

# ร่างรัฐธรรมนูญใหม่

## ปฏิรูปการเมืองให้พลเมืองอย่างไร ?

ถกการร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนได้ปฏิรูปการเมืองให้พลเมืองไทยทั่วประเทศ ดังนี้

1. เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองโดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมือง และปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมือง

2. ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

1. การทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือว่าพลเมืองคือหัวใจของการเมือง จึงได้ปรับการเมืองให้เป็นของพลเมืองมากขึ้น โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด พร้อมทั้งทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และเพิ่มมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศให้มากขึ้น ดังนี้

1.1 การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ และความเสมอภาคให้ประชาชน

1.2 การทำให้สิทธิ เสรีภาพเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

1.3 การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและขยายส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง  
ทุกระดับ

#### 1.1 การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ และความเสมอภาคให้ประชาชน

นอกจากสิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันรองรับไว้เพียง 30 มาตรา ร่างรัฐ-  
ธรรมนูญใหม่ได้ขยายและเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเป็น 53 มาตรา โดยสรุปสิ่ง  
ใหม่ได้ ดังนี้

##### 1.1.1 สิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันหมายถึงการห้ามปฏิบัติต่อ  
มนุษย์เยี่ยงสัตว์หรือเยี่ยงทาส เช่น จะนำมนุษย์มาทดลองเหมือนสัตว์ไม่ได้ (มาตรา 4 มาตรา  
26 และมาตรา 28)

ข. ขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นแม่บทของสิทธิ  
เสรีภาพอื่น โดยห้ามการทรมานทรมานกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม  
(มาตรา 31) ห้ามการจับโดยไม่มีหมายศาล และต้องนำตัวไปศาลใน 48 ชั่วโมง (มาตรา 237)

ค. รับรองสิทธิในครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 34)  
และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53)  
และมีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวในฐานะหน่วยสำคัญสูงสุด  
ของสังคม (มาตรา 80)

ง. เพิ่มเติมเสรีภาพทางมโนธรรมและศาสนา โดยรับรองเสรีภาพในการ  
ปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ (มาตรา 38) กำหนดให้รัฐคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและ  
ศาสนาอื่นสร้างความสมานฉันท์ระหว่างทุกศาสนาและนำหลักธรรมศาสนามาพัฒนาคุณ  
ธรรมและคุณภาพชีวิต (มาตรา 73)

จ. รับรองสิทธิพยานในคดีอาญาและผู้เสียหายให้ได้รับความคุ้ม  
ครองจากรัฐและค่าตอบแทน (มาตรา 244-245) สิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาที่ไม่ได้รับการ  
บรรเทาความเสียหายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 245)

ฉ. สิทธิผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวน (มาตรา  
241) และสิทธิจำเลยที่ถูกคุมขังแต่ต่อมาศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่ได้ทำผิด ที่จะเรียกค่าท  
แทนจากรัฐ (มาตรา 246)

### 1.1.2 สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง ซึ่งเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. ปรับปรุงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยห้ามการปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ (มาตรา 39) กำหนดให้ความถี่ที่ใช้สำหรับวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมอื่น อาทิ โทรศัพท์เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อสาธารณประโยชน์ภายใต้การกำกับขององค์กรอิสระ (มาตรา 40) และให้เจ้าหน้าที่สื่อมวลชนทุกประเภททั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือความเห็นโดยอิสระภายใต้จรรยาบรรณ (มาตรา 41) และกำหนดให้รัฐต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงทั้งประเทศ (มาตรา 78) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ข่าวสารที่ปลอดจากการแทรกแซงของผู้ใด

ข. ขยายความสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการและการศึกษา (มาตรา 42) โดยให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เปล่าอย่างน้อย 12 ปี (มาตรา 43) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และพัฒนาวิชาครู (มาตรา 841 ) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมท้องถิ่น (มาตรา 259) กำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีต้องจบปริญญาตรี (มาตรา 107) (3), มาตรา 125 (3) และมาตรา 206 (3)

ค. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขโดยเฉพาะผู้ยากไร้มีสิทธิรักษาพยาบาลฟรี (มาตรา 52 และ 82 )

ง. สิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐไม่ให้มีการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และหากไม่มีผู้ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาอบรม (มาตรา 53, มาตรา 80)

จ. สิทธิคนชราเกิน 60 ปีที่ไม่มีรายได้ ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54 และ 80)

ฉ. สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพที่จะได้สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะจากรัฐ (ทางขึ้นลงห้องน้ำ ที่นั่งในรถโดยสาร ฯลฯ) และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 55 และ 80) รวมทั้งยกเลิกข้อห้ามคนหูหนวกและเป็นใบ้สมัครรับเลือกตั้ง

ช. สิทธิผู้บริโภค (มาตรา 57)

ซ. สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา

และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46 และ 79) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290)

ฉ. สิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรักษากฎหมาย รักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและบริการประชาชน และวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)

### 1.1.3 การรับรองความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. การให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (มาตรา 5) และการห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา 30)

ข. การให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (มาตรา 5,30)

ค. การให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาส เช่น สตรี เด็ก คนพิการ คนเป็นเอดส์ เพื่อให้คนดังกล่าวเสมอภาคกับคนอื่นจริง ๆ (มาตรา 29 วรรคสี่) การให้การพิจารณากฎหมาย เกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ ต้องมีผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง 1 ใน 3 (มาตรา 190)

ง. การให้ผู้เลือกตั้งทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ 1 คน เลือกบัญชีรายชื่อได้ 1 บัญชี (มาตรา 99,102) ไม่ว่าจะอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่มีทะเบียนบ้านหรือไม่ มาตรา 105 วรรคสอง)

จ. การห้ามบุคคลทำหน้าที่ 2 หน้าที่พร้อมกัน เช่น ห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น ส.ส. หรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 109 (8)(11) และมาตรา 126 (4) ห้ามราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคหก มาตรา 334(4) และ 335 (7)) การห้ามรัฐมนตรีเป็น ส.ส.หรือสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน (มาตรา 118(7) มาตรา 127 มาตรา 204) ฯลฯ

## 1.2 การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ทำให้สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคมีผลจริงจางทางปฏิบัติโดยได้ให้เครื่องมือแก่ประชาชนไว้หลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพและสิทธิฟ้องคดี การกำหนดสิทธิในการรับรู้ การกำหนดเสรีภาพในการรวมตัวกัน และการให้บทบาทต่อองค์กรต่าง ๆ ของประชาชนมากขึ้น

### 1.2.1 การให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและให้สิทธิฟ้องคดีในกรณีถูกละเมิด

ก) การกำหนดให้สิทธิเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย (มาตรา 27) และการใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงความ เป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ (มาตรา 26)

ข) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น โดยจะต้องทำเฉพาะที่รัฐธรรมนูญอนุญาตและเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ (มาตรา 29)

ค) การให้บุคคลที่ถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิฟ้องศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ (มาตรา 28)

ง) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จ) สิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 197) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 200) ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ (มาตรา 198, มาตรา 264) สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา 276)

#### 1.2.2 การกำหนดสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็น

ประชาชนจะป้องกันตนได้ก็ต้องรู้เสียก่อนว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับตน ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดสิทธิต่อไปนี้ไว้

ก) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 58)

ข) สิทธิขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุมัติ อนุญาต หรือดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือส่วนได้เสียของตนหรือชุมชน และแสดงความเห็นในเรื่องนั้น ๆ หรือสิทธิในการทำประชาพิจารณ์ (มาตรา 59)

ค) สิทธิมีส่วนร่วมในการรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อตน (มาตรา 60)

#### 1.2.3 เสรีภาพในการรวมตัวและแสดงบทบาทผ่านองค์กรภาคประชาชน

ก) เสรีภาพในการรวมตัวแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะ

- เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล หรือกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ องค์การเอกชน (มาตรา 45)
  - เสรีภาพในการรวมเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46)
  - เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 47) ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ประชาชนรวมเป็นประชาสังคม มีความเข้มแข็งขึ้น
  - ให้รัฐส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร (มาตรา 84) และสหกรณ์ (มาตรา 85)
- ข) การกำหนดให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง โดยเฉพาะ
- องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56)
  - องค์กรอิสระที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค (มาตรา 57)
  - สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89) เพื่อให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
  - องค์การเอกชนช่วยควบคุมการเลือกตั้ง (มาตรา 145 วรรคสาม มาตรา 327(7))
  - การมีส่วนร่วมของผู้แทนองค์การเอกชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199) ในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ผู้พิการ และคนชรา (มาตรา 190)

### 1.3 การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง

ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐมีหน้าที่สำคัญเพิ่มขึ้น และขยายส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนมากขึ้น ดังนี้

- 1.3.1 การให้รัฐมีหน้าที่ต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ หน้าที่ในเรื่องความมั่นคงของชาติ (มาตรา 71,72) หน้าที่คุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ (มาตรา 73)

หน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 76) หน้าที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (มาตรา 78) หน้าที่คุ้มครองเกษตรกร (มาตรา 84) สหกรณ์ (มาตรา 85) คุ้มครองผู้ใช้แรงงาน (มาตรา 86) หน้าที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (มาตรา 87)

เพื่อให้หน้าที่ดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ร่างรัฐธรรมนูญได้วางกลไกกำกับไว้ 3 ประการ คือ

- กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและแถลงนโยบายว่าจะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และรายงานต่อรัฐสภาปีละครั้ง (มาตรา 88)
- กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 89)
- ถ้ารัฐไม่เสนอกฎหมายหรือออกกฎหมายไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้สิทธิผู้เลือกตั้ง 50,000 คน เสนอกฎหมายได้ (มาตรา 170)

1.3.2 เพิ่มมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ โดยกำหนดให้

ก) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ (มาตรา 170)

ข) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ประธานศาลทั้งหลาย หรือข้าราชการระดับสูงได้หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริต หรือร้ายรอยผิดปกติ(มาตรา 303,304)

ค) ออกเสียงประชามติ ในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีปรึกษา (มาตรา 214)

ง) เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งได้ 1 คน โดยเท่าเทียมกัน (มาตรา 123)

1.3.3 การเพิ่มมีส่วนร่วมประชาชนในการปกครองท้องถิ่นและการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นโดย ประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง โดยไม่ให้กระทบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร (มาตรา 282-290 โดยเฉพาะในมาตรา 282 ใช้คำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1.....” ซึ่งหมายความว่า การปกครองท้องถิ่นจะกระทบความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ในมาตรา 1 ไม่ได้) โดยกำหนดให้

ก) สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285) แต่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ใน อ.บ.ต. ต่อไปได้อีกจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อ.บ.ต.ใหม่ (มาตรา 335 (7))

ข) ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285)

ค) ในจังหวัดที่มีความพร้อม อาจจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่รัฐบาลและรัฐสภาในอนาคตจะกำหนด (มาตรา 78)

ง) การกำหนดคอกไลให้ท้องถิ่นอิสระได้จริง ๆ ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่การเงินและภาษี (มาตรา 284) ลูกจ้าง และพนักงาน (มาตรา 288)

จ) การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ (มาตรา 286)

ฉ) การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นกึ่งหนึ่ง เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

ช) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 289-290)

2. การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตเพิ่มขึ้น โดยมีมาตรการดังนี้

2.1 ลดการซื้อเสียง

2.2 กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต

2.3 เพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

2.1 การลดและขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้  
รับเลือกตั้งมาโดยวิธีการซื้อเสียง ก็ยอมเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อถอนทุน  
และทำให้คนมีความสามารถแต่ไม่ประสงค์จะซื้อเสียงไม่เสนอตัวเข้าสู่การเมือง ดังนั้นร่างรัฐ  
ธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีมาตรการหลายประการที่จะลดและจัดการซื้อเสียง ซึ่งต้องใช้ควบคู่  
กันไปทุกมาตรการเสมือนยาหลายขนานในการรักษาโรค ดังนี้

2.1.1 การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68) และการให้สิทธิแก่คนที่อยู่  
นอกจังหวัดในวันเลือกตั้ง รวมทั้งคนที่อยู่ต่างประเทศลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่  
ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดไม่ถึง 90 วัน  
ก่อนเลือกตั้ง ต้องใช้สิทธิ ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้าย ทั้งนี้ เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวัน  
เลือกตั้งกระทำไม่ได้ (มาตรา 105 วรรคสอง) มาตรการเหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อให้จำนวนผู้ใช้  
สิทธิมีมากจนเงินมีอิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลย นอกจากนั้น ยังกำหนดให้แบบบัตรเลือกตั้ง  
ต้องมีช่องสำหรับกาว่าไม่เลือกผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่เลือกผู้ใดด้วย (มาตรา  
326 (4)) เพื่อให้คนที่มิหน้าที่ไปเลือกตั้งมีทางเลือกเพิ่มขึ้น และหากจำนวนผู้ไม่เลือกผู้ใดมี  
จำนวนมาก ก็จะทำให้ผู้สมัครและพรรคได้พิจารณาตนเองด้วย ว่าเหตุใดผู้ไม่ประสงค์จะ  
เลือกผู้ใดมีจำนวนมาก

2.1.2 การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ  
การโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองข้าราชการไม่ให้  
ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลรักษาการที่จะให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของ  
รัฐบาล (มาตรา 215 วรรคสอง)

2.1.3 การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการ  
หาเสียง (มาตรา 113 และ 129) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมืองลง  
และสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างคนมีเงินและคนไม่มีเงิน รวมทั้งการ  
จำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัคร (มาตรา 326 (6)) และของพรรคการเมือง (มาตรา 328(5))  
และกำหนดให้ผู้สมัครต้องตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียง  
ตลอดจนกำหนดให้มีการตรวจสอบค่าใช้จ่ายผู้สมัคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ  
ประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 326(6)) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินหาเสียงโปร่งใสขึ้น

2.1.4 การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เป็นผู้จัดการเลือกตั้ง (มาตรา 136-148) โดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน (มาตรา 145 วรรคท้าย และ มาตรา 327 (7)) โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเต็มที่ (มาตรา 145) ซึ่งรวมอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ (มาตรา 145(4)) สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง (มาตรา 145 (3) และ 327 (5)) และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ (มาตรา 145 (2) 146 และ มาตรา 327 (6))

2.1.5 การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ ที่แห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง (มาตรา 104 วรรคสี่และห้า) เพื่อให้การควบคุมการซื้อเสียงโดยผู้สมัครที่ยังใช้เงินซื้อเสียง โดยการดูจำนวนคะแนนที่ตนได้ในแต่ละหมู่บ้านหรือแต่ละหน่วยเลือกตั้งหมดไป

2.1.6 การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 แบบคือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) 100 คน (มาตรา 98-99) และการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน 400 คน (มาตรา 98,102-104) ในระบบนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมี 2 คะแนนเท่ากันทั้งประเทศ และมีทางเลือกเพิ่มขึ้น คือมีสิทธิเลือกคนที่ตนชอบได้จากระบบแบ่งเขต เลือกพรรคที่ตนชอบได้จากระบบบัญชีพรรค

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีข้อดีหลายประการ อาทิ

(1) ทำให้ซื้อเสียงยากเพราะระบบบัญชีพรรคจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง คนที่อยู่ในบัญชีตอนต้นก็คาดว่าตนจะได้รับเลือกจึงไม่ลงทุน คนอยู่ท้าย ๆ ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ก็ไม่ยอมลงทุน หากมีนายทุนเข้ามา สื่อมวลชนและประชาชนจะทราบล่วงหน้าทันทีว่าควรเลือกพรรคนั้นหรือไม่

(2) ทำให้คะแนนของผู้มีสิทธิทุกคนมีความหมาย โดยเฉพาะคะแนนที่เลือกบัญชีพรรค เพราะต้องนำไปคำนวณรวมกันระดับประเทศ ในขณะที่ระบบนับคะแนนแบบเดิมที่ผู้ชนะเลือกตั้งได้รับทำให้คะแนนเสียงที่เลือกคนที่แพ้เลือกตั้งหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการนำไปคำนวณอีก

(3) ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ เพราะตัวบุคคลเป็นเครื่องพิจารณาประกอบการเลือกพรรคเท่านั้น การกำหนดว่าบัญชีใดได้คะแนนต่ำกว่า 5% ให้ถือว่าไม่มีใครได้รับเลือก ก็เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภา ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอีก

(4) ทำให้นักการเมืองใหม่ ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่หาเสียงไม่เก่งสามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

(5) ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีวิสัยทัศน์กว้างระดับประเทศเพิ่มขึ้น แทนที่จะเป็น ผู้แทนจังหวัดของตนอย่างที่เป็นมา

(6) อาจพัฒนาให้มีการนำหัวหน้าพรรคและผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีมาใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อในระดับ 1-50 เพื่อให้ประชาชนทราบ “คณะรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรคได้

(7) หากยังมีการใช้เงินซื้อเสียง ก็ต้องใช้เงินมากขึ้นจนไม่อยากจะ

สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีผู้แทนราษฎรได้เขตละคนนั้น มีข้อดี คือ

(1) คนทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ในขณะที่ระบบปัจจุบันบางจังหวัดเลือก ส.ส. ได้ 1 คน บางเขตเลือกได้ 2 คน บางเขตเลือกได้ 3 คน

(2) ทำให้เขตเล็กลง รู้ตัว ส.ส. ผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับราษฎรจะชัดขึ้น ในขณะที่เขตในปัจจุบันใหญ่เพราะมี ส.ส. ถึง 3 คน การดูแลไม่ทั่วถึง

(3) ทำให้คนมีความสามารถ คนดี แต่ไม่มีเงิน มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้น

สำหรับความเกรงที่ว่าเขตเล็ก จะมีการใช้อิทธิพลมากขึ้นก็ดี ใช้เงินมากขึ้นก็ดี น่ากังวลก็ดี ไม่ปรากฏว่าการเลือกตั้ง ส.ส. เขตละคนซึ่งใช้ใน 7 จังหวัด (ตราด พังงา ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง สมุทรสงคราม สิงห์บุรี และการเลือก ส.ก.ในกรุงเทพมหานครทุกเขต) มีการใช้อิทธิพล ใช้เงิน หรือน่ากังวลมากกว่าในเขตที่มี ส.ส. ได้ 2 คน หรือ 3 คน แต่อย่างไร

การเลือกตั้งระบบผสมดังกล่าว จะทำให้ได้ผู้แทนราษฎรระดับชาติและระดับท้องถิ่น ระดับชาติทำหน้าที่โดยไม่ต้องพะวงกับเขตเลือกตั้ง และระดับเขตเลือกตั้งจะคอยดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างทั่วถึง ระบบผสมนี้เป็นระบบที่ประเทศที่ปฏิรูปการเมือง อาทิ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ อิตาลี ได้นำไปใช้มากขึ้น เพราะได้ผลดีกว่าใช้ระบบใดระบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว

2.1.7 การให้พรรคการเมืองตั้งง่าย (มาตรา 328 (1)(2)) การทำให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย (มาตรา 47 วรรคสอง และ วรรคสาม) ต้องมีสาขาพรรค (มาตรา 328 (4)) การคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของ

พรรค (มาตรา 47 พรรคสาม และ 118(8)) แต่ยังคงวินัยพรรคไว้ (มาตรา 118 (8)) รวมทั้ง การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ (มาตรา 328 (5)) การควบคุมและเปิดเผยการ บริจาค และบัญชีรายได้และรายจ่ายของพรรค (มาตรา 328 (5)(6)(7)) การช่วยพรรคการเมือง ลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (มาตรา 113) จะทำให้พรรคโปร่งใสขึ้นและพึ่งพิงนายทุนน้อยลง และไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนสำคัญของพรรคต่อไป และการไม่ให้มีพรรคเล็ก พรรคน้อยเต็มสภาจนการเมืองไม่มีเสถียรภาพโดยการกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคที่ได้ คะแนนรวมทั้งประเทศต่ำกว่า 5% ไม่สามารถมี ส.ส.จากบัญชีรายชื่อได้ (มาตรา 100)

มาตรการเหล่านี้จะทำให้พรรคการเมืองในระบบใหม่มีลักษณะ ดังนี้

- 1) ตั้งง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา
- 2) มีการบริหารเป็นประชาธิปไตย และมีฐานมวลชน
- 3) มีอิสระจากนายทุน
- 4) มีการบริหารที่โปร่งใสตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

## 2.2 การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง

เมื่อได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งแล้วจะต้องมีมาตรการป้องกันการทุจริต ไว้ก่อนและขณะใช้อำนาจ โดยเฉพาะมาตรการให้จัดทำประมวลจริยธรรมและกฎหมายห้าม ผลประโยชน์ขัดกัน มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และมาตรการกำหนดให้ การกระทำทุกอย่างต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนี้

### 2.2.1 การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน

เพื่อป้องกันการทุจริต จะต้องวางกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดล่วงหน้าว่าสิ่งใดทำไม่ได้ หรือไม่ควรทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ หรือถูกประณาม ทั้งนี้ โดยกำหนดคณคณล่วงหน้าใน 2 รูปแบบเสริมกฎหมายที่มีอยู่แล้วคือ

ก. การบังคับให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ (มาตรา 77) ประมวลจริยธรรมของ ส.ส., ส.ว. และกรรมการ (มาตรา 191)

ข. การบังคับให้ต้องกำหนดการห้ามผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว กับประโยชน์ของตำแหน่งหน้าที่ ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 331

(2))

ค. การห้าม ส.ส., ส.ว. และรัฐมนตรีรับสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ (มาตรา 110,128,208) และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น (Blind trust) บริหารแทน (มาตรา 209)

#### 2.2.2 มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่งโดยมีการตรวจสอบจริงจังก (มาตรา 291-296) โดยการยื่นดังกล่าวต้องยื่นเอกสารพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของตนเอง ภริยา และบุตร รวมทั้งใบแสดงการเสียภาษีเงินได้ด้วย และมีการตรวจสอบการยื่นดังกล่าว 3 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อครบ 1 ปี นับแต่วันพ้นตำแหน่ง และมีบทลงโทษหากจงใจยื่นเท็จหรือปกปิดทรัพย์สิน เมื่อตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินร้ายวผิดปกติโดยพิสูจน์ที่มาไม่ได้ก็ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป มาตรการนี้ป้องปรามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทุจริตได้

#### 2.2.3 การใช้หลักโปร่งใสในการใช้อำนาจ

อำนาจที่ปกปิดซ่อนนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีชอบได้ง่าย จึงต้องกำหนดมาตรการให้การใช้อำนาจทุกระดับโปร่งใส และประชาชนตรวจสอบได้ ดังนี้

ก) การเปิดเผยการดำเนินกิจการ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่มาของรายได้และรายจ่าย รวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง (มาตรา 328 (5)(6)(7))

ข) การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน (มาตรา 326 (6))

ค) การประกาศให้ประชาชนทราบถึงทรัพย์สิน หนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ภริยาและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ และการเสียภาษี และให้มีการตรวจสอบ (มาตรา 291,293 วรรคสอง)

ง) การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ ส.ส. และ ส.ว.และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 156 วรรคสาม และมาตรา 191)

จ) การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผยและต้องเขียนคำวินิจฉัยทุกคนโดยเฉพาะในศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 267) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 311)

ฉ) การให้วุฒิสภาพิจารณาเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยเปิดเผย (มาตรา 331 (7))

ช) การให้สิทธิประชาชนในการทราบข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น (มาตรา 58-60) รวมทั้งสิทธิขอให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ (มาตรา 70) และตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

ซ) การให้องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนสั่งการในบางเรื่อง เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคสอง) เรื่องคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 57) เรื่องประชาพิจารณา (มาตรา 59)

## 2.3 การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

เนื่องจากอำนาจรัฐมีมาก ดังจะเห็นได้จากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกว่า 600 ฉบับ มีกฎหมายลำดับรองนับแสนฉบับ มีกระทรวง 14 กระทรวง กรม 200 กว่า กรม จังหวัด 76 จังหวัด อำเภอกว่า 850 อำเภอและกิ่งอำเภอ มีรัฐวิสาหกิจกว่า 60 แห่ง รวมข้าราชการทุกประเภทและพนักงานของรัฐเกือบ 3 ล้านคน ซึ่งใช้อำนาจเหนือประชาชนในทุกเรื่อง ดังนั้น องค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระแท้จริงก็ดี ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กว้างขวางนี้ได้หมด ร่างรัฐธรรมนูญนี้จึงพยายามเพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกัน ดังนี้

### 2.3.1 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย

แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ คือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน (“ใบเสร็จ”) ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไป ยังคงอ้างความไม่มีหลักฐาน ทำให้อยู่ใน

ตำแหน่งต่อไปได้ประการหนึ่ง และในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงขณะเสียดังกล่าวไว้วางใจ โดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไปและคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทิน โดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน โดย

ก) การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่น ๆ ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 185 และ 186) โดยหากมีการระบุพฤติการณ์ต่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ ป.ป.ป. ใหม่พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจได้ ไม่ว่าผลการไต่สวน ป.ป.ป. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

ข) การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวเกิดได้ 4 ทางคือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวแล้ว (มาตรา 185 วรรคสอง) หรือ ส.ส. 1 ใน 4 ของ ส.ส. ทั้งหมดหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน (มาตรา 304) หรือผู้เสียหายจากการทุจริต (มาตรา 309) ร้องขอให้ ป.ป.ป. ไต่สวนว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส., ส.ว. ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ต่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติดังกล่าว ต้องดำเนินการดังนี้ คือ

- ป.ป.ป. ไต่สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี (มาตรา 305)

- ถ้าชี้ว่ามีมูล ป.ป.ป. ต้องส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ

1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ (มาตรา 307)

2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. หรือ ส.ว. หรือข้าราชการการเมืองอื่น

(มาตรา 308-311) ถ้าเป็นข้าราชการประจำหรือประธานศาลทั้งหลายผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ (มาตรา 331 (9))

กระบวนการทั้งสองนี้ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน

กระบวนการเช่นนี้ เป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับผู้ที่รู้กติกาล่วงหน้า และยังอาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐระดับสูงให้คุณให้โทษได้มาก จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และยังเป็นวิธีพิจารณาที่รวดเร็วทำให้คนไม่คิดไม่มีมลทินติดตัวนาน ทำให้คนผิดต้องพ้นจากการเมืองไปโดยเร็ว

2.3.2 การเพิ่มองค์กรอิสระในการตรวจสอบทุกระดับ คือ

ก) ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262-264) และอำนาจอื่น ๆ การชี้ขาด อำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน (มาตรา 266) การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย (มาตรา 47 พรรคสาม, มาตรา 118 (8))

ข) ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 271-275) และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

ค) ศาลปกครองซึ่งควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี) และข้าราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น (มาตรา 276-281) ให้ชอบด้วยกฎหมาย

ง) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร (มาตรา 196-198)

จ) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (มาตรา 199-200)

ฉ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312) เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจสอบนี้ แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา แต่มีลักษณะเป็นฝ่ายทางการเมืองน้อย (มีการกลั่นกรองชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาที่องค์กรประกอบข้างมากไม่ใช่ฝ่ายการเมือง เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก) มีอิสระ (ดำรงตำแหน่งยาว เช่น 9 ปี เป็นวาระเดียว มีสำนักงานฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ) แต่ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้

2.3.3 องค์กรทุกองค์กรต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ

องค์กรใดไม่ถูกตรวจสอบ แต่มีอำนาจมากก็อาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ทุ  
องค์กรจึงต้องถูกตรวจสอบ ดังนี้

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอน และถูกดำเนินคดี  
อาญาดังกล่าวแล้ว

ข. ข้าราชการ และองค์กรตรวจสอบอื่น อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้พิพากษา  
ตุลาการในทุกระดับ อัยการสูงสุด กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199 วรรคสาม) ผู้  
ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจถูกถอดถอน (มาตรา 303) และ  
ถูกดำเนินคดีอาญาได้ (มาตรา 331 (3)(4)(8)(9))

ค. ป.ป.ป. เองก็ถูกถอดถอนได้ (มาตรา 299) ถูกดำเนินคดีอาญาได้ (มาตรา 300)  
และต้องรับโทษหนักกว่าผู้อื่น 2 เท่า (มาตรา 331 (13))

ง. ตำรวจและอัยการก็ถูกตรวจสอบโดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดสำเนา คำให้การ  
และขอทราบสรุป พยานหลักฐานและความเห็นกรณีสิ่งไม่ฟ้อง (มาตรา 241 วรรคสามและสี่)

**8. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรี มีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ**

รัฐบาลที่สุจริตแต่ไร้เสถียรภาพ รัฐสภาที่สุจริตแต่ไร้ประสิทธิภาพก็ไม่อาจบริหาร  
ประเทศและแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดมาตรการและกล  
ไกแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ 3 ประการ คือ

- 3.1 การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ
- 3.2 การควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเผด็จการ
- 3.3 การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น

**8.1 มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ  
เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร**

รัฐธรรมนูญนี้ พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของ นายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม เป็นเหตุให้ปัญหาบ้านเมืองค้างคา ไม่ได้รับการแก้ไข เล่นการเมืองเพื่อการเมือง ไม่ได้ทำงานการเมืองเพื่อบ้านเมือง ดังนี้

3.1.1 เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปรกติลิสต์) และพรรคที่ได้ต่ำกว่า 5% ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) มาตรการกำหนด 5% นี้ เพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความ ไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็จะยิ่งเกิดขึ้น

3.1.2 การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่น คือ ต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด (มาตรา 185) และจะต้องเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการ หักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาลผสม แต่การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นกระทำ ได้ง่าย (ส.ส. 1 ใน 5 ) (มาตรา 186)

3.1.3 การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกันเพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับ บริหาร (มาตรา 117(7) และวรรคท้าย และมาตรา 205) เพื่อให้ผู้ควบคุม (ส.ส.) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่ และที่สำคัญที่สุดก็เพื่อให้ รัฐมนตรีในรัฐบาลผสมต้องประพฤติดนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีถ่วงค่านะ นำให้พันตำแหน่งก็จะต้องเป็นสามัญชนทันที จะกลับไปเป็น ส.ส. คอยทำลายรัฐบาลในสภา ต่อไปไม่ได้ ระบบนี้ประเทศในระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใช้หลาย ประเทศ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ลักแซมเบอร์ก นอร์เวย์

นอกจากนั้น เมื่อระบบการแยกหน้าที่ใช้คู่กับระบบบัญชีรายชื่อ ก็จะทำให้พรรคการเมืองส่งคนสำคัญของพรรคและคนมีฝีมือลงในบัญชีรายชื่อเพื่อไม่ให้ต้องเลือกตั้งซ่อม ส.ส. ที่ มาจากการแบ่งเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกคนเป็นรัฐมนตรีได้ทางอ้อม ทั้งยังทำลายระบบ “โควตา” ที่ต้องให้รัฐมนตรีต้องมี ส.ส. ในสังกัดก่อนจึงจะได้เป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

3.1.4 การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมาย ให้ โดยกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 202 วรรคสาม)

และให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ คือ การที่สภาผู้แทนฯ ไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งของจำนวน ส.ส. (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่ง ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จะเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล

มาตรการนี้ จะช่วยให้รัฐบาลเอาชนะ ส.ส. ที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริการงานของรัฐบาลเป็นไปได้

3.1.5 ให้รัฐบาลตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือโอนหรือยุบกระทรวง ทบวง กรมได้ โดยพระราชกฤษฎีกาเพื่อแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ทันการณ์ และข้าราชการต้องตื่นตัวกับงานใหม่ ๆ อยู่เสมอ หากไม่มีการเพิ่มข้าราชการหรือลูกจ้างใน 3 ปี (มาตรา 230)

### 3.2 มาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

ถ้าให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากเกินไปโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลก็จะเป็นเผด็จการได้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางมาตรการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

3.2.1 การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการขึ้นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อน

3.2.2 การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 และ ส.ส.1 ใน 4 ขึ้นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาไว้ด้วย

3.2.3 หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านขึ้นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกฯ คนใหม่ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย มาตรา 201 วรรคสอง) หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย)

### 3.3 การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

หากรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่รัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพก็อาจเกิดความไม่สมดุล  
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พยายามสร้างให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

3.3.1 ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางตรง ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็น  
ส.ว. ได้ 1 เสียง เท่ากัน (มาตรา 121,123) โดยให้วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด  
โดยกำหนดมาตรการ ดังนี้ คือ

ก) การห้ามสังกัดพรรค และถ้าเคยเป็น ส.ส. ต้องพ้นตำแหน่งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1  
ปี (มาตรา 126 (1)(2))

ข) ห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกก็ต้องพ้น 1 ปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ (มาตรา 127)  
เพื่อไม่ให้วิ่งเต้นกับพรรคการเมือง

ค) จะเป็น ส.ว. เกิน 1 วาระแล้วสมัครเป็น ส.ว. วาระที่ 2 ติดกันไม่ได้ (มาตรา 126  
(3)) เพื่อไม่ให้หาเสียง เองประมาณไปลงพื้นที่ และหาเสียงกับคนในเขตเลือกตั้ง

ง) ให้รัฐจัดการแนะนำตัวให้และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมาย  
อนุญาต (มาตรา 129)

หน้าที่ของวุฒิสภาที่มีฝักฝ่ายทางการเมืองน้อยนี้ จะมีหน้าที่สำคัญที่สุดคือ หน้าที่  
ตรวจสอบและถอดถอนหรือ อิกนัยหนึ่งก็คือ สภาตรวจสอบนั่นเอง ดังนั้น องค์กรตรวจสอบ  
ทุกองค์กรวุฒิสภาเป็นคนเลือก อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 199) ศาลรัฐ-ธ  
รรมนูญ (มาตรา 255 ) ศาลปกครอง (มาตรา 277) ป.ป.ป. (มาตรา 197) และวุฒิสภาเป็นผู้ถอด  
ถอนบุคคลทุกตำแหน่ง (มาตรา 303,307)

การให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่ เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจาก  
การเลือกตั้งเขตใหญ่กว่าจึงถอดถอนผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งเขตเล็กกว่า  
ได้ ทั้งยังแยกหน้าที่ห้าม ส.ว. ไปเป็นรัฐมนตรีตามหลักที่ว่าผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมจะต้อง  
ไม่ใช่คนเดียวกัน

หน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภาก็คล้ายวุฒิสภาเดิม อาทิ การกั้นกรองกฎหมาย การควบคุม  
รัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ การพิจารณาเรื่องในที่ประชุมร่วมรัฐสภา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐ  
ธรรมนูญ

3.3.2 การขยายสมัยประชุมเวลา 90 วัน เป็น 120 วัน (มาตรา 160) โดยให้ปีหนึ่งมี  
2 สมัย (240 วัน) สมัยแรกเป็นสมัยสามัญพิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่ 2. พิจารณาได้แต่

กฎหมายกระทู้ และถอดถอนเรียกว่าสมัยประชุมนิติบัญญัติ (มาตรา 159) เพื่อให้การพิจารณา

กฎหมายค้างค้างรวดเร็วขึ้น

3.3.3 ส.ส. และ ส.ว. ที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมหมดสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (11) และ 133 (9)) และต้องมีประมวลจริยธรรม ส.ส. และกรรมาธิการ (มาตรา 191)

3.3.4 ส.ส. เสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น (มาตรา 169) เสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น (มาตรา 313)

3.3.5 การทำงานต้องโปร่งใสโดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง (มาตรา 156, 191)

3.3.6 กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย (มาตรา 178) อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการขึ้น

3.3.7 ให้มี ส.ส. ตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง (มาตรา 184) เพื่อลดอุบัติเหตุที่ไม่จำเป็นและเสียเวลาของสภามากลง และเพื่อให้รัฐมนตรีรู้รับผิดชอบและติดตามงานกระทรวงของตนได้อย่างดี

## บทส่งท้าย

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งปฏิรูปการเมืองเพื่อให้พลเมืองไทยมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น ได้รัฐบาลที่สุจริตชอบธรรม มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ มาตรการทั้งหลายจึงต้องพิจารณาโดยภาพรวม เปรียบเสมือนพิจารณาบ้านทั้งหลัง หรือป่าทั้งป่า มิใช่แยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วอาจแก้ไขได้หากมีปัญหาในทางปฏิบัติภายหลัง ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักดีว่า รัฐธรรมนูญจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับสภาวการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนไป จึงได้รับพระราชดำรัสใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้โดยง่าย

กว่าในปัจจุบัน โดยกำหนดให้ผู้ตัดสินขอแก้ไขมาจาก ศ.ส. หรือ ศ.ว. เพียง 1 ใน 5 (มาตรา 313) และกำหนดให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่อาจทำรายงานให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้ เมื่อครบสี่ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ (มาตรา 336) เพื่อให้รัฐธรรมนูญนี้สมบูรณ์ที่สุดตามภาวะการณ์ในโอกาสต่อ ๆ ไป และมาตรการใดที่เป็นมาตรการใหม่ก็ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อให้เตรียมการให้พร้อมก่อนใช้ (มาตรา 334, และ มาตรา 335)

