วมันจะปฏิรูปได้อย่างไร เพราะฉะนั้นผมคิดว่ามันเป็นสิ่งที่พวกเราน่าจะพิจารณาด้วยนะครับว่าเราเองนี่ล่ะคือคนที่จะปฏิรูปประเทศจริงหรือเปล่า ถ้าเราคิดว่าเรามีส่วนที่สามารถปฏิรูปได้โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในความเห็น ผมคิดว่าเราควรจะเสนอรูปแบบใหม่ ๆ แต่เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ เน้นเรื่องโอกาสในการดำรงชีวิต การทำมาหากิน การครองชีพของประชาชน และการกำกับ การดูแลการใช้อำนาจรัฐ ไม่ใช่ให้ไปรังแกคน ลักษณะอย่างนี้ผมว่าถ้าเราเขียนรัฐธรรมนูญออกไปเสนอแนะไปในแนวทางนี้น่าจะเป็นรูปแบบของการปฏิรูปประเทศ แล้วก็เป็นรูปแบบใหม่ของรัฐธรรมนูญด้วย ผมคิดว่าในหมวดนี้คงจะออกมาลักษณะเช่นนี้ บัญญัติอย่างนี้ดีกว่าไหมครับ”[๔๖๔]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ วัฒนาครับ ขออนุญาตพูดความจริง อาจจะไม่ค่อยน่าฟัง แต่เราต้องยอมรับกันว่าประการแรกท่านประธานครับ คำว่าปฏิรูปนี่ ผมถือว่าเป็นวาทกรรม เป็นข้ออ้างของการยึดอำนาจเท่านั้นแหละไม่ได้คิดกันจริงจังหรอก แล้วสิ่งที่ยืนยันก็คือรายชื่อคณะกรรมการปฏิรูปล่าสุด ผมดูรายชื่อเหมือนการชุมนุมศิษย์เก่า กปปส. อย่างใดอย่างนั้นนะครับ แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิรูปไม่ตั้งใจปฏิรูป ถ้าปฏิรูปเอาคนแบบนี้ มานั่งไม่ได้เพราะมันนำมาซึ่งความขัดแย้ง แล้วมันจะได้รับการยอมรับได้อย่างไร อันนั้น ประการแรกนะครับ มันก็มาพร้อมคู่กับวาทกรรม คำว่า คนดีนะครับ สำหรับผมก็คือ เป็นเพื่อช่องทางให้พวกโง่ได้ขึ้นมามีอำนาจบ้างโดยอ้างว่าความเป็นคนดีทีนี้ถ้าเราจะต้อง ยอมรับกันท่านประธานครับ คือกระบวนการทางประชาธิปไตยนี่มันเป็นเครื่องมือ สร้างความเชื่อมั่น ผมจะพูดคู่กับตัวเลขทางเศรษฐกิจซึ่งมันไม่หลอกใครนะครับ ถ้าเราจะดูการจัดเก็บภาษีมันจะฟ้องนะครับ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ปี ๒๕๕๗ จัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าประมาณการ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ปี ๒๕๕๘ ๒๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จนกระทั่ง มาบัดนี้นะครับ ตั้งแต่ยึดอำนาจมาจนวันนี้เราจัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าประมาณการประมาณ ๑ ล้านล้านบาท ตัวเลขทางเศรษฐกิจมันไม่หลอก มันบอกความจริงเสมอ เหมือนผลแล็บ ในร่างกายท่านนี่ เวลาตรวจมามันบอกค่าเลือดอย่างนี้มันจะบอกได้เลยประเทศมันจะไป อย่างไร ท่านจะเป็นอะไร ตัวเลขทางเศรษฐกิจก็เช่นกัน เห็นปั๊บมันจะบอกเลยประเทศ เป็นอย่างไรนี่คือประเทศกำลังขาดความเชื่อมั่น ในยามที่บ้านเมืองปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี่นะครับ การจัดเก็บ

---

[๔๖๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ภาษีทุกอย่างเศรษฐกิจมันจะดีคือมันมีความเชื่อมั่นทีนี้สิ่งที่เราต้อง Concern ในวันนี้คือตัวโควิดมันเป็นตัวบังคับให้คุณจะต้องปรับปรุง จะต้องปฏิรูป จะต้องทำอะไร ปฏิรูปที่ยกกันมา ๗-๘ เรื่อง วาทกรรมอย่าไปคิดมันเลยครับ วันนี้สิ่งที่ต้องทำให้ได้คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำประเทศกลับไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย อย่าไปบิดเบือนมัน นั่นคือเครื่องมือสร้างความเชื่อมั่นราคาถูกที่สุด ท่านประธานครับ ผมยกตัวอย่าง ผมยกตัวเลขที่มันน่าเป็นห่วงสำหรับประเทศนี้นะครับ บังเอิญได้เป็น กรรมาธิการงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางชี้แจงตัวเลขข้าราชการให้ผมฟังนะครับ ผมไปเห็นโครงสร้างงบประมาณปีนี้แล้วผมก็มีความเป็นห่วง งบประมาณปี ๒๕๖๔ โครงสร้าง มันเป็นอย่างนี้ครับว่าเรามีรายรับจากการประมาณว่าจะจัดเก็บภาษีได้ถ้าจัดเก็บได้นะครับ ๒.๖ ล้านล้านบาท ถ้าเก็บได้ตามเป้านะ ซึ่งผมไม่เชื่อว่ามันจะเก็บได้แต่เรามีรายจ่ายประจำอยู่ ๒.๕ ล้านล้านบาท บวกด้วยจ่ายที่ต้องชำระเงินกู้เขาอีก ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ๒.๖ ล้านล้านบาท Square พอดีนี่คือตัวเลขโครงสร้างงบประมาณของปี ๒๕๖๔ แปลว่า รายจ่ายประจำกับรายรับของเรามันมาชนกันแล้ว แล้วผมก็ย้อนกลับไปดูตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ รายจ่ายประจำจะสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ก็คือรัฐราชการมันโตขึ้นเรื่อย ๆ ผมก็ไปถามอธิบดี กรมบัญชีกลางนะครับว่าจำนวนข้าราชการในประเทศมีเท่าไร เรามีข้าราชการพลเรือนในประเทศรวมครูรวมอะไร ๑.๗ กว่าล้านคน มีตำรวจประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน มีทหารประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งทหารนี่ตลกมากนะครับ ทหารประเทศไทยประเทศเดียว ๖๐๐,๐๐๐ คน มากกว่าอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ๓ ประเทศรวมกัน ๓ ประเทศ มีทหารรวมกัน ๕๐๐,๐๐๐ กว่าคน แต่เราประเทศเดียวมีทหารรวมกัน ๖๐๐,๐๐๐ กว่าคน อันนี้มันบอกแล้วนะครับว่าประเทศนี่รัฐราชการมันใหญ่ขึ้น แล้วถ้าเราไม่ปฏิรูป อย่างแรกสิ่งที่ต้องทำคือลดราชการประจำลงโดยเร่งด่วน ตัวเลขทางเศรษฐกิจมันบอกแบบนั้น ตั้งแต่ปี๒๕๕๐ เป็นต้นมานี่นะครับ รายจ่ายประจำเราโตขึ้นประมาณ ๒.๒ เท่า แต่รายจ่าย เพื่อการลงทุนเมื่อเทียบสัดส่วนมันโตขึ้นแค่ ๑ เท่ากว่า ๆ แปลว่ารายได้ที่มันไม่ก่อให้เกิด เงินได้นี่มันโตขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับประเทศนี้แต่รายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งมัน Create Tax มันไม่เกิด

ความน่าเป็นห่วงประการที่ ๒ ครับ ผมดูจากวงเงินงบประมาณ วงเงิน งบประมาณ เราพูดว่าเรามี GDP ๑๖. ล้านล้าน แล้วเราก่อหนี้สาธารณะได้ประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP ถ้าเราไปดู GDP จริง ๆ มัน Tax ได้ไม่ถึง ๑๖. ล้านล้าน เพราะมันมี การส่งออกจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับ BOI ซึ่งมันไม่ต้องเสียภาษีเพราะเรา Weight tax ให้เขา บางรายการ ๘ ปี ๑๐ ปีแล้วตัวเลขส่งออก ๑๐ อันดับแรกมันเป็น FDI ไป ๙ อันดับ FDI คือ Foreign Direct Investment ซึ่งส่วนใหญ่มันได้ BOI แปลว่า GDP ของเราที่เราเอาเป็นฐานเงินกู้เราไม่ได้มีรายได้มาจากเต็มตามนั้นนะครับ เหมือนกับเราไป Declare กับ แบงก์ว่าเงินเดือน ๓๐๐,๐๐๐ แต่เพื่อนฝากรับ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เงินเดือน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่แบงก์ให้กู้จากฐาน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ประเทศไทยมันกำลังเป็นอย่างนั้นนะครับ ความน่าเป็นห่วงต่อมานะครับ การประเมินการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๖๔ มันไป Based on ตัวเลขซึ่งมันไม่มีความแน่นอนเลย สภาพัฒน์ฯ Predict ว่าเศรษฐกิจปี ๖๓ จะ ติดลบ ๕ เปอร์เซ็นต์ แต่ขณะนี้แบงก์ชาติบอกอย่างต่ำ ๘ เปอร์เซ็นต์ ทุกคนบอกเกิน ๑๐ ทั้งนั้นแล้วตัวเลขมันก็ไปอย่างนั้นแน่นอนการ Predict ของสภาพัฒน์ฯ ว่าติดลบ ๕ เปอร์เซ็นต์มันจึงทำให้หนี้สาธารณะนับปี ๒๕๖๔ ที่ ๕๘ เปอร์เซ็นต์ ที่นี่พอ Predict ผิดไป ๕ เปอร์เซ็นต์ มัน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านนะครับมันก็จะทะลุขึ้นเกิน ๖๐ เปอร์เซ็นต์แล้ว เกิดอะไร มันก็คือกรอบวินัยความยั่งยืนทางการคลัง มันเสียแล้วมันก็จะมาสะท้อนกลับเรื่อง การทำงบประมาณซึ่ง พ.ร.บ. วินัยการคลังบอกว่าการจัดทำงบประมาณต้องมีงบลงทุนอย่าง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ พอหนี้สาธารณะมันทะลุ ๖๐ เปอร์เซ็นต์คุณก็กู้ไม่ได้ เมื่อกู้ไม่ได้แล้วคุณจะ ทำงบได้อย่างไร ทำงบไม่ได้ก็จ่ายได้เฉพาะรายจ่ายประจำลงทุนไม่ได้ลงทุนไม่ได้คุณจะเอา เงินมาจากไหนที่จะมา Late Income ให้คุณนี่คือประเทศมันไปถึงทางตันแล้วนะครับ เพราะฉะนั้นการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลนี้อยู่บนความสุ่มเสี่ยงมากไปถามสำนักบริหาร หนี้สาธารณะเขาก็บอกว่าไม่เป็นไร ๓ ปีเราก็รีวิว หนี้สาธารณะ

อาจจะขยายเพดานก็ได้ซึ่ง ตอบแบบนี้ถ้าภาษาผมก็ว่ามันน่าตบปาก คือมันไม่ได้ดูฐานรายได้ของคุณว่า ณ วันนี้ ฐาน Tax ของคุณซึ่งอยู่ประมาณ ๑๕ เปอร์เซ็นต์ คุณจะไปเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นที่เขามีหนี้ สาธารณะได้ ๒๐๐ เปอร์เซ็นต์เพราะฐานภาษีเขาใหญ่และในญี่ปุ่นไม่มี FDI หรือไม่มีรายได้เทียมได้เท่าไหร่ก็ Tax ได้เท่านั้น เพราะฉะนั้นเขาก็ก่อหนี้ได้แต่ประเทศไทยมันมี GDP ที่ เทียมเยอะ เพราะฉะนั้นที่ผมกราบเรียนท่านประธานมาทั้งหมดเพื่อจะบอกว่าเรามีความ จำเป็นที่เราจะต้องปฏิรูปซึ่งจริง ๆ ง่าย ๆ คือลดราชการโดยเร็ว ลดรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยเร็ว กองทัพลดรายจ่ายลงตัวนี้เป็นภาระมาก เพราะเรื่องการใช้งบประมาณของ กองทัพครับท่านประธานมันไม่ใช่แค่เสียเงินซื้อนะครับ ซื้อมาเสร็จมันต้องเสียเงินรักษาอีก อันนี้มันเป็นภาระมาก แล้วก็ดูเหมือนรัฐบาลยังไม่ได้ตระหนัก ตัวที่จะต้องทำตรงนี้สิ่งที่ จำเป็นจะต้องทำวันนี้ผมคิดว่าต้องยอมรับร่วมกันคือรัฐธรรมนูญฉบับนี้มันเป็นปัญหามาก ไม่อย่างนั้น ขอโทษพรรคของท่านรองประธานคนที่หนึ่ง คงไม่ยุบมารวมกับพรรคประชารัฐ หรอก เพราะมันไปไม่ได้วันนี้ผมเชื่อว่ามันมีปัญหาจะต้องหาสมาชิกเพิ่ม ต้องเก็บสตางค์ต้องอะไร เพราะประชากรมีเท่านี้แล้วพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้วทุกพรรคต้องหาสมาชิกเพิ่มมันทำไม่ได้ ถามว่าวันนี้มาชวนแก้รัฐธรรมนูญ แก้เรื่องแก้เรื่องกฎหมายพรรคการเมือง ผมว่าทุกพรรคยกมือให้ผมหมดวันนี้ มันเขียนรัฐธรรมนูญมามันเป็นเครื่องมือเพื่อสืบทอดอำนาจ เท่านั้นแหละยอมรับความจริงกันเถอะแล้วก็มาแก้ไม่ตำหนิกัน ยึดอำนาจมาเพราะอะไรก็ไม่ตำหนิกัน แต่ว่าสิ่งที่ต้องยอมรับคือวันนี้มาทำประเทศไปสู่ความที่มันควรจะเป็นกันไหม ถ้าคุณไม่ทำต่อไปผมว่าผมดูโครงสร้างของบประมาณแล้วประเทศมันเดินไปไม่ได้หรอก แล้ว ขอโทษนะครับพาดพิงคนนอก หัวหน้ารัฐบาลคนนี้จะนำพาประเทศออกจากวิกฤตนี้ได้ท่าน เชื่อผมเถอะครับ ผมไม่เชื่อนะครับขอบพระคุณครับ”[๔๖๕]

นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม

“แล้วก็หมวด ที่อยากจะแก้อันหนึ่งคือหมวดการปฏิรูปประเทศ ผมอาจจะคิดใหญ่ไปคือเรื่องหมวดการปฏิรูปประเทศ หมวดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติอะไรต่าง ๆ เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญ ที่แปลกประหลาดที่สุดในโลกเป็นมาตราเดียวอยู่ประมาณ ๑๔ หน้า เป็นข้อความลักษณะ เป็นการเรียงความเสียมากกว่า แต่ไม่เป็นไรก็คงคิดว่ามันลำบากที่จะไปรื้อขนาดนั้นทั้งหมด”[๔๖๖]

“ผมน่าจะเป็นคนสุดท้ายแล้ว แล้วก็คงใช้เวลาน่าจะไม่เกิน ๑ นาทีเท่านั้นครับ เพราะว่าในฐานะที่เป็นกรรมาธิการพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผมจะไม่พูดเรื่องปฏิบัตินะครับ ผมคิดว่าข้อเสนอของผมน่าจะถูกใจสภาพัฒน์ เพราะสภาพัฒน์ก็ไม่ค่อยอยากทำเท่าไรหรอก เรื่องนี้ข้อเสนอของผมก็คือว่าผมเสนอให้ยกเลิกไปทั้งหมวดเลยนะครับ หมวด ๑๖ แล้วก็โยงไปถึงมาตรา ๒๗๐ ในบทเฉพาะกาลด้วย เพราะมันโยงกัน ที่ผมเสนอเพราะว่ามันซ้ำซ้อนไม่ว่าจะเป็นแผนชาติของสภาพัฒน์ และแผนแม่บทด้านต่าง ๆ มันมีหมดแล้ว สิทธิมนุษยชนอะไรต่าง ๆ มันมีหมด แล้วก็มันปฏิบัติไม่ได้ มันทำไม่ได้ อันนี้ผมดูรายงานตัวสีแดงเยอะเลย แล้วประเด็นสำคัญที่สุดก็คือว่ามันเป็นการเขียนกฎหมายที่ผมคิดว่าไม่มีที่ไหนในโลก มาตราเดียวเข้าไปตั้ง ๘ หน้า ไปดูสิครับมาตรา ๒๕๘ เวลาอ้าง ปกติมาตรา ๑ (๒) (๓) หรือวรรคสาม วรรคท้ายอะไรอย่างนี้ อันนี้ไม่มี เวลาอ้างไม่รู้จะอ้างอย่างไร มันผิดหลักการบัญญัติกฎหมายนะครับ ผมเสนอให้บันทึกไว้เป็นข้อเสนอของกรรมาธิการว่าถ้าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ยกไปเลย เพราะมันมีกฎหมายทำอยู่แล้ว คือเจตนาแฝง ผมรู้ว่าอาจารย์ปิยบุตรก็พูดไปหมดแล้ว เช่น กฎหมายจะต้องให้ กฎหมายไหนถ้าเกรงจะมีปัญหาสภาผู้แทนราษฎรก็ให้เสนอผ่าน เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาอะไรต่าง ๆ รอคิวอยู่ตั้ง

---

[๔๖๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๖๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

๒๐๐ กว่าฉบับ ซึ่งอันนี้มันผิดเจตนารมณ์ ไหน ๆ ก็จะแก้กันแล้วก็ยกอันนี้ขึ้นไปด้วยนะครับ ขอบคุณครับ”[๔๖๗]

นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“กราบเรียนท่านประธานครับ ผม ชินวรณ์ บุณยเกียรติกรรมาธิการ ผมมีอยู่ ๓ ประเด็นนะครับ ประเด็นแรก คือในเรื่องของเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ในหมวด ๑๖ นั้น ผมคิดว่ามีหลายประเด็นที่รัฐธรรมนูญได้เขียนเอาไว้แบบกว้างมากเกินไปนะครับ เพราะว่าในวันนี้มันถึงจุดสำคัญที่เราจะต้องให้มีการปฏิรูปประเทศจริง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗ ก็คือให้ประเทศชาติมีความสงบ เรียบร้อย สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม มีโอกาสทัดเทียมเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ทีนี้เมื่อมาดู มาตรา ๒๕๘ นี่นะครับ ก็ได้แยกส่วนในการดำเนินการในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไว้นะครับ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองนะครับ ด้านการบริหารราชการต่าง ๆ ด้านกฎหมาย ด้านการศึกษา ด้านยุติธรรม เหล่านี้เป็นต้น ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ในช่วงที่ผ่านมา ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการปฏิรูป ผมคิดว่าถึงแม้ว่าหลังสุดนี้ท่านนายกรัฐมนตรี จะตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศขึ้นมาแล้ว ก็เพิ่งตั้งได้ครบหมดนะครับ แต่ว่าเนื่องจาก Focus ที่เราต้องการจะปฏิรูปจริง ๆ ยังไม่เกิดขึ้น และการปฏิรูปนั้นผมคิดว่าไม่ใช่เป็นเพียงที่จะจัดทำรายงาน แต่ต้องเป็นการนำในการเปลี่ยนแปลง คือจะต้อง ประกาศโดยผู้นำในทางการเมืองที่มีความชัดเจนนะครับ

ตลอดระยะเวลาที่เราเรียกร้องให้มีการปฏิรูปตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง จนมาถึง ในขณะนี้ที่เราต้องการให้มีการปฏิรูปประเทศ ต้องยอมรับจริง ๆ ว่ายังไม่มีการปฏิรูป อะไรเลย ยังไม่เห็นอะไรที่เป็นชิ้นเป็นอันหรือเป็นจุดหลักสำคัญว่าประเทศของเรา เริ่มปฏิรูปแล้ว ผมยกตัวอย่างเรื่องการศึกษาก็ได้สักเรื่องหนึ่ง ซึ่งผมพอถนัดเรื่องนี้ ผมอยากถามในที่ประชุมนี้ครับ ท่านเห็นว่าการศึกษาได้ปฏิรูปอะไรบ้าง นอกจากไม่ปฏิรูป ผมว่าถอยหลังด้วยซ้ำไป เพราะอะไรครับ เพราะขาดการนำในการเปลี่ยนแปลง ขาดปัจจัยที่รัฐธรรมนูญจะต้องไปส่งเสริมอย่างไรให้มีการนำในการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง แน่นอนที่สุดว่ามีความต้องการที่จะให้มีคณะกรรมการปฏิรูป และให้มีการรายงานต่อสภา อันนี้ผมก็เพิ่งพูดในสภาไปเมื่อ ๒ สัปดาห์ที่แล้ว ที่รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปเข้าสู่สภา แล้วให้รายงานตามมาตรา ๒๗๐ ครับท่านประธาน ว่าคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบ ทุก ๓ เดือน ปฏิรูปประเทศแล้วให้รายงานทุก ๓ เดือน ในท้ายที่สุดก็รายงานแต่เรื่องงานประจำครับ นี่ต้องยอมรับความเป็นจริงครับ ท่านชำนาญบอกว่าเปลี่ยนปกก็อาจจะแรงเกินไป แต่ว่าปกก็สวยขึ้นนะครับ ทำดีขึ้น แต่ว่ามันก็จะเป็นประเด็นที่ทำให้มีการเรียกร้องกันว่าหลังสุดนี้ตอนแรกก็เรียกร้องกันว่าต้องให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบมาร่วมชี้แจง ต่อมาก็บอกว่าเอาแค่คณะกรรมการปฏิรูปมาชี้แจง ครั้งหลังสุด กลายเป็นเจ้าหน้าที่ธุรการมาชี้แจงแล้วครับ เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ผมอยากจะกราบเรียนว่า ในฐานะที่ผมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วย ผมอยากเห็นรัฐบาลนี้โชว์ผลงานในเรื่องนี้แต่ว่า เนื่องจากว่าวันนี้เรามาทำเรื่องรัฐธรรมนูญ ก็ต้องมาคิดว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นตัวเร่งอย่างไร ที่จะให้มีการปฏิรูปอย่างจริงจังนะครับ และแน่นอนที่สุดครับ ในมาตรานี้ก็ยังไปเกี่ยวโยง กับเรื่องที่ ๓ ที่ผมจะพูดถึงก็คือว่าในเรื่องของการที่จะให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปครับ ซึ่งในขณะนี้ก็มีปัญหาถกเถียงกันอยู่ว่าในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเราต้องการที่จะมีการนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ กระบวนการ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ก็จะเป็น

---

[๔๖๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ข้อจำกัดในการที่จะสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการ ในการที่จะเสนอกฎหมายประกบเข้ามา ซึ่งผมคิดว่าแน่นอนที่สุดครับ บางครั้งเราก็ไม่สามารถ ที่จะทำกฎหมายในเรื่องการปฏิรูปได้พร้อมกันหมดนะครับ บางส่วนก็อาจจะเสนอโดย คณะรัฐมนตรีบางส่วนก็อาจจะเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา หรือบางส่วนอาจจะเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร และบางส่วนก็อาจจะเสนอโดยพี่น้องประชาชนนะครับ แต่ผมคิดว่า รัฐธรรมนูญก็ควรที่จะเปิดกว้างในการที่จะให้กฎหมายในการปฏิรูปประเทศนั้นให้ส.ส. ซึ่งมีส่วนสำคัญในการเลือกตั้งจากพี่น้องประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วยนะครับ เพราะฉะนั้น ในช่วงแรกนี้ผมอยากจะเสนอเป็น ๓ ประเด็นก่อนนะครับว่า

ประการที่ ๑ ประเด็นที่เกี่ยวกับหมวดปฏิรูปประเทศ ผมก็ต้องการที่จะเห็นว่า เมื่อเราได้มีบทกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗ เพียงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแล้ว ผมอยากเห็นกลไก หรือว่าตัวเร่งอย่างไรที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ เกิดการมีผู้นำ ผู้นำในขณะนี้ ก็อาจจะเป็นรัฐบาลหรือว่าฝ่ายรัฐสภาที่ต้องเข้าไปมีกลไกในการที่จะทำให้กระบวนการ ในการปฏิรูปเป็นไปอย่างจริงจังนะครับ

ประการที่ ๒ ที่ผมพูดถึงก็คือเนื้อหาสาระในเรื่องของการปฏิรูป ด้านต่าง ๆ นะครับ ซึ่งผมคิดว่าควรที่จะมีคณะทำงานเรามาดูกันอีกครั้งหนึ่งนะครับว่า ที่เขียนมาทั้งหมดนั้น วันนี้สถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ของโลก เปลี่ยนแปลงไป เราควรจะมีการปฏิรูปอะไรบ้าง ผมขอยกตัวอย่างในเรื่องการศึกษา เป็นต้นนะครับ

ประการสุดท้าย ก็คือในเรื่องมาตรา ๒๗๐ ที่รายงานต่อสภา ขอบคุณครับ ท่านประธานครับ”[๔๖๘]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ฟังเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปแล้วก็รู้สึกเป็นห่วง แล้วก็หนักใจพอสมควร เพราะว่าอย่างที่ ๑ ก็คือสิ่งที่เป็นแม้กระทั่งขั้นต่ำของการดำเนินการ ผมเรียกว่าขั้นต่ำของการดำเนินการ เอาล่ะ เราจะยังไม่พิจารณาในแง่ของเนื้อหาว่าเนื้อหาถูกต้องเหมาะสม หรือดำเนินการไปดี ไม่ดีเพียงไร แต่ว่าแม้กระทั่งขั้นต่ำ คำว่า ขั้นต่ำ ก็คือการรายงานให้เป็นไปตามกำหนดการก็ยังทำไม่ได้ อันนี้ไม่ทราบจริง ไม่จริงนะครับ เพราะว่าผมไล่ดูว่ารัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ หากนับถึงปัจจุบันแล้วจะต้องมีรายงานทั้งสิ้น ๕ ฉบับ ฉบับสุดท้ายที่ต้องรายงานคือฉบับที่ ๕ เดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๖๓ ก็ยังไม่ได้มีการรายงานฉบับที่ ๔ เพิ่งเห็นเมื่อสักครู่นี้ ที่ส่งมาให้ก็เป็นของเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ เพราะฉะนั้นส่วนที่ ๑ ก็คือเรื่องของการที่ว่าการดำเนินการตามกรอบเวลาที่กำหนดนั้นทางสภาพัฒน์เอง หรือทางวุฒิสภาเองได้มีการดำเนินการในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ ที่บอกว่าจะต้องรายงานต่อรัฐสภาทุก ๓ เดือนหรือไม่ นี่คืออย่างที่ ๑

อย่างที่ ๒ ก็คือในส่วนของเนื้อหา ผมคิดว่าสิ่งที่ควรจะต้องเป็นผลงานของทาง ส.ว. ก็คือว่าการวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในส่วนของเนื้อหาที่นำเสนอตามรายงานดังกล่าวผลออกมาเป็นอย่างไร อย่างน้อยที่สุดรายงานประจำปี ๒๕๖๒ มีแล้วตลอดทั้งเล่ม ๔๕๔ หน้า อันนี้เป็นสิ่งซึ่ง ส.ว. เองอาจจะต้องให้ความเห็นก็คือว่าประเด็นของการที่จะดำเนินการตามแผนปฏิรูปดังกล่าวเป็นสิ่งซึ่งถูกต้อง เหมาะสม หรือเป็นเพียงแค่รายงานที่ดูว่างเปล่า ตื้นเขิน อันนี้ผมคิดว่าเป็นสิ่งซึ่งคงจะต้องมีคำตอบนะครับ ไม่รวมทั้งรายงานทุก ๓ เดือนซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ แล้วก็ดำเนินการทันทีว่าจะมีข้อเสนอที่จะให้เกิดการปรับปรุงต่าง ๆ อย่างไร เพราะเจตนาของการให้มีการรายงานทุก ๓ เดือน ผมเข้าใจว่าต้องการที่จะให้เกิดการ Monitor อย่างรวดเร็วว่าเมื่อคุณทำ ๓ เดือนผลเป็นแบบนี้ คืบหน้าแบบนี้ แล้วเราก็มีความเห็นที่จะตอบกลับไปทันทีว่าสิ่งที่ทำนั้นถูกต้อง เหมาะสมหรือเปล่านี่คือเจตนาของการที่ต้องให้ Report ทุก ๓ เดือน แต่ว่ากลับกลายเป็นว่าตัว

---

[๔๖๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

๓ เดือนก็ไม่มี ความเห็นออกมา ตัว ๑ ปีก็ยังไม่มีความเห็นออกมา อันนี้เลยกลายเป็นสิ่งที่ค่อนข้างจะน่าเป็นห่วง ทีนี้ประเด็นคงจะคล้ายกับที่ท่านนิกรพูดว่าการกำหนด ๓ เดือนผิดหรือเปล่า ซึ่งผมคิดว่าอาจจะเจตนาดี แต่ว่าในท้ายที่สุดแล้วมันเป็นภาระ แล้วก็ภายใต้กลไกที่เป็นอยู่นี้มันไม่ตอบโจทย์ หรือเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะให้เกิดการรายงาน ที่เราเรียกว่า eMENSCR หรืออีเมนเซอร์ อะไรก็แล้วแต่ ที่บอกว่าเป็นโปรแกรมที่จะให้ส่วนราชการกรอกเข้าไป แล้วก็เห็นผลของการทำงานอย่างเป็นรูปธรรมต่าง ๆ คนกรอกก็ยังไม่รู้เรื่อง ไม่ต้องพูดถึงคนอ่าน คนอ่านที่จะคอยติดตามว่าจะต้องอ่านอย่างไร เข้าไปดูอย่างไร อันนี้ก็ยังเป็นปัญหา คงต้องพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องพวกนี้นะครับ ตอนนี้สิ่งที่มันเกิดขึ้นคือหลังจากผ่านไปเกือบ ๓ ปีก็มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปชุดใหม่ขึ้นมา ประกาศเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ แล้วก็มีผลตั้งแต่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ แปลว่าอะไร แปลว่าเกือบ ๓ ปีที่ผ่านมานี่ไม่มีความคืบหน้าในการทำงาน หรือทำงานผิดทิศทางหรืออย่างไร เลยต้องตั้งใหม่หมดทั้งชุด ๑๓ ชุด แล้วก็อย่างที่เมื่อสักครู่นำเสนอว่าเพิ่งจะมามีการกำหนดแผนที่จะ Review แผน ทบทวนแผน แล้วก็ทำใหม่ แล้วก็บอกว่ากว่าจะเสร็จก็อีกประมาณหลายเดือนถึงจะเสร็จในส่วนนั้น คำถามคือ ณ วันนี้เท่ากับว่า ๓ ปีที่ผ่านมาว่างเปล่าใช่ไหม หรือมีสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมออกมาได้อย่างไรบ้าง อันนี้เลยกลายเป็นประเด็นที่ผมคิดว่าค่อนข้างน่าจะเป็นห่วงในการปฏิรูปประเทศนะครับแล้วก็ถ้าหากว่าคำสั่งชุดแรกเป็นคำสั่งที่มีวาระการทำงาน ๕ ปี แปลว่าชุดที่ ๒ เหลืออีก ๒ ปีใช่ไหม หรือชุดที่ ๒ นี้ยังบวกอีก ๕ ปีไปเรื่อย ๆ อันนี้ผมคิดว่าเป็นคำถามอย่างหนึ่งว่า ถ้าบอกว่าชุดที่ ๒ บวกอีก ๕ ปีไปเรื่อย ๆ พอเราทำงานไปอีกสัก ๒-๓ ปีแล้วเหลวเราก็จะออกคำสั่งตั้งกรรมการชุดที่ ๓ แล้วบอกว่าปฏิรูปต่อไปอีก ๕ ปีอย่างนั้นหรือเปล่า ผมคิดว่า Point อยู่ตรงนี้ครับว่าชุดที่ ๑ ชุดที่ ๒ ไม่สำคัญ สำคัญคือ รัฐบาลเป็นฝ่ายรับปากว่าจะมีการปฏิรูปประเทศ และเริ่มนับ ๕ ปีตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ก็คือตั้งแต่ท่านเข้ามารับหน้าที่เป็นรัฐบาล ๑๐ กรกฎาคม ดังนั้นจะแต่งตั้งกี่ชุด ชุดที่ ๑ ชุดที่ ๒ ชุดที่ ๓ อย่างไรก็แล้วแต่นี่กรอบ ๕ ปีต้องจบตั้งแต่การแต่งตั้งชุดแรก ไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดการหาเรื่องไปเรื่อย ๆ ชุดที่ ๒ ทำแล้วไม่ได้ผล ลาออกไปเป็น ส.ว. บ้าง ลาออกไปเป็นรัฐมนตรีบ้าง ลาออกไปทำตำแหน่งโน้นตำแหน่งนี้บ้าง ท้ายที่สุดก็บอกว่ากรรมการไม่มีขอแต่งตั้งชุดใหม่ ชุดที่ ๓ แล้วบอกขยายไปอีก ๕ ปี อย่างนี้ไม่ถูกต้องนะครับ ผมคิดว่าหลักเกณฑ์จะต้องเป็นแบบนี้ ดังนั้น ทางสภาพัฒน์ต้องตอบนะครับว่าเหลืออีก ๒ ปีใช่ไหมถ้าเหลือ ๒ ปี ๓ ปีที่ผ่านมาประเมินแล้วท่านทำงานได้ความคืบหน้าเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ ความคืบหน้าดังกล่าวนี้ผมยังคิดว่าแม้กระทั่งตัวชี้วัดเองก็ต้องชัดเจนด้วยว่าไม่ใช่ตัวชี้วัดที่วัด Output เท่านั้น จะต้องวัดสิ่งที่เป็น Outcome ด้วย วัด Output คือท่านคืบหน้าว่า มีโครงการที่ทำแล้วประสบความสำเร็จกี่โครงการ แล้วท่านให้สัญลักษณ์สีเหลือง สีส้ม สีแดงอะไรก็แล้วแต่ แต่สิ่งที่สำคัญคือจะต้องมองในเชิงของ Outcome คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ถ้าทำโครงการเสร็จแล้วบอกว่าสำเร็จ นั่นคืองานแบบราชการทั่ว ๆ ไป ราชการมีงบประมาณ มีโครงการ ทำโครงการเสร็จถือว่าประสบความสำเร็จ แต่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ใด ๆ ในเชิงของการปฏิรูป เพราะฉะนั้นถ้าตัวชี้วัดทั้งหลายทั้งปวงของท่านเป็นตัวชี้วัดที่เป็นเพียงแค่รูปธรรมที่เป็น Output ผมคิดว่าอันนั้นผิดทิศทางแน่นอน แล้วก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรเท่าที่ควรนะครับ ก็เลยขออนุญาตที่จะให้ความเห็น แล้วก็ฝากบทบาทหน้าที่ให้กับทางวุฒิสภาด้วยนะครับว่าท่านเองต้องมีบทบาทในกำกับ ติดตาม และบอกต่อประชาชนด้วยว่าการปฏิรูปประเทศที่รัฐบาลทำนั้นมีความคืบหน้ามากน้อยเพียงไร ขอบคุณครับ

เผอิญช่วงอธิบายรอบแรกตัว Paper รายงานความคืบหน้าในการทำงานดำเนินการตามแผนปฏิรูป เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมยังมาไม่ถึงผม แต่พอมาถึงปั๊บมีความรู้สึกหลายอย่างเกิดขึ้น แล้วก็อยากจะสะท้อนว่าอันนี้คือสิ่งซึ่งอาจจะต้องปรับในเชิงของวิธีทำงานกันหรือไม่ อย่างที่ ๑ พอไปดูในส่วนของส่วนที่เรียกว่าเป็นรายงานทางด้านกิจกรรมสำคัญทางด้านการเมือง ตัวที่เป็น Paper สรุปนะครับ ปรากฏว่าท่านยกเอาเรื่องการทำสารคดีภาพยนตร์สั้นเรื่องฝุ่นหรือหยดน้ำ บอกว่านี่คือกิจกรรมที่สำคัญที่ทำใน ๓ เดือน คือ

กสทช. ทำสารคดี ๑ เรื่อง เรื่องฝุ่น เรื่องหยดน้ำ แล้วบอกว่านี่คือปฏิรูปทางการเมือง ถ้าเป็นคนทั่วไปอ่าน ผมบอกว่าประเทศไทย ๓ เดือน ปฏิรูปการเมืองคืบหน้า คือมีสารคดี ๑ เรื่อง เรื่องฝุ่นหรือหยดน้ำ ผมว่ามันอับอายขายหน้า คำถามก็คือว่าเออมันคือกิจกรรมสำคัญเท่านั้น แล้วก็อาจจะมีสิ่งอื่น ๆ ที่ได้ทำแล้วก็เผอิญไม่ได้เขียนขึ้นมา ไม่ได้ Highlight ขึ้นมาหรือเปล่า ก็ปรากฏว่าไปดูหลัก ๆ ที่เป็น Paper สมบูรณ์ขึ้นมานี้ ก็ปรากฏว่ากิจกรรมอื่น ๆ ก็ไม่ได้เป็นกิจกรรมอะไรที่โดดเด่น แล้วก็เป็นกิจกรรมซึ่ง กกต. ก็จะไปทำสร้างจิตสำนึก อาสาพัฒนาการเมือง เลือกตั้งสถิตเที่ยงธรรมก็ยังเป็นนามธรรมอยู่มาก ๆ ไม่ได้มีรูปธรรมว่าต้องทำอะไรอย่างไร อะไรทำนองนี้ ผมเลยคิดว่าปัญหาของการปฏิรูปอยู่ตรงไหน ผมกำลังคิดว่าเรากำลังมีสิ่งที่เป็นกรอบใหญ่กฎหมายใหญ่ที่จะกำหนดทิศทางของประเทศไทยให้เดินไปข้างหน้าอยู่ในมือแล้ว แต่คนใช้อำนาจไม่รู้จักในการอำนาจ แต่กลับไปพึ่งพาระบบราชการในการทำงาน นั่นก็คือบอกไว้ว่า เอาล่ะ ผมมีกรอบอะไรให้คุณ แล้วคุณก็ไปคิดดูสิว่าคุณจะมีกิจกรรมมีโครงการอะไรที่สอดคล้อง เมื่อไรก็ตามถ้าสอดคล้องถือว่าใช่ แล้วก็สามารถทำต่อไปได้ เพราะฉะนั้นหน่วยราชการต่าง ๆ ก็จะทำแผนงานโครงการงบประมาณที่เรียกว่าสอดคล้อง คือติ๊กให้ได้ว่าอยู่ในหัวข้อไหนของยุทธศาสตร์ชาติ ติ๊กให้ตรงว่า อยู่ตรงไหนในแผนปฏิรูป แล้วก็ถือว่าเสร็จ เสร็จแล้วก็มีระบบในการรายงาน eMENSCR แล้วก็บอกว่าคุณ Report มานะ Report มาเราก็จะมารวมกัน แล้วก็จะเสนอต่อคณะกรรมการติดตามชุดต่าง ๆ ไปว่ามีความคืบหน้าต่าง ๆ อย่างไร มันก็จะออกมาเป็นหน้าตาแบบนี้ ซึ่งท้ายที่สุดมันกลายเป็นสิ่งซึ่งผิดตั้งแต่ต้น แล้วก็ตามมาก็กลายเป็นเรื่องไม่มีใครบอกว่ามันผิด แล้วก็หลงในการที่จะตามไปเรื่อย ๆ วุฒิสภาก็จะดูมีเรื่องนี้แล้วครบถ้วนตามนี้แล้วอย่างนี้เป็นต้นนะครับ ดังนั้นผมคิดว่าปัญหาหลักที่สุดก็คือว่าเราไม่มีสิ่งที่เป็นทิศทางที่กำหนดลงไปจากบนลงล่างที่ชัดเจนหรือแม้กระทั่งสิ่งที่ท่านรองนายกพูดว่าเป็น Big lock Big lock ก็คือบอกว่าเป็นกิจกรรมใหญ่ กิจกรรมสำคัญ ผมว่าก็หลงทางอีก เพราะว่าดู Paper ของเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ที่บอกว่า Big lock แล้วบอกว่าทางด้านการเมืองนี้ Big lock ไปอันเดียวครับ ทำ Application การเลือกตั้งท้องถิ่น มันไม่ใช่ปฏิรูปการเมืองล่ะครับ มันคืออะไรก็ไม่รู้ มันคือกิจกรรมเล็ก ๆ ย่อย ๆ ซึ่งเพียงแค่ว่าพอบอกมีเรื่องใหม่ขึ้นมา แล้วก็บอกว่านี่คือปฏิรูปทางการเมืองแล้ว แม้กระทั่งคำจำกัดความของปฏิรูปทางการเมืองผมก็เข้าใจว่าท่านไม่เข้าใจความหมายของคำว่า ปฏิรูปทางการเมืองคืออะไร แล้วกลายเป็นว่านี่คือทั้งหมดมายา แล้วก็บอกว่าเป็นแผนปฏิรูปทางการเมืองหรือรายงานแล้วนะครับ ผมว่าหนักหนาสากรรจ์นะครับ ขอบคุณท่านประธานครับ”[๔๖๙]

นายศุภชัย ใจสมุทร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่เจ็ด

“กราบเรียนท่านประธานครับ ศุภชัย ใจสมุทร กรรมาธิการ พอดีเมื่อสักครู่ท่านทวี สอดส่อง ได้ยกคำพูด คำบางคำออกมานี้ ผมต้องเรียนปรึกษาที่ประชุมว่า รายงานนี้เป็นรายงานที่เป็นทางการนะครับ ผมคิดว่าอย่างนั้น เดี๋ยวท่านวิเชียรก็คงจะเสนอต่อ ประเด็นก็คือว่าคำบางคำ เช่นคำว่า วิสามัญฆาตกรรม ปัจจุบันมันไม่ได้ใช้ในกฎหมายใดเลย มันเคยใช้อยู่ในพระบัญญัติซันสูตรพลิกศพ ปี ๒๔๕๗ อะไรแบบนั้นนะครับ เพราะฉะนั้นเราควรจะต้องเอามาใช้ไหม มันเป็นภาษาปากแล้ว คำว่า วิสามัญฆาตกรรม เพราะฉะนั้นเรียนปรึกษาว่าถ้าจะต้องใช้นะครับ”[๔๗๐]

---

[๔๖๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๗๐]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม โภคิน พลกุล กรรมาธิการนะครับ หลายท่านพูดมาก็คงจะตรงผมว่าประเด็นสำคัญมันอยู่ที่ว่ามันซ้ำซ้อนกันหมดวันนี้ใครเป็นรัฐบาลก็ปวดหัวตายแค่ทำนโยบายท่านต้องคำนึงถึงหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติแล้วก็ยังมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม แผนความมั่นคง แล้วก็เรื่องปฏิรูปอีก ยังไม่นับนโยบายของรัฐบาลพรรคหรือร่วมรัฐบาลนะครับ ผมไม่รู้ว่านี่บ้าไปขนาดไหนแล้ว ไปรับอำนาจจากประชาชนมาประชาชนเขาอยากเห็นอย่างโน้นอย่างนี้ทำไม่ได้ เรื่องบ้า ๆ อย่างนี้เขียนนี้ไว้หมดแล้วก็เขียนขัดกันไปขัดกันมาไม่สอดคล้องกัน ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับ หรือแม้แต่เมื่อกี้นี้ที่ท่านนิกรว่ามาแล้ว ผมดูก็ประหลาด กรรมการปฏิรูปเอามาเพิ่มเป็น ๑๓ ด้าน เบ็ดเสร็จเข้าไปเกือบ ๒๐๐ คน ประชุมเสร็จไปเสนอกรรมการยุทธศาสตร์ นายกเป็นประธาน แล้วจากนั้นจึงไป ค.ร.ม. ผมไม่เข้าใจว่าทำไมทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยากที่ท่านวัฒนาพูดยกตัวอย่างรูปธรรมวันนั้นชัดเจน ก็คือวันนี้ถ้าไม่ปฏิรูปงบประมาณนะครับ ผมว่าปีหน้าหรือปีถัดไปจะไม่มีเงินเดือนจ่ายข้าราชการ ระบบจะย้อนกลับไปสู่ยุคปี ๒๔๗๓ ๒๔๗๔ อีกครั้งหนึ่ง ถามว่าทำไม เมื่อกี้นี้ท่านวัฒนาพูดไปแล้วก็คือว่ารายได้ที่มีทั้งหมดวันนี้ซึ่งประมาณการโม้ทั้งนั้นนะครับ จ่ายประจำหมด เมื่อจ่ายประจำหมดแล้วรายได้เมื่อมันโม้หมดมันไม่เป็นจริงจะเอารายได้ที่ไหนมาจ่ายงบประจำทั้งหลายแหล่ ผมว่าไม่อีกกี่เดือนข้างหน้า ท่านไปดูนะครับว่าท่องเที่ยวซึ่งเกือบ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP ประมาณ ๓ ล้านล้าน ต้นปีมานี้รายงานของกระทรวงท่องเที่ยวมีคนมาท่องเที่ยวประมาณ ๖ ล้านกว่าคน มีรายได้ประมาณ ๓๐๐,๐๐ กว่าล้าน นั่นหมายความว่ามกราคม กุมภาพันธ์ มีนาคม เมษายน จากเมษายนมานี้แทบจะไม่มีเลย แต่เราพยายามประมาณการว่าอีกเดือนละ ๓๐๐,๐๐๐ ให้ถึง ๑๐ ล้านให้ได้ท่านไปดูทั้งโลกวันนี้สิครับว่ามีใครเดินทางไปไหนกันบ้าง มันไม่มี เพราะสายการบินยังแทบจะไม่บินกันก็จะเจ๊งเกือบทุกสายในโลกแล้วมันจะมาอย่างไร เมื่อตรงนี้หายไปแล้วนักท่องเที่ยว ๓ ล้านล้าน หายไป ๒.๕ ล้านล้าน คนหาเงินตายหมดแล้ว แต่เราก็ไม่อาทรนะเพราะจะใช้เงินต่อไป แล้วผมเชื่อว่าจะเอา Superman ที่ไหนมาถ้าไม่ตัดรายจ่ายวันนี้นะครับไม่ลดราชการวันนี้นะผมว่าไม่เกิน ๑ ปีจะเห็นความพินาศเหมือนการบินไทยครับท่านประธานคือรู้อยู่แล้วว่ามันไปไม่รอดเป็น ๑๐ ปีแล้วนะแต่ข้าพเจ้าก็จะไปฉกฉวยไปกินมันทุกคน มากน้อยแล้วแต่ฐานะแล้วแต่ความสามารถในการจะเข้าไปกอบโกย วันนี้การบินไทยก็ต้องล้มละลาย ประเทศนี้กำลังจะล้มละลาย พวกนักปฏิรูปก็พูดเพ้อเจ้อกันไปเหมือนท่านวัฒนาพูดก็ท่านดูสิครับ พอปฏิรูปในมาตราอะไรด้านเศรษฐกิจมันมาอย่างไร ส่งเสริมสหกรณ์ทำไมเราต้องไปเขียนในรัฐธรรมนูญด้วย ส่งเสริมสหกรณ์ผมยังไม่เข้าใจเลยถ้าสหกรณ์ดีประเทศเราจะดีอย่างนั้นหรือ ซึ่งอาจจะจริงแต่ถามว่าต้องเขียนรัฐธรรมนูญนี่มันเรื่องอะไรกัน ผมถามหลายท่านมันก็เหมือนกับเกาหลัง นั่งกันเยอะก็เอาอันนั้นใส่คนนี้ใส่นั่นแล้วแต่ว่าใครผลักดันใส่ได้มากแล้วมันกลายเป็นรัฐธรรมนูญ ผมว่ามันก็เพี้ยนไปทั้งหมดแล้วนะครับ ต่อมาถ้าเรามาดูเรื่องเวลาอีกยุทธศาสตร์เริ่มปี ๒๕๖๑ ไปจบปี ๒๕๘๐ มีรีวิวทุก ๕ ปี พอท่านไปดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผน ๑๒ จะหมดปี ๒๕๖๔ พอไปดูปฏิรูปเขาให้ทำ ๕ ปี เพื่อที่จะให้มันแม็ทช์กันก็เลยทำ ๓ ปีก่อน ก็จะหมดปี ๒๕๖๕ สุดท้ายสภาพัฒน์ต้องเสนอแก้กฎหมายสภาพัฒน์ให้จบปี ๒๕๖๕ เหมือนกัน ยุทธศาสตร์นี่ก็ต้องมารีวิว ๕ ปี ผมว่าบ้าไปกันใหญ่แล้วคือเวลามันไม่ตรงกันสักเรื่องหนึ่ง สุดท้ายต้องมา Adjust เวลาให้ตรงขยายโน่นดึงนี่ นี่มันจะปฏิรูปอะไรเริ่มต้นก็มั่วขนาดนี้แล้วนะครับผมก็ไม่รู้ว่าเขียนไปได้อย่างไร ดังนั้นพอเป็นตรงนี้เสร็จก็ไปไม่รอดหรอกครับ เมื่อมันเป็นอย่างนี้ผมว่าง่ายสุดนะครับก็คือยกเลิกหมวดนี้ไป แม้แต่เรื่องยุทธศาสตร์ก็ยกเลิกไปเสีย เป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ เขาไม่ดำเนินการประชาชนก็ลงโทษเขาด้วยการไม่เลือกเขาถูกต้องที่สุด เราอยากเห็นพรรคการเมืองเป็นสถาบัน อยากเห็นนักการเมืองสมาร์ท เหมือนในปฏิรูปราชการนะในนี้ ผมอ่านแล้วผมจะเป็นลม เขียนว่าอย่างไรรู้ไหมครับ คืออย่างนี้ครับเขาบอกว่า เราจะได้ข้าราชการที่ทั้งเก่ง ทั้งดี ทั้งกล้าหาญที่จะบอกอะไรถูกอะไรผิดรวมทั้ง Innovative อีกต่างหาก มันก็วาทกรรม

จริง ๆ เลย แต่มันจะมาอย่างไรผมยังนึกไม่ออก แล้วก็บอกไม่ต้องกลัวนะจะมีระบบ ถ้าผู้บังคับบัญชารังแกคุณสามารถที่จะปกป้องตัวคุณเองได้ ท่านถามว่าวันนี้มันเป็นจริงไหม ก็คือแค่รีวิวเรื่องทุจริต คนรีวิวซวยทั้งนั้นถูกไหมครับ ตัวเล็ก ๆ นี่นะครับ เพราะฉะนั้นทุกคนมันอึดอัดหมดแล้วผมว่าพวกเราต้องคิดแล้วว่าสิ่งเหล่านี้เขียนอย่างนี้ไม่ใช่หรอกเราจะปรับเขียนอย่างไรหมายความว่าเราต้องโยนให้กับรัฐบาลที่มาจากประชาชน ผู้แทนที่มาจากประชาชน ผิดถูกเขารับผิดชอบต่อประชาชน แล้วเมื่อประชาชนเลือกแบบไหนมาได้แบบนั้นแล้วไม่พอใจประชาชนเป็นคนรับผิดชอบ คราวหน้าก็เลือกใหม่ให้มันดี ถ้าเราไม่เชื่อในระบบนี้นะครับมีใครมาจากไหนมาตัดตอน ตัดตอนแล้วบอกของข้าพเจ้าดีกว่ารัฐธรรมนูญนี่ ประทานโทษนะครับผมอยู่ผมไปเอารายชื่อมาแต่ผมไม่อยากพูดวันนี้ คนร่างที่เป็นตัวหลัก ๆ ย้อนหลังไป ๒๐ ปี ชุดเดิมทั้งนั้นครับมีเติมมาอีกนิดหน่อยถามว่าชุดเดิมร่างอย่างไรบอก แล้วแต่โผว่าจะเอาอย่างไร ที่จุกจิก ๆ ว่ากันไป มีส่วนร่วมกันเยอะแยะใครดันมากก็ได้เข้ามาก ใครดันน้อยก็ได้เข้าน้อยแต่หลักการสรุปแล้วก็คือสืบทอดอำนาจ

แต่เรียนท่านว่าวันนี้พวกเราลองคิดสิว่าถ้าไม่แก้ เรื่องงบประมาณ ไม่เกิน ๑ ปีครึ่งข้างหน้าไม่มีสตางค์จ่ายเงินเดือนข้าราชการแน่นอน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ เพราะความสามารถในการหารายได้มันตกต่ำ ผมเจอพวก SME มันตายไปเกือบหมดแล้วครับ เสริมนิดหนึ่งผมก็เลยบอกเขาบอกว่าสงสัยประเทศนี้เราต้องทำอะไรรู้ไหมครับ เราต้อง liberate และ M Power ประชาชนที่ทำมาหากิน วันก่อนกับท่านอาจารย์วลัยพร นั่งฟังข้าราชการถือว่าระดับกลาง สูง ทั้งนั้น รวมทั้งเลขากฤษฎีกาซึ่งเคยนั่งใน ก.พ.ร. ด้วย ทุกคนคิดก็เหมือนกับผมตอนหนุ่ม ๆ ก็คิดอย่างเดียวว่าเราจะทำอะไรให้ประชาชนในฐานะข้าราชการเราจะลดรับราชการ เราจะทำอะไรต่าง ๆ ทุกคนยอมรับจนถึงวันนี้นะครับไม่มีอะไรลดลงเลย ไม่ว่าจะเงิน ไม่ว่าจะบุคลากร เข้าใจว่าเลขากฤษฎีกาบอกด้วยซ้ำว่าตอนเขา อยู่ ก.พ.ร. เขาลองถาม มันมีบางเรื่องซึ่งพยายามอยากจะให้มันง่าย มันสะดวกพอมันมีช่องว่างหน่อยเจ้าหน้าที่ก็ไปเติมอำนาจตัวเข้าไปอีก เจอระดับซี ๓ ซี ๔ ซี ๕ กลายเป็นว่าเขาบอกน่าตกใจคือคนเหล่านี้กลับหวงอำนาจยิ่งกว่าซีใหญ่ ๆ อีก ถ้าวัฒนธรรมเป็นอย่างนี้มันไปไม่รอดผมก็เลยบอกต้องคิดกลับแล้วล่ะ ก็คือว่าต้องให้ประชาชนเขาเป็นคนจี้รัฐ จี้ราชการ ถามว่าทำอย่างไร ผมก็เลยคิดว่าทุกวันนี้คนทำมาหากินอย่างที่เคยเรียนกับท่านประธาน มันติดขัดบางทีเรื่องมันยากหมด เรื่องอนุมัติ อนุญาต เรื่องจิปาถะไปหมดแล้วคนคุณก็ไม่พอ คิดวันนี้พรุ่งนี้อยากทำต้องรออีกปีหนึ่งเพื่อให้ใบอนุญาตครบก็ไม่ต้องทำกันสมมุติว่าให้ทำไปก่อน ทำไปก่อนมันก็เกเรหมด ก็วนกันอยู่อย่างนี้ครับก็เป็นช่องทางทำมาหากิน ผมอยากให้คนร่างรัฐธรรมนูญคิดตรงนี้ก่อนเลย ถ้าประเทศคนตัวเล็กต้องทำมาหากินได้อย่างอื่นมันดีเอง พอทำมาหากินไม่ได้มันเป็นภาระเต็มไปหมดก็ถดถอย จริง ๆ เรื่องเงินที่เราจะช่วย SME สำคัญ แต่ผมว่ายังเป็นเรื่องรองจากความสะดวก ความง่าย ในการที่เขาคิดวันนี้พรุ่งนี้เขาทำ ผมก็เลยคิดว่าจะลองเปรียบเทียบกับในต่างประเทศเขาใช้ เขาเรียกว่าเป็น Sandbox ยกตัวอย่างเช่น กิจการใหม่ ๆ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในเรื่อง Fintech มันไม่รู้จะกำหนด หลักเกณฑ์อย่างไรจึงจะถือว่าใช้ได้ เขาก็ให้ฝ่าย Regulator ให้ Entrepreneur Customer ลงมาคุยกันในบริบท พยายามให้ตรงนี้มันหลวม อย่างทางกฎหมายเขาทำเขาเรียก Regulatory Sandbox เพราะว่ายังไม่รู้เป็นอย่างไร ในอเมริกาเขาทำว่าสำหรับตรงนี้ การให้บริการทางกฎหมายที่มันเป็นลักษณะดิจิทัลสมัยใหม่ตรงไหนมันจะเหมาะสม แค่ไหนทำได้ อะไรอย่างไร สมมุติเราเอา ID มาเทียบเคียงถ้าผมบอกว่าเราออกกฎหมายว่า ๓ ปีนี้คุณจะ ทำมาหากินยังไม่ต้องยื่นขอใบอนุญาต คุณทำมาหากินได้เลยอันนี้ที่ผมเรียกว่ามัน Liberate แล้วนะครับ แต่ถามว่าคุณต้องทำแต่ไม่ใช่ว่าให้ทำผิดกฎหมายได้นะแต่คุณต้องทำคำรับรอง ว่าคุณจะทำถูกต้องตามกฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่ไปทำ เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ต้องสุ่มอยู่แล้วเพราะว่าตรวจสอบทุกรายไม่ไหว ไม่อย่างนั้นคุณต้องมีข้าราชการอีก ๕ ล้านคน ก็ไป ตรวจสอบถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องให้แนะนำให้ทำให้ถูกต้อง ไปดูอีกครั้งยังไม่ถูกต้องเตือน ครั้งที่ ๓ ก็ลงโทษ แล้วต้องสร้างกฎหมายอีกอันหนึ่งคือให้เขารวมตัวกันได้เพราะโลกต่อไปในอนาคตคนกำหนดมาตรฐานคือคนในอาชีพเดียวกัน

ตาม scale ของเขา วันนี้เราใช้เรื่องเดียว ทุก Scale ตั้งแต่เล็กจนใหญ่มันก็ไม่แม็ทช์กับความเป็นจริงทั้งหมด ดังนั้นมันก็เลยเป็นช่องทางเจ้าหน้าที่รีดไถได้ทุกขั้นตอนทุกเรื่องราว ถ้าเราแก้ตรงนี้ได้นะครับตรงนี้ ท่านเห็นไหมครับว่า ๑. เรา Liberate ๒. พอเรา M Power ให้เขารวมตัวเขามีพลังเขา Voice ออกมา รัฐต้องฟัง ท่านจะช่วย SME ท่านรู้ไหมว่าเขาต้องการอะไร ท่านเห็น พ.ร.ก. แบงก์ชาติแล้วใช่ไหมครับ ไม่ได้นิยาม SME คืออะไรนะ นิยามว่าคนที่มีวงเงินสินเชื่อกับธนาคาร ๕๐๐ ล้านบาทลงมา กี่ธนาคารก็ได้แล้วมัน SME อย่างไรไม่เข้าใจ มันต้องนิยามจากขนาดจากรายได้ที่เขามีจากสินทรัพย์ถาวรที่เขาได้ ไม่ใช่นะ ทั้งหมดคือต้องการจะช่วยไหมแต่ใส่ SME เข้าไปแล้วถามว่าจะช่วยไหวไหมมันก็ NPL กันหมด นี่โพสต์โฟนไป ๖ เดือน นะ เดี๋ยวกันยายนนี้ครบใช่ไหมครับอาจจะต้องโพสต์โฟนต่ออีก ๖ เดือนหรือเปล่าก็ไม่รู้ แต่ถ้าทั้งโลกเขาโพสต์โฟนไม่เป็นไรนะ ถ้าใครโพสต์โฟนอยู่เจ้าเดียวนะล่มสลายไปอีกแบบหนึ่ง แบงก์จะล้มเลย วันก่อนเจอผู้ใหญ่ท่านหนึ่งก็บอกว่าเขาดูแล้วถ้าภายใต้สถานการณ์อย่างนี้ แล้วแบงก์กล้าเปิด NPL อาจจะถึง ๕๐ เปอร์เซ็นต์ของสินเชื่อทั้งหมด จึงเป็นเหตุว่าทำไมผู้ว่าแบงก์ชาติจึงบอกว่าแบงก์อย่าจ่ายเงินปันผลหุ้นนะ เพราะกลัวเดี๋ยวไม่มีเงินที่จะมารองรับสิ่งเหล่านี้ นี่คือเรื่องใหญ่หมด พูดง่าย ๆ ว่าภูเขาน้ำแข็งกำลังจะทลายลงมาในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้านะแต่เหมือนเราไม่รู้ร้อนรู้หนาวมันนะครับ วันนี้ที่พูดมันเป็นตัวเลขหมดไม่ใช่อยู่ ๆ เราไป Imagine เอานะ จริง ๆ ภาพมันเห็นตั้งแต่ตอน สนช. แล้วล่ะเพราะเศรษฐกิจมัน Down Trend มาตลอด เพียงแต่โควิดมันมาช่วยเติมให้หนักหนาสาหัสเร็วขึ้น แล้วเราก็ยังนั่งพูดง่าย ๆ ว่ารำละครกับเรื่องไร้สาระ แต่เรื่องหลักใหญ่ ๆ เราไม่ได้ Attract มันนะครับผมก็เลยด้วยความเป็นห่วงและคิดว่ามันคงจะวุ่นเร็ว ๆ นี้ละที่วุ่นเพราะอย่างเดียวมันไม่มีเงินอย่าลืมนะครับบ้านเมืองวันนี้ความยุติธรรมคืออะไรนี่ไม่รู้อยู่แล้ว คนสัมผัสสิ่งที่เขาคิดว่ามันไม่ยุติธรรมเกือบทั้งนั้นแล้วถ้าคนอดอีกครับท่านประธาน ๒ สิ่งมาเจอกัน ความอยุติธรรมบวกความอดอยากผมก็นึกไม่ออกจะเกิดอะไรขึ้น ท่านที่ทำ ๆ ทิ้งไว้ต้องรับผิดชอบทั้งนั้นนะ เพราะท่านไม่กล้าต่อสู้ในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่กล้าเชื่อถือประชาชนว่าเขานั่นแหละกำหนดชีวิตเราเองผิดถูกดีเลวเขารับผิดชอบ แต่เราไปแบกเสียเองคิดว่าต้องเป็นอย่างโน้นอย่างนี้เองมันถึงเป็นที่มารัฐธรรมนูญแบบนี้แล้วเห็นว่าสร้างปัญหากับทุกฝ่ายแม้แต่คนที่ให้มีอันนี้ขึ้นมาเองก็ปวดหัวกับกติกาตัวเองแล้วในที่สุดก็ให้องค์กรทั้งหลายตีความทำนองถูไปไถมาจนหลักมันไม่มีแล้วคืออะไรก็ได้หมดตรงนี้ครับถ้าเราไม่ช่วยกันไม่รีบแก้ทุกฝ่ายนะครับบ้านเมืองมันไป ไม่ได้จริง ๆ ครับท่านประธาน ขอบคุณครับ”[๔๗๑]

“ความจริงแล้วผมเห็นใจหน่วยงานค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะสำนักงานปฏิรูป สภาพัฒน์ หรือแม้แต่กฤษฎีกาเอง ตั้งแต่ยุคไหน ๆ มาก็ต้องรองรับนี้ไป กฤษฎีกาก็ไปร่างกฎหมายปฏิรูปที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เข้ามาดูเรื่องนี้ สภาพัฒน์ตอนนี้ก็อ่วมเพราะแผนมันเยอะเหลือเกิน เดิมก็ดูเฉพาะแผนตัวเองก็เหนื่อยอยู่ นี่ไม่รู้กี่แผนต่อกี่แผนซ้อนกันไปซ้อนกันมา ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับว่าเรื่องปฏิรูป อยากยกตัวอย่าง พอดีผมเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ก็คือในสมัยท่านนายกบรรหาร ท่านหาเสียงไว้ว่าถ้าท่านชนะเลือกตั้งท่านจะมาปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปตามแนวทางของคุณหมอประเวศ วะสี ตอนนั้นคนที่เป็นไอเดียที่สุดสำคัญก็คืออาจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป้าหมายก็คือทำอย่างไรให้การเมืองนี้เป็นเรื่องของประชาชนให้มากขึ้น ไม่ใช่เรื่องของนักการเมืองและระบบราชการ ในการดำเนินงานครั้งนั้นก็มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปขึ้นมาท่านอาจารย์ชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ผมเป็นรองประธาน แล้วก็มีอนุหลายอนุ อนุอันหนึ่งที่ผมมาเป็นประธานอนุเองก็คือการจะต้องปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวทั้งหมด การปฏิรูปการเมืองยุคนั้นไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเรื่องการเมืองทุกเรื่อง แม้แต่การศึกษาระบบราชการทุกอย่าง เพราะทุกอย่างเป็นเรื่องการเมือง ทุกเรื่อง แม้แต่การศึกษาระบบราชการทุกอย่าง ทำทุกอย่างเป็นเรื่องการเมืองให้มันดีขึ้น

---

[๔๗๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ท่านประธานเชื่อไหมครับว่าเราสามารถที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วก็มี สสร. ขึ้น แล้วก็มีการเลือก สสร. จนมีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ใช้เวลาปีเศษ ๆ อันนี้เข้าไป ๓-๔ ปี แล้ว ปี ๒๕๖๕ ยังไม่รู้จะเป็นอย่างไรเลย ท่านเห็นหรือยังว่าปัญหาทั้งหมดมันมาจากทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยากหมด แล้วไม่มีใครรับผิดชอบจริงจัง กระจัดกระจายกันไปหมด คนที่ออกไอเดียผมเรียนเรื่องปฏิรูป รัฐธรรมนูญเขียนเร่งรัดหมด เร่งรัดจะต้องการเสนอกฎหมายเสนอรัฐสภาเลย ไม่ได้ไปทีละสภานะครับ แต่ไม่ทำอะไร วนไปวนมาอยู่อย่างนี้ สงสารหลายท่านแม้แต่ ส.ว. ท่านก็แค่มากำกับมาตามมาดูแล แต่ถ้าคนต้นเรื่องเขาไม่ทำมามันก็ไม่รู้จะทำอย่างไร คณะรัฐมนตรีเองให้รายงานทุก ๓ เดือน ก็เป็นไปไม่ได้อยู่แล้วถูกไหมครับ คือทั้งหมดมันเป็นเรื่องที่ว่าเป็นวาทกรรมในรัฐธรรมนูญ เหมือนกับว่าจะเป็นคนดีเหลือเกิน แต่ไม่ทำหรอก แล้วก็ไปติดข้อขัดข้องเต็มไปหมด อ้างโน่นอ้างนี่อ้างนั้น สมัยรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐-๒๕๕๐ มีประเด็นที่รัฐธรรมนูญบังคับว่าต้องเสร็จภายในเท่านั้นเท่านี้ปี มีคนตั้งประเด็นขึ้นมาถ้าไม่ทำตามนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญไหม ผิดรัฐธรรมนูญท่านประธานต้องเข้าใจว่ามันมีผลต่อเนื่องไป ไม่ได้แปลว่ามีโทษทางอาญาอะไรต่าง ๆ จากนั้นมันมีความผิดทางอาญาไหม หรือความรับผิดอื่น ๆ ตามมาไหม เพราะไม่อย่างนั้นรัฐธรรมนูญเขียนแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามเลยก็ไม่เป็นอะไร แล้วจะไปเขียนรัฐธรรมนูญทำไม นี่คือประเด็นใหญ่ ผมอยากเรียนอย่างนี้ว่าเรื่องนี้มันมีอยู่ ๒ เรื่องใหญ่ ๆ ก็คือว่า ๑. เรื่องของขั้นตอนกระบวนการทั้งหลายแหล่ ซึ่งหลายท่านพูดไปแล้ว ยิ่งเราไปจมปลักกับว่าอันโน้นทำไมไม่ได้วันนี้ อันนี้ไม่ได้วันนั้น ผมว่ายิ่งเลอะเทอะไปกันใหญ่เลย เพราะมันไม่ได้อยู่แล้ว เพราะคุณไปเขียนขั้นตอนกระบวนการที่มันแทบจะทำไม่ได้บวกกับไม่รู้กี่แผนต่อกี่แผน ครั้งก่อนน้องมาจากสภาพัฒน์แล้วก็มีท่านเลขากฤษฎีกาด้วย พอดีผมเป็นประธานรับฟังความคิดเห็นเรื่องของการปฏิรูประบบราชการ ผมก็ถามบอกว่าแผนสภาพัฒน์มันไม่ลงตัว เขาบอกแก้กฎหมายแล้วครับ สรุปแล้วก็คือให้ลงตัวทุก๕ ปีสอดคล้องกัน คือเริ่มต้นคิดยุทธศาสตร์ คิดแผนต่าง ๆ วันเวลาก็ไม่ลงตัว ต้องมาแก้กฎหมายเพื่อให้วันเวลาลงตัว ก็แสดงว่าตอนเริ่มคิดไม่ได้มี Synchronization ใด ๆ เลย ต่างคนต่างวันกันไปถูกไหมครับ ปฏิรูปเกิดก่อน ตามด้วยยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ต้องมานำปฏิรูปอีก ท่านประธาน ดังนั้นมันจึงไม่ Work อยู่แล้ว ที่พูดถึงกระบวนการขั้นตอนที่พวกเราพูดมานะครับในเรื่องเนื้อหาท่านประธานครับ คือถ้าแตะเนื้อหาไม่รู้จะกี่ด้านต่อกี่ด้าน แม้แต่รัฐธรรมนูญเขียนปฏิรูป บางอันมันก็ประหลาด อย่างผมยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของเศรษฐกิจเราเขียนบอกว่า ฉ เศรษฐกิจ (๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการให้มีขนาดเหมาะสม ยังงงว่าอย่างนี้มันต้องเป็นหลักในรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปสหกรณ์หรือ คือเขียนไปแบบวันนั้นใครมีแรงผลักดันให้ใส่อะไรก็ใส่เข้าไปมันไม่ได้สัมพันธ์กับเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องใหญ่โตอะไรเลย มันเริ่มอย่างนี้มันก็ไปไม่ได้อยู่แล้วในเชิงเนื้อหาถูกไหมครับ มันต้อง Grouping หลักใหญ่ ๆ เท่านั้นเอง แต่ผมมองว่าทั้งหมดนี้ ท่านประธาน ปัญหามันมาจากระบบราชการที่ผมเคยพูดหลายครั้งแล้ว วันนั้นฟังน้อง ๆ จากหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบก็มองว่าส่วนราชการอยากปฏิรูปอะไร วันนี้แบบเดียวกันเลยครับ น้องจากสภาพัฒน์บอกว่าหน่วยงานส่งไปแล้วมันช้าหมด ไม่มีใครอยากคนโน้นก็มีข้ออย่างโน้นอย่างนี้อย่างนั้น ถ้าถามหน่วยงานว่าอยากปฏิรูปอะไรชาตินึ่งก็ไม่ได้ปฏิรูปครับ ทุกคนก็จะมีข้อจิปาถะไปหมด เมื่อกี้บอกว่ากฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่า เผอิญมีคนเขามาปรึกษาผม ผมอ่านดูทั้งหมดแล้ว ท่านประธาน กลายเป็นภาระกับประชาชนมากกว่าเดิมอีก คือคุณปฏิรูปอยากจะคุ้มครองอันนี้ไม่ว่ากันนะครับ แต่ทำไปทำมาอย่างสัตว์ป่าคุ้มครองที่เขาให้ประชาชนเพาะเลี้ยงได้ กลายเป็นต้องแจ้งโน่นแจ้งนี่ แจ้งนั่นขออนุญาตจิปาถะไปหมดอีก แล้วก็มีค่าใช้จ่ายสูงมาก เพราะฉะนั้นคนตัวเล็ก ๆ ที่อยากจะทำมาหากินตรงนี้ทำไม่ได้อีกแล้ว กลายเป็นคือหน่วยราชการพอคิดอะไรออกมาก็คือต้องมาหาฉันให้หมดแล้วเป็นรายตัว แล้วในวันนี้เรามี CITES ผมไม่ต้องอธิบาย CITES นะครับ เราก็ไปกำหนด อันนี้เหมือนกันว่าให้เป็นสัตว์ป่าเหมือนคุ้มครองเหมือนของไทยเข้าไปอีก ทั้งที่ความจริงของเขา เขามีเพื่อให้ค้าขายได้ แต่อย่ากระทบกระเทือน Habitat

National habitat เช่น ท่านประธานเอามาจากแถวบราซิล แต่ต่อไปด้วยในโลกมันเป็นสวนสัตว์มันเป็นเพาะเลี้ยงหมดแล้ว ดังนั้นสมมุติจากไทยจะส่งไปเวียดนามต้องคำนึง Habitat ในประเทศไทยไหม ไม่ต้องมันไม่มีแต่กฎหมายมันเขียนให้คำนึง คือคนออกกฎหมายก็ไม่รู้เรื่อง ตอนนี้พวกเราก็นับเป็นผลงานใหม่ อันนี้เราได้ผ่านอะไรมากมาย อันนี้ร่างกฎหมายลูกจิปาถะมีแต่สร้างภาระหมด เพราะฉะนั้นประเด็นผมเห็นกับท่านบัญญัติว่าต้องจัด Priority ว่าเรื่องอะไรต้องว่ากันก่อนแล้วทุ่มเทอย่างสุดความสามารถ ผมจัด Priority มานานแล้วว่าคือต้องแก้ระบบรัฐราชการให้ได้ก่อน ถ้าแก้ตัวนี้ไม่ได้ ตราบใดมันใหญ่โตขึ้นทุกวัน ตราบใดมันยิ่งสร้างภาระในการทำมาหากินขึ้นทุกวัน อย่างอื่นทำไม่ได้ท่านประธาน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อดีตรงนี้ต้องทำลายสิ่งที่มันเยิ่นเย้อไร้สาระ ไม่เป็นประโยชน์ต่อการทำมาหากิน จนถึงวันนี้ยังไม่ได้ทำลายอะไรไปเลย มีแต่เพิ่มมากขึ้นไปทุกวัน ออกกฎหมายในปีผมจำไม่ได้ปี ๒๕๕๗ กระมังครับ ว่าด้วยการบริการประชาชน อันนี้ก็น่ารักดี ก็คืออยากให้การบริการดีขึ้น อันนี้ไปประเมินดูหรือยังเขาบอกให้ ๕ ปีประเมินที นี่ก็เกินแล้วหรือเปล่า ว่าให้หน่วยงานมาเจอมาดูกันบ้าง มีอะไรจะลดภาระได้บ้าง ผมยังไม่เห็นการแก้กฎหมายที่ลดภาระ มีแต่สร้างกฎหมาย นี่ปฏิรูปนี่ออกกฎหมายเป็นกระตัก ไปดูหรือยังว่ามันเพิ่มภาระหรือลดภาระ ถ้าไม่ดูตรงนี้นะครับยิ่งปฏิรูปรัฐราชการยิ่งใหญ่โตมโหฬาร ที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นี้ สมมุติว่าลูกสัตว์ที่คุณนำเข้ามาต่าง ๆ ต้องเอาไปจดแจ้ง ทุกคนต้องหิ้วลูกสัตว์ไปที่กรมอุทยานหมด ถามว่าทำไม ออนไลน์ไม่มี ๒. ไม่มีเจ้าหน้าที่ไปตรวจได้เพราะฉะนั้นคนตัวเล็ก ๆ ก็ตายหมด รอเช้าเย็นถึงจะได้ แต่เจ้าหน้าที่ก็ทำสุดกำลังเพราะมีอยู่ไม่กี่คน นี่คือปัญหาใหญ่ที่สุด ดังนั้น ผมถึงบอกว่าถ้าเราไม่แก้ตรงนี้ก่อนเป็นไปไม่ได้ ในหลักการอันนี้ผมคิดว่าถ้าเราจะแก้รัฐธรรมนูญหรือจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผมว่าพวกแผนทั้งหลายแหล่เอาออกไปจากในนี้ให้หมดเถอะเป็นแบบเดิมนั่นล่ะ รัฐบาลใครมาเขาก็เสนอไป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเขาก็มีของเขามาตั้งแต่ไหนแต่ไรแล้ว ก็เหมือนกับเป็น Guideline อย่างหนึ่งซึ่งจะต้องมา Inline กับนโยบายของรัฐบาลใหม่นี่รัฐบาลใหม่ต้องทำอะไรงงหมดแล้วครับ แค่จะเสนอนโยบายนี้มันไม่รู้ว่าตั้งยุทธศาสตร์ แผนปฏิรูปประเทศหน้าที่ แนวนโยบายแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนความมั่นคง ไม่ทำตามอย่างนี้ก็ผิดอีก เพิ่งเห็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เพี้ยนได้ขนาดนี้ สรุปแล้วก็ทำอะไรไม่ได้เลย ก็มานั่งเสียเงินเสียกำลังคนมากมายเพื่อมานั่งทำเรื่องไร้สาระทั้งหมด แทนที่มันจะเดินหน้าไปได้นะครับท่านประธาน ผมอยากเรียนอย่างนี้อีกว่าการติดตามผลสัมฤทธิ์ผมคงไม่แตะต้องแล้วกันเพราะว่าตราบใดเป็นอย่างนี้มันก็เป็นไปไม่ได้ ปัญหาคือว่าถ้าหน่วยงานไม่ร่วมมือหรือองค์กรอะไรไม่ร่วมมือ Sanction คืออะไร ถ้าหน่วยงานราชการนี้แน่นอนละครับท่านนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต้อง Sanction ถูกไหมครับ แล้วเมื่อกำหนดวันเวลาแล้วต้องทำให้ได้ ถ้าทำไม่ได้คุณต้องรับผิดชอบไป เพราะไม่อย่างนั้นก็สรุปแล้วก็คือกำหนดไว้อย่างนั้น แต่ Sanction ไม่มี พอ Sanction ไม่มี คุณจะทำกี่ปีอ้างติดโน่นติดนี่ติดนั่น มันก็ไหลไปอย่างนี้นะครับ เพราะฉะนั้นประเด็นนี้มันก็ไปไม่ได้ด้วยกันทั้งหมด ทีนี้ผมอยากเรียนประเด็นสุดท้ายก็คือว่าเรามาดูกันใหม่ดีไหมครับว่าปัญหาของประเทศนี้ทั้งหมดคือระบบราชการซึ่งทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติในแผนก็ดี ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติมองประเด็นตรงกันว่าระบบราชการเราใหญ่โตแต่ไร้ประสิทธิภาพ ๒. ไม่มีการบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน รัฐธรรมนูญก็เขียนต้องบูรณาการ ท่านจะเห็นว่าแค่เยียวยาก็เละตุ้มเป๊ะแล้ว คือออนไลน์จริง ๆ แต่ไม่ได้บูรณาการข้อมูลเข้าด้วยกัน น้องสภาพัฒน์จะบอกได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจบอกว่าต้องสร้างรัฐบาลดิจิทัลถูกไหมครับ ตรงนี้มันดิจิทัลกระทรวงใครกระทรวงมัน แต่มันไม่ได้มาออนไลน์ข้อมูลของทั้งระบบเพื่อผู้คนจะสามารถนั้นได้ อันนี้คือเป็นปัญหาใหญ่ ถามว่าทำไมก็เพราะว่าต่างคนต่างก็รู้สึกว่าถ้ามา Merge กันเมื่อไรมันขัดกันเองเยอะแยะมากเลย เพราะกฎหมายหลายตัวมันไม่ได้เอื้อตรงนี้ วันนั้นก็คุยกับหัวหน้าส่วนราชการหลายท่านไปบอกว่าเรากลับตาลปัตรได้ไหม คือแทนที่จะให้ส่วนราชการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้หน่วยงานมาปฏิรูปเพื่อประชาชน เราสร้างประชาชนให้เขาแข็งแรงผมคิดว่าทำ ๒ อย่าง อย่างแรกก็คือว่า

๑. ผมใช้คำว่า Liberate คือปลอดปล่อยเขาจากพันธนาการของระบบราชการที่ต้องมาขออนุมัติอนุญาตเต็มไปหมด ปลดปล่อยเขา ๓ ปี ได้ไหม บอกว่า ๓ ปีนี้ไม่ต้องมาขออนุมัติอนุญาต แต่คุณต้องทำคำรับรองว่าคุณจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไปตรวจเห็นว่ายังไม่ถูกต้อง แนะนำให้ถูกต้อง ขณะเดียวกันปรับปรุงกฎเกณฑ์ของตัวเองด้วย บางอันมันแทบปฏิบัติไม่ได้ หรือเขียนล้อ ๆ กันไป อันที่ ๑ ทำได้ อันที่ ๒ มันทำไม่ได้ หรือกฎหมายน้องหลายคนยอมรับว่ากฎหมายออกมาทีใช้กับธุรกิจทุกไซส์ ตั้งแต่จิ๋วจนใหญ่ใหญ่ปฏิบัติได้ จิ๋วเล็กทำไม่ได้ ก็กลายเป็นผิดอีก ในที่สุดธุรกิจในประเทศไทยมัน Gray หมด ต้องวิ่งเต้นเส้นสายเหมือนว่าการขออนุมัติที่หยุมหยิมเต็มไปหมด ถ้าเราฟรีเขาสัก ๓ ปี แล้วจากนั้นเราก็มาปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ภายใต้การหารือกันของ Regulator Entrepreneur แล้วก็ Customer คือคนที่เป็นผู้บริโภคอย่างนี้เป็นต้น เดี๋ยวนี้เขาเป็นระบบอย่างนี้หมดแล้ว เราต้องปรึกษาหารือกันแบบนี้จึงได้กฎเกณฑ์ที่มันเหมาะสมที่ทุกฝ่ายปฏิบัติได้ แล้วก็สังคมปลอดภัย ไม่ว่าจะในแบบไหนก็ตามนะครับ อันที่ ๒ ก็คือท่านประธานจะเห็นว่าคนที่มีเสียงดังในประเทศนี้คือ ๑. ราชการไม่ต้องพูด ๒. คือคนที่รวมตัว สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้าเศรษฐีใหญ่นี้เสียงดัง หรือไม่ก็เจ้าสัวทั้งหลายเสียงดัง คนตัวเล็กตัวน้อยพูดไม่มีเสียง วิธีจะให้เขามาต่อรองกับระบบราชการต้องให้เขารวมตัวกันได้ ผมถึงเห็นว่าการเสนอกฎหมาย SME เล็กรวมเล็ก กลางรวมกลางใหญ่รวมใหญ่ อย่างนี้นะครับ แล้วให้เขา Voice ออกมาว่าเขาต้องการอะไร เขาอยากให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนอะไรอย่างนี้เป็นการเรา Empower เขา ผลพลอยได้ที่จะได้คือ ๑. เขาจะได้ดูแลกันเองให้เกิดมาตรฐาน ๒. มันเกิด Scale ในทางเศรษฐกิจ ถ้าเขาไม่รวมตัว Scale ไม่มี Scale ไม่มีอำนาจต่อรองกับตลาดมันไม่มี เช่นคนผลิตข้าวหอมมะลิมีหมื่นรายต่างคนต่างขายมันไม่มีอำนาจต่อรอง ถ้าเขารวมกันได้ มีคนบริหารจัดการให้ มันก็จะ Work เช่น ๒,๐๐๐ ราย อยากขายวันนี้ แต่ผู้บริหารจัดการบอกว่าขายอีก ๔ วันได้ราคาดีกว่า จะดูแล ๒,๐๐๐ รายอย่างไร ๘,๐๐๐ รายก็โอเคถ้าเราทำอย่างนี้ได้นะครับ รัฐเราจะกลายเป็น Facilitator รัฐมีหน้าที่หาตลาดมีหน้าที่ Facilitate ไม่ใช่มา Dictate ทุกอย่างแล้วสร้างภาระหมด ผมว่าถ้าจะปฏิรูปทำตรงนี้ก่อน ถ้าไปคิดประเด็นเต็มไปหมด ตีกันเองหมดแล้วไม่ทำ แล้วหน่วยงานทุกคนก็จะหวงอำนาจหมด ถ้าไม่คิดกลับด้านเมื่อไรยังคิดแบบเดิม เพราะผมสู้เรื่องนี้ตั้งแต่เป็นอาจารย์หนุ่ม ๆ จนวันนี้เลวร้ายกว่าเดิม ท่านประธาน ผมจึงคิดว่าเรามาตั้งอย่างนี้ดีไหม ในรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติมาตราที่ให้เห็นว่าเราจะ Liberate และ Empower ประชาชนในการทำมาหากิน ผมเรียนท่านประธานเลยครับว่า วันนี้คนหาเงินให้ประเทศ หารายได้ให้ประเทศกำลังจะตายหมด มีแต่คนใช้เงิน ผมว่ากลางปีหน้า หรือเผลอ ๆ เมษายน พฤษภาคมหน้า ผมว่าไม่มีเงินเดือนจ่ายข้าราชการ ก็คุณตั้งรายได้ไว้ตั้ง๒.๖๕ ล้านล้านบาท จากภาษีนะครับ มันจะเก็บได้อย่างไร ทั้งหมดนี้เป็นรายจ่ายประจำทั้งสิ้น ๖๐๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท เป็นงบลงทุน ซึ่งก็ผูกพันไปอีกตั้งเยอะแยะแล้ว รับรองจะเกิดภาวะนี้ขึ้นนี่ไม่พูดถึงที่ท่านบัญญัติพูดมันจะเกิดปัญหาการเมืองอะไรใหญ่โตเสียก่อนเดินไปแบบนี้ สมมุติอดทนเดินกันไปก็ไม่มีเงิน ก็คนจะหารายได้มันตายหมดด้วยความยุ่งยากในการทำมาหากินหมดแล้ว แต่ก่อนหน้านี้ไม่มีโควิดก็เหนื่อยแล้ว พอเจอโควิดอีกต้องปิดกิจการไปอีก เงินสำรองก็ร่อยหรอผมถาม SME หลายคน เขาบอกเรื่องเงินเป็นเรื่องใหญ่ แต่เรื่องความสะดวกในการทำมาหากินมาอันดับ ๑ ถ้าสะดวก เขาคิดวันนี้ พรุ่งนี้ทำ และไม่ผิดกฎหมาย รัฐอะลุ่มอล่วย หลวม ๆ ก่อน แล้วมาหากฎเกณฑ์ที่เหมาะสม ไม่ใช่คุณวางของคุณไปเรื่อยเปื่อยโดยที่คุณก็ไม่เคยทำ แต่ต้องมาหาฉัน ถ้ายังเป็นอย่างนี้ต่อไปภายใต้เศรษฐกิจปัจจุบันยิ่งถูกซ้ำเติม แล้วโลกทั้งโลกมัน Shutdown หมดอย่างนี้นะครับ ผมคิดว่าไม่รู้จะรอดถึงสิ้นปีไหม แล้วถ้าปีหน้าอย่างไรก็ไม่มีเงินเดือนจ่ายข้าราชการ พวกเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญผมก็จะเดือดร้อนด้วยเหมือนกันเพราะว่าก็รับบำนาญอยู่ท่านประธานก็รับบำนาญเหมือนกับผม ก็จะมีปัญหาตรงนี้ล่ะ ก็อยากจะฝากว่ามองให้ตรงจุดว่าทั้งหมดภาระนี้

คือระบบรัฐราชการ แล้วก็กฎเกณฑ์ที่คุณออกมาทำให้คนทำมาหากินไม่ได้ แก้ตรงนี้ ปลดล็อกก่อน แต่ท่านไปแก้โดยการให้รัฐราชการมาบอกฉันจะแก้อะไร มันทำไม่ได้หรอก ต้องให้เขาขึ้นมานะครับ ขอบคุณครับ”[๔๗๒]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“คือวันนี้เรามาศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญ ประเด็นของผมก็คือรัฐธรรมนูญเราถูกใส่โดยนโยบายหรือความรู้สึกหรือความเข้าใจ อาจจะเป็นผู้หวังดีต่อประเทศ จนขาดหลักการเบื้องต้น ก็คือหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผมยังคิดว่ารัฐธรรมนูญควรจะเขียนให้คนมีสิทธิเสรีภาพมีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความยุติธรรม แล้วที่สำคัญก็คือสามารถได้รับกระจายทรัพยากรซึ่งเป็นทุนชีวิตต่าง ๆ ถ้ามากกว่านั้นมันเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นรัฐธรรมนูญเพื่อปราบโกงอย่างนี้ เป็นเอาความรู้สึกของการว่าคนอื่นโกงแล้วก็ไปใส่ หรือต้องการจะปฏิรูปประเทศไปใส่ ซึ่งสิ่งนี้ผมคิดว่าการจะเปลี่ยนแปลงประเทศไปให้ทางที่ดีขึ้น ผมเชื่อว่าสถาบันคือพรรคการเมืองทุกพรรคเขามีนโยบายทางการเมืองที่จะดีที่ผมอยากให้บันทึกไว้ก็คือผมเห็นด้วยกับการทำบ้านเมืองให้ดี ผมเห็นด้วยกับการทำอะไรต้องมียุทธศาสตร์ แต่การเอามาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญสิ่งที่ปรากฏก็คือถ้าเราไปดูในการปฏิรูปประเทศ ขึ้นเบื้องต้นก็คือประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย การจะสงบเรียบร้อยก็คือมองคนอื่นไม่สงบเรียบร้อย เสียดาย ท่านประธานได้เชิญเป็นสิ่งที่ดีมาก เพราะเราอยากประเมินผลของผู้ติดตามประเมินผลแผนปฏิรูปประเทศ สรุป ท่านพูดดีว่าหลักการดี แต่สรุปล้มเหลวนะครับ และที่สำคัญคือท่านใช้คำพูดว่าใครไม่ต้องการความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน อันนี้ ผมคิดว่าได้ แต่วันนี้ใครมั่นคง ใครมั่งคั่ง ใครยั่งยืน ก่อนใช้รัฐธรรมนูญหรือเข้ามาบริหารประเทศ ในการชี้แจงงบประมาณ คนเรายากจนแค่ ๘,๐๐๐,๐๐๐ คน พอใช้รัฐธรรมนูญ มาวันนี้บัตรประชารัฐที่เกณฑ์ยากจน ๑๔.๖ ล้านคน แล้วที่สำคัญก็คือไปใช้กฎหมายบังคับให้หน่วยของบประมาณจำยอมต้องเขียนให้ไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติ เช่น เมื่อเช้ากรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็คือคล้าย ๆ สตง. เพื่อไปตรวจสหกรณ์ ๑๐,๐๐๐ กว่าแห่ง เพื่อให้มีธรรมาภิบาล เพื่อให้ถูกต้องปรากฏว่ากรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขัน พอไปนั่นเขาก็ต้องเปลี่ยนคือวันนี้กำลังเปลี่ยนชีวิตคนไทย โดยกฎหมายตามเหตุการณ์ เหตุการณ์หนึ่งอาจจะมีความจำเป็นนะครับ ดังนั้นผมจึงสนับสนุนกรรมาธิการหลายท่าน โดยเฉพาะปฏิรูปประเทศจำเป็นต้องมี แต่ไม่ควรจะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ศักยภาพของพรรคการเมืองเขาแสดงว่าเขาจะเอาประเทศไปทางไหน เพราะผมยังเชื่อมั่นว่าความสงบเรียบร้อย ไม่ใช่ความสงบเรียบร้อยของทหารไม่ใช่ความสงบเรียบร้อยของตำรวจที่ไปบังคับความสงบเรียบร้อยต้องเกิดจากสติปัญญาที่มีเสรีภาพของประชาชนส่วนใหญ่มาคิดร่วมกัน แล้วเห็นว่ามีความมั่นคงอย่างนี้ อันนั้นก็คือพลังประชาธิปไตย แล้วพอมาดูในการปฏิรูป เรียนทางสภาพัฒน์นะครับ สภาพัฒน์ท่านก็เกิดมาเพื่อการวางแผน แผนระยะสั้น ระยะยาว วางมาตลอด ต้องชื่นชมในการเขียนแผน แต่ท่านต้องไปดูผลลัพธ์ด้วยว่ายิ่งพัฒนาไปทำไมประเทศไทยจึงเหลื่อมล้ำมากที่สุด อันนี้ก็ต้องคิดด้วยนะครับ บางทีตัวเลขท่านก็ดี กระทรวงการคลังมีหน้าที่เก็บภาษี หรือสำนักงานจัดงบประมาณ วันนี้สภาพัฒน์ไปทำหน้าที่จ่ายเงินงบประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ไปทำหน้าที่แทนงบประมาณอีก อันนี้เป็นห่วง คืองานท่านก็เยอะอยู่แล้วแล้วที่สำคัญสภาพัฒน์ถ้าท่านทำได้ ๒-๓ อย่างในการประชุม ท่านทำอย่างไรจะกระจายอำนาจ กระจายงบประมาณไปให้ประชาชนให้ได้ วันนี้เงินภาษีเก็บทุกบาท ทุกสตางค์ ทุกสลึงไม่สามารถไปใช้กับประชาชนได้เลย ต้องกู้มาแล้วถึงจะไปใช้ เพราะเป็นเงินเดือน เงินดำเนินการแล้วพอเป็นงบลงทุนก็ไป Outsource

---

[๔๗๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เป็นกลุ่มข้าราชการอีกเอาไปเขียนนิยาม พอไปองค์การมหาชน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาทก็ไปจ้างอีก พอไปดูเป็นรายกิจกรรมมันเลยทำให้งบประมาณที่เก็บมาไม่ได้ไปสู่การบริหารประเทศ ถ้าท่านกระจายอำนาจไปท้องถิ่น ท้องถิ่นเขามีบังคับเลยนะ เขาจะต้องเป็นงบลงทุน ๔๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ของรัฐบาลเรา ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ผมยกตัวอย่างนะครับ คือถ้าท่านสามารถกระจายอำนาจ ถ้าท่านมีตัวชี้วัดว่าแก้ความเหลื่อมล้ำ แก้ความยากจน และในเรื่องความยุติธรรม มันมีทั้งความไม่ยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม ความไม่ยุติธรรมในการบริหาร ความไม่ยุติธรรมใหญ่ที่สุดก็คือ นิติบัญญัติ เราถูกออกกฎหมายที่ทำให้คนไม่เท่าคนเยอะ เราถูกออกกฎหมายอย่างรวดเร็ว โดยคนไม่มีส่วนร่วมเยอะ แล้วก็เหมือนท่านอาจารย์ปิยบุตรพูด กฎหมายจำนวนมากวันนี้กลับเป็นภาระทำให้ประชาชนมีความอ่อนแอ ที่ผมอยากจะให้มีการบันทึกก็คือเราเห็นด้วยกับการทำประเทศให้ดี แต่หมวดปฏิรูปประเทศถ้าเราเสนอการแก้ ตัวผมเองไม่อยากให้อยู่ในรัฐธรรมนูญครับ ขอบพระคุณมากครับ”[๔๗๓]

“กราบเรียนท่านประธานคณะกรรมาธิการขออนุญาตพูดก่อนขึ้นไปงบประมาณนะครับ คือในหมวดปฏิรูปประเทศนะครับ ในเวทีต่าง ๆ ก็ มีการพูดกันเยอะ แต่สิ่งหนึ่งที่ผมอยากเป็นข้อเสนอ คือเนื่องจากการปฏิรูปประเทศใน กฎหมายฉบับนี้มอบให้ ส.ว. เป็นผู้เป็นหลัก เป็นไปได้ไหมท่านประธานลองเชิญ ส.ว. ที่รับผิดชอบในหมวดปฏิรูปประเทศมาเล่าหรือมาแลกเปลี่ยนกับพวกเราเนื่องจากว่าผมทราบว่า เมื่อเช้าผมก็ลองเปิดฟังเขาก็ตั้งเป็นคณะใหญ่ที่มีรองประธาน ส.ว. เป็น อันนี้ประเด็นที่ ๑ ในส่วนตัวผมเองในเรื่องเรื่องหมวดการปฏิรูปประเทศถ้าเราเอามามองถ้ายังคงมีอยู่ผมก็ยัง อยากจะให้กำหนดหัวข้อในการปฏิรูปที่ให้ตรงกับปัญหา เช่น เราอาจจะเอาปฏิรูปในเรื่อง งบประมาณและการจัดเก็บงบประมาณถ้าเราปล่อยไว้อย่างนี้เช่นวันนี้งบประมาณปี ๖๔ ถ้า ๕ เราไปดูจะเก็บภาษีได้เงินทั้งหมดจะเป็นเงินของงบบุคลากร กับงบดำเนินการ พอไปงบ บุคลากร พอแทรกไปงบดำเนินการเงินลงทุนองค์กรมหาชนเป็นบุคลากรหมด Out Source หมดคือแสดงว่าเราเก็บภาษีทุกบาทมาให้ข้าราชการใช้ถ้าเราไม่คิดจะปฏิรูประบบ งบประมาณนะครับ อันที่ ๒ ที่ผมเห็นว่าน่าจะต้องปฏิรูปก็คือ ต้องปฏิรูปในเรื่องการกระจาย อำนาจเรื่องราชการ ไม่ใช่ปฏิรูปแค่ตำรวจและกระบวนการยุติธรรมนะครับ อีกส่วนหนึ่งแต่ ความเห็นส่วนตัว โดยในหมวดปฏิรูปเราจำเป็นต้องปฏิรูปอยู่แล้ว แต่เราอาจจะไม่อยู่ใน รัฐธรรมนูญเราเขียนไว้ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและแก้ได้ ผมขอเสนอไว้แค่นี้ คือใน รอบหน้าถ้าเป็นไปได้ผมอยากจะฟัง ส.ว. เพราะ ส.ว. เขาก็ได้ประเมินผลว่าใน ๒-๓ ปีที่ใช้รัฐธรรมนูญมันไปถึงไหนแค่นั้นเองครับ ขอบคุณมากครับ”[๔๗๔]

“ขออนุญาตท่านประธานครับ เป็นปรึกษานะครับ หน้า ๑๖ กรณีมาตรา ๓๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เป็นไปได้ไหม คือผมอยากจะมี (๙) อีกสักวงเล็บหนึ่ง (๙) ที่ผมอยากให้มี คือในคดีวิสามัญฆาตกรรมอยากให้เพิ่ม (๙) ไปอีกอันหนึ่งนะครับ ในคดีวิสามัญฆาตกรรม หรือการตายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการควบคุมของรัฐ ให้ศาลเป็นผู้สั่งให้มีการไต่สวนสาเหตุการตาย ต้องไม่ใช่หน่วยงานที่ทำให้ตายไต่สวนสาเหตุการตายให้ดำเนินการไต่สวนอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม คืออย่างนี้ครับ ทุกวันนี้มันมีคดีวิสามัญฆาตกรรมเยอะมาก แล้วก็ต้องยอมรับว่ามันก็เหมือนเป็นการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมโดยใช้กฎหมาย ถ้าให้เป็นสากลหน่อยก็ให้ศาลสั่ง สั่งคนเป็นกลาง ๆ มาไต่สวน ก็ฝากไว้นะครับ คือเดิมตั้งใจอยากคิดว่าจะเขียนเข้าไปแต่ว่าไม่เป็นไร แต่เพียงว่าอย่างนี้ครับ อย่างภาคใต้มีวิสามัญฆาตกรรมถึง ๔๐๐-๕๐๐ คดี ก็คือจริง ๆ ชาวบ้านก็รู้”[๔๗๕]

---

[๔๗๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๗๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๗๕]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

นายสุทิน คลังแสง โฆษกคณะกรรมาธิการ

“การบังคับใช้กฎหมาย ผมว่าต้องเขียนขึ้นอีกหมวดหนึ่งครับ คุมมันหมดเลย ตั้งแต่ระดับกฎหมายเล็กจนถึงรัฐธรรมนูญเลย ถ้าคนไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญทำอย่างไร วันนี้ถ้าการบังคับใช้กฎหมายก็มีเขียนไว้ไปดูเลยปฏิรูปประเทศด้านยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายท่านประธานไปดูท่านเป็นนักกฎหมาย เขาเขียนว่าอย่างไรรู้ไหมครับ ไป Focus เฉพาะตำรวจอย่างเดียวไปอ่านดูเลย (๓) ครับ ต้องจัดการตำรวจอย่างนั้น อย่างนี้ซึ่งมันเล็กน้อยมาก แต่การบังคับใช้กฎหมายที่มันล้มเหลวมากแล้วก็เป็น Impact ใหญ่ที่สุด ก็คือคนละเมิดรัฐธรรมนูญจะบังคับอย่างไร ตำรวจจับได้ไหม คนละเมิดรัฐธรรมนูญ ที่ถวายสัตย์ไม่ครบนี่ตำรวจจับได้ไหม แล้วให้ตั้งกรรมการสรรหา ส.ว. แล้วไม่ตั้งกันเลยตำรวจจับได้ไหม ไม่ได้ไม่ได้แล้วไปเขียนเฉพาะตำรวจนี่ มันจะทำอย่างไร อัยการว่าอย่างไร ผู้พิพากษาละเมิดเองทำอย่างไร แล้วที่สำคัญมากครับ วันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาได้กี่ปีคุณโรม ปี๒๕๖๐ ใช่ไหม”[๔๗๖]

“ท่านประธานที่เคารพครับ กระผม สุทิน คลังแสง กรรมาธิการครับ พูดถึงเรื่องของการปฏิรูป ผมคิดว่าเราเห็นตรงกันทุกเวทีและทุกท่าน ที่พูดขึ้น วันนี้คงยังไม่มีใครชมสักคนว่าปฏิรูปสำเร็จแล้ว ปฏิรูปได้มาไกลแล้วมีความหวังแล้ว ยังไม่มีทีนี่ก็พูดตรงกันว่ายังไม่มีการปฏิรูปที่น่าพอใจ ในสภาสัปดาห์ ที่แล้วก็ระอุเรื่องนี้แหละพวกผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไรได้คิดได้อย่างเดียวคือต้องประจานนะ ก็คือ Walk out เลย นับองค์เลย เพราะส่งรายงานมาหลอกพวกผม ๓ รอบแล้ว พวกผมก็ใช้ได้วิธีนี้แหละก็คือประจาน พูดตรง ๆ พอประจานเสร็จวันหลังมาประชุมได้เพื่อนรัฐบาล เขาก็ระดมมาประชุมได้ผมก็นั่งฟังนะ แอบฟังว่าเพื่อนรัฐบาลจะชมรัฐบาลจะเชียร์กันไหม ตรงข้ามกับพวกผมไหม ผมฟังพวกรัฐบาลที่พูดก็ไม่มีใครชมอีกนะ ที่อยากประชุมนี่ ไม่ใช่ว่าชมนะประชุมมาผมก็ปรบมือให้เพื่อน ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลเลย ที่อยากประชุม เขาก็อยากด่ารัฐบาลเหมือนกันครับตรง ๆ บ้าง บางคนไม่กล้าด่าตรง บางคนก็อ้อมแอ้ม ๆ โดยสรุปทั้งสภาก็ไม่มีใครคิดว่าปฏิรูปสำเร็จ เอาละผมว่าเราเห็นตรงกันว่าปฏิรูป มันไม่คืบหน้า ผมก็มาคิดว่า มันเพราะอะไร ผมมาฟัง ท่านวัฒนาพูดว่า เป็นวาทกรรม ผมก็นึกถึงทฤษฎีการปฏิรูปองค์กร ซึ่งผมเคยพูดอยู่ว่าการปฏิรูปองค์กรใด ๆ ซึ่งประเทศมันก็เป็นองค์กรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ จะสำเร็จมันเริ่มจากที่มาก่อน ทำไมต้องปฏิรูป มีอยู่ ๓ อย่างท่านประธาน สาเหตุนะครับถ้านอกจาก ๓ สาเหตุแล้ว มันมาผิดแปลกแล้ว อย่างไรมันก็ไม่มีทางสำเร็จ

อันที่ ๑ ก็คือปัจจัยภายนอกมันมาบีบบังคับให้องค์กรนั้นต้องปฏิรูป ถ้าประเทศก็คือต่างประเทศก็จะต้องชี้มา ถ้าประเทศคุณอยู่แบบนี้ไม่ปฏิรูป ผมก็ไม่คบค้าสมาคม ไม่ค้าขายด้วย นั่นคือปัจจัยภายนอกบีบให้เราปฏิรูป

อันที่ ๒ ก็คือปัจจัยภายนอกไม่มีแต่คนภายในเองสำนึกตระหนักขึ้น คนในประเทศ คนในองค์กรนั้นพนักงานบริษัทลุกขึ้นพูดเองว่าไม่ไหวแล้วบริษัทเรา ไม่อย่างนั้นเจ๊ง ไม่ไหวแล้วประเทศเราเจ๊ง ก็มาดูว่าคนไทยตระหนักแล้วลุกขึ้นเรียกร้อง ปฏิรูปไหม ก็มีนะครับ แต่ว่ามันถูกฉีดยาชาหลายรอบ ก็เลยเป็นว่าเฉย ๆ แล้วไม่ถึงกับสุกงอมถึงขั้นลุกขึ้นมาเรียกร้องปฏิรูป ก็มีเสียงบ๊องแบ๊ง ๆ ขึ้นมาบ้าง ปัจจัยที่ ๓ คืออะไรที่นี้ถ้าภายนอกไม่บีบ ภายในไม่ตระหนัก

อันที่ ๓ หลายประเทศสำเร็จคือเกิดผู้นำที่ตาสว่าง เกิดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เป็นโชคขององค์กรนั้นเลยลุกขึ้นมานำปฏิรูปเอง ข้างนอกไม่ว่า ข้างในไม่สน แต่ผู้นำเห็น ผู้นำก็ลุกขึ้นมาเลย นำปฏิรูปประเทศเลยซึ่งอันนั้นเขาโชคดีถ้าผู้นำแบบนั้น ผมก็มานั่งวินิจฉัยดูตอนแรกพยายามเข้าใจท่านประยุทธ์ดีนะ เราจะเป็นปัจจัยที่ ๓ หรือเปล่า ผู้นำลุกขึ้นเรียกร้องปฏิรูปหรือเปล่า พอดูไปดูมาพอมาถึงวันนี้ผมว่าไม่ใช่ ไป ๆ มา ๆ จะเหมือนท่านวัฒนาพูด เป็นวาทกรรมหรือเปล่า นี่เราไม่ได้พูดเพื่อให้กระทบกระทั่งกัน แต่มันเป็นความจริง

---

[๔๗๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ก็เลยดูแล้วนี่ปฏิรูปของเราคราวนี้มันไม่เข้าทฤษฎีเลย มันมาจากอะไรก็ไม่รู้ มันก็ไปเสียแบบไม่มีคนสนใจแล้วมันปรากฏออกมาอย่างไรครับ วันนี้จึงบ่นกันหลายท่าน แม้แต่ท่านยงยุทธ ท่านโภคิน หรือใครต่อใครที่พูดไปนี้มันจะอยู่ที่ ๓ เรื่อง ความล้มเหลวมันจะให้เห็น ๑. ไม่มีความตั้งใจจริง ไม่เห็นความตั้งใจจริงเลย ๒. ไม่คิดปฏิรูปให้มันครอบคลุมเลย วันนี้ที่พูดกันมาก ไม่ครอบคลุมทุกด้าน หรือทุกด้านแต่มันไม่ได้ลงตรงจุด ท่านยงยุทธพูดเรื่องความเหลื่อมล้ำ โครงสร้างเศรษฐกิจอีก จริง ๆ ถูกต้องมันใหญ่มาก ความเหลื่อมล้ำมันขึ้นทุกวัน ๆ จนวันนี้ผมเชื่อว่า มันจะเอาไม่อยู่แล้ว มันซึมไปโครงสร้างใหญ่ แต่มาดูในเรื่องปฏิรูปเศรษฐกิจผมเห็นอยู่ ๒ ข้อ

๑. ปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ก็ใช่ แต่เท่านั้นไม่น่าจะพอ แต่ก็ไม่ได้ทำนะ เรื่องปฏิรูปภาษีนี่ตรงกันข้ามเลยนะครับ ที่ทำกันอยู่ตอนนี้ตรงกันข้ามเลย ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน กลับไปเก็บกับคนจน กลับไปเก็บกับท้องถิ่นเยอะเลย อันนี้ก็ล้มเหลว และอันต่อมาผมดูว่าการจะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำก็คือสร้าง Bargaining power ก็คือ ไปสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กรประชาชน ไปทำระบบสหกรณ์ มันก็ไม่ผิดหรอก แต่มันเป็นกลุ่มย่อยมาก สหกรณ์นี่ มันเป็นการแก้ปัญหา เป็นการถ่วงดุลเล็ก ๆ แต่กฎหมาย ผูกขาดตัดตอนที่ท่านยงยุทธพูด ไม่คิดจะทำเลย มันใหญ่ถึงขนาดจะต้องผ่าโครงสร้าง ผูกขาดตัดตอนเลย วันนี้ปลาใหญ่ไล่กินปลาเล็ก ปลาเล็กไล่กินปลาน้อย ห้างใหญ่ไปไล่ทุบทุกอำเภอทุกจังหวัด จนวันนี้ห้างใหญ่ไปทุบเขาทุกอำเภอไม่พอนะ มีรถเร่อีกนะ มีรถเร่ ยี่ห้อซีพีบิ๊กซีโลตัส ทุบชาวบ้านเรียบ แล้วอันนี้แก้ด้วยอะไร ผมไม่เห็นในนี้ไม่มีมันต้องแก้ด้วยระบบผูกขาดตัดตอน แต่ระบบผูกขาดตัดตอน ผมไปดูว่าก็มีกฎหมายเก่านะ ห้ามการผูกขาดมีนะ แต่มันคืออะไร ผมจะตอบข้อสุดท้ายให้ฟังว่าเราลืมอยู่เรื่องหนึ่ง ซึ่งเราไม่ปฏิรูป เอาละผลที่มันออกมาคือ ๑. ไม่ครอบคลุม อันที่ ๒ ที่เห็นวันนี้นี่ พอคิดจะปฏิรูปเราคิดอยู่มิติเดียวคือต้องปฏิรูปโดยการออกกฎหมาย ออกกฎหมายเลย นี่ทราบว่า จะเรียงคิวกันเข้า ๑๐๐ ฉบับเร็ว ๆ นี้เกือบ ๑๐๐ ฉบับกำลังจะทยอยเข้า แสดงว่า วิธีปฏิรูปเราจะเอาลงตรงกฎหมายอย่างเดียว การสร้างสำนึก การสร้างค่านิยมที่ถูกการปฏิรูปการศึกษา ระบบคิด ระบบไม่คุยกันแล้ว แล้วยิ่งชัดเจนด้วยสัญญาณผู้นำในวันนี้ ปฏิรูปการเมืองได้ทำเป็นตัวอย่างหรือเปล่าไม่รู้การเมืองวันนี้มันพัฒนาขึ้นหรือพัฒนาลงเราก็ไม่ต้องพูดสะเทือนซางกัน แต่รู้เพราะฉะนั้นดูเหมือนว่าจะปฏิรูปโดยวิธีการ ออกกฎหมายอย่างเดียว อย่างอื่นวันนี้ไม่ทำละ ทำตรงกันข้ามเลย ผู้นำทำตรงกันข้าม สร้างสำนึกใหม่ สร้างค่านิยมใหม่ สร้างเรื่องของการแจกหรืออะไรใหม่ อันนี้ผมคิดว่าจะไปไกล แต่เอาละทีนี้เมื่อมาถึงจะปฏิรูปโดยวิธีออกกฎหมายก็ยิ่งหนักอีก กฎหมาย จะออกมาทั้งหมดวันนี้เกือบ ๑๐๐ ฉบับ ท่านนิกรก็บ่นแล้ว ว่าดูเหมือน ส.ส. จะเสนอกฎหมายไม่ได้ถ้าปฏิรูปโดยไม่มีส่วนร่วมมันจะสำเร็จหรือไม่เราก็ห่วง ถ้าจะไปผูกขาดเฉพาะ ครม. เสนอกฎหมายได้อย่างเดียว ส.ส. ไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ ปฏิรูปนี่ มันใช่ไหม ผมคิดว่าไม่ใช่ ไม่เพียงแต่ ส.ส. ด้วย มันต้องให้ชาวบ้านเสนอด้วย กฎหมายปฏิรูป ต้องมีส่วนร่วม

และสุดท้ายจริง ๆ นะครับท่านประธาน ที่ผมเห็นว่าพลาดกันใหญ่เลยก็คือ เมื่อคิดจะเอากฎหมายเป็นแนวทางซึ่งก็พลาดแล้ว แต่ขาดอยู่สำคัญตอนสุดท้ายคือ คิดจะออกกฎหมายกันเยอะ ๆ หรือออกมาแล้วก็เยอะแล้วกำลังจะออกอีกนี่ แต่เราขาด การบังคับใช้กฎหมาย ไม่เขียนไว้เลย คือที่จะออกมา ๑๐๐ ฉบับปฏิรูปนี่ออกมาแล้ว ถ้าเกิดไม่ใช้ไม่ทำตามกฎหมายจะบังคับกันอย่างไร ผมดูวันนี้ประเทศไทยนอกจากมันล้มเหลวหลาย ๆ เรื่องแล้ว ที่ล้มเหลวมากที่สุดคือการบังคับใช้กฎหมาย ท่านดำรงค์ พิเดช จะซึ้งดีเลย คนดูแลป่านี่การบังคับใช้กฎหมาย ของเราล้มเหลว ผมยกตัวอย่างเลย ผมฝากเลยนะครับ ที่ล้มเหลวเลยคือในตัวมันเองปฏิรูปนี่แหละ ที่เขียนไว้ว่า ต้องปฏิรูปในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมันกำหนดไว้นี่ ต้องรายงานสภาทุก ๓ เดือน ต้องปฏิรูปด้านนั้นด้านโน้นด้านนี้พอไม่ปฏิรูปเฉย ๆ นี่ทำอะไรได้ผมไม่เห็นว่าทำอะไรได้ วันนี้ไม่รายงานตรง ๓ เดือน ไม่รายงานตรงนี่ทำอะไรได้แล้วถ้ารัฐบาลไม่ปฏิรูปเสียอย่าง วันนี้ผมยังไม่เห็นข้ออะไรที่จะไปเอา

รัฐบาลติดคุกหรือบังคับรัฐบาล เพราะฉะนั้น ออกกฎหมายกันเยอะแต่บทบังคับไม่มีพอบทบังคับไม่มีแล้วมันจะไปเกิดอะไรขึ้น วันนี้เอาตรงนี้ก่อน เอาแค่กฎหมายหมวดปฏิรูปหรือรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้ถ้ารัฐบาล ไม่ปฏิรูปเสียอย่าง ผมถามว่าใครทำอะไรได้ฝ่ายค้านก็ได้แต่ด่าอย่างเดียว ด่าไปก็หมดแรงหมดแรงก็เป็นโรคดื้อยาก็เฉยต่อไปอีก ผมก็หมดแรงแล้วนะท่านประธาน Walk out ก็ Walk out แล้วจะทำอีกก็อายชาวบ้านอีก เสียทั้งสภาอีกเราก็ไม่อยากทำ เพราะฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมาย ผมว่าต้องเขียนขึ้นอีกหมวดหนึ่งครับ คุมมันหมดเลยตั้งแต่ระดับกฎหมายเล็กจนถึงรัฐธรรมนูญเลย ถ้าคนไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญทำอย่างไร วันนี้ถ้าการบังคับใช้กฎหมายก็มีเขียนไว้ไปดูเลยปฏิรูปประเทศด้านยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายท่านประธานไปดูท่านเป็นนักกฎหมาย เขาเขียนว่าอย่างไรรู้ไหมครับ ไป Focus เฉพาะตำรวจอย่างเดียวไปอ่านดูเลย (๓) ครับต้องจัดการตำรวจอย่างนั้น อย่างนี้ซึ่งมันเล็กน้อยมาก แต่การบังคับใช้กฎหมายที่มันล้มเหลวมากแล้วก็เป็น Impact ใหญ่ที่สุด ก็คือคนละเมิด รัฐธรรมนูญจะบังคับอย่างไร ตำรวจจับได้ไหม คนละเมิดรัฐธรรมนูญ ที่ถวายสัตย์ไม่ครบนี่ตำรวจจับได้ไหม แล้วให้ตั้งกรรมการสรรหา ส.ว. แล้วไม่ตั้งกันเลยตำรวจจับได้ไหม ไม่ได้ไม่ได้แล้วไปเขียนเฉพาะตำรวจนี่ มันจะทำอย่างไร อัยการว่าอย่างไร ผู้พิพากษาละเมิดเองทำอย่างไร แล้วที่สำคัญมากครับวันนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาได้กี่ปีคุณโรม ปี๒๕๖๐ ใช่ไหม”[๔๗๗]

“๓ ปีผมดูแล้วละเมิดกันเยอะมาก ละเมิด เรื่องใหญ่ๆ เลย แต่ใครทำอะไรได้ผมยกตัวอย่างเมื่อสักครู่นี้เรื่องถวายสัตย์มันจะมีที่มาที่ไป อย่างไร เอาล่ะไม่ต้องพูดถึง แต่ตายสนิทแล้วคือมาตรา ๑๖๑ ข้อความที่บังคับไว้ว่า จะต้องพูดอย่างนั้นอย่างนี้ต่อไปไม่ต้องแล้วไม่มีคนบังคับแล้ว คือละเมิดกันแล้ว ก็ไม่ต้องมีผลครับ

ต่อมามาตรา ๑๖๒ ที่เขียนไว้ว่าแถลงนโยบายต้องแสดงแหล่งที่มาของ งบประมาณประกอบให้สภาพิจารณาว่าจะทำเรื่องนั้นเงินมาจากไหน ก็ไม่ทำกัน พอไม่ทำกัน วันนี้ไปทำอะไรได้กับคนเสนองบประมาณทำอะไรได้กับรัฐบาล พอทำอะไรไม่ได้ ปีนี้ก็มาเอาอีกแล้ว ปีนี้ก็เฉยเลย ปีหน้าก็จะเฉยอีก ฝ่ายค้านทำอย่างไรได้ด่าก็หมดแรงอีก ในที่สุดมาตรานี้ก็ละเมิดกันไป อีกไม่น้อยเลยที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เยอะแล้วไม่รวมกฎหมายอื่นอีก ลงไปจนถึงระดับกฎหมายชาวบ้านที่ตำรวจดูแลมันก็มีแหละ ละเมิดกันเยอะ แต่ผมให้ความสำคัญว่าก่อนจะไปบังคับตำรวจ ให้ตำรวจบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมกับชาวบ้าน มาบังคับคนที่ละเมิดรัฐธรรมนูญก่อนได้ไหม แต่ไม่มีเพราะฉะนั้น วันนี้เราจะพิจารณาเรื่องแก้รัฐธรรมนูญวันนี้มาถึงหมวดปฏิรูปประเทศ ท้ายที่สุดผมยังคิดว่า เราก็จะไปลงตรงที่ว่าควรออกกฎหมายฉบับนั้นฉบับนี้ผูกขาด ตัดตอน การศึกษาต้องออก ๆ แต่เราจะคิดไหมว่าจะบังคับใช้อย่างไรถ้าเขาไม่ทำรายงานการปฏิรูปประเทศมาอีก รอบหน้าก็เปลี่ยนปกมานะท่านนิพิฏฐ์ ท่านทศพล นี่ไม่ได้ว่ากันนะครับ เปลี่ยนปกมาอีก ทำอย่างไร จับได้ไหม ไม่ได้ไล่รัฐบาลได้ไหม ไม่ได้เพราะฉะนั้นผมถึงว่า

๑. เมื่อการปฏิรูปครั้งนี้มันเริ่มต้นมาแบบอำพรางโดยเอาเรื่องปฏิรูป เป็นเหตุผลบังหน้าแล้วทำอย่างอื่นก็ช่างมัน ไหน ๆ มันได้อ้างแล้วก็ทำให้มันเป็นจริงเสีย มันไม่เข้าทฤษฎี ๓ หลักก็ดึงมันเข้า คือเราต้องสร้างคนในประเทศให้ตระหนัก เอาปัจจัยที่ ๒ ปลุกเร้าประชาชนให้ลุกขึ้นมาร่วมกันปฏิรูป ก่อนถึงประชาชนก็สภาเรานี่แหละ ตัวแทนเขาก็เอากันจริง ๆ จัง ๆ ก่อน ทำไป แล้วเลือกใช้กฎหมายก็ทำไป เข้ามาเลย ๑๐๐ ฉบับ ๒๐๐ ฉบับ แต่ผมฝากว่าให้เขียนบทบังคับใช้กฎหมายด้วย กฎหมายปฏิรูปทุกฉบับต้องบังคับ คุณไม่ทำจะทำอย่างไรกับเขา รัฐบาลนี้ไม่ทำหรือใครมาเป็นรัฐบาลเที่ยวหน้าก็ตาม ถ้าเขาไม่ทำจะทำอย่างไรกับเขา นี่ถ้าเราเลือกใช้ วิธีการปฏิรูปโดยกฎหมายนะ เพราะฉะนั้นหมวดปฏิรูปนี่ต้องสังคายนาใหม่เลย มันหน่อมแน้มมาก เอาไม้เรียวไปตีช้างนี่นะ หลายเรื่องเลยนะท่านทศพล มันปัญหาระดับช้าง จะเอาไม้เรียวไปตีความเหลื่อมล้ำมันไปแบบมหึมามาก แต่ส่งเสริมสหกรณ์แล้วเอาสหกรณ์ไปแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำมันก็ไม่ผิดหรอก แต่ไซส์

---

[๔๗๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

มันต่างกัน ทิศทางมันได้อยู่ สร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มประชาชน แต่ว่าไซส์มันต่างกัน มันไม่ได้นะครับ ผมก็เลยขออนุญาต ถ้าจะพูดเรื่องนี้มันพูดเยอะ แต่ว่าเอาเวลาเท่านี้แหละ ฝากเรื่องบังคับใช้กฎหมายหน่อยถ้าจะออกกฎหมายมาเยอะ ๆขอบคุณครับ”[๔๗๘]

นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

“เรียนท่านประธาน ผม รังสิมันต์โรม กรรมาธิการ จริง ๆ เรื่องการปฏิรูปมันเป็นเรื่องที่ถูกพูดถึงในสมัยที่ผมยังเรียกว่ายังอยู่ในรั้วมหาวิทยาลัยด้วยซ้ำไปนะครับ คือเรามีการพูดถึงกันมาโดยตลอด แต่เราก็ต้องยอมรับว่า การพูดถึง ณ ขณะนั้นมันเป็นการพูดถึงที่มี Agenda ในลักษณะที่พยายามทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่ง ณ วันนั้นก็ไม่มีใครรู้จริง ๆ จะบอกว่า ไม่มีใครรู้เสียทีเดียวก็คงไม่ใช่ แต่คนจำนวนมากก็ยังคิดว่าการปฏิรูปตรงนั้นมันอาจจะปฏิรูปได้จริง ๆ นะครับ แต่ว่ากาลเวลามันก็เป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าสุดท้ายมันไม่ได้นำไปสู่อะไรเลย วันนั้นการที่มีคนตั้งคำถามว่าการปฏิรูปประเทศเป็นแค่เพียงวาทกรรม วันนี้ได้ตอบคำถามนั้นแล้วว่ามันเป็นเรื่องจริง อันที่จริงประเทศไทยหรือทุก ๆ ประเทศบนโลก ใบนี้มันต้องการการปฏิรูปอยู่เสมอ มันไม่มีทางบอกว่าเดี๋ยววันพรุ่งนี้เราหยุดปฏิรูปได้ไหม เดี๋ยววันพรุ่งนี้เราหยุดพัฒนาได้ไหม คือการพูดว่าหยุดการปฏิรูปก็เหมือนการพูดว่า หยุดพัฒนาดังนั้นในทุก ๆ วันของการทำหน้าที่ที่เราอยู่ในโครงสร้างของรัฐไม่ว่าส่วนไหนก็แล้วแต่ การพัฒนาเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลยถ้าเรายังอยากเห็นประเทศชาติเดินไปข้างหน้าซึ่งในต่างประเทศถ้ามันมีวิกฤติอะไรใหญ่ ๆ โอเคมันอาจจะมีการพูดกันบ้างว่าสงสัยเราต้องมีการทบทวนครั้งใหญ่ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่แล้วผมคิดว่าเราก็อยู่ในวิกฤตินั้น เราก็อยู่ในวิกฤติที่มีการทะเลาะเบาะแว้งมีความขัดแย้งยาวนานซึ่งมันก็สะท้อนให้เห็นผ่านการรัฐประหารโดยศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็ผ่านการรัฐประหารโดยทหาร ผมอยากจะเรียนท่านประธานอย่างนี้ว่าจริง ๆ ในต่างประเทศเวลาเขาต้องการปรับเปลี่ยนใหญ่เขาจะใช้วิธีการก็คือว่ารัฐธรรมนูญจะต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเปลี่ยนแปลง ผมขอยกตัวอย่าง อย่างประเทศแอฟริกาใต้ซึ่งมีความขัดแย้งในเรื่องของความแตกต่างเรื่องสีผิวซึ่งความ ขัดแย้งนี้เป็นความขัดแย้งที่หยั่งรากลึกและเป็นความขัดแย้งที่ยาวนานและรุนแรง สิ่งที่เขาทำคือว่าเขามีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีกรอบมีกติกาที่เคารพต่อเสียงของประชาชน และยอมรับกันได้ของประชาชนทุกฝ่ายซึ่งกรอบตรงนี้มันนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแล้วพาประเทศออกจากความขัดแย้ง การออกจากความขัดแย้งของแอฟริกาใต้ไม่ได้หมายความว่าวันนี้จะไม่มีความขัดแย้งเลยมันก็คงยังมีซากเดนที่ไม่เคารพต่อความเสมอภาคเท่าเทียมกันมันก็ยังคงอยู่แต่อย่างน้อย ๆ ระบบการเมืองมันเปิดกว้างให้สำหรับทุกคนซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีหรือเคยปรากฏก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของแอฟริกาใต้ ฉันใดก็ฉันนั้นครับท่านประธาน ผมคิดว่าเราเองก็อยู่ในความขัดแย้งที่มันเกิดขึ้น ในทุกระดับซึ่งถ้าเราบอกว่าเราจะออกจากความขัดแย้งแบบนี้ผมไม่เห็นหนทางอื่น เราก็ต้องสร้างกลไกทางการเมือง ระบอบการเมืองที่มันเปิดกว้างให้กับทุกฝ่ายแต่ปรากฏว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๐ สิ่งที่เราเห็นก็คือว่าเราไม่ได้เห็นการเมืองที่เปิดกว้างขนาดนั้นมัน เป็นไปได้อย่างไรที่เรามีกลุ่มคน ๒๕๐ คน มาจากการแต่งตั้ง มันเป็นไปได้อย่างไรอย่างวันนี้ หรือเมื่อวานที่มีการตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งพวกเราเป็น ส.ส. นั่งอยู่ในสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแต่ไม่มีสิทธิเลือกอะไรเลยมันเป็นไปได้อย่างไร ดังนั้นผมคิดว่า เราอยู่ในสภาพการเมืองที่มันไม่เปิดกว้าง เราดีไซน์รัฐธรรมนูญให้องค์กรหลายองค์กรมีอำนาจมากแต่มีความรับผิดชอบทางการเมืองน้อยมาก ในขณะเดียวกันเรากลับดีไซน์ให้องค์กรที่มีความรับผิดชอบทางการเมืองสูงแต่กลับมีอำนาจทางการเมืองต่ำมาก มันเป็นไปได้อย่างไร ดังนั้นผมคิดว่าหนทางของการปฏิรูปที่แท้จริงไม่ใช่การระบุ

---

[๔๗๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ลงไปในหมวดที่ ๑๖ แล้ว บอกว่าให้มีการปฏิรูปแต่มันคือการทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ทำให้โครงสร้างทางการเมืองมันเคารพต่อเสียงของประชาชน ยึดโยงต่อประชาชน อำนาจทางการเมืองสูงก็ต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการที่สูงด้วยเพื่อให้มันเกิดความรับผิดชอบ พอถึงที่สุดประเทศนี้จะอยู่ได้หรือ ไม่ได้มันก็ขึ้นอยู่กับประชาชนว่าประชาชนเขาเห็นกันอย่างไร ดังนั้นผมคิดว่าถ้ารายงานของพวกเราออกไปผมก็มีความเห็นว่าเราควรที่จะยุบหมวด ๑๖ แล้วผมคิดว่าสาระสำคัญของ การปฏิรูปประเทศที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าเรื่องไหน ด้านไหนอะไรก็แล้วแต่ เราสามารถทำได้ครับ แต่เราสามารถทำได้ผ่านการปรับเปลี่ยนแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ควรจะมีขึ้นโดยเร็วนะครับ อย่าทำแบบไปตั้งคณะกรรมการศึกษาโน่นศึกษานี่แล้วรายงาน มันไม่มีประโยชน์เพราะสุดท้ายมันพิสูจน์แล้ว มันพิสูจน์ด้วยเวลามันพิสูจน์ด้วยทุก ๆ สิ่ง ทุก ๆ อย่างที่กลไกของเราจะมีได้ ว่าสุดท้ายมันไม่มีประโยชน์มันเปลืองภาษีประชาชนโดยใช่เหตุ ขอเรียนท่านประธานไว้เพียง เท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๔๗๙]

นายกฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ผม กฤช เอื้อวงศ์ กรรมาธิการ ขออนุญาตมีประเด็นที่อยากแลกเปลี่ยนด้วย ในส่วนแรกผมเห็นด้วยนะครับที่ ทางอาจารย์วลัยพรเสนอว่าควรจะมีทางเลขา อาจจะเป็นสภาพัฒน์ที่จะต้องมาชี้แจง แต่ว่า เมื่อกี้ผมหารือกันว่ามันมีรายงานต่อสภาไหมครับที่เขาต้องรายงานถ้ามีสรุปรายงานตัวนี้ ถ้าเป็นเอกสารมาประกอบด้วยเราก็จะได้อ่านไปด้วยแล้วก็รับฟังจากที่เขามาพูดคุยกับเราด้วยก็ น่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้น อีกส่วนหนึ่งที่ผมมีความเห็นที่จะแลกเปลี่ยนในเรื่องของการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะในมาตรา ๒๕๘ ในมาตรา ๒๕๘ ที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอยู่ ๗ ด้าน ผมจะเน้นไปในด้านของการเมืองซึ่งมันเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานในหน้าที่ด้วย ในด้านการเมืองมันมีเขียนไว้ว่ามีทั้งหมดอยู่ ๕ เรื่องด้วยกัน ในมาตรา ๒๕๘ หนึ่งในนั้นมีเรื่อง เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง แล้วก็ในส่วนของการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองมีการบัญญัติว่าให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น เพื่อเป็นอะไร เพื่อมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคด้วย ผมกำลังจะชี้ไปว่าตรงนี้เป็นที่มาในเรื่องของการไปกำหนดรายละเอียดในมาตรา ๔๗ ของ พ.ร.บ. พรรคการเมืองเรื่อง Primary Vote ซึ่ง Primary Vote เขียนไว้ว่า พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตรับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น แปลความว่าอย่างไรครับ แปลความว่าถ้าพรรคการเมืองไม่มีสาขา ๓๕๐ สาขา ในแต่ละเขตส่งไม่ได้ ถ้าพรรคการเมืองไม่มีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น ๓๕๐ เขตส่งไม่ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง พรรคการเมืองอาจจะมีสาขาอยู่ ๒๐๐ สาขา อีก ๑๕๐ ก็ต้องมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น ในข้อเท็จจริง มันเป็นไปได้ไหมครับในความเป็นจริงมันเป็นไปไม่ได้ ตอนนี้เราไม่มีบทเฉพาะกาลที่มาคุ้มครองเราแล้ว สมัยก่อนหน้านั้นการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามีบทเฉพาะกาลบอกว่ายังไม่ต้องเอามาใช้ก็ได้ ก็มีการอนุโลมว่าขอให้มีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดขึ้นมาแล้วก็ สามารถส่งผู้สมัครได้ แต่ตอนนี้ไม่มีบทเฉพาะกาลต้องใช้บทหลักคือบทว่าด้วยมาตรา ๔๗ ตรงนี้ ตอนนี้มีกี่พรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่มีสาขาสูงสุดตอนนี้มี ๙๓ สาขา ไม่ใช่พรรคใหญ่ปัจจุบันด้วยเป็นพรรคที่มีสาขามากที่สุดคือ ๙๓ สาขา แล้วก็ถาม ว่ามีตัวแทนประจำจังหวัดครบทุก ๓๕๐ เขตไหมก็ไม่ครบ ผมกำลังจะชี้ว่าวันนี้ถ้าเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองมีการยุบสภาเกิดขึ้น ถามว่าตรงจุดนี้จะไปอย่างไร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ของพรรคการเมืองแบบแบ่งเขตจะไปอย่างไร อันนี้เป็นตัวหนึ่งที่ผมจะชี้ให้เห็นว่า

---

[๔๗๙] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

จากประเด็นการปฏิรูปประเทศจากมาตราที่ว่าด้วย ๒๕๘ แล้วก็ลงไปที่เรื่องของการปฏิรูปด้านการเมืองแล้วก็แตกลูกไปเป็น พ.ร.บ. พรรคการเมืองในมาตรา ๔๗ มันก่อให้เกิดปัญหาซึ่งถ้าไม่คลี่คลายตรงนี้มีการพูดกันในหลาย ๆ คณะนะครับ ผมก็เคยไปชี้แจงในคณะกรรมาธิการพัฒนาการเมืองของทางวุฒิสภาด้วยเหมือนกันก็ชี้ให้เห็นว่าตรงนี้เป็นปัญหาถ้าเกิดว่าวันนี้มีการยุบสภาเกิดขึ้นพรรคการเมืองจะทำอย่างไรนะครับ มันก็ทำไม่ได้ ไปไม่ได้ จะส่งผู้สมัครให้ ครบ ๓๕๐ เขตทำได้ไหมมันเป็นเรื่องลำบากเพราะการตั้งสาขามันต้องมีสมาชิก ๕๐๐ คนขึ้น ไปถ้าต้องมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดด้วยมันต้องไปหาสมาชิก แล้วตอนนี้จะเข้าเป็นสมาชิกต้องเสียเงินบำรุงพรรคนะครับ ต้องเสีย ๑,๐๐๐ บาทนะครับ ถามว่าในความเป็นจริงมันเป็นไปได้ไหมครับในความเป็นจริง ตรงนี้เป็นตัวชี้อันหนึ่งว่าแล้วผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองตามที่เขียนไว้ ๑ ใน ๕ ตรงนั้นมันไปได้อย่างไร อันนี้ก็เป็นปัญหา หนึ่งในทางปฏิบัติที่ชี้ให้เห็น หลาย ๆ เรื่องมีปัญหาในทางปฏิบัติ หลาย ๆ เรื่องไม่มีเจ้าภาพ ผมยกตัวอย่างเรื่องการปฏิรูปด้านการเมืองไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริง เรื่องการให้ความรู้กับประชาชนในวงเล็บแรก (๑) ในด้านการเมืองถามว่าใครเป็นเจ้าภาพก็ตอบไม่ได้ มีอีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่องกลไกในการกำหนดความรับผิดชอบของนักการเมืองในการประกาศนโยบายที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่าและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน เคยมีการอภิปรายในที่ประชุมแห่งนี้ว่าเป็นหน้าที่ใครหลายคนบอกว่าเป็นหน้าที่ กกต. ในการที่จะต้องไปดูนโยบายในช่วงการหาเสียงของเขา ผมถามว่าแล้วมันสามารถทำได้ไหมในความเป็นจริง ในช่วงที่จะมีการเลือกตั้งพรรคการเมืองประกาศนโยบายหาเสียงขึ้นมานี้เราสามารถวิเคราะห์อย่างรอบด้าน สามารถที่จะวิเคราะห์ถึงความเสี่ยง ความคุ้มค่า ผลกระทบอย่าง รอบด้านได้ไหม อันนี้ก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นในการเขียนประเด็นปฏิรูป มันต้องสะท้อนความเป็นจริงในทางปฏิบัติด้วย ๑. ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ๒. ต้องมีมาตรการ มีกลไก มีวิธีการที่ทำให้บรรลุผลด้วยตรงนี้ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ผมขออนุญาตสะท้อนในมุมของการปฏิบัติด้วย ขอบคุณครับ”[๔๘๐]

นายโกวิทย์ ธารณา กรรมาธิการ

“ผมคิดว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานไม่ว่า หน่วยข้าราชการต้องมีหน่วยงานประเมินผลให้กับหน่วยงานนั้นประเทศถึงจะไปได้เร็วและหน้าที่ของประชาชนเป็นสิทธิของหน้าที่ประชาชนต้องคำนึงถึงว่าเมืองไทยพร้อมหรือยังในการปฏิรูปทั้งหมดเพราะว่าจากการเลือกตั้งผ่านมามันประสบความสำเร็จทางการเมืองไหมเพราะสถาบันการเมืองมีพรรคการเมืองไหนที่เวลานี้คงไว้ซึ่งสถาบันทางการเมืองอันนี้คือ หัวใจของการที่จะปฏิรูปด้วยถ้าเราปฏิรูป คำว่า ปฏิรูป ที่พูดกันนี้นะเนื้อหาสาระดีหมดครับ แต่การปฏิบัติที่จะปฏิบัติให้กับประชาชนได้ผลประโยชน์มากที่สุดคืออะไร คือกับดักทั้งหมด ในเรื่องของกลุ่มทุนทั้งหมดที่เอาผลประโยชน์ของชาติไปหมดไม่ว่าจะพลังงานหรือการจัด พื้นที่ทำมาหากินเวลานี้พื้นที่ประชาชนมีพื้นที่ทำมาหากินอยู่ส่วนไหนครับเวลานี้ก็คือ เจ้าของพื้นที่แทบจะไม่มีเลยคือการกู้หนี้ยืมสินมหาศาลเลยว่าถ้าเราทำจริง ๆ จะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้าใจในหน้าที่ของเขาว่าเขาต้องรับผิดชอบหน้าที่ของเขานั่นคือการปฏิรูปที่แท้จริงไม่ใช่ระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงที่พูดกันปัจจุบันนี้ ระบบที่ประชาธิปไตยที่แท้จริง คือระบบประชาชนที่ได้สิทธิของเขาที่ทำหน้าที่ในการเลือกตั้งหรือเขาตรวจสอบหน่วยงานของรัฐได้ วันนี้ใครคือตรวจสอบหน่วยงานของรัฐได้ที่มีความภาคภูมิใจว่ามันจะมีปัญหาตามมา ผมเห็นด้วยว่าถ้าพรรคการเมืองเข้มแข็ง ระบบรัฐสภาเข้มแข็งที่สุดก็คือการปฏิรูปที่แท้จริงที่เราอยากจะเห็นคือความสำเร็จของหน่วยราชการ ตอนนี้ต่างคนต่างทำแล้วคดีทุกคดีซุกไว้หมดถามว่าบ้านเมืองจะไปอย่างไรนั่นคือเรื่องของคนทั้งหมดเลยว่าทำไมระบบคอมมิวนิสต์เข้ามาไปได้เร็วคือเขาออกนอกกรอบได้แต่ประเทศไทยเอากฎหมายมาใช้มากเกินไปถ้ากฎหมายใช้มากเกินไปนะทฤษฎีไหน

---

[๔๘๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ไม่มีทางสำเร็จได้เลยเพราะทุกคนต่างกลัวว่าติดคุกติดตะราง ใครจะไปสั่งงานก็ไม่ได้พอรัฐมนตรีไปสั่งงานเจ้ากระทรวงไม่ทำมันก็ล่าช้า เพราะฉะนั้นมาตรา ๑๔๔ ผมไม่ค่อยเห็นด้วยเพราะว่าถ้าอยากเอากลไกของรัฐมีมาตรา ๗๔ คุ้มครองกับการเลือกตั้งมันขัดกันโดยตรงอยู่แล้ว แล้วมาตรา ๗๕ ก็เหมือนกันคือเอกชนกับภาครัฐจะทำงานร่วมกันไม่ได้ต้องหาวาระที่สำคัญที่สุดก็คือหาทางออกให้ทั้งเอกชนและของรัฐบาลต้องรวมกันทำช่วยกันทำ และสิ่งที่สำคัญอย่างนี้มันเกิดขึ้นที่ผมคิดไปว่ามันจะต้องปฏิรูปทางการเมืองให้สูงสุดโดยไม่ใช่ปฏิรูปเฉพาะประชาชนหรือปฏิรูปประเทศให้ความสำคัญ ที่เขาจะบรรลุประชาชนให้ความสำคัญคือวันนี้คือให้เห็นว่ารัฐบาลแต่รัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมเกิดขึ้นมามันมีอำนาจในการที่ใช้อำนาจในการบริหารแล้วผิดพลาดมาตลอด หรือเปล่า เราต้องมองตัวเองให้เป็นก่อนเรา ตัวตนของตัวเองเคยทำเพื่อประเทศชาติอะไรบ้างมีความซื่อสัตย์สุจริตจริงไหม นี่คือความพร้อมของหน่วยงานไม่ว่าองค์กรทุกองค์กร ไม่ว่าจะสถาบันการศึกษาต้องไปทำวิจัยเรื่องนี้ก่อนไม่ใช่ว่าวันนี้ใช้ทฤษฎีต่างประเทศอย่างเดียวมันไม่ได้หรอก ต้องดูพื้นฐานของประเพณีวัฒนธรรมของประเทศไทยด้วย สิ่งสำคัญ เหล่านี้คือสิ่งสำคัญที่ทุกคนต้องเอาตัวตั้งให้ดีก่อน อย่าไปเอาพรรคพวกตั้ง อย่าเอาองค์กรของตัวเองไปตั้งมันไม่ประสบความสำเร็จหรอกครับ ขอบคุณท่านประธานมากครับ”[๔๘๑]

“ผมคิดว่าวันนี้การปฏิรูปประเทศหรือการนโยบายแผนพัฒนาประเทศเป็นเรื่องสำคัญนะครับ ผมคิดว่าแผนคนซึ่งแผน ๙ น่ากลับเอามาใช้มากที่สุดคือเศรษฐกิจพอเพียงแล้วการรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ วันนี้ทุกคนไม่ได้นึกถึงว่าประชาชนได้อะไรจากการที่ประเทศที่ให้ คือความล้มเหลวของประชาชนค่อนข้างจะชัดเจนเรื่องการพัฒนาคน ถ้าตราบใดมีการปฏิรูปถ้าไม่ได้พัฒนาคนพร้อมกันไปนะครับ ไม่มีทางสำเร็จได้เลย วันนี้อัตราคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าคดีทางการเมืองหรือคดีทางประชาชนมีที่อยู่แทบจะล้มเหลวในทางการเมืองเลยว่าเศรษฐกิจทั้งหมด ประชาชนได้รับผลกระทบมากที่สุดคือความยากจน ผลสุดท้ายก็คือคดีอาชญากรรมจะเกิดขึ้น ผลสุดท้ายก็คือการท่องเที่ยวล้มเหลว เพราะว่าประเทศไทยมีคดีอาชญากรรมมากขึ้นประเทศนั้นจะล้มเหลวในการท่องเที่ยว เหตุอย่างนี้ครับ สภาพัฒน์ต้องคำนวณว่าองค์กรทุกองค์กรถ้าเป็นเอกชนทำได้ไหมถามว่าทำแบบเอกชนได้ไหม แล้วพัฒนาร่วมกันว่าอย่าให้เป็น วันนี้ปัญหาก็คือรัฐข้าราชการจะมีปัญหามากที่สุดที่ทุกคนพูดวิจารณ์กันเป็นเรื่องสำคัญที่สุดว่ามันไปไม่ได้แล้ว หมายความว่ามันถอยหลังเข้าคลอง หรือว่ามันไม่ก้าวหน้าไปข้างหน้ามันเกิดอะไรขึ้นกับประเทศไทย วันนี้ต้องคิดว่าวันนี้คนไทยแทบทุกหน่วยงานใช้เงินล่วงหน้าไปทุกคน แล้วค่าครองชีพมันก็สูง แล้วมันไปแก้ตรงไหนครับ ถ้ามันเกิดเป็นอย่างนี้มาตลอด แล้วคุณเอาแผนอะไรมาใช้กับประเทศไทย เวลาเขียนแผนเขียนถูกหมดครับ แล้วผมคิดว่าการปฏิรูปประเทศแผนนโยบายยุทธศาสตร์ดีมาก แต่แผนคน มนุษย์ที่เกิดมาคุณจะไปแก้ไขอย่างไร เมื่อครูไม่มีคุณภาพคดีข่มขืนก็เกิดขึ้น คุณต้องเลือกสรรเอาออกเอาเข้าให้ได้ ถ้าคิดว่าใครไม่มีคุณภาพต้องออกไป ถ้าคุณปล่อยอย่างนี้มันก็เป็นอย่างนี้ตลอดครับ มันไม่มีการพัฒนาอย่างแท้จริงว่า ทั้งหมดมันอยู่ที่การศึกษาด้วยว่าถ้าการศึกษาเราดีขึ้นแล้วความเหลื่อมล้ำการศึกษามันต่าง ระหว่างเอกชนกับภาครัฐบาลต่างไหมละครับ สอนไม่เหมือนกันนะครับคนที่ได้ดีคือสอนไปได้ดี แล้วถ้าเห็นแก่ตัวปุ๊บคนที่ชนบทก็ไม่ได้อะไร ผมถามว่าคนชนบทที่เก่งที่สุดเหมือนที่ขาดทั้งหมดนี้คือขาดปัจจัยอะไรครับ ที่ไม่ได้โอกาสเลยก็คือความเหลื่อมล้ำ นี่ก็คือปัญหาสังคมที่มันเกิดขึ้นคือว่าเราจะให้คนชนบทเขาไปอยู่ในเมืองค่าครองชีพมันสูงขนาดนี้มันอยู่ไม่ได้วันนี้ที่นโยบายที่ออกไปดีคือเศรษฐกิจชุมชนคุณจะใช้ระบบแผนไหนที่คุณจะเขียนว่าให้ประชาชนได้โดยตรง นั่นก็คือการกระจายอำนาจที่แท้จริงอันนี้ก็คือสิ่งที่สำคัญคุณต้องคิดกรอบเลยว่า อันไหนที่ว่าวันนี้เป็นหลักให้ได้ อันนี้คือของแท้เลย แต่อันนี้คุณจะทำได้จริงไหม นั่นก็คือใช้ทั้งหมด คือคนทั้งประเทศที่เขามีส่วนร่วมในการทำแผนยุทธศาสตร์คือเศรษฐกิจชุมชนมันได้ผลเลย คุณให้ตรงได้ไหมไม่ผ่านองค์กรไหนคุณไปหากรอบ ถ้าคุณไม่ออกที่นอกกรอบคุณให้

---

[๔๘๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ฝ่ายข้าราชการทำ มันก็ต้องทอนเงินอีก มันก็จะมีปัญหาว่าใครทุจริตใครฉ้อราษฎร์บังหลวงต่อไปอีก ถ้าประชาชนรวมตัวกันทำทุกองค์กรมันจะเกิดขึ้นสมบูรณ์ของมัน ทำไมต่างประเทศเขาทำได้ ทำไมประเทศเราทำไมทำไม่ได้ เราจะไปเปรียบกับใครไม่ได้ ประเทศเราดีอยู่แล้ว ทรัพยากรธรรมชาติก็ดีอยู่ทุกอย่าง มันมีความพร้อมอยู่แล้ว แต่ว่าการพัฒนาทางการเมืองก็เหมือนกัน ถ้าการเมืองยังเป็นแบบนี้อยู่ รัฐสภาไม่เข้มแข็ง ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายตุลาการเป็นแบบนี้ มันก็เข้ารอยว่าผู้นำทางรัฐสภามีศรัทธาให้ประชาชนเห็นไหม ถ้าไม่มีเห็นคุณจะไปปฏิรูปอะไรไม่ได้เลย เพราะอะไรรู้ไหมมันอ่อนแอทั้งหมด พออ่อนแอทั้งหมด ใครจะไปปฏิรูป ไม่ว่าองค์กรทุกองค์กรมันก็จะล้มเลวของมัน แล้วใครจะมาลงทุนประเทศไทย แล้วคนผู้ประกอบการที่มีเงินเขาจะลงทุนไหม ถ้าเขาไม่เอาเปรียบ เขาถอยให้ประเทศวันนี้ก็อยู่ได้แล้ว ไม่กี่ปี ไม่เอาผลกำไรสัก ๕ ปีคุณไปดูสิ แต่มันเป็นตัวที่ใหญ่ที่สุดคือปลาใหญ่กินปลาเล็ก ถ้าตราบใดปลาใหญ่กินปลาเล็กปฏิรูปไม่สำเร็จหรอกครับ เพราะว่ามันยุ่งยากกับการที่เสียทรัพยากรธรรมชาติ และเสียบุคลากรของชาติไปทั้งหมด อย่างนี้คือความสำคัญของประเทศเลยว่า สภาพัฒน์ต้องไปคิดหากรอบออกมาว่า จะควบคุมอะไรให้มันได้ผล ประเมินผล ติดตามประเมินผลทุกหน่วยงานว่าทุกหน่วยงานต้องทำเข้ามา ต้องมีแผนประเมินผลแล้วว่าทุกหน่วยงานที่ทำได้ทำไม่ได้ คนเก่งจะได้เข้ามาทำงานแล้วคนที่มีความสามารถจะเข้ามาทำงาน ถ้าไม่มีการประเมินผลก็อยู่กับระบบว่าเช้าชามเย็นชามไม่มีทางที่จะไปพัฒนาประเทศได้ครับ กราบขอบคุณท่านประธานครับ”[๔๘๒]

นายชัยเกษม นิติสิริ กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธาน ผม ชัยเกษม นิติศิริ นะครับ กรรมาธิการ ก็ขอไม่ยาวนักหรอกนะครับท่าน คือผมมองอย่างนี้นะครับว่าในเรื่องของการปฏิรูปประเทศมันเป็นหมวดใหม่ในรัฐธรรมนูญ แล้วหมวดใหม่นี่ความจริงก็เกิดขึ้นมาเนื่องจากการปฏิวัติในครั้งนี้นั่นเอง ในรัฐธรรมนูญนี้มันมีทั้งหน้าที่ของรัฐ มีทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐ แล้วก็ยังมีเรื่องของการปฏิรูปอีก ซึ่งเหล่านี้มันก็พูดในเรื่อง คล้าย ๆ กันทั้งนั้น แต่ทุกอย่างทั้งปวง ผมว่าที่เขียนขึ้นมา แล้วดูจากสิ่งต่าง ๆ กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกตามมา ก็จะเป็นเรื่องที่เหมือนกับว่ายังให้คงผลของการปฏิวัติ รัฐประหารสามารถที่จะดำเนินการควบคุมประเทศต่อไปได้ซึ่งมันไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น เรื่องหน้าที่ของรัฐนั้น ผมเห็นด้วยว่าอะไรที่รัฐควรทำ แล้วถ้าอะไรควรทำ ถ้ามันอยู่ในหมวดที่ควรจะไปอยู่ในเรื่องของการปฏิรูปหรือเรื่องแผนนโยบาย อะไรต่าง ๆ แห่งรัฐนี่นะครับ ก็สามารถที่จะไปใส่ไว้ในหน้าที่ของรัฐเสียเลยถ้ามันจำเป็น แต่ถ้าไม่จำเป็นมันก็ไม่ควรจะอยู่ในรัฐธรรมนูญนะครับ จะเป็นนโยบายของรัฐบาลไหนที่เข้ามาปกครองประเทศ ได้หาเสียงกับประชาชนไว้ก็นำนโยบายนั้นมาปฏิบัตินะครับ ก็เป็นเรื่องของแต่ละครั้งที่จะต้องปฏิบัติเพราะผมว่าเรื่องของการปฏิรูปนะครับ มันเป็นเรื่อง Dynamic มันเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจะไปเขียนอะไรหรือออกกฎหมายอะไร ที่จะบังคับให้มันต้องอยู่นะครับ แล้วก็โดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถจะควบคุม Control ไป ยิ่งถ้าออกข้อบังคับมาไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถจะมีสิทธิมีเสียงอะไรด้วยเป็นเรื่องประหลาดมหัศจรรย์นะครับ ก็แสดงว่าประเทศนี้ก็ยังคงปกครองโดย คณะรัฐประหารอยู่นั่นเองนะครับท่านสามารถจะเอาคนหรือเอาบุคคลที่สามารถ สามารถสั่งได้ครับ พูดง่าย ๆ เอามาเป็นผู้ที่ดำเนินการเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นผมก็ยืนยัน ความเห็นที่ผมแสดงไว้ในคณะอนุกรรมาธิการแล้วว่าเรื่องนี้ควรจะเอาออกไปเลยจากรัฐธรรมนูญ แต่ว่าอย่างที่ว่านะครับ เราแก้รัฐธรรมนูญครั้งนี้หลายท่านก็อาจจะบอกว่ามองความสำเร็จว่ามีโอกาสจะผ่านไหม ทำได้ไหม ผมว่าอย่าไปมองเลยครับ เราเอาอะไร ที่คิดว่ามันเป็นหลักการแล้วให้ประชาชนรู้ว่ามันควรจะทำอะไร ทำอย่างไร สำเร็จ ไม่สำเร็จ ผมไม่สนใจ ผมเชื่อว่ามันไม่สำเร็จเท่าที่เราต้องการหรอก แต่ว่าหลักการนั้นควรจะออกมาจากกรรมาธิการว่าควรจะทำอย่างไรให้บ้านเมืองสามารถ

---

[๔๘๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

จะเดินต่อไปได้ส่วนจะไปทำสำเร็จเมื่อไร อย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งนะครับ ก็ขอฝากไว้ในลักษณะนี้หรือถ้าท่านคิดว่า อย่างไรมันก็ไม่มีทางสำเร็จนะครับ อย่างไรก็ต้องอยู่กันอย่างนี้ครับ ผมเสนอแก้เลยนะครับ หมวดนี้ไม่ใช่หมวดการปฏิรูปประเทศเฉย ๆ ครับ ผมบอกว่าเป็นการปฏิรูปเพื่อผลสัมฤทธิ์ ของการรัฐประหาร”[๔๘๓]

“ผมไม่มีอะไรครับ เพราะผมพูดไว้ในอนุแล้ว แล้วผมสนับสนุนความเห็นของท่านอาจารย์ชำนาญ อาจารย์ปิยบุตร คือหมวดนี้ทั้งหมวดยกออกไปเลยครับ ผมมีรายละเอียดอยู่ในความเห็นในอนุแล้วครับ ขอบคุณครับ”[๔๘๔]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมมีประเด็น คือติดตามปฏิรูปมาตั้งแต่ออกกฎหมายแล้วตอนช่วงอยู่ สปท. ประเด็นที่จะสอบถามก็คือว่า สอบถามไปทางท่านสมาชิกวุฒิสภานะครับ เพราะท่านมีอำนาจเต็มในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาลคือมันไปจบเมื่อไรกันแน่ เพราะว่าในมาตรา ๒๕๙ ระบุว่าออกกฎหมายอีก ๑ ปี ตอนนั้นเร่งกันเต็มที่เลยกว่าจะเสร็จใช่ไหม แล้วก็มันหละหลวมอยู่พอสมควร ฟังความเห็นประชาชนก็ไม่ได้ฟังเท่าไรหรอกจริง ๆ แล้ว ทีนี้ถ้าอย่างนั้น ๑ ปีแล้วก็ให้ปฏิรูปเสร็จภายใน ๕ ปีถ้านั้นนั้นก็หมายถึงว่าอายุตรงนี้จะเหลือถึงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๕ ที่ท่านสภาพัฒน์บอกว่าเหลืออีก ๒ ปี แต่ในบทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๗๐ บอกว่าวุฒิสภากำกับ ดูแล ควบคุม ตรงนี้ไม่ได้บอกไว้ คำถามก็คือท่านคิดว่าจะหมดอายุไปถึงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๕ หรือไม่ ตรงนี้มีนัยสำคัญ มันเกี่ยวข้องกับความมีอยู่ของหมวดปฏิรูป เพราะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญเรากำลังคิดอยู่ สมาชิกหลายท่านมีความเห็นว่าถ้าอย่างนั้นพอหมดอายุไป มันอยู่ไม่ได้เพราะไม่มีกลไก คือมันอยู่ต่อไม่ได้ ทีนี้กฎหมายที่ท่านปฏิรูป ๒๔๗ ฉบับ ตอนนี้ทำไปเหลืออยู่ ๒๒๑ ฉบับโดยประมาณ เป็นกฎหมายฉบับใหญ่ทั้งนั้น ๒ ปีไม่มีทางเสร็จได้ แล้วก็เรื่องกฎหมายอยากจะฝากไว้ว่าผมเพิ่งไปเคลียร์เรื่องข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ยอมกันมา ต้องกราบขอบพระคุณทางวุฒิสภามากนะครับ เพราะว่ามีการตีความว่าทาง ส.ส. ไม่สามารถจะยื่นประกบได้เลย ซึ่งตรงนี้รัฐธรรมนูญมันเบี่ยง ๆ อยู่ ไม่ได้ชี้ว่าตามมาตรา ๑๓๓ เรามีอำนาจยื่นได้ ผมไปยื่นกฎหมายไว้ฉบับหนึ่งเรื่องศาลจราจร ซึ่งรับไปเป็นกฎหมายปฏิรูปแล้ว ผมมายื่นตอนเป็น ส.ส. ปรากฏว่าฉบับนี้เข้าไม่ได้ ซึ่งมันฉบับเดียวกันแท้ ๆ ทีนี้ในกฎหมายตรงนั้นที่มีอยู่จำนวนมากมีฉบับใหญ่ที่เป็นเรื่องของประชาชนซึ่งจะต้องฟังความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรด้วย คือเป็นระบบสภาเดี่ยวก็คือว่าพิจารณาทีเดียว ๒ สภา จริง ๆ แล้วไม่ชอบอยู่แล้วมันเป็นเรื่องการ Veto ดังนั้นคำถามของผมตรงนี้มีนัยสำคัญว่าท่านคิดว่าอายุของการกำกับดูแลของท่านถึง ๖ เมษายน ๒๕๖๕ หรือ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ตามอายุของท่าน ตรงนี้ต้องชัด เพราะว่าเรากำลังคิดว่าถ้าเราจะปรับปรุงแก้ไข ความเห็นของผมนี่ผมเห็นว่าปฏิรูปควรจะมีต่อไป ความเห็นส่วนตัวนะครับแต่ต้องเปลี่ยนกลไกทั้งหมด เพราะว่าพอเลยไปแล้วมันไปต่อไม่ได้แล้วโดยรัฐธรรมนูญ

อีกอันหนึ่งก็คือว่าเรื่อง ๓ เดือนครั้งนี่ผมทักแล้ว ถ้าท่านจำได้ว่าทำไม่ได้แล้วตอนนี้เรากำลังจะเข้าเรื่องที่มันเลยไปแล้วและไม่ได้ทำอะไรเลย เพราะกรรมการชุดใหม่ที่เพิ่งตั้งเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายนนี้เอง นี่ชุดใหญ่เต็มรูปก่อนหน้านั้นไม่ได้ทำอะไร แล้วจะรายงานอะไร มันก็เลย Lap กัน ตรงนี้ถ้าจะต้องแก้กันในอนาคตก็ต้องแก้ด้วย เพราะ ๓ เดือน ทำอะไรไม่ได้ สำหรับของกรรมาธิการ ส.ส. ท่าน ส.ส. ไม่อยู่แล้ว ผมเป็นผู้เสนอเองเพราะผมเห็นความสำคัญตรงนี้ แต่ผมเป็นกรรมการยกร่างข้อบังคับ เสนอว่าให้ตั้งกรรมาธิการ Parallel ไปกับวุฒิสภาก็คือว่าปฏิรูปกับยุทธศาสตร์ชาติ แต่เราไม่รู้จะเอาไว้ที่ไหน เพราะตอนนั้นเรา Cap ไปที่ ๓๕ คณะ ก็เลยไปอยู่

---

[๔๘๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๘๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ความมั่นคง เพราะฉะนั้นตรงนี้จริง ๆ ก็คือว่าเวลาจะนำเสนอก็ให้ชุดนี้พิจารณาก่อนแล้วนำเข้าสู่สภาเหมือนที่ท่านทำเราไล่ประเด็นได้ทันกว่าของ ส.ส. ทีนี้ของสภาพัฒน์ ผมมีปัญหาอยู่ อยากจะถามว่าอย่างนี้ครับ ประเด็นปัญหาคือเราไม่ทวนกันแล้ว เพราะว่าที่ผ่านมาบางคณะมี ๒ คนมาตลอดไม่ได้ทำอะไรเลย การเมืองก็ทราบกันดีอยู่ คำถามก็คือว่า ครม. มีมติ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ให้รื้อ นี่เป็นอำนาจ ครม. ตามรัฐธรรมนูญ พอให้รื้อแล้วระหว่างการรื้ออยู่ขณะนี้ เพราะฉะนั้นที่นำเสนอ ก่อนหน้านั้นก็ถือว่าใช้ไม่ได้เพราะว่าถูก Upside Down แล้ว ก็คือถูกสั่งให้ไปพิจารณาใหม่ให้สอดคล้อง เพราะจริง ๆ ตอนเราทำปฏิรูปปรากฏว่าปฏิรูปต้องไปให้ยุทธศาสตร์ชาติแต่ยุทธศาสตร์ชาติเสร็จไปก่อน ปฏิรูปออกมาทีหลัง มันก็เลยไม่ Merge กัน ไม่สอดคล้อง ครม. ก็เลยสั่งเมื่อวันที่ ๓ เดือนธันวาคมว่าให้ไปเขียนใหม่ ไปปรับปรุงมาใหม่ทุกคณะ แล้วมีคณะใหม่ ปัญหา COVID นี่เป็นคำถามผมแล้ว ๑. ก็คือว่าวันที่ ๓ ไปกันแค่ไหนแล้ว ๒. พอมีCOVID แล้วมัน Impact อีกครั้งหนึ่งแล้วเดิม ครม. สั่งให้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง พอมี COVID มันต้องปรับปรุงใหม่อีกระบบหนึ่งเลย เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องสาธารณสุขเรื่องเศรษฐกิจ มันจะเพี้ยนไปหมดเลยทีนี้ มันไม่เป็นไปตามคำสั่งของ ครม. เมื่อวันที่ ๓ มันต้องไปอีกชั้นหนึ่ง คำถามผมก็คือว่าหลังโควิดต้องปรับใหม่ เราได้ Tune ไปหรือยัง

อันต่อมาก็คือว่าการแก้ไขใหม่ ถ้าเป็นอย่างนั้น ผมเคยถามท่านอาจารย์วิษณุ ในที่ประชุม ป.ย.ป. ว่าจะแก้กันอย่างไร เพราะว่าตามมาตรา ๑๑ ต้องให้กรรมการเป็นคนแก้ ยกเว้นว่า อาจารย์พูดไว้คำนึงว่าถ้าหากว่าสภามีแรงกดมาก ๆ เขาก็แก้เองล่ะ แต่อำนาจในการแก้ไม่ได้อยู่ที่ไหน อยู่ที่กรรมการ ผมยังทักว่ากรรมการเป็นคนเขียนเอง แล้วกรรมการจะแก้เอง ก็แสดงว่าตัวเองผิดสิ ถ้ากรรมการไม่แก้ แก้ไม่ได้ โดยกลไกนี่นะครับ และสุดท้ายผมจะถามทางสภาพัฒน์สักนิดว่าท่านไม่เหนื่อยบ้างหรือ ตอนนี้ท่านไหวหรือ ท่านรับ Overload หรือเปล่า ยุทธศาสตร์ชาติท่านรับเป็นเลขานุการ ปฏิรูปท่านรับ ฟื้นฟูเศรษฐกิจท่านรับ เยียวยาท่านก็รับแผน ๕ ปีท่านก็รับ การดูแลงบประมาณท่านก็รับ ในความเป็นจริงคือไม่ได้ห่วงว่าท่านเหนื่อยหรอก ไม่ได้เห็นใจกลัวว่ากำลังคนขณะนี้และภารกิจขณะนี้พอไม่ไหวแล้วงานมันจะเสียไหม ความเห็นของผม ผมเป็นห่วงตรงนี้จริง ๆ ครับ สุดท้ายก็คือว่าขณะนึ้งบประมาณ ตัวปฏิรูปที่มีปัญหา ในแผนมีระบุงบประมาณด้วย คำถามก็คืองบประมาณที่ให้ไม่สอดคล้องกับแผนปฏิรูปเลย คือพอไม่มีงบประมาณก็ไม่ต้องไปคิดเรื่องปฏิรูป แล้วสุดท้ายจริง ๆ ก็คือว่างบประมาณตรงนี้ ตัวโครงการมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไรบ้าง เป็นคำถามของ ๓ หน่วยของ ส.ส. ไม่ต้องแล้ว เพราะท่านไม่อยู่แล้วครับ ขอบคุณครับ”[๔๘๕]

“ท่านประธานครับ เรื่องนี้ผมตามมาตั้งแต่เริ่มทำรัฐธรรมนูญตอนนั้น ผมได้อภิปรายในสภาว่าหมวดนี้จริง ๆ แล้วเป็นหมวดที่แปลกมาก มันเป็นหมวด ๑ แต่ไปอยู่ภายใต้มาตรา ๖๕ ก็คือยุทธศาสตร์ชาตินี่มันทั้งหมวดเลยนะ แต่ว่าต้องไปรายงานกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเหตุเพราะว่านายกรัฐมนตรีเป็นประธานยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้นเอง เหตุผลเพียงแค่นี้ตั้งแต่เดิมคือทำกันเสร็จแล้วมันกลับหัวกลับหาง ยุทธศาสตร์มันทำไว้ก่อนแล้ว แอบทำมาก่อน แล้วก็อันนี้ทำทีหลัง แล้วทำแบบเร่งด่วนมาก ผมชี้ว่ากฎหมายนี้ที่มันแปลกคือมันเป็นกฎหมายค้างคาว ไม่รู้เป็นนกหรือเป็นหนูกันแน่ ท่านประธานดูดี ๆ ว่าในหมวดนี้เป็นหมวดถาวรก็ไม่ใช่เพราะมันเขียนไว้ว่าให้ออกกฎหมายแผนและการปฏิรูปให้เสร็จภายใน ๑ ปีซึ่งตอนนั้นเร่งกันหูตูบเลย เร่งกันมากผมอยู่ตอนนั้น เร่งกันแบบจนไม่รู้เหนือรู้ใต้เลยเพื่อจะให้ทันใน ๑ ปีหมายถึงนับตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๐

ในขณะที่กฎหมายส่วนท้ายบอกว่าและให้ดำเนินการปฏิรูปให้เสร็จประมาณ ๕ ปี ๕ ปีถามว่านับจากไหนมันก็ต้องนับจากปีออกรัฐธรรมนูญก็คือปี ๒๕๖๐ หมายความว่า ขณะนี้เรามีเวลาอีก ๒ ปีเพราะถ้านับตามนั้นมันจะไปจบปี ๒๕๖๕ ใช่ไหมครับ ในขณะที่ อายุของวุฒิสภาในการกำกับดูแลไปหมดปี ๒๕๖๗ มันลักลั่น

---

[๔๘๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ทีนี้ประเด็นคำถามที่มี ตอนนี้ก็คือว่าด้วยเรื่องบทบัญญัติก่อน พอถึงครบปี ๒๕๖๕ แล้วหมวดนี้ยังจะอยู่ไหม มันจะอยู่ไหม แล้วถ้ามันไม่อยู่ มันก็เป็นบทเฉพาะกาลสิแล้วการกำกับดูแลหมวดนี้ มันไปอยู่ในหมวดเฉพาะกาล สั่งการให้วุฒิสภาเป็นผู้กำกับดูแล ที่เขาให้รัฐสภาดูเป็นแค่แบบ เหมือนกับแก้บน เราไม่มีสิทธิทำอะไรเลย คนกำกับดูแลมาตรา ๒๗๐ เป็นวุฒิสมาชิก ล้วน ๆ เลย เขาตั้งกรรมาธิการเฉพาะเลย แล้วเขารันตาม แล้วเขามีอำนาจในการกำกับดูแล แล้วคณะกรรมการปฏิรูปมีอำนาจจะสั่งการข้าราชการ มีอำนาจจะลงโทษได้เลย ที่จริง ลงโทษ ครม. ยังได้แต่บังเอิญว่าประธานเป็นคนเดียวกันก็เลยไม่เป็นไร

ทีนี้ประเด็นท่านประธานครับ นี่คือความลักลั่นของตรงนี้ดังนั้นประเด็นก็คือ พอครบแล้วถ้าเราต้องแก้รัฐธรรมนูญก็คือยกทิ้งไปเลย เพราะมันหมดอายุ ในฐานะที่มันเป็นนก ก็คือว่าเป็นกฎหมายบทเฉพาะกาล คือต้องยกทิ้งไป หรือถ้าเราจะให้มันมีอายุต่อไป เราเห็นว่าเป็นส่วนดีซึ่งตอนนี้ท่านอาจารย์ชัยเกษมเห็นว่าควรจะยกทิ้งไปเลย แล้วไปใช้หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แล้วก็หมวดว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐแทน ซึ่งก็ใช้ได้ แต่ผมนี่เห็นแย้ง ผมเห็นว่าการปฏิรูปเอาไว้แต่ว่าจะเอาไว้มันจะไม่ Work แล้วเพราะว่า รัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจไว้ สมมุติวุฒิสภาไม่อยู่แล้วใครจะมาดูแล มันต้องแก้กฎหมาย ใหญ่มากเลย ก็คือกลไกต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนกลไกการมาผมทักไว้ตั้งแต่ตอนออกกฎหมายว่า ๓ เดือนทำไม่ได้คุณอย่าทำนะ เขาก็ยืนยัน ผมก็แพ้อีกแล้ว โหวตกันก็แพ้ก็คือว่าตกลง ตอนหลังพอ ๓ เดือน แล้วเป็นอย่างไร มันทำไม่ได้ในระบบการบริหาร เพราะ ๓ เดือนนี่คุณจะทำอะไรได้นั่นมันเป็นช่องทำให้ฝ่ายค้านด่ารัฐบาลทุก ๓ เดือน นั่นนะได้ตรงนั้น จะมีประโยชน์กับฝ่ายค้าน คือจิ้มไปได้เรื่อย ๆ เลย

ทีนี้ประเด็นท่านประธานครับ ขออนุญาตว่าพอในหมวดที่เขาแยกนี่นะครับ ประเด็นปฏิรูปมี ๑๑ ประเด็น ถามว่ามาจากไหน มันมาจากรัฐธรรมนูญเฉพาะกาล ที่ Shift ผ่านจาก สปช. มาเป็น ๑๑ ด้าน เพราะฉะนั้นตามรัฐธรรมนูญบทเฉพาะกาล ก็มาเรียง ๑๑ ด้านตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ คสช. ออกนั่นแหละ แล้วเขาเขียนไว้ว่า และด้านอื่น ๆ พอด้านอื่น ๆ ขณะนี้เพิ่งเมื่อวันที่ ๓๐ หลังจากผ่านมาแล้วหลายปี เพิ่งมาออกเพิ่มอีก ๒ คณะ เพิ่งมาออกเป็นคณะใหม่เลย จาก ๑๑ บวก ๒ จริง ๆ มันเป็น ๑๑ บวก ๒ อยู่แล้วก็คือ ในนั้นมีซ่อนตำรวจอยู่ ปฏิรูปตำรวจ คือเขาเห็นสำคัญเขาก็ แยกออกมา แล้วปฏิรูปการศึกษาก็มีอยู่ในมาตราอื่น ไม่ใช่อยู่ในมาตราว่าด้วยเรื่อง หมวดปฏิรูป ๑๑ ด้าน เท่ากับมี ๑๓ แล้วนะครับ ๑๑ ๑๒ ๑๓ แล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ที่ผ่านมา ออกเพิ่มมาอีก ๒ ก็คือศึกษา แล้วไปซ้อนกับศึกษาเดิม แล้วจะทำอย่างไร แล้วก็ออกเรื่องสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาอีกคณะหนึ่ง คณะนี้เพิ่งออก มาถอนด้ามเป็นบวก เพราะฉะนั้นการรายงานที่ผ่านมาก็ไม่มีนั่นเป็นคณะ คณะนี่เหวี่ยงไป เหวี่ยงมา แล้วที่สำคัญก็คือว่ากรรมการตอนนั้นลาออกหมดท่านประธาน พอหลังจากมาเป็น ท่านวิเชียรก็ใช่นะครับ อาจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ก็เป็นประธานคณะการเมืองลาออก เหลือ ๒ คน ประชุมไม่ได้เหลืออาจารย์รณธรรมกับอาจารย์ผมจำชื่อไม่ได้แล้ว อย่าง เศรษฐกิจซึ่งสำคัญนี่ลาออกจาก ๑๑ คน เหลือ ๔ คน ประชุมไม่ได้ตกลงทำอะไรไม่ได้มาตลอด แล้วเพิ่งมาครบรื้อใหม่หมดเมื่อวันที่ ๓๐ ก่อนที่รายงานมาเข้าสภานี่เอง ที่เราทักกันไว้ เท่ากับว่าการปฏิรูปเพิ่งเริ่มมีตั้งเมื่อสิ้นเดือนที่แล้วนี่เองต่อเนื่องไป มีไปถึงเมื่อไร ได้ ๒ ปี ใช่ไหมครับ เพราะมันจะหมดอายุแล้ว อันนั้นเป็นเรื่องของกรรมการนะครับ ซึ่งไม่ Work

ประเด็นต่อมาก็คือ ว่าอำนาจในการกำกับดูแล เป็นอำนาจที่ให้ วุฒิสภาดำเนินการ เมื่อสักครู่ที่ผมพูดมาตรา ๒๕๙ ๑ ปีกับ ๕ ปีมาตรา ๒๗๐ บอกให้วุฒิสภามีการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูป แต่ทีนี้ปัญหาก็คือวุฒิสภานี่ ถ้าตามนี้การปฏิรูปมันจะไปหมดปี๒๕๖๕ แต่วุฒิสภาไปนับ วุฒิสภาเพิ่งมา ถ้าครบ ๕ ปีของวุฒิสภา วุฒิสภาก็เข้าใจว่าต้องไปหมดปี ๒๕๖๗ แล้วคุณไปกำกับดูแลอะไรในเมื่อรัฐธรรมนูญ ให้คุณแค่ปี ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๒๕๙ นะครับ ก็จะเป็นปัญหามาก

ประเด็นปัญหาที่ใหญ่มากซึ่งมากระทบเราวันศุกร์ที่จะถึงนี้นะครับ คือตามหมวดปฏิรูปนี้เป็นการ Overrule ระบบกฎหมายของประเทศโดยแท้เพราะเขียนไว้ว่า กฎหมายปฏิรูป คือฟังดูเฉย ๆ ว่าเขาต้องการเร่งรัดทำเป็นแบบเหมือนประชุมร่วมเลย ปกติกฎหมายต้องเข้าสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วถึงเข้าวุฒิสภากลั่นกรองแล้วกลับมา แล้วเรา Veto ได้ถ้าเรายืนก็ไปได้แต่ขณะนี้เขารวบกฎหมายนี้ถือเป็นกฎหมายเร่งรัดในการปฏิรูปเข้ารัฐสภาเลยคือเข้าทีเดียว เป็นสภาเดียวเลย ปัญหาที่มีท่านประธานครับ ก็คือว่าขณะนี้มีการยกร่าง ผมก็ไม่ได้เข้าไปเป็นกรรมาธิการด้วยนะครับ ยกร่างมาแล้วแล้วจะมีปัญหาในวันศุกร์ที่จะถึงนี้คือในนี้มันมีอยู่ ๒ หมวด ในที่เขาเขียนให้ก็คือในมาตรา ๒๗๐ การดำเนินการตามมาตรา ๒๗๐ ในการออกกฎหมายให้ใช้ตามนี้ทีนี้ขณะนี้มีกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับเสร็จแล้ว เสร็จแล้วปัญหาคือเขาเขียนไว้ตัดอำนาจ ส.ส. ทิ้งเลย ก็คือในนี้ซึ่งผมว่าเป็นเรื่องใหญ่มาก มันเป็นการคล้าย ๆ ว่าเดิมนี่เรามีปัญหาอยู่แล้ว คือเขาเอาสิทธิในการออกกฎหมายเราไปอยู่แล้ว ขณะนี้มาเขียนไม่ให้เรา แม้แต่เราจะพูดก็ไม่ได้ก็คือเราให้ความเห็นเขาไม่ได้เราเสนอกฎหมายไปประกบไม่ได้เลยนะครับ คือเขาเขียนไว้ในข้อบังคับร่วม ประชุมร่วม ข้อ ๑๐๕ เขียนว่าอย่างนี้ครับ เมื่อประธานรัฐสภา ได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศแล้ว ตามมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญ จากคณะรัฐมนตรีแล้ว เขียนแค่นี้ดังนั้นหมายความว่าความเห็นของวุฒิสภาที่เป็นประธาน ผมโทรศัพท์ไปคุยแล้วแต่ท่านไม่ยอมนะครับ ท่านบอกเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่ากฎหมายที่เป็นกฎหมายปฏิรูปต้องมาจาก คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ถ้าไปจาก ส.ส. เข้าไม่ได้เลย เขียนไว้แบบนี้ความเห็นผมก็คือคำว่า รัฐมนตรีต้องตัดทิ้งนะครับ

อันที่ ๒ ไปเขียนล็อกไว้ในข้อ ๑๐๘ ข้อ ๑๐๘ เขียนว่าการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตามหมวด ๑๖ นี่นะครับ ตามมาตรา ๒๗๐ รัฐธรรมนูญ ให้ทำเป็น ๓ วาระ ตามลำดับนะครับ และให้ใช้ความในหมวด ๔ การพิจารณาประกอบ รัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ คือยกเว้น เขามาเขียนในนี้ข้อ ๘๔ ข้อ ๘๕ ข้อ ๘๗ ข้อ ๘๗ หมายความอย่างนี้ครับท่าน คือสมมุติว่าเขามีกฎหมายของ ครม. แล้ว ในการพิจารณา รวมกฎหมายของ ๒ อัน ก็คือให้เอากฎหมายที่มีลักษณะเหมือนกันไปรวมกัน แต่เขาตัด ข้อนี้ทิ้ง หมายความว่ากฎหมายถ้าเป็นของ ส.ส. เข้า รวมไม่ได้คือเขามีคณะกรรมการ ตามนี้มีประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาแล้วร่วมกันหลายคน แล้วในนั้น ในข้อ ๒๗๐ บอกว่าถ้า ส.ส. มีความเห็น ส.ส. จำนวนของสภาเกินกึ่งหนึ่งนี่นะครับ ๑ ใน ๓ เห็นว่าเป็นกฎหมายปฏิรูปก็ส่งชื่อให้คณะกรรมการ และคณะกรรมการ จะพิจารณา ถ้าเข้าให้พิจารณาตามระบบนี้คือพิจารณาเป็นสภาเดี่ยว ก็คือไม่ ๒ สภา เขาไปเขียนล็อกไว้ตรงนี้ทำให้เราเข้าไม่ได้ทีนี้พอผมทราบเรื่องนี้ขณะนี้คือกำลังจะเข้า วันที่ ๒๔ แล้ว กำลังคุยกันใน ส.ส. ว่าอันนี้มันเป็นการรอนสิทธิของสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากประชาชนเกินไป ผมพูดกับท่านเลิศรัตน์เมื่อวานนี้บอกว่ากฎหมายนี้ มันมัดมือชกเราอยู่แล้ว เราแค่พูดบ้างก็ไม่ได้หรือ ท่านก็บอกว่ามันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ทีนี้ท่านประธานครับ ผมขอต่ออีกนิดมาตรา ๑๓๓ เมื่อวานผมคุยกับท่านไพบูลย์นะครับ มาตรา ๑๓๓ เป็นอำนาจของเราโดยแท้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของประเทศนี้ ตามรัฐธรรมนูญก็คือว่ามีคณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอกฎหมายได้นะครับ ถ้าเขาเขียน ข้อบังคับแบบนี้แสดงว่ามารอนอำนาจของ ส.ส. ในการยื่นสภา ส่วนในการยื่นกฎหมาย แบบนี้มันจะยุ่งยากตรงที่ว่าพอเรายื่นแล้วเราต้องเอา ๑ ใน ๓๕๐ คน มายืนยันว่ากฎหมายนี้ ปฏิรูปแล้วเอาเข้าคณะกรรมการเพื่อไปพ่วงกับเขาแต่ตอนนี้พ่วงกับเขาไม่ได้เพราะว่า ในข้อ ๘๗ ถูกตัดทิ้งในข้อบังคับนี้ยกเว้นนะครับ

ดังนั้นท่านประธานที่เคารพครับ ประเด็นนี้เองผมเห็นว่ามันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ทีนี้เราแย้งไม่ได้เพราะว่าผมเพิ่งทราบนะครับ ไม่ได้แปรญัตติไว้เลย พอถึงข้อนี้ จะทำอย่างไร เมื่อวานคุยกับท่านชลน่าน แล้วก็คุยกันว่าถ้าอย่างนั้นต้องไปให้กรรมการ ยกร่างตรงนี้ Waive เอง ถ้าไม่ Waive เอา เราอาจจะต้องถึงขั้นล้ม คือล้มข้อบังคับนี้ทิ้งเลย ถ้าไม่ยอม หรือถ้าผ่านไปก็ต้องยื่นศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ามันมาทำให้อำนาจตามมาตรา

๑๓๓ เราหายไป เรื่องนี้เรื่องใหญ่มาก ทีนี้ท่านประธานครับ สุดท้ายที่เขา ไม่ได้มองกัน ท่านทราบไหมว่ากฎหมายปฏิรูปขณะนี้ที่เรียงมาเป็นกฎหมายอะไรบ้าง เป็น ๑๐๐ ฉบับ เป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าหรืออุปกรณ์ เรื่องนี้เป็นกฎหมายปฏิรูป หมายความว่าเรื่องพวกนี้ ส.ส. ยื่นไม่ได้ใช่ไหมครับ พ.ร.บ. สรรพสามิต ท่านจะต้องแก้มันจะเป็นกฎหมายปฏิรูปเพราะเขา List ชื่ออยู่แล้ว เท่ากับ กฎหมายสำคัญ ๆ ในประเทศเขาเรียงมาแล้ว เขาเคาะมาแล้ว ๑๐๐ กว่าฉบับ ส.ส. ไม่มีสิทธิ ยุ่งเลย เขาใช้สภาแล้ว ก็เสนอโดย ครม. เรา Veto ไม่ได้ผมว่าเรื่องใหญ่มากท่านประธาน เพราะฉะนั้นประเด็นความเห็นผมต่อหมวดนี้ก็คือว่า

๑. เป็น ๒ ทาง ทางเลือกก็คือว่าตัดออกเลยในการแก้รัฐธรรมนูญ หรือถ้าเอาไว้ ก็ต้องแก้กลไกใหม่ให้มันรันต่อไปได้นะครับ

อันที่ ๒ ต้องแก้ปัญหาเรื่องกฎหมาย เรื่องกฎหมายนี่พอได้แล้ว กฎหมายนี่ เราจะมารอนสิทธิ ส.ส. ในการออกกฎหมายไม่ได้ก็ไปประกบกันสิให้คุณนำก็ได้ให้ครม. นำก็ได้แต่ว่าเราต้องมีส่วนในการเสนอความเห็นไว้ ผมยกตัวอย่างชัด ๆ ท่านประธานครับ ขออนุญาตที่ประชุมนิดเดียวว่ามันช้ำใจเหมือนกัน ก็คือว่าตอนผมเป็น สปท. ผมเสนอ ร่าง พ.ร.บ. นะครับ ในฐานะประธานกรรมาธิการปฏิรูปความปลอดภัยทางถนน วิธีพิจารณาความจราจรคือศาลจราจร ผมยื่นแล้ว ครม. ตอนนั้นรับกฎหมายผม แล้วก็ ไปเป็นกฎหมายปฏิรูปขณะนี้เป็น ๑ ในกฎหมายปฏิรูป พอผมมาเป็น ส.ส. ผมก็ยื่น เป็นกฎหมายฉบับแรกของสภานี้ปรากฏว่าตอนนี้ถูกล็อก เพราะว่าเป็นกฎหมายการเงิน แล้วผมคุยกับท่านเลขาธิการทางโน้นแล้ว เลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่าเมื่อไรจะตอบ นี่กันเองนะ เขาก็บอกว่ารอกฎหมาย ท่านก็รู้ว่าต้องรอกฎหมายของ ครม. ก่อนเพื่อประกบ ปรากฏว่าผมไม่สามารถจะยื่นได้ถ้าตามข้อบังคับ แล้วผมเป็นผู้ให้กำเนิดกฎหมายนี้ที่มันเป็น กฎหมายปฏิรูป แล้วพอผมมาตรงนี้ผมเสนอในฐานะเป็น ส.ส. ผมเสนอไม่ได้หมายความว่า อย่างไรกฎหมายฉบับเดียวกัน แล้วเรียนท่านประธานว่ารายละเอียดภายในเป็นอย่างนี้ครับ กฎหมายฉบับนั้นผมลงโทษตั้งแต่น้อยไปหามากเพื่อให้คนหลาบจำ แต่พอเขาไปเขียนนี่ตำรวจไปปรับกลายเป็นลงโทษตั้งแต่มากมาหาน้อย ก็คือว่าเอาเข้าคุกเลย ทีนี้มันกลับด้าน ผมก็เสนอขึ้นไป เพราะว่ามันหลักการเดียวแต่คนละมิตินะครับ ก็คือเพื่อไปประกบไปสู้กันข้างหน้า ก็นำเรียนว่าเรื่องเร่งด่วนคือเราจะทำอย่างไร ผมจะเอาเรื่องนี้เข้าที่ประชุมวิปรัฐบาล นะครับว่าเราจะทำอย่างไรกับเรื่องเร่งด่วนที่วันศุกร์นี้เพราะฉะนั้นที่ท่านประธานไม่ประชุม ก็ดีแล้ว ผมจะได้ไปสู้ตรงโน้นครับ ก็นำเรียนท่านประธานครับ

ผมเห็นว่าความเห็นในการยกออกถ้าเราทำการใหญ่ตรงนี้ เราต้องเชิญเจ้าตัวเขามาแล้วล่ะ ไม่มีทางเลือกแล้วคือมาคิดตามลำพังไม่ได้มันฟังความไม่ครบ ตอนนี้กลไกหลักก็คือสภาพัฒน์เข้ามาชี้แจงอยู่วันนั้นผมก็ดังไปครั้งหนึ่งว่าคุณมาเฉพาะคุณ ได้อย่างไรให้เอาประธานปฏิรูปมาก็มากัน ๕-๖ คน ครั้งที่ ๒ พอครั้งที่ ๓ หายหมดเลย ดังนั้น ผมเสนอว่าให้เชิญส่วนอีกท่านจะมาหรือไม่ ทีนี้มันมีกลไก ๒ อัน ก็คือ สภาพัฒน์เป็น เลขา แล้วผู้ที่ Handle เรื่องนี้คือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เราก็เชิญทั้ง ๒ เลย เผื่อว่าจะคุยกับท่านรัฐมนตรีได้เพราะท่านมาท่านจะได้รวมประเด็นไปด้วยเพราะเขาจะได้ เอาไปคุยกับ ครม. ได้บ้างท่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

แล้วประเด็นที่เราอยากจะได้ก็คือ ประเด็นที่ ๑ ก็คือความเชื่อมโยง เพราะว่า ในสภาพัฒน์นี่เขาคุมทั้งยุทธศาสตร์ชาติเขาเป็นเลขาธิการ แล้วเขาคุมทั้งปฏิรูป เพราะฉะนั้น ความเชื่อมโยงของ ๒ อันนี้มันมีมิติอย่างไรนะครับ ๑ เรื่อง

๒. ก็คือว่าความคืบหน้าการปฏิรูป เขาเป็นคนมาชี้แจงหมด ให้เขาวัด ความคืบหน้าเลย

อันที่ ๓ คือเวลาเชิญไป ชี้ไปเลยว่าเราจะเอาอะไรบ้าง

อันต่อมาก็คือต้องการทราบกฎหมายปฏิรูป ผมมีอยู่ปึกหนึ่ง แต่ผมกำลังให้ รวบรวมมีเยอะมากเลยท่านประธาน ขนาดกฎหมายแพ่งยังมีก็เท่ากับว่าถ้าเป็นแบบนี้ สภาไม่ต้องออกกฎหมายแล้ว เขารวบหมด

ขนาดกฎหมายเรื่องตำรวจศาลยังเป็นกฎหมาย ปฏิรูปเลย แล้วมันอะไรกัน เพราะฉะนั้นให้เขาเรียงมาให้หมดเลยว่ากฎหมายที่ On the Track ของปฏิรูปซึ่งมันเคาะไปแล้ว ๑๐๐ กว่าฉบับมีอะไรบ้าง มาแผ่แล้วจะได้รู้ว่ามันเหมาะหรือไม่เหมาะนะครับ

อีกอันก็คือว่างบประมาณ ปรากฏว่าการปฏิรูปตรงนี้ไม่เชื่อมกับ งบประมาณเลย เพราะฉะนั้นเราอยากจะรู้ว่าระบบงบประมาณสิ่งที่มันจะตอบการปฏิรูป สำเร็จหรือไม่นอกจากกลไกกฎหมายก็คือ งบประมาณ ให้เขาชี้มา เพราะว่าขณะนี้เวลาขอ งบประมาณมีการอ้างถึงยุทธศาสตร์ชาติแต่ว่าตัวนี้ไปล็อกในการไม่ให้แต่ถ้าเข้าไม่ให้ นึกออกไหมครับ ก็คือเอาไว้กวาดออกว่าไม่เข้า ๆ แต่ถ้าเข้าไม่มีงบ ข้อมูลเป็นแบบนี้อันนั้นที่ผมเห็นว่าควรจะเชิญ ส่วนปัญหาเรื่องการเลือกตั้งที่ท่านกฤชพูดเมื่อสักครู่ ผมเชิญไปแล้ว หนังสือออกที่ท่านลงนามไปเมื่อสักครู่ผมประสานเป็นการภายในไปแล้ว ก็คือรองเลขาธิการ แสวงก็จะมา ผมคุยกับเลขาธิการแล้วว่าให้มาชี้แจงปัญหาเรื่องพรรคการเมืองที่ว่าสาขา รวมทั้งเรื่องการเลือกตั้งในวันที่ ๒๙ ด้วยนะครับ ก็ประสานหมดแล้ว หนังสือที่ท่านออก เมื่อสักครู่ เพราะฉะนั้นเรื่องนี้เดี๋ยวอนุกรรมาธิการจะเคลียร์ทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย ทีนี้ผมเข้ามาประเด็นนี้นิดหนึ่งท่านประธานครับ เรื่องการปฏิรูปการเมือง มีอีกเรื่องที่สำคัญก็คือว่าการปฏิรูปคราวนี้ปรากฏว่าพอมาไม่ทำอะไรเลย เมื่อวันที่ ๓ เดือนธันวาคมที่ผ่านมา ครม. ใช้อำนาจ ครม. ส่งให้คณะกรรมการปฏิรูปไปปรับแผนทั้งหมดเพราะเขาเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทีนี้เขาจะเอาวันที่ ๑๕ ก็คือที่ผ่านมา เข้าครม. ก็คือไปปรับมา แต่การสั่งให้ทำแผนในวันนั้นมันคือก่อนโควิด คือสั่งมาแล้ว เท่ากับการปฏิรูปตรงนั้น แผนเดิมที่ออกราชกิจจานุเบกษาไว้ ใช้ไม่ได้เพราะ ครม. สั่งให้ไปรื้อใหม่ แต่พอรื้อมันรื้อก่อนโควิด พอถึงโควิด มันต้องรื้ออีกรอบ เรื่องสาธารณสุขก็ดีเรื่องกฎหมาย เรื่องเศรษฐกิจมันถูกรื้อหมด ปัญหามันเป็นตรงนี้ด้วย นี่เป็นปัญหา

ทีนี้สุดท้ายท่านประธานครับ เรื่องปฏิรูปการเมือง เรื่องปฏิรูปการเมืองนี่ Fail มาก เพราะว่าประธานก็คืออาจารย์เอนก ไม่ได้ Fail ที่อาจารย์เอนกหรอก คือหลักการ แผนปฏิรูปตัวนี้มีปัญหาทุกด้าน ข้อแรกก็คือว่าเขาเน้นเรื่องพรรคการเมือง ก็คือคุมแล้ว ไม่ให้ใช้ Party-list เท่านั้นเอง ก็คือที่ให้ชี้แจงเรื่องงบประมาณที่จริงพรรคการเมืองเป็น Dream version เขาขายฝันได้ส่วนทำได้หรือไม่ได้ก็อีกเรื่องหนึ่งใช่ไหมครับ แต่นี่ไปบังคับหมด ทีนี้ประเด็นก็คือว่าในปฏิรูปการเมืองนี่ เรื่องการกระจายอำนาจไม่มีผมนี่ไปหาอาจารย์อเนกตอนนั้นแล้วไปให้ความเห็นเรื่องนี้ไว้ว่ามันไม่มีการกระจายอำนาจ อาจารย์อเนก แอบใส่เข้าไปข้อหนึ่งในการปฏิรูป มันไม่ตรงกับประเด็นปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจารย์เอนกใส่เรื่องการกระจายอำนาจเข้าไปด้วยนะครับ แต่ปัญหาตรงนี้เป็นเรื่องบวก แต่เรื่องลบก็คืออาจารย์เอนกที่ทำไว้ชุดที่แล้ว งบประมาณอาจารย์แกะแบบนี้ทั้ง ๕ ด้าน ให้งบประมาณด้านละ ๔๔.๘๗ ล้านบาทเท่ากันหมดในเวลา ๕ ปีมีแค่นี้เท่ากับงบประมาณ ในการปฏิรูปทั้งหมดมีงบโดยรวมของ ๕ ด้าน ๒๒๗.๗ ล้านบาท เท่านั้นเอง แล้วทีนี้ หลังจากนั้นพอเลือกตั้ง ชุดนี้ลาออกหมด เหลืออาจารย์วรรณธรรมกับอาจารย์ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ประชุมไม่ได้เลยตั้งแต่วันโน้นจนปัจจุบันนี้นี่เพิ่งตั้งเข้าไป เพิ่งตั้งเข้าไปตอนนี้ ประธานก็คือเป็นเลขานุการอาจารย์บวรศักดิ์แล้วก็เรียงมากรรมการของเรามีคุณสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม ก็เข้าไปเป็นนะครับ ทีนี้ประเด็นก็คือว่าเรื่องการปฏิรูปการเมืองนี่ ผมเรียนว่าผมได้ไปคุยกับอาจารย์วิษณุ เครืองาม ตอนนั้นว่าหน่วยการเมืองนี่ หน่วยอื่น ปฏิรูปเศรษฐกิจ เรามีกระทรวงการคลัง ปฏิรูปการศึกษา มีกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปฏิรูป การเมืองไม่มีกระทรวง คือไม่มีหน่วยงานรับทั้ง ๆ ที่เป็นปัญหาใหญ่มาก ก็เลยพยายาม จะไปตั้งหน่วยงาน ทีนี้ก็พยายามแก้กฎหมายแก้กฎหมายก็คือว่าสภาพัฒนาการเมือง นี่แหละก็จะแก้กฎหมายนั้นเอามารับตัวนี้คือเอามารับการปฏิรูป อาจารย์วิษณุเห็นด้วย ก็พยายามไปแก้ผมเป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการไปยกร่าง ปรากฏว่าอาจารย์ธีรภัทร์ขอนินทาหน่อย ท่านไปขยายใหญ่มากเลย เป็นสภาจริงไปเลย ทีนี้ทางรัฐบาลเห็นแบบนั้น เขายุบทิ้งเลย เขายุบสภาพัฒนาการเมืองทิ้ง ผมก็บอกว่ามันไม่มีได้อย่างไร ตอนหลัง เราคิดว่าจะมาใช้ของสถาบันพระปกเกล้า

คือต้องการจะให้สภาเป็นคนดูแลเรื่องการปฏิรูป ตอนหลังสรุปว่าการปฏิรูปขณะนี้ไม่มีทุกอย่างเลย ไม่มีทั้งหน่วยงาน แล้วไปอยู่ที่การเลือกตั้ง การเลือกตั้งทำอะไรได้ กกต. งานหน้าที่คือการเลือกตั้ง การปฏิรูปการเมืองเท่ากับไม่มีหน่วยงานใด ๆ เลย เพราะฉะนั้นจุดล้มเหลวที่สุดของการปฏิรูปอันนี้ข้อที่สำคัญที่สุดในระบบการเมืองก็คือการปฏิรูปการเมือง ไม่รู้จะว่าอย่างไร ก็ว่าไปแล้วละ ขอบคุณครับ”[๔๘๖]

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมาธิการ

“ก็คงด้วยความห่วงใยเช่นเดียวกับเพื่อนกรรมาธิการทั้งหลาย เราต้องยอมรับความจริงว่าเรื่องของการปฏิรูปเราพูดกันมานานเต็มที หลายยุคหลายสมัย แล้วก็พูดจากันมากขึ้น ๆ ในยุคหลัง ๆ ทั้งก่อนการยึดอำนาจ ทั้งก่อนการมีรัฐบาลใหม่ ก็เข้าใจดีว่าเรื่องของการปฏิรูปไม่ใช่เรื่องง่าย ยุ่งยาก แต่ว่าอย่างไรก็ตาม ผมคิดว่าถ้าปล่อยให้อยู่ในสภาพเช่นนี้ความเชื่อมั่นความศรัทราของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลหรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐก็ดูเป็นเรื่องที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่ง ผมคิดว่าทางหนึ่งที่น่าจะทำได้ ซึ่งควรทำอย่างยิ่ง จะถือว่าเป็นข้อเสนอแนะต่อฝ่ายเลขานุการ คือสภาพัฒน์ หรือถ้าตรงตัวที่สุดผมเข้าใจว่าจะเรียกว่าเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมาธิการติดตามเสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูป ผมคิดว่าก็คงจะกล่าวได้ ผมคิดว่าคงน่าจะมีกระบวนการของการเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นตัวตั้งขึ้นมา ผมคิดว่าตรงนี้น่าจะเป็นประโยชน์ครับ ในส่วนที่ว่ากันไปตามกลไกรัฐอย่างที่ท่านจากสภาพัฒน์พูดเมื่อสักครู่ว่าหลายหน่วยดูจะยังไม่พยายามที่จะปฏิรูป ซึ่งจะเรียกว่าเป็นขาดจิตวิญญาณของการปฏิรูปก็คงจะว่าได้ แต่ก็น่าจะเป็นหน้าที่ของทั้ง ๒ หน่วยที่จะต้องเร่งรัดกันทำต่อไป ที่ผมพูดถึงการจัดลำดับความสำคัญก็คือว่าผมคิดว่าถ้าเรานำเอา ๑. คือปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนมาเป็นตัวตั้ง กับอันที่ ๒ ผมคิดว่าทั้งหน่วยงานน่าจะคาดหมายได้ว่ามันมีปัญหาอะไรที่เผชิญหน้าสังคมอยู่ในขณะนี้ ซึ่งควรจะได้เร่งรัดจัดการให้มีการปฏิรูปเสียที ผมคิดว่าถ้าเอา ๒ หลักการนี้เป็นตัวตั้ง ผลงานที่ออกมาจะปรากฏชัดขึ้นต่อปัญหามากขึ้น แล้วก็ได้รับความเชื่อมั่น ความศรัทธาจากประชาชนมากขึ้น ง่าย ๆ ว่าในรอบสัปดาห์ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมของประเทศได้รับการพูดจาถึงกันมากเป็นพิเศษ หน่วยงานของรัฐอย่างน้อย ๒ หน่วย คือ ๑. สำนักงานอัยการสูงสุด กับ ๒. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก แล้วถ้าหันมาดูเรื่องราวของการปฏิรูปที่มีอยู่ทั้งในกฎหมายทั้งในรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปเองจะเห็นชัดว่ากระบวนการยุติธรรมดูจะเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพูดจาไว้ในรายงานเกือบจะครบถ้วนบริบูรณ์ทีเดียวครับ ได้มีการพูดถึงกำหนดเวลาที่อาจจะต้องกำหนดกันสักทีล่ะมั้งสำหรับกระบวนการบางสิ่งบางอย่าง ว่าต้องสิ้นสุดภายในเวลาเท่านั้นเท่านี้ มีการพูดถึงกระบวนการสอบสวนความเชื่อมรอยต่อระหว่างอัยการกับพนักงานสอบสวนค่อนข้างจะชัดเจนพอสมควร แต่ว่าก็เป็นเรื่องที่มีอยู่ในรายงานเท่านั้นเอง ผมยังคิดว่าถ้ากระบวนการเหล่านี้ได้มีการปฏิรูปอย่างจริงจังในเวลาที่ผ่านมา บางทีจะลดปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ลงได้มากตามสมควร สำคัญที่สุดก็คือว่าคงลดการวิพากษ์วิจารณ์ของทุกภาคส่วนของสังคมในเวลานี้ ซึ่งยังคาดว่าคงจะว่ากันอีกยาวนานพอสมควร แล้วผมคิดว่ากรณีเช่นนี้ถ้าสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปแห่งชาติไม่ได้มีคำตอบให้สังคมได้รับรู้รับทราบตามสมควรว่าเป็นเรื่องที่กำลังเร่งรัดจัดการกันอยู่ ผมคิดว่าความเชื่อมั่นความศรัทธาของประชาชนก็เป็นเรื่องที่น่ากังวลมาก เพราะฉะนั้นจะถือว่าตรงนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับ ๒ หน่วยงาน ผมคิดว่าผมอยากให้คิดเช่นนั้น แล้วอยากให้ลงมือเร่งรัดกันอย่างจริงจัง ในส่วนที่ไม่ค่อยเอาไหนไม่ค่อยมีจิตวิญญาณก็ว่ากันไป แต่ว่าในส่วนประเด็นสำคัญ ๆ ทั้ง ๒ ส่วนนี้ คือ ๑. อยู่ในความสนใจของประชาชน ๒. เป็นปัญหาที่สังคมนี้กำลังเผชิญหน้าอยู่หรืออาจจะเผชิญหน้าเพิ่มขึ้นในเวลาอีกไม่ช้า

---

[๔๘๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ผมดูในรายงานก็มีอีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะสำคัญมากเหมือนกันครับ ได้มีการพูดถึงกลไกของการขจัดความขัดแย้งโดยสันติวิธี ผมคิดว่าตรงนี้ก็สำคัญมากครับ ต้องยอมรับความจริงว่าขณะนี้สังคมไทยของเรายังก้าวข้ามสิ่งนี้ไม่ได้ ความขัดแย้งอย่างรุนแรงซึ่งไม่ใช่สันติวิธีแน่นอน ดูมีทีท่ามีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นขนาดหนักในประเทศนี้ครั้งหนึ่งครับ อาจจะไม่ยิ่งหย่อนกว่าในอดีตที่เคยเป็นมา เพราะฉะนั้นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้มีการปฏิรูปในส่วนสำคัญที่ว่านี้ผมคิดว่านี่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ประเด็นสุดท้ายก็คงคล้าย ๆ กับท่านกรรมาธิการวิปนิกรพูดเมื่อสักครู่ ต้องยอมรับว่าสถานการณ์การระบาดของโรคโควิดขนาดหนักทั้งในประเทศทั้งระดับโลกดูจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตกันมากมายเป็นพิเศษ เอาง่าย ๆ ว่าในทางเศรษฐกิจก็เห็นทำกันมาเกือบจะครบถ้วนบริบูรณ์ แต่ว่าเมื่อสถานการณ์มันเปลี่ยนเช่นนี้ผมคิดว่าก็น่าจะได้มีการปรับปรุงตามสมควร ผมเชื่อมั่นว่าระบบเศรษฐกิจที่พึ่งหวังอยู่กับการส่งออกกับการท่องเที่ยว ซึ่งดูจะเป็นรายได้หลักของประเทศในเวลาที่แล้วมา ถึงบัดนี้มันเปลี่ยนแล้วเศรษฐกิจพึ่งตนเอง ผมคิดว่าน่าจะเป็นเรื่องใหญ่สำหรับประเทศไทยเวลานี้ เพราะฉะนั้นเหล่านี้ผมคิดว่าเป็นส่วนที่ทางสำนักงานหรือทางคณะกรรมการรายสาขาที่เกี่ยวข้องน่าจะได้จัดดำเนินการให้มีการปรับปรุงกันอีกมากมายตามสมควร ซึ่งคงไม่ใช่เรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียวกับหลาย ๆ เรื่อง ที่เริ่มจะมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตกันใหม่แล้วในประเทศนี้ ผมคิดว่าทั้งหมดนี้ก็อยากให้ถือเป็นข้อเสนอแนะต่อทั้ง ๒ หน่วยงาน เพื่อได้นำเอาหลักการของการเรียงลำดับความสำคัญเข้ามาดำเนินการเพื่อตอบโจทย์ของประเทศก็คงเท่านี้ครับ ขอบคุณมากครับ”[๔๘๗]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“กรรมาธิการ ผมอยากจะนำเรียนอย่างนี้ว่าในส่วน หลักการเขียนรัฐธรรมนูญ ปกติแล้วรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เพียงแค่กำหนดผังความสัมพันธ์ ระหว่างการใช้อำนาจในรัฐ การที่จะเอายุทธศาสตร์ชาติก็ดี การปฏิรูปประเทศเข้ามาใส่ก็ดี มันเป็นสิ่งที่เกินความจำเป็นทำไมผมถึงพูดเช่นนั้นก็เพราะว่าปกติแล้วการออกแบบ constitutional design เวลารัฐจะใช้อำนาจแล้วก็มีตัวแทนของประชาชนก็คือสภามีส่วนที่ เป็นรัฐบาลก็คือใช้อำนาจในทางบริหารมีศูนย์อำนาจตุลาการแต่ที่เรากำลังเผชิญอยู่ในรอบ หลายเพราะว่าเราสถาปนาอำนาจที่ ๔ ที่ ๕ ที่ ๖ เต็มไปหมดเลยแล้วทุกส่วนมีบทบาทอย่าง มีนัยสำคัญต่อการให้กระบวนการทางการเมืองมันยุ่งเหยิง ไม่พอใจตรงนี้ก็ยกไปร้องกับ หน่วยงานนี้ ไม่พอใจใครก็ไปร้องมาตรานี้สิ่งนี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเมื่อ ๑๐๐ ปีก่อน ที่เราเรียกว่า constitutional Hardball โดยการใช้ไม้แข็งทางรัฐธรรมนูญ โดยการใช้รัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องเข่นฆ่าทางการเมือง constitutional design แบบนี้แบบที่เอายุทธศาสตร์ ๒๐ ปีไปใส่คนร่างก็ตายไปแล้ว แล้วอย่างที่ผมนำเรียนหลายครั้งว่าสิ่งที่เราเผชิญ เรากำลังเผชิญกับ โลกที่มัน Disruptive มาก ๆ อาชีพหลาย ๆ อาชีพหายไปแล้วใครจะคิดว่าในทางเศรษฐกิจ อาชีพอย่างแอร์โฮสเตสอาชีพอย่างนักบินจะตกงานกะทันหัน ความเปลี่ยนแปลงมันจะมา โจมตีอย่างในวินาทีที่เราไม่ทันตั้งตัวและขณะนี้อย่างที่ท่านกรรมาธิการหลายท่านได้เกริ่น นำไปตอนช่วงแรก ๆ แล้วว่ามันจะสะเทือนมาก ๆ เมื่อการกำหนดนโยบายที่มันกระจัด กระจายแบบนี้มันทำให้การกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพมันทำไม่ได้แล้วทำไม่ได้ปุ๊บสิ่งที่ เกิดขึ้นก็คือรัฐบาลจะต้องมี Commitment กับหน่วยงาน กับองค์กรที่ผมเรียกว่าอำนาจที่ ๔ ที่ ๕ ที่ ๖ เหล่านี้ มันกลายเป็นว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะมีความกล้าหาญพอ ถึงมีความกล้า หาญพอก็ไม่สามารถที่จะสร้างอะไรใหม่ ๆ ถ้าลองเทียบกับในระบบของอังกฤษในระหว่างที่ พรรคการเมืองหาเสียงนโยบายต่าง ๆ เมื่อเข้าสู่สภาฝ่ายค้านเองก็จะเคารพสิ่งที่รัฐบาลได้ไป สัญญากับประชาชนไว้ ยิ่ง House of Lord

---

[๔๘๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ไม่ต้องพูดถึงเลยครับแทบจะไม่แตะและไม่แตะ มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้วในมาตรการที่สัมพันธ์กับประชาชน เขาจะไม่ใช้อะไรพร่ำเพรื่อ แบบนี้จริง ๆ ของประเทศไทยถ้าเราพูดกันตามจริงเราถามว่าดีไซน์ของระบบราชการในรอบ หลายสิบปีที่ผ่านมาสภาพัฒน์เพียงพอหรือไม่ในการกำหนดนโยบายผมว่ามากและเกินพอ สิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือฉบับซึ่งนักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายแล้วว่า มันเป็นความพยายามจะ Recreate สิ่งที่เคยเกิดขึ้นในยุคของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๒๑ แต่แทนที่จะให้บทบาทนั้นกับหน่วยราชการก็ไปเพิ่มเสียใน สภาปฏิรูปในหน่วยที่ต้องทำหน้าที่ปฏิรูปปกติแล้วองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายคือ รัฐบาลเท่านั้นครับ เมื่อเกิดองค์กรที่เป็นอำนาจที่ ๔ ที่ ๕ ที่ ๖ ปุ๊บมันก็จะเกิดความเละตุ้มเป๊ะแบบนี้ครับเหมือนที่ท่านอาจารย์เอกพันธ์ขออนุญาตเอ่ยชื่อนะครับว่าเวลาหน่วยที่ไปปฏิบัติไปเขียนจริง ๆ แล้วมันเหนื่อยมาก แล้วในเวลาที่เรากำลังรอนวัตกรรมในทางวิชาการมันทำไม่ได้เลยเพราะว่าเวลานักวิจัยจะเขียนโครงการเขาบอกไว้เลยว่ามันต้องตอบ ยุทธศาสตร์ชาติข้อไหนอันนี้คือสิ่งที่มันเป็นขีดจำกัด เป็นกรอบจำกัดมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแน่นอนครับผมคิดว่าหลายท่านก็คงกังวลว่าสถาบันทางการเมือง สถาบันทาง ประเพณีซึ่งกำลังถูกท้าทายอย่างมากในหลายเวทีจะทำอย่างไรแต่เราไม่มีทางเลยในทางกลับกันไม่มีทางที่จะไปห้ามปรากฏการณ์ที่เรากำลังเกิดขึ้นขณะนี้เมื่อเป็นเช่นนี้ผมคิดว่าขออนุญาตนำเสนอว่าในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศควรจะเอาออกให้ไปอยู่ในส่วนอื่นของกฎหมายที่เราใช้ของระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่เราใช้และนอกจากนี้ผลร้ายของมันก็คือว่าเมื่อกระบวนการของรัฐธรรมนูญยิ่งซับซ้อนมากขึ้นมันก็เปิดช่องให้นักเทคนิคทางกฎหมายมาตีความถูกบ้างผิดบ้าง แล้วผมอยากจะเชื้อเชิญ ท่านลองกลับไปดูงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นนะครับที่บอกว่าจำนวนมาตราของรัฐธรรมนูญไทยมันเริ่มฉบับแรกแค่ ๓๙ มาตรา ฉบับ ๒๔๗๕ ที่ใช้ยาวนานที่สุดแค่ ๖๘ มาตรา ฉบับปี ๒๕๒๑ มีแค่ ๒๐๖ มาตรา ไปยืดยาวมากก็คือปี ๒๕๔๐ คือ ๓๓๖ มาตรา ฉบับปัจจุบันอยู่ที่ ๒๗๙ มาตรา ซึ่งดีขึ้นแต่คำถามคือมันจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปบวกกับยุทธศาสตร์ชาติหรือเปล่า อันนี้ด้วยความเคารพนะครับ ที่กรรมาธิการได้อธิบายไว้ว่ามันเป็นชั้นที่ ๑ ชั้นที่ ๒ ชั้นที่ ๓ ผมยังคิดว่ามันทำให้เกิดเจ้าภาพ มากเกินไป รัฐบาลใด ๆ ที่มาเป็นรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่สามารถเผชิญกับ ความท้าทาย ความเปลี่ยนแปลง ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกได้เลย เพราะฉะนั้นในความเป็นจริงแล้วรัฐธรรมนูญประเทศใด ๆ ก็ตามจะไม่ใส่หรือสถาปนาอำนาจที่ ๔ ๕ ๖ ๗ แบบนี้ เพราะในความเป็นจริงแล้ว Real Politics ของการพัฒนาประเทศก็คือการดำเนินนโยบาย การผลักดันนโยบายของตัวเองให้เป็นวาระแห่งชาติและสามารถ Implement นโยบายนั้นให้เกิดดอกเกิดผลแก่ประชาชน การสร้าง Implementation Structure ที่มัน ซับซ้อนแบบนี้ทำให้เกิด ๑. ความล่าช้า ๒. ความซ้ำซ้อน ๓. โอกาสที่จะนำไปซึ่งการใช้ ประเด็นในการต่อสู้ขับเคี่ยวหักล้างทางการเมืองเอาเป็นเอาตายอย่างไร้สาระดังที่เราเห็นอยู่ เป็นระยะ ๆ ขอบพระคุณครับท่านประธาน”[๔๘๘]

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

“ขออภิปรายแสดงความคิดเห็นตรงนี้เพื่อบันทึกเอาไว้เป็นหลักฐานของรายงานการประชุม เรื่องของยุทธศาสตร์ชาติก็ดี เรื่องแผนการปฏิรูปประเทศก็ดี ผมเห็นด้วยว่าเป็นสิ่งจำเป็น เป็นเรื่องที่ดีมาก หลากหลายประเทศเขาก็ทำกัน ผมเข้าใจว่าทางท่านนายกประยุทธ์ท่านก็ยกตัวอย่างหลายครั้ง ทั้งกรณีของสิงคโปร์ก็ดีของมาเลเซียก็ดี หรือหลากหลายประเทศในยุโรปที่เขาทำกันสำเร็จ ดังนั้นตัวการมีแผนการปฏิรูปมียุทธศาสตร์ชาติผมเห็นด้วย แต่สิ่งที่ผมไม่เห็นด้วยนั่นก็คือ เรื่องของวิธีการที่เราทำกันอยู่ในปัจจุบัน เรื่องวิธีการนั่นก็คือว่ามีหลากหลายเหตุผล ประการที่ ๑ คือเราปฏิเสธไม่ได้ว่ายุทธศาสตร์แล้วก็แผนการปฏิรูปประเทศที่กำลัง

[๔๘๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ดำเนินการอยู่นี้มันเป็นผลพวงสืบเนื่องจากการรัฐประหารโดย คสช. แล้วก็รัฐบาล คสช. เป็นเจ้าภาพตั้งแต่เริ่มต้น แล้วก็สืบเนื่องด้วยการฝังมันเข้าไปอยู่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ถ้าเราลองเปรียบเทียบยุทธศาสตร์หรือแผนการปฏิรูปประเทศของหลากหลายประเทศที่ตัวท่านนายกยกมา ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ มาเลเซีย หรือหลากหลายประเทศในยุโรปนี้มันเกิดจากรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ประเทศจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ต้องมี Roadmap ของประเทศว่าจะเดินไปในทิศทางใด ไม่มีใครปฏิเสธหรอกครับ เพียงแต่ว่าคนที่เขาจะมาทำนั่นคือรัฐบาลจากการเลือกตั้ง มาจากพรรคการเมืองที่คิดกันขึ้นมาแล้วเอาไปลงหาเสียง แล้วได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็ผลักดันกัน ไม่ได้มีใครเขาทำโดยวิธีการแบบนี้ ทีนี้ประการที่ ๒ คือผมเห็นว่าการเขียนเรื่องการปฏิรูปประเทศมันไม่มีความจำเป็นต้องใส่ลงไปในรัฐธรรมนูญ ถ้าเราลองดูบทบัญญัติในเรื่องแผนการปฏิรูปประเทศเมื่อกี้ท่านอาจารย์โภคินได้อภิปรายมาแล้ว มันเยอะมากหลากหลายประเทศ หลากหลายเรื่องมากเต็มไปหมดเลย แล้วก็จับมันเข้ามาใส่ในรัฐธรรมนูญ โดยลักษณะของบทบัญญัติในเรื่องการปฏิรูปประเทศมันไม่ใช่เป็น Legal norms มันไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย มันเป็น Policy เป็นนโยบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรายอมให้มีเรื่อง Policy ใส่เข้าไปรัฐธรรมนูญอยู่แค่เรื่องเดียวเท่านั้น ซึ่งผมก็เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมี แต่เราใส่กันมาโดยตลอด นั่นก็คือหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เรามีเรื่องนี้ไปแล้ว ณ วันนี้เรามีเพิ่มอีกหมวดหนึ่งครับ เรื่องการปฏิรูปประเทศ มันเลยกลายเป็นเหมือนคุณเอา Policy เอา Roadmap ประเทศใส่เข้าไปในรัฐธรรมนูญมันผิดฝาผิดตัวกัน ธรรมชาติของแผนนโยบายมันไม่ใช่รัฐธรรมนูญโดยตัวมันเอง แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ประสงค์เรื่องนี้ใส่เข้าไปก็เพราะว่าอยากจะให้มันศักดิ์สิทธิ์ อยากจะให้มันอยู่สูงสุด อยากให้เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อยากให้ใครเข้ามาเปลี่ยนมาแก้มันไม่ได้ ให้มันอยู่ในรัฐธรรมนูญ เหตุผลประการที่ ๓ คือการกำหนดเอาไว้อย่าง Strict มาก เขียนเข้าไปถึงระดับรัฐธรรมนูญ มันทำให้ในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลจากการเลือกตั้งแต่ละชุดขาดความเป็นอิสระในการออกแบบนโยบายในการดำเนินนโยบาย นานวันเข้าผ่านไปเรื่อย ๆ มันจะกลายเป็นระบบ Bureau crazy ระบบอมาตยาธิปไตย รัฐราชการอีกแบบหนึ่ง เราพยายามพูดเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๐ เรามีความคิดเรื่องปฏิรูประบบราชการมาตั้งแต่ท่านอาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีการปฏิรูปการเมืองสมัยท่านอาจารย์มารุตเป็นประธาน และท่านบรรหารท่านเอาไปปฏิบัติต่อเป็นรูปธรรม เราพูดเรื่องนี้กันมาโดยตลอด แต่วันนี้มันย้อนกลับมา มันทำให้รัฐราชการมันบวมขึ้นมันใหญ่ขึ้น เพราะแผนปฏิรูปนี้ละครับ คือรัฐบาลขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย เมื่อก่อนรัฐบาลแต่ละชุดเต็มที่ก็จะถูกคนที่ต้องขี่คอเขาหรือว่าต้องโต้ต้องสู้ด้วยกันบ่อย ๆ ก็เพียงแต่สภาพัฒน์ เดี๋ยวนี้นะครับ มีหลายชั้นมาก มันเหมือนเป็นขนมชั้นอยู่ ๒ ชิ้นใหญ่ ๆ ขนมชั้นชิ้นแรกคือชิ้นที่ว่าด้วยแผนทั้งหลาย บนสุดก็คือยุทธศาสตร์ชาติ เสร็จแล้วท่านก็มีแผนแม่บทในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เสร็จแล้วท่านก็มีแผนปฏิรูปประเทศ แล้วก็ยังมีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญอีก แล้วก็มีแผนสภาพัฒน์ที่ออกมาตามกฎหมายของสภาพัฒน์ เสร็จแล้วก็มีนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาหลายชั้นมากครับ แล้วไม่รู้อะไรก่อนอะไรหลัง มันสับสนอลหม่านไปหมด ก็กลายเป็นว่าระบบราชการประจำทุกวันนี้ต้องเสียเวลาเสียทรัพยากรกับการทำแผน ขนมชั้นก้อนที่ ๒ มันเป็นองค์กรที่ซ้อนกันเต็มไปหมด มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลต่าง ๆ องค์กรอิสระอยู่บน มีพวกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ต่อกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ แล้วก็มีวุฒิสภา แล้วก็มาคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรนี้น่าจะอยู่ล่างสุด มันเป็นลำดับปิรามิดแบบนี้หลายชั้นหลายตอนมาก มันกลายเป็นว่าองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนลงไปอยู่ในระนาบต่ำที่สุด ในขณะที่มีองค์กรที่มาจากราชการประจำ องค์กรที่มาจากการแต่งตั้งอยู่ข้างบน นานวันเข้าบังเอิญว่ารัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจมาจากครั้งที่แล้วก็ดูเหมือนจะไม่มีปัญหาอะไร หลายเรื่องท่านพูดเอาไว้ตั้งแต่เป็นรัฐบาล คสช. วันนี้ท่านก็ยังไม่ได้ทำ ซึ่งผมเสียดายมากนะครับ คือเรื่อง Guillotine กฎหมาย ที่เมื่อกี้ท่านอาจารย์โภคินพูดไป ผมจาได้ว่าสมัยท่านประยุทธ์ยังเป็นนายกสมัย คสช. ท่านอาจารย์

บวรศักดิ์เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบเรื่องนี้ ท่านกอปศักดิ์ ภูตระกูล ก็สนับสนุนเรื่องนี้ พูดอยู่หลายครั้งตอนที่ท่านเป็นรัฐมนตรีอยู่ แต่ในท้ายที่สุดตอนนี้ยังไม่เกิดขึ้นเลยครับ เรื่อง Guillotine กฎหมาย คือมันมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของคนเราก็ไม่ได้เข้าไปรื้อมัน ทั้ง ๆ ที่มีการทำเสร็จหมดแล้ว ผมอ่านดูแล้วเขาเขียนเลยว่าจะเป็นเลิศฉบับนั้นฉบับนี้เต็มหมดเลย หลายอันผมยังหยิบยืมมาใช้ทำนโยบายของพรรคสมัยที่ยังมีพรรคอยู่ แต่ตอนนี้ไม่ได้ทำอะไรเดินต่อหน้าต่อเลยเสียดายมาก เสียงบประมาณไปมหาศาล จ้างนักวิจัยจากต่างประเทศ จ้างวิทยากรจากต่างประเทศมาบรรยายหลายครั้งหลายหน แต่ในท้ายที่สุดทำเสร็จแล้วไม่มีใครเอาไปทำต่อ เพราะฉะนั้นแล้วถ้าสมมุติลองพลิกในมุมกลับ ถ้าเกิดเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้งชุดอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากการสืบทอดอำนาจนานวันเข้ายุทธศาสตร์ก็ดี แผนการปฏิรูปประเทศก็ดี มันจะกลายเป็นหอกที่มาทิ่มแทง นานวันเข้ามันจะกลายเป็นว่าถ้ารัฐบาลชุดไหนที่มีบางฝ่ายไม่ชอบคุณไม่ทำตาม คราวนี้คุณอาจจะโดนหลุดออกไปจากตำแหน่งได้ เพียงเพราะคุณไม่ได้ทำตามยุทธศาสตร์หรือทำตามแผนการปฏิรูปประเทศ เหตุผลประการที่ ๔ นี่เป็นเหตุผลในเรื่องในทางปฏิบัติ หลังจากที่ผมมีประสบการณ์ได้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ๑๐ เดือน ๒๘ วัน ก็มีแผนปฏิรูปประเทศที่ต้องเข้ารายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ ๓ เดือน ก็ได้พบเห็นเรื่องพวกนี้ แล้วก็ได้อ่านเอกสารต่าง ๆ ผมพบว่า ในท้ายที่สุดในการปฏิบัติมันกลายเป็นภาระงานหรือ Work load ให้กับข้าราชการประจำเพิ่มมากขึ้น ๆ แทนที่คุณจะไปปฏิบัติไปคิดไปอ่านทำให้มันเกิดผล ทุกวันนี้ต้องมาโม่อยู่กับเอกสาร มาโม่อยู่กับเอกสารทุกวันเลย เพราะ ๓ เดือนมันเร็วมากนะครับ เดี๋ยวมาใหม่ ๆ เสียเวลากับการทำเอกสารจำนวนมาก เสียเวลากับการจัดประชุม เสียเวลากับการเขียนแผน แต่ในท้ายที่สุดมันไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอะไรขึ้นเลย คือ Trend แนวโน้มในการเอาข้าราชการไปโม่อยู่กับงานเอกสารมันเกิดขึ้นมากนะครับ ผมมาจากแวดวงมหาวิทยาลัย พอกฎเกณฑ์ของ กพอ. เอามาใช้กฎเกณฑ์อะไรต่าง ๆ มาใช้ อาจารย์มหาวิทยาลัยหลัง ๆ ก็แทบจะไม่มีเวลาทำวิจัยแล้วครับ ต้องมาปั้นเอกสาร Work load รายปี ประเมินตัวชี้วัดอะไรต่าง ๆ เต็มไปหมด ทุกวันนี้ข้าราชการทุกกระทรวงแทบจะต้องมาเจอเรื่องนี้ ต้องมาทำแผน ทุก ๆ ๓ เดือน แล้วก็รายงานสภาผู้แทนราษฎร มันไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม แล้วต่อไปมันจะกลายเป็นสิ่งที่ผมใช้คำนี้ ผมใช้ในที่ประชุมสภาไปแล้ว นั่นก็คือมันเป็นอุตสาหกรรมการปฏิรูปประเทศ คือมันจะเวียนกันอยู่แค่นี้ คนหน้าเดิม ๆ วนกันอยู่เดิม ๆ ทำรายงาน ก่อนผมเดินทางมาประชุมวันนี้ออกจากบ้านก็นั่งดูว่าแผนการปฏิรูปประเทศที่ผมได้รับแจกมาเอกสาร โอ้โห้ ตั้งไว้สูงมากนะครับ มันเยอะจริง ๆ เต็มไปหมดเลย เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติสิ่งที่เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรมมันกลับไม่เกิน มันกลายเป็นภาระงานเรื่องงานเอกสาร เรื่องงบประมาณแผ่นดินมากกว่า แล้วในท้ายที่สุดที่ผมกังวลใจอย่างยิ่งคือถ้าวันข้างหน้าเราจะมีการแก้รัฐธรรมนูญกันต่อ ที่ผ่านมาเวลาเรายกร่างรัฐธรรมนูญนี้ มันจะมีอยู่หมวดหนึ่งที่เปิดทางเอาไว้ให้กับทุก ๆ กลุ่มผลประโยชน์ ทุก ๆ ความต้องการได้เข้ามาใส่เรื่องที่ตัวเองชอบ หมวดนั้นก็คือหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ คนโน้นก็จะเอาอย่างนี้ คนโน้นก็จะเอาอย่างนี้ อาจจะเป็นทางลงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าจะทำอย่างไรให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายพอจะรับกันได้กับรัฐธรรมนูญ ก็จะเอาวาระของแต่ละคนใส่เข้าไปอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ตอนนี้เรามีอีกหมวดหนึ่งแล้วครับเรื่องการปฏิรูปประเทศ ก็คือเป็นเหมือนแกงโฮะเลยครับ ทุก ๆ คนต้องการอะไรใส่เข้าไปให้หมด ใส่เข้าไป ๆ ใส่ให้หมด มันเลยกลายเป็นเรื่องประหลาดที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยจำนวนตัวอักษร จำนวนหน้ากระดาษ จำนวนมาตราที่มากคือ ๒ หมวดนี้ มันไม่ได้ไปพูดเรื่องดุลยภาพของสถาบันการเมืองต่าง ๆ นี่คือความเห็นผมทั้งหมดนะครับ สรุปก็คือผมเห็นด้วยว่าประเทศต้องมียุทธศาสตร์ ประเทศต้องมีแผนปฏิรูป แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่ทำกันอยู่ในปัจจุบันผ่านช่องผ่านรัฐธรรมนูญและระบบราชการประจำครับ ขอบคุณครับท่านประธาน”[๔๘๙]

---

[๔๘๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“เท่าที่ได้ฟังท่านผู้ชี้แจงผมเองมีความรู้สึกซึ่งไม่แน่ใจว่าถูกต้องหรือเปล่า อาจจะต้องถามท่านผู้ชี้แจงว่าในส่วนยุทธศาสตร์ชาติ แล้วก็มีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ยังมีแผนปฏิรูปประเทศ แล้วก็มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสภาพัฒน์เอง ไม่รวมถึงแผนเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง ผมเข้าใจว่าสภาพัฒน์เป็นกลไกสำคัญเลยใช่ไหมครับ เป็นเหมือนกับฝ่ายเลขานุการในการทำให้เกิดแผนเหล่านี้ขึ้นมาซึ่งแน่นอนครับผมเองก็เคยอยู่ฝ่ายเลขานุการตั้งแต่สมัยทำงานใหม่ ๆ เรารู้ดีครับว่าสิ่งที่กรรมการได้พิจารณาต่าง ๆ ก็ถูกชงมาจากฝ่ายเลขานุการทั้งสิ้นนั่นล่ะ ถ้าไม่มีฝ่ายเลขานุการที่เข้มแข็งนะครับกรรมการก็ไม่มีผลงานหรอก เพราะฉะนั้นสิ่งที่ผมเข้าใจก็คือพูดง่าย ๆ ว่า ทุกอย่างขนาดกรณีลูกเกิดก่อนแม่อย่างนี้ แผนปฏิรูปประเทศเกิดก่อนยุทธศาสตร์ชาติถามว่ามันจะขัดกันไหม ผมก็เชื่อว่าไม่ขัดกันเท่าไรหรอก เพราะว่าคนชงคนเดียวกัน แต่ถามว่าในกรณีสภาพัฒน์ซึ่งชงเอง สภาพัฒน์เองก็ไม่ได้ชงเองทั้งหมดหรอกครับผมเชื่อ ก็ต้องอาศัยมือไม้จากกระทรวงต่าง ๆ นั่นล่ะในเรื่องนั้นเรื่องนี้ ซึ่งสภาพัฒน์อาจจะไม่ชำนาญก็ต้องถามเขา แล้วสภาพัฒน์ก็มาจับรวบรวม ทีนี้สิ่งที่เห็นก็คือแผนสารพัดแผนที่เกิดขึ้นมันเกิดจากกลไกของระบบราชการโดยแท้เลย โดยแท้เลยนะครับ ถามว่าประเทศที่จะเดินไปโดยใช้กลไกระบบราชการมาคิดให้แทนนี่มันจะเดินไปได้ดีขนาดไหน ถ้าเกิดเดินไปได้ดีประเทศไทยก็คงไปไกลมากแล้ว เพราะระบบราชการก็คิดมาให้เรานานมากแล้ว แต่เรายังเห็นว่าระบบกลไกจากภาคประชาชนหรือจากภาคการเมืองถ้าเกิดได้กลไกที่ดี ได้ตัวแทนที่ดี มันมีแนวความคิดมาใหม่ของแต่ละประเทศเห็นไหมครับ รัฐบาลที่มาจากประชาชน แล้วก็มีนโยบายดี ๆ ของแต่ละประเทศซึ่งมาจากผู้ที่ถูกเลือกตั้งขึ้นมานี่มันจะมีความเปลี่ยนแปลงในประเทศเหล่านั้น ทีนี้ของเราขณะนี้ประเด็นคือสารพัดแผนซึ่งเกิดขึ้นโดยระบบราชการ พูดง่าย ๆ ว่างบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ทั้งหมดใช้ไปเฉพาะกับแผนของท่านนี่นะครับ รัฐบาลที่มาไม่ว่ามาจากไหนก็ตามแต่แทบจะไม่ต้องทำอะไรใหม่แล้ว ไม่มีงบประมาณแล้วครับไม่มีแล้ว แล้วถ้าถามถึงว่าแผนต่าง ๆ ที่ทานี่ ถ้าถามผมนะครับ ผมอยู่ระบบราชการมาก่อนถามว่ามีการผ่ากลไกระบบราชการตามที่ควรจะทำหรือเปล่า ยกตัวอย่างง่าย ๆ มีเป้าหมายไหมว่าลดบุคลากรในระบบราชการลงอย่างน้อย ๓๐ เปอร์เซ็นต์ มีไหมครับเป้าหมายอย่างนี้ ใคร ๆ ก็รู้อยู่ว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่มีเยอะแยะระบบราชการกินภาษีอากร รายได้ของระบบราชการที่เราเก็บได้นี่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายข้าราชการประจำกับค่าใช้จ่ายประจำก็หมดแล้ว ถ้าไม่ลดคนกลไกระบบราชการลงไม่มีทางที่ไปได้รอด แล้วข้าราชการก็ได้เงินเดือนไม่เยอะด้วยเพราะคนเยอะไป ท่านประธานเคยอยู่ราชการท่านประธานก็จะทราบว่าบางหน่วยงานลดลงไปครึ่งหนึ่ง ผลงานทำได้เหมือนเดิม ขอให้ทำเพียงแค่ ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ของเอกชนเท่านั้นเอง บางหน่วยงานทำงานเยอะจริง แต่ว่าหลายหน่วยงานนี่พูดง่าย ๆ เราใช้คนโดยไม่จำเป็น แต่ตรงนี้ถามว่ามีไหมในแผน ซึ่งยากที่จะมีเพราะว่าราชการเป็นคนทำครับ แล้วถามว่ากลไกอย่างที่ท่านอาจารย์โภคินบอก อาจารย์ปิยบุตรพูด Regulatory Guillotine จะเกิดขึ้นไหม ก็ไม่ค่อยเกิดหรอกครับ เพราะว่าถ้าตัดกลไก ตัดกฎหมายนี่อำนาจผมน้อยลงผมไม่อยากทำ ราชการชอบอำนาจเยอะ กฎหมายท่านออกมาเห็นไหมเขียนเพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้นแทนที่จะลดกฎหมาย เพิ่มขึ้นก็เพิ่มคน เพิ่มงาน แล้วแน่นอนครับระบบที่ว่าผลิตเอกสารสารพัดชนิดเป็นต้นทุนที่สูงมาก แล้วหลายครั้งพูดง่าย ๆ เหมือนกับเราเอาแบงก์ร้อยไปเผาเพื่อหาเหรียญสิบ ไม่มีประโยชน์หรอกครับหลายอย่างที่ทำไปลงทุนไปเยอะแยะเลยแต่ได้เงินมานิดเดียว ทำทำไม แต่พวกนี้ผมเชื่อว่าอย่างหนึ่งที่ผมคิดว่ามีผมเห็นสิ่งที่บอกต้องทำนี่ดูยังเป็นห่วงนะครับเพราะว่ามันเยอะเกินไป เวลามันเยอะเกินไปสุดท้ายแล้วมันก็เลยเอื่อย ๆ แล้วไม่เกิดหรอก แม้กระทั่งเรื่องกฎหมายต่าง ๆ เขียนกฎหมายยาวเหยียดเต็มไปหมดเลยแล้วกฎหมายหลายเรื่องที่ท่านมาอ้างนี่ พูดง่าย ๆ ครับเป็นกฎหมายซึ่งเขาคิดกันเอง ทำเรื่องอื่นอยู่แล้ว แล้วเอา Sticker ไปติดว่า อันนี้เกี่ยวกับการปฏิรูป หรือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ผมคิดว่าสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปได้ก็คือเลือกสิ่งที่สำคัญ ๆ แล้วบอกเลยต้องทำภายในเมื่อไรให้จบ บางเรื่องเอง แม้กระทั่งเขียน

ในรัฐธรรมนูญ เรื่องของกฎหมายตำรวจ บอกว่าคณะกรรมการต้องทำให้เสร็จภายใน ๑ ปีใช่ไหมครับ จนบัดนี้แล้วผมยังไม่เห็นกฎหมายตำรวจออกมาเลยขนาดรัฐธรรมนูญเขียนชัดเจนเลยต้องมีกฎหมายตำรวจ ของท่านประธานนี่ครับ นี่มันกี่ปีแล้วยังไม่ออกเลย นับประสาอะไรกฎหมายอื่น ๆ ที่เขียนมาเต็มไปหมด อันนี้ก็ขอฝากข้อสังเกตไว้เท่านั้นเองครับท่านประธาน”[๔๙๐]

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผมขออนุญาตใช้คำว่า รีวิว นะครับในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อสังเกตที่เห็นชัดเจนอยู่ ๒-๓ เรื่อง โดยเฉพาะหมวดว่า ด้วยการปฏิรูปซึ่งการปฏิรูปนั้นถ้าดูรายละเอียดต่าง ๆ เราจะได้เห็นว่ามันเหมือนโครงสร้าง ของร่างพระราชบัญญัติเพราะว่าในรายละเอียดต่าง ๆ จะมีการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้เยอะมาก ในแต่ละเรื่อง ๆ แต่สุดท้ายมาก็ทำไม่ได้สักเรื่องนะครับส่วนใหญ่นี่คือสิ่งที่ผมเห็นมานะครับ เพราะการกำหนดไว้ว่าจะต้องตั้งภายในกี่วันแล้วก็จะต้องเสร็จภายใน ๕ ปี วันนี้ยังไม่เห็น แสงสว่างที่ปลายอุโมงค์นะครับนี่คือสิ่งที่ได้สังเกต เรื่องที่ ๒ ก็คือการปฏิรูปนั้นเป้าหมายคือ อะไร เราสร้างหน่วยงานองค์กรหรือกฎหมายแต่ละเรื่องเป้าหมายคือเรื่องอะไร อย่างเช่น การปฏิรูประบบยุติธรรม เป้าหมายคือประชาชน แต่เนื้อหาสาระจะพูดถึงเรื่องความเป็นไป ของวงการตำรวจ เรื่องของ Law Enforcement บ้างก็คือการบังคับใช้กฎหมาย เพราะฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ ที่หลายท่านได้กล่าวไปแล้วผมก็ขออนุญาตพูดถึงเรื่องว่ามันปฏิรูป ไม่ได้ผลอย่างไรบ้างนะครับซึ่งผมคิดว่าคงจะต้องรื้อหรือว่าอาจจะต้องยกเลิกไปเหมือนที่ อาจารย์โภคินว่าไว้นะครับ เรื่องที่ ๑ ก็คือการให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ ท่านไปดูนะครับ เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะเอาคนมีความรู้ความสามารถเข้ามาเพื่อที่เอาเข้า มาปฏิบัติสุดท้ายจนถึงวันนี้มามันก็กลายเป็นว่ามันทำไม่ได้ เรื่องที่ ๒ ปฏิรูปเพื่อแก้ไขเรื่อง ต่าง ๆ นานาที่เกิดขึ้นในวันนี้ โดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขเรื่องที่ผมได้กล่าวไปเมื่อสักครู่นี้ก็คือ กระบวนการยุติธรรมซึ่งในท้ายที่สุดมาก็จะเอ่ยถึงเรื่องห้ามการเมืองมายุ่งเกี่ยวห้ามเรื่องนั้น เรื่องนี้แต่ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนนั้นหมายถึงปฏิรูปเสร็จก็ยังไม่รู้ว่าประชาชนจะได้อะไร เรื่องที่ ๓ เรื่องระบบการศึกษาวันนี้ไม่ว่าไมโครซอฟ แอปเปิล หรือบริษัทยักษ์ใหญ่ ของโลกทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับซอฟแวร์นั้นเขาไม่ได้ถามว่าคุณจบอะไรมานะครับ เขาไม่ได้เอาใบ Certificate เขาบอกว่าเขา Assign งานมา มี Requirement เขาต้องการอย่างนี้เอา ไปทำดูสิถ้าคุณทำได้ก็รับเป็นพนักงานเลยเพราะฉะนั้นสังคมยุคใหม่มันเป็นเรื่องของ Knowledge ไม่ใช่เป็นเรื่องของ Certificate แต่ว่าในระบบของเราวันนี้การปฏิรูปของเรา ไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้เลยนะครับ เราพูดถึงแต่เรื่องโครงสร้างของครู อาชีพ ปัญหา หนี้สินอะไรต่าง ๆ ซึ่งเรื่องเหล่านี้มันน่าจะเอาไปใช้ในกฎหมายถัดไปก็คือร่างพระราชบัญญัติหรือจะไป แก้ปัญหาในเชิงนโยบายก็ว่าไป แต่เรื่องที่เป็น Bottom Line ของเด็กนักเรียนนักศึกษากับ โลกยุคใหม่ไม่ได้พูดถึงนะครับในรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นการปฏิรูปครั้งนี้มันไม่ทันโลก โดยเฉพาะเรื่องของระบบการศึกษา เรื่องที่ ๔ ก็คือเรื่องของเศรษฐกิจท่านจะเห็นนะครับ วันนี้จีนไปไกลแล้ว พูดถึง Krypto currency โลกยุคใหม่วันนี้มันไม่มีคำว่ารักชาติแล้วไม่ต้อง เอาทองมาสำรองหรือจะเป็นเรื่องดอลลาร์หรือเงินเยนหรืออะไรนะครับ วันนี้พอมี Blockchain ขึ้นมาแล้วเขาก็สามารถที่จะใช้โครงสร้างเหล่านี้ไปบริหารจัดการซึ่งกลายเป็น เงินสากลนับวันก็จะมากขึ้น ๆ จากประเทศที่แอนตี้บอกว่ามันเป็น Lilli Gal นะก็คือมันผิด กฎหมายแต่สุดท้ายมาเราก็จะเห็นโลก Trend มันไปทางโน้นหมดแล้ว อันนี้เรื่องการเงิน นะครับ ส่วนเรื่องเศรษฐกิจนั้นมันกลายเป็น From Farm to Table คือจากชาวไร่ชาวสวน เราส่งเสริมให้เกิด e-commerce เรื่องของโลจิสติกส์ก็คือเรื่องระบบการขนส่งแทนที่เราจะ ปฏิรูปและพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนต่อประชาชนในการค้าขาย

---

[๔๙๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กันมากขึ้น ให้ความรู้ ให้การศึกษา มี Wifi วันนี้เราห่วงเกี่ยวกับเรื่องของ Security ก็คือความมั่นคงเราก็เลยปิดกั้น ระบบการพัฒนาการสื่อสาร บางครั้งมีนโยบายออกมาเราสะดุ้งนะครับถึงขั้นจะทำเป็น Single Gateway อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งการปฏิรูปเหล่านี้มันเป็นความสูญเปล่า เพราะฉะนั้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการศึกษา เทคโนโลยีต่าง ๆ วันนี้กับรัฐธรรมนูญที่เราจะปฏิรูปนั้นผมเอาไปทาบดูแล้ว ๒ เรื่องนี้ ๑. ไม่ทันโลก ๒. ถอยหลัง เรื่องที่ ๓ ในเรื่องของหมวดเศรษฐกิจก็คือบอกว่าอยากที่จะให้เกิด ความเท่าเทียมกัน วันนี้ระบบการผูกขาดนะครับผมขอพูดเลยนะครับ ระบบการผูกขาดเรื่องพลังงานอยู่ ๆ เดินด้วยกันมานั่งกินข้าวแกง นั่งกินข้าวอยู่ดี ๆ อีกไม่กี่ปีได้สัมปทานมาปุ๊บกลายเป็นมหาเศรษฐีเลยนะครับ ไม่ใช่อิจฉานะครับเพราะโครงสร้างมันผิดปกติครับมันเป็น เรื่องการผูกขาด

แล้ววันนี้ผมก็ไม่ใช่ว่าไปเชียร์สี่กุมารหรืออะไรนะครับ เดี๋ยวพรรคพลังประชารัฐอาจจะกระทืบผม แต่ต้องบอกให้ท่านรู้นะครับว่าเรื่องโครงสร้างพลังงาน เรื่อง ๗๐๐ เมกะวัตต์ไฟฟ้าชุมชน จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะต้องให้มีสหกรณ์ให้มีนั่น มีนี่ เพื่ออะไรครับ เพื่อเป็น การกระจายโอกาสให้กับคนให้กับชุมชนนะครับ ไม่ใช่ไปผูกขาด ตัดตอนกับคน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างนี้อันนี้เรื่องปฏิรูปพลังงานมันต้องเปลี่ยนโฉมนะครับ อันนี้ ผมยกตัวอย่างนะครับ ส่วนไหนดีผมก็จะยกตัวอย่างให้ฟัง แต่ว่าทุกวันนี้นะครับ ท่านดูสิครับเรื่องการปิดกั้น เรื่องการพัฒนา เรื่องแอลกอฮอล์ท่านเห็นไหมยามที่โลกเรา วิกฤตเรื่องโควิดนี่ ไม่มีใครที่ได้สัมปทานในการทำแอลกอฮอล์จะเอาแอลกอฮอล์มาพัฒนา มาบูรณาการแล้วเอามาแจกประชาชนในยามวิกฤติ เพราะฉะนั้นคนที่ร่ำรวยจากการผูกขาด สัมปทานทั้งหลาย วันนี้มันต้องมีการปฏิรูป เพราะยามวิกฤติเราก็หวังพึ่งคนรวยนะครับ เป็นลูกพี่ เป็นพี่ใหญ่ช่วยเหลือ แต่สุดท้ายมาทุกคนก็พูดถึงเรื่อง Business Model นะครับมันช่วยกันไม่ได้เพราะว่ามันมีปัญหาในฐานข้อมูล อาจจะไปกระทบเรื่องตลาดทุนบ้าง อะไรบ้างเลยช่วยเหลือกันไม่ได้เพราะมีข้อจำกัดอะไรมากมาย เพราะฉะนั้นการผูกขาด ตัดตอนควรจะต้องปฏิรูปเสียทั้งระบบเลยนะครับ เพราะวันนี้โลกมันเปลี่ยนแปลงไปแล้ว เมื่อก่อนนี้เราบอกว่าทุนนี่ถ้าคนหาไม่เก่งก็คือคนยากคนจนทั้งหลาย วันนี้ยังไม่พูดถึง เรื่องที่ดิน แหล่งน้ำอะไร หรือเรื่องการใช้ทรัพยากร เอาเรื่องการผูกขาด ตัดตอนในเรื่องเหล่านี้ผูกขาดกันอย่างไรถึง ๕๐-๖๐ ปีครับ จนมาถึงวันนี้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่มีการแก้ไขอะไรเลย เพราะฉะนั้นการกระจายโอกาสต่าง ๆ ให้กับชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนาตัวเองมันถึงเวลาแล้วที่รัฐธรรมนูญจะต้องเขียนสั้น ๆ ไว้ให้มีผลในทางปฏิบัติ

เรื่องสุดท้ายนะครับ เพื่อไม่ให้เสียเวลาก็คือเรื่องความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ในวันนี้อันเนื่องมาจากการผูกขาด ตัดตอน เนื่องมาจากการไม่กระจายโอกาสทรัพยากร ให้ทั่วถึง พูดกันในสภา ๒๐-๓๐ ปีแล้วครับ จนถึงวันนี้มาในทางปฏิบัติยังไม่เกิดขึ้นเลย เพราะฉะนั้นการใช้มาตรการทางการคลัง ทางด้านการเงิน การปฏิรูปการศึกษา การเข้าถึงแหล่งทรัพยากรทั้งหลาย มันควรจะต้องรื้อทั้งระบบเพื่อที่เราจะได้ทำโครงสร้างใหม่ แต่วันนี้หลายท่านได้กรุณาด้วยความเกรงใจนะครับ เกรงใจก็คือว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งหลายอาจจะโกรธเพราะดันไปพูดว่ารัฐธรรมนูญนี้ควรจะต้องแก้ ตรงนั้นตรงนี้มันเป็นการตัดแปะทั้งหมด เพราะแต่ละมาตรานี่พอพูดถึงเรื่องนี้มันก็จะไป Relate กับอีกเรื่องหนึ่งนะครับ มันสัมพันธ์กันทั้งหมด มันไม่ใช่เฉพาะหมวดใดหมวดหนึ่ง เพราะฉะนั้นผมก็อยากที่จะให้โครงสร้างทั้งหลายถ้าเรามีบุญวาสนากันจริง ๆ นะครับ วันนี้ผมก็ยังเชื่อและยืนยันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังแก้ไม่ได้นะครับ พวกเรามานั่งทำงาน ก็ถือว่าเก็บข้อมูลกันไว้ในคลังข้อมูล เมื่อถึงเวลาบ้านเมืองเป็นประชาธิปไตยเราอาจจะแก้ได้ ท่านประธานก็อย่ามองหน้าผมนะ นี่ผมเดาไว้อย่างนั้นนะครับไม่ต้องไปหาหมอดู ที่ไหนเลยครับ ผมว่ายากในเรื่องของโครงสร้างทั้งหมด อาจจะแก้ได้เป็นบางส่วนเท่านั้นเอง

แต่ว่าทั้งหมดนี้ที่เราต้องทนฝืนมานั่งพูดนั่ง คุย กันตลอดก็เพื่อหวังว่าเราจะเก็บข้อมูลเหล่านี้เอาไว้ใช้ให้เกิดประโยชน์ก็ขอให้กำลังใจนะครับ ขอบคุณครับ”[๔๙๑]

“ปกติผมก็ไม่ได้ค่อยใช้เวลาเท่าไร แต่เรื่องนี้ผมขออนุญาตใช้เวลานิดหน่อยนะครับ ผมดูรายละเอียดต่าง ๆ แล้วก็ดูที่มาที่ไปตั้งแต่เริ่มต้นมาจนถึงบัดนี้ผมเป็นห่วงแล้วก็ผิดหวัง แล้วเจ้าหน้าที่สภาพัฒน์ก็อย่าโกรธกันนะครับ เพราะว่าท่านก็ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการที่จะให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติ ท่านดูเนื้อหาสาระนะครับใครที่อยู่ในสภา อยู่ในระบบบริหารราชการแผ่นดินจะรู้เลยว่านี่คือระบบราชการ มันไม่ใช่งานยุทธศาสตร์สาเหตุที่พูดอย่างนี้เพราะอะไร เพราะว่าสิ่งที่ผมเห็นมา วันนี้สิ่งที่ต้องคำนึงถึงนะครับบางอย่างเป็นเรื่องที่เป้าหมายเราต้องการเพียงแค่นี้ แต่รายละเอียดต่าง ๆ เราไปเขียนมันเป็นลักษณะของหลักการและเหตุผลเพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติมันทำได้ยาก เดี๋ยวผมจะยกตัวอย่างตามหลังนะครับ

เรื่องที่ ๒ ก็คือเรื่องตัวชี้วัด Indicator ที่ว่าเราจะให้สภาพัฒน์เป็นผู้ดูแล ผมอยากจะบอกว่าน้องในสภาพัฒน์หลายท่านก็ยังเป็นเด็กน้อย เด็กหนุ่มอยู่ ประสบการณ์ในการที่จะต้องอยู่ในสภาพความเป็นจริงของชีวิตยังยากมาก เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะภาคประชาชนที่เป็นผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ท่านจะเห็นเลยนะครับว่าโลกวันนี้มันเปลี่ยนไปหมด ไม่ใช่ COVID อย่างเดียวนะครับ ทัศนคติหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เราเห็นว่าเรารบกันมาจนแหลกลาญและไม่ไหวแล้วถึงต้องมีองค์กรนั้นองค์กรนี้ขึ้นมาเพื่อ คืออย่าไปรบกันเลย ต่างคนต่างเจ๊งทั้งผู้ชนะและผู้แพ้ ในที่สุดก็มีองค์กรเรื่อง Compromiser เกิดขึ้นทั่วโลก พอพี่เบิ้มไม่ว่าอยู่ในค่ายไหนนี่รู้สึกว่าตัวเองเป็นผู้เสียสละมาตลอดเศรษฐกิจมันย่ำแย่ไปเรื่อย ๆ ก็เลยต้องคิดถึงตัวเองแล้ว ต้องปล่อยแล้ว วันนี้ Trend ของโลกมันเป็นอย่างนี้ไปแล้วขอโทษนะครับ ผมพูดภาษาไม่ค่อยเพราะ ก็คือว่าต้องเห็นแก่ตัวแล้ว เพื่อเอาชาติไว้ก่อน เพื่อที่ให้ตัวเองมี popularity ในประเทศของตัวเอง เพราะฉะนั้นโลกมันเปลี่ยนอย่างนี้ ผมไปเห็นโครงสร้างที่ท่านเขียนไว้นี่มันไม่สอดรับกับกระแสโลก อันนี้ยังไม่ต้องพูดถึงเรื่อง Covidization นะครับเป็นเรื่องแค่ตัวนี้ก็เป็นปัญหาแล้ว

เรื่องที่ ๒ เหตุที่ผมบอกว่าทำไมมันเหมือนระบบราชการเดิม มันมีคำว่ากรอบเวลา กับมีเรื่องของข้อกฎหมาย เพราะบางเรื่องกรอบเวลาจำกัดไว้ แต่สถานการณ์ภายนอกมันเปลี่ยนแปลงไป มันก็ยากครับที่จะต้องปรับ มันก็ต้องมีชีวิตบ้าง หมายถึงปรับตัวเองได้ แล้วก็ถ้าไม่ทำอย่างนี้ มีกฎหมายบังคับอย่างนั้นอย่างนี้ ท่านดูสิครับกฎหมายแต่ละอย่าง ๆ ที่ออกมาในท้ายที่สุดมันไม่มีผลบังคับใช้ ท่านไปอ้างถึง ร.ศ. อ้างถึง ๒๔๗๗ ๒๔๘๘ อ้างกันไปแล้ว ปฏิรูปกฎหมายวันนี้ แสดงว่าการจัด Priority หรือการจัดความสำคัญบางเรื่องทำ Parallel คือทำควบคู่ บางเรื่องอันไหนก่อน หลัง บางเรื่องมันมีอุปสรรค ปัญหาแต่ว่าวันนี้ที่ท่านทำนี่มันแยกชิ้นกันไปหมดเลย มันเหมือนระบบราชการ มันไม่สำเร็จหรอกครับแบบนี้ อันนี้ผมขออนุญาตว่าอย่างนี้เลยนะครับ ท่านดูนะครับว่าสิ่งที่ต้องคำนวณมี ๒ สิ่ง วันนี้ความต้องการของประชาชนเรา People Center กับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปวันนี้ ท่านเห็น ๒ อย่างนี้แล้วพอท่านเอามาครอบกับสิ่งที่ทำยุทธศาสตร์มาบางอันมันไปกันไม่ได้นะครับ ขอให้เอาอันนี้ไปพิจารณาด้วย อันนี้ผมฝากเป็นข้อคิดเห็น

ประเด็นที่ ๒ สาระปัจจัยในความพร้อม ผมจะข้ามไปเรื่องการปฏิรูปการศึกษา วันนั้นผมได้พูดมาครั้งหนึ่งว่าภายหลัง Covidization มหาวิทยาลัยในวันนี้เริ่มเจ๊งสถานศึกษาต่าง ๆ คนจีนจะไปเรียนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ต่อต้านกันต่าง ๆ วันนี้วัฒนธรรมเรื่องระบบการศึกษา เมื่อก่อนใครเรียนออนไลน์ก็ไม่น่าเชื่อถือเพราะว่าไม่รู้เรียนจริง ไม่จริง บางคนจบออนไลน์รู้สึกว่าความน่าเชื่อถือมันลดหาย แต่วันนี้กระแสโลกมันเป็นอย่างนั้น เรื่องเกี่ยวกับกระทรวงดิจิทัลที่จะต้องมา Integrate บูรณาการกับระบบการศึกษาเรามีถึงไหนความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยดัง ๆ ของเราเป็นอย่างไรบ้างอย่างนี้ อันนี้ผมยกตัวอย่างในทางปฏิบัติ เรื่องการ

---

[๔๙๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ปฏิรูปการศึกษาถ้าจะเขียนหัวข้อให้มันกว้างขึ้น เพราะเมื่อก่อนเราจะไปเข้าห้องสมุดทีหนึ่งต้องไปนั่งรอ คิว ระบบ Dewey นั่นนี่โน่น วันนี้อยู่ตรงไหนมัน Check ได้ตลอดเวลาอยู่แล้ว มันจะอำนวยความสะดวกเหล่านี้ให้กับคนได้อย่างไร วันนี้เราก็จะเห็น ท่านเชื่อไหมครับว่าแม้กระทั่งวันนี้พอเราปฏิรูประบบการศึกษามีเด็กที่เรียนในมหาวิทยาลัยหลายคน หลายครอบครัวอายครับ เพราะที่บ้านไม่มีฐานะที่จะไปซื้อ ไม่มี Internet ไม่มีคอมพิวเตอร์ ไม่มีอะไรสักอย่าง คนที่มีฐานะเขาไม่เดือดร้อนแต่คนที่ลำบากยากจนจะทำอย่างไร อันนี้คือความไม่เท่าเทียมกัน มันจะไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของสังคมใช่ไหมครับ เพราะฉะนั้นมันไม่ง่ายเลยนะครับเรื่องที่เราจะแยกเป็นชิ้น ๆ ท่านจะเห็นว่าระบบการบริหารจัดการของเราในขณะนี้เรามักจะพูดถึงว่าบางคนเพิ่งรู้ก็อวดว่า เอ๊ะทำไมพวกคุณไม่รู้ จริง ๆ ชาวบ้านเขารู้กันทั่ว ๒. พอรู้เสร็จเรียบร้อย พออยู่ระยะนานเข้าไปบริหาร เราก็บอกว่า How เพิ่งรู้วิธีการที่จะทำอย่างไรก็ตื่นเต้นยกใหญ่ ก็มาอธิบายให้ประชาชนฟัง แต่จริง ๆ ทุกคนรู้แล้วว่าจะบริการอย่างไร ๓. พอรู้ว่าใช้คนนี้แล้วไม่ได้ผล ใช้เมื่อไรก็ท่องภาษาคำเดิมอยู่นั่นล่ะ เปิดเทปซ้ำ เพราะฉะนั้นพอรู้ว่าจะใช้ใครก็หมดเวลาอีกแล้ว อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้น ผมฝากในทางปฏิบัตินะครับ ทีนี้เมื่อสักครู่ท่านพูดถึงเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยโรค โรคของสังคมไทยทั้งเศรษฐกิจ สังคม ท่านพูดถึงเบาหวาน น้ำตาล โรคเกาต์อะไรของท่านนี่ ท่านลืมนึก ท่านไม่ได้บอกพวกผมเรื่อง Stemcell เพราะ Stemcell วันนี้ DNA ที่มันอยู่ในสังคมไทย มันมีเชื้อโรคเหล่านี้อยู่ติดไปหมดนะครับ วันนี้มันเป็นกรรมพันธุ์ เป็นพันธุกรรม วันนี้ถ้าท่านยังขืนใช้ลักษณะแบบนี้ต่อไปอีกท่านก็จะต้องใช้ยา ใช้วิธีแก้ไขบำบัดปัญหา วันนี้โลกเปลี่ยนเพราะวันนี้อันไหนที่เป็นแหล่งกำเนิดที่ทำให้เกิดเชื้อโรคทั้งหลายเขาก็ตัดทิ้ง ๆ เขาทำใหม่ อันนี้ก็ไปพูดกันผมฝากไว้ ผมกำลังจะอธิบายว่าวิธีคิดที่ทำกันมานั้นผมเชื่อว่ามันเป็นวิธีคิดแบบเดิมอยู่ อยากจะไปแก้ไขในส่วนเหล่านี้นะครับ แล้วผมก็อยากจะบอกว่าวันนี้เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประเทศของเราไม่ว่าการปฏิรูปทางด้านการเมือง คนที่เขาต้องการแค่เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความยุติธรรม เอาโจทย์เหล่านี้มาตั้ง เรื่องการเมืองนี่นะครับ แต่ถ้าท่านไปอธิบายรายละเอียดต่าง ๆ นานา มันก็เหมือนรัฐธรรมนูญเราพอทำไปตรงนี้ก็ไปเจอตรงโน้น ทำตรงโน้นก็เจอตรงนี้ เอาหลักการไว้เป็นหลักก่อน อันนี้ผมขอออกความเห็นนะครับ

ผมใช้เวลาอีก ๑ นาที เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินเราก็ไม่ต้องไปพูดถึงแล้ว อันนี้ทุกคนรู้ดี อย่างเรื่องข้อกฎหมายวันนี้เราก็ไม่ต้องพูดแล้ว เราเห็นตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสัปดาห์นี้ เห็นชัดเจนด้านกระบวนการยุติธรรมอะไรต่าง ๆ ซึ่งมันเป็นตัวอย่างด้านเศรษฐกิจก็ว่าแล้วนะครับ เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ ผมต้องขออนุญาตเล่าให้ท่านฟังว่าถูกใจเรื่องเดียวคือเรื่อง People Participation คือการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนวันนี้จุดที่สำคัญที่สุดก็คือวันนี้เขาจะเอา Waste ไปทำอะไร to Wealth to Energy to อะไรอย่างนี้ ท่านทำหัวข้อเรื่องเหล่านี้แล้วมันจะมีข้อต่อมาเยอะแยะหมด แต่พอท่านไปเขียนบังคับเหมือนข้อกฎหมายอย่างนี้มันจะทำให้หลักการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติถูกบังคับด้วยข้อกฎหมายหมด มันเดินต่อไม่ได้นะครับ มันกลายเป็นอุปสรรคของสิ่งที่ท่านเขียน Instruction ให้ แต่ว่าโลกยุคใหม่มันพัฒนาไปได้หลายรูปแบบ อันนี้น่าห่วงนะครับ เพราะฉะนั้นผมดูแล้วอีก ๒ ปี ๓ ปี อย่างอาจารย์สมชัยพูดถึงนี่มันจะต้องต่อไปอีก ๑๐ ปี ก็ยังไม่จบ นี่คือกระบวนการที่เกิดขึ้นครับเรื่องอื่น ๆ เรื่องพลังงาน เรื่องสังคม เรื่องการศึกษา ผมก็ไม่ขอใช้เวลา แต่ว่าก็จะเรียนว่า ในท้ายที่สุดเมื่อแผนงานการปฏิรูประบบต่าง ๆ เหล่านี้ ผมอยากให้ฝากความคิดเห็นเหล่านี้ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่างานทางด้านยุทธศาสตร์และงานปฏิรูปนั้นมันต้องเป็นงานที่มีชีวิต มันไม่ใช่ไปเขียนข้อกำหนดทุกอย่าง จนในท้ายที่สุดแล้วมันทำอะไรไม่ได้เลย เพราะมันไปติดขัดข้อกฎหมาย ติดขัดกฎระเบียบ ท่านเอาหัวเรื่องว่าเราต้องการให้ประเทศไทยไปอย่างไร อย่างที่ผมยกตัวอย่างเรื่องการเมือง เราตั้งหัวเรื่องไว้อย่างนั้น เราก็ปรับไปเรื่อย ๆ แล้วก็ดู แล้วส่วน Indicator ผมก็เชื่อว่ามันเหมือนเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมบอก เราจะเอาตราชูกับคนชั่งเราเชื่อใครมากกว่ากัน วันนี้

พอเราเขียนกฎระเบียบต่าง ๆ มาหมดแล้ว ระบบอะไรต่าง ๆ เราบอกว่าดี แต่คนที่ปฏิบัติมันปฏิบัติไม่ได้ มันก็ไปไม่รอด เพราะฉะนั้นการปฏิรูปมันจึงเป็นปัญหาไม่ใช่เฉพาะตัวหนังสือเท่านั้น ยังเกี่ยวข้องอีกทั้งระบบแล้วก็ตัวบุคคลด้วย วันนี้รัฐบาล ไม่ว่ารัฐบาลชุดไหน เวลามีปัญหาขึ้นมาในท้ายที่สุดก็กลายเป็นว่าแล้วจะให้ผมใช้ใคร ปัญหามันอยู่ตรงนั้นครับ ขอบคุณครับ”[๔๙๒]

นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล กรรมาธิการ

“ผมขอ ๒ นาทีนะครับ ก่อนหน้านี้ผมเคยอภิปรายไว้แล้วเรื่องยุทธศาสตร์ชาติว่าไม่สมควรที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มันควรอยู่ในกฎหมายลูกอื่น ๆ เช่นเดียวกันครับ เรื่องปฏิรูปผมเห็นด้วยกับทุก ๆ ท่าน รวมทั้งปฏิรูประบบราชการว่ามันเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน สลับซับซ้อนและมีพลวัตสูง เพราะฉะนั้นการที่จะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญมันทำให้เกิดความแข็งตัว ยากต่อการที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไขให้ทันกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ควรจะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรจะเขียนไว้ในกฎหมายอื่นหรือกฎหมายลูกเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ แล้วก็ต้องเขียนให้สอดคล้องกับเรื่องอื่น ๆ แผนอื่น ๆ ต่าง ๆ ไม่ใช่เป็นอิสระอยู่โดด ๆ ของใครของมันแบบ Stand-Alone ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กัน ผมคิดว่าหลายเรื่องมันต้องบูรณาการไปในเรื่องเดียวกัน เพราะฉะนั้นไม่น่าจะต้องมาเขียนไว้ที่รัฐธรรมนูญซึ่งมันแข็งและยากต่อการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ขอบคุณครับ”[๔๙๓]

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับผม วุฒิสารกรรมาธิการ ครับ ผมมีความเห็นต่อหมวดปฏิรูปหมวด ๑๖ นะครับ ความเห็นอาจจะคล้ายคลึงกับท่าน นิกรผมมีความเห็น ๒-๓ ประเด็นครับ ประเด็นครับประเด็นแรกผมเข้าใจว่าหมวดปฏิรูป เป็นที่มา มันมีที่มาจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี ๒๕๕๗ ที่บังคับว่าต้องมีเรื่องปฏิรูป แต่คำถาม ก็คือว่าเมื่อมาอยู่ในรัฐธรรมนูญนี้หมวดปฏิรูปควรอยู่ตรงไหน ระหว่างการเป็นบทหลักกับการเป็นบทเฉพาะกาล ผมคิดว่าโดยที่อยู่ที่ของหมวดปฏิรูปวันนี้เมื่อกำหนดลงมาเป็นบทหลัก แล้วซึ่งเป็นอยู่ ๑ หมวด แต่ว่าถ้ามาดูในเชิงเจตนาผมคิดว่าเรื่องนี้ก็มีความซ้ำซ้อนอยู่กับ หมวด ๕ และหมวด ๖ คือหมวดหน้าที่ของรัฐและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ๒ หมวดนั้น อาจจะมีสภาพบังคับที่แตกต่างกันอยู่ เช่นหน้าที่ของรัฐฟ้องกลับได้ถ้ารัฐไม่ทำแต่ แนวนโยบายเขียนเอาไว้เผื่อ ๆ แต่ว่าทั้งหมดนี้กลไกเดิมในรัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้นก็จะมีการตรวจสอบในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐโดยที่รัฐบาลต้องมาบอกว่าแผนบริหารราชการแผ่นดิน สอดคล้องอย่างไรกับแนวนโยบาย แต่วันนี้พอมามีหมวดปฏิรูปอีกในเชิงเจตนารมณ์ผมคิดว่า มันคือเรื่องเดียวกันเลย เพียงแต่ว่ามันจำเป็นต้องมีคำว่าปฏิรูปเพราะมันไปเชื่อมโยง ๒ เรื่อง คือ ๑. รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่บังคับว่าผู้ร่างต้องมาเขียนไม่มีเรื่องปฏิรูป อันที่ ๒ คือข้อเสนอ จำนวนมากของสองสภาที่ ๑ สภาแรกคือสภาที่คำว่ารัฐธรรมนูญ คือ สปช. และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปทั้งสองสภานะครับ ที่นี้ท่านมาดูในเนื้อหาผมคิดว่าเนื้อหาจำนวนมากในหมวดปฏิรูปมันมีความซ้ำซ้อนอยู่แล้วและที่สำคัญมากคือมันมีวันสิ้นสุดมันมีจุดสิ้นสุดหมด เลยนะครับคำถามว่าถ้ามาอยู่ในหมวดหลัก แล้วพอมันทำจบแล้วมันจะยืนอย่างไรต่อไป ท่านนิกรยกประเด็นว่า ส.ว. มีหน้าที่ติดตามการปฏิรูปแล้ว ส.ว. อยู่ในบทเฉพาะกาล ๕ ปี ส.ว. หมดไปแล้ว แล้วปฏิรูปใครจะดูผมคิดว่าทำให้เป็นปัญหาในแง่ของความเข้าใจของ สังคมพอสมควร เพราะฉะนั้นผมคิดว่าในหมวดนี้จริง ๆ แล้ว

---

[๔๙๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๙๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ทั้งในเชิงเจตนารมณ์และในเชิง เนื้อหาที่มีความซ้ำซ้อนในการที่จะแก้ใหม่นะครับ ซึ่งกว่าจะแก้ได้ก็คงหมดเวลาพอดีก็ไม่ต้อง มีหมวดนี้ได้ ไม่จำเป็นต้องมีหมวดนี้ได้นะครับ

ประการสุดท้ายที่ผมคิดว่าเป็นปัญหาทางเทคนิคก็คือปัญหาในเรื่องของการพิจารณา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ไปบังคับว่าเป็นการประชุมโดยรัฐสภาเลย แล้วผมคิดว่า ในอนาคตทาง ส.ว. ท่านก็จะต้องพยายามผลักดันให้มีกฎหมายที่ตีความว่าเป็นกฎหมายปฏิรูป คำถามก็คือว่าการปฏิรูปกฎหมายที่มีอยู่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการที่จะทำให้ กฎหมายนั้นทันสมัยแต่ไม่ได้แปลว่าตัวกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป เพราะฉะนั้นผมคิดว่าอันนี้เรื่องนิยามสำคัญมากถ้าไม่อย่างนั้นแล้วจะแก้กฎหมายฉบับใดผม ก็เคลมได้หมดนะครับว่าเป็นกฎหมายปฏิรูป เพราะว่ามันเกี่ยวข้องเพราะว่าหมวดปฏิรูปในหมวดกฎหมายเขียนว่า ให้เร่งรัดการแก้กฎหมายที่เป็นปัญหา เพราะฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่า อาจจะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่ว่ามันเป็นการขยายขอบเขตอำนาจของ สภา ๒ สภาซึ่งจะต้องคานกัน ผมคิดว่าประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นที่ตามมาแล้วก็อาจจะเป็น ปัญหาในอนาคตเพราะฉะนั้นผมเห็นว่าในหมวดนี้ทั้งเจตนารมณ์ทั้งเนื้อหามีความซ้ำซ้อน อยู่แล้วและที่สำคัญคือเนื้อหามันมีจุดสิ้นสุดครับก็คิดว่าถ้าเราจะมีการปรับแก้เรื่องนี้ก็ควรที่จะทบทวนแล้วก็อาจไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไป ขอบพระคุณครับ”[๔๙๔]

นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช กรรมาธิการ

“เรียนท่านประธานครับ ผม เอกพันธ์ ปิณฑวณิช ครับ กรรมาธิการ ผมขออนุญาตใช้เวลาสั้น ๆ นะครับ ขออนุญาตเสริม สิ่งที่ท่านอาจารย์โภคินกับท่านยงยุทธพูดถึงเรื่องความเป็นไปได้ในหมวดเรื่องของการปฏิรูปประเทศ อาจจะต้องบวกเรื่องยุทธศาสตร์ชาติไปด้วยนะครับ อาจจะเป็นไปไม่ได้ ในทางปฏิบัตินะครับ ผมก็จะขออนุญาตยกตัวอย่างสิ่งที่เกิดขึ้นกับตัวผมเอง ซึ่งผมก็เป็นผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐอยู่นะครับ คือผมจะต้องจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ ปี ๒๕๖๒ แล้วก็ปี ๒๕๖๓ ที่ผ่านมานี่นะครับ ก็เข้าใจว่าการที่เราจะปฏิรูป โดยรัฐมันก็ต้องมีการขับเคลื่อนผ่านหน่วยงาน หรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันหลังจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ มีผลบัง คับใช้นะครับ ตอนจัดทำงบประมาณปี ๒๕๖๑ ผมก็ได้รับเอกสาร เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติแล้วก็เกี่ยวกับเรื่องของการปฏิรูปประเทศ แล้วก็ได้รับคำสั่งว่า ต้องวางกรอบงบประมาณต่าง ๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีแล้วก็กระบวนการ ในการปฏิรูปประเทศ แต่เผอิญเอกสารที่ผมไปค้นตอนนั้นมีอยู่ประมาณสักหลาย Version มากนะครับ มี Version สำนักนายกรัฐมนตรีมี Version กระทรวงมหาดไทย Version เยอะแยะไปหมดนะครับ แล้วมันก็ดูเหมือนจะขัด ๆ กัน ก็เลยลองไต่ถามไปทาง กองแผนงานของมหาวิทยาลัยนะครับ เจ้าหน้าที่กองแผนงานไม่มีใครรู้เลยครับว่าตกลงแล้ว เรากำลังจะใช้ Version ไหนในการวางงบประมาณประจำปีตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ มานะครับ ผมก็เป็นประเภทที่อยู่นิ่งเฉยไม่ได้ผมก็พยายามติดต่อไปที่สำนักงบประมาณครับ ก็ถามว่าตกลงแล้วที่บอกว่าให้เราใช้กรอบยุทธศาสตร์ชาติกับการปฏิรูปประเทศนี่นะครับ ในการวางงบประมาณ เราใช้ Version ไหนที่กำลังใช้กันอยู่ทั้งประเทศตอนนี้ระดับ ท่านรองนะครับที่รับโทรศัพท์ผม ก็หันไปถามลูกน้องว่าตกลงเรามีไหม ผมก็ได้ยินเสียงลูกน้อง แกตอบหลุดมาในโทรศัพท์ว่าไม่มีเหมือนกัน ไม่รู้จะใช้นี่ขนาดคนที่เป็นคนสั่งมาให้ใช้นะครับ เพราะฉะนั้นตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ ปี ๒๕๖๒ นะครับ สรุปแล้วเจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงาน หรือข้าราชการเอง ก็งมเข็มมาเรื่อย ๆ นะครับ ไม่ได้มีหลักการอะไรที่ใช้เพราะฉะนั้น ตอนวางงบประมาณปี ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่ผมคนหนึ่งก็มาถามว่าพี่เรา Copy page เอาดีไหม จากปีที่แล้ว เพราะว่ามานั่งค้นหาเอกสารอะไรต่าง ๆ มันก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร จริง ๆ จัง ๆ ได้สักทีผมว่าถึงขั้น Copy page มันก็เกินไปหน่อยนะครับ

---

[๔๙๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เพราะฉะนั้น จริง ๆ แล้วหน่วยงานของผมใช้งบประมาณแผ่นดินปีละน่าจะ ๑๐ กว่าล้านบาท เท่านั้นเองนะครับ ผมก็เลยยังแปลกใจว่าถ้า ๓ ล้านล้านบาททั้งประเทศ แล้วถ้าคิดอย่างนี้กันหมด ผมก็ไม่รู้ว่ามันจะมีโอกาสอะไรที่จะไปผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศ ตามรัฐธรรมนูญนะครับ ผมก็คิดว่าถ้ามันเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วมันก็ ป่วยการที่จะมีสิ่งเหล่านี้อยู่ในรัฐธรรมนูญของเราครับ ขอบพระคุณครับ”[๔๙๕]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“วลัยพร กรรมาธิการค่ะ ได้ฟัง หลาย ๆ ท่านอภิปรายน่าสนใจแล้วก็คล้องตามในหลาย ๆ เรื่อง แต่ขออนุญาตนิดหนึ่งนะคะ ขออธิบายเท่าที่ตัวเองมีประสบการณ์ตรงนี้ด้วยเหมือนกัน จริง ๆ แล้วแผนยุทธศาสตร์ชาติที่เขาลำดับในเรื่องของแผน ของประเทศไทยนะคะ แผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนลำดับที่ ๑ ถือว่าสูงสุด ส่วนแผนปฏิรูปประเทศ แผนแม่บท ไม่ใช่แค่มีแผนปฏิรูปอย่างเดียวนะคะยังมี แผนแม่บทอีกนะคะของที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่ มี ๒๓ ตัว ตัวเป้าหมายที่สำคัญของแผน แม่บท แผนปฏิรูปมี ๑๑ ด้านบวกด้วย ๒ อย่างที่ท่านนิกรพูด นอกจากนี้แล้วก็ยังมีแผน ๑๒ ซึ่งทั้ง ๓ แผนอยู่ในระดับของเรียกว่าเป็นระดับที่ ๒ เหมือนกับเป็นลูกค่ะของแผน ยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าเราพลิกดูตรงนี้นะคะของแผนปฏิรูปหมวด ๑๖ ที่เรากำลังคุยกันเราก็จะพบว่าที่นำเสนอมาที่มีหลาย ๆ ท่านพูดว่ามันซ้ำซ้อน มันน่าจะไปอยู่ในแนวนโยบายของรัฐ หน้าที่ของรัฐอันนั้นก็ใช่ค่ะแต่เหมือนกับว่าตรงนี้มีประเด็นอะไรบ้างที่อยากที่จะก่อให้เกิด การปฏิรูปประเทศในลักษณะที่อาจจะซ้ำกันบ้างแต่ก็จะเป็นลักษณะที่มันมี Detail มีรายละเอียดค่อนข้างมาก ท่านลองพิจารณาดูนะคะในหมวด ๑๖ ดังนั้น ณ ตรงนี้เองมันก็ เลยกลายเป็นรายละเอียดที่มีความรู้สึกว่ามันไปขยายกับแผนยุทธศาสตร์ทั้ง ๖ ด้าน ที่มันมี ทั้งหมด ๖ ด้านด้วยกัน อันนี้คือที่เขาจัดลำดับเอาไว้ แล้วก็มีแผนระดับที่ ๓ ก็คือแผนปฏิบัติการคือแผนระดับตั้งแต่กระทรวงต่าง ๆ ลงมาถึงกรมหน่วยงานต่าง ๆ ทุกหน่วยงานอันนั้น เขาเรียกว่าแผนระดับที่ ๓ อันนั้นคือเรียงลำดับของความสำคัญของแผนที่เกิดขึ้น แต่ในส่วน จริง ๆ แล้วก็คือที่ได้ประสบมานะคะก็พบว่ามันมีความสับสนจริง ๆ ของแผนทั้ง ๓ ระดับ แล้วผู้ที่ทำหน้าที่ในการเป็นเลขาทั้งหมดนะคะ ถ้าแผนยุทธศาสตร์ชาติก็ สสช. แผนปฏิรูป ประเทศก็ สสช. แผนแม่บทก็ สสช. เกี่ยวพันหมดเลยดังนั้นหากเป็นไปได้นะคะท่านประธาน จริง ๆ แล้วเราก็คุยกันว่าถ้าสมมุติว่ามีการยกหมวด ๑๖ ล้มเลิกไปเลยหรืออาจจะมีการแก้ไข เพื่อทำให้รู้สึกว่าเรารอบคอบกับตรงนี้นิดหนึ่งเพราะเป็นการยุบหมวด เราเรียนเชิญคนที่ เกี่ยวข้องนิดหนึ่งได้ไหมคะเพื่อให้เขามาอธิบายเพราะว่าตัวเองก็สงสัยเหมือนกันว่าที่บอกว่า ทำมา ๓ ปี อย่างของแผนปฏิรูปนะคะตั้งแต่ปี ๒๕๖๑-๒๕๖๓ แล้วตกลงเขาประเมินผล สำเร็จขนาดไหนทำไมทุกคนในประเทศไทยโดยเฉพาะกรรมาธิการไม่รู้สึกเลยว่าเขาสำเร็จ สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้รู้สึกเลยว่าทำสำเร็จไม่ว่าแต่ละด้านแล้วก็เมื่อวันก่อนได้มีโอกาสไป เข้าร่วมกับแผนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของ ส.ว. เขาก็มีตัวเป้าหมายตัวชี้วัดเต็มไปหมด ว่าตัวนี้สำเร็จ ตัวนี้ไม่สำเร็จ คือดีไปหมดเลยเพียงแต่ว่าสงสัยเหมือนกันว่าทำไมคนข้างนอกเขาไม่รู้สึกแล้วทำไมเขาไม่ได้มีส่วนร่วม อันนี้เป็นประเด็นที่เราพูดกันมากเลยว่าไม่รู้สึก By End ตั้งแต่ต้นจนจบจะมีการประเมินก็ไม่รู้สึกว่าถูกประเมินไปว่ามันสำเร็จหรือไม่สำเร็จ ด้วยอะไร มันกลายเป็นเรื่องของแผนยุทธศาสตร์ชาติก็ดี แผนปฏิรูปประเทศก็ดี แผนแม่บทก็ ดี เป็นเรื่องของคนที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่ทำที่รู้กันเฉพาะแต่ว่ามันไม่ได้ทำให้คนทั้ง ประเทศรู้ว่ามันเกิดขึ้นแล้วว่ามี เพราะตอนที่เขียนแผนปฏิรูปประเทศถ้าคิดว่านะคะมีความ เชื่อมโยงกับตอนที่ท่านนิกรเป็น สปช. มั้งคะที่บอกว่าปัญหาของประเทศไทยมีอยู่ ๒ อันใหญ่ ๆ ก็คือเราต้องทำการซ่อมแซมสิ่งที่มันเป็นปัญหาของประเทศในเชิงโครงสร้างไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของความเหลื่อมล้ำ เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องความยากจน เรื่องปัญหาความขัดแย้งของ คนในสังคม เรื่องความที่จะต้อง

---

[๔๙๕]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

หาความปรองดองนั่นคือปัญหาที่จะต้องถูกซ่อมแล้วก็เอามาเขียนในแผนปฏิรูปต่อเวลาที่มีรัฐธรรมนูญ อีกอันหนึ่งคือเรื่องของการสร้างสิ่งใหม่ที่ดีมาก ยิ่งขึ้นในเรื่องของการพัฒนาให้ทันโลกทันสมัย สร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันนี้อีก ประเด็นหนึ่งคือเห็นเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญแต่ไม่เห็นสิ่งที่มันปรากฏจริงในระบบ ของการประเมินผลในแง่ของผลการปฏิรูปประเทศ อันนี้เป็นสิ่งสำคัญคือโดยความเห็นส่วนตัวไม่ได้มีความเห็นว่ามันจะมีสักกี่แผนแต่ขอให้เห็นเป็นผลสำเร็จให้มันเกิดขึ้น แต่เรื่อง ความซ้ำซ้อนเงื่อนเวลาหรือทับซ้อนในเรื่องของกิจกรรมต่าง ๆ มันก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผู้ อภิปรายไว้แล้ว ดังนั้นก็เลยอยากที่จะเรียนเสนอแนะนะคะท่านประธานว่าอยากให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องเขามาได้พูดให้พวกเราได้ฟังบ้างค่ะ ถ้าสมมุติเราจะต้องเขียนรายงานเพื่อยุบเลิก หมวดจะได้ดู อย่างน้อยมีเหตุมีผลและมีความครอบคลุมในสิ่งที่ดำเนินการมาด้วยนี่ก็ ๓ ปี เพราะว่าสิ่งที่เขียนก็สะท้อนเจตนาในการที่จะสร้างสิ่งดี ๆ ให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปประเทศแต่ ว่าเราไม่เห็นในสิ่งที่กระบวนการในการดำเนินการแล้วก็ระบบการประเมินผลของเขาว่าเขาประเมินอย่างไร คือมันก็ไม่มีใครทราบค่ะก็คิดว่าทุกคนควรที่จะต้องรับทราบข้อมูลก่อนที่จะ มีการยุบหรือเราให้ความเห็นว่าเราควรเลิกหมวดนี้เพื่อให้มีความรอบคอบค่ะ อยากจะเรียน ขอเสนอต่อที่ประชุมค่ะ ขอบพระคุณค่ะ”[๔๙๖]

“เรื่องเดียวที่เป็นข้อกังวลใจแล้วเป็นห่วงใยเสมอมาของยุทธศาสตร์ชาติกับแผนปฏิรูปประเทศ คือเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ท่านสิงห์ศึกกรุณาพูดเมื่อสักครู่นี้พอดี คือจริง ๆ สิ่งสำคัญที่สุดของเรื่องนี้เผอิญว่าตัวเองได้มีโอกาสทำงานทั้ง ๓ ระบบเลย ทั้ง ๓ แผนยุทธศาสตร์ชาติก็อยู่ในคณะทำงานของยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความมั่นคง ส่วนแผนระดับ ๒ ก็ได้ช่วย สศช. ด้วย แล้วก็แผนความมั่นคงด้วย แล้วที่ทำมากที่สุดคือแผนระดับ ๓ คือแผนปฏิบัติการในเรื่องของพวกยุทธศาสตร์แผนพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ กลุ่มจังหวัด ในนั้นก็จะเห็นทั้ง ๓ บริบท สิ่งที่ห่วงใยที่สุดก็คือเรื่องของการที่ยุทธศาสตร์ เป็นยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิรูปประเทศเป็นของคนที่ทำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วก็ขาดการมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อยอย่างที่ท่านสิงห์ศึกได้กรุณาพูดเมื่อกี้นี้ แต่สิ่งหนึ่งที่อยากจะฝากสภาพัฒน์มากกว่าว่า ถ้าสภาพัฒน์คิดระบบ eMENSCR ได้ในเรื่องของติดตามประเมินผล จะเป็นไปได้ไหมคะ ช่วยออกแบบกลไกในการที่จะสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เพราะสิ่งนี้เป็นโจทย์ใหญ่ที่สำคัญจริง ๆ ถ้ายุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ชาติของคนที่เขียนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ก็แผนปฏิรูปประเทศก็เช่นเดียวกัน จะไม่ก่อให้เกิดความสำเร็จใด ๆ ได้เลย แล้วก็จะเป็นไปได้ไหมคะว่าถ้ายุทธศาสตร์ชาติทำมาแล้ว ๓ ปี ๓ ปีทำอะไรไว้บ้าง การ Communicate เป็นสิ่งที่สำคัญมาก ถ้าเราไม่สามารถ Communicate ว่าผลสัมฤทธิ์ที่เราได้ เช่น ๖ เปอร์เซ็นต์บรรลุเป้าหมายอะไรคือการบรรลุเป้าหมาย ไม่มีใครทราบเลยว่าอะไรคือบรรลุเป้าหมาย และที่บอกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์อยู่ระหว่างการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดำเนินการอะไรเพื่ออะไร แล้วทำได้ไปได้แค่ไหนความก้าวหน้าคืออะไร และถ้ามีปัญหาอุปสรรค สิ่งเหล่านี้ถ้าเราต้องการให้ภาคอื่น ๆ เขาทราบ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เอกชน เราจะสามารถเรียกการมีส่วนร่วมได้มากขึ้นว่าเราต้องการให้เขาช่วยอะไร และเขาก็จะรู้สึกว่าเขาบายกับสิ่งเหล่านี้ แต่ตราบใดที่อยู่วน ๆ อยู่แค่ระบบราชการนี้ก็ทำกันเองก็ว่ากันเองกันอยู่นี้นะคะ แล้วในขณะที่ยังไม่ได้ปฏิรูประบบราชการด้วย ต่อให้สำเร็จคนหนึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศก็ไม่ทราบ ดังนั้นเป็นความห่วงใยจริง ๆ ว่าอยากให้มีการ Communicate ๓ ปี ทำอะไรไปบ้าง แล้ว ๒ ปี ที่เราเจอโควิดมีการปรับเปลี่ยนในเรื่องของแผนปฏิบัติการอย่างไรบ้าง และสิ่งที่ต้องการให้ภาคประชาชนหรือภาคเอกชนเขามีส่วนร่วมเขาต้องการ เช่น เขาอยากจะอาจจะเน้นเรื่องความยากจนที่เราอาจจะหยิบ Agenda ขึ้นมาเรื่องหนึ่งเป็น Priority ลำดับต้น ๆ ที่ท่านบัญญัติหรือท่านโภคินได้กรุณาพูดเมื่อกี้เอาขึ้นมา เพื่อชี้ให้เห็นว่าแผนปฏิรูป

---

[๔๙๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ประเทศประชาชนได้อะไรจากตรงนั้น ยุทธศาสตร์ชาติประชาชนได้อะไรจากตรงนั้น มันจะทำให้ความคลุมเครือแล้วก็มีส่วนร่วมที่แบบมัว ๆ แบบนี้เกิดขึ้นแล้วสัมฤทธิผลที่แท้จริงได้ ตราบเท่าที่มันยังอยู่ในมือของท่าน ส.ว. ทั้งหมดก็คือ ส.ว. ทราบ เคยไปประชุมกับทุกท่าน ท่านก็อยู่กันเองของท่าน ท่านก็ทราบท่านก็ทำแบบ Active มากเลย แต่ปรากฏว่าข้างล่างไม่ทราบเรื่องเลย ภาคอื่น ๆ ก็ไม่ทราบ ดังนั้นต้องอาจจะต้อง Design อะไรสักอย่างหนึ่งเพื่อทำให้รู้ว่ามีการบายเรื่องนี้ ขออนุญาตเล่านะคะ ที่มาเลเซียประสบความสำเร็จในเรื่องของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติมา ๒๕ ปีแล้ว จาก ๓,๐๐๐ กว่ายูเอสดอลลาร์ ตอนนี้เขาเป็นหมื่นกว่าแล้ว แล้ว เขาทำใกล้จะสำเร็จที่เขาจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วย เขามีกลไกที่เรียก เปอมันดู ในการขับเคลื่อนตรงนี้ แล้วมีกลไกตัวหนึ่งในการออกแบบในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วม ทั้งออนไลน์ ออนกราวแล้วก็ออนแอร์ พร้อม ๆ กัน คือจะดี ไม่ดี บวก หรือลบ ก็ให้มีความเห็นมา แล้วก็คัดกรองเอาว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์ในการที่จะขับเคลื่อนต่อไป แต่ก็ไม่ปิดกั้นในเรื่องของการที่จะแสดงความเห็นว่าตอนนี้เขายากจนเดือดร้อน เขามีปัญหาเรื่องอะไร และเราไปดูว่าโครงการในสิ่งที่หน่วยงานไหนบ้างที่จะเกี่ยวข้อง แล้วเสนอขึ้นมาแล้วรีบ Move ลงไปตรงนั้น ดังนั้นเขามีการสร้างการมีส่วนร่วมที่สำเร็จ นั่นคือมาเลเซียนะคะ อยากให้ดูว่าถอดบทเรียนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของมาเลเซียมาดูก็ได้นะคะว่า เขาทำได้ เขามีการ Communicate ตลอดเวลา เขาทำให้รู้สึกว่ายุทธศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของพวกเขาในสังคมของพวกเขา ซึ่งสิ่งนี้น่าจะต้องเป็นความเร่งด่วนที่จะต้องทำก่อน อาจจะทำให้สภาพัฒน์หนักอึ้งขึ้นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะว่ารับแผนไปเยอะแล้วด้วย ก็เห็นใจค่ะ แต่ว่าก็อาจจะต้องเป็นแกนหลักในการที่ขับเคลื่อนเรื่องแผนของประเทศ อันนี้อยากฝากเอาไว้จริง ๆ ว่า ถ้าเราสามารถปฏิรูประบบบริหารราชการได้อย่างที่ท่านโภคินพูด เราก็อาจจะมีการดำเนินการที่มีเรื่องใหม่ ๆ คือเราคิดเรื่องใหม่เยอะ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติก็เป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย แต่วิธีการในการทำงานเรายังทำแบบเดิมอยู่แล้วเราจะหาผลลัพธ์ใหม่ได้อย่างไร ผลสัมฤทธิ์ใหม่จะเกิดขึ้นมาจากเราต้องเปลี่ยนกระบวนการเราต้องเปลี่ยนรูปแบบในการทำงานใหม่ ไม่อย่างนั้นได้คำตอบเดิม แล้วอาจจะไม่สัมฤทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้น ๖ เปอร์เซ็นต์ ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ๔๔ เปอร์เซ็นต์ ๑๕ เปอร์เซ็นต์ น่าจะต้องมีการชี้แจง แต่ไม่ต้องไปลงรายละเอียดเป็นทีโครงการกิจกรรมนะคะ ประเมินว่าสิ่งที่ผ่านมาได้ทำอะไรกันไปบ้าง ด้วยความอุสาหะของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หน่วยงานราชการส่วนใหญ่เขายินดีที่จะทำ แต่ข้างล่างเขาจำเป็นต้องขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติกับแผนปฏิรูปประเทศอยู่แล้ว เพราะไม่อย่างนั้นเขาไม่ได้รับงบประมาณ เขาเป็นหน่วยรับงบประมาณ ถ้าเขาไม่เชื่อมโยงเขาก็จะไม่ได้ ดังนั้นก็ไม่อยากที่จะไปเบรมหน่วยงานราชการเท่าไรนักในเรื่องของไม่มีจิตสำนึกนะคะ จริง ๆ คือถูกบังคับให้มีด้วยซ้ำไป แล้วแถมอาจถูกฟ้องร้องได้ด้วย แต่อาจจะต้องขอความร่วมมือมากขึ้น เพราะเขาขาดความรู้ความเข้าใจมาก ๆ ในบางเรื่อง อันนี้ต้องเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาในเรื่องของการสร้าง Awareness ในทุกภาคส่วน ไม่ใช่เฉพาะแค่ภาคราชการ อันนี้อยากจะฝากเอาไว้ว่าด้วยความห่วงใยนะคะ อยากเห็นอะไรดี ๆ ที่ได้ทำมาแล้วด้วย แล้วให้เกิดผลสัมฤทธิ์จริง ๆ เพราะว่าไม่ใช่คนไม่น้อยนะคะ ทั้งประเทศเลยที่ช่วยกันทำ แต่ว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับรู้ Awareness เป็นส่วน ๆ ของภาคส่วนจำเป็นต้องทำ แล้วการประชุมที่อย่างทำเรื่องยุทธศาสตร์ทั้งหลายก็จะเชิญประชาชนหรือกลุ่มคนที่ไม่ค่อยมากเรื่องเข้าไป ก็จะไม่ค่อยมีปัญหาในการประชุม แต่ถ้ามากเรื่องก็จะมีปัญหา บางทีต่อให้มากเรื่องเราก็ฟังเขา เพราะว่าการฟัง และเราก็อาจจะได้ยินเขาในบางเรื่องหรือไม่ได้เรื่อง หรือบางเรื่องก็แล้วแต่ แต่มันเป็นสิ่งที่เป็นกลไก กระบวนการที่สำคัญมาก ไม่อย่างนั้นเราไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วม แต่เชื่อว่าสภาพัฒน์คงสามารถทำได้ ฝากออกแบบด้วยนะคะ eMENSCR ยังทำได้เลย ซึ่งมันสลับซับซ้อนทีเดียวนะคะ แต่ออกแบบในการให้ภาคประชาชนภาคเอกชนมีส่วนร่วมด้วย

ในกระบวนการของยุทธศาสตร์ชาติ แล้วก็แผนปฏิรูปประเทศ แผนแม่บท ก็จะเยี่ยมมาก ๆ นะคะ อันนี้ฝากเอาไว้ด้วย ขอบพระคุณค่ะ”[๔๙๗]

บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ข้อที่ ๘ บทเฉพาะกาลที่เป็นปัญหาแล้วก็ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ควรจะต้องมีการแก้ไขหรือไม่ อันนี้เรื่องอะไรบ้าง ยกตัวอย่างเช่นเรื่องของที่มาของ ส.ว. ชุดปัจจุบัน เรื่องของข้าราชการประจำจะมาเป็น ส.ว. ได้หรือไม่ ที่มีอยู่ ๖ ตำแหน่ง เรื่องของ อำนาจของ ส.ว. ปัจจุบัน อย่างนี้เป็นต้นเราจะว่าอย่างไร[๔๙๘]

“ผม สมชัย กรรมาธิการ ก็ขออนุญาตที่จะอภิปรายเบื้องต้น เพราะเข้าใจว่าน่าจะไม่สามารถที่จะประชุมต่อตอนบ่ายได้ อาจจะค้างไปถึงวันพฤหัสบดีหน้า แต่ผมคิดว่าประเด็นของวุฒิสภานี้ความเห็นของผมจะมีอยู่ ๓ ส่วนที่สำคัญส่วนที่ ๑ ก็คือสิ่งที่อยู่ในตัวบทของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงที่มาของวุฒิสภา ซึ่งก็เหมือนกับหลายท่านละครับว่า กระบวนการที่เราเปลี่ยนกลับไปกลับมาจากเดิม ปี ๒๕๔๐ เลือกตั้ง ปี ๒๕๕๐ เลือกตั้งครึ่งหนึ่ง สรรหาครึ่งหนึ่ง และพอมาปี ๒๕๖๐ ก็เป็นการเลือกกันเอง กลุ่มอาชีพ แล้วก็มีการทดลองใช้ใน ๕๐ คนแรก ที่ในวุฒิสภาชุดปัจจุบัน แต่ผมคิดว่าการทดลองดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถใช้เป็นข้อสรุปหรือข้อยุติได้ว่ามันสำเร็จ หรือล้มเหลว ก็เพราะว่ากระบวนการ ไม่ใช่กระบวนการ หมายถึงว่าวิธีการท้ายสุดของ การเลือกคราวนี้ เรามาจบตรงที่ว่าเลือกกันเอง ๒๐๐ แล้วก็ให้ คสช. เป็นฝ่ายจิ้มเหลือ ๕๐ เพราะฉะนั้นความกระตือรือร้น ความสนใจของประชาชน การที่ประชาชนเขาจะประเมินว่าเขาจะได้ไปต่อหรือไม่จนถึงขั้นท้ายสุดนี้มันแตกต่างกัน ท้ายที่สุดเขาบอกว่าคุณจะต้องใกล้ชิดกับ คสช. คุณถึงจะได้เป็นวุฒิสภา วุฒิสมาชิกนะครับ ซึ่งอันนี้มันก็อาจจะทำให้เกิดความตื่นกลัวในการที่ประชาชนจะไปสมัครในแต่ละขั้น ๆ นั้นลดน้อยลง หลายที่เขาพูดถึงขนาดว่ากรรมการประจำหน่วยที่รับสมัครสมาชิกวุฒิสภานี้มากกว่าคนมาสมัครอันนี้เรื่องจริง ในแต่ละวันนะครับ แต่ว่าก็เป็นเรื่องซึ่งเราคงเอามาเป็นส่วนหนึ่งที่จะบอกว่ามันคือทั้งหมดไม่ได้ คงจะต้องศึกษาวิจัยหรือต้องประเมินนะครับ เพราะฉะนั้นในเรื่องของที่มานั้นก็เป็นเรื่องหนึ่งซึ่งคงจะต้องดูกันนะครับว่าอย่างไรที่จะมา ซึ่งความจริงผมมีสิ่งที่เป็นข้อเสนอ แต่ว่ายังขออนุญาตที่ยังไม่พูดคราวนี้นะครับ ส่วนที่ ๒ คือเรื่องของบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภา ว่าบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาควรจะทำอะไร ผมดูสิ่งที่หายไปก่อนนะครับ สิ่งที่หายไปในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือบทบาทหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรอิสระ ประชาชนไม่มีช่องทางที่จะไปเข้าชื่อกัน ๒๐,๐๐๐ ชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เพื่อถอดถอน เพราะว่าในเรื่องนี้เราตัดอำนาจของวุฒิสภาออกไป ก็เลยทำให้อำนาจของประชาชนในการที่จะเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนองค์กรอิสระก็ดีหรือนักการเมืองก็ดีนี้ มันถูกหายตามไปด้วย เราไปมอบอำนาจนี้ให้กับทางป.ป.ช. โดยที่ถ้าหากว่าองค์กรอิสระหรือทางฝ่ายการเมืองกระทำผิดก็ให้ไปร้อง ป.ป.ช. แทนป.ป.ช. ก็ต้องตั้งกรรมการไต่สวนขึ้นมา ถ้าตั้งไต่สวนขึ้นมา ตั้งเมื่อไรก็ยุติปฏิบัติหน้าที่ หรือถ้าผิดก็ไปฟ้องต่อศาลฎีกาแล้วแต่ว่าผิดเรื่องอะไร ถ้าผิดจรรยาบรรณก็ศาลฎีกา แผนกคดีนักการเมือง แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่น ๆ ก็ศาลฎีกาทั่วไป ซึ่งกรณีตรงนี้มันเป็นการจำกัดบทบาทของวุฒิสภา และท้ายที่สุดก็ไปจำกัดอำนาจของประชาชนในการเข้าชื่อการถอดถอนดังนั้นในเรื่องนี้ก็เป็นอีก

---

[๔๙๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

[๔๙๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

เรื่องหนึ่งซึ่งจำเป็นจะต้องคุยกันครับว่า เราจะให้มีสิ่งนี้กลับคืนมา ต่อวุฒิสภาหรือไม่ ส่วนที่ ๓ ก็คือเรื่องของบทบาทของวุฒิสภาในบทเฉพาะกาลที่ให้มีอำนาจ ในการที่จะโหวตนายกรัฐมนตรี อันนี้เรื่องใหญ่แล้วก็สำคัญ และผมคิดว่าวุฒิสภาชุดนี้ กำลังทำผิดรัฐธรรมนูญนะครับ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๓ พูดไว้ว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ นั่นก็คือหมายความว่าถ้าคุณเป็นวุฒิสภาคุณไม่มีสิทธิหรือครับ ในการที่จะมาโหวตนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีนั้นสังกัด พรรคการเมือง การโหวตนายกรัฐมนตรีคือการฝักใฝ่พรรคการเมือง อันนี้ก็ถือว่าเป็นจุด ที่เป็นปัญหา ดังนั้นถ้าหากว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะต้องเอาส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การโหวตนายกรัฐมนตรีออกไปจากบทเฉพาะกาลด้วย อันนี้ก็ขออนุญาตที่จะอภิปรายเบื้องต้นนะครับ ความจริงมีรายละเอียดมากกว่านี้ แต่เนื่องจากว่าเวลาจำกัด ขออนุญาตไปเสริมความหน้าถ้ามีอีกเพิ่มเติม ขอบคุณครับท่าน”[๔๙๙]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ เห็นด้วยเลยครับ แล้วผมว่าที่ผมเสนอไปว่าเรา Waive สัก ๓-๔ ปี สมมุติเราแก้รัฐธรรมนูญ อาจจะเขียนในบทเฉพาะกาลก็ได้ คือจะได้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ สมมุติว่า ๓ ปี หรือ ๔ ปีนี้ในบทเฉพาะกาล คือคุณสามารถทำมาหากินได้เลย แล้วก็เป็นเรื่องที่คุยกันระหว่างผู้ประกอบการ Regulator แล้วก็ผู้บริโภคว่าตกลงเรามาวางกติกาให้เหมาะสม และในช่วงนั้นอำนาจรัฐที่จะไปบังคับข่มขู่เขา เรียกมามันก็จะถูก Waive โดยรัฐธรรมนูญไปช่วงหนึ่งถูกไหมครับ ถ้าอย่างนี้มันทันทีเลย ไม่ต้องมาแล้วพอเขามี เขาถูกปลดปล่อยจากอันนี้ปั๊บแล้วให้เขารวมตัวกันได้ รัฐต้องออกกฎหมายขนาดเล็ก ขนาดกลาง ให้เขารวมตัวเหมือนสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้าอย่างนี้ พอเขารวมตัวกันได้เขาก็ Voice ส่งมาว่าคุณจะมาช่วย SMEs เขาอยากได้ ก แต่คุณมาให้ ข เขาก็ไม่รู้จะว่าอย่างไร ก็วนกันอยู่อย่างนี้ ผมว่าแค่ ๒ เรื่อง ท่านประธานครับแล้วเดี๋ยวมันเข้าระบบมันเอง และพอเขาแข็งแรงแล้วใครก็ไปหักเขาไม่ได้อีกต่อไป”[๕๐๐]

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับท่านประธาน ท่านพีระพันธุ์ครับ เรียนท่านประธาน ท่านกรรมาธิการทุกท่านครับ ผม ปิยบุตร แสงกนกกุล ในฐานะกรรมาธิการครับ ขออภิปรายเกี่ยวกับบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยบทเฉพาะกาลครับ บทเฉพาะกาลภารกิจ หรือ Function ของบทเฉพาะกาลมันมีไว้เพื่ออะไร ถ้าเราสังเกตดูรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ก็จะมีบทเฉพาะกาลไว้ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็จะมีบทเฉพาะกาลเอาไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในทางวิชานิติศาสตร์และในบทเฉพาะกาลมันมีภารกิจของมันอยู่นะครับ ประการที่ ๑ ก็คือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเอาไว้ว่าไม่ให้นำบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นที่ประกาศใช้ไปแล้ว มีผลใช้ไปแล้ว แต่ยังไม่ให้มีผลในช่วงเวลาหนึ่ง นี่คือภารกิจของมันประการแรก ประการที่ ๒ คือบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญคือกำหนดเอาไว้ให้บรรดาสถาบันการเมืององค์กรที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านั้นยังดำรงอยู่ต่อไป เพื่อรับประกันว่าการเปลี่ยนผ่านครั้งนี้สถาบันการเมืององค์กรที่มีอยู่เดิมยังคงอยู่ต่อไปจนกว่าที่จะมีสถาบันการเมืองหรือองค์กรการเมืองมีการเปลี่ยนที่มาเข้ามาใหม่ชุดใหม่เข้ามาแทน ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาก็ยังคงอยู่ต่อ องคมนตรียังอยู่ต่อแล้วก็คณะรัฐมนตรียังอยู่ต่อ อย่างนี้เป็นต้น จนกว่าจะมีชุดใหม่เข้ามาแทนที่ นี่คือภารกิจของมันประการที่ ๒ ภารกิจประการที่ ๓ นั่นก็คือให้บรรดาองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือสถาบันการเมืองที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ภายใน

---

[๔๙๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๓

[๕๐๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ระยะเวลาที่กำหนด ยกตัวอย่างเช่น สภาต้องออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายในกี่วัน จะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในกี่วันนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ใช้บังคับ อันนั้นก็คือภารกิจของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ มีอยู่ ๓ ข้อใหญ่ ๆ ข้อแรก งดเว้นรัฐธรรมนูญบางมาตราว่าอย่าเพิ่งใช้ในบางช่วงบางเวลาในช่วงเวลาหนึ่ง ข้อสอง คือองค์กรที่มีอยู่เดิมยังคงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีชุดใหม่เข้ามาแทนที่ และข้อสาม บังคับให้องค์กรที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือให้มีการเลือกตั้ง นี่คือภารกิจของบทเฉพาะกาลครับ

ดังนั้นเมื่อดูจากภารกิจของบทเฉพาะกาลแล้วมันจะต้องมีลักษณะชั่วคราว คือใช้แค่บางช่วงบางเวลาเท่านั้นเอง ใช้บางช่วงบางเวลาในการเปลี่ยนผ่านจากรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งไปสู่อีกฉบับหนึ่ง จากองค์กรตามรัฐธรรมนูญชุดหนึ่งไปสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญชุดใหม่ ทีนี้ลองมาดูบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ครับ ทั้งหมดตั้งแต่มาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๗๙ รวมแล้ว ๑๘ มาตรา ผมพบว่ามันมีบทเฉพาะกาลจริง ๆ เป็นบทเฉพาะกาลแท้ ๆ ซึ่งเขียนขึ้นมาเพื่อรับภารกิจที่ผมพูดไป ๓ ข้อนี้อยู่เพียงแค่มาตรา ๒๖๒ ถึง ๒๖๘ แล้วก็มาตร ๒๗๓ ถึง มาตรา ๒๗๘ ส่วนมาตรา ๒๖๙ ถึง มาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ ไม่ใช่บทเฉพาะกาลครับ เพียงแต่เอามาใส่ไว้ในบทเฉพาะกาลเท่านั้นเอง ลองไล่เรียงกันไปครับ มาตรา ๒๖๒ ถึง มาตรา ๒๖๘ เขาพูดเรื่องอะไร เขาจะเขียนว่า มาตรา ๒๖๒ บอกให้มีองคมนตรีอยู่ต่อไป มาตรา ๒๖๓ ให้ สนช. อยู่ต่อไปจนกว่าจะมี ส.ส. ชุดใหม่ มาตรา ๒๖๔ ให้ ครม. ชุดท่านประยุทธ์ก่อนอยู่ต่อไปจนกว่าจะมี ครม. ชุดใหม่ มาตรา ๒๖๕ ให้ คสช. อยู่ไปก่อนจนมี ครม. ชุดใหม่ มาตรา ๒๖๖ ให้สภาขับเคลื่อนปฏิรูปทำหน้าที่ไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ มาตรา ๒๖๗ ให้กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กรธ. ไปออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมา มาตรา ๒๖๘ กำหนดให้มีการเลือก ส.ส. ภายในกี่วัน มาตรา ๒๗๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญองค์กรอิสระทำหน้าที่ต่อ มาตรา ๒๗๔ ให้ กสทช. ทำหน้าที่ต่อ มาตรา ๒๗๕ ว่าด้วยการเขียนยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา ๒๗๖ ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระไปออกมาตรฐานจริยธรรม มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๘ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอออกร่างกฎหมายต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้เป็นบทเฉพาะกาลจริง ๆ หลายเรื่องมันสิ้นผลไปโดยปริยายแล้ว พูดง่าย ๆ มีหรือไม่มี มันก็ไม่ใช้โดยตัวมันเองครับ เขาเรียกว่า สิ้นผลโดยปริยาย ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่ให้คสช. อยู่ต่อ ตอนนี้มันก็ไม่มี คสช. อยู่แล้ว บทบัญญัติให้ สนช. อยู่ต่อ ตอนนี้มันก็ไม่มี สนช. แล้ว เพราะฉะนั้นกลุ่มเหล่านี้จึงเป็นบทเฉพาะกาลโดยแท้ เราจะแตะต้องมันจะไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขมันยกเลิกมันหรือไม่อย่างไรก็ไม่มีประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมันสิ้นผลโดยตัวของมันเองตามสภาพภารกิจของมัน

แต่มันมีอยู่ ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ ที่ผมยืนยันว่ามันไม่ใช่บทเฉพาะกาลโดยแท้ นั่นก็คือ มาตรา ๒๖๙ ถึงมาตรา ๒๗๒ แล้วก็มาตรา ๒๗๙ ๒ กลุ่มนี้ว่าด้วยอะไร มาตรา ๒๖๙ ถึงมาตรา ๒๗๒ นั่นก็คือวุฒิสภา ๒๕๐ คน ในช่วง ๕ ปีแรกหลังรัฐธรรมนูญใช้ และมาตรา ๒๗๙ คือ มาตราสุดท้ายที่รับรองประกาศคำสั่ง คสช. เอาไว้ ผมขออนุญาตพูดกลุ่มแรกก่อนนะครับ มาตรา ๒๖๙ ถึง มาตรา ๒๗๒ พูดว่าเรื่องสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คนนั้นมีที่มาอย่างไร ก็สรุปกันง่าย ๆ ก็คือหัวหน้า คสช. เป็นคนแต่งตั้งแล้วก็เป็นคนทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศแต่งตั้ง ดังนั้นที่มาจึงไปสัมพันธ์กับหัวหน้า คสช. นั้นเองเป็นคนเลือกมาทั้งหมด ๒๕๐ คน แล้วเรื่องอื่น ๆ ก็จะมีอำนาจหน้าที่เป็น ส.ว. พิเศษ ที่มีอำนาจพิเศษในช่วง ๕ ปีนี้ นั่นก็คือเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ส.ส. และหน้าที่ที่สำคัญอีกอันหนึ่ง นั่นก็คือเวลามีพระราชบัญญัติใด ๆ ที่จัดให้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศเราจะใช้กระบวนการนิติบัญญัติแบบพิเศษเข้ามา นั่นก็คือประชุมร่วมกัน ๒ สภา ไม่ต้องผ่าน ส.ส. แล้วค่อยไป ส.ว. ดังนั้นกลุ่มนี้มันชัดเจนเลยว่าเป็น ส.ว. ตามบทเฉพาะกาลตามช่วงเวลา ๕ ปีนี้เข้ามาทำภารกิจในการสืบทอดอำนาจ นั่นก็คือเลือกนายกรัฐมนตรี แล้ววันที่ ๕ มิถุนายน ปีที่แล้วก็ปรากฏชัดเจนว่าเข้ามาเลือกหัวหน้า คสช. กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี และปีนี้เราก็พบเห็นหลายครั้งแล้วว่ามีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพราะว่ามันเป็นร่าง

พระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาแล้วบอกว่าเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ทำให้ต้องประชุมร่วมกัน อำนาจหน้าที่พิเศษเหล่านี้มันทำให้สมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาขี่คอเหนือสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการเลือกของคนเพียงคนเดียว ตอนนี้ผิดหลักการอย่างยิ่งชัดเจนนะครับ”[๕๐๑]

นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

“ดังนั้น ผมจึงอยากจะขอให้ท่านประธานอาจจะช่วยในเรื่องของการกำหนดประเด็นเพื่อให้เกิดข้อสรุปว่า ตกลงกรรมาธิการของเราจะมีข้อสรุปที่เป็นคำตอบให้กับสังคมอย่างไร ผมเสนอว่าข้อเสนอที่ท่านโภคิน แล้วก็อาจารย์ปิยบุตรเสนอ ซึ่งประกอบไปด้วย ๑. สสร. บวกการแก้มาตรา ๒๕๖ ๒. ยกเลิกในส่วนของ ส.ว. เฉพาะกาล คือมาตรา ๒๖๙ จนถึงมาตรา ๒๗๒ ๓. ในเรื่องของมาตรา ๒๗๙ ที่รับรองคำสั่งและประกาศของ คสช. จะต้องถูกยกเลิก ผมคิดว่าในเนื้อหาแบบนี้ หลักการ ๓ ข้อแบบนี้จะเป็นคำตอบระยะสั้นให้กับสังคมไทยผ่านบทบาทของกรรมาธิการ ในเรื่องของกรอบเวลาผมคิดว่าเราก็สามารถเสนอได้ว่าเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ของบ้านเมืองการริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นให้ได้ภายในก่อนวันที่ ๒๒ กันยายนนี้ซึ่งจะเป็นวันปิดสมัยประชุม อันนี้คือการริเริ่ม ผมคิดว่าถ้าเราเสนอแบบนี้มันจะช่วยทำให้สถานการณ์บ้านเมืองดีขึ้น”[๕๐๒]

“เรียนท่านประธาน ผม รังสิมันต์ โรม กรรมาธิการครับ ขอโอกาสใช้เวลาตรงนี้ไม่มาก เนื่องจากเข้าใจว่าเวลาของเราก็มีไม่เยอะ แล้วก็ยังมีสมาชิกอีกหลายท่านที่อยากจะอภิปรายในตรงนี้ ในเรื่องแรก จริง ๆ ในเรื่องของบทเฉพาะกาลก็เป็นในส่วนที่น่าจะเป็นส่วนท้ายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจริง ๆ ผมก็ไม่ได้มีความตั้งใจว่าจะอภิปรายตรงนี้มากเท่าไร เนื่องจากว่าที่ผ่านมาผมก็อภิปราย แล้วก็ไปแตะ ๆ บทเฉพาะกาลค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของ ส.ว. ซึ่งถ้าพูดซ้ำกันอีกครั้งก็คือผมคิดว่าเราจำเป็นต้องยกเลิก ส.ว. ของบทเฉพาะกาลออกไป อำนาจเรื่องนายกรัฐมนตรีในลักษณะแบบนี้สร้างเงื่อนไข สร้างความขัดแย้งด้วยซ้ำ

ประเด็นที่ผมอยากจะเรียนต่อที่ประชุมนะครับ ผมคิดว่าผมติดใจในสิ่งที่ท่านไพบูลย์ได้เอ่ยถึง ต้องขออนุญาตที่พาดพิงนะครับ ผมกับท่านไพบูลย์เราก็เจอกันหลายเวที รวมถึงเวทีนี้ด้วย ประเด็นก็คือว่าถ้าท่านเทียบมาตรา ๓๐๙ กับมาตรา ๒๗๙ ตรง ๆ แล้ว คิดว่าการยกเลิกมาตรา ๓๐๙ จะนำไปสู่ความขัดแย้ง หมายถึงว่ามาตรา ๒๗๙ ถ้าไปยกเลิกจะนำไปสู่ความขัดแย้งเหมือนที่เคยเกิดขึ้นตอนมาตรา ๓๐๙ นี่ ทางการเมืองเราไม่สามารถคิดคณิตศาสตร์แบบนั้นได้ ไม่ใช่หมายความว่าเราไปยกเลิกบทบัญญัติที่มีลักษณะคล้ายกันในวันนี้แล้วสิ่งที่จะเกิดขึ้นจะเกิดขึ้นเหมือนที่เคยเกิดขึ้นเมื่อวันวาน ผมคิดว่าถ้าท่านบวกลบคูณหารแบบนั้นก็คงไม่ใช่ เรารู้กันอยู่ว่าตอนที่ยกเลิก มาตรา ๓๐๙ แล้วมันเกิดความวุ่นวายทางการเมืองมีสาเหตุมาจากอะไร ซึ่งวันนี้สังคมไทยแตกต่างจากเดิมอย่างมาก ถามว่าถ้าเรายกเลิก มาตรา ๓๐๙ แล้วคือสาเหตุของความขัดแย้งจริง ๆ เราไม่มีมาตรา ๓๐๙ มานานแล้ว ทำไมเราไม่มีความขัดแย้งครับ ผมเองคนหนึ่งที่ทำให้ประกาศคำสั่งของ คปค. ถูกยกเลิกไปได้ก็ในวันที่มันไม่มีมาตรา ๓๐๙ ผมไม่เห็นว่าตอนที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ถูกฉีกจะมีใครออกมาปกป้องมาตรา ๓๐๙ เลย ไม่มี ดังนั้นเราก็ต้องพูดกันด้วยความเคารพว่าการยกเลิก มาตรา ๓๐๙ ไม่ใช่สาเหตุของการสร้างความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในภาพรวม เช่นเดียวกันการยกเลิกมาตรา ๒๗๙ ไม่ใช่จะเป็นสาเหตุของการสร้างความขัดแย้งของบ้านเมือง ในทางกลับกันการปล่อยให้มีคำสั่งแบบนี้ต่อไปเรื่อย ๆ จะเป็นการสร้างความขัดแย้งให้กับบ้านเมือง มีประชาชนจำนวนมากที่ถูกละเมิดสิทธิโดยประกาศหรือคำสั่งของ คสช. แล้วไม่มีกลไกอื่น ๆ ใดที่จะมาปกป้องเขาเลย แทนที่เขาจะใช้กลไกอย่างศาลรัฐธรรมนูญ กลไกตุลาการต่าง ๆ มาช่วยใน

---

[๕๐๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๐๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓

การตรวจสอบถ่วงดุล เขาไม่สามารถใช้ได้เพราะว่ามันติดขัดมาตรา ๒๗๙ อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นผมคิดว่าการปล่อยให้บ้านเมืองของเราอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาล ที่ถูกเขียนโดย คสช. ซึ่งมีจุดประสงค์ในการรัฐประหารเอาอำนาจคืนจากประชาชน ผมคิดว่านี่คือการสร้างความขัดแย้ง ดังนั้นผมจึงเรียนต่อท่านประธานว่าเรามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ในส่วนนี้ แล้วก็ไปให้ไกลกว่านั้นนะครับ บรรดาพวกมรดกบาปต่าง ๆ ที่ คสช. ได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ผมคิดว่าเราจำเป็นต้องยกเลิก

ผมเลยอยากจะเรียนหารือท่านประธานอีกนิดหนึ่งครับว่าในกรณีของพวกเรา ที่เราทำหน้าที่ในการเป็นกรรมาธิการศึกษาและแก้ไขรัฐธรรมนูญนี่ Output ที่สำคัญคือรายงาน รายงานฉบับนี้จะเป็นรายงานที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งผมประเมินว่า ส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งที่มีการชุมนุมทางการเมือง ส่วนหนึ่งฝ่ายรัฐบาลก็บอกว่าจะมีการยื่นแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อเมื่อรายงานออกมาแล้ว ส่วนหนึ่งก็มีความเป็นไปได้ว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นรายงานที่ถูกเอาไปอ้างอิง เป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในชั้นที่ถ้าเป็น สสร. ก็อาจจะถูกใช้ อย่างน้อยก็มาพิจารณาดูความเห็นต่าง ๆ ผมเลยอยากเรียนต่อ ท่านประธานเพื่อหารือว่าหลังจากวันนี้ผมคิดว่าเราควรที่จะเขียนรายงานได้แล้ว เนื่องจากว่าเนื้อหาที่เราพิจารณาในวันนี้ก็เป็นส่วนสุดท้ายของรัฐธรรมนูญ การที่เราจะประวิงเวลาเพิ่มเติมต่อไปไม่มีความจำเป็นเลยครับ ในเมื่อเนื้อหาการพูดคุยของกรรมาธิการเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งเป็นเนื้อหาในขั้นตอนสุดท้าย อนุรับฟังความคิดเห็นเราก็ไปรับฟังทั้งในออนไลน์ และออฟไลน์มาอย่างเพียงพอ ดังนั้นการเร่งรายงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วจะเป็นประโยชน์ในการที่จะนำไปสู่การแก้ไขสถานการณ์ ผมเลยอยากหารือกับท่านประธาน แล้วก็ต่อเพื่อนกรรมาธิการในที่นี้ว่าหลังจากวันนี้เราควรที่จะเขียนรายงานแล้วก็รีบส่งเข้าสู่สภาใหญ่ เพื่อให้เกิดการอภิปรายต่อเพื่อนสมาชิกในสภาว่าจะเอากันอย่างไร รายงานนี้จะถูกส่งไปให้รัฐบาลหรือไม่ ผมคิดว่ากรรมาธิการเราถ้าเราได้ทำตรงนี้เรียบร้อยก็จะช่วยทำให้เกิดการเดินหน้า เงื่อนไขของ ส.ว. ที่อยากจะรอดูรายงานจะทำให้ไปได้รวดเร็วขึ้น อย่าปล่อยให้ผู้ชุมนุมเขาชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเราไม่รู้ว่าจะนำไปสู่สถานการณ์อะไร สภาควรที่จะเข้ามาเป็นกลไกในการสลายความขัดแย้ง อย่าปล่อยให้ประชาชนเขาพูด ให้เขาออกไปชุมนุมข้างถนน ซึ่งมันมีความเสี่ยงต่าง ๆ มากมาย ถ้าเราเอาเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของสังคมไทยมาคุยกันในสภา แล้วถ้ามันจบได้ ผมคิดว่าประเทศไทยก็พร้อมที่จะเดินหน้าได้อีกครั้ง ขอบคุณครับ”[๕๐๓]

มาตรา ๒๖๙

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ขอบคุณครับท่านประธาน ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมาธิการครับ ถ้าพูดถึงเรื่องบทเฉพาะกาล ผมมีบทความที่เขียนไว้ เดี๋ยวขออนุญาตว่าหลังจากอภิปรายจบผมจะส่งบทความไว้กับทางฝ่ายเลขานุการเพื่อที่จะพิมพ์แจกในที่ประชุมได้ด้วยนะครับ คือสิ่งที่ผมเขียนไว้ผมเขียนบอกว่าสถานะของบทเฉพาะกาลน่าจะเป็นบทกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อใช้ในช่วงเวลาสั้น ๆ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน นั่นก็คือหมายความว่ากฎหมายฉบับใหญ่เนื้อในเขียนไว้อย่างไร แต่ว่าในช่วงต้นของการบังคับใช้แล้วอาจจะมีเรื่องบางอย่างที่ขัดข้อง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเขียนไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อให้เกิดระยะเวลาที่เพียงพอในการจะปรับตัวเข้าสู่ตัวบทที่เป็นตัวบทกฎหมายที่อยู่ภายใน แต่ว่าบทเฉพาะกาลที่เกิดขึ้นขณะนี้มี ๒ ลักษณะ ลักษณะหนึ่ง ก็คือบทเฉพาะกาลซึ่งมีไว้แล้วก็ใช้ในเวลาสั้น ๆ แล้วก็สิ้นสุดลงไปเรียบร้อยแล้ว อีกส่วนหนึ่งก็คือบทเฉพาะกาลซึ่งยังมีสถานะเป็นบทถาวรก็คือยังคงบังคับใช้ต่อไปอีกระยะหนึ่ง นี่คือ ๒ ส่วนที่เป็นลักษณะของบทเฉพาะกาลที่มีอยู่ตอนนี้

---

[๕๐๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ในบทเฉพาะกาลที่เป็นปัญหาต่าง ๆ มีส่วนใดบ้างที่เป็นปัญหา เริ่มต้นก็คือมาตรา ๒๖๙ มาตรา ๒๖๙ นั้น ระบุถึงจำนวนและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งแตกต่างจากในตัวบทว่าวิธีการได้มาของ ส.ว. ในตัวบทของรัฐธรรมนูญนั้นมาจากกระบวนการสรรหาตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ แต่ในมาตรา ๒๖๙ นั้น มีจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งมาจาก ๓ ส่วน ก็คือส่วนแรกมาจากการเลือกตามมาตรา ๑๐๗ ๒๐๐ คน แล้วให้ คสช. เลือกให้เหลือ ๕๐ คน ส่วนที่ ๒ มาจากการสรรหาของกรรมการสรรหาไม่เกิน ๔๐๐ คน แล้วก็ คสช. เลือกเหลือ ๑๙๔ คน แล้วก็ส่วนที่ ๓ มาโดยตำแหน่งก็คือเป็นคนที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็น ผบ. เหล่าทัพต่าง ๆ รวมทั้งปลัดกลาโหม ไม่ใช่ปลัด ผบ. สูงสุดนะครับ แล้วก็ในส่วนของ ผบ.ตร. อันนี้ก็ถือว่าเป็นได้มาโดยตำแหน่ง ส่วนในมาตราดังกล่าวนี้มีปัญหาอย่างไร มีปัญหาก็คือว่าเขาจะยังคงทำหน้าที่ต่อไปจนครบ ๕ ปี จนถึงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ซึ่งการออกแบบการมีสมาชิกวุฒิสภานั้นเรามุ่งหวังให้ได้คนซึ่งมีคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถ แล้วก็เป็นสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย แต่ว่า ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้งทั้ง ๒๕๐ คนนั้นประกอบด้วยนายทหาร ตำรวจประจำการ ๖ คน อดีตนายทหาร ตำรวจ ถึง ๑๐๔ คน ที่เหลือเป็นพลเรือน แต่ว่า เคยปฏิบัติหน้าที่ใน คสช. หรือเคยทำงานกับ คสช. ต่าง ๆ เช่นเคยเป็นรัฐมนตรีบ้าง เคยเป็น สภานิติบัญญัติบ้าง เคยเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปบ้าง ดังนั้นความหลากหลายที่เกิดขึ้นใน ส.ว. ๒๕๐ คน จึงไม่เกิดแล้วก็อาจจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างดีพอในฐานะที่เป็นสภากลั่นกรอง แล้วก็จะเป็นสภาที่คอยตรวจสอบรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลเองก็มาจาก คสช. เป็นส่วนใหญ่ อันนี้ก็จะเป็นปัญหา”[๕๐๔]

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ ในส่วนของบทเฉพาะกาลนั้นมาตราส่วนใหญ่ก็ต้องถือว่ามันจบไปแล้ว เพราะว่ามันสิ้นผลไปแล้วครับ กระทำการตามบทเฉพาะกาลเรียบร้อยไปแล้ว มันจะดี ไม่ดี อย่างไรก็ตามแต่เราก็ไม่สามารถจะไปขุดมันขึ้นมาใหม่ ยกตัวอย่างอย่างเช่นกรณีที่ให้คณะกรรมการร่างยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ มันก็ออกมาใช้เป็นกฎหมายแล้ว มันก็สิ้นสภาพไปแล้ว กระผมคิดว่าปัญหาในบทเฉพาะกาลที่สำคัญท่านประธานครับ แล้วก็ยังใช้มาจนถึงปัจจุบันแล้วก็กระทบกับสิ่งต่าง ๆ มากมาย ผมคิดว่ามาตราแรกก็คือมาตรา ๒๖๙ ครับ ก็คือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภานั้นถ้าตามรัฐธรรมนูญเรื่องบทเฉพาะกาลก็จะมีบทบาทสำคัญ ๆ มากมาย ไม่ว่าในเรื่องของการลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี เรื่องการของให้ความเห็นชอบองค์กรอิสระต่าง ๆ อำนาจต่าง ๆ นี้ ถ้าวุฒิสภานั้นมาตามกระบวนการในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ถ้าถูกต้อง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็ยังเชื่อถือได้ยากแล้ว แต่ถ้าไม่ได้มาตามกระบวนการตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งเชื่อถือไม่ได้เลยครับท่านประธาน เพราะว่าเรื่องสำคัญจะอยู่ตรงนี้ครับท่านประธานครับ ก็คือในมาตรา ๒๖๙ อนุมาตราหนึ่ง ที่บอกให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่ง คสช. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางในทางการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๒ คน สรรหาบุคคลขึ้นมาแล้วใน คสช. ไปเลือกเอาจากบัญชีนั้น ถ้าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จริงมีความเป็นกลางทางการเมืองจริง ก็อาจจะพอถูกไถให้เชื่อถือได้บ้าง ว่า List ที่ส่งไปให้ คสช. เลือกเอาก็น่าจะได้บุคคลที่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ แต่สิ่งที่เราเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย คนที่เป็นกรรมการสรรหานั้น ขอโทษครับ ท่านประธานครับ ไม่ได้ตรงกับรัฐธรรมนูญเลยครับ บอกไม่ได้เลยว่าเป็นคนที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องพูดถึงเรื่องมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เมื่อเช่นนี้มันก็ผิดฝาผิดตัวไปหมด วุฒิสภาที่ทำหน้าที่อยู่ใน

---

[๕๐๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ขณะนี้ ถามว่าท่านมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี ในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ร่วมกับ ส.ส. กฎหมายสำคัญ ๆ สารพัดชนิด มันผิดฝาผิดตัวแล้วมันมีปัญหากันหมด ฉะนั้นตรงนี้ผมคิดว่าปัญหาที่ต้องแก้ก็อยู่ตรงนี้ครับอย่างแรก แน่นอนครับ ถึงแม้ว่าจะได้วุฒิสภาตามกระบวนการ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดถูกต้อง กรรมการสรรหาที่ถูกต้องก็ตามแต่ แต่มันก็ไม่เหตุผลอะไรที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นมาให้ความเห็นชอบคนที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี คนเหล่านี้ไม่ได้มาจากประชาชนเลย แล้ว คสช. ซึ่งก็เห็นอยู่ว่าท่านต้องการจะกลับเข้ามามีอำนาจเป็นคนชี้ว่าสุดท้ายจะให้ใครเป็นสมาชิกวุฒิสภา แล้วเราจะปล่อยให้สมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้มีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีในอนาคตอีก มันไม่มีเหตุผลอะไรครับท่านประธานที่จะคงมาตรา ๒๖๙ ไว้”[๕๐๕]

“เรื่องของวุฒิสภา เพราะเราสรุปว่ามีแนวทาง ๒ แนวทาง คือเห็นสมควรยกเลิกวุฒิสภาที่ได้มาตามบทเฉพาะกาลและให้มีวุฒิสภาที่มาตามวิธีการปกติ หรือ ๒. ให้วุฒิสภาปัจจุบันมีการตัดอำนาจลง แต่กระผมจำได้ว่ามีบางท่านเสนอว่าเราควรจะมีวุฒิสภาหรือไม่ด้วยใช่ไหมครับ มีท่านกรรมาธิการที่อภิปรายว่า เราควรจะมีวุฒิสภาหรือไม่ หรือมีสภาเดียว แต่ความเห็นตรงนี้มันอาจจะเป็น ๓ แนวทางหรือเปล่า ซึ่งผมไม่แน่ใจว่าอาจารย์ปิยบุตรหรือเปล่า ที่เป็นคนเสนอว่าเราไม่ควรจะมีวุฒิสภามีสภาเดียวเลยนะครับ”[๕๐๖]

มาตรา ๒๗๐

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ประการที่ ๓ ก็คือเรื่องของการให้วุฒิสภามีอำนาจในการกำกับการปฏิรูปประเทศ อันนี้คือมาตรา ๒๗๐ ของบทเฉพาะกาลว่านอกเหนือจากการทำหน้าที่ตามปกติแล้ววุฒิสภายังมีหน้าที่ในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ โดยรัฐบาลแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้รัฐสภาทราบทุก ๓ เดือน ผมก็ชี้ประเด็นว่าตั้งแต่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ มีรายงานที่สมควรจะต้องรายงานทั้งหมด ๕ ฉบับ แต่เรื่องราวของการปฏิรูปนั้นประชาชนก็ไม่ค่อยได้รับรู้เท่าที่ควร แล้วก็ โดยข้อเท็จจริงรัฐบาลเองก็เพิกเฉยในการที่จะส่งรายงานการปฏิรูปประเทศตามกำหนด ยกตัวอย่างเช่นรายงานฉบับที่ ๓ ซึ่งเป็นรายงานของเดือนตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๖๒ ส่งมาให้วุฒิสภาในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เท่ากับรัฐบาลก็ละเลย ส่วนรายงานฉบับที่ ๔ ก็เพิ่งเข้ามาก็คือของเดือนมกราคม-มีนาคม อันนี้ก็ถือว่าเป็นปัญหาของการทำงานตามหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาว่าไม่สามารถที่จะไปกำกับ ติดตาม ดูแลเกี่ยวกับเรื่องของการปฏิรูปประเทศอย่างได้ผล ปัญหาที่เกิดขึ้นผมคิดว่าปัญหาจากการไปเขียนว่าให้มีการรายงานทุก ๓ เดือน ซึ่งหลายท่านก็ได้เคยอภิปรายว่าตัวเลข ๓ เดือนดังกล่าวเป็นตัวเลขซึ่งก่อให้เกิดความยากลำบากในทางปฏิบัติของทางฝ่ายราชการประจำ แล้วก็ทางฝ่ายรัฐบาลเองที่จะต้องรายงาน การรายงานทุก ๓ เดือนก็คือกลายเป็นรายงานกระดาษซึ่งบางทีดูแล้วก็เป็นการรวบรวมผลงานต่าง ๆ โดยปราศจากการกลั่นกรองเท่าที่ควร ยกตัวอย่างว่าระบบที่ทางสภาพัฒน์เป็นคนที่ออกแบบในการดำเนินการในเรื่องนี้ก็คือว่าเนื่องจากต้องรายงานทุก ๓ เดือน เขาก็จัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ขึ้นมาโปรแกรมหนึ่งที่ชื่อว่าโปรแกรมอีเมนส์ซึ่งขอให้หน่วยราชการทุกหน่วย ทุกกรม ส่งรายงานเข้ามาทางระบบคอมพิวเตอร์แล้วก็ประมวลผล พอประมวลผลเสร็จก็รวบรวมส่งเป็นตัวเล่มที่เรียกว่ารายงานการปฏิรูปประเทศ ในรอบ ๓ เดือน ผลที่เกิดขึ้นก็คือตัวแทนของสภาพัฒน์เองก็มาเล่าให้ฟังว่ามันเหมือนกับ ศัพท์ที่เราเรียกว่า Garbage In Garbage Out ก็คือขยะเข้ามา

---

[๕๐๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๐๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ก็ขยะออกไป รายงานหลายอย่างที่ปรากฏ ยกตัวอย่างเช่นรายงานฉบับของเดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๖๓ เขียนความคืบหน้าที่เป็นจุดเด่นของการปฏิรูปด้านการเมือง อันนี้คือจากรายงานที่หน่วยงานราชการส่งเข้ามา มีเรื่องเดียวก็คือบอกว่า กสทช. จัดทำ Clip Video เรื่องฝุ่นหรือ หยดน้ำ ผมเคยอภิปรายผมบอกว่าอะไรกันคุณทำงาน ๓ เดือน คุณมีความคืบหน้าเรื่องเดียวหรือ เรื่องปฏิรูปการเมืองคือทำ Video ๑ ชุด ของ กสทช. ยาว ๗ นาที อย่างนี้ก็ถือว่าเป็นอะไรที่ไร้สาระสุด ๆ ในเปเปอร์รายงานดังกล่าว เพราะฉะนั้นตรงนี้ในมาตรา ๒๗๐ ถ้าหากว่ามาพิจารณากันผมคิดว่าอาจจะต้องยกเอาเรื่องของการรายงานทุก ๓ เดือนออกไป จะเป็นรายงานในช่วงจังหวะเวลาที่ห่างจากนั้นจะเป็น ๖ เดือนก็คือต่อสมัยประชุมสภาอะไรอย่างนี้ก็อาจจะเหมาะสมมากกว่า หลัก ๆ ในส่วนของบทเฉพาะกาลผมมีเท่านี้ แต่หลายท่านอาจจะมีไปถึงเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. หรือว่าการรับรองความชอบทาง กสทช. แต่ผมคิดว่าประเด็นนั้นผมยังไม่ติดใจนัก เพราะผมคิดว่าในเชิงของการร่างกฎหมายนั้นถ้าหากว่าไม่รับรองความถูกต้องชอบธรรมของการทำงานในอดีตก็อาจจะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต คือมันจะมีอะไรที่มันต้องไปตามแก้อีกมากมายทีเดียว ก็คิดว่าอันนี้เป็นหลักของการปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปว่าก็ต้องรับรองความชอบธรรมถูกต้องของการออกกฎหมายในอดีต หรือว่าการใช้อำนาจรัฏฐาธิปัตย์ในอดีตนะครับ โดยหลัก ๆ ของผมก็มีเท่านี้ เดี๋ยวขออนุญาตว่าตัวเปเปอร์ดังกล่าวนี้ผมขออนุญาตส่งให้กับทางฝ่ายเลขานุการแล้วก็พิมพ์แจกครับ ขอบคุณครับ”[๕๐๗]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“นอกจากมาตรา ๒๗๙ แล้วผมยังมีมาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๐ คือให้ ส.ว. มาปฏิรูปประเทศ วันนี้พอในหมวดปฏิรูปประเทศที่ถูก Lock ไว้ในรัฐธรรมนูญมันน้อยเกินไป สิ่งที่ไม่ได้ปฏิรูปคือไม่เขียนปฏิรูปศาล ไม่เขียนปฏิรูปอัยการ และไม่เขียนปฏิรูประบบราชการ เขียนเฉพาะปฏิรูปตำรวจเท่านั้น ถ้าไม่ยกเลิก ส.ว. ก็ยังดูปฏิรูป แล้วก็วันนี้ต้องยอมรับอย่างคดีที่เกิดขึ้นอัยการต้องปฏิรูปไหม โดยเฉพาะปัจจุบันนี้ระบบราชการเราได้มีอำนาจที่ยิ่งใหญ่มาก โดยประชาชนมีความอ่อนแอ ผมคิดว่าถึงเวลาที่จะปฏิรูป แม้แต่เราพูดกันมาหลายครั้งก็คือการปฏิรูปท้องถิ่น อันนี้ผมเลยอยากจะฝากไว้ให้บันทึก”[๕๐๘]

นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ขออนุญาตท่านประธาน ผม มนูญ สิวาภิรมย์รัตน์ ครับ ผมขอแสดงความเห็นในมาตรา ๒๗๐ ก็คือปัจจุบันผมอยู่ในคณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ แล้วก็จะมียุทธศาสตร์ชาติการปฏิรูปประเทศ ในเรื่องของการรายงานทุก ๓ เดือน ในทางปฏิบัติทางคณะกรรมาธิการก็ไม่สามารถพิจารณาได้ เพราะมันเยอะมาก ผมก็คุยกับหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ หมายถึงว่าทางสภาพัฒน์ฯ ทางผู้รวบรวมทั้งหลายเขาก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ผมว่าเงื่อนไขอันนี้มันไม่ Practical ก็คิดว่ามันน่าจะมีการปรับเปลี่ยนจากทุก ๓ เดือน อาจจะเป็นปีละครั้งหรือครึ่งปีครั้งอย่างนี้นะครับ

ในส่วนที่ ๒ ที่ผมอยากแสดงความคิดเห็นก็จะเป็นเรื่องของวรรคที่สองที่บอกว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ผมว่าอันนี้มันเป็นสิ่งที่ผิดปกติ เพราะว่าปกติกฎหมายคือถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติมันก็ต้องเข้าสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็วุฒิสภา กลับกลายเป็นว่ากฎหมายอันนี้เป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งสุดท้ายมันทำให้ขั้นตอนมันปวดหัวนะครับ เพราะว่าสุดท้ายคือกฎหมายออกมาแล้วถ้าเกิดว่าจะเอาเข้าง่าย ๆ ทุกคนก็ตีว่าเป็นกฎหมาย

---

[๕๐๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๐๘] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปหมดสุดท้ายมันก็อาจจะไม่มีกฎหมายปกติเข้ามา ผมคิดว่าในส่วนที่ให้มีการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นเรื่องของการปฏิรูปประเทศ ผมว่าตรงนี้ควรจะตัดออก แล้วก็ทุกร่างพระราชบัญญัติทุกอันก็เข้ากระบวนการตามปกติ ก็ขอแสดงความคิดเห็นเท่านี้ครับ ขอบคุณครับ”[๕๐๙]

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“บันทึกไว้ก็แล้วกันจะได้เป็นความเห็นประเด็นก็คือว่า เราศึกษาเล่มนี้เปรียบเทียบได้ข้อสรุปว่าบทเฉพาะกาลของปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๖๐ มันเทียบกันไม่ได้เลย คือมันเอามาเปรียบเทียบกันไม่ได้เพราะมันต่างกรรม ต่างวาระ ต่างสถานการณ์ คือของใครของมัน ฉบับนี้จะยาวกว่าเพื่อน ทีนี้ส่วนที่อาจารย์สมชัยพูดไปแล้วก็คือว่ามันมีส่วนที่จบไปแล้วก็คือจนถึงวันนี้ไม่มีแล้ว ก็ถือว่าจบกันไป ส่วนที่ ๒ บทเฉพาะกาลที่ยังเหลืออยู่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ก็คือวันที่ ๖ เมษายน นี่ส่วนหนึ่ง บางอันก็ยัง Run อยู่ อีกอันหนึ่งก็คือนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตัวนี้เกี่ยวกับวุฒิสภาที่มาการแต่งตั้งที่เป็นบทเฉพาะกาลเหมือนกัน ก็ถือว่าเป็นวุฒิสภาเฉพาะกาล เรียกแบบนั้นก็ได้ เราถือตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แล้วจะไปหมดวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ที่มัน Cover ไปจนถึง ต่อจากนี้ก็เหลืออีกประมาณก็ไม่กี่ปีมาระดับหนึ่งแล้ว ทีนี้ในประเด็น อื่น ๆ ก็คือตรงนี้การเคลียร์ประเด็นตรงนี้มันต่างกันเยอะ อย่างเช่นเรื่องวุฒิสภาสมมุติ เราถอดออกไปเขาน่าจะอ้างว่าเขาเหลือเวลาเท่านั้นเอง เขาก็หมดไปตามกาลเวลา รวมทั้งอำนาจเขาด้วย พอถึงปี ๒๕๖๗ ก็ไม่มีแล้ว ฉะนั้นเราบอกว่าขอแก้รัฐธรรมนูญก็ดึง ๆ กันไป พอใกล้ปุ๊บก็เหลือปีเดียวมันก็หมดไป นี่เป็นประเด็นที่มันเกี่ยวเนื่องกันอยู่ ส่วนในเรื่องอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีถ้าเราจำได้มันอยู่ในคำถามพ่วง ตอนนั้นเอารัฐธรรมนูญมาวางแล้วก็มีคำถามพ่วงออกมา คำถามพ่วงก็คือถามว่าให้รัฐสภาเลือกใหม่ มันไม่มีอยู่ในบทถาวร แล้วก็ต่อรองกันระหว่างอาจารย์มีชัย เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นคำถามพ่วง ผมแค่ Remind ว่าที่มามันเป็นอย่างไรเท่านั้นเอง ส่วนประเด็นที่มีปัญหาก็คือมาตรา ๒๗๐ มีปัญหาชัดเจนเมื่อวานก็ Prove แล้วว่าเราสูญเสียไปประมาณ ๓ ปีครึ่งโดยรวม คือครั้งสุดท้ายมีการไปรายงานในวิปโดยสภาพัฒน์ ผมก็จิ้มให้ว่าอีกแล้ว คือจริง ๆ แล้ว เรื่อง ๓ เดือน ผมทักตั้งแต่ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ตอนยกร่างเอาเข้าไป สปท. ผมบอกว่าเขียนไม่ได้ เขียนแบบนี้วุฒิสภามีปัญหาแน่ ผมเคยบริหารราชการเรารู้ว่าระยะเวลา ๓ เดือน มันเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้แล้วมันจะม้วนเข้าหากันแล้วคุณมีปัญหาแน่ เขาก็คิดว่าไม่รู้คิดอะไร แต่ว่าเขาก็กำหนดมาแล้ว สุดท้ายมากินตัวเองคืองูกินหาง รายงานครั้งต่อไป ผมยกตัวอย่างรายงานนี่ถึงมีนาคมใช่ไหม เมษายน พฤษภาคม มิถุนายน ๓ เดือนที่จะถึงกำลังจะมาแล้วกรรมการเขาตั้งครบเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน เพราะฉะนั้นมันจะโป่อีก ทีนี้มันซ้อนกันหลายชั้นก็คือว่าตอนนั้นก็ทักกันอยู่ตอนที่ออกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือว่าปฏิรูปคือมันทำเสร็จก่อนเพราะกฎหมายบังคับให้เสร็จภายใน ๑ ปี ตามบทเฉพาะกาลนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็เร่งทำกัน ตอนนั้นยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์ชาติจริง ๆ เสร็จแล้ว เสร็จมาก่อนตั้งแต่ ครม. ไปตั้งยุทธศาสตร์ชาติแต่ทักกันขึ้นมาจริง ๆ ผมก็ทักด้วยว่า คุณทำผิดมาตรา ๖๕ ตามรัฐธรรมนูญ คือไปทำให้เสร็จก่อนมันเสร็จก่อนไม่ได้ เพราะว่าต้องฟังความเห็น รัฐธรรมนูญยังไม่มีแล้วคุณจะไปทำเสร็จก่อน ทำเสร็จก่อนได้อย่างไร ก็ทักกันในประชุม ป.ย.ป. อาจารย์วิษณุก็เลยบอกว่ายุทธศาสตร์ชาติ ๖ ด้านที่มานี้เอามาให้ดูไม่ใช่ของจริง จริง ๆ คือของจริงนั่นแหละทำมาตั้งแต่ท่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คือไปตั้งทีมทำกันมาก่อนแล้ว ก็เลยขวิดไปเป็นว่ายังไม่มีพอยังไม่มีปั๊บมันก็เกยกันก็คือว่าปฏิรูปประเทศมันดันเสร็จก่อน พอเสร็จก่อนยุทธศาสตร์ชาติทำตามหลัง เพราะว่าดราฟท์แรก มันใช้ไม่ได้เพราะผิดรัฐธรรมนูญคือไม่ได้ฟังความเห็น เอามาฟังความเห็นประชาชนใหม่ ทำเสร็จแล้วละจริง ๆ แล้ว ทีนี้พอเป็นแบบนั้นปั๊บปฏิรูปประเทศมันก็ไปเกยกับยุทธศาสตร์ชาติ ครม. ก็เลยสั่งใหม่ไปเมื่อวันที่

---

[๕๐๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

๓ ธันวาคมที่ผ่านมา ให้ไปรื้อใหม่ก็คือปรับให้เข้ายุทธศาสตร์ชาติ การปรับตรงนั้นยังไม่เสร็จ ก็จะเสร็จสิ้นเดือนกันยายนที่จะถึงนี้ พอสิ้นเดือนกันยายน แล้วต้อง Hearing อีก ๒ เดือน ตุลาคม พฤศจิกายน พอพฤศจิกายน แล้วเท่ากับปฏิรูปประเทศตัวดราฟท์จริง ๆ มันต้องไปเสร็จเดือนธันวาคมปีนี้ พอธันวาคมปีนี้ถามว่าอายุของปฏิรูปประเทศมีไปถึงอีกเมื่อไร ทั้งหมดวันนั้นเราเชิญทางวุฒิสภามาแล้วในคณะนี้ ก็ปรากฏว่าเหมือนจะเมื่อวานผมก็อภิปราย ท่านอาจารย์วิษณุก็ไม่พูดเพราะว่าอาจจะเกรงใจกรรมการที่ตั้งเข้ามาใหม่ มันมีอายุถึงวันที่ ๖ เมษายน ปี ๒๕๖๕ ก็หมายความว่า พอประกาศไปหมายถึงว่ามันจะมีผลปฏิรูปจริงคือสิ้นปีนี้ เท่ากับที่ผ่านมาสูญเปล่าเลยถูกไหมครับ การปฏิรูป แล้วมันจะมีผลไปสิ้นปี Cover ไปอีกปี ปี ๒๕๖๔ แล้วก็ปี ๒๕๖๕ เมษายน ก็หมดแล้ว ทีนี้พอมาออกสิ้นปีนี้งบประมาณก็เสร็จพอดีปี ๒๕๖๔ เท่ากับว่าปฏิรูปที่มีผล ปี ๒๕๖๔ ไม่ได้ใช้งบประมาณปี ๒๕๖๔ เลย เพราะงบประมาณปี ๒๕๖๔ เสร็จก่อนถูกไหม แล้วก็ถ้าไปกำหนดงบประมาณปีต่อไปก็เหลือตกลงปฏิรูปที่มีจริงในขณะนี้ ทีนี้ประเด็นปัญหา มันก็เกิดว่าอย่างนี้ พอไปถึงตรงนั้นมาตรา ๒๗๐ เรื่องปฏิรูปแล้วหมวดปฏิรูปทั้งหมด ซึ่งไม่ใช่เป็นบทเฉพาะกาลนะมันก็ยังอยู่ค้างในรัฐธรรมนูญแล้วทำอะไรไม่ได้เลย เพราะกลไกในการบังคับให้ทำมันหมดไปแล้ววันที่ ๖ เดือนเมษายน มันจะหมดตรงนั้นเลย วุฒิสภาอาจจะอ้างว่าเขามีอำนาจจนถึงปี ๒๕๖๗ แต่ว่ามีอำนาจอย่างเดียวถ้าจะสมยอมกันได้ก็คือเรื่องกฎหมาย กฎหมายพอปฏิรูปไว้ ๒๔๐ กว่าฉบับ แล้วผมดูแล้ว ๒-๓ ปีไม่มีทางเสร็จ มันจะคาอยู่ พอคาอยู่ประเด็นปัญหาก็คือว่าก็ต้องทำใจ ที่อาจารย์ชัยเกษมเสนอว่าควรปฏิรูปดึงออกทั้งหมวดเลย ทิ้งไปเลยเพราะว่าไม่มีผลแล้ว หรือต้องแก้รัฐธรรมนูญคือไปเปลี่ยนให้บทเฉพาะกาลเป็นบทถาวรก็คือว่าอาจจะให้รัฐสภาเป็นคนกำกับดูแลเสีย ก็คือว่าเปลี่ยนจากวุฒิเฉพาะวุฒิมาเป็นรัฐสภา ก็เอามาเข้ารัฐสภาแล้วฟังความเห็นประชาชนแล้วรัฐสภาเป็นคนดัน ถ้าเราจะเอาปฏิรูปไว้ ถ้าไม่เอาไว้ก็ต้องยกไปทั้งหมวด คำถามก็คือว่า แล้วจะต้องไปใช้อะไร มันก็ต้องไปใช้บทหน้าที่ของรัฐแล้วแนวนโยบายแห่งรัฐมาใช้แทน คือมาโปรยแล้วก็เอายุทธศาสตร์ชาติ ๖๕ มาใช้แทนก็ได้ ตรงนี้เป็นเรื่องใหญ่ เพราะว่าตัวรัฐธรรมนูญเองคือที่ผมบอกว่าเป็นเหมือนนกก็ไม่ใช่ เป็นหนูก็ไม่ใช่ หมวดปฏิรูปนี่มันไม่ใช่อะไรสักอย่าง มันคาอยู่ตรงกลางอยู่ระหว่างกลาง ตรงนี้จะเป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องยกออกหรือ Modify เพื่อให้มันมีผล ไม่อย่างนั้นมันจะคาอยู่อย่างนั้น แล้วมันไม่ใช่บทเฉพาะกาลด้วย แต่มันไม่ผลในเชิงปฏิบัติผมว่าจะเป็นเรื่องใหญ่มาก

ส่วนเรื่องอื่นที่มีปัญหากันปิยบุตรทักก็คือว่าเรื่องการนิรโทษ เรื่องการนิรโทษที่เขียนกันอยู่ในรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้วถ้าเขาฉีกรัฐธรรมนูญมันก็หายไปเอง แต่ไปเขียนไว้ การนิรโทษนิรโทษสิ่งที่ทำมาแล้ว นิรโทษสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วไปเขียนไว้ ที่มีปัญหาพอสมควรก็คือเป็นการนิรโทษสิ่งที่จะกระทำต่อไปในอนาคต ซึ่งตรงนี้อาจจะต้องมีการปรับเพราะว่ามันไม่รู้ว่าใครจะทำอะไรในอนาคตกันบ้างอาจจะเป็นความกังวล ตรงนี้จะเป็นเรื่องแปลกมันเหวี่ยง ๓ มุมเลย อดีต ปัจจุบัน อนาคตเลย เพราะฉะนั้นถ้าหากว่ามีปัญหาตรงนี้ก็อาจจะเช่นว่าให้ยืนเอาไว้ก็ได้ กลัวจะกลัวกัน เพราะยกไปเดี๋ยวเผื่อมีใครฟ้องย้อนหลัง แต่ว่ามันก็ไม่ควรมีผลไปในอนาคตใช่ไหม แสดงว่าจะทำอะไรก็ได้ในอนาคตที่มันเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็นิรโทษหมด มันไม่น่าจะถูก โดยรวมก็คือเป็นประเด็นตามนั้นนะครับ ก็คือผ่านไปแล้วเราก็ Cut ออกไป ที่กำลังมีอยู่ก็อยู่ แล้วที่กำลังจะมีปัญหาก็คือหมวดปฏิรูปทั้งหมวด แล้วก็มาตรา ๒๗๐ ที่กำลังจะหมดครับ ขอบคุณครับ

ผมเพิ่มประเด็นอีกนิดเดียวท่านประธานครับ คือประเด็นเรื่องที่ผมเป็นกังวลก็คือมาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๐ มันหมดอายุไปปี ๒๕๖๕ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๕ กฎหมายที่เขาเรียงเอาไว้ตอนนี้เหลือ ๒๒๑ ฉบับ แล้วกฎหมาย ๒๒๑ ฉบับนี้มันออกในกรณีพิเศษ หรือว่าออกโดยรัฐสภาซึ่งเป็นการมัดมือชกพวกเราจริง ๆ แล้วกฎหมายตอนนั้นผมไปดูรายละเอียดหมดแล้วบางอันเป็นกฎหมายใหญ่มาก บางอันก็เป็นเรื่องตำรวจ ศาลที่ผมพูดแล้ว ซึ่งเขาแอบออก ผมไปแอบถามดูแล้วว่าทำไม เขาบอกถ้าออกปกติมันไม่ได้ต้องมาอาศัยจังหวะนี้คือเป็นกฎหมายเยอะไปหมด ทีนี้กฎหมายนั้นถ้ายังอยู่ต่อถามว่าอำนาจที่เราจะต้องแก้ตรงนี้ อำนาจในการออก

กฎหมายโดยรัฐสภาก็คือใช้สภาเดียว สมมุติรัฐบาลไปบวกกับวุฒิสภาออกกฎหมายอะไรก็ได้หมด ค้านให้ตายก็เอาไม่อยู่ ดังนั้นอำนาจตรงนี้ซึ่งเดิมมีปัญหากันในการเขียนข้อบังคับ ที่ผมเคยพูดแล้ว กรรมาธิการยกร่างข้อบังคับไปเขียน Block ส.ส. เอาไว้ คือให้คนที่ยื่นกฎหมายเกี่ยวกับปฏิรูปให้เฉพาะ ครม. อย่างเดียว ผมไม่ยอม ผมก็ขึ้นไปคุยกับห้องวิปวุฒิสภานั่นละ บอกผมไม่ยอม ที่ผมชนะเพราะว่าตอนหลังถอดออกหมด คือกฎหมายของผมเองที่กฎหมายวิธีพิจารณาความจราจรผมยื่นตอนเป็น สวท. เขาก็รับ แล้วเขาทำเป็นกฎหมายปฏิรูป ผมก็ดีใจสิมันจะได้เร็ว ผมก็มายื่น ส.ส. วันเดียวกันเป๊ะเลย มายื่นตอนเป็น ส.ส. ปรากฏว่าถ้าเขียนข้อบังคับแบบนี้ ข้อบังคับร่วมนะครับ เท่ากับของผมเข้าไม่ได้เลย ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ให้กำเนิดกฎหมายฉบับนี้ ผมเข้าไม่ได้ ผมก็ว่า ว่าแบบนี้คุณจะทำอย่างไร โดย Logic ผมชนะ แต่ประเด็นคำถามก็คือมีความเห็นว่าเรื่องนี้ ส.ส. ยังยื่นไม่ได้ ผมก็บอกว่าเรามันรัฐสภา ถ้าเรายื่นไม่ได้ให้เราไปตายที่ศาลรัฐธรรมนูญโน่น ไปตีความกันสิอย่ามาฆ่ากันเองในนี้ ต้องปล่อยให้ไปว่ากัน แต่เมื่อวานซืนอาจารย์วิษณุพูดแล้วตอนที่เราออกกฎหมายฟังความเห็นใช่ไหม ที่ทางนี้ยื่นไปแล้วไป Lock โดยนายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับ ของผมปีหนึ่งแล้วยังไม่ลงนามเลย เพราะว่าเขารอยื่นเป็นการภายใน เขารอกฎหมายของผมนั่นละที่กำลังยกร่างอยู่ให้เสร็จ เขาจะได้มีกฎหมายมาครอบ เพราะถ้าไม่มีตัวนั้นกฎหมาย ส.ส. เข้าไม่ได้แม้เป็นกฎหมายปฏิรูปก็ตาม ทีนี้การจะผ่านผมต้องทำอย่างไร ผมเอารายชื่อมา ๓๕ คนจาก ส.ส. รวมทั้งท่านประธานสุทิน คลังแสง ด้วย สิ่งที่จะต้องทำพอกฎหมายนั้นมาผมต้องไปล่ารายชื่อในสภาอีก ๑๐๐ คน เพื่อจะยื่นกรรมการ กรรมการประกอบไปด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และโน่นนี่นั่น เพื่อจะได้ Approve ว่ากฎหมายฉบับนี้ของผมที่ยื่นไปแล้ว ตอนนี้ สภารับแล้ว ต้องให้กรรมการชุดนี้ Approve ถึงจะเข้าไปได้ แต่ว่าที่วุฒิสภาเขาจะเขียน ที่กรรมาธิการเขียนนี่เขียนไม่ให้เข้าเลย ผมก็ไปแย้งแล้วก็มาคุยกับทางฝ่ายค้านว่าให้มาวัดกันดูว่า ๕๐๐ คนกับ ๒๕๐ คนใครจะมากกว่า คือเราจะประกอบกำลังสู้กันแล้ว คือเราจะยกทั้งข้อบังคับ ทีนี้ข้อนี้ซึ่งเป็นห่วงก็คือว่ามันยังมีอยู่อีก ๒๐๐ กว่าฉบับที่รอ พอมันเลยเวลาไปแล้วมันควรจะอยู่ไหม หรือว่าทางวุฒิบางท่านเขาก็มีความเห็น วันนั้นที่มาชี้แจงเขาก็มีความเห็นว่าเขาก็ยังมีอำนาจพิจารณาต่อไปจนหมดอายุของเขาก็คือไปหมดปี ๒๕๖๗ ใช่ไหม ในตรงนี้ตามนี้ เพราะฉะนั้นความเห็นผมก็คือว่ากฎหมายที่ค้างอยู่ตรงนี้พอหมดปี ๒๕๖๕ มันต้องไปใช้ ๒ สภาแบบปกติ จะใช้ครอบแบบนั้นไม่ได้ ผมว่าเป็นเรื่องใหญ่”[๕๑๐]

รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ กรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผมลงประเด็นนิดหนึ่งนะครับ ค่อนข้างรายละเอียดหน่อย เพราะท่านอื่นพูดไปแล้วจะไม่ให้ซ้ำ ผมขออนุญาตแสดงความเห็นเรื่องการปฏิรูปประเทศนะครับ คือว่าการปฏิรูปประเทศมันเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดีพอระหว่างฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายคณะรัฐมนตรี เพราะว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญพูดถึงการปฏิรูปประเทศ เราชอบกันหมดล่ะครับ การปฏิรูปประเทศว่าไปทางไหน เพียงแต่ว่าการใช้อำนาจปฏิรูปประเทศอันที่ ๑ เลยเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับสมาชิกวุฒิสภามากเลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๒๗๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล อันนี้น่าสนใจมากว่าเป็นการเพิ่มอำนาจ อันที่ ๒ ส.ส. มีอำนาจค่อนข้างน้อยครับ ท่านประธานและท่านกรรมาธิการครับ เพราะว่า ส.ส. เราเพียงแต่รู้ว่าการปฏิรูปประเทศเป็นอย่างไร ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติก็ต่อเมื่อฝ่าย ครม. เสนอรายงานมาให้ ส.ส. รับทราบ ๓ เดือนครั้ง ๓ เดือนก็รับทราบกันทีหนึ่ง ๓ เดือน ก็รับทราบกันครั้งหนึ่ง ใครจะอภิปรายก็ครั้งหนึ่งจะอภิปรายกันเท่าไร ก็ได้แค่นั้นนะครับอาจจะถูกทำเป็นประเพณีปฏิบัติมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการตรวจสอบที่แท้จริง อันนี้ถือว่าเรามีอำนาจอยู่เพียงแค่นี้ ส่วนในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส.ส. เราจะเข้าไปเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ

---

[๕๑๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ที่เกี่ยวข้องการปฏิรูปทำได้ยากมากเหมือนกับที่ท่านพงศ์เทพพูดว่าทุกอย่างมันโยงกันไปหมด มันทำได้ยากทุกเรื่องนะครับ เราจะเข้าชื่อร่างพระราชบัญญัติเพื่อไปขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศก็จะต้องให้ ส.ส. เข้าชื่อ ๑ ใน ๕ ก็จริง แต่ว่าจะต้องผ่านการวินิจฉัยของประธานสภาโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อันนี้คือกระบวนการที่ซับซ้อนที่ทำยากในการใช้อำนาจการปฏิรูปประเทศนะครับ จากทั้งหมดนี้ท่านประธานครับ ผมเชื่อมั่นว่าเวลาพูดถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปัญหาของการใช้อำนาจที่เราพูดกันทั้งหมด เรื่องรัฐประหาร เรื่องอะไรก็ดีอันนั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่ว่ามันฝังเข้าไปสู่การปฏิรูปหรือ Change ประเทศที่ว่านี่ ตรงนี้เรายังจับกันน้อย ทำกันน้อย แล้วบทบาทอันนั้นล่ะยังคงเป็นบทบาทของฝ่ายกลไกของรัฐบาล กลไกสภาเราเข้าไปแตะได้ค่อนข้างน้อย ผมจึงคิดว่าประเด็นนี้มันจะเป็นปัญหานะครับอีกประการ ประการสุดท้ายนี่นะครับ เวลาการปฏิรูปประเทศนี่ไม่ได้พูดถึงบทบาทว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติมันจะมีการปรับกันเสียเมื่อไร ทำอย่างไรไม่มีบทบัญญัติ หรือไม่มีนัยอะไรที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่จะไปปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ หรือจะไปปรับเปลี่ยนแนวการปฏิรูป อันนี้ก็ไม่ได้เขียนกันไว้ เพราะตรงนี้สำหรับผมนะครับ ผมไม่พูดถึงระบบว่าการใช้อำนาจอย่างไร แต่จะบอกว่าเราจะเปลี่ยนประเทศนี่มันเปลี่ยนแปลงยากภายใต้อำนาจที่วางไว้แบบนี้ ราชการก็ดี กลไกของฝ่ายบริหารก็ดีมีอำนาจเต็มเลยครับก็ฝากไว้ว่าปัญหาอยู่ตรงนี้ ถ้าจะแก้ไขมันก็ต้องหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางตรงนี้ผมคิดว่าอันนี้จะเป็นสาระสำคัญที่ผมสนใจนะครับ ก็ฝากที่ประชุมไว้ครับ ขอบคุณครับ”[๕๑๑]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“พอดีว่าถ้าในทางรัฐศาสตร์ ท่านอาจารย์บัณฑิตที่เป็นกรรมาธิการคงจะให้ข้อมูลได้ว่าผู้ที่ทำรัฐประหารแล้วสามารถที่จะตั้งรัฐบาลหรือว่าดูแลประเทศก็จะไม่ใช้คำว่ากบฏค่ะ กบฏคือทำไม่สำเร็จ อันนี้ขอแก้ไขนิดหนึ่งนะคะ แล้วอีกอย่างหนึ่งคือไม่ใช่เป็นคนที่ดัดจริตอะไรหรอก แต่เป็นคนไม่ค่อยชินกับถ้อยคำแรง ๆ ที่เป็นวาทกรรม ก็เลยอาจจะต้องขอแก้ไขนิดหนึ่ง อันนี้โดยหลักวิชาด้วย แล้วท่านโภคินคะ ด้วยความเคารพนะคะ เรื่องโจรก็เหมือนกันค่ะ โดยเจตนาคือทุกท่านก็คงทราบดีว่าระบบการเมืองการปกครองไทยที่ผ่านมาเราก็มีรัฐประหาร แล้วก็จะมีเรื่องรัฐบาลทหารบ่อยครั้งมากอยู่แล้วตลอดเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นด้วยเจตนารมณ์ของผู้ที่เข้ามาทารัฐประหารก็ดี คือจะมีอยู่หลาย ๆ เจตนารมณ์ค่ะ แล้วการที่ผู้ใดผู้หนึ่งก็ตามที่ทำรัฐประหารแล้วอยู่ในเจตนารมณ์ที่จะช่วยบ้านเมืองในการที่จะยุติข้อขัดแย้งของหลายฝ่าย ที่จะนำไปสู่สงครามกลางเมืองต่อไป ดังนั้นก็ไม่คิดว่าท่านจะถูกเรียกว่าโจรนะคะ อันนี้โดยส่วนตัวของความคิดเห็น ด้วยความเคารพท่านจริง ๆ แต่ว่าท่านกรรมาธิการท่านมีวาทกรรมได้เยอะค่ะ ก็เข้าใจนะคะ แต่เชื่อว่าสังคมที่เราเป็น รวมทั้งประชาธิปไตยที่ท่านไพบูลย์พูดว่าผู้ที่เราไม่ได้เห็นเหมือนกันไม่ได้หมายความว่าเราไม่ได้เป็นประชาธิปไตย อันนี้ก็เป็นประเด็นหลักทีเดียว แล้วเข้าใจได้ว่าคำว่าประชาธิปไตยที่เรา ๆ ท่าน ๆ เข้าใจมันไม่ใช่แค่หลักกฎหมาย กติกา หรืออุดมการณ์เท่านั้น แต่มันหมายถึงจิตวิญญาณของทุกคนด้วย และความอดทน อดกลั้นกับสิ่งที่คนเห็นต่างกับความขัดแย้ง มันก็เป็นสิ่งที่จำเป็นในลักษณะของจิตวิญญาณของประชาธิปไตย ดังนั้นประเทศชาติเรารอดมาก็มีสิ่งเหล่านี้อยู่นะคะ แล้วก็เชื่อว่าทุกท่านในที่นี้คนไทยก็มีเรื่องความอดทน อดกลั้นที่จะเป็นประชาธิปไตย ในลักษณะหนึ่งที่สำคัญมาก ๆ ด้วย ดังนั้นเลยอยากให้ท่านกรรมาธิการทุกท่านลดความร้อนแรงลงสักนิดหนึ่งก็ดี อันนี้แบบผู้หญิง ๆ อย่างนุ่ม ๆ หน่อยนะคะ

ทีนี้สิ่งที่จะแลกเปลี่ยนกับท่านกรรมาธิการทุกท่านก็คงเป็นมาตรา ๒๗๐ ค่ะ ซึ่งมาตรา ๒๗๐ ก็จะพูดถึงข้อปัญหาในการที่จะดูแลขับเคลื่อนเรื่องติดตาม เสนอแนะ เรื่องปฏิรูปประเทศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติต่อไป เมื่อ ส.ว. เสร็จสิ้นแล้วกจะมีปัญหาจริง ๆ อย่างที่ท่านนิกรเสนอมา แต่คิดว่าทั้งเรื่องรายงานทุก ๆ ๓ เดือนก็ดี มัน

---

[๕๑๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

เป็นเรื่องของเชิงบริหารจัดการ ถ้ามันมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการก็คงหาคำตอบในการที่จะไปปรับปรุงแก้ไข อาจจะกลับไปที่มาตรา ๖๕ อาจจะกลับไปที่แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในประเด็นเหล่านี้ดังนั้นในส่วนตัวก็คิดว่าถ้าเรามีโครงร่างที่เราจะสร้างบ้านสร้างเมือง อยู่แล้ว และทำมาตั้งเยอะพอสมควรแล้ว ถ้ามันเข้าไปอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ หรือมาตรา ๖๕ ก็แล้วแต่ แล้วแก้ไขในรายละเอียดของการบริหารก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปยกเลิก เพราะมันตั้งลำมาเรียบร้อยแล้ว เอาเป็นว่าเราไปแก้ไขในเรื่องของการบริหารจัดการดีกว่านะคะ อันนี้คือประเด็นที่ ๑”[๕๑๒]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผมคงสั้น ๆ นะครับ เข้าใจว่ามีหลายท่านอภิปรายไปเยอะแล้ว ก็อยากจะย้ำว่าสำหรับทางพรรคก้าวไกลเอง เราสนับสนุนเห็นด้วยที่ควรจะยกเลิกมาตรา ๒๖๙ ถึงมาตรา ๒๗๒ ในบทเฉพาะกาล เหตุผลคงจะไม่ต่างกันเยอะ มาตรา ๒๗๙ ก็คือแม้จะเป็นบทเฉพาะกาลเพียง ๕ ปี แต่มันเป็นอัปลักษณ์ที่สำคัญมากที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกต่อต้านและสร้างความไม่ชอบธรรม ดังนั้นเห็นควรที่จะยกเลิกการมี ส.ว. ขึ้นมาจาก คสช. แล้วกลับไปใช้ ส.ว. ตามหมวดปกติ ซึ่งก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร สำหรับการยกเลิก มาตรา ๒๗๐ กับมาตรา ๒๗๑ จะทำให้การออกกฎหมายปฏิรูปไม่บิดเบี้ยวตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ควรจะเป็น ซึ่งหลายท่านก็น่าจะอธิบายไปแล้ว”[๕๑๓]

มาตรา ๒๗๑

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

“แล้วอีกเรื่องหนึ่งฝากตรงนี้ด้วยครับ ก็คือมาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๑ คือ การยับยั้งกฎหมายในนี้เหมือนกัน คือกฎหมายหลายอย่างมากที่มันจะใช้ยับยั้งแล้วมาเข้ารัฐสภา คือมันไม่ใช่ยับยั้งตามวิธีปกติ ท่านลองดู ช่วยบันทึกไว้ด้วยมาตรา ๒๗๑ มันตามมา คือการระงับยับยั้งกฎหมาย กฎหมายบางอย่างถ้าไปตรงนั้น ถ้าหากว่าวุฒิแย้งปี๊บต้องเข้ารัฐสภาเลยไม่ใช่วิธีปกติ เรื่องนี้ก็ไม่ถูก มาตรา ๒๗๑ ก็ไม่ถูก ผมสรุปเรื่องมาตรา ๒๗๙ ตามความเห็นคือผมขอถอน ยกเว้นมีใครอธิบายผมว่าสิ่งที่ทำมีความผิดต่อไปในวันพรุ่งนี้ แล้วก็อีกอันหนึ่งก็คือว่ามาตรา ๒๗๐ ที่เป็นความกังวล แล้วก็ที่จะต้องแก้เพื่อไม่ให้มีผลต่อไปเกินจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วก็มาตรา ๒๗๑ ที่มีปัญหาครับ ขอบคุณครับ”[๕๑๔]

มาตรา ๒๗๒

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ประการที่ ๒ ที่เป็นปัญหาในบทเฉพาะกาลก็คือมาตรา ๒๗๒ ที่ระบุถึงบทบาทของวุฒิสภาในการลงมติเห็นชอบการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ว่า ๕ ปีแรกของรัฐสภาชุดนี้ก็คือจนถึงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ อันนี้คือนับจากวันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาซึ่งถือว่ามีองค์ประกอบครบเป็นรัฐสภา รูปแบบดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบซึ่งทำให้การประชุมเพื่อที่จะเลือก

---

[๕๑๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๑๓]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๑๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

นายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องทำในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งหลักการดังกล่าวก็เป็นหลักการที่ถือว่าเป็นหลักการที่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน แล้วก็เป็นการละเมิดหลักการที่ว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองเป็นฝ่ายที่จะเลือกเพียงตามลำพังที่เคยดำเนินการมา อันนี้ก็เป็นปัญหา ก็คิดว่าถ้าหากว่าจำเป็นต้องแก้ไขก็ควรแก้ไขเรื่องนี้ด้วย”[๕๑๕]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“และอีกส่วนหนึ่งผมก็ยังเห็นว่ามาตรา ๒๗๒ คือเห็นควรที่ว่าเมื่อประชาชนเขาเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิทธิเขาแล้ว ก็ไม่ควรให้ ส.ว. มาเลือกนายกรัฐมนตรี ผมจึงอยากให้บันทึกไว้ว่าในบทเฉพาะกาลจริง ๆ ผมไม่อยากให้มีเลยด้วยซ้ำ เพราะว่า ถ้าไปอ่านรัฐธรรมนูญทั้งหมดไม่มีบทเฉพาะกาลมันก็ยังพอไปได้ แต่โอเค ถ้าส่วนไหนที่ไม่ไปทำให้ความเป็นประชาธิปไตยสูญเสียไปเราก็อาจจะให้คงอยู่ครับ ขอบพระคุณมากครับ”[๕๑๖]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“ส่วนมาตรา ๒๗๒ อันนี้ก็หนักเลยนะครับ อำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะว่าถ้ายังคงอำนาจของ ส.ว. ไว้ หากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระหว่างนี้และต้องมีการเลือกนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง การที่ให้อำนาจ ส.ว. มาเลือกนายกรัฐมนตรีด้วยผมเชื่อว่า จะนำมาสู่การขัดแย้งทางการเมืองครั้งใหญ่แน่ แล้วก็ข้ออ้างหลายท่านก็อาจจะบอกว่า แม้ไม่มีมาตรานี้พรรคพลังประชารัฐก็สามารถรวมเสียงจากพรรคอื่น ๆ มาร่วมรัฐบาล เกิน ๒๕๐ เสียงได้อยู่แล้ว อันนี้พูดกันในความเป็นจริงมันไม่เป็นจริงหรอกครับ หลายท่าน รู้ดีว่าในระหว่างที่มีการพูดคุยเพื่อจัดตั้งรัฐบาล สุดท้ายพรรคอันดับ ๑ ไม่สามารถที่จะ รวมเสียงได้ ด้วยข้ออ้างอันนี้ละครับที่พรรคอื่น ๆ บอกว่าสุดท้ายรวมไปก็แพ้เสียง ส.ว. อยู่ดี อันนี้เป็นความเป็นจริงทางการเมืองที่ต้องยอมรับนะครับ”[๕๑๗]

มาตรา ๒๗๙

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ประธานคณะกรรมาธิการ

“ผมฟังแล้วผมก็เข้าใจ แล้วก็คิดว่าอันหนึ่งที่ผมสรุป ที่ทางหลายท่านเสนอก็คือว่าอยากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตีความความชอบหรือไม่ชอบ ของคำสั่งเหล่านั้นได้เท่านั้นเอง ไม่ได้ตั้งใจจะให้ไปยกเลิกผลของการบังคับใช้ ถูกไหมครับ ผมฟังหลายท่านพูด ผมคิดว่าหัวใจมันอยู่ตรงนี้ อาจจะพูดไม่เหมือนกันแตกต่าง แต่หัวใจอยู่ตรงนี้ละ เพราะฉะนั้นที่ผมเรียนว่าเรามีความเห็นแตกต่างกันได้ แต่ว่าทุกคนมีเป้าหมายเดียวกันต้องการให้บ้านเมืองสงบเดินหน้าได้ดี

ในชุดนี้ผมไม่มีอิทธิพลที่ไหนมานะครับ ผมยืนยันนะครับ ไม่ว่าจะเป็นม็อบหรือไม่ม็อบ ผมก็พยายามเอาตามแนวที่ถูกต้องในหลักการ ประการที่ ๑ อย่างที่ท่านสนธิญาณพูดนะ เราเป็นคณะศึกษา ประการที่ ๒ ผมเคารพในความคิดของทุกท่าน ปกตินี่ผมพูดเยอะนะ ผมไม่พูดเลย เพราะผมถือว่าผมเป็นประธาน ผมก็ต้องให้โอกาสทุกท่านพูดให้เต็มที่เลย แล้วก็ตามแนวที่คุยไว้ว่าเราให้ ความเคารพความคิดเห็นของกรรมาธิการ

---

[๕๑๕] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๑๖] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๑๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ทุกท่าน ๒. ให้ความเคารพคนนอกที่เขาเสนอความเห็นมา เพราะฉะนั้นในแต่ละหมวดที่เราคุยกันมาในรายงาน ผมก็จะให้เสนอความเห็นของทุกท่านลงไปว่าแต่ละท่านเห็นว่าอย่างไร เพราะว่าเราศึกษาเราก็ต้องให้คนที่เอารายงานเราไปดูว่าแต่ละท่าน เห็นว่าอย่างไร และเสร็จแล้วคนที่เขามีอำนาจตัดสินใจเขาก็เอาสิ่งเหล่านี้ไปพิจารณาเอง บทพื้นฐานของ ๑. อย่างที่ท่านยงยุทธพูดนะครับ เอาประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองเป็นที่ตั้ง แล้วก็ ๒. เอาบทหลักของวิชาการ ไม่ใช่บทหลักของความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายคิดว่ามันก็เป็นไปได้ แล้วผมก็ต้องขอบคุณทุกท่านนะครับ เราทำงานกันมาอย่างราบรื่นแล้วก็ เป็นประโยชน์กับชาติบ้านเมืองมาตลอดในทุกเรื่อง หลายเรื่องที่เราคุยกันอย่าง ๒-๓ ครั้งก่อน เรื่องการปฏิรูปเราจะปฏิรูปเองในนี้แหละไม่ต้องไปให้ใครปฏิรูปแล้ว หรือระบบกฎหมาย ที่เราคิดว่ามันน่าจะปรับใหม่ให้ประชาชนเป็นใหญ่ ทุจริตคอร์รัปชันลดลง ทำมาหากินคล่องขึ้น ไม่ใช่ทุกอย่างไปรอใบอนุญาตไปหมดอะไรอย่างนี้ สิ่งเหล่านี้ผมเชื่อว่ามันไม่เคยเกิดนะครับ ก็คงจะเกิดขึ้น นี่ผมถือว่าวันนี้พอแล้วครับ เดี๋ยววาระที่ ๔ อื่น ๆ นะครับ วาระสุดท้ายอื่น ๆ ก็คือว่าเราได้เคยคุยกันไว้คราวศุกร์ที่แล้วว่าหลังจากเราพิจารณาวันศุกร์ที่แล้วมันจบเร็ว ก็บอกว่ารายงานเราจะเสนอสภาไม่เกิน วันที่ ๓๑ สิงหาคมนี้ แล้วก็วันที่ ๒๗-๒๘ จะเป็นวันที่เราเอารายงานมาสรุปโดยนัดวันพฤหัสบดีที่ ๒๗ ก่อนนะครับ ถ้าหากว่าวันที่ ๒๗ เราคุยกันจบ ก็จบเลย ถ้าไม่จบก็ต่อวันที่ ๒๘ จะได้มีเวลาไว้ ทีนี้ถ้าย้อนหลังมามันก็จะมีเวลาเหลืออีก ๒ สัปดาห์ก็คือสัปดาห์นี้กับสัปดาห์ต่อไป ซึ่งคราวที่แล้วเราคุยกันไว้ว่าถ้าดูแล้วจะไม่พอก็อาจจะต้องประชุมสัปดาห์ละ ๒ วัน ทีนี้วันนี้วันที่ ๗ อีก ๒ สัปดาห์ ก็จะเป็นวันที่ ๑๓-๑๔ กับวันที่ ๒๐-๒๑ ผมก็ฟังหลายท่านวันนี้ผมอยากจะหารือว่าเราจะประชุมเรื่องบทเฉพาะกาลอีกสักครั้งไหมครับ หรือพอแล้ว เอาอย่างไรดีครับ ถ้าพอผมก็จะเริ่มทำงานรายงานเลย ผมคิดว่าเราก็ควรจะมี คณะทำรายงานจะทำงานกับเจ้าหน้าที่ ผมก็ขออนุญาตอย่างนี้ว่าท่านใดที่มีเวลาหรืออยากจะ มีส่วนร่วมในการเขียนรายงานเดี๋ยวช่วยส่งชื่อกับต้นเขา ผมอยากจะขอสัก ๑๕ ท่าน ไปช่วยกัน ถ้าอย่างนี้ผมก็จะเริ่มประชุมวันจันทร์ที่ ๑๐ คณะทำรายงานนะครับ คือถ้าเราถือว่าวันนี้พอแล้ว หมดแล้ว”[๕๑๘]

นายไพบูลย์ นิติตะวัน รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

“กราบเรียนท่านประธานคณะกรรมาธิการ ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะกรรมาธิการ ผมก็ขออนุญาตอภิปรายในส่วนของบทเฉพาะกาล ในส่วนความเห็นผมแล้วบทเฉพาะกาลนี้ตามเจตนารมณ์เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ต้องมีบทเฉพาะกาลกันทุกฉบับนั่นละครับ แล้วก็รวมทั้งพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ต้องมีบทเฉพาะกาล ดังนั้นเรื่องบทเฉพาะกาลการมีไม่ได้ผิดอะไร ถูกต้องตามประเพณีทุกประการ แต่ที่มีปัญหาก็คือสาระในบทเฉพาะกาลที่มีการอภิปรายกัน ซึ่งสาระในบทเฉพาะกาลนั้นก็อย่างที่ท่านกรรมาธิการหลายท่านก็อภิปรายแล้วผมก็เห็นด้วยนะครับ ก็มีแยกกลุ่มออกมาว่ามีบทเฉพาะกาลที่มีผลเฉพาะ ๕ ปี แล้วก็สิ้นสุดลง ซึ่งนี่ก็เป็นกลุ่มที่ ๑ แล้วเป็นกลุ่มหลักนะครับ กลุ่มที่ ๒ ก็เป็นกลุ่มที่อาจจะมีผลต่อเนื่องออกไป ซึ่งอันนั้นก็ยังต้องมาถกเถียงกันก็คือในส่วนของมาตรา ๒๗๙ แต่ส่วนที่สำคัญที่มีอยู่ในบทเฉพาะกาลก็คือจบไปแล้ว จบไปแล้วนี่เป็นส่วนที่มีมากที่สุดนะครับ จบไปแล้วก็คือเป็นบทเฉพาะกาลที่มีผลจบไปแล้ว ดังนั้นในส่วนผมต่อบทเฉพาะกาลนั้นผมก็เห็นตามหลักของรัฐธรรมนูญ ผมก็ยังเห็นว่าเป็นบทที่ใช้เป็นการชั่วคราวโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลในส่วนมาตรา ๒๗๒ ซึ่งได้มีการตั้งคำถามพ่วงไปถามประชาชนแล้วก็เรียกว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ก็จึงเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ซึ่งจากการที่ได้ดูรัฐธรรมนูญในส่วนบทเฉพาะกาลแล้ว ไม่ว่ามาตรา ๒๗๐ ก็เป็นช่วงที่ให้ดำเนินการเฉพาะระยะสั้น เพียง ๕ ปี

[๕๑๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

หรือไม่กี่ปีอย่างที่ท่านกรรมาธิการนิกรได้กรุณาอภิปรายไป ก็ยังเห็นว่าที่เป็นปัญหาก็คือเรื่องระยะเวลา ๓ เดือน ที่จะมารายงานต่อสภานะครับ ๓ เดือนแรก ในระยะแรก ๆ นั้นอาจจะมีปัญหาเรื่องคณะกรรมการปฏิรูปไม่มี แต่เมื่อมีแล้วก็ต้องดำเนินการนำมารายงานทุก ๓ เดือน ก็จะมีผลของการปฏิรูปมากขึ้น เรื่องนี้ผมเห็นว่ามันเป็นเรื่องปัญหาของฝ่ายบริหารที่ต้องไปจัดการแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นปัญหาที่จะต้องไปถึงขนาดไปช่วยฝ่ายบริหารไปแก้ยกเลิกให้จาก ๓ เดือน เป็น ๖ เดือน หรือยกเลิกไม่ต้องรายงานหรือว่ายกเลิกอะไรต่าง ๆ ก็สุดแล้วแต่ ผมก็เลยมีความเห็นว่าก็ไม่มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องไปแตะในส่วนนี้ มาตรา ๒๗๒ ผมอภิปรายไปแล้วนะครับ ก็เห็นว่าเป็นส่วนที่ดำเนินการไปแล้วด้วย ก็มีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยใช้ตามรัฐธรรมนูญมากตรา ๒๗๒ ไปหนึ่งครั้งแล้วนะครับ ดังนั้น การจะมีผลครบตามบทเฉพาะกาล ๕ ปี ซึ่งเกิดจากการที่เป็นคำถามพ่วง ผมก็ไม่ได้เห็น มันจะเปลี่ยนแปลงอะไรนะครับ ก็ไม่เห็นว่าจะต้องไปแก้ไขส่วนนี้ ส่วนเรื่องที่เป็นประเด็นที่อภิปรายกันมากที่สุดก็คือเรื่องมาตรา ๒๗๙ เกี่ยวกับการรับรองประกาศคำสั่งของ คสช. หรือการใดที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๕๕๗ นั่นถือเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย แล้วก็ในส่วนมาตรา ๒๗๙ นั้น เขียนออกมาว่า รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวให้ถือว่าการนั้นกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย ก็มีกรรมาธิการบางท่านอาจจะเป็นท่านทศพลได้พูดถึงนั้น เนื่องจาก คสช. ได้มีการดำเนินการไม่ใช่สิ้นสุดลงในเฉพาะการออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จ อำนาจ คสช. จบ ก็จะไม่ได้เขียนอย่างนี้ แต่เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ให้อำนาจ คสช. ดำเนินการยังมีผลต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นก็จึงต้องไปบัญญัติอย่างนี้ แต่ถามว่าแนวทาง การบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๙ เป็นบัญญัติสุดท้ายนั้น ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จริง ๆ แล้วก็เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เช่นเดียวกัน เขียนไว้ในมาตรา ๓๐๙ ว่าบรรดาการใด ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมถึงการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ก็เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ผมต้องเรียนรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์มาตรา ๓๐๙ เช่นเดียวกัน แต่ผลที่สุด เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐสภาในปี ๒๕๕๔ ก็ไม่มีสมาชิกรัฐสภาที่ไปยกประเด็นนี้ ขึ้นมาแล้วมาแก้ไข ก็ไปแก้ไขในประเด็นอื่นหลาย ๆ ประเด็น แต่ประเด็นมาตรา ๓๐๙ ไม่ได้แก้ไข แล้วก็ไม่มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลตรงใดเลยในปี ๒๕๕๔ ซึ่งสมัยนั้นก็อาจจะเป็นรัฐบาลในยุคของท่านอภิสิทธิ์เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นสิ่งที่ผมนำเสนอก็คือว่าบทเฉพาะกาลก็เป็นบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๙ ก็เหมือนมาตรา ๓๐๙ ผมเห็นว่านอกจากเป็นการที่รับรองสิ่งที่ทำไปแล้วให้ชอบด้วยกฎหมายนั้น มันก็เป็นธรรมดาที่จะต้องมีส่วนนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ มา นั่นก็จึงเห็นว่าในส่วนผม ผมขอมีความเห็นในส่วนว่าไม่มีปัญหานะครับ ไม่มีปัญหาในบทบัญญัติ ถึงขนาดที่จะต้องแก้หรือยกเลิกในบทเฉพาะกาล ก็เป็นความเห็นแย้งไว้นะครับ แต่ผมก็คิดว่า เป็นความเห็นส่วนน้อยของกรรมาธิการ แต่ก็ขอเป็นความเห็นเป็นกรรมาธิการเสียงข้างน้อย เพื่อความชัดเจนว่าในบทเฉพาะกาล ส่วนผมในฐานะเป็นกรรมาธิการผมเห็นว่าไม่เห็นด้วย กับการที่จะไปแก้ไขด้วยเหตุที่ผมได้อภิปรายไปตามลำดับเมื่อสักครู่ครับ ขอบคุณครับ”[๕๑๙]

“ขอบคุณครับท่านประธานกรรมาธิการ ผม ไพบูลย์ นิติตะวัน ผมขออนุญาตอภิปรายเป็นครั้งที่ ๒ ตามที่หลายท่านก็อย่างนั้นนะครับ ก็อยากจะเรียนว่าเรื่องของบทเฉพาะกาลในครั้งแรกผมพยายามอภิปรายอยู่ในกรอบของกฎหมาย ก็จะไม่อภิปรายออกไปสู่กรอบของการเมืองหรือไม่พูดถึงการชุมนุมนะครับ แต่มีกรรมาธิการหลายท่าน ท่านได้อภิปรายออกไปสู่กรอบการเมือง ในมิติการเมืองและมิติของมวลชน ประชาชน

[๕๑๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓.

การชุมนุม ผมก็เลย ต้องขออนุญาตอภิปรายเสริมในประเด็นที่ผมอภิปรายไปก่อนหน้านั้น ในส่วนนี้ผมต้องเรียนก่อนว่าเรื่องบทเฉพาะกาลก็เป็นประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะมาตรา ๓๐๙ เป็นประเด็นที่ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ก็มีฝ่ายที่อยากจะเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ทันทีครับ ในปี ๒๕๕๑ ก็มีการชุมนุมของประชาชนเรียกว่าพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย ออกมาก็เป็นแสน ๆ คน ก็ออกมาคัดค้านให้แก้มาตรา ๓๐๙ เพราะว่าถ้าไปแก้มาตรา ๓๐๙ ประชาชนเขาก็บอกว่าเพื่อที่จะให้มีผลในการไปยกเลิกการดำเนินการตรวจสอบคดีทุจริตต่าง ๆ ซึ่งทำในนามของ คตส. ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งของ คมช. ในขณะนั้น ดังนั้นหากยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ก็จะมีผลอย่างที่ท่านอาจารย์ปิยบุตร ท่านอาจารย์โภคินได้กล่าวไปถึงนั่น ก็จะมีผลทำให้สิ้นสภาพไป เมื่อสิ้นสภาพไปแล้วการดำเนินการใด ๆ ของ คตส. ก็สิ้นสภาพไปด้วย คดีทุจริตทั้งหลายนั้นที่ คตส. ชี้มูลไปนั้นก็สิ้นผลต้องยกหมด นะครับ เป็นโมฆะไปหมด อันนี้ประชาชนนะครับ พันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยก็ออกมาประท้วงกันจนกระทั่ง เป็นเรื่องเป็นราว เป็นแสน ๆ คนออกมา ซึ่งท่านก็อาจจะทราบอยู่แล้ว แต่ผมอยู่ ตอนนั้นผมเป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็เป็นความขัดแย้งครั้งแรกเกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แล้วก็ต่อเนื่องกันไปจนถึงปี ๒๕๕๗ เช่นเดียวกันครับในปี ๒๕๕๓ มีประชาชนออกมาชุมนุมในนามของ นปช. ต้องการให้ยุบสภา แล้วก็ต้องการให้แก้ไขตรงนี้ด้วย มาตรา ๓๐๙ ประชาชน ก็ออกมาชุมนุม มาเรียกร้องเป็นจำนวนหลายแสนคน แต่ผลที่สุดก็คือความขัดแย้ง แล้วก็มีความรุนแรงเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ มาจนถึงปี ๒๕๕๓ ก็มีปัญหาหมด ประชาชนเหมือนกัน นี่ละครับ แต่มองคนละมุม ฝ่ายหนึ่งไม่ต้องการให้แก้มาตรา ๓๐๙ อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้แก้มาตรา ๓๐๙ เป็นประชาชนขัดแย้งกัน ซึ่งในขณะนั้นได้ข้อยุติก็คือทุกฝ่าย ประชาชน ๒ กลุ่มแล้วนะครับ

ต่อมาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไปเกิดความขัดแย้งขึ้นในปี ๒๕๕๖ มีการชุมนุมของประชาชนเช่นเดียวกันในนามของ กปปส. ประเด็นนอกจากกฎหมาย พ.ร.บ. นิรโทษกรรมแล้ว สิ่งที่สำคัญก็คือการแก้รัฐธรรมนูญด้วย แก้ที่มาของ ส.ว. การคัดค้านของข้างหลังนี่เป็นล้านก็ประชาชนเหมือนกัน ดังนั้นหลายท่านที่กล่าวถึงสถานการณ์ในปัจจุบันว่ามีนักเรียน นักศึกษา หรือประชาชนออกมาเรียกร้องให้ต้องแก้ยกเลิกมาตรา ๒๗๙ ส่วนที่ว่าการรับรองอำนาจต่าง ๆ การกระทำใด ๆ ของ คสช. ถ้าไม่นานก็จะมีประชาชนออกมาเหมือนกันครับ ออกมาว่าท่านจะไปยกเลิก มาตรา ๒๗๙ เพื่อจะไปให้มีผลยกเลิกคดีต่าง ๆ อะไรหรือเปล่า ซึ่งมีอยู่มากมายผมไม่พูดในที่นี้ เพราะ คสช. มีเวลาอยู่นานก็มีคดีเยอะ ซึ่งมีผลกันไปหมดแล้วครับ ประชาชนกลุ่มนั้นก็ออกมาคัดค้าน ความขัดแย้งก็ยังดำเนินต่อไป ส่วนได้ผลหรือไม่ได้ผลผมไม่ทราบ ผมเพียงแค่ย้อนให้ทราบถึงประสบการณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ มีมาตรา ๓๐๙ ซึ่งมาเปรียบเทียบกับมาตรานี้มาตราเดียวกันในลักษณะคล้ายกันก็คือมาตรา ๒๗๙ ไม่สำเร็จหรอกครับ ตกลงก็แก้ไม่ได้ในมาตรา ๓๐๙ ส่วนมาตรา ๒๗๙ ผมยืนยันว่าก็มีปัญหา ไม่ใช่เฉพาะ ส.ว. ไม่ยอมแก้หรืออะไรทั้งนั้น แต่ก็จะมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งมาคัดค้านประชาชนกลุ่มที่เสนอให้แก้มาตรา ๒๗๙ แต่ผมไม่อยากจะให้ใช้คำว่าประชาชนฝ่ายให้ตัด มาตรา ๒๗๙ เป็นประชาชนฝ่ายประชาธิปไตย อันนี้ผมพูดการเมืองแล้วนะครับ ทุกฝ่ายเป็นประชาธิปไตยหมดละครับ ผมไม่อยากให้คำว่าประชาธิปไตยกลายเป็นสมบัติส่วนตัวของพรรคการเมืองใด กลุ่มการเมืองใด ดังนั้นถ้าจะบอกว่าเป็นประชาชนก็คือประชาชน มีทั้ง ๒ ฝ่าย อาจจะมีมากกว่า ๒ ฝ่าย ประเด็นนี้เป็นประเด็นขัดแย้งดังนั้นด้วยเหตุที่หลายท่านอภิปรายถึงผลของการเมืองต่าง ๆ ผมจึงจำเป็น ประเด็นผมก็เสนอชัดเจนว่าการพยายามแก้ไข มาตรา ๓๐๙ ในอดีตถูกโจมตีจากฝ่ายประชาชนที่ออกมาเป็นจำนวนมาก ๆ ว่าเป็นการแก้เพื่อไปยกเลิกคดีทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเช่นเดียวกันครั้งนี้ก็จะมีคนออกมาอย่างนั้น ผมอภิปรายเพราะว่าผมอภิปรายค้างการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนของบทเฉพาะกาล และผมก็เห็นว่าบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็ไม่ได้แก้หลายเรื่องก็ผ่านกันไป ไม่ว่าในเรื่องของกระบวนการเรื่องการเลือกนายกรัฐมนตรี หรือมาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๒ อะไร ก็สุดแล้วแต่ เดี๋ยว ๕ ปีก็จบ ต้องยืนยัน ๕ ปีก็จบ จบแน่ ดังนั้นจะไปบอกว่ามันจะอยู่ไปชั่วฟ้าดินสลายมันไม่ใช่แล้ว ๕ ปีมันก็จบ ดังนั้นผมก็ยังมองอยู่ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นผมก็ไม่อยากเห็นความ

ขัดแย้งครับ อย่าลืมครับประชาชนไม่ได้มีฝ่ายเดียว ประชาชนมีหลายฝ่าย ผมไม่อยากเห็นประชาชนฝ่ายไหนทั้งสิ้นที่จะต้องมีปัญหา เพราะผมเคยอยู่กับประชาชนมาแล้ว เคยเป็นผู้ชุมนุมมาด้วย และโดนคดีมาด้วย ดังนั้นจึงไม่อยากเห็นความขัดแย้งเกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงเสนอว่าไม่เห็นด้วยกับการแก้บทบัญญัติในส่วนของบทเฉพาะกาลครับ ขอบคุณครับ”[๕๒๐]

“เรียนท่านประธานครับ ผมขออภัยครับ อาจจะ เสียมารยาทไปที่อาจจะตัดหน้าบางท่าน แต่พอดีเรื่องของผมต่อเนื่องกับท่านอาจารย์โภคิน เพราะเป็นประเด็นที่ผมอภิปรายรอบสองไว้ ผมจดไว้แล้วแต่ว่าผมตกประเด็นนี้ พอดีท่านโภคินยกขึ้นมา ผมก็ต้องขออนุญาตเสริมท่านอาจารย์โภคินในมุมตรงข้ามนะครับ ก็คือในส่วนของ คสช. หรือ คมช. การนิรโทษกรรมเกิดขึ้นตั้งแต่ตอนแรกแล้ว เมื่อนิรโทษกรรมไปแล้วมันจบไปแล้ว ไม่ว่าจะไปยกเลิกกฎหมายหรือไปออกกฎหมายอะไรก็มีผลย้อนหลังไม่ได้ ตามหลักของกฎหมายคดีอาญาก็ไม่มีผลย้อนหลัง ดังนั้นเมื่อนิรโทษกรรมจบไปแล้ว ก็คือจบไปแล้ว ดังนั้นมาตรา ๒๗๙ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการไปปกป้องการนิรโทษกรรมให้กับ คสช. ไม่ใช่ ดังนั้นผมยืนยันว่าโดยหลักกฎหมายไม่ได้กลัวว่ายกเลิกมาตรา ๒๗๙ ไปแล้ว แล้วก็จะไปเล่นงานเอาผิดกับ คสช. ในฐานะรัฐประหาร เป็นกบฏอะไรต่าง ๆ ตามที่มีท่านอภิปราย ทำไม่ได้แล้วละครับ กฎหมายสากลไม่มีทางย้อนได้ แต่สิ่งที่สำคัญผมยังยืนยันว่ามาตรา ๒๗๙ มีคำสั่ง ประกาศหลายฉบับที่มีผลเกี่ยวข้องกับคดีต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งคดีที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ด้วย ซึ่งหลายกระบวนการนั้นอาจจะดำเนินการตามคำสั่ง คสช. ในชั้นต้น ก็จะมีผลการต่อสู้ไปยกเลิกเช่นเดียวกัน ผมต้องอภิปรายเพื่อที่จะยืนยันไว้ เพราะถ้าไปแตะมาตรานี้โดยอ้างประชาชนเรียกร้องผมก็ห่วงว่าจะเห็นประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งออกมาคัดค้านเช่นเดียวกัน ความขัดแย้งก็จะลุกลามขึ้น ดังนั้นกรรมาธิการเรามาพูดคุยกันอย่างนี้ดีแล้ว ท่านรังสิมันต์กับผมก็คุยกันตลอดอยู่แล้ว แต่ผมไม่อยากจะเห็นประชาชน ๒ ฝ่ายมาเคลื่อนไหวเรื่องนี้เกิดความขัดแย้งอีกครั้งหนึ่ง จึงพยายามที่จะอภิปรายเพื่อบันทึกไว้ในกรรมาธิการชุดนี้ ขอบคุณครับ”[๕๒๑]

“ขอบคุณครับท่านประธาน ขออนุญาตใช้สิทธิพาดพิง คือท่านอาจารย์สมชัยได้กล่าวถึงผมในประเด็นเหมือนคล้ายว่าที่ผมว่าบอกเฉพาะกาล ๕ ปีนั้น ถ้ามันไม่ดีมันต้องแก้เลยนะครับ ผมก็เลยต้องใช้สิทธิพาดพิงว่าที่ผมพูดถึง ๕ ปีนั้นพูดถึงระยะเวลาเท่านั้นเอง เดี๋ยวก็หมดไป แต่ถ้าถามความเห็นผมว่าเห็นด้วยกับบทเฉพาะกาลนั้นไหม ผมเห็นด้วยไม่ใช่ไม่เห็นด้วยนะครับ ดังนั้นผมเห็นด้วยผมก็เลยเห็นว่าไม่ควรแก้ แต่ว่าอีกประเด็นหนึ่งก็บอกถึง ๕ ปีเท่านั้นเอง จะต่างกับท่านอาจารย์สมชัยอย่างสิ้นเชิง ท่านอาจารย์ไม่เห็นด้วยก็จึงเห็นว่าควรแก้ แต่ส่วนผมผมเห็นด้วยที่คงไว้เพียงแค่ผมพูดไปว่ามันก็มีบังคับแค่ ๕ ปีเท่านั้นเอง เพื่อความชัดเจนครับ ขออนุญาตใช้สิทธิพาดพิงเพียงเท่านี้ครับ”[๕๒๒]

นายวัฒนา เมืองสุข รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ท่านประธานครับ ผม วัฒนา กรรมาธิการครับ ในรายละเอียดของกฎหมายผมคงไม่ลงไปก้าวล่วงเพราะว่าทั้งอาจารย์โภคิน อาจารย์ปิยบุตร อาจารย์พงศ์เทพได้พูดชัดเจนแล้ว ผมจะพูดในเชิงการเมืองคือกราบเรียนท่านประธาน อย่างนี้ครับรัฐธรรมนูญคือกติกาการอยู่ร่วมกันของผู้คนในสังคม หัวใจสำคัญของมันอยู่ที่การยอมรับการมีส่วนร่วม มันเหมือนกติกาในครอบครัว ถ้าเมียสั่งอย่างเดียวว่าต้องอย่างนี้ ๆ แล้วเราฝืนทำตามอีกไม่นานก็ต้องเลิกกัน กติกาในสังคมก็เช่นกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มันไม่ต้องไปพูดถึงมาตราเดียวหรอกครับ ตั้งแต่เริ่มต้นมาก็ขาดความชอบธรรม ผมเป็นคนหนึ่งซึ่งพูดได้ว่าได้รับความอัปยศจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้

---

[๕๒๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓.

[๕๒๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓.

[๕๒๒]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓.

มากที่สุดคนหนึ่ง ผมเป็นคนที่ถูกเอาไปฟ้องศาลได้โดยที่คดีอาญาโยนผมเข้าไปศาล ผมฟ้องศาลปกครอง แล้วก็อ้าง มาตรา ๒๗๙ เหล่านี้ยกหมด ไม่เคยได้รับความเป็นธรรม ซึ่งอาจารย์โภคินบอกว่าคนที่เขียนรัฐธรรมนูญถ้าไม่มีสำนึกเป็นประชาธิปไตย ผมว่าไม่มีสำนึกความเป็นคนมากกว่า เขียนออกมาอย่างนี้ได้อย่างไร ถ้าเป็นนักกฎหมายเขียนอย่างนี้ออกมาไม่ได้ ทีนี้ถ้าเราจะไปหวังให้ศาลใช้ความกล้าหาญไม่มีหรอกครับ ผมไม่เชื่อศาลไทยจะใช้ความกล้าหาญ เพราะว่าก็ Comply กับรัฐประหารมาตลอด แล้วไม่ใช่เกิดขึ้นในสมัยนี้ มันเกิดขึ้นมาตั้งแต่ละติน ไม่อย่างนั้นมันไม่มีสุภาษิตกฎหมายว่าท่ามกลางอาวุธกฎหมายไม่มีเสียง นักกฎหมายไทยก็เป็นคนเอาตัวรอดมาโดยตลอด ทีนี้สิ่งเดียวที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ก็คือการที่เรายอมรับ มันคงไปแก้อะไรไม่ได้หรอก ยอมรับว่าอันนี้ไม่ควรจะอยู่ในสังคมไทยแล้ว ยอมรับอำนาจของประชาชน อันนี้ผมพูดในฐานะที่เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็น คนเขาเรียกร้องให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับเป็นฉบับของประชาชน นั่นคือทางออกของปัญหาทั้งมวล ความอัปยศอดสูทั้งหมดตรงนี้เราคงไปแก้มันด้วยกระบวนการทางกฎหมายไม่ได้หรอก อย่างที่ท่านกรรมาธิการคนก่อนหน้าผมบอกว่าไปออกกฎหมายโน่นนี่นั่น เสียงในสภาก็ไม่พอครับ มันแก้ไม่ได้หรอก ในเมื่อหัวหน้าคณะรัฐประหาร หัวหน้าคณะปฏิวัติเผด็จการนั่งเป็นหัวตรงนี้จะไปแก้อย่างไร ทางเดียวก็คือคืนอำนาจให้ประชาชนเขาไป แล้วก็การรับฟังความคิดเห็นทุกคนก็พูดเหมือนกันหมดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัญหา มันสมควรได้รับการแก้ไข ทางออกทางเดียว ทางที่เราจะช่วยดึงฟืนออกมาจากกองไฟ วันนี้ยิ่งเวลาผ่านไป ๆ ผมว่าสถานการณ์มันก็ยิ่งร้อนขึ้นทุกวัน ไปพูดกันจะลงในรายละเอียดอะไรก็แล้วแต่ สุดท้ายจบไปมันก็กลับไปที่ว่าให้ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องเถอะ คืนอำนาจของเขาไป แล้วก็เขาจะเขียนอย่างไรเราก็ยอมรับตามนั้น มันก็ไม่ต้องไปดูในรายประเด็นแล้ว ผมอยากเสนออย่างนี้ครับท่านประธาน ขอบพระคุณครับ”[๕๒๓]

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก

“ขออนุญาตท่านประธานครับ ผม สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมาธิการ ประเด็นที่ผมจะพูดจะเป็นประเด็น มาตรา ๒๗๙ เพราะว่าในรอบแรกที่ผมพูดไปนี่แตะมาตรานี้น้อยมาก แต่ว่าเมื่อฟังหลายต่อหลายท่านพูดแล้วก็ดูในเชิงตัวบทผมคิดว่ามุมที่ผมมองนั้นอาจจะไม่ค่อยไปทางเดียวกับทางกรรมาธิการส่วนใหญ่ที่อภิปรายนะครับ ผมยังคิดว่าประโยคที่บอกว่า มาตรา ๒๗๙ นั้นมีผลรับรองความชอบธรรมของ คสช. ทั้งอดีต ปัจจุบัน อนาคต เป็นคำพูดที่อาจจะกว้างเกินไปนะครับทั่วไปเกินไป เพราะว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการรับรองอนาคตตราบเท่าที่ คสช. ดำรงอยู่ เพราะเนื่องจากว่าตัวรัฐธรรมนูญนี้ออกมาเมื่อ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ในขณะนั้นยังมี คสช. แล้ว คสช. ยังใช้อำนาจในการที่จะบริหารประเทศอยู่ต่อไปอีกระยะหนึ่ง รัฐธรรมนูญเขียนว่า คสช. จะหมดไปต่อเมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่รับหน้าที่ ดังนั้น คสช. ยังอยู่ต่อจนถึง ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เพราะฉะนั้นคำว่าอนาคตตรงนั้นตีกรอบเพียงแค่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ไม่ได้เป็นอนาคตตลอดไป เพราะฉะนั้นการใช้วาทกรรมที่บอกว่าอนาคตตลอดไป ผมก็อาจจะเห็นต่างในส่วนนี้นะครับ การเขียนกฎหมายตรงนั้นก็เป็นการเขียนโดยให้อำนาจ คสช. ซึ่งเป็นวิธีการเขียนตามลักษณะของกฎหมายว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ คสช. ยังอยู่ ก็ยังต้องรับรองความชอบธรรมของสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต แม้ว่าผมเองจะเห็นว่าหลายต่อหลายเรื่องที่ คสช. ทำในอนาคตช่วงนั้นคือหลังจากมีรัฐธรรมนูญแล้วเป็นการทำซึ่งไม่เข้าท่าก็ตาม เป็นการทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองก็ตาม ยกตัวอย่างง่าย ๆ คสช. ใช้คำสั่งในการที่จะให้ กกต. แบ่งเขตเลือกตั้งตามใจชอบ คือ กกต. แบ่งเขตเลือกตั้งเสร็จแล้ว แต่ คสช. บอกว่าไม่เอา ขอให้ไปแบ่งเขตใหม่แล้วก็ไปแบ่งตามใจชอบโดยไม่ต้องยึดถือกฎหมายใด ๆ หรือกติกาใด ๆ ที่มีอยู่ อันนี้ก็ไม่ดีก็คือเป็นรักษาการ

---

[๕๒๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ที่ว่าเป็นการใช้อำนาจ คสช. อย่างไม่มีเหตุผล หรือสิ่งที่เกิดขึ้นกับตัวผมเอง คสช. ใช้อำนาจในการที่จะปลดผมในฐานะ กกต. เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ด้วยเหตุว่าผมอาจจะให้ข้อมูลที่เป็นการสับสนต่อประชาชน ซึ่งผมคิดว่ามันไม่ใช่นะครับ อันนี้ก็ถือว่าเป็นสิ่งซึ่งเราก็คิดว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ คสช. แต่ว่าเอาละ เมื่อคุณเขียนกฎหมายรองรับอำนาจนี้ก็ถือว่าจบกันไปเมื่อคุณหมดสถานการณ์เป็น คสช. นะครับ เพราะฉะนั้นจุดนี้ผมเลยคิดในเชิงของความต่างว่ามันคงจำเป็นต้องมีอยู่ แต่สิ่งต่าง ๆ ที่ออกมาดังกล่าวนั้นหากไม่ดี ไม่ชอบ ไม่เหมาะสม มันก็มีช่องทางที่จะแก้ไข ก็คือถ้าเป็นกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ สภาก็มีสิทธิที่จะออกกฎหมายใหม่เพื่อล้างคำสั่งของ คสช. ได้ ถ้าหากว่าสถานะคำสั่งของ คสช. นั้น เป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ก็มีสิทธิที่จะใช้คำสั่งทางการบริหารในการล้างคำสั่ง คสช. ได้ ดังนั้นคุณไพบูลย์ไม่อยู่ฟังผมพูดเชียร์นะครับ ผมบอกว่าในแง่ของการคงอยู่ต่อไปในอนาคตนั้นอยู่เพียงแค่ คสช. อยู่ คือเพียงแค่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ไม่ได้อยู่ตลอดไปนะครับ แล้วก็ถ้าหากว่าคำสั่งบางคำสั่งถ้าเราเห็นว่าไม่ชอบธรรม ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม สภาเองก็มีสิทธิที่จะออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติล้างคำสั่งของ คสช. ได้ หรือถ้าคำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางการบริหาร คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่ออกคำสั่งเพื่อจะล้างคำสั่งของ คสช. ได้ ดังนั้น ในประเด็นนี้ผมไม่คิดว่าจะเป็นปัญหา ผมมองแบบนี้

อย่างไรก็ตามผมไม่เห็นด้วยกับท่านไพบูลย์ ในเรื่องที่ว่าเรื่องราวต่าง ๆ มันจะอยู่ต่อไปอีกเพียงแค่ ๕ ปี แค่นั้นเอง เฉพาะกาล ๕ ปี เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามที่เขียนไว้ว่าครบ ๕ ปี ก็จะเลิก ก็อย่าไปสนใจ อย่าไปแตะต้องมันเลย ผมว่าวิธีคิดแบบนี้ไม่ถูกต้อง ถ้าหากเราเห็นว่าอะไรก็ตามที่ไม่ดีที่ไม่เหมาะสมแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของวุฒิสภาที่จะมีอำนาจในการโหวตนายกรัฐมนตรีอีกไม่รู้กี่รอบ ผมไม่รู้นะครับมันแล้วแต่ว่ารัฐบาลจะอยู่นานแค่ไหน จะมีการเลือกตั้งเมื่อไร จะยุบสภากี่ครั้ง แต่คนซึ่งถูกแต่งตั้งโดย คสช. ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องมาโหวตอีกไม่รู้กี่ครั้ง ผมไม่ทราบจะเลือกตั้งกี่ครั้ง ในช่วง ๕ ปีดังกล่าวนี้ เรายังทนหรือครับ ถ้าว่าไม่ถูกก็ต้องแก้ต้องเอาออกทันที ไม่ใช่ว่าทนอยู่ให้ครบ ๕ ปี อันนี้ ไม่เห็นด้วยนะครับ

ส่วนประเด็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งอาจจะเห็นต่างเหมือนกัน ก็คือการที่บอกว่า ถ้าหากว่าหยิบยกประเด็นอะไรขึ้นมา จะเกิดความขัดแย้งในหมู่ประชาชน ประชาชนจะไม่ชอบ ประชาชนจะแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ผมเรียนตามตรงครับ เรายึดหลักการที่ถูกต้องอะไรถูกต้องว่าไปตามนั้น ประชาชนอย่างไรก็แล้วแต่ต้องมีฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายเห็นต่าง มีคนที่ได้ประโยชน์และมีคนที่เสียประโยชน์ มีนักการเมืองซึ่งทั้งได้และทั้งเสีย แต่ละคนเขาอาจจะมีมวลชนของเขา ในการที่จะมาปกป้องหลักการที่เขาคิดว่าถูกต้องของเขาในมุมของเขา ดังนั้นอย่าอ้างประชาชน อย่าอ้างว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง หลายต่อหลายเรื่องอาจจะใหญ่กว่านี้ด้วยซ้ำ เช่น เอาหรือไม่เอาวุฒิสภา ๒๕๐ คน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ผมว่าเป็นประเด็นใหญ่กว่าด้วยซ้ำ ดังนั้นอยากจะให้กรรมาธิการพิจารณาไปตามหลักเหตุผลอะไรควรแก้ก็แก้ อะไรไม่ควรแก้ก็ไม่ต้องแก้ และอะไรก็ตามที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ก็เอาตามนั้นไป แล้วก็เรื่องอนาคตข้างหน้าใครจะเห็นด้วยกับเรา ไม่เห็นด้วยกับเรา เรามีเหตุผลในการอธิบายของเราเองว่าทำไมเราถึงคิดเช่นนี้ครับ ขอบคุณครับ”[๕๒๔]

รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“ประเด็นที่สองที่ท่านไพบูลย์พูด ผมเห็นด้วยก็คือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อดี มาตรา ๒๕ ที่บอกว่าแม้จะไม่มีกฎหมายลูก สิทธิท่านเกิดแล้วนะ ซึ่งอันนี้มาจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ และผู้ร่างก็มาเอาอันนี้ตาม แต่อย่างไรก็ตามมันก็เป็นประเด็นอีก มาตรา ๒๗๙ บอกว่าประกาศคำสั่งการกระทำของ คสช. ทั้งหลาย

---

[๕๒๔]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

แหล่ให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหมด แม้จะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ มันไปได้อย่างไรครับ ทั้งหมวดสิทธิเสรีภาพคุ้มครองประชาชนให้ทำอะไรก็ได้ แต่ถ้าไปทำอะไรขัดต่อประกาศคำสั่งการกระทำที่มันขัดต่อสิทธิเสรีภาพ ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่าพวกนั้นใหญ่กว่าบทเสรีภาพทั้งหมด อย่างนี้เป็นปัญหาไหมครับ ดังนั้นที่ท่านประธานบอกว่าเราอยากจะเน้นเสรีภาพของประชาชนไม่ต้องไปเติมหรอกครับ เอาอุปสรรค มาตรา ๒๗๙ นี้ออกไป เขาก็สามารถมีเสรีภาพได้เต็มกำลังแล้วผมเรียนอันนี้ก่อนนะครับ”[๕๒๕]

“นอกจากนั้นแล้วผมคิดว่าสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาหลายเรื่อง ผมสรุปย่อ ๆ เท่านั้นเองว่า ๑ บทเฉพาะกาลมันขัดต่อบทจริง บทเฉพาะกาลมันควรอยู่ชั่วคราว อย่างผมยกตัวอย่าง มาตรา ๒๗๙ ที่ไปรับรองในเรื่องของประกาศคำสั่ง แม้การกระทำของ คสช. ทั้งหลายนี้ก็ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญชอบด้วยกฎหมายหมด ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าแม้ไปขัดต่อบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหมวดของจริง ให้ถือบท ๒๗๙ นี้ใหญ่กว่ามันก็จบ อย่างนี้มันไปไม่ได้มันขัดกันเองหมดในรูปเรื่องของมัน”[๕๒๖]

“๒. ก็คือว่าให้การกระทำทั้งหลายของคณะรัฐประหารชอบด้วยกฎหมายและ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี่เริ่มเขียนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เดิมไม่เคยเขียนรัฐธรรมนูญ เวลาจะนิรโทษกรรมจะไปออกกฎหมายต่างหากแล้วตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมา โดยหลักแล้วคนนิรโทษกรรมคือคนที่ถูกกระทำหรือสภา ไม่ใช่ตัวเองกระทำผิดแล้วนิรโทษกรรม ตัวเองแล้วให้ทุกคนถือว่านี่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหมด นั่งเงียบเป็นเป่าสาก ไม่กล้าพูดถึงเรื่องนี้ทำไมเขียนมาตรานี้ออกมาได้ นักวิชาการอยู่ทำไมไม่ขัด นี่มันขัดหลักนิติธรรม เขียนไว้ข้างหน้าต้องเคารพหลักนิติธรรม ในมาตรา ๓ วรรคสอง ต้องทำเพื่อประโยชน์ความผาสุกของประชาชน เขียนอย่างนี้ครับ ที่หนักกว่านั้นศาลรัฐธรรมนูญยัง ตีความว่านี่ยูเขียนในบทเฉพาะกาลนะ ยังตีความว่าหลักคุ้มครองการนิรโทษกรรมและการกระทำที่สืบเนื่องจากการยึดอำนาจชอบด้วยกฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญใหญ่กว่าบทจริง ๆที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพ ถ้าเอา ๒ อันมาวัดกันนะต้องถือให้ตามเรื่องนี้บทเฉพาะกาล แล้วบทเฉพาะกาลปกติมันจะต้องมีจุดจบของมันอันนี้ไม่มีจุดจบแล้วไปเรื่อย ๆ เขียนอย่างไร เหมือนอย่างเรื่องปฏิรูปมันมีจุดจบอย่างท่านอาจารย์วุฒิสารว่าแล้วจบแล้ว อย่างไรในเมื่อมันไม่ใช่บทเฉพาะกาลมันก็คารัฐธรรมนูญอย่างนี้ แล้วใครจะทำอะไรต่อไป ผมว่ามันพิลึกกึกกือหมดแล้ว”[๕๒๗]

“ขอบคุณครับ ท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล นะครับ ความจริงประเด็นที่จะพูดหลายท่านก็ได้พูดไปแล้ว โดยเฉพาะท่านพงศ์เทพและท่านปิยบุตร ผมขอสรุปสั้น ๆ อย่างนี้แล้วกันนะครับว่าในบทเฉพาะกาลทั้งหมดเห็นด้วยกับอาจารย์ปิยบุตรที่ว่ามันมีบทเฉพาะกาลจริง ๆ กับบทเฉพาะกาลที่มันไม่จริง ตั้งแต่ในอดีตของเราใช้บทเฉพาะกาล เป็นเครื่องมือมาโดยตลอด ผมเรียนอย่างนี้ครับ จริง ๆ มันคือบทเฉพาะกาลที่จะต้องเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน เพราะว่ามันมีความจำเป็นว่าองค์กรใหม่มันยังไม่เกิดหรือมันยังเป็นไปไม่ได้ต้องไปรอกฎหมาย ก็จะต้องให้ของเก่าดำเนินการไปก่อน แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญไทยโดยเฉพาะเพื่อตอบโจทย์ทางอำนาจนิยมทั้งหลายก็จะเติมอีก ๒ เรื่องเข้าไปในบทเฉพาะกาล เรื่องแรก ก็คือเพื่อสืบทอดอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๒๑ เขากำหนดวุฒิสภานั้นเป็นสภากลั่นกรอง แต่ในบทเฉพาะกาลบอกว่าให้มีอำนาจเรียกว่าเท่าสภาผู้แทนราษฎรแล้วกัน ยกเว้นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ แต่ลงมติได้ อันนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้ที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นสามารถอยู่ได้โดยอาจจะเสียวุฒิไปในช่วงบทเฉพาะกาล

---

[๕๒๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๕๒๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๕๒๗]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ประการต่อมาก็คืออย่างในมาตรา ๒๗๙ คือไปเอาเรื่อง ๒ เรื่องมาไว้ในบทเฉพาะกาล เรื่องแรกก็คือการที่ให้ประกาศคำสั่งการกระทำของคณะรัฐประหาร ครั้งนี้เติมไปนะครับ ปกติในอดีตเขาจะใช้ว่าในทางนิติบัญญัติบริหารตุลาการ ครั้งนี้เติมในทางรัฐธรรมนูญด้วย นั่นหมายความว่า Overrule ทุกอย่างได้หมด ก็ให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหมด อีกเรื่องก็คือเรื่องนิรโทษกรรม ในมาตรา ๒๗๙ วรรคสอง ผมอยากเรียนอย่างนี้ครับว่าสิ่งเหล่านี้มันไม่เป็นสิ่งที่ถูกต้องเลย ดังนั้นบทเฉพาะกาลที่แท้ต้องเป็นบทเฉพาะกาล สำหรับช่วงเปลี่ยนผ่าน เพราะเป็นเหตุผลความจำเป็นจากองค์กรหนึ่งไปอีกองค์กรหนึ่ง ระบบหนึ่งไปอีกระบบหนึ่ง อันนี้ถูกต้อง ปัญหาใหญ่ของมาตรา ๒๗๙ ก็คือว่าการที่กำหนดให้ประกาศคำสั่งการกระทำของรัฐประหารชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มันกลายเป็นบทจริงที่ถาวรเท่านั้นนะครับ เมื่อสักครู่อาจารย์ปิยบุตรพูดไปแล้วว่าบทที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ เมื่อมาเผชิญกับมาตรา ๒๗๙ ศาลก็จะหนักใจ ศาลรัฐธรรมนูญก็เลยตีความว่าการลิดรอนเสรีภาพที่เกิดขึ้นมาก่อน เมื่อมาเผชิญกับบทบัญญัติจริงในหมวดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ถามว่าอันไหนใหญ่กว่ากัน กลายเป็นมาตรา ๒๗๙ มันใหญ่กว่า ดังนั้นการเขียนอย่างนี้มาตรา ๒๗๙ ในบทเฉพาะกาล ประเด็นแรกที่มันเป็นปัญหาในทางกฎหมายก็คือว่าอย่างนี้เป็นบทเฉพาะกาลได้หรือไม่ ผมว่ามันเป็นบทเฉพาะกาลไม่ได้ เพราะเป็นบทเฉพาะกาลที่ไม่มีวันสิ้นสุด คือไปเรื่อย ๆ บทที่เกี่ยวกับวุฒิสมาชิกตั้งแต่มาตรา ๒๖๙ ถึงมาตรา ๒๗๒ ถือเป็นบทเฉพาะกาลก็ยังได้ ในเรื่องระยะเวลามันมีวันสิ้นสุด แต่มันเป็นบทเฉพาะกาลผมเรียนว่าเพื่อต่ออำนาจไปอีกประมาณจะ ๔-๕ ปี แล้วแต่รัฐธรรมนูญจะเขียนไว้ ส่วนมาตรา ๒๗๙ นี่คือไม่มีวันสิ้นสุดตลอดกาลไป คำถามก็คือว่ามันจำเป็นต้องเขียนอย่างนี้หรือไม่ ผมอยากเรียนอย่างนี้นะครับว่าเดิมทีเดียว ไม่จำเป็นต้องเขียนอย่างนี้ เพราะว่าศาลยุติธรรมไทยก็ได้กรุณาต่อคณะรัฐประหารมาโดยตลอด คือตีความว่าถ้าใครยึดอำนาจสำเร็จก็เป็นรัฏฐาธิปัตย์ แปลว่าทำอะไรก็ถูกหมดแล้ว ใครมาฟ้องศาลก็ยกไปหมด เคยไปถึงขนาดที่ว่าสมัยจอมพลสฤษดิ์ท่านมีมาตรา ๑๗ แต่ในมาตรา ๑๗ มันมีเงื่อนไขในการใช้อำนาจไปถึงศาล ศาลที่ประชุมใหญ่ก็บอกว่าการจะดูว่ามันไม่เข้าเงื่อนไข ในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ นี้ ดูอย่างไร ศาลบอกก็อยู่ที่นายกรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจเป็นคนดู คนอื่นไม่มีสิทธิไปดู สรุปก็คือว่าศาลไม่ต้องตรวจสอบเพราะศาลก็ไม่มีอำนาจไปดูตรงนั้นอีก นี่ก็คือสิ่งที่เราทำมาโดยตลอดนะครับ เมื่อสักครู่ท่านพงศ์เทพพูดการยึดอำนาจจริง ๆ มันผิดกฎหมายแล้วมันก็นำมาซึ่งความยุ่งยากตามมาอีกมากมาย เพราะว่าระบบที่คนคาดหวังว่า มันจะจบแบบนี้ มันไม่จบ มันไปจบอีกแบบ เราถึงบอกว่ากฎหมายมันเป็นมาตรฐาน และเราจะไม่ออกกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษไม่ว่าในทางใด ๆ เพราะว่า ณ ขณะหนึ่ง เรารู้เรามีสิทธิอะไร ไม่มีสิทธิอะไรอยู่ นี่คือความเป็นมาตรฐานทางกฎหมายเรารู้ว่าอะไรเป็นอะไร แต่ไม่ใช่ว่าในวันข้างหน้ามาออกย้อนกลับมาไม่ว่าในทางใด ๆ ก็ตาม แล้วถ้าไม่ใช่ทางที่เป็นคุณแล้วเราจะรู้ได้อย่างไรว่าวันหนึ่งจะมีกฎหมายซึ่งมาทำให้เราเสียหายไม่ว่าในทางอาญาหรือไม่ ในวันที่เราไม่รู้เลย นี่คือเป็นหลักกฎหมายที่ผมคิดว่าคงไม่ต้องอธิบายหลักอะไร มันเป็นธรรมชาติแน่นอน แบบนี้มันเป็นไปไม่ได้ แต่การที่เรากระทำอย่างนี้มาโดยตลอดทำให้ระบบมันแปรปรวนไปหมด หรือแม้แต่พอเราไปตีความอย่างนั้นโดยศาลแล้วก็เลยกลายเป็นเรื่องนี้หมด สมัยท่านอุทัยพอยึดอำนาจเสร็จ ท่านอุทัยไปฟ้องศาล ศาลไม่ได้อ้างว่าเป็นรัฏฐาธิปัตย์ ศาลอ้างรัฐธรรมนูญไทยไม่มีส่วนได้เสียคือไม่ใช่ผู้เสียหาย บอกว่าถ้าถือว่าท่านอุทัยเป็นผู้เสียหาย ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้เสียหายด้วย แต่ท่านอุทัยชี้แจงชัดเจนว่าท่านเป็น ส.ส. อยู่ สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เงินเดือนท่านไม่ได้ ท่านจะไม่เสียหายอย่างไร รุ่งขึ้นก็เลยจับท่านอุทัยและพวกขังคุกฟรีไปเลยโดยคำสั่งของคณะรัฐประหาร ผมว่าอย่างนี้อยากให้พวกเราซึ่งเป็น ส.ส. มองร่วมกัน ทางออกต้องเป็นทางออกที่มันยุติธรรมและเป็นระบบที่ปกติ พอไม่ปกติท่านเห็นไหมครับจนถึงวันนี้มันนำมาซึ่งความสับสนอลหม่าน นำมาซึ่งความขัดแย้งมากมายที่เรายาก

จะไปแก้ แล้วพอเราติดขัดเราก็ตีความบ้าบอคอแตกอะไรไปก็ได้เพื่อให้มันเดินไปได้ โดยมันขัดต่อหลักทุกอย่าง ตรงนี้ที่ผมคิดว่าค่อนข้างจะเป็นอันตราย แล้วถ้าเราไม่ช่วยกันแก้ไขก็เป็นไปไม่ได้

แม้แต่ในวรรคสองเรื่องนิรโทษกรรม ผมเคยบรรยายหลายครั้งแล้วว่า ครั้งแรกสุดคือเมื่อคณะราษฎรไปขอพระราชทานอภัยโทษจากในหลวง รัชกาลที่ ๗ เนื่องในการทำรัฐประหารในครั้งนั้น ในหลวง รัชกาลที่ ๗ ทรงให้อภัย ทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เอง ไม่มีผู้รับสนอง คือผู้กระทำขอโทษผู้ถูกกระทำแล้วก็จบ ต่อมาก็จะเป็นการออกกฎหมายโดยสภาเพื่อจะนิรโทษกรรมการกระทำต่าง ๆ โดยเฉพาะการทำรัฐประหาร จนกระทั่งผมถ้าจำไม่ผิดมาเริ่มเขียนรัฐธรรมนูญอาจจะปี ๒๕๒๑ แต่ปี ๒๕๓๔ แน่นอนผมถือว่าเอามาเขียนรัฐธรรมนูญเสียเลย ฉบับนี้ความจริงเขียนตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว แต่เอามาบอกว่าที่เขียนในชั่วคราวก็ยังใช้ได้ คือกลัวมาก แต่ในศาลบอกแล้วว่าท่านเป็นรัฏฐาธิปัตย์ ศาลไม่กล้าแปลอย่างอื่นแล้ว ท่านยังกลัว ยังต้องเขียนในฉบับชั่วคราว และยังมาเขียนในฉบับจริง คือกลัวว่าวันหนึ่งศาลจะบอกว่าไม่ใช่รัฏฐาธิปัตย์ อย่างนี้ถามว่าทำไปทำไม ดังนั้นถ้ามั่นใจท่านทำถูกต้องและศาลก็ยืนยันว่าแม้จะผิดกฎหมายอาญา แต่เมื่อทำสำเร็จก็กลายเป็นถูกก็แล้วกัน ก็ไม่เห็นจำเป็นจะต้องเขียนอย่างนี้ การเขียนอย่างนี้ผมยังมองว่าท่านไม่มั่นใจว่าการกระทำทั้งหมดถูกต้อง แล้วแม้มาเขียนอย่างนี้ถ้าวันหนึ่งศาลตีความเป็นอีกอย่างหนึ่ง ถ้าผมเป็นศาลผมจะตีความว่าคุณจะเขียนอย่างไรก็ตามแต่ แต่การที่ผู้กระทำผิด เช่นบุกไปปล้นบ้านเขา แล้วออกมาบอกว่าฉันนิรโทษกรรมการกระทำของฉัน และบอกว่าให้ถือว่าเจ้าของบ้านที่ถูกปล้นต้องรับอันนี้ด้วยนะ ท่านรับกันได้ไหมครับลักษณะนี้ ถ้าลักษณะนี้มันรับไม่ได้ศาลก็สามารถตีความใหม่ได้ ผมจึงคิดว่าการจะป้องกันปฏิวัติรัฐประหารหัวใจสำคัญอยู่ที่ศาลด้วย ศาลต้องกล้าหาญพอจะบอกว่าสิ่งนี้มันไม่ถูก ถ้าวันใดศาลกล้าหาญบอกสิ่งนี้ปั๊บผมเชื่อว่าจะไม่มีอีกต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าในทางใด ๆ เราจะหาทางแก้กันตามระบบที่เป็นอยู่ ท่านเห็นไหมครับว่าประเทศสหรัฐอเมริกาผ่านมา ๒๐๐ กว่าปีแล้วนะครับ ไม่รู้กี่เหตุการณ์ สงครามการเมืองก็ฟาดกันมาแล้วก็กลับไปที่เดิม สมัยเรแกนท่านคงจำได้นะครับ ตอนนั้นประเทศสหรัฐอเมริกากำลังถดถอยจากสงครามเวียดนามมา เรแกนเป็นประธานาธิบดี ๒ สมัย พยายามจะขอแก้รัฐธรรมนูญให้เป็นสมัยที่ ๓ เขาก็บอกว่าแล้วถ้าเรแกนตายแก้แล้วตกลงใครจะเป็น มันก็จบ คือต้องเอาระบบเป็นหลัก ยกเว้นประเทศจีนนะครับประเทศจีนนี่ไปใหญ่เลย ตอนนี้แก้สีจิ้นผิง ตลอดชีวิต อันนี้ก็เป็นสิ่งที่ผิดพลาด เรากำลังเอาระบบไปผูกกับคนจริง ๆ แล้วคนต้องมาตามระบบ ตรงนี้ผมคิดว่าเราต้องช่วยกันแก้ไข ถ้าเราปล่อยอย่างนี้ไปเรื่อย ๆ เราเอาระบบไปผูกกับคนครับ เขียนจนกระทั่งว่า ที่ผมเรียนเมื่อสักครู่นี้ การกระทำในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เขากลัวว่าถ้าไปแก้รัฐธรรมนูญจะผิด เลยเติมครั้งนี้ไปเลย คือแปลว่าชอบทั้งนั้น พวกที่ช่วยเขียนให้อันนี้ไม่มีความสำนึกของความเป็นประชาธิปไตยใด ๆ เลย คือเขียนอย่างเดียวว่าปกป้องให้การทำรัฐประหารซึ่งผิดกฎหมายมันถูก จนไม่รู้จะให้มันถูกอย่างไรต่อไปแล้ว เวลาที่ท่านเขียนนี่นะครับ เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่ามาตรา ๒๗๙ มีไม่ได้หรอก มันต้องเอาออกไป ส่วนอื่น ๆ เราก็มาดูสิครับว่ากรณีบทเฉพาะกาลที่มันต้องเปลี่ยนผ่านปกติ อันนี้ก็ว่าไป กรณีที่เพื่อสืบทอดอำนาจมันก็ชัดเจนต้องแก้ไขไป ส่วนกรณีผิดปกติอย่างร้ายแรงมาตรา ๒๗๙ มันก็มีไม่ได้ ก็ปล่อยให้ศาลในอนาคตว่าต่อไป ถามว่าพวกเราอยากเห็นรัฐประหารอีกหรือครับ แต่ถ้าเขียนอย่างนี้ได้และศาลก็ตีความอย่างนี้จะเห็นไม่มีวันจบสิ้นชั่วลูกชั่วหลาน แล้วเราก็มานั่งทำเสียหายทีกว่าจะแก้เป็นประชาธิปไตยได้เหนื่อยกันหมด เสียเวลา เสียเงิน เสียทองมากมาย ผมจึงคิดว่าสิ่งเหล่านี้ถ้าเราสามารถเอาออกไปได้ แล้วก็ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของศาลพิจารณาว่าอย่างนี้มันควรหรือไม่ควร ถ้าศาลท่านไม่กล้าหาญพอ ท่านยังยืนยันแบบสมัยก่อน ๆ อันนี้ก็ช่วยไม่ได้ มันเป็นอย่างนั้นละ ก็ต้องไปดูอีกทีว่าเราจะให้ศาลนั้นยึดโยงกับประชาชนอย่างไร

สรุปแล้วมาตราสำคัญที่สุดก็คืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่ปวงชนชาวไทยถูกยึมอำนาจใช้ตลอดเวลา เราต้องช่วยแก้ตรงนี้ ผมว่าต้องเชื่อในประชาชน ผมฟังนะครับ บางทีทีวีขนาดชาวบ้านผู้ใหญ่ต่าง ๆ พูดจาเดี๋ยวนี้เขามีความรู้ เขาเข้าใจปัญหาหมด ไม่ใช่เราไปมองเขาว่าถูกซื้อเสียงได้ ถูกอย่างโน้นอย่างนี้ได้ วันนี้ที่ถูกได้คือถูกอิทธิพลของอำนาจเท่านั้นเอง ผมว่าเขาเกรงกลัวตรงนั้น แต่ถ้าวันใดความอยุติธรรมถึงสุดขีดแล้วที่คนจะยอมรับ ถ้าความไม่มีจะกินมันตามมาอีก ๒ อย่างนี้เจอกันผมคิดว่า เราเอาไม่อยู่หรอกครับ แล้วมันจะกลายเป็นอนาธิปไตย ผมว่าพวกเราต้องช่วยกันเร็วที่สุด และต้องรีบป้องกันอันนี้แล้วรัฐธรรมนูญที่เป็นกติกาที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน ทำร่วมกันนี่ เป็นวิถีเดียวครับ ขอบคุณครับ”[๕๒๘]

“ขอบคุณท่านประธานครับ ผม โภคิน พลกุล ผมว่าที่อาจารย์ปิยบุตรท่านได้กรุณากล่าวเมื่อสักครู่นี้ตรงใจผมที่สุดแล้วละครับ เพราะว่าประเด็นยกเลิกมาตรา ๒๗๙ มันไม่ใช่ประเด็นไปกระทบกระเทือนอะไรอย่างที่ผมเรียนตอนต้นแล้วว่าศาลยุติธรรมไทย แม้แต่ที่ประชุมใหญ่คุ้มครองการยึดอำนาจมาโดยตลอดไม่เคยเปลี่ยนแปลง เพียงแต่ว่าพอไปเขียนอย่างนี้ในรัฐธรรมนูญมันทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพหลังจากการยึดอำนาจเมื่อมาปะทะกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ อันไหนใหญ่กว่ากัน ศาลตีความว่าผู้ที่ลิดรอนแล้วได้คุ้มครองมาตรา ๒๗๙ มันใหญ่กว่า สรุปแล้วสิทธิเสรีภาพที่พึงมีตามระบบปกติมันไม่ได้ นี่คือเรื่องใหญ่ เมื่อสักครู่กรณีของคุณรังสิมันต์ โรม ชัดเจน แล้วทุกคนก็จะอ้างอันนี้ ผมคุยกับศาลอย่างในศาลปกครองที่เป็นน้อง ๆ เอง ก็คือเอาง่ายเข้าว่าคือไม่อยากยุ่งกับ คณะรัฐประหาร ไม่อยากไปแตะว่าอันนี้มันไม่ถูกนะ เพราะมันต้องหาเหตุผลมากมายมาอธิบาย ก็โยนมาตรา ๒๗๙ ไปเลยว่าอันนี้ใหญ่กว่าแล้วก็จบเหมือนศาลรัฐธรรมนูญนึกออกไหมครับ แต่ถามว่าคุณจะหักมาตร ๒๗๙ ได้ไหม ผมหักได้ผมมีวิธีอธิบาย แต่ศาลก็มองแล้วท่านจะไปหาเรื่องใส่ตัวทำไม ฉันก็บอกว่ามาตรา ๒๗๙ ใหญ่กว่ามันก็จบ ผมอยากจะเรียนอย่างนี้ว่า ท่านนิกรนี่ก็เพื่อนรักกันนะครับ คือมองคนยึดอำนาจแบบเข้าใจไม่ว่ากัน แต่ต้องมองประชาชนเจ้าของอำนาจอย่างเข้าใจด้วยนะ คุณขโมยอำนาจเขาไปแล้วบอกต้องเข้าใจหัวขโมยนะว่า หัวขโมยมันต้องทำอย่างนี้ แล้วคนที่ถูกขโมยไปเราไม่เข้าใจหัวใจเขาว่าเขาถูกขโมยแล้วเขารู้สึกอย่างไร เขาต้องการได้สิทธิเสรีภาพเขาคืนมาอย่างไร อันนี้มันก็อาจจะไม่ค่อยถูกต้องนัก

ผมอยากจะเรียนอย่างนี้ว่าแม้ไม่มีมาตรา ๓๐๙ มาตรา ๒๗๙ เลย ยึดอำนาจของเราไม่ได้ เพิ่งมีมานะมีมา ๕๐-๖๐ ปีขึ้นไปนี่นะครับ ทุกครั้งที่มีการยึดอำนาจออกประกาศคณะปฏิวัติรัฐประหาร เอาสมัยท่านถนอม ประภาส แล้วกันเยอะมากเลย สมัยนั้น ๓๐๐ กว่าฉบับ ครั้งนี้ ทำสถิติไปแล้ว ๕๐๐ กว่าฉบับ ยังใช้อยู่ถึงทุกวันถ้าไม่ไปยกเลิกนะครับ แล้วกฤษฎีกาก็ตีความ ผมจำไม่ได้นะว่าถ้ามันไปแก้ระดับพระราชบัญญัติก็แก้โดยพระราชบัญญัติ ไปแก้กฎกระทรวง ก็แก้โดยกฎกระทรวง ถ้าเป็นเรื่องของการบริหารก็แก้ในทางการบริหาร ไม่ต้องเขียนรัฐธรรมนูญหรอกครับ มันเป็นความเข้าใจทางกฎหมายอยู่แล้ว แต่เขียนอันนี้มีปัญหาที่ผมเรียนตรงนี้ ก็คือว่าอันนี้เขาเพิ่มการกระทำในทางรัฐธรรมนูญมา นอกเหนือจากนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการท่านลองนึกภาพนะครับ แล้วอันนี้ถ้าให้แก้โดยพระราชบัญญัติไม่นับที่ต่ำกว่านั้น ถ้าเขาไปแก้รัฐธรรมนูญแต่อันนี้มาแก้พระราชบัญญัติแล้วมีผลทางรัฐธรรมนูญ ผมไม่รู้คนเขียน ๆ ได้อย่างไร คือมันกลับกลอกพิสดารไปหมดเลยครับ จริง ๆ ถ้ามันแตะในทางรัฐธรรมนูญก็ต้องไปแก้โดยรัฐธรรมนูญถูกไหมครับ แต่อันนี้ไม่ แก้โดยพระราชบัญญัติก็ได้ แล้วถ้ามีคน Challenge ว่ามันแก้ระดับพระราชบัญญัติใช้ได้ไหม ก็บอกมาตรา ๒๗๙ บอกให้ทำได้ ท่านจะเห็นความ พิลึกกึกกือ มันไม่เป็นเหตุเป็นผลใด ๆ ทั้งสิ้นเลย ฉะนั้นการยกเลิกอันนี้ไปไม่ได้กระทบอะไรเลย อาจารย์ปิยบุตรถูกตรงที่ว่ามันกระทบสิ่งที่มันเป็นผลต่อเนื่องไปในวันข้างหน้า อันนี้มาตรา

---

[๕๒๘]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

๒๗๙ Cover ๒ เรื่อง เรื่องที่ทำมาแล้วหลังจากยึดอำนาจกับเรื่องที่พอมีรัฐธรรมนูญชั่วคราว แล้วก็จะมาต่อเนื่องอันนี้เขายังให้ใช้อำนาจของคณะรัฐประหารได้อยู่ ก็แปลว่ายังถือว่าชอบหมดตั้งแต่ต้นจนจบ เพียงแต่ผลต่อเนื่องที่ตามไปอีกใครจะไปแก้มัน ผมยังจำได้ว่าขนาดประกาศคณะปฏิวัติสมัยจอมพลถนอม ห้ามขายเหล้าตอนบ่ายสองไม่รู้วันนี้ยกเลิกไปหรือยังนะ วันดีคืนดีตำรวจไปจับคนกินเหล้าขายเหล้าตอนบ่ายสอง ถามจากไหนประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งไม่มีใครรู้เลยมันยังดำรงอยู่ สิ่งเหล่านี้จริง ๆ ผมยังเห็นว่ามันไม่ควรดำรงอยู่ด้วยซ้ำไปเมื่อมีรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยแล้ว มันควรจะยกเลิกไปทั้งแผง อย่างนั้นรัฐธรรมนูญเขียนมาอะไรที่ออกมาตามนั้นให้ยกเลิกไปเลย แล้วก็ถ้าไม่อยากมีปัญหาก็กลับไปใช้กฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป จริง ๆ ต้องทำอย่างนั้นด้วยซ้ำไป แต่กลายเป็นเรื่องยากเย็นเข็ญใจ แม้แต่เรื่องประชามติก็ออกไปบอกว่าต้องมีกฎหมายมารับรองโดยเฉพาะที่มีอยู่ ๕๒ ใช้ไม่ได้ เดี๋ยวผมจะไปโต้แย้งว่ามันใช้ได้เพราะอะไร มันยังไม่มีเวลาพูดในที่นี้นะครับ อยากให้พวกเราเข้าใจตรงนี้ว่าพอฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งพวกเราอยู่จากฝ่ายนี้มาจากการเลือกตั้ง อยากทำอะไรกลับไม่เป็นประชาธิปไตย มันยากเย็นเข็ญใจ เรื่องง่ายก็กลายเป็นยาก เรื่องยากก็ไม่ต้องพูด แต่เผด็จการฉีกวันนี้พรุ่งนี้เอาอะไรก็ได้ แล้วคนส่วนหนึ่งก็ไปหนุนสิ่งนี้ เรื่องคนจะดี ไม่ดี ระบบไหนคนละประเด็นนะครับ รู้กติกาก่อน กติกามันต้องรับใช้คนส่วนใหญ่ ถ้ามันไม่รับใช้คนส่วนใหญ่ปกป้องคนส่วนน้อยคนส่วนใหญ่ลำบากอยู่อย่างไร มันก็ทะเลาะกันครับ เขาหวังความยุติธรรมจากตัวบทกฎหมายยังไม่ได้ หวังจากศาลยิ่งไม่ได้ท่านนึกภาพออกไหมครับว่ามันจะเกิดอะไรขึ้นต่อไป อยากฝากให้พวกเราเข้าใจตรงนี้จริง ๆ ครับ”[๕๒๙]

“ขออนุญาตนิดเดียว พอดีที่อาจารย์วลัยพรมาหาว่าเป็นโจร คือผมเรียนอย่างนี้ครับ ผมพูดประเด็นว่าไม่ควรจะนิรโทษกรรมตัวเอง ประเด็นผมอยู่ตรงนั้น ถามว่าทำไม ถ้าคิดว่าการกระทำนั้นถูกและทำสำเร็จจะนิรโทษกรรมตัวเองไปทำไมครับ ถ้าทำไม่สำเร็จ ทำไม่ถูกสิ ถามว่านิรโทษกรรมตัวเองได้ไหม ไม่ได้ ต้องมีคนเข้าไปนิรโทษกรรมให้ ผมถึงเทียบว่าถ้าโจรปล้นบ้านสำเร็จก็แปลว่าต้องนิรโทษกรรมตัวเองไหม หรือถ้าไม่สำเร็จต้องให้ใครไปนิรโทษกรรมไหม ประเด็นอยู่ตรงนั้นคือเป็นเรื่อง นิรโทษกรรม ก็ในเมื่อทำถูกมาแก้ปัญหาความขัดแย้ง ทำเพื่อชาติบ้านเมือง แล้วจะไปนิรโทษกรรมตัวเองทำไม แล้วมิหนำซ้ำเขียนยืดยาวไปหมด ทั้งหมดคือประเด็นอยู่ที่ว่าท่านคิดว่าท่านทำไม่ถูกท่านเลยนิรโทษกรรมตัวเอง เพราะในอดีตทั้งหมดมีแต่คนอื่นเขานิรโทษกรรมให้กับคนทำผิด แต่ทีนี้คนทำถูกนิรโทษกรรมคนทำถูกมันก็ประหลาดทั้งนั้นละครับ”[๕๓๐]

“คือมาตรา ๒๗๙ มันมี ๒ วรรค วรรคแรก ก็คือพวกประกาศคำสั่งคณะรัฐประหารมันดำรงอยู่ต่อไปไม่ว่าจะออกมาในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ อันนั้นอยู่ต่อ วรรคสองไปยืนยันตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวตอนนั้น ซึ่งนิรโทษกรรมว่าทั้งหมดที่คุณทำอันนี้ยังยืนยันนะ ซึ่งจริง ๆ ที่ผมเรียนแล้วว่าการตีความ ที่ผ่านมาของศาลชอบหมดอยู่แล้ว ที่ใครจะตีความไม่ชอบทีหลังอีกที มันชอบหมดอยู่แล้ว ต้องไปยืนยันทำไมว่าที่ท่านบอกให้ชอบยังชอบต่อนะ ประเด็นอยู่ตรงนั้นเท่านั้นเองครับ”[๕๓๑]

“ผม โภคิน พลกุล ท่านประธานครับ ขอบคุณ ท่านไพบูลย์มากเพราะว่ารายงานที่ทำมานี้ทำมาได้ดีแล้วก็เป็นตารางอะไรต่าง ๆ ทำให้ เข้าใจง่ายขึ้น ผมเองจะเสนอท่านไพบูลย์ก็คือมีอยู่ ๒ เรื่องใหญ่ ๆ เรื่องแรกก็คือประเด็นที่ ถ้าจะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเดี๋ยวผมยกร่างและส่งให้ท่าน ท่านจะได้ไปศึกษาดูว่า ในเนื้อหาตรงนั้นมีความเหมาะสมหรือจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อจะได้ประกอบในการจัดทำทั้งฉบับต้องเป็นอย่างไร ประเด็นที่ ๑

---

[๕๒๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๓๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๓๑]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

ประเด็นที่ ๒ เรื่องสิทธิและเสรีภาพผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีมาก ๆ เพียงแต่ว่าตอนนี้เราไล่มาในหมวดนี้ใช่ไหมครับ ก็อยากฝากท่านว่าที่ผมเคยพูดในคณะกรรมาธิการนี้ในครั้งก่อนก็คือมาตรา ๒๗๙ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ที่บอกว่าประกาศ คำสั่ง การกระทำของ คสช. ไม่ว่าในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ก็ให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายหมด ประเด็นก็คือว่าเสรีภาพที่เราพยายามจะปรับปรุงให้ดีขึ้นในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพนี่มันมาติดล็อกที่มาตรา ๒๗๙ ว่า ถ้ากฎหมายทั้งหลายที่มีมาก่อนนั้นที่ออกโดย คสช. หรือแม้แต่การกระทำที่มันขัดต่อบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพมันกลายเป็นพวกนี้มันใหญ่กว่าตรงนั้น ปัญหาตรงนี้อาจจะต้องดูมาตรา ๒๗๙ ประกอบไปด้วยว่าจะปรับปรุงตรงนี้อย่างไร และในนี้เองมันก็ขัดกันเองว่า เช่น การกระทำในทางรัฐธรรมนูญ หรือทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ประกาศ คำสั่งการกระทำเหล่านั้นให้แก้ไขด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัติยกเว้นเป็นในเรื่องทางบริหาร ประเด็นก็จะยุ่งตรงที่ว่าที่เข้าไปแตะเรื่องรัฐธรรมนูญเข้าและมาแก้โดยพระราชบัญญัติมันจะเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร ผมว่ามาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง มันก็ขัดกัน ขณะที่วรรคสองมันก็ Follow มาก็คือของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ฉบับปี ๒๕๖๐ ในส่วนที่มันขัดต่อสิทธิเสรีภาพก็ให้ ถือว่าชอบอีกเหมือนกันผมว่าตรงนี้เป็นประเด็นใหญ่ เพราะไม่อย่างนั้นแล้วมาตราที่อยู่ในรัฐธรรมนูญถาวรมันกลายเป็นถูกล็อกโดยบทเฉพาะกาล ซึ่งบทเฉพาะกาลมันกลายเป็นอยู่แบบถาวรยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญบทบัญญัติถาวรอีก ผมอยากช่วยกรุณาพิจารณาตรงนี้ให้ละเอียดว่าเราจะปลด Lock ตรงนี้อย่างไร ไม่อย่างนั้นแล้วมันวนไปวนมา เขียนอย่างไรก็มาติดตรงนี้อยู่ คือประเด็นที่ผมคิดว่าอยากจะฝากท่านไพบูลย์และคณะอนุกรรมาธิการ ช่วยดูประเด็นนี้ให้ละเอียดด้วย เพราะถ้าเราดูทุกอันจนจบหมด พอบทเฉพาะกาลสมมุติเราไม่มาดู มาตรานี้มันก็จะกลายเป็นกลับไปขัดกันใหม่ ขอบพระคุณครับ”[๕๓๒]

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผม ทวี สอดส่อง นะครับ เนื่องจากอยากให้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน การพิจารณาครั้งนี้พิจารณาบทเฉพาะกาล ในประเด็นของผม ผมได้ดูรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเราได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตราที่เป็นหลักพื้นฐานก็คือมาตรา ๔ อีกมาตราหนึ่งคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง วรรคสองไม่เคยปรากฏมาก่อน มาตรา ๔ ได้เริ่มมาปรากฏในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ผมไล่นะครับ เขาบอกว่าปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน พอมีวรรคสองขึ้นมาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคย่อมหมดไป ตามมาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญก็คือมาตรา ๒๗๙ เพราะมาตรา ๒๗๙ เราให้บรรดาคำสั่ง ประกาศ คสช. ซึ่งล้วนแล้วแต่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพยังคงอยู่ ดังนั้นสิ่งที่ผมอยากให้ปรากฏก็คือกรรมาธิการหลายคนได้พูดไปแล้วแต่ว่าสิ่งนี้ก็เป็นสิ่งซึ่งแม้แต่ตัวรัฐธรรมนูญเองก็มีความไม่เป็นประชาธิปไตยและมีความขัดแย้งกันเอง อันนี้ในประเด็นที่ ๑ นะครับ”[๕๓๓]

---

[๕๓๒] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๕๓๓] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

นายนิกร จำนง กรรมาธิการ

ท่านประธานครับ เมื่อสักครู่ผมให้ความเห็นไป เรื่องบทเฉพาะกาลว่าส่วนที่ ๑ ที่หมดไปแล้ว ที่กำลังดำรงอยู่ แล้วก็ที่ Itinerary ที่จะไม่มีวันหมดสิ้นกับมาตรา ๒๗๙ ประเด็นนี้ผมเอามาจากท่านปิยบุตรกับท่านพงศ์เทพ เพราะผมไม่ใช่นักกฎหมาย ผมก็ดูแล้วว่าจริง ผมมาดูอีกทีหนึ่ง คือผมเป็นคนแฟร์อยู่แล้ว ผมไม่ใช่นักกฎหมาย ผมว่าไม่ใช่แล้วละ คือมาตรา ๒๗๙ มันจะเป็นเงื่อนตาย จะเป็นจุดตายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในทางการเมืองมันนำไปสู่ไกลเลยละ ท่านประธานดูอีกที ผมเพิ่งมาดู โดยละเอียด คือจริง ๆ มาตรา ๒๗๙ คือการรองรับคำสั่งของ คสช. ตามมาตรา ๒๖๕ ท่านไปตามดู มาตรา ๒๖๕ เท่านั้น มาตรา ๒๖๕ คือตอนนั้นเขามี คสช. แล้ว คสช. มีคำสั่ง มีประกาศออกโน่นออกนี่เยอะแยะไปหมด เขายอมรับว่าสิ่งที่ทำตรงนั้นไม่มีความผิด คือเขากำลังเป็นองค์ออกกฎหมายโดยสรุปเป็นนิติบัญญัติด้วย เพราะคำสั่ง คสช. เป็นกฎหมายเลย มันก็คือคำสั่งคณะปฏิวัตินั่นเองถูกไหมครับ ที่เป็นกฎหมายเหมือนอดีตที่มานั่นละ ดังนั้นพอออกตรงนั้นแล้วตรงนี้มันไปดักสังคมเยอะ มันเปลี่ยนกฎหมาย ไปแทรกแซงกฎหมายเลือกตั้ง ทุกอย่างที่ทำตรงนั้นต้องไม่มีความผิด นี่คือภาวะของการปฏิวัติปกติ ทีนี้สิ่งเหล่านั้นเองถามว่ามันจะมีต่อไปในอนาคตไหมมีไม่ได้ เพราะไม่มี คสช. แล้วถูกไหมครับ กฎหมาย ตรงนั้น คำสั่งตรงนั้นเป็นกฎหมาย คือเป็นคำสั่งคณะปฏิวัติเดิม วิธีแก้ของเราก็คือที่เขาแก้ไป ๑๐๐ กว่าฉบับให้ตอนปลาย ตอนนี้เหลืออยู่ก็เยอะอยู่เหมือนกัน บางอันก็เป็นเรื่องอายุราชการบ้าง โน่นนี่นั่น ไม่มีผลกระทบอะไร มันเป็นเรื่องที่ดัดมา ดังนั้นจุดตรงนี้เองที่ว่าสามารถจะต่อเนื่องไปในอนาคตได้ ผมมาดูแล้วไม่มี มันต้องไปอิงมาตรา ๒๖๕ เท่านั้น มาตรา ๒๖๕ ขณะนี้ไม่มีแล้ว เพราะไม่มี คสช. แล้ว คือผมก็เข้าใจว่ามันคงอยู่ต่อไปจนกว่า คสช. จะตายหมดถึงจะหมดสิทธิ มันเป็นองค์กร มันคือ คสช. ถ้า คสช. กลับมาอีกอีกเรื่อง ซึ่งไม่มี เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ต้องบอกไปทางมาตรา ๒๖๕ ดังนั้นที่ผมบอกว่าอีกส่วนหนึ่ง มีต่อไปในอนาคต Itinerary องค์กรก่อน เพราะว่าจนกว่าจะมีใครอธิบายกับผมในเชิงกฎหมายว่ามีผลจริงหรือ อะไรบ้างกฎหมายตรงนั้นที่มันออกมีผลอยู่แล้วใช่ไหมครับ แล้ววิธีแก้ของเราเหมือนเราแก้คำสั่งคณะปฏิวัติในอดีต เราก็ต้องไปออกกฎหมายแก้ไปสู้กัน ออกเป็นพระราชบัญญัติอย่างไรก็ล้างหมด แต่ความผิด ณ วันนั้นคือความผิดในอดีตถือเป็นความผิดปัจจุบันและอนาคตไม่ได้ เฉพาะเรื่องที่ออกคำสั่งนั้น ออกกฎหมายนั้นก็คือคำสั่ง คสช. เพราะฉะนั้นมันไม่มีต่อไปในอนาคต มันมีตรงนั้นแล้วไปสู้กันว่าเป็นการ Waive ปกติ เป็นการนิรโทษปกติ ไม่ได้นิรโทษไปในอนาคตเลย เพราะฉะนั้นวันนี้ผมแฟร์นะ ผมมาพิจารณา คือผมไม่ได้ดูมาตรา ๒๖๕ พอไปดูมาตรา ๒๖๕ ไม่มีทางทำอย่างอื่นเลย มาตรา ๒๗๙ ถ้าไม่ไปอิงมาตรา ๒๖๕ แล้วมาตรา ๒๖๕ คืออดีตไม่มีวันกลับมา แต่ส่วนของกฎหมายที่ออกจากมาตรา ๒๖๕ มันมีผลต่อมา เราก็หาทางแก้กันโดยระบบรัฐสภา เสียงเรามากกว่าเราก็แก้ได้อยู่แล้ว เหมือนคำสั่งคณะปฏิวัติปกติที่เราแก้กันมาในอดีต อันนั้น ประเด็นหนึ่ง”[๕๓๔]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการ

“ขอบพระคุณครับท่านประธานครับ ผม บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กรรมาธิการนะครับ ในฐานะนักรัฐศาสตร์สอนหนังสือ ๑๐ กว่าปีมานี้สอนยากครับ เพราะว่าสิ่งที่ผมสอนตรงกันข้ามกับที่หลาย ๆ ท่านได้พยายาม Defend และนี่คือสาเหตุหนึ่งที่ลูกหลานของเราต้องออกมาบนท้องถนน และนี่คือสาเหตุที่วงจรอุบาทว์ของประเทศไทยไม่จบเสียที เพราะเราใช้วิธีการแบบนี้ละครับซ้ำซาก เราไม่ยอมทำสิ่งที่มันควรจะทำให้ถูกต้อง เราติดกระดุมเม็ดแรกผิด สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาไก่กับไข่อะไรเกิดก่อนกันเป็นเวลาช้านาน การเขียนรัฐธรรมนูญนักรัฐศาสตร์ทุกคนก็จะบอกว่าให้ไปอ่านบทเฉพาะกาลก่อนว่าเขาซ่อนอะไรไว้ ภาษาโบราณซึ่งหลายท่านคุ้มดีเขาเรียกกันว่า หมกเม็ด เม็ดนี่ละครับมันทำให้เกิดปัญหาของการบิดเบือนหลักการที่เป็น

---

[๕๓๔] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

สากล บิดเบือนหลักการที่พึงจะเป็นและทำให้ปัญหาของการใช้รัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นไปตามหลักการ มันเหมือนเรามีเทคโนโลยีอย่างหนึ่งที่เราเห็นแล้ว ใช้มาแล้วหลายปี แต่เราจะใช้มันเพื่อการอื่นนะครับ ปัญหาของการกำหนดในมาตรา ๒๗๙ คือการนิรโทษกรรม ซึ่งแน่นอนครับ ในฉบับอื่นก็มีมาตรา ๓๐๙ เหมือนกันนะครับ อันนี้เป็นการกำหนดมาตรการนิรโทษกรรมชั่วนิรันดร์ ผมถามนิดเดียวครับ ถ้าเกิดปัญหาในอนาคตเราพบว่าสิ่งที่ คสช. ทำนั้นสร้างความเสียหายกับประเทศชาติอย่างยิ่งในอนาคต ใครจะเป็นคนรับผิดชอบ ใครจะเป็นคนรับผิด ท่านต้องดูบทเรียนจากเกาหลีใต้นะครับ เขาลากเอาประธานาธิบดีเข้าคุก ลากเอาคนที่กระทำความรุนแรงสังหารประชาชน ทำร้ายประชาชนบังคับประชาชนในสิ่งที่ไม่ถูกต้องเข้าคุก กรณีที่ชัดเจนที่สุดคือกรณีกวางจูเมื่อปี ๑๙๘๐ นั่นคือจุดเริ่มต้นของการสร้างรัฐธรรมนูญยุคใหม่ของเกาหลีที่ทหารออกจากการเมือง

ปัญหาของรัฐธรรมนูญในปัจจุบันก็คือเราไม่ยอมรับความเป็นจริงการมีหน่วยที่ไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในอำนาจนิติบัญญัติอยู่ เราสร้างปัญหาเพราะเราเชื่อกันว่าทหารนี่คือส่วนหนึ่งของการเมือง อาจารย์ผมบางท่านถึงกับบอกว่าก็เอาทหารมาไว้ในรัฐธรรมนูญในอำนาจของนิติบัญญัติอย่างที่เราเห็นกันก็คือ ๖ ท่าน ด้วยความเคารพ แล้วท่านก็มาประชุมน้อยมาก บางท่านก็มาแบบขอไปที อันนี้คือตัวอย่างหนึ่งของความบิดเบี้ยวของการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง การกำหนดนิรโทษกรรมเป็นการชั่วนิรันดร์นะครับ ผมใช้คำว่าชั่วนิรันดร์ แบบนี้ มันจะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในอนาคตเป็นไปโดยยาก เพราะว่าเมื่อไรก็ตามที่เราพบทางตันมันก็จะมีเสียงรัฐประหาร ๆ อันนี้คือสูตรสำเร็จที่แก้ไม่ออก ถ้าเรายอมให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นได้ ในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๗๙ ยังยกเว้นคุณสมบัติให้สมาชิก คสช. สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสามารถดำเนินการลงสมัครเป็น ส.ส. ได้ อันนี้ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามในการขยายช่องในการสืบทอดอำนาจ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาในการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติหรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Constitutional Convention และเป็นปัญหาที่จะส่งทอดให้ถึงลูกถึงหลานท่านในอนาคต การจะแก้ตรงนี้ต้องรื้อแนวปฏิบัติที่ผิดพลาดเหล่านี้เสียก่อน สิ่งที่เราพบเราเผชิญมาตลอด ก็คือเราสร้างสภาวะยกเว้นในรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล สภาวะยกเว้นแบบนี้ในโลกอื่นเขาจบไปนานแล้ว นี่คือสิ่งที่เรียกว่า ปัญหาบูรณาการชาติ เป็น National Integration ซึ่งไม่จบสมบูรณ์โดยตัวมันเอง เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราเผชิญอยู่ทุกวันนี้แล้วเราไปไหนไม่ได้ ก็คือ เราตกหล่มโคลนของ National Integration เพราะเรารู้อยู่แล้วว่ามันไม่ลงรอยกัน เราจะอยู่กันอย่างนี้นะครับ แล้วแน่นอนถ้าปัญหาของการบูรณาการชาติมันไม่จบ เราก็ต้องสู้กันไปแบบนี้ละครับท่าน ปัญหานี้ยังเชื่อมโยงกับการสถาปนารัฐธรรมนูญ ก็คือการสร้างองค์อธิปัตย์ซ้อนองค์อธิปัตย์ การที่คณะรัฐประหารหรือ คสช. สามารถทำความบริสุทธิ์ด้วยวลีเพียงแค่ไม่กี่วลีในรัฐธรรมนูญ ท่านคิดว่ามันถูกต้องหรือครับ ท่านสอนลูกสอนหลานของท่านอย่างไร ท่านสอนได้ไหมครับ ผมนี่มีความยากลำบากมาก ๆ เวลานิสิตถามนะครับ อาจารย์มันถูกต้องหรือเพราะอาจารย์บอกว่านี่คือสิ่งที่เรียกว่า Facade Constitution ก็คือเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยเพียงฉากบังหน้า แต่ในแนวปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยเม็ดทรายที่ถูกสร้างขึ้นมา

นอกจากนี้การกำหนดให้ ส.ว. สรรหา สรรหาแบบไหนจนวันนี้ก็ยังไม่เปิดที่เผยนะครับ ใช้เงินไปพันกว่าล้าน ซ่อนเอาไว้ มันก็จะเกิดวงจรอุบาทว์ซ้ำซากแบบนี้ เพราะว่าท่านก็ลองคิดว่าท่านจะพยายามรักษาอำนาจไว้อีก ๕ ปี การชุกเอามาตรการแบบนี้ก็สร้างสภาวะที่เรียกว่า สภาพบังคับฝ่ายเดียวให้เกิดขึ้น ในสังคมโลกที่เราเรียนรู้กันมาผมเองอ่านตำราความล้มเหลวความสำเร็จในการสร้างชาติ ตำรารัฐศาสตร์พื้นฐานถ้าใครเคยเรียนเราก็จะบอกว่ารัฐจะต้องมีบูรณาการเสียก่อนมันถึงจะเดินไปได้ ถามว่าเราตกหล่มโคลนแบบนี้มาเป็นเวลา ๑๐ กว่าปีแล้ว เรายังไปไหนไม่ได้เลยครับ ถึงจะมีนักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งถือทฤษฎีว่าผู้ชนะคือธรรม ท่านคงจะไม่ละอายใจ แต่ผมซึ่งสอนวิชารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง สอนวิชาพรรคการเมืองนับ ๑๐ ปี ผมคิดว่านี่เป็นมาตรการที่สร้างความยุ่งยากแล้วก็ทำให้เกิดแนวปฏิบัติที่ยุ่งยาก เกิดความทรงจำแห่งชาติ

ที่ยุ่งยากว่าในช่วงเวลาที่แสนลำบากของประเทศไทยเรายังพยายามทำสิ่งที่ผิดให้มันเป็นสิ่งที่ถูกได้ด้วยบทเฉพาะกาล เพราะฉะนั้นผมขออนุญาตบันทึกไว้ว่าในบทเฉพาะกาลนี้ในอนาคตถ้าหากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาที่มาจากประชาชนแล้วจะต้องเปิดพื้นที่เพื่อให้มีการตรวจสอบการกระทำในอดีต แน่นอนครับ ท่านบอกว่ากฎหมายใช้ย้อนหลังไม่ได้ แต่ท่านดูเกาหลีใต้ครับ ถึงท่านไม่บอก ถึงท่านไม่ยอม ลูกหลานของท่านดูซีรีส์ทุกวัน เราเห็นทุกวัน เราเห็นการเอานักการเมืองชั่วเอาคนที่บิดเบือนหลักการมาลงโทษ ในทางรัฐธรรมนูญในทางกฎหมาย ผมเชื่อว่าวันเวลาเหล่านั้นใกล้เข้ามาแล้วครับ ขอบพระคุณครับ”[๕๓๕]

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

ในกรณีของมาตรา ๒๗๙ ก็เสริม ที่ท่านนิกรและท่านอาจารย์พงศ์เทพพูดไปนะครับ นั่นก็คือมันไปรับรองประกาศคำสั่ง คสช. และการกระทำที่เกี่ยวเนื่องให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ พูดง่าย ๆ คือสิ่งที่ทำไปแล้วในอดีต สิ่งที่ทำในปัจจุบันและสิ่งที่จะเกิดในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของ คสช. ทั้งหมดมันถูกเสกให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ทั้งหมด เมื่อสักครู่ท่านพงศ์เทพพูดไปโดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ อันนี้ชัดเจนอย่างยิ่งเลยนะครับ พระราชบัญญัติซึ่งสภาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีจะต้องทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชบัญญัติซึ่งมีพระปรมาภิไธยอยู่มีโอกาสขัดรัฐธรรมนูญนะครับ ถ้ามีการโต้แย้งไปที่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ประกาศคำสั่ง คสช. ซึ่งมีการลงนามโดยหัวหน้า คสช. เพียงคนเดียวไม่มีการลงพระปรมาภิไธยโดยประมุขของรัฐ ไม่มีวันขัดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นี่เป็นนัยสำคัญอย่างยิ่งว่าตกลงแล้วหัวหน้า คสช. มีอำนาจล้นพ้นถึงขนาดนี้เลยหรือ แล้วเราจะปล่อยให้บทบัญญัติแบบนี้อยู่ต่อไปได้อย่างไร นอกจากนั้นแล้วบทบัญญัติแบบนี้ยังทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญครับ รัฐธรรมนูญที่เราบอกว่าเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นไม่นำมาใช้กับการใช้อำนาจของ คสช. ทั้งหมด ทุกสิ่งทุกอย่างมีโอกาสขัดรัฐธรรมนูญหมดครับ แต่การใช้อำนาจของ คสช. ไม่มีวันขัดรัฐธรรมนูญได้เลย เพราะฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก ทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดเสียหาย อีกอันหนึ่งที่เสียหายเป็นอย่างยิ่งคือไปกระทบต่อองค์กรตุลาการครับ ผมเชื่อเหลือเกินว่าศาลรัฐธรรมนูญก็ดี ศาลปกครองก็ดี ศาลยุติธรรมก็ดี หลายครั้งหลายหน ท่านอาจจะอยากวินิจฉัยอยากจะตรวจสอบว่าประกาศคำสั่ง คสช. เหล่านี้มันขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่มันติดล็อกอยู่ที่มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๗๙ ทำให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญหายไป เยอะมากเลยครับ หายไปเพราะว่าไปตรวจสอบว่าประกาศคำสั่ง คสช. ขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ เวลานี้พี่น้องประชาชนอยากจะโต้แย้ง ศาลรัฐธรรมนูญอยากจะมาตรวจสอบให้ก็ตรวจไม่ได้ เพราะติดมาตรา ๒๗๙ ดังนั้นจากที่ผมให้เหตุผลมาทั้งหมดนี้ผมจึงมีความเห็นว่าถ้าเราแบ่งบทเฉพาะกาล ๑๘ มาตรา เป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่เป็นกลุ่มเฉพาะกาลโดยแท้ไม่ต้องไปยุ่งกับมันครับ มันสิ้นผลโดยปริยายของมันเอง แต่บทเฉพาะกาลไม่แท้ซึ่งมีทั้งหมด มาตรา ๒๖๙ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๒ และ มาตรา ๒๗๙ กลุ่มนี้ล่ะครับต้องเข้าไปจัดการมัน เข้าไปจัดการมันนั่นก็คือเราต้องแก้รัฐธรรมนูญแล้วเสนอให้มีการยกเลิก ๒ เรื่องนี้ แล้วมันเป็นความจำเป็นครับ ทั้ง ๒ เหตุผลครับ เหตุผลแรกคือจำเป็นในทางหลักการ เมื่อสักครู่ผมพูดไปหมดแล้วว่า มันขัดหลักการอย่างไรบ้าง แต่มันก็มีความจำเป็นในทางการเมืองด้วย ถ้าเราพิจารณาถึงสถานการณ์ปัจจุบัน ก็มีการเรียกร้องการชุมนุมหลายพื้นที่หลายจังหวัด แล้วก็ข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้มันเข้มข้น เบาบาง แตกต่างกันตามแต่ละบุคคล ตามแต่ละกลุ่มนะครับ แต่ผมเชื่อเหลือเกินว่า ถ้าหากสถาบันการเมือง คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ได้ตอบสนองเขาบางสิ่งบางอย่างไม่ต้องทั้งหมดหรอกครับ แค่ทำให้เขาเห็นได้ว่ามันมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง มันมีการรับฟัง มันมีการ

---

[๕๓๕]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

รับฟัง และเอาไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมสักบางเรื่อง ก็จะสามารถบรรเทาเบาบางอุณหภูมิของการชุมนุมที่เกิดขึ้นในเวลานี้ได้ นี่คือประเมินในทางการเมืองด้วยนะครับ ข้อเสนอที่ผมพูดไปพูดตรงไปตรงมาน้อยมากครับ น้อยมากแล้วก็ไม่ได้กระทบกระเทือนกับใครเลยครับ ท่านประยุทธ์ท่านก็ยังเป็นนายกรัฐมนตรีต่อรัฐมนตรีก็ยังเป็นรัฐมนตรีเหมือนเดิมครับ ส.ส. ก็ยังเป็นเหมือนเดิม องค์กรอิสระศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กระทบเลย ตรงกันข้ามทำให้ท่านกลับมามีอำนาจตามระบบปกติได้ด้วย ไม่ได้กระทบอะไรต่อใครเลย พี่น้องประชาชนก็ไม่ได้ถูกกระทบกระเทือนไม่ได้เสียประโยชน์อะไรไป มีแต่เพียงคนกลุ่มเดียวเท่านั้นที่อาจจะถูกกระทบ นั่นก็คือ ส.ว. ๒๕๐ คน คือท่านจะต้องหลุดออกจากตำแหน่งไป แต่ ส.ว. ๒๕๐ คน ช่วงเวลา ๑๐ เดือน ๒๘ วัน ที่ผมอยู่ในสภา ผมก็มีโอกาสพบปะพูดคุยกับสมาชิกวุฒิสภาหลายท่านก็พบเห็นว่าท่านเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ แล้วก็มีความหวังดีต่อชาติบ้านเมือง แล้วก็ขยันขันแข็งในการทำงาน เพื่อประเทศชาติและประชาชน แต่ท่านยังมีโอกาสเข้าไปในช่องทางปกติครับ ถ้าท่านอยากเป็นสมาชิกวุฒิสภาท่านกลับไปเป็นวุฒิสภาในระบบปกติ ซึ่งก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน แต่มาจากการสรรหาทางกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ เพราะฉะนั้นผมพิจารณาดูแล้วข้อเสนอของผมมันน่าจะเป็น Win Win Situation คือชนะได้ด้วยกันทุกฝ่าย ไม่มีใครเสีย แล้วจะทำให้หลักการที่ถูกต้องกลับมาด้วย และทำให้อุณหภูมิในทางการเมืองที่ร้อนแรงอยู่นอกสภานั้นลดน้อยถอยลงไปด้วย นี่คือข้อเสนอของผมทั้งหมดครับ ท่านประธานครับ ขอบคุณครับ

เรียนท่านประธานกรรมาธิการครับ ผมขออนุญาตใช้การอภิปรายอีกสักรอบหนึ่งเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับกรรมาธิการหลาย ๆ ท่านที่พูดถึงเรื่อง กรณีของมาตรา ๒๗๙ เพราะว่าอาจจะเข้าใจไม่ตรงกันนะครับ กรณีที่ท่านทศพล เพ็งส้ม ขออนุญาตเอ่ยนามนะครับ ท่านอภิปรายเรื่องว่าเกี่ยวกับการคงอยู่ของประกาศคำสั่ง คสช. ก็ไปยกเลิกกันตามระบบตามกระบวนการต่าง ๆ นี่นะครับ ผมเรียนอย่างนี้นะครับ การยกเลิกมาตรา ๒๗๙ มันเป็นคนละเรื่องกับการยกเลิกประกาศคำสั่ง คสช. ต่อให้มาตรา ๒๗๙ หายไป ณ วันนี้เลย ประกาศคำสั่ง คสช. ก็ยังอยู่ในระบบกฎหมายไทยครับ ยังอยู่เหมือนเดิมทุกอย่างไม่มีอะไรไปยกเลิกมันเลย ยังอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่ว่ามาตรา ๒๗๙ มันไปคุ้มครองให้ประกาศคำสั่งที่อยู่ ณ วันนี้มันชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นถ้าเอามาตรา ๒๗๙ ออกไป หมายความว่าประกาศคำสั่ง คสช. ยังอยู่เหมือนเดิม แต่ไม่มีความคุ้มกันความคุ้มครองเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกแล้ว ตรงกันข้ามถ้าเราทำแบบนี้ดีเสียอีกครับ ศาลรัฐธรรมนูญท่านจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ที่ผ่านมามีความพยายามจะโต้แย้งไปที่ศาลรัฐธรรมนูญมีความพยายามไปโต้แย้งที่ศาลปกครองคดีของท่านวัฒนา ศาลอ้างมาตรา ๒๗๙ หมดเลยครับ จบตรวจสอบอะไรไม่ได้ เพราะฉะนั้นผมยืนยันตรงนี้ว่ามันคนละประเด็นกัน การเลิกมาตรา ๒๗๙ ไม่ได้เท่ากับยกเลิกประกาศคำสั่ง คสช. ทั้งหมด เพียงแต่ยกเลิกการคุ้มครองการรับประกันว่ามันถูกต้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญชั่วกัลปวสานเท่านั้นเอง

อีกเรื่องหนึ่งนะครับ พอดีท่านนิกรท่านออกไปแล้วนะครับ เมื่อสักครู่ที่ท่านนิกรถามว่ามันเกี่ยวอะไรกับอนาคต เกี่ยวอย่างชัดเจนเลยครับ ก็คือถ้าลองดูมาตรา ๒๗๙ วรรคสอง เขาบอกว่าการใด ๆ ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗ ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้ถือว่ามันชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ด้วย การใด ๆ ทั้งหลายที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗ ก็คือพวกประกาศคำสั่ง คสช. นั่นแหละ ดังนั้นบรรดาประกาศคำสั่ง คสช. ต่าง ๆ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ทีนี้บรรทัดสุดท้ายในมาตรา ๒๗๙ วรรคสอง เขาเขียนว่า รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว คำนี้ละครับ การกระทำที่เกี่ยวเนื่องมันเกี่ยวเนื่องแค่ไหนเพียงใด ณ เวลานี้ยังไม่มีคดีขึ้นไปสู่ศาล ศาลก็เลยยังไม่เคยบอก แต่ตอนใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่มีมาตรา ๓๐๙ เหมือนที่ท่านไพบูลย์ว่ามานี่ มันเคยเกิดบรรทัดฐานขึ้นมาแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญคดีนั้นผมเข้าใจว่า ท่านพงศ์เทพ ท่านโภคิน น่าจะติดตามเรื่องนี้อยู่ตลอด ตอนนั้น คปค. ของท่านพลเอก สนธิ ท่านยึดอำนาจมา ท่านก็ออกประกาศตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินหรือ คตส.ทีนี้ออก คตส. ไปมันทำงานไม่เสร็จ ก็เลยให้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติไปเขียน พ.ร.บ. ออกมา เพื่อจะขยายเวลา คตส. ออกไปให้ทำงานต่อไปอีก ทีนี้ก็เลยมีการโต้แย้งว่า พ.ร.บ. พระราชบัญญัติที่ขยายระยะเวลาของ คตส. มันขัดรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่ามาตรา ๓๐๙ บอกเอาไว้แล้วครับว่าไม่เพียงแต่ประกาศคำสั่งตั้ง คตส. ที่ชอบนะ การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับประกาศคำสั่งพวกนี้ชอบตามไปด้วย ดังนั้น พ.ร.บ. ฉบับนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ดูเลยครับ บอกว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญทันที เพราะมาตรา ๓๐๙ บอกเอาไว้ ดังนั้นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องจึงเกี่ยวกับอนาคตแน่นอน ชัดเจน หลังรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับผ่านไปอีกกี่ปี ๆ ผมยกตัวอย่างเช่น เกิดวันนี้สภาของเรามีการไปออก พ.ร.บ. แก้คำสั่ง คสช. บางอย่าง พ.ร.บ. ฉบับนั้นจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญทันทีเพราะมาตรา ๒๗๙ ยังมีใช้เพราะว่าการกระทำที่เกี่ยวเนื่อง แล้ว ณ วันนี้เราก็ยังไม่รู้ละครับว่าเกี่ยวเนื่องมันเกี่ยวแค่ไหน มันจะเกี่ยวไปถึงขนาดไหนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการด้วยหรือไม่อย่างไร อันนี้ต้องรอบรรทัดฐานว่าศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองสูงสุด จะว่าอย่างไรต่อไป แต่พิจารณาจากการใช้มาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามันเกี่ยวไปถึงอนาคตอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นผมยืนยันตรงนี้อย่างชัดเจนเลย นี่ไม่ใช่เรื่องความเห็นทางกฎหมายครับ ถ้อยคำมันชัดและแนวศาลรัฐธรรมนูญก็ชัดมาแล้ว อีกตัวอย่างหนึ่ง ก็ได้ครับ คดีของคุณรังสิมันต์ โรม กรรมาธิการ คือคุณรังสิมันต์เขาเคยถูกจับในช่วง คสช. นี่แหละ เพราะว่าไปรณรงค์เรื่องประชามติ รณรงค์เรื่องอยากเลือกตั้ง ปีนี้ก็วันนี้ครบ ๔ ปีพอดีเรื่องประชามติ ๗ สิงหาคม เขาก็ถูกจับแล้วเขาก็ไปเป็นผู้ถูกกล่าวหา ทีนี้ผู้ถูกกล่าวหาก็จะต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ พอต้องพิมพ์ลายนิ้วมือบังเอิญว่าสมัยท่านพลเอก สนธิ ท่านไปออกประกาศ คปค. มาฉบับหนึ่ง กำหนดโทษเพิ่มเข้าไปว่าใครขัดขืนไม่พิมพ์ลายนิ้วมือมีโทษจำคุกและมีโทษปรับ ปรากฏว่าต่อมาเรามีรัฐประหาร ๒๕๕๗ ใช่ไหมครับก็ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทิ้งฉบับ ทำให้มาตรา ๓๐๙ ที่เคยรับรองบรรดาการกระทำของท่านพลเอก สนธิมันหายไปเรียบร้อย เราไม่มีมาตรา ๓๐๙ อยู่แล้ว คุณรังสิมันต์เขาก็เลยลองทดสอบดูว่าอย่างนี้จะลองตรวจสอบประกาศ คปค. ได้ไหมว่ามันขัดรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ปรากฏว่าลองทดสอบดู ศาลรัฐธรรมนูญคราวนี้ท่านเลยวินิจฉัยให้เลยครับ เพราะบอกว่ามาตรา ๓๐๙ ที่เคยคุ้มครองประกาศของท่านสนธิมันหายไปแล้วครับ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบให้ แล้วศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยจริง ๆ ว่าประกาศของท่านสนธิที่กำหนดโทษฐานขัดขืนไม่พิมพ์ลายนิ้วมือขัดรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดโทษเกินกว่าเหตุ มันมีกฎหมายปกติคือขัดคำสั่งเจ้าพนักงานอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องกำหนดโทษเพิ่ม นี่ก็เป็นแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอีกอันหนึ่ง ดังนั้นยืนยันชัดเจนว่ากรณีบทบัญญัติ มาตรา ๒๗๙ ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งเขียนล้อคล้ายกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๙ ของ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ถ้าหากเราปล่อยเป็นอย่างนี้ต่อไปมันชัดเจนอย่างยิ่งว่ามันเกี่ยวพันกับการกระทำในอนาคตแน่นอน แล้วชัดเจนว่าถ้ายกเลิกไปบรรดาประกาศคำสั่งก็ยังอยู่ครับ แต่เราเพียงแต่มีโอกาสให้ศาลท่านตรวจสอบว่ามันขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้นเอง คือผมนึกสภาพไม่ออกว่าทำไมเราถึงจะไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกมาตรา ๒๗๙ เพราะมันไม่ได้กระทบกระเทือนอะไรครับ ท่านประยุทธ์ท่านเป็นกบฏในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่ท่านก็ได้นิรโทษกรรมตัวเองไปเรียบร้อยแล้วว่าท่านไม่ผิดโดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗ ดังนั้น ไม่มีใครเอาท่านประยุทธ์มาเข้าคุกได้หรอกครับ ไม่ต้องกังวลใจเรื่องนี้ เช่นเดียวกันประกาศคำสั่ง คสช. ก็ยังอยู่ต่อครับ ไม่ได้เลิก เพียงแต่เราแค่มีโอกาสตรวจสอบ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจจะบอกว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ได้ หรือศาลรัฐธรรมนูญอาจจะบอกว่าไม่ชอบด้วยก็ได้ มันเป็นเพียงแค่ฟื้นเอาหลักการที่ถูกต้องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกลับมาเท่านั้นเองครับ เพราะฉะนั้นความเห็นของผมจึงมีเท่านี้ครับท่านประธาน ขอชี้แจงเพิ่มเติมครับ ขอบคุณครับ”[๕๓๖]

---

[๕๓๖]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กรรมาธิการ

“ส่วนมาตราที่กระผมคิดว่าเป็นสิ่งที่น่าอดสูที่สุดน่าอัปยศที่สุดในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ มาตรา ๒๗๙ กระผมเข้าใจครับท่านประธาน คนที่ยึดอำนาจเมื่อยึดอำนาจมาการยึดอำนาจเป็นความผิดฐานกบฏมีโทษประหาร เขาก็ต้องนิรโทษกรรมตัวเองตรงนี้เราเข้าใจว่าจะต้องทำนิรโทษกรรมตัวเองแน่นอน แต่ว่าที่เราเข้าใจไม่ได้ก็คือการไปเขียนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๙ ท่านประธานลองดูสิครับ เขาเขียนไว้ความหมายคืออย่างไรให้ประกาศคำสั่งและการกระทำของ คสช. หรือหัวหน้า คสช. ในอดีต ในปัจจุบันและในอนาคต ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผมคิดว่าคนที่ร่างรัฐธรรมนูญยกย่อง คสช. มากเกินไปครับท่านประธาน ผมยกตัวอย่างเปรียบเทียบท่านประธานครับ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระราชบัญญัติที่ออกในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์องค์พระมหากษัตริย์เป็นรัฏฐาธิปัตย์นะครับ แต่พระราชบัญญัติเหล่านั้น ถ้ายังคงใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ยังถูกโต้แย้งได้ว่าขัดหลักรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญแล้วก็ใช้บังคับต่อไปไม่ได้ แต่ถามว่าประกาศคำสั่งของ คสช. เราไปยกย่องเหนือกว่าพระราชบัญญัติที่ออกขึ้นโดยพระมหากษัตริย์อย่างนั้นหรือครับ หรือแม้กระทั่งกรณีกฎหมายปัจจุบันท่านประธานครับ พระราชบัญญัติผ่านสภา ๒ สภานำขึ้นทูลเกล้าฯ องค์พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะไม่เห็นชอบด้วย ทรงส่งคืนมาได้ด้วย แต่ถึงขนาดนั้นกฎหมายที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยมาแล้วก็ยังถูกโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญได้ แล้วก็จะใช้บังคับไม่ได้ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้น แล้วทำไมเราถึงมายกย่อง คสช. ที่ว่าประกาศคำสั่งของ คสช. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายทุกประการ ผมถามหน่อยว่าไปเอาเหตุผลจากไหนมาสนับสนุน คิดไม่ออกจริง ๆ ท่านประธานครับ แต่ที่แย่ไปกว่านั้นนอกจากประกาศคำสั่งไปรวมถึงการกระทำด้วย ท่านประธานครับการกระทำในอนาคต ในอดีต ในปัจจุบัน แม้กระทั่งถ้าตีความกันตรงนี้ก็มีโอกาสจะถูกตีความไปได้ว่าแม้แต่การทุจริตคอรัปชันก็ต้องถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทำอะไรไม่ได้เลยครับท่านประธาน เราจะปล่อยให้กฎหมายอย่างนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญไทยอย่างนั้นหรือท่านประธานครับ ผมมีความเห็นว่ามาตรา ๒๗๙ เป็นมาตราที่ต้องถูกตัดออกมากที่สุด ท่านประธานครับ ขอบพระคุณครับ”[๕๓๗]

นายยงยุทธ ติยะไพรัช กรรมาธิการ

“ขอบคุณท่านประธานครับ เรื่องแรกผมอยากจะขอเรียนที่ประชุมว่าผมไปอ่านรายงานเก่าว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การถกเถียงเรื่องประเด็นอะไรต่าง ๆ ท่วงทำนองเดียวกันหมดเลยไม่ได้ต่างเลย จะมีอยู่หลัก ๆ ก็คือเรื่องว่าด้วยการพยายามคงไว้ซึ่งอำนาจของผู้ยึดอำนาจ แล้วก็เป็นเรื่องของการสืบทอดเพื่อจะให้อำนาจมันยืนยาว แล้วคนที่มาล้างชำระสะสางก็พยายามที่จะแก้ไขประเด็นพวกนี้ตลอดเวลา เป็นอย่างนี้เป็นวัฏจักรอย่างนี้ครับ ทีนี้ผมก็มาตั้งคำถามว่าเพื่อนพี่น้องกรรมาธิการทุกท่านในที่นี้เป็นกูรูเป็นปรมาจารย์ทั้งนั้น ไม่มีใครโง่หรอกครับรู้หมด เพียงแต่ว่าจะให้มันออกมาเหลี่ยมไหน อันนี้ต้องใช้คำว่าตรงนี้เลยนะครับว่า จะให้มันออกมาแบบไหน ทีนี้ถ้าผมขอเสนออย่างนี้ว่าทุกคนก็ต้องรับผิดชอบต่อบ้านเมือง ให้มันไปได้ ก็ต้องขอบคุณท่านประธานนะครับ ที่พูดถึงว่าเราจะให้บรรยากาศนี้มันผ่านไปได้อย่างไร ผมไม่ได้มีพื้นที่ที่จะพูดความจริงกับใครเลยนะครับ แต่ผมก็ขอถือโอกาสตรงนี้ขอพูดความจริงว่าสภาพการณ์ปัจจุบันมันคืออะไร ทุกคนรู้แล้วรัฐธรรมนูญมันเป็นประชาธิปไตยมากน้อย แค่ไหนทุกคนรู้ ไม่ว่าจะเป็นคนอะไรทั้งหลายแหล่เราก็ต้องรู้กันหมดทีนี้เรื่องที่สำคัญก็คือว่า เราจะเดินฝ่าตรงนี้ไปชำระสะสางเพื่อให้บ้านเมืองมันไปได้มันคืออะไรบ้าง ผมก็ฟังท่านแถลงข่าวก็ทะแม่ง ๆ เหมือนกัน ท่านประธานพร้อมอาจารย์โภคินหลายท่านวันนั้นก็บอกว่าในหลักการแล้วก็เห็นด้วยที่จะแก้ไข ในที่นี้ถ้าบอกว่าโหวตเห็นด้วยกับการแก้รัฐธรรมนูญไหม ผมเชื่อ นะครับว่ายกมือเห็นด้วย

---

[๕๓๗] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

กับการแก้ ทีนี้ก็มาถามต่อว่าจะแก้แค่ไหน แก้อะไรบ้าง ก็มาดูข้อที่ ๒ ก็บอกว่ามาตรา ๒๕๖ ทุกฝ่ายก็ค่อนข้างจะเห็นชอบอย่างนั้น พอมาดูข้อที่ ๓ ถามว่าควรจะมี สสร. ด้วยไหม ผมก็เห็น Big brother ข่าวว่าอย่างนั้นนะครับ เรียกคนไปพบบอกว่าไปแก้ สสร. แล้วมันคุมไม่ได้ คุมประเด็นไม่ได้เดี๋ยวจะไปแก้เละเทะหมดอะไรต่าง ๆ นานาอย่างนี้ ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ เป็นเรื่องเก่าที่ผมพูดอภิปรายหลายครั้งว่าพวกเราที่มานั่งตรงนี้ส่วนใหญ่ ก็เอาความรู้เอาประสบการณ์มาเล่าสู่กันฟัง แล้วเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และมีการบันทึกไว้ทุกครั้ง ที่ผมพูดผมก็จะบอกว่าช่วยบันทึกในสิ่งที่ผมออกความเห็นด้วย ของท่านหลายท่าน แต่มันไม่ได้ไปอยู่ใน Option ของการแก้รัฐธรรมนูญว่าจะแก้ได้ ไม่ได้ ตามที่ท่านพูด

ทีนี้วันนี้ผมก็อยากเสนอในที่ประชุมว่าอยากให้เป็นทัศนะที่เป็นไปได้ ทัศนะที่เป็นไปได้เพื่อให้บ้านเมืองมันคลี่คลาย แล้วก็มันยิ่งช้าก็ยิ่งไม่ทันการณ์ ซึ่งผมก็เห็นว่าท่านประธานก็มีทีท่าที่เห็นด้วยว่าเรารีบแก้ไข รีบปรับปรุงอะไรต่าง ๆ เสียเพื่อให้มันทันได้ใช้ เพราะเรานั่งหลังขดหลังแข็งกันมานาน สุดท้ายมาพอยุบสภาหรือว่าเกิดการรัฐประหารขึ้นมาแล้วเราไม่ได้อะไรกลับบ้านสักอย่างเลยครับ เตรียมตะกร้ามาใส่ผลไม้ก็ไม่ได้อะไรสักอย่าง ผมก็เลยอยากเสนอว่าวันนี้เห็นด้วยกับ รังสิมันต์ โรม ที่บอกว่าเรารีบทำเสียให้มันจบ ๆ สรุปประเด็นศึกษาเสีย แล้ววันนี้เอาใจพูดแล้วเข้าหากันนั้น มันขึ้นอยู่กับว่าภาระหน้าที่ของแต่ละท่านได้รับมอบหมายมาช่วยกัน แหละรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยผลประโยชน์ของใคร ถ้าเรายึดเอาเรื่องประโยชน์ประเทศชาติร่วมกัน ผมก็ว่าเรื่องการแก้ไขมันก็เป็นเรื่องง่ายแล้ว

เรื่องที่ ๒ เรื่องเกี่ยวกับมาตรา ๒๗๙ นั้น ซึ่งผมโดยส่วนตัวอันนี้ผมก็เห็นค่อนข้างคัดค้านกับสิ่งที่ไม่ให้มีการแก้ไข เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ ที่ผ่านมาเขียนถึงขั้นป้องกันการรัฐประหารด้วยซ้ำไปนะครับ สุดท้ายก็ถูกฉีก ก็ไม่มีปัญญาที่จะไปเล่นงานอะไรกับใคร เพราะอะไรเพราะผู้ชนะก็ถือว่าเป็นผู้เขียนประวัติศาสตร์ มันก็เป็นอย่างนั้นแหละ เพราะฉะนั้นวันนี้บรรยากาศผมอยากจะเสนอให้เป็นบรรยากาศที่ดีนะครับ ผมว่าดูท่าทีเราชักจะเถียงกันไปจนถึงขั้นที่จะเป็นประเด็นที่ขัดแย้งกัน ซึ่งท่านประธานก็เห็น แต่ผมก็เสนอในที่ประชุมว่าวันนี้มันมาถึงบทเฉพาะกาลแล้วซึ่งเป็นบทสุดท้ายแล้ว บัญญัติสุดท้ายแล้ว ผมขอเสนอที่จะสรุป ผลการศึกษาเหล่านี้และเอาประเด็นข้อคิดเห็นของท่านทั้งหลายบรรจุไว้ ซึ่งผมก็จะได้ไปอ่านต่อเหมือนกับอ่านเล่มเก่า ๆ เหมือนกันอย่างนี้ครับ ไม่ได้มีอะไรต่างกันเลย ท่านไปดูรายงานในที่ประชุมสภาเป๊ะเลย แต่ว่าวันนี้ถ้าขืนชักช้ามีปัญหาแน่นอน เพราะอะไรครับ เพราะยังมีคนเห็นที่ต่างกันประสบการณ์ชีวิตที่ต่างกัน ต้องเคารพ ผมเชื่อว่าพวกท่านกรรมาธิการทั้งหลาย เราก็ต้องเคารพถึงแม้ว่าเขาจะรู้น้อยกว่าท่าน ประสบการณ์จะน้อยกว่าท่านท่าทีที่บอกว่า มันไม่รู้อะไร ผมรู้ดี บรรยากาศประชาธิปไตยมันไปไม่ได้ ผมก็เลยขอเสนอว่าอะไรที่มันแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ทันการณ์เรารีบเร่งดำเนินการ ผมขอเสนอเป็นแนวทางเป็นทัศนะที่ทำได้นะครับ ขอขอบคุณครับ”[๕๓๘]

นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม กรรมาธิการ

“ขอบคุณครับ ประเด็นแรกก็ขออภิปรายว่าสนับสนุนความเห็นของท่านไพบูลย์ว่าไม่ควรจะแก้ด้วยเหตุผลตามที่ท่านไพบูลย์อภิปราย

ประเด็นที่ ๒ คณะกรรมาธิการชุดนี้เป็นคณะกรรมาธิการศึกษานะครับ ผมไม่อยากให้ในบทของการศึกษาไปเอาการอ้างอิงถึงการชุมนุมของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มมาอยู่บทอ้างอิงในการศึกษา อยากให้ใช้กระบวนการของรัฐสภาดำเนินการไปตามกฎหมาย เพราะว่าผมทำม็อบมาตั้งแต่อายุ ๑๙ ปี จนอายุ ๖๐ ปี เป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องม็อบ ถูกคดีกบฏมาแล้วไม่เคยโวยวาย ไม่เคยออกโวยวายขึ้นศาลมา ๕ ปี คดีกบฏไปนั่งทั้ง

---

[๕๓๘]รายงานการประชุมชวเลข ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

วันตั้งแต่เช้ายันเย็น ถ้าท่านเอาการชุมนุม ของคนอีกฝ่ายหนึ่งมาอ้างในการศึกษา ผมจะบอกว่าท่านจะเจออีกฝ่ายหนึ่งอย่างแน่นอน ไม่มีทางหลีกเลี่ยง และในจำนวนนั้นอาจจะมีผมรวมอยู่ด้วย ผมเป็นคนเปิดเผย เพราะฉะนั้น ขอให้ใช้กระบวนการของสภาในบทศึกษาต้องใช้กระบวนการสภา ท่านอาจจะเคยอภิปรายที่โน้นที่นี่ แต่เวลามันมีม็อบจริงมันไม่สนุก มันมีการบาดเจ็บ มีตาย มีเลือด มีคุก มีตาราง เพราะฉะนั้น ใครก็ตามแต่ที่พยายามปลุกหรือสร้างม็อบขึ้นให้ออกไปยืนอยู่ข้างหน้า เพราะถ้าท่านยังทำอยู่แบบนี้เอาเหตุผลของม็อบมาอ้างในการแก้รัฐธรรมนูญจะได้เจอแน่ ๆ ขอบคุณครับ”[๕๓๙]

นายทศพล เพ็งส้ม เลขานุการคณะกรรมาธิการ

“ท่านประธานครับ ผม ทศพล เพ็งส้ม กรรมาธิการ คืออย่างนี้ครับ ผมตั้งข้อสังเกตนิดหนึ่งว่า มาตรา ๒๗๙ ที่คุยกันอยู่เป็นประเด็นหลัก ๆ เราต้องยอมรับก่อนว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๗๙ มีคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติประมาณ ๒๑๒ คำสั่ง ประกาศของคณะ ประกาศนะครับ ๑๒๙ คำสั่ง และคำสั่งของหัวหน้าคณะ ประกาศของคณะ แล้วก็คำสั่งของคณะอีก ๒๑๙ คำสั่ง คำสั่งทั้งหมดนี้ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๗๙ เขาก็มีทางออกอยู่แล้วว่าการยกเลิกต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยทำเป็นพระราชบัญญัติอีกอันหนึ่งเป็นเกี่ยวกับเรื่องทางการปกครอง ทางบริหาร ก็ยกเลิกโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทีนี้เพียงแต่ว่าเท่าที่ผ่านมาทั้งที่คำสั่งของหัวหน้า ๒๑๒ คำสั่ง ประกาศของคณะ ๑๒๙ คำสั่ง คำสั่งของคณะอีก ๒๑๙ คำสั่ง ยังไม่มีใครที่จะเสนอแก้เข้ามาเลย ผมถึงบอกว่าเราต้องให้ความเป็นธรรมตรงนี้ด้วย เพราะเดี๋ยวคนอื่นฟัง ก็ยังไม่เข้าใจ ผมถึงบอกว่าถ้าจริง ๆ เราก็ต้องศึกษาดูก่อนว่าทั้งหมด ๕๐๐ กว่าคำสั่ง ที่ใช้ปัจจุบันมันมีปัญหาอย่างไร ผมยกตัวอย่างง่าย ๆ ว่าคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่ ๔/๒๕๖๒ เกี่ยวกับเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตรงนี้เราก็ต้องมาดูว่าคำสั่งแต่ละคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่แท้จริงมีประโยชน์หรือไปลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างไร ก็มีขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน ผมถึงบอกว่าอยู่ ๆ จะมาขอเสนอยกเลิก มาตรา ๒๗๙ ผมยังไม่เห็นด้วย เพราะมันมีขั้นตอนอยู่แล้ว คือเราต้องมาดูก่อนว่าคำสั่งหรือประกาศก็ดี ประกาศของหัวหน้าก็ดี ประกาศของคณะก็ดีควรจะมีตรงไหนบกพร่องตรงไหนบ้าง ตอนนี้เรายังไม่เห็นเลยนะครับ เพราะทั้งหมดอยากเรียนท่านประธานว่าถ้าจะยืนยันอย่างนั้นจริง ๆ อย่างน้อย ก็เป็นข้อเสนอว่าเอามาดูก่อน อะไรที่เขาประกาศของหัวหน้าแล้ว เขาปฏิบัติแล้วมีประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชนแล้วก็ควรจะดำเนินการต่อไป แต่ถ้าส่วนไหนที่มีปัญหาประชาชนเดือดร้อน เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพ กรรมาธิการเราก็สามารถเสนอให้แก้ไขความเป็นพระราชบัญญัติได้ หรือแม้กระทั่งเสนอคณะรัฐมนตรีได้ว่าอันนี้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการยกเลิกก็ควรยกเลิกในขั้นตอนกระบวนการ ไม่ได้หมายความว่ามาตรา ๒๗๙ จะ Fix บังคับว่าจะต้องใช้อย่างนี้ตลอดไป เขาบอกอยู่แล้วครับว่าทางแก้ออกเป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ฝากท่านประธาน ไว้ด้วย ขอบคุณครับ”[๕๔๐]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สอง

“ส่วนประเด็นที่ ๒ ที่หลาย ๆ ท่านพูดในเรื่องของมาตรา ๒๗๙ นี่ค่ะ จริง ๆ มาตรา ๒๗๙ ก็มีทั้งประเด็นที่เห็นด้วย แล้วก็เห็นต่างจากหลายท่าน ก็คือเห็นด้วยว่าบางเรื่องเป็นเรื่องที่อาจจะหมิ่นเหม่ในเรื่องของข้อกฎหมายมากมายที่เป็นปัญหา แต่บางเรื่องอย่างที่ท่านเข้าใจกันว่าไม่มีรัฐบาลที่ขึ้นมาแบบนี้แล้วเขา

---

[๕๓๙]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๕๔๐]รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ไม่ทำเรื่องนี้เอาไว้ หลาย ๆ รัฐบาลในต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ผ่านมาก็คือเป็นลักษณะของการที่จะทำให้สังคมเป็นไปได้ มันสามารถดำรงอยู่ และมันสามารถที่จะคงอยู่ แต่ถ้ามันคงไม่อยู่ มันมีอะไรที่ต้องแก้ไขก็มีประเด็นที่จะต้องปรับกัน แต่ไม่คิดว่าถึงกับต้องยกเลิก มันอาจจะมีบางประเด็นที่อาจจะต้องปรับ แต่ไม่ใช่ยกเลิก อันนี้คืออยากที่จะยืนเจตนารมณ์ส่วนตัวนะคะ

อยากเล่าให้ฟังเหมือนกันค่ะว่าความขัดแย้งที่รุนแรงของประเทศอาฟริกาใต้ทุกท่านก็คงทราบดี พอดีมีโอกาสได้ไปประเทศนี้บ่อยเมื่อก่อนนี้ แล้วก็ได้รู้จักผู้ใหญ่ที่อยู่ในประเทศนั้นหลายท่าน ท่านก็เล่าให้ฟังว่าสิ่งที่ทำให้ประเทศนี้สามารถเปลี่ยนผ่านมาสู่ปัจจุบันที่ดีได้มิใช่เพราะว่าพวกมากนะคะ แต่เป็นเพราะว่าทุกคนถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน รัฐบาลสีผิว ที่เข้ามาได้มีรัฐบาลผิวขาวเป็นพี่เลี้ยงตลอดเวลาตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มตั้ง และเป็นข้อตกลงร่วมกันว่าจะทำเพื่อบ้านเมืองด้วยกัน เพราะประเทศนั้นก็เป็นของคนขาวพอ ๆ กับเป็นของคนผิวสีที่อาจจะอยู่ดั้งเดิมแล้วเขาต้องไปด้วยกัน มันเป็นตัวอย่างของการคงอยู่ที่สำคัญมาก ๆ ในการที่สร้างวิถีประชาธิปไตย ถึงจะมีการต่อสู้ที่ยาวนาน แต่การเปลี่ยนผ่านนั้นก็คือการเรียนรู้ของสังคม ถ้าเราจะมุ่งเอาชนะกันด้วยการหักล้างกันในประเด็นต่าง ๆ การเปลี่ยนผ่าน ก็จะไม่ก่อให้เกิดความสามารถที่ทำให้ประเทศดำรงอยู่ได้ ดังนั้นการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญก็คือเรายอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แล้วเรามาหาจุดร่วมกันจะดีกว่านะคะ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๙ ที่สำคัญมากเลย เพราะยังไม่ทราบว่ากรรมาธิการส่วนใหญ่อีกหลาย ๆ ท่าน ที่ยังไม่ได้อยู่ที่นี่เห็นว่าประการใดนะคะ แล้วเราจะต้องเขียนรายงานอย่างที่ท่านรังสิมันต์ โรมพูด ในกติกาตรงนี้ แล้วเราจะต้องส่งให้กับชุดใหญ่พิจารณา ชุดเล็ก อนุกรรมาธิการ ต้องเสร็จก่อน เพิ่งจะเริ่ม Set รูปแบบ เดี๋ยวเราจะคุยกันตอนที่ท่านประธานหารือนะคะ แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้องคุยกันอีกในเรื่องของมาตราต่าง ๆ อยากที่จะเรียนจุดยืนเอาไว้ใน ๒ ประเด็นด้วยกันเท่านี้ละค่ะ ขอบพระคุณค่ะ”[๕๔๑]

นายชัยธวัช ตุลาธน ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

“สุดท้ายอีกอันหนึ่งก็คือมาตรา ๒๗๙ อันนี้เห็นด้วยอย่างยิ่ง เหตุผลหลายท่านน่าจะอภิปรายไปแล้ว แต่ผมอยากจะอธิบายเสริมนะครับ เพราะว่าน่าจะมีความเข้าใจผิดอยู่บางประการเหมือนกัน จากที่ฟังท่านกรรมาธิการบางท่านพูดนะครับ ผมคิดว่าการยกเลิกมาตรา ๒๗๙ ไม่ได้เท่ากับการยกเลิกประกาศคำสั่ง คสช. ไม่ได้ยกเลิกประกาศคำสั่งของหัวหน้า คสช. นะครับ ผมว่ามันคนละเรื่องกัน อีกอย่างหนึ่งการยกเลิกมาตรา ๒๗๙ ไม่ได้เป็นการทำให้ประกาศคำสั่ง คสช. หรือของหัวหน้า คสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ การยกเลิกมาตรานี้เป็นเพียงการคุ้มครองให้ประกาศคำสั่ง คสช. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายไปตลอดกาลแค่นั้นเอง ในความหมายรูปธรรมก็คือว่าเช่นระหว่างประชาชนที่มีคดีฟ้องร้องกันหรือเป็นผู้ต้องหา จำเลยจากประกาศ คสช. เขาสามารถยกเรื่องสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาต่อสู้ได้ว่าประกาศคำสั่ง คสช. นั้นไม่ชอบ ขัดกับหลักสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ เป็นต้น อย่างนี้เป็นตัวอย่าง เพราะว่าที่ผ่านมาถ้ายังคงมาตรา ๒๗๙ ไว้ ประกาศคำสั่ง คสช. จะถูกตีความโดยศาลไม่ว่าจะศาลไหนที่ผ่านมาว่าชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญตลอดเวลาเสมอโดยที่ไม่พิจารณาอย่างอื่นเลย อันนี้มันมีผลตรงนี้นะครับ ไม่ได้มีผลทำให้ยกเลิกประกาศคำสั่ง คสช. หรือไม่ได้มีผลทำให้ประกาศคำสั่ง คสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญไปเลยนะครับ คนละเรื่องกัน อันนี้ต้องทำความเข้าใจก่อน เพียงแต่เปิดช่องให้ประชาชนสามารถต่อสู้ทางกระบวนการยุติธรรม โดยยกเนื้อหาที่อยู่ในรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่อยู่ในบทเฉพาะกาลมาสู้ได้ว่าประกาศคำสั่งเหล่านั้นไม่ชอบอย่างไร อันนี้ผมคิดว่าเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน ขอบคุณครับ”

---

[๕๔๑] รายงานการประชุมชวเลขฯ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

ความเห็น
เป็นลายลักษณ์อักษร
ของกรรมาธิการที่มิได้เข้าร่วมประชุม
(ในการพิจารณาบางหมวด)



ความเห็นเพิ่มเติม
นายรังสิมันต์ โรม โฆษกคณะกรรมาธิการ

ประเด็นระบบเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะต้องทำให้ผู้แทนราษฎรสะท้อนถึงประชาชนเลือกพวกเขาเข้ามา กล่าวคือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองจะต้องได้สัดส่วนกับจำนวนคะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกพรรคนั้นๆ ให้มากที่สุด และจะต้องเคารพต่อเจตจำนงของเสียงที่ประชาชนเลือกผู้แทนของพวกเขาให้มากที่สุดด้วย

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แม้จะพยายามทำให้ผู้แทนราษฎรได้สัดส่วนกับประชาชนเลือก แต่กลับบกพร่องอย่างรุนแรงในการเคารพต่อเจตจำนงของประชาชน เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบ “บัตรใบเดียว” ที่บีบบังคับให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเลือกทั้งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดในการลงคะแนนเพียงครั้งเดียว ทั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจต้องการเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองหนึ่ง และเลือกพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ส่งผลให้เกิดการเหมารวมเจตจำนงของประชาชนที่เลือกผู้สมัครไปเป็นคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่เขาไม่ต้องการ หรือเหมารวมเจตจำนงของประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองไปเป็นคะแนนให้กับผู้สมัครที่เขาไม่ต้องการ เท่ากับเป็นการบิดเบือนเสียงของประชาชนในรูปแบบหนึ่ง

ผมจึงเห็นว่าต้องแก้ไขระบบการเลือกตั้งให้กลับมาใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบอีกครั้ง ใบหนึ่งใช้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และอีกใบหนึ่งใช้เลือกพรรคการเมืองเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีในสภาของแต่ละพรรคให้ได้สัดส่วนกับประชาชนที่เลือกพรรคนั้น ๆ โดยอาจกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในสภาให้ไม่เป็นจำนวนที่ตายตัว แต่มีจำนวนขั้นต่ำ เพื่อประโยชน์ในการทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้สัดส่วนกับประชาชนที่เลือกพรรคจริงๆ

ความเห็นเพิ่มเติม

นายบุญดำรง ประเสริฐโสภา กรรมาธิการ

ประเด็นระบบเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะต้องทำให้ผู้แทนราษฎรสะท้อนถึงประชาชนที่เลือกพวกเขาเข้ามา กล่าวคือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองจะต้องได้สัดส่วนกับจำนวนคะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกพรรคนั้นๆให้มากที่สุดและจะต้องเคารพต่อเจตจำนงของเสียงที่ประชาชนเลือกผู้แทนของพวกเขาให้มากที่สุดด้วย

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แม้จะพยายามทำให้ผู้แทนราษฎรได้สัดส่วนกับประชาชนแต่กลับบกพร่องอย่างรุนแรงในการเคารพต่อเจตจำนงของประชาชน เนื่องจากระบบการเลือกตั้ง “บัตรใบเดียว” ที่บีบบังคับให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเลือกทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดในการลงคะแนนเพียงครั้งเดียว ทั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจต้องการเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองหนึ่ง และเลือกพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ส่งผลให้เกิดการเหมารวมเจตจำนงของประชาชนที่เลือกผู้สมัครไปเป็นคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่เขาไม่ต้องการ หรือเหมารวมเจตจำนงของประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองไปเป็นคะแนนให้กับผู้สมัครที่เขาไม่ต้องการ เท่ากับเป็นการบิดเบือนเสียงของประชาชนในรูปแบบหนึ่ง

ผมจึงเห็นว่าต้องแก้ไขระบบการเลือกตั้งให้กลับมาเป็นใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ อีกครั้งหนึ่ง ใบหนึ่งให้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และอีกใบหนึ่งใช้เลือกพรรคการเมืองเพื่อกำหนดจำนวน ส.ส. พึงมีในสภาของแต่ละพรรคให้ได้สัดส่วนกับประชาชนที่เลือกพรรคนั้นๆ โดยอาจกำหนดจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในสภาให้ไม่เป็นจำนวนที่ตายตัว แต่มีจำนวนขั้นต่ำ เพื่อประโยชน์ในการทำให้จำนวน ส.ส.ของพรรคได้สัดส่วนกับประชาชนที่เลือกพรรคนั้นๆที่เป็นจริงได้

ความเห็นเพิ่มเติม

นายปิยบุตร แสงกนกกุล กรรมาธิการ

หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

๑. บทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของปวงชนชาวไทย อาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ เพราะไม่มีมาตรการบังคับ (sanction) ให้เกิดผลได้จริง โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันการเมือง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง และประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่บุคคล รัฐธรรมนูญสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง และกำหนดสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลใช้ยันต่อรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมิใช่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อรัฐ ในกรณีที่ต้องการกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ก็สามารถตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหน้าที่ต่างๆ และจำกัดเสรีภาพของบุคคลไว้ รวมทั้งอาจกำหนดโทษหรือมาตรการบังคับในกรณีที่บุคคลไม่ปฏิบัติตามก็ได้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ (๕) “รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาในกรณีที่มีการยกเลิกการเกณฑ์ทหารภาคบังคับและเปลี่ยนไปใช้ระบบสมัครใจแทน

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

๑. ยกเลิกหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ เพราะการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ใดบ้างจะส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมา กรณีที่องค์กรของรัฐไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะส่งผลทางกฎหมายตามมาอย่างไร? ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องหรือมูลหนี้แก่บุคคลที่ใช้ยันองค์กรของรัฐหรือไม่? หากหน้าที่ของรัฐเรื่องหนึ่งขัดหรือแย้งกับหน้าที่ของรัฐอีกเรื่องหนึ่ง จะส่งผลอย่างไร? หากองค์กรของรัฐอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐในเรื่องหนึ่งแล้ว แต่ไปขัดหรือแย้งกับหน้าที่ของรัฐอีกเรื่องหนึ่ง หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐในเรื่องหนึ่งแล้วกลับกลายเป็นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐอีกเรื่องหนึ่งแทน เช่นนี้จะส่งผลทางกฎหมายอย่างไร? ในท้ายที่สุด การบัญญัติหน้าที่ของรัฐและสภาพบังคับในกรณีไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ไว้อย่างไม่ชัดเจนเช่นนี้ อาจเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลใช้เป็นเครื่องมือในการร้องต่อองค์กรอิสระและศาลต่าง ๆ เพื่อล้มรัฐบาลได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัฒน์” หรือกระบวนการ “นิติสงคราม” ที่ดำเนินมามากกว่าทศวรรษ จนกลายเป็นต้นเหตุของวิกฤตการณ์การเมืองไทย

๒. บทบัญญัติใดในหมวดนี้ที่สมควรมีไว้ต่อไป ให้เปลี่ยนกลับข้างไปเป็นสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เพื่อใช้ยันกับรัฐแทน กล่าวคือ แทนที่จะกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่ใด ก็เปลี่ยนเป็นบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพใดบ้างที่ใช้ยันรัฐหรือเรียกร้องกับรัฐ

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

๑. ยกเลิกหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ เพราะไม่มีสภาพบังคับ (sanction) ควรปล่อยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางแนวโยบายต่างๆเอง ตามที่ได้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งไว้

๒. บทบัญญัติใดในหมวดนี้ที่สมควรมีไว้ต่อไป ให้เปลี่ยนเป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยแทน

หมวด ๗ รัฐสภา

๑. กำหนดให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านอย่างน้อย ๑ คน

๒. กำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการสามัญในคณะสำคัญเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้าน เช่น คณะกรรมาธิการกฎหมายและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมาธิการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น และการแบ่งสัดส่วนประธานคณะกรรมาธิการให้แต่ละพรรคการเมืองนั้น ให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านเลือกคณะกรรมาธิการที่สมาชิกของตนประสงค์จะเป็นประธานก่อน

หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

๑. กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กร การประชุม และตำแหน่งอื่นๆ เช่น ผู้ช่วยรัฐมนตรี เลขานุการ ที่ปรึกษา เป็นต้น

๒. กำหนดให้มีตำแหน่งรัฐมนตรีลอยที่ไม่ได้บริหารราชการเฉพาะกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่มีอำนาจในการบริหารในภาพรวมและกลุ่มภารกิจ

๓. เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ช่วยให้การปฏิรูประบบราชการ การยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม การถ่ายโอนภารกิจระหว่างกระทรวง ทบวง กรม การถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ไปให้ราชการส่วนท้องถิ่น ทำได้ง่ายขึ้น

หมวด ๑๐ ศาล

๑. ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยแต่ละระบบศาลต่างมีศาลสูงสุดของตน ได้แก่ ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบัน จำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาและจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีค่อนข้างมาก ในขณะที่ภาระหน้าที่ของศาลสูงสุดนั้น คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลล่าง ไม่ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบศาลยุติธรรมที่มีศาล ๓ ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา นั้น บทบาทของศาลฎีกาในการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงก็ลดน้อยถอยลงไป คงเหลือแต่เพียงบทบาทในการจัดกลุ่มจัดแนวคำพิพากษาของศาลล่างให้สอดคล้องกัน และตรวจสอบว่าคำพิพากษาศาลอุทธรณ์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น อีกทั้งมีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความเปลี่ยนแปลงจากระบบฎีกาบังคับให้เป็นระบบฎีกาแบบเผื่อเลือกด้วย ทำให้ภารกิจของศาลฎีกาจึงลดลงไป ดังนั้น การลดจำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาลงจึงเป็นไป

ได้และเหมาะสมกับระบบวิธีพิจารณาความในปัจจุบัน ในขณะที่ระบบศาลปกครองนั้น มี ๒ ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด หากกำหนดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ก็เป็นไปได้ที่จะลดจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดลง

จากเหตุผลทั้งหมด จึงเสนอให้มีการกำหนดจำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้เหลือไม่เกิน ๑๕ คนได้ โดยกรณีศาลปกครองสูงสุดนั้น ให้กำหนดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน

๒. กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้พิพากษาศาลสูงเสียใหม่ให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตย โดยให้คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (กศ.ป.) เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเสนอรายชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยเสียง ๒ ใน ๓ หากไม่ได้ความเห็นชอบ ให้ ก.ต. และ กศ.ป. เสนอรายชื่อใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

๓. กำหนดให้มีบุคคลภายนอกเป็นกรรมการใน ก.ต.และ กศ.ป.

๔. กำหนดให้มีผู้ตรวจการศาลประจำสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานศาลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการ ตลอดจนจัดทำรายงานประเมินผลงานคุณค่าของคำพิพากษาศาลในประเด็นสำคัญ เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการเข้าชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร

๕. กำหนดให้มีกระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุด

๖. ยกเลิกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ใช้กระบวนพิจารณาคดีอาญาตามระบบปกติ

๗. ยกเลิกศาลทหาร บรรดาคดีที่เคยอยู่ในอำนาจศาลทหารให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ไม่มีจุดยึดโยงกับประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน ในขณะที่โครงสร้างและที่มาของศาลรัฐธรรมนูญในหลากหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศต้นแบบที่ประเทศไทยนำมาใช้อย่างเยอรมนี ต่างก็มีที่มาเชื่อมโยงกลับไปที่รัฐสภาทั้งสิ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไของค์ประกอบและการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๙ คน

- ๓ คนมาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล
- ๓ คนมาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน
- ๓ คน ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอชื่อบุคคลมา ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเสนอชื่อบุคคลมา ๓ คน แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือกให้เหลือ ๓ คน โดยใช้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิก

๒. ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่มากจนเกินไปและปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล หากปล่อยไว้เช่นนี้ต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นองค์กรที่อยู่เหนือองค์กรของรัฐอื่นทั้งหมด อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ หรือกลายเป็นรัฐธรรมนูญเสียเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ดังนี้

• อำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการชี้ขาดกรณีเกิดความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

• ในส่วนของอำนาจการยุบพรรคการเมือง ต้องกำหนดขอบเขตและเหตุแห่งการยุบพรรคเพียงประการเดียว คือ การล้มล้างหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความคิดเรื่อง “ประชาธิปไตยต่อสู้ป้องกันตนเอง” หรือ militant democracy ที่กำหนดว่าประชาธิปไตยได้รับรองเสรีภาพให้แก่บุคคล แต่บุคคลจะใช้เสรีภาพในการล้มล้างประชาธิปไตยไม่ได้ ส่วนเหตุอื่นๆ ไม่ว่าเป็นเรื่องทะเบียนการเงิน การทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งหมดนี้ ไม่ควรนำมาเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง แต่ให้กำหนดมาตรการลงโทษด้วยวิธีอื่น เช่น ปรับเงิน หรือดำเนินคดีกับตัวบุคคลผู้กระทำผิดแทน

• ห้ามมิให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดเพิ่มเติมอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ

• ห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะ อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็น “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” (pouvoir constituant) ซึ่งอยู่เหนือกว่าอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ซึ่งเป็น “อำนาจที่รับมาจากรัฐธรรมนูญ” (pouvoir constitué) และการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลกับศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีแล้วมีผลเป็นที่สุด ผูกพันทุกองค์กร ดังนั้น หากต้องการถ่วงดุลกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คงเหลือเพียงวิธีเดียว คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตอบโต้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ายอมให้ศาลรัฐธรรมนูญมีโอกาสตรวจสอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกกลไกการถ่วงดุลเช่นว่านี้ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

• กำหนดให้มีกระบวนการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งได้

๓. เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหมวดศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในเวลานั้น พ้นจากตำแหน่งทันที และไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก

หมวด ๑๓ องค์กรอัยการ

๑. นำองค์กรอัยการออกจากรัฐธรรมนูญ เพราะ โดยสถานะขององค์กรอัยการไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยแท้ ไม่ได้ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง สังกัดอยู่ในอำนาจฝ่ายบริหาร

๒. หากต้องการให้องค์กรอัยการได้รับหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ก็สามารถรับรองหลักการและกลไกต่างๆไว้ได้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ตราบทบัญญัติในหมวดนี้ใหม่ทั้งหมด โดยนำบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาใช้เป็นแนวทาง

๒. กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Public Service) เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่มีกฎหมายออกมายกเว้นเฉพาะกรณีในภายหลัง

๓. กำหนดให้การแบ่งงบประมาณและรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ในกัตราส่วน ๕๐ ต่อ ๕๐ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้และเก็บอัตราภาษีฐานใหม่ ๆ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีขนาดใหญ่หรือตัวสำคัญ โดยให้หักส่วนตามอัตราที่องค์กรปกส่วนท้องถิ่นพึงได้เสียก่อน จากนั้นค่อยส่งคืนส่วนที่เหลือให้กับกระทรวงการคลังต่อไป

๔. กำหนดให้มีสภาพลเมืองท้องถิ่น ประกอบไปด้วยบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น โดยใช้วิธีขึ้นทะเบียนรายชื่อและจับสลากเข้ามาเป็นตัวแทนในสภาพลเมืองท้องถิ่น และสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรอบละ ๑ ปี สภาพลเมืองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ สอดส่อง การทำงานและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

๕. กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลาง ต้องมีกฎหมายกำหนดและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่สภาท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีมติหรือคำสั่งใด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจยับยั้งได้ด้วยตนเอง แต่ต้องนำไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนการกระทำเหล่านั้น

๖. กำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคอาจถูกยกเลิกได้

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

---

๑. นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
๒. นายณัฐพัฒน์ พัดทอง	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการการทหาร
๓. นายรัฐภูมิ คำศรี	นิติกรชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ
๔. นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
๕. นายสุวัฒน์ สุวิบูลย์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
๖. นายอัครเดช คนซื่อ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๗. นางสาวศกิมินาภรณ์ สุวรรณรงค์	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๘. นางสาวฉัตรยาภรณ์ คำผุย	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๙. นายจาตุรงค์ นาสมใจ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๑๐. นายเฉลิมศักดิ์ ใจชำนิ	วิทยากรชำนาญการ
๑๑. นายภานุวัฒน์ เถียรชนำ	วิทยากรชำนาญการ
๑๒. นางสาวขวัญประชา ช่วยกลาง	วิทยากรชำนาญการ
๑๓. นายอลงกรณ์ มั่งมี	วิทยากรชำนาญการ
๑๔. นายเผ่าพันธุ์ นวลส่ง	นิติกรชำนาญการ
๑๕. นายสกนธ์ พรหมบุญตา	นิติกรชำนาญการ
๑๖. นายกรณ์ ศินารักษ์ ณ จำปาศักดิ์	นิติกรชำนาญการ
๑๗. นายสุรพงศ์ อุทัต	นิติกรชำนาญการ
๑๘. นายณัฐพงษ์ สายวงศ์	นิติกรชำนาญการ
๑๙. นางสาวรจนี ขยันงาน	นิติกรชำนาญการ
๒๐. นางสาวนลินรัตน์ เฉลิมทรัพย์	นิติกรชำนาญการ
๒๑. นายนฤพนธ์ ธุลีจันทร์	นิติกรปฏิบัติการ
๒๒. นางสาวอรรถยา เมฆตะวันฉาย	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๓. นางสาวเอื้อมพร ขอสุข	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๔. นางสาวนราภรณ์ ใจอินทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๕. นางสาวตรีทิพยนิภา ธานี	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๖. นางสาวสกุลกาญจน์ ตังประพฤทธิ์กุล	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๗. นางสาวอิสริยา ดีโลก	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๘. นางสาวรุจิรา โตชูวงศ์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๒๙. นางสาววรรณยา สิงห์วี	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๓๐. นางสาวกัญญาณี ทวีเกียรติกำธร	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญการ





พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ ๒๖๗๔/๒๕๖๓
วันที่ ๒๗ ส.ค. ๖๓
เวลา ๑๓.๖๔

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๘.๓/๒๗๑

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๒ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสุทิน คลังแสง และนายปิยบุตร แสงกนกกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายสมคิด เชื้อคง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายเทพไท เสนพงศ์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายนิกร จำนง และนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายวิเชียร ชวลิต เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (นายจตุพร เจริญเชื้อ เป็นผู้เสนอ) และลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายกฤช เอื้อวงศ์
๒. นายโกวิทย์ ธารณา
๓. นายจตุพร เจริญเชื้อ
๔. นายชัยเกษม นิติสิริ
๕. นายชัยธวัช ตุลาธน
๖. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๗. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ
๘. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล
๙. นายดำรงค์ พิเดช
๑๐. พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง
๑๑. นายทศพล เพ็งส้ม
๑๒. นายเทพไท เสนพงศ์
๑๓. นางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์
๑๔. นายธนกร วังบุญคงชนะ
๑๕. นายนิกร จำนง
๑๖. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ

/๑๗. นายนิโรธ...

๑๗. นายนิโรธ สุนทรเลขา
๑๘. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน
๑๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ
๒๐. นายบุญดำรง ประเสริฐโสภา
๒๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์
๒๒. นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์
๒๓. นายปิยบุตร แสงกนกกุล
๒๔. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
๒๕. นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค
๒๖. นายไพบูลย์ นิติตะวัน
๒๗. นายภราดร ปริศนานันทกุล
๒๘. รองศาสตราจารย์โภคิน พลกุล
๒๙. นายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์
๓๐. นายยงยุทธ ติยะไพรัช
๓๑. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๓๒. นายรังสิมันต์ โรม
๓๓. นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล
๓๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยพร รัตนเศรษฐ
๓๕. นายวัฒนา เมืองสุข
๓๖. นายวิเชียร ชวลิต
๓๗. ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๓๘. นายศุภชัย ใจสมุทร
๓๙. นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม
๔๐. รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร
๔๑. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๔๒. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์
๔๓. นายสิระ เจนจาคะ
๔๔. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
๔๕. นายสุทิน คลังแสง
๔๖. นายสุรสิทธิ์ นิธิวุฒิวรรักษ์
๔๗. นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ
๔๘. ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต
๔๙. นายเอกพันธุ์ ปิณฑวณิช

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑
สำนักการประชุม
เลขที่รับ ๑๓๕ / ๒๕๖๓
วันที่ ๓๑/ส.ค./๖๓ **เวลา** ๑๔.๐๐ **น.**

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๖๓๑๐

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๕๓๖ / ๒๕๖๓
วันที่ ๓๑/ส.ค./๖๓ **เวลา** ๑๓.๕๒ **น.**
ส่งกลุ่มงาน พร.พ.๑ **ดำเนินการ**

กลุ่มงานระเบียบวาระ
รับที่ ๕๓๗ / ๒๕๖๓
วันที่ ๓๑ / ส.ค. / ๖๓ เวลา ๑๕.๓๐ น.