

# 1

# รัฐธรรมนูญผ่านประชามติ เดินหน้าโรดแมปสู่การเลือกตั้ง



เหตุการณ์ที่ต้องบันทึกไว้เป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศ คือ การออกเสียงประชามติของคนไทย ต่อร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ 7 สิงหาคม 2559 โดยประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ พร้อมกับเห็นชอบกับคำถามพ่วงให้สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ร่วมลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในช่วง 5 ปีแรกหลังรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ภายหลังการลงประชามติดังกล่าว ภาครัฐจะเดินหน้าโรดแมปโดยออกกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปให้ประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยต่อไป คาดว่าการเลือกตั้งครั้งใหญ่จะเกิดขึ้นในปี 2561 หลังงานพระราชพิธีสำคัญเสร็จสิ้นลง

## รัฐธรรมนูญฉบับมีชัย ฤชุพันธุ์

ในรัฐบาลยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ (รธน.) ฉบับแรกโดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่าง

รัฐธรรมนูญ โดยร่าง รธน. เสร็จสิ้นลงในปี 2558 แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ไม่เห็นชอบร่าง รธน. ฉบับดังกล่าว คสช. จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จำนวน 21 คน มาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง โดยกำหนดให้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่าง

รัฐธรรมนูญ กำหนดระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญไว้ 6 เดือน ตั้งแต่พฤศจิกายน 2558 จนถึงเมษายน 2559 เมื่อร่าง รธน. เสร็จสิ้นแล้ว ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ต้องนำร่าง รธน. ทั้งฉบับไปขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยการลงประชามติ จากนั้นจึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ร่าง รธน. ฉบับมีชัยฯ ประกอบด้วยเนื้อหา 279 มาตรา 16 หมวด และบทเฉพาะกาล โดยมีประเด็นสำคัญที่สาธารณชนให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ “ที่มาของนายกรัฐมนตรี” ซึ่งเปิดช่องให้มีนายกฯ คนนอกที่มีได้เป็น ส.ส. ได้ ส.ว.จำนวน 250 คน ส่วนหนึ่งมาจากคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งโดย คสช. และอีกส่วนหนึ่งมาโดยตำแหน่ง อาทิ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการกองทัพไทย ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วน ส.ส. จะมีจำนวน 500 คน ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว โดยนำคะแนนการเลือกตั้ง ส.ส. เขต มาคำนวณหา ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่ออีกทีหนึ่ง อีกประเด็นที่สำคัญคือกลไกป้องกันไม่ให้คนทุจริตเข้าสู่การเมือง โดยร่าง รธน. ฉบับมีชัยฯ กำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามไม่ให้บุคคลบางกลุ่ม เป็น ส.ส., ส.ว., และรัฐมนตรี เช่น บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือคนที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีหมวดการปฏิรูปประเทศที่แยกออกมาเฉพาะ โดยกำหนดให้มีการปฏิรูปทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม การศึกษา เศรษฐกิจ และอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ร่าง รธน. ฉบับมีชัยฯ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้แก้ไขได้ยากมาก โดยกระบวนการลงมติตามมาตรา 253 ของร่าง รธน. ฉบับนี้ กำหนดไว้ว่าจะแก้ไขได้โดยใช้เสียงข้างมากจากรัฐสภาภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องมีเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 จากทุกพรรคการเมือง และ ส.ว. จำนวน 1 ใน 3 ลงมติให้การเห็นชอบ ซึ่งแตกต่างจาก รธน. ปี 2540 และ รธน. ปี 2550 ที่กำหนดเพียงให้ใช้เสียงข้างมากจากรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นร่าง รธน. ฉบับมีชัยฯ ถ้าเป็นข้อเสนอแก้ไขจากกลุ่มที่มีอำนาจและฐานเสียงในสภามาก ก็ยังพอมีโอกาสแก้ไขได้บ้าง

แต่ถ้าเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองน้อยก็แทบแก้ไขไม่ได้เลย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีข้อกำหนดเพิ่มเติมให้การแก้ไข รธน. ในบางเรื่องต้องทำประชามติด้วย เช่น หมวดทั่วไป หมวดพระมหากษัตริย์ เรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตาม รธน. และอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ เป็นต้น ทั้งนี้ก่อนการลงประชามติ เมื่อ 7 สิงหาคม 2559 ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากร่าง รธน. ฉบับมีชัยฯ ไม่ผ่านการลงประชามติ หลายฝ่ายเกรงว่า อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล คสช. เนื่องจากกลุ่มการเมืองต่างๆ อาจฉวยโอกาสปลุกกระแสต่อต้านรัฐบาลได้

## สิทธิด้านสาธารณสุขใน รสน. ฉบับมีชัยฯ

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2559 เนื้อหาด้านสาธารณสุข ปรากฏอยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 47-48

มาตรา 47 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

มาตรา 48 “สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ ...บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ยังเขียนอยู่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านการแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด”

อนึ่งบริการสาธารณสุขต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพ และรัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

ประเด็นสิทธิทางสาธารณสุขในร่างรัฐธรรมนูญข้างต้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาสังคมบางส่วนว่า ถดถอยไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยนายนิมิตร เทียนอุดม อดีตกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติระบุว่า สิทธิการรักษาพยาบาลในร่างฉบับนี้ด้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ 2550 เพราะยึดแนวทางการสงเคราะห์จาก ภาครัฐแบบเดิมๆ<sup>1</sup> ทางด้านเครือข่ายแพทย์ชนบทก็ได้แสดงความกังวลเช่นกัน โดย นพ.สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ กรรมการชมรมแพทย์ชนบท และ ผอ.รพ.จะนะ จ.สงขลา มองว่า การเปลี่ยนสิทธิเป็นการสงเคราะห์โดยรัฐลดชั้นจากเดิมที่ หลักประกันสุขภาพเป็นสิทธิของทุกคนอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นคนยากไร้ คนพิการ ผู้สูงอายุและเด็ก ดังนั้น มาตรา 47 ที่เขียนขึ้นมาใหม่สามารถตีความได้ว่า เปิดช่องให้ประชาชนนอกจาก 4 กลุ่มนี้ต้อง “ร่วมจ่าย” เพราะรัฐเห็นว่าหลักประกันสุขภาพเป็นภาระ<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม นพ.วิชัย โชควิวัฒน์ กรรมการ สปสช. และผู้ทรงคุณวุฒิด้านส่งเสริมสุขภาพ ชี้ว่าประเด็นที่มีผู้วิจารณ์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตัดสิทธิเรื่องความเท่าเทียมนั้น เป็นความเข้าใจผิด เพราะมีการรับรองไว้แล้วในมาตรา 4 วรรคสอง ทั้งนี้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ก็ยืนยันว่า เนื้อหาในร่าง รธน. ไม่มีการตัดสิทธิของประชาชน แต่ในทางกลับกันเป็นการเพิ่มสิทธิมากขึ้น รวมถึงสิทธิจากระบบบัตรทองที่เดิมไม่เคยถูกระบุไว้มาก่อน

## ทิศทาง การปฏิรูปด้านสาธารณสุขไทย

นายมิชัย ฤชุพันธ์ ประธาน กรธ. ได้บรรยายพิเศษ เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูประบบสุขภาพ” ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บรรจุเรื่องกองทุนหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้าไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพที่สูงขึ้น ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น และทำให้ระบบนี้ยั่งยืนต่อไป ไม่ได้มีการล้มเลิกนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรคร้อยอย่างที่หลายฝ่ายกังวล นอกจากนี้สิ่งที่เพิ่มขึ้น มาจากรัฐธรรมนูญในอดีต คือการดูแลประชาชนครอบคลุม ตั้งแต่เกิดจนตาย ให้มีความรู้ ป้องกัน รักษา พันฟู ครบวงจร รวมทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศมีหมอประจำครอบครัวด้วยการให้มีแพทย์เวชศาสตร์ประจำครอบครัว ควบคู่ไปกับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ<sup>3</sup> สิ่งที่น่ามิชัยฯ

กล่าวถึงนั้นกำหนดไว้ในหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข้อ (4) รัฐต้องปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึง บริการที่มีคุณภาพ สะดวกทัดเทียมกัน และ (5) ให้มีระบบ การแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว ดูแล ประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

ส่วนนายภัทร คำพิทักษ์ กรธ. ได้ยืนยันเช่นกันว่า เนื้อหาในร่างนั้นได้กำหนดให้กองทุนต่างๆ ต้องปรับระบบ ให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยกองทุน สุขภาพทั้ง 3 กองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนสวัสดิการข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และบัตรทอง ต้องมีการ ปรับสิทธิประโยชน์ การบริหารจัดการ และการเข้าถึงบริการ ให้อยู่ภายใต้คุณภาพ และสะดวกทัดเทียมกัน นอกจากนี้ ประชาชนจะได้รับการดูแลที่ดีขึ้นจากรัฐ ที่ระบุไว้ในมาตรา 55 ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุข ที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง” เท่ากับว่าเป็นการให้บริการแบบ ครบวงจร<sup>4</sup>

## ผลการลงประชามติผ่านฉลุย 61:39

การลงประชามติเมื่อ 7 สิงหาคม 2559 ผลปรากฏว่า มีผู้เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 16,820,402 เสียง คิดเป็น 61.35% ไม่เห็นชอบ 10,598,037 เสียง หรือ 38.65% ส่วนการลงประชามติในคำถามพ่วงที่ถามว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่อง ตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ สมควรกำหนดไว้ใน บทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภา ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” มีคะแนนเสียงเห็นชอบ 15,132,050 เสียง คิดเป็น 58.07% และไม่เห็นชอบ 10,926,648 เสียง หรือ 41.93%

สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติครั้งนี้มีจำนวน 50,071,589 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 29,740,677 คน คิดเป็น 59.4% เป็นบัตรดี 96.85% เทียบกับการลงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2550 แล้ว ปี 2559 มีผู้มาใช้สิทธิ มากกว่าปี 2550 ซึ่งมีจำนวน 25.9 ล้านคนจากจำนวน ผู้มีสิทธิ 45 ล้านคน คิดเป็น 57.61% ทั้งนี้ ภาคอีสานลงมติ

ไม่รับร่างมากที่สุด และ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาสก็ไม่รับร่างเช่นกัน ขณะที่จังหวัดที่มีคะแนนเสียงเห็นชอบร่างและคำถามพ่วงมากที่สุด 5 จังหวัดแรก ได้แก่ ชุมพร นครศรีธรรมราช ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี และระนอง

## โรดแมปยับยั้งเลือกตั้งหลังงานพระราชพิธี

หลังจากร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากการทำประชามติ ทำให้โรดแมปสู่การเลือกตั้งมีความชัดเจนมากขึ้น โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีกล่าวผ่านรายการเดินหน้าประเทศไทยว่า ทุกอย่างจะเป็นไปตามโรดแมปที่เคยประกาศไว้ โดยจะมีการเลือกตั้งในปลายปี 2560<sup>5</sup> ซึ่งตามขั้นตอนต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับประชามติตามประเด็นคำถามพ่วงซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความถูกต้อง หลังจากนั้นจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพิจารณาและลงพระปรมาภิไธย ใช้เวลารวมแล้วไม่เกิน 3 เดือน

นายกรัฐมนตรีระบุว่าเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 จะสิ้นสุดลงและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเริ่มใช้บังคับ โดย กรธ. จะต้องจัดทำกฎหมายประกอบอีก 10 ฉบับ ที่สำคัญคือกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. การได้มาซึ่ง ส.ว. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และพรรคการเมือง จากนั้นจึงเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณา คาดว่าจะประกาศใช้ได้ไม่เกินกลางปี 2560 หลังจากนั้นเป็นหน้าที่ กกต. ที่จะจัดการเลือกตั้งทั่วไปให้แล้วเสร็จภายใน 150 วันซึ่งก็คือช่วงปลายปี 2560

อย่างไรก็ตามระหว่างที่ กรธ. ได้จัดทำกฎหมายลูกและรอให้ “ในหลวงรัชกาลที่ 9” ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ได้เกิดเหตุการณ์ที่นำมาสู่ความโศกเศร้าของคนไทยทั้งประเทศ เมื่อสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เสด็จสวรรคต เมื่อ 13 ตุลาคม 2559 ในช่วงแรกรัฐบาลยืนยันว่า กระบวนการเปลี่ยนผ่านรัชกาลครั้งนี้จะไม่กระทบการเลือกตั้งที่วางไว้ในปลายปี 2560 ต่อมาเมื่อ 10 มกราคม 2560 พล.อ.ประยุทธ์ ได้แถลงว่าสำนักพระราชวังได้ทำเรื่องมาที่รัฐบาลว่ามีประเด็นที่ต้อง

แก้ไขร่าง รธน. ในหมวดพระมหากษัตริย์ 2 ประเด็น คือ เรื่องผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการขอพระราชทานร่างที่ผ่านประชามติกลับคืนมาแก้ไข ทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชอำนาจของพระองค์<sup>6</sup> จากนั้นรัฐบาลได้เสนอร่าง (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่ สนช. โดยพิจารณา 3 วาระรวด ที่ประชุมเห็นชอบต่อการแก้ไขเป็นเอกฉันท์ในสัปดาห์นี้ พล.อ.ประยุทธ์ ยืนยันว่ากระบวนการแก้ไขร่างฉบับประชามติจะใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน ส่วนการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นหลังจากงานพระราชพิธีพระบรมศพและพิธีบรมราชาภิเษก โดยคาดว่าพรรคการเมืองจะหาเสียงได้ในช่วงปลายปี 2560 และในปี 2561 ก็จะได้รัฐบาลชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง ต่อมา ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ยืนยันว่าระหว่างที่มีพระราชพิธีสำคัญ จะมีการเลือกตั้งมาแทรกในช่วงเวลาอันสำคัญนี้ไม่ได้ แต่เมื่อไปถึงช่วงหนึ่งคงจะประกาศวันเลือกตั้งล่วงหน้าได้ เพื่อให้พรรคการเมืองทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ประชุมพรรคการเมือง หาห้วคะแนน หาเสียง โดยยังไม่ยุ่งเกี่ยวอะไรกับวันเลือกตั้ง<sup>7</sup>

## บทส่งท้าย

ภายหลังการลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2559 ภาครัฐได้เร่งออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้ง ซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในปี 2561 โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ได้บรรจุเรื่องกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และเน้นการดูแลประชาชนครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีหมอประจำครอบครัว ส่วนภาคประชาสังคมก็คาดหวังว่า สิทธิต่างๆ ด้านสาธารณสุขที่ประชาชนพึงจะได้รับยังคงมีมาตรฐานและเสมอภาค โดยเฉพาะระบบกองทุนสุขภาพ สุดท้ายแล้วเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บังคับใช้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งประกันสังคม บัตรทอง และ สปสช. จะต้องปรับระบบการให้บริการ การรักษา การเพิ่มสิทธิต่างๆ ให้ทัดเทียม มีมาตรฐาน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป

