

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๑๔  
วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

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

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	(ลาการประชุม)
---------------------------	---------------

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจันทพันธ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นายประธาน จุฬาโรจน์มนตรี

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕ วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖ วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๗ วันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

### ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

#### พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ นำเสนอผลการพิจารณาศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ดังนี้

ระบบรัฐสภาแบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ

๑. ระบบสภาเดี่ยว (Camerel Legislature) จะมีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ประเทศที่ใช้ระบบสภาเดี่ยว ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเลบานอน เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยเคยใช้ระบบสภาเดี่ยวในรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทซึ่งมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง

๒. ระบบสภาคู่ (Bicameral Legislatures) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมาย ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ในบางประเทศกำหนดให้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ด้วย ระบบสภาคู่เป็นระบบที่มีการใช้แพร่หลายมากที่สุด ประเทศที่มีการใช้ระบบสภาคู่ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้ ประเทศไทยใช้ระบบสภาคู่มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไว้ดังนี้

๑. สภาผู้แทนราษฎร (วาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี)

รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๓๖๐ คน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (หนึ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน) จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๔๘๐ คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (เขตเลือกตั้งใหญ่และเลือกได้หลายคน) จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแบ่งเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด ๆ ละ ๑๐ คน จำนวน ๘๐ คน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ๒๕๕๔ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (หนึ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน) จำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ) กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๕๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๗๐ คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (หนึ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน) จำนวน ๓๐๐ คน และมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน จำนวน ๑๕๐ คน

๒. วุฒิสภา (วาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี)

รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ๒๗๐ คน มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาทั้งหมด

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ) กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาทั้งหมด

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้มีการพิจารณาว่าจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรมีจำนวนเท่าใด

ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) สามารถแบ่งเป็น ๓ ระบบใหญ่ คือ

๑. ระบบคะแนนเสียงข้างมาก (Majority System) เป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุดในโลกโดยเริ่มใช้มาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน ระบบคะแนนเสียงข้างมาก คือ ระบบที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่หนึ่งจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอินเดีย เป็นต้น ระบบคะแนนเสียงข้างมากสามารถแบ่งออกได้หลายรูปแบบ เช่น แบบหนึ่งเขตเลือกได้หนึ่งคน แบบหนึ่งเขตเลือกได้หลายคน แบบเลือกตั้งสองครั้งเพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และแบบจัดลำดับความชอบ (Preferential Voting) ของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมาก คือ เป็นระบบที่ประชาชนเข้าใจง่าย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่หนึ่งก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อเสียคือ ไม่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ซึ่งไม่เป็นธรรม

๒. ระบบสัดส่วน (Proportional System) คือ ระบบที่คำนวณคะแนนโดยการนำคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกตั้งมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบนี้จึงเป็นการให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนที่ประชาชนเลือกตั้ง ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศอิสราเอล เป็นต้น โดยในบางประเทศหากเขตเลือกตั้งใหญ่เกินไปก็จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นกลุ่มตามภูมิศาสตร์และสัดส่วนประชากร เพื่อให้เขตเลือกตั้งแคบลงและทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถลงพื้นที่หาเสียงกับประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อดีของระบบนี้ คือ ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนน ข้อเสียของระบบนี้ คือ ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

๓. ระบบผสมระหว่างระบบที่ ๑ กับระบบที่ ๒ (Mixed System) คือ การนำระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก และระบบสัดส่วนมารวมกัน สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ระบบ ดังนี้

๓.๑ ระบบสัดส่วนผสมแบบคู่ขนาน (Parallel System) เป็นระบบที่มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน ซึ่งระบบนี้จะไม่มีการนำคะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองแบบมาคำนวณรวมกันเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศรัสเซีย เป็นต้น ข้อเสียของระบบสัดส่วนผสมแบบคู่ขนาน คือ สัดส่วนจำนวนประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับไม่สะท้อนกับความเป็นจริง

เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีจำนวนมากและใช้ระบบคะแนนเสียงข้างมากได้รับการเลือกตั้ง

ปัจจุบันในประเทศญี่ปุ่นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๗๕ คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (หนึ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน) จำนวน ๒๙๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน (แบ่งเขตเลือกตั้งตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของประเทศซึ่งในแต่ละเขตจะมีจำนวนไม่เท่ากัน) จำนวน ๑๘๐ คน ข้อดีของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่น คือ จำนวนสมาชิกทั้งสองแบบมีจำนวนใกล้เคียงกัน โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน มีจำนวนถึงร้อยละ ๔๐ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญของทุกคะแนนเสียงของประชาชนในระดับหนึ่ง

๓.๒ ระบบสัดส่วนแบบผสม (Mixed Member Proportional System) มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน โดยจะมีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับจากคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน ยกตัวอย่างเช่น กรณีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด ๔๕๐ คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๒๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน จำนวน ๒๐๐ คน เมื่อพรรค ก ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน จำนวนร้อยละ ๕๐ พรรค ก จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด ๒๒๕ คน หากพรรค ก ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว จำนวน ๑๑๗ คน พรรค ก ก็จะได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน จำนวน ๑๐๘ คน กรณีพรรค จ ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน จำนวนร้อยละ ๒ พรรค จ จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด ๙ คน หากพรรค จ ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว จำนวน ๑๖ คน พรรค จ ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วนเพิ่มเติมอีก ซึ่งกรณีของ พรรค จ นั้น เป็นปัญหาของระบบสัดส่วนแบบผสมที่ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ เพราะได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเกินกว่าสัดส่วนที่คำนวณได้จากคะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือสัดส่วน ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) จึงกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองแบบมีจำนวนรวมกัน ๔๕๐ คนแต่ไม่เกิน ๔๗๐ คน ข้อดีของระบบนี้ คือ ให้ความสำคัญกับทุกคะแนนเสียง ข้อเสียของระบบนี้ คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความแน่นอน

คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติยังมีมติเห็นว่าควรใช้ระบบใดในโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ โดยทุกระบบการเลือกตั้งมีทั้งข้อดีและข้อเสียทั้งนี้ คณะอนุกรรมการขอเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาหลักคิดในการพิจารณาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม ดังนี้

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
๒. การลงคะแนนเลือกตั้งไม่ควรซับซ้อนเพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ยาก
๓. คะแนนเลือกตั้งของประชาชนทุกคะแนนต้องมีความหมาย คะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่ควรสูญเปล่าทั้งหมด

#### ๔. เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประธานกรรมการขอให้ที่ประชุมพิจารณาหลักคิดในการพิจารณาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมซึ่งเสนอโดยคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- แนวคิดซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาข้อ ๒ การลงคะแนนเลือกตั้งไม่ควรซับซ้อนนั้น รวมถึงเรื่อง การนับคะแนนต้องไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนด้วยหรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวว่า เรื่องการนับคะแนนต้องไม่มีความยุ่งยากและซับซ้อนนั้นรวมอยู่ในแนวคิดซึ่งเป็นหลักการในการพิจารณาข้อ ๒ และหากระบบการเลือกตั้งและระบบการนับคะแนนที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีความยุ่งยากและซับซ้อนก็จะต้องมีการลงพื้นที่เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนด้วยที่ผ่านมาไม่มีปัญหา เรื่องการนับคะแนนล่าช้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งซึ่งทำให้การ นับคะแนนทำได้รวดเร็วขึ้น ต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่ให้นับคะแนนรวมกันทุกหน่วยเลือกตั้ง

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า หลักคิด ข้อ ๒ เรื่องระบบการเลือกตั้งที่ประชาชนเข้าใจง่ายขึ้น ควรพิจารณาจากสถิติที่ผ่านมาว่าการเลือกตั้งครั้งใดมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง มากที่สุด และผลของการลงคะแนนเสียงมีบัตรเสียน้อยที่สุด เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบระบบ การเลือกตั้ง

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาจากหลักคิด ข้อ ๓ แล้ว ระบบการเลือกตั้งจะแตกต่างไปจากระบบการเลือกตั้งแบบเดิม ดังนั้น การสื่อสารทำความเข้าใจกับสังคมจะมีกระบวนการอย่างไร ประกอบ กับหากใช้ระบบการเลือกตั้งตามหลักคิด ข้อ ๓ ความพร้อมของบุคลากรที่มีความเป็นกลางในการนับ คะแนนจะต้องมีเพียงพอ

- มีกรรมการเสนอหลักคิดเพิ่มเติมอีก ๓ ประการ ดังนี้

๑. การออกแบบระบบการเลือกตั้งที่มีความเหมาะสมกับสังคมไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความ มุ่งหมายในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้มีการตั้งพรรคการเมืองโดยมีเจตนาที่จะรวมตัวกันเพื่ออุดมการณ์ ทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่เป็นการรวมตัวกันเพื่อหวังให้มีผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย โดยปัญหาของ ระบบการเมืองไทยเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของประชาธิปไตย ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการ ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จึงควรเพิ่มหลักคิดระบบการเลือกตั้งที่มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

๒. จะต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีความสอดคล้องกับหลักสากล

๓. เป้าหมายของการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่สามารถแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันได้ ซึ่งเป็นปัญหาความไม่สมดุลในการถ่วงดุลอำนาจของทั้งสองฝ่าย ดังนั้น การออกแบบรัฐธรรมนูญในเรื่อง ระบบการเลือกตั้งจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งจะต้องให้ประชาชนแสดงออกซึ่งความคิดเห็น โดยคำนึงถึงความชอบต่อบุคคลที่ตนลงคะแนนให้หรือความชอบต่อนโยบายพรรคการเมือง โดยเฉพาะการ มีเสรีภาพในการเลือกตัวบุคคล แต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค การเมือง อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเรื่องพรรคการเมืองถูกรวบอำนาจจากนายทุนพรรค ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็น อุปสรรคต่อระบบการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ประชาชนมีเสรีในการเลือกตั้งจำกัด เนื่องจาก พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งว่าให้ลงสมัครในเขตเลือกตั้งใด ดังนั้น หากต้องการให้ ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ควรมีกระบวนการคัดเลือกว่าบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

เช่น กระบวนการหยั่งเสียงคะแนนความนิยมต่อบุคคลในแต่ละเขตเลือกตั้ง และพรรคการเมืองต้องมีระบบประชาธิปไตยภายในพรรค

- เรื่องคะแนนเสียงทุกคะแนนต้องไม่สูญเปล่า นั่น การคำนวณคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะไปอิงกับระบบสัดส่วน ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองโดยตรง ดังนั้น หากกลุ่มการเมืองมีสิทธิส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นการกระจายสัดส่วนไปยังบุคคลที่สังกัดกลุ่มการเมืองด้วย

- ความเป็นสัดส่วนและคะแนนเสียงไม่สูญเปล่าเกิดจากการคำนวณ หากมีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิมากการกระจายสัดส่วนจะมีความซับซ้อน เนื่องจากต้องเพิ่มการคำนวณเพื่อให้คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งได้ถูกนำมาคำนวณสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น หากต้องการให้ทุกคะแนนเสียงไม่สูญเปล่าจะต้องหาวิธีคิดคะแนนอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้มีผลถึงทุกคะแนนคงจะเป็นไปได้ยาก

สำหรับโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น เนื่องจากประเทศไทยเป็นระบบรัฐสภา ดังนั้น ในแง่ของการพิจารณาความสัมพันธ์ อาจต้องปรับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยหลักคิดเรื่องระบบเลือกตั้งอาจจะไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุด เนื่องจากระบบเลือกตั้งเป็นเพียงการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

- การกำหนดความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อาจไม่เกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบการเลือกตั้ง แต่ควรไปกำหนดไว้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากระบบการเลือกตั้งไม่สามารถทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้

- การที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงนั้น หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

- ควรแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “การลงคะแนนเลือกตั้ง” เป็น “ระบบการเลือกตั้ง” เนื่องจากการเลือกตั้งนอกจากจะหมายถึงการลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ยังมีความหมายรวมถึงการนับคะแนนด้วย เนื่องจากประชาชนมีความคาดหวังกับผลของคะแนนที่ตนได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

- การเสนอให้มีการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับหลักสากลนั้น เมื่อพิจารณาถึงระบบการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ จะเห็นว่าแต่ละประเทศใช้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าระบบการเลือกตั้งที่เป็นสากลจะต้องใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด จึงควรใช้คำว่า “ไม่ขัดกับหลักสากล” น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

- มีกรรมการเสนอให้นำหลักคิดข้อที่ ๕ และข้อ ๖ มารวมกันเป็น “๕. เข้ากับบริบทหรือวิถีชีวิตของไทยโดยไม่ขัดกับหลักสากล”

- ถ้าจะให้คะแนนที่ประชาชนลงคะแนนเสียงทุกคะแนนไม่สูญเปล่า จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน หรือระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนผสม เช่นเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ) แต่หากเป็นการใช้ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ หรือแบบสัดส่วน การลงคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งคะแนนที่ประชาชนลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจะไม่ได้ถูกนำมาคำนวณเลย ดังนั้น จึงเป็นที่มาในการออกแบบระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมเพื่อนำคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนทั้งหมดมาคิดคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า การสื่อสารกับประชาชนถึงหลักคิดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งควรมีข้อความที่สั้น เข้าใจง่าย เมื่อพิจารณากรอบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้วางกรอบว่า ร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นที่ยอมรับนับถือของสากลและต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหา ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประเทศไทยและคนไทยที่มีหรือเป็นอยู่ หลักคิดข้อ ๕ และข้อ ๖ จึงเป็นการกำหนดหลักคิดระบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับกรอบแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า ข้อความที่ใช้ในหลักคิด ข้อ ๓ ควรเป็นข้อความที่มีความหมายกว้างๆ เนื่องจากอาจทำให้เกิดการตีความได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกรูปแบบการเลือกตั้งแล้ว ประกอบกับระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่ได้ได้รับความเห็นจากประชาชนหรือพรรคการเมืองหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้อความในหลักคิด ข้อ ๓ ควรจะมีลักษณะที่มีความหมายกว้างๆ โดยอาจใช้ข้อความว่า “จะพยายามทำให้คะแนนของประชาชนมีความหมาย”

- คำว่า “คะแนนส่วนใหญ่ไม่สูญเปล่า” นั้น อาจทำให้เกิดการตีความได้หลายแบบ ซึ่งโดยระบบการเลือกตั้งในกรณีที่มีการลงคะแนนได้สองใบ คือ แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ โดยการลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อคะแนนทุกคะแนนไม่สูญเปล่า สำหรับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดคะแนนขั้นต่ำของผู้ได้รับเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นว่าทุกคะแนนไม่สูญเปล่าเช่นกัน ดังนั้น ควรใช้ข้อความที่มีความหมายที่กว้างเพื่อสะดวกต่อการร่างรัฐธรรมนูญ

- ในระบบการเลือกตั้งทุกระบบในระบอบประชาธิปไตยจะมีเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยเสมอ เสียงข้างมาก คือ เสียงที่ชนะการเลือกตั้ง โดยเสียงข้างน้อยไม่ชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้น แต่โดยทฤษฎีเสียงข้างน้อยมีโอกาสกลับมาเป็นเสียงข้างมากได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น เสียงข้างน้อยในระบบการเลือกตั้งไม่ใช่คะแนนเสียงที่ไม่มีความหมาย แต่เป็นคะแนนเสียงที่บ่งชี้ถึงคะแนนความนิยมพรรคการเมืองว่าเป็นอย่างไร ดังนั้น คะแนนเสียงในระบบเลือกตั้งจึงมีความหมายทุกคะแนนไม่ว่าจะเป็นคะแนนเสียงข้างมากหรือคะแนนเสียงข้างน้อย

ที่ประชุมตั้งข้อสังเกตว่า ในกรณีที่จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งได้คะแนนนำ จะส่งผลให้ประชาชนไม่ยากออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือออกไปใช้สิทธิโดยไม่ลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน (vote no) ซึ่งบางกรณีผู้ชนะการเลือกตั้งได้คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อรวมคะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งรวมกับคะแนนที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนและบัตรเสียรวมกันแล้วมากกว่าคะแนนเสียงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จากผลการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๔ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งประมาณ ๓๕ ล้านคน คะแนนรวมของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งประมาณ ๑๙ ล้านเสียง และจำนวนคะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งรวมกับคะแนนที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนและบัตรเสียรวมกันมีประมาณ ๑๗ ล้านเสียง ซึ่งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาคะแนนเสียง ๑๗ ล้านเสียง สูญเปล่า ดังนั้น จึงต้องออกแบบระบบการเลือกตั้งให้คะแนนเสียงดังกล่าวมีความหมาย

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาปรับแก้หลักคิดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม เป็นดังนี้

หลักคิดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

๒. ระบบการเลือกตั้ง ไม่ควรซับซ้อน ประชาชนเข้าใจง่าย



๓. เป็นการเคารพประชาชนที่ลงคะแนน จึงจะพยายามทำให้คะแนนเลือกตั้งที่ประชาชนลงให้ทุกคะแนนมีความหมาย ไม่ว่าจะลงคะแนนให้ใคร คะแนนเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่ควรสูญเปล่า

๔. เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

๕. เข้ากับบริบทหรือวิถีชีวิตของไทยโดยไม่ขัดกับหลักสากล

มีการแสดงความเห็นว่า จากหลักคิดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมว่า “เพื่อเป็นการเคารพประชาชนที่ลงคะแนน จึงจะพยายามทำให้คะแนนเลือกตั้งที่ประชาชนลงให้ทุกคะแนนมีความหมาย...” การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองสามารถมีสมาชิกพรรคได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ ซึ่งการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำดังกล่าว มีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองพอสมควร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมา คะแนนเสียงที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งของทุกพรรครวมกันมีจำนวนประมาณ ๑๗ ล้านคะแนน ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ ๑๒๕ คน การทำให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนมีความหมาย ต้องนำคะแนนเสียงที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาคำนวณหาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับอีกครั้งหนึ่ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การนำคะแนนเสียงที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาคำนวณหาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ ต้องไม่นำคะแนนที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน (vote no) มาคิดคำนวณด้วย

- การที่ประชาชนลงคะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน ทำให้คะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนกลายเป็นคะแนนขั้นต่ำโดยธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น หากประชาชนลงคะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนคิดเป็นร้อยละ ๓ ของคะแนนเสียงทั้งหมด คะแนนร้อยละ ๓ จะเป็นคะแนนขั้นต่ำโดยธรรมชาติ เพราะหากพรรคใดได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าคะแนนไม่ประสงค์ลงคะแนน จะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คะแนนขั้นต่ำโดยธรรมชาติจะถูกกำหนดโดยประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การนำคะแนนเสียงที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งมาคำนวณหาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ จะไม่นำคะแนนที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน (vote no) และจำนวนบัตรเสียมาคิดคำนวณ แต่อาจต้องกำหนดเงื่อนไขว่า บุคคลที่จะได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน ทั้งนี้ เมื่อประชาชนลงคะแนนช่องที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนและมีจำนวนมากกว่าคะแนนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวต้องไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากการลงคะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนแสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่ต้องการเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การที่ประชาชนลงคะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน ทำให้คะแนนช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนกลายเป็นคะแนนขั้นต่ำโดยธรรมชาติมักเกิดขึ้นได้ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดคะแนนขั้นต่ำในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออาจเกิดปัญหาโดยทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากคะแนนที่พรรคขนาดเล็กได้รับไม่ถึงเกณฑ์ของคะแนนขั้นต่ำ

- มีกรรมการสอบถามว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ไม่ได้รับคะแนนสูงสุด ต้องนำคะแนนที่พรรคได้รับมารวมกัน กรณีดังกล่าวเป็นการรวมคะแนนในจังหวัดหรือรวมทั้งประเทศ และการนำคะแนนของผู้สมัครที่ไม่ได้รับคะแนนสูงสุดมาคำนวณเพื่อแบ่งสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เป็นการกระจายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่แต่ละพรรค ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกจากพรรคการเมืองเดียว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องนำคะแนนของผู้สมัครที่ไม่ได้รับคะแนนสูงสุดที่พรรคได้รับจากทั้งประเทศมารวมกันทั้งหมด โดยเป็นการรวมคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ ไม่ใช่การรวมคะแนนของทุกพรรคเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะไม่นำคะแนนมาคำนวณเพื่อแบ่งสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นอีก

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบข้างต้นเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

- ในต่างประเทศการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะช่วยเพิ่มคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองที่เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่สำหรับประเทศไทยกลับใช้คะแนนเสียงของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งช่วยเพิ่มคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองที่เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะประกอบด้วยบุคคลที่เป็นนายทุนพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดความรู้ความสามารถที่เพียงพอในระบบการเมือง ดังนั้น อาจจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

- ควรรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องการจัดระบบการเลือกตั้งตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ว่าเหตุใดจึงมีการกำหนดระบบการเลือกตั้งโดยใช้ระบบสัดส่วนผสม และกำหนดให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต้องกาบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การพิจารณาเรื่องระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) เดิมกำหนดให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต้องกาบัตรเลือกตั้งจำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ เป็นการกาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ครั้งที่ ๒ เป็นการกาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้พรรคการเมือง และครั้งที่ ๓ เป็นการกาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้บุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (open list) แต่ในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนกำหนดว่า หากยังไม่มีเครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้กาบัตรเลือกตั้งเพียง ๒ ครั้ง ทั้งนี้ การกาบัตรเลือกตั้ง ๒ ครั้ง กำหนดให้ครั้งที่ ๑ เป็นการกาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง และครั้งที่ ๒ เป็นการกาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งต้องนำคะแนนเสียงทั้ง ๒ ครั้ง มาคำนวณคิดคะแนนให้สัมพันธ์กัน โดยนำคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมาคำนวณเป็นร้อยละของจำนวนที่สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด และหากคิดคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้ร้อยละเท่าใดให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาหักออก จะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นพึงได้จากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งหากคิด

คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑๒๐ คน แต่พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ๑๓๐ คน จะไม่ได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมจากระบบบัญชีรายชื่ออีก แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกินมาจำนวน ๑๐ คน จะไม่ถูกหักออก เนื่องจากเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนโดยตรงในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่จะเลือกบุคคลนั้น ๆ แต่หากคิดคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑๒๐ คน แต่พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียง ๑๐๐ คน พรรคการเมืองนั้นจะได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมอีกจำนวน ๒๐ คน สำหรับการกำหนดให้กาบัตรเลือกตั้งลงคะแนนให้บุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (open list) เนื่องจากในระบบบัญชีรายชื่อแบบปิดพรรคการเมืองเป็นผู้เรียงลำดับบัญชีรายชื่อ แต่ในบัญชีรายชื่อแบบเปิด (open list) ประชาชนจะเป็นผู้เรียงลำดับบัญชีรายชื่อได้เอง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเรียงลำดับรายชื่อเฉพาะนายทุนพรรคการเมืองหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเลยก็ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อมาจากพรรคการเมืองขนาดรองลงมาตามสัดส่วนคะแนน

- หากต้องการให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสะท้อนคะแนนเสียงของประชาชนทั้งหมด ควรนำคะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณหาสัดส่วนคะแนนเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อไม่ควรกำหนดเป็นบัญชีรายชื่อระดับประเทศ แต่ควรกำหนดบัญชีรายชื่อให้มีความสัมพันธ์กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้คะแนนเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อมีความสัมพันธ์กับเขตเลือกตั้งนั้นด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ถ้านำคะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณหาสัดส่วนคะแนนเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้อีกครั้งหนึ่ง คะแนนดังกล่าวจะมีค่าน้ำหนักแตกต่างจากเดิมเป็นสองเท่า กล่าวคือ ทำให้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าจำนวนที่ควรจะได้ ซึ่งหากจะใช้วิธีการคำนวณคะแนนดังกล่าว สัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเท่ากัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรใช้ระบบการเลือกตั้งโดยคำนวณสัดส่วนคะแนนตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองมีสิทธิได้รับตามแนวคิดของประเทศเยอรมัน เนื่องจากไม่เกิดปัญหาในการกำหนดสัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง นอกจากนั้น ในบริบทของสังคมไทยไม่ควรใช้ระบบบัญชีรายชื่อระดับประเทศ แต่ควรใช้บัญชีรายชื่อระดับภาค เพราะจะทำให้ไม่เกิดกรณีพรรคการเมืองพรรคเดียวครองคะแนนเสียงในภาคใดภาคหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การนำคะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมาคิดคำนวณ ทำให้ทุกพรรคการเมืองจะมีสัดส่วนคะแนนที่สามารถนำไปใช้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองพึงมีได้ ซึ่งทำให้คะแนนเสียงของประชาชนไม่เสียเปล่าและเกิดความเป็นธรรมในระบบเลือกตั้งด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การนำคะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมาคิดคำนวณ เพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองพึงมีได้เป็นแนวคิดที่ดี และเป็นการพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความรอบคอบในการจัดลำดับบัญชีรายชื่อของพรรคอีกทางหนึ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยนำคะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมาคำนวณเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองพึงมีได้ ต้องมอบหมายให้คณะกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติทำการศึกษารายละเอียดในทุกแง่มุม เช่น สัดส่วนจำนวนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งควรเป็นเท่าใด ระบบบัญชีรายชื่อจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเข้ามาในบัญชีได้หรือไม่ การกำหนดบัญชีรายชื่อระดับภาคจะแบ่งสัดส่วนอย่างไร วิธีการนับคะแนนจะกำหนดให้นับคะแนนที่แต่ละหน่วยเลือกตั้งหรือนับคะแนนรวมทั้งทั้งหมด รวมทั้งคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ สัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งควรกำหนดให้ใกล้เคียงกับจำนวนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เนื่องจากเป็นสัดส่วนที่ได้คิดคำนวณไว้เรียบร้อยแล้ว

สำหรับรูปแบบของระบบรัฐสภา คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติได้เสนอให้ใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยยังไม่ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภา ซึ่งการกำหนดที่มาของวุฒิสภาต้องมีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้ หากกำหนดให้วุฒิสมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดอาจไม่แตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากกำหนดให้วุฒิสมาจากการสรรหาทั้งหมดก็อาจเกิดปัญหาความน่าเชื่อถือในกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามมาได้

สำหรับคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาประการสำคัญ คือ ต้องไม่ให้ผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่าทุจริตกลับเข้ามาในระบบการเมืองอีก โดยปัญหาที่ต้องคำนึงถึง คือ กรณีที่ศาลตัดสินว่าบุคคลกระทำการทุจริตและถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้ามาในระบบการเมืองอีกต่อไป จะกำหนดให้บทลงโทษดังกล่าวมีผลย้อนหลังเพียงใด ทั้งนี้ เห็นว่า การทุจริตต่อหน้าที่เป็นความผิดพื้นฐานสามารถใช้บทลงโทษย้อนหลังไปถึงการกระทำการทุจริตก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ได้ แต่การทุจริตในการเลือกตั้งการกำหนดให้บทลงโทษมีผลย้อนหลังอาจต้องพิจารณาให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติอาจต้องพิจารณาศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยว่าจะมีแนวทางป้องกันไม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกแทรกแซงได้อย่างไร และต้องกำหนดวิธีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ได้บุคคลที่สุจริต เป็นธรรม และมีความกล้าตัดสินใจที่จะใช้ดุลพินิจได้ ทั้งนี้ หากสามารถสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติข้างต้นได้ อาจมีการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสอบสวนการทุจริตเลือกตั้งต่อไปได้ แม้จะได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ แต่หากเห็นควรให้มีการตัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งควรส่งเรื่องให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งอาจกำหนดในรัฐธรรมนูญว่า การพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งของศาลต้องใช้ระบบที่แตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญา

กล่าวคือ หากผู้ถูกฟ้องว่าทุจริตในการเลือกตั้งพิสูจน์ไม่ได้ว่าตนสุจริต ให้ศาลพิพากษาคดีตามสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า แนวคิดในการพิจารณาคดีเลือกตั้งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ การกระทำอันควรสงสัยว่าจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมกับการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาอย่างชัดแจ้ง ซึ่งควรแยกการกระทำทั้ง ๒ ส่วน ให้ชัดเจนเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีที่ถูกต้อง ทั้งนี้ การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาอย่างชัดแจ้ง หลักพิจารณาคดีในทางอาญามีการพิสูจน์ความผิดจนปราศจากข้อสงสัยจึงจะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่การกระทำอันควรสงสัยว่าจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมยังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น การตัดสินคดีเลือกตั้งของบุคคลต้องทำความเข้าใจกับสังคมว่าไม่ใช่การลงโทษทางอาญา แต่เป็นการกลั่นกรองบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมออกจากระบบการเมือง

ประธานกรรมการกล่าวว่า คดีเลือกตั้งต้องมีการแยกกรณีจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพราะมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับกรณีกระทำผิดเลือกตั้งอย่างร้ายแรงจนถึงขนาดต้องตัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลผู้กระทำผิด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาโดยใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา และหากกรณีความผิดที่ได้กระทำเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไปดำเนินคดีอาญาต่างหาก โดยใช้วิธีพิจารณาคดีทางอาญาทั่วไป ซึ่งการพิจารณาอย่างมีระบบเช่นนี้ ย่อมสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตได้ตามสมควร

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวว่า การศึกษาแนวทางการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ และจะได้ศึกษาเพิ่มเติมในกรณีแนวทางการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- แนวทางการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำทุจริตในการเลือกตั้ง ต้องมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยกำหนดลักษณะคำถามให้ชัดเจน เช่น บุคคลที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาจะให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้อีกหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว จะทำให้แนวคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า มีข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญประเด็นหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญต้องเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างกว้างขวาง ไม่สร้างข้อจำกัดที่ไร้เหตุผล ดังนั้น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอาจนำเรื่องการตัดสิทธิการเลือกตั้งไปทำแบบสอบถามว่าเป็นการสร้างข้อจำกัดที่ไร้เหตุผลหรือไม่ สำหรับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาอาจกำหนดแนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชนจากกลุ่มสาขาอาชีพหรือองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวว่า คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเรื่องกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่ได้มีการแสดงความเห็นในบางประเด็น ซึ่งที่ประชุมอนุกรรมการเห็นว่า การ

กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นหลัก กล่าวคือ หากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญต่างๆ อาจต้องกำหนดให้วุฒิสภามีความยึดโยงกับการเลือกตั้งของประชาชนด้วย แต่หากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยทั่วไป อาจกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างออกไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด อาจกำหนดรองรับในรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยไม่ให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อให้วุฒิสภามีอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง สามารถพิจารณาสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- มีการแสดงความเห็นว่า การกำหนดให้กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับประชาชน อาจไม่จำเป็นต้องเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชนเพียงวิธีเดียว เนื่องจากกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศมีการใช้วิธีการสรรหาสมาชิกวุฒิจำนวนมาก และไม่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาแต่อย่างใด ดังนั้น ควรหาแนวทางหรือวิธีการให้ประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ สร้างกลไกขึ้นมา เพื่อให้หลุดพ้นจากวาทกรรมว่า “กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับประชาชน”

- ปัญหากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้มีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการจำนวนมาก โดยแนวทางหนึ่งเสนอให้ใช้ระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการแบ่งชนชั้นเป็นสภาขุนนางเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ และไม่ได้ปกครองในระบบสาธารณรัฐเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องมีตัวแทนของมลรัฐในการถ่วงดุลผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในมลรัฐ จึงไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสภา แต่ในทางกลับกัน ประเทศไทยมีการตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงจำเป็นต้องให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระดังกล่าว ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้วุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งหมด โดยกำหนดให้แต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเอง แต่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้มีเพียงสองอำนาจหน้าที่หลัก คือ การกลั่นกรองกฎหมายหรือการริเริ่มเสนอกฎหมายบางเรื่องกับการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แต่ไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด จะทำให้ปัญหาการให้วุฒิสภามาจากการสรรหามีอำนาจถอดถอนบุคคลที่มาจากเลือกตั้ง ซึ่งถูกกล่าวหาว่าไม่มีความยึดโยงกับประชาชนหมดไปได้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและการสรรหา ทั้งนี้ เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งควรกำหนดคุณสมบัติให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ควรกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล

- ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบมากกว่าที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- การให้อำนาจถอดถอนแก่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในความเป็นจริงจะไม่สามารถถอดถอนได้เพราะสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งต้องอาศัยฐานเสียงของพรรคการเมือง

จึงทำให้อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของพระนครเมือง ถ้าไม่ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับการเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อได้แนวทางเกี่ยวกับโครงสร้างระบบนิติบัญญัติแล้ว ขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างโครงสร้างระบบนิติบัญญัติเป็นรายมาตราเพื่อให้คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอที่ประชุมพิจารณา

ต่อจากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มตั้งแต่หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีบุคคลภายนอกได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ว่า หน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้มีลักษณะที่แตกต่างกัน การดำเนินการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลนำไปบริหารประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หน้าที่ของรัฐจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร และหากกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องมีบทลงโทษ (sanction) ถ้าไม่ปฏิบัติ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรแยกหน้าที่ของรัฐออกจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากมีบางเรื่องที่กำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชน แต่เมื่อรัฐไม่กระทำก็ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน จึงมีแนวคิดว่าสิ่งใดที่ต้องการให้รัฐกระทำควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้รัฐกระทำและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่ต้องระวังไม่เขียนในสิ่งที่ไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนลงไปในหน้าที่ของรัฐ

- หน้าที่ของรัฐ เป็นการรับรองเพื่อให้เป็น acquired rights ของประชาชน เป็นเรื่องสิทธิของประชาชนที่มีอยู่แล้วตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่นำมากำหนดให้เป็นหน้าที่รัฐโดยในเบื้องต้นจะนำเรื่องที่รัฐต้องกระทำ และเรื่องที่มีธรรมชาติบังคับต้องกระทำมาใส่ไว้ในหมวดนี้ ซึ่งแยกจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นเพียงแนวทาง (guideline) ที่รัฐต้องกระทำ

#### หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

“หมวด ๕

หน้าที่ของรัฐ”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยไม่มีการแก้ไข

#### มาตรา ๔๙

“มาตรา ๔๙ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร และภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมมีการสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- คำว่า “ความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร” และ “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มีความแตกต่างกันอย่างไร

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า “ความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร” คือ national security หรือการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วน “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” คือ good moral and public order

- มีกรรมการสอบถามว่า คำว่า “เขตอำนาจรัฐ” มีความหมายอย่างไร

- ความว่า “เขตอำนาจรัฐ” เป็นคำเดิมในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ “เขตอำนาจรัฐ” หมายรวมถึงเขตที่รัฐมีสิทธิอธิปไตยทุกเขต ซึ่งหมายรวมถึงเขตใต้น้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

- คำว่า “บูรณภาพ” มีความหมายอย่างไร

- ความว่า “บูรณภาพ” เป็นคำที่ใช้มาแต่เดิมในกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง ดินแดนที่อยู่ภายใต้การดูแลรักษาของประเทศ (territorial integrity)

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงเพิ่มเติมว่า “บูรณภาพ” เป็นคำนามมีความหมายตามพจนานุกรมว่า ความครบถ้วนบริบูรณ์ เช่น บูรณภาพแห่งดินแดน บูรณภาพแห่งอาณาเขต

ประธานกรรมการได้สอบถามว่า ความเป็นเอกราช เป็นอธิปไตยเพียงพอหรือไม่ เนื่องจากการกำหนดให้เป็นหน้าที่จึงควรมีความชัดเจน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การร่างหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ นำมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ Four Functions of State ของ Adam Smith เกี่ยวกับ sovereignty, national security, sovereign rights และ good moral and public order

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องไม่ใช่เฉพาะภายในราชอาณาจักรแต่หมายรวมถึงนอกราชอาณาจักรด้วย

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ในมาตรานี้ไม่ได้กำหนดว่าการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ภายในราชอาณาจักร จึงหมายถึงนอกราชอาณาจักรด้วย

- มีกรรมการสอบถามว่า คำว่า “บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” มีความหมายว่าอย่างไร

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า “บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” เป็นเรื่องดินแดน เนื่องจากรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ส่วนคือ ประชาชน ดินแดน และอำนาจรัฐ

ประธานกรรมการสอบถามว่า “เขตอำนาจรัฐ” สามารถพิทักษ์รักษาได้หรือไม่ ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลหรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ได้มีการเพิ่มความว่า “อาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย” เป็น sovereign rights เพื่อให้มีความครอบคลุม

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า “เขตอำนาจรัฐ” หมายรวมถึงอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย

ประธานกรรมการเสนอให้ตัดคำว่า “... ความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร และภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรคงคำว่า “ภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย” ไว้ เป็น sovereign rights เพื่อให้หมายถึงอาณาเขตบนท้องฟ้า ใต้น้ำ ใต้อวกาศ และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ



- ในกฎหมายระหว่างประเทศ “เขตอำนาจรัฐ” มีความครอบคลุมทั้งอำนาจอธิปไตยและเขตที่รัฐมีสิทธิอธิปไตย

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๒ ใช้คำว่า “เอกราช” ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต”

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “บูรณภาพแห่งอาณาเขต” น่าจะมีความครอบคลุมทั้งอาณาเขตบนท้องฟ้า ใต้น้ำ ไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งต่างจาก “เขตอำนาจรัฐ” ซึ่งอาจมีปัญหาข้อโต้แย้งว่ามีอำนาจรัฐจริงหรือไม่

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ไม่มีคำว่า “เขตอำนาจรัฐ” (state jurisdiction) แต่เป็นการให้รัฐมีสิทธิพิเศษในอาณาเขต ซึ่งภายหลังอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเรียกสิทธิพิเศษดังกล่าวว่า “สิทธิอธิปไตย” ซึ่งขยายความเป็นสิทธิพิเศษเรื่องการแสวงหาทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ดังนั้น คำว่า “เขตอำนาจรัฐ” หากเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศจะหมายถึงอำนาจอธิปไตย

- เสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “มาตรา ๔๙ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ตราบเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และตราบเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือที่สหประชาชาติซึ่งมีเขตอำนาจและประโยชน์ของประเทศภายในเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย”

- จะใช้คำว่า “เขตอำนาจรัฐ” หรือ “อาณาเขต” ควรนำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “ประโยชน์” เป็น “ผลประโยชน์” เพราะเป็นเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ

- การให้เป็นเรื่องผลประโยชน์ของประเทศอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะเป็นเรื่องของมุมมองและความหมายที่กว้าง ไม่ควรอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ แต่อาจนำไปบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- เสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “มาตรา ๔๙ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ตราบเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และตราบเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือที่สหประชาชาติซึ่งมีเขตอำนาจและประโยชน์ของประเทศภายในเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย”

- ความในมาตรานี้ยังไม่มีครอบคลุมความทั้งหมดใน Four Functions of State ของ Adam Smith เกี่ยวกับเรื่อง sovereignty, national security, sovereign rights และ good moral and public order ควรนำมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนทราบว่าหน้าที่ของรัฐตามหลักสากล

- มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “มาตรา ๔๙ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ตราบเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย อาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ความมั่นคงแห่งชาติและความสงบเรียบร้อยหรือที่สหประชาชาติซึ่งมีเขตอำนาจและประโยชน์ของประเทศภายในเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย”

- ในมาตรา ๔๙ ความว่า “เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “independence, sovereignty and territorial integrity” ซึ่งหากแปลเป็นภาษาไทยควรเป็น “เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน”

- คำว่า “คุณภาพแห่งดินแดน” จะครอบคลุมถึงน่านฟ้าและน่านน้ำสากลด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ คำว่า “คุณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” น่าจะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมมากกว่า

- ในการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการถกเถียงกันว่า คำว่า “คุณภาพแห่งดินแดน” จะครอบคลุมเพียงผืนดินเท่านั้น

- เสนอให้ใช้คำว่า “คุณภาพแห่งอาณาเขต” น่าจะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุม

- ร่างมาตรา ๗๘ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ใช้คำว่า “คุณภาพแห่งอาณาเขตดินแดนและเขตอำนาจรัฐ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “คุณภาพแห่งอาณาเขต” น่าจะมีความหมายกว้างและครอบคลุมมากที่สุด เพราะคำว่า “อาณาเขต” หมายถึง เขตทั้งปวงและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย

- มีการแสดงความเห็นว่า หากจะใช้คำว่า “คุณภาพแห่งดินแดน” ต้องมีความหมายครอบคลุมถึงผืนดินและผืนน้ำ เพราะหากหมายถึงผืนดินเพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถใช้คำว่า “คุณภาพแห่งดินแดน” ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรใช้คำว่า “คุณภาพแห่งอาณาเขต” เพราะมีความหมายกว้างและครอบคลุม

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๙ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๙ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และคุณภาพแห่ง เขตอำนาจรัฐอาณาเขต และ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีในราชอาณาเขตและภายในอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ความมั่นคงแห่งชาติ และความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

#### มาตรา ๕๐

“มาตรา ๕๐ รัฐต้องเจริญสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ และต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศและของคนไทยในต่างประเทศ”

#### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้นำมาตรานี้ควรนำไปไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากเป็นเรื่องวิธีการที่พึงกระทำ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “มาตรา ๕๐ รัฐต้อง เจริญสัมพันธไมตรี ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่ง ความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ และต้อง ดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศและของคนไทยในต่างประเทศ”

- มาตรานี้เป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำและมีการดำเนินงานอยู่แล้วอาจตัดออกได้

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีความเห็นร่วมกันให้นำความในมาตรา ๕๐ ไปบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

### มาตรา ๕๑

“มาตรา ๕๑ รัฐต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีมาตรฐาน สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน”

#### ประเด็นการพิจารณา

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรนำมาตรานี้ไปไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีความเห็นร่วมกันให้รอการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและควรเป็นเรื่องที่รัฐต้องกระทำและไม่สามารถปฏิเสธได้ เช่น การศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และการจัดการทุจริต เป็นต้น แต่บางมาตราในหมวดนี้ไม่ควรกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกล่าวว่า จะขอนำหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ไปแก้ไขเพิ่มเติมแล้วนำมาให้ที่ประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องข้อมูลข่าวสารควรเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐโดยไม่ต้องให้ประชาชนร้องขอหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เรื่องข้อมูลข่าวสารจะนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากมีวิธีการและรายละเอียดค่อนข้างมาก

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องข้อมูลข่าวสารสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทุจริตสามารถบัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐได้ เพราะเป็นเรื่องการตรวจสอบ ส่วนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทุจริตให้บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในมาตรา ๖๓ ควรเพิ่มความว่า “ในภาครัฐ” เนื่องจากการทุจริตทุกรูปแบบหมายถึงทั้งในส่วนของรัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังเน้นเรื่องการริบทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๖๓ ควรเขียนแต่หลักการ ไม่ควรเขียนเรื่องการริบทรัพย์สินซึ่งเป็นเรื่องวิธีการ

- มีกรรมการสอบถามว่า รัฐควรต้องมีหน้าที่พิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ไม่ควรกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องมีหน้าที่พิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เพื่อไม่ให้รัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากเกินไปซึ่งอาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยลดลง

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๕ นาฬิกา

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยาการปฏิบัติการ

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยาการชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทั้งสุขบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์