



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร



ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓
ปีแรก กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

- นโยบายประชานิยมจะป้องกันอย่างไร
- ยกสถานะ ๒ องค์กรเพื่อประชาชน

นักการเมืองดี ที่เราต้องการ



คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ

บอกกล่าว

ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่ ๑ เป็นประธานที่ได้เริ่มปฏิรูปหน้าที่มาตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นต้นมา ได้มีข้อซักถามจากผู้สนใจใคร่รู้ว่า “เรา” อันหมายความว่ากรรมการ ทั้ง ๓๖ คน ได้ให้ความสำคัญแก่ความเห็นและข้อเสนอแนะทางฝ่ายต่าง ๆ เพียงใดและอย่างไรบ้าง

เพราะฉะนั้นจึงขอถือโอกาสนี้อธิบายความในกระบวนการยกย่องรัฐธรรมนูญตามลำดับดังต่อไปนี้

๑. ก่อนที่จะทำการยกย่องที่ประชุมได้แบ่งงานให้กรรมการทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อจัดทำกรอบในการยกย่องรัฐธรรมนูญ ๑๐ กรอบ ด้วยกัน

๒. อนุกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นประธานส่วนอนุกรรมการมีจำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย บุคลากรใน ก. กรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ข. เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและ ค. ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

เมื่ออนุกรรมการแต่ละกรอบคุณทำงานเสร็จแล้ว จึงได้นำกรอบในการยกย่องนั้น ๆ เสนอต่อที่ประชุมกรรมการ ๓๖ คน

๓. ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการยกย่องฯ ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายจากคณะกรรมการการยกย่องฯ รวมทั้งนักกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นำเอากรอบความคิดไปยกย่องเป็นรัฐธรรมนูญรายมาตรา

ในการยกร่างเป็นรายมาตราชั้น ได้คำนึงถึงรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ๆ นับตั้งแต่ฉบับแรก คือ พ.ร.บ. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากที่สุด

๔. ในวาระพิจารณาตามมาตรา เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป” นั้น ประเด็นในที่ประชุม ได้ให้ฝ่ายเลขานุการอ่านข้อความที่ให้ไปยกร่างมา แล้วให้อธิบายเหตุและผลของการยกร่างของแต่ละมาตราให้ที่ประชุมฟัง

ต่อจากนั้นได้ให้เจ้าหน้าที่อ่านความเห็นและข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่เสนอมาเป็นลายลักษณ์อักษรและจากผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้มาให้ความเห็น และข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับฟังจากประชาชนด้วย ซึ่งได้นำมาใช้จำนวนไม่น้อย

ลำดับถัดไปในการพิจารณาแต่ละมาตรา ที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนนำเสนอคำขอปรับปรุงแก้ไขร่าง และเมื่อได้อภิปรายจนสิ้นกระแสความจนได้ฉันทมติแล้ว งานจึงสำเร็จเป็นร่างรัฐธรรมนูญแต่ละมาตรา ตามที่ได้มีการเผยแพร่ในสื่อมวลชนเป็นรายวัน และตามที่ได้ทำรายงานเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นรายสัปดาห์

๕. ในการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราชั้น มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงอย่างที่สุดก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดภาระหน้าที่ให้คณะกรรมการยกร่างฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี ในมาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ จำนวน ๑๐ เรื่องด้วยกัน

อย่างไรก็ตามขอเรียนว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้ทำเสร็จในขั้นตอนนี้แล้ว ยังไม่เป็นข้อยุติคงเป็นเพียงร่างแรกเท่านั้น เพราะจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้น เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ แล้วนำไปพิจารณาปรับปรุงไปพร้อมกับความเห็นที่ได้มาจากการรับฟังประชาชนตามช่องทางต่าง ๆ ซึ่งยังต้องดำเนินการต่อไป ก่อนจะถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ นอกจากนี้ ยังต้องรับฟังความเห็นและ ข้อเสนอแนะจากอีกสองฝ่ายคือ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบ แห่งชาติด้วย

จุลสารของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ออกมา ๒ ฉบับ และที่จะมีต่อ ๆ ไป คือ สารที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องการจะสื่อ ออกมาเพื่อให้ทุกฝ่ายได้อ่าน เพื่อทำความเข้าใจและมีความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับจุลสารฉบับนี้ นับเป็นจุลสารฉบับที่ ๓ ประจำปีที่แรกของ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งได้ออกเผยแพร่ตามรูปแบบและช่องทางต่าง ๆ มีบทความ เรื่อง “นักการเมืองดีที่เราต้องการ” โดย ศ.ดร. สุจิต บุญบงการ เรื่อง “นโยบายประชานิยม จะป้องกันอย่างไร” โดย ศ.ดร. จรัส สุวรรณมาลา เรื่อง “ร่างรัฐธรรมนูญต้องฟังประชาชน” โดย ดร. ถวิลวดี บุรีกุล และ เรื่อง “ควบรวมหรือยกระดับ” โดย ดร. บัณฑิตูร เศรษฐศิริโรตม์

พบกันในจุลสารฉบับหน้าครับ

คณะผู้จัดทำ

นักการเมืองที่ดี ที่เราต้องการ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สัจจิต บุญบงการ

รองประธานกรรมการ คนที่สาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์

อนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่สาม

(ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง)

สภาพทางการเมืองและสังคมไทยยุคปัจจุบันย้อนหลังไปถึงปี พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น มีความแตกต่างค่อนข้างมากจากบริบททางการเมืองในยุคต้น และยุคกลางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นพระประมุข โดยในยุคต้นและยุคกลาง ช่วงปี พ.ศ. ๒๔๗๕ – ๒๕๔๐ อำนาจทางการเมืองและรัฐบาลยึดโยงอยู่กับทหาร นักการเมือง ข้าราชการ และคนเมืองเป็นส่วนใหญ่ ฝ่ายรัฐบาล หากไม่ใช้รัฐบาลทหารก็เป็นรัฐบาลผสม หลายพรรคการเมืองที่ขาดความมั่นคงและไร้เสถียรภาพในการบริหาร ราชการแผ่นดิน ในขณะที่ประชาชนในชนบทและคนชั้นกลางไม่มีโอกาส เข้าถึงหรือมีบทบาทค่อนข้างน้อยที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง จนกระทั่ง ภายหลังปี พ.ศ.๒๕๓๕ ที่กระแสเรียกร้องถึง “สิทธิพลเมือง” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในระบอบประชาธิปไตยได้ทวีขึ้นจนมีการ ยกร่างและตรา “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ขึ้นในปี ๒๕๔๐ ที่เปลี่ยน โครงสร้างและรูปแบบของสถาบันทางการเมืองและระบบการเลือกตั้ง อย่างมาก โดยมุ่งหวังให้มีพรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ รัฐบาลที่เข้มแข็ง ได้ผู้แทนที่สะท้อนเสียงแท้จริงของประชาชน และภายใต้การ ตรวจสอบขององค์กรอิสระ

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาจากปี ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบันทำให้เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งจนเกินไป ประกอบกับ บริบทของสังคมไทยที่ยังอยู่ในระบบอุปถัมภ์อย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ในการใช้อำนาจทางการเมืองอุปถัมภ์ที่ทั้งนักการเมืองและ ประชาชน แล้วอ้างความชอบธรรมจากความนิยมของประชาชนเพื่อสร้าง และขยายฐานอำนาจทางการเมืองให้เข้มแข็งจนกลายเป็นการผูกขาดหรือ เผด็จการทางการเมือง

การได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่ดี : ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

ประเทศไทยได้ผ่านการใช้ระบบการเลือกตั้งมาแล้วหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ แบบแบ่งเขตเบอร์เดียว แบบไม่กำหนด และแบบกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง และอื่น ๆ ซึ่งต้อง ยอมรับกันตามความเป็นจริงว่าไม่มีระบบการเลือกตั้งใดจะสมบูรณ์แบบ ที่สุด แต่ต้องพยายามพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทย มากที่สุด

การเลือกตั้งแบบล่าสุดที่ประเทศไทยใช้คือ การกำหนดให้ผู้สมัคร ต้องสังกัดพรรคการเมืองและใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนเขตแบบแบ่งเขต เบอร์เดียวประกอบกับผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเลือกตั้ง ที่มีผู้แทนเขตเท่านั้นทำให้ผู้แทนราษฎรมาจากนักการเมืองที่มีฐานเสียง ในแต่ละจังหวัดเท่านั้น ขณะที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความรู้ความสามารถ เช่นเดียวกันแต่ไม่ประสงค์จะหาเสียงหรือมีฐานเสียงในจังหวัดจะไม่มี ช่องทางในการเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ เกิดระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

อย่างไรก็ดี ระบบเลือกตั้งแบบผู้แทนเขตและแบบบัญชีรายชื่อที่ประเทศไทยใช้ระหว่างปี ๒๕๔๐ จนถึงปี ๒๕๕๗ ซึ่งวางระบบโดยการ (ก) ตัดผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าออกไป และ (ข) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าร้อยละห้าได้ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแยกต่างหากจากจำนวนผู้แทนเขตเป็นหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “**ผู้ชนะได้ทั้งหมด**” (winner takes all) ซึ่งเป็นการ “**เสริมพลัง**” ให้แก่พรรคการเมืองพรรคใหญ่ เพราะเป็นธรรมชาติที่ผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนให้พรรคเดียวกันทั้งในแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อ จึงทำให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจากแบ่งเขตมากอยู่แล้ว ก็จะได้ผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มเติมเข้าไป และขณะเดียวกันเป็นการลดหรือกีดกันผู้แทนจากพรรคการเมืองขนาดกลางหรือขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งที่นิยมพรรคการเมืองขนาดกลางหรือเล็กไม่มีผู้แทนของตนเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรเลย

การที่ระบบเลือกตั้งที่คิดจำนวนผู้แทนจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบ่งบัญชีรายชื่อแยกกันนี้เอง ที่ทำให้ในสภามีผู้แทนจากพรรคการเมืองพรรคใหญ่เกินกว่าจำนวนแท้จริงที่ประชาชนต้องการผู้แทนจากพรรคการเมืองนั้น ๆ (Over Representation) และปราศจากผู้แทนจากพรรคการเมืองพรรคเล็กทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงยังมีประชาชนส่วนหนึ่งต้องการจะได้มีผู้แทนของตนอยู่ในสภาอยู่บ้าง (Under Representation) จึงเป็นระบบการเมืองแบบผู้แทนที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Representation) เนื่องจากไม่มีผู้แทนของประชาชนทุกกลุ่มเข้าไปทำหน้าที่ ทำให้เกิดการเสียสมดุลในระบบการเมืองและนำไปสู่การเผด็จการทางรัฐสภาได้ในที่สุด

การได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่ดี : ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed - Member Proportional)

อย่างไรก็ดี ผู้แทนในแบบบัญชีรายชื่อนั้นมีข้อดีอยู่มาก กล่าวคือ จะทำให้มีช่องทางที่บุคคลกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในเขตเลือกตั้งได้มีโอกาสเข้าไปทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนจากระบบบัญชีรายชื่อ โดยรูปแบบหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้ได้สำหรับสังคมไทยเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนทุกกลุ่มของประเทศที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีผู้แทนจากการเลือกตั้งผสมทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อตามสัดส่วนที่สมบูรณ์ (Mixed-Member Proportional) กล่าวคือ

- การออกเสียงลงคะแนน ให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน
(๑) ผู้แทนแต่ละเขต และ (๒) ผู้แทนประเภทบัญชีรายชื่อ

- การได้มาซึ่งผู้แทนเขต ใช้การนับคะแนนแบบ Majority Wins
ผู้ได้เสียงมากที่สุดเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง (First Past the Post)

- การได้มาซึ่งผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ คำนวณจำนวนผู้แทนจากบัญชีรายชื่อ โดยพิจารณาจากสัดส่วน (%) ที่ได้รับเลือกเทียบกับจำนวนสมาชิกที่พรรคนั้นได้จากผู้แทนเขต โดยพิจารณาว่าคะแนนที่พรรคนั้น ๆ ได้ในบัญชีรายชื่อเป็นสัดส่วนทั้งหมดเท่าใด หากพรรคใดได้จำนวนผู้แทนในแบบแบ่งเขต “เกินกว่า” สัดส่วนที่ได้ในบัญชีรายชื่อแล้ว พรรคนั้นจะไม่ได้รับผู้แทนเพิ่มไปกว่าเดิม แต่หากพรรคนั้น ๆ ยังมีจำนวนผู้แทนในแบบแบ่งเขต “น้อยกว่า” สัดส่วนที่ได้ในบัญชีรายชื่อ พรรคนั้น ๆ จะได้รับผู้แทนจำนวนเพิ่มขึ้นจนครบสัดส่วนที่ผู้แทนจากพรรคนั้นที่ประชาชนต้องการให้มีตามแบบบัญชีรายชื่อ

อย่างไรก็ดี หากใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบทั่วประเทศ (National List) ดังที่ใช้ที่ผ่านมา พบว่า ผู้แทนจากบัญชีรายชื่อไม่ได้ทำหน้าที่หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่กลับกลายเป็นนายทุนของพรรคการเมือง จึงควรเปลี่ยนบัญชีรายชื่อจากแบบทั่วประเทศ (National List) มาเป็นแบบภูมิภาค (Regional List) แทน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมที่จะได้ผู้แทนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และที่สำคัญจะทำให้และขณะเดียวกันก็สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งเสียส่วนน้อยที่จะได้มีผู้แทนของเข้าไปทำหน้าที่ในสภาฯ โดยอาศัยบัญชีรายชื่อ

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ดี

ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญ เนื่องจากยังจำเป็นที่จะต้องมิวุฒิสภาเพื่อให้มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการกลั่นกรองให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติรอบคอบมากขึ้น รวมทั้งควรให้วุฒิสภามีบทบาทในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้เข้มข้นด้วย

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนปี ๒๕๔๐ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย (หรือที่เรียกว่า “วุฒิสมาชิก”) มาจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ภายหลังปี ๒๕๔๐ ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแม้จะทำให้วุฒิสภามีจุดยึดโยงและเป็นตัวแทนของประชาชนได้ แต่ด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งอย่างเดิวนี่เองที่ทำให้เกิด “สภาครอบครัว” กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้ง จะมาจากกลุ่มนักการเมืองเดิมที่มีฐานเสียงอยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นการกีดกันคนอีกกลุ่มที่เคยมีบทบาททางการเมือง เช่น กลุ่มนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการทหาร พลเรือน และภาคประชาสังคมออกไป ทำให้ขาดความหลากหลายของผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และเป็นการผูกขาดบทบาทในระบบการเมืองโดยกลุ่มนักการเมืองหรือกลุ่มทุนพรรคการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ได้แก่ กลุ่มการเมืองและนายทุน ซึ่งทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและเกิดการผูกขาดทางอำนาจและเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น ด้วยเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาที่จะให้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยอิสระและปราศจากการครอบงำหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง จึงไม่ควรมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป แต่ขณะเดียวกันก็เห็นควรยึดโยงกับความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจแท้จริง ดังนั้น จึงควรให้มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาเพื่อเปิดให้มีผู้แทนของกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย วิชาชีพ หลากหลายองค์กร และหลากหลายประเด็นประโยชน์เชิงสังคม

ทั้งภาครัฐ เอกชน วิชาชีพ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและประชาสังคม แต่ต้องได้รับการรับรองจากประชาชนในท้ายที่สุด
ที่มาของคณะรัฐมนตรี

ที่ผ่านมานอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี ซึ่งพบว่าหลายครั้งไม่ได้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ หรือความเหมาะสม ในการทำหน้าที่มากกว่าการตอบแทนและการอุปถัมภ์ระหว่างกัน จึงควรเพิ่มกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อ แสดงวิสัยทัศน์ แลกนโยบาย เปิดโอกาสให้สภาซักถามโดยเปิดเผยและมีการถ่ายทอดโทรทัศน์ เพื่อให้ถือเป็นสัญญาประชาคมที่ไว้ไว้กับประชาชน ทั้งประเทศ ความโปร่งใสและมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกผู้นำทางการเมือง ในฝ่ายบริหาร และให้เพิ่มกระบวนการตรวจสอบผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ในฝ่ายบริหาร โดยหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแสดงและเสนอรายชื่อผู้ที่จะมาเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ตรวจสอบ อภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอรายชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มอำนาจ ถ่วงดุล ตรวจสอบ และเพื่อความโปร่งใสในการเลือกฝ่ายบริหาร

นโยบายประชานิยม จะป้องกันอย่างไร

ศ. ดร. จรัส สุวรรณมาลา

กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาล “ประชาธิปัตย์” ในหลายประเทศ แข่งกันเอาอกเอาใจประชาชนแบบผิด ๆ ด้วยการเอาเงินแผ่นดินไปแจกจ่าย ให้ประชาชน ผ่านช่องทางนโยบายประชานิยม จนแม้เงินในคลังแผ่นดิน ได้หมดลงแล้ว ก็ยังไม่คิดจะหยุดหย่อน รัฐบาลยังไปกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายแบบ ขาดสติ ทำยที่สุดต้องจบลงด้วยความล่มจมของชาติบ้านเมือง รัฐบาลมีหนี้สิน ล้นพันตัว ประชาชนก็หมดเนื้อหมดตัวตามกันไปมากต่อมาก

สาเหตุที่บ้านเมืองของเขามีชะตากรรมเช่นนั้น ก็เพราะรัฐบาลในประเทศ เหล่านั้นขาดวินัยการคลัง อันที่จริงรัฐบาลที่เอาใจประชาชนแบบผิด ๆ เช่นว่านี้ ก็ไม่อาจเรียกว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปัตย์ที่แท้จริง เป็นได้แค่ประชาธิปัตย์จอมปลอม หลอกประชาชนเพื่อให้รัฐบาลอยู่ในอำนาจไปวัน ๆ เท่านั้น

ประเทศไทยเราวันนี้โชคดีที่ยังไม่ล่มจมเหมือนกับหลายประเทศ ที่เราได้ยินได้ฟังกัน แต่ถ้าถามว่าเรามีความเสี่ยงที่จะเผชิญกับชะตากรรม ที่เกิดจากการ “ขาดวินัยทางการคลัง” เช่นว่านี้หรือไม่ ก็ต้องบอกกันตรง ๆ ว่า ในสายตาของนักการคลังนั้น ประเทศไทยเรามีความเสี่ยงสูงอย่างเป็นห่วงทีเดียว

เพราะเหตุใดประเทศไทยเราจึงมีความเสี่ยงสูง ก็เพราะระบบการเมืองไทย เราได้เดินเข้าสู่วงจรการเมือง “ประชาธิปไตยแบบประชานิยม” อย่างเป็นทางการมาแล้วเป็นเวลากว่าหนึ่งทศวรรษ ได้กวาดต้อนเอาประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ เข้าไปติดกับของระบบประชานิยมจนถอนตัวไม่ขึ้น ที่ต้องล้มละลาย หมดเนื้อ หมดตัวไปแล้วก็มากโข ยังไม่นับขบวนการผันเงินภาษีและรายได้จากกิจการของรัฐ ออกไปใช้นอกระบบ โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณปกติอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็มีที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อีกทั้งปรากฏการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน เจริญนโยบายและการทุจริตในกระบวนการบริหารงบประมาณปกติก็มีอยู่มาก เช่นเดียวกัน นี่คือความเสี่ยงที่มีอยู่แล้ว ณ วันนี้

เชื่อได้เลยว่า การเลือกตั้งครั้งหน้า บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย ก็จะกลับมาเสนอขายนโยบายประชานิยมสุดขั้วเหมือนเดิม ความเสี่ยงในเรื่องอื่น ๆ ที่ว่ามาข้างต้นก็ยังมีอยู่ต่อไป เว้นแต่จะมีมาตรการป้องกันหรือควบคุมที่ได้ผล อย่างจริงจังเท่านั้น

ที่ว่า “เว้นแต่จะมีมาตรการป้องกันหรือควบคุมที่ได้ผลอย่างจริงจัง” นั้น ความจริงก็คือว่า รัฐไทยเรายังไม่มีการควบคุมเช่นนั้นแต่อย่างใด นี่คือ ตลกร้ายสำหรับบ้านเมืองของเรา

ฉะนั้น ในวาระของการ “ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” ครั้งนี้ เราต้องรีบฉวยโอกาส ทำให้รัฐไทยเรามีมาตรการควบคุมวินัยทางการเงินการคลังที่ดี และเป็นหลักประกัน การพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ของเรา อีกทั้งต้องรีบยกร่างและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเงินการคลังให้ ทันสมัยโดยเร็ว

การควบคุมวินัยทางการเงินการคลังของรัฐควรมีกฎเกณฑ์สำคัญ ๆ ดังนี้

๑. ต้องบัญญัติหลักการว่าด้วยเงินแผ่นดิน วินัยการเงินการคลังและการงบประมาณ การกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะ และภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐไว้ในกฎหมายการบริหารการเงินการคลังภาครัฐให้ชัดเจน อีกทั้งให้มีกลไกการควบคุมดูแลและบริหารจัดการเงินแผ่นดินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

๒. การดำเนินนโยบายใด ๆ ของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานภาครัฐทุกระดับซึ่งมีผลโดยตรงรายได้ รายจ่าย และภาระหนี้และภาระผูกพันต่อเงินแผ่นดินทั้งหมด ต้องอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งต้องเปิดเผยโปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบที่เชื่อถือได้ และสามารถยับยั้งการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและต่อสาธารณชนได้ทันต่อเหตุการณ์

๓. การดำเนินนโยบายการเงินการคลังในช่วงวิกฤติของคณะรัฐมนตรีซึ่งจำเป็นต้องใช้มาตรการทางการเงินการคลังที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังสูง ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นกรณีพิเศษ

๔. ต้องเพิ่มมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจาก “งบประมาณปฏิบัติ” “งบสัมภเวสี” และการจัดซื้อจัดจ้างให้เหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเพิ่มมาตรการควบคุมต้นทุน ผลผลิต ผลสำเร็จและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเงินการคลังอื่น ๆ ให้ครบถ้วน

๕. คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็น “หน่วยงบประมาณ” ทุกระดับต้องเปิดเผยข้อมูลการเงินการคลัง เช่น งบดุล รายรับรายจ่าย และ ต้นทุนการจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น เป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและเป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชน ได้รับรู้ และตระหนักถึงภาระทางการคลังที่พลเมืองต้องรับผิดชอบ อีกทั้ง สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง

ถ้ารัฐไทยเรามีมาตรการเหล่านี้อย่างครบถ้วน ประชาชนอย่างเรา ๆ ก็จะไม่ปลอดภัยจากการโรค “วินัยทางการคลังบกพร่อง” และไม่ต้องกังวลว่า รัฐบาลแม่กระเฉมกัันรื้อจะพาพวกเราเดินลงเหวอีกต่อไป

ร่างรัฐธรรมนูญต้องฟังประชาชน

ดร. ถวิลวดี บุรีกุล

กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานอนุกรรมการการมีส่วนร่วม

และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การมีส่วนร่วมคืออะไร

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็น กฎ กติกาพื้นฐานของสังคม เป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนในประเทศนั้นต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกันเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนประเทศ ในเมื่อทุกคนในประเทศจะได้รับประโยชน์และผลจากการมีรัฐธรรมนูญร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ช่วยทำให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนั้น อยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาถึงประโยชน์และความต้องการสาธารณะ เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการช่วยกันริเริ่ม แสดงความคิดเห็น ปรีกษาหารือ แก้ปัญหา ตัดสินใจดำเนินการ ติดตามตรวจสอบ ในประเด็นที่จะมีผลกระทบต่อพวกเขา หรือในประเด็นที่พวกเขาสนใจ

การมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วน ได้มีโอกาสแสดงทัศนะความสนใจ และข้อเสนอแนะต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นจริงนอกเหนือไปจากการรับฟังโดยอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของจังหวัดต่าง ๆ

ช่วงเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่หนึ่งของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่จะต้องมีร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอไปยังประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนของประชาชนนั้น คณะกรรมาธิการยกย่องรัฐธรรมนูญจะได้ดำเนินการให้ข้อมูลกับประชาชนในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วย

แนวทางการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ

๑. ให้ประชาชนริเริ่มประเด็นในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมรวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอประเด็น โดยประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เปิดกว้าง เช่น ตู้ ปณ. ๙ ปณฝ. รัฐสภา ๑๐๓๐๕ หรือยื่นหนังสือโดยตรงมายังกรรมาธิการ หรือส่งมายังกล่องรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

๒. กรรมาธิการให้ข้อมูลประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการยกย่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งประชาชนรับรู้ได้และเข้าใจในกระบวนการยกย่องและสาระของร่างรัฐธรรมนูญ โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยกย่อง สาระในร่างรัฐธรรมนูญ และความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๓. การรับฟังความคิดเห็นซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นเพื่อให้ได้ประเด็นความคิดเห็นของประชาชน โดยกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น กล่องรับความคิดเห็นที่สำนักงานไปรษณีย์ และสำรวจความคิดเห็นโดยแบบสำรวจ ๒ ครั้ง ตลอดจนเปิดเวทีประชาเสวนาทั่วประเทศ ๑๐ เวที และเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเฉพาะประเด็นเฉพาะกลุ่ม

๔. **ปรึกษาหารือ**เพื่อร่วมกันพิจารณาประเด็น ให้เกิดความตระหนัก ในกระบวนการยกร่างและเป็นหุ้นส่วน โดยกรมการปรึกษาหารือกับประชาชน เฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เช่น เชิญผู้แทนพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง มาให้ความคิดเห็นและปรึกษาหารือร่วมกัน

๕. กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเป็น **เจ้าของรัฐธรรมนูญ** โดยกรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ ในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กระบวนการรับฟังต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดเวทีประชาเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เฉพาะประเด็น และเฉพาะกลุ่ม

กรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้แทนจาก กลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

๑. เวทีประชาเสวนา เรื่อง “สานพลังนักศึกษาเพื่อปฏิรูปประเทศไทย” ร่วมกับ สภาปฏิรูปแห่งชาติ จัดขึ้นที่ โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการและคอนเวนชัน เซนเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๒๐๐ คน

๒. เวทีประชาเสวนา “สานพลังผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมและรับฟัง ความคิดเห็นต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ” จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ที่ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๑๒๐ คน

๓. เวทีประชาเสวนา “สานพลังเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๑๐๐ คน

๔. เวทีประชาเสวนา “สานพลังเกษตรกรในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ” จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ ที่ห้องประชุมคณะกรรมการสิทธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๘๐ คน

๕. เวทีประชาเสวนา “สานพลังกลุ่มแรงงานในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจัดร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน จัดขึ้นในพฤหัสบดีที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ สถานที่การจัดสัมมนาจะมีการกำหนดในภายหลัง โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๒๐๐ คน

๖. เวทีประชาเสวนา “สานพลังนักวิชาการในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ” จัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ห้องประชุมคณะกรรมการสิทธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๑๒๐ คน

๗. เวทีประชาเสวนา “สานพลังนักธุรกิจในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ” จัดขึ้นในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ห้องประชุมคณะกรรมการสิทธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๑๐๐ คน

๘. เวทีรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มเยาวชน ซึ่งจัดร่วมกับคณะกรรมการขับเคลื่อนเยาวชนเพื่อการปฏิรูปประเทศไทยและจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่ออนาคตที่ดีกว่าจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยจัดที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๘๐ คน ต่อหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา

๙. เวทีประชาเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะประเด็น จัดโดยเครือข่ายต่าง ๆ ดังนี้

(๑) เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนระดับชาติ จัดกิจกรรมสมัชชาสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ - ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่โรงแรม ทาวน์ อิน ทาวน์กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จาก ๗๗ จังหวัด และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการสัมมนา

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จัดกิจกรรมประชุมเชิงปฏิบัติการ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ๑” ซึ่งจัดขึ้นที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ ๒๐ - ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗ มีผู้เข้าร่วม จำนวน ๘๐ คน

(๓) จัดกิจกรรมสัมมนาการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ โรงแรม ทาวน์ อิน ทาวน์ กรุงเทพฯ โดยมีคณะที่ปรึกษาทรงคุณวุฒิ และผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล เข้าร่วมการสัมมนา

การจัดเวทีประชาเสวนาหาทางออก “สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย” ใน ๑๐ พื้นที่

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหวังให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเกิดการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง จึงกำหนดกรอบแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ และได้ตั้งคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอจากประชาชนทุกภาคส่วนทั้งประเทศ และสรุปสังเคราะห์ นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ในประเด็นต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดทำเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ เวทีทั่วประเทศ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อให้ประชาชนสามารถริเริ่มและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเข้าถึงกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒. เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของร่วมกันในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยผ่านกระบวนการประชาเสวนารับฟังความคิดเห็น

๓. เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ

โดยมีกลุ่มเป้าหมายจำนวน ๒๐๐ คนต่อ ๑ เวที ซึ่งมีทั้งหมด ๑๐ เวที และมีผู้เข้าร่วมกระบวนการประชาเสวนาจำนวน ๒,๐๐๐ คน โดยกลุ่มเป้าหมายในแต่ละเวที แบ่งเป็น

กลุ่มที่ ๑. ได้แก่ ประชาชนที่มาจากการสุ่มตัวอย่าง จำนวน ๑๖๐ คน ต่อเวที

กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ ประชาชนที่มาจากกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มเยาวชน ผู้พิการ ผู้นำศาสนา ผู้นำสตรี สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม ผู้นำกลุ่มความคิด ทางการเมืองที่แตกต่างกัน จำนวน ๔๐ คนต่อเวที

กำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านกระบวนการประชาเสวนาทางออกโดยจัดเวที “สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย”

๑. จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคกลาง - ภาคตะวันตก ประกอบด้วย ๑๐ จังหวัด คือ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดลพบุรี จัดขึ้นเมื่อวันเสาร์ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๘ และวันอาทิตย์ที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมสองพันบุรี

๒. จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วย ๖ จังหวัด คือ จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ และวันศุกร์ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเพชรรัตนการ์เด็นท์

๓. จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย ๘ จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ และวันศุกร์ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ

๔. จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วย ๗ จังหวัด คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา และจังหวัดกระบี่ จัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวันศุกร์ที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมร้อยเกาะ

๕. จังหวัดอุดรธานีเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนประกอบด้วย ๗ จังหวัด คือ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม และจังหวัดบึงกาฬ จัดขึ้นในวันเสาร์ที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวันอาทิตย์ที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมบ้านเชียง

๖. จังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคใต้ตอนล่าง ประกอบด้วย ๗ จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสตูล จัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวันศุกร์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมสมิหลา บีช รีสอร์ท

๗. จังหวัดสุรินทร์เป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ประกอบด้วย ๗ จังหวัด คือ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดยโสธร จัดขึ้นในวันเสาร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๘ และวันอาทิตย์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมทองธารินทร์

๘. จังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มภาคเหนือตอนล่างประกอบด้วย ๙ จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดตาก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดพิจิตรจัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ และวันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมอมรินทร์ ลาภกุล

๙. จังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กำหนดการจัดกิจกรรม กลุ่มภาคกลาง - ตะวันออกประกอบด้วย ๑๐ จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดระยอง จังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระบุรี จัดขึ้นในเสาร์ที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และวันอาทิตย์ที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์

๑๐. กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กลุ่มกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ประกอบด้วย ๖ จังหวัด คือ จังหวัด กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรปราการจัดขึ้นในวันศุกร์ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๘ และวันเสาร์ที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเซ็นทราแจ้งวัฒนะ

ประมวลภาพเวทีประชาเสวนาหาทางออก
“สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย”



จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ - ๑๘ มกราคม
๒๕๕๘ ณ โรงแรมสองพันบุรี
จังหวัดสุพรรณบุรี



จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ มกราคม
๒๕๕๘ ณ โรงแรมเพชรรัตนการ์เด็นท์
จังหวัดร้อยเอ็ด



จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ มกราคม
๒๕๕๘ ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ
จังหวัดเชียงใหม่

ประชาเสวนาหาทางออก

ประชาเสวนาหาทางออก (Citizen Dialogue หรือ Public Deliberation) เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเสวนาได้มาฟังกันอย่างตั้งใจ (Active Listening) และมองอนาคตร่วมกัน อดีตเป็นบทเรียน มีกติกาในการเสวนาเช่น ทุกความคิดเห็นมีคุณค่า ไม่ชี้หน้าว่ากัน เป็นต้น ประชาชนที่เข้าร่วมเวทีมาเสวนากันด้วยเรื่องอนาคตประเทศไทยที่พวกเขาอยากเห็น และประเด็นสำคัญที่ควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ นำสู่แนวทางทำให้เป็นจริงและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการทำให้สิ่งที่มุ่งหวังเป็นความจริง โดยมีแนวทางเลือกข้อดี ข้อด้อยของแต่ละทางเลือก ประกอบการเสวนาหาทางออกในแต่ละประเด็นเสวนาในกลุ่มย่อยด้วย

ผลจากการเสวนา

อนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะรวบรวมข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชนเพื่อสังเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านกล่องรับความคิดเห็น

บริษัทไปรษณีย์ไทยได้ให้ความอนุเคราะห์กล่องรับความคิดเห็น และรับเป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นที่ประชาชนใส่ในกล่องที่ตั้งไว้ตามจุดให้บริการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย ๑,๓๐๐ แห่งทั่วประเทศ เพื่อส่งมายังคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นระยะ และคณะอนุกรรมการฯ จะได้รวบรวมและสรุป เสนอยังคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านตู้ ปณ. ๙

อนุกรรมการฯ ได้เปิด ตู้ ปณ.๙ ปณฝ.รัฐสภา กทม. ๑๐๓๐๕ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งความคิดเห็นมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อส่งให้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดแบ่งประเด็นตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ

ควบรวม หรือยกระดับ

ดร.บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์
กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๔๓ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ให้มีการยกสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจัดตั้งเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” มีอำนาจหน้าที่พิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน รายละเอียดในจัดตั้ง สรรหา การจัดแบ่งหน้าที่ ฯลฯ จะกำหนดรายละเอียดอยู่ใน “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน”

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ในการประชุมครั้งที่ ๔๑ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ ในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ในที่ประชุมได้มีการตั้งประเด็นพิจารณาความจำเป็นและความคุ้มค่าขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๓๕ ในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๗ ซึ่งระบุว่า “ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

พิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องมีให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย”

เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการยกร่างฯ ในการประชุมวันที่ ๒๘ มกราคม สนับสนุนแนวทางการผนึกกำลังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าด้วยกัน เนื่องจากเห็นว่าทั้งสององค์กรมีภารกิจและหน้าที่ที่เหลื่อมซ้อนกันอยู่หลายประการ ในหลายกรณีพบว่าประชาชนจะไปยื่นร้องเรียนต่อทั้งสององค์กรพร้อมกัน อย่างไรก็ตามก็ดีมีกรรมการฯ จำนวนหนึ่ง เห็นควรให้มีการศึกษาข้อมูลให้ชัดเจนมากขึ้น คณะกรรมการยกร่างฯ จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการยกร่างฯ จำนวน ๕ คน (ดร.ปกรณ์ ปรียาการ เป็นประธานคณะทำงาน) เพื่อศึกษาแนวทางในการผนึกกำลังของสองหน่วยงาน พิจารณาให้ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์กรประกอบขององค์กร และอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างฯ ต่อไป

๑. สถานะปัจจุบันและผลการดำเนินงานขององค์กรทั้งสอง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่เดิมตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภา เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิก

รัฐสภาด้วย จึงมีการเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน ๓ คน สรรพมาจาก ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระ การดำรงตำแหน่งหกปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน ปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นอิสระจากกัน ไม่ได้ทำงานในรูปของคณะกรรมการ มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการ ยุติธรรม โดยมีสำนักงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่มีสถานะเป็น “พนักงานของรัฐ” มิใช่ข้าราชการ

ตามผลงานการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีผลงานเป็นที่ประจักษ์พอสมควร มีงานล่าช้าในบางเรื่อง แต่ก็ได้รับการเชื่อมั่นจากประชาชนเป็นอันดับในระดับดี สำหรับในระดับระหว่าง ประเทศ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยได้รับเกียรติเสนอชื่อเป็น ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : มีสถานะเป็นองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีจำนวน ๗ คน สรรพ มาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี โดยดำรงตำแหน่ง

ได้เพียงวาระเดียว (คณะกรรมการฯ ชุดปัจจุบันจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้

กสม. ทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ มีสำนักงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่เนื่องจากยังไม่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งในมาตรา ๑๗ ได้ระบุให้มี “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา บุคลากรในสำนักงานฯ จึงยังคงเป็นข้าราชการ

จากประสบการณ์ทำงานต่อเนื่องเป็นเวลา ๑๗ ปี คณะกรรมการสิทธิฯ มีผลงานที่เป็นประโยชน์และได้รับความร่วมมืออย่างกว้างขวางจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในด้านผลงานช่วงสองสามปีที่ผ่านมา ทางคณะอนุกรรมการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Sub-Committee on Accreditation : SCA) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordination

Committee on National Human Rights Institution : ICC) ได้ทำข้อเสนอให้ลดระดับของ กสม.จากสถานะ A เป็นสถานะ B ต่อ ICC เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมานี้เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับความไม่หลากหลายของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความล่าช้าในการจัดทำรายงานสรุปเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองของประเทศไทย

ในกรณีดังกล่าว ทางสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีข้อชี้แจงว่า ICC ได้เลื่อนการพิจารณาข้อเสนอในการลดสถานะไปเป็นระยะเวลาอีก ๑ ปี โดยจะเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติม ดังนั้นสถานะของ กสม.จึงยังคงอยู่ในสถานะ A และสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของ ICC และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคได้ตามปกติ

๒. ข้อพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศไทยต่างๆ

จากข้อมูลจากการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ พบว่า มีทั้งรูปแบบการแยกองค์กร และการรวมองค์กร

(ก.) ประเทศที่รวมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในองค์กรเดียวกัน ตัวอย่างเช่น สวีเดน ฟินแลนด์ ประเทศยุโรปตะวันออก (๔๙ ประเทศ)

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในช่วงไม่กี่ทศวรรษมานี้ จะพบการรวมให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และทำหน้าที่ ในการคุ้มครองและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เป็นรูปแบบ ที่มักเกิดขึ้นในประเทศที่เพิ่งปฏิรูปการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา ยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง และ แอฟริกา เรียกว่าเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์”

(ข.) ประเทศที่มีทั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส อังกฤษ เดนมาร์ก เยอรมนี ศรีลังกา เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย

ดังนั้น การแยกหรือรวมองค์กรจึงไม่มีรูปแบบแน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ บริบทและเหตุผล ความจำเป็นของแต่ละประเทศที่จะเลือก ตัดสินใจ

นอกจากนี้ จากการพิจารณาเอกสารเรื่อง “**Models of Ombudsman and Human Rights Protection**” เขียนโดย Benny Y.T.Tai (๒๐๑๐)¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮ่องกง ซึ่งได้ทำการศึกษาจากกรณีประเทศต่างๆ พบว่า การทำงานทั้งสองกรณีรวมกันโดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นแกนหลัก สามารถจำแนกได้เป็น ๖ รูปแบบ (Ombudsman and Human Rights Model : **OHRM**) ตามลำดับดังนี้ คือ Classic OHRM, Implicit OHRM, Explicit OHRM, Co-existing OHRM, Extended OHRM และ Hybrid OHRM

OHRM ๓ รูปแบบแรกเป็นการยึดโยงการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการใช้อำนาจที่บกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ (Maladministration) หรืออาจเรียกว่าเป็น “อรรถมาธิบาล” ในการใช้อำนาจรัฐ โดยแต่ละรูปแบบมีความเชื่อมโยงกับระดับการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันไป

สำหรับรูปแบบ Co-existing OHRM เป็นรูปแบบที่มีการขยายบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น จนทำให้เส้นแบ่งระหว่างสององค์กรเริ่มเลือนลาง

รูปแบบ Extended OHRM เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

¹ International Journal of Politics and Good Governance. Volume 1, No.1.3 Quarter III 2010

ส่วน Hybrid OHRM เป็นรูปแบบที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีภารกิจหลักเพื่อปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชน มักใช้ชื่อเรียกว่า “Human Right Ombudsman” (ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชน) ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น โปรตุเกส สเปน โปแลนด์ นามิเบีย กัวเตมาลา เป็นต้น เหตุผลที่มีการออกแบบจัดตั้งในรูปแบบ Hybrid OHRM มีหลายประการ ได้แก่ มีประวัติศาสตร์ของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในระดับสูง, กระบวนการยุติธรรมไม่ได้รับการเชื่อถือจากประชาชน

การบูรณาการภารกิจทั้งสองด้านช่วยลดความซ้ำซ้อน ลดงบประมาณในการดำเนินงาน, ช่วยคุ้มครองสิทธิของคนชายขอบ กลุ่มชาติพันธุ์ คนกลุ่มน้อย, เป็นการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในจุดเดียว (One-stop Solution) และช่วยป้องกันการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า สามารถออกแบบและกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และภารกิจที่ผสมเชื่อมโยงกับงานด้านการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งมีการดำเนินงานอยู่ในหลายประเทศ

๒.๒ การพิจารณาคือคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือส่งถึงประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ และในวันเดียวกัน ได้มีหนังสือจากประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่งถึงประธานกรรมการ

ยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ โดยทาง
กสม.เห็นว่า ในขั้นนี้การควมบรมสององค์กรเข้าด้วยกันมีข้อเสียมากกว่าข้อดี

ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ทำสำเนาหนังสือ
ทั้งสองฉบับและแจกให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทุกคนเพื่อเป็นข้อมูล
ประกอบการพิจารณา

นอกจากเอกสารที่ส่งมาจากทั้งสององค์กรข้างต้น ในการประชุมของ
คณะกรรมการยกร่างฯ ได้มีการกล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับค่าแถมการณของ
องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่คัดค้านการควมบรมสององค์กร ซึ่งกรรมการฯ
ได้รับทราบถึงข้อมูลดังกล่าวจากการเผยแพร่ของสื่อมวลชนและสื่อสังคม
ออนไลน์รูปแบบต่างๆ

๓. มติของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

จากการพิจารณาเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็นและ
ข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเหตุผลและข้ออภิปราย
ของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ได้มีมติโดยเสียงส่วนใหญ่ (ไม่มีการโหวต โดยมีการบันทึกความเห็นของ
ฝ่ายเสียงข้างน้อยไว้) ให้มีการ “ยกสถานะ” ของผู้ตรวจการแผ่นดินและ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและ
พิทักษ์สิทธิของประชาชน” จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน ทั้งนี้
เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ให้การปกป้องประชาชนจากการ
ใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ และ

การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (และสิทธิพลเมือง) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถให้การบริการแก่ประชาชนได้ในองค์กรเดียว ลดภาระและต้นทุนในการเข้าถึงบริการของประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน มีอำนาจและหน้าที่ตามที่เคยบัญญัติไว้สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (โปรดดูรายละเอียดในกล่องที่ ๑) ไม่ได้เป็นการลดอำนาจและหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนแต่ประการใด สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานมีหลายประการ ได้แก่

- การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน
- การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน ๑๑ คน มีทั้งรูปแบบที่เป็นอิสระต่อกัน และมีมิตรร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ ขึ้นกับกรณี ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
- การบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องที่ส่งมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชนโดยเร็ว
- การมีจำนวนเจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชนเพิ่มขึ้น (จำนวน ๔๐๐ กว่าคน) และการเปลี่ยนแปลงสถานะของเจ้าหน้าที่ให้เป็น “พนักงานของรัฐ” มิใช่ข้าราชการ (โดยเจ้าหน้าที่มีสิทธิในการเลือก)

การเปลี่ยนแปลงในส่วนเหล่านี้จะมีส่วนช่วยตอบคำถามและข้อท้วงติงของคณะอนุกรรมการการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (SCA) เกี่ยวกับประเด็นความหลากหลายของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความล่าช้าในการจัดทำรายงานได้

กล่องที่ ๑ : อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน

(ผ่านการพิจารณาวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘)

- (๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ
- (๒) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี
 - (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน หรือไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

- (ค) ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาล
- (ก) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- (ข) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองว่ากฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำของบุคคลตาม (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (๓) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจาก ผู้เสียหายและเป็นกรณี que เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิ มนุษยชนเป็นส่วนร่วม หรือเมื่อเป็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ
- (๔) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ ของประชาชน
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิของ ประชาชน
- (๖) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- (๗) ให้งานต่อรัฐสภาเมื่อปรากฏว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและ

พิทักษ์สิทธิของประชาชนเสนอ และให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไปด้วย และให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

(๑๐) เสนอรายงานประจำปีพร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

(๑๑) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมั่นว่า การยกระดับสถานะองค์กรและจัดตั้งเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกลไกและองค์กรเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และเป็นรูปธรรมของกลไกที่จะรองรับการปกป้อง คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ ที่ได้มีการขยายเพิ่มขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

**คณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม
ในคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนุญ**

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| ๑. นายมานิจ สุขสมจิตร | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายคำณูณ สิทธิสมาน | |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | |
| ๕. พลโท นาวิณ ดำริกาญจน์ | |
| ๖. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์ | |
| ๗. นายวสันต์ ภัยหลิกี้ | |
| ๘. นายสมศักดิ์ มุกดาวรรณกร | |
| ๙. นายโอม ศิวะดิษฐ์ | |
| ๑๐. นางสาวเพชรภรณ์ เจริญนิพนธ์วานิช | |
| ๑๑. นางสาวอ่อนอุษา ลำเลียงพล | |
| ๑๒. นางสาวประภาพรพรณ ภูวเจนสถิต | |
| ๑๓. นางศิริกุล เลากัยกุล | |
| ๑๔. นายวรวิฑูมิ เครือแก้ว | |
| ๑๕. นางสาวนิสาชล รัตนสาชล | |
| ๑๖. นายศิริวัฒน์ วงศ์จารุกร | |
| ๑๗. นายธนพัชร นาควัชระ | เลขานุการอนุกรรมการ |

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ดำเนินการสื่อสารกับสังคมให้เกิดความเข้าใจอันดี ในการยกย่อง
รัฐธรรมนุญ
๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนุญมอบหมาย

“...กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแสดงและเสนอรายชื่อผู้ที่จะมาเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ตรวจสอบอภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอรายชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจถ่วงดุล ตรวจสอบและเพื่อความโปร่งใสในการเลือกฝ่ายบริหาร”