

เอกสาร

ชำระร่างรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เริ่มเผยแพร่อย่างเป็นทางการ  
วันศุกร์ที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

เรียบเรียงโดย

นายทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์

นิสิตชั้นปีที่ ๔ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แฟนพันธุ์แท้การเมืองไทย

อดีตสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

## สารบัญ

	หน้า
คำชี้แจง	2
บทนำ	4
สาระสำคัญของบทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	7
บทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เรียงประเด็นในรายละเอียด)	13

## คำชี้แจง

พี่น้องประชาชนชาวไทยที่เคารพทุกท่านครับ ผมเขียนเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อตีแผ่ความจริง อีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่บกพร่องของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างเป็นระบบและครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อีกทั้งยังต้องการเชิญชวนให้ท่านทั้งหลายไปลงประชามติ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำลังจะมาถึง อย่างไรก็ตาม ท่านไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับผมทุกเรื่อง ทุกประเด็นนะครับ การจะไป ลงประชามติ “รับ” หรือ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ขอให้เป็นไปตามดุลยพินิจของท่านเอง ผมเพียงต้องการทำหน้าที่ให้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งแก่ท่านเท่านั้น แต่ในท้ายที่สุดผมก็เคารพในวิจารณญาณของท่าน รวมทั้งพร้อมยอมรับผลการลงประชามติที่จะออกมาในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ทุกประการ

ก่อนที่ท่านจะได้อ่านเอกสารฉบับนี้ต่อไปในรายละเอียดว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ความผิดพลาด บกพร่อง จนอาจนำประเทศไปสู่วิกฤตการณ์ที่ร้ายแรงได้ในอนาคตนั้นผมขออนุญาตชี้แจงบางประเด็นที่สำคัญเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ดังต่อไปนี้

๑. เอกสารฉบับนี้เป็นความคิดเห็นของผม โดยเฉพาะ มิใช่ความคิดเห็นของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยส่วนรวม ผมขอรับผิดชอบต่องานเขียนชิ้นนี้ของผมแต่เพียงผู้เดียว

๒. เอกสารฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงที่มาของนัก เพราะฉะนั้น ผมขอยืนยันในที่นี้ว่า ผมไม่ได้เห็นด้วยกับการรณรงค์ที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญของ เครือข่าย ๑๕ กันยาต้านรัฐประหารที่ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพราะมีที่มาจากจากรัฐประหาร เป็นหลัก

๓. แม้ว่าผมจะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ผมต้องขอปฏิเสธว่า ผมไม่ได้เป็นผู้สนับสนุน กลุ่มไทยรักไทยรวมทั้งแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ผมไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการก่อความรุนแรงและความไม่สงบที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง รวมทั้งการใช้วาจาหยาบคายต่อ ๆ กัน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ในคืนวันอาทิตย์ที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา และขอประณามการกระทำดังกล่าว รวมทั้งขอวิงวอนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดอย่างเฉียบขาด และเป็นธรรม

๔. ในเอกสารฉบับนี้ ผมพยายามที่จะใช้ภาษาที่ง่ายที่สุดเสมือนหนึ่งผมกำลังเล่าเรื่องและ วิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญให้ท่านฟังเพื่อให้ท่านทั้งหลายที่อาจจะไม่ถนัดในการอ่านภาษากฎหมาย หรือภาษาวิชาการทางการเมืองการปกครอง ได้เข้าใจเนื้อหาของเอกสารฉบับนี้ได้โดยง่าย และไม่รู้สึกรู้สีก่อนหน้าจนเกินไปในการอ่านเอกสารฉบับนี้จนจบ

๕. ผมจำเป็นต้องวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยตรงไปตรงมา และคงต้องขอภัย ผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่อาจจะถูกพาดพิงอยู่หลายครั้งในเอกสารฉบับนี้

สุดท้าย ผมขอเชิญชวนทุกท่าน ไปออกเสียงประชามติในวันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ว่าท่านจะ “รับ” หรือ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ตาม ขอขอบพระคุณทุกท่านที่กรุณาอ่านเอกสารฉบับนี้ไปอ่านโดยไม่โยนลงถังขยะเสียก่อน และขอขอบพระคุณมากขึ้นที่จะกรุณาอ่านเอกสารฉบับนี้ จนถึงบรรทัดสุดท้าย สำหรับท่านใดที่ต้องการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สามารถส่งความคิดเห็นของท่านมาแลกเปลี่ยนกันได้ที่ [booksinghdam@hotmail.com](mailto:booksinghdam@hotmail.com) ผมยินดีรับฟังความคิดเห็นของทุกท่านด้วยความเคารพ

ด้วยจิตคารวะ

**ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์**

นิสิตชั้นปีที่ ๔ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แฟนพันธุ์แท้การเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ และอดีตสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

## บทนำ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่พวกเราทุกคนจะต้องไปออกเสียงประชามติว่าจะ “รับ” หรือ “ไม่รับ” ในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่จะถึงนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อบกพร่องหลายประการอันอาจจะนำพาประเทศไปสู่วิกฤติการณ์ร้ายแรงได้ในอนาคต เพราะฉะนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าวขึ้น ผมจึงไม่สามารถรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ และขอเชิญชวนพี่น้องประชาชนชาวไทยทุกท่านไปลงประชามติ **“ไม่รับ”** ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) รวมทั้งผู้มีอำนาจในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) รวมทั้งคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้ออกมารณรงค์ให้ท่านทั้งหลายไปลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้โฆษณาชวนเชื่อว่า ให้รับไปก่อนแล้วไปผลักดันแก้ไขกันในภายหลัง เพราะในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ผมต้องขอเรียนทุกท่านว่า อย่าไปหลงเชื่อคำโฆษณาในลักษณะนี้ เพราะถ้าเราทุกคนไปลงมติรับโดยคิดแต่เพียงว่า “รับๆ ไปก่อน” ตามที่ผู้มีอำนาจในขณะนี้ต้องการ จะส่งผลให้คะแนนเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ในระดับที่สูงมาก เช่น เห็นชอบถึงร้อยละ ๕๐ ไม่เห็นชอบเพียงร้อยละ ๑๐ ในอนาคตใครก็ตามริเริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะถูกตั้งคำถามทันทีว่า มีความชอบธรรมอะไรที่จะไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ในที่สุด จะไม่มีใครกล้าแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอนจริงๆ ที่เห็นปัญหาและข้อบกพร่องมากมายที่จำเป็นต้องแก้ไข ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อประเทศในระยะยาว

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด ก็คือ กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้จะไม่ได้ผ่านการลงประชามติ แต่ก็ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในขณะนั้นด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น อีกทั้งยังได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด ในประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา แม้เราจะพบเห็นปัญหามากมายจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มากกว่า ๕ ปี แต่ก็ไม่มีใครเป็นเจ้าภาพเสนอแก้ไขเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบเพราะเกรงจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ละเมิดเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองของประชาชนจนประเทศต้องประสบกับภาวะวิกฤติการณ์ทางการเมืองอย่างร้ายแรงจนไม่สามารถหาทางออกได้ และเกิดรัฐประหารขึ้นในที่สุด

พี่น้องประชาชนที่เคารพครับ ที่ผมยกตัวอย่างไปข้างต้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการลงประชามตินะครับ ยังไม่มีใครกล้าแก้ไขเพิ่มเติม แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าผ่านการลงประชามติได้ ด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นจะมีคนกล้าเสนอแก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างไร?

เพราะฉะนั้น ผมขอเชิญชวนทุกท่านให้ไปลงประชามติ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างน้อยที่สุด ถ้าคะแนนเสียงไม่รับอยู่ในระดับสูง หรือใกล้เคียงกับคะแนนเสียงที่รับ แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะผ่านการลงประชามติ แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังได้อย่างชอบธรรม และจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงพอสมควร

ถ้าวิเคราะห์ในภาพรวม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อบกพร่องอยู่มากมายหลายประการ เริ่มต้นจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ไว้ใจพี่น้องประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มุ่งทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล และความแข็งแกร่งของพรรคการเมืองจนไม่อาจแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศได้ การดึงฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองมากเกินไปซึ่งจะส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของ ฝ่ายตุลาการในระยะยาว ท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่า สาเหตุที่ฝ่ายตุลาการเป็นที่ไว้วางใจของพี่น้องประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมคลี่คลายวิกฤติการณ์ทางการเมืองนั้นเป็นเพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลไม่เคยเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองที่มีแต่ความสับสนวุ่นวาย และการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย อีกทั้งยังดำรงความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัดตลอดมา ฉะนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดึงศาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยไม่จำเป็นจะเป็นการทำลายสถาบันตุลาการในระยะยาว แล้วในอนาคต ประเทศไทยจะไม่เหลือสถาบันใดที่จะเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองได้อีก ในอนาคต

นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญยังมีการหมกเม็ดเอาผลประโยชน์ให้แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง สร้างความแตกแยกครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประเทศ ปลูกพลังของ “อำมาตยาธิปไตย” ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง และยังมีข้อบกพร่องอื่นๆ อีกมากมายดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป สรุปง่ายๆ ก็คือ สถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกทำลายลงจนสูญเสียความแข็งแกร่งและความสมดุลไปจนหมดสิ้น

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มักจะหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมานำเสนอว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย อีกทั้งยังมีบทบัญญัติอีกจำนวนมากที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก จึงสมควรรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในประเด็นนี้ ผมขอชี้แจงทำความเข้าใจว่า เวลาที่เราจะพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้น เราต้องทราบก่อนว่า ส่วนที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญอยู่ที่ไหน ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงมากที่สุดท่านหนึ่งของประเทศไทยได้แสดงทัศนะว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ที่หมวดที่ว่าด้วยสถาบันทางการเมือง หากใช้หมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ผมคิดว่า ถึงเวลาที่เราจะต้องยอมรับความจริงแล้วว่า ใดๆเราก็ต้องอยู่กับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Representative Democracy” เป็นหลักไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ก็ตาม เราก็ต้องอยู่กับระบบการเลือกตั้ง อยู่กับพรรคการเมือง คณะรัฐมนตรี ฝ่ายค้าน รวมทั้งฝ่ายตุลาการ สถาบันทางการเมืองเหล่านี้ยังคงต้องแสดงบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของประเทศ และที่สำคัญที่สุดยังจะต้องเป็นสถาบันที่ช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองได้จริงในทางปฏิบัติ ถ้าสถาบันการเมืองเหล่านี้อยู่ในสภาพที่อ่อนแอจนไม่สามารถปฏิบัติ

หน้าที่ได้ หรือมีสถาบันใดสถาบันหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนเข้าไปควบคุม แทรกแซงการทำงานของสถาบันอื่นๆ ได้อย่างสิ้นเชิง วิกฤติการณ์ทางการเมืองย่อมเกิดขึ้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่ปรากฏผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีได้หมายความว่า เรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญ ในทางตรงกันข้าม การคุ้มครอง และเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้ โดยง่ายเป็นเรื่องที่จำเป็นและควรสนับสนุน แต่สำคัญที่สุดเราต้องไม่ลืมส่วนที่สำคัญที่สุดอีกส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือ เรื่องสถาบันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เป็นตัวอย่างที่สำคัญของกรณีนี้ เพราะแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะให้สิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างกว้างขวางจนได้รับการยกย่องจากนานาชาติอารยประเทศ แต่สุดท้ายก็นำพาประเทศไทยไปสู่วิกฤติการณ์ทางการเมืองจนเกิดการรัฐประหารในที่สุด สาเหตุสำคัญเกิดจาก ความผิดพลาดในการออกแบบโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่เอื้อให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง มีเสถียรภาพมากจนเกินไป แต่มีได้ออกแบบโครงสร้าง สถาบัน และกลไกการตรวจสอบให้เข้มแข็งทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต้องมาพร้อมกับการออกแบบสถาบันการเมืองที่มีความเหมาะสมเช่นเดียวกัน

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เรากำลังจะต้องออกเสียงประชามตินี้ แม้ว่าจะเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลายๆ ด้าน แต่ก็ไม่ได้มากมายมหาศาลตามที่ได้โฆษณาชวนเชื่อกันในช่วงเวลาที่ผ่านมา ในทางตรงกันข้าม กลับมีบทบัญญัติบางมาตราที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจนแต่ไม่เคยมีใครหยิบยกมานำเสนอ อีกทั้ง สิทธิเสรีภาพบางเรื่องที่เพิ่มขึ้นก็มีได้แก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นแต่อย่างใด

การนำเสนอของผมในเอกสารฉบับนี้ จะนำเสนอเป็นประเด็นเรียงตามลำดับก่อนหลังใน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และในบางประเด็นก็จะนำเสนอบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ท่านได้เข้าใจประเด็นต่างๆ อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสำหรับผู้ที่ไม่มีเวลามากนัก หรือไม่ต้องการอ่านเอกสารฉบับนี้ทั้งฉบับก็สามารถอ่านเฉพาะส่วนสรุปสาระสำคัญได้

## สาระสำคัญของบทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับออกเสียงประชามติ) มีข้อบกพร่องต่างๆ มากมายที่จะนำไปสู่หายนะได้ในอนาคต พวกเราทุกคนจึงไม่ควรปล่อยให้สิ่งเลวร้ายนี้ผ่านไปได้อย่างง่ายดาย ข้อบกพร่องต่างๆ พอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

### ๑. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีปัญหาด้านจริยธรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาประชาชนเพียง ๑๕ วันในการทำความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญที่มีความยาวถึง ๓๐๘ มาตรา ๑๖๘ หน้า ทั้งๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้กำหนดวันออกเสียงประชามติไม่เร็วกว่า ๑๕ วันแต่ไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่า คือ กำหนด วันลงประชามติเป็นวันอาทิตย์ที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งจะใช้เวลาประชาชนเพิ่มขึ้นอีก ๗ วันเป็นอย่างน้อยในการทำความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญ การกระทำของสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จึงไม่ได้แตกต่างไปจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่กำหนดวันเลือกตั้ง ส.ส. ภายใน ๓๗ วันนับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.๒ แม้จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น ส.ส. และ ส.ว. เป็นระยะเวลา ๒ ปีนับจากวันประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ยังสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ ได้ นอกจากนี้ สมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่อีก ๗๕ คนยังสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง และดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ ได้ทุกองค์กร ทั้งๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้เช่นเดียวกัน

๑.๓ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเขียนบทเฉพาะกาลเอื้อประโยชน์ให้ตัวเองสามารถไปเป็น ส.ว. ที่มาจากการสรรหาได้อย่างชอบธรรม เพราะกรรมการยกร่างฯ ไม่สามารถเป็น ส.ว. ได้เพียง ๒ ปี แต่กลับไปกำหนดให้ ส.ว. ที่มาจากการสรรหาพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมดหลังจากดำรงตำแหน่งไปแล้ว ๓ ปี

๑.๔ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ ในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นอกจากจะไม่ขัดผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยการกำหนดให้ตัวเองพ้นจากตำแหน่งในองค์กรอิสระภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้วภายในระยะเวลาไม่นานนัก ยังกำหนดให้



ตัวเองสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนครบวาระในอีกหลายปีข้างหน้าอีกด้วย นับเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตัวเองอย่างน่าเกลียดที่สุด

## ๒. มิได้ให้สิทธิ เสรีภาพ แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง และไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วรวมทั้งมีบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนเฉพาะในเรื่องที่ไม่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น แต่ประเด็นสิทธิ เสรีภาพ ที่สำคัญที่ส่งผลต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีความจริงใจที่จะให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนี้

๒.๑ ยกเลิกโทษประหารชีวิตโดยไม่เคยเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่สนับสนุนโทษประหารชีวิตได้แสดงความคิดเห็นเลยแม้แต่น้อย และยังเป็นการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ให้แก่อาชญากรอีกด้วย

๒.๒ ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและพี่น้องประชาชนได้มีโอกาสร่วมกันกำหนดว่า “ค่าใช้จ่าย” ไต่บ้างที่รัฐสมควรอุดหนุนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลเสียที่ตามมาด้านหนึ่ง จะกลายเป็นช่องว่างที่จะเปิดโอกาสให้สถานศึกษาต่างๆ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้ตามอำเภอใจ อีกด้านหนึ่ง จะกลายเป็นภาระทางการเงินของรัฐเพราะจะต้องอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย และ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษา เช่น ค่าเครื่องปรับอากาศ เป็นต้น

๒.๓ ยังคงมีบทบัญญัติที่อาจตีความได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมดไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการต่อต้านตามมาอย่างไม่มีวันจบสิ้น

๒.๔ จำกัดสิทธิ เสรีภาพ ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้เสนอเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเมือง หรือเรื่องอื่นใดได้เลย

นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักประกันใดๆ เลยว่า ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้นจะผ่าน การพิจารณาของรัฐสภาด้วยระยะเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งไม่ถูกบิดเบือนเจตนารมณ์ และสาระสำคัญ เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถว่า หรือประวิงเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอได้โดยชอบธรรม

๒.๕ ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติ คณะรัฐมนตรียังคงเป็นผู้ผูกขาดอำนาจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นเดิม อีกทั้ง ผลการออกเสียงประชามติที่อาจจะไม่ผูกมัดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาประเด็นที่จะลง

ประชามติอย่างเหมาะสม และ ไม่มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ไปออกเสียงประชามติที่จะทำให้การออกเสียงประชามติในแต่ละครั้งมีความชอบธรรม ถือเป็น การเขียนรัฐธรรมนูญที่มักง่ายที่สุด

๒.๖ กำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี เป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ทางการเมืองของประชาชน และยังตัดสินคุณค่าของมนุษย์ด้วยกระดาษเพียงแผ่นเดียว อีกด้วย

๒.๗ เปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดระเบียบเอง ได้ว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่ อันอาจนำไปสู่การสูญเสียสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และยังเป็น การตัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวซึ่งเท่ากับเป็นการลดทอนสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยลงด้วยเช่นเดียวกัน

๒.๘ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนบทบัญญัตินิรโทษกรรมกรกระทำของผู้มีอำนาจในขณะนี้ ไว้ล่วงหน้า เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.), คณะรัฐมนตรี (กรม.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถดำเนินการอะไรก็ได้โดยไม่มีใครสามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้

๒.๙ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบหนังสือสัญญา กับต่างประเทศที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศญี่ปุ่น ใหม่ๆ ที่เป็นข้อตกลงที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศอย่างร้ายแรง

๒.๑๐ ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนที่จะเปิด โอกาสให้ประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง

๒.๑๑ แม้จะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนไว้ อย่างชัดเจน แต่กลับไม่กำหนดบทลงโทษไว้ บทบัญญัติในส่วนนี้จึงไม่อาจเกิดผลได้ในทางปฏิบัติ

## ๓. ทำลายเสถียรภาพ และคุณภาพ ของสถาบันทางการเมือง

๓.๑ รัฐบาลที่จะเกิดขึ้นตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ของประเทศที่หมักหมมมายาวนานได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหา ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาศีลธรรมเสื่อมทราม ปัญหาการศึกษา ฯลฯ

๓.๒ นายกรัฐมนตรีจะไร้ภาวะผู้นำ ตกอยู่ภายใต้การควบคุม และการต่อรองผลประโยชน์ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

๓.๓ พรรคการเมืองซึ่งถือเป็นสถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตยจะอ่อนแอลง และไม่อาจพัฒนาตนเองให้กลายเป็นสถาบันระดับชาติได้

๓.๔ การเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็น ส.ส. ได้ในเวลาเดียวกันจะก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่นักการเมืองทั้งหลายเป็น “คนดีของจังหวัด แต่เป็นคนชั่วของประเทศ” นักการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารจะพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อนำงบประมาณไปพัฒนาเขตเลือกตั้งของตนเอง

๓.๕ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่แบ่งประเทศออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด จะก่อให้เกิด ความแตกแยกครั้งยิ่งใหญ่ขึ้นในประเทศไทย นายกรัฐมนตรีจะกลายเป็นนายกรัฐมนตรีของคนในภูมิภาค มิใช่ นายกรัฐมนตรีของคนทั้งประเทศอีกต่อไป อีกทั้ง การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นการแบ่งที่แปลกประหลาดที่สุดในโลก จังหวัดภาคใต้บางจังหวัดต้องไปรวมอยู่กับจังหวัดในภาคกลาง จังหวัดในภาคอีสานต้องไปรวมอยู่กับจังหวัดในภาคเหนือ เป็นต้น

๓.๖ สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด แต่กลับให้มีอำนาจถอดถอนนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนออกจากตำแหน่งได้ นับว่าไม่มี ความชอบธรรม และยังไม่มีความจำเป็นใดๆ เลยว่า กรรมการสรรหาจะไม่ถูกแทรกแซง อีกทั้งกรรมการ สรรหาทั้งหมดนั้นเป็นตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนได้โดยสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น คำถามคือ เมื่อสมาชิก วุฒิสภามาจากการสรรหาเหล่านี้เกือบครึ่งหนึ่ง แล้วจะสามารถถอดถอนบุคคลเหล่านี้ออกจาก ตำแหน่งได้อย่างไร สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งคนใดจะกล้าลงมติถอดถอนคนที่สรรหาตัวเองมา

๓.๗ การห้ามเครือญาติผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา คำว่า “ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง” ในที่นี้ มีความหมายกว้างมาก คือ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภา ท้องถิ่นด้วย เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนจำนวนมาก สะท้อนถึงการไม่ไว้ใจวิจารณ์ญาณ ของพี่น้องประชาชน รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแทรกแซงวุฒิสภาได้ เพราะการแทรกแซง และ ครอบงำวุฒิสภานั้นมีวิธีการที่หลากหลาย และสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นญาติพี่น้องกันแต่ อย่างใด

๓.๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เพราะร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง

๓.๙ ฝ่ายตุลาการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนมีอำนาจ มากเกินไปซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของฝ่ายตุลาการในระยะยาว แล้วในที่สุด ประเทศไทย จะไม่เหลือสถาบันใดที่จะสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ของชาติได้อีกต่อไป ดังกรณีต่อไปนี้

๓.๙.๑ เปิดโอกาสให้ศาล และองค์กรอิสระ สามารถเสนอกฎหมาย และเสนอแปรญัตติเพิ่ม งบประมาณต่อรัฐสภาได้โดยตรง เป็นการดึงศาลให้ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมืองต่างๆ ในสภา ผู้แทนราษฎรโดยตรง

๓.๙.๒ ฝ่ายตุลาการเป็นเสียงข้างมากในกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และ องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญทุกองค์กร

๓.๑๐ สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง ฝ่ายค้านต้องมีเสียงสูงถึง ๑๒๐ เสียง จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ คำถามก็คือ แล้วถ้าฝ่าย

ค้านเหลือน้อยกว่า ๑๒๐ เสียงจะอย่างไร อภิปรายไม่ไว้วางใจกรณีฝ่ายบริหารทุจริต ประพฤติมิชอบก็ไม่ได้ แล้วโอกาสที่ฝ่ายค้านจะเหลือน้อยกว่า ๑๒๐ เสียงสูงพอสมควร เพราะพรรคแกนนำรัฐบาลจะพยายามรวบรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นรัฐบาลให้มากที่สุดเพื่อให้ฝ่ายค้านเหลือน้อยกว่า ๑๒๐ เสียง แล้วโดยธรรมชาติของนักการเมืองย่อมอยากเป็นรัฐบาลทุกคน ทุกพรรค สุดท้ายเราก็จะไม่เหลือฝ่ายค้าน จะเหลือแต่ฝ่ายที่ยังไม่ได้ร่วมรัฐบาลเท่านั้น

๓.๑๑ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปกป้องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กรณี พระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และกรณีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (คุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา)

๓.๑๒ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีประเทศไหนในโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภากำหนดไว้เช่นนี้ คำถามสำคัญก็คือ เพราะเหตุใดประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงไม่มีสิทธิเลือกนักการเมืองที่พวกเขานิยมชมชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าวาระที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนด

๓.๑๓ แม้ประชาชนจะมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะเป็นหลักประกันว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเสนอจะผ่านการพิจารณาในช่วงเวลาที่เหมาะสม ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปเป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ตนเองเสนอ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องผ่านการออกเสียงประชามติในขั้นตอนสุดท้าย ผู้มีอำนาจสามารถแก้ไขได้ตามอำเภอใจโดยไม่สนใจข้อเรียกร้องของประชาชน

#### ๔. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไร้ประสิทธิภาพ

๔.๑ ศาล และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิ่มขึ้นมากมายมหาศาล แต่ไม่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินให้ประชาชนได้รับทราบ

๔.๒ ในกระบวนการถอดถอน สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่มีโอกาสตรวจสอบดุลพินิจของ ป.ป.ช. ในกรณีที่ตัดสินว่าข้อกล่าวหาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่มีมูล

๔.๓ ไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนว่า ประชาชนทั่วไปจะมีสิทธิตรวจสอบดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เพราะร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่า ต้องถ่ายทอดสดการอภิปรายในวุฒิสภาก่อนจะมีการลงมติถอดถอน

๔.๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการให้ “ใบเหลือง” หรือ “ใบแดง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จนถึงก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้โดยง่าย

๔.๕ ถ้านักการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตจะต้องขึ้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงศาลเดียว ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา ใดๆ ทั้งสิ้น แต่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่นๆ ที่ ล้วน

แล้วแต่มีอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ถ้าถูกกล่าวหาว่า  
ทุจริต มีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีถึง ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

**บทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**  
(เรียงประเด็นในรายละเอียด)

**๑. การกำหนดวันออกเสียงประชามติ**

ก่อนที่จะวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คงต้องกล่าวถึงการกำหนดวันออกเสียงประชามติของ ส.ส.ร. ก่อน ท่านผู้อ่านที่เคารพครับ ส.ส.ร. ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับเมื่อวันศุกร์ที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และกำหนดวันเริ่มเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในวันอังคารที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ บัญญัติให้ สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดวันออกเสียงประชามติไม่เร็วกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ คือ วันอังคารที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ถ้านับเวลาตามที่กล่าวมานี้ วันที่ออกเสียงประชามติจะต้องไม่เร็วกว่าวันอังคารที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และไม่ช้ากว่าวันพุธที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากวันออกเสียงประชามติควรจะเป็นวันอาทิตย์เพื่อความสะดวกของประชาชนที่จะไปออกเสียง จึงเหลือตัวเลือกอยู่เพียง ๒ วัน คือ วันอาทิตย์ที่ ๑๕ กับวันอาทิตย์ที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

ผลปรากฏว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเลือกวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นวันออกเสียงประชามติซึ่งถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่ก็มีคำถามตามมาว่า เหมาะสมหรือไม่ ที่ให้เวลาประชาชนเพียง ๑๕ วันในการอ่านร่างรัฐธรรมนูญที่มีความยาวถึง ๓๐๕ มาตรา เมื่อพิมพ์เป็นรูปเล่มหนังสือก็มีความหนาถึง ๑๖๕ หน้า อีกทั้งประชาชนจะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยในการคิดพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นการมัดมือชกประชาชนอย่างน่าเกลียดที่สุด

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาก่อนการลงประชามติ ยังมีงานกีฬามหาวิทย์ลัย โลกที่อาจดึงความสนใจของประชาชนไปจากร่างรัฐธรรมนูญ และยังมีนิสิต นักศึกษา รวมทั้งเจ้าหน้าที่จำนวนมากที่ไปทำงานเป็นอาสาสมัครในงานดังกล่าว พวกเขาเหล่านั้นจะหาเวลาที่ไหนไปศึกษาร่างรัฐธรรมนูญได้ อย่างละเอียด แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เคยพิจารณาประเด็นเหล่านี้อย่างรอบคอบ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลเพียงข้อเดียวที่เลือกวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม เป็นวันออกเสียงประชามติว่า เป็นเพราะรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าแล้วว่า จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม ประชาชนทั้งประเทศรับรู้ตรงกันหมดแล้ว จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้อีก

ท่านผู้อ่านที่เคารพครับ คำถามที่จะต้องถามกันต่อไปก็คือ ทำไม ส.ส.ร. จึงไม่เลือกวันอาทิตย์ ที่ ๒๖ สิงหาคม เป็นวันลงประชามติ ทำไม ส.ส.ร. จึงไม่กล้ายืดเวลาออกไปอีก ๗ วัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย งานกีฬามหาวิทยาลัยโลกก็ปิดฉากลงอย่างสมบูรณ์ ฝ่าย ส.ส.ร. เองก็มีโอกาสในการชี้แจงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้เข้าใจเพิ่มขึ้น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็มีโอกาสเพิ่มขึ้นในการนำเสนอความคิดเห็นให้ประชาชนพิจารณา ประชาชนเองก็มีเวลามากขึ้นในการรับฟังข้อมูล ความคิดเห็นของทั้ง ๒ ฝ่าย และมีเวลามากขึ้นในการใช้วิจารณญาณของตนในการพิจารณารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ คำถามนี้ตอบได้ประการเดียวครับว่า ส.ส.ร. ต้องการมัดมือชกประชาชนให้ไปรับร่างรัฐธรรมนูญ

การกระทำของ ส.ส.ร. ครั้งนี้ก็มีได้แตกต่างอะไรกับกรณีที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำหนด วันเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพียง ๓๗ วัน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญในขณะนั้นกำหนดให้เลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วันนับแต่วัน ยุบสภาผู้แทนราษฎร ท่านผู้อ่านที่เคารพครับ ถ้าเราต้องการรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่พ.ต.ท.ทักษิณ เคยสร้างไว้ แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลับมีพฤติกรรมไม่ต่างจาก พ.ต.ท.ทักษิณ มากนัก แล้วเราจะสามารถปฏิรูปการเมืองได้ และสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงแข็งแรงให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองนี้ได้ได้อย่างไร?

## ๒. การยกเลิกโทษประหารชีวิต

เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ วรรคสองว่า “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้” แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคสอง โดยตัดวลีที่ว่า “แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้” แล้วเปลี่ยนข้อความเป็น “แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้” เพราะฉะนั้น มาตรา ๑๒ วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึง มีบทบัญญัติว่า “การทรมาน การทารุณกรรม หรือ การลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้”

กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านได้อภิปรายในที่ประชุมอย่างชัดเจนว่า เจตนารมณ์ที่เขียนแบบนี้เพื่อเปิดทางให้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิตได้ในอนาคตอันใกล้ และยังหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นจุดขายที่สำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกด้วย

ในความเป็นจริง ผมมีประเด็นที่จะคัดค้านการยกเลิกโทษประหารชีวิตมากมาย แต่คงต้องใช้เนื้อที่มาก แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ประเด็นเรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิตนี้ไม่เคยเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย เราไม่เคยเปิดโอกาสให้ทั้ง ๒ ฝ่ายมาแสดงเหตุผลกันอย่างชัดเจน และให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้ตัดสิน ที่ผ่านมา ผู้ที่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่สนับสนุนการยกเลิกโทษประหารชีวิตทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจารย์ทองใบ ทองเปาะ ผู้ที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เช่น องค์กรนิรโทษกรรมสากล เป็นต้น แต่ประชาชนที่เห็นด้วยกับการประหารชีวิตไม่เคยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อสารมวลชนเลยแม้แต่บ่อย

สวนดุสิตโพลล์เคยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจำนวน ๑,๐๕๑ คน ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อการที่ศาลชั้นต้นตัดสินประหารชีวิตนายแพทย์วิสุทธิ์ บุญเกษมสันติ โดยสำรวจเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ผลการสำรวจ มีประชาชนเพียงร้อยละ ๓.๓๔ เท่านั้น ที่มีความคิดเห็นว่าเป็นการสมควรตัดสินประหารชีวิตแต่ควรตัดสินจำคุกตลอดชีวิตแทน เพราะฉะนั้น ถ้าพิจารณาจากผลการสำรวจก็จะพบว่า มีประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นด้วยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต ส.ส.ร. จึงไม่มีสิทธิอ้างว่า ทำตามความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่

เมื่อเรื่องโทษประหารชีวิตยังเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียงกันอีกนาน ส.ส.ร. จึงไม่ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ แต่สมควรคงบทบัญญัติไว้ตามเดิมจนกว่าประชาชนทั่วประเทศจะเห็นพ้องต้องกันว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรยกเลิกโทษประหารชีวิต จากนั้นก็ผลักดันให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะ พลิกโฉมกระบวนการยุติธรรมของไทยชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ เพราะฉะนั้น ถ้าอนาคตจะมีการแก้ไขเรื่องนี้จะต้องเป็นการแก้ไขกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ควรปล่อยให้มีการแก้ไขเพียงระดับ “พระราชบัญญัติ”

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ส.ส.ร. ชุดนี้ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่มีลักษณะ “สองมาตรฐาน” หรือที่เราพูดกันว่า “double standard” เพราะในคำปรารภ มี ส.ส.ร. ท่านหนึ่งเสนอให้เพิ่มข้อความที่แสดงว่า อุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง เป็นอุดมการณ์แห่งชาติ แต่ทางกรรมาธิการยกร่างฯ ชี้แจงว่า เรื่องนี้ยังไม่มีข้อสรุปว่า “อุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง” เป็นอุดมการณ์แห่งชาติจริงหรือไม่ จึงยังไม่สมควรจะเขียนไว้ในคำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คำถามที่ต้องถามก็คือ เรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิตก็ยังเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปเช่นเดียวกับเรื่องอุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง แต่เพราะเหตุใด กรรมาธิการยกร่างฯ และ ส.ส.ร. จึงเห็นชอบกับเรื่องนี้ได้อย่างรวดเร็วโดยแทบไม่มีการอภิปรายในประเด็นนี้เลยแม้แต่บ่อย

## ๓. การศึกษา



มีอยู่ ๒ ประเด็นด้วยกัน เรื่องแรก คือ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เรื่องที่สอง คือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา

๓.๑ ศ.ส.ร. ลงโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิทางการศึกษามากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ซึ่งไม่เป็นความจริงเลยครับ เรามาพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับกันก่อนว่า เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว มีบทบัญญัติในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ท่านผู้อ่านจะเห็นนะครับว่า ข้อความของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ เหมือนกันทุกตัวอักษร เพราะฉะนั้น การโฆษณาว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในเรื่องนี้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว จึงเป็นเรื่องโกหกอย่างชัดเจน

ประเด็นต่อมา การเขียนไว้เพียงเท่านี้ เท่ากับไม่ได้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว มิได้นิยามคำว่า “ค่าใช้จ่าย” ว่าหมายถึงอะไรบ้าง เปิดโอกาสให้สถานศึกษาเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ตามอำเภอใจ เช่น ค่าคอมพิวเตอร์ ค่าเครื่องปรับอากาศ ค่าบำรุงสมาคมผู้ปกครอง ค่าอุปกรณ์กีฬา ฯลฯ ซึ่งในหลายกรณีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เหล่านี้ยิ่งมากกว่าค่าเล่าเรียนที่เคยจ่ายมาในอดีตด้วยซ้ำไป ขณะเดียวกัน เราคงต้องยอมรับความจริงว่า รัฐบาลคงไม่มีเงินมากพอที่จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายทุกอย่างได้ และถ้ารัฐบาลสนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด นั้นย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้สถานศึกษาต่างๆ ใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวนักเรียน เช่น โรงเรียนหลายแห่งอาจจะสั่งให้ติดเครื่องปรับอากาศทั้งโรงเรียน ซึ่งการติดเครื่องปรับอากาศนี้ผมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น และไม่ได้มีส่วนพัฒนาความรู้ความสามารถของนักเรียนแต่อย่างใด ถ้ารัฐบาลต้องอุดหนุน ค่าไฟสำหรับเครื่องปรับอากาศของโรงเรียนทุกแห่ง รัฐบาลคงไม่มีเงินเหลือพอสำหรับอุดหนุนการศึกษาในด้านอื่นๆ เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์

เพราะฉะนั้น สิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรบัญญัติแต่ไม่ได้บัญญัติ ก็คือ ควรจะเติมข้อความเข้าไปว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อเปิดโอกาสให้สังคมได้ร่วมกันถกเถียงว่า คำว่า “ค่าใช้จ่าย” ที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะครอบคลุมกว้างขวางแค่ไหน อย่างไร ด้านหนึ่ง ป้องกันไม่ให้สถานศึกษาเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองมากเกินไป อีกด้านหนึ่ง ก็ป้องกันไม่ให้อุณหภูมิของบ้านเกิดของนักเรียนไม่จำเป็นต่อการจัดการศึกษา แต่เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติสิ่งเหล่านี้ไว้ ในอนาคตก็จะเกิดปัญหาที่ผมกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีวันสิ้นสุด

๓.๒ การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในมาตรา ๘๐ (๔) ซึ่งอยู่ในส่วนที่ ๔ แนวนโยบาย ด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ว่า รัฐจะต้อง “ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา...” คำว่า “ส่งเสริมการกระจายอำนาจ” อาจก่อให้เกิดการตีความได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งเคยก่อให้เกิดความขัดแย้ง และมีการชุมนุมประท้วงของคณาจารย์จากโรงเรียนต่างๆ ทั่วประเทศจำนวนมาก ผมและเพื่อนๆ นักศึกษาจำนวนมาก เคยเสนอให้ตัดคำว่า “กระจายอำนาจ” ออกเพื่อป้องกันความสับสนวุ่นวาย และความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็มิได้ตัดออกแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผมต้องขอชี้แจงว่า ผมไม่ได้รังเกียจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ตรงกันข้าม ผมรู้สึกชื่นชมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งที่สามารถจัดการศึกษาได้ดีเยี่ยม ในบางกรณีอาจจะดีกว่ากระทรวงศึกษาธิการด้วยซ้ำไป ขณะเดียวกัน เราก็คงต้องยอมรับว่า ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่ต้องรับภาระในการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนด้านอื่นๆ มากมายอยู่แล้ว ถ้าโอนสถานศึกษาไปให้ดูแลรับผิดชอบอีก หลายฝ่ายก็หวั่นวิตกว่าจะเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะฉะนั้นทางออกที่ดีที่สุด คือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของการตั้งสถานศึกษาขึ้นเองสำหรับท้องถิ่นที่พร้อมหรือเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน ซึ่งสามารถเขียนไว้ได้ในร่างรัฐธรรมนูญเพียงแต่ตัดคำว่า “กระจายอำนาจ” ออกไปเท่านั้น แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีคำว่า “กระจายอำนาจ” ปรากฏอยู่ ก็เชื่อแน่ว่า เราจะได้เห็นคณาจารย์ออกมาประท้วงคัดค้านการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งอย่างแน่นอน แล้วคนที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือ ลูกหลานของเราเอง

#### ๔. ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น ๔๘๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน ๘๐ คน

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้ระบบที่เราเรียกกันว่า “รวมเขตเรียงเบอร์” คือ ขยายเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว จากเดิมที่ในหนึ่งเขตเลือกตั้งจะมีประชากรเพียงประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คน เพิ่มเป็น ๔๕๐,๐๐๐ คน แล้วหนึ่งเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน สูงสุดคือ ๓ คน ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีในเขตเลือกตั้งนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองเดียวกัน เช่น ถ้าเขตเลือกตั้งของ

ท่านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๓ คน ท่านก็จะมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้ไม่เกิน ๓ คน แต่ถ้าเขตเลือกตั้งของท่านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๒ คน ท่านก็จะมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้ไม่เกิน ๒ คน ส่วนจังหวัดเล็กๆ เช่น จังหวัดระนองที่ทั้งจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ประชาชนในจังหวัดระนอง ก็จะมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียวเท่านั้น

ระบบเลือกตั้งแบบนี้เป็นระบบที่ประเทศไทยเคยใช้มาแล้วในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายจนต้องนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาความไม่เสมอภาคของประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งต่างๆ เพราะบางคนจะสามารถลงได้ ๓ คะแนน ขณะที่บางคนจะสามารถลงได้เพียง ๑ คะแนนเท่านั้น

๒. เป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองให้อ่อนแอลงเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะต้องแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆ แล้วยังต้องแข่งขันกันเองภายในพรรคอีกด้วย ในช่วงท้ายของการหาเสียงเลือกตั้ง จะเกิดการหาเสียงแบบเอาตัวรอด เพราะผู้สมัครแต่ละคนต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตัวเองได้รับเลือกตั้ง เราจะไม่มีการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงแข็งแรงได้ถ้าพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นสถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่จะถูกทำให้อ่อนแอลงจากระบบการเลือกตั้งแบบนี้

๓. ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีมากเกินไป เกิดลักษณะ “เบี้ยหัวแตก” ใน สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลที่จะเกิดขึ้นจากระบบนี้จะเป็นรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เห็นว่า ประเด็นนี้ไม่ใช่ปัญหาสำคัญแต่อย่างใด ซึ่งผมมองในมุมตรงกันข้ามว่า ประเด็นเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ผมเชื่อว่า ท่านผู้อ่านคงจะจำสภาพการเมืองไทยก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว มีผลบังคับใช้ได้ ประเทศไทยมีรัฐบาล ๔ ชุดในรอบ ๕ ปี เราต้องไปเลือกตั้งกันทุกปี นายกรัฐมนตรีไร้ภาวะผู้นำเพราะต้องเกรงใจพรรคร่วมรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาจนไม่มีเวลาบริหารราชการแผ่นดิน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะนำพาประเทศกลับไปสู่สภาพตามที่ผมได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยิ่งในอนาคตอันใกล้ประเทศของเราก็จะอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ และต้องเผชิญกับปัญหาที่รุนแรงในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาการศึกษาที่หมักหมมมาตั้งแต่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปัญหาศีลธรรมในสังคมเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรมที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ฯลฯ การมีรัฐบาลที่อ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ยิ่งเป็นเรื่องที่อันตรายต่อความอยู่รอดของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อรัฐบาลอ่อนแอ นายกรัฐมนตรีไร้ภาวะผู้นำ ก็เท่ากับพลังของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็จะอ่อนแอลงตามไปด้วย ส่วนผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศก็คือ ข้าราชการ ทหารและพลเรือนโดยไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน นี่คือ “อำมาตยาธิปไตย” ที่แฝงเร้นมากับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๔. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมักชี้แจงว่า ระบบเลือกตั้งแบบนี้จะช่วยบรรเทาปัญหาการซื้อเสียงได้ ผมกลับมองในทางตรงกันข้ามว่า ระบบนี้อาจจะทำให้การซื้อเสียงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก เมื่อเขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งยากที่จะหาเสียง หรือไปเยี่ยมเยียนประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ทั้งหมด เมื่อเป็นดังนั้น จึงต้องใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ตัวเองได้รับเลือกตั้ง อีกทั้ง คำชี้แจงในลักษณะนี้ยังขาดมิติในทางประวัติศาสตร์ เพราะระบบเลือกตั้งแบบนี้เป็นระบบที่ประเทศไทยเคยใช้มาแล้ว นักวิชาการต่างก็ยอมรับว่า มีการซื้อเสียงเกิดขึ้นอย่างมากมายมหาศาล เพราะฉะนั้น เหตุผลของคณะกรรมาธิการยกร่างในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๕. ถ้า ส.ส. ทั้ง ๓ คนมาจาก ๓ พรรคการเมือง จะทำงานประสานกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างไร ประชาชนจะไปร้องเรียนใครเมื่อประสบปัญหา เป็นการทำให้ประชาชนสับสนโดยไม่จำเป็น

ส่วนระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งประเทศไทยออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด ๘ เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๐ คน ถ้าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านประชามติ เขตเลือกตั้งทั้ง ๘ เขต จะมีดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑            นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล สงขลา พัทลุง ตรัง กระบี่ นครศรีธรรมราช ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี พังงา

กลุ่มที่ ๒            ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ราชบุรี

กลุ่มที่ ๓            กรุงเทพฯ นนทบุรี สมุทรปราการ

กลุ่มที่ ๔            พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท ลพบุรี เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ ขอนแก่น

กลุ่มที่ ๕            สระแก้ว นครราชสีมา สระบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด

กลุ่มที่ ๖            บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด

กลุ่มที่ ๗            อำนาจเจริญ มุกดาหาร นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม หนองคาย อุดรธานี หนองบัวลำภู เลย

กลุ่มที่ ๘            แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน อุดรดิตถ์ แพร่ ลำปาง ลำพูน สุโขทัย กำแพงเพชร ตาก

ระบบเลือกตั้งแบบนี้จะมีข้อเสียดังต่อไปนี้

๑. ถ้าท่านผู้อ่านพิจารณาการแบ่งกลุ่มจังหวัดที่ผมยกมาข้างต้นอย่างละเอียดจะพบว่า เป็นการแบ่งกลุ่มจังหวัดที่แปลกประหลาดที่สุดเท่าที่เคยมีมาเพียงเพื่อให้จำนวนประชากรในแต่ละเขตมีจำนวนใกล้เคียงกันเท่านั้น ในกลุ่มที่ ๒ ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำจังหวัดระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี ไปรวมกับจังหวัดในภาคกลาง เช่น สุพรรณบุรี นครปฐม สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง ฯลฯ ในกลุ่มที่ ๔ จังหวัดชัยภูมิ กับ ขอนแก่น ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคอีสาน ก็ไม่ควรไปรวมกับจังหวัดในภาคกลางตอนบน เช่น พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ฯลฯ ในกลุ่มที่ ๕ ก็ไม่ควรนำจังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นจังหวัดในภาคอีสาน กับจังหวัดสระบุรีและนครนายกซึ่งเป็นจังหวัดในภาคกลาง ไปรวมกับจังหวัดในภาคตะวันออก เหตุผลก็เพราะว่า จังหวัดเหล่านี้มีความแตกต่างกันในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นประชากรในแต่ละจังหวัด สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพปัญหาต่างๆ จังหวัดเหล่านี้จึงต้องการผู้แทนที่แตกต่างกัน แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับบีบบังคับให้ประชาชนในจังหวัดเหล่านี้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มเดียวกัน

๒. การแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความแตกแยกครั้งยิ่งใหญ่ขึ้นในประเทศ นายกรัฐมนตรีจะกลายเป็นนายกรัฐมนตรีของภูมิภาคไม่ใช่นายกรัฐมนตรีของคนทั้งประเทศอีกต่อไป พรรคการเมืองต่างๆ ก็จะไม่กระตือรือร้นที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นสถาบันการเมืองระดับชาติ แต่จะกลายเป็นพรรคท้องถิ่น และพรรคระดับภูมิภาคไปจนหมด

๓. อาจเป็นการทำลายพรรคเล็กมากยิ่งขึ้น เพราะพรรคเล็กบางพรรคอาจมีฐานเสียง กระจายอยู่ทั่วประเทศ การใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งจะทำให้พรรคการเมืองเหล่านี้ได้ คะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่การแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๘ เขตย่อยๆ อาจยิ่งทำให้ฐานเสียงของพรรคการเมืองเหล่านี้กระจุกกระจายจนไม่สามารถได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งโดยอ้างว่า การนำบัตรเลือกตั้งไปรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งในเขตเลือกตั้ง เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย เช่น การเปลี่ยนหีบบัตรระหว่างทาง การเกิดกระแสไฟฟ้าดับในบริเวณที่นับคะแนนเป็นระยะเวลาสั้น เป็นต้น แต่การนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งจะยิ่งเปิดโอกาสให้มีการซื้อเสียงและใช้อิทธิพลข่มขู่กันได้ง่ายขึ้น ผู้สมัครที่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจะสามารถตรวจสอบได้ทันทีว่า ในแต่ละหน่วยเลือกตั้งนั้น ตัวเองได้คะแนนเสียงเป็นไปตามที่ตนได้ซื้อเสียงไว้หรือไม่ ชาวบ้านเองก็จะไม่กล้าเลือกผู้สมัครคนอื่นเพราะหวาดเกรงผู้มีอิทธิพล ส.ส. คนเดิม ก็จะได้รับเลือกตั้งโดยตลอด ผู้สมัครรายอื่นที่มีอุดมการณ์ แต่ปราศจากอิทธิพลจะมีโอกาสได้รับเลือกตั้งน้อยมากในระบบการเลือกตั้งแบบนี้

## ๕. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (การสังกัดพรรคการเมือง)

มาตรา ๑๐๑ (๓) ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า “เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง”

บทบัญญัตินี้จะทำให้สภาพการเมืองไทยกลับไปสู่ยุคที่เต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายจะรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาล เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น ก็จะย้ายพรรคหนีไปเรื่อย ๆ โดยปราศจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน

นอกจากนี้ยังได้ทำลายภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีลงหมดสิ้น เพราะในอดีต นายกรัฐมนตรีมีบทบัญญัติมาตรานี้ไว้คอยจัดการกับบรรดา ส.ส. ที่ชอบรวมกลุ่มต่อรองผลประโยชน์ โดยนายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๖๐ วัน และมีสิทธิไม่ส่ง ส.ส. เหล่านี้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. เหล่านี้ก็จะไม่สามารถหาพรรคการเมืองอื่นสังกัดได้ทันเวลา เพราะต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งอนาคตทางการเมืองก็อาจจะจบสิ้นได้โดยง่าย แต่บทบัญญัติข้างต้นทำให้นายกรัฐมนตรี ไม่เหลือมาตรการอะไรที่จะจัดการกับบรรดา ส.ส. เหล่านี้ได้อีกต่อไป เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรี ยุบสภาผู้แทนราษฎร จะต้องจัดการเลือกตั้งทั่วไปไม่เร็วกว่า ๔๕ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๖๐ วันนับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร บรรดา ส.ส. ทั้งหลายจึงมีโอกา้าย้ายพรรคได้อย่างเสรีเพราะต้องสังกัดพรรคติดต่อกันเพียง ๓๐ วันเท่านั้น

## ๖. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ๑๕๐ คน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน รวม ๗๖ คน และมีจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาอีก ๗๔ คน

คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยคนเพียง ๗ คน ประกอบด้วย ๑. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ๓. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๔. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๕. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๖. ผู้พิพากษาในศาล

ฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมาย และ ๗. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังหมกเม็ดเงื่อนไขประโยชน์แก่ตัวเองในบทเฉพาะกาล คือ ในมาตรา ๒๕๗ กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหามีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๑ ปี แทนที่จะเป็น ๖ ปีเหมือนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เช่นนี้ นอกจากจะไม่มีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้อย่างน่าเชื่อถือแล้ว คงมองเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจาก กรรมวิธีการร่างเขียนต้องการสืบทอดอำนาจด้วยการไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา เพราะในบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ห้ามกรรมวิธีการยกร่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นเวลา ๒ ปีนับแต่วันที่ ร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เมื่อ ส.ว. ที่มาจากการสรรหามีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๑ ปี กรรมวิธีการยกร่างจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

บทบัญญัติเรื่องนี้ยังมีข้อวิจารณ์อีก ดังต่อไปนี้

๖.๑ สมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่แล้วเท่าใดนัก เว้นแต่ไม่มีอำนาจเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบเท่านั้น แต่อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งยังคง มีอยู่ เพราะฉะนั้นจึงไม่มีความชอบธรรมสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งจะมาจากการสรรหาของกรรมการเพียง ๗ คนซึ่งมิได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเลยแม้แต่น้อย

๖.๒ ถ้าพิจารณาองค์ประกอบของกรรมการสรรหาจะพบว่า มีฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยถึง ๓ คน ส่วนประธานองค์กรอิสระที่เหลือ เช่น ประธานกรรมการการเลือกตั้ง นั้น ก็มาจากการสรรหาที่มีฝ่ายตุลาการเป็นเสียงข้างมากอีกสรุปก็คือในทางปฏิบัติการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดก็มาจากฝ่ายตุลาการทั้งหมดเป็นการดึงศาลให้มายุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยไม่จำเป็น

๖.๓ ถ้าผู้ที่มาจากการสรรหาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี ผู้ที่จะถูกตำหนิก็คงหนีไม่พ้นคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจากฝ่ายตุลาการทั้งหมดซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการได้ในระยะยาว

๖.๔ ไม่มีหลักประกันใดๆ เลยว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะมีความเป็นกลางทางการเมือง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกมากมายที่จะกำหนดคุณภาพการทำงานของวุฒิสภา อีกทั้งการมีกรรมการสรรหาเพียงแค่ ๗ คน ก็อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่ายกว่า เพราะถ้าสามารถซื้อกรรมการสรรหาได้เพียง ๓-๔ คน ก็สามารถส่งคนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้แล้ว ต่างจากการเลือกตั้งที่ต้องซื้อประชาชนทั้งจังหวัดจำนวนหลายหมื่นหรือหลายแสนคนในบางจังหวัดซึ่งกระทำไดยากกว่าอย่างไม่อาจเปรียบเทียบกันได้

๖.๕ บทบัญญัติในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ทับซ้อน และความไร้จริยธรรมทางการเมืองอย่างชัดเจน เพราะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาทุกคนล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่อาจถูกวุฒิสภา ลงมติถอดถอนได้ทั้งสิ้น คำถามก็คือ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาว่าครั้งหนึ่งมาจากกรรมการสรรหา จะกล้า ลงมติถอดถอนกรรมการสรรหาเหล่านี้หรือไม่

## ๗. คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

๗.๑ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่าเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนอีกจำนวนมากที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี อีกทั้งวุฒิการศึกษาก็มิได้เป็นเครื่องบ่งชี้ความดีงามและความสามารถของมนุษย์ นี่คือตัวอย่างบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่มีใครกล่าวถึง และยังขัดกับมาตรา ๑๑๔ วรรคสองที่ระบุว่า การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต้องให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย คำถามก็คือ ถ้าบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีแล้วเราจะสามารถให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสตามที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างไร

๗.๒ ลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาคือ ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหามีอยู่ ๔ ประการด้วยกัน

ประการแรก คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีความหมายกว้างแค่ไหน อย่างไร ขณะนี้ยังไม่มีความอธิบายที่ชัดเจน สอบถามจาก ส.ส.ร. ศักดิ์รินทร์ เชื้ออนันต์ ได้ความว่า ยังไม่แน่ใจ ต้องรอไปกำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง แต่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยืนยันแล้วว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายรวมถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี นายกองบังคับการส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ หมายความว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้กำลังกีดกันคนออกจากระบบการเมืองไปอีกเป็นจำนวนมาก เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน เพราะในหลายกรณี สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล หรือฝ่ายค้านในขณะนั้น แต่มีนโยบายและรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระ เพราะฉะนั้น ถ้าญาติพี่น้องของบุคคลเหล่านี้ต้องการเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่จะลงสมัครได้ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งหรือสรรหา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ควรคิดเหมารวมว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดจะต้องเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในระดับชาติ

ประการที่สอง ถึงแม้ว่าจะมีญาติพี่น้องของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงสมัครจริง ก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่ควรวิตกกังวลมากเกินไป เพราะในท้ายที่สุดต้องขึ้นอยู่กับพี่น้องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



ว่าจะเลือกเครือญาตินักการเมืองเหล่านี้หรือไม่ ถ้าญาตินักการเมืองคนนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ ทำคุณงามความดีให้แก่ชาติบ้านเมืองมาโดยตลอด แต่ต้องมาถูกตัดสิทธิเพราะเพียงแต่เป็นเครือญาติของนักการเมืองถือเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรม ในกรณีของกรรมการสรรหา ถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมันนอกมันใจนักหนาว่า กรรมการสรรหาจะมีความเป็นกลางทางการเมือง และจะสามารถเลือกคนที่เหมาะสมมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ก็ไม่จำเป็นต้องหวาดเกรงเครือญาตินักการเมืองแต่อย่างใด เพราะคนที่เป็นครือญาตินักการเมืองทั้งหลายก็จะไม่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา

ประการที่สาม การที่วุฒิสภาจะถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร หรือจะมีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ เพียงใดนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นเครือญาติกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้นแต่เพียงปัจจัยเดียว หากแต่ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตรวจสอบการทำงานของวุฒิสภา กล่าวคือ ถ้ารัฐธรรมนูญสามารถกำหนดกลไกให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบการทำงานของวุฒิสภาได้อย่างเข้มข้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกังวลเรื่องเครือญาตินักการเมืองอีกต่อไป แต่หากกลไกการตรวจสอบไม่สามารถทำงานได้ ฝ่ายบริหารก็จะยังคงสามารถแทรกแซงและครอบงำวุฒิสภาได้เช่นเดียวกัน

ประการสุดท้าย การเขียนบทบัญญัติไว้เช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมามากมาย สมมติว่า ท่านผู้อ่านเป็นสมาชิกวุฒิสภา แล้วปรากฏว่าลูกชายของท่านไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแบบอิสระ ไม่สังกัดพรรคการเมือง แล้วบังเอิญได้รับเลือกตั้ง ท่านผู้อ่านซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่อาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเพราะมีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นพ่อของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ทั้งหมดนี้ คือ ตัวอย่างของบทบัญญัติที่สะท้อนถึงความไม่ไว้ใจพี่น้องประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ คุณค่าพี่น้องประชาชนไม่มีวิจรรย์ญาณเพียงพอในการที่จะเลือก ส.ว. ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ด้วยตัวเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่ ส.ส.ร. อาจจะลืมไปว่า แท้ที่จริงแล้ว การเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงจุดยืนทางการเมืองอย่างสันติวิธี การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเปิดโอกาสให้เครือญาติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้นลงสมัครด้วยก็น่าจะเป็นโอกาสอันดีที่ประชาชนจะได้แสดงออกว่ารู้สึกอย่างไรกับฝ่ายบริหารในขณะนั้น เช่น ถ้าประชาชนลงคะแนนเลือกเครือญาติของฝ่ายบริหารเข้าไปมาก ก็อาจจะตีความได้ว่า ประชาชนในขณะนั้นนิยมชมชอบรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และไม่ค่อยสนใจกับการคานอำนาจในรัฐสภามากนัก แต่ถ้าประชาชนเลือกเครือญาตินักการเมืองฝ่ายค้านเข้าไปมาก ก็อาจเป็นการส่งสัญญาณไปยังรัฐบาลว่า ประชาชนไม่พอใจการทำงานของรัฐบาล และต้องการให้รัฐสภาดำเนินการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น และถ้าจะกล่าวไปถึงที่สุด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภากับ สภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะเหลื่อมกันอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น แม้ประชาชนจะเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่ เครือ

ญาตินักการเมืองฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้นเข้าไปมาก แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งต่อไป นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั้นอาจจะกลายเป็นฝ่ายค้านก็ได้

สรุป ประเด็นสำคัญที่สุด ก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องไว้ใจประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมืองด้วยตนเองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มิใช่ตัดตอนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนด้วยบทบัญญัติเช่นนี้

## ๘. ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา ๑๒๒ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

แปลไทยเป็นไทยก็คือว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ก็ได้

ผมยอมรับว่าในกรณีของสมาชิกวุฒิสภานั้นอาจจะพอเป็นไปได้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น บทบัญญัติมาตรานี้คงเป็นเพียงบทบัญญัติที่เขียนเอาไว้ให้อ่านดูสวยหรู และสบายใจเท่านั้น ในความเป็นจริงคงไม่อาจเกิดขึ้นได้ トラบใดที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง บทบัญญัติมาตรานี้จึงไม่มีความหมายอะไรทั้งสิ้นในโลกแห่งความเป็นจริงทางการเมือง

## ๙. การเปิดโอกาสให้ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรของตนต่อรัฐสภาได้โดยตรง รวมทั้งสามารถแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

๙.๑ บทบัญญัติเช่นนี้จะส่งผลให้ศาล หรือองค์กรอิสระต่างๆ ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง เพราะในอดีต ศาลหรือองค์กรอิสระต่างๆ จะต้องเสนอร่างกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ศาลหรือองค์กรอิสระต่างๆ ก็มีสิทธิฟ้องประชาชน และให้ประชาชนเป็นผู้กดดันให้คณะรัฐมนตรียอมรับร่างกฎหมายที่ศาลหรือองค์กรอิสระต่างๆ เสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรียอมรับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็จะเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องผลักดันให้ร่างกฎหมายของศาลหรือองค์กรอิสระทั้งหลายผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ได้ ถ้าไม่สามารถทำได้

คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสร้างระยะห่างไม่ให้ศาลหรือองค์กรอิสระต่างๆ ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และยังบีบบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองในระดับสูง แต่ถ้าวางรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านประชามติ ศาลหรือองค์กรอิสระที่ต้องการเสนอกฎหมายก็จะต้องวิ่งเต้นขอเสียงสนับสนุนจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค สมาชิกวุฒิสภาทุกคน ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าเนื้อหาของร่างกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่ออำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็สามารถส่งสัญญาณไปยังสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลให้คว่ำร่างกฎหมายฉบับนั้นได้โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองอะไรทั้งสิ้น

๕.๒ ในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบอื่นใดก็ตาม จำเป็นต้องมีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายตุลาการในระดับที่เหมาะสม เพราะฉะนั้น การบีบบังคับให้ศาล หรือองค์กรอิสระต่างๆ ต้องเสนอร่างกฎหมายผ่านคณะรัฐมนตรี รวมทั้งต้องเสนอของบประมาณจากฝ่ายบริหารเป็นเบื้องต้นนั้น เป็นวิธีการอันแยบยลวิธีหนึ่งที่บรรพบุรุษของเราคิดค้นขึ้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถ คานอำนาจฝ่ายตุลาการได้อย่างเหมาะสม แต่ถ้าต่อไป ฝ่ายบริหารไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของ ฝ่ายตุลาการผ่านกระบวนการเหล่านี้ได้อีกแล้ว จะทำให้ดุลอำนาจของสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภาเสียไป แล้วสถาบันตุลาการจะกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากจนอาจก่อให้เกิด “เผด็จการตุลาการ” และ “เผด็จการองค์กรอิสระ” ขึ้นมาในอนาคตได้

๕.๓ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติให้นำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ปัญหาก็คือว่า ถ้าวางพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นฉบับที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญเองซึ่งรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจนี้ไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีความชอบธรรมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตนเองเป็นผู้เสนอได้อย่างไร นี่ก็คืออีกตัวอย่างหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อนและความไร้จริยธรรมที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๕.๔ คำถามมีอยู่ว่า ถ้าสมมติว่าจะยังคงเปิดโอกาสให้ศาล และองค์กรอิสระเสนอแปรญัตติ ขอเพิ่มงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ต่อไป ทำไมไม่บังคับให้ศาล และองค์กรอิสระเหล่านี้ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นรวมทั้งรายละเอียดของค่าใช้จ่ายที่ต้องการแปรญัตติเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้พี่น้องประชาชนทั้งประเทศได้มีโอกาสร่วมตรวจสอบว่า เหตุผลที่องค์กรทั้งหลายเหล่านี้ขอเพิ่มงบประมาณนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด อีกทั้ง ควรจะบังคับด้วยว่า กรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเห็นด้วยกับคำแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณของศาลและองค์กรอิสระต่างๆ หรือไม่ ต้องชี้แจงเหตุผลประกอบการวินิจฉัยของตนในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศมีสิทธิตรวจสอบดุลพินิจของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบเหล่านี้ไว้

ย่อมทำให้ศาล และองค์กรอิสระสามารถใช้อำนาจของตนกดดันนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ตามอำเภอใจ ขณะเดียวกัน ถ้าศาลและองค์กรอิสระกดดันนักการเมืองกลับแก้งด้วยการไม่ให้งบประมาณตามที่ขอ ประชาชนก็ไม่มีโอกาสที่จะช่วยกดดันนักการเมืองใน สภาผู้แทนราษฎรแทนศาล และองค์กรอิสระได้ สรุปคือ บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นผลเสียต่อทุกฝ่าย

## ๑๐. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาโดยตรงจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เหลือเพียง ๑๐,๐๐๐ คนเท่านั้น แต่ก็เสนอได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น และถ้าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายดังกล่าวทั้งในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกด้วย

### ข้อวิจารณ์

๑๐.๑ ผมคิดว่า ส.ส.ร. กำลังเข้าใจอะไรผิดอย่างมาก เพราะจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาเรื่องจำนวนผู้เข้าชื่อนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาร้ายแรงอย่างที่ ส.ส.ร. พยายามจะโฆษณาชวนเชื่อ ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อมาได้หลายล้านคน เพราะฉะนั้น การแก้ไขปัญหาโดยลดจำนวนตัวเลขจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

๑๐.๒ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเสนอกฎหมายว่าต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ไม่สามารถเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเมือง นักการเมือง หรือแม้แต่เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่กลับเปิดโอกาสให้ศาลและองค์กรอิสระต่างๆ เสนอได้ แสดงว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังเพิ่มอำนาจให้ศาล และองค์กรอิสระ แต่ลดทอนอำนาจของประชาชน

๑๐.๓ ทำไมต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน บทบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารขัดขวางการเสนอร่างพระราชบัญญัติของประชาชนได้โดยง่าย

๑๐.๔ ร่างรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอที่จะเป็นหลักประกันว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอจะผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้ในเวลาที่เหมาะสม เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติประวิงเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกไปเรื่อยๆ จนกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะหมดวาระ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็จะตกไปโดยอัตโนมัติ

กรณีนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้หาทางแก้ไขแต่อย่างใด

๑๐.๕ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอตกไปเพราะสภาผู้แทนราษฎร หมดวาระ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้มีหลักประกันว่า รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปทันที แต่กลับให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไปว่าจะร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อหรือไม่ และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า มีร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ๒ ฉบับ ตกไปอย่างถาวรเพราะคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปคือ ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย และร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้แก้ปัญหาเหล่านี้เลยแม้แต่น้อย

๑๐.๖ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเหมือนกันเข้ามาประกบ แล้วในที่สุดก็ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น โดยอาศัยร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักซึ่งหมิ่นเหม่ต่อการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอกฎหมาย ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับไม่มีบทบัญญัติที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีก

จากที่ผมกล่าวมาทั้งหมด ผมอยากจะสรุปว่า ประเด็นนี้จุดขายหลักของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาโน้มน้าวให้ท่านทั้งหลาย “รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่จากที่ผมได้แสดงข้อบกพร่องให้เห็น ท่านทั้งหลายคงจะประจักษ์แล้วว่า บทบัญญัติในเรื่องนี้มีปัญหามากมาย และไม่มิกลไกในทางปฏิบัติที่จะรองรับสิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ สุดท้าย สิทธิในเรื่องนี้ก็จะเป็เพียงวิมานในอากาศเท่านั้น

## ๑๑. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปกป้องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติสถานะ และพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ไทยไว้ ไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีต โดยบัญญัติให้ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ เป็นศูนย์รวมจิตใจ และเป็นสถาบันที่คอยอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในบางกรณี รวมทั้งยังคงยึดถือหลักการสำคัญๆ ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงจะกระทำผิดมิได้” หรือ “The King can do no wrong.” พระบรมราชโองการทุกฉบับจึงต้องมีผู้ลงนามรับสนอง รวมทั้งการที่พระมหากษัตริย์ต้องดำรงพระองค์อยู่เหนือการเมือง และเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด เป็นต้น

หากพิจารณาเพียงผิวเผินก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร แต่ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมีผลใช้บังคับ ได้เกิดกรณีที่มีหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรตระหนัก และแก้ไข เพื่อปกป้องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มิให้ผู้ใดมาล่วงละเมิดได้ กรณีดังกล่าวประกอบด้วย

๑๑.๑ พระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาแล้ว แต่มาพบข้อบกพร่องในภายหลัง กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำหนังสือถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... กลับไปพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้อง ข้อความที่มีความขัดแย้งกันก็คือ มาตรา ๑๘ (๘) เรื่องการแต่งตั้ง ศาสตราจารย์พิเศษ ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่มาตรา ๕๒ กลับให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน เรื่องนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พบข้อผิดพลาดด้วยตัวเอง จึงไม่นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ทรงลงพระปรมาภิไธย

ประเด็นพิจารณาเมื่ออยู่ว่า นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจอะไรไปยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้ว นายกรัฐมนตรีกำลังละเมิดพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการยับยั้งร่างกฎหมาย รวมทั้งกำลังละเมิดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มี คำวินิจฉัยในกรณีนี้แล้วว่าสามารถนำกลับไปให้รัฐสภาแก้ไขใหม่ให้ถูกต้องได้ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

ผมไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ เพราะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ คือ ประมุขแห่งรัฐเท่านั้น ในกรณีของประเทศไทย ประมุขแห่งรัฐ คือ องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้น พระองค์ คือ ผู้เดียวที่ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเมื่อได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า มีความผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้น วิธีการที่ถูกต้องสำหรับปัญหานี้ ก็คือ นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษแนบไปด้วย การดำเนินการเช่นนี้อาจทำให้กฎหมายล่าช้าไปบ้าง แต่ก็จำเป็นเพื่อรักษาหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไว้

๑๑.๒ ความขัดแย้งระหว่างพระบรมราชโองการกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา นั้น ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ระบุว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินไม่

ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ระบุว่า คุณหญิงจรวรรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ ก่อให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงตามมามากมายทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ จนเป็นที่สับสนว่าอะไรคือบรรทัดฐานที่ถูกต้องในเรื่องนี้กันแน่

ความเห็นแรก ระบุว่า คุณหญิงจรวรรณต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมี คำวินิจฉัย ผู้สนับสนุนความเห็นนี้ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นต้น

ความเห็นที่สอง ระบุว่า คุณหญิงจรวรรณไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อีกประการหนึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การตีความให้ คุณหญิงจรวรรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ เช่น อาจารย์แก้วสรร อติโพธิ คุณสนธิ ลิ้มทองกุล ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เป็นต้น

ต่อมา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ลงมติให้เสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวิติ เป็นผู้ว่า การตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ วุฒิสภาได้ถกเถียงกันอย่างยาวนานก่อนที่จะลงมติ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อมา นายสุชน ชาลีเครือ ได้นำรายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวิติ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้ทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงมีพระบรมราชโองการฯ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จนกระทั่ง นายวิสุทธิ์ ต้องประกาศถอนตัว และคุณหญิงจรวรรณ ได้กลับมาดำรงตำแหน่ง ในที่สุด

จากกรณีที่ยกมาข้างต้นทั้ง ๒ กรณี ปัญหาล้วนเกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ไม่ชัดเจน กลายเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดพระราชอำนาจขึ้น และทั้ง ๒ กรณีก็มีหลักฐานปรากฏอยู่อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับไม่ใส่ใจที่จะบัญญัติให้ชัดเจนว่าถ้ามีกรณีลักษณะนี้เกิดขึ้นอีกจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อปกป้องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นองค์พระประมุขและ ทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของปสกนิกกรภายในชาติแม้แต่น้อยในทางตรงกันข้ามเมื่อมีผู้นำเสนอประเด็นเหล่านี้ให้พิจารณา ก็ยังถูกต่อว่าจากกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญบางท่านว่าไม่เป็นการบังควรที่จะพูดเรื่องพระราชอำนาจโดยไม่เคยรับฟังเหตุผลของฝ่ายที่เสนอเรื่องนี้เลยแม้แต่น้อย

## ๑๒. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารในสภาผู้แทนราษฎร

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นถือเป็นมาตรการที่สำคัญ และทรงประสิทธิภาพที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ในร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๕๘, ๑๕๙, ๑๖๐ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่ในมาตรา ๒๗๑ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผมจะขอสรุปเป็นตาราง ดังต่อไปนี้

**ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕๘, ๑๕๙, ๑๖๐ และ ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

จำนวน ส.ส. ฝ่ายค้าน (คน)	อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ
๐	ไม่มีฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
๑-๓๕	เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่า ๒ ปี แต่ไม่สามารถอภิปรายเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้
	๑. เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ



<p>๘๐-๕๕</p>	<p>รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ แต่ไม่สามารถอภิปราย เกี่ยวกับการทุจริตประพฤตินิชอบของรัฐมนตรี คนนั้นได้</p> <p>๒. เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่า ๒ ปี แต่ไม่สามารถอภิปราย เกี่ยวกับการทุจริตประพฤตินิชอบของนายกรัฐมนตรีได้</p>
<p>๕๖-๑๑๕</p>	<p>เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้แต่ไม่สามารถอภิปราย เกี่ยวกับการทุจริตประพฤตินิชอบของนายกรัฐมนตรีได้</p>
<p>๑๒๐ ขึ้นไป</p>	<p><u>มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์</u>โดยสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลได้ทุกกรณีและตลอดเวลาโดยไม่ต้องรอให้ คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่า ๒ ปี</p>

๑. จากตาราง ฝ่ายค้านต้องมีจำนวนมากถึง ๑๒๐ คนขึ้นไปจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงมาก หมายความว่า ถ้าฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึง ๑๒๐ คน ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารในสภาผู้แทนราษฎรย่อม ไม่สามารถทำงานได้ดีตามที่พวกเราทุกคนคาดหวัง

๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญมักชี้แจงว่า ต่อไปนี้ ส.ส. ฝ่ายค้านเพียง ๕๖ คนก็สามารถอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นการพูดความจริงเพียงครั้งเดียว เพราะในความเป็นจริง ถ้าฝ่ายค้านมี ส.ส. ๕๖-๑๑๕ คน แม้จะสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ทุกคน แต่ก็ไม่สามารถอภิปรายกรณีที่น่าายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุจริตประพฤตินิชอบได้ การอภิปรายนั้นก็แทบจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเลย

๓. ในกรณีที่จำนวน ส.ส. ฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดจนไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เลย ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า ฝ่ายค้านสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่า ๒ ปีแล้ว ปัญหาก็คือ การทุจริตประพฤติมิชอบไม่เคยรอเวลาครับ คณะรัฐมนตรีอาจจะเริ่มต้นทุจริต โกงกินทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ตั้งแต่เดือนแรกที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นได้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญกลับกำหนดให้การตรวจสอบการทุจริตต้องรอเวลาถึง ๒ ปี แล้วเราจะปราบปรามการทุจริตซึ่งถือเป็นมะเร็งของการเมืองไทยได้อย่างไร ที่เลวร้ายที่สุด แม้เวลาจะผ่านไปแล้วถึง ๒ ปี ฝ่ายค้านก็ไม่สามารถอภิปรายเรื่องการทุจริตประพฤติ มิชอบของฝ่ายบริหารได้เหมือนเดิม คงอภิปรายได้เฉพาะความผิดพลาดล้มเหลวในการบริหารประเทศเท่านั้น ซึ่งในทางการเมืองถือว่าเป็นข้อหาที่อาจเรียกได้ว่า “หน่อมแน้ม” มาก และไม่มี ความหมายทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น

๔. เมื่อคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ไปแล้ว ๒ ปี แทนที่จะเปิดโอกาสให้ ส.ส. ฝ่ายค้านเพียงคนเดียวสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ กลับไปกำหนดเงื่อนไขให้ต้องใช้เสียง ส.ส. ฝ่ายค้านมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ฝ่ายค้านที่มีอยู่ทั้งหมด สมมติว่า ถ้ามีฝ่ายค้านเหลืออยู่เพียง ๑๐ คน ต้องมี ๖ คนร่วมกันเข้าชื่อจึงจะสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ถ้าผมเป็นนายกรัฐมนตรี ผมก็จะซื้อตัวฝ่ายค้าน ๕ คน มิให้ร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพียงเท่านั้น กลไกในสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นอัมพาตไปโดยทันที

๕. หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา ก็คือ “หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “cabinet collective responsibility” แปลว่า โดยทั่วไป ถ้ามีความผิดพลาดเกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรี ทุกคนรวมทั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในรูปแบบต่างๆ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ละเลยหลักการสำคัญดังกล่าว ด้วยการไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะได้ กลับเปิดโอกาสให้อภิปรายไม่ไว้วางใจเฉพาะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และนายกรัฐมนตรีเท่านั้น บทบัญญัติในลักษณะนี้ นอกจากจะไปส่งเสริมฐานะของนายกรัฐมนตรีให้ สูงเด่นเทียบเท่าประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แล้วยังไม่เป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เพราะในหลายกรณี การทุจริตประพฤติมิชอบหรือความผิดพลาดในการบริหารราชการแผ่นดินล้วน มาจากความเห็นชอบของรัฐมนตรีทั้งคณะ จึงไม่ยุติธรรมที่จะให้นายกรัฐมนตรีต้องมารับผิดชอบความผิดพลาดทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

ตัวอย่างความผิดพลาดที่รัฐมนตรีทั้งคณะควรรับผิดชอบร่วมกัน เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ๒ ฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ต่อมาได้ถูกศาลปกครองสูงสุดพิพากษา เพิกถอน

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.๑๔/๒๕๔๘ คดีหมายเลขแดง ที่ พ.๕/๒๕๔๘ วันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

๖. ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พรรคการเมืองฝ่ายค้านในขณะนั้นได้ยื่นคำร้องขอถอดถอนอาจารย์ วันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในเวลานั้น ออกจากตำแหน่งโดยไม่มียื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อาจารย์วันมูหะมัดนอร์ มะทา จึงไม่มีโอกาสชี้แจง ข้อกล่าวในสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังไม่แก้ไขความไม่เป็นธรรมดังกล่าวแต่อย่างใด

สรุป กลไกการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกลไกที่พิกลพิการ เต็มไปด้วยความอยุติธรรม และไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประเด็นที่ ส.ส.ร. โหมยไปทั้งหมดจึงเป็นเพียงการหลอกลวงพี่น้องประชาชนเท่านั้น

### ๑๓. การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕

๑. อำนาจในร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติยังคงเป็นของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะเหตุใดจึงไม่เปิดโอกาสให้สถาบันอื่นๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ แม้แต่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๐๐๐-๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒. รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว บัญญัติให้กำหนดวันออกเสียงประชามติไม่เร็วกว่า ๕๐ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าจะมีการออกเสียงประชามติ คือ ให้เวลาประชาชน ๓-๔ เดือนในการศึกษาประเด็นที่จะลงประชามติอย่างละเอียดก่อนตัดสินใจ ซึ่งผมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลับตัดบทบัญญัติเรื่องนี้ออกไป คำถามก็คือ ถ้าฝ่ายบริหารในอนาคตมีพฤติกรรมเลียนแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันด้วยการกำหนดวันออกเสียงประชามติในประเด็นที่สลับซับซ้อนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะรับผิดชอบต่อความมั่งงายของท่าน ในเรื่องนี้อย่างไร

๓. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เชื่อมั่นในพลังอำนาจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะแทนที่จะกำหนดให้ผลการออกเสียงประชามติมีผลผูกมัดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามทันที กลับบัญญัติไว้แบบกล้าๆ กลัวๆ เปิดโอกาสให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลได้ หมายความว่า รัฐบาลอาจจะไม่ปฏิบัติตามผลการออกเสียงประชามติก็ได้ แล้วจะไปลงประชามติไปเพื่ออะไร

๔. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่กำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของผู้มาออกเสียงประชามติว่าต้องมีสัดส่วนเท่าใด จึงจะถือว่า การออกเสียงประชามติครั้งนั้นมีความชอบธรรมที่จะตัดสินว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับประเด็นที่ออกเสียงประชามติหรือไม่ สมมติว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมดมีจำนวน ๔๐ ล้านคน ถ้ามีผู้ไปออกเสียงประชามติเพียง ๕ ล้านคน แล้วปรากฏว่าเสียงข้างมากจำนวน ๒ ล้าน ๖

แสนคน เห็นด้วยกับประเด็นที่ออกเสียงประชามติ จำนวน ๒ ล้าน ๖ แสนคนข้างต้น คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๖.๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมดเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จะกล่าวอ้างได้อย่างไรว่า ผลการออกเสียงประชามติในครั้งนี้นี้มีความชอบธรรม ถือเป็นกร่างรัฐธรรมนูญที่ง่ายที่สุด

#### ๑๔. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี

๑. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

๒. ไม่มีประเทศไหนในโลกที่ปกครองด้วยระบบรัฐสภาจะจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ในระบบรัฐสภานั้น นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งไปได้เรื่อยๆ トラบเท่าที่ยังได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน และจากสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักชี้แจงว่า ต้องการนำพาการเมืองของประเทศกลับเข้าสู่ระบบรัฐสภา คำถามก็คือ มีแต่ระบบประธานาธิบดี เช่น ในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ที่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำสูงสุดของประเทศ ตกกลงแล้ว ผู้ร่างต้องการให้การเมืองไทยเป็นระบบอะไรกันแน่

๓. ไม่เชื่อมั่นในวิจารณญาณของประชาชนโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้นำที่พวกเขาชื่นชอบให้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง

๔. ขาดข้อมูลทางประวัติศาสตร์รองรับ ในอดีตยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีของไทยที่มาจากกรเลือกตั้งคนใดที่ดำรงตำแหน่งเกินกว่า ๘ ปีเลยแม้แต่ท่านเดียว แม้แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มองว่า เป็นปัญหาสำคัญของการเมืองไทย ก็ดำรงตำแหน่งอยู่ประมาณ ๕ ปีเศษ เท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขาดเหตุผลรองรับ เป็นบทบัญญัติที่บทบัญญัติขึ้นเพื่่อมุ่ง ล้างแค้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น

#### ๑๕. วุฒิสภาการศึกษาของรัฐมนตรี

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงกำหนดให้รัฐมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า นับเป็นการวัดคุณค่าของมนุษย์จากกระดาษเพียงแผ่นเดียว และยังเป็นกรจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนจำนวนมากในประเทศที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปอีกด้วย สรุปคือ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็น “อภิชนาธิปไตย” และ “บัณฑิตยธิปไตย” ไม่น้อยไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วเลย

## ๑๖. การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและ นายกรัฐมนตรีได้ในเวลาเดียวกัน

บทบัญญัติเรื่องนี้เป็นบทบัญญัติที่จะทำลายพัฒนาการทางการเมืองของ และเป็นตัวอย่างของผลประโยชน์ทับซ้อนที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีล้วนเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของประเทศ เพราะฉะนั้น บุคคลเหล่านี้จึงควรเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ และมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศในภาพรวม มิใช่เป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งเท่านั้น การเปิดโอกาสให้นักการเมือง สวมหมวก ๒ ใบในเวลาเดียวกันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๒ ด้านล้มเหลวทั้งคู่ ถ้านักการเมืองคนนั้นมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศเป็นหลักในฐานะรัฐมนตรี ผู้ที่จะเสียประโยชน์คือประชาชนในเขตเลือกตั้งที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้แทนอยู่ แต่ถ้ารัฐมนตรีคนนั้นมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ก็จะเกิดปรากฏการณ์เป็นคนดีของจังหวัด แต่เป็นคนชั่วของประเทศ รัฐมนตรีผู้นั้นจะใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่นางบประมาณไปพัฒนาเฉพาะจังหวัดที่เป็นเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น คนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะสูญเสียผลประโยชน์ บทบัญญัติมาตรานี้จึงมีแต่ผลเสียไม่มีผลดีต่อผู้ใดเลย

## ๑๗. การเปิดโอกาสให้ศาลมีบทบาทในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มากเกินไป

๑. กรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง, กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวนทั้งสิ้น ๗ คน มีฝ่ายตุลาการเป็นเสียงข้างมากถึง ๕ คน ในกรณีของกรรมการการเลือกตั้งนั้น ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กรรมการสรรหาดำเนินการสรรหา ผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๓ คน และยังเปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหา ผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้เองอีก ๒ คน หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้งทั้ง ๕ คน ล้วนมาจากฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น ส่วนกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีจำนวนทั้งสิ้น ๕ คน ก็มีฝ่ายตุลาการเป็นเสียงข้างมากถึง ๓ คน เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองมากเกินไปจนขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อศาลเองในระยะยาว และนี่คือตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งของตุลาการภิวัตน์ที่เกินขอบเขตในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๒. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตัดอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ เหลือเพียงอำนาจในการให้ความเห็นชอบเท่านั้น ถือเป็นเรื่องที่ประหลาดมากที่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ไว้วางใจคนเพียง ๕-๗ คนที่อาจถูกแทรกแซงได้ง่าย แต่กลับไม่ไว้ใจสมาชิกวุฒิสภาที่มีจำนวนมากถึง ๑๕๐ คน ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็อ้างว่า ผ่านการคัดสรรมาอย่างดีที่สุดแล้ว

๓. ไม่มีหลักประกันใดๆ เลยว่า ผู้ที่กรรมการสรรหาที่มีฝ่ายตุลาการเป็นเสียงข้างมากสรรหา มา นั้น จะมีความเป็นกลางทางการเมือง และจะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ตัวอย่างเช่น กรณีคุณปริญญานาคฉัตรีย์ อดีตกรรมการการเลือกตั้งที่ถูกศาลอาญาตัดสินจำคุกฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น ก็มาจากการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว หมายความว่า ผู้ที่มาจากการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ก็อาจมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดียวกัน

๔. ในทางตรงกันข้าม ผู้คนในสังคมได้เรียกร้องกันมาโดยตลอดว่า ให้ตัดฝ่ายการเมืองของพรรคการเมืองออกจากตัวแทนกรรมการสรรหาองค์กรอิสระทั้งหมด แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับเปิดโอกาสให้มีตัวแทนของพรรคการเมืองเข้าไปเป็นตัวแทนกรรมการสรรหาทุกองค์กรถึง ๒ คน คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกำหนดในลักษณะนี้เท่ากับยอมรับว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาล และในความเป็นจริงทางการเมืองก็เป็นอย่างนั้น เพราะไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงเป็น ส.ส. ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลแทรกแซงการสรรหาองค์กรอิสระได้ ส่วนผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในอนาคตก็มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี ก็อาจมีอิทธิพลต่อกระบวนการสรรหา ทำให้กระบวนการสรรหาผิดเพี้ยนไปได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น จึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะกำหนดให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ

## ๑๘. เปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดระเบียบเองได้ว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่

๑. มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดคดีที่จะไม่รับไว้พิจารณาได้ คำถามมีอยู่ว่า การที่ศาลฎีกาจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่เป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนในเรื่องของกระบวนการยุติธรรม สมควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องนี้ในรัฐสภาซึ่งจะสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มในสังคม ได้มีส่วนร่วมพิจารณาอย่างเต็มที่ ถ้าให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกระเบียบเอง ประชาชนก็ไม่อาจ มีส่วนร่วมตรวจสอบดุลพินิจของศาลฎีกาได้ ถ้าประชาชนรู้สึกรับระเบียบที่ศาลฎีกาออกมาไม่เป็นธรรม และละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ไม่สามารถส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ในที่นี้หมายความว่า ศาลกำลังก้าวล่วงมาใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ

๒. อาจารย์วิชา มหาคุณ กรรมการกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คดีที่ศาลฎีกาอาจไม่รับไว้พิจารณา เช่น คดีที่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว ฟังคำชี้แจงแบบนี้แล้วยังรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่อันตรายมาก ผมคิดว่าสภากร่างรัฐธรรมนูญกำลังสับสนในระบบกฎหมายของประเทศไทย (ตำราบางเล่มใช้คำว่า “ครอบครัวกฎหมาย”) ว่า ตกลงประเทศไทยจะยึดถือกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) หรือกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นหลักกันแน่ ผมคิดว่า ถ้าประเทศไทยจะยึดถือกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ก็ต้องพึงเข้าใจว่า ในระบบกฎหมายแบบนี้ คำพิพากษาของศาลไม่ใช่กฎหมายที่จะต้องยึดถือไปชั่วกาลนาน ศาลฎีกายุคหลังย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะกลับคำพิพากษาของศาลฎีกาในอดีตได้ซึ่งก็มีตัวอย่างให้เห็นมากมาย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศไทยจึงมีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา แต่ถ้าปล่อยให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านประชามติแล้วศาลฎีกาไปออกระเบียบตามที่อาจารย์วิชา มหาคุณ ได้อภิปรายไว้ คิดความจำนวนมากที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนจะไม่มีโอกาสเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาทันที โดยศาลฎีกาจะอ้างเหตุผลว่า เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่กำหนดไม่ได้รับพิจารณาคดีที่เคยมีบรรทัดฐานไว้แล้ว ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั่นเอง

๓. เพียงแค่มาตรานี้มาตราเดียวก็แทบจะทำลายสิทธิ เสรีภาพที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามให้แก่ประชาชนลงจนหมดสิ้น

## ๑๕. การยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

๑. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นทั้งทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินทั้งหมดของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต่อสาธารณชนโดยเร็ว

๒. ปัญหาก็คือ ทำไมจึงบังคับให้ยื่นแสดงรายการบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินเฉพาะของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น หมายความว่า ถ้านักการเมืองคนใดมีบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วก็ถือว่า โชคดีไปใช้หรือไม่ เพราะสามารถนำเงิน และทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตไปฝากไว้ที่บุตรที่บรรลุนิติภาวะได้โดยไม่มีใครสามารถไปตรวจสอบได้เลย

๓. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้เปิดเผยเฉพาะบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของนักการเมืองเท่านั้น แต่ไม่บังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญทั้งๆ ที่องค์กรเหล่านั้นมีอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วอย่างมากมายมหาศาล แสดงให้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอคติต่อนักการเมือง โดย มองว่านักการเมืองเป็นคนเลว ต้องดำเนินการตรวจสอบอย่างเข้มงวด แต่มองข้าราชการ ศาล และ ผู้ดำรง

ตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นคนที่ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบอย่างเข้มงวดก็ได้ ทั้งๆ ที่ ในความเป็นจริง ศาล และองค์กรอิสระทั้งหลายสมควรจะถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดกว่านักการเมืองด้วยซ้ำไป เพราะถือว่าเป็นต้นทางของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งในศาล และองค์กรอิสระถูกตรวจสอบจากสาธารณชนได้โดยง่าย การทำงานย่อมโปร่งใสและมีประสิทธิภาพรวมทั้ง เป็นความหวังของประชาชนในการตรวจสอบนักการเมืองได้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับละเลยประเด็นนี้ไปโดยสิ้นเชิง

## ๒๐. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป คือ จะไม่สามารถดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอำนาจที่เด็ดขาด ไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจนี้ได้ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิธีที่เหมาะสมกว่า ก็คือ แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่าย ป.ป.ช. และวุฒิสภา ฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการไต่สวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง มติของคณะกรรมการชุดนี้ให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้วุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยได้มีโอกาสถ่วงดุลอำนาจของ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้การอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภาก่อนการลงมติถอดถอนด้วยการไม่บัญญัติให้ชัดเจนว่า การประชุมวุฒิสภาเพื่ออภิปรายก่อนการลงมติจะต้องประชุมโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนวุฒิสภาสั่งให้มีการประชุมลับได้ เป็นการปิดโอกาสของประชาชนในการที่จะร่วมตรวจสอบการอภิปราย และดุลพินิจของวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนเฉพาะในเรื่องที่ไม่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น แต่ประเด็นสิทธิ เสรีภาพ ที่สำคัญที่ส่งผลต่อการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีความจริงใจที่จะให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด



## ๒๑. การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๑. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนที่จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง เป็นการแสดงถึง ความไม่จริงใจที่จะทำให้การเมืองมีความ โปร่งใส และไม่จริงใจที่จะส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนอย่างแท้จริง

๒. ร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความสับสนในการตีความว่า ตกแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ถ้าถูกกล่าวหาว่าทุจริตประพฤติมิชอบ จะต้องถูก นำตัวขึ้นพิจารณาคดีในศาลใด ในเรื่องนี้ ส.ส.ร. ศักดิ์รินทร์ เชื้ออนันท์ ให้คำต่อมทางโทรศัพท์ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า จะต้องขึ้นศาลยุติธรรมตามขั้นตอนปกติ คือ เริ่มจาก ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ แล้วไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา ผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ส.ส. และ ส.ว. ที่จะต้องถูกนำตัวขึ้นพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างแน่นอนซึ่งคำพิพากษาของศาลนี้ถือเป็นที่สุด ห้ามอุทธรณ์ ฎีกา ใดๆทั้งสิ้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า นักการเมืองทั้งหลายมีโอกาสขึ้นศาลเพียงศาลเดียวเท่านั้น แต่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งหลายซึ่งมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากมายมหาศาลในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีถึง ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอคติของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มองว่านักการเมืองเป็นปีศาจ แต่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นเทวดาที่ไม่มีวันกระทำความผิด

## ๒๒. อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญมีชี้แจงว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกคาน และตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมมากขึ้น

๒. คำชี้แจงในข้อที่ ๑ เป็นความจริงเพียงครึ่งเดียว เพราะมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่งของ ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด”

๓. หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถให้ “ใบเหลือง” หรือ “ใบแดง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. และ ส.ว. ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการโดยไม่มีองค์กรไหนตรวจสอบถ่วงดุลได้เลยก่อนถึงวันประกาศรับรองผลการเลือกตั้งซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญ

ที่สุดของการดำเนินการดังกล่าว และยังเป็นช่วงเวลาที่ทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้มากที่สุด อีกด้วย จึงเป็นการง่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองบางพรรค หรือ กลุ่มการเมืองบางกลุ่มได้โดยไมยาก อำนาจเผด็จการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาจทำให้ การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจึงยังคงอยู่อย่างครบถ้วน มิได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญชี้แจง

### ๒๓. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕ หมื่นคน สามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่

๑. ร่างรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอนั้นเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ตนเองเสนอในการพิจารณาวาระที่ ๒

๒. เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องผ่านการออกเสียงประชามติก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับไม่มีขั้นตอนในการให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรองในขั้นตอนสุดท้าย ถือเป็นกระบวนการที่ไม่มีความชอบธรรม

### ๒๔. บทเฉพาะกาลมีลักษณะ ๒ มาตรฐาน

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้กรรมการการเลือกตั้ง, กรรมการ ป.ป.ช. และ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ แต่กลับให้ดำเนินการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ทั้งหมด คำถามก็คือ ทำไมจึงมีการเลือกปฏิบัติในลักษณะนี้ ทั้งๆ ที่ตามหลักการที่ถูกต้อง เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ก็ควรดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ใหม่ทั้งหมด ถ้าเขียนบทบัญญัติออกมาในลักษณะนี้ คงตีความเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการ ป.ป.ช. อยู่หลายท่านนั่นเอง

### ๒๕. กำหนดระยะเวลาในการพิจารณากฎหมายต่างๆ ให้แล้วเสร็จแต่ไม่กำหนดบทลงโทษ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนด้วยการมีบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลให้คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งต้องดำเนินการพิจารณากฎหมาย

เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนหลายฉบับให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนด เช่น พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิด้านการศึกษาของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่ วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ข้อบกพร่องที่สำคัญก็คือ ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ สามารถดำเนินการ ได้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ที่กำหนด บทลงโทษไว้อย่างชัดเจนกรณีของรัฐสภาในขณะนั้นไม่สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ๘ ฉบับได้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะฉะนั้น บทบัญญัติในส่วนนี้ จึงเป็นเพียงบทบัญญัติที่เขียนได้สวยงามเท่านั้น แต่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดในทางปฏิบัติ

## ๒๖. บทเฉพาะกาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบหนังสือสัญญา กับ ต่างประเทศที่ดำเนินการไปแล้ว

๑. หนังสือสัญญากับต่างประเทศที่ได้ดำเนินการไปแล้วในสมัยรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็คือ ข้อตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจน้อยมาก ทั้งๆ ที่เป็นข้อตกลงที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตของประชาชนอย่างร้ายแรง

๒. แต่ร่างรัฐธรรมนูญกลับมิได้เปิดโอกาสให้พี่น้องประชาชน และรัฐสภาได้ร่วมตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบข้อตกลงดังกล่าวอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป แสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจ ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

## ๒๗. มีบทบัญญัติรับรองการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการรัฐประหารไว้ล่วงหน้า

๑. ผมพอจะยอมรับได้ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัตินิรโทษกรรมการกระทำต่างๆที่สืบเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ผมไม่อาจยอมรับการบัญญัติรับรอง การกระทำต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้ได้ เพราะถือเป็นการนิรโทษ กรรมไว้ล่วงหน้า ผู้ที่มีอำนาจอยู่ในปัจจุบันสามารถดำเนินการอะไรก็ได้ถ้าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการออกเสียงประชามติโดยที่ไม่มีใครสามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้เลย เพราะการกระทำ ทุกอย่างได้รับการรับรองความถูกต้องไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

๒. ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุด คือ ร่าง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ... ที่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี พยายามผลักดันอย่างเต็มที่ให้ผ่านการพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบัน เนื้อหาของ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการทหารบก ชนิด ที่เรียกว่า “ครอบจักรวาล” และสามารถใช้อำนาจดังกล่าวละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างกว้างขวาง ถ้าร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านประชามติ และร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วย ในอนาคตจะไม่มีใครสามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้อีก เพราะได้รับการรับรองความถูกต้องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เรียบร้อยแล้ว

## สรุป

จากที่ชี้แจงรายละเอียดมาทั้งหมด ท่านทั้งหลายคงจะเห็นแล้วว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อบกพร่องมากมายซึ่งล้วนแล้วแต่จะนำพาหายนะมาสู่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยทั้งสิ้น เรื่องสิทธิ เสรีภาพ ที่ถือกันว่าเป็นจุดขายที่สำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้เพิ่มขึ้นจริงแต่ประการใด ตรงกันข้าม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ลดทอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน เพราะฉะนั้น ผมจึงไม่สามารถยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ และหวังว่า ท่านทั้งหลายจะใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบในการตัดสินชะตากรรมของประเทศในการลงประชามติวันอาทิตย์ที่ ๑๕ สิงหาคม นี้