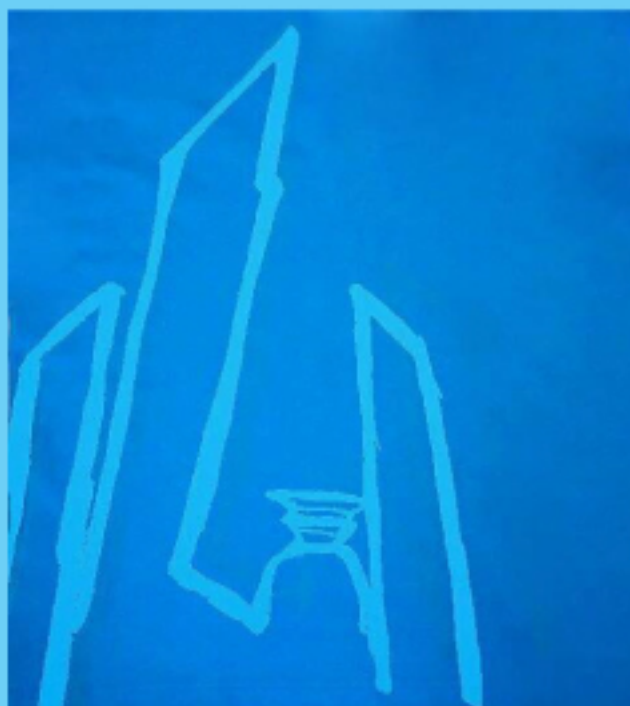




“สาระสำคัญของ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป”

เอกสารประกอบการสัมมนา
การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ



คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

“สาระสำคัญ
ของร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับปฏิรูป”





สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

เอกสารประกอบการสัมมนาการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ปรึกษา

ศ.กิตติคุณ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์

ศ.กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

รศ.ดร.ทัศนา บุญทอง

รศ.วุฒิสาร ตันไชย

นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

นายธนกัน วัฒนกุล

บรรณาธิการ

ดร.ฉวีลวดี บุรีกุล

ดร.เลิศพร อุดมพงษ์

ผู้เขียน

ดร.ฉวีลวดี บุรีกุล

นางสาวปัทมา สุกงำปิง

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ

นางสาวจารุวรรณ กาบซ้อน

มีนาคม 2558

สนับสนุนโดย

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สงวนลิขสิทธิ์ © 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ครั้งที่ 1 : มีนาคม 2558

จำนวน 1,000 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 2 : เมษายน 2558

จำนวน 4,000 เล่ม

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

และรองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่ 1

รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่ 2

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

และกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

อนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และประธาน

อนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

อนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คำนำ

กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหวังให้กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้ง มีความต้องการเผยแพร่สาระของร่างรัฐธรรมนูญต่อประชาชนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากทุกภาคส่วนต่อร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างแล้วเสร็จ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดการสัมมนาเพื่อเผยแพร่สาระของร่างรัฐธรรมนูญและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจสาระของร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนพึงปรารถนาอย่างแท้จริง

เอกสารประกอบการสัมมนา ในโครงการ “การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ” จัดทำขึ้นโดยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและนักวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานให้แก่ผู้เข้าร่วมการสัมมนาในการทำความเข้าใจในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ได้โดยง่าย โดยได้จำแนกเนื้อหาสาระตามประเด็นของกลุ่มย่อยทั้งห้าประเด็นสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมการสัมมนาสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้จัดทำ

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

ภาค 1

พลเมือง ลิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วม
ของประชาชน

7

ภาค 2

ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง

29

ภาค 3

หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ

55

ภาค 4

การปฏิรูปประเทศและสร้างความปรองดอง

67

ภาค 5

การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น

79

เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ

1. สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่
2. การเมืองใสสะอาดและสมดุล
3. หนุนสังคมที่เป็นธรรม
4. นำชาติสู่สันติสุข



ภาค 1

พลเมือง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน



ภาค 1

พลเมือง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน¹

ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติประเด็นที่เกี่ยวกับพลเมือง สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน

ในภาคที่ 1 ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องบททั่วไปที่กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

- ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

- เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บังคับคู่กรณีใดให้กระทำไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พระมหากษัตริย์

เป็นหมวดที่ว่าด้วย พระมหากษัตริย์ องค์มนตรี ผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์และการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และปี 2550

ประชาชน มี 4 ส่วน คือความเป็นพลเมือง และหน้าที่พลเมือง

1. สิทธิและเสรีภาพของบุคคล
2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ



¹ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ



ส่วนที่ 1 ความเป็นพลเมืองและหน้าที่พลเมือง

ส่วนนี้ เป็นส่วนที่มีความสำคัญสำหรับประชาชนเพราะได้กำหนดถึงคำว่า พลเมือง และหน้าที่ของพลเมืองไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้กระบวนวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติคำใหม่ขึ้นมา คือ

“ประชาชน” ซึ่งหมายถึง คนทั้งหมด หรือแต่ละบุคคลก็ได้

“บุคคล” คือคนสัญชาติใดก็ได้ หรือคนไม่มีสัญชาติก็ได้

“พลเมือง” ต้องเป็นคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติไทย โดยการเกิด หรือการแปลงสัญชาติก็ตาม



พลเมืองต้องทำอะไร / ไม่ทำอะไร

ประชาชนชาวไทย ในฐานะเป็นพลเมืองต้องเคารพและปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

- เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น
- เคารพหลักความเสมอภาค
- ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม
- มีค่านิยมที่ดี มีวินัยตระหนักในหน้าที่
- รับผิดชอบต่อสังคม ส่วนรวม
- รู้รักสามัคคี มีความเพียร และพึ่งตนเอง

* พลเมืองต้องไม่กระทำการที่ทำให้เกิดความเกลียดชังระหว่างคนในชาติ รัฐต้องปลูกให้พลเมือง ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขรัฐต้องปลูกฝังให้พลเมืองมีค่านิยมประชาธิปไตย

หน้าที่พลเมือง พลเมืองมีหน้าที่ ดังนี้

1. ปกป้องและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร รักษาผลประโยชน์ของชาติ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
3. เสียภาษีอากรโดยสุจริต
4. ใช้สิทธิทางการเมืองโดยสุจริตและมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวม
5. ช่วยเหลือราชการ ช่วยเหลือการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ
6. รับการศึกษาอบรม ประกอบอาชีพโดยสุจริต ปกป้อง พื้ทักษ์ อนุรักษ์ และสืบสาน ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ของชาติ สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พลเมืองต้องเสียสละและ ช่วยทำหน้าที่สำคัญ

นอกจากนี้ พลเมืองยังสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคพลเมือง และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ



ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ส่วนนี้ คงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ



สาระสำคัญ คือ

- บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้เลิกกระทำได้

ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลมีสิทธิมาปกป้องระบอบการปกครองและเป็นระบอบประชาธิปไตยมีกลไกปกป้องตนเองด้วย

- บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพที่จะกระทำใด ๆ และเท่าที่ไม่ละเมิด สิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม อันทิของประชาชน

- การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้

สิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน โดยมีสาระสำคัญคือ

- ความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยยังให้สอดคล้องกับหลักการ อนุสัญญาว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้น โดยสหประชาชาติ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ จึงมีการบัญญัติในสาระสำคัญคือ

- ชายและหญิง มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน

- การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษาและ เพศสภาพ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

(ทั้งนี้ คำว่า “เพศสภาพ” หมายถึง สภาพทางเพศ ที่ปรากฏให้เห็น และหมายความรวมถึงเพศวิถี ซึ่งหมายถึงบทบาทและรสนิยมทางเพศ หรือวิถีชีวิต

ทางเพศที่อาจจะไม่ตรงกันเพศสภาพ และเพศ และ “สถานะของบุคคล” หมายความว่า รวมถึง ‘ชาติพันธุ์’ และ ‘ชนเผ่าพื้นเมือง’ ด้วย)

- สิทธิเสรีภาพของข้าราชการ ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- บุคคล ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายการกระทำการทารุณกรรมจับกุมขังต่างๆ จะกระทำมิได้
- ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด

สิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง

- สิทธิในการสมรสและครอบครัว (ซึ่งการใช้ชีวิตร่วมกันระหว่างเพศเดียวกัน อาจเรียกคู่ชีวิต ไม่ใช่การสมรส)
- สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล ความเป็นอยู่
- ได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบจากข้อมูลส่วนบุคคล
- สิทธิในทรัพย์สิน



- สิทธิในกระบวนการยุติธรรมเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทัวถึงเท่าเทียมกันและเสียค่าใช้จ่ายน้อย
- สิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา



เสรีภาพ พลเมืองมีเสรีภาพ ดังนี้

- เสรีภาพในเคหสถาน
- เสรีภาพในการสื่อสารทางกฎหมาย (เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ)
- เสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา



- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นของตน โดยการพูด เขียน โฆษณา และสื่อโดยวิธีอื่น

(การจำกัดเสรีภาพกระทำมิได้ เว้นแต่เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง)

- ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย และพยานในคดีย่อมได้รับการปฏิบัติผู้ที่เหมาะสม

- ในคดีอาญา ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและพยาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ

- ได้รับการเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิด สิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้



- ผู้ต้องหาและจำเลยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางคดีจากทนายความซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ

เรื่องสิทธิพลเมือง เป็นเรื่องที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ที่ผ่านมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา

สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

สิทธิพลเมืองที่สำคัญที่มีการบัญญัติไว้ คือ

1. การได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการ

- ครอบครัวมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่น และเป็นสุข มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม (เพื่อเสริมสร้างสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันหลักของชาติให้มีความเข้มแข็ง)
- มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้างก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร (เพื่อให้มารดาได้รับการคุ้มครองพิเศษ)





- เด็กและเยาวชน ย่อมมีสิทธิในการอยู่รอด และได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญาตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้ง ได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ
- เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ตลอดจน การจำกัดสิทธิบุคคลเหล่านี้ จะกระทำมิได้
- นอกจากนี้ กรณีที่บุคคลเหล่านี้ (รวมทั้งบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี) ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ และผู้พิการ ทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือต่าง ๆ

2. เสรีภาพของพลเมือง

- ในการเดินทาง เลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร โดยการจำกัดเสรีภาพเหล่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ เฉพาะความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์
- การถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่มีสัญชาติไทย โดยการเกิดจะกระทำมิได้ (หากจะมีผลให้พลเมืองนั้น เป็นบุคคลไร้สัญชาติ)
- การเนรเทศ ผู้มีสัญชาติไทย ออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้

3. เสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งประกอบกิจการเสื่อมวลชน

- เสรีภาพในการเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ
- ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ เสื่อมวลชน ย่อมมีเสรีภาพนี้ เช่นเดียวกัน

- การขัดขวาง แทรกแซงการเสนอข่าวถือเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ
- มีกฎหมายตั้งองค์กรวิชาชีพ สื่อมวลชน

4. เสรีภาพของสื่อมวลชน

สื่อมวลชน ได้รับการคุ้มครองในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างถูกต้องครบถ้วนรอบด้านและรับผิดชอบต่อสังคม

- การแทรกแซงสื่อมวลชน จะกระทำมิได้เว้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน
- เจ้าของกิจการ สื่อมวลชนต้องเป็นพลเมือง และพลเมืองไม่อาจเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนหรือผู้ถือหุ้นไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม หลายกิจการในลักษณะที่อาจ เป็นการครอบงำหรือผูกขาด การนำเสนอข้อมูลต่อสังคม (เพื่อป้องกันการครอบงำ ปิดกั้นหรือขัดขวางหลากหลายของประชาชน)
- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นในกิจการสื่อมวลชนมิได้

5. เสรีภาพทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย การเผยแพร่ ตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง เท่าที่ไม่ขัดต่อ หน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและการวิเคราะห์ วิจารณ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย คำสั่งของศาลโดยสุจริตตามหลักวิชาการ





ย่อมได้รับความคุ้มครอง (เพราะถือเป็นการเรียนการสอนมีการอ้างอิงของ
หลักวิชาการไม่ใช่การกล่าวให้ร้ายให้เสียหาย)

6. เสรีภาพในการรวมตัว

พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การ
จำกัดเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีชุมนุมในที่สาธารณะที่ทำได้เท่าที่จำเป็น
เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความ
สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยด้านสาธารณสุขหรือ
คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคล (ทั้งที่ กรณี ความปลอดภัยด้านสาธารณสุขเป็นไป
เพื่อป้องกันโรคติดต่อร้ายแรง)



การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการดำเนินการเสื่อมวลชน
คลื่นความถี่

- เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ โดยคำนึงถึง
ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการได้

การรวมตัว

- พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัว เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ
- ข้าราชการและลักษณะที่อื่นของรัฐ ย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มแต่ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ
- พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กลุ่มการเมือง เป็นกลุ่มที่จะสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยไม่เป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง)

7. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

- พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ อาชีพ หรือวิชาชีพ การจำกัดเสรีภาพนี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดี ไม่ให้เกิดการผูกขาดเกินจำเป็น ค้ำครองผู้บริโภค ขจัดความไม่เป็นธรรม
- การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- พลเมืองมีสิทธิรับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันความปลอดภัย อาชีวอนามัย สวัสดิภาพ และสวัสดิการในการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรมและมีหลักประกันในการทำงาน



สิทธิที่สำคัญ

1. สิทธิในการศึกษา

- พลเมืองมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง เพื่อพัฒนาตนเองที่สอดคล้องกับกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความถนัด ศักยภาพของแต่ละบุคคล โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

(โดยที่รัฐมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพมนุษย์แต่ละคนให้เกิดความสำนึกในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีการสร้างความตระหนักรู้ในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่หลากหลาย และเน้นความสำคัญของการศึกษารูปแบบต่างๆ)

- ผู้ยากไร้ ผู้พิการ ทูพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากต้องได้รับสิทธิเหล่านี้



- รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน เพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ ตลอดชีวิต เรียนรู้ด้วยตนเองของการศึกษาทางเลือก เพื่อให้ประชาชนมีศีลธรรม มีการพัฒนาจิตใจและปัญญา

2. สิทธิด้านสาธารณสุข

พลเมืองย่อมมีสิทธิในการ

- ดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี

- รับการบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน

- ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอันจำเป็นอย่างเท่าเทียม (ซึ่งเป็นสิ่งที่เหมือนกันไม่ว่าจะมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลในระบบสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม หรือหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะต้องมีระบบประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานที่เหมือนกัน)
- ได้รับข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยจากรัฐ (เพื่อให้ใช้ในการดูแลสุขภาพของตนเป็นการลดภาระ ค่าใช้จ่ายของรัฐโดยไม่จำเป็น)
- ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม กรณีได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข (รับรองสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย จากผู้บริการสาธารณสุขที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ แต่หากผู้ให้บริการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรมและตามมาตรฐานวิชาชีพ ย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นกัน)

3. สิทธิในการรับบริการสาธารณะ

การเข้าถึงการได้รับบริการสาธารณะของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งถึงและเท่าเทียม



4. สิทธิของผู้บริโภค

- ผู้บริโภค คือ ผู้ที่รับบริการจากเอกชนหรือรัฐในเรื่องที่มีการจำหน่าย จ่ายแจกที่รวมถึงการรับบริการสาธารณะในทางปกครอง (รัฐให้บริการ) และผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ ซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ซื้อมาเพื่อนำไปจำหน่ายหรือให้บริการอีก
- สิทธิของผู้บริโภค ย่อมได้รับการคุ้มครองโดยหลักการสำคัญคือ ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง สินค้าและบริการมีราคาที่สอดคล้องกับคุณภาพ และการได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม



- เมืองค์การ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ ที่ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ในการศึกษา และบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบและรายงานการละเลยไม่กระทำการ คุ้มครองผู้บริโภค

การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยที่**ชุมชน** (Community) คือ กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์เรื่องหนึ่งเรื่องใดร่วมกัน โดยการรวมตัวกันเป็นชุมชน ไม่ผูกติดอยู่กับพื้นที่

ชุมชนท้องถิ่น (local community) คือชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่ มีจุดยึดโยงกับพื้นที่

1. รับรู้ข้อมูล

- พลเมืองย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ในความครอบครองของรัฐ

- ได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐก่อนอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ คุณภาพ ชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน

2. เสนอเรื่องราวร้องทุกข์

- พลเมืองมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และมีส่วนร่วมในกระบวนการ ปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน

- แสดงความคิดเห็นในกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่รัฐจัดขึ้นอย่างทั่วถึงในเรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและแผนอื่นๆ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การกำหนดเขตใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกกฎที่ผลกระทบต่อส่วนได้ ส่วนเสียสำคัญของประชาชน โดยคำนึงถึงพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ และพื้นที่ทาง วัฒนธรรม

3. ร่วมจัดการและได้ประโยชน์

โดยพลเมืองร่วมกับรัฐหรือชุมชน

- มีสิทธิปกป้องฟื้นฟู อนุรักษ์สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่นและของชาติ

4. การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ของพลเมืองมี ดังนี้

- มีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- ร่วมกันพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน
- ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม
- **คุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม** เพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มกลไกป้องกันสิทธิชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพ และป้องกันมิให้นโยบายแผนโครงการหรือกิจกรรมด้านการพัฒนา ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment : EHIA) และต้องสอดคล้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้

- การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน และประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์และจัดให้มีการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน รวมทั้งให้



องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประชาชนการดำเนินการดังกล่าว

5. ร่วม ฟ้องรัฐ หรือองค์กรของรัฐ

พลเมืองและชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องรัฐหรือองค์กรของรัฐ ในกรณีได้รับผลกระทบจากการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อรับรองสิทธิของพลเมืองให้สอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle)

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมทางการเมือง

รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

- พลเมืองมีสิทธิในการรับรู้ และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น
 - มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ และโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ
- (ทั้งนี้ องค์กรของรัฐต้องดำเนินการให้พลเมืองเข้ามาแสดงความคิดเห็น)

2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

- พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภา

- เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงให้พลเมืองได้รับการสนับสนุนและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจากองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง

- ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเข้ามานี้ ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ชี้แจงหลักการของร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย โดยให้มีผู้แทนของผู้เสนอร่างกฎหมายไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการ

3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยการออกเสียงประชามติ

- พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยการออกเสียงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

 : กรณีที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้มีการออกเสียงประชามติเนื่องจากเป็นเรื่องที่อาจกระทบประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

 : กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

 (ทั้งนี้ ก่อนดำเนินการรัฐต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันและการจัดทำประชามติมี 2 ระดับ คือ 1.ระดับชาติ 2. ระดับท้องถิ่น)

- การออกเสียงประชามติอาจเป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิ หรือเพื่อให้คำปรึกษาก็ได้

- การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตัวบุคคลคณะบุคคลจะกระทำมิได้

4. การต่อต้านโดยสันติวิธี

- พลเมืองย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (เป็นการคงหลักการที่เคยมีมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ 2550)

ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

ในส่วนนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรทุกองค์กรที่ดำเนินกิจกรรม โดยใช้เงินแผ่นดิน ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่อสาธารณะ เพื่อให้พลเมืองได้ติดตามและตรวจสอบ โดยการเปิดเผยข้อมูลต้องเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(นั่นคือประชาชนต้องรับรู้และสามารถตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินได้)

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

พลเมืองมีสิทธิ ร้องขอข้อมูลและตรวจสอบ ติดตามในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ของหน่วยงานรัฐ



3. การรับบริการและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ

4. การใช้จ่ายเงินของบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธุรกรรมกับรัฐที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า จะมีส่วนร่วมในการทุจริตแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทำมิได้ ถ้าข้อมูลหรือข่าวสารนั้นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

5. การใช้จ่ายเงินของบุคคล/นิติบุคคลที่มีธุรกรรมกับรัฐและอาจเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบ พลเมืองอาจร้องขอให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมกำกับหรือรับจัดแจ้งหรือจดทะเบียนนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องเป็นกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าจะกั้นนั้น จะมีส่วนร่วมในการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดของเอกชน

การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

- พลเมืองและสื่อมวลชน ซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบย่อมได้รับการคุ้มครองและรัฐธรรมนูญยังป้องกันมิให้พลเมืองใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

การส่งเสริมพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

- มีสภาตรวจสอบภาคพลเมือง เป็นองค์กรระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 50 คน โดยเป็นผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น และมาจากผู้แทนสมาชิกพลเมืองไม่เกิน 1 ใน 4 ทั้งนี้ สมาชิกที่เหลือมาจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตน

- ตรวจสอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดนั้น ดังนี้

✓ การเลือกตั้ง สส. สว. ผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

✓ การกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

✓ การทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้าง การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

✓ ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

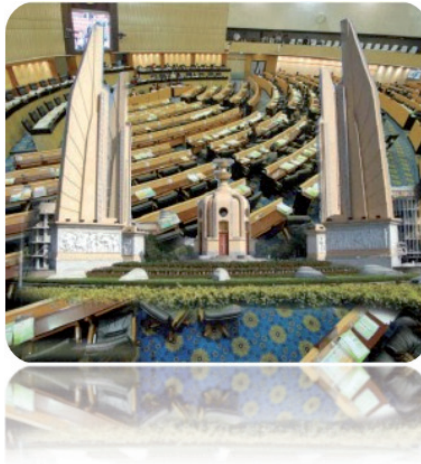
✓ การกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือละเมิดจริยธรรม



การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้สภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตัดสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น (ส่วนระดับท้องถิ่นอยู่ในส่วนกระจายอำนาจ)

โดยสรุป ที่นำเสนอนี้ เป็นสรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในภาคที่ 1 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ได้นำหลักการสำคัญที่เป็นสากล และสิ่งที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลเมือง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีการขยายสิทธิ และเสรีภาพของพลเมืองให้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้ตรงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ “พลเมืองเป็นใหญ่” อย่างแท้จริง



ภาค 2

ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง



ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง²

ในสังคมการเมืองขนาดใหญ่ตั้งรัฐประชาชาติทั้งหลายนั้น การที่ประชาชนทั้งหมดจะมาประชุมกันเพื่อออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งปวงด้วยตนเองทุกเรื่องไม่อาจกระทำได้ง่าย กิจกรรมอันเป็นส่วนรวมส่วนใหญ่ จำเป็นต้องกระทำผ่านระบบตัวแทน³ โดยมีวิธีการคัดสรรบุคคลหรือกลุ่มบุคคลขึ้นมาเป็นนักการเมืองหรือผู้นำการเมืองเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชน

เป้าหมายสำคัญของประการหนึ่งร่างรัฐธรรมนูญจึงมุ่งไปที่การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองของนักการเมืองกับการเมืองของพลเมือง⁴

● ผู้นำการเมืองคือใคร

ผู้นำการเมือง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกประเภทและทุกระดับ ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นทุกตำแหน่ง โดยผู้นำการเมืองดังกล่าว ต้องเป็นพลเมืองที่ดี เสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีจริยธรรมและธรรมาภิบาล จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถ



²เนื้อหาส่วนใหญ่ในบทความนี้สรุปและเรียบเรียงจากร่างรัฐธรรมนูญเรียงลำดับมาตราที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2558 โดย ดร.สตีลธ ธนานิโชติ และ จารุวรรณ กาบซ้อน

³Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999. "Introduction," in Democracy, Accountability, and Representation, edited by Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. New York: Cambridge University Press, p.1.

⁴"ประธานกรรมการการยกร่างพุดกับสื่อมวลชน." 2558. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร 1 (6): 11.

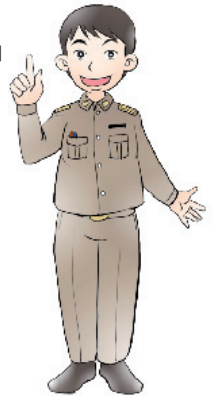


● ผู้นำการเมืองต้องปฏิบัติตัวอย่างไร

ผู้นำการเมืองต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง โดยแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ ยึดประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัด ผู้นำการเมืองต้องรับฟังความเห็นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยนำความเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในขณะเดียวกัน ผู้นำการเมืองต้องแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้อง และไม่บิดเบือนความจริง

นอกจากนี้ ผู้นำการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบเมื่อตนหรือผู้อยู่ในความรับผิดชอบของตนทำผิด หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน โดยต้องคัดค้านการกระทำดังกล่าว และแจ้งให้องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำการเมืองต้องไม่ใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัด รวมถึงใช้อำนาจหน้าที่ที่สร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน

ผู้นำการเมืองต้องไม่ปฏิบัติตัวละเมิดหลักทางศีลธรรม ศาสนา และประเพณี ไม่ใช้วาจาไม่สุภาพหรือทำสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเกลียดชังกันระหว่างคนในชาติหรือศาสนาและต้องไม่ยอมให้บุคคลหรือคณะบุคคลครอบงำหรือชี้นำโดยผิดกฎหมายหรือผิดประมวลจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงการเลียงหรือชี้นำให้ผู้อื่นไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และไม่แสดงความคิดเห็นดังกล่าวต่อสาธารณะ



● พรรคการเมืองในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องทำอะไรบ้าง

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองในฐานะ “เจ้าของประเทศ” มีบทบาทหน้าที่ในฐานะ “ตัวกลาง” ในการเชื่อมโยงประชาชน กลุ่มทางสังคม

กลุ่มผลประโยชน์ และสมาชิกพรรคเข้ากับสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น⁵ ดังนั้น พรรคการเมืองต้องจัดองค์กรภายใน และออกข้อบังคับให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติและประชาชน ส่วนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีหน้าที่ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับพรรคการเมือง และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้บุคคลที่พรรคการเมืองคัดสรรให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง มีความเป็นตัวแทนที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนและสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง ในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองต้องจัดให้มีการหั่งเสียงของประชาชน หรือสมาชิกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งหรือในภาคนั้น ๆ ก่อน

● ผลเมืองจะตรวจสอบผู้นำการเมืองและพรรคการเมืองได้อย่างไร

กลไกที่ร่างรัฐธรรมนูญวางแนวทางไว้สำหรับการตรวจสอบผู้นำการเมือง และพรรคการเมืองมีหลายช่องทาง ช่องทางที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบผู้นำการเมืองและผู้นำภาครัฐ และให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ มอบหมายทำการประเมินผลพรรคการเมือง และกลุ่มการเมือง แล้วแจ้งให้ผู้นั้น พรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองนั้นทราบ พร้อมทั้งประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดคนหนึ่ง หรือสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน หรือประชาชนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้มีการปรับปรุงแก้ไข เมื่อเห็นว่า

⁵Hofmeister, Wilhelm, and Karsten Grabow. 2011. Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung.



การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ หรือมติใดไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรรค และถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือการดำเนินการไม่เป็นไปตามที่ร้องขอ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

● รัฐสภามือถือประกอบอะไรบ้าง

ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบที่ประเทศไทยยึดถือมากกว่าแปดสิบปี รัฐสภาถือเป็นสถาบันการเมืองที่เข้าถึงและสื่อสารกับประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากรัฐสภาเป็นที่รวมของผู้แทนโดยตรงหรือโดยอ้อมของประชาชนในการทำหน้าที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่การพิจารณาและผ่านกฎหมาย การควบคุมอำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เป็นต้น⁶

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่มุ่งทำให้เกิดคือการสร้างความสมดุลระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกออกแบบให้เป็นสภาการเมืองเสียงข้างมากของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง มีอำนาจจัดตั้งรัฐบาล ควบคุมรัฐบาล และถอดรัฐบาล กับวุฒิสภาซึ่งถูกออกแบบให้เป็นสภาพหุนิยมของพลเมืองหลากหลายอาชีพ เพื่อทำหน้าที่ดังการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมที่ไม่ได้สังกัดพรรคให้เข้ามาใช้อำนาจถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร⁷

ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งนี้ พลเมืองจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันไม่ได้

⁶วุฒิสาร ตันไชย และสตีธร ธนาธิโวติ. 2558. “การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา: บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูประบรัฐสภาของประเทศไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 13 (1). (อยู่ในขั้นตอนจัดพิมพ์).

⁷“ประธานกรรมาธิการร่างพุดกับสื่อมวลชน,” น.15.

● **สภาผู้แทนราษฎรมีองค์ประกอบและที่มาอย่างไร**

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเดิมเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้คะแนนเกินกว่าความนิยมที่ประชาชนลงคะแนน ร่างรัฐธรรมนูญใหม่พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับระบบให้สมดุลระหว่างความนิยมที่ประชาชนมีในพรรคการเมืองและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคได้ได้อย่างแท้จริง โดยใช้การเลือกตั้งระบบผสมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ที่การคิดคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคได้รับเป็นไปตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับจากบัญชีรายชื่อ⁸ นอกจากนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างพรรคการเมืองซึ่งต้องใช้งบประมาณมหาศาลกับกลุ่มการเมืองที่ตั้งจากสมาคม ให้กลุ่มการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นโดยสามารถส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้⁹

ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 450 คน ถึง 470 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 250 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนตั้งแต่ 200 คน ถึง 220 คน โดยมีหลักการและวิธีการเลือกตั้ง ดังนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกคะแนนเสียงได้เขตละหนึ่งคน

การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้นำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิก 250 คน

⁸เพ็ญอ้าง, น.16.

⁹เรื่องเดียวกัน, น.15.

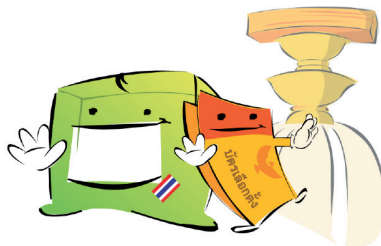
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้คำนวณ ดังนี้

(1) นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้ มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาราษฎรได้จังหวัดละหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

(2) เมื่อได้จำนวนสมาชิกของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกยังไม่ครบ 250 คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกตามวิธีดังกล่าว แก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสองร้อยห้าสิบ

(3) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในจังหวัดนั้น โดยจัดให้แต่ละเขตการเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกหนึ่งคน และในกรณีที่จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

โดยสรุป วิธีการในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตยังคงใช้รูปแบบเดิมที่ประชาชนมีความคุ้นเคยกันดีแล้ว เพียงแต่ได้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตลงเท่านั้น



การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อระบบใหม่

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว นอกจากนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการตัดสินใจโดยพรรคหรือกลุ่มกับเสียงที่แท้จริงของประชาชนในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระบบใหม่ประชาชนอาจจะระบุว่าต้องการให้ผู้ใดที่มีชื่อในบัญชีรายนี้นั้นหนึ่งคนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁰

ในกรณีที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดได้คะแนนเป็นสัดส่วนที่ทำให้ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการจัดสรรให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นเป็นจำนวนตามสัดส่วนนั้น โดยให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ประชาชนเลือกซึ่งได้รับคะแนนมากที่สุดเรียงไปตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งและให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อตามบัญชีรายชื่อที่ได้มีการเรียงลำดับแล้วของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น

คะแนนบัญชีรายชื่อ	ควรได้ ส.ส.	ส.ส. ที่ได้รับเลือกจากเขต	เพิ่ม ส.ส. จากบัญชี	รวม ส.ส. ทุกประเภท
พรรค ก. ได้ 10%	45 คน	23 คน	22 คน	45 คน
พรรค ข. ได้ 50%	225 คน	117 คน	108 คน	225 คน
พรรค ค. ได้ 20 %	90 คน	63 คน	27 คน	90 คน
พรรค ง. ได้ 19%	86 คน	31 คน	55 คน	86 คน
พรรค จ. ได้ 1%	4 คน	16 คน	0 คน	16 คน
รวม		250 คน	212 คน	462 คน
รวม ส.ส. เขต 250 คน รวม ส.ส. บัญชี 212 คน รวม ส.ส. ทั้งหมด 462 คน				

ที่มา: ปรับปรุงจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2558. “ระบอบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง,” จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร 1 (2): 5.

¹⁰บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2558. “ระบอบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง,” จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร 1 (2): 6.



การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น 6 ภาค และให้แต่ละภาคเป็นเขตเลือกตั้ง โดยในแต่ละภาคต้องจัดให้พื้นที่ของจังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในภาคเดียวกัน จังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในภาคเดียวกัน และในทุกภาคต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง

การคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะพึงมี ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้นำคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อทั้งหมดมารวมกันเพื่อคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจะพึงมีได้ทั่วประเทศ

(2) ให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเทียบกับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจะพึงมีได้ เพื่อคำนวณให้ได้จำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นทั้งหมด

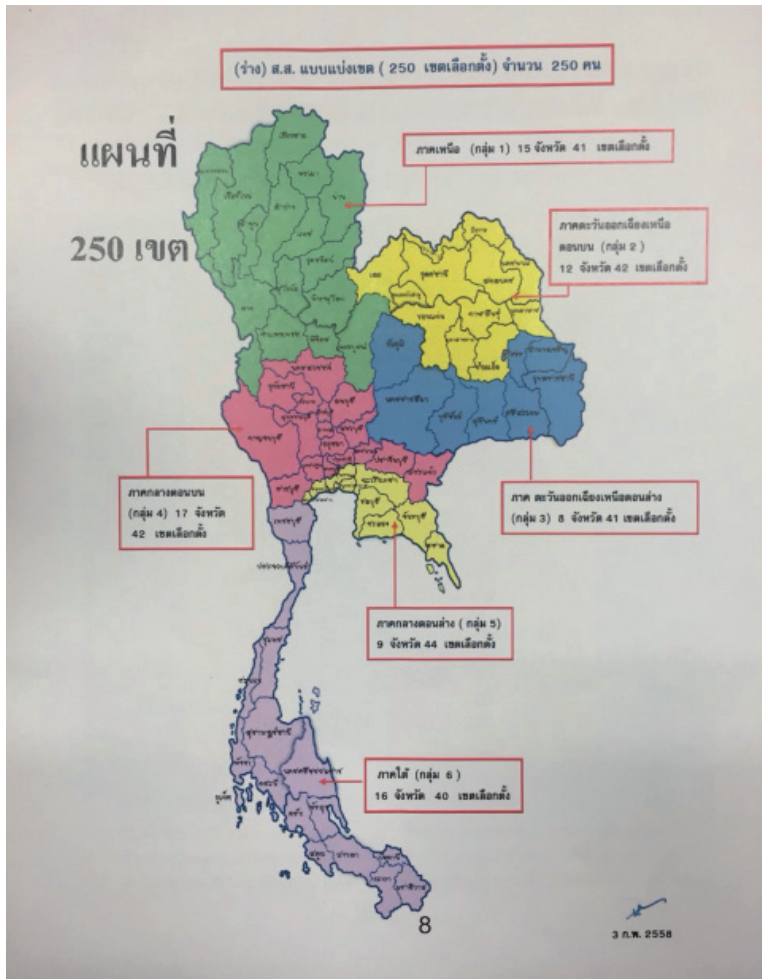
(3) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้เพิ่มสมาชิกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นจนเท่าจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้

(4) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะพึงมีได้มีจำนวนเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งทุกเขตรวมกัน ให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้ง

(5) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อที่คำนวณได้ รวมกันมากกว่า สองร้อยยี่สิบ ให้ปรับลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองลงตามสัดส่วนให้รวมกันเป็นสองร้อยยี่สิบคน

(6) การจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในแต่ละภาค ให้คำนวณโดยเฉลี่ยสัดส่วนคะแนนเสียงของ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ได้รับในภาคนั้น กับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น





ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2558. “ความพร้อมในการจัดเตรียมการเลือกตั้งระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม,” เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ในคณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ, น.10. (อัดสำเนา)

การออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท ยังคงยึดหลักการการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยการลงคะแนนเลือกตั้งแต่ละแบบต้องแยกกันโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นตามความเหมาะสมแก่การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่กล่าวมา จะไม่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจริง และจะเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การมีรัฐบาลผสมที่เอื้อต่อบรรยากาศการปรองดอง¹¹

● วุฒิสภามีองค์ประกอบและที่มาอย่างไร

มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า โครงสร้างทางการเมืองที่ดีต้องเป็นโครงสร้างที่ตั้งกลุ่มพลังอำนาจที่แท้จริงในสังคมทุกกลุ่มให้เข้ามาอยู่ในโครงสร้างได้¹² วุฒิสภาในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากบุคคล ดังนี้

(1) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภท ประเภทละไม่เกินสิบคน

(2) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสิบห้าคน

(3) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสามสิบคน

¹¹ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. 2558. เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, น. 30. (อัดสำเนา).

¹² เฟิงอ้าง, น. 19.



(4) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหาร ราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครอง ผู้บริโภค ด้านเด็กเยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบ วิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนห้าสิบแปดคน

(5) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน โดยให้เลือก ตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมตามด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับการคัดกรองจังหวัดละไม่ เกินสิบคน ในกรณีที่มิมีจังหวัดเพิ่มขึ้น ให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม (4) เมื่อถึงคราวที่มีการ สรรหา และเพิ่มจำนวนตาม (5) ให้ได้เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

ให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่าง ๆ ตาม (4) ทำหน้าที่สรรหา บุคคลผู้สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่าจำนวนที่พึงมีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ให้ผู้เข้ารับการสรรหาตาม (4) มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งตาม (5) ด้วย

ให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองทำหน้าที่คัดกรองบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและ คุณธรรมในแต่ละจังหวัด ให้มีจำนวนไม่เกินสิบคน เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียง คะแนนเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงตาม (5) โดยให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับและให้ใช้ เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

ในกรณีที่มิมีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ แปดสิบห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตามประกาศรับรองผลการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ และต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุการณ์ดังกล่าว และให้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาในภายหลังนั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาแทน





ที่มา: คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. 2558. เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.
กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, น. 20. (อัดสำเนา).

นอกจากการสร้างสมดุลระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาผ่านการออกแบบวิธีการเลือกที่แตกต่างกันแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญยังได้สร้างสมดุลในอำนาจระหว่างสองสภา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันแต่หนุนเสริมการทำงานซึ่งกันและกัน¹³ ดังนี้

- สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่หลักในการควบคุมรัฐบาลผ่านการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้
- สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเสนอกฎหมายและในการพิจารณาร่างกฎหมายหากมีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างสองสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาด
- วุฒิสภามีอำนาจเสนอกฎหมายได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

¹³ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว, น. 33-34.



○ วุฒิสภามีอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยใช้อัตกึ่งหนึ่งของรัฐสภา และประชุมแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยใช้อัตสองในสาม

นอกจากนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างวินัยพรรคกับอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ ได้แก่ การห้ามมิให้ผู้ที่มีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรลงมติ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติโดยอิสระในสภาแล้ว พรรคมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ไม่ถือว่าความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องหมดไปด้วย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการทำตามความต้องการของประชาชน¹⁴

● ใครเสนอให้ตราพระราชบัญญัติได้บ้าง

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้โดย

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- (3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสี่สิบคน
- (4) ศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ
- (5) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

¹⁴เพ็ญอ้าง, น. 35.

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ให้สภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นเริ่มพิจารณาภายในเวลาไม่เกิน 180 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตดังกล่าว หรือวันที่นายกรัฐมนตรีส่งคำรับรองกลับคืนมา

● รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างไร

รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องตอบโดยเร็ว แต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องตอบคำถามนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และเมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติ หรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียง

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยเสมอ หรือถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เล็งเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน จะเสนอโดยมีการกล่าวหาว่าทำให้เงินแผ่นดินเสียหายต่อศาลแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณด้วย

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีนี้ไม่ให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด และให้นับเฉพาะคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเท่านั้น มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

▪ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้อยู่ในพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคหรือกลุ่มนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว

▪ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไป จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง



● คณะรัฐมนตรีมีองค์ประกอบ ที่มา และอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้

คณะรัฐมนตรีมีที่มา ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาเป็นครั้งแรก โดยการเสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง ยิ่งไปกว่านั้น มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การลงมติในกรณีนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย

ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อทรงมีพระราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี



ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำชื่อรัฐมนตรีกราบบังคมทูล เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีจะต้องนำชื่อผู้ซึ่งจะเป็นรัฐมนตรีส่งให้ประธานวุฒิสภา แล้วให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ
- (5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาจำคุก ตั้งแต่สองปีขึ้นไป เว้นแต่ในความผิดอัน

ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท รวมถึง

- ไม่ได้แสดงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ย้อนหลังเป็นเวลาสามปีต่อประธานวุฒิสภา

- ปกปิด หรือแสดงหลักฐานดังกล่าวที่ไม่เป็นความจริง เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งไม่มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี

- (6) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา และให้ถือว่าการเข้าประชุมดังกล่าวเป็นภารกิจสำคัญเหนือภารกิจอื่น ทั้งนี้รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งรวมถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง
- (2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก

เมื่อคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้ปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงที่รักษาราชการแทนรัฐมนตรี เลือกปลัดกระทรวงที่รักษาราชการแทนรัฐมนตรีคนหนึ่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี และเลือกปลัดกระทรวงที่รักษาราชการแทนรัฐมนตรีอีกจำนวนสองคน เพื่อปฏิบัติหน้าที่รองนายกรัฐมนตรี และให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงรักษาราชการแทนรัฐมนตรีร่วมกันปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น และภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- (1) ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำร้องขอของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน รวมทั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน



(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(4) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(5) ไม่ใช่หรือยอมให้ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

● ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและไม่ใช่ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นไม่ได้และเพื่อให้เกิดสมดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายราชการประจำที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม¹⁵ โดยให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางทางการเมือง ดังนี้

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวนสองคน

(2) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงและได้พ้นจากราชการแล้ว จำนวนสามคน ซึ่งได้รับเลือกโดยผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง

¹⁵“ประธานกรรมการิกรายร่างพุดกับสื่อมวลชน,” อ้างแล้ว, น.18.

(3) ประธานกรรมการจริยธรรมของทุกระทรวงซึ่งเลือกกันเองจำนวนสองคน ให้กรรมการ เลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งให้เป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ รวมถึงให้วุฒิสภาพิจารณาประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลตามข้อ (1) และ (2) ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการ ให้ประธานวุฒิสภาส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้ดำเนินการเลือกใหม่ โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีนับตั้งแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง หรือย้ายให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ ดังนี้

- ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกฎหมายและนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม
- ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ให้มีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ



นอกจากนี้การสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดินให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน อาจสั่งราชการด้วยวาจาได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอให้ผู้สั่งลงนามในภายหลัง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดดำเนินการไป โดยปราศจากการสั่งการดังกล่าว ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ดำเนินการใดซึ่งเป็นการสั่งการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในขณะเดียวกัน ประชาชนย่อมมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ให้ข้อมูลและความคิดเห็นในการบริหารราชการต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐ
- (2) มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่พบว่ามีกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ย่อมมีสิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ชี้แจงแสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีต่อศาล

ทั้งหมดนี้เป็นสาระโดยสังเขปของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าด้วยผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมืองที่มีเจตนารมณ์หลักในการสร้างระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีความสมดุล



รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ. 2558. เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.
กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (อัสสำเนา).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2558. “ระบอบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง.”
จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร 1 (2): 1-21.
- “ประธานกรรมการการยกร่างพุดกับสื่อมวลชน.” 2558. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับ
ปฏิรูปเป็นอย่างไร 1 (6): 9-22.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2558. “ความพร้อมในการจัดเตรียมการ
เลือกตั้งระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม.” เอกสารประกอบการประชุม
คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ในคณะกรรมการ
ปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (อัสสำเนา).
- วุฒิสภา ต้นไชย และสิทธิ ธนานิธิโชติ. 2558. “การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา:
บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปรัฐสภาของประเทศไทย.”
วารสารสถาบันพระปกเกล้า 13 (1). (อยู่ในขั้นตอนจัดพิมพ์).
- Hofmeister, Wilhelm, and Karsten Grabow. 2011. Political Parties:
Functions and Organization in Democratic Societies. Singapore:
Konrad Adenauer Stiftung.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999.
“Introduction,” in Democracy, Accountability, and
Representation, edited by Adam Przeworski, Susan C. Stokes,
Bernard Manin. New York: Cambridge University Press.

ภาค 3

หลักนิติธรรม ศาล
และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ



ภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ¹⁶

การปฏิรูปประเทศไทยดำเนินไปควบคู่กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือหลักที่ใช้เพื่อการขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ถูกเรียกขานว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศ”

ในส่วนของหลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศกำหนดแนวทาง หลักการใหม่ ๆ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการปฏิบัติตามโดยฝ่ายต่างๆ อย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับการเป็นรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย (Legal State) หรือนิติรัฐอย่างแท้จริง

1. หลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมมี 5 ประการ ได้แก่

(1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งภาครัฐและประชาชน ต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค

(3) หลักการแบ่งแยก(การใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(4) หลักประกันในความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเรียกว่า “ศุภนิติกระบวนการ” (Due Process of Law)

(5) หลักประกันความเป็นอิสระของศาล และ
ความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม



¹⁶สรุปและเรียบเรียงจากร่างรัฐธรรมนูญเรียงลำดับมาตราที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2558 โดย นางสาวปัทมา สุภคำปิง นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า



2. กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของ رؤساء คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งหมายความว่ารวมถึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3. กำหนดแนวทางหรือหลักการเกี่ยวกับศาลและกระบวนการยุติธรรมมีดังนี้

3.1 การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับประเภทคดี มีประสิทธิภาพ ไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

3.2 กำหนดให้จัดตั้งศาลให้ทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย ซึ่งต้องดำเนินการโดยออกเป็นกฎหมาย

3.3 ผู้พิพากษาและตุลาการถูกกลั่นโหม่งทางวินัยโดยองค์กรบริหารงานบุคคลของศาล มีสิทธิอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลชั้นสูงสุดที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

3.4 ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญและศาลทหารมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนผู้พิพากษาหรือตุลาการของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นนอกจากศาลทหารเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ แต่อาจรับราชการเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการอาวุโสต่อไปได้ถึงอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างศาลต่างๆ

3.5 พนักงานอัยการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ แต่อาจรับราชการเป็นพนักงานอัยการอาวุโสต่อไปได้ถึงอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์

3.6 สร้างมาตรฐานและระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดี โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ ร่วมกับพนักงานสอบสวน และอัยการสูงสุดต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งชี้ขาดคดี (คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ถอนฟ้อง อุทธรณ์ฎีกา ไม่อุทธรณ์ฎีกา หรือถอนอุทธรณ์ฎีกา) และต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย กรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะ ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ด้วย

3.7 สร้างระบบป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดห้าม ข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ หรือในห้างหุ้นส่วน บริษัท รวมถึงห้ามเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในลักษณะเดียวกัน ห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือทำกิจการใด อันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่ง ตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานอัยการ

4. ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) หลัก ดังนี้

4.1 วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ โดยการโต้แย้งของคู่ความในคดีหรือศาลเห็นเองแล้วส่งให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

4.2 วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจากการเสนอ ของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

4.3 วินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทน ราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด องค์การตาม รัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการสรรหาองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

4.4 วินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่าง พระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม รัฐธรรมนูญ



4.5 วินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (คือการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ)

กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานสำคัญ รัฐธรรมนูญกำหนด**ประชาชนมีอำนาจตัดสินโดยการออกเสียงประชามติ** หากคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงไม่เห็นชอบด้วยในการให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยก็ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับต่อไป

4.6 วินิจฉัยชี้ขาดว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกระทำการในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้เดิมาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.7 วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

5. ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) หลัก คือพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ซึ่งนอกจากคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีชำนาญพิเศษต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศยังกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในคดีดังต่อไปนี้ด้วย

5.1 ศาลอุทธรณ์มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

5.2 ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

5.3 ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

5.4 ศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีชำนาญพิเศษต่าง ๆ

5.5 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

6. ศาลปกครองมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) หลัก คือพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และการบริหารและการบริหารงานบุคคลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงคดีเกี่ยวกับวินัย การคลังและการงบประมาณ โดยกำหนดให้มีแผนกดังกล่าวในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด)





7. กำหนดกลไก มาตรการเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง

7.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น กรรมการองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ รวมถึง ข้าราชการระดับสูง มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน และสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

7.2 กำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กรรมการองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ส่วนบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเปิดเผยได้หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีพิพาทภาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยการร้องขอจากศาล หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือตามที่กฎหมายกำหนด

7.3 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษาหรือตุลาการ กรรมการในองค์กรตรวจสอบต่างๆ อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อาจถูกยื่นเรื่องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

7.4 รัฐสภาใช้อำนาจพิจารณาและลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งต้องใช้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ซึ่งบุคคลที่ถูกรัฐสภามีมติถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง และถูกตัดสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใด

7.5 แม้ว่ารัฐสภามีมติไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินว่าจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว โดยให้จัดทำบัญชีรายชื่อไว้ให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน ถอดถอนหรือตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น พร้อมการใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป หากได้รับคะแนนเสียงข้างมากของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้ถอดถอนหรือตัดสิทธิบุคคลดังกล่าวเป็นเวลา 10 ปีนับแต่วันที่ออกเสียงลงคะแนน

7.6 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น รวมถึงกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งได้

8. รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการ การควบคุม และการวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

8.1 ควบคุมการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

8.2 ออกประกาศ ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งที่เสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

8.3 กำหนดมาตรการและควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบบัญชีทางการเงิน และการควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง



8.4 มีคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

8.5 มีคำสั่งให้ “คณะกรรมการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง” ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง หรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งย้ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกจากพื้นที่ชั่วคราว เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

8.6 สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งกรณีมีการคัดค้านหรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

8.7 สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้ดำเนินการใหม่เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นหรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

8.8 ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

8.9 ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคเพื่อมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งกระทำการอันมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

8.10 ควบคุมการจัดการออกเสียงประชามติ หรือสั่งให้มีการออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

9. กำหนดให้มี “คณะกรรมการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง” ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งจากข้าราชการในแต่ละหน่วยงานๆ ละ 1 คน ทำหน้าที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

10. กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัย การคลังและการงบประมาณในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

11. กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” มีจำนวน 11 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดิน หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชน

12. ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชนมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

12.1 พิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน

12.2 ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ

12.3 พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย, การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน หรือไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล



12.4 เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีบทบัญญัติกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

12.5 เสนอให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

12.6 พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

12.7 เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

12.8 ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิของประชาชน

12.9 ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

12.10 รายงานต่อรัฐสภากรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชนเสนอ โดยให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว และให้เปิดเผยต่อสาธารณะชนเป็นการทั่วไปด้วย

13. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ประเมินผลการวางตนของผู้นำการเมืองและผู้นำภาครัฐ โดยแจ้งผลให้บุคคลดังกล่าวทราบ และประกาศผลการประเมินให้ทราบเป็นการทั่วไป

14. คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ประเมินผลพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย โดยแจ้งผลให้องค์กรดังกล่าวทราบ และประกาศผลการประเมินให้ทราบเป็นการทั่วไป



ภาค 4

การปฏิรูปประเทศ และสร้างความปรองดอง



ภาค 4 การปฏิรูปประเทศและสร้างความปรองดอง¹⁷

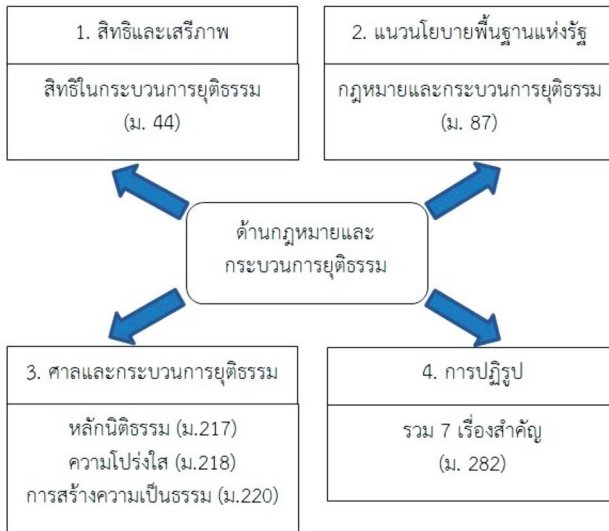
ในภาคนี้จะเน้นประเด็นการปฏิรูปประเทศและสร้างความปรองดองโดยมีเป้าหมายสำคัญคือ หนุนสังคมที่เป็นธรรมและการนำประเทศสู่สันติสุขในที่สุดโดยในที่นี่แบ่งเป็นสองส่วน ดังนี้

ก. หนุนสังคมที่เป็นธรรม

ให้มีการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

- ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย และกฎหมายง่าย ให้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมาย และกฎหมายในเรื่องต่างๆ ไว้อย่างครบถ้วนและทันสมัยขึ้น เผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบ



¹⁷สรุปสาระสำคัญจากเอกสาร “เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่สภาปฏิรูปแห่งชาติ วันที่ 10 มีนาคม 2558



2. ปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง และภาษีอากร

- จัดระบบภาษีเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
- ให้มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องแสดงรายได้ของตนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้มีรายได้ทุกคนเข้าสู่ระบบภาษีอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และให้ผู้ซึ่งได้เสียภาษี มีสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย
- ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดีอย่างมีประสิทธิภาพ
- ปรับปรุงกฎหมายซึ่งกำหนดเรื่องการออกใบอนุญาติที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ ให้ใช้วิธีประมูลเปิดเผยเป็นหลัก

มาตรา 218 วรรคสี่ : ความโปร่งใส

● คำพิพากษา คำวินิจฉัย และคำสั่ง ต้องแสดงเหตุผลประกอบการวินิจฉัยหรือการมีคำสั่ง ต้องอ่านโดยเปิดเผย และต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ด้วย

มาตรา 220 วรรคสอง : การสร้างความเป็นธรรม

- ในกรณีที่ศาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือกฎใดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ให้ศาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวส่งความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป
- ปฏิรูประบบภาษีให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นกลาง เป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณายกเลิกมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้เหลือน้อยที่สุด
- จัดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรที่ยังไม่ได้อยู่ในระบบบำนาญให้ดำรงชีพได้อย่างพอเพียง และยั่งยืน

3. ปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

- ให้มีองค์กรบริหารการพัฒนาภาค ทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ จัดทำแผนและบริหารงบประมาณแบบพื้นที่เพื่อดำเนินการพัฒนาภาคที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกับงานของจังหวัดและองค์กรบริหารท้องถิ่น

4. ปฏิรูปด้านการบริหารท้องถิ่น

- ตรากฎหมายและจัดให้มีกลไกที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดและดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นดังกล่าวขึ้นในพื้นที่ที่มีความพร้อมและเหมาะสมโดยเร็ว

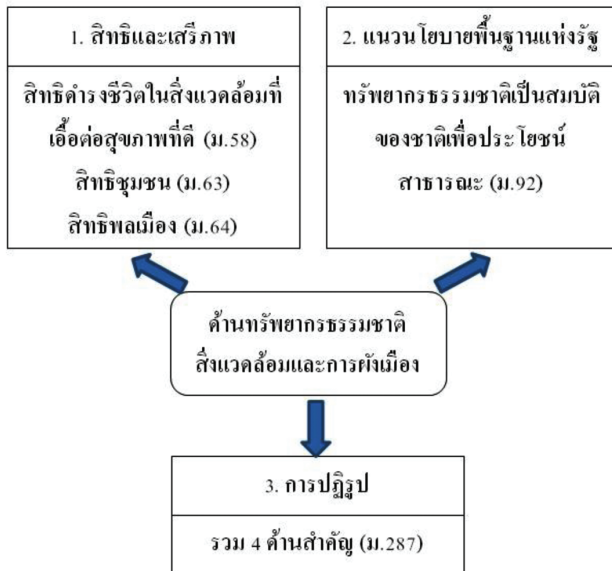
5. การปฏิรูปด้านการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษา : มาตรา 286

- ปรับปรุง “ระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัย” ตั้งแต่ในครรภ์
- ปรับปรุง “การอาชีวศึกษา”
- ปรับปรุง “ระบบอุดมศึกษา” + วิชาการรับใช้สังคม
- พัฒนา “ระบบการเรียนรู้” โดยเน้นกระบวนการคิด การใช้เหตุผล การปฏิบัติ, ส่งเสริมการศึกษาด้านวิชาการควบคู่กับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล
- ปรับปรุง “ระบบการผลิต การพัฒนา และประเมิน” ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา
- พัฒนา “ระบบธรรมาภิบาล” ในวงการการศึกษา
- ปรับปรุง “โครงสร้างการบริหารการศึกษา” ทั้งระดับชาติ ระดับพื้นที่ และระดับท้องถิ่น
- จัดทำ “ประมวลกฎหมายการศึกษา” เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปในทุกด้าน
- ให้มี “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ” อยู่ในกำกับนายกรัฐมนตรี



6. การปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการผังเมือง



1. องค์กร กฎหมาย	2. เครื่องมือ กลไก
■ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ■ ประมวลกฎหมายทรัพยากรด้านต่างๆ ■ ตรากฎหมายทรัพยากรน้ำ, พื้นที่คุ้มครองทางทะเล, ขยะและของเสียอันตราย, สิทธิชุมชนและกระจายอำนาจ ■ ปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม การผังเมือง	■ การทำรายงาน EIA/EHIA ■ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ■ การผังเมือง การจัดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการจัดเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ในทะเล ■ ระบบบัญชี Green GDP ■ ระบบภาษีสิ่งแวดล้อม ■ ระบบกองทุนด้านสิ่งแวดล้อม

3. กระบวนการยุติธรรม	4. การมีส่วนร่วม
▪ การคำนวณต้นทุนความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ▪ กฎหมายการดำเนินคดีและการเยียวยาความเสียหาย ▪ องค์การและสถาบันเกี่ยวกับความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ▪ การบังคับคดีด้านสิ่งแวดล้อม	▪ กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนอย่างแท้จริง <i>หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</i> + <i>หลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม</i> + <i>การเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน</i> + <i>การพัฒนาที่ยั่งยืน</i>

7. การปฏิรูปด้านพลังงาน

- บริหารจัดการพลังงานอย่างมีธรรมาภิบาลและยั่งยืน ให้ปิโตรเลียมและเชื้อเพลิงธรรมชาติอื่นเป็นทรัพยากรของชาติ และมีไว้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง
- ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับพลังงานให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

8. ปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมหภาค

- ปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด จำกัดหรือจัดการผูกขาด และการกีดกันการแข่งขันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ธุรกิจมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ใช้อำนาจเหนือการตลาด
- ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องทำการผูกขาดในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ รัฐต้องกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค
- จัดสรรงบประมาณพิเศษเพิ่มเติมตามความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาพื้นที่ยากจนและกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- บริหารจัดการรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ ทบทวนความจำเป็นในการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตลอดจนให้มีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนหรือขาด



ประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระรับผิดชอบในการฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

- **ปรับโครงสร้างการกำกับดูแลและการส่งเสริมสหกรณ์** โดยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์ เพื่อการออมทรัพย์ให้เป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงและมีธรรมาภิบาล และยกระดับมาตรฐานสหกรณ์ประเภทอื่น เพื่อส่งเสริมการรวมตัวและความเข้มแข็งของสมาชิกโดยยึดหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ

- ให้มีหน่วยงานกลางในการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และโอกาสทางสังคม
- จัดสรรงบประมาณพิเศษเพิ่มเติมตามความเหมาะสมอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาพื้นที่ยากจน และกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- ดำเนินการให้ประชาชนมีความเท่าเทียมในเชิงโอกาส มีความรู้พื้นฐานทางการเงิน และเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานและสาธารณูปโภคสำคัญด้านต่าง ๆ

9. การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจรายสาขา

ภาคการเกษตร

- การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จัดหา จัดรูป และบริหารจัดการที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเอื้อให้เกษตรกรและชุมชนสามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อทำกินรวมทั้งรักษาที่ดินทำกินไว้ได้ โดยใช้มาตรการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ประสานกันอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน

- คຸ້ມครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมจากการผูกขาดทางการเกษตร ระบบเกษตรกรพันธสัญญา และการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยการปรับปรุงกฎหมาย
- สร้างระบบประกันความเสี่ยงแก่เกษตรกรกรณีเกิดความเสี่ยงทางการผลิตหรือการตลาด
- ส่งเสริมการพัฒนาและขยายพื้นที่การทำระบบเกษตรกรรมยั่งยืนให้มีสัดส่วนพื้นที่อย่างน้อยหนึ่งในสี่ของพื้นที่เกษตรกร

ภาคอื่นๆ

- ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับอัตลักษณ์ วัฒนธรรม เพื่อเพิ่มรายได้แก่ประเทศและกระจายรายได้สู่ประชาชนอย่างทั่วถึง
- ปฏิรูปเพื่อยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ ปฏิรูประบบการขนส่งและเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทุกระบบ ทุกระดับทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยสร้างกลไกในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการปฏิรูปดังกล่าว
- สร้างและพัฒนาสังคมผู้ประกอบการ โดยสนับสนุนให้เกิดวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมการลงทุน สร้างความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน ใช้นวัตกรรมในการสร้างผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ รวมทั้งส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์
- สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ อย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านการสร้างโอกาส การให้ข้อมูล จัดให้มีมาตรการทางภาษี และมาตรการคุ้มครองอื่น ธนาคารเพื่อการลงทุน และการอื่นที่เกี่ยวข้อง



10. ปฏิรูปสังคม

- ปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม ทั้งด้านการให้บริการสังคม การประกันทุกกลุ่มวัย การช่วยเหลือทางสังคม และการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม ที่มีความครอบคลุมเพียงพอ ยังยืนมีคุณภาพ เข้าถึงได้ และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ โดยเน้นครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน

- รัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรบริหารท้องถิ่นและศาสนสถาน ต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะเพื่อให้คนในชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการทำกิจกรรมเพื่อสร้างสัมพันธ์ทางสังคม กิจกรรมนันทนาการและกีฬา

- จัดทำแผนระยะยาวและดำเนินการเพื่อบรรเทาผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเฉพาะการจัดให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา และการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประชาชน การปรับปรุงการเกษียณอายุที่เหมาะสม การปฏิรูประบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ระบบการดูแลระยะยาว และการใช้ทุนทางปัญญาของผู้สูงอายุ ฯลฯ

11. ปฏิรูปด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนเพื่อการปฏิรูปวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- ลงทุนด้านการศึกษา วิจัย การสร้างนวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศอย่างเพียงพอ

- สนับสนุนหรือลงทุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อย ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมมาสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเพื่อให้เพียงพอตนเองได้

12. การปฏิรูปด้านการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ

- กลไกส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพสื่อมวลชน ให้มี “เสรีภาพ” ควบคู่กับ “ความรับผิดชอบ” + ส่งเสริม “สวัสดิภาพและสวัสดิการ” ของผู้ปฏิบัติงานฯ

- พัฒนากลไกและมาตรการ “กำกับดูแลสื่อสารมวลชน” ทั้งการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม การกำกับโดยภาคประชาชน + ส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ
- กลไก “การจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรสื่อสารของชาติ” เพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกัน + สื่อทางเลือก และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจทางกฎหมาย

ข. นำชาติสู่สันติสุข

- เพื่อประโยชน์ในการสร้างบรรยากาศของความสมานฉันท์ เสริมสร้างความปรองดองระหว่างคนในชาติและสร้างแนวทางที่จะนำพาประเทศไปสู่ความมีเสถียรภาพและสันติสุขอย่างแท้จริง ให้มีคณะกรรมการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ จำนวน 15 คน

- ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ

หลักประกันของการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง

- อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญภาค 4 การปฏิรูปและการสร้างความปรองดองที่จะมีอายุอยู่เพียง 5 ปี ยกเว้นจะการลงประชามติให้ต่ออายุอีกไม่เกิน 5 ปี

- มีกลไกแยกต่างหากจากการบริหารประเทศตามปกติ 2 กลไก คือ คณะกรรมการเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติ และคณะกรรมการหรือสภาดำเนินการปฏิรูป

- กระบวนการตรากฎหมายในภาค 4 จะแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายตามปกติ

(1) ให้เริ่มต้นที่วุฒิสภา

(2) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา ได้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

(3) หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ วุฒิสภาก็อาจยืนยันได้ด้วยเสียงสองในสาม



สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

มาตรา 279 เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้ต่อเนื่องจนบรรลุผลให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งมียศประกอบและที่มา ดังต่อไปนี้

1. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลต่อไปนี้

(ก) สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จำนวนหกสิบคน

(ข) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จำนวนสามสิบคน

(ค) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ จำนวนสามสิบคน

คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปแห่งชาติ

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปแห่งชาติประกอบด้วย กรรมการซึ่งปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไม่เกินสิบห้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ขับเคลื่อนการปฏิรูปโดยการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปฏิรูปต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) นำแผนและขั้นตอนการออกกฎหมายและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูป

(4) เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของประชาชนเพื่อความเป็นพลเมืองที่ดี

(5) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปฏิรูป

ภาค 5

การกระจายอำนาจ และการบริหารท้องถิ่น



ภาค 5 การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น¹⁸

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานของระบบราชการไทยที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและผูกขาดการบริหารราชการแผ่นดินและจัดบริการสาธารณะไว้ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขการรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองที่ผูกขาดไว้กับฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน และฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ส่วนกลาง ซึ่งการผูกขาดทางการบริหารของส่วนกลางและภูมิภาคประสบปัญหาด้านความคล่องตัวและการสร้างความหลากหลายของการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชน และพื้นที่ในขณะที่มีการผูกขาดทางการเมืองกลับปิดโอกาสและไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น

รัฐธรรมนูญไทยกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา : มาตรการและผลลัพธ์

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เกิดกระบวนการการกระจายอำนาจที่ถาวรในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลนโยบายทางสังคม ศาสนา การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรม มีการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์

¹⁸บทความจากจุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร ฉบับที่ 5 มีนาคม 2558 โดยรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย กรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ



ระหว่างระบบราชการส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค - ส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบฝ่ายสภา - ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น การทำประชาพิจารณ์และประชาคมติ การเปลี่ยนวิธีการกำกับดูแลให้เน้นการกำกับดูแลตามมาตรฐาน ที่กำหนดไว้แล้วลดการบังคับบัญชาต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับทำให้เกิดการตรากฎหมายลูกจำนวนมากเพื่อรองรับหลักการ ต่าง ๆ ที่เสนอในรัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจตั้งแต่ พ.ศ. 2540 – 2557 ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับทำให้เกิดผลสำเร็จหลายด้าน เช่น 1) การบังคับให้รัฐต้องมีกระบวนการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม 2) การใช้งบประมาณเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และเพิ่มรายได้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การบังคับให้เกิดการถ่ายโอนและเพิ่มภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การสร้างระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศและแยกออกจากระบบการบริหารงานของส่วนกลาง - ภูมิภาคด้านงบประมาณ บุคลากร ระเบียบและแนวทางการบริหารงาน ฯลฯ 5) การยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะทางของท้องถิ่น 6) การริเริ่มสร้างแนวทางการกำกับดูแล (regulation) แทนที่การควบคุมการต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) การพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง การถอดถอนสมาชิกสภา/บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้การกระจายอำนาจของไทยช่วง 17 ปีที่ผ่านมาจะสร้างความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จในหลายเรื่องก็จริง แต่ยังมีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจำเป็นต้องสร้างโครงสร้างกลไก หรือมาตรการใหม่เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จึงมีทั้งประเด็นปัญหาดังเดิมที่ต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นและพัฒนาโครงสร้าง กลไก หรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้การกระจายอำนาจของประเทศไทยสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตอบโจทย์ทิศทางการบริหารประเทศและการปฏิรูปในภาคส่วนอื่นมากขึ้น

ทิศทางและเนื้อหาสาระของการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

ในทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขณะนี้แม้จะยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่ามิติศทางที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในเชิงบวกมากขึ้น ทั้งในข้อเสนอและเจตนารมณ์ของ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยในขณะนี้ประเด็นและข้อถกเถียงสำคัญของการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นที่น่าสนใจหลายเรื่อง เช่น

1. การเปลี่ยนชื่อ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรบริหารท้องถิ่น” การเปลี่ยนคำว่า “ปกครอง” มาเป็น “การบริหาร” เพื่อให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่บริหารงานในท้องถิ่นมีชื่อเรียกที่สะท้อนเจตนารมณ์และเหตุผลสามด้านคือ หนึ่ง สะท้อนหลักการความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างประชาชนและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานอย่างใกล้ชิดและอาศัยความร่วมมือ/ความยินยอมจากประชาชน ซึ่งต่างจากการ “ปกครอง” ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง สอง สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนมากขึ้น เนื่องจากองค์กรบริหารท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่จะผูกขาดการทำงานภายในท้องถิ่นแต่ต้องทำงานร่วมกับบุคคลอื่นทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล กับ สาม ในปัจจุบันหน่วยงานในระดับท้องถิ่นใช้ชื่อเรียกว่า “บริหาร” อยู่แล้ว เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล



2. การให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและการยึดหลัก

“การแข่งขัน” (contestability) ของการจัดบริการสาธารณะโดยกำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นของไทยต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะแทนที่หน่วยงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยองค์กรบริหารท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) แต่อาจยกเว้นอำนาจหน้าที่บางประการที่อาจสงวนไว้ให้หน่วยงานส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำแทน นอกจากนี้การจัดบริการสาธารณะต้องสามารถสร้างการแข่งขัน (Contestability) โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าที่องค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการภายในพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งภายในพื้นที่หนึ่งสามารถมีผู้จัดบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้ และเปิดโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถถ่ายโอนงานหรือสนับสนุนให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นสามารถจัดบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นได้ โดย “บุคคล” ในที่นี้มีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3. การขยายอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมองค์กรบริหารท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อยในการจัดบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมซึ่งรับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ซึ่งทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปในขณะนี้เห็นว่าเรื่องเหล่านี้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำ (หรืออย่างน้อย) ที่ท้องถิ่นต้องมีเพื่อเปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถมีอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือจากเรื่องเหล่านี้ได้ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความสามารถทั่วไป (General competence) ที่องค์กรบริหารท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ ทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถใช้เครื่องมือหรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำได้ เช่น มาตรการการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นหรือพื้นที่ มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการการคลังและภาษีท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

4. การกำหนดขนาดขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการกิจ และศักยภาพโดยองค์กรบริหารท้องถิ่นในอนาคตต้องมีขนาดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการกิจ ทั้งด้านขนาดพื้นที่ ขนาดจำนวนประชากร ขนาดและขอบข่ายของภารกิจหน้าที่ และศักยภาพการบริหารงานภายในทั้งด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และความสามารถทางวิชาการและเทคนิค เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการกำหนดขนาดที่เหมาะสมอาจมีความจำเป็นในการควรรวมองค์กรบริหารท้องถิ่น (Amalgamation) ให้มีขนาดที่เหมาะสม เช่น องค์กรบริหารท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดแคลนทรัพยากร/งบประมาณอาจต้องควรรวมกัน องค์กรบริหารท้องถิ่นบางแห่งหรือการจัดเขตพื้นที่การบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และการบริหาร (Territorial Rearrangement by Geography and Administration) อาจต้องแบ่งพื้นที่การบริหารของตนบางส่วนไปควรรวมกับองค์กรบริหารท้องถิ่นอื่นที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และการบริหารงานมากกว่า เป็นต้น ซึ่งการควรรวมและการจัดเขตพื้นที่ใหม่ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

5. การเพิ่มบทบาทการจัดการและความร่วมมือเชิงพื้นที่และการกิจ การเพิ่มบทบาทการจัดการและความร่วมมือเชิงพื้นที่และการกิจ คือ การส่งเสริมให้เกิดการบริหารและความร่วมมือที่ไม่ยึดติดกับเขตการปกครอง (Territory) และไม่ยึดตามอำนาจหน้าที่/กลไกที่ตายตัวของหน่วยงาน (Authority and Functional Based) โดยให้อำศัย



(1) การจัดการและการสร้างความร่วมมือตามพื้นที่ (Area Based) ที่ไม่จำเป็นต้องยึดตามเขตการปกครองท้องที่หรือเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวอย่างเช่น ถ้ามีการจัดการพื้นที่บริเวณทะเลสาบสงขลาของจังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช อาจออกแบบกลไกการทำงานโดยครอบคลุมพื้นที่ตามลักษณะภูมิศาสตร์และความหลากหลายทางชีวภาพรอบทะเลสาบ โดยไม่จำเป็นต้องครอบคลุมพื้นที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องของสามจังหวัดนี้) และ

(2) การจัดการและสร้างความร่วมมือตามภารกิจ (Mission/Topic Based) ที่เป็นประเด็นปัญหาเฉพาะและเป็นความท้าทายในระดับพื้นที่และระดับประเทศ (ตัวอย่างเช่น การควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดอาจอาศัยความร่วมมือจากองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ดูแลตลาด หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลมาตรฐานอาหารอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และหน่วยงานที่มีเครื่องมือการตรวจสอบคุณภาพอาหารตามหลักการทางวิทยาศาสตร์อย่างกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และห้องปฏิบัติการของมหาวิทยาลัยในพื้นที่เป็นต้น)

นอกจากนี้ยังส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น รวมไปถึงสร้างร่วมมือกับองค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งยังเป็นเรื่องท้าทายของการบริหารท้องถิ่นในปัจจุบันที่แทบไม่มีการพัฒนากลไกและสร้างร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก (เช่น ปัญหาการจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่น) หรือหน่วยงานส่วนกลาง/ภูมิภาคที่ยังจัดบริการสาธารณะแยกกันตามหน่วยงานอย่างขาดการบูรณาการโดยความร่วมมือนี้ต้องได้รับงบประมาณที่จัดสรรตามพื้นที่ (Area – based budgeting) เพื่อดำเนินการโดยงบประมาณเชิงพื้นที่จะมีความสำคัญมากขึ้นและเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อเพิ่มการจัดการและการร่วมมือเชิงพื้นที่และภารกิจที่นอกเหนือจากการดำเนินงานตามหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตามหน่วยงาน(Function – based budgeting) ในแบบเดิม

6. การสร้างรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น

โดยเสนอให้มีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่มีความหลากหลายมากขึ้นกว่ารูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่เป็นรูปแบบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 เพื่อให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ มีการใช้อำนาจพิเศษ หรือต้องอาศัยองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่นอกเหนือจากรูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น รูปแบบคณะกรรมการเมือง รูปแบบผู้จัดการเมือง เป็นต้น เจตนารมณ์ของการมีรูปแบบที่หลากหลายเหล่านี้ก็ต้องมีที่มาที่ยึดโยงจากประชาชน ได้รับการเห็นชอบจากประชาชน และยังต้องยึดรูปแบบที่มีคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือความเห็นชอบของประชาชน ตัวอย่างเช่น ถ้าองค์กรบริหารท้องถิ่นใดมีความประสงค์ในการใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ผู้จัดการเมืองต้องมาจากการคัดเลือกและรับรองโดยสภาท้องถิ่นและต้องได้รับการรับรองโดยประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากนี้การเลือกรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตามต้องได้รับการยินยอมจากประชาชนของพื้นที่ที่มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นก่อนมีการประกาศใช้รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นในพื้นที่อีกด้วย

7. การสร้างระบบการบริหารงานภายในขององค์กรบริหารท้องถิ่น

ตามหลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความมีอิสระและมาตรฐานมีข้อเสนอให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีการบริหารงานภายในตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังคงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการคลัง โดยระบบบริหารต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างหลักการความมีอิสระของท้องถิ่นและมาตรฐานการกำกับดูแลการบริหารที่ต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจนและไม่กระทบกับหลักความเป็นอิสระ (โปรดดูในข้อ 10)



8. การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้ชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยยังหลักการตามมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในสามด้าน คือ

(1) ให้เปลี่ยนแปลงสถานะจาก “ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยให้สามารถย้ายหรือสับเปลี่ยนสังกัดระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นต่างรูปแบบได้

(2) ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น จากเดิมที่แยกออกเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ที่คณะกรรมการทั้งสองชุดได้แยกย่อยออกไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหลือเพียงคณะกรรมการกลางฯ หรือคณะกรรมการจังหวัดฯ ชุดเดียวที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรบริหารท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันเป็นกรรมการ

(3) ให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบคุณธรรมในแต่ละจังหวัด เพื่อคุ้มครองการแทรกแซงการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม

9. การจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่น เป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องตามหลักการในมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการจัดทำประมวลฯ นี้เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน โดยประมวลกฎหมายท้องถิ่นต้องทำให้เกิดการ กระจายอำนาจมากขึ้น กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการกระจายอำนาจให้มีเอกภาพและดำเนินการกระจายอำนาจให้ประสบความสำเร็จ ให้มีการจัดสรรภาษีรายได้ระหว่างรัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่เหมาะสม รวมถึงมีการติดตาม ตรวจสอบ การประเมินผลความก้าวหน้าการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

10. การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยไม่กระทบหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมและเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนที่ไม่กระทบหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการในมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยข้อเสนอใหม่เพื่อการปฏิรูปและการยกย่องรัฐธรรมนูญยังคงหลักการนี้ไว้แต่ได้พยายามสร้างแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลที่ชัดเจนและป้องกันไม่ให้ขัดกับหลักการความเป็นอิสระ คือ หนึ่ง การกำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งมาตรฐานนี้ต้องไม่ใช่การออกระเบียบหรือคำสั่งข้อบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติและการติดตามตรวจสอบมาตรฐานนี้จะใช้หลักการกำกับดูแลหลังการกระทำ (Post - Audit) สอง การทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อวางแผนและแนวทางปฏิบัติภายใต้การตกลงกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น สาม การให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยญ คำสั่ง มติหรือการกระทำต่าง ๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ

11. การเปิดโอกาสให้มีสมัชชาพลเมืองตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นแนวคิดและข้อเสนอการตั้งสภาหรือสมัชชาที่มีตัวแทนของประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินงานติดตาม ตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะแก่สภาผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง มีมานานในชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่นการตั้งสภาพลเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับของจังหวัดปกครองตนเองในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. เป็นต้นโดยทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่ผลักดันให้เกิด “สมัชชาพลเมือง” ขึ้นในท้องถิ่นตามหลักการดังต่อไปนี้



(1) สมัชชาพลเมืองเน้น “ภารกิจ” ในลักษณะเชิงบวก เพื่อสนับสนุนงานในลักษณะการเมืองแบบประนีประนอม คือ สมัชชาพลเมืองควรเป็นเวทีสำหรับการตรวจสอบ ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ และแก้ไขความขัดแย้งและสร้างการประนีประนอม (Harmonization) ระหว่างการดำเนินงานของฝ่ายสภา-ฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารท้องถิ่น กับประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ โดยสมัชชาพลเมืองไม่ควรเป็นเวทีสร้างความขัดแย้งหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อขัดขวางการดำเนินงานภายในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น สมัชชาพลเมืองอาจใช้เป็นเวทีเพื่อไกล่เกลี่ยและต่อรองการดำเนินงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่กระทบกับประชาชน เช่น การจัดระเบียบแผงลอย การจัดการชุมชนแออัด การเปิดรับฟังความคิดเห็น จัดทำข้อเสนอแนะ และสร้างการยอมรับต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งสูง เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายสภา – ผู้บริหารท้องถิ่นอาจใช้กลไกของสมัชชาพลเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายในพื้นที่ได้

(2) สมัชชาพลเมืองก่อตั้งบนฐานของความพร้อมทางภูมิสังคมในพื้นที่และความต้องการของประชาชนกับองค์กรบริหารท้องถิ่น คือ การก่อตั้งสมัชชาพลเมืองไม่จำเป็นต้องก่อตั้งในทุกพื้นที่และในองค์กรบริหารท้องถิ่นทุกระดับ แต่ขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาไกล่เกลี่ยสมัชชาพลเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งความพร้อมนั้นขึ้นอยู่กับทุนทางสังคมและกลไกทางสังคมของชุมชนที่มีอยู่เดิม

(3) สมัชชาพลเมืองต้องมีสมาชิกที่มาจากตัวแทนของทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม โดยประชาชนจากทุกภาคส่วนควรเข้ามามีส่วนร่วมในสมัชชาพลเมือง ซึ่งทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้เห็นควรให้พลเมืองมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานกับสมัชชาพลเมือง

สรุป



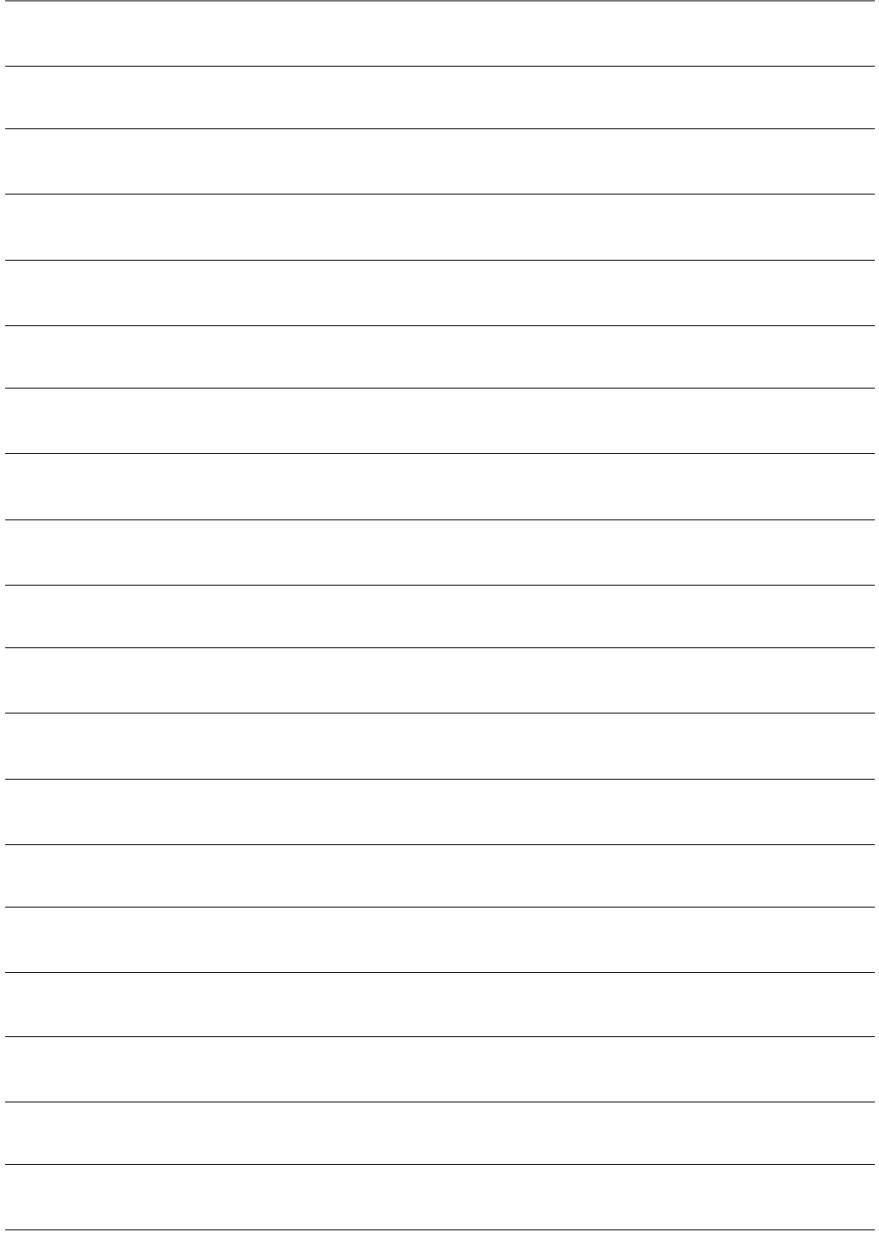
สรุป

จากทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการกระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่นในขณะนี้กล่าวได้ว่าเป็นทิศทางในลักษณะสร้างสรรค์ที่จะช่วยยกระดับและเพิ่มการกระจายอำนาจและการบริหารงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันแต่อาจต้องพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขจุดบกพร่องในรายละเอียดหรือเกิดการตกผลึกในบางประเด็นที่ยังขาดความชัดเจนเช่น การกำหนดสัดส่วนของสตรีในสภาท้องถิ่น การสร้างองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัดหรือภาค ฯลฯ

ซึ่งการบรรลุทิศทางการปฏิรูปในภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องให้เอื้อและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปทางการคลัง ฯลฯ และการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและฉันทานุมัติจากประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยและกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้จริงสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ









ออกแบบ กลุ่มงานบรรณานิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร