

การปฏิรูปการเมือง  
กับการออกแบบรัฐธรรมนูญ  
(Constitutional Design)

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปาฐกถา 14 ตุลาคม 2551

“... ‘การปฏิวัติตุลาคม 16’ ... ไม่ใช่เป็นการปฏิวัติในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หากเป็นขบวนการซึ่งไม่ได้มีผู้นำมุ่งต่อสู้เพื่อแสวงหาและแสวงอำนาจ และในประการสำคัญเป็นการปฏิวัติที่ไม่ได้เสนอทางออกให้กับสังคมในเชิงของการเปลี่ยนแปลงต่างๆเกี่ยวกับอำนาจและระบบความสัมพันธ์ในสังคมไทย ในแง่นี้ ปฏิวัติตุลาคมจัดได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรม มุ่งประท้วงโจมตีต่อหลักการปกครองและความสัมพันธ์แบบเจ้าคนนายคน...”

เสน่ห์ จามริก

หลักการสิทธิเสรีภาพหลังปฏิวัติ

ตุลาคม 2516

ปาฐกถาโกมล คีมทอง 2518

# เค้าโครงปาฐกถา

**I. การปฏิรูปการเมือง**

**II. การออกแบบรัฐธรรมนูญ**

# ภาคที่หนึ่ง

## การปฏิรูปการเมือง

**I.1 รัฐธรรมนูญไทยกับการปฏิรูปการเมือง**

**I.2 ปฏิรูปการเมืองเพื่ออะไร**

**I.3 Political Competition**

**I.4 Good Governance**

## I.1

# รัฐธรรมนูญไทยกับการปฏิรูปการเมือง

- รธน. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มี  
อ้างว่า ออกแบบเพื่อปฏิรูปการเมือง
- รธน. 2550 อ้างเหตุผลเดียวกัน แต่ไม่  
ปรากฏลายลักษณ์อักษร
- ขบวนการสิทธิเสรีภาพในสังคมการเมืองไทยเติบโตใหญ่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

- การเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเริ่มมี  
พลวัตต้นทศวรรษ 2530  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหาร  
เดือนกุมภาพันธ์ 2534 ตามมาด้วย  
เหตุการณ์พฤษภาคม 2535
- ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเติบโตใหญ่ของ  
ขบวนการเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง  
เกิดขึ้นในจังหวะเวลาที่เกิด **Paradigm  
Shift** ใน **Washington Consensus**

➤ **พัฒนาการของ Washington Consensus**

❖ **First-Generation Economic Policy Reform**

➤ **Getting Prices Right**

❖ **Second-Generation Economic Policy Reform**

➤ **Institutions Matter**

➤ **Democratization คืบคลานเข้าไปสู่ Policy Menu ของ Washington Consensus**

❖ **IMF Policy Conditionalities**

❖ **EU Free Trade Agreements**

## เป้าหมายรัฐธรรมนูญ 2540

“...สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่าง  
รัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม  
และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน  
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและ  
ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้ง  
ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มี  
เสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”



**เป้าหมายของ  
รธน. 2540**

**การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ  
และเสรีภาพของประชาชน**

**การให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
ในการปกครองและการ  
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

**การปรับปรุงโครงสร้างทาง  
การเมืองให้มีเสถียรภาพ  
และประสิทธิภาพ**

## เป้าหมายรัฐธรรมนูญ 2550

“...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มี  
หลักสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัด  
ยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมี  
ส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้  
อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและมีสัมฤทธิ์ผล  
กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทุกส่วน

โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มี  
คุณภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครอง  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบ  
รัฐสภา สร้างเสริมสถาบันศาลและองค์กรอิสระ  
อื่นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เทียง  
ธรรม และเหนือสิ่งอื่นใดคือ การเน้นย้ำคุณค่า  
ของคุณธรรม จริยธรรม และแนวทางการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นหลักจรรยา  
ชาติ...”

# เป้าหมายของ รธน. 2550

ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

การกำหนดกลไกสถาบันการเมืองให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ส่งเสริมบทบาทของสถาบันศาลและองค์กรอิสระ

ย้ำคุณค่าและความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรม และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

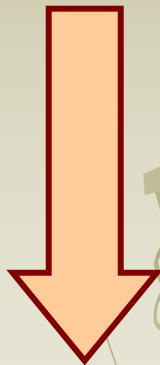
## I.2

# ปฏิรูปการเมืองเพื่ออะไร

เป้าหมายขั้นปลาย

เป้าหมายชั้นกลาง

## เป้าหมายบั้นปลายของการปฏิรูปการเมือง

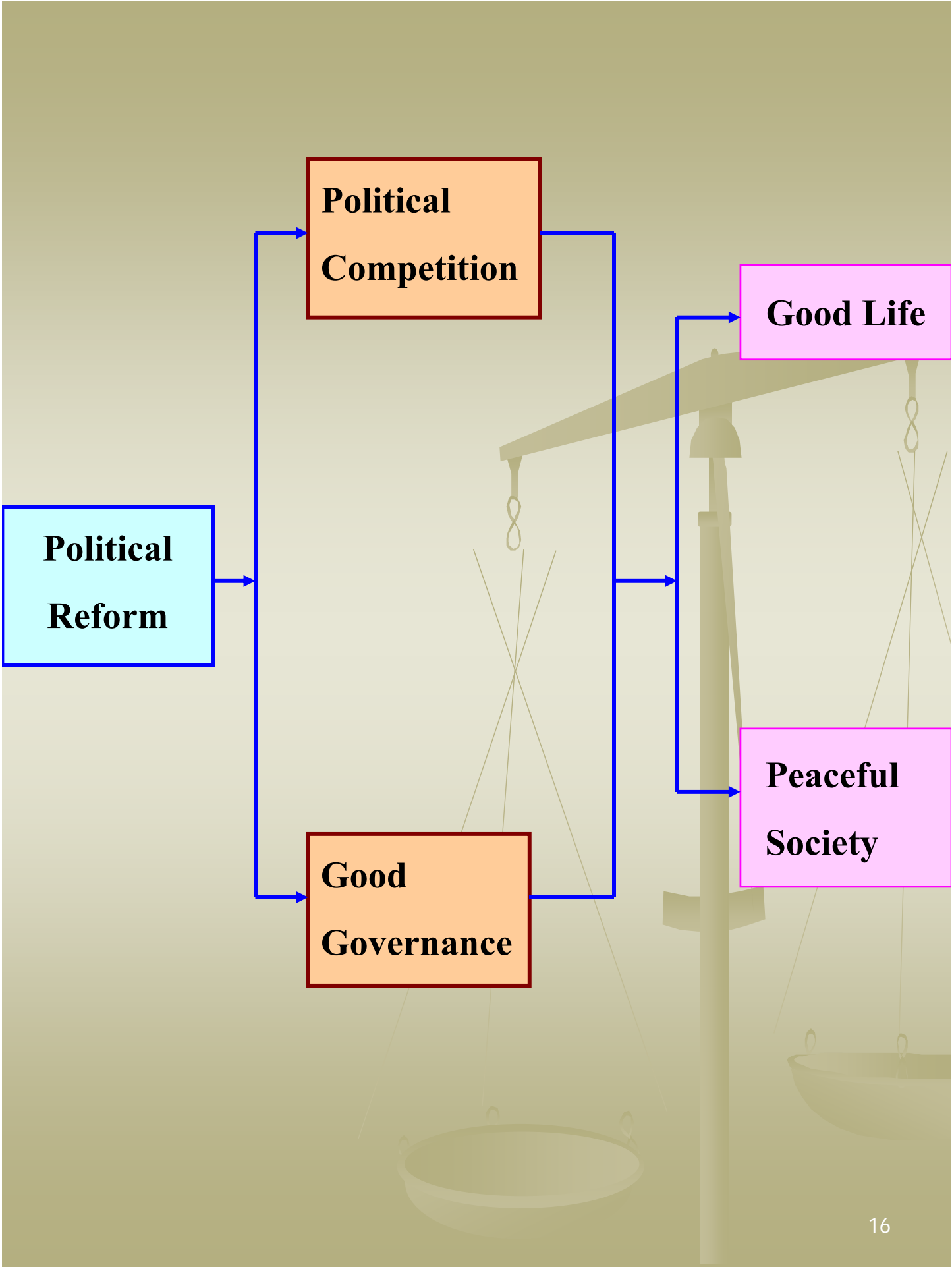


การสถาปนาระบบการเมืองการปกครองที่  
เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีชีวิตที่ดี ปลอดภัย  
จากความอดอยากหิวโหย ได้รับการแบ่งปัน  
ทรัพยากรและความสุขอย่างเท่าเทียมกัน  
โดยปราศจากอคติ และตั้งคมมีศานติสุข

# เป้าหมายชั้นกลางของการปฏิรูปการเมือง

**Political Competition**

**Good Governance**





## I.3

# Political Competition

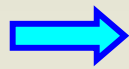
- I. ตลาดการเมืองกับตลาดสินค้าและบริการ
- II. ความหมายของ Political Competition
- III. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการแข่งขันทางการเมือง
- IV. ผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการแข่งขันทางการเมือง
- V. ทำอย่างไรตลาดการเมืองจึงมีการแข่งขันเพิ่มขึ้น

**การอำนวยความสะดวกให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขัน  
มากขึ้น  
สมควรเป็นเป้าหมายการปฏิรูปการเมือง**

## I.3A

# ตลาดการเมืองกับตลาดสินค้า และการบริการ

คำถามพื้นฐาน



สมควรที่จะวิเคราะห์  
ตลาดการเมือง  
เสมือนหนึ่งตลาดสินค้า  
และบริการหรือไม่?

## ข้อแตกต่างประการแรก

- ตลาดการเมืองเป็น **Public Exchange Market**  
ผลผลิตที่ได้ คือ **Public Goods**
- ตลาดสินค้าและบริการเป็น **Private Exchange Market**  
ผลผลิตที่ได้ คือ **Private Goods**

## ข้อแตกต่างประการที่สอง

- การแข่งขันในตลาดการเมืองเป็นการแข่งขันเพื่อยึดกุมอำนาจรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งยึดกุม **Political Property Right** อำนาจรัฐสามารถเปลี่ยนแปลง **Private Property Rights** ได้
- การแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการเป็น **Economic Competition** เพื่อแสวงหา **Economic Advantages** ผ่าน **Economic Exchange** โดยที่กระบวนการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานของ **Private Property Rights**

## ข้อแตกต่างประการที่สาม

- ตลาดการเมืองเป็นตลาดที่ผู้ซื้อ (ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) จ่าย ‘เงิน’ (คะแนนเสียงเลือกตั้ง) ไปก่อน และได้รับบริการการเมือง (บริการความสุข) ภายหลัง โดยมีสถานะความไม่แน่นอน (Uncertainty) เกี่ยวกับการส่งมอบสินค้า สัญญาในตลาดการเมืองเป็นสัญญาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรและเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract)
- ตลาดสินค้าและบริการเป็นตลาดที่ผู้ซื้อและผู้ขายยื่นหมูยื่นแมว

## ข้อแตกต่างประการที่สี่

- ตลาดการเมืองไม่สามารถมี **Perfect Competition** เนื่องจาก
  - ❖ **Imperfect and Asymmetric Information**
  - ❖ **Asymmetries of Power**
- ตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไปไม่มี **Perfect Competition** แต่มีความเป็นไปได้ในการลด **Market Imperfections** ของตลาดสินค้าและบริการบางประเภท

## I.3B

# ความหมายของ Political Competition

**Political Turnover**

**Decentralization of  
Political Authority**

**Electoral Competition**



# การแข่งขันเพื่อยึดกุมตำแหน่ง ทางการเมือง

## Political Turnover

การแข่งขันระหว่างนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่ง  
สส./สว. อยู่ก่อนกับคู่แข่ง

ประโยชน์



**Political Accountability**

นักการเมืองที่ยึดกุมตำแหน่ง  
อยู่ก่อนต้องสนองตอบความ  
ต้องการของประชาชนผู้มี  
สิทธิเลือกตั้ง

ประโยชน์



Political Information

- \* คู่แข่งเปิดโปงพฤติกรรม  
ข้อผิดพลาดของนักการเมืองที่  
อยู่ในอำนาจ
- \* คู่แข่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่อง  
ของการประกอบกิจกรรม  
ทางการเมืองของ  
นักการเมืองที่อยู่ในอำนาจ

โทษ



**Rent Seeking**

หากการแข่งขันทางการเมือง  
เข้มข้นมากเกินไป

นักการเมืองที่อยู่ในอำนาจ เมื่อ  
ไม่แน่ใจว่า จะชนะการเลือกตั้ง  
ครั้งต่อไป อาจใช้อำนาจในการ  
แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ  
เพราะมี **Power Between  
Elections**

**โทษ**



**Noninvestment Action**

**Public Investment ต้องการ**

**Public Resources**

ทั้งจากการเก็บภาษีและ

การก่อกำหนดสาธารณะ

การเก็บภาษีทำลายคะแนนนิยม

ทางการเมือง หากการแข่งขันทาง

การเมืองเข้มข้น ผู้ที่อยู่ในอำนาจ

อาจเลือกทางเดิน

**Noninvestment Action** เพราะ

ไม่กล้าเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจาก

เกรงการพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง

ครั้งต่อไป

# การกระจายอำนาจทางการเมือง Decentralization of Political Authority



การกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น  
ก่อให้เกิด Inter-jurisdictional Competition

ประโยชน์



การลดทอนอำนาจของรัฐบาล  
ส่วนกลาง

\* กระจายทรัพยากรออกจากส่วนกลาง

\* ลดสิ่งจูงใจในการ  
แสวงหาส่วนเกินทาง  
เศรษฐกิจในส่วนกลาง

**ประโยชน์**



**การสร้าง Market for  
Governance**

- \* หน่วยการปกครองท้องถิ่น  
แข่งขันกันผลิต **Local Public  
Goods** นำไปสู่ **Efficient  
Political Jurisdiction**
- \* หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มี  
**Good Governance** สามารถ  
ดึงดูดทรัพยากรสำหรับการ  
พัฒนาจากหน่วยการปกครอง  
ที่ไม่มี **Good Governance**

โทษ



การสร้างสิ่งจูงใจในการแสวงหา  
ส่วนเกินทางเศรษฐกิจในหน่วย  
การปกครองท้องถิ่น



# การแข่งขันในการเลือกตั้ง

## Electoral Competition



การแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง



## I.3C

# ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จาก การแข่งขันทางการเมือง

ประการแรก



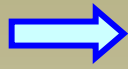
ลด Concentration of Power

ประการที่สอง



ทำให้สารสนเทศทางการเมือง  
มีความสมบูรณ์มากขึ้น  
ตั้งคมการเมืองมีความโปร่งใส  
มากขึ้น

**ประการที่สาม**



ก่อให้เกิด Political  
Accountability

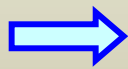
นักการเมือง/พรรคการเมือง  
รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

**ประการที่ดี**



ลดทอน Rent Seeking  
ในกระบวนการกำหนด/  
บริหารนโยบาย

**ประการที่ห้า**



คุณภาพของบริการสาธารณะ  
ดีขึ้น

ประชาชนได้รับรู้ต้นทุน  
การผลิตบริการสาธารณะ

## I.3D

# ผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจาก การแข่งขันทางการเมือง

ประการแรก



Rent Seeking มีมากขึ้น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ก่อนคาดว่าจะพ่ายแพ้หรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ประการที่สอง



ไม่กล้าริเริ่มนโยบายใหม่/โครงการใหม่ หากนโยบายใหม่/โครงการใหม่ต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง

## I.3E

# ทำอย่างไรตลาดการเมืองจึงมี การแข่งขันเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับตลาดนักการเมือง



### ขจัด Barriers to Entry and Exit

- \* เลิกบังคับสังกัดพรรค
- \* เลิกระบอบบัญชีรายชื่อเพื่อประโยชน์สำหรับผู้สมัคร สส.  
สำเร็จการศึกษาภาคบังคับสมัครรับ  
เลือกตั้งเป็น สส. ได้

## ข้อเสนอเกี่ยวกับตลาดพรรคการเมือง

- **อำนาจการให้การจัดตั้งพรรคการเมือง  
เป็นไปได้โดยง่าย**
  - \* **เด็กเงื่อนไขจำนวนสมาชิกพรรค**
  - \* **เด็กเงื่อนไขจำนวนสาขาพรรค**

## ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการเมือง

- การเพิ่มความเข้มแข็งหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- **Fiscal Decentralization**
  - \* ให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นมี **Fiscal Autonomy** มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากขึ้น
  - \* รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรรายได้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

➤ กำหนดหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใน  
การผลิต **Local Public Goods**

\* ห้ามรัฐบาลส่วนกลางผลิต **Local  
Public Goods**

## ข้อเสนอเกี่ยวกับสารสนเทศทางการเมือง

- เผยแพร่สถิติการเข้าประชุมของ สส./สว.
- เผยแพร่จุดยืนในการลงมติของ สส./สว.  
ในการอนุมัติ/ไม่อนุมัติ  
ร่างพระราชบัญญัติ สนธิสัญญาระหว่าง  
ประเทศ ข้อตกลงการค้าเสรี และอื่นๆ
- เผยแพร่บัญชีทรัพย์สิน/หนี้สินของผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งผู้สมัครรับ  
เลือกตั้ง สส./สว.



- เผยแพร่ข้อมูลการต้องคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- เผยแพร่ข้อมูลนโยบายพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียง แต่มิได้ดำเนินการเมื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล
- เผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายจริงของรัฐบาลในโครงการและแผนงานต่างๆ

## ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการผูกขาด ทางการเมือง



### ตรา Political Competition Law

- \* ห้ามพรรคการเมืองควบหรือครอบพรรค  
หรือกลุ่มการเมืองอื่น (Merger and  
Acquisition) ในระหว่างที่มีสภา  
ผู้แทนราษฎร และมีได้ยุบสภา
- \* ห้าม สส. ย้ายพรรคในระหว่างที่มี  
สภาผู้แทนราษฎรและมีได้ยุบสภา  
เว้นแต่การย้ายพรรคอันเนื่องมาจากพรรค  
ที่สังกัดอยู่เดิมถูกยุบพรรค

**I.4**  
**ธรรมาภิบาล**  
**Good Governance**

**I. ความหมายของ Good Governance**

**II. Transparency**

**III. Participation**

**IV. Accountability**

## **I.4A**

### **ความหมายของ Good Governance**

**I. Transparency**

**II. Participation**

**III. Accountability**

## I.4 B

# ความโปร่งใส Transparency

### ข้อพิจารณาที่ 1

Freedom of Information

- รัฐธรรมนูญให้หลักประการสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร

## ข้อพิจารณาที่ 2

## ข้อมูลข่าวสารทางราชการ

- ข้อมูลข่าวสารทางราชการถือเป็นสมบัติสาธารณะ  
หน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐที่  
รับผิดชอบต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทาง  
ราชการ  
การไม่เปิดเผยมีความผิดตามกฎหมาย

### ข้อพิจารณาที่ 3

## กฎหมายสิทธิและเสรีภาพ ด้านข้อมูลข่าวสาร

➤ กำหนดให้กฎหมายสิทธิและเสรีภาพด้าน  
ข้อมูลข่าวสารเป็นกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญ

❖ ตัวอย่าง US Freedom of  
Information Act of 1966

## ข้อพิจารณาที่ 4

## กฎหมายสิทธิและเสรีภาพ สื่อมวลชน

- กำหนดให้กฎหมายสิทธิและเสรีภาพ  
สื่อมวลชนเป็นกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญ



## ข้อพิจารณาที่ 5

### รายงานการศึกษาโครงการ ลงทุนของรัฐ

➤ รายงานการศึกษาโครงการลงทุนของรัฐ  
ดังต่อไปนี้ถือเป็นสมบัติสาธารณะ  
หน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐที่  
รับผิดชอบต้องเปิดเผยและเผยแพร่ต่อ  
สาธารณชน  
การไม่เปิดเผยและไม่เผยแพร่มีความผิด  
ตามกฎหมาย

- ❖ Feasibility Study
- ❖ Project Evaluation Study
- ❖ Environmental Impact Assessment Study

- พรรคการเมืองต้องรายงานยอดเงินบริจาคที่ได้รับ รวมทั้งเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคเงินพรรคการเมืองทุกเดือน
- หน่วยธุรกิจที่บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองต้องแสดงรายการในบัญชีและรายงานการเงินโดยเด่นชัด

## I.4 C

# การมีส่วนร่วม Participation

### ข้อพิจารณาที่ 1

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอ

## ข้อพิจารณาที่ 2

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง

### ข้อพิจารณาที่ 3

- ประชาชนที่รวมตัวเป็นชุมชนมีสิทธิและ  
ส่วนร่วมในการจัดการ, การบำรุงรักษา  
และการใช้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม  
และความหลากหลายทางชีวภาพ

## ข้อพิจารณาที่ 4

- โครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มีผลกระทบต่อไปนี้ จำต้องดำเนินการประชาพิจารณ์ก่อนเริ่มโครงการไม่น้อยกว่า 1 ปี
  - ❖ เป็นเหตุให้ประชาชนต้องย้ายถิ่นฐาน
  - ❖ มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
  - ❖ มีผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต

**การประชาพิจารณ์ต้องนำไปสู่กระบวนการ  
ตกลงลดทอนผลกระทบ  
และการบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญ  
รวมตลอดจนการจ่ายเงินชดเชย**

## ข้อพิจารณาที่ 5

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิฟ้องร้อง  
หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ  
องค์กรอื่นของรัฐ ในความผิดเกี่ยวกับการ  
ละเมิดและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตาม  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



## I.4 D

# ความรับผิดชอบ Accountability

### ข้อพิจารณาที่ 1

- ในวาระการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี ต้องแถลงด้วยว่า นโยบายที่ใช้หาเสียงในการเลือกตั้งของพรรครัฐบาล นโยบายใดบ้างที่ไม่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาล

## ข้อพิจารณาที่ 2

- รัฐบาลต้องแถลงและเสนอรายงานต่อรัฐสภาทุกปีเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุอย่างชัดเจนว่า นโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าว นโยบายใดบ้างที่ยังมิได้ดำเนินการ รายงานนี้ต้องเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ

### ข้อพิจารณาที่ 3

- การใช้งบประมาณในทางสูญเปล่า และการดำเนินนโยบายผิดพลาดจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง รัฐมนตรีและหน่วยราชการที่รับผิดชอบ ต้องรับผิดชอบ

**ภาคที่สอง**  
**การออกแบบรัฐธรรมนูญ**  
**(Constitutional Design)**

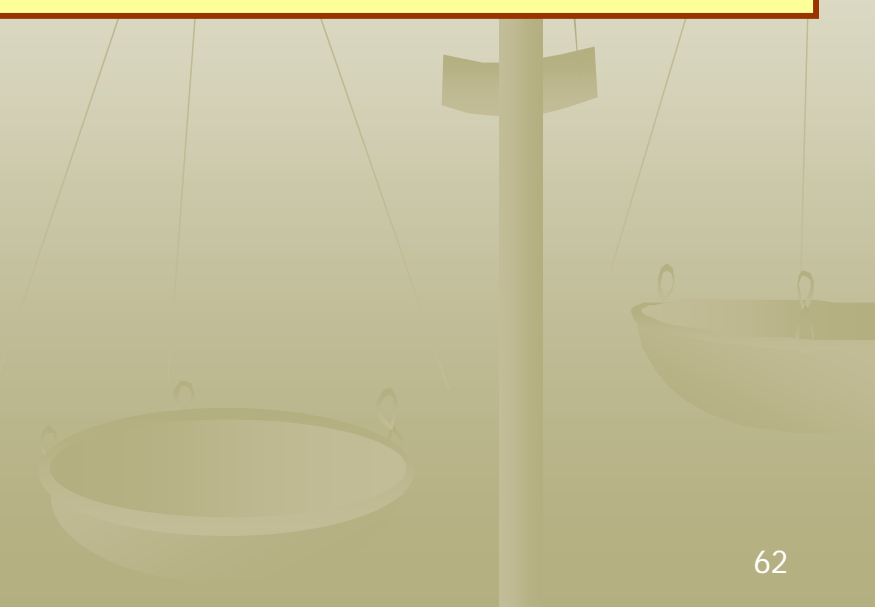
- I. หลักการออกแบบรัฐธรรมนูญ**
- II. ประเด็นสำคัญในการออกแบบรัฐธรรมนูญ**

## II.1

# หลักการออกแบบรัฐธรรมนูญ

### หลักการข้อที่หนึ่ง

- รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ Social Coordination Mechanism เชื่อมประสานภาคส่วนต่างๆของสังคมการเมืองให้ทำงานอย่างประสานและสอดคล้องต้องกัน

- 
- การออกแบบรัฐธรรมนูญต้องสอดคล้อง และนำไปสู่เป้าหมายการปฏิรูปการเมือง เพื่อบรรลุคุณภาพที่ประชากรไทย มีชีวิตที่ดี และสังคมมีสันติสุข บทบัญญัติต่างๆในรัฐธรรมนูญต้องเชื่อม สัมพันธ์กัน

## หลักการข้อที่สอง

- รัฐธรรมนูญควรมีบทบาทและหน้าที่จำกัด เฉพาะการเป็น **Social Coordination Mechanism**
- ไม่ควรทำหน้าที่การเป็นกลไกของ **Social Engineering** หรือกลไกในการกำหนด **Policy Menu** เพราะอาจมีผลทำให้เบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่ **Social Coordination Mechanism**
- กล่าวโดยสรุป การออกแบบรัฐธรรมนูญ ควรยึดหลักการ **Balanced Institutional Design**

## หลักการข้อที่สาม

- กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจกต้องแยกต่างหากจากกระบวนการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ
- กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญไม่ควรเปิดกว้าง เพราะอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
- กระบวนการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญต้องเปิดกว้าง โดยต้องมีประชาพิจารณ์และการลงประชามติ



## หลักการข้อที่สี่

- รัฐธรรมนูญควรจะร่างอย่างกะทัดรัด  
และอ่านง่าย ปราศจากความซับซ้อน  
และยกย่อนทางเทคนิคด้านกฎหมาย

## หลักการข้อที่ห้า

➤ การออกแบบและการร่างรัฐธรรมนูญ  
ควรเน้นการสร้างกลไกอันนำสังคม  
การเมืองไปสู่เป้าหมายแห่งการปฏิรูป

❖ Political Competition

❖ Good Governance

## หลักการข้อที่หก

- การออกแบบและการร่างรัฐธรรมนูญควรยึดหลักการปฏิบัติอย่างไม่ลำเอียง (Non-Discrimination Principle) ต่อสถาบันและตัวละครทางการเมืองต่างๆ

## หลักการข้อที่เจ็ด

- หากสังคมมีจารีตและขนบประเพณีไทยมาแต่อดีต รัฐธรรมนูญมีจำเป็นต้องแปลงจารีตและขนบเหล่านั้น เป็นบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- การแปลงจารีตและขนบเป็นบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมเปิดช่องให้มีการตีความ บางครั้งการตีความเบี่ยงเบนจากจารีตและขนบที่เคยดำรงอยู่ในสังคม

## II.2

### ประเด็นสำคัญการออกแบบรัฐธรรมนูญ

- I. สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย
- II. อำนาจอธิปไตย
- III. อำนาจอธิปไตย
- IV. อำนาจตุลาการ
- V. การแยกอำนาจของไทย (Separation of Power) และการตรวจสอบและการถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance)

**VI. ธรรมาภิบาล (Good Governance)**

**VII. ธรรมบัญญัติการคลัง (Fiscal Constitution)  
และธรรมบัญญัติการเงิน (Monetary  
Constitution)**

**VIII. กฎการลงคะแนนเสียง**

**IX. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

**X. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย  
เพื่ออนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญ**

**XI. การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ**

**XII. การปรัทศน์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Review)**

**XIII. การแก้ไขเพิ่มเติมและการร่างรัฐธรรมนูญ**

## II.2 A

# สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย

### ข้อพิจารณาที่ 1

### หน้าที่ของชนชาวไทย

- ราษฎรพึงมีหน้าที่ต่อประเทศชาติ ต่อเพื่อนร่วมสังคมและชุมชน และต่อครอบครัว  
หน้าที่ใดควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ  
ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ร่าง  
รัฐธรรมนูญ



- ❖ **หน้าที่ต่อครอบครัว  
และต่อเพื่อนร่วมสังคมและชุมชนมี  
ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า  
หน้าที่ต่อประเทศชาติ**
- ❖ **เหตุใดหน้าที่ต่อบิดามารดาจึงไม่  
ปรากฏในรัฐธรรมนูญ**

➤ **รธน. 2550 กำหนดหน้าที่ข้าราชการ  
พนักงาน ลูกจ้างหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ  
เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (มาตรา 74)  
คำถามพื้นฐานก็คือ เป็นการกำหนด  
หน้าที่เกินกว่าความจำเป็นหรือไม่?**

- **รธน. 2550 กำหนดหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 72)**  
**นัยก็คือ การบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (Compulsory Voting) ซึ่งมีผลลดทอนเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน**

➤ เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติว่าด้วย  
สิทธิและเสรีภาพ?

- ❖ คำตอบส่วนหนึ่งก็คือ การกระทำของ  
สมาชิกคนหนึ่งคนใดในสังคม อาจก่อ  
ผลกระทบภายนอก (Externalities)  
ซึ่งมีผลติดรอนสวัสดิการของสมาชิก  
คนอื่นในสังคมเดียวกัน

- ❖ การกระทบกระทั่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและการพิพาท การระงับความขัดแย้งและข้อพิพาทจะให้เป็นที่น่าพอใจ แก่คู่กรณีย่อมต้องยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งทำให้การหาข้อยุติเป็นไปได้ยาก
- ❖ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ ช่วยป้องกันความขัดแย้งในสังคม และลดทอนความรุนแรงของความขัดแย้ง

➤ ไม่มีบทบัญญัติสากลว่าด้วยสิทธิ  
และเสรีภาพ

❖ สิทธิและเสรีภาพแตกต่างกันไปตาม  
เทศะและกาละ  
จึงต้องมีการทบทวนบทบัญญัติใน  
รัฐธรรมนูญเป็นครั้งคราว

## ข้อพิจารณาที่ 3

- **รธน. 2550 กำหนดสิทธิและเสรีภาพของ  
ชนชาวไทยอย่างกว้างขวาง**
  - ❖ **สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล**
  - ❖ **สิทธิในกระบวนการยุติธรรม**
  - ❖ **สิทธิในทรัพย์สิน**
  - ❖ **สิทธิและเสรีภาพในการประกอบ  
อาชีพ**
  - ❖ **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ  
บุคคลและสื่อมวลชน**

- ❖ **สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา**
- ❖ **สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข  
และสวัสดิการจากรัฐ**
- ❖ **สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการ  
ร้องเรียน**
- ❖ **เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม**
- ❖ **สิทธิชุมชน**
- ❖ **สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ**



➤ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รธน. 2550 กำหนดสิทธิของชนชาวไทยมากเกินไปเกินกว่าศักยภาพของรัฐในการตอบสนองหรือไม่

❖ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

❖ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการรัฐ

➤ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่กำหนดอย่างกว้างขวางใน รธน. 2550 จะไร้ความหมายหากไม่มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

- ❖ บัญญัติกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้แล้วให้อนุวัตรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- ❖ เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองของชนชาวไทยให้เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

## ข้อพิจารณาที่ 4

- หากมีเข้มมุ่งในการปฏิรูปการเมือง ต้อง  
เน้นย้ำประเด็น **Freedom of Information**  
เพราะมีผลโดยตรงต่อ **Good Governance**

## ข้อพิจารณาที่ 5

### ➤ การปฏิรูปการเมืองควรสถาปนา Economic Rights ของชนชาวไทย

- ❖ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับ  
หลักประกันรายได้ขั้นต่ำเพียงพอ  
แก่การประทังชีวิต
- ❖ ประชาชนทุกคนควรมีสิทธิได้รับ  
บริการการศึกษา บริการสาธารณสุข  
และสวัสดิการอื่นจากรัฐหรือไม่?

## II.2 B

# อำนาจนิติบัญญัติ

### ข้อพิจารณาที่ 1

### การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

- รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ  
รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติเกื้อกูล  
การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภา

- ❖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายโดยไม่ต้องขอมติพรรคต้นสังกัด แต่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 5% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ลงนามรับรอง
- ❖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

➤ รัฐธรรมนูญจกต้องมีบทบัญญัติจำกัด  
อำนาจฝ่ายบริหารในตราพระราชกฤษฎีกา  
และพระราชกำหนด

❖ ต้องเปลี่ยนแปลงจารีตด้านนิติบัญญัติ  
เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมี  
รายละเอียดในการกำหนดอำนาจฝ่าย  
บริหารในการตราพระราชกฤษฎีกา  
และพระราชกำหนด

## ข้อพิจารณาที่ 2

ระบบสภาเดี่ยว  
(Unicameralism)  
หรือระบบสภาคู่  
(Bicameralism)

- รัฐสภาควรจะเป็นระบบสภาเดี่ยว  
(Unicameralism) หรือระบบสภาคู่  
(Bicameralism)





## ข้อสนับสนุนระบบสภาคู่มาจากการ วิเคราะห์ข้อบกพร่องของระบบสภาเดี่ยว

- ❖ ระบบสภาเดี่ยวอาจมีมติหรือผ่านร่าง  
กฎหมายที่มีข้อบกพร่อง
- ❖ ระบบสภาเดี่ยวอาจก่อประโยชน์กลุ่ม  
ผลประโยชน์เฉพาะมากเกินไป
- ❖ ระบบสภาเดี่ยวอาจเกิดวัฏจักรการ  
ออกเสียงลงมติ (Voting Cycling)
- ❖ ระบบสภาคู่อาจขยายการเป็นตัวแทน  
ของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย



## ข้อสนับสนุนระบบสภาเดี่ยว

- ❖ ระบบสภาเดี่ยวเกื้อกูลการตรากฎหมายและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับ Voter Preferences
- ❖ ระบบสภาเดี่ยวเกื้อกูล Effective Government
- ❖ สภาสูง (วุฒิสภา) มักเป็นตัวแทนกลุ่มชนที่ได้เปรียบในสังคม/อำมาตยาธิปไตย

## ข้อพิจารณาที่ 3

## ระบบการเลือกตั้ง

- **สังคมนการเมืองไทยควรพัฒนาเป็นระบบทวิพรรค (Bi-Party System) หรือระบบพหุพรรค (Multi-party System)**
- **ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) มีผลต่อพัฒนาการของสังคมนเมือง**

❖ **Anglo-Saxon Electoral System**  
นำไปสู่ **Bi-Party System**  
(U.K., Canada, Australia, NZ)

➤ **Single-Member-District**  
**Representation: SMDR**

➤ **Plurality Voting Rule**

❖ **Proportional Representation**  
นำไปสู่ **Multi-Party System**

❖ **ทางเลือกที่สาม คือ Mixed Member**  
**Electoral System**

## ข้อพิจารณาที่ 4

## ข้อเสนอที่พึงพิจารณา

- ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
- จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
  - ❖ ผู้แทนเขตการเลือกตั้ง 300 คน
  - ❖ ผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อ 100 คน

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
  - ❖ ผู้แทนระบบเขตการเลือกตั้ง ยึด Single-Member-District Representation
  - ❖ ผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อ ใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง โดยไม่มีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ
  
- จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่ากับจำนวนจังหวัด จังหวัดละ 1 คน  
ใช้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง

## II.2 C

### อำนาจบริหาร

#### ข้อพิจารณาที่ 1

- นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา  
รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา
- ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นรายบุคคล

## ข้อพิจารณาที่ 2

- นายกรัฐมนตรีต้องเสนอร่างนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อขอความเห็นชอบโดยมีการลงมติ
- ในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของพรรครัฐบาลที่ใช้โฆษณาหาเสียง นโยบายใดบ้างที่ไม่ปรากฏในนโยบายที่ขอความเห็นชอบจากสภาฯ พร้อมทั้งเหตุผล



## ข้อพิจารณาที่ 3

- นายกรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินนโยบายต่อที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
  - ❖ รายงานต้องระบุรายจ่ายจริงของโครงการและแผนงานต่างๆ พร้อมทั้งแจกแจงความสำเร็จและความล้มเหลว
  - ❖ รายงานต้องเผยแพร่ต่อประชาชน

## II.2 D

# อำนาจตุลาการ

### ข้อพิจารณาที่ 1

➤ ใครมีอำนาจแต่งตั้งและปลดตุลาการ

- ❖ ศาลยุติธรรม
- ❖ ศาลรัฐธรรมนูญ
- ❖ ศาลปกครอง
- ❖ ศาลทหาร

## ข้อพิจารณาที่ 2

- **อำนาจตุลาการควรก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมากน้อยเพียงใด**

## ข้อพิจารณาที่ 3

- **ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี**

## II.2 E

# การแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance)

### ข้อพิจารณาที่ 1

- **Separation of Powers** ให้ความสำคัญแก่ประเด็น **Separation of Functions** และ **Check and Balance** มากกว่า **Physical Separation of Powers**

## ข้อพิจารณาที่ 2

### การควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

- ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา
- ฝ่ายตุลาการมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติ
  - ❖ ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมมิให้มีการตรากฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ
  - ❖ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ
- ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภา

### ข้อพิจารณาที่ 3

## การควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจบริหาร

- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ให้ความเห็นชอบนโยบายที่รัฐบาลแถลงก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน
- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด
- ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้สัตยาบันแก้สัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำ

## ข้อพิจารณาที่ 4

### การควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจตุลาการ

- ใครควรมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการ
- จะตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการได้อย่างไร



## ข้อพิจารณาที่ 5

## องค์กรอิสระ

- องค์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อมิให้มีการกระทำที่บั่นทอนและทำลายสังคมการเมือง
  - ❖ องค์กรอิสระต้องมีหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจน
  - ❖ ภารกิจขององค์กรอิสระอยู่ในวิสัยที่บรรลุได้

➤ สื่อมวลชนมีบทบาทในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมือง

❖ รัฐธรรมนูญต้องให้หลักประกันสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (Right to Free Speech) และเสรีภาพสื่อมวลชน (Freedom of the Press)

## ข้อพิจารณาที่ 7

## การเมืองภาคประชาชน

➤ ภาคประชาชนมีบทบาทในการควบคุม  
กำกับ และตรวจสอบสังคมการเมือง

❖ รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
ประชาชน

## II.2 F

# ธรรมาภิบาล (Good Governance)

### ข้อพิจารณาที่ 1

➤ ธรรมาภิบาลมีคุณสมบัติของ Pure Public Goods ดังนั้นต้องรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล

❖ รธน. 2540 และ รธน. 2550 ยึดหลักการว่า ผู้ใดต้องการธรรมาภิบาล ผู้นั้นต้องรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล

## II.2G

# ธรรมเนียมการคลัง และธรรมเนียมการเงิน

### ข้อพิจารณาที่ 1

### การเก็บภาษีอากร

- การเก็บภาษีอากรโดยมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (Taxation Without Representation) มิอาจกระทำได้
  - ❖ ธรรมเนียมการคลังนี้ทำให้การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร มิอาจกระทำได้

## ข้อพิจารณาที่ 2

## รายจ่ายรัฐบาล

- รัฐบาลมีอำนาจจัดสรรงบประมาณแก่  
องค์กรประชาชนและองค์การพัฒนา  
เอกชนที่มีผลงานในด้านการพัฒนาสังคม  
เศรษฐกิจ และการเมืองโดยประจักษ์แจ้ง

## ข้อพิจารณาที่ 3

## การคลังท้องถิ่น

➤ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรรายได้จากการเก็บภาษีอากรต่อไปนี้ แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามสัดส่วนอันพึงได้

- ❖ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ❖ ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- ❖ ภาษีการบริโภค
- ❖ ภาษีการขาย
- ❖ ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ

- รัฐบาลมีอำนาจจัดสรรรายได้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้มาก
- หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการหารายได้ท้องถิ่น



## ข้อพิจารณาที่ 4

## Local Public Goods

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ผลิตบริการที่เป็นสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods)
  - ❖ ห้ามรัฐบาลผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

## ข้อพิจารณาที่ 5

## ธนาคารกลาง

- ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงิน เพื่อบรรลุเป้าหมายเสถียรภาพราคาและเสถียรภาพการเงิน โดยต้องไม่ละเลยการพิจารณาผลกระทบที่มีต่อเป้าหมายความยากจนและการกระจายรายได้ รวมถึงลดจนเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน

- **ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรายงานและให้การต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง**

## II.2H

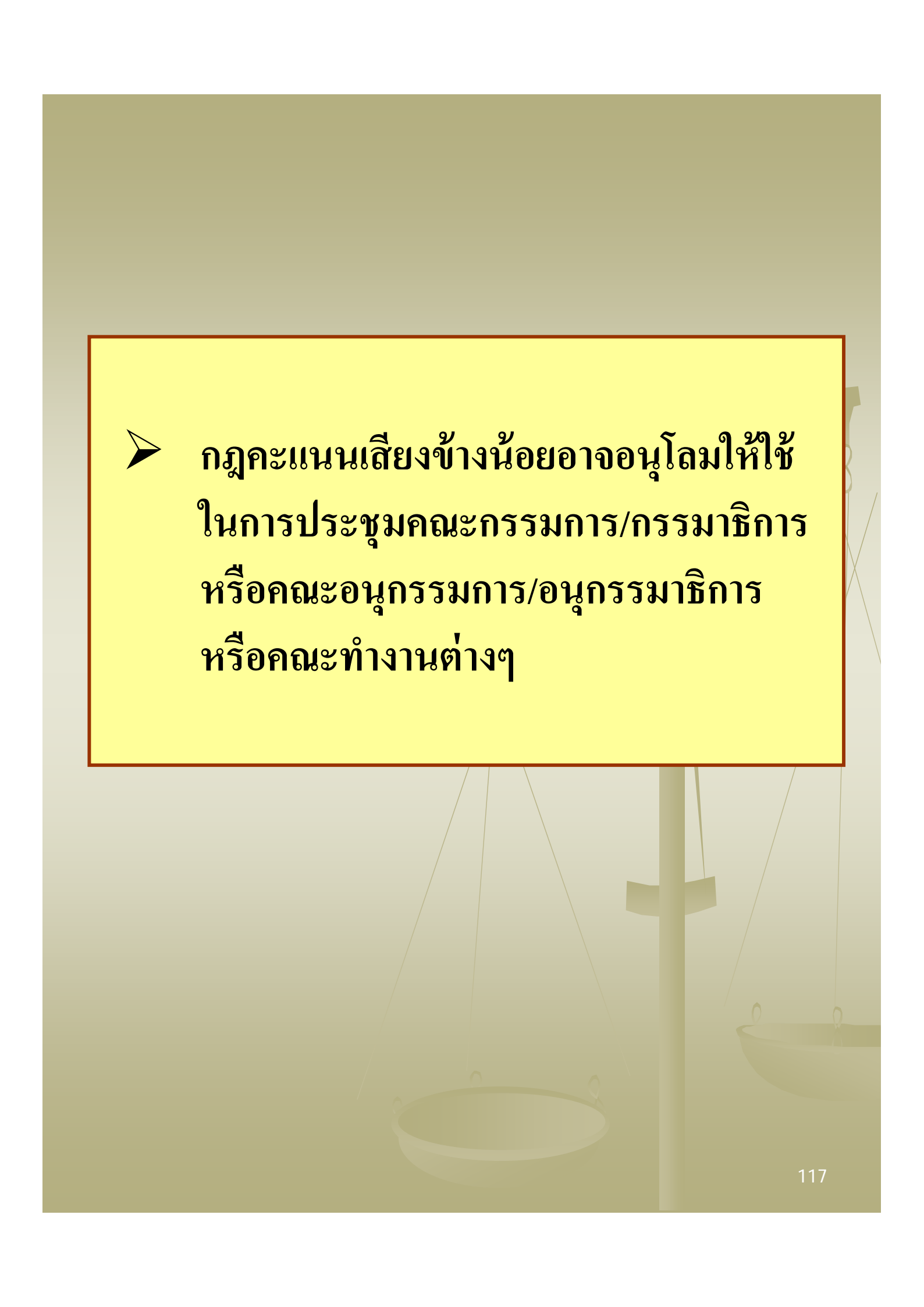
# กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule)

### ข้อพิจารณาที่ 1

### Minority Voting Rule

- กฎการลงคะแนนเสียงตามจารีต  
รัฐธรรมนูญไทยเป็นกฎคะแนนเสียงข้าง  
น้อย (Minority Voting Rule)

มติต้องได้รับความเห็นชอบ > 25% ของจำนวน  
สมาชิกที่มีอยู่

- 
- กฎคะแนนเสียงข้างน้อยอาจอนุโลมให้ใช้  
ในการประชุมคณะกรรมการ/กรรมาธิการ  
หรือคณะอนุกรรมการ/อนุกรรมาธิการ  
หรือคณะทำงานต่างๆ

## ข้อพิจารณาที่ 2

## Simple Majority Rule

- วาระนิติบัญญัติต้องยึดกฎคะแนนเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority Rule)

มติต้องได้รับความเห็นชอบ > 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

### ข้อพิจารณาที่ 3

## Super-Majority Rule

- มติหรือร่างกฎหมายต่อไปนี้จะต้องยึดกฎ  
คะแนนเสียงข้างมากอย่างเข้มงวด  
(Super-Majority Voting Rule)

มติต้องได้รับความเห็นชอบ  $> 66 \frac{2}{3}\%$  ของจำนวน  
สมาชิกที่มีอยู่

- ❖ กฎหมายภาษีอากร
- ❖ กฎหมายการคลัง
- ❖ กฎหมายการเงิน
- ❖ กฎหมายที่มีผลในการสร้างการผูกขาด
- ❖ กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนหรือโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม



- ❖ กฎหมายที่มีผลกระทบต่อชนต่ำชั้น  
และคนจนผู้ด้อยโอกาสในสังคม
- ❖ กฎหมายที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและ  
ทรัพยากรธรรมชาติ
- ❖ กฎหมายที่มีผลต่อการย้ายถิ่นฐาน  
ของประชากร
- ❖ การอนุมัติข้อตกลงเศรษฐกิจระหว่าง  
ประเทศ

## ข้อพิจารณาที่ 4

## Super-Majority Rule

- มติหรือร่างกฎหมายต่อไปนี้จะต้องยึดกฎ  
คะแนนเสียงข้างมากอย่างสุดเข้มงวด

มติต้องได้รับความเห็นชอบ  $> 75\%$  ของจำนวน  
สมาชิกที่มีอยู่

- ❖ กฎหมายการขายทรัพย์สินและกิจกรรมของรัฐ
- ❖ การประกาศสงคราม
- ❖ กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขตหรือเขตอำนาจรัฐ

## II.2 I

# องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### ข้อพิจารณาที่ 1

➤ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญควรจำกัดเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่อภิบาลสังคม การเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติ

- ❖ ควบคุม
- ❖ กำกับ
- ❖ ตรวจสอบ

## ข้อพิจารณาที่ 2

➤ องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดระเบียบ ควบคุม กำกับ และตรวจสอบกิจกรรมเฉพาะบาง กิจกรรม มิควรถือเป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ หากแต่ควรตราไว้ในกฎหมาย เฉพาะ

❖ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

❖ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ วิทยุโทรคมนาคม

### ข้อพิจารณาที่ 3

➤ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร  
ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ  
และสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ

- ❖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ❖ สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ

## ข้อพิจารณาที่ 4

- การจัดตั้งองค์กรประเมินและติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย
- ทำหน้าที่ **Independent Evaluation and Monitoring Body** ทำนองเดียวกับ **IMF Independent Evaluation Office (IEO)**, **World Bank Independent Evaluation Group (IEG)** และ **US General Accounting Office**

- ❖ มีอำนาจในการขอข้อมูลจากหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐ และมีอำนาจเรียกข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าให้การ
- ❖ มีหน้าที่เสนอรายงานต่อประชาชนและรัฐสภา



## II.2 J

การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ  
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออนุวัติตาม  
รัฐธรรมนูญ

### ข้อพิจารณาที่ 1

- สภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างกฎหมายต่างๆที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และขอความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ

## ข้อพิจารณาที่ 2

- ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างกฎหมายต่างๆที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำเป็นต้องระบุเรื่องการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

❖ **สาระสำคัญของกฎหมาย**

❖ **เงื่อนไขในการตรา หรือแก้ไข  
เพิ่มเติมกฎหมาย**

➤ ภายในกำหนด 2 เดือน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ รัฐบาลที่รับผิดชอบจักต้องเริ่มต้นกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

❖ มีบทลงโทษรัฐบาลที่รับผิดชอบหากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

## II.2 K

# การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

### ข้อพิจารณาที่ 1

### การให้ความเห็นชอบ

- ร่างรัฐธรรมนูญจกต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการออกเสียงประชามติ

## ข้อพิจารณาที่ 2

## กฏคะแนนเสียง

- มติความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ยึดกฏคะแนนเสียงข้างมากอย่างเข้มงวด โดยต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าสองใน สามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่
- ประชามติยึดกฏคะแนนเสียงข้างมากปกติ โดยต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## II.2 L

# การปรัทัศน์รัฐธรรมนูญ

## Constitutional Review

### ข้อพิจารณาที่ 1

- เมื่อรัฐธรรมนูญบังคับใช้มาแล้วครบ 10 ปี ให้ประชุมฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พิจารณาแต่งตั้ง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว และจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อ สาธารณชน

❖ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่า  
สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอาจ  
พิจารณาริเริ่มกระบวนการดังกล่าว



## II.2 M

# การแก้ไขเพิ่มเติมและ การร่างรัฐธรรมนูญ

### ข้อพิจารณาที่ 1

ง่ายหรือยาก

- รัฐธรรมนูญควรแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายหรือไม่  
หากรัฐธรรมนูญร่างมาอย่างดีแล้ว  
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรทำได้  
ยาก เพื่อเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ

## ข้อพิจารณาที่ 2

## หน้าที่ใคร

- รัฐสภามีควรร่างรัฐธรรมนูญและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมีผลประโยชน์ได้เสียจากรัฐธรรมนูญ
- เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้อยู่ ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) เพื่อทำหน้าที่นี้

### ข้อพิจารณาที่ 3

- ผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ควรจำกัดเฉพาะคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา หากควรให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสถาบันต่างๆในสังคมการเมือง

- ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มี  
ประสบการณ์ด้านต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ร่าง  
รัฐธรรมนูญ

➤ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือ  
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จกบังคับใช้ได้  
ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาร่าง  
รัฐธรรมนูญและจากประชาชนผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้ง โดยการออกเสียงประชามติ

❖ กฎการลงคะแนนเสียง ดูหัวข้อ  
“การให้ความเห็นชอบร่าง  
รัฐธรรมนูญ”

## ข้อพิจารณาที่ 4

## ผลประโยชน์ทับซ้อน

- ห้ามสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ  
กรรมการในคณะกรรมการร่าง  
รัฐธรรมนูญ ดำรงตำแหน่งในรัฐสภา  
คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระตาม  
รัฐธรรมนูญในวาระแรกที่มีการบังคับใช้  
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

**“.. Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except all those others forms that have been tried from time to time.”**

*Sir Winston Churchill (1874-1965)*

**House of Commons Speech,**

**November 11, 1947**