



จุดสาร รัฐธรรมนูญ

# ฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร



ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒  
ปีถัดหลัง มกราคม ๒๕๕๘

- แนวคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- รัฐธรรมนูญที่กินได้

## ระบอบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง



คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

## บอกกล่าว

จุลสารฉบับแรกของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ออกเผยแพร่ไปแล้วในปักษ์แรกของเดือนมกราคม ๒๕๕๘ ได้รับความสนใจจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพี่น้องประชาชนที่สนใจติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เรารู้จักว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป” นอกจากนี้ยังมีองค์กรเอกชนหลายแห่งได้ขอเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมประชาธิปไตยด้วยการขอรับภาระในการจัดพิมพ์และเผยแพร่จุลสาร “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร” เริ่มตั้งแต่การเสนอตัวของบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท พรีเมียร์ และบริษัทอื่นอีกหลายบริษัทที่อยู่ระหว่างการประสานงาน

สำหรับการทำงานของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ขอเรียนว่ากรรมการการยกร่างทั้ง ๓๖ คน ได้ทำหน้าที่ตั้งแต่วันแรกที่ได้รับแต่งตั้งคือ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นมา จนกระทั่งบัดนี้ มีผลงานที่ก้าวหน้าเป็นอย่างมาก และเป็นไปตามเส้นทางเวลาที่กำหนดไว้ทุกขั้นตอน ประมาณ์ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญ “ร่างแรก” จะแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๘ และขอเรียนว่าร่างนี้เป็นเพียงร่างแรกเท่านั้น

เพราะฉะนั้น การรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญก็ยังคงดำเนินต่อไป ทั้งในส่วนของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเอง และในส่วนของกรรมการรับฟังความคิดเห็นของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร

เนื้อหาของจูลสารฉบับนี้ประกอบด้วย บทความเรื่อง **“ระบอบการเมือง นักการเมืองและสถาบันการเมือง”** เขียนโดยศาสตราจารย์วารศักดิ์ อูวรรณโณ ประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและรองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่หนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีบทความเรื่อง **“รัฐธรรมนูญที่กินได้”** ของสุภัทรา นาคะผิว และบัณฑิตูร เศรษฐศิริโรตม์ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

หากท่านมีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โปรดส่งมาทางตู้ไปรษณีย์ ปณ. ๙ ปณฝ. รัฐสภา กทม. ๑๐๓๐๕ และที่กล่อง รังฟังความคิดเห็น ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ๑,๓๐๐ แห่ง ทั่วประเทศ หรือทางเว็บไซต์ [www.newconstitutionThailand.com](http://www.newconstitutionThailand.com) และถ้าต้องการอ่านจูลสาร **“รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร”** รวมทั้งการติดตามความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ท่านสามารถติดตามได้ทางเฟสบุ๊ก <https://facebook.com/CDCThailand>

พบกันฉบับหน้าครับ  
คณะผู้จัดทำ

# ระบอบการเมือง

## นักการเมือง และสถาบันการเมือง

โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือที่เราเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป เพื่อสร้างอนาคตประเทศไทยที่กำลังมีการยกร่างอยู่ในขณะนี้จะมีหลักการใหม่ ๆ เกี่ยวกับระบอบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง ดังนี้

### ๑. พลเมืองเข้มแข็ง นักการเมืองมีคุณธรรม

๑.๑ ระบอบการเมืองใหม่ต้องมีการปลูกฝังความเป็นพลเมืองทุกระดับโดยจะให้มีสมาชิกพลเมือง (ระดับพื้นที่) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ผู้นำศาสนา ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่เห็นชอบงบประมาณพัฒนาพื้นที่ และมีส่วนร่วมอื่น ๆ กับภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

๑.๒ ในระดับชาติให้มีสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจากสังคมมีหน้าที่ส่งเสริมและพิทักษ์คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชนทุกระดับ และมีหน้าที่ตรวจสอบ ใต้สวนการละเมิดจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ และประกาศผลให้สาธารณชนทราบ พร้อมส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ เช่น ถอดถอน

## ๒. ความเป็นกลางในการกำหนดวันเลือกตั้ง และการรักษาการระหว่างเลือกตั้ง

แม้การยุบสภาจะเป็นพระราชอำนาจโดยคำกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรีให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาได้แต่การกำหนดวันเลือกตั้งเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ภายใน ๔๕ วันนับแต่สภาผู้แทนสิ้นอายุ - ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันยุบสภา)

การรักษาการระหว่างเลือกตั้งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงโดยให้ปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวงทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการ และให้ปลัดกระทรวงเลือกกันเองให้มีผู้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีโดยจะทำงานนโยบายใด ๆ มิได้ เว้นแต่ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็ต้องอาศัยคะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ของปลัดกระทรวงทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### ๓. โครงสร้างทางการเมืองที่สมดุลโดยมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทางสังคม

โครงสร้างทางการเมืองที่ดีต้องผนวกรวม (Inclusive) ทุกภาคส่วนในสังคมเข้าไว้ในโครงสร้าง โดยไม่จำกัดจำกัดอยู่ที่เรื่องของจำนวนหรือเรื่องของที่มาว่าจะต้องมีที่มาทางเดียว ดังนั้น ในโครงสร้างทางการเมืองใหม่จะประกอบด้วย ๒ สภา คือ

**๓.๑ สภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน ๔๘๐ คน ดังมีรายละเอียดในข้อ ๖ - ๘ ซึ่งมาจากการการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แท้จริงของประชาชน เป็นสภาซึ่งบริหารโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก (Majoritarian Chamber) เป็นที่มาและความชอบธรรมของรัฐสภา

**๓.๒ วุฒิสภา** ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน ๒๐๐ คน มาจากความหลากหลายทางวิชาชีพและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายเป็นสภาพพหุนิยม (Pluralist Chamber) ซึ่งควรมีส่วนในโครงสร้างการเมืองโดยไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

๑) ผู้เคยดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี อดีตประธานรัฐสภา อดีตประธานศาลฎีกา เลือกกันเองให้ได้ประเภทละไม่เกิน ๓ คน

๒) ผู้เคยเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร ข้าราชการทหารซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการกองทัพอากาศและผู้บัญชาการเหล่าทัพ และพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าองค์กรตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เลือกกันเอง ประเภทละไม่เกิน ๑๐ คน

๓) ผู้ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรอาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง อาทิ สมาหาคารค้าฯ สมาคมอุตสาหกรรม สมาชิวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สมาคมนายความ ฯลฯ จำนวนไม่เกิน ๒๐ คน

๔) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรต่าง ๆ ตามจำนวน ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด อาทิ องค์กรด้านการเกษตร แรงงาน วิชาการ ชุมชน สื่อมวลชน และองค์กรอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่เกิน ๔๐ คน

๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากการสมัครและการเลือกสรรด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศาสนา วัฒนธรรม คัมภีร์ผู้บริโภคน เด็กและสตรี ผู้พิการ และอื่น ๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนด จำนวนไม่เกิน ๑๐๐ คน

โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลตาม ๕) ให้ได้ชื่อเป็นจำนวน ๒ เท่า และให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศเลือกให้เหลือเท่าจำนวนที่กำหนดใน ๕) (นี่คือระบบเลือกตั้งทางอ้อม)

#### ๔. การกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้ง ๒ สภา ที่อาจมีปัญหาเรื่องความไม่สุจริตก่อนเลือกตั้ง

การให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือเลือกกันเองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน การเสียภาษี และการแสดงกิจกรรมและที่มาของรายได้ก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งและให้มีคณะผู้ตรวจสอบการแสดงข้อมูลดังกล่าว หากไม่อาจชี้แจงที่มาของรายได้ก็ไม่ให้สมัครรับเลือกตั้ง

#### ๕. กำหนดให้มีการตรวจสอบการหาเสียง

๕.๑ กำหนดให้นโยบายทุกนโยบายต้องระบุจำนวนเงินแผ่นดินที่ต้องใช้ และระบุที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้

๕.๒ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลำดับที่ ๑ - ๔ ในสภาสมัยที่แล้วต้องขึ้นดีเบตในโทรทัศน์ก่อนวันลงคะแนนเสียงตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

๖. ให้มีระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน และทำให้คะแนนเสียงทุกคะแนนของประชาชนมีความหมายอย่างแท้จริง

๖.๑ ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมามีปัญหามาก โดยเฉพาะระบบเขตเดียวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงชนะเพียงเล็กน้อยได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เช่น ได้ ๕๑ เสียงจาก ๑๐๐ เสียง) ส่วนคะแนนเสียงของผู้แพ้ (๔๙ เสียงใน ๑๐๐ เสียง) ก็ไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น จึงควรปรับระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนเป็น ๔ ต่อ ๕ ทำให้คะแนนทุกคะแนนมีความหมาย ไม่ตกน้ำโดยใช้ระบบเลือกบัญชีพรรคและเลือกคนในแต่ละเขต โดยให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคจะถูกกำหนดโดยสัดส่วนที่ประชาชนลงคะแนนเลือกพรรคนั้น ๆ แต่ให้ผู้สมัครอิสระสามารถสมัครอิสระได้ในเขตเลือกตั้ง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ถ้าประชากร ๑๔๓,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ประเทศไทยก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประมาณ ๔๕๐ คน แต่เมื่อระบบเลือกตั้งแบบเลือกบัญชีรายชื่อและระบบเขตเป็น ๔ ต่อ ๕ เช่นนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะกำหนดคงตัวไม่ได้ จึงอาจต้องกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน ๔๘๐ คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อพรรค ๒๐๐ คน โดยแบ่งเป็นภูมิภาคตามจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกันและคำนึงถึงภูมิสังคมของแต่ละภูมิภาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต เขตละ ๑ คน ๒๕๐ เขต

อย่างไรก็ดี บัญชีรายชื่อพรรคแบบใหม่นี้ต่างจากบัญชีรายชื่อที่ใช้ในปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ โดยสิ้นเชิง

กล่าวคือบัญชีรายชื่อ (party list) แผนที่ใช้ในปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ เป็น “บัญชีรายชื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่ม” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “บัญชีรายชื่อให้เพิ่ม” เพราะไม่มีความสัมพันธ์การเลือกตั้งเขตเลย จึงเปรียบเหมือน “ของแถม” ให้พรรคต่าง ๆ อีก ๑๐๐ คน

แต่ระบบบัญชีรายชื่อแบบใหม่นี้เป็น “บัญชีรายชื่อเต็มเต็ม” กล่าวคือเป็นการกำหนดสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคหรือกลุ่มได้รับจริงโดยสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขต

จึงสรุปว่าบัญชีรายชื่อแบบเดิมเป็นแบบ “ให้เพิ่ม” และแบบใหม่เป็นแบบ “เต็มเต็ม”

คะแนนบัญชีรายชื่อ และจำนวนส.ส.	ส.ส.ที่ได้รับเลือกจากเขต	เพิ่ม ส.ส.จากบัญชี	รวม ส.ส. ทุกประเภท
พรรค ก. ได้ ๑๐% ควรได้ ส.ส. ๔๕ คน	๒๓ คน	+ ๒๒ คน	= ๔๕ คน
พรรค ข. ได้ ๕๐% ควรได้ ส.ส. ๒๒๕ คน	๑๑๗ คน	+ ๑๐๘ คน	= ๒๒๕ คน
พรรค ค. ได้ ๒๐% ควรได้ ส.ส. ๙๐ คน	๖๓ คน	+ ๒๗ คน	= ๙๐ คน
พรรค ง. ได้ ๑๙% ควรได้ ส.ส. ๘๖ คน	๓๑ คน	+ ๕๕ คน	= ๘๖ คน
พรรค จ. ได้ ๑% ควรได้ ส.ส. ๔ คน	๑๖ คน	+ ๐ คน	= ๑๖ คน
	<u>๒๕๐ คน</u>	<u>+ ๒๑๒ คน</u>	<u>= ๔๖๒ คน</u>
<b>รวม ส.ส. เขต ๒๕๐ คน</b>	<b>รวม ส.ส. บัญชี ๒๑๒ คน</b>		<b>รวม ๔๖๒ คน</b>

ระบบเลือกตั้งแบบนี้ทำให้คะแนนเสียงของฝ่ายข้างน้อยไม่เสียไป โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกเข้าไปตามสัดส่วนของบัญชีรายชื่อ และที่สำคัญคือทำให้ไม่เกิด winner takes all หรือการ “กินรวบ” แบบเดิม

๖.๒ บัญชีรายชื่อตามรายภาคนั้นจะมีมาตรการกำหนดให้เป็น “บัญชีเปิด” (open list) โดยให้ประชาชนเป็นผู้ “จัดลำดับ” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อที่จะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่ให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้กำหนดตั้งแต่เดิม

๖.๓ หนึ่ง ต้องกำหนดให้มีการนับคะแนนการไม่เลือกผู้ใด (Vote no) ด้วย และกำหนดให้ผู้ชนะเลือกตั้งต้องได้คะแนนเกินคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถประท้วงการเลือกตั้งที่ตนไม่เห็นด้วยได้อย่างมีความหมาย

## ๗. ทำให้การซื้อเสียงทำยากขึ้น

โดยการปรับการเลือกตั้ง ดังนี้

๗.๑ ยกเลิกการให้หมายเลขบนบัตรเลือกตั้งให้ใส่ชื่อ – นามสกุล และภาพถ่ายผู้สมัคร (กรณี ส.ส.เขต) และชื่อพรรค กับหัวหน้าพรรคและเครื่องหมายพรรค (กรณีบัญชีรายชื่อ)

๗.๒ การห้ามผู้ซื้อเสียงหรือทุจริตเข้าสู่การเมือง และห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในภาครัฐ และบริษัทมหาชนจำกัดตลอดชีวิต

๗.๓ ให้มีการ “ล่อขาย” เพื่อจับผู้ซื้อเสียงในทำนองเดียวกับ “ล่อซื้อ” ในคดียาเสพติด

๗.๔ ให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในเขตที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต หรือเที่ยงธรรม และให้เปิดสภาได้ตามปกติภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการรับรองแล้วถึง ๘๕% (เพราะรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “มี ส.ส. ไม่เกิน ๔๘๐ คน”)

การให้เลือกตั้งใหม่นี้ ให้กระทำก็ครั้งก็ได้ตามที่มีหลักฐานอันควร เชื่อว่าการเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมเป็นนัยสำคัญจนกว่าคณะกรรมการ การเลือกตั้งจะเชื่อว่าการเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

**๘. การทำให้ ส.ส. เป็นผู้แทนราษฎรที่แท้จริงไม่ใช่ลูกจ้างของ พรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมือง**

๘.๑ การไม่บังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. เขตต้องสังกัดพรรค

๘.๒ การให้ “กลุ่มบุคคล” สามารถลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อได้ โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองใด

๘.๓ การไม่กำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามมติพรรคในการลงมติในสภา ทำให้พรรคขับออกจากพรรค และพ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เพราะการ กำหนดเช่นนี้ขัดกับหลัก “ความเป็นผู้แทนของปวงชน” ซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชน แต่กลับให้คณะกรรมการบริหารพรรคปลดผู้แทนประชาชนที่ทำหน้าที่ ในสภาอย่างอิสระได้อันขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกผู้นั้นเข้ามา) เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระและทำตามความต้องการของ ประชาชนอย่างแท้จริงได้

**๙. การปรับพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การควบคุม การรับบริจาค และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรค การเมือง**

**๑๐. การปรับให้มีการถ่วงดุลในการบริหารในรัฐสภาระหว่าง ฝ่ายรัฐบาล - ฝ่ายค้าน**

๑๐.๑ กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้ที่ได้รับเลือก เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติพรรค และต้องปฏิบัติ หน้าที่อย่างเป็นกลาง

๑๐.๒ ให้ผู้ได้รับคะแนนเป็นลำดับ ๒ และลำดับ ๓ ในการเลือก ประธานเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน มีรองประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วย

๑๐.๓ ให้ฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการวิชาการชุดตรวจสอบที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการติดตามงบประมาณ เป็นต้น

**๑๑. วุฒิสภา : สภาพหุนิยม ซึ่งสร้างความสมดุลให้ระบบการเมือง**

เมื่อวุฒิสภามีสมาชิก ๒๐๐ คน (ประมาณกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพและมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมแล้ว ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้

๑๑.๑ เสนอกฎหมายได้ เมื่อผ่านวุฒิสภาแล้วก็ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๑๑.๒ ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้

๑๑.๓ เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา โดยไม่มีการลงมติได้

๑๑.๔ ตรวจสอบประวัติผู้ที่นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีและตรวจสอบประวัติหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วน และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ

๑๑.๕ เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งชาติตรวจสอบจริยธรรมของรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูง รวมถึงองค์กรอิสระได้หากเกิดกรณีกระทำผิดจริยธรรมก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

๑๑.๖ เสนอถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการระดับสูง และลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่งของสองสภา

๑๑.๗ ลงมติเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ (กกต.,ปปช., คตง., ฯลฯ)

๑๑.๘ ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และแผนสำคัญของประเทศ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติต่อไป

## ๑๒. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพภายใต้ระบบการตรวจสอบที่ดี

๑๒.๑ นายกรัฐมนตรีมาจากการลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทั้ง ๒ มาตรการนี้ก็เพียงพอทำให้มั่นใจได้ว่า ในภาวะปกติผู้เป็นนายกรัฐมนตรีย่อมต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เปิดให้ในภาวะวิกฤต สามารถนำคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นผู้แก้ภาวะวิกฤตชั่วคราวได้ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยวิธีทางที่ไม่ได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

๑๒.๒ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำชื่อรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย นายกรัฐมนตรีต้องให้วุฒิสภาตรวจสอบประวัติของรัฐมนตรีและเปิดเผยให้ประชาชนทราบก่อน อย่างน้อย ๒ สัปดาห์

๑๒.๓ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน

๑๒.๔ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีโดยบุคคลตั้งกล่าวมีหน้าที่ต้องมาตอบกระทู้

๑๒.๕ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคนได้ แต่หากมีการลงมติไม่ไว้วางใจจนสภาผู้แทนราษฎรจะยุบไปพร้อมกับการพ้นตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไปใช้กลไกสภาคุณธรรมแห่งชาติ กลไกการถอดถอน การฟ้องศาลวินัยการเงินการคลัง และงบประมาณ การส่งเรื่องให้ป.ป.ช. ฯลฯ แทน

๑๒.๖ ให้นายกรัฐมนตรีขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรได้ หากนายกรัฐมนตรีได้คะแนนไว้วางใจไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสภาให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้ยุบสภาได้

ให้นายกรัฐมนตรีแถลงว่าร่างกฎหมายฉบับใด หรือส่วนใด เป็นการแสดงความไว้วางใจรัฐบาล ถ้าไม่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจภายใน ๔๘ ชั่วโมง ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น หรือส่วนนั้นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจภายใน ๔๘ ชั่วโมง และมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยผ่านไ้โดยลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น หรือส่วนนั้นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินครึ่งหนึ่งของสภา ก็ให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป และให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้ยุบสภาได้

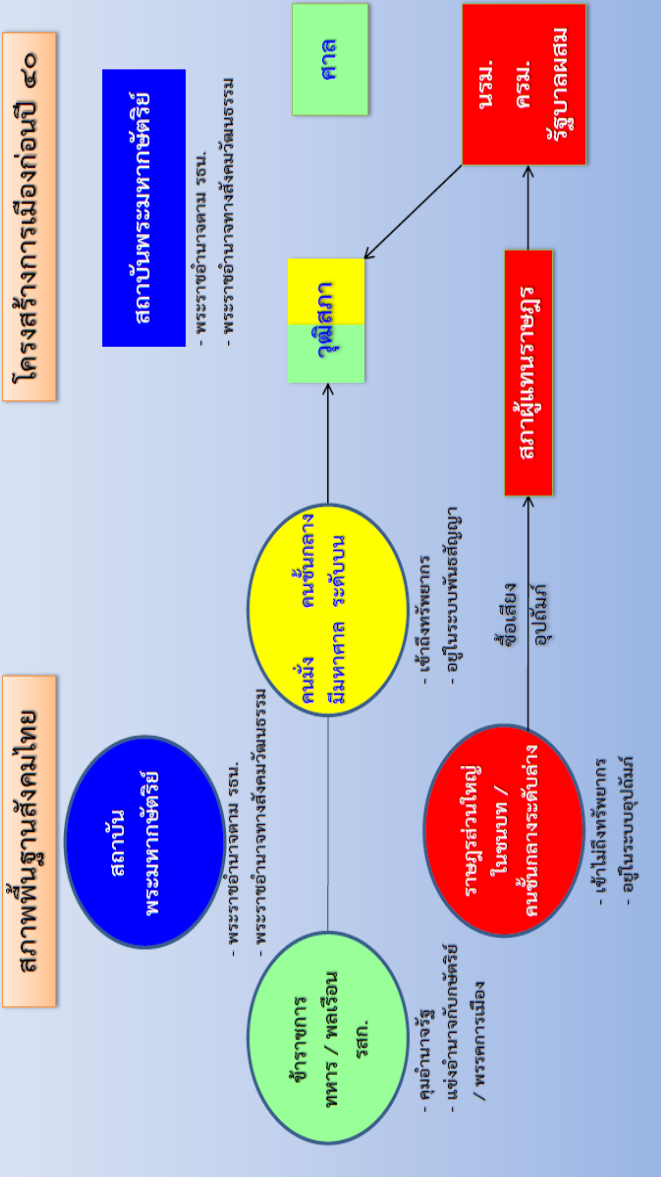
๑๒.๗ ให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลถวายคำแนะนำให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่อำนาจกำหนดวันเลือกตั้งอยู่ที่ กกต.

๑๒.๘ คณะรัฐมนตรีอาจส่งเรื่องให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งชาติ ตรวจสอบจริยธรรมองค์กรอิสระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาได้ หากพบว่ามีคามผิดจริยธรรม ก็ให้เสนอถอดถอนได้

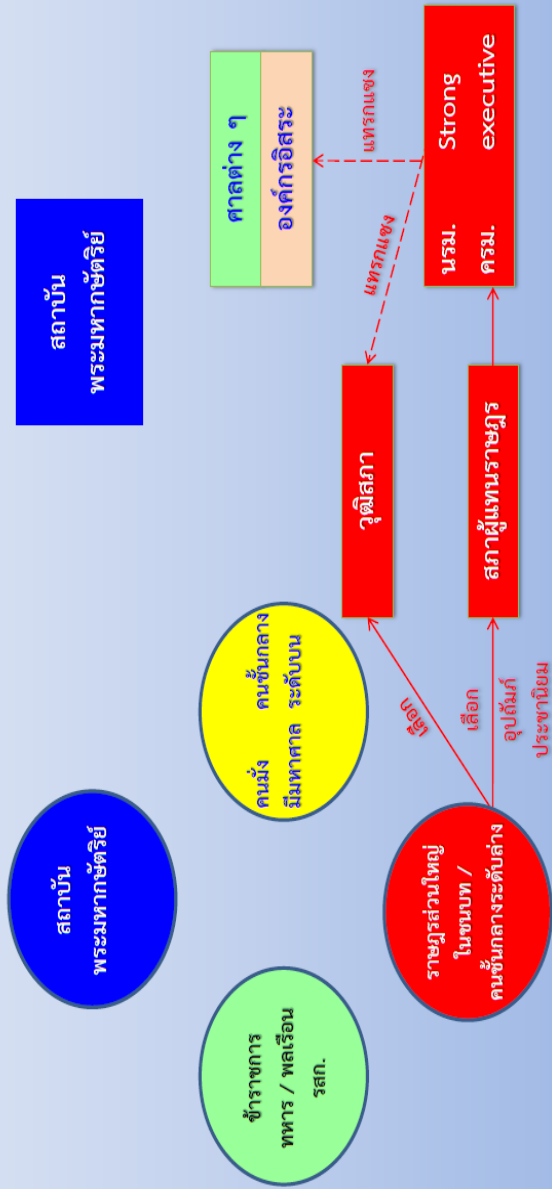
๑๓. การกำหนดให้ผู้ซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าเป็นผู้ครอบงำ นำชัก หรือสั่งการให้พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง หรือข้าราชการ กระทำการใด ๆ ต้องมีความรับผิดชอบทางอาญา ทางวินัย การเงิน การคลัง และงบประมาณ และความรับผิดชอบอื่น เช่นเดียวกับผู้ที่ตนสั่ง ครอบงำ หรือนำชัก



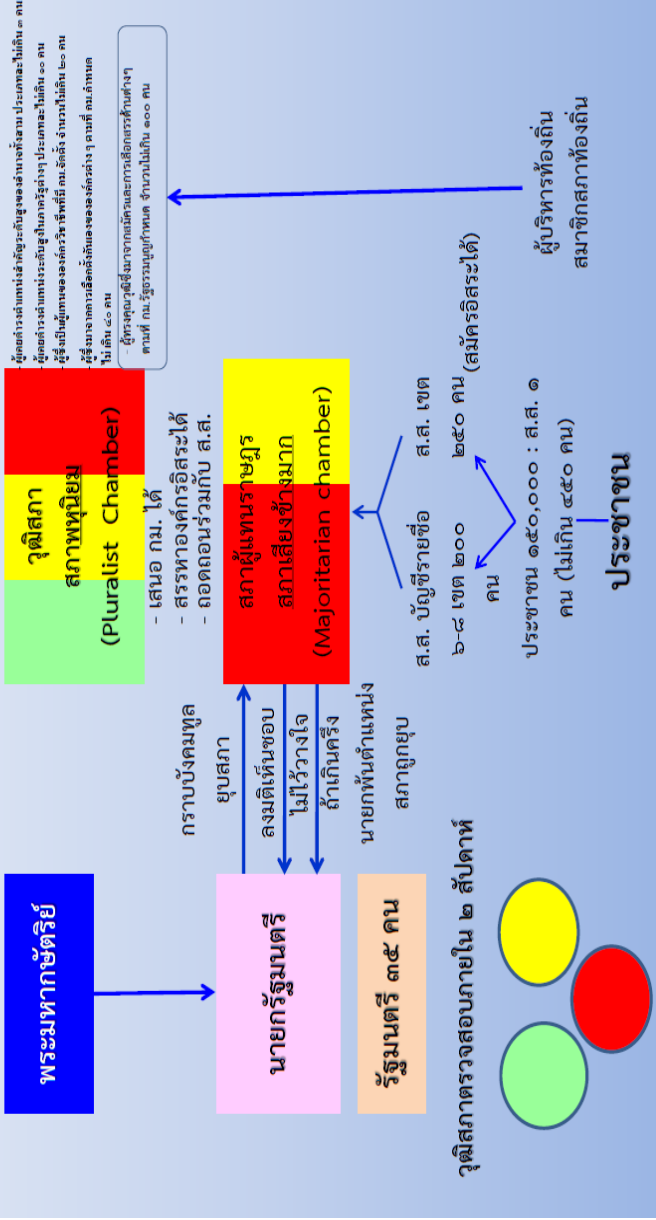
# สภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยก่อนปี ๒๕๔๐



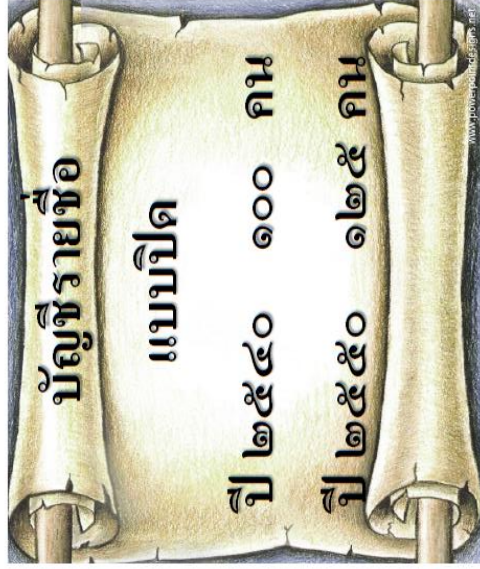
# สภาพสังคมวิทยาการเมืองไทยหลังปี ๒๕๔๐



# ระบบรัฐสภาที่ปรับปรุงให้สมดุล



ระบบเลือกตั้งเมื่อ ปี ๒๕๔๐ : แบบคู่ขนานระหว่างการแบ่งเขตและสัดส่วน  
(parallel system)



## ปาร์ตี้ลิสต์แบบ “ให้เพิ่ม”

## ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนที่ร้อยละ สิบเป็นสมาชิกซึ่งมาจากวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกซึ่งมาจากวิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน”

สภา  
ผู้แทนราษฎร  
มี ส.ส.  
๕๐๐ คน

การเลือกตั้งแบบ  
แบ่งเขต ๓๗๕ คน

การเลือกตั้งแบบ  
สัดส่วน ๑๒๕ คน

ระบบเสียงข้างมาก  
(Majority System)  
ระบบเสียงข้างมากธรรมดา  
เขตละคน

ระบบสัดส่วน  
(Proportional  
Representation)  
ระบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อ  
ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ปัญหาของระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน  
: กรณีศึกษาผลการเลือกตั้ง ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

พรรค	แบ่งเขตเลือกตั้ง		ส่วน		ส.ส.ทั้งหมด
	จำนวน ส.ส.	คะแนน	คะแนน	คะแนน	
พรรคใหญ่ ๑	๒๐๕ คน (๕๔.๖๗ %)	๑๔,๑๒๕,๒๑๕ (๔๔.๔๗ %)	๑๕,๓๕๒,๔๓๐ (๔๖.๖๒ %)	๒๖๕ คน	
พรรคใหญ่ ๒	๑๑๔ คน (๓๐.๔๐ %)	๑๐,๐๕๕,๒๕๐ (๓๑.๓๖ %)	๑๑,๔๓๕,๖๔๐ (๓๕.๑๕ %)	๑๕๕ คน	
พรรค ๓	๒๕ คน (๗.๓๓%)	๓,๔๖๓,๑๕๓ (๑๐.๕๗%)	๑,๒๖๑,๖๕๒ (๓.๕๔%)	๓๔ คน	
พรรค ๔	๑๕ คน (๔%)	๑,๕๑๕,๓๒๐ (๔.๓๗%)	๕๐๗,๑๐๖ (๑.๕๓%)	๑๕ คน	
พรรค ๕	-	-	๕๕๖,๖๖๖ (๑.๖๖%)	๔ คน	
พรรคอื่นๆ	๑๒ คน (๓.๒%)	๒,๕๔๒,๐๔๖ (๗.๖๕%)	๒,๑๕๕,๖๕๑ (๖.๖๔%)	๑๕ คน	
รวม	๓๗๕ คน	๓๑,๓๖๐,๕๖๖	๓๒,๕๓๕,๒๒๗	๕๐๐ คน	

กวาร์ได้ ๑๖๗ คน  
= เกินไป ๓๖ คน

กวาร์ได้ ๑๑๕ คน  
= ขาดไป ๕ คน

กวาร์ได้ ๔๑ คน  
= ขาดไป ๑๒ คน

กวาร์ได้ ๑๖ คน  
= ขาดไป ๓ คน

กวาร์ได้ ๓๐ คน  
= ขาดไป ๑๖ คน

ปัญหาของระบบเลือกตั้งที่ยังข้างมากธรรมดาตามเขตละคน

: กรณีศึกษาผลการเลือกตั้ง ๓ กรกฎาคม

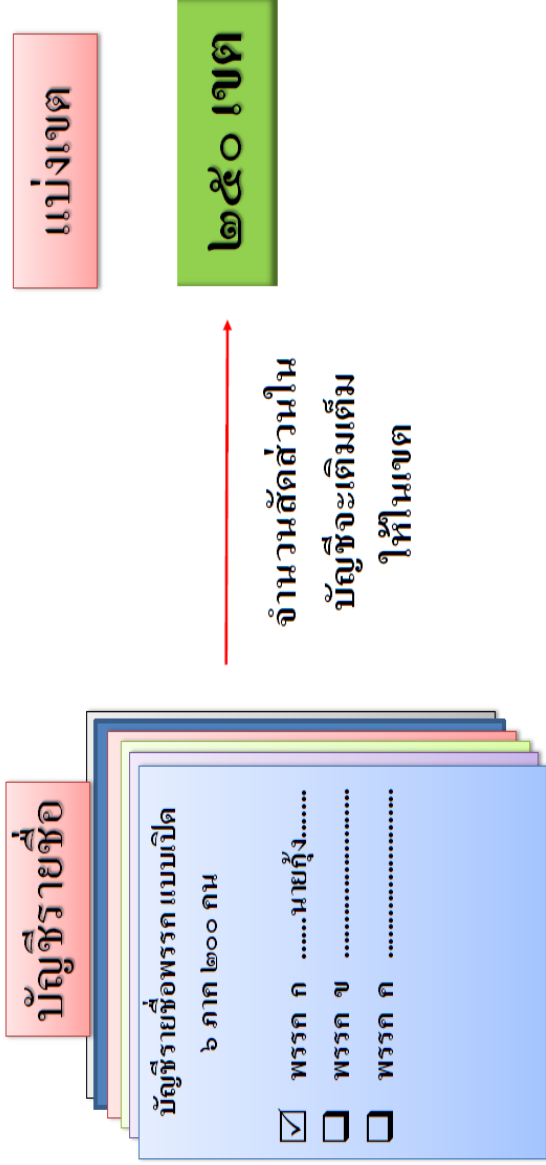
พรรค	แบ่งเขตเลือกตั้ง		แบบ	
	จำนวน ส.ส.	คะแนน	จำนวน ส.ส.	แบบ
พรรคใหญ่ ๑	๒๐๕ คน (๕๔.๖๗%)	๑๔,๑๒๕,๒๑๕ (๔๔.๔๗%)	๖๐ คน (๔๘%)	๑๕,๗๕๖ (๔๘.๘๒%)
พรรคใหญ่ ๒	๑๑๔ คน	๑๐,๐๕๕,๒๕๐	๔๕ คน	๑๑,๔๓๕,๖๔๐
พรรค ๓				
พรรค ๔				
พรรค ๕				
พรรคอื่นๆ	๑๒ คน (๓.๒%)	๒,๕๔๒,๐๔๖ (๘%)	๗ คน (๕.๖๕%)	๒,๑๕๕,๖๕๑ (๖.๖๔%)
รวม	๓๗๕ คน	๓๑,๗๖๐,๕๖๕	๑๒๕ คน	๓๒,๕๓๕,๒๒๗

ถ้าเป็นแบบระบบ MMP  
พรรคใหญ่ ๑ จะได้ ส.ส. ๒๔๒ คน  
(ส.ส. แบ่งเขต ๒๐๕ คน ส.ส.บัญชี  
รายชื่อ ๓๗ คน)

ถ้าเป็นแบบระบบ MMP  
พรรคใหญ่ ๒ จะได้ ส.ส. ๑๗๖ คน  
(ส.ส. แบ่งเขต ๑๑๔ คน ส.ส.บัญชี  
รายชื่อ ๖๒ คน)

# ระบบใหม่ ปี ๒๕๕๘ : แบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน

## (Mixed Member Proportional หรือ MMP)



## ปาร์ตี้ลิสต์แบบ “เติมเต็ม”

**ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน  
และทำให้คะแนนเสียงทุกคะแนนของประชาชนมีความหมายอย่างแท้จริง**

คะแนนบัญชีรายชื่อและจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกจากเขต	เพิ่ม	ส.ส.จากบัญชี	รวม	ส.ส.ทุกประเภท
พรรค ก. ได้ ๑๐% ควรรได้ ส.ส. ๒๓ คน	+	๔๕ คน	๒๒ คน	= ๔๕ คน
พรรค ข. ได้ ๕๐% ควรรได้ ส.ส. ๒๒๕ คน	+	๑๑๗ คน	๑๐๘ คน	= ๒๒๕ คน
พรรค ค. ได้ ๒๐% ควรรได้ ส.ส. ๕๐ คน	+	๖๓ คน	๒๓ คน	= ๕๐ คน
พรรค ง. ได้ ๑๕% ควรรได้ ส.ส. ๓๖ คน	+	๓๑ คน	๕๕ คน	= ๓๖ คน
พรรค จ. ได้ ๑% ควรรได้ ส.ส. ๔ คน	+	๑๖ คน	๐ คน	= ๑๖ คน
<b>๒๕๐ คน</b>	<b>+</b>	<b>๒๑๒ คน</b>	<b>=</b>	<b>๔๖๒ คน</b>

**รวม ส.ส. เขต ๒๕๐ คน รวม ส.ส. บัญชี ๒๑๒ คน รวม ๔๖๒ คน**

## ระบบถ่วงดุล

### วุฒิสภา

- ตรวจสอบประวัติ รมต.
- ตั้งองค์กฤษฎีกา / พิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับองค์การดังกล่าว
- เสนอถอดถอน / ร่วมลงมติกับ ส.ส.
- เสนอสมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติพิจารณา ส.ส., ส.ว., รมต.
- เสนอให้รับผิดชอบทางวินัยการคลัง
- พ้องคดีอาญาทางการเมือง
- เสนอกฎหมายได้
- เสนอร่าง ก.ม. ให้ศาล รธน. วินิจฉัย

### สภาผู้แทนราษฎร

- ลงมติไม่ไว้วางใจ
- ตั้งกระทู้ (ต่อมาตอบ)
- เสนอถอดถอน / ร่วมลงมติกับ ส.ว.
- เสนอให้รับผิดชอบวินัยการคลัง
- เสนอสมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติพิจารณา ส.ส., ส.ว., รมต.
- พ้องคดีอาญาทางการเมือง
- เสนอกฎหมายได้
- เสนอร่าง ก.ม. ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- ประธานสภาผู้แทนไม่ต้องปฏิบัติตามมติพรรค
- ฝ่ายค้านเป็นประธานกรรมาธิการตรวจสอบบางคณะ

### นายกรัฐมนตรี

- เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาพฤติกรรมขององค์กฤษฎีกา

### คณะรัฐมนตรี

- เสนอร่าง ก.ม. ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- เสนอสมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติพิจารณา ส.ส., ส.ว., รมต.

### ยุบสภา

- เสนอร่าง ก.ม. ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- เสนอสมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติพิจารณา ส.ส., ส.ว., รมต.
- เสนอองค์กฤษฎีกา

### สมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติ

- ส่งเสริมจริยธรรมทุกระดับ
- กำหนดมาตรฐาน / ตรวจสอบจริยธรรมทุกระดับ

### สมาชิกวุฒิสภาธรรมแห่งชาติ

- ร่วมกำหนดแผน / งบประมาณจังหวัด
- ร่วมตรวจสอบระดับจังหวัด

### ศาล

#### ศาลยุติธรรม

#### ศาล รธน.

#### ศาลปกครอง

#### ศาลวินัยการคลัง การคลังและ งบประมาณ

- ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์คดีเลือกตั้ง
- ศาลฎีกาคืออาญานักการเมือง
- ศาลคดีวินัยการคลังและงบประมาณ

### องค์กฤษฎีกา

- กกต.
- ปปช.
- คตง. (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน)
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- กกก. สิทธิมนุษยชนฯ

# รัฐธรรมนูญที่กินได้

สุภัทธา นาคะผิว และ บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์  
กรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

## ๑. เกริ่นนำ

จนถึงขณะนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และภาคประชาสังคมจำนวนมาก มีความเห็นร่วมกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังมีกระบวนการยกร่างอยู่นี้ สมควรเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”

แม้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่ปกติ สังคมยังมีความขัดแย้งที่ฝังลึก อย่างไรก็ตาม จุดร่วมข้อสำคัญที่ทุกฝ่ายมีร่วมกันคือ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศไทยในทุกมิติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกวางเป้าหมายไว้ว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิรูปประเทศ สร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ มุ่งสู่เป้าหมายการสร้างเสริมสังคมประชาธิปไตย ความเข้มแข็งของภาคพลเมือง การเพิ่มอำนาจของประชาชน การรับรองและคุ้มครองเสรีตละสิทธิและเสรีภาพในระดับที่ขยายครอบคลุมขึ้น ฯลฯ เพื่อเป็นกรอบกติกาทางสังคมสำหรับการอยู่ร่วมกันในวันนี้และในอนาคตของคนในชาติทุกภาคส่วน

ความมุ่งหวังและความคาดหวังดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การขีดกำหนดเส้นมาตรฐานสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า **จะต้องมีบทบัญญัติและเนื้อหาที่ดีกว่า ก้าวหน้ากว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ก่อนหน้านี้**

ตลอดช่วงการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการ  
ยกร่างฯ ได้พยายามออกแบบกลไก องค์ประกอบ เนื้อหาในหมวดต่าง ๆ ของโครงสร้าง  
รัฐธรรมนูญให้มีความสัมพันธ์ ยึดโยงและเสริมหนุนต่อกัน เปรียบเสมือน  
การออกแบบห้องย่อย ๆ ภายในบ้านหลังหนึ่งให้มีความลงตัวในการใช้งาน  
มีเป้าหมายเฉพาะแต่ละห้อง ไม่ขัดแย้งกัน และตอบสนองความต้องการของ  
ผู้อยู่อาศัย รวมทั้งทำให้หลังคา พื้นบ้าน และเสาเข็มมีความลงตัวเชื่อมต่อกัน  
ได้อย่างมั่นคงในแง่นี้ การทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณามนพื้นฐาน  
การมองให้เห็นภาพรวมของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ไปพร้อมๆ กับการพิจารณา  
รัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนหรือรายมาตรา

ในจุลสารฉบับแรก ได้ฉายภาพให้เห็นโครงสร้างโดยรวมของรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ไปแล้ว ในฉบับนี้จะได้นำเสนอถึงเนื้อหาสาระสำคัญบางประการของ  
เรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิพลเมือง

## ๒. ภาพรวมของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป เป็นหัวข้อหนึ่งที่มี  
การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ได้เพิ่มสิทธิและเสรีภาพแนวใหม่ที่มีลักษณะของ  
สิทธิที่ก้าวหน้าขึ้น ในขณะที่เดียวกันได้มีการกำหนดแนวทางเชิงป้องกันเพื่อจำกัด  
การใช้เสรีภาพเกินขอบเขต เพื่อให้เกิดดุลยภาพและความพอดีระหว่าง  
ผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการวางหลักเกณฑ์ต่อ  
การใช้สิทธิและเสรีภาพด้วยความรับผิดชอบโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ความก้าวหน้าของสิทธิและเสรีภาพหลายประการในรัฐธรรมนูญ  
มีจุดมุ่งหมายส่วนหนึ่งเพื่อการช่วยลดและจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำและ  
ความไม่เป็นธรรมในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมไทย เป็นการเพิ่มโอกาสในการ  
เข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรในด้านต่างๆ เพื่อ  
การพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชน อย่างมีความเท่าเทียม  
เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้เป็น “รัฐธรรมนูญที่กินได้” กล่าวคือ

เป็นรัฐธรรมนูญที่ช่วยตอบโจทย์ปัญหาด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะปัญหาที่คนธรรมดาสามัญ ประชาชนทั่วไป คนชายขอบ คนไร้อำนาจการต่อรอง ฯลฯ ต้องเผชิญอยู่ในชีวิตประจำวัน **ไม่เป็นเพียงตัวอักษรหนังสือที่พิมพ์ปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษ**

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

(หนึ่ง) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์เป็น “สิทธิมนุษยชน” (Human Right) ที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งบุคคลที่เป็นคนไทยและคนชาติอื่น สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้นี้ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐและหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริง การดำเนินการดังกล่าวไม่อาจทำให้เกิดผลได้อย่างเต็มที่และสัมฤทธิ์ผลในทันที จึงได้กำหนดให้รัฐดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามความสามารถทางการคลังของรัฐ

สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ ตัวอย่างเช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิของบุคคลในการสมรสและในครอบครัว สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็น เป็นต้น

(สอง) สิทธิและเสรีภาพของความเป็นพลเมืองเป็น “สิทธิพลเมือง” (Citizen’s Right) สำหรับประชาชนชาวไทยในฐานะที่เป็นพลเมือง ดังนั้น สำหรับประชาชนชาวไทยจะมีทั้งสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองตัวอย่างของสิทธิพลเมือง เช่น

- สิทธิของครอบครัวในการได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม
- สิทธิของมารดาในการได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการจากรัฐและนายจ้างทั้งก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร

■ สิทธิของเด็กและเยาวชนในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนา ด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการ

■ สิทธิของเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ที่จะได้รับความคุ้มครองให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่ชอบธรรม และสิทธิได้รับการฟื้นฟูหากมีเหตุดังกล่าว

■ สิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากศึกษา ที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษา สายสามัญและสายอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

■ สิทธิได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันความปลอดภัย สุขลักษณะ สวัสดิภาพ และสวัสดิการในการทำงานที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งมีหลักประกันในการดำรงชีวิตทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน

■ สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างเป็นธรรม และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย

■ สิทธิในด้านสาธารณสุขที่จะดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี ได้รับการบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และมีสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานอันจำเป็นที่เท่าเทียมกัน ฯลฯ

■ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในประเทศไทย

■ เสรีภาพในการประกอบกิจการ อาชีพ หรือวิชาชีพ

■ เสรีภาพของสื่อมวลชนในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และรอบด้าน รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม

■ เสรีภาพในทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ

- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
  - เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์
- กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ
- ฯลฯ

ทั้งนี้ ได้มีการระบุชัดเจนไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

### ๓. ตัวอย่างสิทธิที่ก้าวหน้า

ในหัวข้อนี้จะได้นำเสนอตัวอย่างของสิทธิในบางด้านที่ขยายให้เห็นความชัดเจนของสิทธิที่ก้าวหน้าที่น่าไปสู่ความหมายของ “รัฐธรรมนูญที่กินได้”

#### ๓.๑ สิทธิด้านสาธารณสุข

##### ก. ความสำคัญและสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการได้รับบริการสาธารณสุข ที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

สำหรับกรณีประเทศไทย สถานการณ์ด้านการได้รับบริการสาธารณสุขหรือบริการสุขภาพของประชาชนชาวไทยมีความก้าวหน้าตามลำดับ โดยเฉพาะหลังจากมีการออกพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ การได้รับบริการสุขภาพได้เปลี่ยนแนวคิดจากการสงเคราะห์ผู้ยากไร้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ประชาชนชาวไทยทุกคนมีหลักประกันสุขภาพ ทำให้ประเทศไทยมีกองทุนสุขภาพหลักๆ ๓ กองทุน คือ

๑. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดูแลประชาชนประมาณ ๔๘ ล้านคน

๒. กองทุนประกันสังคม ดูแลประชาชนประมาณ ๑๐ ล้านคน

๓. กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดูแลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจประมาณ ๕ ล้านคน

การก่อเกิดและการบริหารจัดการแต่ละกองทุนมีประวัติศาสตร์ที่มา และกฎหมายรองรับต่างกัน การจัดสรรงบประมาณก็แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญที่เป็นความเหลื่อมล้ำในระบบสุขภาพทั้ง ๓ กองทุนในสองประเด็นคือ ชุดสิทธิประโยชน์ของแต่ละกองทุนไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน เจ็บป่วยด้วยโรคเดียวกันแต่ได้รับการรักษาไม่เหมือนกัน คนละมาตรฐาน ทั้งที่มาตรฐานการรักษามีเพียงมาตรฐานเดียวเท่านั้น และอีกหนึ่งความเหลื่อมล้ำคือผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมเป็นเพียงคนกลุ่มเดียวที่ยังต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพของตนเองในขณะที่อีก ๒ กองทุนรัฐจ่ายให้โดยใช้ภาษี

นอกจากนี้ ภาระงานที่มากขึ้นของผู้ให้บริการ ประกอบกับยังมีข้อจำกัดของระบบที่มีบุคลากรไม่เพียงพอ การกระจายทรัพยากรทางการแพทย์ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดบกพร่องในการให้บริการ หลายครั้งเกิดความเสียหายโดยไม่มีใครผิด เป็นข้อจำกัดของระบบ แต่ความเสียหายก็เกิดขึ้นแล้ว ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องระหว่างแพทย์กับคนไข้ เพื่อลดปัญหาดังกล่าวในกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงกำหนดให้มีกองทุนช่วยเหลือเบื้องต้น (มาตรา ๔๑) ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับบริการที่ไม่ใช่การดำเนินโรคปกติ ซึ่ง ๑๒ ปีที่ผ่านมาพิสูจน์แล้วว่าช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการลงได้เป็นอย่างมาก แม้มีบางรายที่ไปฟ้องร้องเพิ่มเติมเนื่องจากความเสียหายมากกว่าที่ช่วยเหลือตามกฎหมายก็มีน้อยมากๆ แต่ไม่มีกองทุนช่วยเหลือในลักษณะนี้ในอีก ๒ กองทุน จึงเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สำคัญอีกประการในระบบสาธารณสุข

## ข. บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในการได้รับบริการสุขภาพหรือบริการสาธารณสุข ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้เพิ่มบทบัญญัติในการได้รับบริการสาธารณสุขว่า เพิ่มเติมจากเดิมเป็นดังนี้

“พลเมืองมีสิทธิในด้านสาธารณสุข ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี

(๒) มีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และมีสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานอันจำเป็นที่เท่าเทียมกัน

(๓) ได้รับข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยจากรัฐ

พลเมืองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติข้างต้นสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข สถาปปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

## ค. นัยสำคัญจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าสำคัญของการปฏิรูประบบสาธารณสุขไทย และจะนำไปสู่การปรับปรุงชุดสิทธิประโยชน์จำเป็นที่เท่าเทียมกันของทุกกองทุน รวมทั้งการจัดให้มีกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย(คปก.) ด้วย

การที่จะทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่นี้มีผลต่อการปฏิบัติ จำเป็นต้องมีกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข และกฎหมายกำหนดให้ชุดสิทธิประโยชน์จำเป็นพื้นฐานในทุกกองทุนมีมาตรฐานอันเดียวกัน โดยต้องมีการหารือร่วมกันทั้ง ๓ กองทุน

### ๓.๒ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

#### ก. ความสำคัญและสภาพปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการคุ้มครองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กลายเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น มีกรณีความขัดแย้งเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคเนื่องจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่คัดค้านการดำเนินโครงการไม่เชื่อมั่นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA หรือ EHIA) ขาดความเชื่อถือ ไม่ไว้วางใจว่าผู้ที่จัดทำรายงาน EIA/EHIA มีความเป็นอิสระเพียงพอต่อการรายงานผลกระทบที่แท้จริงหรือไม่ เนื่องจากการได้รับการว่าจ้างโดยตรงจากเจ้าของโครงการ นอกจากนี้ ยังไม่เชื่อถือต่อประสิทธิภาพของระบบการติดตามให้มีการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้

ในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการปรับปรุงเพิ่มเติมเงื่อนไขและมาตรการในมาตรา ๖๗ แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงประสบกับปัญหาความขัดแย้งอีกมาก จะเห็นได้ว่ามีปัญหาความขัดแย้งระหว่างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่กับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เกิดมากขึ้น กรณีที่เผยแพร่เป็นข่าว เช่น นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เขื่อนแม่วงก์ เขื่อนทองเลย เขื่อนทองพิจิตร ทำเรื่อน้ำลึกลงปากบรา โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ ฯลฯ หลายกรณีกลายเป็นความขัดแย้งรุนแรง ชุมชนในหลายพื้นที่ไม่ยอมให้คณะศึกษา EIA/EHIA เข้าไปในพื้นที่การศึกษาเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการทำ EIA/EHIA ก่อน อาจกล่าวได้ว่า เครื่องมือ EIA/EHIA ได้กลายเป็น “กั๊กความขัดแย้ง” ในตัวเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นสร้างผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ผลกระทบต่อความขัดแย้งในชุมชนระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนโครงการกับกลุ่มที่คัดค้าน ในหลายกรณีที่โครงการพัฒนาดำเนินการได้ก็สร้างผลกระทบต่อ การละเมิดสิทธิชุมชน ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

### **ข. บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ**

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวถึงข้างต้น คณะกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญจึงได้ปรับแก้ไขมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๕๐ ดังนี้

“สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการ ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง เป็นธรรม และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และ สุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนโดยบุคคลซึ่งมิได้มีส่วนได้เสีย และประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือ ด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของพลเมืองและชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการ ดำเนินการตามมาตรานี้ที่จะฟ้องรัฐ หรือองค์กรของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

(ข้อความที่ขีดเส้นใต้ คือ ข้อความที่ได้ปรับเพิ่มเติมจากมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐)

### **ค. นัยสำคัญจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ**

วรรคที่หนึ่ง มีเจตนารมณ์เพื่อให้พลเมือง มีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชน (ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม) ในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่ เป็นธรรมทางสังคมได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม “ที่ดี” ซึ่งได้เพิ่มเติมมากขึ้น กว่าสิ่งแวดล้อมที่ “ปลอดภัย” เป็นเรื่องที่ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของ พลเมืองให้สูงขึ้น

วรรคที่สอง ได้กำหนดให้ผู้ที่ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับเจ้าของโครงการ กล่าวคือ ไม่ให้ เจ้าของโครงการเป็นผู้ทำสัญญาว่าจ้างโดยตรงกับผู้ศึกษาจัดทำรายงาน EIA/EHIA ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ศึกษามีความเป็นอิสระ สามารถรายงานผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริง ซึ่งจะสร้างความเชื่อถือต่อรายงานผลการประเมิน และนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการอย่างเหมาะสม ลดความขัดแย้งที่จะ เกิดขึ้นในสังคม

นอกจากนี้ ในวรรคที่สองยังได้เพิ่มเรื่อง “การประเมิน สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” (Strategic Environmental Assessment : SEA) เป็นเครื่องมือใหม่ที่จะช่วยการตัดสินใจในระดับนโยบาย แผน และเชิงพื้นที่อันที่จริง SEA เป็นเครื่องมือที่ใช้อย่างแพร่หลายมากกว่า ๒๐ปี ในประเทศ พัฒนาแล้ว ในกลุ่มประชาคมอาเซียนมีหลายประเทศที่ใช้มานานแล้ว เช่น เวียดนาม สิงคโปร์ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีมติคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ให้นำมาใช้ แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัด ที่ต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขอีกหลายด้านเพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ เช่น ขาดความเข้าใจร่วมกันที่ถูกต้องเกี่ยวกับ SEA ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่าง การนำผลการประเมิน SEA ไปใช้ในกระบวนการกำหนดตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ปัญหาการไม่มีกฎหมายรองรับการประเมิน SEA เป็นต้น

ตามบทบัญญัติในวรรคสองนั้น หมายความว่า ในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง หากโครงการนั้นมีความเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนซึ่งได้ถูกกำหนดให้มีการทำ SEA ก็ให้นำผลการศึกษา SEA มาใช้ประกอบในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมนั้นด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างผลการศึกษา SEA กับผลการศึกษา EIA/EHIA

สำหรับวรรคที่สาม ได้กำหนดให้พลเมืองและชุมชนซึ่ง “อาจ” ได้รับความกระทบจากการดำเนินการมีสิทธิที่จะฟ้องรัฐหรือองค์กรของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่ต้องรอให้ผลกระทบเกิดขึ้นก่อน ทั้งนี้ หากมีผลกระทบขึ้นแล้ว โดยทั่วไปจะมีต้นทุนในการเยียวยาและฟื้นฟูสูง และในหลายกรณีอาจไม่สามารถฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้

เพื่อให้สิทธิของพลเมือง และสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรอง และคุ้มครองเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เกี่ยวกับระบบการจัดทำรายงาน EIA/ EHIA เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่เปลี่ยนไปตามที่บัญญัติไว้วรรคที่สอง และเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยการจัดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ไว้ในกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดเตรียมกำหนดแนวทางในการจัดจ้างผู้ศึกษาจัดทำรายงาน EIA / EHIA รูปแบบใหม่ อาจมีการปรับโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเรื่อง EIA/EHIA โดยแยกมาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่แทนเจ้าของโครงการในการจัดจ้างผู้ศึกษาจัดทำรายงานตามรูปแบบเดิม โดยใช้งบประมาณในการจ้างศึกษาจากเจ้าของโครงการหรืออีกแนวทางหนึ่ง ให้องค์การอิสระตามวรรคสองทำหน้าที่ในการจัดจ้างแทน

กรณีเรื่องสิทธิด้านสาธารณสุข และสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ที่นำเสนอข้างต้นนี้ เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปธรรมของสิทธิที่มีความก้าวหน้ามากขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีข้อที่น่าสังเกตจากสองกรณีตัวอย่างนี้ว่า แม้ว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีการปรับแก้ไขหรือปรับเพิ่มไม่มาก แต่ก็มีความสำคัญอย่างมากต่อการตอบโจทก์พื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชนและพลเมือง และเชื่อมโยงไปสู่การผลักดันขับเคลื่อนการปฏิรูปในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระยะกลางและระยะยาวต่อไป

\*\*\*\*\*



**ช่วยเผยแพร่ :** นายยอดพจน์ วงศ์รักมิตร รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ สายงานด้านบริหาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) รับมอบไฟล์ จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร จาก ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน

**ไม่ต้องติดแสตมป์ :** ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ รับมอบกล่องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการร่างรัฐธรรมนูญ จากนายปิยะวัฒน์ มหาเปารยะ กรรมการอาวุโส รักษาการในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งจะนำไปวาง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ๑,๓๐๐ แห่งทั่วประเทศ โดยผู้ส่งไม่ต้องติดแสตมป์ไปรษณีย์





**เดินสายรับฟัง :** ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นประธานเปิดเวทีประชาชนเสวนาหาทางออก “สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย” ที่โรงแรมสองพันบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จัดเมื่อวันที่ ๑๗ – ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ มีผู้เข้าฟัง และแสดงความคิดเห็นจากจังหวัดกาญจนบุรี ชัยนาท ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สิงห์บุรี อ่างทอง และลพบุรี

**ร่วมสนับสนุน :** หน่วยงานเอกชน ได้แก่ มูลนิธิเพื่อคนไทย บริษัทบัณฑิต เซ็นเตอร์ จำกัด (Kapook.com) บริษัท เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป มหาชน และบริษัทไมโครซอฟท์ (ประเทศไทย จำกัด) หรืออีกนายมีชัย วีระไวทยะ รองประธานอนุกรรมาธิการสื่อสารกับสังคมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอตัวสนับสนุนการพิมพ์เผยแพร่จุลสารและเอกสารเพื่อเผยแพร่งานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ





การประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสื่อมวลชนเข้ารับฟังการประชุม



**คณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม  
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

- |                                     |                        |
|-------------------------------------|------------------------|
| ๑. นายมานิจ สุขสมจิตร               | ประธานอนุกรรมการ       |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ               | รองประธานอนุกรรมการ    |
| ๓. นายคำคุณ สิทธิสมาน               |                        |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช        |                        |
| ๕. พลโท นาวิณ ดำริกาญจน์            |                        |
| ๖. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์           |                        |
| ๗. นายวสันต์ ภัยหลิกี้              |                        |
| ๘. นายสมศักดิ์ มุกตาวรรณกร          |                        |
| ๙. นายโอม ศิวะดิตถ์                 |                        |
| ๑๐. นางสาวเพชรภรณ์ เจริญนิพนธ์วานิช |                        |
| ๑๑. นางสาวอ่อนอุษา ลำเลียงพล        |                        |
| ๑๒. นางสาวประภาพรณ ภูวเจนสถิต       |                        |
| ๑๓. นางศิริกุล เลากัยกุล            |                        |
| ๑๔. นายวรวิฑูมิ เครือแก้ว           |                        |
| ๑๕. นางสาวนิตาชล รัตนสาชล           |                        |
| ๑๖. นายศิริวัฒน์ วงศ์จารุกร         |                        |
| ๑๗. นายธนพัชร นาควัชระ              | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

**มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้**

๑. ดำเนินการสื่อสารกับสังคมให้เกิดความเข้าใจอันดี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
  ๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย
-