

บอกกล่าว

จุดสารฉบับนี้ได้ดำเนินการเพื่ออธิบายความอันเป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปมาจนถึงฉบับสุดท้าย คือ ฉบับที่ ๑๒ ประจำปีแรก ของเดือนกันยายน ๒๕๕๘ อันเป็นช่วงเวลาสำคัญที่มีการลงมติในสภาปฏิรูปแห่งชาติ ว่า สมาชิกทั้ง ๒๔๗ คน จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้

นับตั้งแต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เริ่มงานเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จนกระทั่งได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๘ หลังจากที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามคำขอของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในวันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ นับรวมจำนวนการประชุมได้ ๑๕๗ ครั้ง ทั้งการประชุมในสถานที่ และนอกสถานที่

ในนามของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๓๖ คน (ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวนยี่สิบคน และผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เสนอฝ่ายละห้าคน) มีความตั้งใจทำหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นเพื่อแก้ปัญหาของประเทศที่เคยเกิดขึ้นและจัดให้มีกลไกที่จะนำประเทศไปสู่สันติสุขที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ตามเจตนารมณ์หลักที่จะนำไปเสนอไว้เป็นส่วนหนึ่งของคำปรารภในรัฐธรรมนูญ เพื่อประชาชนได้ให้ความเห็นในการออกเสียงประชามติแล้ว ดังนี้

“ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญและเจตนารมณ์ในการธำรงรักษาและเทิดทูนชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ให้มั่นคงสถิตสถาพรตลอดไป ทำให้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทาง

การปกครองที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มุ่งปลูกฝังให้ประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งมีสำนึกและพฤติกรรมที่ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบ ขยายขอบเขตสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครอง และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ มุ่งขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้ผู้นำทุกระดับก่อปรด้วยจริยธรรม ให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในสถาบันการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งมีมาตรการในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้บรรลุผล สร้างกลไกให้เกิดความโปร่งใส ป้องกันและระงับความขัดแย้ง ไม่ให้เกิดความรุนแรง เพื่อนำชาติสู่สันติสุขสืบไป”

ส่วนเนื้อหาในจุลสารฉบับนี้ ยังคับคั่งดั้งเดิม ประกอบด้วยกลอนการเมืองของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ ชื่อ “มาลัยปัญญา” ตามด้วยบทความของกรมการยกร่างรัฐธรรมนูญองค์กดิ์ ภูตระกูล เรื่อง “เราจะได้อะไรจากรัฐธรรมนูญใหม่” ของสุภัทรา นาคะผิว เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่ ใส่ใจเด็กและผู้สูงอายุ” ของ ศ. บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่อง “กระบวนการยุติธรรมตามร่างรัฐธรรมนูญ” ของ รศ. วุฒิสาร ตันไชย เรื่อง “จาก อปท. ถึง อบถ.” ของคำณูณ สิทธิสมาน เรื่อง “การถอดถอนนักการเมือง” และตามท้ายด้วยคำถามคำตอบ ๑๗ ข้อ เรื่อง “มาตรการแก้วิกฤติที่เคยเกิดขึ้นในอดีต”

ด้วยความขอบคุณที่ติดตามเรามาตลอด

คณะผู้จัดทำ

၀ မာဇယ်ပီဇုဗျ ၀

- ၀ မေဘးဂံၣ်ဂုမကွဂုမနွဲစိုၣ်စိုၣ်
 ဂုမဇံၣ်မံၣ်ပဲၣ်စိုၣ်စိုၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မေဘးစံၣ်ဂုမကွဲၣ်စိုၣ်စိုၣ်စံၣ်
 ဂုမဇံၣ်မံၣ်ပဲၣ်စိုၣ်စိုၣ်မေဘးစံၣ်
- ၀ ဇုဂုမကွဲၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
 မေဘးစံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
 ဂုဂုမကွဲၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
 «ဇုဂုမကွဲၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
- ၀ မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု နဂု
 မေဘးစံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
 နဂုမံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု မေဘးစံၣ်
- ၀ ဂုဂုမကွဲၣ်စိုၣ်စိုၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 ဂုဂုမကွဲၣ်စိုၣ်စိုၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 စိုၣ်စိုၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု «ဇုဂုမကွဲၣ်
- ၀ မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
- ၀ မေဘးစံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု
 မံၣ်ပီၣ်ဇုမဇံၣ်မံၣ်ပီၣ်ဇု

၀ မာဇယ်ပီဇုဗျ ၀

กระบวนการยุติธรรม ตามร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ
กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของศาลและกระบวนการยุติธรรมได้กำหนดได้มีหลักการใหม่ ๆ หลายประการ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลและกระบวนการยุติธรรมได้อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างสม่าเสมอภาค เท่าเทียม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ โดยที่นี้ขอแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป และส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

บททั่วไปของ “ศาลและกระบวนการยุติธรรม” เป็นการวางหลักพื้นฐานที่เกี่ยวกับ “กระบวนการยุติธรรม” ทั้งระบบกล่าวคือ ในชั้นของเจ้าหน้าที่ของศาล อัยการและศาล มีหลักการสำคัญ ๖ ประการ ๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ๓. หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ๔. กำหนดหน้าที่ของศาลหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบกฎหมาย ๕. วาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาล และเกษียณอายุของผู้พิพากษาและตุลาการ และ ๖. องค์กรอัยการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม (มาตรา ๒๐๕)

โดยที่มีการบัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในบททั่วไปของส่วนนี้จึงนำ “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้ โดยถือว่าเป็นหลักการอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคลและการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันและขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) นิติกระบวนการอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลที่สิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องดำเนินคดีอาญาในการกระทำ ความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาได้กระทำความผิด

(๕) ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม การบัญญัติเพิ่มความดังกล่าวก็เพื่อเป็นกรอบในการบังคับใช้กฎหมาย การตรากฎหมาย และการตีความกฎหมายของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล

๒. หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๒๐๖)

หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ถึงกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้วางหลักการทั่วไปในแต่ละชั้นไว้ ดังนี้

(๑) กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายมีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับประเภทคดี มีประสิทธิภาพ ไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุสมควร และให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายน้อย

(๒) การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ต้องมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในชั้นตอนต่าง ๆ ทั้งของคู่ความ ของศาล และขององค์กรดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาพิพากษาคดี และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม คู่ความ คู่กรณี และทนายความ มีหน้าที่ร่วมมือกับศาลเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมต้องรับผิดชอบตามกฎหมายบัญญัติ และ

(๔) คำพิพากษา คำวินิจฉัย และคำสั่ง ต้องแสดงเหตุผลประกอบการวินิจฉัยหรือการมีคำสั่ง ต้องอ่านโดยเปิดเผยและต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ด้วย

๓. หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๒๐๘ วรรคหนึ่ง)

ได้มีการกำหนดหลักประกันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และปราศจากคติทั้งปวง และต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการยืนยันหลักความอิสระและเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด

๔. กำหนดหน้าที่ของศาลหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ในการตรวจสอบกฎหมาย (มาตรา ๒๐๘ วรรคสอง)

ในกรณีที่ศาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเห็นว่า กฎหมายหรือกฎใดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ให้ศาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป

๕. วาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาล และเกษียณอายุของผู้พิพากษาและตุลาการ (มาตรา ๒๑๒)

กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในกรณีที่ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่เกษียณอายุราชการ ให้แต่งตั้งผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่องค์กรบริหารงานบุคคลของศาลนั้นกำหนด การกำหนดหลักการดังกล่าวเพื่อวางมาตรฐานการอยู่ในตำแหน่งของประธานดังกล่าวให้อยู่ในวาระในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้อยู่ในตำแหน่งนานจนเกินไป

๖. องค์กรอัยการ (มาตรา ๒๑๔)

“องค์กรอัยการ” ถือว่าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม จึงได้กำหนดหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการไว้ในบททั่วไปนี้ด้วย โดยกำหนดหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการไว้ ดังนี้

(๑) องค์กรอัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

(๒) หลักประกันความเป็นอิสระ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่ง วินัยและการลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของพนักงานอัยการ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) ให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการ เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระ โดยมีประธานกรรมการต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการอัยการ ต้องไม่เป็นข้าราชการอัยการและไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๔) ในการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการกำหนดหลักการใหม่เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่พนักงานอัยการจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วย แต่อย่างไรก็ตามในช่วงเริ่มต้นจะกำหนดประเภทคดีที่มีความสำคัญที่จะให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน

(๕) คำสั่งชี้ขาดคดีเกี่ยวกับคำสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง ถอนฟ้อง อุทธรณ์ฎีกา ไม่อุทธรณ์ฎีกา หรือถอนอุทธรณ์ฎีกา ของอัยการสูงสุดตามกฎหมาย ต้องแสดงเหตุผลประกอบการมีคำสั่ง รวมทั้งต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะต้องให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ด้วย ทั้งนี้ ตามที่บทกฎหมายบัญญัติ

(๖) การจัดการขัดกันของผลประโยชน์ ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน หรือในห้างหุ้นส่วนบริษัทไม่เป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการอัยการ

ส่วนที่ ๒ ศาลยุติธรรม

ในส่วนของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง นอกจากที่ได้กล่าวไว้แล้ว ในส่วนที่ ๑ ยังมีการกำหนดเรื่องไม่ว่าง ดังนี้

๑. ศาลยุติธรรม

ในส่วนของศาลยุติธรรมได้มีการกำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างไปจากเดิม และกำหนดให้มีศาลแผนกคดีทุจริต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ให้ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ มีอำนาจพิจารณาและพิพากษา ดังนี้ (มาตรา ๒๒๖)

ก. คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาของ ส.ว. ให้อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์

ข. คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นให้อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค

(๒) ให้มีแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในศาลอาญาและภายใน ๔ ปี ให้มีการประเมินว่าควรยกฐานะเป็นศาลชำนาญพิเศษ ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ตามมาตรา ๒๘๒ (๖)

๒. ศาลปกครอง

ในส่วนของศาลปกครองได้กำหนดให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๒๙ ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจหน้าที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙๕

กล่าวโดยสรุป หลักการใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับศาลและกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น มีความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง

จาก อปท. ถึง อบถ.

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อขยายอำนาจและสร้างความเป็นอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่น รวมถึงเสริมสร้างกับวางหลักการใหม่ ๆ ที่จำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” และ “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง” โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ๗ ประการ ดังนี้

๑. การเปลี่ยนชื่อ “องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.)” เป็น “องค์กรบริหารท้องถิ่น (อบถ.)”

ร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนชื่อเรียก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรบริหารท้องถิ่น” เนื่องจากคำว่า “บริหาร” จะเน้นหลักการความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างประชาชนและฝ่ายบริหารของท้องถิ่นต่างจาก คำว่าการ “ปกครอง” ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง เนื่องจากองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานอย่างใกล้ชิดและอาศัยความยินยอมประชาชนทุกภาคส่วนมากกว่าการบังคับ

๒. การรักษาเจตนารมณ์การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕ กำหนดให้รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยมาตรา ๒๐๐ ได้ให้ความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการคลัง

รวมถึงกำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

๓. การขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๐๐ ที่ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การสาธารณสุข โภคและสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดให้ “องค์การบริหารท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีอำนาจหน้าที่” เป็นการประกันอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำของท้องถิ่นพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากที่กำหนดได้

นอกจากนี้ มาตรา ๒๐๐ ก็เปิดโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ในรูปแบบที่หลากหลาย สามารถสร้างความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ และให้บริหารประชาชนอย่างทั่วถึง

๔. การปรับกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่น

เพื่อปรับปรุงกลไกการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่น ดังนี้

๔.๑ การพัฒนารูปแบบบริหารจัดการองค์การบริหารท้องถิ่นที่

หลากหลาย

มาตรา ๑๙๙ กำหนดให้สามารถพัฒนารูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายและเหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ เพื่อแก้ไขจากเดิมที่ท้องถิ่นไทยมีรูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น

๔.๒ การกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์การบริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๐๐ กำหนดให้องค์การบริหารท้องถิ่นต้องมีขนาด และศักยภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้ท้องถิ่นต้องพิจารณาทั้งมิติขนาดพื้นที่หรือขนาดจำนวนประชากร ควบคู่กับศักยภาพการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่นในการกำหนดลักษณะและปริมาณของภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพื่อปิดโอกาสให้เกิดการควบรวมองค์การบริหารท้องถิ่น (Amalgamation) ให้มีขนาดที่เหมาะสมหรือการจัดเขตการบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิภาค

๔.๓ การพัฒนาระบบบริหารขององค์การบริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๐๐ กำหนดให้องค์การบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีความเป็นอิสระ โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระและความมีมาตรฐาน รวมทั้งความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

๔.๔ การพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์การบริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๐๑ กำหนดให้ การกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์การบริหารท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระในการหารายได้และจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยให้มีการกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่นเพื่อให้องค์การบริหารท้องถิ่นมีรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ภาครัฐจึงค่อยจัดสรรเงินรายได้ในรูปแบบภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ มาตรา ๒๐๐ ยังกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ร่วมกันและในภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายร่วมกันระหว่างรัฐราชการส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๐๑ ยังให้การคลังท้องถิ่นต้องมีการกำกับดูแลค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ การรายงานการเงิน การคลัง และการตรวจสอบ เพื่อให้การบริการการเงินการคลังของท้องถิ่นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยยังรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่นและประเทศโดยรวม

๔.๕ การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลตามหลักคุณธรรม

มาตรา ๒๐๔ กำหนดให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ ในระดับชาติและระดับจังหวัด ร่วมกันเป็นองค์กรเดียวที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ และให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยระบบคุณธรรม ในแต่ละจังหวัดเพื่อคุ้มครองการแทรกแซงและการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงเปิดโอกาสให้บุคคลากรของท้องถิ่นทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้างส่วนท้องถิ่น และสามารถย้ายหรือสับเปลี่ยนสังกัดระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่างกันได้

๕. การวางหลักกำกับดูแลองค์การบริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๐๒ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์การบริหารท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ มีเป้าหมายให้การกำกับดูแลเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรบริหารท้องถิ่น เหมาะสมกับรูปแบบขององค์การบริหารท้องถิ่น และต้องไม่ให้การกำกับดูแลใน ๔ ลักษณะ คือ

(๑) การกำหนดมาตรฐานในองค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐาน

(๒) การทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น ในกรณีที่มีการพัฒนาพื้นที่หรือโครงการร่วมกัน

(๓) การส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ คำสั่ง มติ หรือการกระทำใด ของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่จะยังไม่ตัดอำนาจผู้กำกับดูแลที่จะยับยั้งกฎ คำสั่ง มติ หรือการกระทำดังกล่าว

(๔) การกำกับดูแลอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๖. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในองค์การบริหารท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๓ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชน มีสิทธิส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบขององค์การบริหารท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการดำเนินงาน การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ได้เพิ่มให้องค์การบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงาน รายงานงบการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ และส่งเสริมสมัชชาพลเมือง

๗. การวางแผนทางการดำเนินงานองค์การบริหารท้องถิ่นในอนาคต

กำหนดให้การดำเนินงานขององค์การบริหารท้องถิ่นตามที่กำหนด ในหมวด ๗ ของรัฐธรรมนูญต้องมีแนวทางและกฎหมายที่ชัดเจนในอนาคตมากขึ้น โดยมาตรา ๒๐๑ กำหนดให้มีการวางแผนทางการพัฒนาใน ๔ ลักษณะ คือ

(๑) มีประมวลกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนด ในรัฐธรรมนูญนี้และให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐๑ เกิดการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

(๒) มีหน่วยงานรับผิดชอบการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพและสามารถดำเนินการให้การกระจายอำนาจเป็นผลสำเร็จ

(๓) มีการจัดสรรภาษีและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารท้องถิ่น ที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นแต่ละประเภท

(๔) มีระบบตรวจสอบและประเมินผลการกระจายอำนาจ

#####

รัฐธรรมนูญใหม่ ใส่ใจเด็กและผู้สูงอายุ

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว
กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใส่ใจในการคุ้มครองดูแลเด็ก เยาวชน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ทูพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม มากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาหลายประการ เริ่มตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาจนกระทั่งตายตามแนวคิด “จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน” ของ อ. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบและกำลังพัฒนาไปเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม และโดยเรื่องสำคัญที่ถูกเขียนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๑. ความเสมอภาค

มาตรา ๓๕ กำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดทางการเมือง จะกระทำมิได้

๒. สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เน้นเรื่องการเข้าถึงโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั้งถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย สิทธิที่คดีจะได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว เป็นธรรม มีมาตรฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (มาตรา ๔๔)

๓. การคุ้มครองสิทธิในครอบครัว มารดา

ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้างก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร บุคคลในครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปลอดภัยจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และบุคคลในครอบครัวจะกระทำมิได้ (มาตรา ๔๖)

๔. การคุ้มครองเด็กและเยาวชน

มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาตามศักยภาพที่เหมาะสม ได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพหรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อเขาทั้งหลายด้วย

๕. ด้านการคุ้มครองสิทธิสตรี ผู้สูงอายุ และบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ

ย่อมมีสิทธิได้รับสวัสดิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

๖. การศึกษา

บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพ และหลากหลายอย่างทั่วถึง กำหนดให้เน้นเพื่อการพัฒนาตนเองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคล ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

๗. การคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน

ให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม มาตรา ๙๔ กำหนดให้รัฐต้อง เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีการพัฒนาระบบหลักประกันรายได้ และสวัสดิการอื่นสำหรับผู้สูงอายุ

๘. การส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานและสูงวัยมีงานทำที่เหมาะสม

รัฐต้องให้การคุ้มครองแรงงานเด็ก เยาวชน สตรีผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ แรงงานซึ่งเป็นผู้ป่วยด้วยโรคต่าง ๆ และแรงงานที่มีปัญหาอื่นทำนองเดียวกัน มีหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม การพัฒนาสมรรถนะของแรงงาน รวมทั้งต้องให้ผู้ทำงานได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา ๘๙)

๙. การคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุ

มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนาระบบหลักประกันรายได้และสวัสดิการอื่นสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งตนเองได้ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน และเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าวด้วยมาตรา ๘๙ จัดให้มีระบบชำนัญแห่งชาติที่มีความยั่งยืนเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนทุกภาคส่วน โดยจัดให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีความรู้ทางการเงินและสามารถบริหารการเงินของครัวเรือนได้อย่างเหมาะสม

๑๐. ระบบการเงินการคลังเพื่อสังคม

มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๘ ทั้งนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ซึ่งยังไม่เคยมีการเขียนรัฐธรรมนูญเช่นนี้มาก่อน

๑๑. การสรรหาวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรม

ด้านเด็กเยาวชน ด้านสตรี ด้านผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นกลุ่มหนึ่งที่สำคัญที่มีโอกาสรับการคัดสรรเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๑๘)

๑๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ

หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน (มาตรา ๑๔๓)

๑๓. การปฏิบัติด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคม ศิลปวัฒนธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภค

จัดให้มีกลไกซึ่งทำหน้าที่ศึกษารวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปด้านสังคมและชุมชน ระบบสวัสดิการ ระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามสูงอายุ ระบบชำนาญและระบบการดูแลอย่างต่อเนื่องให้กับผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา ๒๒๕)

#####

เราจะได้อะไร จากรัฐธรรมนูญใหม่

นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล
กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เริ่มตั้งแต่ ยุทธศาสตร์ โดยการพัฒนาเศรษฐกิจ ดำเนินนโยบายและจัดสรรงบประมาณภาครัฐ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ซึ่งได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและความเห็นชอบของผู้แทนปวงชนชาวไทย คือ รัฐสภา ซึ่งทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปข้างหน้า มีทิศทางที่ชัดเจนสามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่เรากำหนดร่วมกันสำหรับ ๒๐ ปี ข้างหน้า

ในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในทุกภาคเศรษฐกิจตามมาตรฐานสากล เนื่องจากปัจจุบัน การพัฒนาไม่ได้เป็นเรื่องภายในประเทศเท่านั้น ประเทศจะพัฒนาได้ดีมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับประเทศของเราแข่งขันได้หรือไม่ โดยเราต้องมองออกไปข้างนอกเพื่อดูว่า ประเทศของเราเป็นอย่างไรเทียบกับเพื่อนบ้านและคู่แข่ง สินค้าที่เราส่งไปแข่งขันในตลาดโลกมีมาตรฐานและคุณภาพที่เป็นสากลหรือไม่

การพัฒนาเศรษฐกิจฐานความรู้รวมทั้งเศรษฐกิจสร้างสรรค์และนวัตกรรม ความมั่นคงของประเทศจะเกิดได้ ต้องมาจากการพัฒนาฐานความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พัฒนาสินค้าและนวัตกรรมของเราเองไม่ใช่รับจ้างผลิตตามที่เคยทำมาในอดีต ทั้งนี้ ได้กำหนดให้รัฐส่งเสริมเอกชนในการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อเสริมสร้างความสามารถของประเทศในระยะยาว

การปฏิรูปประเทศ การที่ประเทศจะพัฒนาและแข่งขันได้ในระยะเวลา จะต้องมีการดำเนินการและให้ความสำคัญกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงการแข่งขันทางการค้า ระบบรัฐวิสาหกิจ การเกษตร อุตสาหกรรม บริหาร ท่องเที่ยว ตลอดจน ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล อันเป็นพื้นที่ใหม่ในการทำธุรกิจ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์อย่างบูรณาการ ที่จะช่วยเปิดโอกาสใหม่ ๆ ในการพัฒนา ลดต้นทุนการขนส่ง เพิ่มการเชื่อมโยงประเทศกับเพื่อนบ้านและภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เราจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในประชาคมโลก นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาค ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ ในรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษและตามแนวชายแดน ตลอดจนการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ

การส่งเสริมสังคมผู้ประกอบการ เพื่อให้ประชาชนในทุกกระดับสามารถก้าวขึ้นสู่การเป็นเจ้าของกิจการและได้รับการสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาระดับธุรกิจให้สามารถก้าวไปข้างหน้าต่อไป

ทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๖๒ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๗ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๙๑ และมาตรา ๒๖๖ (๑)

นับเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับการขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ โดยการกำหนดให้มีกลไกกลาง เพื่อกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญมาก เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยขาดเจ้าภาพที่จะเป็นคนที่ต่อสู้กับสงครามของความเหลื่อมล้ำ ทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเป็นเบี้ยหัวแตก กระจัดกระจายไม่สอดคล้องกัน และไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้มีกลไกกลางขึ้นมาเพื่อดูแลปัญหานี้

การจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่และจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดระดับความยากจนและความเหลื่อมล้ำ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนและเพื่อการพัฒนาอย่างเสมอภาค ซึ่งจะช่วยให้พื้นที่หรือจังหวัดที่ยากจนกว่าได้รับการยกระดับขึ้นมาทัดเทียมกับพื้นที่และจังหวัดอื่น ๆ ทำให้ช่องว่างระหว่างพื้นที่ จังหวัด และกลุ่มคนต่าง ๆ ของไทยลดลงในระยะยาว

การจัดให้มีการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานสินทรัพย์ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม จะทำให้รัฐต้องดำเนินการในส่วนองภาษีใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างคนจนและคนรวย

การกำหนดให้มีภาษีสองระดับ คือ ภาษีระดับชาติและภาษีระดับท้องถิ่น ตลอดจนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดหารายได้ จัดเก็บภาษี และใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคำนึงถึงการมีรายได้ที่เพียงพอ ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ดีขึ้น และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน และช่วยลดความเหลื่อมล้ำให้กับประเทศในเชิงพื้นที่ในภาพรวม

การให้โอกาสที่เท่าเทียมด้านอาชีพ การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภคที่สำคัญ

การเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงาน และความมั่นคงของระบบการเงินระดับฐานรากและระบบสหกรณ์ การให้มีกฎหมายหรือกลไกสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหรือธนาคารแรงงานเพื่อส่งเสริมการออมและการพัฒนาตนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และมีวินัยทางการเงิน

การคุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการผูกขาดทางการเกษตรและระบบเกษตรพันธสัญญา

การสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีก อาทิ การส่งเสริมให้ประชาชนสูงวัยมีงานทำที่เหมาะสมและจัดให้มีระบบชำนัญแห่งชาติที่มีความยั่งยืน ครอบคลุมประชาชนทุกภาคส่วน โดยจัดให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพ ซึ่งจะมีความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำต่อไป เนื่องจากประเทศของเรา กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย แต่ไม่ได้มีการเตรียมการที่ดีพอ ซึ่งจะทำให้มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ นำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในรูปแบบใหม่

ทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๘๙ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๘๑ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๖๕ (๓) มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

#####

การถอดถอน นักการเมือง

นายคำณูณ สิทธิสมาน
โฆษกกรมการธิการ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ออกจากตำแหน่งตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ในมาตรา ๒๓๘ ถึงมาตรา ๒๔๐ มีหลักการดังต่อไปนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ๔ ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๓๘ วรรคแรก)

กลุ่มที่ ๒ บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้พิพากษา ตุลาการ ข้าราชการอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเทียบเท่า (มาตรา ๒๓๘ วรรคสองและวรรคสาม)

เป็นหลักการใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่เพิ่มตำแหน่ง กรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ฐานความผิดที่ถูกถอดถอน แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ มี ๔ ฐานความผิด คือ มีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา ๒๓๘ วรรคแรก)

กลุ่มที่ ๒ มี ๒ ฐานความผิด คือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา ๒๓๘ วรรคแรก)

หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม โดยทั้ง ๒ กลุ่มสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในทั้ง ๒ กลุ่ม ที่ระบุไว้ข้างต้น

กลุ่มที่ ๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา (มาตรา ๒๓๙ (๑))

กลุ่มที่ ๒ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน (มาตรา ๒๓๙ (๒))

เป็นหลักการใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่เปลี่ยนแปลงให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทุกกลุ่ม ทุกฐานความผิดออกจากตำแหน่งได้เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมที่สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้แต่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

กระบวนการในการไต่สวน แบ่งเป็น ๒ กรณี

กรณีที่ ๑ กระบวนการไต่สวนสำหรับ ๔ ฐานความผิด คือ มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จให้ส่งให้องค์กรผู้มิหน้าที่ถอดถอน (มาตรา ๒๕๐ (๑))

กรณีที่ ๒ กระบวนการไต่สวนสำหรับ ๒ ฐานความผิด คือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้ (มาตรา ๒๕๐ (๒))

๑. ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมองค์กรละหนึ่งคน มารวมกับผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมอีกคนหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอ ประกอบเป็นคณะกรรมการไต่สวน เป็นรายการนี้

๒. เมื่อไต่สวนเสร็จให้ส่งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามให้คณะกรรมการไต่สวนเพิ่มเติมได้

๔. เมื่อแล้วเสร็จให้ส่งให้องค์กรผู้มิหน้าที่ถอดถอน

เป็นหลักการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้มีแต่เฉพาะกระบวนการตามกรณีที่ ๑ เท่านั้น โดยให้ใช้กับทุกฐานความผิด

องค์กรที่ทำหน้าที่ถอดถอน แบ่งออกเป็น ๒ องค์กร

รัฐสภา ในกรณีถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ๔ ตำแหน่งเท่านั้น คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๒๓๘ วรรคแรก)

วุฒิสภา ในกรณีถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นทั้งหมด (มาตรา ๒๓๘ วรรคสอง)

เป็นหลักการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้วุฒิสภา เป็นองค์กรถอดถอน

มติที่ใช้ในการถอดถอน แบ่งเป็น ๒ กรณี

กรณีที่ ๑ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้ง ๒ สภา ในกรณีที่รัฐสภาเป็นองค์กรถอดถอน (มาตรา ๒๔๐ วรรคสอง)

กรณีที่ ๒ ไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาเป็นองค์กรถอดถอน (มาตรา ๒๔๐ วรรคสอง)

เป็นหลักการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

การตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งอื่นหลัง ถูกลดถอน แบ่งเป็น ๒ กรณี

กรณีที่ ๑ ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งฯ ตลอดไป (ตลอดชีวิต) สำหรับ ๔ ฐานความผิด คือ มีพฤติการณ์ร้ายวดยศปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา ๒๔๐ วรรคสาม)

กรณีที่ ๒ ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งฯ เป็นเวลาห้าปี สำหรับ ๒ ฐานความผิด คือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เป็นหลักการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

#####





ประชาธิปไตย ในระยะเปลี่ยนผ่าน

คำคุณ สิทธิสมาน

โฆษกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อวิพากษ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ส่งมอบสภาปฏิรูปแห่งชาติในวันเสาร์ที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพื่อลงมติในวันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ นั้นก่นหาสาเหตุที่สุดง่ายที่สุด และ “เท่” ที่สุด ก็คือข้อวิพากษ์เดิม ๆ ที่เป็นวิวาทะในสังคมไทยมายาวนาน

“ไม่เป็นประชาธิปไตย...”

“ไม่ยึดโยงกับประชาชน...”

“ไม่ปฏิบัติตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน...”

ร่างรัฐธรรมนูญมี ๒๘๕ มาตรา แต่ในช่วงท้ายมาตราที่ตกเป็นเป้าวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดหนีไม่พ้นมาตรา ๒๖๐ มาตรา ๒๖๑ และมาตรา ๒๘๐ ว่าด้วยคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ หรือที่เริ่มใช้อักษรย่อจนเป็นที่แพร่หลายกันว่า คปป. และอำนาจพิเศษในสถานการณ์วิกฤต

ประเด็นความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ตอบกันได้ไม่ถนัดนัก เพราะแต่ละคนนิยามคำว่าประชาธิปไตยไม่เหมือนกัน ขอตอบสั้น ๆ ง่าย ๆ แต่เพียงว่า ถ้าคำว่าประชาธิปไตยที่พูดกันอยู่มีความหมายแคบ และเป็นมายาเพียงวาคือระบอบการเมืองก่อนวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ หรือระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หรือระบอบการเมืองที่ยึดโยงอยู่กับการเลือกตั้งประการเดียวจนได้รับการขนานนามว่า “ประชาธิปไตย ๔ วินาที” ตามที่ ดร.อัมมาร สยามวาลา เคยกล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตย ๒ วินาทีสถาปนาเผด็จการ ๔ ปี” หรือที่ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ท่านเรียกขานว่า “ระบบเผด็จการ

โดยพรรคการเมืองนายทุนในระบบรัฐสภาประเทศแรกและประเทศเดียวในโลก”
ระบอบการเมืองที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง
ระยะเวลา ๕ ปีแรก ก็ไม่ใช่ประชาธิปไตยในความหมายนั้นแน่นอน

บ้านเมืองเราเริ่มต้นวิกฤตแล้วพัฒนาเป็นความขัดแย้งชนิดที่เกือบจะ
เรียกได้ว่ารบราฆ่าฟันกันมา ๑๐ ปีเต็ม สูญเสียไปมากมายมหาศาล ก็อยู่ในยุค
ระบอบการเมืองประชาธิปไตยในความหมายข้างต้น

วิกฤตและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรอบ ๑๐ ปีมานี้ร้ายลึก แบ่งแยก
คนไทยออกเป็นฝักฝ่ายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน แทบทุกสถาบันถูกดึงเข้ามาสู่
วังวนแห่งวิกฤตและความขัดแย้งนี้ ตลอดระยะเวลา ๘ ปีนับแต่เดือนกุมภาพันธ์
๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ บ้านเมืองเรามีการประชุมทางการเมือง
สาธารณะชนิดปิดหลักฟักค้ำ ปิดถนน ปิดสถานที่ราชการและแหล่งการค้า
ของทุกฝ่าย รวมแล้ว ๗๐๑ วัน หรือเกือบ ๒ ปี คิดเป็นระยะเวลาเกือบ ๑ ใน ๔
ของระยะเวลาทั้งหมด

มีผู้เสียชีวิตรวมกันไปแล้วไม่น้อยกว่า ๑๓๑ คน ในจำนวนนี้เป็นเด็ก
ประมาณ ๕ คน

มีผู้บาดเจ็บ ๓,๓๓๘ คน

ความเสียหายทางเศรษฐกิจมูลค่ารวมประมาณการจากการวิเคราะห์
ต่างกรรมต่างวาระของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ประเมินแล้วสูงถึงประมาณ ๒
ล้านล้านบาท โดยแยกเป็นค่าเสียหายจากการชุมนุมโดยตรงรวมแล้วประมาณ
๓๓,๕๗๒ ล้านบาท ความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบต่อเนื่อง
ประมาณ ๗๑๐,๑๐๒ ล้านบาท และค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอีกประมาณ
๑,๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

เปรียบเทียบง่าย ๆ ว่าเป็นค่าเสียหายที่มีจำนวนเกือบเท่ากับประมาณ
รายจ่ายประจำปี ๑ ปีงบประมาณของประเทศไทย หรือ ๕ เท่าของงบประมาณ
ลงทุนภาครัฐใน ๑ ปีงบประมาณ

นี่ยังไม่นับความเสียหายจากการออกนโยบายต่าง ๆ เพื่อเอาชนะการเลือกตั้งที่ขาดความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันที่ตามมา

และนี่ยังเป็นการคิดคำนวณความเสียหายเฉพาะภายในประเทศไทย ยังไม่ได้คิดคำนวณในเชิงเปรียบเทียบว่าในขณะที่ประเทศไทยติดอยู่ในกับดักวิกฤตมา ๑๐ ปีเต็ม ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านก้าวเดินไปตามปกติ จะมีความเสียหายในส่วนนี้ให้คิดคำนวณได้อีกเท่าไร เมื่อไม่นานมานี้ World Economic Forum เผยแพร่รายงานความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ๑๔๘ ประเทศ พบว่านับจากปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖ ระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลง ๖ อันดับ

คงไม่ต้องกล่าวว่ถ้าไม่อาชญติวิกฤตและความขัดแย้งที่ดำรงอยู่มา ๑๐ ปีได้ ความเสียหายจะเพิ่มขึ้นมากมายนมหาศาลขนาดไหน

และที่ไม่อาจประเมินค่าเป็นตัวเลขได้คือความเสียหายทางสังคม อันได้แก่ความแตกสามัคคีคืออย่างรุนแรง ความหวาดระแวงไม่เชื่อถือกัน การพุ่งเป้าหมายทำลายกันและกันโดยไม่เลือกวิธี จะพบว่าในช่วง ๑๐ ปีมานี้ คนไทยจำนวนหนึ่งที่มีอุดมการณ์ความเชื่อแตกต่างกันได้ก่อตั้งกลุ่มก่อตั้งองค์กรขึ้นมาต่อสู้หลากหลายรูปแบบ จำนวนหนึ่งได้พัฒนาไปเป็นการใช้ความรุนแรง เพื่อแสดงสัญลักษณ์ กลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่ก่อนการรัฐประหารปี ๒๕๔๙ เสียอีก โดยเป็นการเริ่มต้นตอบโต้กลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลในขณะนั้น หลายคนถูกจับกุมคุมขัง หลายคนลี้ภัยไปต่างประเทศและเคลื่อนไหวทางการเมือง ต่อเนื่อง หลายคนหลายกลุ่มในจำนวนนี้ปฏิบัติงานโดยอิสระ ไม่ขึ้นต่อกัน เพียงเชื่อมต่อกันหลวม ๆ ในเชิงความคิด การจับกุมอาวุธจำนวนมากที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ บ่งชี้ว่าเริ่มมีการต่อสู้ด้วยอาวุธ การจับกุมผู้ต้องสงสัยวางระเบิดและขว้างระเบิดหลายที่ต่อเนื่องกันก็บ่งชี้ไปในทำนองเดียวกัน

ถ้าจะไม่พูดเฉพาะวิกฤตและความขัดแย้งในรอบ ๑๐ ปีมานี้เท่านั้น โดยย้อนขึ้นไปยังระบอบการเมืองก่อนหน้านั้น ย้อนไปถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เลยก็ได้ ก็คงพบว่าประเทศไทยมีการเลือกตั้งสลับการรัฐประหารกันมายาวนาน ไม่มีระบอบการเมืองที่ลงตัว

ณ เวลานั้นหลังจากได้พิทราชเพราะการรัฐประหาร ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มาปีเศษ ๆ ก็มีเสียงระเบิดดังกลางเมืองส่งสัญญาณว่าใกล้หมดเวลาพักแล้วนะ หากจะกลับไปบรรพชาฟันกันแบบเดิมก็ไม่ยาก ดำเนินการสุดซั้ว ๒ หนทาง

หนทางหนึ่ง เขียนรัฐธรรมนูญแบบเดิม ๆ ที่เคยทำกันมา ภายใต้มายาคติประชาธิปไตยคือการเลือกตั้งเท่านั้น พรรคการเมืองใดชนะเลือกตั้งได้กำหนดนโยบายและทิศทางของบ้านเมืองทั้งหมด องค์กรอิสระไม่ต้องมี หรือมีก็ให้กำกับโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หนทางนี้ทำได้ง่ายมาก และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถยึดออกได้อย่างเต็มที่ ๆ ได้สาธยายวาหะหุร ๆ ท่ามกลางเสียงชื่นชมจากนักการเมืองและนักวิชาการ

หรืออีกหนทางหนึ่ง ไม่ต้องเร่งเขียนรัฐธรรมนูญ ปกครองประเทศด้วยระบอบพิเศษต่อไป มีแค่รัฐธรรมนูญชั่วคราวแบบที่มีอยู่ ไม่ต้องพูดถึงการเลือกตั้งเลยจะมีขึ้นเมื่อไร บอกว่ายังไม่ใช้เวลา เพราะต้องปฏิรูปประเทศให้เสร็จเสียก่อน

ใน ๒ หนทาง ๒ สุดซั้วนี้ ยังไง ๆ ก็หนีไม่พ้นกลับไปสู่วิกฤตและความขัดแย้งอีกแน่นอน

กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเริ่มต้นทำงานโดยการตั้งคำถามว่าทำไม ๑๐ ปีมานี้สยามเมืองยิ้มของเราจึงเป็นไปได้ถึงเพียงนี้ เราพบในช่วงอภิปรายสนทนาธรรมเบื้องต้นถึงความจริงอันน่าตระหนกกว่า แท้จริงแล้ววิกฤตและความขัดแย้งในรอบ ๑๐ ปีมานี้เป็นเพียงการโผล่ขึ้นเหนือน้ำของยอดของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น แท้จริงแล้วยังมีฐานของภูเขาน้ำแข็งขนาดมหึมาอยู่ใต้น้ำ ลึกลงไปจนถึงก้นมหาสมุทร ฐานของภูเขาน้ำแข็งขนาดมหึมาใต้น้ำนี้ดำรงอยู่

และก่อตัวขึ้นมาหลายสิบปี ฐานของภูเขา น้ำแข็งขนาดมหึมาได้น้ำนี้ เป็นผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงปีกิ่งพุทธกาล ที่แม้จะทำให้ประเทศเจริญเติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดดแต่ก็มีผลข้างเคียง ที่ก่อให้เกิดสภาวะที่พอจะสรุปได้สั้น ๆ เข้าใจง่ายว่า รวยกระจุกจนกระจาย เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เกิดช่องว่าง

อาจกล่าวได้ว่าฐานของภูเขา น้ำแข็งขนาดมหึมายังไม่ไหลลงพื้นน้ำก่อนปี ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจขณะนั้นทำให้อุดมของภูเขา น้ำแข็งขนาดมหึมาไหลลงผืนน้ำและโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้กลุ่มทุนของประเทศเปลี่ยนแปลงในเชิงสาระ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่มุ่งสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ได้เปิดประตูให้กลุ่มทุนใหม่ที่มั่งคั่งที่สุดและมีวิสัยทัศน์ที่สุดเข้ามาสู่การเมือง โดยตรงและไม่ได้ทิ้งรากฐานทางธุรกิจ ซึ่งมีทั้งผลดี และผลเสีย ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจและรวมศูนย์ทุนเข้าสู่อำนาจรัฐส่วนกลางอย่างชนิดไม่เคยปรากฏมาก่อน เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตและความขัดแย้ง

ถ้าเราจะก้าวข้ามวิกฤตและความขัดแย้งในรอบ ๑๐ ปีนี้ไปให้ได้ เราจะต้องทลายภูเขา น้ำแข็งขนาดมหึมานี้ทั้งยอดและฐาน

เครื่องมือในการทลายภูเขา น้ำแข็งก็คือบทบัญญัติภาค ๔ การปฏิรูป และการสร้างความปรองดอง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญตระหนักร่วมกันว่า ถ้าจะยุติเหตุแห่งวิกฤต หรืออย่างน้อยก็พยายามที่จะยุติเหตุแห่งวิกฤต ก็ต้องพยายามเขียนรัฐธรรมนูญรูปแบบใหม่ ให้มีเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่แน่นอน ควบคู่ไปกับมีกลไกพิเศษนอกเหนือไปจากการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ ทำหน้าที่พิเศษในระยะเปลี่ยนผ่านให้มีการเปลี่ยนแปลงประเทศทำลายรากฐาน วิกฤตของประเทศ

เจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๔ ประการ

“สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่”

“ทำการเมืองให้ใสสะอาดและสมดุล”

“หนุนสังคมที่เป็นธรรม”

และ

“นำชาติสู่สันติสุข”

ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง คือบทบัญญัติเพื่อบรรลุผลในเจตนารมณ์ ๒ ประการหลัง โดยจะมีระยะเวลาคงอยู่เพียง ๕ ปีเท่านั้น หากจะขยายต้องมีการลงประชามติโดยประชาชนทั้งประเทศ หรือรัฐสภามีมติขยายออกไปไม่เกิน ๕ ปีด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง

กลุ่มประชาชนในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ เรียกร้องให้มีการปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง ประชาชนที่ออกมาเรียกร้องเสียชีวิตไป ๒๘ คน

กลุ่มประชาชนในปี ๒๕๕๑ เรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศผ่านวาทกรรมการเมืองใหม่ ประชาชนที่ออกมาเรียกร้องเสียชีวิตไป ๑๑ คน

กลุ่มประชาชนในปี ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ เรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศผ่านวาทกรรมต่อต้านระบอบอำมาตยาธิปไตยและรณรงค์ให้ร่วมกันสร้างรัฐไทยใหม่ ประชาชนที่ออกมาเรียกร้องและเจ้าหน้าที่ที่ระงับยับยั้งเหตุการณ์เสียชีวิตไปรวม ๙๒ คน

รัฐบาลที่มาจาก ๒ พรรคการเมืองใหญ่ขัดตรงกันข้ามกันในรอบ ๑๐ ปีมานี้ ดังคณะกรรมการที่มีเป้าหมายหาข้อสรุปในการปฏิรูปประเทศรวมแล้วประมาณ ๓ ชุด

แต่การปฏิรูปประเทศไม่เคยได้เกิดขึ้นจริง

มีแต่วรรณกรรมว่าด้วยการปฏิรูปประเทศเล่มแล้วเล่มเล่าทยอยขึ้นไปวางบนหิ้ง

ทุกวิกฤต ทุกการเปลี่ยนแปลง คือโอกาสของการปฏิรูปประเทศ หน้าต่างแห่งโอกาสทางประวัติศาสตร์จะเปิดกว้างทุกครั้งในทุกช่วงของวิกฤต

ประเด็นนี้กรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณากันอย่างหนัก เมื่อมีบทสรุปออกมาในแต่ละขั้นตอนก็แถลงอย่างเปิดเผย ไม่ได้ซ่อนเร้นอะไรเลย

มาตรการแก้ไขวิกฤต ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

วิกฤตทางการเมืองในอดีตมีหลายสาเหตุ จึงต้องพิจารณาว่าอะไรเป็นเหตุ และร่างรัฐธรรมนูญพยายามแก้อย่างไร

ปัญหาที่ ๑ ระหว่างยุบสภาและรัฐบาลรักษาการ มีการอ้างว่า รัฐมนตรีลาออกไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญบังคับให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่

ทางแก้ ร่างมาตรา ๑๗๔ กำหนดให้ลาออกได้ ถ้ารัฐมนตรีลาออกจนมีเหลืออยู่ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีรักษาการ ก็ให้ปลัดกระทรวงร่วมกันเป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการแทน ให้เลือกปลัดกระทรวงคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรีและเลือกปลัดกระทรวงอีกสองคนให้ปฏิบัติหน้าที่รองนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่ ๒ มีการเรียกร้องให้ใช้มาตรา ๗ ตั้งนายกรัฐมนตรีคนกลาง โดยมีการโต้แย้งจากรัฐบาลรักษาการ แต่ไม่มีองค์กรใดวินิจฉัยได้

ทางแก้ ร่างมาตรา ๗ วรรคสอง กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ว่า กรณีใดต้องใช้มาตรา ๗ หรือไม่ และใช้อย่างไร

ปัญหาที่ ๓ ความนิยมในพรรคการเมืองกับจำนวน ส.ส. ที่ได้ ไม่สะท้อนความเป็นจริง

ทางแก้ การเลือกตั้ง ส.ส. ใหม่ ได้ปรับระบบให้สมดุลระหว่างความนิยมที่ประชาชนมีในพรรคการเมืองและจำนวน ส.ส. ที่ได้อย่างแท้จริง โดยใช้ระบบสัดส่วนผสมระหว่าง ส.ส. บัญชีรายชื่อ กับ ส.ส. เขต โดยใช้สัดส่วนจากบัญชีรายชื่อ (ร่างมาตรา ๑๐๒ ถึงร่างมาตรา ๑๐๔)

ปัญหาที่ ๔ เมื่อขัดแย้งกันมาก ๆ จนเกิดวิกฤติ หัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้รับการยอมรับ แต่คนนอกที่ไม่ใช่ ส.ส. เป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้

ทางแก้ ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. แต่ถ้าเอาคนที่มีได้เป็น ส.ส. มาเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องใช้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของ ส.ส. ทั้งสภา (ร่างมาตรา ๑๖๔ และร่างมาตรา ๑๖๕)

ปัญหาที่ ๕ เมื่อเกิดความไม่สงบ มีความรุนแรง รัฐบาลปกติอาจรับมือไม่ได้

ทางแก้ ตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์และการปรองดองแห่งชาติและให้อำนาจดำเนินการ หรือสั่งให้มีการดำเนินการเพื่อป้องกันและระงับความขัดแย้ง รวมทั้งอำนาจระงับยับยั้งการกระทำที่ขัดขวางการปฏิรูปหรือการปรองดอง (ร่างมาตรา ๒๕๙ และร่างมาตรา ๒๖๑ (๕)) รวมทั้งตรวจสอบไต่สวน การไม่ปฏิบัติตามแผนขั้นตอนของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ (ร่างมาตรา ๒๖๑ (๖)) ส่งปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (ร่างมาตรา ๒๖๑ (๗) และรักษาความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๒๘๐))

ปัญหาที่ ๖ การใช้ประชานิยมให้เกิดผลเสียต่อเงินแผ่นดินมหาศาล

ทางแก้ ๑. กำหนดการให้มีการวิเคราะห์ทางงบประมาณและการคลังระยะสั้น - ยาว ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ต้องระบุแหล่งเงิน (ร่างมาตรา ๑๘๙ วรรคสอง)

๒. ตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณในศาลปกครอง (ร่างมาตรา ๒๒๙) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่วิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง ส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๑๙๕)

ปัญหาที่ ๗ เมื่อได้เป็นรัฐบาลก็จะพยายามแก้รัฐธรรมนูญ
ทางแก้ ทำให้การแก้รัฐธรรมนูญทำได้ยากมาก คือ

๑. ห้ามแก้เรื่องระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข ห้ามแก้เรื่องความเป็นรัฐเดี่ยว (ร่างมาตรา ๒๖๘)

๒. หากแก้เรื่องหลักการสำคัญ เช่น สดสิทธิเสรีภาพ แก้เรื่อง
ศาล หรือองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องใช้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ และ
ต้องดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติด้วย (ร่างมาตรา ๒๖๙ มาตรา
๒๗๐ และมาตรา ๒๗๑)

๓. หากเป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องอื่นต้องใช้
คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ (ร่างมาตรา ๒๗๐)

ปัญหาที่ ๘ ความไม่เป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ทางแก้ ๑. กำหนดให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
(รวมทั้งประธานและรองประธานวุฒิสภา) ต้องเป็นกลางทางการเมือง ไม่ใช่
เป็นกลางเฉพาะเวลาปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

๒. กำหนดให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง มาจาก
พรรคฝ่ายค้าน

ปัญหาที่ ๙ เมื่อไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภา
ผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาได้ ใครจะทำหน้าที่
ประธานรัฐสภา

ทางแก้ กำหนดให้ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาแทน
ในกรณีที่ไม่มีทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาหรือทั้ง
ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติ
หน้าที่ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานวุฒิสภำทำหน้าที่
ประธานรัฐสภาแทนตามลำดับ (ร่างมาตรา ๙๗)

ปัญหาที่ ๑๐ การให้บทบาทแก่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในอดีต ตำแหน่งประธานกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎร จัดสรรกันตามจำนวนที่นั่ง ส.ส. และ ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลมักเป็นประธานกรรมาธิการตามลำดับ

ทางแก้ กำหนดให้ตำแหน่งประธานกรรมาธิการตรวจสอบการทุจริต และติดตามการใช้งบประมาณเป็น ส.ส. พรรคฝ่ายค้าน (ร่างมาตรา ๑๓๘ วรรคสอง)

ปัญหาที่ ๑๑ พรรคการเมืองลงมติบังคับให้ ส.ส. ในสังกัดต้องลงมติตามที่พรรคกำหนด ซึ่งอาจไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการ

ทางแก้ กำหนดให้ ส.ส. มีอิสระจากมติพรรคการเมืองหรืออาณัติอันใด ในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย การลงมติ ฯลฯ ถ้าพรรคมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ส.ส. ผู้นั้นไม่พ้นสมาชิกภาพจากการเป็น ส.ส. เพื่อให้ ส.ส. มีอิสระทำตามความต้องการของประชาชนได้ (ร่างมาตรา ๑๒๗ วรรคสอง)

ปัญหาที่ ๑๒ การแทรกแซงข้าราชการจากฝ่ายการเมือง

ทางแก้ การแต่งตั้งข้าราชการโดยใช้ระบบคุณธรรมและห้ามแทรกแซงการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เว้นแต่ทำตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๙๖)

ปัญหาที่ ๑๓ ข้องขวางถึงที่มาทรัพย์สินของผู้ที่จะเข้าสู่ทางการเมือง

ทางแก้ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ต้องแสดงหลักฐานการเสียภาษีย้อนหลัง ๓ ปี เพื่อการตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๑๐๗ (๔) และมาตรา ๒๓๒)

ปัญหาที่ ๑๔ คดีล้นมือ ปปช.

ทางแก้ ให้ ปปช. มีอำนาจตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง และหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น เพื่อให้คดีรวดเร็ว ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ให้หน่วยงานอื่นตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๒๕๕ (๓))

ปัญหาที่ ๑๕ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการบริหารท้องถิ่น
ของตน

ทางแก้ เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานปกครองในพื้นที่
ของตน เช่น การจัดให้มีกระบวนการสมัชชาพลเมือง การออกเสียงประชามติ
ระดับท้องถิ่น (ร่างมาตรา ๒๕)

ปัญหาที่ ๑๖ กรณีไม่มีการออกกฎหมายลูกเพื่อรองรับสิทธิหรือ
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

ทางแก้ ถ้ารัฐธรรมนูญนี้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพใดที่เป็นไปตาม
กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว ก็สามารถใช้สิทธิทางศาล
ได้โดยตรง (ร่างมาตรา ๓๒ วรรคสาม)

ปัญหาที่ ๑๗ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมักไม่ได้รับความสนใจ

ทางแก้ ให้หน่วยงานของรัฐช่วยประชาชนจัดทำร่างกฎหมายและ
สภาต้องพิจารณากฎหมายของประชาชนภายใน ๑๘๐ วัน และร่างกฎหมายที่
ประชาชนเสนอ แม้ยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุก็ต้องพิจารณาต่อไป โดยไม่ต้องขอให้
รัฐสภาเห็นชอบเหมือนร่างของ ครม. และ ส.ส. และหากร่างกฎหมายของ
ประชาชนตกไปในสภาใด ก็จะมีกลไกส่งร่างนั้นกลับไปให้ที่ประชุมร่วมรัฐสภาลงมติ
(ร่างมาตรา ๑๔๒ วรรคสาม มาตรา ๑๔๙ วรรคสาม และมาตรา ๑๕๖ วรรคสอง)

หมายเหตุ

เอกสารที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นเพื่อประกอบการชี้แจงสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในการสัมมนาหารือร่วมกัน เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ถนนแจ้งวัฒนะ เขต หลักสี่ กรุงเทพฯ

#

สิทธิและบทบาทของชุมชน ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สมสุข บุญญะบัญชา
กรรมการการรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิ สถานภาพและบทบาทของชุมชนอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ หรือในปี ๒๕๕๐ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เริ่มจัดทำในปี ๒๕๕๗ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนทั้งหมด ๒๘๕ มาตรา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ การมีส่วนร่วมหรือบทบาทของชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่รวมทั้งสิ้น ๒๒ มาตรา

นับว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการเป็นพื้นฐานการร่วมอยู่ การสร้างพลเมืองให้เข้มแข็ง การมีบทบาทเป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนา สืบสานวัฒนธรรม อนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาประชาธิปไตย และการจัดการพัฒนาพื้นที่ด้านต่าง ๆ ร่วมกันอย่างมีคุณภาพมากขึ้นระหว่างชุมชนฐานราก หน่วยงานท้องถิ่น กลไกรัฐ และเอกชน ดังจะได้สรุปความสำคัญจากเนื้อหาที่มีการบัญญัติไว้ ดังนี้

๑. เนื้อหาที่ให้ความสำคัญในสิทธิและบทบาทชุมชนโดยตรง ๒ มาตรา ดังนี้

มาตรา ๖๓ หมวดที่ ๒ ส่วนที่ ๒ ตอนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

- ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสานและพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชนของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน

- บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือรัฐในการดำเนินการ

มาตรา ๘๒ ในหมวดที่ ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- รัฐต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในทุกด้าน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามมาตรานี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนและงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒) การสงวน ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนอย่างยั่งยืน

(๓) การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ตลอดจนเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคม และความรู้รักสามัคคีของคนในชุมชนกับชุมชนอื่น

(๔) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ฯลฯ

(๕) คุ้มครองชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์

๒. การป้องกันสิทธิและผลกระทบการพัฒนาต่อชุมชนด้านต่าง ๆ
๒ มาตรา ดังนี้

มาตรา ๒๒ วรรคที่ ๓ บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๒๔ วรรคที่ ๒ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะฟ้องรัฐหรือหน่วยงานรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่

๓. การมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับการจัดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

๙ มาตรา ดังนี้

รัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในเนื้อหาการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในหลายหมวด รวม มาตรา โดยให้ชุมชน เอกชน และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมดำเนินการ ดังเนื้อหาและประเด็นโดยย่อในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา ๕๐ เรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ จัดให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในگردดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

มาตรา ๘๔ การคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้ผู้ทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ ผู้ยากลำบากและผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา ๘๕ จัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม ทัวถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและได้สิทธิประโยชน์พื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา ๘๖ วรรคที่ ๓ จัดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมชุมชน

มาตรา ๘๗ วรรคที่ ๕ รัฐต้องส่งเสริมระบบสหกรณ์ วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม ส่งเสริมสนับสนุนสินค้าและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย

มาตรา ๙๑ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชนและชุมชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดมลพิษ การอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากร โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น จัดให้มีการผังเมือง การพัฒนาเมืองและชนบทในลักษณะบูรณาการเพื่อการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ยั่งยืน จัดระบบการถือครองที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

มาตรา ๙๒ การสร้างความมั่นคงทางพลังงาน การใช้ประโยชน์จากพลังงานและพลังงานทดแทนอย่างได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และคุ้มค่าโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ชุมชนและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานหมุนเวียนทุกประเภทให้เต็มศักยภาพ

มาตรา ๙๓ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและวัฒนธรรมในทุกมิติ เพื่อเป็นรากฐานเอกลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น

มาตรา ๙๔ ส่งเสริมให้มีการพัฒนากีฬาเพื่อพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

๔. การมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น บ้านเมืองและการเมือง
๕. มาตรา ดังนี้

มาตรา ๒๙ การจัดให้มีสมัชชาพลเมือง เพื่อประโยชน์ในการสร้างและส่งเสริมความเป็นพลเมือง ให้มีกระบวนการที่ประชาชนมาร่วมกันเป็นสมัชชาพลเมืองในระดับพื้นที่และระดับอื่น เพื่อมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการจัดการชุมชน การบริหารท้องถิ่นท้องที่และการอื่น

มาตรา ๘๑ วรรคสุดท้าย การจัดทำบริการสาธารณะใดที่องค์กรท้องถิ่นหรือบุคคล สามารถดำเนินการได้โดยมีมาตรฐาน

คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่ารัฐ รัฐต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชนหรือบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๑๙๙ ในวรรคที่ ๒ หมวด ๗ เรื่องการกระจายอำนาจ และการบริหารท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะใดที่ชุมชนหรือบุคคลสามารถดำเนินการได้โดยมีมาตรฐาน คุณภาพและประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าองค์กรบริหารท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้ชุมชนหรือบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม

มาตรา ๒๐๒ ประชาชนหรือชุมชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการกำหนดรูปแบบขององค์กรท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การตรวจสอบ การดำเนินงาน การถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา หรือการเสนอข้อผู้ตติท้องถิ่น องค์กรบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมสมัชชาพลเมือง

มาตรา ๑๑๘ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและการสรรหาแยกตามกลุ่มต่าง ๆ รวม ๕ กลุ่ม

(๓) ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการศึกษา ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่นท้องที่ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนด้านละไม่เกินหกคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านต่าง ๆ ด้านสังคมและชาติพันธุ์ ประชาชนชาวบ้าน

มาตรา ๒๔๖ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการกรรมการประเภทต่าง ๆ

(๗) ประธานที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์หนึ่งคน

๕. การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมและความปรองดอง ๓ มาตรา ดังนี้

มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่มีรายละเอียดในกฎหมายประกอบอยู่หลาย ๆ มาตรา เฉพาะในดับบทตามรัฐธรรมนูญ มีบัญญัติเกี่ยวข้องรวม ๓ มาตรา ดังนี้

มาตรา ๒๖๕

(๑) สนับสนุนให้ภาพเอกชน ชุมชนและองค์กรบริหารท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและปฏิรูปการศึกษา

(๓) จัดให้มีกลไกซึ่งทำหน้าที่ศึกษารวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปด้านสังคมและชุมชน ระบบสวัสดิการ

(๔) สนับสนุนให้มีสมาคมศิลปวัฒนธรรมระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีระบบดูแลทุนทางวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อส่งเสริมประชาชนและชุมชนในการสร้างเสริมศิลปวัฒนธรรม

มาตรา ๒๖๖ (๓) ยกเว้นมาตรฐานการดำเนินงานและความมั่นคงของระบบการเงินระดับฐานรากและระบบสหกรณ์

มาตรา ๒๖๗ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และการผังเมือง พลังงาน วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม

(๑) ปรับปรุงกลไกและกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

(๒) ให้มีการบริหารจัดการพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และสุขภาพของประชาชนและชุมชน


#####

คณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| ๑. นายมานิจ สุขสมจิตร | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายคำคุณ สีทธิสมาน | |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | |
| ๕. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์ | |
| ๖. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์ | |
| ๗. นายวสันต์ ภัยหลิกี้ | |
| ๘. นายสมศักดิ์ มุกดาวรรณกร | |
| ๙. นายโอม ศิวะดิตถ์ | |
| ๑๐. นางสาวเพชรภรณ์ เจริญนิพนธ์วานิช | |
| ๑๑. นางสาวอ่อนอุษา ลำเลียงพล | |
| ๑๒. นางสาวประภาพรธรรม ภูวเจนสถิต | |
| ๑๓. นางศิริกุล เลากัยกุล | |
| ๑๔. นายวรวิทย์ เครือแก้ว | |
| ๑๕. นางสาวนิสาชล รัตนสาชล | |
| ๑๖. นายศิริวัฒน์ วงศ์จารุกร | |
| ๑๗. นายธนพัชร์ นาควัชระ | เลขานุการอนุกรรมการ |

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ดำเนินการสื่อสารกับสังคมให้เกิดความเข้าใจอันดี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย



ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญและเจตนารมณ์
และพระมหากษัตริย์ ให้มั่นคงสถิตสถาพรตลอด
ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางการปกครองที่สอดคล้อง
ให้ประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งมีสำนึกและพฤติกรรม
ชอบเขตสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง
มุ่งจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้ผู้นำทุก
คุณภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในสถาบัน
ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและ
ให้เกิดความปรองดอง ป้องกันและระงับความขัดแย้ง