



บทสัมภาษณ์
ความเห็นทางวิชาการ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์^๑

เรื่อง “หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่
ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่
ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ณ ห้องรับรองชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร

หาก จะกล่าวถึงแนวความคิดและหลักการสำคัญ
ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยแล้ว
ในเบื้องต้นจะต้องย้อนกลับไปพิจารณาก่อนว่าปัญหาของประเทศไทย
ที่ผ่านมานั้นคือเรื่องใด ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าปัญหาที่สำคัญก็คือ
การที่คนในชาติเกิดความขัดแย้งหรือมีการทะเลาะเบาะแว้งกัน
รวมทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงการเมืองและระบบราชการ
โดยปัญหาดังกล่าวนับวันยิ่งจะขยายตัวกว้างขวางออกไป
และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น ซึ่งหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้

^๑สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโทด้านกฎหมายเปรียบเทียบ จาก Southern Methodist University ประเทศสหรัฐอเมริกา เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (กฎหมายการเมืองการปกครอง) และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.



“หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย”

ประเทศก็จะเดินหน้าต่อไปไม่ได้ และงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาคน หรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนก็จะสูญหายไป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ คำตอบก็คือ การที่คนขาดความสำนึกในความดีงาม วินัย และประโยชน์ส่วนรวม ของสังคมหรือประเทศชาติ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เคร่งครัด ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมชั้นต้น ขาดความเป็นอิสระและขาดสำนึกในหน้าที่ของตนจนทำให้มีการแทรกแซง ควบคุมสั่งการ หรืออยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด ๆ เป็นต้น



เมื่อประเทศไทยจะปฏิรูปประเทศ จึงต้องปฏิรูปทั้งประชาชน การเมือง และการบริหารราชการ ซึ่งทั้งสามส่วนดังกล่าว ต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” นั้น เรามักจะกล่าวถึงแต่สิทธิและเสรีภาพของตนเองเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยจะปฏิรูปประเทศ จึงต้องปฏิรูปทั้งประชาชน การเมือง และการบริหารราชการ ซึ่งทั้งสามส่วนดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” นั้น เรามักจะกล่าวถึงแต่สิทธิและเสรีภาพของตนเองเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้ง ๆ ที่สิทธิและเสรีภาพ เปรียบเสมือนเหรียญที่มี ๒ ด้าน กล่าวคือ คน ๆ หนึ่งนอกจากจะมีสิทธิและเสรีภาพแล้ว ยังต้องมีกรอบในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพด้วย เพราะทุกคนก็ล้วนมีสิทธิและเสรีภาพเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้น ถ้าบุคคลไม่มีกรอบจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพแล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลอื่นได้ เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในบ้านของตนเอง และมีสิทธิที่จะเปิดวิทยุเสียงดังเพียงใดก็ได้เพราะเข้าใจว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของเรา แต่ไม่ได้คำนึงว่าผู้ที่อาศัยอยู่ข้างบ้านเราก็มีสิทธิและเสรีภาพที่จะอยู่อาศัยอย่างสงบและไม่ถูกรบกวนเช่นกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพเปิดวิทยุเสียงดังโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการอยู่อาศัยอย่างสงบของคนข้างบ้านก็อาจก่อให้เกิดปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกันขึ้นได้ ฉะนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ให้ชัดเจนว่า การใช้สิทธิเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศ และไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน รวมทั้งไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพกันอย่างไม่มีการขอบเขตหรือไม่คำนึงถึงสังคมและผู้อื่น เหมือนที่ผ่าน ๆ มา



สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับ “การเมือง” นั้น ก็ได้มีการพิจารณาถึงผู้ที่ จะเข้ามาสู่ วงการเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องดูแลเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งความสงบสุขของประเทศชาติ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องเป็น “ผู้ที่สุจริต” เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการเป็นไปโดยไม่สุจริต ก็จะเป็น ช่องทางในการสร้างความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งแม้ว่าประเทศจะมีทรัพยากร มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีทรัพยากรเหลือเฟือเพียงใด แต่หากมีการฉ้อฉล ประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวไปเป็นส่วนตนมากยิ่งขึ้นแล้ว ความมั่นคงและมั่งคั่งนั้น ก็จะไม่รอดจนหมดตัวได้ในที่สุด เปรียบเสมือนบ้านที่มีแม่บ้านคอยยกยอกเงินค่ากับข้าว ของคนในบ้านไปเป็นของตัวเอง หรือคนในบ้านที่ต่างหยิบฉวยเอาทรัพย์สินไปขาย จำนำ หรือจำนองอยู่เสมอ ในที่สุดบ้านหลังนี้ก็จะไม่เหลือทรัพย์สินแม้ว่าจะร่ำรวยเพียงใดก็ตาม ดังนั้น เป้าหมายของรัฐธรรมนูญจะยึดถือแต่เพียงว่าเมื่อประชาชนเลือกใครเข้ามาทำหน้าที่ แล้ว คนนั้นยอมเป็นคนดีคงไม่ได้ มิฉะนั้นเวลาที่คนจะไปบวชเป็นพระ พระพุทธเจ้า ท่านคงไม่ตั้งคำถามที่เรียกว่า “ขานนาค” โดยถามเป็นภาษาบาลี เช่น ถามว่า “มะนุสโสสิ” (เธอเป็นมนุษย์ ใช่ไหม) “กุฏฐัง” (เธอเป็นโรคเรื้อนหรือไม่) “อะนะโณสิ” (เธอไม่เป็นหนี้ใคร ใช่ไหม) เป็นต้น ซึ่งการตั้งคำถามดังกล่าวนั้นก็เปรียบเสมือนการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเข้ามาสู่การเมือง ฉะนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่าง ๆ ของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพิ่มเติมจาก รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คนที่ซื่อสัตย์สุจริตและไม่มีประวัติในทางเลวร้าย อาทิ ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดในฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

สำหรับในส่วนของ “การบริหารราชการ” จะเห็นว่าได้มีการใช้อำนาจ โดยเฉพาะ ในด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้กำหนด หลักเกณฑ์ในการทำงานขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา อำนาจบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาล รวมทั้ง องค์กรอิสระ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ



“หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย”



กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ ในบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้แต่ยังไม่มี การกำหนดบทลงโทษ (Sanction) ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้บัญญัติบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน อาทิ เรื่องการบัญญัติห้ามรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เช่น การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งข้อห้ามดังกล่าวเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนเท่า นั้น ฉะนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับข้อห้ามดังกล่าว โดยกำหนดให้การกระทำนั้นไม่มีผล และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำการ ต้องห้ามนั้นพ้นจากสมาชิกภาพและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย รวมทั้งในกรณีที่รัฐมนตรีกระทำการดังกล่าวเสียเอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของ รัฐมนตรีผู้กระทำการหรือไม่ยับยั้งการกระทำนั้นด้วย เป็นต้น

ประการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพื่อให้การบริหารราชการได้รับการปฏิรูปอย่าง ถูกต้องและเป็นไปตามทำนองครองธรรมหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าต้องมีธรรมาภิบาล ซึ่งคำว่า “ธรรมาภิบาล” ดังกล่าวก็คือ “การใช้ธรรมะในการปกครอง และการคำนึงถึง ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตนหรือของพวกพ้อง” ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีที่เข้ามารับหน้าที่จึงต้องบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ อย่างแท้จริง ไม่ใช่เฉพาะเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มบุคคลในจังหวัด



ที่เลือกตนเข้ามาดำรงตำแหน่งเท่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ร่างมาตรา ๑๕๙) จึงได้กำหนดให้

“ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(๒) ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

(๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ

(๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก”

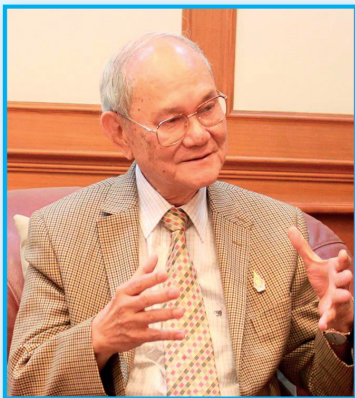
“คณะของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากจึงถูกทิ้งไว้ ซึ่งไม่เป็นธรรม เพราะในหลายกรณี คณะของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทุกรายรวมกันแล้วกลับมีจำนวนมากกว่าคณะผู้ได้รับเลือกตั้งเสียอีก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มี ส.ส. บัญชีรายชื่อขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ว่านี้ คณะเสียงทุกคณะจะถูกนำไปใช้ในการคำนวณจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่แต่ละพรรคจะพึงมี

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “องค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังคงให้มีองค์กรตรวจสอบดังกล่าวเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกตรวจสอบได้โดย ป.ป.ช. เหมือนกับองค์กรอื่น ๆ หากมีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่ง ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย เป็นต้น

สำหรับวุฒิสภาซึ่งเดิมเคยมีอำนาจในการ “ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นว่า วุฒิสภาไม่เคยมีการถอดถอนใครสำเร็จ ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นั้น ทำให้ ส.ว. ต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง และการที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ ส.ว. ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะเข้าครอบงำการใช้อำนาจดังกล่าว ฉะนั้น จึงเป็นการยากที่ ส.ว.



จะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของ ส.ว. โดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งและมาจากการสรรหา อีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วน ส.ว. ที่มาจากการสรรหาที่ขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจแก้ไขความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ว. ได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็น ว่า “วุฒิสภา” นั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มิใช่ในฐานะสภาที่เลี้ยง ของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเดิม หากแต่เป็น “สภาเติมเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้รอบด้าน ตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะ ส.ส. เป็นตัวแทนพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมายจึงยังขาดมุมมอง ของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคมอันจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบ และรอบด้านมากขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า การให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนั้น ควรให้ “ศาล” เป็นผู้วินิจฉัย เพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี ของบุคคลด้วย อีกทั้งการให้อำนาจเช่นนั้นแก่วุฒิสภาก็แสดงให้เห็นว่าเป็นสาเหตุ ที่ทำให้มีการแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น จึงมิได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป



สำหรับที่มาของ “สภาผู้แทนราษฎร” นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๕๐๐ คน มาจากการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๐ คน เจตนารมณ์ที่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งมาจาก บัญชีรายชื่อ เพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มาจากระบบการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ใครได้คะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (First Passes the Post) ดังนั้น คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากจึงถูกทิ้งนำไป ซึ่งไม่เป็นธรรม เพราะในหลายกรณี คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งทุกรายรวมกันแล้ว



กลับมีจำนวนมากกว่าคะแนนผู้ได้รับเลือกตั้งเสียอีก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มี ส.ส. บัญชีรายชื่อขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ว่านี้ คะแนนเสียงทุกคะแนนจะถูกนำไปใช้ในการคำนวณจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่แต่ละพรรคจะพึงมีในระบบการเลือกตั้งเช่นว่านี้ จะทำให้พรรคการเมืองต้องค้นหาผู้สมัครที่ดีที่สุดในแต่ละเขต เพราะมีผลกระทบต่อคะแนนรวมที่แต่ละพรรคจะได้รับจากการเลือกตั้ง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า ส.ส. ๒ ประเภท คือที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับบัญชีรายชื่อควรจะมารวมกัน โดยใช้ “บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว” แล้วนำไปคำนวณ

ต่อกรณีนี้ได้มีการแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางว่าเป็นการตัดสิทธิของประชาชน เพราะเดิมเขาเคยเลือกพรรคกับเลือกบุคคล ความจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะเดิมนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนให้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ไม่ได้เป็นการลงคะแนนให้พรรคการเมืองแต่อย่างใด

ผมมีความเห็นว่า ด้วยวิธีนี้จะทำให้ประชาชนที่ออกไปลงคะแนนทุกคะแนนมีความหมาย เดิมเวลาเราจะออกไปเลือกตั้ง ถ้าคนที่เราอยากเลือก ทำทางแพ้นั้น ถ้าหากว่าเราอยากออกไปเลือกใหม่ ดังนั้น ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาใช้ระบบผู้ชนะเอาไปหมดแพ้อดเลย (Winner take all) แล้วพบว่าคะแนนเสียงที่ออกเสียงให้แก่ผู้ที่แพ้การเลือกตั้งมีจำนวนมากถึงร้อยละ ๔๐ ซึ่งใกล้เคียงกันกับคะแนนเสียงของผู้ชนะการเลือกตั้งมาก และในบางเขตเลือกตั้งนั้น บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากแต่เป็นคนที่ได้คะแนนมากกว่าคนอื่น

ดังนั้น กรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นพ้องว่า เมื่อประเทศปฏิรูปการเมืองเพื่อเข้าสู่การปรองดองของทุกคนในชาติ เหตุใดเราไม่เฉลี่ยความสุขให้พอกันได้ คนที่ออกไปลงคะแนนเขาควรจะมีใจได้ว่าคะแนนของเขาจะมีส่วนมีบทบาทในการเลือกคนไปทำงานเป็นตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร

หากใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน่าจะเกิดความกระตือรือร้นมีกำลังใจ อยากรู้ก็ต้องออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งแน่นอน เพื่อให้พรรคการเมืองที่ตนชอบได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีรายชื่อมากขึ้น ย่อมเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนออกไปลงคะแนนเสียงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการวิจัยมาแล้วว่า เมื่อมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก การซื้อสิทธิขายเสียงมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ในส่วนเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร นั้น สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงได้เปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้



ส่วนประเด็นหลักการใหม่ที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วในตอนต้น เกี่ยวกับการกำหนดเรื่องกำหนดบทลงโทษ (Sanction) นั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้กำหนดข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “งบบแปรญัตติ” กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ทั้งนี้ รวมถึงการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายก็กระทำมิได้เช่นเดียวกัน

หากปรากฏกรณีเห็นว่า มีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนจริง ได้กำหนดให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ก็ย่อมพ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย หากเป็นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้งได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยอีกด้วย

สำหรับกลไกที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็น “นายกรัฐมนตรี” ไม่เกิน ๓ รายชื่อ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าว



ให้ประชาชนทราบนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะส่งผลให้บุคคลใดได้รับการเสนอชื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนก็มีโอกาสเลือกได้มากยิ่งขึ้น

ประเด็นสุดท้ายที่เกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ “วุฒิสภา” นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่า นับแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมานั้น สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่ได้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ได้รับการกำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็น “พี่เลี้ยง” แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ แต่เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษาของประชาชนยังไม่ทั่วถึง และการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นรวดเร็วมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการตรากฎหมาย

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องอิงกับระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง จึงยากนักที่สมาชิกวุฒิสภาจะมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

แม้ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยใช้ระบบผสม กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนหนึ่งกับมาจากการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง ก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้น เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังคงอิงกับระบบการเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นก็ยังขาดความยึดโยงกับประชาชน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังประสบปัญหาด้านความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นยังคงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย แต่มีใช้ในฐานะสภาพี่เลี้ยงอย่างเดิม หากแต่เป็น “สภาเต็มเต็ม” หรือ “สภาพลเมือง” โดยจะช่วยพิจารณา ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยรอบด้าน ตามหลักการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในการตรากฎหมาย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นแต่เพียงตัวแทนจากเขตพื้นที่และเป็นตัวแทนพรรค การพิจารณาร่างกฎหมาย จึงยังขาดมุมมองของภาคส่วนอื่นที่หลากหลายของสังคม อันจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ มีความรอบคอบและรอบด้านมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา ตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมือง หรือมิให้มาจากการสรรหาเพื่อมิให้ถูกมองว่า อาจสรรหาโดยไม่เป็นธรรม จึงได้หาวิธีว่าทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามาสู่วุฒิสภาได้โดยตรง



“หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย”

วิธีที่จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ดังกล่าวนั้น ก็คือ กำหนดที่มาของวุฒิสภาเสียใหม่ โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยให้ทุกคนมีสิทธิลงสมัคร แล้วจับกลุ่มให้เป็นอาชีพ เป็นประเภท แล้วให้เลือกกันเองทยอยเลือกกันมาจากระดับอำเภอ ระดับจังหวัด จนกระทั่งสุดท้ายให้ผู้สมัครในกลุ่มแต่ละด้านลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่น ให้คงเหลือผู้ผ่านการเลือกตั้งรอบสุดท้ายในแต่ละด้านตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตามประชาชนเขาจะเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง ผู้สมัครก็ไม่จำเป็นต้องไปอิงพรรคการเมือง เพราะไม่ต้องไปหาเสียง เขาก็คุยกันเฉพาะแต่ในกลุ่มบุคคลที่มาสมัคร กลไกในลักษณะนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง มาจากทุกสาขาอาชีพ มาจากคนทั่วประเทศ และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็คือ “ประชาชน” เราต้องการสมาชิกวุฒิสภาที่มาพิจารณาถ่วงถ่วงกฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนจากทุกสาขาอาชีพได้มองกฎหมายในแง่มุมของเขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมองในแง่มุมของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนที่มาเป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมจะมองในแง่มุมของประชาชน

เพราะฉะนั้น เพื่อให้การเมืองพัฒนาไปอีกระดับหนึ่งในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่จึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความแน่นอนชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเรื่องใดบ้างเป็นสิ่งที่ต้องห้าม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษอย่างไร หรือกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งมีการบัญญัติเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมาก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกดำเนินการประการใดบ้าง โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยอันเป็นอำนาจที่มีมาตั้งแต่เดิม ทั้งนี้ การสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูปในครั้งนี้มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การเมือง

สุจริตยิ่งขึ้น และคาดหวังให้การเมืองเป็นตัวนำประชาชนไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ แน่แน่นอนว่าไม่สามารถที่เสกคาถาเพียงครั้งเดียวแล้วจะสำเร็จได้ในทันที แต่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและปรับตัว โดยเมื่อถึงระดับที่ทุกคนคิดว่าประเทศได้มาสู่ภาวะปกติเหมือนที่เคยเป็นแล้ว เมื่อนั้นจึงจะถือว่าการปฏิรูปยอมเป็นผลสำเร็จ ๑

