

หนังสือติดต่อและติดต่อเผยแพร่
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

วันพืชมงคล พิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐		
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เข้านี้ที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐		
๐๗.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.									
๐๗.๓๐	ต้นฉบับรัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัทั่วไกล	ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว	๐๗.๓๐		
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน									
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๐๘.๐๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)		บันทึกประชุมสภา			๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	ช่วง...คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา						
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที			๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	สภาสนทนา	มอญรัฐสภา (NBT/NBT 15)			รัฐสภาของ ประชา. (NBT/NBT 15)	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์			
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีรู้	สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย	๑๐.๐๐	
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกสภา	๑๑.๐๐
๑๒.๐๐	ถ่ายทอด เสียง การประชุม วุฒิสภา	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			กะลาหาลี	กะลาหาลี	กะลาหาลี	เพลงเก่าวันก่อน		
๑๓.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			นวมองกฏหมายไทย	นวมองกฏหมายไทย	ห้องถื่นบ้านเรา			๑๓.๐๐
๑๓.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			ติระจ้ง...ฟังปัญหา	ติระจ้ง...ฟังปัญหา	ห้องถื่นบ้านเรา (ต่อ)			
๑๔.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			ติระจ้ง...ฟังปัญหา	ติระจ้ง...ฟังปัญหา	ห้องถื่นบ้านเรา (ต่อ)			๑๔.๐๐
๑๕.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			นานาชาติ	นานาชาติ	นานาชาติ			
๑๕.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	ได้ร่วมพระบรมมี	กระพุ่มสภา	๑๕.๓๐
๑๖.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ	เสียงจากสภา	เสียงจากสภา	สภาสุดอัปดาห์					
๑๖.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ	คนข่าว คุยข่าว	คนข่าว คุยข่าว	คนข่าว คุยข่าว			๑๖.๓๐		
๑๗.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๑๗.๓๐		ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สบาย สบาย ยามเย็น	๑๗.๓๐	
๑๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๘.๓๐	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	ภาษาพาसर	ได้ฟังเดียวกัน	เพลงไทย ศรีแผ่นดิน		เพลงซีพีเอ็น เพื่อสยาม	๑๘.๓๐		
๑๙.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.									
๑๙.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สดง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๙.๓๐		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ			๒๐.๐๐	
๒๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๒.๐๐	กาแฟก่อนนอน									

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมกิจการคณะต่างๆ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิเมศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เหรียญฎีก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลณี จุลนานนท์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ - ๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความ
ที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่
นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏ
ในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการ
แต่ประการใด



ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

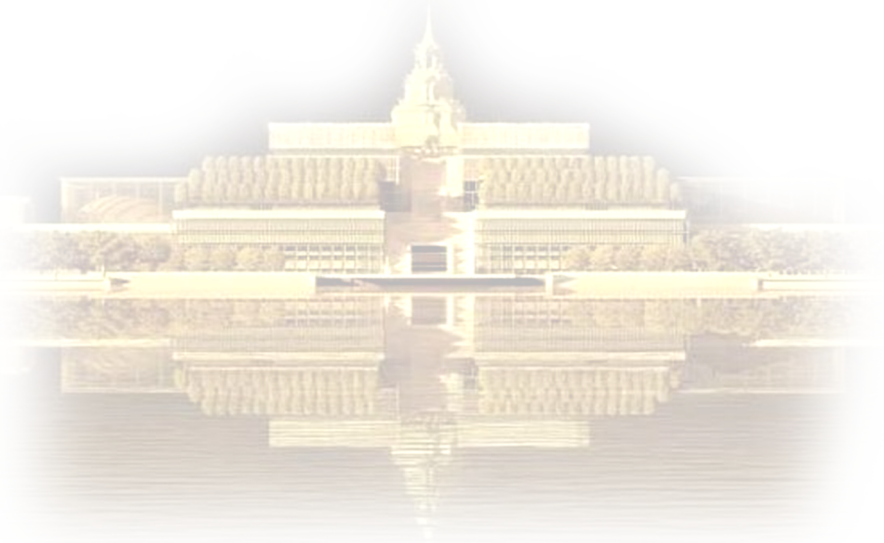
๑. ส่งต้นฉบับในรูปเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชำสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๐
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒





หลาย ๆ ประการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ฝ่ายการเมืองไม่เคยกล่าวอ้างถึงและภาคสังคมเองก็ให้ความสำคัญน้อยมาก ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ทุกภาคส่วนในสังคมจะสามารถร่วมกันแสวงหาทางออกเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้เป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายในสังคมได้หรือไม่ หรือจะเป็นเพียงแค่ทางตันที่ไร้แสงสว่าง **บทความ เรื่อง ปัญหาการเมืองไทยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ : ทางออกและทางตัน** มีคำตอบให้ผู้อ่านได้ช่วยกันขบคิดและมองปัญหาอย่างมีสติ

ส่วน**บทความ เรื่อง วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมและการยกเลิกรัฐธรรมนูญ : อนาคตของประเทศไทย** จะกล่าวถึงหลักการทั่วไปของการแก้ไขและยกเลิกรัฐธรรมนูญ โดยหยิบยกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาเป็นกรณีศึกษาในการวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นว่าต้นทุนที่สังคมต้องจ่ายให้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีมูลค่ามหาศาล ดังนั้นกระบวนการต่าง ๆ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการวางกรอบกติกาให้มีความชัดเจน มีหลักการ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

บทความ เรื่อง การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน : คอร์รัปชันสีเทา ได้อธิบายให้ความรู้ในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดให้การขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และต้องถูกลงโทษหนักขึ้น สำหรับ **บทความ เรื่อง กำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ** ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความเหมาะสมและการดำรงอยู่ ในขณะที่ปัจจัยการเมืองระดับชาติก็ถือได้ว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดความเป็นไปของสถาบันดังกล่าวและการปกครองท้องถิ่นของไทย

สำหรับบทความปิดท้ายเล่ม ขอแนะนำ**บทความ เรื่อง สหกรณ์ไทยกับการเตรียมพร้อมสู่อนาคต** ซึ่งผู้เขียนได้สะท้อนข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทยที่ยังล้มลุกคลุกคลานมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๑๐๐ ปี กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้งหมดที่คัดสรรมานี้จะช่วยเพิ่มพูนความรู้และต่อยอดความคิดของผู้อ่านให้รู้จักคิด พินิจพิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างมีสติและมีเหตุมีผล สำหรับฉบับหน้าผู้อ่านจะได้พบกับรัฐสภาสารฉบับพิเศษ ๘ ทศวรรษรัฐสภาไทย



สารบัญ



ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕
Vol. 60 No. 5 May 2012

ปัญหาการเมืองไทยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ : ทางออกและทางตัน
รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข

๙

วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมและการยกเลิกรัฐธรรมนูญ : อนาคตของประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง

๔๑

การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน : คอร์รัปชันสีเทา
ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ

๗๔

กำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ
สุนทรชัย ชอบยศ

๘๐

สหกรณ์ไทยกับการเตรียมพร้อมสู่อนาคต
ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

๑๑๑





ปัญหาการเมืองไทยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ : ทางออกและทางตัน

รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข*

บทนำ

“รัฐธรรมนูญ” ยังคงเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งของการเมืองไทยจนถึงวันนี้ และเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการเมืองไทยอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม โดยกลุ่มใดสามารถเข้าสู่อำนาจที่ศูนย์กลางได้และสามารถ

* รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)





ใช้อำนาจไปควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองได้ หรืออย่างน้อยสามารถทำให้กลุ่มพลังฝ่ายตรงข้ามยุติการเคลื่อนไหวหรือเคลื่อนไหวในขอบเขตที่จำกัดในช่วงเวลาหนึ่งได้ ก็จะทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการสำคัญคือ การประกาศยกเลิกใช้ฉบับเดิมทั้งหมดแล้วนำเอาฉบับที่ฝ่ายตนจัดทำไว้แล้วออกมาประกาศใช้ จัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในบางมาตรา และจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมากร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญได้ถูกเลิกใช้ไปแล้ว ๑๗ ฉบับ หรือในอีกด้านหนึ่งก็คือ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วรวม ๑๘ ฉบับ ในช่วงเวลาดังแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือในช่วงเวลา ๘๐ ปี หรือเฉลี่ย ๑ ฉบับต่อ ๔.๐๔ ปี เพราะกลุ่มพลังต่าง ๆ มักไม่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้นาน กลุ่มพลังกลุ่มใหม่ที่เข้าสู่อำนาจศูนย์กลางได้ก็มักจะเริ่มต้นใช้อำนาจที่มีอยู่ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ผลิตขึ้นโดยกลุ่มพลังเดิม ข้ออ้างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงอาจจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างตามยุคสมัย แต่ที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญฉบับเดิมใช้มานานแล้วจึงไม่เหมาะสมกับกาลสมัยบ้าง รัฐธรรมนูญฉบับเดิมมีบทบัญญัติบางส่วนเป็นปัญหาต่อการทำหน้าที่ของสภาและรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่สามารถทำให้เกิดระบบระเบียบทางการเมืองได้ หรือไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง แต่ทำให้เกิดปัญหาความวุ่นวายในสภา ส.ส. ขาดระเบียบวินัย และค้ำนึ่งถึงแต่ประโยชน์ของตนเองเหล่านี้ เป็นต้น

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ฝ่ายที่คัดค้านอำนาจของฝ่ายทหารที่ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็เริ่มต้นประกาศจุดยืนทางการเมืองว่าไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญนี้ บางกลุ่มเรียกร้องให้ยกเลิกใช้แล้วนำเอาฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาประกาศใช้ ส่วนอีกหลายกลุ่มเรียกร้องและกดดันให้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่บางมาตราไปจนถึงการแก้ไขทั้งฉบับด้วยข้ออ้างสำคัญคือ ปัญหาที่มาของรัฐธรรมนูญเป็น “เผด็จการ” และมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลายมาตรา และมีหลายมาตรามุ่งจะจับผิดและลงโทษนักการเมือง หรือมี “อคติ” กับนักการเมืองและมีบทบัญญัติให้ลงโทษนักการเมืองรุนแรงหรือมากเกินไป หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทยกับอีก ๒ - ๓ พรรคได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยข้ออ้างดังกล่าวมาข้างต้น

สังคมย่อมมีคำถามหรือข้อสงสัยมากมายต่อประเด็นที่กลุ่มพลังที่มีอำนาจในศูนย์กลางกำลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ในระดับทั่วไปหรือคำถามกว้าง ๆ ก็คือ



รัฐธรรมนูญมีปัญหาอะไรบ้าง และเป็นสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้ต้องการจะแก้ไข กล่าวอ้างมาจริงหรือไม่ รัฐธรรมนูญจะแก้ไขได้หรือไม่ อย่างไร ถ้าแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ทางการเมืองรวมทั้งความขัดแย้งกันในการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังต่าง ๆ จะลดลงหรือหมดไปหรือไม่ หรือจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นมาอีกหรือไม่ หรือแม้แต่คำถามในเชิงเปรียบเทียบหรือการแยกประเด็นและชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของประเด็นต่าง ๆ คือ ระหว่างบริบททางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิด บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มพลังต่าง ๆ กับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกระบวนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้านใดเป็นปัญหามากกว่ากัน และถ้ามีปัญหา อยู่ในทั้งสองด้านควรจะแก้ด้านใดก่อนและแก้อย่างไร เหล่านี้เป็นต้น ส่วนคำถามที่เฉพาะเจาะจงหรือแคบลงก็มีอยู่หลายลักษณะ เช่น มาตราใดของรัฐธรรมนูญเป็นปัญหามากที่สุด เพราะเหตุใดบางมาตราของรัฐธรรมนูญคือ มาตรา ๒๓๗ ที่สามารถบังคับใช้จนมีผลให้เกิด การลงโทษนักการเมืองและพรรคการเมืองได้หลายพรรค และมีนักการเมืองมากกว่า ๒๐๐ คน ถูกลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองบางอย่าง มาตรานี้เป็นปัญหาของนักการเมืองหรือ เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๐๙ ที่มีเนื้อหาสาระปกป้องการกระทำของกลุ่ม พลังที่สามารถเข้ายึดอำนาจรัฐได้ในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ เป็นปัญหาอย่างไร ถ้าแก้ไข และแก้ไขเนื้อหาสาระอย่างไร เพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือถ้าจะแก้ไขเพื่อให้ย้อนกลับไปเอาผิด บรรดาผู้นำทหารที่เข้ายึดอำนาจในช่วงเวลานั้นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และที่ยาก กว่านั้นก็คือจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราใด อย่างไร ที่จะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการ รัฐประหารขึ้นอีกในอนาคต ในด้านกลับกันยังมีหลายหมวดและหลายมาตราในรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ได้นำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยของปวงชน ชาวไทย มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่มีรายละเอียดในด้านต่าง ๆ ปรากฏอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จะแก้ไขด้วยหรือไม่อย่างไร และจะมีการสร้างกลไกใดของรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อให้หลักการ พื้นฐานของการสร้างระบอบประชาธิปไตยเหล่านี้สามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างเป็นจริงเป็นจัง หรืออย่างเป็นรูปธรรม ไม่ใช่เพียงเขียนไว้สอยหูลงในมาตราต่าง ๆ ที่มีเป็นจำนวนมาก ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

คำถามดังที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะคำถามจะนำไปสู่การ แสวงหาคำตอบ คือ จะแก้ไขหรือไม่ ตรงไหน อย่างไร เพื่อเป้าหมายอะไร และการมอง ปัญหาหรือการทำความเข้าใจปัญหาก่อนที่จะเกิดคำถามในการแสวงหาคำตอบก็จำเป็น





จะต้องมองอย่างรอบด้านให้เห็นมูลเหตุแห่งปัญหาจริง ๆ หรือเหตุปัจจัยตามหลักอิทัปปัจจยตา การแสวงหาทางออกจึงเป็นไปได้ ไม่ใช่กลายเป็น “ทางตัน” อย่างที่เกิดขึ้นหลายครั้ง

ข้อเสนอของฝ่ายที่เห็นด้วยในการแก้ไข

สำหรับคนบางคนและบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองและกลุ่มการเมืองแล้ว ได้ก้าวล่วงคำถามที่ว่าควรจะแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปแล้ว บางคนบางกลุ่มถึงกับจัดทำรัฐธรรมนูญของกลุ่มตนไว้แล้ว และรอเพียงผลักดันให้เกิดกระบวนการแก้ไขต่อไปเท่านั้น ซึ่งวิธีคิดและวิธีการผลักดันให้แก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มคนเหล่านี้เป็นเรื่องน่าคิดและเอาใจใส่ เพราะอาจจะก่อเกิดปัญหาในการนำเสนอแก้ไขและในกระบวนการแก้ไขและกระบวนการทางการเมืองต่อไปได้ เช่น ถ้ามีผู้คนและกลุ่มคนอื่น ๆ อีกหลายสิบหลายร้อยกลุ่มได้ดำเนินการผลักดันในวิธีการเดียวกันเพื่อให้มีการแก้ไขในบางมาตราหรือบางสาระตามความต้องการของแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและไม่ราบรื่นขึ้นได้ เป็นต้น

ถ้าพิจารณาเฉพาะเพียงการนำเสนอแนวคิดและแนวทางแก้ไขของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ โดยยังไม่พิจารณาถึงสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการแก้ไขแล้ว ก็พบว่ามืออยู่ไม่ต่ำกว่า ๙ แนวทาง ตามที่ปรากฏผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอจากฝ่ายการเมืองหรือนักการเมืองและกลุ่มการเมืองในสภาดังที่ได้สรุปสาระสำคัญต่าง ๆ มานำเสนอไว้ตามตารางที่ ๑.๑

ตารางที่ ๑.๑ ข้อเสนอแนะจากบุคคลและกลุ่มบุคคลบางกลุ่มในแนวทางจัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.๓) และแนวทางอื่น ๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

บุคคล/กลุ่มบุคคลที่นำเสนอ	แนวทางเกี่ยวกับคณะบุคคล/องค์กรในการยกร่างรัฐธรรมนูญ	แนวทางในการดำเนินการแก้ไข
1. พรรคเพื่อไทย (แกนนำที่นำเสนอ คือ ร.ต.อ.)	- จำนวน ส ส ร. 99 คน มาจาก เลือกตั้งโดยตรง 77 คน	1. ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ขอให้รอไว้ 8 เดือน จึงดำเนินการแก้ไข





ตารางที่ ๑.๑ (ต่อ)

บุคคล/กลุ่มบุคคลที่นำเสนอ	แนวทางเกี่ยวกับคณะบุคคล/องค์กรในการยกร่างรัฐธรรมนูญ	แนวทางในการดำเนินการแก้ไข
	มหาชน 8 คน สาขารัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน และสาขาการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือ การร่างรัฐธรรมนูญอีก 8 คน โดยให้ผู้สมัครเลือกกันเองให้ เหลือฝ่ายละ 30 คน แล้วส่งรายชื่อให้ ส.ส. เลือกตั้ง คัดเลือกให้เหลือด้านละ 8 คน	ต่อไป
6. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์	- จำนวน ส.ส.ร. 154 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จังหวัดละ 2 คน เพื่อไม่ให้ ส.ส.ร. อิงกับฐานการเมืองของ ฝ่ายการเมือง	ดำเนินการร่างเสร็จสิ้นแล้ว ให้ นำไปใช้ประชาชนลงประชามติ
7. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมการที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์	- จำนวน ส.ส.ร. ไม่ระบุชัดเจน แต่เป็น “ฉบับปรองดอง” มาจาก 4 ภาคส่วน ประกอบด้วย 1) ตัวแทนของผู้ที่เคยยกร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2) ตัวแทนของผู้ที่เคยยกร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 3) ภาควิชาการ ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาค	- -



ตารางที่ ๑.๑ (ต่อ)

บุคคล/กลุ่มบุคคลที่นำเสนอ	แนวทางเกี่ยวกับคณะบุคคล/องค์กรในการยกร่างรัฐธรรมนูญ	แนวทางในการดำเนินการแก้ไข
	ประชาชน และ 4) ฝ่ายการเมือง พร้อมกันนำ ตัวแทนกลุ่มที่มีความขัดแย้ง เข้ามาร่วมเป็น ส.ส.ร.	
8. นายปานเทพ พัวพงษ์พันธ์ โฆษกของกลุ่ม “คนเสื้อ เหลือง” (พธม.)	- จำนวน ส.ส.ร. ไม่ระบุไว้ชัดเจน มาจากตัวแทนของสาขาวิชาชีพ ต่างๆ เช่น เกษตรกร พ่อค้า สื่อมวลชน กลุ่มคนพิการ ตัวแทนภาคประชาชนที่มีความ เคลื่อนไหวทางการเมือง เป็น ต้น	-
9. นายอุกฤษ มงคลนาวิน	- เรียกว่า “คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” จำนวน 34 คน คัดเลือกจาก บุคคลผู้มีความรู้ มี ประสบการณ์ด้านรัฐธรรมนูญ จะทำให้ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย และได้คนผู้ที่มี ความรู้อย่างแท้จริง	-

หมายเหตุ : ข้อเสนอแนะเหล่านี้ปรากฏอยู่ในช่วงต้นปี ๒๕๕๕ ภายหลังจากนั้นยังปรากฏ
มีข้อเสนอแนะจากคนบางกลุ่มที่มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างไปจากข้อเสนอที่นำมา
สรุปไว้ในตารางนี้

ที่มา : ประมวลและปรับปรุงจาก **มติชนรายวัน** (๑๒ มกราคม ๒๕๕๕) : ๑๑





แนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลและกลุ่มคนได้นำเสนอไว้ตามตารางที่ ๑.๑ ข้างต้น จะพบว่ามีความแตกต่างของความคิดที่มีนัยสำคัญต่าง ๆ ค่อนข้างมาก และถ้าไม่สามารถทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันของคนส่วนใหญ่ในสังคมแล้ว กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจประสบปัญหามากมายจนอาจนำความขัดแย้งและแตกแยกมาสู่สังคมได้ หมายความว่าอาจเกิดการเผชิญหน้ากันทางการเมืองก่อนจะค่อย ๆ กลายเป็นความรุนแรงเหมือนดังที่เคยเกิดขึ้นหลายครั้งในอดีต

ยิ่งฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายกุมอำนาจรัฐดำเนินการโดยอาศัยการกุมอำนาจในสภาและในคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเปิดทางไว้ให้ หรืออ้างว่าได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง จึงมีความชอบธรรมในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้รับฟัง “เสียงที่ต่างออกไป” รวมทั้ง “เสียงคัดค้าน” ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง และจริงจังด้วยแล้ว ภาวะความตึงเครียดทางการเมืองก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็น “การผูกปมปัญหาการเมือง” ขึ้นมาอีกปมหนึ่ง รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขนอกจากจะไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างจริงจังแล้ว ก็ยังกลายสภาพไปเป็น “เงื่อนไข” ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไม่สิ้นสุด

ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ถ้าพิจารณาอย่างเป็นเหตุเป็นผลหรือมองปัญหาอย่างรอบด้านและมองปัญหาการเมืองไทยอย่างเป็นระบบและใช้แนวทางประวัติศาสตร์ (historical approach) มาร่วมวิเคราะห์ด้วย ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็คล้ายคลึงกับปัญหาของรัฐธรรมนูญอีก ๑๗ ฉบับก่อนหน้านั้น โดยอาจแยกให้เห็นลักษณะของ “ทวิลักษณ์ปัญหา” ที่ทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอยู่อย่างลึกซึ้งดังนี้ คือ

หนึ่ง - ปัญหาของรัฐธรรมนูญ และ

สอง - ปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. ที่มาของรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริง ก็คือ หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะรัฐประหารที่มีชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือ คปค. ก็ได้ประกาศยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถือกันว่าเป็นฉบับปฏิรูปการเมืองแล้ว ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่มี



สมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน จาก “ตัวแทน” ของกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ รวม ๒,๐๐๐ กลุ่ม โดยให้เลือกกันเองให้เหลือ ๒๐๐ คน แล้วส่งรายชื่อ ๒๐๐ คน ไปให้ประธาน “คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ” หรือ คมช. ซึ่งก็คือ ผู้นำ คปค. คือ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้คัดเลือกให้เหลือ ๑๐๐ คน

สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยึดเอาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นพื้นฐาน และใช้เวลาประมาณ ๖ เดือน ในการยกร่างจนแล้วเสร็จ หลังจากนั้น ก็เผยแพร่รัฐธรรมนูญที่ยกร่างเสร็จแล้วไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญและองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ระบุไว้ (มาตรา ๒๖) ตลอดจนเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วย หลังจากนั้นก็ได้นำรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวไปให้ประชาชนทั่วประเทศ (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ลงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผลปรากฏว่าผู้ที่ออกไปลงประชามติ จำนวน ๑๔.๗ ล้านคน ให้การรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จำนวน ๑๐.๗ ล้านคน ไม่ให้การรับรองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

ถ้าจะตั้งข้อสังเกต (บางคนตั้งข้อรังเกียจ) ว่า การรัฐประหารและการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการคัดเลือกจากกลุ่มต่าง ๆ รวม ๒,๐๐๐ คน หรือไม่ได้มาจากการ “เลือกตั้ง” คือ ปัญหาที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็พอมีเหตุผลและอาจทำให้ไม่สามารถยอมรับได้ แต่ประเด็นที่น่าคิด (ตามหลักกาลามสูตร) ก็มีอยู่หลายประเด็นคือ สาระสำคัญหลายอย่าง ในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เหมือนกับสาระสำคัญของฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และบางมาตรายังมีรายละเอียดที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีกด้วย และก่อนการประกาศใช้ก็ได้ผ่านเสียงประชามติเสียงข้างมาก การที่คนบางคนบางกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์หรือปฏิเสธรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบบ “ติเรือทั้งโกลน” ก็อาจไม่ยุติธรรมหรือไม่ชอบด้วยหลักการแห่งเหตุและผลอยู่มากทีเดียว

๒. สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เขียนไว้ในอารัมภบทถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและ





เป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

ในหมวด ๑ บททั่วไป มี ๗ มาตรา สารสำคัญคือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย การยึดหลักนิติธรรม การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลสำหรับคนไทยทุกคน รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ มีจำนวน ๑๘ มาตรา สารสำคัญคือ ยึดหลักการ “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย และพระราชอำนาจอื่นตามจารีตประเพณี รวมทั้งทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นองคมนตรีไม่เกิน ๑๘ คน และประธานองคมนตรี ๑ คน การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗”

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีจำนวนรวม ๔๓ มาตรา แยกออกเป็น ๑๓ ส่วน ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติให้องค์กรรัฐสภาใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิ เสรีภาพ บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค บัญญัติให้บุคคลเสมอภาคกันในกฎหมายและมีกฎหมายคุ้มครอง ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ทั้งด้านร่างกายและชีวิต เสรีภาพในเคหสถาน การเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการสื่อสาร การนับถือศาสนา นิกาย ศาสนา และห้ามการเกณฑ์แรงงาน ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ในคดีโทษอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา



หรือจำเลยไม่มีความผิด สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้เฉพาะตามอำนาจของกฎหมายในกิจการของรัฐที่สำคัญ ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นของบุคคล และลูกจ้างขององค์กรสื่อทั้งของรัฐและเอกชน คลื่นความถี่ต่าง ๆ เป็นทรัพยากรของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่น ความถี่ ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือหุ้นในกิจการด้านสื่อมวลชน ส่วนที่ ๘ สิทธิและ เสรีภาพในการศึกษา บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ที่รัฐต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เสรีภาพในทางวิชาการ การฝึกอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และเผยแพร่ผลงานวิจัยตามหลักวิชาการ ส่วนที่ ๙ สิทธิในการ ได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐโดยเสมอกัน ผู้ยากไร้ไม่เสียค่าใช้จ่าย สวัสดิการ สำหรับผู้มีอายุเกิน ๖๐ ปี ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ สิทธิร้องทุกข์และฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ การรวมกันเป็นกลุ่มรูปแบบต่างๆ และรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง “เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง” ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน ทั้งชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชน ตั้งเดิมในการจัดการ การรักษาและฟื้นฟูจารีตประเพณีและสภาพแวดล้อม และส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเมื่อมีบุคคลใช้สิทธิล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

หมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย มีจำนวน ๔ มาตรา บัญญัติหน้าที่สำคัญ ในการพิทักษ์รักษาชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การป้องกันประเทศ “หน้าที่ไปใช้สิทธิ เลือกลงตั้ง” รัฐบาลทหารและอื่นๆ

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แยกออกเป็น ๑๐ ส่วน รวมทั้งหมด ๑๓ มาตรา ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า มีเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายบริหารราชการแผ่นดิน “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน” ส่วนที่ ๒ แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ ต้องพิทักษ์รักษาสถาบันสำคัญในชาติ





ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อความยั่งยืนทุกด้าน และ “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ส่วนที่ ๔ แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ตลอดจนพัฒนาระบบสุขภาพ และส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย และ “การรัฐวิสาหกิจ” ส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๖ แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจเสรีและเป็นธรรม มีหลักคุณธรรมและธรรมาภิบาลในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ส่วนที่ ๙ แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพยากรพลังงาน และพลังงาน โดยรัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อการนี้และจัดงบประมาณสนับสนุน และ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

หมวด ๖ รัฐสภา แยกออกเป็น ๙ ส่วน มีทั้งหมด ๖๗ มาตรา ส่วนที่ ๑ บททั่วไป รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน รัฐสภา รัฐสภาทำหน้าที่ตรากฎหมาย ส่วนที่ ๒* สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก (ส.ส.) จำนวน ๔๘๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๔๐๐ คน และแบบสัดส่วน ๘๐ คน ให้เป็นไปตามกฎหมาย การแบ่งเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดให้แบ่งเป็นเขตละ ๓ คน ก่อน จังหวัดใดมี ส.ส. ไม่ถึง ๓ คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง ส่วนระบบสัดส่วน ประชาชนเลือกจากบัญชีที่พรรคจัดทำขึ้น พรรคจะส่งเพียงบางเขตก็ได้ การจัดแบ่งเขตให้แบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดและมี ส.ส. กลุ่มละ ๑๐ คน บัญชีรายชื่อของพรรคแต่ละ

* ส่วนนี้ได้มีการแก้ไขมาครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในสมัยที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยแก้ไขให้มี ส.ส. รวม ๕๐๐ คน มาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ ๑ คน รวม ๓๗๕ เขต และระบบบัญชีรายชื่อ ๑๒๕ คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง



เขตให้มีผู้สมัครครบตามจำนวน ส.ส. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง อายุ ๒๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เป็นสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่ง ส.ส. มีวาระ ๔ ปี ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา สมาชิก ๑๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน ส่วนที่เหลือมาจากการสรรหาไม่เป็น สมาชิกพรรคการเมือง มีวาระ ๖ ปี ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งหมด ส.ส. และ ส.ว. “เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำ ใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ส.ส. และ ส.ว. มี “เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด” ในการกล่าวถ้อยคำหรือแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือลงคะแนนในสภา การเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการสามัญ “มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริง... และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ และการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. และการสรรหา ส.ว. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่าด้วยพรรคการเมืองและอื่นๆ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติ และกระบวนการบัญญัติกฎหมายไปจนถึงการประกาศบังคับใช้ ส่วนที่ ๘ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนของการส่งให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และส่วนที่ ๙ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส.ส. และ ส.ว. ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเข้าชื่อของ ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของ ส.ส. เท่าที่มีอยู่ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี พร้อมเสนอชื่อ ผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปถ้าพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ส่งไปในทาง หุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องยื่นคำร้องตามมาตรา ๒๗๑ ก่อน ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ ของ ส.ส. เท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญต่าง ๆ โดยไม่มีการลงมติ

หมวด ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มีจำนวน ๓ มาตรา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๒๐,๐๐๐ คนขึ้นไป เสนอให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ การออกเสียง ประชามติ





หมวด ๘ การเงิน การคลังและงบประมาณ มี ๕ มาตรา งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๑๕๐ วัน วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน

หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี มีจำนวน ๒๖ มาตรา “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี” นายกฯ ต้องเป็น ส.ส. แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๘ ปี ไม่ได้ ส.ส. ต้องลงคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งในการเลือกนายกฯ อำนาจในการตราพระราชกำหนด การตราพระราชกฤษฎีกา การทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับนานาประเทศ

หมวด ๑๐ ศาล มีจำนวน ๓๒ มาตรา แยกเป็น ๖ ส่วน ส่วนที่ ๑ บททั่วไป อำนาจในการพิพากษาอรรถคดี ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการอื่นอีก ๘ คน “ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” จากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ และให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประธานและตุลาการมีวาระ ๙ ปี อยู่ได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยกรณีความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และอื่น ๆ ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม มี ๓ ชั้น คือ ชั้นต้น อุทธรณ์ และฎีกา ให้มี “แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา” มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม” ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการปกครอง มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนที่ ๕ ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาผู้กระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แยกออกเป็น ๒ ส่วน รวม ๓๐ มาตรา ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. มีประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน “จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และมีคณะกรรมการสรรหา กกต. ๗ คน สรรพามา ๕ คน เสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ กกต. มีวาระ ๗ ปี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง “เพื่อให้สุจริตและเที่ยงธรรม” กรณีการทุจริตเลือกตั้งเกี่ยวพันถึงกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็ให้



เสนอยุบพรรคไปยังศาลรัฐธรรมนูญและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นเป็นเวลา ๕ ปี (มาตรา ๒๓๗) ๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน ๓ คน “ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” วาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่าง ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอื่น ๆ ๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประกอบด้วยประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน “ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” และมีการสรรหาตามที่กฎหมายบัญญัติ ป.ป.ช. มีวาระ ๙ ปี และเป็นได้วาระเดียว ส.ส. และ ส.ว. สามารถตรวจสอบ ป.ป.ช. ได้ อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. คือ ไล่สวนข้อเท็จจริง สรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนผู้มีตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอื่น ๆ ๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน “มีอิสระและเป็นกลาง” ประกอบด้วย ประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน กระบวนการสรรหาตามที่กฎหมายบัญญัติ วาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เป็นได้วาระเดียว อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ๑. องค์กรอัยการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน “ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” วาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เป็นได้วาระเดียว อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและอื่น ๆ ๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แยกเป็น ๔ ส่วน รวม ๒๐ มาตรา ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน ของ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) ส.ส. (๔) ส.ว. (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยตรวจสอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส.ว. และ ส.ส. ห้ามดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สมาชิกสภาท้องถิ่น และอื่น ๆ ห้ามรับหรือแทรกแซงการรับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐและอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นและของพรรค นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีก็มีข้อห้ามในลักษณะเดียวกัน ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่งทั้งฝ่ายการเมืองและประธานศาลต่าง ๆ ตลอดจนอัยการสูงสุด ถ้ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ และให้บังคับใช้กับผู้พิพากษา ตุลาการและอื่น ๆ ด้วย โดยเริ่มจาก ส.ส. หรือ ส.ว. เข้าชื่อร้องขอต่อประธาน





วุฒิสภาเพื่อให้เริ่มกระบวนการถอดถอน ส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมทั้งผู้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยจะยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๕๐ (๒) หรือยื่นต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตามมาตรา ๒๗๖ ก็ได้

หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งสิ้น ๒ มาตรา ให้มีประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่มีกลไกและระบบการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม

หมวด ๑๔ การปกครองท้องถิ่น มีจำนวน ๑๐ มาตรา กำหนดให้ “รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ อบต. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ให้ อบต. มีอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ให้มี “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” “กฎหมายรายได้ท้องถิ่น” อบต. ต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การจัดตั้ง อบต. รูปแบบพิเศษอื่นให้ทำตามกฎหมายบัญญัติ ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น และมีสิทธิเข้าร่วมในการบริหารกิจการของ อบต. อบต. มีอำนาจบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๙๑) ๑. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนเท่าที่มีอยู่ หรือ ส.ส. หรือ ส.ว. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้ง ๒ สภา หรือมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ๒. ต้องเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๓. การลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการใช้วิธีเรียกชื่อโดยเปิดเผย ๔. ในวาระที่สองต้องจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ส่วนการออกเสียงลงคะแนนให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ๕. ให้รอ ๑๕ วัน จึงพิจารณา วาระที่สามต่อไป ๖. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้เรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาจึงจะออกประกาศใช้ได้ และ ๗. ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามขั้นตอนมาตรา ๑๕๐ และ ๑๕๑



บทเฉพาะกาล จำนวน ๑๘ มาตรา วางเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งขององคมนตรี ให้อำนาจสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูกที่สำคัญ ๓ ฉบับ ให้เลือกตั้ง ส.ส. ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน และดำเนินการให้มี ส.ว. ภายใน ๑๕๐ วัน ให้คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้ง กกต. ป.ป.ช. และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนกว่าจะสิ้นสุดวาระ ให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วย ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ภายใน ๑ ปี หลังจากเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐๓ ให้ดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี และการนำบทบัญญัติในบางมาตรามาบังคับใช้ตามเงื่อนไขของมาตรา ๓๐๕ ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีอายุครบ ๖๐ ปี ในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ สามารถเป็นผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๙ ได้ ให้กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคงดำรงตำแหน่งต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ” ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และให้การกระทำต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่เกี่ยวข้องมาเป็นกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้

พิจารณาจากสาระสำคัญที่ได้สรุปและจับประเด็นมาตั้งแต่อารัมภบทจนถึงมาตรา ๓๐๙ มาตราสุดท้าย สาระสำคัญทั้งหมดมีปัญหาที่อาจแยกออกได้เป็น ๔ ลักษณะใหญ่ๆ คือ **หนึ่ง** ลักษณะที่บังคับใช้หรือบัญญัติไว้แล้วส่งผลในทางลบหรือความไม่พอใจต่อผู้ถูกบังคับใช้หรือถูกกลั่นไต่ถาม จนมีการเสนอหรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกใช้ **สอง** ลักษณะที่ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้จริงหรือไม่เกิดผลเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ **สาม** บังคับใช้ได้แต่ประชาชนบางส่วนไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วย และ **สี่** บังคับใช้ได้แต่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะได้ยกมานำเสนอในแต่ละลักษณะของปัญหา คือ





๑. ด้านที่บังคับใช้แล้วส่งผลให้ผู้ที่ไม่พอใจหรือถูกลงโทษหรือได้รับผลลบ เรียกร้องให้มีการแก้ไข ได้แก่

๑.๑ ประเด็นที่ค่อนข้างสามารถบังคับใช้ได้มากและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่นักการเมืองมีความไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลในด้านลบและถูกลงโทษ ก็คือ มาตรา ๒๓๗ ในหมวด ๑๑ หลังจากการประกาศและบังคับใช้เพียง ๑ ปี ๔ เดือน ก็ได้ส่งผลให้เกิดยุบพรรคการเมืองอย่าง ๓ พรรคที่ได้รับเลือกตั้งมี ส.ส. หลายคนจากการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมิชฌิมาธิปไตย และมีนักการเมืองที่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งในครั้งนี้อีก ๑๐๙ คน

ผู้เขียนได้เคยศึกษาวิเคราะห์ถึงผลที่เกิดขึ้นและปฏิกิริยาของผู้ที่เป็น “แกนนำ” และเกี่ยวข้องในทางได้ - เสีย กับทั้ง ๓ พรรคดังกล่าวหลังจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองทั้ง ๓ พรรคในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีปฏิกิริยาในทางลบหรือไม่ยอมรับคำพิพากษาดังกล่าวจากพรรคพลังประชาชน โดยบางคนมองว่าเป็นปัญหาจาก “กระบวนการแสวงหาอำนาจ” และ “ต้องแสดงออกในการไม่ยอมรับคำตัดสิน” พร้อมกับเริ่มคิดเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดโครงสร้างและบริหารพรรคการเมืองใหม่ เพื่อไม่ใช่ “แกนนำ” และ ส.ส. ของพรรคต้องถูกตัดสิทธิเลือกตั้งอีก ถ้าหากเกิดการยุบพรรคในอนาคต ขณะที่ “แกนนำ” บางคนของพรรคชาติไทยได้แสดงความไม่ยอมรับพร้อมกับวิจารณ์ว่า ขณะนี้ไม่มีความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมอีกแล้ว ส่วนหลายกลุ่มในพรรคมิชฌิมาธิปไตยก็มีปฏิกิริยาไม่พอใจเช่นเดียวกัน แต่ก็รีบปรับตัวเพื่อที่ไปเข้าสังกัดพรรคใหม่หรือจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่เพื่อไม่ให้พินาศภาพ ส.ส. และไม่ได้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ^๑

นักการเมืองที่ได้รับผลกระทบในด้านลบเหล่านี้ บางส่วนเสนอให้ยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กลับมาใช้แทน ซึ่งอาจถือว่าเป็นข้อเสนอแบบสุดขั้ว หรืออาจมีอคติต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยตรง ส่วนบางคนเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา ๒๓๗ โดยไม่ให้มีบทบัญญัติยุบพรรคและตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ด้วยเหตุผลว่าการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของกรรมการ

^๑โปรดดู เสณีย์ คำสุข, “กระแสคลื่นการเมืองหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒) : ๗ - ๔๔.



บริหารพรรคบางคนจนได้รับ “ใบแดง” หรือการตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งจาก กกต. เป็นความผิด “เฉพาะบุคคล” ไม่ได้เกี่ยวข้องกับพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ

๑.๒ เสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ที่บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๓๐๙ บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

หลายคนมองว่าเป็นการปกป้องการกระทำผิดของคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ และก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองและด้านอื่น ๆ ติดตามมาอีกมากมาย บางคนก็วิพากษ์วิจารณ์ว่ามาตรานี้ “เป็นรัฐธรรมนูญเหนือรัฐธรรมนูญ” เพราะกำหนดให้สิ่งที่ทำผิดในปัจจุบันกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องไปได้ในอนาคต^๒ หรือพิจารณาตามกรอบวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย คือ “ชนชั้นใดจัดทำกฎหมายชนชั้นนั้นก็ได้ประโยชน์” มาตรา ๓๐๙ นี้ก็เข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

ประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้คิดต่อยอดไปได้อีกว่า เพราะการบัญญัติข้อความตามมาตรา ๓๐๙ นี้หรือไม่จึงไม่มีใคร กลุ่มใดคิดจะฟ้องร้องว่าการกระทำของ คปค. และ คมช. ในด้านต่างๆ ที่ผ่านมาเป็นความผิด และเป็นการบั่นทอนการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย และในอีกด้านหนึ่งกลุ่มคนที่สูญเสียประโยชน์ต่างๆ จากการกระทำ ของ คปค. และ คมช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตหัวหน้าพรรค ไทยรักไทยและนายกรัฐมนตรีจึงต้องการให้ยกเลิกมาตรานี้ และแม้แต่ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ แต่ก็มีคำถามต่อไปอีกว่า ถ้ามีการยกเลิกมาตรา ๓๐๙ แล้ว จะสามารถฟ้องร้อง คปค. และ คมช. เกี่ยวกับความผิดในด้านต่างๆ ได้หรือไม่ในแง่หลักการ ของกฎหมาย ส่วนในแง่ของการเมืองคงจะเกิดผลทั้งด้านลบและบวกตามมาอีกมากมาย ถ้าสามารถแก้ไขจนยกเลิกมาตรา ๓๐๙ นี้ได้

๑.๓ เสนอให้แก้ไขมาตรา ๒๓๑ การสรรหา กกต. และมาตรา ๒๔๖ การสรรหา ป.ป.ช. เพราะไม่มีความชอบธรรม^๓

^๒โปรดดู เดลินิวส์ (๒๓ มกราคม ๒๕๕๔) : ๓

^๓เรื่องเดียวกัน





มาตรา ๒๓๑ บัญญัติไว้ว่า

“(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น...

(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสองคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้นั้น...

ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ คือ อายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ (๑) (๔) (๕) และ (๖) คือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๐ หรือ ๑๐๒ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔) ไม่เป็น ส.ส. ส.ว. ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง ไม่เป็น กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ป.ป.ช. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้นำมาตรา ๒๐๙ มาบังคับใช้กับ กกต. ด้วย โดยอนุโลมคือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำรงตำแหน่งในธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร และไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด”

มาตรา ๒๔๖ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๔๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี



หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์ความรู้ตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์วิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร...”

๑.๔ แก้วไขที่มาของวุฒิสมาชิกจากการสรรหา

“มาตรา ๑๑๓ ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา ๑๑๔ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา...”

“มาตรา ๑๑๔ ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่าจำนวนที่จะพึงมีตามที่กำหนดในมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง

ในการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย...” และ





“มาตรา ๑๑๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง...”

นักการเมืองหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในแง่ลบจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ อาจมีความไม่พอใจหรือต้องการให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนอื่นอีกหลายมาตรา หรือแม้แต่ต้องการให้ยกเลิกใช้ทั้งฉบับดังกล่าวมาแล้ว แต่ที่ได้นำเสนอมาข้างต้น คือ สาระสำคัญที่มีนักการเมืองได้รับผลกระทบโดยตรงจากการลงโทษตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวหลายมาตรา อย่างเป็นรูปธรรม

๒. ส่วนที่ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้จริงหรือไม่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายหมวดหลายมาตรา ถ้าพิจารณาจากสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะพบว่า ยังไม่มีการบังคับใช้ให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ในที่นี้จะขอยกมาตราที่สำคัญมา ๒ - ๓ มาตรา คือ

“มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน” และ



บทบัญญัติเกี่ยวกับ “ความเป็นอิสระ” และ “ความซื่อสัตย์สุจริต” ในการทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว. คือ

“มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๒๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

๓. มาตราที่บังคับใช้ได้แต่ประชาชนและหลายภาคส่วนไม่พอใจหรือไม่เต็มใจจะปฏิบัติตาม

ปัญหาจากเนื้อหาหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่นำไปบังคับใช้แล้วแต่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่ได้รับผลกระทบบางส่วนหรือมีจำนวนไม่น้อยไม่ยอมปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามอย่างไม่เต็มใจก็มีอยู่หลายมาตรา ในที่นี้จะขอยกมาให้เห็นชัดเจนสัก ๒ – ๓ มาตรา คือ

๓.๑ ส่วนที่ว่าด้วย “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน”

“มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรืออันเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับงานหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว





การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

๓.๒ ส่วนที่เกี่ยวกับ “หน้าที่ของชนชาวไทย”

“มาตรา ๗๒ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ

๓.๓ ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(๓) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(๔) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง...



(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน...”

๔. ส่วนที่บังคับใช้ได้แต่ต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

บทบัญญัติต่างๆ จากข้อ ๑ ถึง ๓ ข้างต้น อาจมีบางส่วนที่สามารถนำไป บังคับใช้ได้อยู่บ้าง แต่ทั้งหมดยังไม่มี การบังคับใช้อย่างจริงจังและยังไม่เกิดผลอย่างชัดเจน เพราะยังไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างสังเกตเห็นได้ในสังคมทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังเกตจากพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก

ผู้เขียนจะขอเสนออีกหลายส่วนหลายมาตราที่อาจมีปัญหาคือ ข้อ ๑ ถึง ๓ ที่ได้ เสนอมาข้างต้นหรืออาจมีปัญหาในการบังคับใช้มากกว่าที่ได้นำ เสนอมาทั้งหมด เพราะเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ และถ้าสถาบันและองค์กรทางการเมือง องค์กรอิสระ และหน่วยงานทั้งภาครัฐและ เอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปยังไม่คิดพิจารณาและทำความเข้าใจให้ดีแล้ว การเขียน หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญก็อาจได้ผลเพียงการเขียนข้อความบางอย่างใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ แก้ไขเฉพาะส่วนที่มีผลโดยตรงต่อผู้นำและกลุ่มการเมืองเท่านั้น

หมวดและมาตราต่างๆ ที่อยู่ในส่วนนี้ก็ ได้แก่

๔.๑ หมวด ๑ บททั่วไป

“มาตรา ๓ **อำนาจอธิปไตย**เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตาม รัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**

มาตรา ๔ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคล**ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ใน**ความคุ้มครอง**แห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็น**กฎหมายสูงสุด**ของประเทศ บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอัน**ใช้บังคับ มิได้**”





๔.๒ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น...

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้...

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน...

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง...

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม...

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น...

มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ...

มาตรา ๔๘ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว...”

ในหมวด ๓ ยังมีอีกหลายมาตราที่เขียนไว้ในทำนองเดียวกัน และเป็นการเขียนสิทธิและเสรีภาพทางด้านต่าง ๆ ของบุคคล กลุ่ม ชุมชน องค์กร และอื่น ๆ



ให้มีความครอบคลุมทุกด้าน ในหมวดนี้เป็นการเขียนให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญพื้นฐาน ในหมวด ๑ ที่เน้นหลักการพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตย ดังที่ได้พิมพ์ตัวหนาไว้คือ เรื่องอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรม (rule of law) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล หลักความคุ้มครองตามกฎหมายและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้นได้ผูกโยงไปสู่ทุกหมวด และเกือบทุกมาตรา รวมทั้งในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยจะขอยกบางมาตรา ที่สำคัญที่ยังไม่มีการบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมานำเสนอ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตาม**ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ...**

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ...

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้...

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ...

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ...





มาตรา ๘๓ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน...

(๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการ...

(๔) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด...

(๕) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ...

มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้...

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร...

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม...

มาตรา ๘๖ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพยากรอินทางปัญญา และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านต่าง ๆ โดยจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้ จัดงบประมาณสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า วิจัย และให้มีสถาบันการศึกษาและพัฒนา จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาและพัฒนา...

(๒) ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพยากรอินทางปัญญา

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทน...



มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม
ของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ
ทางการเมือง...

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ...

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มี
กฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง...

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและ
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริม
ให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม..."

ส่วนที่ยกมานำเสนอข้างต้นถือเป็นปัญหาสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ฝ่าย
การเมืองไม่เคยกล่าวอ้างถึงและภาคสังคมก็ให้ความสำคัญน้อยมาก แต่สำหรับผู้สนใจ
และได้ศึกษารัฐธรรมนูญมาอย่างจริงจัง อาจมองว่ารัฐธรรมนูญด้อยคุณค่าลงมาก หรือ
อาจลดความหมายของการเป็นกฎหมายสูงสุดลงอย่างมาก เพราะสาระสำคัญต่าง ๆ
เหล่านี้ไม่ได้มีกระบวนการทางการเมืองที่มีพลังใด ๆ ขับเคลื่อนให้บังเกิดผลได้อย่างแท้จริง

ปัญหาการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการเมืองไทยมีมิติหลากหลายมาก ทั้งปัญหาด้านกระบวนการทางการเมือง
เมือง (political processes) ปัญหาด้านแนวคิด อุดมการณ์ และวัฒนธรรมทางการเมือง
ปัญหาด้านผู้กระทำการทางการเมือง (political actors) ปัญหาเชิงระบบโครงสร้างและ
สถาบันทางการเมือง และปัญหาด้านการพัฒนาทางการเมืองทุกปัญหาล้วนเป็นปัญหาสำคัญ
และส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ถ้าพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมาตั้งแต่เกิดการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ปัญหาสำคัญมากประการ
หนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อการก่อเกิด การเปลี่ยนแปลง และการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญหลาย
ฉบับก็คือ ความขัดแย้งจากการพยายามแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในกลุ่มผู้นำทางการเมือง





เมือง (political leaders) พลังทางสังคมจากกลุ่มของประชาชนทั่วไปที่สามารถกดดันให้ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรม เกิดขึ้น ๒ ครั้ง คือ จากเหตุการณ์ “๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” และเหตุการณ์ “๑๗ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕”

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เกิดมาจากผลของความขัดแย้งทางการเมือง อย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือแนวทางทางการเมืองที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” กับฝ่ายต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” จนนำไปสู่ภาวะตึงเครียดทางการเมือง และเกิดรัฐประหาร “๑๙ กันยายน ๒๕๕๙” ที่มีผลให้เกิดการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ และจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านกระบวนการลงประชามติ (referendum) ของผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งราว ๒๗ ล้านคน ความขัดแย้งทางการเมืองและการพยายามแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ของ ๒ ฝ่ายใหญ่ๆ ดังกล่าวยังคงมีต่อเนื่องมาจนถึงการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยในระหว่างนี้ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญมาแล้วในบางส่วน ที่เน้นไปสู่การเปลี่ยนแปลงจำนวน ส.ส. และระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนที่นักการเมือง และกลุ่มการเมืองส่วนใหญ่ต่างยอมรับได้ เพราะอย่างน้อยก็มีการเพิ่มจำนวน ส.ส. จากเดิม ๔๘๐ คน ขึ้นเป็น ๕๐๐ คน

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ ฝ่าย “ระบอบทักษิณ” ได้อำนาจบริหาร จากชัยชนะการเลือกตั้งมี ส.ส. มากกว่าครึ่งหนึ่งและมีพรรคเล็กพรรคน้อยเข้าร่วมรัฐบาลอีก หลายพรรค จึงดำเนินการไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรืออาจจะเป็นการจัดทำขึ้น ใหม่ทั้งฉบับ เพราะมุ่งไปที่การแก้ไขมาตรา ๒๙๑ ซึ่งเป็นมาตราเดียวของ “หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ด้วยการจะเปลี่ยนบทบัญญัติของมาตรานี้ให้มีสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้มาประชุมเพื่อจัดทำ รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

ในมุมมองของผู้เขียนนั้น วิธีการและกระบวนการดังกล่าวนี้สามารถจะนำไปสู่ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ แต่จะไม่สามารถทำให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับ ของทุกฝ่ายและจะเกิดปัญหาความชอบธรรมหลายด้านของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหาการ บังคับใช้รัฐธรรมนูญต่อไปอีกในอนาคต

ปัญหาสำคัญของวิธีการและกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ก็คือ ปัญหาการเมืองจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางการเมืองดังกล่าวมา ข้างต้น และปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจและการขาดอิสระในการเข้าไปมีส่วนร่วม



ทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตยของผู้คนทุกภาคส่วนในสังคม ถ้านักการเมืองและคนบางกลุ่มจะอ้างว่าจะมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติ ซึ่งเหล่านี้เป็นส่วนเล็กน้อย และเป็นคนละเรื่องกับการมีอิสระ เสรีภาพ และการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตยสากล

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นทางออกไม่เข้าสู่ทางตันอีกครั้งในลักษณะเดียวคือ ต้องการฝากการบ้านให้กับสังคมไทยว่าทำอะไรจึงจะเกิด “นวัตกรรมรัฐธรรมนูญ” ด้วยวิธีการและกระบวนการ “โยนิโสมนสิการ” ของคนไทยที่เป็น “พลเมืองไทย” ทุกคน ตั้งแต่การได้รับรู้และเรียนรู้ปัญหาทางการเมืองที่เป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผลกระทบที่มีต่อรัฐธรรมนูญมาตลอด ๔๐ ปี เมื่อคนไทยเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้แล้วก็จะรู้จักเลือกวิธีการและกระบวนการที่เหมาะสมที่สุดในการหลีกเลี่ยงและป้องกันปัญหาทางการเมือง หรือเกิด “ปัญหา” รวมทั้งมี “สติ” และความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้นกว่าที่ผ่านๆ มา เมื่อคนไทยส่วนใหญ่เข้าใจถึงจุดของการใช้ปัญญาในการแก้ไขเพราะเข้าใจประเด็นปัญหาอย่างถ่องแท้แล้ว การแก้ไขหรือจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะไม่ไ้เรื่องยาก แต่จะเป็นเรื่องที่เป็นความหวังที่มีความเป็นไปได้สูงของสังคมไทยโดยรวม และอาจจะใช้เวลาไม่นานในการเปลี่ยนแปลงและจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความมั่นคงยั่งยืนจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้นอย่างชัดเจน

สุดท้ายขอฝากข้อคิดถึงคนไทยทุกคนเพิ่มเติมว่า

“อำนาจนั้นร้อนแรงดังไฟธรรมชาติที่มนุษย์ได้เรียนรู้จนสามารถนำมาสร้างขึ้นมาสร้างขึ้นมา นำไปใช้ประโยชน์ และควบคุมเพื่อให้เป็นผลดีต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ธรรมชาติของอำนาจก็เหมือนธรรมชาติของไฟ คือ ยากต่อการควบคุมให้อยู่ในสภาวะที่พอเหมาะพอดี และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อมนุษย์ได้ตลอดไป อำนาจในแนวทางระบอบประชาธิปไตยจึงมีหลักการว่าให้อำนาจอยู่กับทุกคนในสังคม ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองเพียงแต่รับมอบอำนาจบางส่วนจากประชาชนไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเพียงชั่วคราว ถ้านักการเมืองคนใดกลุ่มใดหวังจะกุมอำนาจนั้นไว้ไม่ยอมคืนให้กับประชาชน และยังบิดเบือนอำนาจนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องด้วยแล้ว สภาวะความร้อนของไฟแห่งอำนาจก็อาจจะเสียสมดุล ความเดือดร้อนจากไฟแห่งอำนาจก็จะเผาผลาญสังคมและก่อความเสียหายจนไม่อาจจะเยียวยาให้กลับคืนไปสู่สภาพเดิมได้”





บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

เทพมนตรี ลิมปพยอม. ๓๐ ปี ๑๔ ตุลาฯ ลอกคราบดักแด่ประวัติศาสตร์ทางการเมือง.

กรุงเทพมหานคร : พลัมภูสกรการพิมพ์, ๒๕๔๖

นรนิติ เศรษฐบุตร. บรรณานุกรม. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปี แห่งการครอง
สิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและ
กระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,

๒๕๒๖

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,

๒๕๕๐

ภาษาอังกฤษ

Grugel, Jean. **Democratization : A Critical Introduction**. New York : Palgrave, 2002.

Heywood, Andrew. **Politics**. third Edition. New York : Palgrave MacMillan, 2002.

Shchrems, J. John. **Principles of Politics : An Introduction**. New York : Prentice – Hall,
Inc., Englewood (liffs), 1986.

Tansey, D. Stephen. **Politics : The Basics**. New York : Routledge, 2004.

วารสาร

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๐)

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๕๐)

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๒)

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๔)

รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ. คณะบรรณานุกรม. ๒๖ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ
รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. พิมพ์อักษร, ๒๕๕๑





วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมและการยกเลิกรัฐธรรมนูญ : อนาคตของประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง*

ในช่วงเวลาปัจจุบันกระแสข่าวการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้เขียนมีความกระตือรือร้นที่จะให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่สนใจการแก้ไขเพิ่มเติมและการยกเลิกรัฐธรรมนูญมากขึ้น ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นถ้าแก้ไขทั้งฉบับก็ถือว่าการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือหากมีการแก้ไขบางมาตราถือว่าการยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตราก็ได้ ดังนั้นผู้เขียนขออธิบาย

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ผู้อำนวยการศูนย์บริการเผยแพร่ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายและการวิจัยแก่ประชาชน คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี

ออกเป็นสองส่วน คือ ในส่วนแรกอธิบายถึงหลักการทั่วไปของการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ส่วนที่สอง หลักการยกเลิกรัฐธรรมนูญและการยกเลิกรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ดังนี้

ส่วนแรก หลักการทั่วไปของการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

๑. หลักการทั่วไปของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะกล่าวถึงความหมาย ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ดังนี้

๑.๑ ความหมายและความจำเป็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมายถึงอะไร และมีความจำเป็นอะไรที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

๑.๑.๑ ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Revision) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป ซึ่งอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” ส่วนองค์การที่ลงมือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นถือว่ามี “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ”^๑

๑.๑.๒ ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะการมีรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายอื่นโดยทั่วไปที่อาจล้าสมัย หรืออาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในเวลาต่อมา หรือการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

^๑<http://e-learning.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson6.htm> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันอังคารที่





รัฐธรรมนูญได้ก็เท่ากับเป็นการระบายความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชนในแต่ละสมัยให้ปรากฏออกมาแทนที่จะอัดอั้นไว้ หากไม่ยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เมื่อประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง อาจเป็นเหตุให้นำไปสู่การปฏิวัติ (Revolution) หรือรัฐประหาร (Coup d' Etate) เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้นด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ) ได้

๑.๒ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีได้ ๒ รูปแบบ คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างง่ายกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างยาก

๑.๒.๑ กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างง่าย

การแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างง่าย (flexible) หมายถึง รัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยวิธีเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) มีการกล่าวกันว่าเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาก็อาจยกเลิกสถาบันการปกครองทั้งปวงและสถาปนาระบบอบการปกครองใหม่ขึ้นในประเทศนั้นได้ ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายธรรมดาเป็นพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะแก้ไขเมื่อใดก็ได้ ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณีจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่ายเสมอเพราะไม่ได้มีความเป็นกฎหมายสูงสุด เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ประเทศอิสราเอลและประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

๑.๒.๒ กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างยาก

การแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างยาก (rigid) หมายถึง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีการแก้ไขที่ซับซ้อนและยุ่งยากกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งมีการควบคุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นการแก้ไขยาก อาจกระทำได้ตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้^๒

^๒ วิษณุ เครืองาม “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐ หน้า ๗๓๗ - ๗๔๐



๑.๒.๒.๑ การควบคุมผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การควบคุมผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภา (สภานิติบัญญัติ) พิจารณา ซึ่งได้แก่ ประมุขของรัฐ สมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และประชาชน ดังนี้^๓

๑. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประมุขของรัฐเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย การเสนอขอแก้ไขของประมุขของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ เป็นต้น

๒. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิสมาชิกรัฐสภา (สมาชิกสภานิติบัญญัติ) เป็นผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ต้องมีสมาชิกจำนวนหนึ่งรับรองด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศบัลแกเรีย กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาจำนวน ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเป็นผู้รับรอง รัฐธรรมนูญของประเทศอียิปต์ กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาจำนวน ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นต้น

๓. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

๔. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนเป็นผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวิตเซอร์แลนด์กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือในประเทศเยอรมนีให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐของประเทศ โดยการแก้ไขดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องเป็นการแก้ไขถ้อยคำโดยชัดแจ้ง ซึ่งการ

^๓วิษณุ เครืองาม เพ็งอ้าง หน้า ๗๓๗-๗๓๘





ให้สิทธิแก่ประชาชนให้เสนอขอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐโดยวิธีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน (Initiative Process) ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายมลรัฐ อาทิเช่น มลรัฐ Brandenburg มลรัฐ Thuringen มลรัฐ Sachsen มลรัฐ Niedersachsen และมลรัฐ Schteswig-Holstein เป็นต้น โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ จะต้องมีการเสนอชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งในบางมลรัฐของประเทศเยอรมนีจะมีข้อกำหนดว่าประเด็นใดบ้างที่ประชาชนไม่สามารถที่จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เช่น ในมลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความเป็นนิติรัฐ เรื่องการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นไม่สามารถกระทำได้ หรือในมลรัฐ Sachsen กำหนดข้อกำหนดไว้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำให้ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นนิติสังคมรัฐซึ่งเป็นประชาธิปไตย เรื่ององค์กรนี้ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของอำนาจรัฐ ไม่ได้ เป็นต้น

๑.๒.๒.๒ การควบคุมผู้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญ

การควบคุมผู้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ารรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนได้เลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้าหากเป็นระบบสองสภา (สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) สภาทั้งสองจะประชุมร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ) จะต้องนำไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ของทุกมลรัฐ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากทุกมลรัฐแล้วอาจดำเนินการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้^๕



๑. ให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อรัฐสภาของมลรัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ) จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ร้องขอ ให้รัฐสภาจัดตั้งสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ หรือ

๒. เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดำเนินไปเสร็จแล้ว ต้องขอให้รัฐสภาของมลรัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ) ที่จัดตั้งขึ้นลงมติให้ความเห็นชอบ มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔

ในประเทศฝรั่งเศส ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และถ้าประธานาธิบดีเห็นสมควร อาจขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้

ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ นั้นจะไม่นิยมจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่นิยมมอบให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข

๑.๒.๒.๓ การควบคุมวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การควบคุมวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสำคัญๆ ของวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็คือ^๕

๑. การลงมติให้ความเห็นชอบข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๒. การให้ความเห็นชอบผลของการแก้ไขของคณะกรรมการและ

๓. การให้ความเห็นชอบเพื่อส่งให้ประมุขของประเทศประกาศใช้บังคับต่อไป

^๕วิชฌู เครื่องงาม อ่างแล้ว หน้า ๗๓๓๙





การลงมติทั้ง ๓ กรณี ดังกล่าวข้างต้น จะต้องเป็นการลงมติ ที่มีจำนวนคะแนนเสียงมากเป็นพิเศษ เช่น ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม หรือ ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ไม่ว่าจะป็นสภาเดียวหรือสองสภา เช่น ประเทศออสเตรเลีย ส่วนในประเทศอิตาลีกำหนดว่าจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นต้น

๑.๒.๒.๔ การควบคุมระยะเวลาแก้ไขเพิ่มเติม

การควบคุมระยะเวลาแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการแก้ไขยาก บางประเทศได้กำหนดให้การแก้ไขต้องกระทำใน ระยะเวลาานานพอสมควร เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม รัฐธรรมนูญของประเทศ เนเธอร์แลนด์ และรัฐธรรมนูญของประเทศกรีซ ได้บัญญัติให้ยุบรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว เมื่อประชาชนได้เลือกสมาชิกชุดใหม่ประกอบ เป็นรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) แล้ว รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ใหม่จะต้องลงมติให้ความ เห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งถูกยุบไปแล้ว สภาใหม่ จะแก้ไขประการใดก็ได้ เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศเดนมาร์ก รัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ และรัฐธรรมนูญของสวีเดน บัญญัติไปในทางที่ว่าจะยุบสภาเพื่อให้สภา ลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

นอกจากการบัญญัติให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งถูกยุบ และรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่ได้รับเลือกใหม่ร่วมกันพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญบางประเทศที่กำหนดหลักการให้มีระยะเวลาค้นกลางระหว่างการลงมติแต่ละครั้ง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีได้บัญญัติให้การลงมติครั้งสุดท้าย ต้องกระทำภายหลังสามเดือนของการลงมติครั้งที่สอง เป็นต้น

๑.๒.๒.๕ การให้ประมุขของรัฐเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การให้ประมุขของรัฐเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ หน้าที่ของประมุขของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือ การลงนามในรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญหลายประเทศได้ให้อำนาจประมุข



ของรัฐที่จะลงนามในรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้ให้อำนาจประมุขของรัฐที่จะวินิจฉัยว่าสมควรให้ประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือจะส่งร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ก็ได้^๖ เป็นต้น

๑.๒.๒.๖ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระทำในลักษณะของการให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับหรือบางส่วน ดังนี้^๗

๑. การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision)

เช่น การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างฉบับใหม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ข้อเสนอของประชาชนในการขอแก้ไขเพิ่มเติมจะถูกส่งไปยังประชาชน เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในระดับชาติในเบื้องต้นก่อนว่าเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ หากเสียงข้างมากของประชาชนลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเมื่อได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่แล้ว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชาชน เป็นต้น

^๖วิชฌุ เครืองาม อ่างแล้ว หน้า ๗๔๐

^๗พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐” รายงานวิจัยเสนอต่อวิทยาลัยตาปี ปีการศึกษา ๒๕๕๒ หน้า ๖๙





๒. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (Partial Revision) การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วนโดยประชาชนสามารถที่จะริเริ่มเสนอได้ ๒ รูปแบบ คือ การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและการริเริ่มเสนอแก้ไขโดยเสนอเพียงหลักการๆ ทั่วไป ดังนี้^{๔๕}

๑) การริเริ่มเสนอแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ริเริ่มก่อนการจะต้องนำเสนอเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในส่วนของรัฐธรรมนูญที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดยในขั้นตอนนี้สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอนั้นได้ แต่สภาสามารถที่จะเสนอทางเลือกอื่นเพื่อให้ประชาชนพิจารณาคบคู่กันในการออกเสียงประชามติในเบื้องต้นได้^{๔๖} หากปรากฏว่าผลของการลงประชามติเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็จะตกไป และรัฐสภาก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเสนอที่ได้รับความนิยมเห็นชอบนั้น และจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเสร็จแล้วนั้นไปให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) ซึ่งในขั้นตอนนี้กฎหมายกำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบแบบ Double majority คือ คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบข้างมากจากประชาชน

๒) การริเริ่มขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมโดยเสนอเพียงหลักการทั่วไป ผู้ริเริ่มก่อนการไม่จำเป็นจะต้องจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเช่นเดียวกันกับกรณีแรก แต่ผู้ริเริ่มก่อนการสามารถที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะของข้อเสนอทั่วไป (General proposition)

^{๔๕}สันติเลิศ เพ็ชรอารมณ “ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : ศึกษากรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๗ หน้า ๓๐ - ๓๑

^{๔๖}David Butler, Austin Ranney. **Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory.** Washington D.C. : American Enterprise.1980, p. 42.



เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ กล่าวคือ เป็นการบรรยายสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและนำเสนอต่อสภาเท่านั้น และเมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอทั่วไปของประชาชน รัฐสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นให้เป็นไปตามข้อเสนอของประชาชน^{๑๐} และเมื่อร่างเสร็จแล้วก่อนที่จะมีการประกาศใช้จะต้องนำไปให้ประชาชนทั้งประเทศทำการออกเสียงประชามติยืนยันอีกครั้งหนึ่ง (Final Vote) โดยจะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบแบบ Double majority เช่นกัน

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันจะมีลักษณะแก้ไขยากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เพราะมีข้อจำกัดด้านผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ผู้พิจารณา วิธีการและระยะเวลาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๒.๑ ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้^{๑๑}

๑. คณะรัฐมนตรี หรือ
๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ
๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ
๔. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

^{๑๐}Wolf Linder. **Swiss Democracy : Possible to Conflict in Multicultural Societies.** New York : ST. Martin's Press,1994, p. 97

^{๑๑}มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐





ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญที่จัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาของไทยเกือบทุกฉบับได้วางหลักในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะคล้ายกันคือ^{๑๒}

๑. คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕, ๒๔๘๗, ๒๔๙๕, ๒๕๒๑)

๒. คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐)

๓. คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา) หรือสมาชิกของแต่ละสภา (ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒, ๒๕๑๑)

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้เสนอญัตติของผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่ามาจากตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริงพบว่ามีความแตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕, ๒๔๘๗, ๒๕๑๑ กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒, ๒๕๑๑ กำหนดให้จำนวนสมาชิกทั้งสองสภาหรือแต่ละสภานั้น จำนวน ๑ ใน ๕ รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗, ๒๕๔๐ กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ ใน ๕ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๒๑ กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ ใน ๓ เป็นผู้มีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ ๒๕๒๑, ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ตัดไม่ให้นักงาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๒}โกคิน พลกุล “ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย” กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า ๗๕



รัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐, ๒๕๕๐ ได้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จาก ๑ ใน ๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๒๑ หรือ ๑ ใน ๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๓๕, ๒๕๔๙, ๒๕๑๑ เป็น ๑ ใน ๕

๒.๒ วิธีเสนอแก้ไข

วิธีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณานั้น ต้องจัดทำเป็นรูปแบบของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องแบ่งเป็นมาตราและมีบทที่ประกอบ ดังต่อไปนี้^{๑๓}

๑. หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้ง

๒. เหตุผลในการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๓. บทที่วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

จะเห็นได้ว่าวิธีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นต้องมีหลักการและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการรายงานบทวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อบรรจุเข้าประชุมรัฐสภาให้สมาชิกรัฐสภาได้เข้าใจถึงหลักการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อจะนำไปพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ จะยอมรับหรือเห็นชอบหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒.๓ การพิจารณาและลงมติ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ทำเป็นสามวาระในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) โดยมีประธานรัฐสภาเป็นประธานในที่ประชุม^{๑๔} และให้ดำเนินการ ดังนี้^{๑๕}

^{๑๓}พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง **เพ็ญอ้าง** หน้า ๖๙

^{๑๔}เมื่อพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ก็จะไม่ได้อบให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่มอบให้รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑

^{๑๕}มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐





๑. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา^{๖๖}

๒. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ^{๖๗}

แต่สำหรับในกรณีร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้น ในวาระที่ ๒ นี้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย^{๖๘}

๓. เมื่อการพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาวาระที่สามต่อไป^{๖๙}

๔. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ชั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะออกให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา^{๗๐}

๕. เมื่อลงมติในวาระที่ ๓ ให้ผ่านไปแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของประเทศไทย เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วหลายครั้ง บางครั้งก็เป็นเพียงญัตติขอแก้ไข แต่บางครั้งการแก้ไขก็ไม่สำเร็จ แต่บางครั้งก็ทำได้สำเร็จ

^{๖๖}มาตรา ๒๙๑ (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๗}มาตรา ๒๙๑ (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๘}มาตรา ๒๙๑ (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๙}มาตรา ๒๙๑ (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๗๐}มาตรา ๒๙๑ (๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ วรรคสอง ได้กำหนดหลักการข้อห้ามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้”

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่มอบอำนาจให้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะเป็นการจัดทำโดยบุคคลคนเดียว คณะบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาว่างรัฐธรรมนูญก็ได้

ส่วนที่สอง หลักการยกเลิกรัฐธรรมนูญและการยกเลิกรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

การยกเลิกรัฐธรรมนูญในที่นี้จะกล่าวถึงการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ดังนั้นการยกเลิกรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หมายถึง กระบวนการยกเลิกหรือเลิกใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้งฉบับหรือบางมาตรา ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ซึ่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ ๒ วิธี ดังนี้ คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการแก้ไขตามวิถีทางรัฐธรรมนูญกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ

๑. การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

เหตุผลของการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว อาจมีข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ หรือไม่สอดคล้องกับจิตใจของประชาชนได้ ซึ่งพิจารณาได้ ๒ ประเด็น คือ





๑.๑ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา

ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหรือไม่สอดคล้องกับจิตใจมีจำนวนน้อยหรือเป็นบางส่วนหรือเป็นหลักการปลีกย่อยไม่สำคัญก็อาจใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นบางมาตราให้เหมาะสมได้ เช่น การยกเลิกรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๔ ในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการเลือกตั้งเขตละหลายคนเป็นการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคนและมีวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ส.ส. ของแต่ละจังหวัดให้คิดจากค่าเฉลี่ยประชากรทั้งประเทศต่อจำนวน ส.ส. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ๑ คน จังหวัดที่มี ส.ส. มากกว่า ๑ คน ให้แบ่งเขตเป็นเขตละ ๑ คน เป็นต้น

๑.๒ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดทำขึ้นมาใหม่

ถ้าหากข้อความที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหรือไม่สอดคล้องกับจิตใจมีจำนวนมาก หรือถ้าเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ เช่น ประชาชนเห็นควรเปลี่ยนระบบประมุขของรัฐจากกษัตริย์เป็นประธานาธิบดีหรือประธานาธิบดีเป็นกษัตริย์หรือระบบสภาเดียวไม่เหมาะสมสมควรเปลี่ยนเป็นสองสภา หรือกลับกันเปลี่ยนจากสองสภาเป็นสภาเดียว ในกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ มีหลักการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศและสอดคล้องกับจิตใจของประชาชน จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนฉบับเก่า

วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนฉบับเก่านั้น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งเหมือนกัน แต่แทนที่ทำเพียงบางมาตรากลับเป็นการอ้างอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ แต่เดิมการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่อาจดำเนินการตามวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น ฝ่ายบริหารหรือสภานิติบัญญัติหรือประชาชนอาจเป็นผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไข ส่วนองค์กรผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือมอบให้สภานิติบัญญัติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้



เมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ก็ทำพิธีประกาศใช้และเมื่อได้ประกาศใช้แล้ว รัฐธรรมนูญที่เคยใช้อยู่ก็จะเป็นอันถูกยกเลิกไปในวันที่ประกาศใช้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) ถูกยกเลิกไปในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่๒๔สิงหาคมพุทธศักราช๒๕๕๐ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว)^{๒๑} เป็นต้น

ข้อสังเกต การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจะบัญญัติข้อความให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่หรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญในทางนิติศาสตร์ถือว่าเมื่อมีกฎหมายฉบับใหม่ที่สมบูรณ์และกฎหมายฉบับใหม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อความตามกฎหมายฉบับเก่า ตามหลักกฎหมายที่มาทีหลังย่อมยกเลิกกฎหมายที่มีมาก่อนได้^{๒๒}

๒. การยกเลิกรัฐธรรมนูญและผลในทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ

การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญและผลในทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

^{๒๑}ดูคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อสังเกต คำปรารภ (Preamble) เป็นข้อความที่ปรากฏอยู่ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญ ปลายลักษณะอักษรเกือบทุกประเทศ ในบางประเทศคำปรารภจะปรากฏเป็นข้อความตอนต้นของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองด้วย คำปรารภในรัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงความเป็นมา อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ ตลอดจนสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ส่วนคำปรารภในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองจะเป็นไปตามประเพณีของแต่ละประเทศ ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ อ่างใน นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ “สารานุกรมการเมืองไทย” กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙ หน้า ๖๗

^{๒๒}ดูคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๗๓๓/๒๔๙๐ อ่างใน โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง “การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙ หน้า ๙๕-๙๖





๒.๑ การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ

การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหาร ดังนี้^{๒๓}

๒.๑.๑ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติ

คำว่า การปฏิวัติ (Revolution) เมื่อนำมาใช้ในความหมายในทางการเมือง หมายถึง พุทธิการณ์ในการเลิกล้มหรือล้มล้างระบอบการปกครองหรือรัฐบาลซึ่งครองอำนาจอยู่นั้นแล้ว โดยใช้กำลังบังคับแล้วสถาปนาระบอบการปกครองหรือจัดตั้งรัฐบาลใหม่^{๒๔} การปฏิวัติจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่ โดยมีการเปลี่ยนแปลงระบบเดิมซึ่งอาจยกเลิก ใช้แบบใหม่หรือโครงสร้างเดิมเป็นส่วนใหญ่ เช่นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

ข้อสังเกต ซึ่งในกรณีของประเทศไทย มีอยู่ครั้งเดียวที่เป็นการยกเลิกกฎหมายโดยการปฏิวัติ คือ การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบถอนรากถอนโคน คือ เปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒.๑.๒ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหาร

การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหาร (Coup d' Etate) คือ การใช้กำลังอำนาจเข้าเปลี่ยนแปลงอำนาจของรัฐ ยึดอำนาจการปกครองของรัฐมาเป็นอำนาจของคณะรัฐประหาร เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะเพียงรัฐบาล^{๒๕} หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการล้มล้างรัฐบาลที่บริหารปกครองรัฐในขณะนั้น แต่ไม่ใช่การล้มล้าง

^{๒๓}สิทธิกร ศักดิ์แสง “การยกเลิกกฎหมายนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๕๐) หน้า ๓๕-๓๖

^{๒๔}Oxford University Dictionary. 3rd, vol.II, p. 1730 อ้างใน วิษณุ เครืองาม “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐ หน้า ๗๔๖

^{๒๕}Concise Oxford Dictionary. 5th ed., p. 281 อ้างใน วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๗๔๖



การปกครองหรือรัฐทั้งรัฐและไม่จำเป็นต้องมีการใช้ความรุนแรงหรือนองเลือดเสมอไป เมื่อคณะรัฐประหารเข้ามายึดครองอำนาจการปกครองประเทศจึงจำเป็นต้องยกเลิก รัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดไว้ไม่ให้มีการปฏิวัติรัฐประหาร จะมีความผิดในข้อหากบฏ เพื่อให้คณะรัฐประหารพ้นข้อหาของความผิดดังกล่าวได้นั้น ต้องมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามความผิดนั้นยังเป็นความผิดอาญาอยู่ จึงต้องมีการดำเนินการ เช่น การออกกฎหมายนิรโทษกรรม หรืออาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การกระทำของคณะรัฐประหารนั้นชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ^{๒๖} เป็นต้น เพื่อให้ตนเองหรือคณะบุคคลดังกล่าวพ้นผิด

๒.๑.๓ ความแตกต่างระหว่างการปฏิวัติกับการรัฐประหาร

เมื่อวิเคราะห์จากความหมายของการปฏิวัติกับการรัฐประหารจะมีความแตกต่างกันอยู่ ๒ ประเด็น ดังนี้^{๒๗}

๑. การปฏิวัติกับการรัฐประหารจะมีความแตกต่างกัน

ในประเด็นแรก คือ

๑) การปฏิวัติ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง หรือมีการล้มล้างสถาบันประมุขของรัฐ เพื่อเปลี่ยนรูปแบบประมุขของรัฐ ดังนั้นการปฏิวัติต้องเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจหรือการเมืองใหม่ทั้งหมด ตัวอย่างการปฏิวัติ เช่น การปฏิวัติอเมริกาจากอาณานิคมของประเทศอังกฤษเมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ การปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ สำหรับประเทศไทยถือว่าการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของรัฐและกฎหมายที่ออกโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเกิดขึ้นครั้งเดียว คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

^{๒๖} มาตรา ๓๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙

^{๒๗} วิษณุ เครืองาม อ่างแล้ว หน้า ๗๔๖-๗๔๗





๒) ส่วนการรัฐประหาร หมายความว่าแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารประเทศโดยฉับพลันเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเดิมแต่ไม่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือประมุขของประเทศแต่ประการใด ตัวอย่างในการรัฐประหาร เช่น การรัฐประหารของประเทศบังกลาเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ และการรัฐประหารของประเทศไทยทุกครั้งนับตั้งแต่การปฏิวัติ



พ.ศ. ๒๕๗๕ มาแล้วถึงปัจจุบันมีอยู่ ๑๐ ครั้ง^{๒๔}

^{๒๔}การรัฐประหารในประเทศไทย มีดังนี้

รัฐประหารครั้งที่ ๑ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ทำรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ และ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๒ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มี พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๙๐ และได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๓ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๔ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ และได้เชิญนายพจน์ สารสิน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๕ พล.ท.ถนอม กิตติขจร ร่วมกับจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจรัฐบาลตัวเอง (พล.ท.ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๖ (หรือรัฐประหารครั้งที่ ๕/๑) จอมพล ถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลของตัวเองที่มีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๗ พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และเชิญนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารครั้งที่ ๘ (หรือรัฐประหารครั้งที่ ๗/๑) พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองตัวเองจากรัฐบาลที่มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ แล้วให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี





๒. การปฏิบัติกับการรัฐประหารจะมีความแตกต่างกัน
ในประเด็นที่สอง คือ

๑) การปฏิวัตินั้นผู้กระทำมักได้แก่ประชาชนซึ่งรวมตัว
กันขึ้น หรือมีคณะบุคคลดำเนินการโดยความสนับสนุนของประชาชนและอาจมีการใช้กำลัง
อาวุธหรือแรงผลักดันทางการเมืองประการอื่นก็ได้

๒) ส่วนการรัฐประหารนั้นผู้กระทำมักได้แก่บุคคล
สำคัญในคณะรัฐบาลหรือมีส่วนอยู่ในรัฐบาลหรือโดยคณะทหาร

๒.๒ ผลทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ

ผลทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ
คือ การปฏิวัติ รัฐประหารนั้นหาขอบด้วยกฎหมายไม่ ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ
กฎหมายรัฐธรรมนูญ และแม้แต่กฎหมายอาญาเองก็ไม่ยอมรับการปฏิวัติหรือการ
รัฐประหาร ซึ่งจะเป็นความผิดฐานกบฏ ผลของการปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมเป็นที่รับรอง
ตามกฎหมายภายในของทุกรัฐ ผลอันเกิดจากเหตุนี้อาจสมบูรณ์และขอบด้วยกฎหมาย
กล่าวคือ ทั้งๆ ที่ไม่มีสิทธิปฏิวัติหรือรัฐประหาร แต่ถ้าปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จแล้ว
คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมเป็นรัฐอธิปไตยจัดตั้งรัฐบาลโดยขอบด้วยกฎหมายได้ คำสั่ง
ทั้งปวงที่คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารประสงค์จะให้เป็นกฎหมาย ถือว่าเป็นกฎหมายของแผ่นดิน
หรืออาจมีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมไว้ด้วยก็ได้ เพื่อเป็นอุดช่องว่างไม่ให้มีการฟ้องคดีขึ้น

รัฐประหารครั้งที่ ๙ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในนามคณะรักษา
ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้นำคณะนายทหารที่ส่วนใหญ่เป็นนายทหาร จปร. รุ่น ๕ ทำการ
รัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกฯ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์
๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔
และได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายอานันท์ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกฯ
เมื่อ ๒ มีนาคม ๒๕๓๔

รัฐประหารครั้งที่ ๑๐ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่มี พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้า ทำการรัฐประหาร
ยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกฯ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ โดยมี
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี



ในภายหลัง ดังคำพิพากษาของศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี Well v. Bain ว่า “การใช้กำลังล้มล้างรัฐบาลนั้นก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามสองประการ^{๒๙} คือ ถ้าทำสำเร็จ ก็จะเป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับขึ้นมาใหม่ แต่ถ้าไม่สำเร็จก็จะถือว่าเป็นกบฏ”

ดังนั้นผลทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญอาจแยกคำตอบได้ ๓ แนวทาง ดังนี้^{๓๐}

๒.๒.๑ การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญย่อมมีผลให้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิมหมดสภาพไป

การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารกระทำสำเร็จย่อมมีผลให้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิมหมดสภาพไป พร้อมกันนั้นก็ทำให้ความสมบูรณ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายเดิมก่อนปฏิวัติสิ้นสภาพลงเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังย่อมทำให้บรรดากฎหมายที่ใช้อยู่สิ้นสภาพและความสมบูรณ์ลงในทันที เนื่องจากถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมาย แนวคำตอบหรือแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับกันในทางปฏิบัติจากศาลในประเทศเครือจักรภพอังกฤษถึง ๔ ศาล คือ ศาลฎีกาประเทศปากีสถาน ศาลสูงสุดของประเทศแคนาดา ศาลอุทธรณ์ของโรดีเชีย และ The Judicial Committee of The Privy Council ของประเทศอังกฤษ

๒.๒.๒ การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญไม่มีผลให้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิมหมดสภาพไป

การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารกระทำสำเร็จไม่มีผลให้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิมหมดสภาพไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดเงื่อนไขความสมบูรณ์ของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับ กฎหมายใดๆ ที่ถูกตราขึ้นแล้วตรงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กฎหมายนั้นย่อมเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ในตัวของมันเอง โดยมีได้ผูกอิงความสมบูรณ์ของมันอยู่กับรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

^{๒๙}จรัญ โฆษณานันท์ “ปรัชญากฎหมายไทย” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๖, ๒๕๔๕ หน้า ๔๒๔ - ๔๒๕

^{๓๐}จรัญ โฆษณานันท์ “นิติปรัชญา” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘ หน้า ๑๐๐-๑๐๓





๒.๒.๓ การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญมีผลเฉพาะในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเมืองเท่านั้น

การยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารกระทำสำเร็จมีผลให้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิมหมดสภาพไปเฉพาะในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ ทำให้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองสิ้นผลใช้บังคับไป โดยที่บทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่เช่นเดิม

๒.๒.๔ ผลทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ผลทางกฎหมายในการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารของประเทศไทยที่ผ่านมาที่มีการยอมรับถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด เพราะเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จถือว่าคณะปฏิวัติรัฐประหารมีอำนาจสูงสุดที่ดำเนินการออกกฎหมายรองรับการกระทำนั้นว่าไม่เป็นความผิด^{๓๑} แต่อย่างไรก็ตาม

^{๓๑}จะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและการบัญญัติรับรองไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งที่เป็นฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๖๖ : “...ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไป มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ยอมรับประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ขอบด้วยกฎหมายและขอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๓๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

“บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี





ก็ยังมีนักวิชาการบางกลุ่มก็ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ถือว่ามีการกระทำความผิดถึงแม้ออกกฎหมายมารองรับก็ตาม ถือว่าเป็นโมฆะขัดต่อหลัก

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับทางนิติบัญญัติในทางบริหารหรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรานี้เป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญในระบบกฎหมายไทยที่ยอมรับคำสั่งของคณะปฏิวัติชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมายอมรับในระดับชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๑๙) แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ยอมรับประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับมีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับลงประชามติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับ คมช. (คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ) ความเคารพผู้เขียนไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประชาชนได้ลงความเห็นรับรอง ถ้าจะเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ คมช. หรือ คปค. (คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) มากกว่า) ได้ยอมรับการกระทำของคณะปฏิวัติชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา ๓๐๙ บรรดาการใดๆที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

นักวิชาการบางท่านวิพากษ์มาตรา ๓๐๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “มีความหมายเท่ากับการตรารัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้หลักการที่ว่า หากเป็นประกาศ เป็นคำสั่งหรือเป็นการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติแล้ว แม้ในอนาคตข้างหน้าเมื่อรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้แล้ว หากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ แทนที่ประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัตินั้นจะสิ้นผลไป การณ์กลับกลายเป็นว่าในกรณีเช่นนั้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องหลีกเลี่ยงให้ประกาศของคณะปฏิวัติ” ดู กิตติศักดิ์ ปกติ “เมื่อนิรโทษกรรมกลายเป็นเรื่องล้าหลังและไร้ประโยชน์” **วารสารวันพี** ๒๕๕๐ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า ๖๕

อ้างอิงในสิทธิกร ศักดิ์แสง “สถานะทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ...?” ได้รับพิจารณาให้เสนอผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมระดับคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ โครงการสัมมนาทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกิจการยุติธรรม สภานิติศึกษา วันพุธที่ ๓๐ เมษายน - ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ โรงแรมรามารการ์เด้นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร



กฎหมายธรรมชาติ^{๓๒}

^{๓๒} ตัวอย่างเช่น คณะนิติราษฎร์ที่ลงนามในแถลงการณ์ในวันครบรอบ ๑ ปี การก่อตั้งนิติราษฎร์ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๔ ณ ท่าพระจันทร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา สุภานันท์ นิพิฏฐกุล ธีระ สุธีวรางกูร สาวตรี สุขศรี ปิยบุตร แสงกนกกุล ปูนเทพ ศิริบุพผะ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระทำปฏิวัติรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ในแถลงการณ์ในวันครบรอบ ๑ ปี การก่อตั้งนิติราษฎร์ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๔ ดังนี้

“ประเด็นที่ ๑ การลบล้างผลพวงของรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทำลายนิติรัฐ-ประชาธิปไตย และยังเป็นต้นเหตุของปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่อเนื่อง มาจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ คณะนิติราษฎร์จึงเสนอให้มีการลบล้างผลพวงของรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ดังต่อไปนี้

๑. ประกาศให้รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และการกระทำใดๆ ที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ เสียเปล่าและถือว่าไม่เคยเกิดขึ้นและไม่เคยมีผลในทางกฎหมาย

๒. ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ เสียเปล่าและถือว่าไม่เคยเกิดขึ้นและไม่เคยมีผลในทางกฎหมาย

๓. ประกาศให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผลต่อเนื่องจากรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดาคำวินิจฉัยและคำพิพากษาที่เกิดจากการเริ่มกระบวนการโดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เสียเปล่าและถือว่าไม่เคยเกิดขึ้นและไม่เคยมีผลในทางกฎหมาย

๔. ประกาศให้เรื่องที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ และเรื่องที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ที่เกิดจากการเริ่มเรื่องโดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เป็นอันยุติลง

๕. การประกาศความเสียหายของบรรดาคำวินิจฉัยและคำพิพากษาดำเนินข้อ ๓ และการยุติลงของกระบวนการตามข้อ ๕ ไม่ใช่เป็นการนิรโทษกรรมหรือการอภัยโทษหรือการล้างมลทินแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และไม่ใช่ว่าเป็นการลบล้างการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ดังนั้น หากจะเริ่มดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวใหม่ก็สามารถกระทำไปตามกระบวนการทางกฎหมายปกติได้

๖. เพื่อความชอบธรรมทางประชาธิปไตย คณะนิติราษฎร์เสนอให้นำข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นไปจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ”





ดังนั้นผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารของประเทศไทย ถือกันว่าการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหารไม่มีผลต่อระบบกฎหมายของรัฐหรือบรรดาความสมบูรณ์ของกฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมาย เว้นแต่จะมีการประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติรัฐประหารออกมายกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง^{๓๓} ตัวอย่างเช่น ยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับยังคงอยู่ด้วยเหตุผลคือ มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ดังนี้^{๓๔}

^{๓๓}การสิ้นผลของรัฐธรรมนูญไปแล้วจะมีผลต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ (พระราชบัญญัติธรรมดาและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ) หรือไม่ ปัญหาหนึ่งมีความเห็นในการตีความกฎหมายไป ๒ แนวทาง คือ

แนวทางแรก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญเพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็น “กฎหมายที่ขยายรายละเอียดรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปกฎหมายดังกล่าวก็สิ้นผลไปด้วย ส่วนกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ (พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ) เป็น “กฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมไม่สิ้นผลไปกับรัฐธรรมนูญ

แนวทางที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังคงดำรงต่อไปและส่วนกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ (พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ) ซึ่งถือหลักว่า “ถ้ากฎหมายกำหนดสิ่งหนึ่ง ย่อมไม่ได้หมายถึงอีกสิ่งหนึ่งที่ตรงกันข้าม” เช่น เมื่อประกาศยกเลิกองค์กรตามรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นและกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ ก็ยังคงดำรงอยู่ เพราะหากต้องการยกเลิกก็ต้องระบุให้ชัดเจนในประกาศเหมือนที่ยกเลิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ อ่างในปิยนุตร แสงกนกกุล “พระราชอำนาจองคมนตรีและผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbook ,๒๕๕๐ หน้า ๑๐๒-๑๐๓

^{๓๔}สิทธิกร ศักดิ์แสง “การยกเลิกกฎหมายนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี ฉบับที่ ๑ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๕๐



ประกาศฉบับที่ ๑๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไป โดยให้คงใช้บังคับในส่วนที่ ๑ หมวด ๑ และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) พ้นจากตำแหน่ง

ประกาศฉบับที่ ๑๓ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไป

ประกาศฉบับที่ ๑๔ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไป

ประกาศฉบับที่ ๑๕ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้ต่อไป และ

ประกาศฉบับที่ ๑๙ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ต่อไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ เพราะ “เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ขยายเนื้อหารายละเอียดในรัฐธรรมนูญ” เมื่อรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกกฎหมายดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปด้วย ส่วนกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ (พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ) ซึ่งเป็น “กฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมไม่สิ้นผลไปกับรัฐธรรมนูญ^{๓๕}

^{๓๕}สิทธิกร ศักดิ์แสง “ศาสตร์แห่งการตีความกฎหมาย” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒





**วิเคราะห์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ :
กรณีศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

การแก้ไขเพิ่มเติมและการยกเลิกรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้งฉบับหรือบางมาตราตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วจะมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราถือว่าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตรา เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๓๘ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑, ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้น ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ อาจจะจัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรืออาจจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ถือว่าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น

ซึ่งในประเด็นนี้เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ พ.ศ.) ได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้ผ่านวาระที่ ๑ วาระขึ้นรับหลักการของวุฒิสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาประชุมร่วมกัน) และได้มีการตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับที่รับหลักการ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่ ๒ ในประเด็นเป็นที่น่าศึกษาว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งถือว่าเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือเป็นการแก้ไขทั้งฉบับซึ่งเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังเช่นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ และให้มีการจัดทำขึ้นมาใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงถือว่าถูกเคาะระฆังเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อการประชุมร่วมรัฐสภารับหลักการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตั้ง สสร. เข้ามาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ กระแสการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้ส่งสัญญาณ “เคลื่อนไหว” ไปยังกลุ่มต่าง ๆ ทั้งฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุนการแก้ไข



เริ่มจากกลุ่มภาคีเครือข่ายสยามสามัคคี เครือข่ายพลเมือง “ขอนแก่นสามัคคี” หรือแม้แต่กรณีนุททำร้ายร่างกายรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ แกนนำกลุ่มนิติราษฎร์ ซึ่งสะท้อนถึงอุดมภูมิของสังคมที่ร้อนระอุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ต้องยอมรับว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่จะมีขึ้นมีต้นทุนมหาศาล ไม่นับค่าใช้จ่าย ๒,๐๐๐-๕,๐๐๐ ล้านบาทที่จะเกิดขึ้น นับจากการเลือกตั้ง สสร. ไปจนถึงการทำประชามติ ซึ่งถือว่าเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ **“ต้นทุน”** ที่สังคมต้องจ่ายให้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ซึ่งผู้เขียนถือว่าเป็นประเด็นที่อ่อนไหว สุ่มเสี่ยงต่อการจุดประเด็นความแตกแยกในสังคม และพร้อมขยายผลให้แรงหนุน-แรงต้าน ออกมาแสดงพลังบนท้องถนน และอาจลุกลามไปสู่สถานการณ์ที่ไม่คาดคิดบนรอยร้าวลึกของสังคมไทย โจทย์ใหญ่ คือทุกฝ่ายต้องช่วยกันระคับระคองไม่ให้ปริแยกเกิดเป็นแผลใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงควรถูกออกแบบ วิธีการ กระบวนการ และกลไกที่ถูกต้อง ไร้ข้อกังขา และได้รับการยอมรับโดยทั่วกันตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งอาจเป็นหนทางเดียวที่จะปลดชนวนความขัดแย้ง หรือความรุนแรง ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น หากว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการยอมรับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็พร้อมจะกลายเป็น **“ระเบิดเวลา”** ที่รอจุดชนวน ล้มกระดาน จนทำให้สังคมไทยถอยหลังเข้าคลองรอบใหม่ เราเห็นว่า **“ปลายทาง”** หรือ **“ผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”** ภายในหนึ่งปีข้างหน้า หรือนานกว่านั้น ไม่ได้สำคัญไปกว่า **“หนทาง”** ที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่อาจก่อชนวนความขัดแย้งในสังคมไทยได้ทุกเมื่อ หากรัฐบาลไม่สามารถออกแบบกระบวนการให้ได้รับการยอมรับโดยทั่วกัน นอกจากท่องคำว่า **“ยึดตามแนวทางการได้มาของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐”** เสมือนเป็น **“ยันต์”** รับประกันความพอใจ เพราะบทเรียนจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ บอกชัดเจนว่า **“กำเนิด”** ที่ไม่ถูกต้อง ในที่สุดจะเป็นมลทินติดตัวไปตลอดชีวิต และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นก็จะกลายเป็นอีกหนึ่งวังวนของสังคมไทย เราขอเสนอว่ากระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีความชัดเจน ยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง พุดให้ชัดในทุกประเด็น และวางกรอบกติกาให้ถูก อย่าปล่อยให้สังคมคลุมเครือหรือมองการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเพียง **“สัญลักษณ์”** ของสี หรือ **“ความเชื่อทางการเมือง”** ที่ถูกส่งเสริม และ **“ปั่นหัว”** โดยพรรคการเมือง ๒ ขั้ว กับ ๒ วาทกรรม ระหว่าง





“รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐...ผลผลิตของเผด็จการ” และ “แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่ออดีตนายกฯ ทักษิณ ชินวัตร” โดยหวังผลเพียงแค่นี้ให้ประชาชน “เลือกข้าง” ถือหางทางใดทางหนึ่ง ขณะที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเลี้ยงที่จะพูดถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดกับนักการเมือง ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้เขียนขอเรียกร้องให้รัฐบาลและพรรคการเมืองร่วมกันกำหนด “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ และให้ประชาชนรับทราบทุกขั้นตอน ตั้งแต่สาระที่เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญ ประเด็นของการแก้ไข ไปจนถึงกลไกต่างๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้ง สสร. ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลว่า ตอกย้ำการเป็น “เผด็จการรัฐสภา” ผู้เขียนเห็นว่าหากดันทุรังเดินหน้าด้วยความคลุมเครือ มีแนวโน้มว่า “ความหายนะ” ตั้งท่ารออยู่ข้างหน้า และประวัติศาสตร์ต้องจารึกอีกครั้งหนึ่งว่า “นักการเมืองและนักวิชาการที่อิงการเมืองที่เห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมร่วมกันทำร้ายประเทศไทย” มองประชาชนเป็นเพียง “เบี้ย” บนเกมกระดาน^{๓๖}

ในความคิดเห็นโดยส่วนตัวของผู้เขียนแล้วไม่ค่อยเห็นด้วยนักกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับคือการจัดทำขึ้นมาใหม่ แต่นั่นก็เป็นอำนาจของรัฐสภาที่เรามอบอำนาจให้เขาดำเนินการไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ต้องเป็นองค์กรที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในการยกร่างหรือออกแบบรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสังคมไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

^{๓๖} บทบรรณาธิการ “แก้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ วิธีการสำคัญกว่า‘ผล’” กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



บรรณานุกรม

หนังสือ

โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง “การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ

กฎหมายทั่วไป” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙

จรัญ โฆษณานันท์ “ปรัชญากฎหมายไทย” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

พิมพ์ครั้งที่ ๖, ๒๕๔๕

_____ “นิติปรัชญา” กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘

โกคิน พลกุล “ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย” กรุงเทพฯ : สมาคม

สังคมศาสตร์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

วิษณุ เครืองาม “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐

สิทธิกร ศักดิ์แสง “ศาสตร์แห่งการตีความกฎหมาย” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒

เอกสารและวารสาร

คำแถลงการณ์ของคณะนิติราษฎร์ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๔ ณ ท่าพระจันทร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

บทบรรณาธิการ “แก้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ วิธีการสำคัญกว่า ‘ผล’” กรุงเทพธุรกิจ

ฉบับวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

สิทธิกร ศักดิ์แสง “การยกเลิกกฎหมายนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่”

วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี ฉบับที่ ๑ เมษายน – มิถุนายน ๒๕๕๐

_____ “สถานะทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ...?” ได้รับพิจารณาให้เสนอ

ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมระดับคณาจารย์

คณะนิติศาสตร์ โครงการสัมมนาทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ โดยสำนักงาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกิจการยุติธรรม สภานิติศึกษา

วันพุธที่ ๓๐ เมษายน – ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ โรงแรมรามาการ์เด็นส์

ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร





งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

พรเลิศ สุทธิรักษ์ และสิทธิกร ศักดิ์แสง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน :

กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐” **รายงานวิจัย**

เสนอต่อวิทยาลัยตาปี ปีการศึกษา ๒๕๕๒

สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์ “ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : ศึกษากรณีการเสนอ

ร่างกฎหมายของประชาชนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ

ประชาชน” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,**

๒๕๔๗

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

หนังสือต่างประเทศ

David Butler, Austin Ranney. **Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory.**

Concise Oxford Dictionary. 5th ed.

Oxford University Dictionary. 3rd, vol.li.

Washington D.C. : American Enterprise. 1980

Wolf Linder. **Swiss Democracy : Possible to Conflict in Multicultural Societies.**

New York : ST. Martin's Press, 1994

ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

<http://e-learning.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson6.htm> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันอังคารที่

๙ มีนาคม ๒๕๕๓





การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน : คอร์รัปชันสีเทา*

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ**

ความหมายของ “คอร์รัปชัน” ในระดับสากล นอกจากจะเป็นการกระทำที่ฉ้อฉล เบียดบังทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่เราเข้าใจกันโดยทั่วไปแล้วยังหมายรวมถึงการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น รวมทั้งการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยการรับ หรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เราเรียกบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนว่า “Public Officer” หรือแปลเป็นภาษาไทยว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คำนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง

*ข้อมูลจากการอภิปรายในการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรามมารีเด้นท์ กรุงเทพฯ.

**น.บ. จุฬาฯ, น.ม. จุฬาฯ, เนติบัณฑิต, ร.ม. ธรรมศาสตร์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ จุฬาฯ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช., ประธานมูลนิธิสถาบันพัฒนานิติจิตเวชเด็กเยาวชนและครอบครัว

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ รวมทั้งกรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น ใครก็ตามที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือการเข้าร่วมในการทำงานให้กับรัฐ ถือว่าเป็น Public Officer ด้วยกันทั้งสิ้น ระบบของ Public Officer นั้น ต้องทำให้ประชาชน เชื่อถือและไว้วางใจ แต่การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ทำอย่างที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจ กล่าวคือ เป็นผู้ทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อเขา โดยแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรที่จะได้รับ เพราะประโยชน์นั้นต้องตกแก่ส่วนรวม แต่กลับยึดไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

David H. Barley ได้พูดถึง “Corruption” ว่าครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตัวไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป^๑ ส่วน “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า การทุจริตเป็นความประพฤติชั่ว คือ ชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต และชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต เช่น การทุจริตโกงข้อสอบ คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรงและการทุจริตต่อหน้าที่ จึงเห็นได้ว่าความหมายของพจนานุกรมนี้ ไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตที่ยังรากลึก ดังที่อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของ สหประชาชาติระบุว่า การทุจริตที่มีมากที่สุด ได้แก่ Abuse of Function หรือ Abuse of Power หมายความว่า การใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด คือ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมและกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่นั้นเอง

ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ให้ความหมาย “โดยทุจริต” ว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น คำว่า “ประโยชน์ที่มีควรได้” คือ ประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวม และตามกฎหมาย ป.ป.ช. “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือ

^๑รายงานผลการศึกษาขั้นสุดท้าย, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ศึกษากรณี “การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน” เสนอสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิถุนายน ๒๕๕๑, หน้า ๗.

หน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น^๒ คำว่า ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีที่ปรึกษาพลเอก และเลขานุการ ส่วนตัวรายล้อมจำนวนมาก ทั้งที่ทำงานในกระทรวง ตลอดจนกรมที่ทำงานรัฐมนตรีรับผิดชอบ บุคคลที่รายล้อมเหล่านี้จะเป็นคนไปเจรจากับอธิบดีหรือข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ว่ารัฐมนตรีต้องการการอย่างนั้น ต้องการอย่างนี้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วบุคคลเหล่านี้มิได้มีหน้าที่ใด ๆ ตามกฎหมาย แต่ได้แสดงให้เห็นว่าและเชื่อว่าตนเองมีตำแหน่งหน้าที่

สำหรับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๐ - ๑๐๓ เป็นลักษณะคอร์รัปชันสีเทา (Gray Corruption)^๓ กล่าวคือ คนบางส่วนเห็นว่าควรถูกลงโทษแต่บางส่วนก็ไม่เห็นพ้องด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ตามมาตรา ๑๐๐ (๑) ซึ่งครอบคลุมถึงคู่สมรสด้วย หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการ ในลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนิน

^๒มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

^๓Arnold Heidenheimer has divided corruption into three categories. “White” corruption includes acts that a majority of people would not consider worthy of punishment. “Gray” corruption includes acts that “some elements” would want to see punished, but others would not. “Black” Corruption includes act that a majority consensus. (w.w.w. bookrags.com)



กิจการในลักษณะดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔^๔ จำนวน ๒ ตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย และจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ประกาศเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นต้องอยู่ในบังคับของ มาตรา ๑๐๐ ของกฎหมาย ป.ป.ช. และกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับที่แก้ไขใหม่^๕ ได้เพิ่มเติม บทบัญญัติใหม่ในมาตรา ๑๐๓/๑ โดยระบุไว้ว่า บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ (หมวด ๙ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม) ให้ถือว่าเป็น ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า พัฒนาการดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้ประพฤติมิชอบได้เข้าสู่ยุคที่สามแล้ว กล่าวคือ **ยุคที่หนึ่ง** ได้กำหนดว่า การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็น เรื่องของจริยธรรมที่ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่เป็นเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ **ยุคที่สอง** เป็นยุคที่กฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวมเป็นข้อห้าม หากมีการฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. แต่ในปัจจุบัน **ยุคที่สาม** กำหนดว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคอร์รัปชัน เชนนโยบายเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และต้องถูกลงโทษหนักขึ้น

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ของสังคมไทยมีลักษณะ การคอร์รัปชันหรือการทุจริตที่บางครั้งถูกกฎหมาย แต่ผิดหลักผลประโยชน์สาธารณะ

^๔ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนด ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔, ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔, ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัด จากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๓ ก ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔.

^๕พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔.

หรือขัดกับหลักจริยธรรม เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะและดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเบียดบังประชาชนและเอาเปรียบผู้บริโภค มีการใช้เงื่อนไขทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคล ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมอย่างมหาศาล และด้วยเหตุนี้เอง เราจึงเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับแก้ไขใหม่ คือ มาตรา ๑๒๓/๑ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เมื่อดูโดยผิวเผินแล้ว มีลักษณะคล้ายมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา แล้วทำไมไม่ต้องมาเขียนไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับแก้ไขใหม่ เรื่องนี้ขอให้พิจารณาที่คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มิได้มีความหมายเฉพาะ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างกว่ามาก “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๔) หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และให้หมายรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่าเดิม ต่อไปนี้ท่านที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะมาจากเอกชนก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบก็มีความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๒๓/๑ ทันที ดังนั้น ท่านที่เข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม ท่านต้องเสียผลประโยชน์ส่วนตนทั้งหมด มิฉะนั้นอาจต้องรับโทษตามกฎหมาย ป.ป.ช. ได้

การคอร์รัปชันเชิงนโยบายกิติ การคอร์รัปชันที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนกิติ คือรูปแบบของการคอร์รัปชันสมัยใหม่ การคอร์รัปชันในยุคแรกเป็นแค่การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำโดยใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ทางการเงิน **ยุคที่สอง** เป็นการคอร์รัปชันในระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือ การคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินและการเมือง



แต่พอมาถึงยุคที่สาม เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คือ การคอร์รัปชันในภาคการเมือง (political corruption) โดยได้รับการผลักดันจากกลุ่มชนกึ่งการเมือง หรือเรียกว่า Money Politics มีลักษณะเป็นเครือข่ายโยงใย มีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจด้านเงินทุนผนวกเข้าด้วยกัน มีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อ้างว่าเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน แต่แท้จริงกลับตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลผู้กำหนดนโยบายและพวกพ้อง วิธีการดำเนินการมีความลับซับซ้อนเข้าใจยาก เหมือนอยู่ในเงามืด มองไม่เห็น ประชาชนทั่วไปจับไม่ได้ ไล่ไม่ทัน มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างบุคคลหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการประจำและผู้บริหารของบริษัทเอกชน บุคคลเหล่านี้ได้ร่วมมือกันใช้ผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน : คอร์รัปชันสีเทา*

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ**

ความหมายของ “คอร์รัปชัน” ในระดับสากล นอกจากจะเป็นการกระทำที่ฉ้อฉล เบียดบังทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่เราเข้าใจกันโดยทั่วไปแล้วยังหมายรวมถึงการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น รวมทั้งการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยการรับ หรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เราเรียกบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนว่า “Public Officer” หรือแปลเป็นภาษาไทยว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คำนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง

*ข้อมูลจากการอภิปรายในการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรามมารีเด้นท์ กรุงเทพฯ.

**น.บ. จุฬาฯ, น.ม. จุฬาฯ, เนติบัณฑิต, ร.ม. ธรรมศาสตร์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ จุฬาฯ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช., ประธานมูลนิธิสถาบันพัฒนานิติจิตเวชเด็กเยาวชนและครอบครัว

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ รวมทั้งกรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น ใครก็ตามที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือการเข้าร่วมในการทำงานให้กับรัฐ ถือว่าเป็น Public Officer ด้วยกันทั้งสิ้น ระบบของ Public Officer นั้น ต้องทำให้ประชาชน เชื่อถือและไว้วางใจ แต่การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ทำอย่างที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจ กล่าวคือ เป็นผู้ทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อเขา โดยแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรที่จะได้รับ เพราะประโยชน์นั้นต้องตกแก่ส่วนรวม แต่กลับยึดไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

David H. Barley ได้พูดถึง “Corruption” ว่าครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตัวไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเสมอไป^๑ ส่วน “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า การทุจริตเป็นความประพฤติชั่ว คือ ชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต และชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต เช่น การทุจริตโกงข้อสอบ คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรงและการทุจริตต่อหน้าที่ จึงเห็นได้ว่าความหมายของพจนานุกรมนี้ ไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตที่ยังรากลึก ดังที่อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของ สหประชาชาติระบุว่า การทุจริตที่มีมากที่สุด ได้แก่ Abuse of Function หรือ Abuse of Power หมายความว่า การใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด คือ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมและกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่นั้นเอง

ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ให้ความหมาย “โดยทุจริต” ว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น คำว่า “ประโยชน์ที่มีควรได้” คือ ประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวม และตามกฎหมาย ป.ป.ช. “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือ

^๑รายงานผลการศึกษาขั้นสุดท้าย, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการการป้องกันการทุจริตแนวใหม่ศึกษากรณี “การทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน” เสนอสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิถุนายน ๒๕๕๑, หน้า ๗.

หน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น^๒ คำว่า ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีที่ปรึกษาพลเอก และเลขานุการ ส่วนตัวรายล้อมจำนวนมาก ทั้งที่ทำงานในกระทรวง ตลอดจนกรมที่ทำงานรัฐมนตรีรับผิดชอบ บุคคลที่รายล้อมเหล่านี้จะเป็นคนไปเจรจากับอธิบดีหรือข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ว่ารัฐมนตรีต้องการการอย่างนั้น ต้องการอย่างนี้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วบุคคลเหล่านี้มิได้มีหน้าที่ใด ๆ ตามกฎหมาย แต่ได้แสดงให้เห็นว่าและเชื่อว่าตนเองมีตำแหน่งหน้าที่

สำหรับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๐๐ - ๑๐๓ เป็นลักษณะคอร์รัปชันสีเทา (Gray Corruption)^๓ กล่าวคือ คนบางส่วนเห็นว่าควรถูกลงโทษแต่บางส่วนก็ไม่เห็นพ้องด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี ตามมาตรา ๑๐๐ (๑) ซึ่งครอบคลุมถึงคู่สมรสด้วย หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการ ในลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนิน

^๒มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

^๓Arnold Heidenheimer has divided corruption into three categories. “White” corruption includes acts that a majority of people would not consider worthy of punishment. “Gray” corruption includes acts that “some elements” would want to see punished, but others would not. “Black” Corruption includes act that a majority consensus. (w.w.w. bookrags.com)



กิจการในลักษณะดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔^๔ จำนวน ๒ ตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย และจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ประกาศเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นต้องอยู่ในบังคับของ มาตรา ๑๐๐ ของกฎหมาย ป.ป.ช. และกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับที่แก้ไขใหม่^๕ ได้เพิ่มเติม บทบัญญัติใหม่ในมาตรา ๑๐๓/๑ โดยระบุไว้ว่า บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ (หมวด ๙ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม) ให้ถือว่าเป็น ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า พัฒนาการดำเนินการเพื่อเอาผิดกับผู้ประพฤติมิชอบได้เข้าสู่ยุคที่สามแล้ว กล่าวคือ **ยุคที่หนึ่ง** ได้กำหนดว่า การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเป็น เรื่องของจริยธรรมที่ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่เป็นเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ **ยุคที่สอง** เป็นยุคที่กฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวมเป็นข้อห้าม หากมีการฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. แต่ในปัจจุบัน **ยุคที่สาม** กำหนดว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคอร์รัปชัน เชนนโยบายเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และต้องถูกลงโทษหนักขึ้น

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ของสังคมไทยมีลักษณะ การคอร์รัปชันหรือการทุจริตที่บางครั้งถูกกฎหมาย แต่ผิดหลักผลประโยชน์สาธารณะ

^๔ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนด ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔, ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔, ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัด จากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๓ ก ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔.

^๕พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔.

หรือขัดกับหลักจริยธรรม เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะและดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเบียดบังประชาชนและเอาเปรียบผู้บริโภค มีการใช้เงื่อนไขทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคล ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมอย่างมหาศาล และด้วยเหตุนี้เอง เราจึงเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับแก้ไขใหม่ คือ มาตรา ๑๒๓/๑ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เมื่อดูโดยผิวเผินแล้ว มีลักษณะคล้ายมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา แล้วทำไมไม่ต้องมาเขียนไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับแก้ไขใหม่ เรื่องนี้ขอให้พิจารณาที่คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มิได้มีความหมายเฉพาะ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างกว่ามาก “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๔) หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่าเดิม ต่อไปนี้ท่านที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะมาจากเอกชนก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบก็มีความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา ๑๒๓/๑ ทันที ดังนั้น ท่านที่เข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม ท่านต้องเสียผลประโยชน์ส่วนตนทั้งหมด มิฉะนั้นอาจต้องรับโทษตามกฎหมาย ป.ป.ช. ได้

การคอร์รัปชันเชิงนโยบายกิติ การคอร์รัปชันที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนกิติ คือรูปแบบของการคอร์รัปชันสมัยใหม่ การคอร์รัปชันในยุคแรกเป็นแค่การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำโดยใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ทางการเงิน **ยุคที่สอง** เป็นการคอร์รัปชันในระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือ การคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินและการเมือง



แต่พอมาถึงยุคที่สาม เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คือ การคอร์รัปชันในภาคการเมือง (political corruption) โดยได้รับการผลักดันจากกลุ่มชนกึ่งการเมือง หรือเรียกว่า Money Politics มีลักษณะเป็นเครือข่ายโยงใย มีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจด้านเงินทุนผนวกเข้าด้วยกัน มีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่อ้างว่าเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน แต่แท้จริงกลับตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลผู้กำหนดนโยบายและพวกพ้อง วิธีการดำเนินการมีความลับซับซ้อนเข้าใจยาก เหมือนอยู่ในเงามืด มองไม่เห็น ประชาชนทั่วไปจับไม่ได้ ไล่ไม่ทัน มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างบุคคลหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการประจำและผู้บริหารของบริษัทเอกชน บุคคลเหล่านี้ได้ร่วมมือกันใช้ผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานประชาสัมพันธ์



กำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ*

The head of village in the context of decentralization

สุนทรชัย ชอบยศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจ ซึ่งพบว่าทศวรรษที่ผ่านมาสถาบันดังกล่าวถูกท้าทายโดยกระแสการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องความเหมาะสมและการดำรงอยู่ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ทำให้เกิดการตีความและการปฏิรูปกำนัน

* บทความนี้เป็นความเห็นและข้อสังเกต ภายหลังจากการลงพื้นที่วิจัยจาก ๘ จังหวัด ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ตามโครงการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งโครงการฯ อาจไม่เห็นด้วยก็ได้ อนึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณ รศ.ดร.จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และ ผศ.ดร.อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี ที่ให้โอกาสผู้เขียนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ

** รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ผู้ช่วยวิจัย โครงการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน, E-mail : csunthonchai@hotmail.com



ผู้ใหญ่บ้านใหม่ผ่านการสร้างวาทกรรมที่ว่าผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่นักการเมือง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นผู้นำราษฎรในหมู่บ้าน ทั้งนี้การปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ๑) เกิดการพึ่งพิงการประชุมประชาคมอย่างหนัก ซึ่งคล้ายกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) การปรับอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ใหญ่บ้านที่เน้นอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) การดำรงตำแหน่งที่ยาวนานของผู้ใหญ่บ้านที่เอื้อต่อการทำงานเฉพาะด้านความมั่นคง ๔) กำนันที่ประชาชนไม่รู้จักและเป็นช่องทางของระบบเงินตราสวามิภักดิ์ ๕) กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่ตกอยู่ในภวังค์แห่งความกลัวเพราะการกระจายอำนาจที่เข้มข้นขึ้น

ทั้งนี้ปัจจัยการเมืองระดับชาติมีส่วนอย่างมากต่อการกำหนดความเป็นไปของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่นไทย

คำสำคัญ : กำนันผู้ใหญ่บ้าน, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

The Purpose of this article is to explain the adaption of the head of village in the context of decentralization. It found that the past of the head of village's institute was challenged continually by the decentralization trend especially appropriateness and existence of the head of village after coup d'etat 2006. The head of village was interpreted and reformed through a new discourse "The head of village is not a politician but is a public authority who helps Chief district officer and is a leader of village". There are five forms for the adaption of the head of village as show :

- 1) Extremely depending on community meetings as same as working of local government.
- 2) Diminishing authority and function that focus on protecting and watching over village and coordinating with local government.
- 3) Very long holding a position of the head of village that particularly focus on working in social security.
- 4) The head of village who no one knows well so it may be a way for plutocracy.
- 5) The head of village's institute falls in fear because of more and more decentralization.



ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้น ๑๒ ครั้ง (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, ๒๕๕๓ : ๒๔) แต่ครั้งล่าสุดที่มีการแก้ไขภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

ในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยเฉพาะเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ตลอดเวลา สำหรับเรื่องของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการ “เลือก” ของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่กำนันให้มาจากการ “เลือกกันเอง” ของผู้ใหญ่บ้าน การมีที่มาลักษณะเช่นนี้ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจว่าตนเองเป็น “ผู้แทน” ของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, ๒๕๕๓ : ๑)

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรวมถึงกำนันเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่าง ๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณะประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติภารกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีความสำคัญในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเองและหน่วยงานรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังและเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุดหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น (ปธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๔ : ๑๖๒-๑๖๓ ;



๒. การปรับตัวของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ

กระบวนการทางการเมืองในระยะเวลาที่ผ่านมา มีผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมาย ตามทฤษฎีระบบการเมืองของ David Easton (๑๙๖๕) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ภายหลังจากเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และตามด้วยการตีความใหม่ในสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากเดิม (พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่มีการเลือกทุกห้าปี กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกมองในฐานะนักการเมืองของท้องถิ่น ฐานคิดดังกล่าวนำมาสู่การปรับสถานะกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นที่ข้าราชการและเป็นหัวหน้าราษฎร ในขณะเดียวกันจึงนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งใหม่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีตามแนวทางที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งก็มีการกล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งหากพิจารณาหลักการทั่วไปของการกระจายอำนาจนั้น Aehyung Kim (๒๐๐๘ : ๗), Treisman Daniel. (๒๐๐๗ : ๒๓-๒๖), James Manor (๑๙๙๙ : ๕-๖) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๔๗ : ๑๗-๑๘) เห็นว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร (Administrative Decentralization) การคลัง (Fiscal Decentralization) และการเมือง (Political Decentralization/Democratic Decentralization) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากการกระจายอำนาจตามหลักการดังกล่าว จะด้วยความพยายามของรัฐที่อาจเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระเพื่อปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเกิดพลวัตทางการกระจายอำนาจที่สำคัญภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดกรอบการกระจายอำนาจ ด้านการบริหารงานบุคคลมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้านกระบวนการทางการเมืองและการเลือกตั้งมีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ยังมีแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละ



อำนาจทางการเมือง แม้ท้องถิ่นจะมีความได้เปรียบในเชิงสถาบันและทรัพยากรเหนือองค์กรชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้านและส่วนราชการในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อด้อยตรงที่มีความเป็นราชการสูงเกินไป ทำให้ไม่สามารถใช้กลไกการบริหารแก้ไขปัญหามุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านเองก็มีจุดแข็งในด้านความคล่องตัว ความไม่เป็นทางการและความกลมกลืนกับวิถีชีวิตของชุมชน สามารถระดมความร่วมมือจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีขีดจำกัดด้านงบประมาณและอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งต่อไปท้องถิ่นต้องเปลี่ยนการทำงานลักษณะตัวแทนสู่การทำงานแบบสมาคมหรือการเมืองภาคพลเมืองเพิ่มขึ้น

การกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนกระบวนการภาคประชาชนดังกล่าวนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะ กล่าวคือ อาจเป็นผู้นำตามธรรมชาติ อยู่แต่เดิมแล้วได้รับเลือกให้เป็นผู้นำตามกฎหมาย ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวคิดของ Aehyung Kim (๒๐๐๘), Treisman Daniel (๒๐๐๗), James Manor (๑๙๙๙) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๔๗) นั้น ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกท้าทาย เพราะเมื่อท้องถิ่นเป็นอิสระตามแนวทางการกระจายอำนาจ โครงสร้างอำนาจดั้งเดิมถูกมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของการสั่งการแนวดิ่งหรือมรดกของการรวมศูนย์อำนาจ เกิดการตั้งคำถามว่าแล้วสถาบันดังกล่าวจะอยู่อย่างไรในสภาวะเช่นว่านี้ จึงทำให้มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ เพื่อให้โครงสร้างอำนาจเดิมสามารถทำงานคู่ขนานกับโครงสร้างอำนาจใหม่ได้ (อปท.) ทั้งนี้อาจพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ปรับเปลี่ยนไปในหลายเรื่องด้วยกัน เพื่อให้กลไกการทำงานของท้องถิ่นที่สามารถอยู่ได้ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ และสามารถทำงานสอดคล้องกับองค์กรอื่นที่มีในชุมชนร่วมกันได้ กล่าวคือ

๒.๑ เกิดการพึ่งพิงการประชุมประชาคมอย่างหนัก : คล้ายกับการทำงานของ อปท.

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีรูปแบบหรือแนวทางที่หลากหลาย แต่รูปแบบที่มักจะได้ยินบ่อยครั้ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมักนำมาใช้ คือ แนวทางการประชุมประชาคม เช่น การประชาคมแผนท้องถิ่น การประชาคมเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หรือการประชาคมเรื่องอื่น ๆ แต่สาระสำคัญการประชุมประชาคมนับเป็นวิธีการหนึ่งที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น ดังที่ปธาน

สุวรรณมงคล (๒๕๕๒ : ๑๕๐) ได้กล่าวถึงเรื่องกลไกสำคัญสำหรับประชาสังคมในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการทำประชาคม เป็นการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะผู้ปกครอง ทั้งนี้ ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นเองก็มีความพยายามเพิ่มแนวทางที่ใช้กันบ่อยครั้ง โดยเฉพาะเรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้าน การประชุมประชาคมตำบล ซึ่งอย่างน้อยจะเห็นได้จากสองระเบียบด้วยกัน กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะขอกกล่าวถึง ดังนี้

ประการแรก เรื่องการกลั่นกรองคุณสมบัติผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นผลมาจากการอนุวัติตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ความน่าสนใจของระเบียบดังกล่าว คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ที่เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งแต่งตั้งของนายอำเภอ กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจสอบประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่เกินสามคน และตัวแทนราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคน โดยที่มาของคณะกรรมการในภาคส่วนประชาชนดังกล่าวมานี้ก็มีความคล้ายคลึงกับการเลือกคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ

๑. มีการจัดประชุมราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

๒. การเสนอชื่อตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ โดยราษฎรผู้เข้าร่วมประชุมเสนอชื่อผู้มีสิทธิเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการตรวจสอบ โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องมีผู้มีสิทธิเลือกในหมู่บ้านนั้นรับรองรายละเอียดไม่น้อยกว่าสองคน

๓. กรณีมีผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่เกินเจ็ดคน ให้นายอำเภอแต่งตั้งผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นเป็นกรรมการตรวจสอบ หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเกินกว่าเจ็ดคน ให้ประธานที่ประชุมจัดให้มีการออกเสียงโดยเปิดเผยด้วยวิธีการเรียกชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกที่อยู่ในที่ประชุมออกเสียงได้คนละหนึ่งเสียงว่าประสงค์จะให้ผู้ใดเป็นกรรมการตรวจสอบ ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดลำดับหนึ่งถึงเจ็ด ให้นายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ ถ้ามีผู้ได้รับ





คะแนนต่อจากผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามลำดับมีคะแนนเท่ากันหลายคนรวมแล้วเกินกว่าเจ็ดคนให้นำบุคคลที่ได้คะแนนเท่ากันมาจับสลากให้เหลือจำนวนรวมทั้งหมดแล้วไม่เกินเจ็ดคนเพื่อให้ นายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ

๔. กรณีที่ไม่มีผู้ประสงค์จะเป็นกรรมการตรวจสอบหรือมีแต่ไม่ถึงสี่คนให้นายอำเภอพิจารณาแต่งตั้งราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการตรวจสอบให้ครบสี่คน

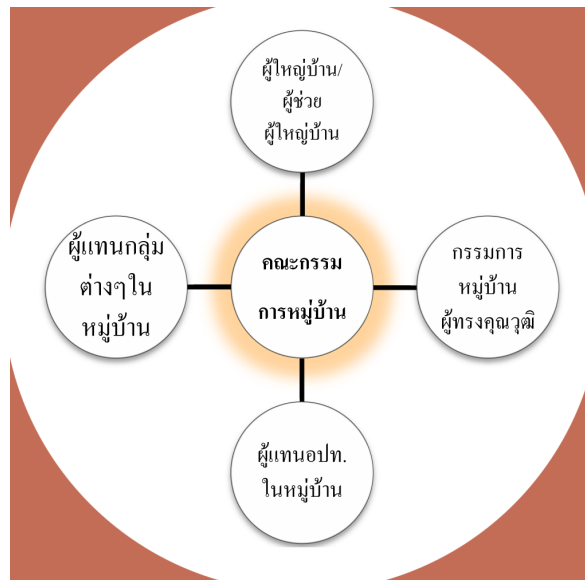
ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการดังกล่าวอาจตั้งขึ้นมาตามระเบียบ แต่ไม่กล้าพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร หรือทั้งที่รู้ว่าบางคนมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมก็ไม่กล้าท้วงติง ประกอบกับแนวทางการได้มาซึ่งกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ทางราชการต้องขอร้องประชาชนให้เข้าร่วม เพราะประชาชนไม่ต้องการเป็นกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ สาเหตุที่จัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวเข้าใจว่าเพื่อให้สอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน คือการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบหกสิบปี ดังนั้นในชั้นแรกก็มีการตรวจสอบคุณสมบัติที่ค่อนข้างละเอียดรัดกุมก่อน ซึ่งวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีความพยายามดึงบทบาททางการเมืองของประชาชนให้แสดงออกอีกทางหนึ่ง อันเป็นการเน้นฐานทางการเมืองที่ประชาชนนั่นเอง

ประการที่สอง เรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และอำนาจใหม่ของ กม.

โครงสร้างทางการบริหารของคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานคณะกรรมการหมู่บ้านจากคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ (กรมการปกครอง, สำนักบริหารการปกครองท้องที่, ๒๕๕๑ : ๑๓) ดังนั้นรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

- ๑. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
 - ๒. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ
 - ๓. สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ
 - ๔. ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการ
 - ๕. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ - ๑๐ คน เป็นกรรมการ
- อนึ่งลำดับที่ ๑ - ๔ เป็นโดยตำแหน่ง ส่วนลำดับที่ ๕ เป็นโดยการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน ทั้งนี้อาจพิจารณาภาพรวมคณะกรรมการหมู่บ้านตามภาพที่ ๑

การคัดเลือกคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นหนึ่งในคณะกรรมการหมู่บ้าน อันเป็นองค์กรที่ถูกเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และยังได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ใหม่ตามมาตรา ๒๘ ตีร แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกรรมการหมู่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบด้วย กรรมการ ๒ ประเภท นั่นคือ



ภาพที่ ๑ แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

ประเภทแรก คือ **กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง** ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน อันเป็นความพยายามที่จะให้ทั้งท้องที่และท้องถิ่นทำงานคู่ขนานกันไป นอกจากนี้ยังมีผู้นำหรือผู้แทน





กลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรายชื่อกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรม ที่ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้มีการกำหนดรับรองกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมต่างๆในหมู่บ้านทั้งสิ้น ๑๘ กลุ่ม เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา เป็นต้น

ประเภทที่สอง คือ **กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือก** ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวน ๒-๑๐ คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนดจำนวนที่พึงมีในหมู่บ้าน วิธีการได้มาซึ่งกรรมการหมู่บ้านด้วยวิธีนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒินั้นอาจกระทำได้ทั้งโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ ทั้งนี้วิธีการได้มาซึ่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อที่ ๑๙ กล่าวคือ

“...การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอาจเลือกโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามที่ประชุมกำหนด การเลือกโดยวิธีเปิดเผยให้ที่ประชุมออกเสียงเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้คณะกรรมการประกาศชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อ หากผู้เข้าประชุมเห็นว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นเหมาะสมจะเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิก็ให้ยกมือขึ้นพันศีรษะ แล้วให้คณะกรรมการนับคะแนน...และจดบันทึกคะแนนไว้...”

อันเป็นความพยายามในการปรับตัวของสถาบันท้องที่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญกับคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นอย่างมาก ในฐานะองค์กรของหมู่บ้านที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ (มาตรา ๒๘ ตริ วรรคสอง) รวมไปถึงการกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและการบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน (มาตรา ๒๘ ตริ วรรคสาม) นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีก เช่น การประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย



ภูมิภาคอยู่ต่อไปได้ ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ ในเรื่องนี้เนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑ ก : ๒๖-๒๗) ได้ชี้ให้เห็นผลพวงของการกระจายอำนาจที่ล่าช้าในระยะที่สอง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๐ ว่า โดยทั่วไปส่วนราชการภูมิภาคจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Monitoring) อันเป็นการติดตามตรวจสอบว่าทำตามกฎหมายและนโยบายหรือไม่ แต่กลับมีลักษณะควบคุม (Controlling) อปท. ซึ่งวิธีการควบคุมมีหลายวิธีด้วยกัน แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเรื่อง**การจัดทำแผน**ต้องมีความสอดคล้องกับแผนในระดับจังหวัดหรือยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้จัดทำไว้แล้วในระดับชาติ ซึ่งกระบวนการที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจเป็นเพียงรูปแบบ เพราะสุดท้ายสิ่งที่ปรากฏในแผนท้องถิ่นก็ไม่ได้ต่างจากแผนระดับชาติ ซึ่งก็ไม่ได้สนองตอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนัก สอดคล้องกับศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (๒๕๕๐ : ๓) ได้ศึกษาเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๗ จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง) การศึกษาพบว่า ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายโดยผู้บริหารท้องถิ่นในเบื้องต้นเห็นว่ามีความเป็นอิสระ แต่แท้จริงแล้วถูกแทรกแซงความเป็นอิสระโดยหนังสือราชการ (หนังสือเวียน) ต่าง ๆ การกำหนดให้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามมติ ครม. การขอความร่วมมือให้สนับสนุนการดำเนินโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ) อันเป็นความพยายามในการก้าวล้ำการกำกับดูแลเป็นการสั่งการ หากแต่เป็นการกระทำที่แนบเนียนยิ่งขึ้นผ่านการบริหารจัดการสมัยใหม่

๒.๒ อำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ใหญ่บ้านเน้นประสานมากกว่าแข่งขัน

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ดังปรากฏในตารางที่ ๑ จะพบว่าในข้อ ๓ จะเป็นเรื่องการประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในข้อ ๔ จะเป็นเรื่องการรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ และข้อที่ ๕ เป็นเรื่องของการสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ตารางที่ ๑ แสดงการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เทศบาลและ อบต. (ต่อ)

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 27)	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล (มาตรา 50-51)	อำนาจหน้าที่ของ อบต. (มาตรา 67-68)
<p>หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(6)ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทาง ราชการได้แนะนำ</p> <p>(7)อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร</p> <p>(8)แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย</p> <p>(9)จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง</p> <p>(10)ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบพร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย</p> <p>(11)ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย</p>	<p>อำนาจที่อาจจัดทำ</p> <p>(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม</p> <p>(4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</p> <p>(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</p> <p>(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น</p> <p>(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>(9) เทศพาณิชย์</p>	<p>อำนาจที่อาจจัดทำ</p> <p>1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร</p> <p>2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ</p> <p>4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ</p> <p>5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์</p> <p>6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว</p> <p>7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ</p> <p>8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน</p> <p>9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.</p> <p>10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</p> <p>11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์</p> <p>12. การท่องเที่ยว</p> <p>13. การผังเมือง</p>

แหล่งที่มา : พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖.

๒.๓ การดำรงตำแหน่งที่ยาวนานมีทั้งข้อเด่นและข้อจำกัด

การกำหนดที่มาของกำนันและผู้ใหญ่นายก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เคยมีการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่นายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ (๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ (๔) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก (๕) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ (๑๑) ได้กำหนดสาเหตุที่ผู้ใหญ่นายต้องพ้นจากตำแหน่งว่า

“ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ”

ทั้งนี้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) ระบุให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่นายด้วย

การกำหนดคุณสมบัติเรื่องอายุผู้ที่จะเป็นกำนันผู้ใหญ่นายคือ กำหนดให้ผู้ใหญ่นายต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบหกสิบปี ทำให้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่นายยาวนานขึ้น หากเป็นผู้ใหญ่นายตั้งแต่อายุยี่สิบห้าปีและทำงานดีก็มีโอกาสทำงานถึง ๓๕ ปี ด้วยระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานนี้เองจะก่อให้เกิดผล ดังนี้





ข้อเด่น เป็นการเปิดโอกาสให้การงานของผู้ใหญ่บ้านทำงานในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ในกฎหมายอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเรื่องการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมและการเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่สอบสวนฝ่ายปกครอง เพราะการใช้ระบบเลือกตั้งก่อนหน้าถูกกล่าวอ้างว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านทำงานไม่เต็มศักยภาพ เพราะต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงในหมู่บ้าน ซึ่งลักษณะงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเรื่องการปกครอง ไม่ใช่เรื่องการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้เหมาะกับอำนาจหน้าที่ใหม่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงได้ขยายเวลาการทำงานให้ยาวนานขึ้น อีกทั้งการเลือกตั้งจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง แต่ปัจจุบันก็เชื่อว่าเมื่อไม่มีการเลือกตั้งแล้วความขัดแย้งจะหายไปจากชุมชน

ข้อจำกัด การดำรงตำแหน่งอันยาวนานแม้จะกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนั้น แต่การประเมินเพื่อให้ออกจากตำแหน่งก็เป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อนเช่นกัน แต่สิ่งที่ต้องการชี้ให้เห็นคือ นอกจากทุนทางสังคม (Social capital) ของผู้สมัครกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ในหลายพื้นที่ยังต้องมีทุนทรัพย์เพิ่มเติมจำนวนมาก มีความกล้าเสี่ยงลงทุนกับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะอัตราค่าตอบแทนกำนัน (๑๐,๐๐๐ บาท) และผู้ใหญ่บ้าน (๘,๐๐๐ บาท) แม้จะไม่ค่อยมากนัก แต่ก็สามารถเป็นแหล่งรายได้หนึ่งที่สามารถได้รับอย่างแน่นอนตลอดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ประกอบกับผู้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถประกอบกิจการอื่นอีกได้ และยังได้ปฏิบัติงานในภูมิลำเนา จึงทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงมากในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในบางพื้นที่เกิดปรากฏการณ์สมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทมาเล่นในเวทีผู้นำท้องถิ่นแทน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจ และการตีความการปกครองท้องถิ่นใหม่ ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑ ข : ๒๒๔-๒๒๕) ได้ให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากห้าปีมาเป็นหกสิบปีและประเมินทุกห้าปี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่มาของกำนันจากการเลือกโดยตรงจากประชาชนมาเป็นการให้นายอำเภอประชุมหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำการคัดเลือกกำนันนั้น

“เป็นความพยายามของฝ่ายรัฐประหารที่จะสร้างแกนขาในระบบราชการเพื่อสู้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชนบท ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจอีกครั้ง และทำให้เกิดการสร้างงานที่ซ้ำซ้อนในระดับชนบท เสี่ยงงบประมาณให้แก่ทั้ง อบท.และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้ง ๆ ที่ในช่วงหลายปีมานี้ อบท. เข้ารับภาระงานต่าง ๆ แทนข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะนายอำเภออย่างมาก ทำให้นายอำเภอมิงานน้อยลงมาก ดังนั้นระบบ



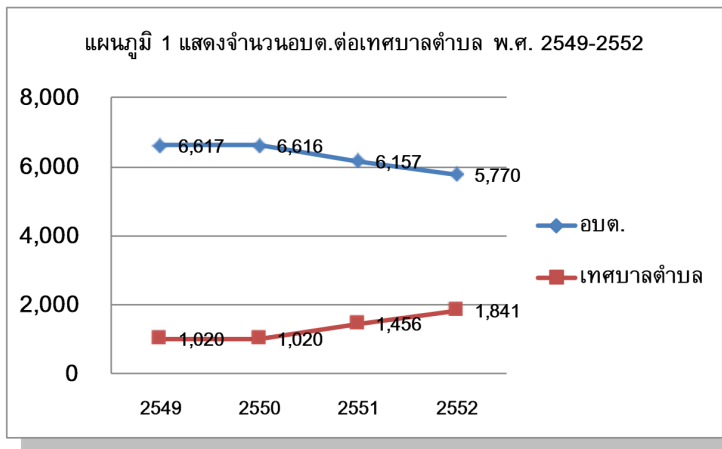
ในการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือการเลือกตั้งทุกระดับเป็นปัญหาสำคัญของชาติ และถือเป็นเรื่องแห่งชาติที่มาพร้อมกับการเลือกตั้งในทุกเวทีที่มีอาจปฏิเสธก็ว่าได้ การเลือกตั้งแม้จะเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยหนึ่งที่มีอาจปฏิเสธได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอำนาจของประชาชนจะสิ้นสุดเมื่อการเลือกตั้งผ่านไปแล้วเท่านั้น ประชาชนยังมีอำนาจในการถอดถอนนักการเมือง รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน การมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น หรือถ้าจะเรียกอีกอย่างก็คือ *การแสดงอำนาจในทางตรงของประชาชน* หากเห็นว่าพฤติกรรมของนักการเมืองฉ้อฉล ประชาชนก็ควรต่อสู้ เพราะชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติเป็นของประชาชนทุกคน สุดท้ายก็ได้แต่หวังว่าประชาชนจะได้เรียนรู้ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม แต่คงไม่ถึงขั้นต้องยกเลิกการเลือกตั้งเหมือนที่กำลังทำกันอยู่เพราะการซื้อสิทธิขายเสียง เพราะผู้เขียนเชื่อมั่นอย่างหนึ่งว่าอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องเปิดใจกว้าง เรียนรู้ เข้าใจและอยู่ร่วมกับประชาชน และพร้อมที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาภายใต้บริบทสังคมแบบไทยๆ ต่อไป

หนึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามีความพยายามในการเปลี่ยนแนวทางการได้มาซึ่งกำนันของพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขระบบการเลือกตั้งกำนันจากเดิมที่ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นๆ เลือกกันขึ้นมา เพื่อดำรงตำแหน่งกำนัน โดยต้องการให้เปลี่ยนมาเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นนั้นมาเป็นกำนันเหมือนระบบเดิมในอดีต เพราะระบบที่ใช้ในขณะนี้มีปัญหามากมายดังได้กล่าวแล้ว รวมทั้งการกระทำดังกล่าวทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งกำนันเอง เพราะจะได้มีความใกล้ชิดกับผู้นำราษฎรในพื้นที่ ทำให้กำนันเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตำบลอย่างแท้จริง และยังเป็นการเคารพต่อหลักการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งหัวใจสำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชน (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๓)

๒.๕ กำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถาบันที่ตกอยู่ในภวังค์แห่งความกลัว

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ ที่ผ่านมานั้น (สุนทรชัย ขอบยศ, ๒๕๕๔ ก : ๕๓, ๕๕) กระแสการปกครองรูปแบบเทศบาลมาแรงมาก จากที่เคยมีการกล่าวถึงอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมในครั้งแรกเมื่อหลังเหตุการณ์ปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ อันก่อให้เกิดการปกครอง

รูปแบบเทศบาลในปีถัดมาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๗๖^๓ อย่างไรก็ตามในระยะหลังมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเทศบาลอย่างน่าสนใจในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ เป็นการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลของเทศบาลในเวลาชั่วข้ามคืนถึง ๑,๑๒๙ แห่ง อันเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้แบ่งได้เป็นเทศบาลตำบล ๑,๐๓๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๘๖ แห่ง เทศบาลนคร ๑๒ แห่ง ซึ่งเดิมที่นับตั้งแต่มีการใช้รูปแบบสุขาภิบาลจาก พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑ เป็นเวลากว่า ๑๐๐ ปี ซึ่งมีสุขาภิบาลในประเทศจำนวน ๙๘๑ แห่ง และได้ยกเลิกไปหนึ่งแห่ง คือ สุขาภิบาลชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี เพราะพื้นที่น้ำท่วม ทำให้เหลือสุขาภิบาลเพียง ๙๘๐ แห่ง เมื่อรวมกับเทศบาลตำบลที่มีอยู่ก่อน ๕๑ แห่ง ประเทศไทยจึงมีเทศบาลตำบลถึง ๑,๐๓๑ แห่ง (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๒ : ๒๔๘-๒๕๐) และมีแนวโน้มว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลมากขึ้น ซึ่งอาจพิจารณาได้จากแผนภูมิ ๑



แหล่งที่มา : สุนทรชัย ชอบยศ (๒๕๕๔ ก : ๕๓) รวบรวมจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

^๓ทั้งนี้อาจดูรายละเอียดของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๗๖ ใน **สากลเทศบาล** ที่รจนาโดยหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ และพระยาสุนทรพิพิธ ซึ่งพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ ต่อมาสมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย ได้จัดพิมพ์ครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จากต้นฉบับเดิมซึ่งถือเป็นชุดหนังสือหายากและนับเป็นตำราเล่มแรกด้านการปกครองท้องถิ่นไทยและการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบอีกด้วย





จากแผนภูมิ ๑ นับเป็นสัญญาณของการปรับเปลี่ยนฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นสากลขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖) มาตรา ๔ วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา” นั้นหมายความว่า เทศบาลตำบลใดที่พร้อมตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถยกเลิกฝ่ายปกครองท้องถิ่นได้ การเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้นนั้น ก็หมายความว่าโอกาสของการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลก็ย่อมมีน้อยลงตามลำดับ เพราะกฎหมายเอื้อให้พื้นที่เทศบาลตำบลไม่จำเป็นต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เมื่อสถานการณ์ของการยกฐานะเริ่มเพิ่มขึ้นดังได้กล่าวแล้ว ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านสิ้นคลอน จึงมีการเร่งรัดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งประเด็นสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ปรากฏใจความสำคัญในความมาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า

“บรรดาพระราชกำหนดกฎหมายแต่ก่อนบทใดขัดกับความขัดกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิกกฎหมายบทนั้นตั้งแต่วันที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ไป
การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้”

นั่นหมายความว่าความข้างต้นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖) มาตรา ๔ วรรคท้าย เป็นอันหมดสภาพบังคับ และเป็นการตอกย้ำถึงความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดในกฎหมายลักษณะอย่างนี้เป็นการสร้างความมั่นใจและการบอกให้รู้ว่าต้องคงสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเอาไว้ตามที่ เป็นข้อเรียกร้องของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะในอนาคตหากมีการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลทุกประเภท ก็ไม่สามารถยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ เพราะมีมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นศาสตราคุ้มครองอยู่ แม้อำนาจหน้าที่หนึ่งของเทศบาลตำบลตาม มาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่หนึ่งของเทศบาลตำบลที่ต้องดำเนินการ คือ เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งอาจไปซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ตาม ทั้งนี้เหตุผลคือ ได้ถูกเขียนไว้อย่าง

ชัดเจนในกฎหมาย โดยเชื่อว่ากำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สรรวัตรกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตามการเมืองในระดับชาติเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบแนวทางการดำรงอยู่ของกำหนดผู้ใหญ่บ้านอยู่มาก

สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอของอุดม ทุมโฆสิต (ม.ป.ป. : ๕๕๘,๕๖๐) ที่เห็นว่าควรมีกำหนดผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะส่วนใหญ่เป็นชนบทห่างไกล และผู้เขียนมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมคือ ในเขตเทศบาลตำบลก็ควรมีกำหนดผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน เพราะในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในชนบทและส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ทั้งตำบล ซึ่งท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลในระยะหลังมีอัตลักษณ์ของความเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนดั้งเดิมสูงอยู่ (เข้าทำนองเป็น อบต.ในคราบเทศบาล) การประสานงานและการทำกิจกรรมในหมู่บ้าน รวมถึงการทำงานร่วมกับท้องถิ่น การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งกลุ่มกำหนดผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทอย่างมากเช่นกัน ทั้งนี้อาจพิจารณาตัวอย่างความเป็นอัตลักษณ์ความเป็นชุมชนของเทศบาลตำบลแควภาคอีสาน มีการกำหนดข้อตกลงร่วมกันคือ ห้ามลงจับปลาในลำห้วยหรือหนองน้ำ จนกว่าจะถึงฤดูกาลจับปลาซึ่งมักจะทำในหน้าแล้ง หากมีการฝ่าฝืนชาวบ้านที่พบเห็นก็จะมีการร้องเรียนต่อกำหนดผู้ใหญ่บ้านและอาจมีการเสียค่าปรับและอบรมตักเตือน แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีการฝ่าฝืน ซึ่งชาวบ้านก็ค่อนข้างเคารพกฎระเบียบและให้ความร่วมมืออย่างดี แต่ก็อาจมีบ้างที่ประชาชนในหมู่บ้านอื่นที่ไม่ทราบเงื่อนไขหรือกฎของหมู่บ้าน ก็ต้องถูกลงโทษตามระเบียบ แต่ในกรณีเขตเมืองเช่น กรณีบึงลำพังพวย เขตบึงกุ่ม ผู้เขียนสังเกตเห็นว่าทางเขตบึงกุ่มพยายามนำป้ายมาติดเพื่อไม่ให้มีการจับสัตว์น้ำทุกชนิดตามแนวรอบริมบึง แต่ในทุกๆ เย็นและวันหยุดทั่วไปมักจะเห็นประชาชนมาจับสัตว์น้ำตามอัธยาศัยอย่างเปิดเผย แม้จะมีป้ายที่ทางเขตประกาศห้ามมากเพียงใดก็ตาม นั่นสะท้อนให้เห็นถึงความศักดิ์สิทธิ์และความจำเป็นของความไว้วางใจกันและเคารพต่อกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำหนดผู้ใหญ่บ้านในบริบทของชนบทมีความสำคัญมากในการอำนวยความสะดวกขั้นต้นแก่ประชาชน ในขณะที่บริบทในเขตเมืองหรือเทศบาลเมืองและเทศบาลนครนั้น การเคารพต่อกฎระเบียบหรือกติการ่วมกันมีค่อนข้างน้อย ผู้คนก็ไม่ได้มีความผูกพันต่อชุมชน มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ เมื่อมีปัญหา





หรือเกิดข้อพิพาทขึ้น ผู้ที่จะทำการแก้ไขคือเจ้าหน้าที่สวชนฝ่ายตำรวจเป็นหลัก บทบาทพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเมือง จึงแทบไม่ได้รับการให้ความสำคัญจากประชาชนมากนัก ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า ด้วยสภาพความเป็นเมือง ประกอบกับขีดความสามารถของท้องถิ่นระดับเทศบาลขนาดใหญ่ และส่วนราชการภูมิภาคต่างๆ ที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ น่าจะสามารถให้การดูแลและบริการประชาชนได้ดีอยู่แล้ว อาจไม่จำเป็นต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ดังกล่าวนั่นเอง

นอกจากนี้ความท้าทายครั้งล่าสุดอันเป็นพลวัตของข้อเสนอต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างทางอำนาจโดยคณะกรรมการปฏิรูป (๒๕๕๔ : ๑๖๔) ซึ่งเห็นว่า ราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีการเสนอให้ยุบเลิก ราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง ๓ รูปแบบ คือ

(ก) สำนักงานประสานนโยบาย หรือสำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น

(ข) สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ

(ค) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่นๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด

จะเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านและส่วนราชการภูมิภาคถูกท้าทายอย่างหนัก จนนักปกครองของกระทรวงมหาดไทยออกมาตอบโต้ว่าจำเป็นต้องมีส่วนภูมิภาคไว้คอยกำกับดูแลท้องถิ่นแทนรัฐบาล มิฉะนั้นจะเกิดรัฐอิสระเกินไป (สมาคมนักปกครอง, ๒๕๕๔ : ๔๗) ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่ากระแสทางวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจมาแรง แต่อย่างไรก็ตามกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีความพยายามในการปรับตัวอย่างหนัก โดยเฉพาะเรื่องอำนาจหน้าที่ใหม่ที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นที่ ๒.๒ ความพยายามในการทำงานในเชิงบูรณาการ แผนพัฒนาหมู่บ้านและการเน้นการประชุมประชาคมเพื่อสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้กับ

กำนันผู้ใหญ่บ้านตามประเด็นที่ ๒.๑ ทั้งนี้พลวัตการขับเคลื่อนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวสัมพันธ์ต่อเนื่องต่อแวดวงข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยถึงกับมีการตอบโต้จากข้าราชการระดับสูงของกระทรวงที่รุนแรงเป็นระยะ (อัคร วงศ์ปรีดี, ๒๕๔๘ : ๔๗) ต่อเนื่องกับความเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มมีการเลือกตั้งผู้บริหารทางตรง ซึ่งใช้แนวทางนี้ครอบคลุมทั่วประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองของจรัส สุวรรณมาลา (๒๕๕๔) หรือแนวทางของการจัดการปกครองพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เมืองเศรษฐกิจ เมืองวัฒนธรรม เมืองการท่องเที่ยว เป็นต้น ล้วนต้องการให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระแก่การบริหารจัดการ และเอื้อต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่มากกว่าการกำหนดยุทธศาสตร์แบบรวมศูนย์อย่างเดียว การเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกส่วนราชการภูมิภาคก็ตีการยุบเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ดี สำหรับสังคมไทยคงต้องมีการพูดคุยกันอีกนาน เพราะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก และที่สำคัญฝ่ายการเมืองจะกล้ากระทำหรือไม่ เพราะฐานอำนาจทางการเมืองส่วนหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีส่วนค้ำจุนอำนาจของนักการเมืองระดับชาติอย่างปฏิเสธไม่ได้เช่นกัน

๓. ปัจฉิมบท : เครือข่ายสู่การบริหารแบบบูรณาการเชิงพื้นที่

การดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญอย่างมากในท้องถิ่นชนบท เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก เมื่อมีความพยายามแบ่งขอบเขตอำนาจให้ชัดเจนแล้วเช่นนี้ การตีความเรื่องฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่้นักการเมือง แต่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นหัวหน้าราษฎร ดังนั้นจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ





ในมาตรา ๑๔ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ที่มาของกำนันเปลี่ยนไปจากเดิมที่มีการเลือกตั้งเป็นการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังมีประเด็นอื่นๆ ที่เปลี่ยนไป เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านหรือ กม.ที่มีความพยายามสร้างสถาบันระดับหมู่บ้านให้สอดคล้องกับการดำเนินการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ อันเป็นการสถาปนาทบพที่สำคัญ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการบูรณาการแผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่จะทำให้เกิดพื้นที่ทางการเมืองแก่ประชาชนในท้องที่คู่ขนานกับการทำงานร่วมกันกับท้องถิ่น และในปีถัดมาได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในมาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า **ไม่ให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน** ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงความตั้งใจที่จะทำให้สถาบันนี้คงอยู่ต่อไป ภายใต้กระแสแห่งการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามหากวันหนึ่งสภาพทางการเมืองและกระแสสังคมเปลี่ยนไป ก็อาจนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายได้เช่นกัน เพราะฉะนั้นกลไกทางการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติย่อมมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางและความเป็นไปของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้ทำหน้าที่ตามกลไกที่ควรจะเป็นมากน้อยเพียงใด และสุดท้ายต้องถามต่อไปว่าประชาชนได้ประโยชน์อะไรจากระบบต่างๆ ที่มีในชุมชนท้องถิ่น อันเป็นคำถามที่ท้าทายยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด

ดังนั้นภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัวและทำหน้าที่เป็นผู้ประสานหรือ**คุณประสาน**มากขึ้น เพื่อพิสูจน์ถึงการทำหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น อันสามารถปรับตัวได้ในทางพหุนัย ซึ่งไม่ใช่เฉพาะการกำหนดไว้ในทางนิตินัยว่าไม่ให้ยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปรับบทบาทจากการปกครองท้องถิ่น (government) ที่เน้นความเป็นสถาบันและมีลักษณะสั่งการหรือประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น (governance) ที่เน้นการประสานงานกับองค์กร กลุ่ม หรือเครือข่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้หลักการเน้นที่ฐานรากขึ้นสู่บน (bottom-up) อันจะทำให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีความรู้สึกผูกพันและหวงแหนท้องถิ่น (Fumihiko Saito, ๒๐๐๘: ๗ ; Nicholas Henry, ๒๐๐๗ : ๔๑ ; ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๕๓ ; ๒๕๕๑ ข) ซึ่งท้องถิ่นเองอาจจะใช้ประโยชน์จากผู้นำท้องถิ่นที่มีเป็นทุนเดิมของสังคมและเป็นคนในท้องที่นั้นอยู่แล้วในการเชื่อมโยงและบูรณาการงาน

ร่วมกัน แสวงหาจุดเด่นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการส่งมอบบริหารสาธารณะของตน โดยพยายามหาแนวทางที่ให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถมีพื้นที่ยื่นทางการเมืองได้ ซึ่งท้องถิ่นก็จะต้องไม่ผูกขาดอำนาจที่มีเฉพาะองค์กรของตน อาจจำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มที่มีในหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ ที่สามารถเป็นภาคีร่วมดำเนินการขับเคลื่อนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นในชนบททั้งหลาย องค์กรต่างๆ ที่มีในชุมชน รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นส่วนสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นหมุดเชื่อม (Linking pin) ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสำคัญสูงสุดของการทำงานร่วมกันคือ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน ดังนั้นการทำงานที่สอดรับกันขององค์กรต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น ก็จะมีส่วนในการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน

๑๑๑





บรรณานุกรม

กรมการปกครอง. ๒๕๕๑. **คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.).**

กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น.

โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๒ ก). **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต.**

กรุงเทพมหานคร : วิทยุชุมชน.

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). ๒๕๕๔. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยข้อเสนอต่อ**

พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๔๗. **นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ใน**

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๔๗ เรื่องเหลียวหลังแลหน้า :

ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย. วันที่ ๒๗-๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๓. **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่ง**

ของอารยธรรมโลก ภาคแรกจากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. พิมพ์ครั้งที่ ๒.

กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

_____. ๒๕๕๑ ก. **ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง :** หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจ

ของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๐). ใน **ก้าว(ไม่)ผันปรชานิยม กระจายอำนาจ**

สู่ท้องถิ่น. ณรงค์ เพชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร :

เอเดชั่นเพรส โปรดักส์. หน้า ๘-๕๖.

_____. ๒๕๕๑ ข. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ**

ท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๗. **การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น**

ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.** นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี

: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ๑๕-๑๖.

ปธาน สุวรรณมงคล. ๒๕๕๔. **การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย.**

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. ๒๕๕๒. **การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร.**

กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕.

(๒๕๔๕, ๑๗ ตุลาคม) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๐๗ ก.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๒๒ ธันวาคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๔ ก/๑.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๑๗ มิถุนายน) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๕ ก

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๕ กุมภาพันธ์). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๒๗ ก หน้า ๙๖.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒. (๒๕๕๒, ๓๐ ธันวาคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๖ ตอนที่ ๑๐๐ ก.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๑๗ มิถุนายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๕๕ ก.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖. (๒๕๔๖, ๔ พฤศจิกายน) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๙ ก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก หน้า ๑.

วิรัช ชมสาคร. ๒๕๕๔. กฎหมายรายได้ท้องถิ่น : ก้าวต่อไปการกระจายอำนาจด้านการคลังใน ประเด็นทำทนายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.

จรัส สุวรรณมาลา และวิระศักดิ์ เครือเทพ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาล. หน้า ๑๓๗-๑๕๗.

วิระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๕๔. ความท้าทายในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการจัดหารายได้ของเทศบาล. ใน ประเด็นทำทนายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. จรัส สุวรรณมาลา และวิระศักดิ์ เครือเทพ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาล. หน้า ๕๙-๗๖.

ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (๒๕๕๐). รายงานวิจัยเรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๗ จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง)

สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า และสุนทรพิพิธ, พระยา. ๒๕๗๘. สากลเทศบาล.

พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.





สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, ๒๕๕๓. การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี.

สมาคมนักปกครอง. ๒๕๕๔. ข้อเสนอแนะ : การเสนอให้ยุบการปกครองส่วนภูมิภาค.

ใน เทศกาล ปีที่ ๑๐๖ ฉบับที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง. สุนทรชัย ชอบยศ. ๒๕๕๔ ก. ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย.

ใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

..... ๒๕๕๔ ข. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า. ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น” ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์. **รวมบทความวิชาการ และงานวิจัยการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑.** มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.

สำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ. ๒๕๕๔. การเชื่อมโยงการปฏิบัติงาน ระหว่างแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับแผนพัฒนาระดับอำเภอ. ใน **วารสารดำรงราชานุกาภาพ** ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓๘. กรุงเทพมหานคร : บางกอกบลิ๊อค.

อัชกร วงศ์ปรีดี. ๒๕๔๘. ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย : จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงของผู้บริหารท้องถิ่น.

ใน **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

อุดม ทุมไผ่สิต. (ม.ป.ป.). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.** กรุงเทพมหานคร : แชนโฟร์ พรินติ้ง.

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. ๒๕๕๓ (๓๐ กันยายน). ปชป.เสนออี้อระบบที่มากำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง. ค้นวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9530000137580>.

Easton, David. 1965. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs, New jersey : Prentice-Hall, Inc.

Henry, Nicholas. 2007. **Public administration and public affairs.** 10 th ed. Upper Saddle River, New jersey : Pearson prentice hall.

- Manor, James. 1999. **The political economy of democratic decentralization.** Washington, D.C. : World Bank.
- Kim, Aehyung. 2008. **Decentralization and the Provision of Public Services : Framework and Implementation.** In Policy Research Working Paper. The World Bank Development Economics Capacity Building, Partnership, and Outreach Team. January 2008.
- Saito, Fumihiko. 2008. **Foundations for local governance : decentralization in comparative perspective.** Heidelberg : Physica-Verlag.
- Treisman, Daniel. 2007. **The architecture of government : rethinking political decentralization.** Cambridge ; New York : Cambridge University Press.
- Wongpreedee, Achakorn and Mahakanjana, Chandra. 2011. Decentralization and Local Governance in Thailand. Evan M. Berman (Editor). **Public Administration in Southeast Asia : Thailand, Philippines, Malasia, Hong kong and Macao.** Boca Raton : CRC Press Taylor & Francis Group. pp. 53-77.





สหกรณ์ไทยกับการเตรียมพร้อมสู่อนาคต

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

“การทำธุรกิจแบบสหกรณ์มุ่งทำให้สมาชิกทุกคนมีความอยู่ดี กินดี และมีสันติสุขในสังคม” (ปรัชญาสหกรณ์)

วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ของทุกปีเป็นวันสำคัญที่ย้ำเตือนให้สังคมไทยได้หวนกลับมาระลึกถึงคุณูปการของขบวนการสหกรณ์ไทย ในฐานะที่เป็นเครื่องมือช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนระดับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของพระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย (พระราชวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์)

*นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษารูรจกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

kriengsak@kriengsak.com, <http://www.kriengsak.com>



ผู้ส่งเสริมให้มีการก่อตั้งสหกรณ์แห่งแรกและเป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก “วันสหกรณ์แห่งชาติ” ถูกสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ถี้อเอาตามวันที่มีการจดทะเบียนสหกรณ์แห่งแรก วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗ ภายหลังจากต่อมาจึงได้จัดให้มีวันขึ้นเป็นประจำทุกปีต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ผมเริ่มต้นบทความด้วยการกล่าวถึงความเป็นมาของ “วันสหกรณ์แห่งชาติ” เนื่องจากวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา ผมได้รับเชิญเป็นวิทยากรงานเสวนาทางวิชาการ เรื่อง **AEC ปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ไทย...จะเตรียมรับมืออย่างไร** ที่สนับสนุนโดยสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อแสดงทัศนะเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมของสหกรณ์ไทยก่อนก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจเสรีอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โอกาสเดียวกันนี้ในช่วงที่ยังมีกลิ่นอายของบรรยากาศวันสหกรณ์แห่งชาติ ผมขอสะท้อนข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย ซึ่งอยู่ในความสนใจส่วนตัวผมมาเป็นเวลานาน และจากประสบการณ์ที่มีโอกาสเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ รวมถึงการสังเกตเห็นการดำเนินงานของสหกรณ์ในหลายแห่งและหลายระดับ

ขบวนการสหกรณ์ไทยมีลักษณะเป็น “องค์กรลูกเมียน้อย” คือ ภาครัฐเกือบทุกยุคทุกสมัยไม่ค่อยให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับขบวนการสหกรณ์ไทยมากนัก ทำให้สหกรณ์ไทยเติบโตช้า และมีแนวโน้มลดลงในบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การเกษตร* แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ไทยจะมีประวัติศาสตร์การดำเนินงานมายาวนานกว่าเกือบ ๑๐๐ ปีแล้วก็ตาม ลักษณะดังกล่าวนี้บางส่วนสามารถสะท้อนให้เห็นได้จากนโยบายภาครัฐที่ไม่ได้มีเป้าหมายที่ต้องการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริง ขาดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน แตกต่างจากในหลายประเทศทั่วโลกที่ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง ภาครัฐมักดำเนินนโยบายส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ รัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งธนาคารสนับสนุนงานของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ ที่เรียกว่า ธนาคารสหกรณ์ เพื่อการเกษตรและป่าไม้ เพื่อเป็นแหล่งทุนให้กับสหกรณ์ ประเทศเกาหลีได้ออกแบบ

*ดวงพร หัซซวนิช และบัญชา ชลาภิรมย์, โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทย, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๒ เดือนเมษายน – มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๒



ให้มีแหล่งเงินกู้จากบุคคลภายนอกหรือธนาคารจากต่างประเทศเพื่อให้สหกรณ์นำไปใช้ขยายกิจการ การสนับสนุนของภาครัฐจึงนับได้ว่าเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จของขบวนการสหกรณ์ใน ๒ ประเทศนี้ ขณะที่ขบวนการสหกรณ์ไทยประสบกับปัญหาเงินทุน ต้องแสวงหาแหล่งทุนต่าง ๆ ด้วยตนเอง และขาดการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากภาครัฐ

ขบวนการสหกรณ์ไทยมีลักษณะเป็น “องค์กรติดกรอบ” คือ ถูกครอบงำด้วยนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐ บางสหกรณ์ยึดติดกับกรอบความคิดเดิม ทำให้ขาดอิสระในการบริหารจัดการและการตัดสินใจ ไม่สามารถขยายการลงทุนหรือขยายธุรกิจของสหกรณ์ไปได้มากกว่านี้ ขบวนการสหกรณ์ในต่างประเทศที่เข้มแข็งและเติบโตมักมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองสูง มีโอกาสเจริญเติบโต เนื่องจากรัฐไม่เข้ามาควบคุมสหกรณ์แบบเข้มงวด กฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ เปิดโอกาสให้สหกรณ์สามารถขยายการลงทุนหรือขยายธุรกิจของตนเองออกไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ ดังตัวอย่างสหกรณ์ในยุโรปหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถพัฒนาตนเองไปเป็นธนาคารสหกรณ์ขนาดใหญ่ได้ เช่น ธนาคาร RABO BANK ประเทศเนเธอร์แลนด์ ธนาคาร DG ประเทศเยอรมัน หรือธนาคาร CREDIT AGRICOLE ประเทศฝรั่งเศส^๒ สหกรณ์ในยุโรปเหล่านี้นอกจากจะมีขนาดใหญ่แล้วยังขยายเครือข่ายออกไปอีกหลายร้อยหลายพันแห่ง เป็นเครือข่ายสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็ง แตกต่างจากสหกรณ์ไทยที่ส่วนใหญ่ยังเป็นสหกรณ์ขนาดกลางและเล็ก และมีความจำกัดในการขยายเครือข่าย เนื่องจากติดกรอบตามที่กล่าวมา

ขบวนการสหกรณ์ไทยมีลักษณะเป็น “องค์กรไร้สมดุล” คือ ขาดความสมดุลระหว่างเป้าหมายและการดำเนินการ เป้าหมายในที่นี้ ได้แก่ ความอยู่ดี กินดี ของมวลหมู่สมาชิก แต่การดำเนินการไม่สามารถทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นได้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ปัจจุบันมีสหกรณ์ไทยจำนวนมากกำลังประสบกับปัญหาด้านคุณภาพ อันเนื่องมาจากการขาดทักษะความสามารถทางด้านการทำธุรกิจและการบริหารจัดการบุคลากร มีประสิทธิภาพต่ำ กรรมการและสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ จึงยากที่จะนำพาสหกรณ์ให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ คือ

^๒ชมรมศึกษาผลงานวิทยากร เชียงกูล, ระบบสหกรณ์ทางเลือกที่ดีกว่าทั้งนิยมและสังคมนิยมแบบวางแผนจากส่วนกลาง, <http://witayakornclub.wordpress.com/2010/09/21/w91210/>



ไม่สามารถพัฒนามวลหมู่สมาชิกให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้จริง^๓ สหกรณ์ในต่างประเทศที่เข้มแข็งอย่างในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีต่างตระหนักถึงความสำคัญของมิติการดำเนินการสหกรณ์ดังที่กล่าวมานี้ จึงพยายามอย่างมากที่จะพัฒนาให้การดำเนินการของสหกรณ์มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการพัฒนาประเทศชาติและสังคมส่วนรวม ยกตัวอย่าง ประเทศเกาหลีจัดส่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับบริหารเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารงาน กำหนดนโยบายสหกรณ์เพื่อให้นโยบายและแนวทางดำเนินงานของสหกรณ์สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือประเทศญี่ปุ่นออกแบบให้สหกรณ์ที่เติบโตและเข้มแข็งดูแลอบรมให้ความรู้กับสหกรณ์ที่อยู่ในระดับต่ำกว่า และมีวิทยาลัยฝึกอบรมผู้ที่จะเข้าทำงานในสหกรณ์โดยเฉพาะ เป็นต้น

ขบวนการสหกรณ์ไทยมีลักษณะเป็น “องค์กรไร้พลัง” คือ อยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ขาดพลังและอำนาจต่อรอง ขาดการประสานการทำงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างองค์กรสหกรณ์ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย และสหกรณ์ในพื้นที่ แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีองค์กรสหกรณ์มาเป็นเวลานาน แต่องค์กรเหล่านี้ยังขาดพลังที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ เชิงโครงสร้าง หรือเชิงมหภาค เมื่อเทียบกับหลายประเทศที่ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างประเทศเกาหลีหรือญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้มีสหภาพสหกรณ์เป็นผู้ทำหน้าที่พัฒนาระบบสหกรณ์ในประเทศ และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้สหกรณ์สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระ ภาครัฐเข้ามาควบคุมสหกรณ์น้อยลง ขณะที่สหกรณ์มีอำนาจต่อรองเพิ่มมากขึ้น



^๓ดวงพร หัชชวณิช และบัญชา ชลาภิรมย์, โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทย, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๒ เดือนเมษายน – มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๒



เหลียวหลังแลหน้าเกือบ ๑๐๐ ปีแห่งการล้มลุกคลุกคลานของขบวนการ สหกรณ์ไทย ในอนาคตอันใกล้สหกรณ์ไทยยังต้องเผชิญความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกระแสการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะจากการที่ประเทศไทย กำลังเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจเกิดใหม่และ ขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ และการก้าวเข้าสู่ยุคของเอเซีย ขบวนการสหกรณ์ไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และปรับตัวเองขนานใหญ่ เพื่อสามารถอยู่รอดและพัฒนา ต่อไปได้ในสภาพแวดล้อมใหม่ที่กำลังจะมาถึงในอนาคตอันใกล้ ซึ่งผมมีข้อเสนอแนะ บางประการ ดังนี้

การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินรูปแบบใหม่ๆ สหกรณ์ไทยจำเป็นต้องนำตัวเอง ออกจากกรอบความคิดเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถทางการแข่งขัน ด้วยการแสวงหาวิธีการระดมทุน รูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้จากที่ไ้กันทั่วโลกปัจจุบัน อาทิ

การออกพันธบัตร โดยพันธบัตรนี้ไม่ได้ทำให้เจ้าของพันธบัตรมีสิทธิในการเป็น เจ้าของสหกรณ์หรือมีสิทธิในการออกเสียงในสหกรณ์แต่อย่างใด แต่ผลตอบแทนที่เจ้าของ พันธบัตรจะได้รับ คือ ผลตอบแทนในอัตราคงที่ ซึ่งโดยปกติแล้วจะสูงกว่าพันธบัตร ของรัฐบาล ทำให้พันธบัตรของสหกรณ์มีความน่าสนใจกว่าพันธบัตรของรัฐบาล

การออกหุ้นสหกรณ์บางส่วนที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ด้วยการสร้าง ตลาดรองขึ้นมา เพื่อให้สมาชิกสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนหุ้นในระหว่างสมาชิกด้วยกัน ซึ่งแตกต่างจากหุ้นของสหกรณ์ในปัจจุบันที่มีราคาคงที่ เพราะไม่สามารถซื้อขายและ แลกเปลี่ยนกันได้ และสมาชิกจะสามารถได้รับผลตอบแทนจากหุ้นก็ต่อเมื่อลาออกจากการ เป็นสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น ในขณะที่การเปิดโอกาสให้ซื้อขายหุ้นสหกรณ์ได้ ราคาหุ้น ที่ซื้อขายกันในตลาดนั้นจะสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงที่มาจากผลการดำเนินงานของสหกรณ์ สมาชิกใหม่จะต้องซื้อหุ้นในราคาตลาดทำให้สหกรณ์มีเงินทุนในการดำเนินงานมากขึ้น และทำให้สมาชิกมีแรงจูงใจในการทำธุรกิจกับสหกรณ์มากขึ้น เพราะจะได้รับผลตอบแทน จากราคาหุ้นที่เพิ่มขึ้น



การออกหุ้นที่ให้สิทธิผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ในการมีส่วนร่วมกับสมาชิก

(External participant shares) บางสหกรณ์ในต่างประเทศมีส่วนของหุ้นที่มาจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ด้วย เช่น สมาชิกผู้สนับสนุน (Supporting members) สมาชิกร่วมดำเนินงาน (Collaborating members) พันธมิตร (Associate) และผู้สนับสนุนทางการเงิน (Financial backing members) หรือมีกฎหมายพิเศษสำหรับสหกรณ์ที่หุ้นหรือส่วนของหุ้นมากกว่าร้อยละ ๕๐ อยู่ในมือของผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์ ส่วนสหกรณ์ทั่วไปสามารถเชิญผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์ซื้อหุ้นหรือตัวลงทุนหรือแม้แต่พันธบัตรของสหกรณ์ได้

การนำหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ สหกรณ์ในบางประเทศนำหุ้นของตัวเองเข้าจดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนทั่วไป สหกรณ์เหล่านี้ได้กระจายสิทธิในการควบคุมสหกรณ์ของสมาชิก โดยอนุญาตให้ส่วนของหุ้นของสหกรณ์ส่วนใหญ่อยู่ในมือของผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์

การพัฒนาทักษะการทำงานแบบมีอาชีพ สภาพการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ส่งผลให้สหกรณ์ไทยต้องปรับกระบวนการทัศน์และเตรียมพร้อมพัฒนาทักษะความสามารถในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นมืออาชีพ อาทิ ทักษะทางด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทักษะทางด้านการทำธุรกิจ ทักษะการสร้างและขยายเครือข่าย พร้อมกับติดตามข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับวิทยาการต่าง ๆ อยู่เสมอเป็นประจำ เพื่อให้สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ครบวงจร ต่อเนื่อง เป็นพลวัต สอดคล้องกับความต้องการความรู้และทักษะแห่งยุคอนาคต

การพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศ ในอนาคตภาษาอังกฤษและภาษาที่สามจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอยู่รอดและแข่งขันได้ขององค์กรเกือบทุกประเภท ไม่เว้นแม้แต่องค์กรระดับท้องถิ่นแบบสหกรณ์ จำเป็นที่สหกรณ์ไทยต้องปรับตัว ปรับกลยุทธ์ เตรียมความพร้อมทางด้านภาษา เพื่อใช้สำหรับการติดต่อสื่อสาร การขยายการลงทุนและการขยายธุรกิจของสหกรณ์

การออกแบบหลักสูตรสหกรณ์ศึกษา มีเป้าหมายเพื่อปลูกฝังและพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา หลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ ให้กับเด็กนักเรียนอย่างเป็นระบบ โดยออกแบบหลักสูตรให้มีการเชื่อมโยงวิชาการกับการปฏิบัติเข้าด้วยกัน มุ่งให้เด็กนักเรียนเกิดทักษะ ทำเป็น เข้าใจวิธีการ กระบวนการสหกรณ์ และวิถีความเป็นประชาธิปไตย



การจัดทำมาตรฐานกลางสินค้าและบริการ ให้เป็นมาตรฐานกลางสินค้าและบริการของสหกรณ์แต่ละประเภทที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพื่อใช้สำหรับเป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพมาตรฐานสินค้าและบริการของสหกรณ์ทั้งประเทศให้สูงขึ้น สามารถแข่งขันได้ ผลักดันสหกรณ์ที่ไปไม่ถึงมาตรฐานให้ผลิตสินค้าและบริการได้ตามมาตรฐาน ส่วนสหกรณ์ใดที่ได้มาตรฐานแล้ว ให้ความช่วยเหลือทางด้านการตลาดและการทำธุรกิจ หรือในประเด็นที่เป็นความต้องการและผลักดันสู่ระดับอาเซียน

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของโลกที่กำลังจะมาถึง ในอนาคตอันใกล้ ขบวนการสหกรณ์ไทยยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคในการพัฒนา สหกรณ์ไทย จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและปรับกระบวนการทำงานขนานใหญ่ โดยอาศัยความคิดสร้างสรรค์ เครื่องมือใหม่ๆ และนวัตกรรมทางธุรกิจและการเงิน เพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ในยุคที่การแข่งขันรุนแรงขึ้นในอนาคต



ใบสมัคร / ต่อดายุสมาชิกรูรัฐสภาสาร

อัตราค่าสมัครสมาชิกรูปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่อดายุ
สมาชิกรูรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท



กิจการสาธารณะ

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ					๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ	
๐๘.๐๑น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๐๑น.	ศาลนาภิรมย์	
๐๘.๐๖น.	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ * (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ ** (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ *** (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ * (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ** (๒๕)			
๐๘.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)		รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)				
๐๘.๔๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๔๐น.	สมาคิดส์คลับ (๖๐)	
๐๘.๕๐น.	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	มองรัฐสภา (สค) (๕๐)	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (สค) (๕๐)			
๐๙.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๙.๐๐น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)
๑๐.๐๕น.	สมาคิดส์คลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาพาที่ (๑,๒/ค) รักรัษฏ์ (๓,๔/ค) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย (๓๐)	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๓๐)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	เส้นทางประชาธิปไตย(๕)+สรุปสัปดาห์ต่าง ๆ	
			ภาษาจากข่าว (๓๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย (๓๐)	นาที่กฎหมาย (๓๐)	๑๐.๑๕น. เด็กกินได้ ๑ (ช.ที่ ๔ / ค.)	๑๐.๓๐น. นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)
๑๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๑.๐๐น.	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๒๕)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)
๑๑.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาท กัมการเมือง (๖๐)	สมาคิดส์คลับประชุม	วงคดีอุบายฆาต (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)	๑๑.๓๐น.	บันทึกคนดี ๑ (๓๐)	
๑๑.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)	รับสัญญาณข่าว สทท.	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.	๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๐น.	เกียรติยศทหารประมุข	เกียรติยศทหารประมุข	เกียรติยศทหารประมุข		เกียรติยศทหารประมุข	๑๒.๐๐น.	สารคดีเศรษฐกิจเพียง (๒๒)+ สารคดีสั้น (๑๐)	
๑๒.๐๕น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๓๐)	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)	กรรมวิธีการประชาชน (๓๐)	๑๒.๐๕น.	บทบาท กัมการเมือง (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)
๑๔.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๔.๐๐น.	วิถีประชาชนหน้าแฟลต (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)
๑๔.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)		รัฐสภาของประชาชน ๑ (๕๐)	๑๕.๐๐น.	เกมประชาธิปไตย (๕๕)	รัฐสภาพาที่ (๑, ๒/ค) / รักรัษฏ์ (๓, ๔/ค) (๕๕)
๑๕.๐๐น.	สมาคิดส์คลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาพาที่ (๑, ๒/ค) รักรัษฏ์ (๓, ๔/ค) (๖๐)	วิถีประชาชนหน้าแฟลต ๑ (๖๐)	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๓๐)	เกมประชาธิปไตย (๖๐)		๑๖.๐๐น.	เส้นทางสู่สภา* (๒๕)
๑๖.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๐๐น.	เส้นทางสู่สภา* (๒๕)	เส้นทางสู่สภา** (๒๕)
๑๖.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาท กัมการเมือง (๖๐)	เกียรติยศทหารประมุข ๑, ๒/ค (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)	๑๖.๓๐น.	รัฐสภาต่างประเทศ (๒๕)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)
๑๖.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)	รับสัญญาณข่าว สทท.	เกียรติยศทหารประมุข ๑, ๒/ค (๖๐)	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๓๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)	๑๗.๐๐น.	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาจร (๕)+สปอตฯ	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาจร (๕)+สปอตฯ
๑๗.๐๐น.	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ * (๒๕)	ภาษาสากล (๓๐) เด็กกินได้ (๕.ที่ ๔ / ค.)	ภาษาสากล ๑ (๕๐) เด็กกินได้ (๕.ที่ ๔ / ค.)	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)			
๑๗.๓๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๗.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	
๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ, รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ+ รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)					๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)	
๒๐.๓๕น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)		ภาษาจากข่าว ๑(๓๐)	สนทนาวาไรตี้ (๓๐)	๒๐.๓๕น.	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๖๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑(๖๐)	
๒๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๒๑.๐๐น.	มองรัฐสภา ๑ (๓๐)	รัฐสภาของประชาชน ๑ (๓๐)
๒๑.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน ๑ (๕๐)			
๒๑.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)	สมาคิดส์คลับ ๑ (๖๐)	เส้นทางสู่สภา (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)	๒๑.๑๐น.	ปิดสถานี		

- หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ
- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
 - ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๐๙.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
 - ๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นที่ปรับรายการนั้นๆ
 - ๓. การใส่สปอตและสารคดีสั้นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสปอตให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
 - * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น รายการ รัฐสภาพาที่ (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒ ของเดือน) , รักรัษฏ์ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)
 - * วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น รายการภาษาสากล (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒,๓ ของเดือน) , เด็กกินได้ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th