

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔
วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายวรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๘. นายเอิธรชัย ณ นคร	กรรมการ
๙. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางกิริณา สุมาวงศ์	(ลาการประชุม)
๒. นายนิติพันธ์ เชื้อบุญชัย	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวรวิทย์ เท่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

ระเบียบวาระที่ ๓ พิจารณากำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้พิจารณากรอบแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญต่อการประชุมครั้งที่แล้ว โดยที่ประชุมได้พิจารณากรอบการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๘) เรื่อง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

กรรมการแสดงความเห็นดังนี้

- เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ในมาตรา ๘๘ บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณภาครัฐ โดยยึดหลักการรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการเงิน การคลัง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างคุ้มค่า จัดให้มีระบบการเงินการคลังเพื่อสังคม มีระบบภาษีอากรที่มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม...” ก็ได้มีการนำเอาหลักการในมาตรา ๓๕ (๘) มาบัญญัติไว้เช่นกัน

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตต่อประเด็นดังกล่าวว่า ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง ๓ ประการ คือ หากมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบสมดุล ประการที่หนึ่ง ต้องพิจารณาถึงรายจ่ายประจำปีประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ ภายใต้การใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำต้องมีหน่วยงานที่จะประเมินความคุ้มค่า

ในการใช้จ่ายงบประมาณ ประการที่สอง งบประมาณที่ต้องผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีจุดอ่อนในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน และประการที่สาม การลงทุนตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต้องใช้วิธีการกู้เงิน ดังนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นจะต้องพิจารณาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งสามประการนี้เป็นหลัก

- ประเด็นการมองความคุ้มค่าในการใช้เงิน จะต้องมีการตั้งหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณา และจะต้องมองในมุมของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเริ่มแรกจะต้องมีการวางแผนในเรื่องการจ่ายเงิน ซึ่งโดยปกติการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศควรวางหลักเกณฑ์ว่าประเทศจะต้องใช้จ่ายตามแผนการพัฒนาในเรื่องใดบ้างในภาพรวม จากนั้นจึงค่อยลงรายละเอียดว่า แต่ละกระทรวงเข้าสู่แผนในเชิงยุทธศาสตร์ในส่วนใดบ้าง ประกอบกับต้องมีการวิเคราะห์แผนมาก่อน และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายเงินตามแผนเป็นอย่างไร จากนั้นจึงมีมาตรการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ โดยอาจมีองค์กรที่เข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบภายในองค์กรเอง หรือมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือให้องค์กรเอกชนที่มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและกำหนดมาตรฐานในการใช้จ่ายเงินว่ารัฐได้ใช้จ่ายเงินไปตามแผนหรือไม่

สำหรับในประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันในอดีตที่ผ่านมา ต้องพิจารณาว่า เงินที่รั่วไหลในลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันมีมากเพียงใด และจะมีวิธีการป้องกันอย่างไร ซึ่งอาจใช้องค์กรของรัฐที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบ

- ในอดีตเคยมีการเสนอให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาและได้ส่งให้แก่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว แต่ยังไม่มีความคืบหน้า ซึ่งในร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังได้กำหนดว่ารัฐจะจัดทำงบประมาณได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามอย่างไร โดยได้มีการกำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำแผนการเงินการคลังในระยะ ๓ ปี ซึ่งจะมีรายละเอียดของประมาณการรายจ่าย รายได้ ที่คาดว่าจะได้รับ ภาระผูกพันของรัฐ และฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีการกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับมอบให้ทำตามนโยบายรัฐบาลต้องทำแผนหรือโครงการอย่างละเอียด หรือในกรณีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐ โดยใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่าเป็นเงินของภาครัฐด้วย เพื่อนำมาคำนวณถึงฐานะทางการเงินการคลังที่แท้จริงของประเทศ และได้มีการกำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณ เช่น งบกลางจะนำไปใช้จ่ายอะไรได้บ้าง กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีภาครัฐ กำหนดหลักในการก่อหนี้ผูกพันของรัฐบาล การบริหารการเงิน และการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานฐานะทางการเงินการคลังของประเทศประจำปี และกำหนดให้จัดทำรายงานความเสี่ยงประจำปี ดังนั้น หากร่างกฎหมายการเงินการคลังมีผลบังคับใช้จะสามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทางการเงินการคลังได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

- เมื่อพิจารณามาตรา ๓๕ (๘) อาจมีความเกี่ยวข้องกับมาตรา ๓๕ (๗) วรรคสอง ในประเด็นการหาเสียงของพรรคการเมืองในลักษณะการให้คำมั่นสัญญากับประชาชน เช่น นโยบายประชานิยม และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลอ้างว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในการจัดทำโครงการต่างๆ อันมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณ ดังนั้น ในกระบวนการดังกล่าวอาจกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบควบคุมดูแลในประเด็นนโยบายการหาเสียงและประเด็นการแถลงนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น อาจมีการบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า หากรัฐบาลไม่ทำตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา อาจจะต้องบัญญัติให้มีผลบังคับไว้

- เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ) ในมาตรา ๑๙๓ ได้มีการปรับปรุงมาจากมาตรา ๑๖๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีการบัญญัติขยายความคำว่า “การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการก่อภาระทางการเงิน คลังที่มีผลผูกพันเงินแผ่นดินจะกระทำได้...ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยว่า “เงินแผ่นดิน” หมายความว่ารวมถึง เงินกู้ในพระราชบัญญัติเงินกู้ด้วย เพื่อเป็นการควบคุมการจ่ายเงินของรัฐบาลมิให้ใช้อำนาจมากเกินไปในการก่อภาระผูกพันทางการเงิน การคลัง และได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีที่เป็นการจ่ายเงินผ่านระบบการเงิน การคลังจะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

- องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินในเรื่องนโยบายหรือความคุ้มค่าในการใช้เงิน กิติ ในปัจจุบันมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งในระยะหลังทำหน้าที่ไปในลักษณะของการจับผิด เป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการทำหน้าที่ในการประเมินความคุ้มค่าของการใช้เงินงบประมาณ ดังนั้น จึงต้องมี องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินโดยจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการจ่ายเงินงบประมาณอย่างคุ้มค่า อย่างแท้จริง มิได้มุ่งไปแต่ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ความสำคัญในเรื่องความ เสมอภาคในการลงทุนในโครงการต่างๆ ด้วย ประกอบกับการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำงานล่าช้าไม่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้ทันรอบปีงบประมาณ จึงควรหาวิธีการในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรต่างๆ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ระบบประเมินความคุ้มค่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้อง กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น จะต้องมีการบังคับว่าการจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายตามงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ยกเว้นเงินนอกงบประมาณ การกู้เงินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลัง และหากกฎหมายวินัยการเงินการคลังยังไม่มีผลใช้บังคับ ก็ควรมีบทเฉพาะกาลในเรื่องการกู้เงิน โดยอาจบัญญัติว่าในระหว่างที่กฎหมายวินัยการเงินการคลังยังไม่มีผลใช้บังคับ การกู้เงินให้ทำได้ไม่เกิน ร้อยละ ๒.๕ ของเงินงบประมาณแผ่นดิน และควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ให้มุ่งเน้นในเรื่องการจับผิดอย่างเดียว แต่ต้องมุ่งถึงผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าด้วยทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมด้วย

สำหรับประเด็นที่มีการเสนอให้มีการเข้าไปตรวจสอบในชั้นการแถลงนโยบายหาเสียงของ พรรคการเมืองนั้น ไม่น่าจะเหมาะสม เนื่องจากอาจเป็นการแทรกแซงฝ่ายการเมืองมากเกินไป

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตในกรณีการกู้เงินขององค์กรในระดับท้องถิ่นอาจเกิดวิกฤติทางการเงินได้ ในอนาคต ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ใน รัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า และใน กรณีการจ่ายเงินโบนัสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ควรนำมาจากเงินอุดหนุน แต่ควรจ่ายจาก เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ต่อประเด็นดังกล่าว มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่มีประเด็นเรื่องอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า มีความเหมาะสมหรือไม่ และหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดเพดานเงินกู้ ซึ่งอาจพิจารณา จากงบประมาณของท้องถิ่นในภาพรวม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาของรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังนั้น การกำหนดเพดานเงินกู้ควรจะต้อง พิจารณาจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยไม่นำไปรวมกับเงินที่รัฐจัดสรรให้และเงินที่ได้รับเป็นเงินอุดหนุน จากรัฐ

- การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต้องคำนึงถึงตัวภาษีที่จัดเก็บในแต่ละพื้นที่ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าแหล่งที่มาของภาษีแต่ละพื้นที่จะได้รับผลสะท้อนการจัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสม เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับความเจริญของแต่ละพื้นที่

ต่อจากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณากรอบการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๙) เรื่อง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นปัญหาในการตีความว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นใดเป็นประเด็นสำคัญ โดยหลักการคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ หากมีการแก้ไขเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นการแก้ไขในหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจในหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเสียก่อน แม้จะมีการกำหนดให้มีความว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ตาม อาจมีประเด็นปัญหาว่าเรื่องใดแก้ไขได้ เรื่องใดแก้ไขไม่ได้

- เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ) ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้หลายประการในมาตรา ๒๖๙ และได้กำหนดหลักการของมาตรา ๒๗๐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องใช้คะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัติจะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ยาก และหากเป็นประเด็นสำคัญจะต้องมีการทำประชามติ และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความด้วย ซึ่งแตกต่างจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใช้คะแนนเพียงกึ่งหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาในเรื่องดังกล่าวให้รอบคอบว่า เรื่องใดเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ อาจต้องใช้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ามีประเด็นใดบ้างเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

- ถ้าจะกำหนดหลักการไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการสำคัญที่วางไว้ตลอดไปคงทำไม่ได้ เพราะไม่รู้ว่ในอนาคตประชาชนต้องการอะไร หากประชาชนต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็ต้องทำลายรัฐธรรมนูญหรือฉีกรัฐธรรมนูญทิ้ง รัฐธรรมนูญจึงควรเขียนตามแบบที่รัฐธรรมนูญทั่วไปวางไว้ คือสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากต้องการป้องกันในระยะเริ่มต้นก็อาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าห้ามแก้ไขเพิ่มเติมในระยะเริ่มต้นเป็นเวลากี่ปี และควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าในเรื่องใดที่ยังต้องให้คงอยู่ ทั้งนี้ หากพ้นช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้เป็นสิทธิของประชาชนในช่วงระยะเวลานั้นว่าจะตัดสินใจอย่างไรเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญควรแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดว่า มีเรื่องใดบ้างที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น รูปแบบของรัฐ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ต้องมีการกำหนดเงื่อนไข เช่น ต้องมีการลงประชามติ หรือให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องที่ต้องการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมนั้นขัดต่อเจตนารมณ์อันดีงามของหลักประชาธิปไตยหรือไม่ เป็นต้น

- เมื่อประชาชนมีอำนาจในการให้มีรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญต้องทำได้ แต่ต้องผ่านการลงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามระบบการใช้เหตุผล (logic) ใครให้รัฐธรรมนูญคนนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญจะมีบางส่วนที่มีความสำคัญมากซึ่งจะมีการกำหนดว่าไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้นั้นควรจะมี

จำนวนไม่มากและต้องเป็นส่วนที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น เพื่อให้สามารถรักษาหลักการที่สำคัญจริง ๆ ไว้ได้ และลดความขัดแย้ง นอกจากนี้ ในการร่างรัฐธรรมนูญหากมีรายละเอียดมากอาจทำให้เกิดความรู้สึกหรือความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น และอาจไปกระทบหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นว่าในร่างรัฐธรรมนูญควรเขียนเฉพาะหลักการที่สำคัญจริงๆ แต่อาจจะมีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในบทเฉพาะกาลได้

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่อนุญาตให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ แต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราได้ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อหลักการสาระสำคัญ หรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคือ หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament) และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of constitution) โดยมีความเห็นว่าหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of constitution) เป็นหลักใหญ่ ดังนั้น จึงตั้งข้อสังเกตว่ารัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับอำណัมาจากประชาชนย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องพิจารณาจากหลายปัจจัยด้วยว่า การใช้อำណัหรือสิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเกินความจำเป็น หรือเกินสัดส่วนหรือไม่

- เมื่อมีความตั้งใจว่าในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดเฉพาะในเรื่องที่เป็นหลักการสำคัญ ควรเขียนรัฐธรรมนูญให้เสร็จก่อนหรือไม่จึงค่อยพิจารณาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรต้องกระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องตอบได้ว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มเติมส่วนใดได้บ้าง และต้องพิจารณาให้ชัดเจนด้วยว่าจะใช้หลักการใดระหว่างหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament) หรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of constitution) หากใช้หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมต้องอยู่ที่รัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาว่าอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเกิดจากปวงชนชาวไทย ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้ประชามติ

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญควรมีศักดิ์ฐานะที่สูงกว่ากฎหมายทั้งปวง ถ้าใช้เพียงเสียงข้างมากในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจจะทำให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่าย ไม่สมกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงอาจพิจารณาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงสองในสาม ส่วนเรื่องควรจัดให้มีประชามติหรือไม่ หรือในอีกกรณีหนึ่ง คือ กำหนดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้คะแนนเสียงสองในสาม เป็นระยะเวลาที่ปี หลังจากนั้นจึงใช้เสียงข้างมาก (absolute majority) ประเด็นนี้ควรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในมาตรา ๓๕ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประเด็นกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่างๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในเรื่องการปฏิรูปต้องมีการสร้างกลไกเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น หากไม่รู้ว่าจะปฏิรูปในเรื่องใดจะทำให้วางกลไกได้ยาก เพราะการปฏิรูปในเรื่องหนึ่งก็จะมีกรวางกลไกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ เห็นว่าสิ่งที่จำเป็นจริง ๆ ที่ต้องปฏิรูป คือ การศึกษา และกระบวนการยุติธรรม ถ้าไม่ปฏิรูปในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะออกกลไกอย่างไรออกมา การปฏิรูปก็ไม่มีทางที่จะสำเร็จได้ จึงควรพิจารณาว่ามีเรื่องใดที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูปจริง ๆ

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ในเรื่องกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญให้มีการปฏิรูปต่อไป ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ได้พยายามรวบรวมข้อเสนอแนะการปฏิรูปด้านต่าง ๆ จากสภาพปฏิรูปแห่งชาติมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ถึงมาตรา ๒๖๗ แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะปฏิรูปในเรื่องใด และเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอย่างไรหรือไม่

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ในหมวดนี้ได้ร่างโดยรวบรวมข้อเสนอแนะการปฏิรูปด้านต่าง ๆ จากสภาพปฏิรูปแห่งชาติมาบัญญัติไว้ แต่ประเด็นปัญหาคือไม่ทราบว่าเนื้อหาหรือรูปแบบที่จะปฏิรูปคืออะไร จึงทำให้เขียนได้ไม่ชัดเจน เห็นว่าควรพิจารณาว่ามีสิ่งใดที่สำคัญที่ต้องปฏิรูป เช่น การศึกษา กระบวนการยุติธรรม ความโปร่งใส การทุจริตประพฤติดมิชอบก็สามารถนำมาบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งรวมถึงเรื่องมาตรการให้มีกระบวนการโดยฝ่ายบริหารนิติบัญญัติ หรือองค์กรที่มีอยู่ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้การปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะดำเนินไปข้างหน้าและเป็นไปตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่สภาพปฏิรูปแห่งชาติจนถึงสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยังไม่ทราบว่าโดยเนื้อหาหรือวิธีการในการปฏิรูปจำเป็นต้องมีกฎหมายหรือไม่ หรือให้เป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเป็นการดำเนินการด้านสังคมโดยปกติ หากบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นการบังคับให้ต้องทำและหากทำไม่ได้ก็จะเกิดปัญหาต่อผู้ปฏิบัติ

- เรื่องการปฏิรูปสามารถเขียนรัฐธรรมนูญรองรับกระบวนการการปฏิรูป แต่ไม่สามารถเขียนรองรับเนื้อหา ข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดในการปฏิรูปได้ เพราะเนื้อหาหรือข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเป็นวิธีการซึ่งสังคมอาจมีความเห็นไม่สอดคล้อง จึงควรปล่อยให้สังคมพัฒนาเอง โดยอาจเขียนในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการว่าเมื่อได้รับข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดในการปฏิรูปมาแล้วให้รัฐบาลดำเนินการอย่างไรต่อไป

- ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ได้กำหนดการปฏิรูปต่าง ๆ ไว้ โดยรายละเอียดให้นำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง ประเด็นปัญหาคือไม่รู้ว่าจะกฎหมายลำดับรองนั้นจะเขียนอย่างไร และในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๐ มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาและกำกับให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูป โดยเจตนาไม่มีสภาพเป็นรัฐบาลซ้อนรัฐบาล จึงเห็นว่ามีผลเหมาะสมผลเว้นแต่เรื่องกลไกการเสนอให้วุฒิสภาออกกฎหมาย

- ในการสังเคราะห์ของสภาพปฏิรูปแห่งชาติเกี่ยวกับวาระงานเร่งด่วนที่เป็นหัวใจเรื่องการปฏิรูปมี ๕ วาระ วาระที่หนึ่ง เรื่องคุณภาพคน เน้นเรื่องสร้างคนที่ควรเป็นครู ให้จัดการศึกษาโดยให้รัฐทำน้อยที่สุด ปรับวิธีการเรียนรู้ให้เหมาะกับนักเรียนแต่ละช่วงวัย วาระที่สอง เรื่องปรับฐานชีวิตของคนให้มั่นคง เป็นเรื่องการปฏิรูประบบการจัดการน้ำ ป่า และที่ดิน วาระที่สาม เรื่องลดการเหลื่อมล้ำ เป็นการปรับระบบภาษีและงบประมาณให้เน้นงบประมาณเชิงพื้นที่มากขึ้น วาระที่สี่ เรื่องการสร้างความเป็นธรรมและกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการตนเอง โดยให้ชุมชนดูแลตนเองในบางเรื่อง ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ตำรวจ และพัฒนาระบบข้าราชการ วาระที่ห้า เรื่องทำให้เศรษฐกิจสามารถแข่งขันได้และยั่งยืน โดยลดต้นทุนการผลิตสร้างนวัตกรรม

- การปฏิรูปประเทศเป็นนามธรรมที่จับต้องไม่ได้ และตามหลักสากลนั้นการตัดสินใจสุดท้ายว่าจะปฏิรูปไปในทิศทางใดเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองในการตัดสินใจ การสร้างกลไกในการปฏิรูป

จึงควรเสนอทางเลือกให้ฝ่ายการเมืองสามารถเลือกได้ด้วย ไม่ควรเป็นกลไกที่บีบให้ดำเนินการตามทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เพราะอาจถูกโต้แย้งในหลักการได้

- กลไก อาจหมายถึง การให้มีหน่วยงานดูแลเป็นการเฉพาะ หรือหากมีหน่วยงานหรือกฎเกณฑ์กติกาอยู่แล้วก็ทำให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ เห็นด้วยในการปฏิรูปเรื่องการศึกษา และกระบวนการยุติธรรม แต่เห็นว่าการกำหนดกลไกที่เป็นกฎเกณฑ์หรือกติกาในปัจจุบันมีอยู่แล้ว โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษา แต่การศึกษากลับไม่เปลี่ยนไปในทิศทางที่ควรจะเป็นคือคุณภาพการศึกษาดีขึ้น กล่าวคือมีกลไกแต่ไม่มีใจ ไม่มีจิตสำนึกก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

- การเปลี่ยนแปลงต้องการความคิดในเชิงวิพากษ์วิจารณ์เพื่อเปลี่ยนแปลง แต่ในบางสภาพการณ์นั้นเป็นไปได้ยาก เช่น การปฏิรูปตำรวจ ศาล อัยการ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งกฎหมาย คน ผลประโยชน์ และธรรมเนียม ทั้งนี้ เห็นว่ากลไกการปฏิรูปต้องอาศัยฐานของความคิดและกลไกของผู้ที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงประกอบกัน เช่น การกระจายอำนาจในประเทศฝรั่งเศส

- กลไกในการปฏิรูปควรต้องมาจาก ๓ ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ โดยควรมีการกำหนดกลไกว่าจะให้ทั้งสามภาคส่วนร่วมกันอย่างไร และกำหนดเป็นหลักการหรือแผนไว้ให้ปฏิบัติเพื่อเป็นการผนึกกำลังกันไว้เป็นฐานความสำเร็จในวันข้างหน้า

- การปฏิรูปในความเป็นจริงสามารถทำได้เพียงปฏิรูปทางการเมืองผ่านทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนการปฏิรูปด้านอื่นเป็นไปได้ยาก จากประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยระบบที่มีผู้นำเป็นผู้นำในการปฏิรูป ต้องมีปัจจัยเอื้อในการปฏิรูป โดยการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เพื่อให้คนมีคุณภาพ และต้องให้คนที่มีคุณภาพเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย จึงจะสามารถผลักดันให้เกิดการปฏิรูปขึ้นได้ การปฏิรูปจึงไม่ควรมืองค์กรที่ตายตัว

- การปฏิรูปไม่สามารถกระทำได้โดยการใช้กฎหมายบังคับ การปฏิรูปต้องใช้เวลา โดยต้องเริ่มจากการปฏิรูปคนโดยการให้การศึกษา เริ่มจากครอบครัวปรับทัศนคติให้ยอมรับกฎเกณฑ์ของสังคมและหน้าที่พลเมืองตั้งแต่ยังเด็ก

ประธานกรรมการกล่าวว่า การปฏิรูปบางเรื่องเป็นเรื่องที่ต้องทำและต้องทำให้สำเร็จก่อนที่จะมีรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จึงเห็นว่าควรมีการพิจารณาว่าจะมีกลไกปฏิรูปในเรื่องใดที่เห็นว่ามีมีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่สำคัญที่สุด และจะดำเนินการอย่างไร และเมื่อเป็นกลไกการปฏิรูปที่เป็นการปฏิรูปชั่วคราวก่อนมีรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ควรนำเรื่องดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล โดยเห็นควรให้นายอุดม รัฐอมฤต นายศุภชัย ยาวะประภา นายภัทร คำพิทักษ์ นายเจียรชัย ณ นคร นางจรี วิจิตรวาทการ นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ และนายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ ร่วมกันพิจารณาในประเด็นนี้

กรรมการแสดงความเห็นว่า ได้มีการศึกษาในคณะอนุกรรมการปฏิรูปตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และมีข้อเสนอว่าควรแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและดำเนินการให้ตำรวจไม่มีชั้นยศ ซึ่งได้มีความเห็นทั้งที่ไม่เห็นด้วยและเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว องค์การตำรวจเองไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว รวมถึงได้รับแจ้งจากหน่วยงานของกองทัพบอกว่าได้มีแนวทางในการดำเนินโครงการณรงค์เพื่อสร้างตัวแบบครูฝึกให้ดำเนินการใน ๓ เรื่อง คือ การดำเนินการตามแผนและขั้นตอน (roadmap) ของรัฐบาลโดยการเผยแพร่ความรู้สู่สังคมหรือสถาบันการศึกษา การให้ความรู้กับประชาชนถึงความสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยกองทัพบกมีเป้าหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการจัดทำประชามติ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตำรวจมีปัญหาในการวิ่งเต้นเพื่อดำรงตำแหน่งซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ควรใช้กลไกเช่นเดียวกับตุลาการที่ใช้หลักอาวุโสเป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งแต่คงต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิรูป ส่วนข้อเสนอที่ต้องการให้แยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงมีข้อเสนอให้ลดอำนาจของตำรวจลง หากตำรวจไม่ปฏิรูปองค์กรของตนเองก็อาจถูกลดอำนาจหรือภารกิจของตำรวจลงได้ ส่วนเรื่องกองทัพบกที่มีความต้องการให้ดำเนินการตามแผนและขั้นตอน (roadmap) ให้เสร็จสิ้นนั้นเป็นเรื่องที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องการทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการทำประชามติ ส่วนการให้ความรู้กับประชาชนควรมุ่งเน้นในเรื่องความสำคัญของรัฐธรรมนูญและให้ความเห็นว่าคณะกรรมการควรจรร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณากรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังนี้

๑. ให้เป็นที่ยอมรับนับถือของสากล ในขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหา ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประเทศไทยและคนไทยที่มีหรือเป็นอยู่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่ดีควรมีเนื้อหาที่สั้นให้เหมือนกับสากล โดยคำนึงสภาพปัญหาของสังคมไทยอย่างแท้จริง

๒. ให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูปและสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นให้ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การปฏิรูปทั่วไปเป็นหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) คณะกรรมการควรมุ่งเน้นที่จะพิจารณาแนวทางการปฏิรูปในระยะเปลี่ยนผ่านว่าควรจะมีปฏิรูปเรื่องใดให้สำเร็จก่อนซึ่งในขณะนี้ได้มีการตั้งคณะทำงานศึกษาแล้ว คงเหลือประเด็นเรื่องการสร้างความปรองดองที่ยังมีข้อสงสัยว่าเป็นการสร้างความปรองดองกับใคร

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- มีคำถามจากสื่อมวลชนว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะคงหลักการในเรื่องคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) หรือองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) หรือไม่

- เรื่องความปรองดองนั้นได้มีการพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้ว เช่น การทะเลาะวิวาทที่ใช้ความรุนแรงต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงควรพิจารณาว่าจะให้มีกลไกป้องกันก่อนที่จะเกิดเหตุหรือไม่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมีจุดมุ่งหมายในการป้องกัน จึงควรมีกลไกในการป้องกันเหตุหรือให้เกิดขึ้นโดยให้มีเงื่อนไขอย่างไรหรือไม่ หรือควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดให้มีขึ้นเป็นเวลา ๓ ถึง ๕ ปี แล้วจึงให้สิ้นสภาพไป ปัจจุบันประชาชนในประเทศไทยมีความไม่เข้าใจกันซึ่งอาจเกิดจากความแตกต่างในวิถีชีวิตหรือความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากปัจจุบันมีการสื่อสารทางสังคมมากขึ้น ประกอบกับพื้นที่ของประชาชนในต่างจังหวัดในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นจะมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างๆ มีจำนวนน้อยและมีปัญหาอื่นที่สั่งสมมากขึ้นเรื่อยๆ พรรคการเมืองที่เป็นต้นเหตุได้นำจุดอ่อนของปัญหาต่างๆ มาเป็นฐานทางการเมืองหรือนำมาเป็นนโยบายเพื่อเรียกความนิยมเพื่อให้เป็นรัฐบาลโดยไม่ได้เข้าไปแก้ไขปัญหาก็ควรแก้ไขปัญหาวัยกลไก ๔ ประการ ไปพร้อมกัน คือ กลไกทางการเมือง ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองในการส่งเสริมความปรองดอง กลไกทางนโยบายทางเศรษฐกิจหรือการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ควรทำให้ชนชั้นกลางในเมืองและในต่างจังหวัดมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนกันทำให้เกิด

การเชื่อมโยงกัน กลไกในการสื่อสารที่มีอยู่แล้ว เช่น การจัดเวที รายการโทรทัศน์ ควรส่งเสริมให้มีรายการโทรทัศน์เพื่อให้มีการพูดคุยกันมากขึ้น กลไกทางการศึกษา ควรนำไปสู่การปลูกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตย และสร้างจิตสำนึกในการเป็นพลเมืองเท่ากันเพื่ออยู่ร่วมกันได้ในสังคมซึ่งมีลักษณะเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา

- ความปรองดองจะเกิดขึ้นได้ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างความปรองดอง คนในสังคมควรมีโอกาสเรียนรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกหรือค่านิยมร่วมกันในการอยู่ในสังคมหรือประเทศและมีความเข้าใจในการสร้างอุดมการณ์ร่วมกันอันจะทำให้เกิดการปรองดองในอนาคต แต่ความปรองดองในทันทีอาจเกิดขึ้นได้ยาก แม้ว่าจะดำเนินการโดยใช้สื่ออย่างเต็มที่แต่สามารถสร้างความปรองดองได้ในบางระดับ สื่อมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจของสังคมแต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสื่อบางส่วนพบว่าได้ถูกระบบทุนนิยมครอบงำ ผู้ที่ต้องการใช้สื่อเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับสังคมจะพบอุปสรรคหลายประการ เช่น ค่าผลิตรายการหรือพื้นที่ในการนำเสนอรายการ งบประมาณ เป็นต้น ร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถกำหนดให้สื่อสาธารณะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดแบ่งเวลาให้กับรายการทางสังคมที่เป็นประโยชน์สาธารณะได้หรือไม่ การปลูกจิตสำนึกและความเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกมีความสำคัญมาก หากมีผู้นำที่ไม่ดีและพลเมืองที่ขาดจิตสำนึกคุณธรรมแล้วอาจทำให้ประเทศชาติเสียหายได้ ในต่างประเทศมีองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีและมีการทำงานร่วมกับประชาชน การสื่อสารกับสังคมจึงมีความสำคัญ ในอดีตประเทศไทยเป็นสังคมที่รับฟังความเห็นของผู้อื่นมากกว่าประเทศอื่น แต่ในปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนทางสังคมและการเมืองที่มีผลเข้าไปตอกย้ำเรื่องความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดปัญหา จึงควรต้องแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำซึ่งต้องแก้ไขโดยอาจใช้มาตรการต่างๆ เช่น มาตรการทางภาษี โดยมีแนวทางในการรณรงค์ปลูกฝังให้ประชาชนรับรู้ว่ามีภาษีเป็นของประชาชนทุกคนและสร้างการมีส่วนร่วมในการเสียภาษี ประชาชนจึงต้องหวงแหน ผู้นำอาจต้องสร้างมาตรฐานให้สังคมได้เห็นด้วยเช่นกัน การปฏิรูปและการปลูกฝังค่านิยมใหม่เป็นเรื่องที่สำคัญ ประชาชนทั้งประเทศควรเรียนรู้และแก้ไขปัญหาาร่วมกันจึงจะสร้างความปรองดองได้

- ความแตกแยกภายในชาติเกิดขึ้นด้วยบุคคลบางคนและความเชื่อต่อบุคคลบางคน ภาวะผู้นำที่ได้รับความเชื่อถือจะสามารถทำให้เกิดการยอมรับได้และการอธิบายให้กับสังคมได้รับฟังจะช่วยแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างมากโดยจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ว่าสิ่งที่ผิดและสิ่งที่ถูกต้องเป็นอย่างไร และเคยมีความพยายามในการสร้างความปรองดองโดยให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ร่วมกับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) พูดคุยกับประชาชน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ควรมีการถ่ายทอดข้อมูลให้กับสังคมได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วย เนื่องจากประชาชนจะสามารถวิเคราะห์ไตร่ตรองข้อมูลได้ เคยมีผลการวิจัยพบว่าประชาชนชอบที่จะดูข่าวสารมากกว่าดูละคร ประชาชนจะมีวิธีคิดของตนเองและรู้ว่าตนเองจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหา หากรัฐบาลในปัจจุบันสามารถบริหารประเทศได้เช่นเดียวกับหรือดีกว่ารัฐบาลชุดที่ผ่านมา จะทำให้ความเชื่อในตัวบุคคลหรือความเชื่อว่ามีกัลลัญญบุคคลที่ตนชื่นชอบจะลดน้อยลงไป ปัจจุบันได้มีการดำเนินการกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุของความขัดแย้งจึงทำให้ความขัดแย้งลดลง กลไกที่เป็นลักษณะของคณะกรรมการสร้างความปรองดองอาจจะไม่ชัดเจนและอาจไม่ประสบผลสำเร็จ หากดำเนินการให้ประชาชนในพื้นที่พูดคุยให้มากขึ้นอาจช่วยแก้ไขปัญหาได้ เช่น กรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นในเขตที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยแล้วควรจัดให้มีประชาคมหมู่บ้านแทนการกาบัตรเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนได้มีการพูดคุยลงความเห็นร่วมกันมากกว่าให้เป็นการแข่งขัน

- การสร้างความปรองดองไม่สามารถแก้ไขโดยการให้มีคณะกรรมการเข้ามาดำเนินการและต้องใช้ระยะเวลาในการละลายพฤติกรรมและความคิด สาเหตุของความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นเรื่องในทางการเมือง จึงต้องใช้ระยะเวลาในการให้อภัยแก่กัน รวมถึงปัญหาในชุมชนเองที่มีอยู่อย่างมากมายจึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ส่วนในทางการเมืองนั้นควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองในการสร้างความเข้าใจกับประชาชน หากนักการเมืองไม่ดำเนินการอาจถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งจะสามารถลดปัญหาใหญ่จากการเมืองและสร้างความปรองดองได้ และควรต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่า การสร้างความปรองดองนั้นหมายถึงกรณีที่เกิดจากปัญหาทางการเมืองเท่านั้นหรือไม่ รวมถึงสื่อมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดีหรือความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกัน รายการโทรทัศน์มักจะนำผู้ขัดแย้งมาทะเลาะกันซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียและไม่สร้างสรรค์ สื่อต้องมีหน้าที่ในการสร้างความปรองดอง และพิธีกรที่จัดรายการต้องมีความสามารถพิเศษมีความเข้าใจในปัญหาอย่างแท้จริงเพื่อให้เกิดการประนีประนอม

- ทุกฝ่ายต้องการให้ประชาชนทุกระดับกลับมาเป็นมิตรต่อกันเช่นเดิม ความขัดแย้งเนื่องจากปัญหาทางการเมืองถือเป็นส่วนหนึ่งและควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองในการสร้างบรรยากาศของความปรองดองให้เกิดขึ้น เหตุขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักเกิดจากการไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตหรือขาดความรับผิดชอบไม่คำนึงถึงความผาสุกของส่วนรวม ควรกำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีความรับผิดชอบต่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของสังคม ประเทศญี่ปุ่นมีการปลูกฝังการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีการรับฟังหรือยอมรับความเห็นของผู้อื่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในอดีตได้มีหลักการสำคัญที่เป็นวัฒนธรรมในเรื่องการยอมรับและเข้าใจความคิดเห็นของผู้อื่นเพื่อให้อยู่ร่วมกันได้เช่นกัน จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้น จะทำให้เกิดการอ้างเรื่องสิทธิเสรีภาพและละเมิดสิทธิเสรีภาพอยู่เช่นเดิมและไม่สามารถสร้างความปรองดองได้

- ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากเรื่องสิทธิเสรีภาพของสื่อที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อเท่านั้นแต่เกิดจากการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย ควรกำหนดในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดการเคารพสิทธิส่วนบุคคล รวมถึงการสร้างกติกาที่เป็นธรรมอาจถือเป็นหัวใจในการสร้างความปรองดองซึ่งการออกแบบกลไกที่สร้างความเป็นธรรมจะสามารถสร้างความปรองดองได้ และการสร้างความปรองดองในบางระดับควรเพิ่มเติมในเรื่องการมีส่วนร่วม บทบาทของรัฐในการไกล่เกลี่ยปัญหาทรัพยากรในท้องถิ่นหรือการนำศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ควรนำกระบวนการพูดคุยมาใช้หรือออกแบบกลไกบางประเภทโดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมเพื่อนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้จะเป็นประโยชน์มากกว่า

- สังคมของประเทศไทยถือว่าการให้อภัยให้กับเรื่องที่เราควรให้อภัยจะนำมาซึ่งความปรองดอง เช่น เหตุการณ์หลังจากสงครามกลางเมืองและกองทัพฝ่ายใต้ยอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ ๑๓ และฉบับที่ ๑๔ กองทัพฝ่ายเหนือจึงยอมรับให้กองทัพฝ่ายใต้เข้าสู่สหภาพทันที จึงถือเป็นการให้อภัยให้กับเรื่องที่เราควรให้อภัยที่นำไปสู่ความปรองดองได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เกิดจากการอ้างรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าเป็นการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญและการใช้สื่อโดยใช้คำหยาบคายรุนแรงทำให้เกิดความแตกแยก จึงควรต้องมีกลไกในการระงับยับยั้งในกรณีการใช้สื่อที่ทำให้เกิดความแตกแยกได้ เช่น การยื่นคำร้องให้ศาลสั่งระงับ เป็นต้น หากสื่อดำเนินการละเมิดก็ควรต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนเรื่องการปรองดองนั้น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการศึกษาเรื่องความปรองดองไว้แล้ว ส่วนสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

อาจมีข้อเสนอในการสร้างความปรองดองที่กำลังจะเกิดขึ้น จึงควรนำผลการศึกษาวิเคราะห์จากองค์กรดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการสร้างความปรองดองไว้ในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะส่งผลดีกับร่างรัฐธรรมนูญ

- กลไกที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะสามารถสร้างความปรองดองได้ในระดับหนึ่ง แต่ควรพิจารณาเรื่องจิตวิทยาสังคมซึ่งปัจจุบันประชาชนเกิดทัศนคติที่ไม่ตรงกันหลายเรื่อง จึงควรต้องสร้างบรรยากาศในการปรองดองโดยการยอมรับในสิ่งใดสิ่งหนึ่งร่วมกันเช่น ยอมรับในสถาบัน กระบวนการทางศาล กระบวนการยุติธรรม และต้องทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกยอมรับกระบวนการทางศาล กระบวนการยุติธรรม รวมถึงสร้างบรรยากาศความปรองดองไปพร้อมกันโดยการลดข้อความที่สร้างความเกลียดชัง (hate speech) ซึ่งสื่อมวลชนจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าว ปัจจุบันมีผู้ขัดแย้งสองฝ่ายควรให้ทั้งสองฝ่ายจัดทำรายการข้อเสนอของตนเองแล้วนำมาพูดคุยกันว่าจะสามารถลดข้อความที่แตกต่างกันหรือสร้างความยอมรับร่วมกันได้อย่างไร ส่วนเรื่องการนิรโทษกรรมนั้นได้แบ่งเงื่อนไขเป็นสามส่วนคือ ผู้ที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาแล้ว ผู้ที่เข้าสู่กระบวนการแต่คดียังไม่สิ้นสุด ทั้งสองส่วนจะได้รับการพิจารณาเข้าสู่กระบวนการปรองดอง ส่วนผู้ที่หลบหนีคดีจะไม่ได้รับเข้าสู่กระบวนการปรองดอง ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ให้การยอมรับได้ การสร้างความปรองดองสามารถดำเนินการด้วยกลไกที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญและที่ไม่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญไปพร้อมกันได้

- ฝ่ายวิชาการบางส่วนอาจเป็นแนวร่วมในมุกกลับที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้เช่นกัน เช่น การพูดในเรื่องความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในทุกสังคม จึงไม่ควรนำเสนอในเรื่องความเหลื่อมล้ำที่มีลักษณะเป็นการตอกย้ำ แต่เสนอในลักษณะทำให้ตระหนักเพื่อให้เกิดการแก้ไข การใช้วาทกรรมนั้นไม่เพียงแต่ฝ่ายสื่อเท่านั้นที่ต้องระมัดระวัง แต่ฝ่ายวิชาการควรต้องระมัดระวังในการใช้วาทกรรมหรือคำพูดด้วยเช่นกัน หากนำเสนอในเรื่องความเหลื่อมล้ำมากเกินไปอาจเป็นการสนับสนุนในมุกกลับที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้

- ปัญหาเกี่ยวกับสื่อมวลชนที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากความไม่แน่นอนของกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้ควบคุมสื่อมวลชน และปัจจุบันสื่อมวลชนตกอยู่ในสภาวะที่ยากลำบาก เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชนลดลง ทั้งนี้ ภูมิศาสตร์ของสื่อมวลชนกำลังเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ประชาชนเปลี่ยนไปให้ความสนใจสื่อสังคมออนไลน์ (social network) มากขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการด้านสื่อสารมวลชนต้องจัดรูปแบบวิธีการทำงานใหม่ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งช่องทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการก็จำเป็นต้องปรับรูปแบบให้สามารถเข้าถึงได้สะดวกยิ่งขึ้น เช่น การเข้าถึงได้โดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น ทั้งนี้ สื่อมวลชนได้มีการจัดรูปแบบการทำงานขึ้นใหม่โดยมีการตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสื่อภาคประชาชน เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคสื่อ รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิ ตรวจสอบติดตามการทำงานของสื่อ และกลั่นกรองมิให้สื่อนำเสนอข่าวสารที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนในฐานะผู้บริโภคสื่อ ดังนั้น เห็นว่าการควบคุมสื่อมวลชนให้เสนอข้อเท็จจริงตามความเป็นจริงต้องมีการกำหนดกฎหมายและระเบียบให้ชัดเจน และสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การสร้างความปรองดองต้องย้อนกลับไปคิดว่ามูลเหตุของความขัดแย้งเกิดจากสาเหตุใด ส่วนตัวเห็นว่า มูลเหตุเกิดจากการทุจริตและแนวคิดที่ว่าด้วยการทุจริต กล่าวคือ บุคคลกลุ่มหนึ่งเห็นว่า รัฐบาลกระทำการทุจริตจนไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป ขณะที่รัฐบาลก็อ้างว่าตนปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ประกอบกับมีกลุ่มมวลชนสนับสนุนทั้ง ๒ ฝ่าย ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น และมีการแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้การสร้างความปรองดองกระทำได้ยาก ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการทุจริต

เปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวคิดที่ว่า สามารถกระทำการทุจริตได้หากมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อมีแนวคิดเรื่องการปรองดอง จึงมักจะมีความเห็นให้ใช้กฎหมายนิรโทษกรรมในการแก้ปัญหา แต่ความผิดที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อรัฐซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ไม่ใช่ความผิดทางการเมือง จึงทำให้การสร้างความปลอดภัยไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น คณะกรรมการควรรอการพิจารณาประเด็นการปฏิรูปและสร้างความปลอดภัยไว้ก่อน โดยให้กรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคงไปพิจารณาศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นการปฏิรูปและสร้างความปลอดภัย ได้แก่ นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ พลเอก อภิวัชร จริญญา นิชพลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ และพลตรี วีระ โรจนนาค

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- มิติของความขัดแย้งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีบริบทประกอบจำนวนมาก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้มีสาเหตุจากปัญหาความมั่นคงเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงปัญหาเศรษฐกิจ การศึกษา หรือพื้นฐานความรู้ของแต่ละบุคคล รวมถึงการให้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลในกรุงเทพมหานครกับบุคคลในต่างจังหวัดด้วย ดังนั้น ควรศึกษาข้อมูลจากผู้ทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ ข้างต้นประกอบด้วย

- ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในฐานะประธานคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย สถาปนิกรูปแห่งชาติ ได้มีการนำข้อมูลจากการตั้งคณะทำงานแต่ละชุดมาศึกษาทบทวนประเด็นการปฏิรูปและสร้างความปลอดภัย และท้ายที่สุด ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาประการหนึ่งซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในขณะนั้น คือ ให้ตรากฎหมายนิรโทษกรรมขึ้น

- เคยมีการเชิญศาสตราจารย์จากประเทศฟินแลนด์ซึ่งมีความชำนาญด้านการปรองดองมาให้ความรู้และความเห็นเกี่ยวกับการสร้างความปลอดภัยในประเทศไทย คณะกรรมการควรศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศ แม้บริบททางสังคมการเมืองและวัฒนธรรมจะแตกต่างจากประเทศไทย แต่มีสิ่งที่เป็นประโยชน์และสามารถนำมาเทียบเคียงใช้ร่วมกันได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “ความเหลื่อมล้ำ” “ไพร่” หรือ “อำมาตย์” เป็นเพียงวาทกรรมที่ถูกยกขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างกัน ซึ่งในทุกประเทศย่อมมีทั้งคนยากจน คนรวย คนมีโอกาสดูแลคนด้อยโอกาสทั้งสิ้น

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติได้นำกรณีศึกษาในประเทศบราซิลเสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยประธานาธิบดีหญิงของประเทศบราซิลซึ่งเคยเป็นนักเคลื่อนไหวทางการเมืองและเคยถูกทรมาณและล่วงละเมิดทางเพศ แต่ในขณะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมีความกล้าหาญที่จะออกมาพูดว่าในอดีตที่ผ่านมาเกิดอะไรขึ้นกับตัวเองและกล่าวกับสังคมว่าให้อภัยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมด แต่เรียกร้องให้บุคคลที่กระทำละเมิดตนกระทำในสิ่งเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นหลักการสำคัญว่า การจะสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นได้ บุคคลที่กระทำความผิดต้องยอมรับผิดเสียก่อน การชำระประวัติศาสตร์มีความสำคัญทำให้เข้าใจสาเหตุของปัญหาและบทเรียนทางประวัติศาสตร์เรื่องใดที่ไม่ควรให้เกิดขึ้นอีก

- คณะทำงานของศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในฐานะประธานคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย สถาปนิกรูปแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาในประเด็นการปฏิรูปและการสร้างความปลอดภัยโดยวางกรอบคิดในการแยกบุคคลออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มคนที่เป็นแกนนำ และกลุ่มคนที่ถูกชักชวนให้เข้าร่วมกลุ่ม โดยกลุ่มคนที่เป็นชาวบ้านที่ถูกชักชวนเข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง และถูกจับกุม

หรือคุมขังในเรือนจำ ให้ดำเนินการเร่งพิจารณาคดีและมีการลดโทษหากมีความประพฤติดี สำหรับกลุ่มที่เป็น
แกนนำ ต้องมีการพูดคุยทำความเข้าใจอย่างจริงจังซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

- ร่างรัฐธรรมนูญไม่ควรบัญญัติรายละเอียดเรื่องการนิรโทษกรรม แต่ควรทำการศึกษากระบวนการ
สร้างความปรองดองว่าควรมีประเด็นใดที่ต้องบัญญัติลงไปในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น กระบวนการยุติธรรม
ขั้นต้นในระดับหมู่บ้านซึ่งอาจนำมาประยุกต์ใช้กับข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยการปรองดอง
มีบริบทมากกว่าเรื่องทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงปัญหาในพื้นที่ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านลงไปด้วย

- ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากวาทกรรมในการชุมนุมทางการเมืองว่า
ประชาชนในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ควรจะมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งตอกย้ำถึงปัญหา
ความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้น แม้จะมีพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมก็อาจไม่สามารถลดความขัดแย้งลงได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ (คสช.) ในประเด็นแนวทางการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างได้ผลนั้น คณะกรรมการได้
อภิปรายแสดงความเห็นไปแล้วในกรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกล่าวถึงกลไกที่มี
ประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและ
ประชาชน

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณากรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ (คสช.) ประเด็นการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในอันที่จะ
ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ และร่วมกันรับรู้และรับผิดชอบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศและ
สังคมโดยรวม

ประธานกรรมการกล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ
ต้องร่วมกันรับรู้และรับผิดชอบด้วย มิฉะนั้น อาจเกิดปัญหากับบ้านเมืองในการพัฒนา ซึ่งคณะกรรมการ
ต้องช่วยกันคิดหาแนวทางเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว โดยอาจนำแนวทางการมีส่วนร่วม
ของประชาชนไปบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนก็ได้

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลายกระบวนการ ไม่ใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจ
รัฐ หรือกรณีอื่นๆ ด้วย ดังนั้น ต้องพิจารณาไปที่ละประเด็นว่าเรื่องใดควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาชน
หรือองค์กรต่างๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบใดและระดับใด

- ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องวางหลักประกันเบื้องต้นไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและ
เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นอื่นเป็นเรื่องที่
กระจายไปในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องได้รับข้อมูล
ที่เพียงพอ ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรบัญญัติรับรองเรื่องการเข้าถึง
ข้อมูลของประชาชนไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่การที่
ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือรัฐต้องปฏิบัติตามความเห็นของประชาชนเสมอไป แต่อำนาจตัดสินใจ

ขั้นสุดท้ายยังเป็นของรัฐอยู่นั่นเอง ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อประเทศและสังคมโดยรวม และประชาชนต้องยอมรับอำนาจของรัฐด้วยเช่นกัน

กรรมการแสดงความเห็นว่า ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เห็นได้ชัดเจน คือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการทำ EIA ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายต้องการ กล่าวคือ การให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการกลายเป็นสิ่งที่ตัดสินชี้ขาดในการออกใบอนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ทั้งที่ความเป็นจริง การทำ EIA เป็นเพียงกระบวนการรวบรวมข้อมูลและคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเท่านั้น ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เนื่องจากมีการกำหนดว่า หากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการก็ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมได้ ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะมีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่ก้าวล่วงไปถึงกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงาน EIA เป็นตัวอย่างของการร่างรัฐธรรมนูญที่ควรแก้ไข กล่าวคือ มีการกำหนดรายละเอียดในรัฐธรรมนูญว่าการจัดทำ EIA ต้องดำเนินการโดยบุคคลใด และต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลใดบ้าง คณะกรรมการไม่ควรกำหนดรายละเอียดมากเกินไป แต่ควรกำหนดเป็นหลักการว่าจะต้องมีการจัดทำ EIA ที่เชื่อถือได้ก็เพียงพอแล้ว

จากนั้น ประธานกรรมการกล่าวว่า ตั้งแต่วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป จะเป็นการพิจารณาบทบัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน หากประเด็นใดมีปัญหาควรตั้งคณะทำงานศึกษา ค้นคว้าหรือนำความเห็นของบุคคลภายนอกมาประกอบการพิจารณา นอกจากนั้น จะมีการส่งหนังสือถึงคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พรรคการเมือง มหาวิทยาลัย สมาคมหรือองค์กรวิชาชีพ รวมถึงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เห็นว่าปัจจุบันองค์กรวิชาชีพกำลังก้าวล่วงเข้าไปในวงการการศึกษามากเกินไป กล่าวคือ หากสถานศึกษาใดต้องการเปิดหลักสูตรใหม่ ต้องขอความเห็นชอบและปฏิบัติตามที่องค์กรวิชาชีพกำหนด ซึ่งถือเป็นการปิดกั้นทางวิชาการอย่างหนึ่ง ดังนั้น อาจต้องบัญญัติหลักการเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ขอเสนอตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติม คือ นายอุดม รัฐอมฤต

ที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๒ นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน รายงานความคืบหน้าการทำงานของคณะอนุกรรมการว่า ในเบื้องต้นได้มีการวางกรอบแนวทางการทำงานในด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งในรูปแบบของการประชุมหารือและในรูปแบบของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยการทำโพล

ที่ประชุมรับทราบ

๔.๓ ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่องการอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีที่ปรึกษาจำนวนไม่เกินเก้าคน ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงผู้เคยเป็นกรรมาธิการในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุด พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘ ด้วย นั้น ประธานกรรมการจึงขอเสนอรายชื่อบุคคลดังต่อไปนี้เป็นที่ปรึกษากรรมการ

- ๑) นายเจริญ โทณะวณิก
- ๒) นายสมคิด เลิศไพฑูรย์
- ๓) นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

ที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๕๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง
 นิติกรชำนาญการ
 นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร
 วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 นายสกันธ์ พรหมบุญตา
 นิติกรชำนาญการ
 นายนฤพนธ์ ฐลีจันทร์
 นิติกรปฏิบัติการ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกรรมาธิการ ๒
 ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ หังสุบุตร
 ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์