

ท่อมหมื่นชื่อ :
ข้อเสนอเรื่องกฎหมายรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย
(ร่างแก้ไข ๔ พ.ย. ๒๕๕๔)

วีรพัฒน์ ปริยวงศ์ *

สารบัญ

แนวคิด “ท่อมหมื่นชื่อ”	๑
ตัวอย่างบันทึกหลักการและเหตุผล.....	๒
ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติ.....	๓
แบบสำหรับเข้าชื่อเสนอกฎหมาย.....	๑๑
หมายเหตุท้ายข้อเสนอ.....	๑๒

แนวคิด “ท่อมหมื่นชื่อ”

- “ท่อมหมื่นชื่อ” เป็น “แนวคิดไม่ปิดตาย” ที่หวังจะพลิก “วิกฤตอุทกภัย” มาเป็น “โอกาสประชาธิปไตย” เพื่อฟื้นฟูประเทศไทยให้เป็นสุขถ้วนหน้าและแข็งแกร่งยิ่งกว่าเดิม
- “ท่อมหมื่นชื่อ” เสนอให้ คนไทย ๑ หมื่นคนขึ้นไป ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอ “กฎหมายรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย” และผลักดันผ่านสภาเป็น กฎหมายประชาชนฉบับแรกในประวัติศาสตร์ นักการเมืองก็นำไปเสนอเองได้เช่นกัน
- “ท่อมหมื่นชื่อ” เสนอ การรวมใจแบ่งเบาภาระ ใครที่ไม่ได้เสียหายจากวิกฤตอุทกภัยหรือเสียหายน้อยมาก ยินยอมให้รัฐบาลเก็บรายได้พิเศษ ตามกำลังจ่ายของแต่ละบุคคล เพื่อช่วยเยียวยาผู้อื่นที่เสียหายอย่างสาหัส
- “ท่อมหมื่นชื่อ” เสนอให้รัฐบาล ตัดลดค่าใช้จ่าย พร้อมกับเก็บภาษีหรือใช้วิธีอื่นที่ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เช่น การเพิ่มค่าน้ำค่าไฟของครัวเรือนที่ไม่ถูกน้ำท่วม หรือแม้แต่ค่าโทรศัพท์ ช่วยคนละไม้คนละมือคนละเล็กละน้อยตามความสามารถ อย่างรวดเร็วและพร้อมเพรียงกัน เพื่อระดมเป็นทุนแก้วิกฤตของประเทศ
- “ท่อมหมื่นชื่อ” ยังเสนอให้นำรายได้พิเศษไป กระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์ของคนไทยทุกคน และ หลีกเลียงการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกมีความไม่แน่นอน

* นักกฎหมายอิสระ. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต (รางวัลทุนฟูลไบรท์และวิทยานิพนธ์เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด. นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อีเมล verapat@post.harvard.edu. ข้อเสนอฉบับนี้ร่างขึ้น ณ ตลิ่งชัน ช่วงวันที่ ๓๐-๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีการประกาศอพยพจึงยังไม่สมบูรณ์ โปรดเพิ่มดูที่หมายเหตุท้ายข้อเสนอนี้.

- “ท่วมหมื่นชื้อ” เสนอให้มี การตรวจสอบค้นหาความจริง ว่าวิกฤตครั้งนี้เกิดอะไรขึ้น มีอะไรบ้างที่พลาดพลั้งไป และประเทศไทยจะเตรียมตัวป้องกันรับมือปัญหาในอนาคตอย่างไร
- “ท่วมหมื่นชื้อ” ไม่ต้องการลงโทษหรือเอื้อประโยชน์ใคร แต่หวังให้คนไทย ก้าวผ่านวิกฤตไปด้วยกัน โดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือที่ทุกคนมีส่วนร่วมอย่างพร้อมเพรียงกัน
- ขอเชิญร่วมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับ “ท่วมหมื่นชื้อ” อาจเสนอแนะ ยกร่างหรือคัดค้านแนวคิดและตัวอย่างร่างกฎหมายได้ที่ [facebook.com/10000flood](https://www.facebook.com/10000flood) หรืออรณรงค์ผ่านช่องทางหรือวิธีการอื่นได้อย่างอิสระ และหลากหลาย

(ตัวอย่าง)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นธรรมและมีเอกภาพเพื่อขจัดอุปสรรคและช่วยเหลือให้ผู้เดือดร้อนจากวิกฤตสาธารณภัยสามารถดำรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคตลอดจนรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหลังการเกิดวิกฤตสาธารณภัยอย่างทัน่วงที อีกทั้งเพื่อสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาวิกฤตสาธารณภัยในอนาคต

เหตุผล

วิกฤตสาธารณภัย เช่น วิกฤตอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตเป็นเหตุให้บุคคลเป็นจำนวนมากต้องสูญเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อาทิ ความปลอดภัยและเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สิน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข สิทธิที่จะได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างทั่วถึง สิทธิของผู้ชราที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างสมศักดิ์ศรี ฯลฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสี่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่กำหนดให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับผู้อื่น นอกจากนี้ การคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติหมวด ๓ แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังสอดคล้องกับเจตจำนงตามหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวนโยบายให้รัฐตรากฎหมายเพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาจากวิกฤตสาธารณภัย อาทิ นโยบายการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานตามมาตรา ๗๘ นโยบายส่งเสริมสุขภาวะและมาตรฐานสาธารณสุขตามมาตรา ๘๐ นโยบายการจัดให้มีสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตตามมาตรา ๘๔ เป็นต้น พร้อมกันนี้ เพื่อให้ชนชาวไทยได้ร่วมรักษาผลประโยชน์ของชาติ บรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสี่ยงอาชีพอากรและช่วยเหลือราชการตามมาตรา ๗๑ และ ๗๓ ตลอดจนเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิการเข้าถึงข้อมูลและติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕๖ และ ๖๒ อีกทั้งมีส่วนร่วมทางการเมืองตามมาตรา ๘๗ จึงสมควรตราพระราชบัญญัตินี้

(ตัวอย่าง)

ร่าง

พระราชบัญญัติ

รวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....

โดยที่สมควรมีกฎหมายกำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นธรรมและมีเอกภาพ เพื่อขจัดอุปสรรคและช่วยเหลือให้ผู้เดือดร้อนจากวิกฤตสาธารณภัยสามารถดำรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคตลอดจนรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หลังการเกิดวิกฤตสาธารณภัยอย่างทันท่วงที อีกทั้งเพื่อสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาวิกฤตสาธารณภัยในอนาคต

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๖ รวมถึงมาตรา ๗๑ และ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้กระทำได้โดยการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นเหตุยกเว้นหรือกระทบกระเทือนต่อการดำเนินการตามกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

(๓) พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๔๘๗

(๔) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

(๕) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการแก้ปัญหาอุทกภัย ดินโคลนถล่มและภัยแล้ง พ.ศ. ๒๕๕๔

(๖) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘

(๗) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย” หมายความว่า ภาวะที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศโดยความเห็นชอบของรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” หมายความว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับแทน

“กปภ.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๔

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากบทนิยามตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทนิยามตาม มาตรา ๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาใช้บังคับในพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ให้ตีความและใช้บังคับตามหลักการดังต่อไปนี้

(๑) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) หลักการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการคลัง

(๓) หลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหารจัดการภารกิจและทรัพยากร

(๔) หลักการแบ่งเบาและกระจายภาระอย่างเป็นธรรมและได้สัดส่วน

(๕) หลักการเร่งช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอที่สุดเป็นลำดับแรก

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ประกาศ นั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ เว้นแต่จะมีกำหนดระยะเวลาที่ต้องรอก่อนมีผลใช้บังคับ ก็ให้ถือตามระยะเวลาเช่นนั้น

หมวด ๑

กองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย

มาตรา ๗ ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘ เงินและทรัพย์สินของกองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๔

(๒) รายได้จากมาตรการพิเศษที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๔ และเพื่อการต่อไปนี้

(๑) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒) สนับสนุนค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นแก่อาสาสมัคร องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลใดที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขตามระเบียบที่ กปภ.ช. กำหนด

(๓) ใช้จ่ายเพื่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจหลังเกิดวิกฤตสาธารณสุขและการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาวิกฤตสาธารณสุขในอนาคตตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ ในระหว่างการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข ให้สำนักงานเปิดเผยข้อมูลการเงิน การบัญชี และการพัสดุของกองทุนต่อสาธารณะอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๑๑ นอกจากการควบคุมตรวจสอบภายในที่มีอยู่แล้ว ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

หมวด ๒

การประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข

มาตรา ๑๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิใช่สาธารณสุขเกิดขึ้นซึ่งรุนแรงถึงขั้นวิกฤตหรือกำลังจะถึงขั้นวิกฤต และจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือ เยียวยาเป็นการฉุกเฉิน แต่งบประมาณและทรัพยากรที่รัฐมีอยู่อาจไม่เพียงพอต่อความต้องการ หรืออาจนำมาใช้จ่ายได้ไม่ทันการ หรืออาจก่อปัญหาต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการคลัง ในการนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าหากการแก้ไขปัญหาไม่สมควรดำเนินการโดยการตราพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอความเห็นชอบของรัฐสภาเพื่อประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขก่อนดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

การขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคหนึ่งต้องระบุระยะเวลาการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขและแผนมาตรการที่คณะรัฐมนตรีมุ่งหมายจะดำเนินการตามหมวด ๓ ของพระราชบัญญัตินี้พร้อมความเห็นจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับแผนมาตรการดังกล่าว ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

หลังมีการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเลิกหรือลดระยะเวลาการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข และให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอความเห็นชอบของรัฐสภาเพื่อขยายระยะเวลาการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข โดยนำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ ยกเลิก หรือการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขและแผนมาตรการที่เสนอต่อรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นายกรัฐมนตรีรายงานความคืบหน้าและตอบคำถามเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการตามหมวดนี้ต่อรัฐสภาเป็นระยะจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข

มาตรา ๑๓ การประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขไม่ถือเป็นเงื่อนไขหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจการประกาศสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสถานการณ์เฉพาะตามกฎหมายอื่น

หมวด ๓

มาตรการรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข

มาตรา ๑๔ ในระหว่างการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรการพิเศษทางภาษีอากรหรือเงินประกันสังคมเพื่อจัดเก็บรายได้เข้ากองทุนเท่าที่จำเป็นโดยต้องไม่เรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งต้องคำนึงถึงความสามารถในการรับแบภาระของแต่ละบุคคลและลักษณะความเป็นจริงของการจกเก็บภาษีอากรบางประเภทที่ไม่ทั่วถึงในปัจจุบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๕ หากมาตรการตามมาตรา ๑๔ ไม่เพียงพอหรือไม่ทันที่ว่าการแก้ไขวิกฤตสาธารณสุข ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อจัดเก็บรายได้เข้ากองทุนเป็นการเร่งด่วนโดยการให้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานทางปกครองผู้ให้บริการสาธารณสุขปโภคด้านไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคมมีอำนาจเพิ่มมูลค่าหนี้เกินกว่าความเป็นจริงในใบเรียกเก็บหนี้จากผู้ใช้บริการได้ และถือว่ามูลค่าหนี้ที่เกินมาดังกล่าวเป็นหนี้ที่ผู้ใช้บริการต้องชำระโดยปกติตามกฎหมายแต่ให้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานทางปกครองนำส่งเป็นรายได้เฉพาะส่วนดังกล่าวเข้ากองทุนโดยไม่มีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าดำเนินการ

การดำเนินมาตรการตามวรรคหนึ่งต้องไม่เรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญและต้องมีวิธีการให้ผู้ที่ได้ชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นมาเกินกว่าความเป็นจริงสามารถเลือกนำจำนวนเงินที่ชำระดังกล่าวไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปหักลบกับค่าบริการที่แท้จริงในภายหลังได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หากหน่วยงานทางปกครองผู้ให้บริการสาธารณสุขปโภคตามวรรคหนึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการตามวรรคหนึ่งเท่าที่เหมาะสมและจำเป็นแก่หน่วยงานทางปกครองนั้น

มาตรา ๑๖ การดำเนินมาตรการตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการตัดลดค่าใช้จ่ายโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการตัดลดรายจ่ายประกอบแผนมาตรการที่นำเสนอต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๗ การดำเนินมาตรการตามหมวดนี้อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างไปจากแผนมาตรการที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาได้เท่าที่จำเป็นและสมควรแก่เหตุ แต่การดำเนินมาตรการต้องสิ้นสุดภายในระยะเวลาที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เว้นแต่รัฐสภาจะเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไป

หมวด ๔

มาตรการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่วิกฤตสาธารณสุขอาจกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้

การดำเนินมาตรการตามวรรคหนึ่ง จะดำเนินการในขณะที่มีการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข หรือภายหลังจากภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขสิ้นสุดลงก็ได้

มาตรา ๑๙ มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศต้องมีวิธีการเพื่อรักษาความเป็นธรรมในกรณีที่ภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใดพลอยได้รับประโยชน์เกินกว่าที่ควรจากมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๕

มาตรการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาวิกฤตสาธารณสุขในอนาคต

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่มีการประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุข หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสมควรให้ตรวจสอบค้นหาความจริงเกี่ยวกับสาเหตุความรุนแรงของสาธารณสุขที่เกิดขึ้นก็ดี ความพร้อมประสิทธิภาพและการร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการจัดการกับปัญหาก็ดี ความเสมอภาคและเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายหรือป้องกันช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบก็ดี ความขัดแย้งระหว่างชุมชนหรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบก็ดี หรือแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาในระยะยาวก็ดี ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะกรรมการอิสระชุดหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานและให้คำแนะนำคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการอิสระตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งชุดซึ่งมีตัวแทนจากภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขเพื่อร่วมทำหน้าที่ตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่แต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะกรรมการอิสระดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะกรรมการอิสระดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ถือว่าสำเนาบัตรประชาชนหรือบัตรติดรูปถ่ายที่ออกโดยราชการไม่ว่าจะหมดอายุแล้วหรือไม่เป็นหลักฐานประกอบการเข้าชื่อที่เพียงพอ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และหากการเข้าชื่อครบถ้วนและถูกต้องให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามนั้น

การเข้าชื่อตามวรรคสามนั้น ประชาชนผู้เข้าชื่อดังกล่าวจะร่วมกันเสนอรายชื่อผู้มีความเหมาะสมเป็นกรรมการอิสระไม่เกินสามรายให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาตามความเหมาะสมไปพร้อมกันก็ได้

มาตรา ๒๑ ให้ กปภ.ช. มีหน้าที่จัดหาและส่งมอบข้อมูลให้คณะกรรมการอิสระตามมาตรา ๒๐ ตามที่คณะกรรมการอิสระร้องขอ

มาตรา ๒๒ ภายในเวลาหนึ่งปีหลังจากคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานข้อสรุปจากคณะกรรมการอิสระที่แต่งตั้งในแต่ละครั้ง ให้คณะรัฐมนตรีหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับวิธีการป้องกันและบรรเทาวิกฤตสาธารณสุขในอนาคตและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อตัดสินใจดำเนินการต่อไป

หมวด ๖

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๒๓ เรื่องใดเกี่ยวกับการดำเนินการตามหมวด ๓ และหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา ให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๔ นับจากวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบให้ประกาศภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขมีระยะเวลาหนึ่งปีตามแผนมาตรการตามมาตรา ๒๕ และให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการอิสระตรวจสอบค้นหาความจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระตามมาตรา ๒๐

มาตรา ๒๕ ให้ภาวะรวมใจแก้วิกฤตสาธารณสุขตามมาตรา ๒๔ มีแผนมาตรการดังต่อไปนี้

[สำหรับพิจารณาโดยประชาชน คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา]

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

แบบ ข.ก.๑

แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

.....

เขียนที่.....

.....

วันที่เดือน.....พ.ศ.

๑.	ชื่อตัวและชื่อสกุล	
๒.	เลขประจำตัวประชาชน	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
๓.	ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน	เลขที่.....ตรอก/ซอย.....หมู่..... ถนน.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....
๔.	อาชีพ	
๕.	ขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ร่าง พ.ร.บ.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(.....)

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ข.ก.๑ ดังนี้

- ๑. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงคนได้
- ๒. สำเนาทะเบียนบ้าน

หมายเหตุท้ายข้อเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติรวมใจแก้วิกฤตสาธารณภัย

พ.ศ.

1. ข้อเสนอนี้เป็นเพียงร่างอย่างหยาบที่สร้างขึ้นในขณะที่บ้านผู้เสนอถูกประกาศให้เป็นเขตอพยพออก จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “แนวคิดไม่ปิดตาย” นี้จะได้ถูกนำไปถกเถียงแก้ไขขัดเกลาร่างอย่างเปิดกว้างและหลากหลาย โดยอาจจะดมความคิดเห็นได้ที่ [facebook.com/10000flood](https://www.facebook.com/10000flood)
2. ข้อเสนอนี้สืบเนื่องมาจากบทความเรื่อง *น้ำขึ้นให้รีบตัก: พลิก “วิกฤตน้ำป่าไหลหลาก” สู่ “โอกาสทางประชาธิปไตย”* เผยแพร่ช่วงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ เพื่อร่วมรำลึกถึงพระปิยมหาราชผู้ทรงริเริ่มพัฒนาการชลประทานของไทยให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศ. ผู้อ่านคัดลอกเผยแพร่ได้โดยโปรดอ้างถึงที่มา [facebook.com/verapat.pariyawong](https://www.facebook.com/verapat.pariyawong) ผู้เสนอ ขอน้อมรับข้อชี้แนะหรือคำถามที่อีเมล verapat@post.harvard.edu หรือที่ [facebook.com/10000flood](https://www.facebook.com/10000flood)
3. สาธารณภัยมีมากกว่าภัยธรรมชาติ ข้อเสนอนี้มุ่งประโยชน์ในทางกระบวนการประชาธิปไตยไม่น้อยไปกว่าโอกาสของผลสัมฤทธิ์ที่ร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณา และอาจเป็นกรณีศึกษาเพื่อเทียบกับกระแสและการประกาศคุณค่าประชาธิปไตยด้วยหลักการอันโก้หรือล้นด้วยคุณธรรม โดยเฉพาะในยามที่ผู้นำทางปัญญาสบโอกาสจะเปิดกรงทางความคิด ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องไม่ดี แต่เป็นเรื่องที่ต้องไม่พอ หรือลุ่มหลงว่าทำได้ดีแค่นั้น หรือผูกขาดว่าความถูกต้องมีแค่นั้น สิ่งที่ต้องมีมากกว่านั้นคือการนำเสนอที่แยบยลเพื่อให้เกิด “กระบวนการเรียนรู้ทางประชาธิปไตย” ตามความเป็นจริงของคนในสังคม ซึ่งสภาจะรับร่างกฎหมายไว้พิจารณาหรือเห็นชอบหรือไม่อาจไม่สำคัญเท่ากับการที่ประชาชนตื่นตัวเข้าเชื่อมตัวแทนร่วมชี้แจงและร่วมพิจารณาร่างกฎหมายกับบรรดาผู้แทนประชาชน ผู้เสนอย้ำว่า การค้นหาทิศทางปกครองที่แน่นอนและเป็นธรรมนั้น พึงแสวงจาก “มนุษย์ดังที่เป็นและกฎหมายดังที่ควรเป็น” และจะกลับกันไม่ได้เด็ดขาด (ดูเพิ่มที่ วีรพัฒน์ ปริยวงศ์, *น้ำขึ้นให้รีบตัก: พลิก “วิกฤตน้ำป่าไหลหลาก” สู่ “โอกาสทางประชาธิปไตย”*)
4. สถานการณ์อุทกภัยอาจต้องใช้เวลาในการคลี่คลาย แต่การพิจารณาร่างกฎหมายตามมาตรฐานรัฐสภาไทยอาจใช้เวลาานานยิ่งกว่า แต่ก็เชื่อว่าเสมอไป อาจเป็นโอกาสอันดีให้องค์กรภาคประชาชนภาควิชาการ รวมถึงพลังนิตินักศึกษาจะได้ออกมาเคลื่อนไหวร่วมยกร่างและผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาโดยสภาได้เป็นครั้งแรกของชาติ ซึ่งปริมาณรายได้ที่จัดเก็บจะมากน้อยหรือมีประโยชน์เพียงใด ก็ไม่ได้ทำให้การจุดประกายความรู้สึกร่วมรับผิดชอบของคนในสังคมร่วมกันเปลี่ยนไป

5. ย่อมมีผู้หลงตีความเงื่อนไขการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๓ อย่างเคร่งครัด แม้ในชั้นแรกอาจไม่มีผู้โต้แย้งว่า พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ จะสามารถนำมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้หรือไม่ แต่ประเด็นว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายจะเข้าชื่อเสนอได้หรือไม่นั้น สมควรต้องชำระการตีความเรื่องกฎหมาย “ตามที่กำหนด” ตามรัฐธรรมนูญหมวด ๓ และ ๕ เสียใหม่ ในอดีตรัฐสภาเคยตีความจำกัดสิทธิประชาชนว่ากฎหมายที่เสนอต้องถูกบังคับว่าต้องมีเท่านั้น แต่ผู้เสนออ้างว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเชิงกระบวนการที่เปิด คือ เป็นกฎหมายแม่บทที่นำไปสู่การตรากฎหมายอื่น ต้องตีความตามหลักกระบวนการประชาธิปไตยที่ไม่ปิดตาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เสนอในกรณีนี้เป็นไปตามที่กำหนดโดยนัยตัวบทประกอบกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญหมวด ๓ และ หมวด ๕ อย่างชัดเจน อาทิ มาตรา ๒๘ วรรคสี่ มาตรา ๓๐ วรรคสี่ มาตรา ๗๘ (๑) มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และ มาตรา ๘๗ และหากจะตีความว่าการขจัดอุปสรรคตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ ไม่สามารถดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายได้ นอกจากจะเป็นการตีความที่วุ่นวายและแปลกประหลาด ยังไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมอีกด้วย
6. หากพรรคการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาท่านใดประสงค์จะทำหน้าที่เสนอร่างควบคู่กันไปและเปิดรับฟังความเห็นของประชาชน หรือสนับสนุนการเข้าชื่อโดยประชาชนและทำงานเพื่อประชาชนแม้ต้องย่ำเท้าลงน้ำ ก็เป็นนิมิตหมายประชาธิปไตยที่ดีไม่น้อย
7. แม้การเข้าชื่อกฎหมายจะต้องเสนอต่อประธานรัฐสภา แต่เมื่อเป็นกฎหมายด้านการเงินก็มีขั้นตอนพิเศษบางประการโดยการขอคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่ประชาชนจะได้พบเห็นการตอบสนองต่อปัญหาส่วนรวมโดยฝ่ายบริหารละนิตบัญญัติไปในคราวเดียวกัน โดยเฉพาะหากเข้าชื่อเสนอในช่วงที่ยังมีแรงเคลื่อนในสังคม ซึ่งอาจลดหายไปตามน้ำก็เป็นได้
8. แนวคิดการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้อาจแบ่งออกเป็นสามระยะ
 - ในระยะเร่งด่วน กำหนดมาตรการจัดเก็บภาษีพิเศษหรือจัดเก็บรายได้พิเศษชั่วคราวเข้ารัฐอย่างเร่งด่วนเพื่อมุ่งให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยอย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรมตลอดจนจ้างงานเพื่อเพิ่มกำลังคนหรือตอบแทนอาสาสมัคร ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักการว่าสมาชิกสังคมนิยมร่วมรับผิดชอบปัญหาสังคมร่วมกันแต่ต้องแบ่งเบาภาระตามความสามารถของแต่ละคน เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและผู้มีรายได้น้อย ย่อมได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่การชดเชย ไม่ใช่การลงโทษ แต่เป็นการร่วมรับผิดชอบปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสังคม สังเกตว่าประเทศออสเตรเลีย ก็ได้กำหนดมาตรการลักษณะดังกล่าว (Temporary Flood Levy) เมื่อไม่นานมานี้หลังประสบวิกฤตอุทกภัยร้ายแรงเช่นกัน นอกจากจะใช้วิธีจัดเก็บภาษีแล้ว อาจใช้นวัตกรรมการจัดเก็บรายได้อย่างรวดเร็ว

และทั่วถึงรูปแบบอื่นเป็นการชั่วคราวในระยะสั้น เช่น การกำหนดให้เพิ่มจำนวนเงินที่ต้องชำระในใบแจ้งค่าใช้น้ำประปา หรือค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริงตามอัตราส่วนและวิธีการคำนวณที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีข้อดีคือปกติจะมีการจัดเก็บเป็นประจำอยู่แล้ว เช่น หักบัญชีหรือบัตรเครดิต แต่เนื่องจากการวัดค่าน้ำค่าไฟมิได้สะท้อนความสามารถในการจ่ายภาษี จึงต้องมีหลักเกณฑ์ประกอบที่เหมาะสม เช่น ให้ผู้จ่ายมีสิทธิหักเงินคืนจากใบแจ้งหนี้รอบอื่นได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างสะดวกรวดเร็วสำหรับการเยียวยาฉุกเฉิน โดยไม่ต้องติดขัดกับประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีในประเทศไทย

- ระยะเร่งด่วนถึงปานกลาง กำหนดมาตรการและวิธีการนำรายได้พิเศษไปฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมหลังน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ เช่น การนำรายได้พิเศษไปชดเชยการกำหนดมาตรการประโยชน์ทางภาษีเพื่อชักจูงให้เอกชนจ้างงานผู้ที่ตกงานหรือขาดรายได้เพราะเหตุอุทกภัย การกอบกู้ฟื้นฟูเขตอุตสาหกรรม หรือธุรกิจอื่นที่ได้รับผลกระทบรุนแรง เช่น เกษตรกรรม การท่องเที่ยว หรือแม้แต่ธุรกิจประกันภัย รวมถึงการใช้งบประมาณก่อสร้างและจ้างงานเพื่อซ่อมแซมก่อสร้างในลักษณะที่กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับค้ำประกันราคาสินค้าจำเป็นหรือแม้แต่การศึกษาแผนชุดคุณคลองและพัฒนาที่ดินเพื่อเปลี่ยนพื้นที่เสียหายให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ อาทิ แนวคิด “อยุธยา-เวนิส”
 - มาตรการในระยะยาว การตรวจสอบค้นหาความจริงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรการและวิธีการนำรายได้พิเศษไปลงทุนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยที่กระตุ้นเศรษฐกิจและจ้างงานในระยะยาว เช่น การปรับปรุงระบบชลประทาน และก่อสร้างพื้นที่น้ำและเส้นทางระบายน้ำ (flood way) เพิ่มเติมทั่วประเทศอย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบ การสร้างเขื่อนในอ่าวไทย ฯลฯ ซึ่งย่อมต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นประชาชนอันเป็นการสร้างโอกาสทางประชาธิปไตยต่อไป
9. ในภาวะที่เศรษฐกิจโลกอาจกำลังถดถอยและประเทศไทยต้องใช้งบประมาณมหาศาลเพื่อฟื้นฟูสถานการณ์ทั้งระหว่างและหลังอุทกภัยร้ายแรง การฝ่าวิกฤตร่วมกันจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งไปกว่าการอาศัยงบประมาณปกติหรือเพิ่มหนี้สินจากการกู้ยืมเงินโดยรัฐบาล มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้ได้รับความช่วยเหลือเท่านั้น แต่เพื่อลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเสียเปรียบในการแข่งขันของทั้งประเทศในระยะยาวเช่นกัน
10. ประเด็นที่อาจเป็นที่ถกเถียงกัน เช่น การให้ฝ่ายบริหาร (ไม่ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่) มีดุลพินิจในการกำหนดและบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายฉบับนี้ การนิยามผู้ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ การวางมาตรการต่างๆ ให้สมสัดส่วน

เป็นธรรม และไม่เป็นการชะลอเศรษฐกิจหรือขัดขวางการลงทุน ล้วนเป็นประเด็นสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งคำถามลอยหรือหลีกเลี่ยงอย่างมั่งง่าย ผู้เสนอไม่ใช่เน้นการคลังหรือนักเศรษฐศาสตร์และเชื่อว่ารายละเอียดของร่างกฎหมายต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้าน แต่เสนอเป็นหลักการเบื้องต้นได้ว่า การจัดเก็บรายได้ต้องตั้งอยู่บนหลักของวินัยและเสถียรภาพทางการคลัง ค่าดำเนินการ (transaction cost) ต้องโปร่งใสมีประสิทธิภาพ ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่อาจมีธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใดฉวยประโยชน์ มีการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหารงบประมาณ อีกทั้งไม่ทำให้นโยบายอื่น เช่น การเพิ่มรายได้ขั้นต่ำ การก่อสร้างระบบคมนาคม หรือมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอื่นที่ขอบรรณาและจำเป็นต้องหยุดชะงัก แต่ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ต้องร่วมตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นอย่างเป็นรูปธรรม และหากประชาชนไม่พอใจกับการตัดลดรายจ่าย ร่างกฎหมายนี้อาจเป็นโอกาสให้ภาคประชาชนได้เสนอกลไกการตรวจสอบให้ความเห็นชั่วคราวเฉพาะกรณีได้

11. ในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการอิสระนั้น ในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ก็ได้มีการตั้ง Queensland Floods Commission of Inquiry ศึกษาข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยร้ายแรงเมื่อไม่นานมานี้ อาจมีผู้ท้วงข้อเสนอดังกล่าวว่า คอป. จะเกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมได้อย่างไร ทั้งที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการสังหารประชาชนหรือความขัดแย้งทางการเมือง อีกทั้งภารกิจที่มีอยู่ก็หนักหนาอยู่แล้ว หากจะมีจริง ก็อาจอาศัยคณะกรรมการรัฐสภาหรือตั้งคณะกรรมการอิสระชุดใหม่ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะเหมาะสมกว่า ผู้เสนอไม่ขัดข้องหากจะมีผู้ใดช่วยกันตรวจสอบ แต่ในส่วน คอป. พึ่งมีข้อสังเกตดังนี้

- ข้อสังเกตประการแรก วิกฤตอุทกภัยครั้งนี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องภัยธรรมชาติ ฝนผิดฤดูหรือการบริหารผิดพลาดทั่วไป แต่เป็นเรื่องความขัดแย้งและความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนบางส่วนเชื่อว่าภาครัฐเตรียมการบริหารจัดการและช่วยเหลือเยียวยาในแต่ละจังหวัด และพื้นที่อย่างไม่เท่าเทียมกัน หากวิกฤตอุทกภัยครั้งนี้รุนแรงยืดเยื้อและคำถามต่างๆ ยังคงปราศจากคำตอบ สถานการณ์ก็อาจสะท้อนถึงรากปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและปะทุต่อไปสู่ปัญหาอื่นอีกมาก
- ข้อสังเกตประการที่สอง ข้อเสนอไม่ได้ให้ คอป. ทำหน้าที่ศึกษาหรือแก้ไขปัญหาน้ำท่วมซึ่งมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว (และต้องบังคับให้รับผิดชอบต่อไป) แต่เน้นให้ คอป. ศึกษาปัญหา “มิติมนุษย์” ที่สะท้อนจาก “วิกฤตน้ำปากไหลหลาก” กล่าวคือ ตรวจสอบค้นหาความจริงเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมและรากเหง้าของปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่ได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากร การขยายชุมชนเมืองโดยละเลยสิทธิของประชาชนในบริเวณที่เกี่ยวข้อง การดองข้อเสนอโดย

หน่วยงานรัฐ ประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและกองทัพตลอดจน ปัญหาการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ล่าช้า เหลื่อมล้ำและไม่ทั่วถึง ปัญหาการไม่ลงพื้นที่ของผู้แทนราษฎรบางส่วน รวมไปถึงการวางมาตรการเพื่อความปรองดองและลดความขัดแย้งทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ ไม่ว่าจะระหว่างประชาชน ภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการที่ขึ้นราคาสินค้า หรือบริษัทประกัน ฯลฯ งานเหล่านี้ล้วนมีลักษณะคล้ายกับงานที่ คอป. รับผิดชอบมาอยู่แล้ว อีกทั้งหากภาระงานจะเพิ่มมากขึ้น คอป. ก็ย่อมสามารถแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือคณะทำงานเพื่อช่วยศึกษาเรื่องน้ำโดยเฉพาะ トラบไคที่การศึกษาปัญหาและแสวงหาความจริงเกี่ยวกับ “ความไม่เป็นธรรม” ในสังคมไทยนั้นดำเนินไปอย่างเป็นบูรณาการและไม่สะเปะสะปะ

- ข้อสังเกตประการที่สาม คอป. มีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจ เช่น นอกจากโครงสร้างทางกฎหมายได้เอื้อให้ คอป. สามารถเข้าถึงข้อมูลและเอกสารของราชการ ตลอดจนการเก็บข้อมูลจากประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบ และเสนอแนะโดยตรงต่อรัฐบาลได้แล้ว คอป. ยังมีความชอบธรรมในบริบทพิเศษที่ถูกตั้งโดยรัฐบาลชุดหนึ่ง และได้รับการประกาศสนับสนุนโดยรัฐบาลอีกชุดหนึ่ง อีกทั้งผู้ทำงานก็ได้รับความไว้วางใจและเป็นที่ยึดตามองของสังคม การให้ คอป. มีบทบาทศึกษารากเหง้า ปัญหาความขัดแย้งที่สะท้อนออกมาจากวิกฤตของชาติที่รุนแรงนี้ จึงเท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้ความคิดและข้อเสนอที่จะแก้ปัญหาร้ายแรงถูกเพิกเฉยหรือลอยหายให้ไปพร้อมกับน้ำที่ไหลออกสู่ทะเลดังหลายครั้งในอดีต

12. หลักการตามที่เสนอนี้ ย่อมมีผู้ประสงค์เสนอเป็นร่างกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อนน้อยกว่าและอาจผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้สะดวกโดยไม่ต้องถกเถียงกัน เช่น เสนอในลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเยียวยาประเทศจากวิกฤตอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔ ครั้งเดียวเป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องมีชั้นการขอความเห็นชอบจากสภาหรือขั้นตอนอื่นก็เป็นได้ หากแต่อาจเสียโอกาสจุดประกายและขัดเกลานวัตกรรมทางกฎหมาย นอกจากเรื่องการเป็นเครื่องมือที่ใช้แล้วไม่ต้องทิ้ง หรือเรื่องเศรษฐศาสตร์ทางกฎหมาย เช่น ความยุติธรรมแจกจ่าย สิทธิหน้าที่ในอรรถประโยชน์จากการใช้สาธารณูปโภค หรือการจัดการกับค่าเช่าทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังมีประเด็นชวนคิดว่ารัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายลักษณะ “พระราชกำหนดกลับหัว” ได้หรือไม่ คือ แทนที่จะให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจดำเนินการก่อนแล้วถูกตรวจสอบภายหลัง กลับมาขอความเห็นชอบจากสภาเป็นการทั่วไปก่อนแล้วค่อยดำเนินการ แม้จะถูกควบคุมด้วยเงื่อนไขระยะเวลาก็ตามแต่ก็ไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อีกทั้งการอาศัยมติของรัฐสภาจะถือว่าเข้าลักษณะ “พิจารณาเรื่องอื่นใด” ตามมาตรา ๑๓๖ (๕) ได้หรือไม่ คำถามข้างท้ายคงขึ้นอยู่กับการศึกษาความถ้อยคำ แต่เรื่องพระราชกำหนดกลับหัวนั้น สมควรต้องเข้าใจถึงความเป็นจริงในทางการเมืองอันต้องแยกไม่ออกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในขั้นแรก รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดศีลธรรมความดีงามสูงสุดใน

วาระสุดท้าย แต่เป็นเครื่องมือสนับสนุนกระบวนการเปิดที่ต้องเคลื่อนไหวและสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา トラバドที่กระบวนการไม่ละเมิดหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดูแลแห่งอำนาจ หรือสิทธิเสรีภาพ ย่อมต้องตีความรัฐธรรมนูญไปในทางที่กระบวนการประชาธิปไตยสามารถเดินต่อไปได้ ซึ่งก็เห็นได้จากมาตรา ๖ ที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างเปิดกว้าง มิได้บังคับว่ากฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องตรงตามรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ขอให้ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และในขั้นที่สอง ลักษณะพระราชกำหนดกลับหัวอาจเป็นการใช้กฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงปมทางการเมือง เช่น การที่ฝ่ายบริหารไม่กล้าขึ้นภาษีเพราะกลัวถูกสภาต่อว่าภายหลัง แม้ในขณะที่ขึ้นภาษีสภาจะกระซิบบว่าเห็นด้วยก็ตาม ฯลฯ อนึ่ง เรื่องดูแลแห่งอำนาจเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นประเด็นที่ผู้เสนอเองไม่ประสงค์จะใช้เกณฑ์ตนเองเป็นเครื่องตัดสิน ณ เวลานี้ เพราะเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาเรียนรู้ ซึ่งหากไม่ลองทำก็จะไม่มีวันได้เรียนรู้และประชาธิปไตยก็จะจมปลักอยู่กับความไม่มีมูลหรือตุลที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้ใช้อำนาจในปัจจุบัน

13. แนวคิดอื่นที่อาจมีผู้นำไปพิจารณาต่ออาจยังมีอีกมาก เช่น

- การยุบเลิกกองทุนเดิมหรือกองทุนอื่น ทั้งที่เกี่ยวกับสาธารณภัย และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทุนไทยช่วยไทย แล้วจัดตั้งกองทุนหรือเครื่องมือทางการคลังใหม่ให้มีลักษณะทางกฎหมายที่รัดกุมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์อื่นในทางการคลังมากขึ้น
- การให้ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารเงินกองอย่างเป็นรูปธรรม
- การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย และหน่วยงานอื่น เช่น กปภ.ช ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ให้ซ้ำซ้อน เช่น การนำเงินกองทุนไปใช้ กับการจัดสรรงบประมาณสงเคราะห์ผู้ประสบภัย สมควรต้องดำเนินไปภายใต้ระบบเดียวกันหรือไม่
- การสืบสวนและใช้ค่าปรับทางปกครองในลักษณะการค่าเสียหายเชิงลงโทษและนำเงินค่าปรับมาสมทบกองทุน เช่น กรณีโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่จังก่อสร้างในทางที่สงวนให้น้ำไหลผ่าน
- ในกรณีมีการเก็บรายได้เพื่อทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ อาจพิจารณาหลักเกณฑ์การเก็บและใช้รายได้เฉพาะที่มาจากพื้นที่นั้น
- การคำนึงถึงพันธกรณีตามกฎหมายการค้าระหว่างประเทศหากมีการอุดหนุนหรือช่วยเหลืออุตสาหกรรมในประเทศ
- การอาศัยแรงเคลื่อนไหวในสังคมเป็นจิ้งหะกั้วกระโดดทางความคิดหรืออุดมคติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรัฐสวัสดิการ การขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเรื่องอื่นๆ

ๆ