

แก้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างไร ให้ตรงใจประชาชน

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ *

เกริ่นนำ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ผ่านการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 17 ฉบับ ภายใน 75 ปี นับตั้งแต่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475

ขณะนี้สังคมไทยกำลังเกิดความตื่นตัวทางการเมืองอย่างสูง เนื่องจากกำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้เพียง 180 วัน ทำให้หลายฝ่ายหลายภาคส่วนล้วนเข้ามามีส่วนต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมเขียน และร่วมลงประชามติ

ดังนั้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น บทความขึ้นนี้ถือเป็นทัศนะส่วนตัวที่พยายามเสนอแนวคิดว่าด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในบางเรื่องบางประเด็น ภายใต้สามกรอบใหญ่ ๆ คือ กรอบที่ 1 เรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบที่ 2 เรื่องสถาบันทางการเมือง : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี และกรอบที่ 3 เรื่องกระบวนการตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง การวินิจฉัย และแก้ไขรัฐธรรมนูญ

1. หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ถือได้ว่ามีความก้าวหน้ามาก หากเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ดังเนื้อหาที่ปรากฏในมาตราต่าง ๆ เช่น การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบ การรวมกันเป็นสมาคมและสหภาพ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลของหน่วยราชการ ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้สร้างกลไกให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ประชาชน 50,000 คน สามารถยื่นเสนอร่างกฎหมาย การยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การทำประชามติและประชามติในประเด็นสาธารณะ เป็นต้น

* ประธานคณะทำงานการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้สร้างพื้นที่ให้กับประชาชนในเรื่องดังกล่าวอย่างมาก ซึ่งตลอดระยะ 9 ปีที่ผ่านมา ประชาชนและกลุ่มคนต่าง ๆ ออกมาเรียกร้องในสิทธิและเสรีภาพในสิ่งที่พึงได้ตามกฎหมาย ตั้งแต่ ใช้สิทธิผู้บริโภคในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจำกัด (มหาชน) และขอให้คุ้มครองการออกอากาศของทีไอทีวี ใช้สิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการให้เปิดเผยข้อมูลกรณีการสอบเข้าของโรงเรียนเอกชน ใช้สิทธิผู้พิการขอสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและสิ่งแวดล้อมที่สะดวกต่อการใช้ การยื่นเสนอร่างกฎหมาย พ.ร.บ.ป่าชุมชนและกฎหมายอื่น ๆ และยื่นเสนอถอดถอน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรี ขณะทีนโยบายของรัฐในโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ก็ต้องผ่านการประชาพิจารณ์ซึ่งถือเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางข้อบางมาตราไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกิดอุปสรรคในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง ขอเสนอในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ก. กำจัด “ข้อจำกัด” สิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ผ่านมา จะพบว่า ข้อบังคับของกฎหมายบางบทหรือบางมาตรา ไม่สามารถบังคับได้จริง เนื่องจากการเขียนข้อความต่อท้ายตัวบทกฎหมายนั้น กล่าวคือ มักระบุข้างท้ายว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ถือว่าเป็นการสร้างข้อจำกัดในการบังคับใช้ อาทิ มาตรา 43 เกี่ยวกับสิทธิการรับการศึกษา, มาตรา 39 เกี่ยวกับเสรีภาพในการสื่อสาร, มาตรา 52 บุคคลมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แม้รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ในความเป็นจริงคนได้รับการบริการไม่ถึง รวามไม่เท่ากัน ยาคนละเกรด หรือ สิทธิในมาตรา 56 เป็นสิทธิที่ไม่สามารถเกิดขึ้นจริง แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชามติ หรือประชาพิจารณ์ แต่ก็มีผลเพียงเสนอแนะต่อรัฐบาลเท่านั้นไม่มีผลใด ๆ ต่อการตัดสินใจในการทำโครงการต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังมีมาตรา 60 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายลูกออกมารับรองสิทธิเหล่านั้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความของศาลเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตราต่าง ๆ ที่ลงท้ายด้วยประโยคข้างต้น เพราะถ้ายังไม่มีการตรากฎหมายลูกออกมารองรับจะไม่มีผลในการจะบังคับใช้สิทธิที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ ในระหว่างที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ผมขอเสนอว่า ควรจะมีการแก้ไขบางข้อความที่ระบุในรัฐธรรมนูญ เพื่อกำจัดข้อจำกัดของกฎหมาย และก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ดังนี้

ตัดข้อความ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เนื่องจากสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หลายเรื่องไม่สามารถบังคับได้ เพราะติดข้อความท้ายดังกล่าว ด้วยเหตุว่า ที่ผ่านมามีการตีความไปในทิศทางที่ว่าต้องมีการออกกฎหมายลูก

ตามสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเสียก่อน จึงจะสามารถบังคับตามสิทธินั้นได้ แต่ในทัศนะของผู้เขียน มองว่าสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น ได้เกิดขึ้นและมีอยู่แล้วโดยมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดรับรอง

การตัดข้อความ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มิได้ก่อให้เกิดผลเสียอันใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมบัญญัติไว้เพียงหลักการกว้าง ๆ ดังนั้น หากต้องการลงรายละเอียดจำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายลูกมาอีกฉบับหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น การตัดข้อความดังกล่าวนี้ออกไปจึงน่าจะเป็นการยุติข้อถกเถียงหรือแก้ปัญหาคาใจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้มิได้มีการออกกฎหมายลูกออกมารับรอง สิทธินั้นก็ยังสามารถบังคับใช้ได้ทันที

กำหนดเงื่อนไขเวลาการออกกฎหมายลูก

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีเจตนาให้ออกกฎหมายลูก ผู้เขียนเห็นว่า **ควรจะมีกำหนดเงื่อนไขในการที่จะออกกฎหมายลูกอย่างชัดเจน** เช่น จะต้องมีการออกกฎหมายลูกออกมารองรับเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนภายใน 1 ปี หรือ ภายใน 2 ปี เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการเพิ่มสิทธิในการได้รับการคุ้มครองอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น

ทั้งนี้ มีข้อควรระวังอีกประการหนึ่ง คือ การเขียนนิยาม/คำจำกัดความของสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองจะต้องมีความชัดเจน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตีความ เช่น ที่ผ่านมา ในมาตรา 46 ที่ระบุว่า “สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ที่ระบุไว้เกี่ยวกับเรื่อง สิทธิชุมชน, ป่าชุมชนนั้น ความหมายยังคลุมเครือ เช่นเดียวกับข้อความอื่น ๆ เช่น สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค ไม่ได้กำหนดว่าต้องได้รับความคุ้มครองในด้านไหนบ้าง, การมีส่วนร่วมของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 60 ไม่มีความชัดเจน อีกทั้ง ไม่มีกฎหมายรับรองให้สิทธินี้บังคับได้จริง เป็นต้น

ฉะนั้นการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นักยกร่างควรคำนึงถึงการใช้ภาษาที่จะไม่ก่อให้เกิดข้อจำกัด และเรื่องการตีความที่จะต้องไม่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้เกิดผลเสียภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายแล้ว ที่ต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายใหม่นั้น ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากกว่า สูญเสียงบประมาณ และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ อาจถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ขาดความถี่ถ้วนในการพิจารณา

ข. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่ายขึ้น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง “ทางตรง” 2 เรื่อง ได้แก่ การยื่นเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 170) และการยื่นเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304) อันเป็นการสร้างมิติใหม่ในการเมืองภาคประชาชน

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ รวมระยะเวลา 9 ปี ปรากฏว่า มีประชาชนมาร่วมลงชื่อกันเพื่อยื่นเสนอร่างกฎหมาย และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 20 กรณี ครั้ง

หลังสุด ได้แก่ การล่ำรายชื่อประชาชนให้ครบ 5 หมื่นรายชื่อเพื่อยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น แต่ยังไม่สำเร็จ เพราะนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

ถึงกระนั้น เมื่อมองย้อนกลับไป แม้ว่าประชาชนจะเกิดความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมเสนอกฎหมายและตรวจสอบนักการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน ให้สำเร็จนั้น กลับเป็นภารกิจอันยุ่งยากที่ต้องหาประชาชนผู้สนับสนุนให้ครบ ไม่เพียงเท่านั้น หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอ นั้นนับว่า ก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ เพราะต้องตรวจดูว่าทั้งห้าหมื่นรายชื่อนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่ ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อครั้งที่ผ่าน มาหรือไม่ เอกสารสำเนาบัตรประชาชนถูกต้องหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนจะสามารถรวบรวมรายชื่อและยื่นร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ที่ผ่านมากลับเป็นเพียงการแสดงพลังประชาชนที่ยังไม่เคยมีเรื่องใดประสบความสำเร็จตามความต้องการของประชาชนเลย ทั้งนี้การเข้าชื่อ ดังกล่าวเป็นเพียง “การร้องขอ” ให้พิจารณาเท่านั้น ไม่ใช่การบังคับให้พิจารณาหรือให้ถอดถอน

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงขอเสนอให้พิจารณาในประเด็นเหล่านี้ด้วย

10,000 คน ยื่นเสนอร่างกฎหมาย เสนอว่า ควรลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงเหลือ เพียง 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อในการยื่นเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ พิจารณาในประเด็นนี้ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ ตัวแทนคนกลุ่มน้อย หรือ คนด้อยโอกาสในสังคม ที่อาจมีจำนวนไม่ถึง 50,000 รายชื่อ ควรได้รับสิทธิในการยื่นเสนอกฎหมายได้ง่าย ขึ้น และเห็นว่า ไม่น่าจะเป็นปัญหาใด ๆ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาต้องดำเนินไปตามขั้นตอนอยู่แล้ว

ทั้งนี้เพื่อให้ร่างกฎหมายของภาคประชาชนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่มีพลังเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ของรัฐสภา เสนอว่า อาจจำกัดเฉพาะกรณีที่ ส.ส. ไม่ได้เสนอร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกัน หรือมีประเด็นใน ร่างกฎหมายบางเรื่องที่ประชาชนไม่เห็นด้วย และอาจเพิ่มเงื่อนไขในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของ ประชาชนผู้เสนอกฎหมายด้วย

20,000 คน ยื่นเสนอถอดถอน เสนอว่า ควรลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงเหลือ 20,000 คน เนื่องจากเห็นว่า ไม่มีความแตกต่าง เพราะประชาชนมีสิทธิเพียงการยื่นเสนอเท่านั้น แต่ไม่สามารถมีอำนาจบังคับใด ๆ ทั้งสิ้น อีกทั้ง การกำหนดจำนวน 20,000 คน ไม่น้อยเกินไปในการแสดงพลัง ประชาชนในการเข้าร่วม ขณะเดียวกันก็ไม่มากเกินไป จนกลายเป็นความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ รายชื่อ จำนวนนี้จึงน่าจะช่วยให้ทำงานได้เร็วขึ้น ลดขั้นตอนตรวจสอบที่ยุ่งยาก

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการแอบอ้างรายชื่อที่ไม่ถูกต้อง จึงควรให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การตรวจสอบแบบเดิม แต่เสนอว่าควรตัดเงื่อนไขคุณสมบัติเรื่องการเสียสิทธิทางการเมืองออกไป เนื่องจาก เห็นว่า สิทธิในการถอดถอนผู้แทนของตนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่การปกครองในระบบประชาธิปไตย ควร กำหนดให้ประชาชนทุกคนสามารถทำได้โดยไม่ควรไปจำกัดด้วยเงื่อนไขใด ๆ

หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในการยื่นเสนอกฎหมายและการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องพิจารณาทั้งกระบวนการ โดยเฉพาะต้องแก้ปัญหาสำคัญ “วุฒิสภาควรมีอำนาจถอดถอนต่อไปหรือไม่?”, “ป.ป.ช.จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร?” และ “ทำอย่างไรไม่ให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเพียงเศษกระดาษที่ถูกกลืนหายไป?” เพื่อให้ “พลังประชาชน” ขับเคลื่อนตามกลไกที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นเพียงพลังที่ฝ่ายการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่ใส่ใจที่จะรับรู้เช่นที่ผ่านมา

2. หลักการว่าด้วยสถาบันทางการเมือง : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี

สถาบันทางการเมือง (Political Institution) นับเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยตรง ตั้งแต่ สถาบันรัฐสภา สถาบันตุลาการ สถาบันทางบริหาร สถาบันรัฐธรรมนูญ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 88) ซึ่งสถาบันดังกล่าวมีความสำคัญในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกกฎระเบียบต่าง ๆ การกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ

ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงในประเด็นเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

ก. เลือก ส.ส. แบบผสมผสานแนวคิด รัฐศาสตร์ และ เศรษฐศาสตร์

กรอบการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ว่าด้วยสถาบันทางการเมืองที่ยังไม่เป็นข้อยุติในหลายส่วน ทั้งเรื่องการให้มีหรือไม่มี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ เกณฑ์สัดส่วน ส.ส.ต่อประชากร และการกำหนดให้มี ส.ส.แบบแบ่งเขตที่มาจากเขตพื้นที่ใหญ่ มีจำนวน 3 คนต่อเขต ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนได้ 3 เสียง หรือระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่กำหนดให้มี ส.ส.แบบเขตเดียวเบอร์เดียว เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งตัวแทนที่สะท้อนเสียงประชาชนมากที่สุด

ข้อถกเถียงในประเด็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพื่อแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบในเชิงหลักการ ได้แก่ การเลือกตั้ง ส.ส. ว่าควรมีระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์ หรือ เขตเดียวเบอร์เดียว จึงสะท้อนความเท่าเทียมและการเป็นตัวแทนประชาชนทั้งประเทศได้มากกว่ากัน

การเลือกผู้แทนในมุมมองรัฐศาสตร์

การตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการเลือกตั้ง ส.ส. แบบใดนั้น อยู่ที่การตอบคำถามว่า เราต้องการให้ประชาชนทุกคน มีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยเลือก ส.ส. จำนวนเท่ากัน? หรือ เราต้องการให้ ส.ส. เป็นตัวแทนของกลุ่มคนในพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ย่อมมีขนาดแตกต่างกัน จำนวนประชากรไม่เท่ากัน แต่เลือกผู้แทนได้เท่ากัน?

หากเรายึดแนวคิดประชาธิปไตยแบบปัจเจก (Individualist Democracy) การเลือกตัวแทนจะให้ความสำคัญกับประชาชน 1 คน เท่ากับ 1 เสียงเท่าเทียมกัน การเลือกตั้งจะใช้หลักจำนวนตัวแทนต่อสัดส่วนประชากร รูปแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมตามแนวคิดนี้ตามหลักรัฐศาสตร์จึงควรเป็นแบบ เขตเดียวคนเดียว (One Man One Vote) โดยจะต้องกำหนดให้แต่ละเขตมีสัดส่วนจำนวนประชากรที่เท่ากัน และประชาชนมีสิทธิเลือกได้ 1 คนเท่ากันทั่วประเทศ

ในอีกทางเลือกหนึ่ง หากเรายึดแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนกลุ่ม (Group Democracy) การเลือกตัวแทนจะให้ความสำคัญกับ “กลุ่มคน” โดยถือว่าแต่ละกลุ่มที่อาจมีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน แต่จะต้องมีตัวแทนเท่ากัน ซึ่งรูปแบบการเลือกตั้งหากยึดตามแนวคิดนี้อาจกำหนดขอบเขตพื้นที่เป็นหลัก เช่น ขอบเขตจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดให้ประชาชนเลือกผู้แทนได้จำนวนเท่ากัน

ที่ผ่านมา ก่อนปี พ.ศ.2540 การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ มีความลักลั่น ระหว่างแนวคิดทั้งสองนี้ จนดูคล้ายไม่ได้คิดเชิงหลักการในเบื้องต้น เพราะแม้ว่าจะยึดขอบเขตจังหวัดเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกัน ในแต่ละเขตของจังหวัดนั้น ได้กำหนดสัดส่วนผู้แทนต่อจำนวนประชากรด้วย ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน โดยบางเขตเลือกผู้แทนได้ 3 คน ในบางเขต 2 คน และในบางเขตเลือกได้เพียงคนเดียว การเลือกตั้งในลักษณะนี้ขัดแย้งกับทั้งสองแนวคิดการเลือกตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย ปัญหาสำคัญคือ สิทธิของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทน เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้สิทธิของประชาชน ประชาชนบางคนมีสิทธิเลือกตัวแทนได้มากกว่าบางคน

ต่อมา ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้พยายามค้นหารูปแบบการเลือกตั้งในฝันที่คาดว่าจะมีส่วนช่วยพัฒนาการเมืองไทยให้ดีขึ้น จึงกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ “คนดี” สามารถชนะเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดีที่สุดได้ง่ายกว่าระบบเขตใหญ่ซึ่งมี ส.ส.หลายคน

ดังนั้น หากพิจารณาการเลือกตั้ง ส.ส.ตามรัฐธรรมนูญ 2540 การเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว โดยแบ่งประชากรแต่ละเขต 400 เขต ๆ ละประมาณ 150,000 คน เลือก ส.ส. ได้ 1 คน เท่ากับยึดโยงตามแนวคิดประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับปัจเจก ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนได้ในจำนวนเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบ เขตเดียวคนเดียว อย่างเต็มที่นัก แม้ว่าจะถูกต้องตามหลักรัฐศาสตร์ เนื่องจากเป็นการมองจากมุมสาขาวิชาเฉพาะ ซึ่งในโลกยุคปัจจุบันให้ความสำคัญกับความเป็นสหวิทยาการและการมองแบบองค์รวม อันจะช่วยให้เกิดความครบถ้วนในมุมมองมากยิ่งขึ้นในการดำเนินการเรื่องหนึ่ง ๆ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงอยากจะขยายมุมมองเพิ่มในอีกด้านหนึ่ง โดยเพิ่มมุมมองในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่า “เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ แล้ว การเลือกตั้งแบบใด ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากผู้แทนที่เขาเลือกมากกว่ากัน?”

การเลือกผู้แทนในมุมมองเศรษฐศาสตร์

วิธีคิดพื้นฐานของหลักเศรษฐศาสตร์จะตระหนักว่า ทรัพยากรมีอยู่จำกัด จึงจำเป็นต้องหาวิธีการจัดสรรทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เพื่อให้สามารถสร้างอรรถประโยชน์ (Utility) สูงสุด เช่นเดียวกับการเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งเปรียบเสมือนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นต้องหาวิธีเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้ประชาชนจะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดจาก ส.ส. เหล่านี้

เมื่อปี พ.ศ.2548 ผู้เขียนได้ทำการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2548) เพื่อศึกษาผลกระทบต่อระดับการเป็นตัวแทนประชาชน (Representativeness) ของ ส.ส. ผลการวิจัยพบว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นแบบ 1 เขตมี ส.ส. 1 คน ทำให้ระดับการเป็นตัวแทนประชาชนในระดับเขตลดลง เพราะประชาชนในเขตเดียวกัน แต่ไม่ได้เลือก ส.ส.คนดังกล่าว ย่อมไม่ได้รับความพึงพอใจสูงสุด

นอกจากนี้ พบว่า การเลือกตั้งในลักษณะนี้ ทำให้ระดับความเท่าเทียมกันของการได้รับบริการทางการเมืองลดลง เนื่องจากเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีจำนวน ส.ส. เพียงคนเดียว ทำให้ประชาชนมีทางเลือกของนโยบายน้อยลง ประชาชนที่ไม่ได้เลือกตัวแทนคนดังกล่าวจะไม่ได้รับประโยชน์ทางนโยบาย เพราะผู้สมัครที่ตนเองเลือกกลับไม่ได้เป็นตัวแทนของตน ผู้แทนในแต่ละเขตจะสะท้อนประโยชน์เชิงนโยบายของคนกลุ่มเดียวในเขตที่เลือกตนเข้ามา

ในขณะที่เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ในเขตที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้ 2-3 คน ประชาชนในเขตนั้นย่อมได้รับความพึงพอใจมากกว่า เพราะสามารถได้ตัวแทนที่สะท้อนประโยชน์เชิงนโยบายของเขาได้มากกว่า เช่น ได้ ส.ส. ที่เป็นปากเสียงแทนกลุ่มของตน ในการยื่นกระทู้ ยื่นเสนอกฎหมาย และการนำนโยบายที่หาเสียงไปใช้จริง รวมถึงการเพิ่มประเด็นทางนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของคนแต่ละกลุ่มมากขึ้น

ทางออก....แบ่งเขตเรียงเบอร์แบบเท่าเทียม ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด

รูปแบบการเลือกตั้ง ส.ส. ที่เหมาะสม จึงควรเป็นการผสมผสานแนวคิดรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เสนอว่า ควรเลือกแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ โดยให้แต่ละเขตนั้นมีสัดส่วนจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกัน อาจเป็น 450,000 คนต่อเขตพื้นที่ และเลือกผู้แทนได้ในจำนวนเท่ากัน คือ 3 คน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจทางนโยบายผ่านตัวแทนของตนมากขึ้น เนื่องจากมีระดับความเป็นตัวแทนประชาชน และระดับความเท่าเทียมกันทางการเมืองที่ดีกว่า เพราะมั่นใจว่ามีตัวแทนของตนที่เป็นปากเสียงในสภา และมี ส.ส. ที่ช่วยผลักดันให้เขตของตนได้ประโยชน์จากนโยบาย มากกว่าการมี ส.ส.แบบเขตเดียวคนเดียว

ข. ไม่ควรตัด แต่เสนอให้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อมีต่อไป

ประเด็นสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประการหนึ่งคือข้อถกเถียงเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Partylist) ยังควรมีและจำเป็นต่อสังคมการเมืองไทยต่อไปอีกหรือไม่

ที่ผ่านมาได้เกิดปฏิกิริยาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการจำนวนหลายท่านออกมาสนับสนุนให้ยกเลิก ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา อาทิ

....เพื่อป้องกันนายกรัฐมนตรีที่มักอ้างว่าตนได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหลายล้านเสียงที่เลือกตนเข้ามาบริหารประเทศ

...ปิดช่องทางนายทุนหรือนักธุรกิจการเมืองที่จ่ายเงินให้พรรคเพื่อลงสมัครในลำดับต้น ๆ ของบัญชีรายชื่อพรรคและเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเมือง

...ไม่เห็นด้วยกับการเมืองที่พรรคขนาดใหญ่และขนาดกลางจะได้เปรียบในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กแทบจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา

ข้อสังเกตดังกล่าว ทำให้หลายฝ่ายเสนอว่า ให้ยกเลิก ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ แต่ให้คงเหลือเพียง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือ ส.ส. รวมเขตเรียงเบอร์เท่านั้น

สำหรับประเด็นนี้ เห็นว่า **ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ มีความสำคัญและมีข้อดีหลายประการ** ดังนี้

ประการแรก เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีชื่อเสียงและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ หรือเป็นอดีตข้าราชการ ตลอดจนนักวิชาการหรืออาจารย์จากมหาวิทยาลัยที่ไม่มีความถนัดในการลงพื้นที่หาเสียงหรือมีเครือข่ายทางการเมืองได้มีโอกาสเข้ามาทำงานการเมืองเพื่อช่วยกันพัฒนาประเทศชาติ

ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 และ 2548 ที่มีบุคลากรดังกล่าวจำนวนมากสนใจและลงสมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีผู้แทนราษฎร ที่มีประสบการณ์ในบริหารงานระดับชาติ ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ตลอดจนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีชื่อเสียงเข้ามาทำงานทางการเมืองและบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการคิดและผลิตเป็นนโยบายของพรรคซึ่งจะกลายเป็นนโยบายในการบริหารประเทศหากได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

ประการที่สอง ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีค่าโดยนำมาคิดเป็นสัดส่วนที่หนึ่งที่พรรคการเมืองควรจะได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนลงคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งคะแนนนั้นจะไม่สูญหายไปแต่จะนำมารวมเป็นคะแนนทั่วประเทศ หลังจากนั้นจึงนำมาคิดสัดส่วนจำนวนที่นั่ง ส.ส. ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ขณะที่การเลือกตั้งแบบเดิมก่อนปี 2540 คะแนนเสียงของเราจะไม่ถูกนับหรือถูกปิดทิ้งไปอย่างไร้ค่าหากผู้สมัครที่เราลงคะแนนเสียงเกิดแพ้คู่แข่งท่านอื่น

ประการที่สาม เปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้าทำงานทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่านักการเมืองอาวุโสที่เป็นผู้แทนมาหลายสมัยในเขตเลือกตั้งของจังหวัดต่าง ๆ ได้ผันตนเองมาลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่อุทิศตนทำงานให้กับท้องถิ่น ได้มีโอกาสลงสมัครเลือกตั้งและเข้ามาทำงานทางการเมืองระดับชาติแทนนักการเมืองอาวุโส

ประการที่สี่ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีผลดีในการเปิดพื้นที่ให้กับพรรคขนาดเล็กซึ่งเป็นตัวแทนของคนกลุ่มน้อยหรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้านให้มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้ามาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ เป็นปากเป็นเสียงหรือเสนอกฎหมายเฉพาะด้านให้กับท้องถิ่น ภูมิภาคและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ประการสุดท้าย ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยส่งเสริมให้การเมืองของประเทศไทยในอนาคตเข้มแข็ง ทั้งนี้ เนื่องจากการเมืองจะพัฒนาได้ต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ พรรคการเมืองและภาคประชาชน การเลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อสะท้อนการเลือกพรรคหรือนิยามชมชอบในพรรคนั้น ซึ่งจะส่งเสริมให้พรรคต้องมโนนโยบายที่ประชาชนเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนสนใจในการดำเนินนโยบายของพรรคมากขึ้น อันเป็นจุดเริ่มต้นอันดีในการนำประชาชนไปสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีพรรคขนาดเล็ก ๆ ไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามาเนื่องจากข้อกฎหมายที่กำหนดว่าต้องได้รับเลือกตั้งจำนวนร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไปซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

หากพิจารณาในข้อดีของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแล้ว น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเมืองไทย ที่จะได้คนที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานซึ่งมาจากหลากหลายวิชาชีพ ตลอดจนน่าประสพการณ์ดังกล่าวมาทำงานการเมืองระดับชาติ และเปิดโอกาสให้มีพรรคขนาดเล็กซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเป็นปากเป็นเสียงทำงานในสภาผู้แทนราษฎร

ค. ที่มาและอำนาจหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาในอนาคต

ประเด็นสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประการหนึ่ง ได้แก่ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ว่า **ส.ว. ยังคงมีความจำเป็นต่อสังคมการเมืองไทยต่อไปอีกหรือไม่?**

เป็นที่ทราบดีว่า ตลอดการทำงานของ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งในปี 2543 ถูกตั้งข้อกล่าวหาอย่างมากว่า เป็นสภาเครือญาติของนักการเมืองบ้าง เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองบ้าง เป็นข้าสวามีภักดีรัฐบาลบ้างอีกทั้ง ผลงานการแต่งตั้งองค์กรอิสระที่สะท้อนความไม่เป็นธรรม ไม่เป็นกลาง จนทำให้ระบบตรวจสอบถ่วงดุลไม่ได้เป็นไปดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน 2540

ข้อสังเกตดังกล่าว ทำให้หลายฝ่ายเสนอว่า ให้ยกเลิก ไม่ต้องมี ส.ว. ต่อไป เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นดังเช่นที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า "สมาชิกวุฒิสภา" ยังคงมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทย ในฐานะเป็น "สภาพิเลียม" ให้กับสภาผู้แทนราษฎรในการกลั่นกรองกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ทั้งนี้เพราะสังคมไทยยังต้องการสมาชิกที่มีวุฒิภาวะ ทั้งในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ในการคัดค้านกฎหมายที่ไม่ชอบธรรม

ดังตัวอย่างการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ว.ชุดปี 2543 ซึ่งได้รับคำชมจากประชาชนในบางด้าน อาทิ การคัดเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกที่ทำหน้าที่ได้อย่างยุติธรรมและเป็นกลาง หรือการพิจารณาร่างกฎหมายที่รักษามลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างถึงที่สุดแม้จะต้องต่อสู้กับอำนาจรัฐหรือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

พิจารณาในแง่นี้แล้ว จะเห็นว่า ส.ว.ยังคงมีความสำคัญและความจำเป็นต่อสังคมไทย เพียงแต่ว่าเราคงต้องคำนึงถึงเกี่ยวกับที่มาและการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร ถึงจะเหมาะสมที่สุดกับบริบทและวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทย

สำหรับที่มาของ ส.ว. ในเรื่องของการแต่งตั้ง ไม่ควรจะเกิดขึ้นแล้ว เพราะยุคสมัยปัจจุบันปฏิเสธการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนในการคัดเลือกแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น ทางออกที่เหลืควรจะเป็นการเลือกตั้งในประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดที่ผมได้เคยเสนอไว้ในหนังสือ “เปิดโลกความคิดของวุฒิสภาไทย” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2538) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 โดยผมเสนอที่มาของวุฒิสมาชิกมาจากสองส่วน

ส่วนแรกแบ่งตามเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน เพื่อให้วุฒิสมาชิกเป็นตัวแทนของจังหวัดโดยตรง ต้องรับผิดชอบต่อคนทั้งจังหวัด ในส่วนนี้อาจมีโอกาสมันจะมีตัวแทนแฝงจากกลุ่มการเมืองเข้ามา แต่หากสามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกัน เช่น การกำหนดคุณสมบัติ การตรวจสอบประวัติ การเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหาเสียง และการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนว่าควรเลือก ส.ว.อย่างไร ฯลฯ เหล่านี้ย่อมจะช่วยให้เราได้ ส.ว.ที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละจังหวัดได้

ส่วนที่สองแบ่งตามเกณฑ์ตัวแทนประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยแบ่งสัดส่วนที่เหมาะสมตามสาขาอาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมให้ครบถ้วน ครอบคลุมคนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนด้อยโอกาส เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นแม้ว่าจะมาจากเสียงส่วนใหญ่ แต่เสียงส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถมากดหรือเอาเปรียบเสียงส่วนน้อยของสังคมได้ ตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถแบ่งได้เป็น 8 กลุ่ม คือ ตัวแทนวิชาชีพและด้านต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) อดีตข้าราชการทหารและพลเรือน ตัวแทนชนกลุ่มน้อยในประเทศ ตัวแทนกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม สื่อมวลชน องค์กรศาสนา สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก คงต้องมีการทบทวนวิธีที่จะได้คนที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม โดยควรมีการคัดเลือกอย่างดี เพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงโดยไม่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจเข้ามาชี้นำได้

ในส่วนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส.ว.นั้น เสนอว่า ควรจะตัดประเด็นการให้อำนาจหน้าที่ในการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการ

ป้องกันฝ่ายการเมืองแทรกแซงแทรกซึมการใช้อำนาจวุฒิสภาอย่างไม่เป็นธรรมเนื่องจากองค์กรดังกล่าวล้วนมีส่วนได้ส่วนเสียในทางการเมือง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ส.ว. ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นหลักการเดิมยังคงดำรงอยู่คือ อาทิ การกลั่นกรองกฎหมายภายหลังผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเด็นที่หลายฝ่ายได้เสนอให้ ส.ว. สามารถริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายได้ อันเป็นการเพิ่มมิติกฎหมายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัดต่าง ๆ และผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อันเป็นการสะท้อนบทบาทหน้าที่ของ ส.ว. ในการเป็นตัวแทนและเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย คงต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่าเป็นไปได้หรือไม่ หรือจะเกิดปัญหาตามมาหรือไม่อย่างไร

ง. หากรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง สามารถกลับมาดำรงตำแหน่ง ส.ส. ได้¹

ปัญหาหนึ่งที่เกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ได้แก่ การให้ ส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาเมื่อนายกรัฐมนตรีปรับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่ถูกปรับเปลี่ยน ไม่ได้ดำรงตำแหน่งต่อไป ย่อมกลายเป็นเหมือนผู้ที่เว้นว่างทางการเมืองไปโดยปริยาย

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่จะมาจาก ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่มีปัญหาเพราะสามารถเลื่อนผู้ที่ได้คะแนนปาร์ตี้ลิสต์อันดับถัดไปเข้ามาดำรงตำแหน่ง ส.ส. ได้ เพื่อทำให้มี ส.ส. ครบจำนวน แต่ยังมีปัญหา หาก ส.ส. ที่เลื่อนไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นมาจาก ส.ส. เขต ทำให้เขตนั้นต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ต้องเสียงบประมาณในการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร

ที่สำคัญการพ้นตำแหน่ง ส.ส. ของรัฐมนตรีกลายเป็นช่องทางการจัดการทางอำนาจ ซึ่งนายกรัฐมนตรีสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเป็นพรรครัฐบาล และหลายครั้งอาจกลายเป็นการกลั่นแกล้งกันทางการเมืองดังที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2544 – 2548 ซึ่งมีการปรับคณะรัฐมนตรีถึง 10 ครั้ง และรัฐมนตรีหลายท่านที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่มีตำแหน่ง ส.ส. รองรับดังเช่นในอดีต

หากพิจารณาตามหลักการการเป็นตัวแทนประชาชนของ ส.ส. ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนให้มาทำหน้าที่แทนตน และควรดำรงตำแหน่งจนครบวาระการเลือกตั้ง ไม่ควรพ้นสภาพ ส.ส. ได้อย่างง่าย ๆ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ยิ่งไม่สมควรได้รับการกลั่นแกล้งทางการเมือง เพราะตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับจากประชาชน ไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง

ในมุมหนึ่ง ส.ส. จึงไม่ควรที่จะพ้นจากตำแหน่งอย่างไม่สมควร แม้จะพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ย่อมมิใช่เรื่องเสียหายหากจะให้กลับมาทำหน้าที่ ส.ส. ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในอีกมุมหนึ่ง หาก

¹ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน วันที่ 2 เม.ย. 2550

พิจารณาตามบทบาทหน้าที่แล้ว ย่อมสมเหตุสมผลที่รัฐมนตรี ไม่ควรเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติควบคู่กับงานด้านบริหาร

ดังนั้น ทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้สมดุลในภาคปฏิบัติและสอดคล้องกับหลักการ จึงเสนอว่า ส.ส.ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องพ้นจากการเป็น ส.ส.อย่างถาวร แต่จะถูก “จำกัดอำนาจ” โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ยังคงมีฐานะเป็น ส.ส. อยู่ตามกฎหมาย เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีและเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง ก็สามารถกลับเข้ามาทำหน้าที่ ส.ส. ดังเดิมได้

ขณะเดียวกัน หากเป็นไปในแนวทางนี้ เสนอว่า ไม่จำเป็นต้องมีการเพิ่มจำนวน ส.ส. เพื่อทดแทน ส.ส. ที่ต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีให้ครบจำนวน แต่ให้คงไว้ในสภาพเช่นเดิม เนื่องจากเห็นว่า ไม่มีความจำเป็น จำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ยังสามารถทำหน้าที่ได้ อีกทั้ง เป็นการตัดปัญหาความยุ่งยากและการเสียงบประมาณเพื่อเลือกตั้งใหม่

ถึงกระนั้น อาจมีการเกรงว่า การทำเช่นนี้จะทำให้เสียงของฝ่ายรัฐบาลลดน้อยลง เพราะต้องเป็นรัฐมนตรีถึง 35 คน หากไม่มีการเชิญคนนอกเลย นั้นหมายความว่า ฝ่ายรัฐบาลจะเสีย ส.ส. ที่สนับสนุนไปถึง 35 เสียง ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารประเทศได้ ยิ่งหากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค มีโอกาสขาดความเป็นเอกภาพได้ง่าย การมีเสียงน้อยลงยิ่งทำให้โอกาสที่เสียงโหวตแพ้ฝ่ายค้านมีมากขึ้น เมื่อต้องลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จนอาจเป็นเหตุให้ต้องมีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่

ข้อกังวลดังกล่าวอาจไม่เป็นเรื่องใหญ่ ทั้งนี้ หากพิจารณาในภาคปฏิบัติจริง เมื่อฝ่ายรัฐบาลทราบข้อจำกัดตามกฎหมายที่เกิดขึ้นเช่นนี้ ย่อมแสวงหาวิธีที่จะรวมกลุ่มเพื่อให้ได้เสียงฝ่ายรัฐบาลที่มีจำนวนมาก พอจนมั่นใจว่าฝ่ายตนนั้นมีเสถียรภาพ แม้ว่าจะต้องเสีย ส.ส. จำนวนหนึ่งไปชั่วคราวเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะในฐานะฝ่ายรัฐบาลย่อมต้องมีหลักประกันความมั่นคงแห่งนิติฐานะ โอกาสที่เสียงฝ่ายรัฐบาลจะน้อยจนขาดเสถียรภาพ ในความเป็นจริงมีความเป็นไปได้น้อย

๑. นายกรัฐมนตรีต้องดำรงตำแหน่งไม่เกิน 8 ปี²

มีข้อเถียงและกล่าวถึงมากมายในประเด็นเรื่อง “ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี

”เหตุใดต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยหรือไม่เกิน 8 ปี ?

คงต้องยอมรับ ระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมาเชื้อโอกาสให้พรรคใหญ่ได้เปรียบในการเลือกตั้ง และทำให้พรรคการเมืองพรรคเดียวครองเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร หากมองในแง่ดี เราจะได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพและขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง แต่หากการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว ทำให้พรรคนั้นมีโอกาสได้เป็นรัฐบาลหลายสมัยติดต่อกัน ซึ่งจะ

² ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2550

ทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีโอกาสนั่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานหลายสิบปีต่อเนื่องกันจนกลายเป็นผู้เสพติดกับอำนาจ

อย่างไรก็ตาม มีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวที่หลากหลาย บางส่วนก็มีความเห็นว่าการที่นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่ยาวนานเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพ เกิดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ อีกทั้งใช้ประสบการณ์ที่ยาวนานในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ในทางกลับกัน การไม่กำหนดวาระสมัยในการดำรงตำแหน่งเลย จะทำให้นักการเมืองพยายามผูกขาดอำนาจอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ตนมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจรัฐในการขจัดคู่แข่งทางการเมือง การแทรกแซงองค์กรอิสระ และใช้อำนาจดังกล่าวในการกอบโกยผลประโยชน์ให้กับตนเอง ญาติ และพวกพ้อง

อันที่จริง เราคงเห็นบทเรียนของการปกครองประเทศด้วยระบบเผด็จการอย่างเบ็ดเสร็จในอดีตของประเทศเพื่อนบ้านอย่างอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ที่ผู้นำประเทศปกครองประเทศอย่างยาวนาน แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่ในการกอบโกยผลประโยชน์เพื่อตนเอง ญาติ และพวกพ้อง

มองอย่างถี่ถ้วนแล้ว หากนักการเมืองคนใดคนหนึ่งมีโอกาสได้ก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระยะเวลา 8 ปีน่าจะเป็นระยะเวลาที่พอเหมาะที่นักการเมืองคนหนึ่งจะทุ่มเททั้งกำลังสมอง กำลังความสามารถในการบริหารประเทศให้มีความเจริญรุ่งเรืองและพัฒนา และเปิดโอกาสให้คนรุ่นต่อไปมีโอกาสได้เข้ามาบริหารประเทศโดยไม่ยึดติดกับผู้นำคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ในขณะเดียวกัน เป็นการป้องกันนักการเมืองที่พยายามที่จะเข้ามากุมและผูกขาดอำนาจรัฐให้ยาวนานที่สุด โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องในทางธุรกิจ

หากเราสังเกตประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการกำหนดห้ามดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศเกิน 2 สมัยติดต่อกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง

ดังนั้น เราคงควรทบทวนว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมไม่ให้นักการเมืองคนใดคนหนึ่งที่จะปกครองอย่างยาวนาน โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาเลยหรือไม่ และในกรณีใดที่อนุญาตให้อยู่ได้ยาวนานกว่านั้น ฯลฯ โดยปกติผมขอเสนอว่าอยู่ไม่เกิน 8 ปีน่าจะเหมาะสม หากจะอยู่เกิน 8 ปี คงต้องมีเหตุผลพิเศษและเงื่อนไขพิเศษที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบต่อไป

3. หลักการว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง การวินิจฉัย และแก้ไขรัฐธรรมนูญ

กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความสำคัญ โดยเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรมดังบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ไม่เพียงเท่านั้น บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยและตีความกฎหมายต่าง ๆ เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ และจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิจัย และประเมินในการใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อไม่เกิดปัญหาทางการเมืองที่ไม่มีทางออกดังที่ผ่านมา และศึกษาต่อไปปัจจัยและโอกาสที่จะเอื้อต่อการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในอนาคตข้างหน้า ดังนี้

ก. ที่มากรรมการการเลือกตั้ง : ตัดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทิ้ง³

การยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” (กกต.) นับเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญมาก เพราะ กกต. ชุดที่ผ่านมาถูกตั้งคำถามและคำครหาอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีความเป็นกลางและเป็นธรรมจนนำไปสู่วิกฤตทางการเมืองอย่างร้ายแรง เนื่องจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองตั้งแต่เริ่มต้นในการสรรหา ถึงกระนั้น เราคงยอมรับร่วมกันว่า กกต. ยังคงมีความสำคัญในการบริหารจัดการเลือกตั้งต่อไป แต่คงต้องพิจารณาเพื่อหาทางออกร่วมกันว่า กกต. ควรมีที่มาและอำนาจหน้าที่อย่างไรจึงเหมาะสม เพื่อให้กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองเกิดความบริสุทธิ์และยุติธรรมมากที่สุด

การพิจารณาบทพจนถึงที่มาของ กกต.ว่า ใครเหมาะสมในการเป็นผู้สรรหา กกต. 5 คน จำเป็นต้องพิจารณาบนพื้นฐานของ “หลักการ” เป็นสำคัญ โดยตอบคำถามร่วมกันว่า **“ที่มาของ กกต. ควรอยู่ภายใต้หลักการสรรหาแบบใด? .. 1... 2 หรือ...3”**

หนึ่ง หลักการ “ตัดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย”

หลักการนี้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า อำนาจ กกต. ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช่อำนาจบริหาร รวมทั้ง ไม่ใช่อำนาจตุลาการ แต่เสมือนเป็น “อำนาจตรวจสอบพิเศษ” ขององค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2540 ทำหน้าที่ตรวจสอบบุคลากรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ทั้งสองฝ่ายนี้จึงไม่ควรมีส่วนคัดสรร กกต. เพราะฉะนั้นอำนาจพื้นฐานที่สามารถมีส่วนคัดสรร กกต. ได้จึงควรเป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงความสัมพันธ์ทางอำนาจกับ กกต.

ดังนั้น หากยึดตามหลักการนี้ ส.ส. และ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การจัดการและดูแลการเลือกตั้งของ กกต. จึงไม่ควรมีส่วนร่วมในการสรรหา กกต. ไม่ว่าในระดับใดก็ตาม

ข้อเสนอตามหลักการนี้ คณะกรรมการสรรหาควรมาจากตัวแทนบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่สังคมให้การยอมรับนับถือ อาทิ ตัวแทนจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และศาลรัฐธรรมนูญ ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาชน ตัวแทนด้านวิชาการ อาทิ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์ ทำ

³ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน วันที่ 19 มี.ค.2550

หน้าที่สรรหา กกต.มาจำนวนหนึ่ง จากนั้น ให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาคัดเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เข้ามาทำหน้าที่เป็น กกต.

ข้อดีของการสรรหาในลักษณะนี้ อาจจะทำให้ประชาชนมั่นใจได้ระดับหนึ่งว่า โอกาสที่ กกต.จะมีความเป็นกลาง มีคุณสมบัติที่เหมาะสม เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประชาชนจะมีความเป็นไปได้มากกว่า

ถึงกระนั้น ข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ นั่นคือ เราไม่สามารถรับประกันได้ว่า อำนาจการแทรกแซงทางการเมืองผ่านตัวบุคคลแม้ในองค์กรที่เป็นกลางจะมีอิทธิพลมากเพียงใด อำนาจเงินจะอยู่เหนือกว่าคุณธรรมในใจแต่ละคนหรือไม่ ซึ่งหากคนไม่ดี ไม่ว่าหลักการใดก็ไม่สามารถควบคุมได้

สอง หลักการ “ถ่วงดุลอำนาจ 3 ฝ่าย”

หากยึดหลักการนี้ นั้นหมายความว่า เราให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตย 3 ฝ่าย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อย่างเท่าเทียมกัน โดยให้อำนาจทั้งสามทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกัน

ดังนั้น หากนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการสรรหา กกต. เสนอว่า อำนาจหน้าที่ในการสรรหา กกต.ควรเป็นของศาล ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการเลือกตั้ง โดยจัดตั้ง “คณะกรรมการสรรหา กกต.” ประกอบด้วย ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และศาลรัฐธรรมนูญ สรรหาบุคคลที่เหมาะสมจำนวนทั้งสิ้น 10 คน จากนั้น เสนอให้ “รัฐสภา” อันประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ (ส.ส.,ส.ว.) และฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ซึ่งเสมือนตัวแทนจากประชาชน เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกให้เหลือ 5 คน

การสรรหา กกต.ในลักษณะนี้ อาจเป็นอีกทางเลือกที่เหมาะสมในภาวะปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันศาลในเวลานี้ ประชาชนให้ความยอมรับนับถือในความซื่อสัตย์และยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้ง แม้ว่าจะให้รัฐสภาเป็นผู้เลือก แต่หากศาลสรรหาคนที่เหมาะสม ไม่ถูกแทรกแซงตั้งแต่เริ่มแรก โอกาสได้ กกต.ที่มีความเป็นกลาง มีคุณสมบัติเหมาะสมย่อมมีความเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม ในอนาคต ไม่มีกลไกใดที่สามารถทำให้มั่นใจได้ว่า ศาลจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เพราะภายใต้หลักการนี้ ไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคส่วนอื่นช่วยกำกับด้วย

สาม หลักการ “แบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Power)

หลักการนี้อยู่บนฐานคิดที่ว่า อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจสูงสุดที่ยึดโยงกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยมองว่า รัฐบาล ส.ส. และ ส.ว. เป็นตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนศาล เป็นสถาบันที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือในความยุติธรรม

ดังนั้น หากยึดตามหลักการนี้ จึงควรให้ตัวแทนอำนาจทั้งสามนี้เป็น “ผู้เลือก กกต.” แทนประชาชน โดยเสนอว่า ผู้นำรัฐบาล ผู้นำฝ่ายค้าน และศาล เป็นผู้สรรหาและเลือก กกต. 5 คน และยื่นให้ วุฒิสมาชิกเป็นผู้รับรอง ในฐานะเป็นสภาสูงที่ทำหน้าที่กลั่นกรองให้ความเห็นชอบ

แม้ว่าหลักการนี้จะสะท้อนการใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายแทนประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญ คงไม่พ้นการส่ง “ตัวแทนทางการเมือง” เข้ามาทำหน้าที่ กกต. และทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ได้ในที่สุด

หากพิจารณาทั้งสามหลักการข้างต้น ทางเลือกที่มาของ กกต. ชูต่อไปที่พิจารณาแล้วว่าจะทำได้ กกต. ที่เป็นธรรมและเป็นกลางมากที่สุด ควรยึดหลักการ “ตัดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด หรือในเวลานี้อาจใช้ “หลักถ่วงดุลอำนาจ 3 ฝ่าย” ได้ อย่างไรก็ดีตาม คงต้องช่วยกันพิจารณาในรายละเอียดต่อไปว่า คณะกรรมการสรรหาจะได้มาด้วยวิธีใด และกระบวนการสรรหาในรายละเอียดควรเป็นเช่นไร เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าจะได้ กกต. 5 คน เข้ามาทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งได้อย่างเป็นธรรมมากที่สุด

ข. การจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งในด้านการบริหารการเลือกตั้ง การกำหนดกฎระเบียบ ตลอดจนการวินิจฉัยและรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง และสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้คุณให้โทษผู้กระทำผิดได้อย่างเบ็ดเสร็จ

อำนาจหน้าที่ของ กกต. ในรัฐบาลชุดที่แล้วได้ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งได้เข้ามาทำลายระบบตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ มีการวางเครือข่ายให้คนของฝ่ายการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งในสำนักงาน กกต. จนเกิดปัญหากล่าวหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น การซื้อขายใบเหลือง-ใบแดง มีการร้องเรียนเรื่องการเรียกเงินให้หลุดคดีใบเหลือง-ใบแดง การพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ผิดพลาดของ กกต. เป็นต้น

นอกจากนี้ จุดอ่อนอีกประการหนึ่งที่อาจพบจากการให้อำนาจเบ็ดเสร็จองค์กรเดียว คือ ความล่าช้าในการพิจารณาคดี เนื่องจากมีบุคลากรจำกัดในการทำหน้าที่พิจารณา ส่งผลให้ต้องลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดเมื่อได้ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว จึงเป็นการเสียเวลา และเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

ด้วยเหตุนี้จึงมีการเสนอแนวทางแก้ปัญหา คือ การกลับไปให้กระทรวงมหาดไทยจัดการเลือกตั้งดั้งเดิม และให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องทุจริตในการแจกใบเหลือง-ใบแดงแก่ผู้กระทำผิดเอง แต่ทางออกนี้มีจุดอ่อน คือ การขาดความเป็นกลางในการจัดการเลือกตั้ง เพราะกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่องค์กรอิสระทางการเมือง อาจส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งมีช่องโหว่เพื่อสนับสนุนกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่หวังผลเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ยิ่งกว่านั้น หากต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยของศาล อาจทำให้ยังล่าช้าเพราะศาลมีคดีความในการวินิจฉัยเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว จึงอาจไม่สามารถวินิจฉัยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการทุจริตการ

เลือกตั้งได้ทั้งหมดภายในช่วงเวลาเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดความล่าช้า จนในที่สุดไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมาลงโทษได้สำเร็จ

ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ กกต. โดยให้ กกต. ทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งให้สำเร็จ ลุล่วง และลดความล่าช้าในการวินิจฉัยคดีความจำนวนมากในช่วงเลือกตั้ง ทางออกที่พอจะเป็นไปได้ เสนอว่า ควรจัดให้มีการพิจารณาคดีแยกออกมาจาก กกต. โดยจัดตั้ง “ศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้ง” ในการพิจารณาใบเหลือง-ใบแดง แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยมีหลักการในการจัดตั้งดังต่อไปนี้

การลดอำนาจ กกต. ไม่ให้ใบเหลือง-ใบแดง

ที่ผ่านมา ในเรื่องของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ กกต. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า รวมศูนย์เบ็ดเสร็จตั้งแต่การใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจจากองค์กรอื่น ซึ่งหากพิจารณาในเชิงการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานของการเป็นนิติรัฐแล้วไม่ควรเป็นเช่นนั้น

กกต. ควรมีอำนาจเพียงจัดการการเลือกตั้ง ออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การบริหารสำนักงาน และการสืบสวนสอบสวน แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ใบเหลือง-ใบแดง หรือการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล ควรมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่นี้

จัดตั้ง “ศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้ง” พิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ

กระบวนการยุติธรรมของ “ศาล” ควรมีหน้าที่เข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจของ กกต. ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองดังที่เคยเกิดขึ้นในรัฐบาลชุดที่แล้ว โดยเสนอว่าควรเป็น “ศาลปกครอง” ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าศาลปกครองจะมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางกฎหมายมหาชนมากที่สุดในเวลานี้ ทั้งนี้เสนอว่า อาจจัดองค์กรในรูปแบบ “ศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้ง” โดยไม่จำเป็นต้องแยกออกมาเป็น “ศาลเลือกตั้ง” ต่างหาก เพื่อให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดตั้งองค์กรใหม่

บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีความ จำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แม้ว่าศาลปกครองจะตั้งขึ้นมาไม่นานนัก แต่ประเทศไทยก็มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ คือ นักกฎหมายมหาชน และกำลังผลิตบุคลากรด้านนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี

การจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้งขึ้นมานั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ เพราะเป็นแผนกพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบหาหลักฐาน ตัดสินชี้ขาดผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริต และจัดหามาตรการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงงบประมาณที่เพียงพอเพื่อดำเนินการจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานการพิจารณาคดีเลือกตั้งอยู่ภายในสังกัดของศาลปกครอง ทำให้เกิดความมั่นคงแก่องค์กรที่ไม่จำเป็นต้องมีเฉพาะฤดูกาลแห่งการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังสามารถคงอยู่เพื่อพัฒนาระบบและความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีเลือกตั้งได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งศาลปกครองแผนกเลือกตั้งขึ้นมานั้นต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาบุคลากร และสร้างองค์ความรู้ที่เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง แต่ก็นับว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากับประสิทธิภาพในการปิดช่องโหว่ของการทุจริต ซึ่งมีวงเงินสะพัดเพื่อซื้อเสียงช่วงการเลือกตั้งแต่ละครั้งจำนวนมหาศาล เมื่อมีศาลปกครองแผนกคดีเลือกตั้งทำหน้าที่วินิจฉัยใบแดง-ใบเหลืองของผู้สมัครเลือกตั้งแล้ว จะทำให้กระบวนการเลือกตั้งมีความสุจริต ยุติธรรม และรวดเร็ว อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของการเมืองไทย

ค. ศาลรัฐธรรมนูญ : ที่มา อำนาจหน้าที่ และข้อเสนอระยะยาว

ศาลรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยให้อยู่ในรูปแบบองค์กรศาล ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตรวจสอบกฎหมายที่รัฐสภาออกมาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงเพื่อพัฒนาความเป็นตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสำหรับ และเป็นอิสระจากองค์กรทางการเมือง

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับองค์กรตุลาการ ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา (พ.ศ.2489) จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้มีองค์กรกลาง คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรที่ผสมผสานลักษณะขององค์กรทางการเมืองกับองค์กรตุลาการเข้าไว้ด้วยกัน แต่เกิดปัญหาทั้งเรื่องความเป็นกลาง ความเป็นอิสระในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องทางการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ระยะเวลา 9 ปีที่ผ่านมา กลับไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ เกิดข้อครหาว่าขาดความเป็นกลาง ถูกแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ข้อวินิจฉัยขาดความเที่ยงธรรม และมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง และภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกล้มไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ประกาศใช้บังคับ ได้กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทน ซึ่งอาจทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาการกล่าวหาเดิม ๆ คือ การถูกแทรกแซง

คำถามสำคัญ คือ **ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอยู่หรือไม่?** และ **ถ้าคิดว่า ยังควรมีอยู่ จะต้องแก้ไขกระบวนการสรรหา อำนาจหน้าที่ หรือไม่ อย่างไร?**

หลังจากพิจารณาแง่มุมต่าง ๆ แล้ว คิดว่า คำตอบที่เหมาะสมสำหรับเรื่องนี้ควรเป็นดังนี้

เห็นว่า ควรมีศาลรัฐธรรมนูญ ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง มีหน้าที่วินิจฉัยว่า กฎหมายที่รัฐสภาออกมานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นด้วยที่ควรจะต้องให้มีศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่อาจไปละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง เพื่อเป็นการพิทักษ์หรือปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และควรพัฒนาองค์ความรู้และระบบภายในองค์กรให้มีความแข็งแกร่งไม่สามารถถูกแทรกแซงได้

ปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหา

ที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาพบว่า ยังให้น้ำหนักผู้เชี่ยวชาญการพิจารณาคดีทางกฎหมายมหาชนค่อนข้างน้อย รวมถึงการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์ที่มีองค์การสรรหาเพื่อเสนอให้ผู้มีสภาพพิจารณาคัดเลือกนั้น กลายเป็นช่องให้นักการเมืองเข้าแทรกแซงได้

ที่ผ่านมา มีการเสนอให้แก้ไข เพื่อให้ได้มาซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และป้องกันมิให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกแทรกแซง โดยเสนอกันว่า การสรรหาหรือที่มาของตุลาการควรยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ต้องมีระบบตรวจสอบถ่วงดุล และไม่ควรผูกขาดอำนาจการสรรหาไว้กับคนเพียงบางกลุ่ม แต่การใช้วิธีนี้ ในสังคมไทยขณะนี้ อาจเป็นเรื่องยากในเชิงปฏิบัติ เพราะโอกาสถูกแทรกแซงเกิดขึ้นได้ แม้ในระบบที่เหมาะสม

ทางออกที่น่าจะเหมาะสมกว่า เสนอว่า ควรยึดตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลก่อน โดยเสนอว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญ ควรมีจำนวน 15 คน มีที่มา จาก 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา คัดเลือกมา 4 คน
- 2) ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกมา 4 คน
- 3) คณะบดีคณะนิติศาสตร์ (มหาวิทยาลัยของรัฐ) เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนจำนวน 8 คน และให้รัฐสภาคัดเลือกเหลือ 4 คน
- 4) คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ (มหาวิทยาลัยของรัฐ) เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญไทยจำนวน 6 คน ให้รัฐสภาคัดเลือกเหลือ 3 คน

แบ่งตุลาการรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 องค์คณะ

นอกจากนี้ เสนอว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ควรแบ่งออกเป็น 2 องค์คณะ โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ

องค์คณะที่ 1 ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

องค์คณะที่ 2 ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

ในระยะยาว พัฒนาเป็นสถาบันที่มีระบบที่แข็งแกร่ง

ขอเสนอว่า ในระยะยาว ควรพัฒนาให้เป็นสถาบันเหมือนกับศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลากรที่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนการสรรหา ทั้งนี้ ควรพัฒนาองค์กรให้มีความมั่นคงในระยะยาว ไม่เป็นเพียงองค์กร “ชั่วคราว” เพื่อแก้ปัญหาการแทรกแซง และควรสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรศาลกันเอง เพราะเป็นระบบศาลคู่มีทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกัน ความมั่นใจของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมของศาล ควรให้ความโปร่งใส โดยสามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของผู้มาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ และไม่ควรให้ประชาชนเข้าแทรกแซงองค์กรศาลได้ เพราะอาจถูกครอบงำได้ง่าย

ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ได้ตามเจตจำนงหรือไม่ นั่น ที่มาของกระบวนการสรรหาที่ต้องยึดหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ และการพัฒนาเป็นสถาบันที่มั่นคงนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง เพื่อวางรากฐานที่แข็งแกร่งให้กับรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองของชาวไทยต่อไป

ง. ตั้งองค์กรอิสระ เกษติรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้

การรักษารัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลังจากนำมาบังคับใช้แล้ว ไม่ให้ถูกล้มล้างด้วยวิธีรัฐประหาร หรือวิธีอื่น ๆ นอกกรอบประชาธิปไตย เป็นประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญควรพิจารณาเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น

ที่ผ่านมา แม้รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 313 จะเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยกำหนดว่า คณะรัฐมนตรีหรือ ส.ส.จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ ส.ส.ทั้งหมด หรือมาจาก ส.ส. และ ส.ว.จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของทั้งสองสภา สามารถเสนอร่างแก้ไขให้รัฐสภาพิจารณาได้ แต่มีการยื่นเสนอน้อยมาก ในหลายประเด็นที่สังคมเห็นร่วมกันว่ามีปัญหา แต่ปรากฏว่าแทบจะไม่มีแก้ไข ทั้งนี้ นักการเมืองบางส่วนที่ได้รับประโยชน์ ย่อมไม่ต้องการแก้ไข และพยายามบอกว่าไม่เห็นว่าเป็นปัญหา กระทั่งปัญหาดังกล่าวส่งผลจนนำไปสู่การใช้กำลังเพื่อล้มรัฐธรรมนูญในที่สุด

ย้อนกลับไปดูในประวัติศาสตร์ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ทั้งหมด 17 ฉบับ แต่มีถึง 5 ฉบับ ด้วยกันที่ถูกล้มล้างโดยการรัฐประหาร ส่วนหนึ่งของสาเหตุการล้มล้างมาจากการที่เกิดปัญหาหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จนกลายเป็นมูลเหตุของความไม่พอใจในรัฐธรรมนูญนำไปสู่การล้มรัฐธรรมนูญในที่สุด

ดังนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ควรคำนึงถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และควรหาทางป้องกันปัญหาก่อนที่จะบานปลายไปสู่การแก้ปัญหาด้วยวิธีรัฐประหาร

แนวทางหนึ่งที่เสนอคือ ควรจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งอาจใช้ชื่อว่า “หน่วยงานติดตามการใช้รัฐธรรมนูญ” หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ศึกษาและรายงานสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยทำ

หน้าที่เป็นเหมือน "ศูนย์วิจัยประเด็นปัญหารัฐธรรมนูญ" ติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหา กรอบเวลาในการศึกษา อาจกำหนดเวลาทุก 1-2 ปี โดยการศึกษาจะต้องมีเอกสารงานวิจัยอ้างอิง เพื่อบ่งชี้ว่า การบังคับกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ เกิดปัญหาขึ้น สมควรได้รับการแก้ไข

ข้อดีของการมีองค์กรนี้ จะช่วยให้ไม่ต้องฉีกรัฐธรรมนูญทิ้ง แต่มีผู้ทำการตรวจสอบ วิจัยปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และเสนอแก้ไขเฉพาะประเด็นนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญสามารถบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่อง

หน่วยงานนี้ควรมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระถาวร เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับสถาบันวิจัยทั่วไป มีรูปแบบเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่ระบุในรัฐธรรมนูญปี 2540 ภายหลังจากที่คณะทำงานนี้ดำเนินการในกระบวนการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นและพิจารณาข้อเสนอเพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเสนอสิ่งที่ศึกษาต่อคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่ง

ที่มาของคณะกรรมการอาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระอื่น ๆ นักวิชาการและตัวแทนจากภาคประชาชน ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ พิจารณาข้อเสนอที่ได้รับมาจากหน่วยงานอิสระนั้น เพื่อดูความเหมาะสมและพิจารณาความเป็นไปได้ของข้อเสนอเหล่านั้น

ในส่วนของขั้นตอนสุดท้ายภายหลังจากที่คณะกรรมการเห็นว่าควรแก้ไขตามข้อเสนอ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องต่อไปที่รัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาลงความเห็น ว่า เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอหรือไม่ โดยที่ในขั้นตอนนี้จะขั้นตอนที่เปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนได้ตรวจสอบข้อเสนอที่คณะกรรมการส่งเรื่องมาให้พิจารณาอีกครั้ง และหากรัฐสภาเห็นชอบตามข้อเสนอ ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องคือ การเรียนรู้ถึงรากของปัญหาและพยายามหาทางออกที่ดีที่สุดในบริบทของสังคมในขณะนั้น โดยอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการแก้ไขข้อบกพร่อง มิใช่การแก้ปัญหาแบบล้มกระดานอย่างที่เคยเป็นมา

บรรณานุกรม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **เปิดโลกความคิด มองวุฒิสภาไทย**. กรุงเทพฯ: ชัสเชสมีเดียจำกัด, 2539.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง **ผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบใหม่**

ตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย. ใน

หลักสูตร “การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 8

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. **หลักรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.