

รัฐสภา

สาร



ISSN 0125-0957

ปีที่ 50 ฉบับที่ 3 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2545

เรื่องในฉบับ

ผ.1

หมายเหตุเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่



การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



ปัญหานโยบายหรือการใช้ดุลพินิจ : เปรียบเทียบกรณีพันตำรวจโททักษิณ และกรณี
นายประยุทธ์ เกี่ยวกับการปกปิดและแจ้งเท็จรายการทรัพย์สินและหนี้สิน



พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับการรณรงค์หาเสียง และโพลล์
ศึกษาวิเคราะห์กรณีของกรุงเทพมหานครฯ ในอดีต



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร



วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 0-2244-1071, 0-2245-0063, 0-2245-0066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารนาคราทรไทย (ชั้น 5 C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0-2245-0063, 0-2245-0066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10305
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

กรมการศาสนา

5334809.1
5,08.15



รัฐสภาสาร



Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บันบัวรุ่งกิจ
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปริยวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยเนย
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก้องเกียรติ ผือโย
นายนิทัศน์ องค์ศิริชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภรณ์ คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน

คอมพิวเตอร์กราฟิก

องค์การคำของคุรุสภา

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวอภิญญา วงษานุกัตน์

Ussnบริการ

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การควบคุมร่างกฎหมาย และกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และมีให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติและรับรองไว้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐ

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเรื่องที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญในหลายๆ ด้าน และบทความในเรื่องของ “พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับการรณรงค์หาเสียงและโพลล์” มาเสนอต่อท่านผู้อ่านได้ศึกษาและค้นคว้าต่อไป



บรรณาธิการ

LIRT



หมายเหตุเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่

.....
ดร. จุลกิจ รัตนมาศทิพย์¹

1. เรื่องที่ควรเป็นปัญหาให้แก้ไข

คำว่า “หมายเหตุ” เป็นคำนามที่สุภาพในภาษาไทยแปลว่า คำอธิบายเพิ่มเติม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2539 หน้า 873) ซึ่งภาษาอังกฤษใช้ว่า “Remarks”, “note” (ดำเนิน และเสฐียรพงษ์, 2544 หน้า 523) หรือ “Footnotes”, “Memorandum” (วิทย์, 2529 หน้า 605) แต่ในรายงานการสอบบัญชีส่วนใหญ่ มักจะใช้คำว่า “Note” พร้อมๆ กับมีตัวเลขอ้างอิงถึงข้อความที่สงสัยในบัญชีนั้นซึ่งเรียกว่า “Footnotes” นักธุรกิจส่วนใหญ่ไม่ค่อยชอบเครื่องหมายนี้ ในขณะที่ผู้ตรวจสอบบัญชีชอบใส่เครื่องหมายนี้ เพราะการมีเครื่องหมายดังกล่าวหมายถึงปัญหาที่ถูกตรวจสอบพบ เพื่อนักธุรกิจระดับสูงคนหนึ่งของเมืองไทยที่เป็นเจ้าของหลักทรัพย์กว่า แสนล้าน (100,000,000,000) บาท เรียกเครื่องหมายนี้ว่า “เครื่องหมายชั้นดิน” ซึ่งเป็นคำแปลที่ตรงตัวดี

ผู้เขียนนึกถึงคำนี้เมื่อได้อ่านข้อถกเถียงเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จนต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ประเด็นต้นเหตุมีอยู่หนึ่งเดียวคือ ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ตัดสิทธิในการสมัครเพราะตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงการไม่เข้าใจในสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เพราะความเป็นจริงที่จะเสียสละเพื่อทำประโยชน์ให้กับส่วนรวมนั้นไม่น่าจะมีความกระตือรือร้นกันมากมายเช่นนี้ แต่ควรมีจิตสำนึกที่ดีต่อภาระหน้าที่ดีจึงจะเป็นการถูกต้องกว่า ใครที่มีสิทธิสมัครก็สมัครไปใครที่ไม่มีสิทธิไม่ควรต้องตั้ง น่าจะพิจารณาดนเองดีกว่าการให้ผู้อื่นเป็นผู้ชี้ขาดถอดถอนสิทธิของตน ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ก็ควรปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกรอบและอำนาจอันควรของตนจึงจะเกิดความยุติธรรม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญท่านก็ได้วินิจฉัยตัดสินออกมาอย่างยอดเยี่ยมโดยยืนสายกลางที่ไม่ระบุตำแหน่งแน่นอนแต่ให้แนวทางไว้อย่างชัดเจนดังนี้

¹ Jimmy J. Ratanamastip, Ph.D. (Finance, International Management), Ph.D. (Commercial and Industrial Economy, International Business), U.S.A. Chief Consultant of UNIQUE MILLION HOLDINGS ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์การลงทุนระหว่างประเทศ Hong Kong, Switzerland, U.S.A.



“เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 109(11) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย”² ซึ่งเป็นการให้นิยามทั่วไปของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ได้อย่างสมบูรณ์แบบอีกด้วย

ในประเด็นเรื่องใกล้เคียงกันอีกเรื่องซึ่งเป็นเรื่องใหญ่โตต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดเหมือนกันคือ กรณีการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นการหาเหตุในเรื่องส่วนบุคคลตั้งให้เป็นเรื่องสาธารณะ เพราะการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรฐานหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 นั้นเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่เป็นการเบียดบังผลประโยชน์สาธารณะหรือทำให้ประเทศชาติเสียหาย ดังนั้นประเด็นการสอบสวนควรเน้นที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากกว่าการหาเหตุตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 มีมาตรการบังคับสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชี จงใจยื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบคือการพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางการเมืองที่มีความรุนแรง ดังนั้นการพิจารณาเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงต้องพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 นี้ ผู้กระทำต้องรู้ชัดแจ้งถึงความมีอยู่จริง ไม่ใช่ควรจะรู้ถึงความมีอยู่ของทรัพย์สิน เพราะผู้กระทำต้องมีเจตนาที่จะแสดงรายการทรัพย์สินฯ ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากความเป็นจริง หรือรู้ชัดแจ้งว่ามีทรัพย์สินฯ อยู่เพียงเท่าใด

² ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

โดยมีเจตนาไม่แสดงรายการทรัพย์สินฯ หรือแสดงไม่ครบถ้วน จึงจะเป็นความผิดกรณีเป็นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ”³

แม้ว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันอย่างมากในสังคมไทยเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหา มีตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย บ้างก็ว่าขัดต่อหลักนิติศาสตร์ บ้างก็ว่าขัดต่อหลักรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าประเด็นดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ทุจริตคอร์รัปชันในหน้าที่ หรือโดยหน้าที่ ดังนั้นควรยึดหลักในการพิจารณามีใช้ตามกระแสของการโฆษณา

ทำนองตรงกันข้ามกับเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งสองเรื่องดังกล่าว เมื่อเกิดความเสียหายกับสาธารณะหรือประเทศชาติประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของ “เจ้าหน้าที่” ผู้ปฏิบัติงาน ผลที่ปรากฏกลับกลายเป็นการตั้งเรื่องบอกปิดกันพัลวัน ตัวอย่างได้แก่กรณีความเสียหายจากการปกป้องค่าเงินบาทและมาตรการทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินทุนสำรองไปกว่าสามหมื่นล้าน (30,000,000,000) เหรียญสหรัฐหรือประมาณหนึ่งล้านสามแสนห้าหมื่นล้านล้าน (1,350,000,000,000) บาท และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต้องย่ำแย่ยับเยินทุกวันนี้ (ศป.ร., 2542 หน้า 132) กลับกลายเป็นเรื่องสาตโคลนซ้ำหากันเพราะมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสวน 3 ชุด ใช้เวลาสอบสวนสามปีกว่าได้ผลสรุปออกมาไม่ตรงกัน จึงเกิดการร้องเรียนสับเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาจนน่าเวียนหัว กว่าจะได้ข้อสรุปแจ้งพบเหตุความผิดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับทราบเพื่อจับผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เกือบจะหมดอายุความอยู่แล้ว⁴ จึงสรุปส่งฟ้องผู้ต้องหาไปรายเดียวคือนายเริงชัย มะระกานนท์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสมัยนั้นด้วยข้อหา “ประมาณเงินเลื่ออย่างร้ายแรงทำให้รัฐต้องเสียหาย ต้องชดใช้เงินหนึ่งแสนแปดหมื่นห้าพันเก้าร้อยห้าสิบสามล้านเจ็ดแสนสี่หมื่น (186,953,740,000) บาท” ซึ่งเป็น

³ ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

⁴ พระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย



ความแพง (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันที่ 4-8 ธันวาคม พ.ศ. 2544) ผลสรุปท้ายที่สุดในเรื่องนี้บอกได้เลยว่าเจ็บกับเจ็บ คือเป็นการทำงานที่สูญเปล่าแถมผลลัพธ์ที่ติดลบเพราะต้องเสียเงินเสียเวลาไปกับค่าใช้จ่ายซึ่งต้องจ่ายให้กับ “เจ้าหน้าที่” เพื่อทำงานตามขั้นตอนการตรวจสอบและการลงโทษที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปอีกอย่างน่าเสียดาย.

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างสิทธิ อำนาจและหน้าที่ซึ่งทำให้เกิดโอกาสในการใช้กลไกของรัฐกลั่นแกล้งผู้อื่นและฉกฉวยผลประโยชน์ส่วนตนอย่างขาดความรับผิดชอบและจิตสำนึกที่ดีต่อสาธารณะ ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์อันควรมี การปกป้องของประชาชนและที่สำคัญอันเป็นหมายเหตุเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นก็คือ ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ควรทำตนเช่นไร จึงจะเกิดผลที่ดีอย่างผู้มีจิตสำนึกที่ดีต่อสาธารณะและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีศักดิ์ศรีให้สมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญไว้เป็นพื้นฐาน⁵ อันเป็นจุดหมายสุดท้ายของภาระหน้าที่ที่สำคัญของคำว่า “เจ้าหน้าที่”

2. ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่”

2.1 ภาษาไทย

2.1 (1) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (อักษรเจริญทัศน์, 2539) ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้า” ไว้หลายความหมายดังนี้

เจ้า ความหมายแรก น. (นาม) ผู้ใหญ่, ผู้เป็นหัวหน้า, เช่น เจ้าเมือง เจ้ากรม; เชื้อสายกษัตริย์ นับตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป บางแห่งหมายถึงพระเจ้าแผ่นดินก็มี เช่น เจ้ากรุงจีน ; ผู้เป็นเจ้าของ เช่น เจ้าทรัพย์ เจ้าหนี้ ; ผู้ชำนาญ เช่น เจ้าปัญญา เจ้าความคิด เจ้าบทเจ้ากลอน มักใช้เติมท้ายคำเรียกผู้ที่นับถือ เช่น พระพุทธเจ้า เทพเจ้า ; เทพารักษ์ เช่น เจ้าพ่อหลักเมือง. (หน้า 238)

เจ้า ความหมายที่สอง ส. (สรรพนาม) คำใช้แทนผู้ที่เราพูดด้วย สำหรับผู้ใหญ่ พูดกับผู้น้อยอย่างสุภาพหรือเอ็นดู, เป็นสรรพนามบุรุษที่ 2 เช่น เจ้ามานี้, คำใช้แทนผู้ที่เราพูดถึง, เป็นสรรพนามบุรุษที่ 3 มักใช้เข้าคู่กับคำ นี่ นั้น เป็น เจ้านี่ เจ้านั้น เช่น เจ้านี้จะไปด้วยหรือเปล่า. (หน้า 240)

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ตักตักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง



เจ้า ความหมายที่สาม คำนำน้าที่ผู้ใหญ่เรียกเด็กหรือผู้น้อย เช่น เจ้าหนู เจ้าแดง เจ้านี้. (หน้า 240)

เจ้า ความหมายที่สี่ น. (นาม) ผู้ค้าขายสิ่งของต่างๆ เช่น เจ้าผัก เจ้าปลา. ลักษณะนาม หมายความว่า ราย เช่น มีผู้มาติดต่อกัน 3 เจ้า. (หน้า 240)

คำว่า “เจ้าหน้าที” เป็นลูกคำของความหมายแรกที่พจนานุกรมระบุไว้โดยให้ความหมาย ดังนี้

เจ้าหน้าที น. (นาม) ผู้มีหน้าที่, ผู้ปฏิบัติหน้าที่. (หน้า 240)

และยังมีอีกคำหนึ่งที่มักใช้ควบคู่กันไปด้วยคือ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายไว้ดังนี้

เจ้าพนักงาน (กฎหมาย) น. (นาม) บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าเป็นประจำหรือชั่วคราว และหมายความรวมถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่ช่วยราชการ ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานเฉพาะกรณีด้วย. (หน้า 239)

2.1 (2) คู่มือการใช้ภาษาไทยแนวใหม่ คลังคำ จัดทำโดย ดร.นววรรณ พันธุเมธา (อัมรินทร์, 2544) ได้ให้ลักษณะการใช้และความหมายคำที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

เจ้า ใช้เมื่อพูดอย่างเอ็นดูกับผู้น้อย (หน้า 275)

เจ้าหน้าที ผู้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าทีต้อนรับ ; เจ้าพนักงานในหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าทีตำรวจ (หน้า 154)

เจ้าพนักงาน ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น เจ้าพนักงานศาล (หน้า 154)

2.2 เทียบเคียงกับภาษาอังกฤษ

2.2 (1) พจนานุกรมไทยอังกฤษ ของดำเนิน การเด่น และเสฐียรพงษ์ วรรณปก (อัมรินทร์, 2542) ให้ความหมายโดยเทียบเคียงกับภาษาอังกฤษดังนี้

เจ้า ความหมายแรก *a person of royal lineage, prince, royalty; king; owner; master (of)* (หน้า 123)

โดยคำว่า “เจ้าหน้าที” และ “เจ้าพนักงาน” เป็นลูกคำในความหมายนี้ คือ

เจ้าหน้าที *official, officer, officer in charge, man in charge, authorities*

เจ้าหน้าทีตำรวจ *police officer*

เจ้าพนักงาน *official, officer in charge (of), competent officer; employee*

เจ้า ความหมายที่สอง *you; he, him.* (หน้า 124)



2.2 (2) พจนานุกรม ไทย-อังกฤษ (ฉบับห้องสมุด) โดย ดร.วิทย์ เทียงบรรณธรรม (บำรุงสาสน์, 2529) ได้ให้คำเทียบเคียงดังนี้

เจ้า (jow) n. prince, ruler, lord, master, holy being, guy, fellow (หน้า 140)

เจ้าหน้าที่ n. authority, authorities, official in charge

เจ้าพนักงาน n. official, government official, officer (หน้า 141)

2.2 (3) พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย อังกฤษ-ไทย โดย ธง ลิฟงธรรม (นิติบรรณการ, 2527) ให้คำเทียบเคียง ดังนี้

เจ้าหน้าที่, เจ้าพนักงาน authority, officer, competent official (หน้า 143)

ข้าราชการ public official (หน้า 83)

จากความหมายของคำแปลทั้งภาษาไทยและการเทียบเคียงในภาษาอังกฤษข้างต้น จะเห็นว่า “เจ้าหน้าที่” ก็คือผู้ปฏิบัติตามหน้าที่นั่นเอง การที่มีคำว่า “เจ้า” นำหน้าเป็นเพียงการให้เกียรติของคนไทยที่ยกย่องผู้ปฏิบัติงานด้วยความเอ็นดู จึงเรียกว่า “เจ้าหน้าที” แต่ปัญหาก็คือ “เจ้าหน้าที” ในปัจจุบันมีการใช้ในความหมายที่ผิด เพราะผู้ปฏิบัติงานมักชอบทำตัวเป็นเจ้าแห่งหน้าที่เสียแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยคิดว่าตนเองเป็น “เจ้า” อวดเบ่งข่มเหงประชาชนผู้ให้บริการและลืมไปเสียแล้วว่าคำว่า “เจ้า” นั้นต้องมี “หน้าที่” ติดอยู่ด้วย ที่สำคัญก็คือการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นคนรับใช้ของประชาชนหรือลูกจ้างของรัฐ ดังนั้นประชาชนจึงเป็น “เจ้านาย” ที่แท้จริงของ “เจ้าหน้าที”

3. ที่มาและความหมายอันควรของคำว่า “เจ้าหน้าที”

คนไทยเป็นชนชาติที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานหลายศตวรรษ (ธรรมรัตน์, 2544 หน้า 8-45) ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งในบรรดาประเทศเก่าแก่ไม่กี่ประเทศในโลกที่มีความเป็นมาย้อนหลังไปไกล กว่าเจ็ดสิบห้าปีมาเป็นรัฐประชาชาติในปัจจุบัน ชุมชนสมัยก่อนได้ใช้เวลาในการก่อสร้างตัวด้วยการสั่งสมความคิดวิทยาการ ปรับแบบแผนวัฒนธรรมสังคม การกินอยู่หรือเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม จนเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง (คึกฤทธิ์, 2539 หน้า 49) โดยเฉพาะการเป็นชนชาติที่มีความเป็นไทหรือมีอิสระจากการปกครองของชาติอื่น ในขณะที่ประเทศรอบข้างล้วนเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองและเป็นอาณานิคม (Colony) ของชาติตะวันตกทั้งสิ้น ประเทศไทยมีระบอบการปกครองที่ให้ความเคารพสูงสุดต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเพณีสืบทอดกันมานับตั้งแต่มีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนยืนยันได้คือสมัยพ่อขุนศรีนาวนำถมในสมัยสุโขทัยซึ่งครองราชย์เมื่อปี พ.ศ. 1724 มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาร่วมหนึ่งพันปีแล้ว (วิไลเลขา



และคณะ, 2539 หน้า 3-12 ; คณะอาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543 หน้า 357-434)

ความผูกพันที่มีอยู่จึงปรากฏเป็นความจงรักภักดีที่สืบทอดอย่างลึกซึ้งถึงจิตวิญญาณ จากรุ่นต่อรุ่นไม่สิ้นสุด แม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามกระแสความนิยมของโลก เป็นรูปแบบใดที่เรียกขานกันก็ตาม ประเทศไทยไม่เคยมีการโค่นล้มยกเลิกระบบกษัตริย์เหมือน เดกเช่นชนชาติตะวันตกเขาทำกัน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือปรัชาญาว่าเป็นของ ประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั้น⁶ สำหรับประเทศไทยยังถือว่าพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขและอยู่สูงสุดเช่นเดิม⁷ ดังปรากฏตั้งแต่เริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองมา เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้นก็ยังยึดถือพระมหากษัตริย์เป็น ประมุขสูงสุด เช่นที่ปรากฏในคำกราบบังคมทูลของคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หลังจากเข้ายึดอำนาจการปกครองได้แล้ว มีความตอนหนึ่งว่า

“คณะราษฎรไม่ประสงค์จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันใหญ่ยิ่งก็เพื่อ จะให้มีรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน จึงขอเชิญใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเสด็จกลับคืนสู่พระนครและ ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป” (รัฐสภา, 2524 หน้า 174)

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบคณะ ราษฎร ความตอนหนึ่งดังนี้

“ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้ง เพื่อจัดการโดยละม่อมไม่ให้ขึ้นชื่อได้ว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง และความจริงข้าพเจ้าก็คิดอยู่ แล้ว ที่จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้” (รัฐสภา, 2524 หน้า 174)

⁶ อับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln ค.ศ. 1809-1865) กล่าวสุนทรพจน์ในพิธีสถาปนาตนเข้ารับตำแหน่ง ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1861 (พ.ศ. 2404) ว่า “ผู้ปกครองได้ย่นางทั้งหมด จากประชาชน” (ชโรเดอร์, 2534 หน้า 52) เขาเป็นผู้กล่าวประโยคอมตะอันเป็นปรัชญาสำคัญของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยคือรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน (Government of the people, by the people, for the people)

⁷ ชานินทร์ กรัยวิเชียร ได้สรุปลักษณะต่างๆ ของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยไว้ดังต่อไปนี้

1. สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ
2. สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะศูนย์รวมของชาติ
3. สถาบันพระมหากษัตริย์ด้านพระราชภารกิจ
4. สถาบันพระมหากษัตริย์ในทางพระราชตระกูล

อ้างใน “ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน” หน้า 20 โดยคณะกรรมการชำระ ประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เนื่องในการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. 2525.



จึงเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยแต่เดิมนั้น แท้จริงแล้วทรงพระราชทานให้ประชาชนด้วยพระองค์เอง ดังปรากฏหลักฐานอีกครั้งหนึ่งที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 ความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไปแต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”⁸

ความเป็นเจ้าจึงผูกพันลึกซึ้งกับความรู้สึกสูงสุดที่ดีของประชาชนไทย เมื่อพูดถึงคำว่า “เจ้า” จึงเป็นคำพูดที่ดีและให้ความเคารพนับถืออย่างสูง

ในสมัยก่อนที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เรายกย่องพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของประเทศ ผู้อื่นนอกนั้นจึงเรียกว่า “ข้าราชการบริพาร” ซึ่งพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ไม่ได้เก็บคำนี้ไว้ คงมีเฉพาะคำว่า “บริพาร” ดังนี้

“บริพาร (บอริพาน) น. ผู้แวดล้อม, ผู้รับใช้หรือผู้ห้อมล้อมติดตาม (ป. บริวาร)” (หน้า 464)

ข้าราชการบริพารที่ทำงานให้กับพระมหากษัตริย์ก็เหมือนทำงานให้กับแผ่นดิน จึงเรียกอีกอย่างว่าเป็น “ข้าแผ่นดิน” งานของแผ่นดินก็คืองานราชการ จึงมักเรียกอีกอย่างว่า “ข้าราชการ”

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” และคำที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

“ข้าราชการ น. (คำโบราณ) คนที่ทำราชการตามทำเนียบ ; ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ ; (กฎหมาย) บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ.” (หน้า 139)

“ราช-(ราชชะ-) น. พระเจ้าแผ่นดิน. พญา (ใช้แก่สัตว์) เช่น นาคราช คือพญานาค สีหราช คือ พญาราชสีห์, คำนี้มักใช้ประกอบกับคำอื่น, ถ้าคำเดียวมักใช้ว่า ราชา. (ป., ส.)

ราชการ น. การงานของรัฐบาลหรือของพระเจ้าแผ่นดิน.” (หน้า 699)

⁸ แลงการเรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัติ (พระนคร :

บำรุงนุกุลกิจ, 2476 หน้า 384-389) อ้างในรัฐสภา, 2524 หน้า 97. Legislative Institutional Repository of Thailand



ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงเรียกว่า “ข้าราชการ” แต่ปัจจุบันมีการใช้คำเรียกใหม่ว่าเป็น “เจ้าหน้าที่” ผู้เขียนสืบค้นไม่พบว่าใครเป็นผู้ริเริ่มใช้คำนี้ตั้งแต่เมื่อไร แต่คาดว่าคงเริ่มใช้ในสมัยที่มีนักวิชาการจบการศึกษาจากต่างประเทศมากในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 คงมาจากการใช้คำเทียบเคียงกับคำในภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า “Officer” แต่ด้วยลักษณะพิเศษเฉพาะของคนไทยที่มักให้ความเคารพต่อผู้ที่ทำงานให้แผ่นดินหรือทำงานให้ราชการที่เปรียบเสมือนกับการทำงานตอบแทนพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินที่ตนเคารพจึงมีคำสร้อยว่า “เจ้า” เติมข้างหน้าลงไปด้วย กลายเป็นคำว่า “เจ้าหน้าที่”

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการปกครองของสังคมในปัจจุบันจะเห็นว่าการพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป คำว่าประเทศ (State) หรือชาติ (Nation) ของประเทศไทยจึงถือว่ามีมาจกเลือดเนื้อและจิตวิญญาณของบรรพบุรุษประชาชนไทยในอดีตโดยมีศูนย์รวมคือพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดของประเทศชาติ ไม่ใช่มาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางรัฐศาสตร์การปกครองแบบโค่นล้มยึดอำนาจหรือการปฏิวัติแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นชนชาติอื่น ความภาคภูมิใจนี้ปรากฏแม้กระทั่งเพลงชาติไทยที่ว่า

“ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย

เป็นประชารัฐไมทของไทยทุกส่วน

อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล

ด้วยไทยล้วนหมายรักสามัคคี

ไทยนี้รักสงบ แต่ถึงรบไม่ขลาด

เอกราชจะไม่ให้ใครข่มขี่

สละเลือดทุกหยาดเป็นชาติพลี

เถลิงประเทศชาติไทยทวี มีชัย ชโย”

ซึ่งผู้ประพันธ์เพลงนี้คือ พันเอกหลวงสารานุพันธ์ (นวล ปาจิณพยัคฆ์) คงมีความปลื้มปลื้มสูงสุดเช่นเดียวกัน จนถึงกับเสี่ยงบูตริตาไว้ว่า

“ฉันได้สั่งบูตริตาของฉันไว้ทุกคนว่า ในกาลภายหน้าเมื่อถึงวาระที่ฉันจะต้องเกษียณอายุลาโลกไปแล้ว ขณะใกล้จะขาดอัสสาสะ ขอให้หาจานเสียงเพลงชาติอันนี้มาเปิดให้ฟังจงได้ เพื่อบังเกิดความชุ่มชื่นระรื่นใจ อันไม่มีเวลาเสื่อมสลายตราบนันต์นิรันดร์” (สุกรี, 2532 หน้า 62)

อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค้ำนึ่งถึงสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ จึงสมควรเรียกขานผู้ปฏิบัติงานซึ่งทำหน้าที่รับใช้ประชาชนว่า “ข้าราชการ” หรือ “ข้าประชาชน” หรือเรียกอย่างโบราณตามเดิมว่า “ข้าราชการ” ก็ยังฟังดีกว่าการใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่” เป็นไหนไหน



4. คำที่น่าสนใจเกี่ยวกับ“เจ้าหน้าที่”ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นฉบับล่าสุดที่ดีที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ ฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ 16 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ประกอบไปด้วย 12 หมวด กับอีก 1 บทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 336 มาตรา มีคำว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นคำที่กำลังกล่าวถึงอยู่ 21 คำ รวมกับคำเทียบเคียงคือ “ข้าราชการ” 47 คำ, “พนักงาน” 27 คำ, “เจ้าพนักงาน” 2 คำ “ลูกจ้าง” 26 คำ, “พนักงานสอบสวน” 8 คำ และ “พนักงานอัยการ” 9 คำ รวมทั้งสิ้น 140 คำ ในขณะที่คำว่า “ประชาชน” มี 58 คำ และคำอื่นที่เทียบเคียงกันคือ “ประชาชนชาวไทย” 1 คำ, “ปวงชนชาวไทย” 5 คำ, “ชนชาวไทย” 2 คำ, “ประชาราษฎร์” 1 คำ และ “ราษฎร” 14 คำ ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประเทศมีทั้งสิ้น รวม 82 คำ และคำสำคัญ เช่น “ระบอบประชาธิปไตย” มี 15 คำ และ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มีปรากฏอยู่เพียง 3 คำเท่านั้น

ที่ต้องนับกันเลยว่ามีคำข้างต้นอยู่กี่คำ ก็เพียงแต่จะชี้ให้เห็นเป็นข้อมูลเบื้องต้นว่า รัฐธรรมนูญอันเป็นหัวใจและกฎหมายสูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นมีคำที่สำคัญมากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะแสดงถึงความด้อยค่าของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็หาไม่ ผู้เขียนเพียงแต่จะเปรียบเทียบกับประเทศมหาอำนาจที่เจริญที่สุดใหญ่ที่สุด และมีอำนาจมากที่สุดในโลกขณะนี้คือประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกันว่า ตั้งแต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศเอกราชจากประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1776 หรือ พ.ศ. 2319 เทียบกับสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสิน และมีรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1787 หรือ พ.ศ. 2330 เทียบกับสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชรัชกาลที่ 1 นั้น รัฐธรรมนูญนี้มีเพียงบทนำอันประกอบไปด้วยคำ 52 คำ และอีกเจ็ดมาตรา (ชโรเดอร์, 2534 หน้า 28) และได้ใช้เป็นหลักในการปกครองสหพันธรัฐอย่างยั่งยืนต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมาจนถึงปัจจุบันประมาณ 200 ปีเศษแล้ว โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความเหมาะสมเพียง 26 ครั้งเท่านั้น แต่เนื้อหาเดิมก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง (US information Agency, 2543 หน้า 15) ในขณะที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2545 หรือ 70 ปี เปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ ซึ่งถ้านับรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย จะมีรัฐธรรมนูญมาแล้วรวม 31 ฉบับหรือเฉลี่ย 2 ปีเปลี่ยนแปลง 1 ฉบับ โดยมีชื่อเรียกและวันประกาศใช้โดยลำดับดังนี้



- ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
ประกาศใช้วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475
- ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรสยาม ประกาศใช้ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475
- ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482
ประกาศใช้วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482
- ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ประกาศใช้
วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2483
- ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พุทธศักราช 2485 ประกาศใช้ วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485
- ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489
- ฉบับที่ 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ประกาศใช้วันที่ 9
พฤศจิกายน พ.ศ. 2490
- ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490
ประกาศใช้วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2490
- ฉบับที่ 9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2491 ประกาศใช้วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491
- ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2491 ประกาศใช้วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2491
- ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492
- ฉบับที่ 12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช 2495 ประกาศใช้วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495
- ฉบับที่ 13 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ประกาศใช้วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2502
- ฉบับที่ 14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511
- ฉบับที่ 15 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ประกาศใช้วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517
- ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2518
ประกาศใช้วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2518
- ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519
- ฉบับที่ 19 ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
- ฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521



- ฉบับที่ 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2528
ประกาศใช้วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2528
- ฉบับที่ 22 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2532
ประกาศใช้วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2532
- ฉบับที่ 23 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ประกาศใช้วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534
- ฉบับที่ 24 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534
- ฉบับที่ 25 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535
ประกาศใช้วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
- ฉบับที่ 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535
ประกาศใช้วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
- ฉบับที่ 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535
ประกาศใช้วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
- ฉบับที่ 28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535
ประกาศใช้วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535
- ฉบับที่ 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
ประกาศใช้วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538
- ฉบับที่ 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539
ประกาศใช้วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539
- ฉบับที่ 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

5. ความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังนี้

5.1 บทบัญญัติทั่วไป

เนื่องจาก “เจ้าหน้าที่” ก็คือ บุคคล หรือประชาชนคนไทยคนหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของความเป็นบุคคลหรือประชาชนไทยไว้ใน มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 ของหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป ดังนี้

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเชื้อชาติ เผศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

นอกจากนี้ “เจ้าหน้าที่” ยังมีสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นประชาชนไทยตามบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยอีกด้วย ซึ่งจะละเว้นไว้กล่าวถึงเฉพาะส่วนที่รัฐธรรมนูญระบุไว้เกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่” โดยชัดเจนเท่านั้น

5.2 หน้าที่ของ “เจ้าหน้าที่”

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 70 ของหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย คือ “มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน” ดังรายละเอียดคือ

“มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนบุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

5.3 สถานภาพของ “เจ้าหน้าที่”

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 64 ของหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนี้

“มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”



5.4 บทบัญญัติในการควบคุมการปฏิบัติงานและการใช้อำนาจของ “เจ้าหน้าที่”

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ในมาตรา 26 หมวด 3 และกำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานไว้ในมาตรา 75 ของหมวด 5 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

“มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

5.5 ข้อห้าม “เจ้าหน้าที่” สมักรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการเลือกตั้ง ดังปรากฏเป็นข้อห้ามในบทบัญญัติมาตรา 109 และมาตรา 126

6. บุคคลที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่” ได้แก่ใครบ้าง

หากจะพิจารณาความเป็นมาของคำว่า “เจ้าหน้าที่” โดยนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะพบว่าโดยหลักพื้นฐานตามมาตรา 3 หมวด 1 บททั่วไปนั้น ได้กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้แต่งตั้ง “เจ้าหน้าที่” ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยรัฐธรรมนูญได้ระบุประเภทและที่มาของเจ้าหน้าที่ไว้ 3 ประเภท คือ

6.1 เจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ได้แก่

6.1(1) องคมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามมาตรา 12, มาตรา 13 และมาตรา 16

6.1(2) ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ ตามมาตรา 17

6.1(3) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 18

6.2 เจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้งถอดถอนโดยรัฐ ได้แก่เจ้าหน้าที่ที่มาจากการตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมของรัฐตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ



6.2(1) ทางตรง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 75 มาตรา 7 มาตรา 88 และมาตรา 89

6.2(2) ทางอ้อม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ได้จากการคัดเลือกโดยกระบวนการอิสระที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการตามกฎหมายเฉพาะ คือ

- ก. ศาลยุติธรรม ตามมาตรา 273 มาตรา 274 และมาตรา 275
- ข. ศาลปกครอง ตามมาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 และมาตรา 280
- ค. ศาลทหารตามมาตรา 281
- ง. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 272

6.3 เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

6.3(1) โดยทางตรง ได้แก่

- ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ตามมาตรา 98
- ข. สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ตามมาตรา 121
- ค. เจ้าหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 285

6.3(2) โดยทางอ้อม ได้แก่

- ก. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 201
- ข. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 136
- ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 196
- ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 199
- จ. ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255
- ฉ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 297
- ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตาม มาตรา 312

7. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากอำนาจรัฐเป็นอำนาจที่ได้จากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมดังกล่าวแล้ว การใช้อำนาจที่ถูกต้องย่อมเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและส่วนรวม ในทำนองกลับกันหากมีการใช้อำนาจในทางทุจริตย่อมเกิดผลร้ายแก่ประชาชนและเกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของรัฐซึ่งก็คือประโยชน์ที่ควรจะต้องตกแก่ประชาชนส่วนรวม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างไรบ้าง พิจารณาได้ดังนี้



7.1 การตรวจสอบและควบคุมกรณีทั่วไป

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงกว้างๆ ในมาตรา 26 มาตรา 60 มาตรา 70 และ มาตรา 75 กล่าวคือ

มาตรา 26 กำหนดกรอบทั่วไปไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 60 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตน คือ “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 70 กำหนดให้ประชาชนตรวจสอบติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้ ถ้าพบว่าเจ้าหน้าที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ก็เพียงแต่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นทราบเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่คนนั้นปฏิบัติตามคือ “บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง”

มาตรา 75 กำหนดเป็นแนวนโยบายกว้างๆ ไว้ว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

จากมาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการที่ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่เกิดจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติงานได้ทันแก่สถานการณ์ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147 ถึง มาตรา 166 และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ก็ตาม แต่ขบวนการดังกล่าวต้องใช้เวลาในการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งไม่ทันเวลากับความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือระงับไม่สามารถควบคุมความเสียหายได้ทันที

7.2 การตรวจสอบและควบคุมกรณีเฉพาะ

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้ 2 กรณีคือ

7.2(1) ให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 291 คือ

“มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนารายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชี และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

มาตรการนี้รัฐธรรมนูญมีบทบังคับชัดเจนให้ต้องกระทำตามดังปรากฏในมาตรา 295 ที่ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

ซึ่งมาตรการทั้งสองมาตรา (291, 295) ดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่ดีของวิธีการตรวจสอบควบคุมคือมีข้อกำหนดและข้อบังคับในเวลาเดียวกัน พร้อมๆ กับมีบทลงโทษที่ชัดเจนหากตรวจสอบพบการทุจริต กล่าวคือ

ก. ข้อกำหนด คือ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยความเป็นจริงตามกำหนดเวลา

ข. ข้อบังคับ คือ ถ้าไม่ยื่นหรือยื่นโดยทุจริต ต้องพ้นจากตำแหน่งทันทีนับแต่วันที่ครบกำหนดหรือตรวจสอบพบความผิด

ค. บทลงโทษ คือ ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้า (5) ปี นับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง

นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังเป็นการประกาศต่อสาธารณะซึ่งเป็นการปราชญ์



เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด เพราะถ้าพบเหตุสงสัย ประชาชนอาจยื่นเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตรวจสอบได้ และหากพบว่าทุจริต ป.ป.ช. ก็สามารถสรุปเรื่องส่งให้ศาลพิจารณาโทษได้ทันที

มาตรการนี้จึงเป็นวิธีป้องกันที่ดีและควรนำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ เพราะนอกจากจะเป็นมาตรการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดแล้วยังเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ตอนปลายปีอีกด้วย

7.3 การตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 197 ศาลปกครองตามมาตรา 276 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 301 และมาตรา 331 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 312 และมาตรา 333 และโดยนัยของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 329

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระดังกล่าวเป็นขบวนการที่มีขั้นตอนในการทำงานคือมีข้อกำหนดชัดเจนแต่ไม่มีข้อบังคับที่มีผลบังคับและบทลงโทษต่อผู้ถูกตรวจสอบทันทีเหมือนกับกรณีแรก โดยเฉพาะข้อบังคับในการระับเหตุแห่งความเสียหาย กล่าวคือกรณีองค์กรผู้ตรวจงานแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครองและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อตรวจสอบพบเหตุกระทำผิดก็ไม่มีอำนาจลงโทษโดยตรง ต้องดำเนินการตามขั้นตอนคือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อ กรณีพบเหตุทุจริตต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและสุดท้ายจึงส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาต่อไปอีก ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีขบวนการพิจารณาที่ต้องใช้เวลายาวนาน อันนอกจากจะไม่สามารถเยียวยาหรือระับความเสียหายจากเหตุที่พบได้ทันทีกับสถานการณ์ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว กลับเป็นการขยายระยะเวลาให้กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสรอจนเวลาล่วงความผิดเพิ่มขึ้นหรือปกปิดความผิดได้มากขึ้นนานขึ้น และซ้ำร้ายบางกรณียังทำให้เกิดปัญหาข้อยุ่งยากแก่ผู้เสียหายหนักยิ่งขึ้นไปอีก เมื่อตรวจสอบเสร็จผลส่วนใหญ่จึงไร้ค่า เช่น ผู้เสียหายเจ๊ง หรือตายไปแล้ว ความเสียหายย่อยยับไม่เหลือซากจนไม่สามารถกู้กลับคืนได้แล้ว เป็นต้น

8. ระยะเวลาของขั้นตอนและกระบวนการสอบสวน

สังคมไทยมีพื้นฐานที่ขึ้นอยู่กับระบบอุปถัมภ์หรือความมีกตัญญูรู้คุณ บุญคุณต้องตอบแทน ความรักพวกพ้องหมู่เหล่า ความเกรงใจในระบบพึ่งพาและการให้ความเคารพนับถือทำให้เกิดการวิ่งเต้นช่วยเหลือกัน ขบวนการสอบสวนจึงเกิดความล่าช้าเพราะนอกจากจะไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนแล้ว ยังไม่มีกรอบหรือข้อกำหนดอันเป็นมาตรการที่ชัดเจนแถมมีเงื่อนไข

ข้ออ้างข้อยกเว้นอยู่มากมาย การสอบสวนจึงไม่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จที่พอจะคาดเดาหรือให้ความหวังได้คือเสร็จเมื่อไรก็เมื่อนั้น ทำได้แค่ไหนก็แค่นั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้เพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” แถมห้อยท้ายต่ออีกว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามมาตรา 61 ดังนี้คือ

“มาตรา 61 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ว่า “ภายในเวลาอันสมควร” จึงเป็นปัญหาให้ต้องรอคอยแก้ไขกันไป เรื่องนี้จึงอยากจะเสนอว่า ภายใต้กรอบแห่งการทำงานใดใดควรกำหนดเวลาที่ชัดเจนแน่นอนและข้อบังคับของการไม่ทำตามเวลาและบทลงโทษที่รัดกุมไว้ด้วยเสมอ

ตัวอย่างที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเวลา เช่น ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ 2974/2544 เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ความโดยย่อคือผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาคำขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษของผู้ฟ้องคดีตามระเบียบล่าช้าเกินกว่าที่กำหนดไว้และเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจากพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงฟังได้ ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลา 15 วัน โดยศาลมีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตอนหนึ่งดังนี้

“กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายทั่วไปของทางราชการที่กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีขั้นตอนและแนวทางต่างๆ เพื่อให้การบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่องเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ การปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น”

9. การทำงานที่มีระบบไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงานกัน

ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับเจ้าหน้าที่อีกประการหนึ่งก็คือระบบการทำงานกล่าวคือเรื่องที่ได้รับจากหน่วยงานหนึ่งเมื่อส่งต่อให้อีกหน่วยงานหนึ่งแทนที่จะทำต่อได้เลย กลับต้องเริ่มต้นทำใหม่อีก แสดงให้เห็นถึงการทำงานที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกันและนอกจากจะไม่ประสานงานกันแล้วยังประสานงานกันอีก ดังปรากฏให้เห็นอยู่ดาษดื่นว่าภายในองค์กรเดียวมีหลายแผนกหลายสาขาจนเกินความจำเป็น แม้แต่การสอบสวนหาข้อผิดพลาดเวลาเกิดปัญหายังต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหลายคณะเพราะเกิดข้อขัดแย้งกันเองอีกต่างหาก ดังตัวอย่างจากรายงาน



ผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ได้ศึกษาปัญหาหลังจากประเทศชาติสูญเงินไปแล้วกว่าสามหมื่นล้าน (30,000,000,000) เหรียญสหรัฐหรือประมาณหนึ่งล้านสามแสนห้าหมื่นล้าน (1,350,000,000,000) บาท สรุปไว้ดังนี้

“การทำงานของธนาคารในระยะหลังๆ จึงเปรียบเสมือนรถยนต์ 6 สูบ แต่เดินเครื่องเพียง 4 สูบ ไม่มีสมรรถนะที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที่ การแตกร้างระหว่างผู้บริหารระดับสูงยังมีผลทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บริหารแต่ละคนลำบากใจในการวางตัว แต่ผลเสียหายที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ ทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้ผู้บริหารที่ไม่ถูกกันแทบไม่มีและไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นกับธนาคารและงานที่ธนาคารรับผิดชอบ” (ศปร., 2542 หน้า 187)

“ในระยะหลังธนาคารได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนมีขนาดใหญ่ เทอะทะ อึดอ้าย ฝ่ายหนึ่งทำอะไร ฝ่ายอื่นๆ แทบจะไม่มีโอกาสได้รับทราบเลย การประสานงานระหว่างฝ่ายก็มีน้อย เพราะไม่มีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ฝ่ายการธนาคารและฝ่ายวิชาการมีงานที่เกี่ยวข้องกันมาก เพราะต้องพิจารณานโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน ควรอยู่ภายใต้ผู้บริหาร (ผู้ช่วยว่าการ) คนเดียวกัน ก็กลับอยู่ภายใต้ 2 คน หรืองานด้านกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในบางสมัยก็แยกกันรายงานถึงผู้ช่วยผู้ว่าการแต่ละคน การทำงานในลักษณะเช่นนี้เป็นการแบ่งแยกมิใช่เป็นการแบ่งงาน ทำให้การทำงานของธนาคารไม่มีประสิทธิภาพ” (ศปร., 2542 หน้า 189)

“ศปร. มีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ เพราะธนาคารยังคงทุ่มเทให้ทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดมา และมีพนักงานที่จบการศึกษาระดับสูงในฝ่ายวิชาการจำนวนไม่น้อย สาเหตุจึงน่าจะมาจากฝ่ายบริหารและการจัดโครงสร้างองค์กร” (ศปร., 2542 หน้า 191)

10. หมายเหตุสำคัญของการใช้อำนาจอรัฐ

จากข้อ 7 ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการบังคับเจ้าหน้าที่ทั่วไปซึ่งใช้อำนาจอรัฐให้ทำตามหน้าที่โดยเคร่งครัด คงเป็นเพียงกรณีเฉพาะตามข้อ 7.2 ซึ่งมีผลบังคับกับเจ้าหน้าที่การเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางตำแหน่งเท่านั้น สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ทั่วไปคงหวังพึ่งได้เฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ดูจะเป็นองค์กรที่มีนัยสำคัญทางการตรวจสอบและการลงโทษที่ดี หรือไม่ก็ฟ้องศาลยุติธรรมโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญาไปเลย แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุอยู่ดี



เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ จะเห็นว่าผู้ใช้อำนาจรัฐที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ทั่วไปที่ใกล้ชิดกับประชาชน และเจ้าหน้าที่ทั่วไปนี้เองคือผู้ใช้อำนาจรัฐตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ทางการเมืองและเนื่องจากระบบบริหารราชการของประเทศไทยเป็นระบบที่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจในทางทุจริตเป็นอันมาก กล่าวคือ

(1) เป็นระบบสั่งงานที่มีการควบคุมการใช้อำนาจตามลำดับชั้นแบบรวมศูนย์สู่ส่วนกลาง การควบคุมสั่งการจึงต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นชั้นเป็นตอนตามลำดับชั้นไป ห้ามข้ามชั้น แต่ละฝ่ายแต่ละกองล้วนมีผู้บังคับบัญชา ขนาดขององค์กรจึงใหญ่โต แต่เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน⁹

(2) มีระเบียบวิธีการ ขั้นตอน เงื่อนไขและข้อยกเว้นในการปฏิบัติมากมาย ทำให้เกิดข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามได้ง่าย

(3) ระบบการลงโทษทางวินัยไม่เด็ดขาด มีระเบียบขั้นตอนการพิจารณาหลายชั้นหลายตอน การจะลงโทษทางวินัยหรือขจัดคนผิดสักคนหนึ่งออกไปไม่ใช่เรื่องง่ายต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน สอบแล้วสอบอีกยืดยาว เล่นพรรคเล่นพวก ระบบการลงโทษทางวินัยจึงไม่ศักดิ์สิทธิ์

(4) ระบบข้อบังคับให้ปฏิบัติงานไม่มีและไม่มีผลลงโทษทันที ตามภาษาเขียนที่นิยมคือ “ระเบียบข้อบังคับ” แต่ความเป็นจริงมีแต่ระเบียบตาม (2) แต่ไม่มีข้อบังคับ การทำงานทั่วไปตามหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติจึงกลับกลายเป็นการทำงานตามคำสั่งของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษตนเองโดยเฉพาะเท่านั้น

กรณีมาตรการข้อบังคับให้ปฏิบัติงานที่มีบทลงโทษทันทีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นและควรหาแนวทางกำหนดให้เกิดขึ้นในทุกหน่วยงาน เพราะปัจจุบันการทำงานส่วนใหญ่มีระเบียบวิธีการปฏิบัติและบทลงโทษทางวินัยอยู่แล้ว แต่ไม่มีบทบังคับที่มีผลบังคับและลงโทษทันที ดังจะเห็นตัวอย่างเปรียบเทียบได้กับวิธีการของเอกชน พนักงานมักจะเกรงกลัวการกระทำผิดเพราะมีบทบังคับที่มีผลบังคับและลงโทษทันทีควบคู่ไปด้วย เช่น ไม่ทำตามกำหนดหรือทำผิดจะถูกพักงานหรือตัดเงินเดือนหรือไล่ออกทันที แต่ระบบราชการทำไม่ได้ ต้องพิจารณาตามขั้นตอนทางวินัยที่มีขบวนการยืดยาวซับซ้อนล่าช้าจึงไม่ทันต่อเหตุการณ์และความผิดที่เกิดขึ้น บทบังคับควรจะกำหนดเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนและมีผลบังคับและลงโทษทันทีด้วย ตัวอย่างเช่น

⁹ ปัจจุบันมีการรณรงค์จัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์กรมีขนาดเล็กและคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนโครงสร้างแต่ไม่เปลี่ยนวิธีดำเนินงาน ดังนั้นจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ ดูรายละเอียดใน “องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ” (สำนักงาน ก.พ., 2542).



ขั้นที่ 1 ถ้าตรวจพบว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติล่าช้า บทบังคับก็ต้องรับปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง บทลงโทษคือไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเป็นเวลา 1 ปีทันที ถ้าไม่ปฏิบัติให้แล้วเสร็จอีกจะมีบทลงโทษตามวินัยขั้นรุนแรงต่อไป

ขั้นที่ 2 กรณีละเว้นการปฏิบัติโดยทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย บทบังคับคือพักงานทันที บทลงโทษคือไม่ได้รับเงินเดือน 1 เดือน และไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเป็นเวลา 1 ปี

ขั้นที่ 3 พบการกระทำผิดหรือทุจริตในหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต บทลงโทษคือไล่ออกทันทีและสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมาย

ซึ่งขบวนการทางยุติธรรมสำหรับผู้ถูกลงโทษตามบทบังคับที่อ้างว่าตนเองไม่ผิดก็สามารถดำเนินการอุทธรณ์ร้องขอได้ตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่แล้ว และหากไม่พอใจคำสั่งก็ฟ้องต่อศาลปกครองได้

(5) ความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่เหมาะสมต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น บทลงโทษไม่ชัดเจน จึงไม่ศักดิ์สิทธิ์ที่จะปรามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกรงกลัว ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนจึงมักจะใช้อำนาจในทางทุจริตมากกว่าการบริการประชาชนตามหน้าที่ คือเลือกปฏิบัติเฉพาะที่ตนมีผลประโยชน์ และบ่อยครั้งกรณีจะกลายเป็นการใช้อำนาจปล้นเอาผลประโยชน์จากประชาชนอย่างถูกกฎหมาย

1.1. การรับผิดชอบหรือการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้เสียหายในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ประเด็นหนึ่งที่มีมักยกเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็คือ เขาปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะผิดอย่างไร? และข้ออ้างที่แม้กฎหมายเองยังปกป้องผู้กระทำผิดก็คือ “ยังเป็นการบันทึกบทลงโทษขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน” ดังรายละเอียดปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีข้อพึงใส่เบี่ยงเอามาจากเจ้าหน้าที่เดิมจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียง



เล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมาย มาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมาย แต่จะได้เงินครบ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้ขุนให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการ ทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแล อีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควร กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำ เพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้ แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการปฏิบัติงานราชการนั้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมี จิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณะเป็นประการแรก ประการที่สองก็คือการปฏิบัติงาน ราชการเพื่อบริการประชาชนหรือปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นเป็นการทำงาน ต่างตอบแทนซึ่งผู้ปฏิบัติได้รับเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ ครบถ้วน ดีกว่าเอกชน ด้วยเข้าไป ไม่ได้ทำฟรีๆ และประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือการปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ดีมีประสิทธิภาพ และถูกต้องนั้น ไม่ได้อยู่ที่การกลัวเกรงบทลงโทษหรือวิธีการลงโทษหรือการเห็นผู้ทำผิดถูก ลงโทษแล้วเป็นการบั่นทอนกำลังใจขวัญในการทำงานจนไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงาน หากแต่อยู่ที่ คุณภาพ ความสามารถและจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของผู้ปฏิบัติงานมากกว่า ประเทศไทยคงไม่ถึงกับต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบแบบผู้บริหารญี่ปุ่นที่ไม่ว่าเพียงทุ่มเท การทำงานให้กับองค์กรอย่างเต็มที่แล้ว เมื่อถึงคราวที่องค์กรประสบกับอุปสรรคยังต้องฆ่าตัวตายก่อน ที่จะมีผู้วินิจฉัยว่าความล้มเหลวนั้นเกิดจากเหตุใด ทั้งๆ ที่ความล้มเหลวหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เกิดจากตัวเขาเองเลยแม้แต่น้อยก็ตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบไปด้วย บทบัญญัติ 15 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่ระบุถึงความรับผิดชอบละเมิดโดยตรงของเจ้าหน้าที่ อย่างไม่มีเงื่อนไข มีเพียงมาตรา 6 ที่ระบุไว้แบบขัดแย้งในตัวเองที่บทบัญญัติเองที่ว่า

“มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะ ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”



ผู้เขียนได้แจกแจงให้เห็นแล้วในข้อ 5 และ ข้อ 6 ข้างต้นแล้วว่า “เจ้าหน้าที” มีบทนิยามตามรัฐธรรมนูญอย่างไรและบุคคลเช่นไรจึงเรียกว่า “เจ้าหน้าที” และแม้ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรยศลของพระราชบัญญัตินี้ยังให้นิยามไว้ว่า

“เจ้าหน้าที หมายความว่าข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด”

ดังนี้แล้วผู้ที่ป็นเจ้าหน้าทีก็ต้องปฏิบัติงานในหน้าที ดังนั้นผู้ที่ไม่เป็นเจ้าหน้าทีจะเกี่ยวอย่างไรกับการละเมิดตามมาตรา 6 ที่ว่านี้? เมื่อไม่เกี่ยวกับหน้าทีก็ต้องชดใช้หรือรับผิดชอบเองซึ่งเป็นปกติธรรมเนียมอยู่แล้ว

นอกจากนี้ในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าทีที่ต้องชดใช้โดยตรง บทบัญญัติมาตรา 8 ยังกำหนดเงื่อนไขคือ “ถ้าเจ้าหน้าทีได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” และให้สิทธิลดหย่อนแก่เจ้าหน้าทีเป็นการเฉพาะโดยผลัการะความเสียหายไปให้รัฐแทนคือ “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน...ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้” ดังรายละเอียดคือ

“มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าทีผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าทีได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดจากเจ้าหน้าทีหลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าทีแต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นความเสียหายโดยตรงต่อสาธารณะหรือประชาชนส่วนรวม พระราชบัญญัตินี้จึงควรเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ” แทน จึงจะสอดคล้องกับบทบัญญัติภายในมากกว่า

12. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหายในทางอาญา

ในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่นั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยมีจิตสำนึกที่ดีต่อสาธารณะ และต้องการบริการประชาชนให้เกิดความสงบสุขตามหน้าที่แล้วปัญหาก็คงไม่มีกรณีที่เกิดปัญหา ส่วนใหญ่มักเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ไปในทางทุจริตขัดแย้งทุจริตเอาผลประโยชน์จากประชาชน เจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตมักจะใช้บทบัญญัติหรือข้ออ้างตามกฎหมายที่ตนมีอำนาจมา ยับยั้งค้ำ เรียกว่าเป็นการใช้กฎหมายปล้นประชาชน พฤติกรรมเช่นนี้เป็นพฤติกรรมที่น่ารังเกียจ เป็นโจรในเครื่องแบบที่ต้องช่วยกันกำจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคม เพราะเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ นอกจากจะขาดจิตสำนึกที่ดีต่อสาธารณะแล้วยังเป็นบุคคลทรยศประเภทต่ำของศาสนาเพราะเนรคุณ แม้กระทั่งเจ้านายผู้มีบุญคุณหรือประชาชนผู้จ่ายเงินเดือนเลี้ยงตนและครอบครัว

กฎหมายมีบทลงโทษกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อผู้อื่นทางอาญาไว้หลายมาตรา ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147 ถึง มาตรา 166 และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ซึ่งล้วนเป็นบทลงโทษที่ปลายเหตุ หลักสำคัญจึงควรอยู่ที่บทบังคับและการลงโทษ ในทันที ซึ่งจะเป็นเกราะป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในทางทุจริตผิดทางตั้งแต่เริ่มต้น

สำหรับเหตุสุดวิสัยกรณีที่เป็นการละเมิดโดยเหตุบังเอิญซึ่งรู้ภายหลัง เช่น การจับผู้ต้องหาผิดตัว ซึ่งบางครั้งกว่าความจริงจะปรากฏ ผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ต้องหาถึงกับ ตีตกเสียชีวิตไปแล้วก็มี กรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 245 บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติ ที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลใดได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำ ความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาส ได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ จากรัฐ ทั้งนี้มีเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 246 บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี หาก ปรากฏตามคำพิพากษานั้นถึงที่สุดในคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำ ความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและ ค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสีหน้าที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการ ที่กฎหมายบัญญัติ”



ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญสองมาตราข้างต้นคงต้องรอตราเป็นพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับกันต่อไป อย่างไรก็ตามก็ยังถือเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น คงไม่มีใครต้องการให้เกิดกรณีดังกล่าวกับตนหรือครอบครัวแล้วจึงมาเรียกร้องค่าเสียหาย เพราะผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่สามารถทดแทนภายหลังได้ ดังนั้นวิธีการที่ถูกต้องจึงควรเป็นการป้องกันดีกว่าแก้ไขในภายหลัง ซึ่งรายละเอียดในการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้เขียนได้แจกแจงแยกแยะไว้แล้วในข้อต้นๆ

13. รายงานผลการวิจัย

สภาวิจัยแห่งชาติได้วิจัยเรื่อง “ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาอุดมการณ์ของข้าราชการไทย” ระหว่างปีงบประมาณ 2530 ถึง 2532 โดยได้รับความร่วมมือในการวิจัยจากอดีตข้าราชการผู้ใหญ่และข้าราชการหลายร้อยคนมีบทสรุปที่น่าสนใจ ซึ่งจะขอนำเสนอบางส่วนดังนี้ (กระมลและพรศักดิ์, 2541)

“ความด้อยประสิทธิภาพของการปฏิบัตินโยบาย ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการมีความสำคัญในผลประโยชน์ส่วนรวมน้อยกว่าส่วนตน ภาพดังกล่าวเป็นสาเหตุที่สำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งยากที่จะเยียวยาแก้ไขได้โดยเพียงการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ หรือโดยเพียงการตั้งคณะกรรมการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เพราะการปฏิรูปดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขที่ปลายเหตุเท่านั้น มูลเหตุของพฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant) ของข้าราชการส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับความสำคัญหรือแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งถูกชักนำโดยทัศนคติหรืออุดมการณ์ในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวมของข้าราชการเอง” (หน้า 3)

“ระบบราชการจะต้องมีมาตรการการลงโทษที่ชัดเจน รวดเร็ว และเปิดเผย ตลอดจนการใช้มาตรการดังกล่าวอย่างเสมอต้นเสมอปลายในทุกกรณี และที่สำคัญบทลงโทษความผิดต่อมาตรฐานทางศีลธรรมหรืออุดมการณ์ข้าราชการจะต้องรุนแรง อย่างน้อยที่สุดจะต้องแสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ ในขณะที่ข้าราชการที่กระทำถูกต้องจะต้องได้รับการปูนบำเหน็จและมีความก้าวหน้าในชีวิตราชการ” (หน้า 13)

“ที่สำคัญอุดมการณ์ควรจะต้องชี้ให้ข้าราชการเห็นว่ารับราชการนำมาสู่ “หน้าที่” มิใช่ “สิทธิ” และหน้าที่นี้ควรเป็นหน้าที่ต่อตนเองเป็นเบื้องต้น หน้าที่ต่อความรับผิดชอบในหน้าที่เป็นประการต่อมา และหน้าที่ต่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นประการสำคัญที่สุด” (หน้า 91)

๑๔. บทสรุปและกรณีตัวอย่างการย้ายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากรายละเอียดที่ได้แจกแจงข้างต้น จะเห็นได้ว่าคำว่า “เจ้าหน้าที่” ที่ใช้เรียกขานกันนั้นมีช่องว่างระหว่างอำนาจกับหน้าที่มากมายเหลือเกิน จนทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งถูกเรียกว่า “เจ้าหน้าที่” นั้นลืมนบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของตนเอง เพราะการควบคุมและระบบตรวจสอบการใช้อำนาจยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเพื่อบริการประชาชนนั้น กลับเป็นการใช้อำนาจเพื่อฉกฉวยผลประโยชน์ส่วนตนและทำร้ายประชาชนแทน รวมทั้งบทลงโทษและขบวนการทางยุติธรรมในปัจจุบันยังไม่สามารถเยียวยาความเสียหายและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้เสียหายได้อย่างทันท่วงทีตามสถานะการณ์ที่เกิดขึ้น เหมือนกับสุภาษิตที่ว่ากว่าตัวจะสุกงาก็ไหม้เสียแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าน่าจะแก้ไขในเบื้องต้นคือเปลี่ยนหรือยกเลิกไม่ใช่คำนี้เสียเลย เพราะคำว่า “ข้าราชการ” ซึ่งใช้อยู่เดิมก็ติดอยู่แล้ว และถึงเวลาแล้วที่มาตรการควบคุม การตรวจสอบ บทบังคับและบทลงโทษต้องปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่แท้จริงดังได้กล่าวแล้ว มิเช่นนั้นหมายเหตุเจ้าหน้าที่ในที่นี้คงไม่ต่างจากหมายเหตุที่แปลจากภาษาอังกฤษว่า “Footnotes” ดังได้กล่าวไว้แล้วแต่เริ่มต้น

อนึ่งผู้เขียนขอให้กำลังใจ “เจ้าหน้าที่” ผู้ซึ่งประพฤติดีปฏิบัติชอบและขอให้คงความดีของท่านต่อไป เพราะในสังคมไทยทุกวันนี้จะไม่สามารถแยกความชั่วออกจากความดีได้เลยถ้าไม่มีคนดีมาแทนที่คนชั่ว ดังประทีปนำทางจากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

“สิ่งสำคัญในการปกครองก็คือ บ้านเมืองนั้นมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงไม่ใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมืองและควบคุมคนไม่ดีให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้” (พระบรมราโชวาท ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ อ้างจากจิรโชค, ๒๕๔๒ หน้าปกใน)

ก่อนจบบทความนี้ผู้เขียนใคร่ขอยกตัวอย่างเหตุการณ์จริงมาให้ท่านประกอบการพิจารณาเป็นอุทาหรณ์คือ ในวันที่ผู้เขียนไปเยี่ยมเพื่อนตำรวจคนหนึ่งซึ่งเข้ารับตำแหน่งรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้เขียนชวนเพื่อนนักธุรกิจคนหนึ่งไปด้วยแต่เขาปฏิเสธอย่างอารมณ์เสีย ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ผู้เขียนเคยเห็นเขาช่วยเหลืออุปถัมภ์งานของตำรวจไม่เคยขาด แต่ทีวนี้ นอกจากจะปฏิเสธการเข้าพบอวยพรผู้ใหญ่ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมประเพณีนิยมของคนไทยแล้วเขายังบอกตัดขาดความเป็นญาติมิตรกับตำรวจไทยจนชั่วชีวิต พร้อมๆ กับยื่นเอกสารและหนังสือสองเล่ม^{๑๐} ซึ่งผู้เขียนเคยอ่านแล้วเมื่อหลายปีก่อนให้ ในเอกสารเป็นสำเนาหนังสือร้องเรียนให้

^{๑๐} “ตำรวจไทยในอนาคต” โดย พล.ต.ต.ดร.ไพรัช พงษ์เจริญ (สมาคมโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ๒๕๓๗) และ “มุมมองใหม่ : การจัดการตำรวจในศตวรรษที่ ๒๑” โดย พ.ต.อ.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ (ศิลปวัฒนธรรม, ๒๕๔๒).



สอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้กระทำผิด¹¹ กรณีที่เขาถูกเจ้าหน้าที่ยึดเยียดข้อหา “ร่วมกันลักทรัพย์หรือรับของโจร” และมีคำสั่งห้ามประกัน ตามบันทึกของผู้กำกับการ 1 กองตำรวจทางหลวง ที่ มท.0611.21/พิเศษ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2541 ว่า “ผู้ต้องหาไม่มีพฤติการณ์เป็นขบวนการโจรลักทรัพย์รายใหญ่” เขาจึงถูกขังคุกฟรีหนึ่งวันกับหนึ่งคืน แต่วันต่อมาเจ้าหน้าที่ต้องปล่อยออกมาเฉยๆ เพราะตรวจสอบแล้วรถที่ถูกขโมยเป็นคนละคันกัน เขาจึงยื่นหนังสือให้สอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจตามขั้นตอนการร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประเทศไทยมาแล้วสี่ (4) ปีผ่านผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแล้วสาม (3) คน มีนายกรัฐมนตรีมาแล้วสาม (3) ท่านและผู้ตรวจการรัฐสภาอีกหนึ่งสมัยแต่เรื่องก็ยังถูกแช่เย็นอยู่

ตลอดการเดินทางมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้เขียนหลุดรู้ไม่รู้อะไรทางออกให้กับปัญหานี้อย่างไร เพราะขนาดคนดีชั้นนำของประเทศนี้ยังพบกับชะตากรรมที่ตนไม่ได้ทำเช่นนี้ประชาชนทั่วไปคงไม่ต้องพูดถึง ในหนังสือทั้งสองเล่มนี้แฉคดีวิธีการหลากหลายที่ดิงามของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น ผู้เขียนเดินผ่านรูปปั้นหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นมีตำรวจอุ้มคนเจ็บอยู่ พลันก็นึกไปถึงเหตุการณ์วันหนึ่งที่เมืองลา구나นิคเกิล มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา (Laguna Niguel, California, USA) ขณะที่ผู้เขียนกำลังนั่งจิบกาแฟสตาร์บัค (Starbuck) กับเพื่อนชาวอเมริกันที่ระเบียง (Terrace) ของร้านริมถนน แล้วต้องตกอกตกใจกับการที่ถนนฝั่งตรงข้ามมีรถตำรวจเปิดไซเรนวิ่งมาจอดอย่างรีบร้อน สอบถามแล้วได้ความว่าตำรวจมาช่วยเอาแมวที่ขึ้นไปบนหลังคาแล้วหาทางลงไม่ได้ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีปรัชญาของการทำงานห่างไกลกับการทำงานของตำรวจไทยราวสวรรค์กับนรก

บนชั้นสองก่อนผ่านเข้าห้องรองฯ ผู้เขียนเห็นป้ายคำขวัญของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ห้า (5) ที่ทรงพระราชทานแก่ตำรวจติดหลายอยู่ความว่า “การจับผู้ร้ายนั้นไม่ถือเป็นความชอบ เป็นแต่นับว่าผู้นั้นได้กระทำการครบถ้วนแก่หน้าที่เท่านั้น แต่จะถือเป็นความชอบต่อเมื่อได้ปกครองป้องกันเหตุร้ายให้ชีวิตและทรัพย์สินของข้าแผ่นดินในท้องถิ่นนั้นอยู่เย็นเป็นสุขพอสมควร”

ขณะออกจากห้องรองฯ ผู้เขียนเดินสวนกับรุ่นน้องคนหนึ่ง เขาทำงานในตำแหน่งสูงสุดที่คนไทยไม่เคยได้รับเกียรตินี้มาก่อนหรือเกรดสิบสอง (12) ของสถานทูตอเมริกาประจำประเทศไทย

¹¹ หนังสือร้องทุกข์ตามเลขรับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 331 วันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2542, หนังสือร้องทุกข์ตามเลขรับของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ที่ รปช. 31/2544 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2544 และเรื่องร้องเรียนแก่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ 291/2544 วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2544.



ตำแหน่งของเขาช่วยเหลือรัฐบาลไทยและตำรวจไทยโดยเฉพาะที่เรียกว่าบริการลับพิเศษ (Secret Service) พลันความคิดก็นึกไปถึงเรื่องในอดีตสมัยผู้เขียนเป็นเด็กอายุประมาณห้าขวบเคยเห็นตำรวจล่ามโซ่ผู้หญิงท้องแก่ใกล้คลอดคนหนึ่งหน้าห้องข้างของสถานีตำรวจภูธรอำเภออุไรประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี¹² ตลอดวันตลอดคืนด้วยการยึดเย็บข้อหา “ร่วมกันจำหน่ายสุกรที่ชำแหละโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่เสียอากร” ทั้งๆ ที่นางเป็นเพียงผู้ซื้อหัวสุกรเพื่อมาทำพิธีเซ่นไหว้เจ้าในเทศกาลจีนราวาลิบห้า (15) บาท ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษแก่ผู้ซื้อแต่กำหนดโทษเฉพาะผู้จำหน่ายคือปรับสูงสุดห้าร้อยบาท (500) เท่านั้น¹³ ผู้เขียนยังคาดเดาไม่ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นหากเด็กผู้ชายในห้องของผู้หญิงคนนั้นซึ่งก็คือรุ่นน้องคนที่พบเมื่อสักครู่นี้รู้ความจริงว่าเมื่อสามสิบแปด (38) ปีที่แล้วตำรวจไทยที่เขา กำลังทำงานให้อย่างซื่อสัตย์ดีด้วยนั้นเคยทำเรื่องอื้อฉาวดังกล่าวกับแม่ของเขาและตัวเขาเองตั้งแต่ยังไม่มีความเป็นบุคคลตามกฎหมาย¹⁴ และเป็นตำรวจไทยที่มีชื่อเรียกขานว่า “เจ้าหน้าที่” เหมือนกัน

เรื่องนี้จะเหมือนกับคำพูดของนายกรัฐมนตรี พ.ศ. นี้ ที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารสูงสุดของประเทศนี้และเคยเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเหมือนกัน เคยกล่าวไว้ดังปรากฏด้านหลังปกของหนังสือ “ตำรวจไทยในอนาคต” ว่า

“ผมอยากจะเห็นวันตำรวจในปีนี้ เป็นวันเริ่มต้นแห่งนิมิตหมายใหม่ของตำรวจไทยที่จะช่วยกันสร้างภาพพจน์ใหม่ให้กับสถาบันตำรวจ ให้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชน อยากจะ

¹² ปัจจุบันอำเภออุไรประเทศ อยู่ในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งแยกออกจากจังหวัดปราจีนบุรี

¹³ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2502

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ฆ่าหรือให้จำหน่ายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 19 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 15 หรือมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน มีเพียงอัตราโทษปรับเพิ่มขึ้นดังปรากฏในมาตรา 29(2) คือ จำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับตั้งแต่ไม่เกินสองพันห้าร้อยบาท

¹⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 15 สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก และสิ้นสุดลงเมื่อตาย

ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถจะมีสิทธิต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังเกิดมารอดอยู่



ให้เราสร้างค่านิยมใหม่ที่ว่า ความภูมิใจสูงสุดในอาชีพไม่ใช่จากยศหรือตำแหน่งที่ได้มา แต่คือความสามารถที่จะเป็นที่รักของประชาชน และเป็นที่พึ่งยามเมื่อเขาถูกเบียดเบียนและไม่ได้รับความยุติธรรม”

ผู้เขียนหวังที่จะเห็นความถูกต้องยุติธรรมเกิดขึ้นในประเทศไทยบ้าง แม้จะเข้าใจปรัชญาของความยุติธรรมว่าหมายถึงการทำและการไม่ทำเท่านั้น เพราะอย่างน้อยเมื่อไม่สามารถทำความดีได้ก็ไม่ควรทำความเลวให้เพิ่มมากขึ้น หวังว่า “ตำรวจไทยในอนาคต” คงเริ่มได้ใน พ.ศ. นี้ พร้อมๆ กับเจ้าหน้าที่อื่นทุกคน แทนที่จะเป็นเพียงคำพูดหรือข้อเขียนในทางทฤษฎีเหมือนกับคำพูดของนายกรัฐมนตรีเคยพูดในอดีตกับการเริ่มต้นในอนาคตที่ยังไม่มีกำหนดแน่นอน เพราะความดีของเจ้าหน้าที่ควรเกิดจากการลงมือทำดีและไม่ทำชั่วในวันนี้อย่างเป็นธรรมเท่านั้น



บรรณานุกรม

- กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **ข้าราชการไทย : ความสำนึกและอุดมการณ์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ศีกฤทธิ์ ปราโมช, บรรณาธิการ. **ลักษณะไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2539.
- คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). **รายงาน ศปร. ฉบับสมบูรณ์ : รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2542.
- คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทย สำนักนายกรัฐมนตรี. **จัดพิมพ์เนื่องในการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน.** กรุงเทพฯ : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, 2525.
- คณะอาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. **อารยธรรมโลก.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- จิระโชค วีระสัย และคณะ. **รัฐศาสตร์ทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ชโรเดอร์, ริชาร์ด ซี. **การปกครองของสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ : สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2534.
- ดำเนิน การเด่นและเสถียรพงษ์ วรรณปก. **พจนานุกรมไทยอังกฤษ.** พิมพ์ครั้งที่ 13 ฉบับปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2544.
- ด็อกเกอะวิลส์, อเล็กซิส เดอะ. **ประชาธิปไตยในอเมริกา (De la DEMONCATIE en AMERIQUE).** แปลโดย วิภาวรรณ ตูยานนท์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522.
- ธง สึงธรรม. **พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย อังกฤษ-ไทย.** กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2527.
- ธรรมรัตน์ ทองเรือง. **ชาติเชื้อไทย.** กรุงเทพฯ : ชารบัวแก้ว, 2544.
- พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์. **มุมมองใหม่ : การจัดการตำรวจในศตวรรษที่ 21.** กรุงเทพฯ : ศิลป์สยาม, 2542.
- ไพรัช พงษ์เจริญ. **ตำรวจไทยในอนาคต.** กรุงเทพฯ : สมาคมโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2537.



มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

รัฐสภา. พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิด พระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ รัฐสภา วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2523. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2524.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์ อจท., 2539.

วิชัย สังข์ประไพ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

วิทย์ เทียงบุญธรรม. พจนานุกรมไทย-อังกฤษ (ฉบับห้องสมุด). กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น, 2529.

วิไลเลขา ถาวรธนสารและคณะ. พื้นฐานวัฒนธรรมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

สุกรี เจริญสุข. เพลงชาติ. กรุงเทพฯ : Dr. Sax, 2532.

สุนีย์ มัลลิกะมาสย์และคณะ. รวมกฎหมายมหาชนว่าด้วยการปฏิบัติราชการและสิทธิหน้าที่ของประชาชน : รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2542.

แอมิลตัน, อเล็กซานเดอร์ และคณะ. เดอะเฟดอรัลลิสต์เปเปอร์ : เอกสารความคิดเห็นทางการเมืองอเมริกัน (The Federalist Papers). สมบัติ จันทรวงศ์ บรรณาธิการแปล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันที่ 4-8 ธันวาคม พ.ศ. 2544.

United States Information Agency. This is America. 2543.



LIART



การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาล และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ¹

1. บทนำ

เหตุผลสำคัญของการเขียนบทความนี้ เนื่องจากความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญองค์กรหนึ่งของกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยหน่วยงานและประชาชนจะอาศัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสูงสุดเพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนเองรวมทั้งการปฏิรูปการเมืองของไทย เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันคู่กรณีและทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ตลอดจนองค์กรอื่นของรัฐ แต่ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่ ยินยอมให้กฎหมายลำดับรอง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญ หรือพิจารณาวินิจฉัยคดีในทิศทางที่ทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ หรือยินยอมให้ฝ่ายการเมืองครอบงำการพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และประชาชนทั่วประเทศได้ร่วมมือกันร่างขึ้น ย่อมล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งกระบวนการปฏิรูปการเมืองย่อมล้มเหลวตามไปด้วย ความสำคัญและความจำเป็นของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเริ่มบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 ย่อมทำให้มีคำร้องปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้นด้วย

บทความจึงเป็นเรื่องใหม่ที่สำคัญ จำเป็น ทันสมัย และจะมีประโยชน์อย่างกว้างขวางทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานและต่อประชาชน จะมีส่วนช่วยเสริมหรือชี้้นำการแก้ไขปัญหาของประเทศที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ เช่น (1) รับทราบองค์ความรู้ใหม่ทางวิชาการที่เป็นระบบ

¹ เป็นบทความที่สรุปจากต้นฉบับ รายละเอียดโปรดศึกษาจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง *การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร: ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย, 2545), จำนวน 1,251 หน้า. (กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์)



และชัดเจนเกี่ยวกับการวิเคราะห์วินิจฉัยและแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งได้รับความคิดเห็นทางวิชาการ อันเป็นลักษณะของข้อมูลสำหรับอนาคตด้วย (2) นำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางสำหรับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (3) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะมีส่วนช่วยให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มความระมัดระวังและความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ (4) มีส่วนช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเกิดตื่นตัว มั่นใจ กล้าที่จะใช้สิทธิเสรีภาพ และเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้นๆ และ (5) มีส่วนช่วยเสนอข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนใหม่เมื่อคนเก่าตาย ลาออก หรือหมดวาระ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกจะได้ทราบและเข้าใจแนวคิดหรืออุดมการณ์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนว่าเป็นอย่างไรเป็นไปในทิศทางใด แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาสำหรับคัดเลือกบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน โดยอาจเข้าไปในลักษณะที่ช่วยลด เพิ่ม หรือถ่วงดุลตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ เพื่อให้มีจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากเพียงพอที่จะร่วมกันวินิจฉัยไปในทิศทางที่ประชาชนในยุคสมัยนั้นต้องการมิใช่คัดเลือกใครก็ได้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าไป โดยไม่คำนึงถึงปรัชญา แนวคิด หรืออุดมการณ์ของบุคคลนั้นว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ตลอดจนความต้องการของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมที่สะท้อนหรือแสดงออกในขณะนั้นเพียงใด ทั้งนี้เพราะองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันวุฒิสภายังไม่มีมาตรการใดที่จะทำการกลั่นกรองแบบนี้ และยากจะกระทำได้ถ้าปราศจากการวิเคราะห์ชี้แนะของนักวิชาการที่วิเคราะห์ข้อมูลได้ชัดเจน

2. การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

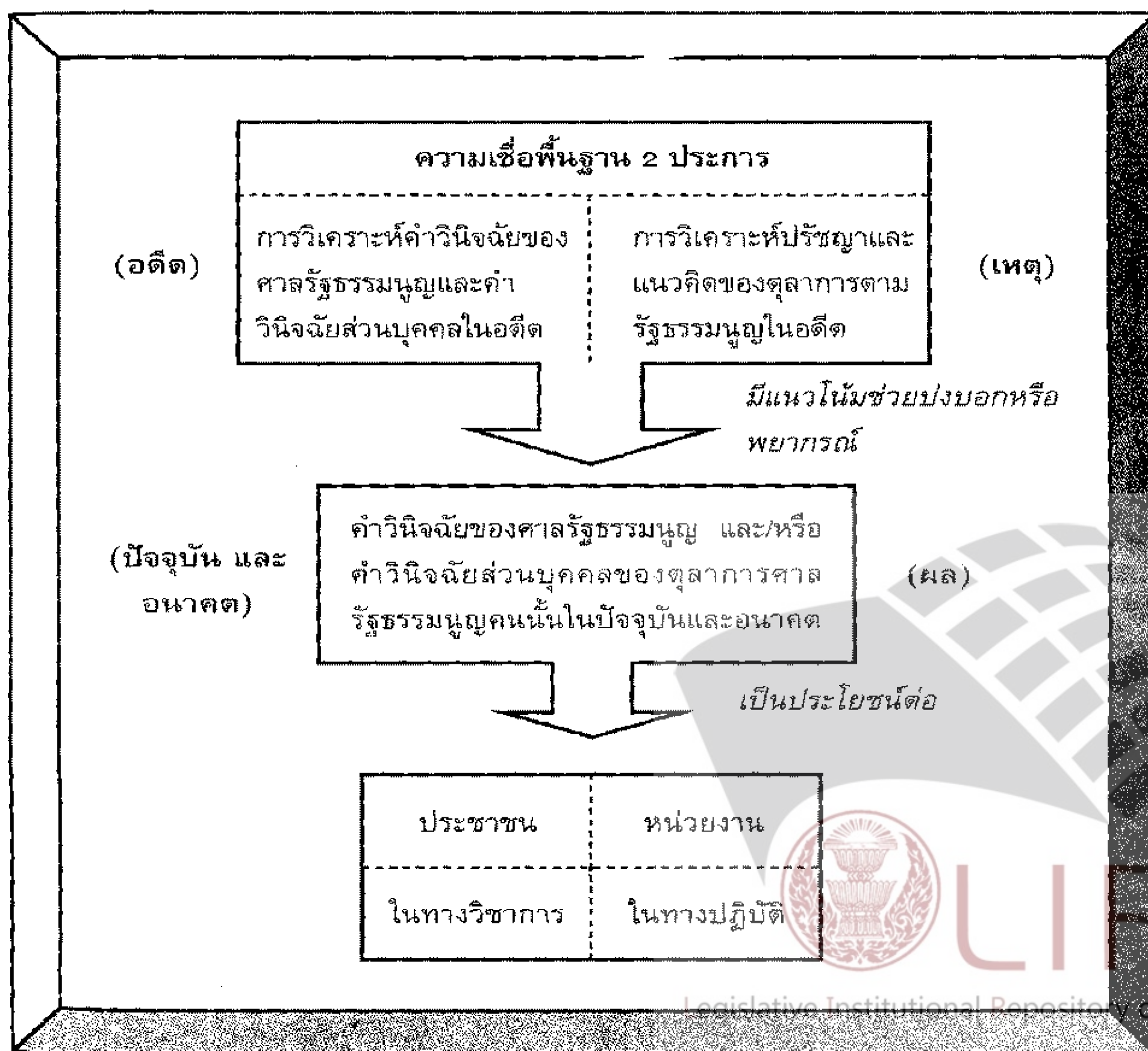
บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ (1) พิจารณาศึกษาแนวคิดและการบริหารจัดการในเรื่องโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญไทย (2) วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยทุกเรื่องตั้งแต่ปี 2541 ถึงปี 2543 (3) วิเคราะห์ภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร และ (4) เสนอแนะผลการศึกษาวิจัยที่สามารถใช้เสริมหรือชี้แนะสำหรับการพัฒนาระบบ เช่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพัฒนาที่ตัวบุคคล โดยเฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในบทความนี้ สืบเนื่องมาจากความเชื่อพื้นฐาน 2 ประการที่ว่า การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการรัฐธรรมนูญ



ในอดีต ควบคู่กับการวิเคราะห์ปรัชญาและแนวคิดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้ง 2 ประการนี้ถือว่าเป็น “เหตุ” หรือ “อดีต” ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดหรือพยากรณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ/หรือ คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนนั้นในปัจจุบัน และอนาคตซึ่งถือว่าเป็น “ผล” หรือ “ปัจจุบันและอนาคต” อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยงานทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ โปรดดูภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ภาพรวมกรอบแนวคิดที่นำมาใช้





บทความนี้เป็น การผสมผสานข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การวิจัยสนาม และการสัมภาษณ์ทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็น การวิจัยเอกสารนั้นได้รวบรวมข้อมูลซึ่งแบ่งเป็นข้อเท็จจริง และความคิดเห็นจากหนังสือ เอกสาร ข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet) และจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์สูงเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการวิจัยสนามได้รวบรวมข้อมูลจาก 2 ส่วน ส่วนแรก รวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติพิเศษหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (purposive sampling หรือ selective purposive) โดยให้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 คน กรอกแบบสอบถามเองด้วยความสมัครใจ กลุ่มตัวอย่างจำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์และผู้สันทัดกรณีทางการเมืองการปกครองและการบริหาร ซึ่งหมายถึงผู้ที่ให้ความสนใจและติดตามการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องเป็นเวลานาน แม้มิได้มีอาชีพเป็นนักการเมืองก็ตาม อีกส่วนหนึ่ง รวบรวมจากการสัมภาษณ์แนวליקตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกคน รวมจำนวน 14 คน ทั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญและให้สัดส่วนการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์การวิจัยเอกสารมากเป็นพิเศษ

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นในที่นี้จึงเรียก “คำวินิจฉัยกลาง หรือคำวินิจฉัยรวมของศาลรัฐธรรมนูญ” ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” พร้อมกับเรียก “คำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน” ว่า “คำวินิจฉัยส่วนบุคคล” ในส่วนนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 5 หัวข้อ

2.1 แนวคิดของศาลรัฐธรรมนูญไทยและการบริหารจัดการในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญไทย

2.1.1 ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารของไทยมีส่วนสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญ

หมายความว่า ในระยะเริ่มแรกที่ฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีอำนาจและบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ ได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาในช่วงเวลาที่ประเทศปกครองโดยคณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในช่วงเวลานั้นจะไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และเมื่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศเป็นประชาธิปไตยซึ่งสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ทำให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2541 และสืบต่อมาจนทุกวันนี้ ทั้งนี้ การพิจารณาศึกษาศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันส่วนใหญ่จะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ

ฉบับต่าง ๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่เรียกอย่างอื่นไว้ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของประเทศได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกเหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ต้องการให้ศาลยุติธรรมเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเพียงกรณีเดียว คือ การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อจากนั้นมารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ ไม่รวมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและธรรมนูญการปกครอง ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนทั้งในเรื่องของโครงสร้างและคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

2.1.2 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลไทย ซึ่งประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่น แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะสูงกว่าศาลทั้งหลาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากศาลทั้งหลาย ที่สำคัญ เช่น

1) ศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญขึ้นก่อนแล้วจึงมีพระราชบัญญัติออกตามมาภายหลัง ขณะที่ศาลทั้งหลายมีพระราชบัญญัติจัดตั้งออกมาก่อน แล้วจึงสถาปนาหรือจัดตั้งองค์กรนั้นขึ้นภายหลัง

2) รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีความพิเศษโดยเป็นเด็ดขาดหรือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลใดๆ ได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงแสดงให้เห็นถึงความสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรีหรือคำพิพากษาศาล

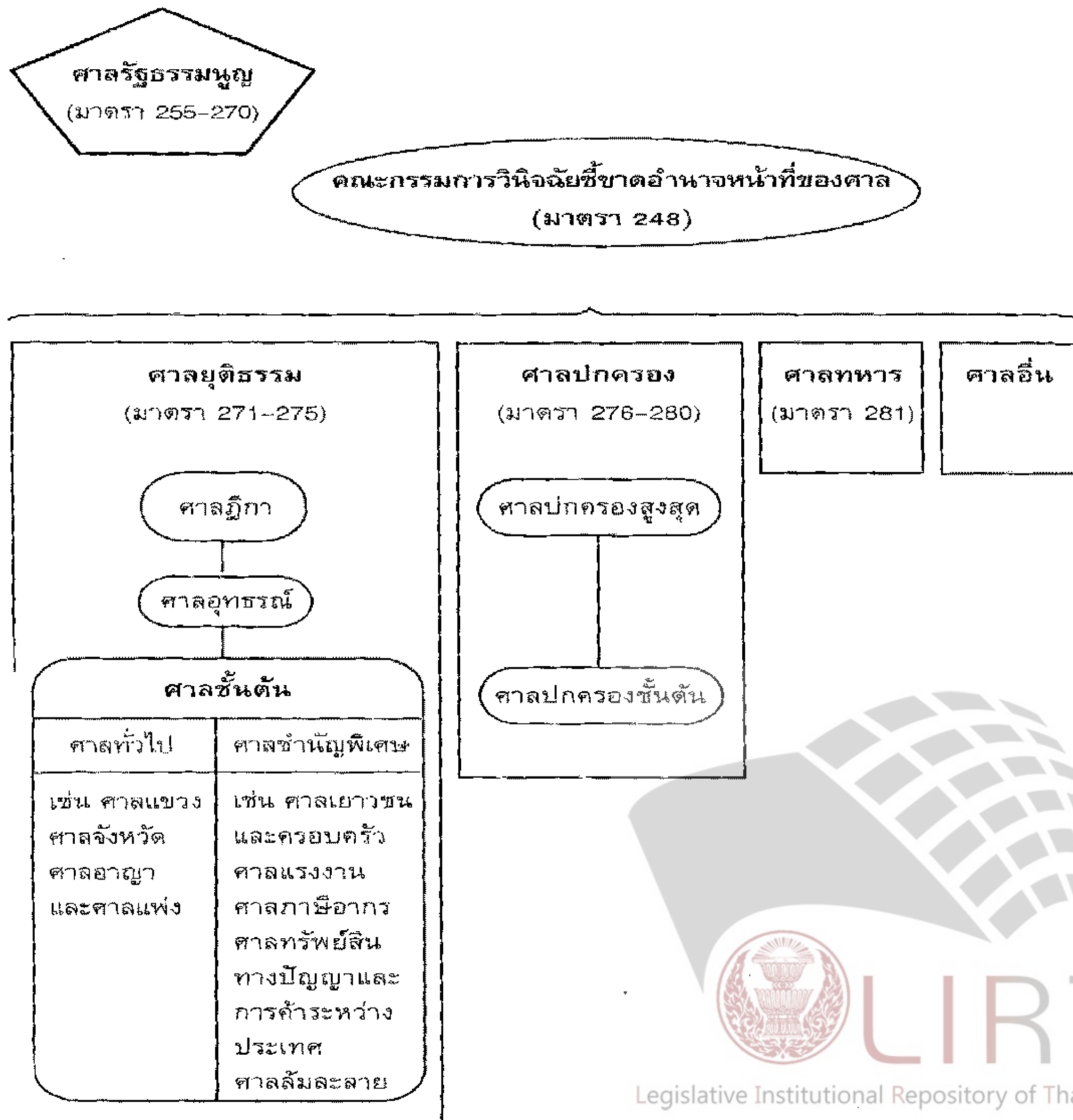
3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอื่นของรัฐ

4) แม้รัฐธรรมนูญได้ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาล คณะกรรมการนี้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลาย แต่ไม่รวมศาลรัฐธรรมนูญ

5) ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ประชาชนฝากความหวังและคาดหวังอย่างสูงสุดที่จะให้ช่วยรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และช่วยสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองการบริหารและการปกครองประเทศ โปรดดูภาพที่ 2



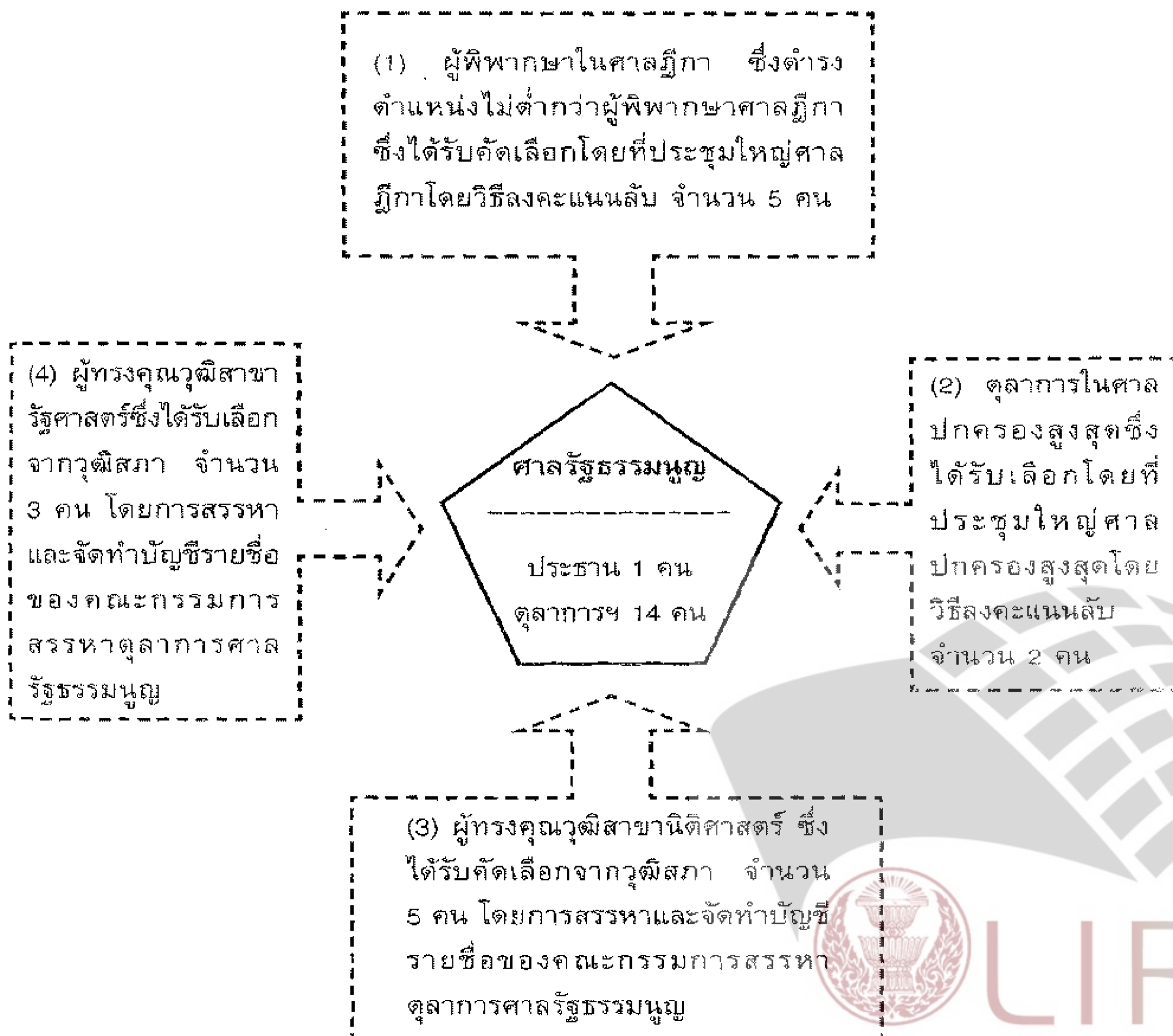
ภาพที่ 2 โครงสร้างระบบศาลไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540





2.1.3 ศาลรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างหรือองค์ประกอบที่ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง โดยประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังปรากฏในภาพที่ 3

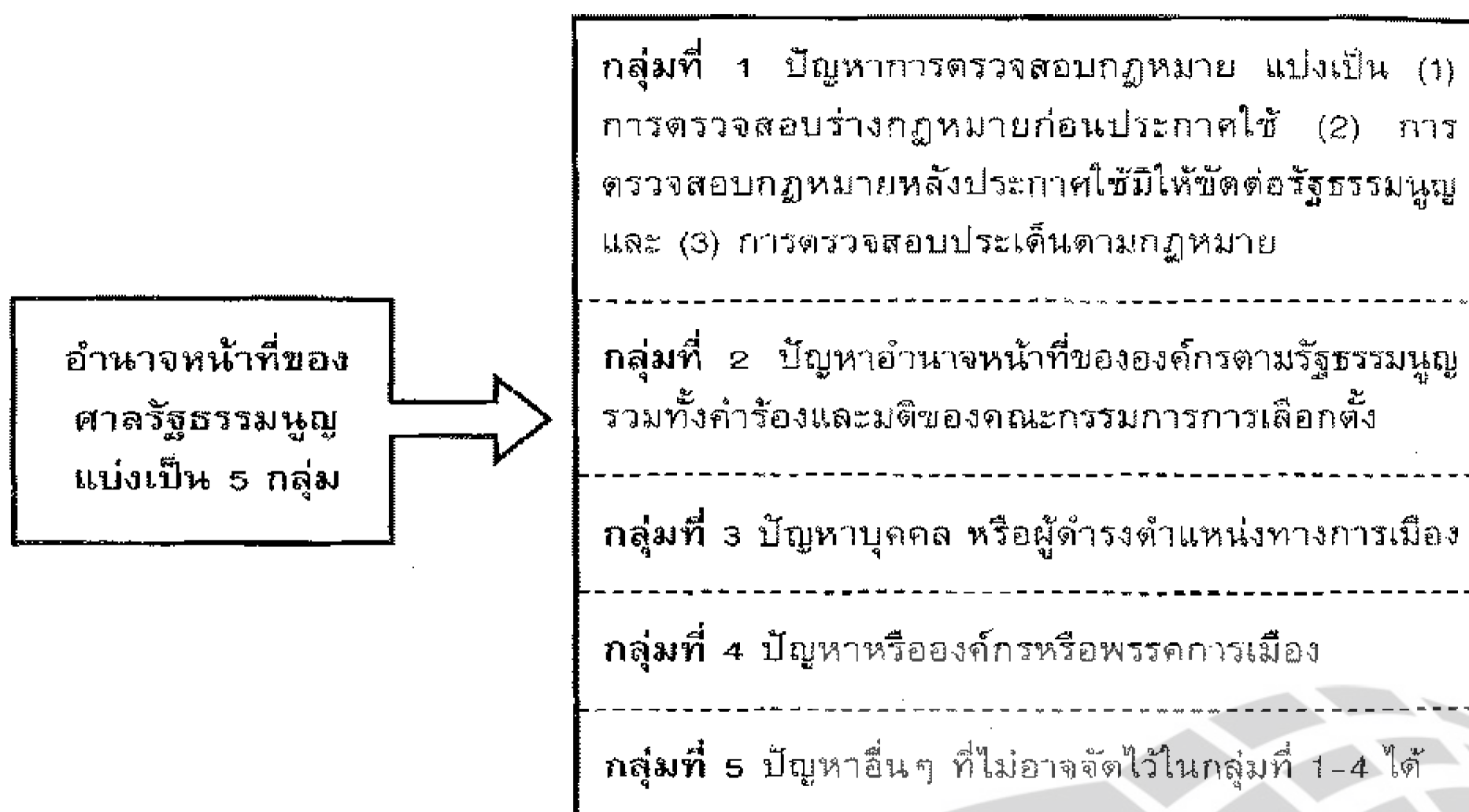
ภาพที่ 3 โครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญ





2.1.4 เดิมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีไม่มาก แต่หลังจากประเทศเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นฉบับแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ และบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในอดีต โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังสรุปไว้ในภาพที่ 4

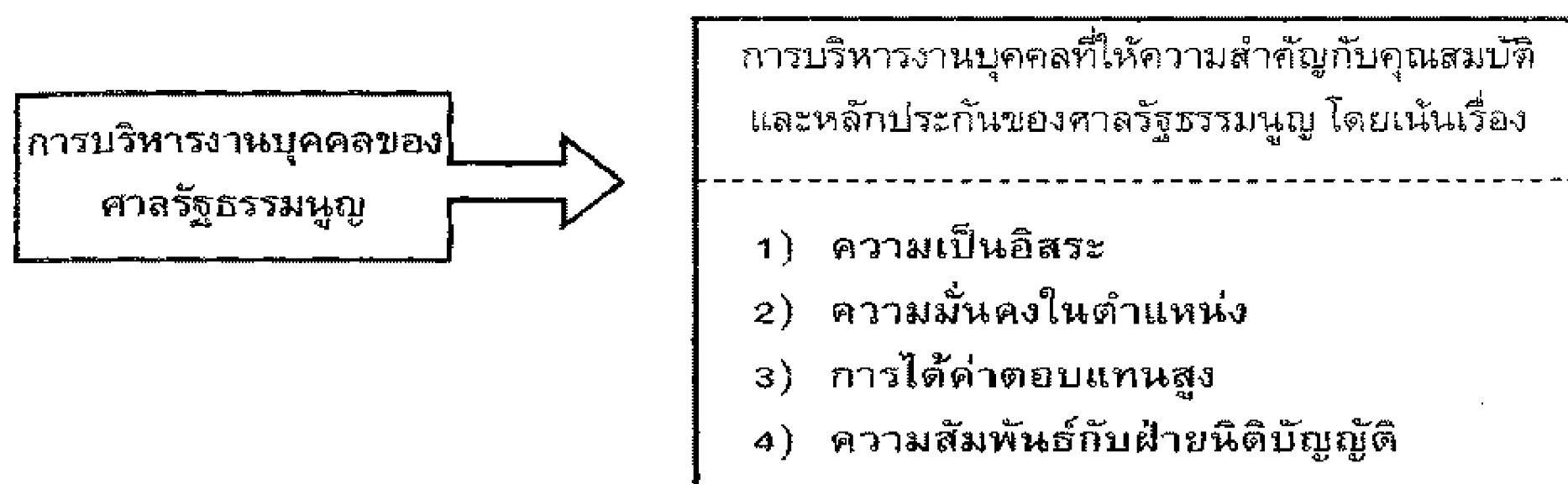
ภาพที่ 4 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แบ่งเป็น 5 กลุ่ม



2.1.5 ในส่วนของการบริหารงานบุคคล รัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติและหลักประกันของศาลรัฐธรรมนูญโดยเน้นเรื่องความเป็นอิสระ ความมั่นคงในตำแหน่ง การได้คำตอบแทนสูง และความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย ทั้งหมดนี้ได้สรุปไว้ในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญ



2.1.6 ศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้บุคคลและองค์กรรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 14 ประเภท เป็นต้นว่า ศาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย พร้อมกับมีวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยวิธีพิจารณาดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.7 องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน สำหรับวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนหรือคำวินิจฉัยส่วนบุคคลพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.1.8 การที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น เหตุผลส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของแนวคิดจากต่างประเทศที่เป็นสากล แนวคิดสำคัญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมีหลายแนวคิด แต่ละแนวคิดอาจมีหลักการบางส่วนที่คาบเกี่ยวกันได้ และใน



ทางปฏิบัติไม่อาจแยกแต่ละแนวคิดออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แต่ละประเทศอาจนำแต่ละแนวคิดหรือหลายแนวคิดไปใช้ได้ โดยไม่จำเป็นที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะยึดถือและใช้เพียงแนวคิดเดียวตลอดเวลา นอกจากนี้ บางประเทศอาจมองแนวคิดในมุมมองที่แตกต่างกันได้ เช่น มองแนวคิดรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียวว่าหมายถึงมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว คือ ศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้ ในขณะที่บางประเทศมองแนวคิดรวมอำนาจหมายถึงศาลยุติธรรมหรือศาลฎีกาที่ตั้งให้อยู่ในอังกฤษเท่านั้น ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เกิดจากแนวคิดรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว แต่เกิดจากแนวคิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นต้น โปรดดูภาพที่ 6 ประกอบ

ภาพที่ 6 แนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ 6 แนวคิด

1. การรวมอำนาจ	2. การกระจายอำนาจ	3. ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน	4. ความแตกต่างระหว่างกฎหมายและศาล	5. รัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่	6. องค์กรพิเศษทางการเมือง
ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งปวง	อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีกระจายอยู่ในหลายองค์กร	ให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ	ความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทำให้มีองค์กรทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากศาลยุติธรรม	ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญหลักประชาธิปไตย การควบคุมตรวจสอบ และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน	มีองค์กรพิเศษทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายโดยไม่มีฐานะเป็นศาล

มีอิทธิพลต่อ

การจัดตั้ง
ศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT

2.2 การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ปี 2541 ถึงปี 2543 จำนวน 1,403 เรื่อง

2.2.1 จำนวนคำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ คำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวินิจฉัยในที่นี้ ตั้งแต่ปี 2541 ถึงปี 2543 มีจำนวน 1,403 เรื่อง แบ่งเป็น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 101 เรื่อง และคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 1,302 เรื่อง ทั้งนี้ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนคำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้

ปี	จำนวน (เรื่อง หรือ คำวินิจฉัย)	คำวินิจฉัย ของศาล รัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	รวมเรื่องที่ วิเคราะห์ ในที่นี้
2541	16 (ครบทุกเรื่อง)	16	208	
2542	54 (ครบทุกเรื่อง)	54	701	
2543	31 (ไม่ครบทุกเรื่อง) [☆]	31	393	
รวม	101	101	1,302	1,403

☆ ในปี 2543 มีจำนวนทั้งสิ้น 64 เรื่อง แต่ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนถึงเดือนสิงหาคม 2544 ซึ่งเป็นเวลาที่เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลตามโครงการศึกษาวิจัยนี้ มีจำนวน 31 เรื่องเท่านั้น เรื่องสุดท้ายที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ คือ คำวินิจฉัยที่ 31/2543² แม้ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2544 จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพิ่มอีก 33 เรื่อง ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปี 2543 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาครบทั้ง 64 เรื่อง แต่ก็มิได้นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ด้วยเนื่องข้อจำกัดเรื่องเวลาของโครงการศึกษาวิจัยนี้สิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2544

² ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2543 ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 (หมายถึงวันที่ประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จครบทุกคน จึงทำให้ไม่อาจส่งคำวินิจฉัยไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ในวันเดียวกับวันที่ประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น) ใช้เวลารวม 4 เดือน 3 วัน แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2544 ซึ่งเท่ากับ 11 เดือน 20 วัน นับแต่วันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อ 10 สิงหาคม 2543



2.2.2 ประเภทของผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากจัดแบ่งประเภทของผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 15 ประเภท แต่ถ้าจัดแบ่งตามตำแหน่งจะมีจำนวน 11 ประเภท เนื่องจากได้รวมประเภทที่เป็นตำแหน่งเดียวกันหรือเป็นคนๆ เดียวกันไว้ด้วยกัน โดยรวมประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเข้าด้วยกัน เพราะเป็นบุคคลคนเดียวกัน พร้อมกับประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายกะป็นพรรคการเมืองเข้าด้วยกันเพราะประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นนายกะป็นพรรคการเมืองด้วย โปรดดูตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ประเภทของผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเภทของผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	
1) จัดแบ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ	2) จัดแบ่งตามตำแหน่ง
1) ประธานรัฐสภา (มาตรา 142)	1) ประธานรัฐสภา หรือ ประธานสภาผู้แทน ราษฎร
2) ประธานรัฐสภาหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)	
3) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธาน รัฐสภา (มี 2 กรณี ตามมาตรา 262 และมาตรา 263)	
4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา (มี 3 กรณี ตามมาตรา 177 มาตรา 96 และมาตรา 219)	2) ประธานวุฒิสภา
5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 118 (8))	3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 160)	4) สมาชิกวุฒิสภา
7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 47 วรรคสาม)	5) กรรมการบริหารของ พรรคการเมือง หรือสมาชิก พรรคการเมือง หรือผู้ขอ จัดตั้งพรรคการเมือง
8) ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง (ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17)	
9) ศาล (หมายถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และ ศาลอื่นๆ) (ตามมาตรา 264)	6) ศาล
10) นายกรัฐมนตรี (มาตรา 262)	7) นายกรัฐมนตรี
11) อัยการสูงสุด (มาตรา 63)	8) อัยการสูงสุด



12) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มี 2 กรณี ตามมาตรา 295 และมาตรา 321 วรรคสอง)	9) คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ
13) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 198)	10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา
14) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มี 3 กรณี ตามมาตรา 315 วรรคห้า (2) มาตรา 319 วรรคสาม และมาตรา 324 วรรคหนึ่ง (2))	11) คณะกรรมการ การเลือกตั้ง หรือนายทะเบียน พรรคการเมือง
15) นายทะเบียนพรรคการเมือง (มี 2 กรณี ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27 และ มาตรา 65, 72,73)	

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงจำนวนผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้
การจัดแบ่งตามตำแหน่งออกเป็น 11 ประเภทดังกล่าว พบว่า ในจำนวน 101 คำวินิจฉัย
ศาลยุติธรรมเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุด คือ มีจำนวน 51 เรื่อง รองลงมา
ตามลำดับคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน 16 เรื่อง
และประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 13 เรื่อง สำหรับผู้ยื่นคำร้องจำนวน
น้อยที่สุดโดยยื่นคนละ 1 เรื่อง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
นายกรัฐมนตรี และผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภา และอัยการสูงสุดไม่ได้ยื่น
คำร้องแม้แต่เรื่องเดียว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 101 เรื่อง นั้น มีเพียงศาล
ยุติธรรมเท่านั้นที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลอื่นใด เช่น ศาลปกครอง
หรือศาลทหาร ยังไม่เคยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยทั้งที่มีได้เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 4 เรื่อง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย โดย พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (คำวินิจฉัยที่ 2/2541) และประชาชน คือ
(2) นางอุบล บุญญชโลธร (คำวินิจฉัยที่ 5/2541) รวมทั้ง เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพนมพิณ
จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายกเทศมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 7/2541 และคำวินิจฉัยที่ 10/2541)
ทั้ง 4 เรื่อง ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่ม



ปฏิบัติราชการ แต่หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว จึงไม่ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยปี 2542 และคำวินิจฉัยปี 2543

2.2.3 มาตราที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จากคำวินิจฉัย 101 เรื่อง มาตราที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด คือ มาตรา 264 มีจำนวน 53 เรื่อง มาตราที่กำหนดว่าเมื่อเกิดการโต้แย้งขึ้น ให้ศาลรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวนดังกล่าวนี้สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับจำนวนคำร้อง 51 เรื่องที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุดดังกล่าวข้างต้น สำหรับมาตราที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรองลงมา คือ มาตรา 266 ซึ่งเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 19 เรื่อง

2.2.4 จำนวนประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง ประเด็นสำคัญที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเป็นประเด็นที่องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและคณะผู้ศึกษาวิจัยได้นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ ประเด็นหลักนั้นอาจมีประเด็นเดียวหรือหลายประเด็นก็ได้ สำหรับคำวินิจฉัยจำนวน 101 เรื่องนั้น มีประเด็นหลักตั้งแต่ 1-4 ประเด็นหลัก โดยมี 1 ประเด็นหลักมากที่สุด คือ 75 เรื่อง รองลงมาตามลำดับ ได้แก่ มี 2 ประเด็นหลัก 20 เรื่อง มี 3 ประเด็นหลัก 5 เรื่อง และมี 4 ประเด็นหลัก 1 เรื่อง

2.2.5 ประเภทของปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ได้จัดแบ่งตาม “อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” มี 5 ประเภท ได้แก่ (1) ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย (2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (3) ปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (4) ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง และ (5) ปัญหาอื่นๆ ซึ่งนอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เช่น คำวินิจฉัยที่ 24/2543 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ

การจัดแบ่งเช่นนี้มีข้อดีที่สำคัญคือ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน และใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางในการทำการศึกษาวินิจฉัยต่อไปได้ ส่วนข้อเสีย เช่น บางเรื่องคาบเกี่ยวกับหลายเรื่อง ขึ้นอยู่กับมุมมองว่าจะมองในมุมไหน ทำให้ตัดสินใจได้ยากพอสมควรว่า เป็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งใน 5 เรื่องข้างต้น ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยที่ 11/2542 ซึ่งมีประเด็นหลัก



ของศาลรัฐธรรมนูญว่าหนังสือแจ้งความจํานงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ คำวินิจฉัยนี้อาจมองได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ การออกหนังสือแจ้งความจํานง นั้นเป็นของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจมองว่า เป็นปัญหาการตรวจสอบกฎหมายก็ได้ แต่ในที่นี้มองว่าเป็นปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ข้อเสียเช่นนี้ได้ปรากฏอยู่เสมอไม่ว่าจะจัดแบ่งโดยวิธีใดก็ตาม

ผลการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้การจัดแบ่งที่กล่าวข้างต้นนี้ สรุปได้ว่า ปัญหาการตรวจสอบกฎหมายมีมากที่สุดทั้ง 3 ปี คือ มี 11, 41 และ 14 เรื่องตามลำดับ รวมทั้งสิ้น 66 เรื่อง ส่วนปัญหาอื่นๆ มีน้อยที่สุดเพียง 1 เรื่อง โปรดดูตารางที่ 3

ตารางที่ 3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2541 ถึง ปี 2543 จำนวน 101 เรื่อง จำแนกตามปี และประเภทของปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน 5 ประเภท

คำ วินิจฉัย ปี	ประเภทของปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 5 ประเภท					รวม
	1) ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย	2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	3) ปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	4) ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง	5) ปัญหาอื่นๆ	
	การตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนและหลังประกาศใช้ และการตรวจสอบประเด็นตามกฎหมาย	รวมทั้งคำร้องและมติของคณะกรรมการการการเลือกตั้ง	ครอบคลุมคุณสมบัติหรือสมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชี	ครอบคลุมเรื่องพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง	ปัญหาอื่นใดที่ไม่อาจจัดไว้ในข้อ 1-4	
2541	11	4	0	1	0	16
2542	41	6	2	5	0	54
2543	14	5	7	4	1	31
รวม	66	15	9	10	1	101



2.2.6 ทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลในที่นี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยมิได้ดำเนินการในลักษณะของการนำคำวินิจฉัยมารวบรวม เรียบเรียง แล้วเขียนบรรยายหรือพรรณนา พร้อมวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยนั้น แต่ได้ดำเนินการจัดกลุ่ม และแยกประเภทคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน เพื่อให้ได้จำนวนตัวเลขและตัวเลขรวมของแต่ละกลุ่ม ต่อจากนั้นจึงนำตัวเลขเสนอในตารางเพื่อพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการเช่นนี้ ไม่เพียงทำให้เห็นทั้งภาพรวมและภาพย่อยตลอดจนลักษณะและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในอดีตเท่านั้น แต่ยังทำให้เห็นพัฒนาการหรือแนวทางของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนซึ่งในที่สุดจะกลายเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเป็นเสียงข้างมาก หรือเป็นลักษณะของการนำข้อมูลที่ได้จากการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ไปใช้ในการพยากรณ์แนวโน้มหรือทิศทางของคำวินิจฉัยในอนาคต ทั้งนี้ จะมีส่วนช่วยให้ผลการวิจัยเอกสารโดยเฉพาะในส่วนสำคัญคือส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนชัดเจน เป็นระบบและน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยบรรทัดดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทุกคนจึงมีอิสระที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตนไปในลักษณะที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือใช้ถ้อยคำอื่น เป็นต้นว่า ยกคำร้อง ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยจำหน่ายคดี หรือขัดหรือแย้ง หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ได้ ดังนั้น การจัดกลุ่ม แยกประเภทเพื่อให้ได้ตัวเลขจึงเป็นวิธีการที่สำคัญที่จะทำให้คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนที่มีต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 101 เรื่อง ซึ่งมีความแตกต่างกันพอสมควรดังกล่าวแล้ว เป็นระบบและเป็นหมวดหมู่ที่แสดงให้เห็นถึงความเหมือน ความคล้ายคลึง หรือความแตกต่างกันของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในทุกคำวินิจฉัยได้อย่างชัดเจน และยังสามารถนำไปวิเคราะห์ทางสถิติตามความจำเป็นได้อีกด้วย โปรดดูตารางที่ 9 ท้ายสุดของบทความ

หลังจากคณะผู้ศึกษาวิจัยได้นำคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน (จำนวน 1,302 เรื่อง) ที่มีส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (จำนวน 101 เรื่อง) ในปี 2541 ถึง ปี 2543 มาแปลงและจัดกลุ่มแล้ว สรุปได้ว่า คณะเนนเสียงของตุลาการ



LIRT

ศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”³ และ “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”⁴ (โดยไม่รวม “อื่น ๆ”⁵) มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนและยังแสดงให้เห็นสาระสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย มีแนวโน้มของคำวินิจฉัยที่จะเป็นไปในทิศทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในอัตราส่วน 7.1:1 ส่วนปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมืองมีแนวโน้มของคำวินิจฉัยที่จะเป็นไปในทิศทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในอัตราส่วน 8.8 : 1

ประการที่สอง แต่เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีแนวโน้มของคำวินิจฉัยที่จะเป็นไปในทิศทางที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในอัตราส่วน 1 : 2.3 ส่วนปัญหามุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีแนวโน้มของคำวินิจฉัยที่จะเป็นไปในทิศทางที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในอัตราส่วน 1 : 8.9

สำหรับปัญหาอื่นๆ ไม่อาจแสดงแนวโน้มได้เพราะตัวเลขน้อยเกินไปโปรดดูตารางที่ 4 ประกอบ

³ หมายถึง (1) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (2) กฎหมาย บุคคล หรือการดำเนินการยังคงอยู่ต่อไป ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น หรือ (3) เรื่องที่ยื่นคำร้องมาใช้บังคับได้

⁴ หมายถึง (1) ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ (2) กฎหมาย บุคคล หรือการดำเนินการไม่อาจคงอยู่ต่อไป มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น หรือ (3) เรื่องที่ยื่นคำร้องมาใช้บังคับไม่ได้

⁵ เช่น ยกคำร้อง หมายถึง (1) ไม่วินิจฉัยประเด็นหลักของศาลรัฐธรรมนูญ (2) ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย (3) ไม่รับคำวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง (4) ไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ หรือ (5) ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ



ตารางที่ 4 แนวโน้มทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำแนกตามกลุ่ม และประเภทของปัญหา 5 ประเภท

แนวโน้มทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ			
กลุ่ม	ประเภทของปัญหา 5 ประเภท	คะแนนเสียง ชอบ : ไม่ชอบ	
กลุ่มที่ 1 มีแนวโน้มทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไปในทิศทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	1. ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย (จำนวน 66 เรื่อง)	701	98
	ปรับตัวเลขเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำ	7.1	1
	2. ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง (จำนวน 10 เรื่อง)	97	11
	ปรับตัวเลขเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำ	8.8	1
กลุ่มที่ 2 มีแนวโน้มทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไปในทิศทางที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	3. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (จำนวน 15 เรื่อง)	51	119
	ปรับตัวเลขเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำ	1	2.3
	4. ปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (จำนวน 9 เรื่อง)	11	98
	ปรับตัวเลขเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำ	1	8.9
กลุ่มที่ 3 (ไม่อาจแสดงแนวโน้มได้ เพราะตัวเลขน้อยเกินไป)	5. ปัญหาอื่นๆ (จำนวน 1 เรื่อง)	5	7
	ปรับตัวเลขเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำ	1	1.4

2.2.7 การแสดงจุดยืนของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล จากการวิจัยเอกสารพบความชัดเจนในการยึดมั่นในจุดยืนของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนอย่างชัดเจน

1) คำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่มีต่อปัญหาขององค์กรหรือพรรคการเมือง จากจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 101 เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่เป็นปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 10 เรื่อง ในจำนวนนี้ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกครั้ง แต่มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างอย่างตรงกันข้ามกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ กล่าวคือ ไม่มีคำวินิจฉัยว่า “ชอบด้วย



รัฐธรรมนูญ” แม้แต่เรื่องเดียว แต่มีคำวินิจฉัยว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” 2 เรื่อง และมีคำวินิจฉัยเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันว่า “อื่นๆ” เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมือง (เนื่องจากเห็นว่าเป็นอำนาจที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ มอบให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยไม่ใช่อำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย) หรือให้ยกคำร้อง จำนวน 8 เรื่อง (0 : 2 : 8) ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นเกือบทุกคนไม่มีคำวินิจฉัยว่า “อื่นๆ” คำวินิจฉัยของนายโกเมน ภัทรภิรมย์ เช่นนี้ มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในจุดยืนของคำวินิจฉัยในเรื่องปัญหาองค์การหรือพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เห็นตัวอย่างได้จาก คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของนายโกเมน ภัทรภิรมย์ ที่ 6/2541 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งยุบพรรคมวลชน รวมทั้งคำวินิจฉัยที่ 2/2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป และคำวินิจฉัยที่ 29/2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมรัฐ ทั้ง 2 คำวินิจฉัยนี้ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ได้วินิจฉัยให้ยกคำร้องเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้อง

2) คำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย จากจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้ 101 เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่เป็นปัญหาการตรวจสอบกฎหมายรวมทั้งสิ้น 66 เรื่อง ในจำนวนนี้ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ มีคำวินิจฉัยเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันแตกต่างกันตรงกันข้ามกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ กล่าวคือ มีคำวินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 19 เรื่อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 42 เรื่อง วินิจฉัยว่า อื่นๆ 1 เรื่อง และไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย 4 เรื่อง (19 : 42 : 1 : 4) ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เกือบทุกคน เช่น นายปรีชา เถลิงวงษ์ มีคำวินิจฉัยว่า ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 56 เรื่อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 4 เรื่อง และอื่นๆ 6 เรื่อง (56 : 4 : 6) รวมทั้งนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ มีคำวินิจฉัยว่า ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 57 เรื่อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 6 เรื่อง อื่นๆ 1 เรื่อง และไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย 2 เรื่อง (57 : 6 : 1 : 2) เป็นต้น คำวินิจฉัยของนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เช่นนี้ มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในจุดยืนของคำวินิจฉัยในเรื่องปัญหาการตรวจสอบกฎหมายชัดเจนเห็นตัวอย่างได้จากคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ 4/2542 วินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารไทยพาณิชย์จำกัด (มหาชน) ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฯ เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้งคำวินิจฉัยที่ 5/2542 และ 12-35/2542 ได้วินิจฉัยว่าเนื่องจากประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ



ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี มีฐานะเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

3) จำนวนคำวินิจฉัยว่า “อื่นๆ” คำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้จำนวน 101 เรื่องซึ่งแบ่งเป็นปัญหา 5 ประเภทนั้น มีคำวินิจฉัยส่วนบุคคลว่า “อื่นๆ” จำนวนมากพอสมควร หมายความว่าแทนที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยส่วนบุคคลต่อประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่โดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า มีบ่อยครั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนได้มีคำวินิจฉัยไปในลักษณะที่แตกต่างจาก 2 กลุ่มดังกล่าว เช่น วินิจฉัยให้ยกคำร้อง หรือวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้อง หรือไม่วินิจฉัยประเด็นหลักเป็นต้น (ทั้งนี้ ไม่นับรวมเรื่องที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัย) ผลที่ได้จากการวิจัยเอกสารครั้งนี้แสดงให้เห็นคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวอย่างชัดเจน นั่นก็คือ จากจำนวนเรื่องที่วินิจฉัยทั้งหมด 101 เรื่อง

3.1) นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายจุมพล ณ สงขลา และนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ โดย 2 คนแรกมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ส่วนคนหลังสุดมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ มีจำนวนคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่ม “อื่นๆ” จำนวน 12 เรื่อง 10, และ 9 เรื่อง ตามลำดับ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่แบ่งเป็นคำวินิจฉัยที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย และ/หรือ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3.2) มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน ได้แก่ พลโทจุล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร และนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ มีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่นๆ จำนวนน้อยที่สุด คือ 1 เรื่องเท่านั้น โดยเป็นคำวินิจฉัยที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย นอกจากนี้ นายประเสริฐ นาสกุล มีจำนวน 2 เรื่อง ทั้งนี้ เป็นคำวินิจฉัยที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย และองค์กรหรือพรรคการเมืองปัญหาละ 1 เรื่อง ข้อมูลส่วนนี้มีส่วนแสดงให้เห็นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คนดังกล่าวซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ยกเว้นนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ได้พิจารณาวินิจฉัยและยึดถือประเด็นหลักในการทำคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด

3.3) มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน ที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยปัญหาไม่ครบ 101 เรื่อง เนื่องจากพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ หรือลาออก หรือเพิ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ นายเชาวน์ สายเชื้อ ร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 69 เรื่อง โดยไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่นแม้แต่เรื่องเดียว ขณะที่นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 96 เรื่อง ในจำนวนนี้มีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่นๆ จำนวน 1 เรื่อง



รวมทั้งนายสุจิต บุญบงการ ร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 26 เรื่อง ในจำนวนนี้มีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่นๆ จำนวน 1 เรื่อง ทั้ง 3 คนนี้ ล้วนมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ เช่นนี้มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาวินิจฉัยที่ยึดถือประเด็นหลักในการทำคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด แม้ว่าจะวินิจฉัยไม่ครบ 101 เรื่องก็ตาม

ข้อสังเกต ในเรื่องการทำคำวินิจฉัยในกลุ่มอื่นๆ เช่น วินิจฉัยให้ยกคำร้อง หรือไม่วินิจฉัยประเด็นหลัก นั้น ตามหลักทั่วไป ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยในองค์คณะมาตั้งแต่เริ่มแรก ต้องทำวินิจฉัยและทำคำวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายด้วยการไม่วินิจฉัยจะเกิดขึ้นได้เมื่อ (1) เป็นกรณีที่องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า ไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย (2) ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่ต่อมาพบว่าได้เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย จึงไม่อาจร่วมพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีกทำให้ไม่มีสิทธิที่จะวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย หรือ (3) ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่ในวันลงมติไม่ได้เข้าร่วมประชุมเนื่องจากลาป่วยหรือลากิจ เช่น ไปราชการต่างประเทศ หรือ (4) แม้เข้าร่วมแต่ไม่ลงมติ เพราะเห็นว่าไม่ควรรับไว้พิจารณามาแต่ต้น

แต่ในทางปฏิบัติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่วินิจฉัยประเด็นหลัก ซึ่งเป็นประเด็นที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นหลักอยู่ 2 ประเด็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่วินิจฉัยประเด็นหลักที่ 1 หรือประเด็นหลักที่ 2 ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือบางคนอาจไม่วินิจฉัยประเด็นหลักทั้ง 2 ประเด็น ยิ่งไปกว่านั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนอาจกำหนดประเด็นขึ้นเอง และวินิจฉัยประเด็นอื่นที่กำหนดไว้ นั่น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจึงมีอิสระที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตนไปในลักษณะที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือใช้ถ้อยคำอื่น เป็นต้นว่า ยกคำร้องไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย จำหน่ายคดี หรือขัดหรือแย้ง หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ได้

2.2.8 การร่วมพิจารณาวินิจฉัย ผลจากการวิจัยเอกสาร ได้บ่งบอกให้เห็นตัวเลขการร่วมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

1) ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่อง ที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ ในที่นี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 1 เรื่อง หรือหมายถึงได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด มี 4 คน ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล นายอิสระ นิติทัศน์ประสาท นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง โดย 2 คนแรก



มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ และอีก 2 คนหลัง มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 4 คนดังกล่าวนี้ ได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด (ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาเพียง 1 เรื่อง)

ในเรื่องการไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยมีข้อสังเกตว่า ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ โอกาสขาดประชุมหรือไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจะมีน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะประธานศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดวันเวลาการประชุม วาระการประชุม รวมทั้งนำเรื่องหรือคำร้องเข้าสู่ที่ประชุม โดยทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมพิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง ถ้าประธานไม่มาหรือขาดประชุมก็ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใดๆ ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีรองประธานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่แทน กรณีของนายประเสริฐ นาสกุล ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเพียงครั้งเดียว โดยขอลอนตัวจากการร่วมพิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากตนเองได้เคยมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย และในครั้งที่ไม่ได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัยนั้นอยู่ในปี 2541 ซึ่งนายประเสริฐ นาสกุล ก็ยังมิได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญก็เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง เช่นเดียวกับนายเชาวน์ สายเชื้อ ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง เนื่องจากดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่ง

2) ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่อง นายจุมพล ณ สงขลา ไม่ได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด คือ 11 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 10.9 ของเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยและนำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้) รองลงมา คือ ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย 4 เรื่อง มี 3 คน ได้แก่ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายสุจินดา บงสุนทร และนายมงคล สระภูณ ในจำนวนนี้ 2 คนแรกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ อีก 1 คนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา สำหรับเหตุผลของการไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในแต่ละเรื่อง คณะผู้ศึกษาวิจัยไม่อาจหาได้ โดยทั่วไป ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขาดประชุมหรือไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด จะแจ้งต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญพร้อมเหตุผล แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ ไม่มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ และไม่ได้ลงประกาศในเว็บไซต์ (website) ของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม วิธีหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อมูลหรือเหตุผลเกี่ยวกับการไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ การสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน ซึ่งหลังจากการสัมภาษณ์ทำให้ได้คำตอบว่า เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย จะแจ้งต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือแจ้งด้วยวาจา

ก็ได้ ส่วนเหตุผลที่ไม่ได้เข้าร่วมอาจเป็นลักษณะของการลากิจ เช่น ดิตราชการอื่น หรือไปราชการต่างประเทศ หรือการลาป่วย เช่น เข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเกิดจากเหตุผลอื่นได้อีก เป็นต้นว่า การจรรยาบรรณขัดมากและมาประชุมไม่ทัน หรือเกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องวันเวลาดนัดหมายประชุม

3) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่องนับแต่เริ่มแรกจนกระทั่งพ้นตำแหน่ง คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ โดยร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่อง (69 เรื่อง) ที่เป็นเช่นนี้เพราะได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญคนแรกและดำรงตำแหน่งนี้จนกระทั่งพ้นตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ นายสุจิต บุญบงการ ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ที่เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนนายเชาวน์ สายเชื้อ ก็ได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่องด้วย แต่เป็นการร่วมพิจารณาวินิจฉัยเพียง 26 เรื่องเท่านั้น

4) กรณีของนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ และได้ลาออกจากตำแหน่ง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยทั้งหมด 96 เรื่อง ปรากฏว่า ในจำนวนนี้ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 9 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 9.4 ของเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยในขณะนั้น)

5) ปัญหาที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด คือ ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย ซึ่งมีจำนวน 27 เรื่อง รองลงมาตามลำดับ ได้แก่ ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง 8 เรื่อง ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 6 เรื่อง และปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3 เรื่อง

6) คำวินิจฉัยที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 7, 8, 9/2541 ทั้ง 3 คำวินิจฉัยนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน 4 คน

2.2.9 คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ มติเป็นเอกฉันท์ และมติไม่เป็นเอกฉันท์ เท่าที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏว่าคะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมาเท่ากัน ถ้าเมื่อใดคะแนนเสียงออกมาเท่ากันย่อมเกิดปัญหา เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงเรื่องคะแนนเสียงเท่ากันไว้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ความสนใจเป็นพิเศษสำหรับเรื่องที่มีแนวโน้มว่าคะแนนเสียงจะออกมาเท่ากัน และร่วมมือกันหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น



วิธีการหนึ่งที่สามารถทำได้คือ เมื่อใดก็ตามที่จะลงคะแนนเสียง จะต้องมีการพิจารณาญัตติที่ร่วมอยู่ในองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเลขคี่เสมอ แต่ถ้ามีจำนวนเลขคู่เมื่อใดและเรื่องที่จะลงมตินั้นมีแนวโน้มว่าจะมีคะแนนเสียงใกล้เคียงกัน ประธานศาลรัฐธรรมนูญก็อาจเลื่อนการประชุมออกไป

ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่อง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวนไม่เกิน 13 คน เพราะยังไม่มีตุลาการในศาลปกครองจำนวน 2 คนเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยด้วย ศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่พิจารณาวินิจฉัย 101 เรื่องดังกล่าว จึงประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 13 คน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 320 วรรคสาม นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 บัญญัติว่า องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวโดยย่อ จากเหตุผลข้างต้นนี้ ในคำวินิจฉัยจำนวน 101 เรื่อง แต่ละเรื่องจึงได้ผ่านการพิจารณาวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 13 คน และในทุกคำวินิจฉัยจะคะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะออกมาเป็น 2 กลุ่มใหญ่ดังกล่าวแล้ว

ผลการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์พบว่า ในปี 2541 คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวน 16 เรื่องนั้น แบ่งเป็น มติเป็นเอกฉันท์ 7 เรื่อง และมติไม่เป็นเอกฉันท์ 9 เรื่อง ต่อมาในปี 2542 มีคำวินิจฉัยจำนวน 54 เรื่อง แบ่งเป็น มติเป็นเอกฉันท์ 8 เรื่อง และไม่เป็นเอกฉันท์ 46 เรื่อง และในปี 2543 ซึ่งมีคำวินิจฉัย 31 เรื่อง แบ่งเป็น มติเอกฉันท์ 12 เรื่อง และไม่เป็นเอกฉันท์ 19 เรื่อง จากตัวเลขดังกล่าวนี้ ทำให้พอที่จะกล่าวได้ว่า จำนวนมติเป็นเอกฉันท์มีน้อยกว่ามติไม่เป็นเอกฉันท์ทุกปี เมื่อรวมทั้ง 3 ปี จะได้มติเป็นเอกฉันท์ 27 เรื่อง และมติไม่เป็นเอกฉันท์ 74 เรื่อง และเมื่อปรับตัวเลขดังกล่าวเป็นอัตราส่วนอย่างต่ำเพื่อให้เห็นชัดเจนขึ้น จะเท่ากับ มติเป็นเอกฉันท์ 1 และมติไม่เป็นเอกฉันท์ 2.7 หรือเท่ากับ 1 : 2.7 ซึ่งหมายความว่า คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่เป็นมติเอกฉันท์น้อยกว่ามติไม่เป็นเอกฉันท์ ในอัตราส่วน 1 : 2.7

2.2.10 ระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาแต่ละเรื่อง ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่องในปี 2541 ถึง ปี 2543

1) ระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจนแล้วเสร็จมากที่สุด กล่าวได้ว่า ระยะเวลาส่วนใหญ่ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

วินิจฉัยปัญหาจนแล้วเสร็จ คือ ไม่เกิน 3-4 เดือน ในขณะที่ระยะเวลาส่วนน้อยที่สุดที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจนแล้วเสร็จ คือ ตั้งแต่ 7 เดือนขึ้นไป

2) คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยน้อยที่สุด มี 2 เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยที่ 26/2543 เรื่อง คณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ทั้ง 2 คำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาเพียง 2 วัน สำหรับคำวินิจฉัยที่ใช้เวลาน้อยรองลงมา ตามลำดับ คือ คำวินิจฉัยที่ 6/2543 ใช้เวลา 5 วัน และคำวินิจฉัยที่ 3/2542 ใช้เวลา 7 วัน

3) คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด มี 1 เรื่อง คำวินิจฉัยที่ 1/2543 ใช้เวลา 12 เดือน 28 วัน เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย ที่ศาลอาญากรุงเทพใต้ได้ส่งคำร้อง ของจำเลย คือ นายสมพร เตชานุภาพ นายณเร มหาวิลัย และนายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 264 ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 และ มาตรา 120 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลามากรองลงมา คือ คำวินิจฉัยที่ 2/2543 ใช้เวลา 11 เดือน 29 วัน เป็นเรื่องที่ศาลอาญาส่งคำร้องของผู้ร้อง คือ นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 264 ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.2.11 คำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน หมายถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นคำวินิจฉัยเริ่มแรกในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยมีลักษณะเป็นแบบแผนสำหรับยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แม้รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางบรรทัดฐานคำวินิจฉัยก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นเด็ดขาดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้ และยังผูกพันคู่กรณีฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมทั้งองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น จึงได้นำการวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ด้วยสำหรับเกณฑ์การยึดถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเรื่องใดได้วางบรรทัดฐานไว้ได้ยึดถือเกณฑ์ประการใดประการหนึ่ง หรือทั้ง 2 ประการต่อไปนี้ประกอบกัน กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เป็นคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อ้างอิงในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอื่น และได้เขียนไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง เป็นคำวินิจฉัยเริ่มแรก



ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นแบบแผนสำหรับยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ การวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 101 เรื่อง มีจำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานมากกว่าจำนวนคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน โดยในปี 2541 มีคำวินิจฉัยทั้งหมด 16 เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน 14 เรื่อง และไม่ได้วางบรรทัดฐาน 2 เรื่อง ส่วนในปี 2543 มีคำวินิจฉัยจำนวน 31 เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน 17 เรื่อง และไม่ได้วางบรรทัดฐาน 14 เรื่อง แต่ในปี 2542 มีคำวินิจฉัยทั้งหมด 54 เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน 20 เรื่อง น้อยกว่าคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน ซึ่งมีจำนวน 34 เรื่อง

2) ผลรวมของจำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานทั้ง 3 ปี เท่ากับ 51 เรื่อง และคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน เท่ากับ 50 เรื่อง อันแสดงให้เห็นถึงจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมาก สำหรับเหตุผลที่มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานเป็นจำนวนใกล้เคียงกับคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน เพราะเป็นช่วงแรกหรือเพียงเวลาประมาณ 3 ปีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและเริ่มพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่ทำให้มีจำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานมาก แต่ในอนาคตน่าจะมีความโน้มเอียงว่าคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานย่อมมีจำนวนน้อยกว่าคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน

2.3 การวิเคราะห์ภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร การวิจัยสนามโดยใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง และการวิจัยสนามโดยใช้การสัมภาษณ์แนวลึกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาสรุปเรียงตามลำดับ

2.3.1 ผลการวิจัยเอกสารในเรื่องภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า ในจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 101 เรื่อง ซึ่งรวมทั้งคำวินิจฉัยส่วนบุคคลจำนวน 1,302 เรื่อง ตั้งแต่ปี 2541 ถึง ปี 2543 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนถึงเดือนสิงหาคม 2543 หรือตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ถึง คำวินิจฉัยที่ 31/2543 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้มีจำนวน 14 คน โดย 13 คนแรก ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 ต่อมานายเชาว์ สายเชื้อ ได้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุครบ 70 ปี บริบูรณ์ นายสุจิต บุญบงการ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ต่อมานายชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ลาออกจากตำแหน่ง ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน คือ นายเชาว์ สายเชื้อ นายสุจิต บุญบงการ และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช จึงพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยไม่ครบ



101 เรื่อง ส่วนนายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน และนายอมร รักษาสัตย์ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหลังจากเดือนสิงหาคม 2543 คือ หรือหลังคำวินิจฉัยที่ 31/2543 จึงไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยจำนวน 101 เรื่องดังกล่าวด้วย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดเริ่มแรกทุกคนที่เข้าสู่ตำแหน่งเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีครึ่ง นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 259 และ มาตรา 322) โดยจะต้องพ้นจากตำแหน่งทุกคนเมื่อครบวาระในวันที่ 10 ตุลาคม 2545 แต่ก็มีสิทธิได้รับคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งอีก ทั้งนี้ จะต้องมิอายุไม่ครบ 70 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 260) อย่างไรก็ตาม อาจเกิดข้อถกเถียงหรือโต้แย้งกันได้ในเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งในวาระแรกของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา อาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบ 9 ปี ได้หรือไม่ เพราะได้รับเลือกมาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแม้จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 255 วรรคหนึ่ง (1)) และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีวาระดำรงตำแหน่งเป็นรายบุคคลหรือจะถือว่าเป็นคณะที่เข้า-ออกจากตำแหน่งเป็นวาระพร้อมกันเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 143) นอกจากนี้ ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใดพ้นจากตำแหน่งไปก่อนครบวาระ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่จะอยู่ในตำแหน่งเท่าผู้ที่ตนเข้ามาแทนหรือจะถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ ทั้งนี้ วิธีการหนึ่งที่จะยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวได้คือ ส่งเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ก็อาจเกิดปัญหาต่อไปอีกว่า เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจะมีวิธีการพิจารณาวินิจฉัยอย่างไร เหล่านี้เป็นต้น

ภูมิหลังอื่น คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนเป็นชาย และแต่งงานแล้ว ส่วนภูมิหลังเกี่ยวกับที่มา ซึ่งหมายถึงความถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขาใด การได้รับการคัดเลือกหรือเสนอชื่อต่อวุฒิสภาโดยคณะบุคคลใด (จากนั้นวุฒิสภาจึงนำเสนอวามคำแนะนำ) และการเข้าดำรงตำแหน่งแทนผู้ใด รวมทั้งวันเดือนปีเกิด ที่มา การศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และวิชาการ ได้สรุปไว้ตารางที่ 5 และตารางที่ 6



LIRT



ตารางที่ 5 รายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง-วันพ้นตำแหน่ง
ที่มา และเข้าดำรงตำแหน่งแทน

ชื่อ ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	วันที่ได้รับโปรด เกล้าฯ แต่งตั้ง- วันพ้นตำแหน่ง	มาจาก	เลือกหรือเสนอชื่อต่อ วุฒิสภาโดย (วุฒิสภา นำขึ้นถวายคำแนะนำ)	เข้าดำรง ตำแหน่ง แทน
1. นายเชาว์ สายเชื้อ*	11 เม.ย. 41 - 23 ธ.ค. 42	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
2. นายโกเมน ภัทรภิรมย์	11 เม.ย. 41 - 1 มี.ค. 44	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
3. นายชุมพล ณ สงขลา	11 เม.ย. 41 -	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ	
4. พลโท จุล อติเรก	11 เม.ย. 41 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
5. นายชัยอนันต์ สมุทรนิช	11 เม.ย. 41 - 1 ก.ค. 43	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขาวิชารัฐศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
6. นายประเสริฐ นาสกุล**	11 เม.ย. 41 - 7 ก.ย. 44	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
7. นายปรีชา เฉลิมวณิชชย์	11 เม.ย. 41 -	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ	
8. นายมงคล สระภู่น	11 เม.ย. 41 -	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ	
9. นายสุจินดา ยงสุนทร	11 เม.ย. 41 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
10. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	11 เม.ย. 41 -	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ	

* ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญคนแรก

** ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญคนที่สอง



LIART



ตารางที่ 5 (ต่อ)

ชื่อ ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	วันที่ได้รับโปรด เกล้าฯ แต่งตั้ง- วันพ้นตำแหน่ง	มาจาก	เลือกหรือเสนอชื่อต่อ วุฒิสภาโดย (วุฒิสภา นำขึ้นถวายคำแนะนำ)	เข้าดำรง ตำแหน่ง แทน
11. นายอนันต์ เกตุวงศ์	11 เม.ย. 41 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
12. นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ	11 เม.ย. 41 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
13. นายอุระ หวัธน์อมกลาง	11 เม.ย. 41 -	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ	
14. นายสุจิต บุญบังการ	12 ก.พ. 43 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายเชาวน์ สายเชื้อ
15. นายกระมล ทองธรรมชาติ	29 ก.ย. 43 -	ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ	
16. นายฉันท จันทร์ปาน	29 ก.ย. 43 -	ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด	เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ	
17. นายอมร รักษาสัตย์	27 ต.ค. 43 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายชัยอนันต์ สมทวนิช
18. นายศักดิ์ เดชาชาญ	3 มิ.ย. 44 -	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	คณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายโกเมน ภัทรภิรมย์



LIRT



ตารางที่ 6 ภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำแนกตามรายชื่อ วัน เดือน ปีเกิด ที่มา การศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และวิชาการ

ภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัย ปี 2541 ถึง ปี 2543 จำนวน 101 เรื่อง											
ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ (วัน เดือน ปี เกิด)	มา จาก	การศึกษาใน ประเทศ			การศึกษา ในต่างประเทศ			ประสบการณ์ในการ ปฏิบัติงานในหน่วยงานฝ่าย			
		ตรี	โท	เอก	ตรี	โท	เอก	นิติ บัญญัติ	บริหาร	ตุลา การ	วิชา การ
1. เซาว์ (23/12/2472)	รัฐฯ	✓				✓			✓*		
2. โกเมธ (27/3/2475)	นิติฯ	✓*				✓	✓	✓	✓*	✓	✓
3. จุมพล (7/3/2480)	ฎีกา	✓*								✓	
4. พลโท จุล (23/5/2477)	นิติฯ	✓							✓*	✓	
5. ชัยอนันต์ (23/2/2487)	รัฐฯ				✓	✓	✓	✓	✓		✓
6. ประเสริฐ (8/9/2474)	นิติฯ	✓			✓				✓*		
7. ปรีชา (14/11/2481)	ฎีกา	✓*							✓	✓	
8. มงคล (23/4/2482)	ฎีกา	✓*							✓	✓	
9. สุจิต (9/10/2485)	รัฐฯ	✓				✓	✓		✓		✓
10. สุจินดา (25/5/2479)	นิติฯ				✓***				✓*		
11. สุวิทย์ (23/2/2481)	ฎีกา	✓*							✓	✓*	
12. อนันต์ (6/8/2478)	รัฐฯ	✓			✓***	✓			✓		✓
13. อีสสระ (4/10/2475)	นิติฯ	✓				✓***	✓		✓		✓
14. อูระ (7/9/2482)	ฎีกา	✓*								✓*	
รวม		12			3	6	4	2	12	7	5

* เนติบัณฑิตไทย (เนบ.ท.)

** ปริญญาตรีด้านกฎหมายจากอังกฤษและเนติบัณฑิตอังกฤษ (Barrister-at-law, Middle Temple Inn)

*** ปริญญาโทจากสหรัฐอเมริกา และ Post Graduate Diploma (Holland)

**** ประกาศนียบัตรชั้นสูง ทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัย CEAN (ฝรั่งเศส)

* เคยปฏิบัติงานในฐานะเป็นนักบริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐระดับอธิบดีและระดับอธิบดีขึ้นไปหรือเทียบเท่า

หมายเหตุ 1) นายประเสริฐ นาสกุล สำเร็จปริญญาตรี 2 ปริญญา จากในประเทศและต่างประเทศ

2) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ สำเร็จปริญญาตรี 2 ปริญญา จากในประเทศ



2.3.2 ผลการวิจัยสนทนากลุ่มโดยใช้แบบสอบถามถามกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติพิเศษเป็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 45 คน ในเรื่องภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้สรุปไว้ในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกี่ยวกับภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภูมิหลังของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ลักษณะ หรือ ความสัมพันธ์	กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่	
		เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
1. อายุ	มีส่วนสำคัญต่อทิศทาง คำวินิจฉัยส่วนบุคคล ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	✓	
2. การสำเร็จการศึกษาจากภายนอกประเทศ		✓	
3. การต่อสู้เรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมในสังคมอย่างชัดเจน		✓	
4. ปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์		✓	
5. เพศ			✓
6. การนับถือศาสนา			✓
7. สถานสภาพการสมรส			✓
8. การมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา หรือ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์	มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปใน ทิศทางอนุรักษนิยม	✓	
9. การมาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปใน ทิศทางเสรีนิยม	✓	
10. การมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์	มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปใน ทิศทางประชานิยม	✓	
11. การมีปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและ รัฐศาสตร์ประเภทเสรีนิยม	มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ ต่อประเทศชาติและประชาชน	✓	
12. การศึกษาจากในและนอกประเทศ	จะทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศชาติและประชาชนในขณะ นี้และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ประชาธิปไตย	✓	
13. ประสบการณ์ในการทำงานเป็นนักวิชาการ (นักนิติศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์)	จะทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนในขณะนี้	✓	
14. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	มีปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมาย และรัฐศาสตร์ประเภทเสรีนิยม	✓	



เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ได้มีคำถามอย่างชัดเจน แต่กลุ่มตัวอย่างไม่ระบุปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นประเภทอนุรักษนิยม เสรีนิยม หรือประชานิยมไว้ครบทุกคน อีกทั้งจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความเห็นในเรื่องนี้มีน้อยนั้น มีหลายประการ เช่น ในทางปฏิบัติเป็นการยากพอสมควรที่กลุ่มตัวอย่างจะทราบและเข้าใจปรัชญาและแนวคิดดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ครบทั้ง 14 คน และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคน เช่น 3-5 คนข้างต้นเท่านั้นที่ได้แสดงให้เห็นจุดยืนที่ชัดเจน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความมีชื่อเสียงหรือการแสดงจุดยืนที่สั่งสมมาจากอดีต นอกจากนี้ประสบการณ์ในการทำงานหรืออาชีพในอดีตของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่รู้จักของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การเป็นผู้พิพากษาย่อมไม่มีโอกาสประชาสัมพันธ์ผลงานตนเองเท่ากับการเป็นนักวิชาการ อีกทั้งในคำวินิจฉัยหนึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนแสดงปรัชญาหรือแนวคิดประเภทอนุรักษนิยม แต่ในอีกคำวินิจฉัยหนึ่งกลับแสดงปรัชญาหรือแนวคิดประเภทเสรีนิยม ทำให้ยากต่อกลุ่มตัวอย่างที่จะชี้ชัดลงไป

2.3.3 ผลการวิจัยสนามโดยใช้การสัมภาษณ์แนวคิดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกคนรวม 14 คนในเรื่องภูมิหลังเกี่ยวกับปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อนุรักษนิยม เสรีนิยม และประชานิยม สรุปได้ว่า ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 14 คน มี 13 คน เห็นว่าปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แบ่งเป็น 3 ประเภทดังกล่าวมีผลต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ยกเว้น 1 คน คือ นายสุจิต บุญบงการ เห็นว่า ไม่มีผล พร้อมกันนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 14 คน ได้จัดตนเองว่ามีปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ประเภทใดโดยจัดตนเองอยู่ในประเภทเสรีนิยม 4 คน, อนุรักษนิยม 2 คน, ลิเบอรัล-คอนเซอเวทีฟ (Liberal-Conservative) 2 คน, ลิเบอรัล-ปอปูลิส (Liberal-Populist) 1 คน, อุดมคตินิยม (Idealist) 1 คน, ส่วนประเภทอื่น และที่ไม่อาจจัดได้หรือไม่ตอบมีจำนวน 4 คน ดังสรุปไว้ในภาพที่ 7



LI RT



ภาพที่ 7 ปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกคน รวม 14 คน ตามความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอง (ได้จากการสัมภาษณ์)

ปรัชญาและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกคน จำนวน 14 คน						
Conservative	Liberal-Conservative	Liberal	Liberal-Populist	Populist		Idealist
↕	↕	↕	↕	↕		↕
1. นายสุวิทย์ 2. นายโกเมน	1. นายสุจินดา 2. นายอุระ	1. นายปรีชา 2. พลโทจุล 3. นายอนันต์ 4. นายอิสสระ	1. นายชัยอนันต์			1. นายมงคล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ประเภทอื่นและที่ไม่อาจจัดได้ หรือไม่ตอบ มีจำนวน 4 คน 1. นายเชาว์ สายเชื้อ (ประเภทผสม แล้วแต่กรณี) 2. นายประเสริฐ นาสกุล (ประเภทไม่เห็นแก่ตัว) 3. นายจุมพล ณ สงขลา (ไม่อาจจัดได้) 4. นายสุจิต บุญบงการ (ตอบไม่ได้)						

2.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยได้สนับสนุนหรือยืนยันสมมติฐานของการศึกษาวิจัยจำนวน 3 ข้อ และไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนหรือยืนยันสมมติฐานของการศึกษาวิจัยจำนวน 1 ข้อ ดังนี้

2.4.1 สนับสนุนและยืนยันสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่า “โครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาและมีจำนวนแตกต่างกัน ย่อมทำให้ทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกลุ่มข้างมาก” หมายความว่า โครงสร้าง

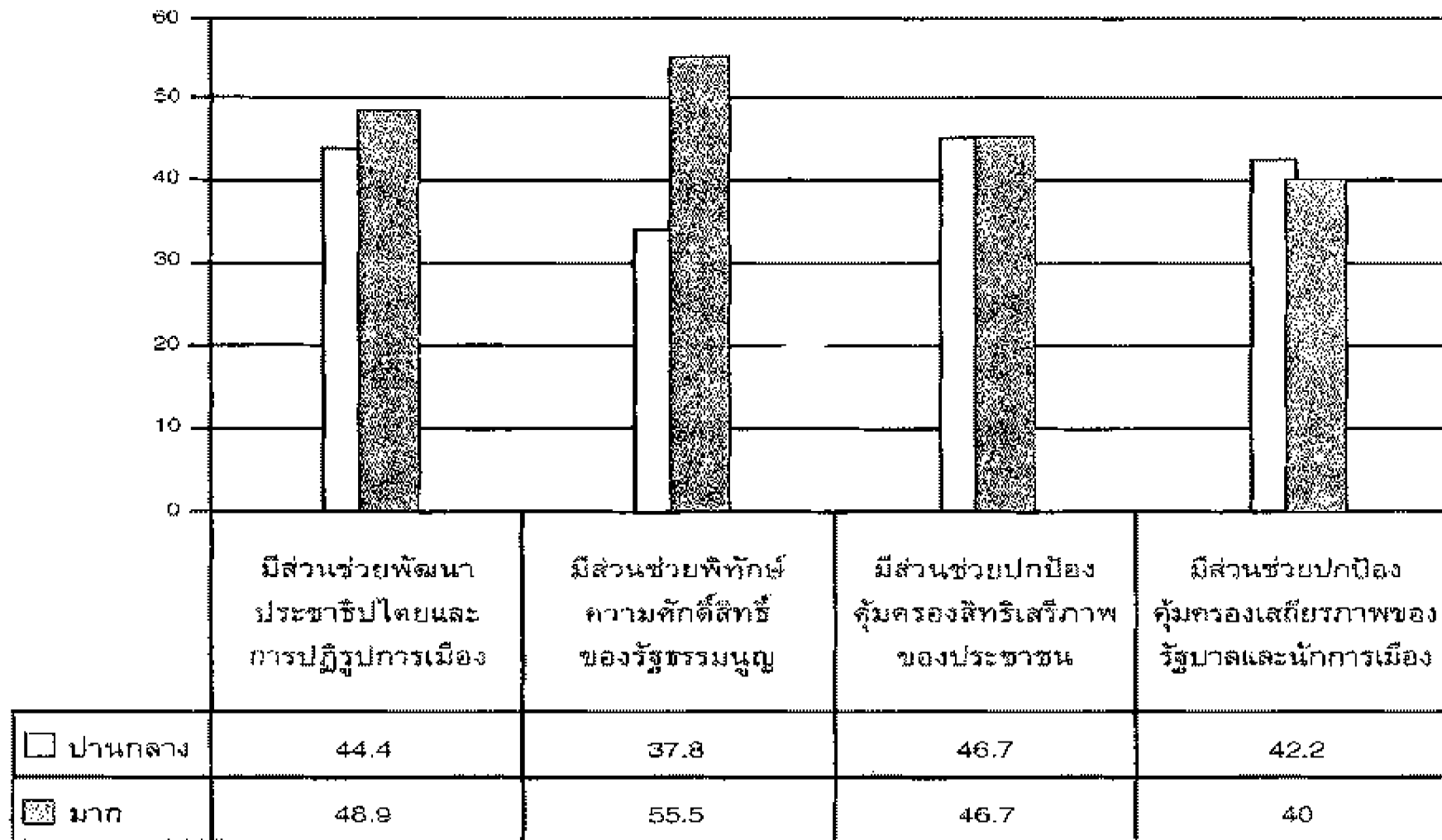


ของศาลรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ กลุ่มละ 5 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน และมาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน มีส่วนสำคัญทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกลุ่มข้างมาก

2.4.2. สันับสนุนและยืนยันสมมติฐานข้อที่ 2 ที่ว่า “ภูมิหลังที่แตกต่างกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิหลังที่เกี่ยวกับอายุ การศึกษา การเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมในสังคมอย่างชัดเจน ประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนทั้งปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จำแนกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ อนุรักษนิยม เสรีนิยม และประชานิยม สำหรับภูมิหลังอันได้แก่ เพศ การนับถือศาสนา และสถานภาพการสมรส ไม่มีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2.4.3 สันับสนุนและยืนยันสมมติฐานข้อที่ 4 ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองของประเทศ” โดยกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าผลของคำวินิจฉัยมีส่วนช่วย (1) พัฒนาประชาธิปไตยและปฏิรูปการเมืองในระดับมาก (2) พึงทักความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญในระดับมาก (3) ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระดับมาก ซึ่งเท่ากับจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่ามีส่วนช่วยในระดับปานกลาง และ (4) ปกป้องคุ้มครองเสถียรภาพของรัฐบาลและนักการเมืองในระดับปานกลาง โปรดดูภาพที่ 8

ภาพที่ 8 ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อประเทศชาติและประชาชน



พร้อมกันนี้ เมื่อนำคำวินิจฉัยที่สำคัญ 8 เรื่องมาสอบถามกลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 คน สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พอใจหรือเห็นด้วยว่าคำวินิจฉัยที่สำคัญ 7 เรื่อง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การพัฒนาประชาธิปไตย หรือการปฏิรูปการเมืองของประเทศ อันได้แก่

- 1) คำวินิจฉัยที่ 5/2541 (นางอุบล บุญญชโลธร ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง)
- 2) คำวินิจฉัยที่ 4/2542 (ประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย)
- 3) คำวินิจฉัยที่ 5/2542 (ประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยและประกาศเงินทุนหลักทรัพย์ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินกู้ฯ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ)





4) คำวินิจฉัยที่ 11/2542 (หนังสือแจ้งความจำนงค์ที่รัฐบาลมีไปถึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาและไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา)

5) คำวินิจฉัยที่ 50/2542 (ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ)

6) คำวินิจฉัยที่ 2/2541 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ กระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ) และ

7) คำวินิจฉัยที่ 31/2543 (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเป็นเท็จ)

มีเพียงคำวินิจฉัยเดียวเท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วย คือ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 (ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ไม่สิ้นสุดลง)

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามจำนวนมากที่สุด คือร้อยละ 60.0 ยังพอใจ การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รองลงมาคือร้อยละ 37.8 พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของนายประเสริฐ นาสกุล ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์

ในส่วนของการสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 14 คน ว่า ชอบหรือพึงพอใจคำวินิจฉัยเรื่องใดบ้าง และขอให้ระบุจำนวน 3 เรื่อง สรุปได้ว่า มี 11 คนที่ตอบคำถามว่าชอบหรือพึงพอใจคำวินิจฉัยครบทั้ง 3 เรื่อง ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 คน ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล และนายเชาว์ สายเชื้อ ตอบว่า พึงพอใจทุกเรื่อง และที่เหลืออีก 1 คน คือ นายสุจิต บุญบงการ ตอบว่า “ขอไม่ตอบ” สำหรับคำวินิจฉัยที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 11 คน ชอบหรือพึงพอใจ⁶ นั้น เรื่องที่ชอบหรือพึงพอใจ เช่น

1) คำวินิจฉัยที่ 11/2542 (หนังสือแจ้งความจำนงค์ที่รัฐบาลมีไปถึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาและไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา) และ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 (ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ไม่สิ้นสุดลง) โดยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตอบเรื่องละ 5 คน

⁶ ชอบหรือพึงพอใจ หมายถึง คำวินิจฉัยที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ให้สัมภาษณ์ประทับใจ หรือได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ หรือทึ่งทึ่งอย่างมาก ไม่ว่าตนเองจะอยู่ในกลุ่มเสียงข้างมาก หรือเสียงข้างน้อยก็ตาม



2) คำวินิจฉัยที่ 1/2542 (มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้อง ทั้ง 12 คนออกจากทะเบียนพรรคเป็นมติที่มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม หมายถึงขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบบประชาธิปไตย) คำวินิจฉัยที่ 6/2543 (บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ที่ว่าบุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จะใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ด้วยหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มาตราดังกล่าวไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินีพระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์) และ คำวินิจฉัยที่ 13/2543 (การใช้อำนาจของศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งยังไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) โดยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตอบเรื่องละ 3 คน

ข้อสังเกต ในการวิจัยสนามไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถาม หรือส่วนที่ได้จากการสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตสำคัญที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยในอนาคต กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่คำถามในแบบสอบถามหรือคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เกี่ยวข้องกับการขอให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นว่า “ไม่ชอบหรือไม่พอใจ” การปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใด รวมทั้ง “ไม่ชอบหรือไม่พอใจ” คำวินิจฉัยเรื่องใด คำตอบที่ได้รับจะไม่สมบูรณ์ หรือไม่ได้รับคำตอบ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนิสัยของคนไทยเป็นจำนวนมากมีความเกรงใจ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในด้านลบต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือการขาดความกล้าหาญในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากพอสมควรที่จะได้คำตอบที่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวนี้

2.4.4 สนับสนุนหรือยืนยันสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” ในการพิสูจน์สมมติฐานข้อนี้ได้นำข้อมูลจากการวิจัยสนามและการวิจัยเอกสารข้างต้นมาเทียบเคียงกัน ทำให้เห็นถึงความแตกต่างกัน โดยผลการวิจัยสนามกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 45 คน ชี้ให้เห็นว่า “กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่าบทบาทของประธานศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” อีกทั้งผลการสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ “ไม่เห็นด้วย นอกจากนี้แล้ว ผลการวิจัยเอกสารก็ “ไม่อาจยืนยันได้อย่างแน่นอนและชัดเจนว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลเหนือกลุ่มเสียงข้างมากหรือเหนือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใด แต่ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะมีแนวคิดตรงกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เท่านั้น” ดังนั้น ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสนับสนุนหรือยืนยันสมมติฐานข้อที่ 3 ได้



2.5 เปรียบเทียบผลการวิจัยสนามที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

เป็นการนำผลการวิจัยสนามมาเปรียบเทียบกันเป็นหลัก โดยนำความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามและกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ เฉพาะความคิดเห็นที่เหมือนกันและแตกต่างกันมาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นข้อมูลชนิดเดียวกัน คือ เป็นความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม อาจนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารมาเปรียบเทียบตามความจำเป็น ผลการเปรียบเทียบสรุปไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่กับความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ จำแนกตามความคิดเห็นที่เหมือนกันและแตกต่างกัน

เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (45 คน) กับความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (14)	กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่		ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่		เหมือนกัน (*) หรือ แตกต่างกัน (**)
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	
1. เพศของศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ		✓		✓	*
2. การนับถือศาสนาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ		✓		✓	*
3. สถานภาพการสมรสของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ		✓		✓	*
4. ปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	✓		✓		*
5. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรมีภูมิหลังเกี่ยวกับประสบการณ์ในการทำงานเป็น (1) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และ (2) นักวิชาการ (นักนิติศาสตร์ หรือนักรัฐศาสตร์) จึงจะทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนในขณะนี้	✓		✓		*
6. บทบาทของประธานศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ		✓		✓	*



เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (45 คน) กับความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (14)	กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่		ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่		เหมือนกัน (+) หรือ แตกต่างกัน (**)
	เห็น ด้วย	ไม่ เห็นด้วย	เห็น ด้วย	ไม่ เห็นด้วย	
7. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาและจำนวนแตกต่างกัน โดยมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา 5 คน มาจากผู้ทรงคุณ วุฒิสภานิติศาสตร์ 5 คน มาจากตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด 2 คน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน มีส่วนสำคัญทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไป ตามกลุ่มข้างมาก	✓			✓	**
8. โครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ สมบูรณ์แล้ว		✓	✓		**
9. อายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญต่อทิศทาง คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	✓			✓	**
10. การสำเร็จการศึกษาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วน สำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ	✓			✓	**
11. ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ		✓	✓		**
12. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วน เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ		✓	✓		**

เฉพาะความคิดเห็นที่นำมาเปรียบเทียบกันในเรื่องที่ว่า “การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาและจำนวนแตกต่างกัน โดยมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา 5 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 5 คน มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ 3 คน มีส่วนสำคัญทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกลุ่มข้างมาก” โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยนั้น ได้นำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารมาเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 กลุ่ม รวม 10 คน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี 2541 ถึงปี 2543 และอยู่ในช่วงเวลาที่ได้พิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยจำนวน 101 เรื่อง แม้บางคนจะไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่องเนื่องจากลาภกิจหรือลาป่วยก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อย ได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะดังต่อไปนี้



1.1) ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่อง กลุ่มตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 5 คน ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันจำนวน 60 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 59.4 ของคำวินิจฉัยทั้งหมด

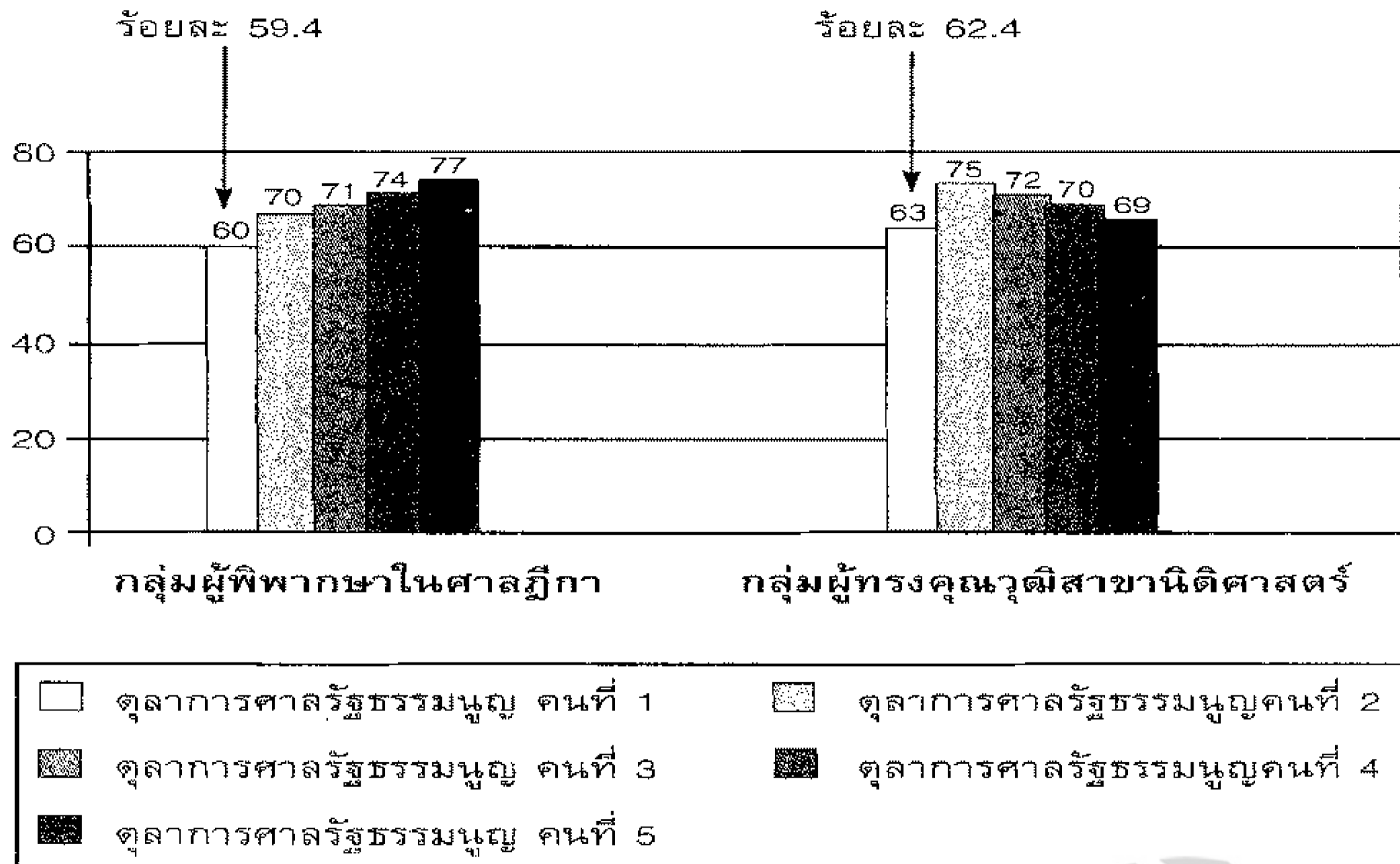
1.2) ในจำนวนคำวินิจฉัย 101 เรื่อง กลุ่มตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน 5 คน ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันจำนวน 63 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 62.4 ของจำนวนคำวินิจฉัยทั้งหมด

1.3) กลุ่มตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันในจำนวนที่มากกว่ากลุ่มตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา เห็นได้จากจำนวนร้อยละที่แตกต่างกัน

2) ผลการวิจัยเอกสารดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนเพียงว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละกลุ่มมีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น แต่ผลการวิจัยเอกสารไม่สามารถบอกเหตุผลได้ว่าการที่คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันของแต่ละกลุ่มนั้นเกิดจากสาเหตุใด เช่น (1) เกิดจากการมีเหตุผลเหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน หรือ (2) เกิดจากการมีที่มาจากแหล่งเดียวกันหรือมาจากความเชี่ยวชาญสาขาเดียวกัน เป็นต้น

3) ไม่อาจนำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่ 3 ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ และกลุ่มที่ 4 ที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ ในส่วนนี้ได้ เพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มที่ 3 ได้พ้นจากตำแหน่งลาออก และเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนในภายหลัง ทำให้มีคนเดียวเท่านั้น คือ นายอนันต์ เกตุวงศ์ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาที่ได้พิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยจำนวน 101 เรื่องดังกล่าว ส่วนกลุ่มที่ 4 ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้ส่งมาจำนวน 2 คน โปรดดูภาพที่ 9

ภาพที่ 9 จำนวนคนและร้อยละของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จำแนกตามกลุ่มที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และกลุ่มที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์



3. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในที่นี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัยครั้งที่มุ่งนำเสนอแนวทางการพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ตัวกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ และตัวบุคคล พร้อมกันนี้ ยังได้เพิ่มหัวข้อ “อื่นๆ” อีก 1 หัวข้อ เพื่อเสนอแนะข้อมูลที่มีความสำคัญ จำเป็น และเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญแต่ไม่อาจจัดไว้ใน 3 หัวข้อข้างต้นได้ เช่น การพัฒนากระบวนการพิจารณา และการพัฒนาคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะแต่ละส่วนมีความสำคัญ จึงควรดำเนินการพร้อมกันไปตามความเหมาะสม



3.1 แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.1 แนวทางการพัฒนาโครงสร้าง ควรปรับเปลี่ยนจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์หรือกรอบที่สำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ (1) ไม่เพิ่มจำนวนศาลรัฐธรรมนูญเพื่อช่วยประหยัดงบประมาณของแผ่นดินและยังสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ (2) เพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือคงจำนวนเดิมไว้ เพราะ (2.1) สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีเรื่องเกี่ยวกับรัฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า มาตราเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างกว้างขวาง (2.2) การใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ และ (2.3) ทำให้ได้มุมมองรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กว้างขวางในสายตาของนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ และ (3) ไม่เพิ่มจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 98 กำหนดให้มีจำนวนเพียง 23 คน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนตุลาการในศาลฎีกาซึ่งมีประมาณ 80-100 คน

ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญตามกรอบที่กล่าวมานี้ อาจเป็นแนวทางใดแนวทางหนึ่งจากข้างล่างนี้

1) ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 15 คนเช่นเดิม โดยปรับเปลี่ยนให้มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 5 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน

2) ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 15 คนเช่นเดิม โดยปรับเปลี่ยนให้มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 5 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน

3) ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 13 คน โดยปรับเปลี่ยนให้มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ กลุ่มละ 4 คน และให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน

4) ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 13 คน โดยปรับเปลี่ยนให้มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 5 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน

ทั้งนี้ ควรประชาสัมพันธ์แสดงผล หรืออาจทำประชาพิจารณ์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว

3.1.2 แนวทางการพัฒนาอำนาจหน้าที่ ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ยังไม่มีปัญหาในประเด็นที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากไปหรือน้อยไปเกิดขึ้นอย่างชัดเจนหรือมากเพียงพอที่จะนำไปสู่การเสนอแนะในประเด็นให้ลดหรือเพิ่มอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้น อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ 4 ประการ ที่จำเป็นต้องเสนอแนะไว้ในที่นี้

1) ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่ให้เป็นหมวดหมู่และชัดเจนขึ้น สืบเนื่องข้อจำกัดในเรื่องเวลาทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องเขียนขึ้นอย่างรีบด่วนพอสมควร อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากได้บัญญัติอยู่ในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องศาล แล้วยังได้กระจัดกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ เช่น หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 6 รัฐสภา ไม่นานนั้นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนยังไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อประชาชนที่จะทำความเข้าใจและนำบทบัญญัติไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ จึงควรประมวลอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับศาลยุติธรรมที่มีธรรมนูญศาลยุติธรรม กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเสนอแนะเช่นนี้แม้จะมองไปได้บ้างว่าจะมีส่วนทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญลดน้อยลงอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายวิธีพิจารณาเหมือนกับศาลทั้งหลาย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์และความชัดเจนที่ประชาชนจะได้รับแล้วย่อมมีมากกว่า

2) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงภายใต้เงื่อนไข ที่ผ่านมีศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2541 (นางอุบล บุญญชลธร ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง) โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” เนื่องจากมาตรา 264 วรรคหนึ่งมิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงได้ คำวินิจฉัยนี้ได้วางบรรทัดฐานในลักษณะที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อประชาชนได้โดยตรงเพราะนางอุบล บุญญชลธร มิใช่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนได้ให้สัมภาษณ์ไว้ด้วยว่าถ้าให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประชาชนอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องในทุกเรื่อง และจะทำให้ทนายความเข้ามาหาประโยชน์หรือค้าความกับประชาชน อีกทั้งประชาชนสามารถยื่นคำร้องผ่านทางองค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรมและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อยู่แล้ว โดยองค์การดังกล่าวจะทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องของประชาชนก่อนส่งคำร้องของประชาชนมาให้



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นองค์กรที่ใช้เป็นที่พึ่งเพื่อหาข้อยุติ ที่สำคัญคือ จะช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นและเป็นศาลของประชาชน อย่างแท้จริงมิใช่ศาลที่เน้นให้บริการเฉพาะองค์กรระดับสูง นักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงเท่านั้น แต่การให้ประชาชนยื่นคำร้องได้โดยตรงนั้น ควรอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เรื่องที่ยื่นต้องเป็นปัญหาสำคัญ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่อสังคมหรือประชาชนโดยรวม เช่น ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ปัญหาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (challenge constitutionality) อันมิใช่ปัญหาส่วนตัวของคนใดคนหนึ่ง

3) ควรมีแนวโน้มการตีความขอบเขตอำนาจของตนในทิศทางกว้างโดยครอบคลุมสังคมไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและสภาพแวดล้อม การตีความหรือการมองขอบเขตอำนาจเช่นนี้เป็นการมองในภาพกว้างหรือภาพรวม มิใช่มองเฉพาะส่วนในวงแคบ หรือมองแยกส่วนเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ประโยชน์ที่จะได้รับมีหลายประการ เป็นต้นว่า มีส่วนช่วยให้คำร้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มขึ้น กระบวนการยุติธรรมและการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่เพียงเท่านั้นยังจะมีส่วนช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับประชาชนและสังคมไทยอย่างใกล้ชิด ทำให้ได้รับความเชื่อถือศรัทธาเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าการตีความดังกล่าวนี้จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภาระงานเพิ่มขึ้นก็ตาม

3.2 แนวทางการพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

3.2.1 ถ้อยคำ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา 264 มีความเห็นแตกต่างกันอย่างน้อย 2 ความเห็น ฝ่ายแรกเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา กฎระเบียบ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐก็ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย ทำนองเดียวกันบทบัญญัติ มาตรา 6 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือพิจารณาวินิจฉัยกฎ ข้อบังคับได้ด้วย โดยฝ่ายแรกอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในวงแคบโดยจำกัดเฉพาะอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มีอำนาจหน้าที่รวมไปถึงกฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อันเป็นการมองอำนาจหน้าที่ในวงกว้าง

3.2.2 ถ้อยคำ “กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มาตรา 266 ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอย่างน้อย 2 ความเห็น ฝ่ายแรกเห็นว่า คำว่า องค์กรต่าง ๆ หมายถึง ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ 2 องค์กร หรือมากกว่าเท่านั้น ถ้ามีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรเดียว ไม่ถือว่าเข้ามาตรานี้ ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้ามีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรเดียวก็อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วย ในมาตราเดียวกันนี้ ยังมีความเห็นแตกต่างกันอีก ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเสนอเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้ส่งเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่มาแล้ว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์กรที่ส่งเรื่องมาแต่แรกเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

3.2.3 ถ้อยคำ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” มาตรา 216(4) มีอย่างน้อย 3 ความเห็น ฝ่ายแรกเห็นว่า บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องถูกขัง หรือถูกจำคุกจริง เพียงศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกก็ถือว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่าบุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริงเท่านั้น การต้องคำพิพากษาให้จำคุกแต่รอลงอาญาไว้ ทำให้ยังไม่ถูกจำคุกจริง จึงไม่ถือว่าบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุก สำหรับฝ่ายที่สามเห็นว่า คำพิพากษาที่ส่งลงโทษบุคคลนั้น ต้องเป็นคำพิพากษาลงโทษถึงที่สุด จึงจะถือว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก

3.2.4 ถ้อยคำ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 198 ต่างกับการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร ยังไม่มีการให้คำนิยามเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหา

3.2.5 อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมือง มีความเห็นแตกต่างกัน อย่างน้อย 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมือง โดยอาศัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงทั้งสิ้นรวม 33 มาตรา และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้ นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 313 ของรัฐธรรมนูญ มิใช่โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ตั้งสาขาพรรคได้ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



มาตรา 65 วรรคสอง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าพรกการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรกการเมืองนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

3.2.6 การส่งคำโต้แย้ง ความเห็น หรือเอกสารของคู่ความตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 264 มี 2 ความเห็น ฝ่ายแรกเห็นว่า ศาลยุติธรรมเมื่อพิจารณาแล้วอาจส่งหรือไม่ส่งคำโต้แย้ง ความเห็น หรือเอกสารของคู่ความต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อป้องกันการถ่วงเวลาด้วยการร้องขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ศาลยุติธรรมต้องส่งคำโต้แย้ง ความเห็น หรือเอกสารของคู่ความทุกเรื่อง โดยศาลยุติธรรมทำหน้าที่คล้ายนุรุษไปรษณีย์เท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาว่าจะส่งหรือไม่ส่ง

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางพัฒนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ชัดเจน เช่น ถ้อยคำที่ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์การต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการยุบพรกการเมือง เป็นต้น

มีข้อสังเกตบางประการสำหรับข้อเสนอแนะในส่วนนี้ คือ แม้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมาและได้วางบรรทัดฐานบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสมหรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่ในเรื่องการวางบรรทัดฐานนั้นมิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตรง รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือการวางบรรทัดฐานนั้น ในอนาคตถ้าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเปลี่ยนแปลงการศาลรัฐธรรมนูญหรือมีเหตุผลที่มากเพียงพอ ก็อาจเกิดการกลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยกลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือกลับบรรทัดฐานมาแล้ว โดยในระยะเริ่มแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า เทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาได้กลับคำวินิจฉัยหรือกลับบรรทัดฐานเป็น เทศบาลไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การวางบรรทัดฐานจึงมีข้อจำกัด แม้มีส่วนทำให้ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่นั่นนอน อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น

3.3 แนวทางการพัฒนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3.3.1 การพัฒนาที่ระบบหรือหลักเกณฑ์

- 1) กระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กร

เช่น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนทั้งวุฒิสภา ควรมีหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกภายในที่ชัดเจน บริสุทธิ์ ยุติธรรม เปิดเผย ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยและปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองอย่างแท้จริง

2) การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ หรือมิได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำร้องบางเรื่อง ซึ่งอาจเป็นเพราะติดราชการต่างประเทศ หรือป่วย หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ด้วยเหตุผลจำเป็นทั้งหลายนั้น แม้จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะยังคงมีองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน ก็ตาม แต่เพื่อประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปิดเผยและโปร่งใส จึงจำเป็นต้องมีการบันทึกและรวบรวมข้อมูลไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อแสดงถึงเหตุผลของการมิได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยในแต่ละเรื่องพร้อมเผยแพร่อด้วย

3.3.2 การพัฒนาโดยประชาชน

1) ประชาชนหรือบุคคลภายนอกศาลรัฐธรรมนูญควรเข้ามามีส่วนในการพัฒนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ดูแล และช่วยตรวจสอบการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง

2) ประชาชนซึ่งรวมทั้งนักวิชาการควรให้ความสนใจกับการพัฒนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยการนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาวิเคราะห์ในทางวิชาการอย่างเป็นระบบมากขึ้น ที่ผ่านมามีประชาชนให้ความสนใจเนื้อหาสาระภายในคำวินิจฉัยไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยส่วนบุคคลน้อยมาก แต่ให้ความสนใจผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นว่าออกมาอย่างไร ในส่วนของนักวิชาการส่วนใหญ่ก็นำคำวินิจฉัยมาวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงกฎหมายโดยมิได้มุ่งไปที่การพัฒนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า องค์การที่เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญเพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน อีกทั้งนักวิชาการบางส่วนเคยชินกับระบบศาลยุติธรรมที่ไม่เปิดโอกาสให้วิพากษ์วิจารณ์ตัวผู้พิพากษาได้มากดังเช่นตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญ ผลงานจึงออกมาในลักษณะของการรวบรวมและเรียบเรียงคำพิพากษาของศาลฎีกา การแสดงความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะเจาะลึกไปถึงภูมิหลังโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยจึงอยู่ในขอบเขตจำกัด เหล่านี้ จึงมีส่วนทำให้ประชาชนและนักวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทางวิชาการเกิดขึ้นน้อยมาก



3.3.3 การพัฒนาที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ มิได้เป็นข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาวิจัยโดยตรง แต่เป็นการรวบรวมมาจากการวิจัยสนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจากการวิจัย เช่น เอกสารและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนที่ได้เขียนไว้ ซึ่งในที่นี้ไม่ได้อ้างอิงไว้ด้วย แต่ส่วนใหญ่ได้ปรากฏอยู่ในคำสัมภาษณ์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1) การใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายทั้งปวงซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญจะดำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรงหรือดำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้หรือการนำอำนาจหน้าที่ไปใช้ คือ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นจริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์โดยบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด หรืออคติหรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพทันที กลับกลายเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง

2) การไม่นำประสบการณ์หรือความเคยชินในทางที่ไม่เป็นคุณมาใช้ เช่น ไม่นำความเคยชินที่มีอยู่เดิมในการใช้กฎหมายรองหรือนำกฎหมายลูกที่เป็นกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เข้ามาปะปนในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือนำคำพิพากษาศาลฎีกาในปี 2497 มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของคู่กรณีต่อศาลรัฐธรรมนูญในปี 2542 ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมากในยุคสมัยรวมทั้งระบบการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศ แต่ควรยึดถือความถูกต้องสอดคล้องและชอบธรรมด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (constitutionality) เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ ให้สมกับชื่อและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ การวินิจฉัยว่าเรื่องใดถูกผิด ให้คุณให้โทษ ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “เป็นประโยชน์หรือโทษต่อประชาชนโดยรวม” เป็นหลัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับมหาชนหรือประชาชน

3) การพิจารณาปัจจัยแวดล้อมประกอบด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองของประเทศ ประกอบกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องบางเรื่องมิได้เกี่ยวข้องเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องับปัจจัยแวดล้อมอีกด้วย เช่น สภาพทางเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนการปฏิรูปดังกล่าวอีกด้วย เพราะฉะนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้

สำหรับประกอบการพิจารณาวินิจฉัย จึงมิใช่พิจารณาตามที่ปรากฏในสำนวนที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเฉพาะที่คู่กรณีหรือผู้ร้องร้องมาหรืออ้างอิงมาเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรฟังหนังสือพิมพ์และพลังมวลชนต่าง ๆ พอสสมควรและนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยตามความเหมาะสมด้วย นอกจากนี้ คำวินิจฉัยบางเรื่องจะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงต้องมีสายตาที่กว้างไกล ใจเปิดกว้าง ไม่มองกฎหมายในวงแคบ ควรรับฟังเหตุการณ์จากภายใน และต่างประเทศรวมทั้งให้ความสำคัญกับปัจจัยแวดล้อม หรือความสงบสุขของประเทศชาติด้วย

4) การพัฒนาความรู้ความเข้าใจเรื่องความยุติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ความยุติธรรมสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมประชาธิปไตยหรือสังคมเผด็จการ ภายใต้สังคมเผด็จการการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการซึ่งรวมทั้งการให้ความยุติธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยคดีย่อมแตกต่างจากสังคมประชาธิปไตยที่ศรัทธาและเชื่อมั่นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยหรือประชาชนโดยรวมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ได้มอบอำนาจอธิปไตยนั้นให้ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการนำไปใช้แทน ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่ได้รับมอบมาจากประชาชน จึงไม่อาจทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้รับความเสียหาย แต่กลับจะต้องทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

อุดมการณ์ แนวคิด หรือความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นความยุติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นหัวใจสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งหลาย เพราะเป็นอุดมการณ์ แนวคิด หรือความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างอย่างมากกับความยุติธรรมภายใต้สังคมเผด็จการที่ผู้ถืออำนาจและใช้อำนาจเผด็จการหรือข้าราชการบางส่วนได้ถูกหล่อหลอมให้เคยชินกับระบบราชการและระบบเจ้าขุนมูลนายในยุคเดิมอย่างรู้ตัวและไม่รู้ตัวเมื่อข้าราชการดังกล่าวได้เข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย บริหารประเทศ และให้ความยุติธรรม ย่อมไม่เห็นถึงความสำคัญของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ประเทศไทยยึดถือและใช้อยู่ในยุคปัจจุบัน

5) การไม่เกรงกลัวหรือหลีกเลี่ยงที่จะชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแม้ว่ากฎหมายนั้นจะได้ใช้มาช้านานแล้วก็ตามิฉะนั้นแล้ว การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็จะเกิดขึ้นได้ยาก และรัฐธรรมนูญก็จะขาดความศักดิ์สิทธิ์

6) ความพร้อมในการกลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเมื่อใดสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยมีเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจน และประชาชน



โดยส่วนรวมจะได้รับจากผลของคำวินิจฉัย การกลับคำวินิจฉัยหรือกลับบรรทัดฐานย่อมเกิดขึ้นได้ ความรู้สึกในเรื่องการเสียหายเสียดาควรหมดไปถ้าได้กระทำในสิ่งที่เป็นโยบายต่อส่วนรวม

7) การป้องกันความเคลือบแคลงสงสัย เพื่อมิให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยแม้แต่น้อย ศาลรัฐธรรมนูญควรระมัดระวังในเรื่องต่อไปนี้เป็นพิเศษและต่อเนื่อง คือจรรยาบรรณ จริยธรรม คุณธรรม ความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง และการปลอดจากการเมืองไม่ว่าเรื่องดังกล่าวจะได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม

8) การเพิ่มอำนาจและบทลงโทษให้ศาลรัฐธรรมนูญ ในอนาคต นอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญาตามความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ มาตรา 328 แล้ว ถ้าศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลภายนอกมากขึ้นๆ อาจทำให้ศาลรัฐธรรมนูญออกกฎหมายว่าด้วยการดูหมิ่นหรือละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกมาบังคับ ซึ่งอาจดำเนินการโดย (1) แก้ไขเพิ่มเติม “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541” หรือ (2) ศาลรัฐธรรมนูญอาจตีความรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่ว่า ในรัฐธรรมนูญหมวด 8 ซึ่งว่าด้วยศาล ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็น 1 ใน 4 ของศาลของประเทศ และเมื่อศาลยุติธรรมมีกฎหมายเกี่ยวกับการดูหมิ่นศาลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 198 และได้ใช้สืบต่อกันมา ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจนำกฎหมายดังกล่าวมาตีความหรือนำมาใช้เทียบเคียงเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือ (3) ศาลรัฐธรรมนูญอาจดำเนินการให้รัฐสภาออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าว

การดำเนินการเพื่อเพิ่มบทลงโทษด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังกล่าวล้วนมีข้อจำกัด เป็นต้นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดดังกล่าวต้องทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และไม่น่าจะกำหนดบทลงโทษไว้ในข้อกำหนดได้ ส่วนการตีความโดยนำกฎหมายอื่นมาเทียบเคียงก็อาจถูกโต้แย้งได้ง่าย สำหรับการออกกฎหมายโดยรัฐสภาอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากนักการเมือง และเหนือสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น น่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี รวมทั้งอาจขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ทุกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดำเนินงานด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้อีกด้วย

9) มาตรการป้องกันการวิ่งเต้น (lobby) ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญบางเรื่อง ไม่เพียงแต่ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่เป็นบุคคลภายนอกเท่านั้น แม้กระทั่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ให้สัมภาษณ์บางคนก็มีความสงสัยเช่นเดียวกันว่าได้เกิดการวิ่งเต้นขึ้น เช่น การขอร้องโดยบุคคลใกล้ชิดหรือเคยมีบุญคุณให้พิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดไปในทิศทางที่ไม่ถูกไม่ควรแต่ก็มีอาจยืนยันหรือพิสูจน์ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ควรมีมาตรการป้องกันการวิ่งเต้นหรือลอบบีจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับวิธีการป้องกันเป็นเรื่อง



ยากมาก ขึ้นอยู่กับตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีคำแนะนำที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ไว้เพื่อป้องกันการวิ่งเต้น คือ การไม่เห็นแก่ตัว และให้เห็นประโยชน์ของประเทศชาติมากที่สุด แต่ก่อนหน้านี้ กระบวนการสรรหาหรือเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดตลอดจนวุฒิสภาต้องได้รับการปรับปรุงด้วย โดยแต่ละองค์กรดังกล่าวต้องมีกระบวนการสรรหาหรือเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่โปร่งใส ชัดเจน ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และตรวจสอบได้ และต้องมุ่งเน้นเพื่อนำบุคคลที่มีคุณสมบัติซื่อตรงคงมั่น (integrity) และมีความรู้ความสามารถด้านรัฐธรรมนูญที่สั่งสมมาช้านานซึ่งพิจารณาได้จากผลงานหรือเอกสารที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เข้ามาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด มิใช่เน้นเฉพาะเรื่องความเชี่ยวชาญหรือความรู้ความสามารถแต่เพียงด้านเดียวหรือสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ที่สุภาพอ่อนโยน (nice guy) ซึ่งสอดคล้องกับสังคมไทย มากกว่าผู้มีคุณสมบัติดังกล่าว

10) เป็นสิ่งที่น่าสงสัยว่าประชาชนมีความรู้สึกว่าศาลรัฐธรรมนูญใกล้ชิดประชาชนพอสมควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนได้วางตัว หรือได้ทำตัวให้สัมผัสกับประชาชนในหลายวิธีการ เช่น เปิดโอกาสให้มีการสัมภาษณ์ แสดงความคิดเห็น หรือรับเชิญไปแสดงความคิดเห็น สัมมนา หรือไปเป็นวิทยากร อย่างไรก็ตาม อาจมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการทำกิจกรรมดังกล่าวเนื่องจากไม่อาจแยกได้ระหว่างความเห็นส่วนตัวกับความเห็นของประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การไม่เห็นด้วยดังกล่าวแม้อาจเป็นผลเสีย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลดีแล้ว ผลดีจะมีมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางตัวของศาลรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการเป็นธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ใกล้ชิดประชาชน เรียบง่าย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในยุคประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ควรยึดถือมากกว่าหลักการอื่นใด อันจะส่งผลให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นครูใหญ่ของประเทศ และเป็นศาลของประชาชน

11) การกำหนดแนวทางหรือกรอบของกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยเรียงตามลำดับ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปและเป็นสากลว่าศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงโดยอาศัยกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอาญา ยกเว้นคดีที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลทหาร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญหรือตามที่รัฐธรรมนูญ



บัญญัติไว้ ขณะเดียวกัน กฎหมายที่นำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยก็ต้องสอดคล้องกันด้วย คือ ต้องยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นหลัก รัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ของกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีความสำคัญ เป็นกฎหมายมหาชน และมีความแตกต่างจากกฎหมายอื่นทั้งหลาย นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำกฎหมายรองหรือกฎหมายเอกชนซึ่งมีศักดิ์ของกฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่า มาหักล้างรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงสุดของประเทศ ซึ่งผิดหลักศักดิ์ของกฎหมายที่ทั่วโลกยอมรับกันว่ากฎหมายในลำดับรองไม่อาจหักล้าง ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าได้ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า นำกฎหมายรองมาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ป้องกันการนำคำพิพากษาของศาลฎีกามาใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องหรือเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรร่วมกันกำหนดแนวทางหรือกรอบในการพิจารณาวินิจฉัย ตามลำดับ เช่น

- 1) อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- 2) อาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- 3) อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ
- 4) อาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ รวมทั้งพิจารณาเหตุผล

ที่ทำให้ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นด้วย

5) อาศัยจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญไทย โดยอาจเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และหลักประชาธิปไตยสากล

6) อาศัยกฎหมายมหาชนอื่นที่เกี่ยวข้อง

7) อาศัยกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นอาทิ

หนทางหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะร่วมกันกำหนดแนวทางหรือกรอบในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวนี้ คือ การแก้ไขเพิ่มเติม ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แต่อาจเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากต้องใช้มติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดดังกล่าว หรือถ้ากำหนดแนวทางหรือกรอบในการพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้เสียงข้างมาก ก็อาจไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนอาจไม่นำไปปฏิบัติตามเพราะไม่มีกฎหมายรองรับ



LIRT

ตารางที่ ๑ สรุปคะแนนเสียงคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2541 ถึง ปี 2543 จำนวน 101 คำวินิจฉัย จำนวน 101 เรื่อง จำนวนประเภทของปัญหา 5 ประเภท

คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2541-2543 จำนวน 101 เรื่อง จำนวนประเภทของปัญหา 5 ประเภท																					
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2541-2543	1) ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย (66)				2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (15)				3) ปัญหาบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (9)				4) ปัญหาองค์กร หรือพรรคการเมือง (10)				5) ปัญหาอื่นๆ (1)				รวมเรื่อง
	ชอบด้วย รธน.	ไม่ชอบด้วย รธน.	อื่นๆ	ไม่ได้ร่วมวินิจฉัย	ชอบด้วย รธน.	ไม่ชอบด้วย รธน.	อื่นๆ	ไม่ได้ร่วมวินิจฉัย	ชอบด้วย รธน.	ไม่ชอบด้วย รธน.	อื่นๆ	ไม่ได้ร่วมวินิจฉัย	ชอบด้วย รธน.	ไม่ชอบด้วย รธน.	อื่นๆ	ไม่ได้ร่วมวินิจฉัย	ชอบด้วย รธน.	ไม่ชอบด้วย รธน.	อื่นๆ	ไม่ได้ร่วมวินิจฉัย	
1. เชาวน์	47	4				10			2				5	1							69
2. โกเมศ	57	6	1	2	3	11	1		3	2	2			2	8		1				101
3. จุฑาพล	46	2	7	11	3	9	3		1	8			9	1			1				101
4. จุล	59	4	1	2	4	10		1	2	7			9	1			1				101
5. ชัยอนันต์	19	42	1	4	4	9		2		6			5			3		1			96
6. ประเสริฐ	60	4	1	1	5	10				9			7	2	1			1			101
7. ปรีชา	56	4	6		4	5	6		1	8			9			1					101
8. มงคล	55	7	2	2	6	7	1	1		9			9			1	1				101
9. สุจิตต์	10	1	1		2	2				7			2					1			26
10. สุจินดา	58	5	1	2	3	11		1		8			9	1				1			101
11. สุวิทย์	57	6	1	2	5	9		1	2	7			10					1			101
12. อนันต์	59	5	2		3	11	1			9			7	1		2	1				101
13. อิสสระ	58	5	2	1	2	8	5		1	8			8	1	1				1		101
14. อรรถ	60	3	3		7	7	1		1	8			8	1		1	1				101
รวมเรื่อง	701	93	29	27	51	119	18	6	11	98	2	3	97	11	10	8	5	7	1	0	1302



ปัญหานโยบายหรือการใช้ดุลพินิจ : เปรียบเทียบ กรณีพื้นตำรวจโททักษิณ และกรณีนายประยุทธ์ เกี่ยวกับการปกปิดและบงการ รายการทรัพย์สินและหนี้สิน

.....
นายณัฐพร วรปัญญาตระกูล*

บทนำ

รัฐธรรมนูญ คือ เป็นนโยบาย (policy) สูงสุดที่ใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีสถาบัน
รัฐสภาเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ภายใต้้นนโยบายเดิมคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2534 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมและการเมืองไทยได้ ประชาชนและนักวิชาการ
จึงเคลื่อนไหว ให้มีการกำหนดนโยบายใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและนักวิชาการมีส่วนร่วม
ในการกำหนดนโยบายมากขึ้น จากความขัดแย้งดังกล่าวจึงนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ซึ่งถือเป็นตัวแบบนโยบายแบบดุลยภาพ
ระหว่างกลุ่ม โดยนำไปสู่การก่อกำเนิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากภาคประชาชนและนักวิชาการ
และภาคนักการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จุดมุ่งหมายในการกำหนดนโยบายใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 เพื่อปฏิรูปการเมืองไทย โดยอาศัยฐานประเด็นปัญหาสังคมและการเมือง
ในอดีตเป็นที่ตั้งโดยนำไปสู่การกำหนดนโยบายตัวแบบกระบวนการ ซึ่งได้กำหนดกลไกต่างๆ
เพื่อขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่การปฏิรูปการเมือง อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ การแจ้งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง
ทั้งก่อนและหลังออกจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ซึ่งนักการเมืองหลายคนรวมทั้งพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และนายประยุทธ์ มหากิจศิริ
ต้องประสบกับข้อกล่าวหาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าจงใจ
ยื่นรายการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ โดยเป็นการกระทำที่จงใจไม่ปฏิบัติตาม
นโยบายที่ได้กำหนดไว้ แต่การพิจารณาไม่ได้สิ้นสุดลงแต่ขั้นของคณะกรรมการป้องกันและ

* กลุ่มงานพิพิธภัณฑ์การเมืองการปกครอง หอสมุดรัฐสภา



ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะรัฐธรรมนูญหรือนโยบายได้กำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การวินิจฉัยนั้น เป็นไปโดยความรอบคอบ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นทั้งผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้วินิจฉัยนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

การก่อตัวและการกำหนดนโยบาย

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองจากนักวิชาการและประชาชนส่วนหนึ่ง โดยการเรียกร้องนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยประชาชน แต่รัฐธรรมนูญขณะนั้นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติไว้ให้สามารถกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น ตามมาตรา 211 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บ.ป.ป. : 375-376) ดังนั้น จึงมีความพยายามจากนักวิชาการและประชาชนที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งถือเป็นมิติที่สำคัญที่มีการเปลี่ยนผู้กำหนดนโยบายที่สำคัญของรัฐ คือรัฐธรรมนูญ จากรัฐสภาเป็นภาคประชาชน แต่การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายเดิมคือรัฐสภา 2 ประการ คือเป็นการริดรอนอำนาจในการกำหนดนโยบายใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนโยบายดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันและกระทบต่อผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาได้ ฉะนั้น การจัดทำนโยบาย จึงเป็นความขัดแย้งระหว่าง 2 ขั้ว และยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและจริงจังขณะนั้น

กระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ จึงเป็นการกดดันต่อสมาชิกรัฐสภามากขึ้น จนกระทั่ง นายมารุต บุณนาท ประธานรัฐสภาขณะนั้น ได้แต่ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นเพื่อศึกษาพิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และอื่นๆ อีกทั้งยังร่างข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540 : 1)

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ได้ข้อสรุปเสนอต่อประธานรัฐสภาเป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ทั้งฉบับ และอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ควรเป็นของรัฐสภาฝ่ายเดียว ส่วนอีกประเด็นหนึ่งคือจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองขึ้นจากข้อสรุปดังกล่าวจึงกลายเป็นนโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองบางพรรค



โดยเฉพาะพรรคชาติไทย ที่พยายามลบข้อครหาและภาพพจน์ของการเป็นพรรคฝ่ายมาร (ภาพพจน์ที่ถูกสื่อมวลชนตั้งขึ้นให้ก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในกรณีที่สนับสนุน พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี) และพยายามสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นในตัวหัวหน้าพรรค คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา จึงยกประเด็นการปฏิรูปการเมืองขึ้นเป็นประเด็นหลักในการหาเสียง โดยให้คำมั่นว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540 : 2)

นโยบายพรรคการเมืองสู่นโยบายรัฐบาล : ตัวแบบดุลยภาพสู่ตัวแบบกระบวนการ

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2538 พรรคชาติไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้ดำเนินการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อนึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 นั้นเป็นการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model) กล่าวคือนโยบายสาธารณะเป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกัน การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลที่มากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์ (Earl Latham. 1965 : 239) ซึ่งตรงกับปรากฏการณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 211

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 211 เป็นการขัดแย้งและประนีประนอมระหว่างฝ่ายนักวิชาการและประชาชน กับฝ่ายนักการเมือง (โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภา) กล่าวคือ นักวิชาการและประชาชนพยายามรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องและกดดันรัฐบาลของนายบรรหาร ให้ปฏิรูปการเมืองตามคำมั่นสัญญา แต่ขณะเดียวกันสมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง และนักการเมืองพยายามที่จะคงอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ แม้นักวิชาการและประชาชนไม่ไว้วางใจ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 211 จึงเป็นนโยบายที่เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม คือ นักวิชาการ ประชาชน และนักการเมือง จากการต่อสู้ดังกล่าวจึงนำไปสู่การประนีประนอมระหว่างกลุ่มขึ้น โดยผลลัพธ์ของนโยบาย (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 211) จึงออกมาในลักษณะดังนี้คือ ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญแทนที่

จะเป็นของรัฐสภาดั้งเดิม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนจังหวัด จำนวน 76 คน มาจาก 76 จังหวัด โดยสายนี้บางส่วนถูกครหาว่า อาจเป็นลูกหาบของนักการเมือง และอีกสายหนึ่งมาจากสายนักวิชาการจำนวน 23 คน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน โดยสภาร่างรัฐสภามีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งฉบับ แต่เมื่อยกร่างเสร็จต้องให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบ เนื่องจากสายนักการเมืองเกรงว่า จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตนเอง จึงยังให้คงอำนาจว่าจะรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้ โดยกล่าวอ้างว่า ถ้าการยกร่างอันมีการเปลี่ยนแปลงหลักการการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐสภาก็จะไม่รับพิจารณา (ณัฐพร วรปัญญา-ตระกูล, 2540 : 12)

สภาร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเป้าหมายเพื่อปฏิรูปการเมือง ดังนั้น นโยบายใหม่จึงถูกกำหนดเป็นนโยบายตัวแบบกระบวนการ (Process Model) โดยสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้กล่าวถึงนโยบายตามตัวแบบกระบวนการว่า นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ถูก กำหนดและนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบความคิดตัวแบบกระบวนการทั้งสิ้น แต่จะมีความครอบคลุม มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของสังคมต่าง ๆ เป็นสำคัญ ในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจ กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะต้องผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวทั้งสิ้น โดยเฉพาะในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ที่จะต้องจำแนกปัญหา นโยบาย ให้ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการในการ แก้ไขปัญหาของสังคม หรือการสร้างสรรค์อื่นที่พึงปรารถนาแก่สังคม ผู้ตัดสินใจนโยบายจัดพัน อยู่กับปัญหาเฉพาะหน้าของสังคม ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ปรากฏผลที่พึงปรารถนาและปัญหาสังคมไม่ได้รับการแก้ปัญหาให้ลุล่วง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544 : 232) ซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการก่อตัวและการกำหนดนโยบายของสภา ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือขั้นเริ่มแรกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดปัญหาทางการเมืองของไทยขึ้น เบื้องต้นก่อนที่จะยกร่างฯ โดยสามารถแยกปัญหาได้ดังนี้ คือ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพของพลเมือง อาทิ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่บางประการยังไม่ครบถ้วนหรือยังไม่ชัดเจน สิทธิเสรีภาพและหน้าที่บางประการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ยังไม่มีผลคุ้มครองให้บัญญัติได้จริง ในทางปฏิบัติ การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำได้ง่ายและ กว้างขวางเกินสมควรอาจกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม



ของพลเมืองในระบบการเมือง อาทิ การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมือง
ยังน้อย การกระจายอำนาจให้พลเมืองในท้องถิ่นปกครองตนเองยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทาง
ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังศึกษาและกำหนดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
โดยในอดีต อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการใช้
อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์
ที่มีขอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ
ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่าง
จริงจัง สภาพที่อำนาจอธิปไตยมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่น
นี้ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย มีความรุนแรง
มากขึ้นและเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้ว ก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ

ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ข้างต้น โดยกำหนดให้เพิ่ม
สิทธิเสรีภาพของพลเมืองให้กว้างขวางขึ้น อีกทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง
มากขึ้นและให้มีการควบคุมอำนาจรัฐ ในแต่ละด้านอย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
อาทิ ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และระบบการควบคุมการทุจริต เพื่อให้มีการปฏิรูป
ทางการเมือง

มาตรา 295 : บทลงโทษทางการเมือง

มาตรา 295 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง
รายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจ
ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ
ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตาม
มาตรา 292 หรือ นับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการเฝ้าตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นำ
บทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่กำหนดโทษทางการเมืองต่อนักการเมืองที่จงใจ
ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
แต่ไม่ได้ห้ามความรวมถึงการคอร์รัปชันของนักการเมือง เพราะมาตรานี้เป็นมาตรการลงโทษ
ทางการเมืองต่อนักการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังกรณีของพันตำรวจโท



ทักษิณ และนายประยุทธ์ ซึ่งมีข้อมูลเปรียบเทียบโดยสังเขปดังนี้คือ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีคราวที่เกิดปัญหามาแล้วประมาณ 2 ปี 10 เดือน 19 วัน ส่วนนายประยุทธ์ มหากิจศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย พ้นจากตำแหน่งวุฒิสมาชิก ในคราวที่เกิดปัญหามาประมาณ 7 เดือน และทั้งสองกรณีถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยความฉ้อฉลเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยกรณีของพันตำรวจโท ทักษิณ นั้นใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทน โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินของตนและคู่สมรสที่อยู่ในชื่อของคนอื่นๆ แต่กรณีของนายประยุทธ์นั้น ไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของภรรยา และบางส่วนก็อยู่ในความครอบครองของตนเอง

ข้อเท็จจริงจาก ป.ป.ช.

กรณีทักษิณ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี และได้ยื่นบัญชีฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวม 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 กรณีเข้ารับตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ครั้งที่ 2 กรณีพ้นตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 ครั้งที่ 3 กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ยื่นเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541 แต่ต่อมา ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วเสร็จ และทำรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 116 ตอนพิเศษ 51 ง วันที่ 14 กรกฎาคม 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 แล้ว

ส่วนกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีนั้น ระหว่างตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏว่า ในเดือนกันยายน 2543 สื่อมวลชนได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการโอนหุ้นของพันตำรวจโท ทักษิณ ให้แม่บ้าน คนรับใช้ คนขับรถ ยามรักษาความปลอดภัย และคนใกล้ชิดอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งว่าที่ร้อยตรี เสงี่ยม บุษบาบาน มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2543 ขอให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีฯ ดังกล่าว

ต่อมา ป.ป.ช. ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 รับทราบข้อมูลจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนและคำร้องของว่าที่ร้อยตรี เสงี่ยมฯ และให้นำเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตรวจสอบต่อไป โดยมอบหมายให้คุณหญิงปรีดา เกษมสันต์ ณ อยุธยา กรรมการ ป.ป.ช. เสนอรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการตรวจสอบและสรุปผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน



ของพันตำรวจโท ทักษิณ และต่อมา ป.ป.ช. มีคำสั่งที่ 169/2543 ลงวันที่ 28 กันยายน 2543 และที่ 174/2543 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ โดยมีคุณหญิงปริยาฯ เป็นประธาน คณะกรรมการตรวจสอบ ดำเนินการแล้ว เสนอรายงานผลการตรวจสอบ ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2543

ป.ป.ช. ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 98/2543 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 สรุปได้ว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ไม่ได้แสดงทรัพย์สินที่อยู่ในนามของตนเอง คู่สมรส และที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่นในบัญชี ที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. ซึ่งแยกประเด็นพิจารณาเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ทรัพย์สินที่มีอยู่ในชื่อของพันตำรวจโท ทักษิณ และใส่ชื่อของคู่สมรส ไม่แสดงรายการทรัพย์สินในนามของตนเอง เป็นหุ้นสองบริษัท รวมมูลค่า 6,750 บาท ไม่แสดงรายการทรัพย์สินในนามคู่สมรส เป็นหุ้นสามบริษัทและตั๋วสัญญาใช้เงินหนึ่งฉบับ รวมมูลค่า 6,466,759.35 บาท

ป.ป.ช. พิจารณาแล้วว่า ทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด การไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าวไม่ทำให้ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์แต่อย่างใด จึงเห็นว่าไม่เป็นการปกปิดไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าวในบัญชี ที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. ทั้ง 3 ครั้ง

ส่วนทรัพย์สินที่ใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทน ปรากฏว่า ไม่แสดงรายการทรัพย์สินของตนและคู่สมรสที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น ดังนี้

ครั้งที่ 1 กรณีเข้ารับตำแหน่ง จำนวน 2,371,726,371 บาท

ครั้งที่ 2 กรณีพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 1,523,157,657 บาท

ครั้งที่ 3 กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี จำนวน 646,964,383 บาท

ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ไม่แสดงรายการทรัพย์สินของตนและคู่สมรสที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่นในบัญชี ที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. ดังนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดนั้น ต้องพยายามดำเนินการเพื่อให้ได้เปรียบในเชิงการค้า โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ สนับสนุน จำนวนมาก อาทิ การเข้าไปครอบงำกิจการบริษัทต่างๆ รวมทั้งการทำธุรกรรมเชื่อมโยงระหว่างบริษัทในเครือของตนเอง บางครั้งไม่สามารถเปิดเผยชื่อของตนเองและคู่สมรสได้ จึงต้องใช้ชื่อบุคคลอื่นแทน เพื่อปิดบังอำพรางมิให้บุคคลภายนอกและสาธารณชนทราบ นอกจากนั้น การใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทนยังเป็นผลให้พันตำรวจโท ทักษิณ และคู่สมรส ต้องกระทำการบางอย่างไม่ถูกต้องตามระเบียบ วิธีปฏิบัติ และข้อบังคับต่างๆ ที่วิญญูชนทั่วไปพึงปฏิบัติ เช่น การรับเงินปันผลของผู้ถือหุ้นแทน โดยเหตุที่การยื่นบัญชี ในฐานะนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 293 วรรคสอง บัญญัติให้ต้องเปิดเผยบัญชี ดังกล่าวต่อสาธารณชน พันตำรวจโท ทักษิณ จึงไม่สามารถแจ้งรายการหุ้นที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่นที่เป็น



ของตนเองและคู่สมรสในบัญชีฯ ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว ป.ป.ช. จึงมีมติว่าการกระทำของ พันตำรวจโท ทักษิณ เป็นการจงใจปกปิดข้อเท็จจริง ไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว

กรณีประยุทธ์

นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ 8 กรกฎาคม 2540 ตามประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2540 ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่ง เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 โดยแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประกอบด้วย

ทรัพย์สินของนายประยุทธ์เองประกอบด้วย เงินฝาก 1 บัญชี จำนวน 69,514,355.71 บาท เงินลงทุน เป็นหุ้นในบริษัทต่างๆ รวมมูลค่า 4,509,835,710 บาท และยานพาหนะรวม 3 คัน

ทรัพย์สินคู่สมรส ประกอบด้วย เงินฝาก 2 บัญชี จำนวน 45,000,000 บาท เงินลงทุน เป็นหุ้นในบริษัทต่างๆ รวมมูลค่า 1,850,039,087.50 บาท และที่ดิน 14 แปลง รวมเนื้อที่ 60 ไร่ 1 งาน 7 6/10 ตารางวา

ทรัพย์สินของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ประกอบด้วย เงินลงทุน เป็นหุ้นในบริษัทต่างๆ รวมมูลค่า 223,750,105 บาท

หนี้สินของของนายประยุทธ์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2538 เป็นหนี้กู้ยืมเงินธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) 40,000,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

โดย ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แล้วพบว่า มีรายการทรัพย์สินที่ไม่ได้แสดงไว้ในบัญชี คือ

ทรัพย์สินของนายประยุทธ์ ประกอบด้วย เงินฝาก 9 บัญชี และตั๋วสัญญาใช้เงิน 1 ฉบับ รวมเป็นเงิน 26,885,240.99 บาท ที่ดิน 9 แปลง รวมเนื้อที่ 71 ไร่ 10 4/10 ตารางวา และรถยนต์ 3 คัน

ทรัพย์สินของคู่สมรส ประกอบด้วย เงินฝาก 23 บัญชี และตั๋วสัญญาใช้เงิน 2 ฉบับ รวมเป็นเงิน 390,385,575.89 บาท ที่ดิน 21 แปลง รวมเนื้อที่ 172 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา และบ้านพักอาศัย 1 หลัง

ทรัพย์สินของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ประกอบด้วย เงินฝาก 1 บัญชี จำนวน 200,584.84 บาท และที่ดิน 2 แปลง รวมเนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 56 ตารางวา

โดย ป.ป.ช. พิจารณารายการทรัพย์สินของนายประยุทธ์ คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่ตรวจสอบพบเพิ่มเติม ประกอบคำชี้แจงแสดงเหตุผลเห็นว่า รายการเงินฝากและที่ดิน



ของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ บ้านพักอาศัย และยานพาหนะเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าหรือจำนวนไม่มากนัก คำชี้แจงต่างๆ มีเหตุรับฟังได้แต่รายการเงินฝากของของนายประยุทธ์ 9 บัญชี และตัวสัญญาใช้เงิน 1 ฉบับ เงินฝากของกลุ่มมรส 23 บัญชี และตัวสัญญาใช้เงิน 2 ฉบับ ที่ดินของนายประยุทธ์ 9 แปลง และที่ดินของกลุ่มมรส 21 แปลง ป.ป.ช. มีความเห็นดังนี้

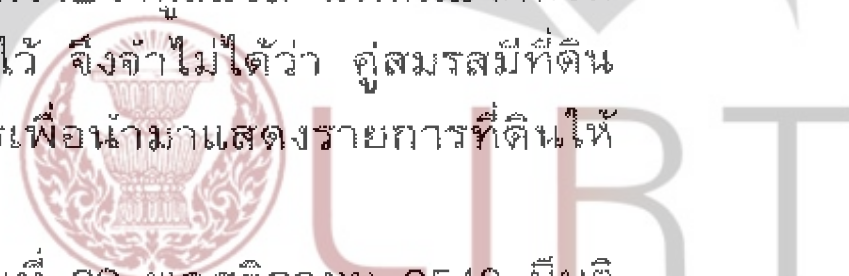
กรณีเงินฝากของนายประยุทธ์ ในบัญชีเงินฝาก 9 บัญชี และตัวสัญญาใช้เงิน 1 ฉบับ เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากที่แสดงไว้กับที่ตรวจสอบเพิ่มเติม แตกต่างกัน เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่แสดงไว้ ทั้งมิใช่เป็นเงินจำนวนเล็กน้อย หากแต่เป็นเงินหลักสิบล้านบาท นอกจากนี้ บัญชีเงินฝากที่ตรวจสอบพบเพิ่มเติม เป็นบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน 4 บัญชี ในการประกอบธุรกิจตามปกติของนักธุรกิจจะต้องสั่งจ่ายเช็คเบิกถอนเงินจากบัญชีกระแสรายวันเหล่านี้ อยู่เสมอ ย่อมต้องทราบว่ามีบัญชีเงินฝากอื่นๆ นอกเหนือจากที่แสดงรายการไว้ ดังนั้น หากมีความตั้งใจที่จะแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยถูกต้องตามที่มืออยู่จริงแล้ว คงจะตรวจไม่พบรายการในบัญชีเงินฝากเพิ่มมากขึ้น

กรณีเงินของกลุ่มมรสในบัญชีเงินฝาก 23 บัญชี และตัวสัญญาใช้เงิน 2 ฉบับ ป.ป.ช. เห็นว่า บัญชีเงินฝากและจำนวนเงินที่ตรวจพบเพิ่มเติมมีจำนวนมากกว่าที่แสดงไว้อย่างเห็นได้ชัด ถึงความแตกต่างและเป็นเงินหลักร้อยล้านบาท คำชี้แจงของนายประยุทธ์ที่ว่า กลุ่มมรสมีบัญชีเงินฝากไว้ใช้ธุรกิจตามปกติ และเก็บเป็นเงินสด โดยไม่แจ้งให้ทราบนั้น เป็นการยากที่วิญญูชนโดยทั่วไปจะเชื่อว่าบุคคลผู้เป็นนักธุรกิจเช่นเดียวกับนายประยุทธ์ ไม่ทราบบัญชีเงินฝากและจำนวนเงินของกลุ่มมรส ซึ่งมีจำนวนเกือบสี่ร้อยล้านบาท คำชี้แจงของนายประยุทธ์กรณีนี้จึงรับฟังไม่ได้

กรณีที่ดินของนายประยุทธ์ 9 แปลงนั้น คำชี้แจงของนายประยุทธ์ชี้ให้เห็นว่าทราบว่าตนมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์อีกหลายแปลง หากพยายามที่จะแสดงรายการที่ดินเหล่านี้ในการยื่นบัญชีฯ ก็จะสามารถดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมได้โดยไม่ยาก ดังนั้นการที่มีได้แสดงรายการที่ดินของตนต่างๆ ที่ทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

กรณีที่ดินของกลุ่มมรส 21 แปลง เป็นจำนวนและเนื้อที่ของที่ดินที่ตรวจสอบพบเพิ่มมีมากกว่าที่แสดงไว้เป็นจำนวนมาก ไม่น่าเชื่อว่านายประยุทธ์ไม่ทราบว่ากลุ่มมรส มีที่ดินมากดังที่ตรวจพบเพิ่มเติม คำชี้แจงที่ยังว่า กลุ่มมรสเก็บเอกสารสิทธิที่ดินไว้ จึงจำไม่ได้ว่า กลุ่มมรสมีที่ดินทั้งสิ้นเท่าใดนั้น รับฟังไม่ได้ เพราะสามารถตรวจสอบเอกสารเพื่อนำมาแสดงรายการที่ดินให้ถูกต้องตามที่มืออยู่จริงได้ แต่ไม่ดำเนินการ

ดังนั้น ในการประชุมของ ป.ป.ช. ครั้งที่ 90/2543 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 มีมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง 8 เสียง (นายประสิทธิ์ ดำรงชัย กรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เข้าร่วม





ประชุม) ว่า นายประยุทธ์ ยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 วรรคหนึ่ง การที่ส่งสำเนาเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมประกอบการยื่นบัญชีฯ ในภายหลัง ไม่เป็นผลลบล้างการจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ที่ได้กระทำมาแล้วได้ และมีมติให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

มาตรา 295 กับการใช้ดุลพินิจ

กรณีของพันตำรวจโท ทักษิณ กับนายประยุทธ์ นั้น มีข้อถกเถียงและข้อแตกต่างในการใช้ดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก เพราะทั้งสองกรณีมีความคล้ายคลึงกัน แต่มาตรฐานดุลพินิจกลับแตกต่างกัน โดยสามารถแยกเป็นประเด็นดังนี้ จากกรณีที่พิจารณาว่าเข้าข่าย มาตรา 295 หรือไม่ ถ้าพิจารณาในกรณีดังกล่าวจะต้องทำความเข้าใจกับนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อน **กรณีนายประยุทธ์** ศาลรัฐธรรมนูญให้นิยามคำว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของมาตรา 295 ว่ามีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจริงหรือไม่ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา 291 ถึงมาตรา 296 คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ต้องแปลความเป็นอย่างเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่ง ป.ป.ช. ต้องอาศัยข้อมูลเบื้องต้นใช้เป็นหลักฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ บัญชีฯ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา 291 การตรวจสอบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีฯ ต้องด้วยมาตรา 295 หรือไม่ และการตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 294 วรรคสอง การให้ความหมายของถ้อยคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 291 และมาตรา 292 เห็นได้ชัดว่า บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือตายก่อนยื่นบัญชีฯ หลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีฯ ที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ดังนั้นความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ย่อมหมายความรวมถึง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพื่อให้มาตรา 295 มีผลใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



นายประยุทธ์เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสาม บัญญัติให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงมีหน้าที่ยื่นบัญชี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (4) ซึ่งนายประยุทธ์ยื่นบัญชี กรณีเข้ารับตำแหน่งตามมาตรา 292 (1) ต่อ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 และ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 และ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่ายื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 295 วรรคสอง ซึ่งมาตรการบังคับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำ ตามมาตรา 295 วรรคหนึ่งนั้น เป็นเรื่องการจำกัดสิทธิทางการเมือง ได้แก่ ให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ขณะที่ ป.ป.ช. ตรวจพบการกระทำผิด และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่ารวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วด้วย แม้ว่าพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสาม ซึ่งเป็นตำแหน่งขณะกระทำการตามมาตรา 295 แล้ว จึงไม่สามารถให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองได้อีก แต่ยังคงบังคับให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นจึงยังอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

ส่วนกรณีของพันตำรวจโท ทักษิณ ได้กล่าวอ้างว่าได้พ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลา 2 ปี 10 เดือน 19 วัน ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจที่จะรื้อฟื้นคดีขึ้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มาตรา 317 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 317 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันถัดประกาศใช้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 10/2543 และ 27/2543 สรุปได้ว่าให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จึงต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 317 วรรคหนึ่ง กรณีนี้ได้ความว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่ รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คือวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ตามนัยคำวินิจฉัยข้างต้นเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชี จึงมีหน้าที่ยื่นบัญชี ต่อ

ป.ป.ช. ตามกำหนดเวลาในมาตรา 292 รวม 3 ครั้ง อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) ถึง (6) มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับไม่ว่าการเข้าดำรงตำแหน่งของผู้นั้นจะเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอยู่ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องแสดงบัญชี โดยเปิดเผยตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบัญชี นั้นจะถูกนำไปเป็นฐานของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้น ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองว่า มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินอย่างผิดปกติ อันนำไปสู่การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือการทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ดังนั้น เมื่อพ้นตำรวจโท ทักษิณ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมีหน้าที่ยื่นบัญชี ต่อ ป.ป.ช. ตามมาตรา 291 และมาตรา 292

ส่วน “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามมาตรา 295 มีความหมายเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 และมาตรา 292 คือ หมายความว่าผู้ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และรวมถึงเมื่อผู้นั้นตายพ้นจากตำแหน่งในเวลาต่อมา หรือตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชี หลังจากพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น เมื่อมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ถ้าจงใจไม่ยื่นบัญชี ตามกำหนดเวลา หรือจงใจยื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 295

โดยสรุปแล้วทั้งสองกรณีจึงอยู่ในข่ายของมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประเด็นต่อมาซึ่งเป็นการพิจารณาว่า เมื่ออยู่ในข่ายมาตรา 295 แล้วจึงมีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. แต่การยื่นนั้นมีเจตนาที่จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เมื่อนำมาพิจารณาในประเด็นนี้จึงจำเป็นที่จะต้องให้นิยามคำว่า “จงใจ” ก่อน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำว่า จงใจ ในกรณีของพันตำรวจโท ทักษิณ ไว้ว่า มาตรา 295 เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่มาตรา 291 ถึงมาตรา 296 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยื่นบัญชี ต่อ ป.ป.ช. ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 291 มาตรา 292 และมาตรา 293 บัญญัติให้ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชี ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน



โดยเร็ว นอกจากนั้นมาตรา 294 บัญญัติว่า กรณียื่นบัญชี เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากปรากฏว่า ผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติหมวด 10 ส่วนที่ 1 นี้ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญได้แสดงความโปร่งใสในเรื่องทรัพย์สินและหนี้สินของตน ตั้งแต่เริ่มเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งไประยะหนึ่งแล้ว เพื่อให้การแสดงบัญชี บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องบัญญัติมาตรการบังคับแก่ผู้ที่จงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือยื่นบัญชี โดยปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบไว้ในมาตรา 295 ดังนั้น มาตรา 295 จึงบัญญัติความ “จงใจ” ไว้เป็นองค์ประกอบของการกระทำความผิดที่มีมาตรการบังคับ กล่าวคือ การต้องพ้นจากตำแหน่งและการต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในใดเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 31/2543 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2543 และคำวินิจฉัยที่ 19/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้ความหมายว่า “จงใจ” ไว้สรุปได้ว่า “จงใจ” เป็นเพียงเจตนาธรรมดา คือ ผู้ยื่นบัญชี รู้หรือไม่ว่า มีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่เพียงรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มีขอบ หรือมุ่งประสงค์เพื่อเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมีขอบ หรือเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่

แม้คำว่า “จงใจ” ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษ หรือมุ่งประสงค์เป็นพิเศษ ตามที่ได้ให้ความหมายมาแล้วก็ตาม แต่การใช้คำว่า “จงใจ” นำหน้าข้อความว่า “ยื่นบัญชี ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ” นั้นย่อมมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญประสงค์เน้นว่า ผู้ยื่นบัญชี ต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควร และจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้ง

ส่วนนิยามของคำว่า จงใจ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในกรณีของนายประยุทธ์นั้น คำว่า “จงใจ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 พิจารณาเพียงว่ารู้หรือไม่ว่ามีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่ เพียงผู้นั้น รู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาพิเศษ” เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ต้องการให้ผู้ถูกร้องยื่นบัญชี อย่างถูกต้องเท่านั้น ส่วนเรื่องการทุจริตเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณี



ที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป” เป็นเรื่องที่ ป.ป.ช. ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินแล้วพบว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ ในตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ในการพิจารณาคำร้องนี้คงพิจารณาเพียงว่า ผู้ยื่นฯ จงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 หรือไม่เท่านั้น

โดยสรุปค่านิยมของคำว่า “จงใจ ของทั้งสองกรณี ศาลรัฐธรรมนูญมีมติและมีความเห็นพ้องกัน โดยได้ให้นิยามเป็นไปในลักษณะเดียวกัน แต่การให้นิยามที่ตรงกันนั้นผลลัพธ์ทางคดีจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงลักษณะการกระทำใดว่าเข้าข่ายของการกระทำที่จงใจด้วย เพราะศาลรัฐธรรมนูญต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอีกว่า การกระทำใดเข้าข่ายของนิยามดังกล่าว เพราะองค์ประกอบของการพิจารณาว่าจงใจยื่นเป็นเท็จหรือปกปิดนั้นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เจตนาและการกระทำ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้ดุลพินิจว่า การกระทำใดที่มีเจตนาที่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำใดที่ไม่มีเจตนา ซึ่งจุดนี้เป็นจุดที่ยากต่อการตัดสิน และเป็นจุดที่ส่อแหลมต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เพราะการพิสูจน์เจตนาเป็นเรื่องที่ลำบากเพราะเป็นนามธรรม ไม่สามารถจับต้องหรือวัดเชิงประจักษ์ได้ แต่ถ้าจะกำหนดมาตรฐานว่าการกระทำใดจงใจหรือไม่ ก็ยากที่จะกำหนดได้เพราะองค์ประกอบของการตัดสินมี 2 ประการ ตามที่ได้กล่าวมา การวินิจฉัยจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจ ซึ่งดุลพินิจย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานและความเชื่อของแต่ละบุคคลด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทางนโยบายตามที่ Halperin ได้กล่าวไว้คือ การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายอาจเกิดจากความสับสนในข้อกฎหมายต่างๆ เป็นต้น ส่งผลให้การตัดสินใจในระดับบุคคลมีผลต่อความคลุมเครือในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นผู้ปฏิบัติจึงต้องใช้ดุลพินิจของตนในการปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ โดยกรณีทั้งสอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจส่วนตนพิจารณา โดยเสียงส่วนใหญ่เห็นการที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อ้างว่าไม่ทราบกรณีที่ยกมาให้คนอื่นฯ ถือหุ้นแทน และเป็นความบกพร่องของเลขานุการของตนและภรรยาที่ไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว ในนามของตนและภรรยา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามพยานหลักฐานแล้วเชื่อในข้อแก้ต่างดังกล่าว แต่ขณะที่ไม่เชื่อต่อกรณีที่นายประยุทธ์กล่าวอ้าง ซึ่งสามารถแยกได้ 2 ประเด็น คือ ลืมแจ้งฯ และไม่ทราบว่าภรรยามีทรัพย์สินอยู่อีก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่านายประยุทธ์ มีเจตนาที่จงใจปกปิดหรือยื่นแสดงรายการทรัพย์สินที่เป็นเท็จ



ปัญหานโยบายหรือปัญหาการใช้ดุลพินิจ

“...จะต้องให้สามารถที่จะร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้โดยไม่ง่าย และไม่มีปัญหาคำถาม ฉะนั้น การสร้างหรือการร่างรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องมีความสำคัญอยู่ที่ให้แจ่มแจ้ง การร่างรัฐธรรมนูญนี้มีความลำบากอยู่อย่างหนึ่ง คือ จะต้องสรรหาคำที่เหมาะสม ที่ไม่กำกวม ลงในกฎหมาย ที่ไม่เอนเอียง...” จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทาน แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ณ ศาลาสุติดาลัย วันที่ 18 มกราคม 2540 สะท้อนให้เห็นอย่าง ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาในการสร้างนโยบาย คือรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมาย สูงสุดและเป็นแม่บทแก่กฎหมายต่างๆ แต่ขณะเดียวกันการเขียนถ้อยคำลงในรัฐธรรมนูญจำเป็น สั้น กระชับรัดกุม ไม่คลุมเครือ แต่ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญก็เป็นปุถุชน ซึ่งไม่อาจเล็งเห็นข้อเท็จจริง อันสลับซับซ้อน ซึ่งจะเกิดขึ้นเป็นกรณีพิพาทในภายหน้า แม้จะเล็งเห็นก็เป็นเรื่องพ้นวิสัยที่จะ บัญญัติให้ครอบคลุม กรณีเหล่านั้นทั้งหมดปราศจากความคลุมเครือ แม้บางครั้งถ้าร่างได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือแต่ถ้าเวลาผ่านไปถ้อยคำที่เคยเข้าใจกันกลายเป็นคำที่มีความหมายหลายแง่ หลายมุมได้ อีกทั้งกรณีหรือปัญหาใหม่ๆ ก็เกิดมากขึ้นตามการพลิกแพลงเล่ห์เหลี่ยมของมนุษย์ (วิชฌ์ เครื่องาม. 2533 : 761-762)

ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร กับกรณีของ นายประยุทธ์ มหาวชิราวุธ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะให้คำนิยามเกี่ยวกับ “ผู้ดำรงตำแหน่ง” และคำว่า “จงใจ” ชัดเจน แต่การวินิจฉัยเท่านั้นยังไม่เพียงพอ เพราะศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยลงใน อีกระดับหนึ่ง คือต้องวินิจฉัยว่า การกระทำลักษณะใดที่มีเจตนาจงใจปกปิดหรือแจ้งเท็จเกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่มีอยู่ การที่จะระบุให้ชัดเจนว่าการกระทำลักษณะใดเข้าข่ายจงใจลงในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สมควรและไม่มีประเทศใดที่จะสร้างรัฐธรรมนูญให้ระบุถึงรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ มากมายลงได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อให้นโยบายหรือรัฐธรรมนูญ สามารถบังคับใช้ได้ แต่การตีความนั้น อาจถูกครอบงำได้ด้วยอิทธิพลและอคติต่างๆ อีกทั้งการ ตีความรัฐธรรมนูญของแต่ละบุคคล ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย ทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน อาทิ สุขภาพ ทัศนคติ ความรู้ ประสบการณ์ และปัจจัยภายนอก อาทิ สิ่งแวดล้อม และแรงผลักดันต่างๆ ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267 ได้บัญญัติถึง กระบวนการการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากที่ตุลาการ แต่ละคนต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตัว ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของแต่ละคนได้ อีกทั้งต้อง แถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติในแต่ละเรื่องที่พิจารณา เพื่อให้ตุลาการได้แสดงเหตุผล พร้อมกันนั้นตุลาการคนอื่นๆ ก็จะได้รับฟังเหตุผลประกอบการพิจารณาของตนได้ เมื่อจบ กระบวนการทั้งคำวินิจฉัยส่วนตัวและคำวินิจฉัยกลาง ต้องประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อ



เป็นการประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ แสดงถึงความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นแรงกดดันต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบและเป็นระบบ เพราะคำวินิจฉัยของแต่ละบุคคลจะเป็นหน้าแผ่นประวัติศาสตร์ให้กับคนรุ่นหลังได้ศึกษาและวิพากษ์วิจารณ์กันไป นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้สร้างหลักประกันต่อการใช้ดุลพินิจของตุลาการ โดยกำหนดให้การดำรงตำแหน่งได้ถึง 9 ปี เพื่อให้ตุลาการจะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง (กฎหมาย วรปัญญาตระกูล, 2541 : 37)

จากกรณีของพันตำรวจโท ทักษิณ และนายประยุทธ์ ได้ก่อให้เกิดประเด็นว่า ปัญหาเกิดจากนโยบายหรือเกิดจากการใช้ดุลพินิจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ คือศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการเขียนนโยบายหรือรัฐธรรมนูญให้มีความละเอียดชัดเจนในทุกประเด็นหรือทุกแง่มุมนั้น คงเป็นไปได้ซึ่งเป็นปัญหาโดยธรรมชาติของการกำหนดนโยบาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจในนโยบายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน อาจส่งผลให้การใช้ดุลพินิจอาจนำมาซึ่งการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมได้

ข้อเสนอแนะท้ายบท

จากปัญหาดังข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการควบคุมปัญหาดังกล่าวโดยมีแนวทาง ดังนี้

1. การตีความรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่จะเป็นการพยายามค้นหาความหมายของเนื้อหาเท่านั้น แต่เป็นการพยายามค้นหาสิ่งที่แอบแฝงและอยู่เกินเลยของเนื้อหาเหล่านั้นด้วย การตีความเป็นกระบวนการสร้างชีวิตและจิตวิญญาณแก่รัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตีความรัฐธรรมนูญใช้ว่าแต่จะอาศัยเพียงหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์เท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศที่ร่างขึ้นมาอาจเกี่ยวเนื่องจากความมุ่งมั่น (commitment) ภูมิหลัง จารีต สังคม วัฒนธรรม และอื่นๆ ของแต่ละประเทศ การจำกัดวงผู้ตีความหรือตุลาการให้มากเฉพาะสายนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ (โดยมาก) อาจไม่เหมาะสม จึงควรให้ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมด้วย ฉะนั้น จึงควรลดสัดส่วนตุลาการจากสายผู้พิพากษาในศาลฎีกาลง เพื่อให้ผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญสายอื่นๆ ได้เข้าร่วมมากขึ้น มุมมองทางกฎหมาย จะมีความเป็นชีวิตชีวามากขึ้น

2. ไม่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาอย่างเป็นทางการและชัดเจน ถึงแม้จะเป็นการกำหนดโดยตำแหน่งก็ตาม เพราะจะทำให้การลอบบีเกิดขึ้น ดังที่เป็นข่าวว่ามีผู้ต้องการได้รับการเสนอชื่อเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเดินสายลอบบีคณบดีซึ่งเป็นกรรมการสรรหาเพื่อเสนอ



ชื่อตนเอง อีกทั้งไม่ควรจะมีผู้แทนพรรคการเมืองร่วมอยู่ในคณะกรรมการสรรหา เพราะจะทำให้ได้บุคลากรมาจากสายนักการเมืองได้ ดังที่เกิดข้อครหาขึ้นในปัจจุบัน อีกทั้งกรรมการสรรหาจากสายนักการเมืองมีสัดส่วนมาก สามารถครอบงำการเสนอชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่เกิดขึ้นกับการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว

3. ควรให้ผู้ต้องการได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงวิสัยทัศน์ต่อคณะกรรมการสรรหา ขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟัง สอบถาม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ที่ต้องการได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเป็นการตรวจสอบดุลพินิจ ความรู้ ความเข้าใจ และประสมการณ์ของบุคคลนั้นๆ ด้วย

4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยพยายามตรวจสอบคำแถลงด้วยวาจาว่า ตรงและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยส่วนตัว หรือคำวินิจฉัยกลางหรือไม่ หรือการคัดค้านตุลาการที่มีผลได้ผลเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องหรือขาดคุณสมบัติที่จะวินิจฉัยในคดีนั้นๆ ด้วย

5. ควรแก้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มการถ่วงดุลและกลไกการตรวจสอบระหว่างองค์กรให้มากขึ้น อย่าให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอิทธิพลครอบงำอีกองค์กรหนึ่งได้ ถึงแม้ ป.ป.ช. จะตรวจสอบและมีมติว่าบุคคลใดกระทำการตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยต้องยื่นผ่านศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้อีกครั้ง แต่ไม่ใช่ว่าสถานะของศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่เหนือหรือครอบงำ ป.ป.ช. ได้ แต่เป็นด้วยหลักการของรัฐธรรมนูญเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยรอบคอบและโปร่งใส แต่ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดข้อกังขาและครหาในหมู่ประชาชนว่า อาจมีเบื้องหน้าเบื้องหลัง ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติการเชิงรุกเพื่อตรวจสอบทางลับว่า มีการกระทำตามข้อหากล่าวข้อนั้นหรือไม่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบความรอบคอบของ ป.ป.ช. ขณะเดียวกัน ป.ป.ช. ควรตรวจสอบความเที่ยงธรรมและโปร่งใสของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องให้มีการยื่นถอดถอนแล้วจึงดำเนินการเพราะบางครั้งการทุจริตไม่สามารถแสดงหลักฐานได้อย่างชัดเจนในเบื้องต้น แต่ควรให้ ป.ป.ช. หรือ ค.ร.ว. ป.ป.ง. ทำงานเชิงรุกมากขึ้น โดยให้มีการตรวจสอบทางลับได้ และเมื่อตรวจสอบแล้วมีมูลให้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญได้

6. เปิดให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระ เพราะเป็นการกดดันต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เพิ่มความระมัดระวัง รอบคอบและเที่ยงธรรมในการทำคำวินิจฉัย



LI RT



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คำวินิจฉัยที่ 19/2544. (อินเทอร์เน็ต). สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : <http://www.concourt.or.th>. 2544.

คำวินิจฉัยที่ 20/2544. (อินเทอร์เน็ต). สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : <http://www.concourt.or.th>. 2544.

ณัฐพร ทรัพย์บุญตรา. จดหมายเหตุ...สภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543.

_____. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

_____. อภิวัฒน์รัฐธรรมนูญไทย : เส้นทางใหม่ของประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2544.

ภาษาอังกฤษ

Halperin Merton. "The Decision to Employ the ABM," *World Politics*. (October). 1972.

Latham Earl. *The Group Basis of Politics*. New York : Octagon Books, 1965.



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กับการรณรงค์หาเสียง และโพลล์ศึกษาวิเคราะห์ กรณีของกรุงเทพมหานครฯ ในอดีต

.....
พิษณุ กล้าการนา*

การศึกษาวิชาทางรัฐศาสตร์ ปัจจุบันเป็นการศึกษาที่แบ่งแยกสาขาออกเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาที่เจาะลึกและขยายขอบเขตออกไปมาก มติมหาชนและพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นส่วนหนึ่งของวิชาทางรัฐศาสตร์ เอกสารวิชาการนี้เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของวิชาทางรัฐศาสตร์และสื่อสารมวลชน มีสาระสำคัญ 3 ตอน คือ

ตอนที่หนึ่ง เป็นการศึกษาพื้นฐานและความเป็นมาของมติมหาชน (Public Opinion) รวมถึงศึกษาการวัดคะแนนนิยมทางการเมือง (Polls) ด้วยการนำความรู้หลายสาขามาผสมผสานกัน เช่น จิตวิทยา (จิตวิทยามวลชน : Mass Psychology) สังคมวิทยา สถิติหรือคณิตศาสตร์

ตอนที่สอง เป็นการศึกษางานวิชาการประเทศตะวันตก ว่าด้วยเรื่องพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งของพลเมืองตะวันตก ที่มีการศึกษามาเป็นเวลานานแล้ว เช่น มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย มหาวิทยาลัยมิชิแกน แนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ได้นำมาอ้างอิง เพื่อเป็นพื้นฐานในการอธิบายพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เปรียบเทียบกับประเทศไทย

ตอนที่สาม เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มกระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง จากโพลล์ และจากวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงฯ มีองค์ประกอบพื้นฐานองค์ความรู้ที่หลากหลาย เช่น รัฐศาสตร์ สื่อสารมวลชน และยุทธศาสตร์ แล้วนำองค์ความรู้สามตอนดังกล่าว มาวิเคราะห์ร่วมกัน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในเขตกรุงเทพมหานคร

แม้เนื้อหาจำนวนมากให้ความสำคัญกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ แต่ผู้ศึกษาก็ยังเห็นขาดความสมบูรณ์เนื้อหาด้านนโยบายของพรรคฯ และประเด็นต่างๆ ของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่ละช่วงเวลา รวมถึงสถานการณ์ต่างๆ ของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือเนื้อหาเชิงประวัติศาสตร์เรื่องดังกล่าวที่มีได้นำมาอ้างอิง หรือวิเคราะห์เปรียบเทียบประกอบ ทั้งนี้เพราะจำกัดด้วยข้อมูลและเวลาในการค้นคว้า ซึ่งแต่ละช่วงระยะเวลาของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จะเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเข้มข้นมาก มีการนำเสนอ

* ร.ม. (การปกครอง), ม.ธรรมศาสตร์

นโยบายของพรรคที่สำคัญๆ รวมถึงจุดขายของผู้สมัครในประเด็นสำคัญๆ ซึ่งมักจะไม่มี การบันทึกไว้ นอกจากหนังสือพิมพ์ หรือเอกสารที่ทำการของพรรคการเมืองฯ

ผลการสำรวจคะแนนนิยมผู้สมัครฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงสัปดาห์สุดท้ายของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะมีผลอย่างไรต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนฯ ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาได้เปรียบเทียบพฤติกรรม การเลือกตั้งและวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจกาบัตรลงคะแนนฯ ร่วมกับกรอบแนวคิดต่างๆ ของประเทศตะวันตกเท่าที่จะค้นคว้าได้ เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มและทิศทางการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครฯ รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง

ในปัจจุบันมีสถาบันทำสำรวจมติมหาชนจำนวนมาก แต่มีน้อยสถาบันที่มีการศึกษาถึงสาระสำคัญเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยเฉพาะยิ่งเรื่องโพลล์ (Poll) และพฤติกรรม การเลือกตั้ง

เอกสารเชิงวิจัยนี้ อย่างน้อยก็เพื่อให้ผู้ที่ศึกษาวิชารัฐศาสตร์ หันมาให้ความสนใจเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจการเมืองต่อไป และแม้จะดูมีค่าน้อยในสายตาของนักรัฐศาสตร์ แต่เชื่อว่าน่าจะมีประโยชน์กับนักการเมืองทุกระดับของกรุงเทพมหานครในการนำไปประยุกต์ ปรับใช้ กับยุทธวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือแนวทางการหาเสียงบ้างไม่มากนัก

นอกจาก ผู้อ่านจะได้รับรู้เนื้อหาสาระสำคัญ ดังหัวข้อที่ได้กล่าวไปแล้ว (3 ตอน) ประเด็นต่างๆ ที่ผู้อ่านจะได้รับรู้และเข้าใจมากขึ้น ดังนี้

1. มติมหาชน หรือการสำรวจคะแนนนิยมทางการเมือง (Polls)
2. โพลล์กับกระบวนการตัดสินใจกาบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง
3. กรอบความคิดเรื่องกระแสตามเสียงนำ (Bandwagon Effect), กระแสเชียร์เสียงรอง (Underdog Effect) เสียงอิสระ (Floating vote) และกระบวนการตัดสินใจเลือกตั้งทั่วไป
4. พฤติกรรม การเลือกตั้งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขตกรุงเทพมหานคร
5. แนวโน้มและทิศทางการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในเขตกรุงเทพมหานคร รวมถึงข้อพิจารณาแนวโน้มทิศทางการเมือง



LIRT



ตอนที่ 1

มติมหาชน (Public Opinion) และการสำรวจคะแนนนิยม (Polls)

ความสำคัญทั่วไป

ก่อนที่จะศึกษาเรื่องโพลล์ หรือการสำรวจคะแนนนิยมทางการเมือง (polls) จำเป็นต้องเข้าใจเรื่องมติมหาชน (Public Opinion) ก่อน ซึ่งในอดีตมติมหาชนในประเทศไทยไม่มีการศึกษาสาระสำคัญและทำความเข้าใจอย่างจริงจัง¹ มีจำนวนน้อยสถาบันที่ศึกษาเรื่องของการวัดมติมหาชน (Measuring Public Opinion) แต่จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และ 13 กันยายน 2535 เป็นต้นมา มีสถาบันต่างๆ จัดทำโพลล์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น สถาบันสังคมศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมการปกครอง หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ หนังสือพิมพ์วิญญูจักร ธนาคารกรุงเทพ และ The Nations เป็นต้น² และหลังจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาได้มีการศึกษามากขึ้น แต่เป็นการสำรวจมติมหาชนมากกว่าที่จะเป็นการทำความเข้าใจโพลล์ ซึ่งเป็นโพลล์ที่รู้จักกันมากในชื่อของของสถาบันการศึกษาต่างๆ เช่น สถาบันราชภัฏสวนดุสิตฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอแบค มหาวิทยาลัยมหิดล ฯลฯ

โดยพื้นฐานแล้ว โพลล์ก็คือการศึกษาเรื่องมติมหาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและศึกษาตัวแปรคล้ายกับการวิจัย แต่เป็นการศึกษาที่ง่ายกว่า เป็นการศึกษาสภาพปัญหาทั่วไป เช่น ศึกษาความคิดเห็นต่อสภาวะแวดล้อม ความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตของคนทั่วไป ไม่เจาะลึกเหมือนการวิจัย เป็นการถามความคิดเห็นทั่วไปและนำมาประมวลผลเพื่อหาข้อสรุปแล้วนำเสนอเผยแพร่ ซึ่งสาระสำคัญของมติมหาชนส่วนมาก มักมีที่มาจาก 3 แห่งสำคัญ ดังนี้

¹ นอกจากงานศึกษาของธัญลักษณ์ โพล: การเมืองของการวิจัยเชิงสำรวจ วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2540 การศึกษาของธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์แนวคิดของการวัดมติมหาชน การศึกษาส่วนมากจึงเป็นการศึกษาเชิงพรรณนาและลดคุณค่าต่อความสำคัญเรื่องโพลล์ ที่ไม่ให้ความสำคัญกับการวัดมติมหาชน ซึ่งในอดีตแนวคิดนี้มีการศึกษามาก่อนหน้านี้นานแล้ว ประมาณ ปี ค.ศ. 1950 ได้เกิดความคิดเช่นนี้มาก่อน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ปัจจุบันมีการนำเอาการวัดมติมหาชนมาทำการสำรวจ ความเห็น สำรวจในทางการตลาด เพื่อกำหนดกลยุทธ์ การหาเสียงเลือกตั้ง และวางรูปแบบการตลาดอย่างกว้างขวาง

² เจลิม เกิดโมลี, “โพลกับฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง”, หนังสือพิมพ์มติชน, ฉบับ วันที่ 13 มิถุนายน 2538, น.31

1. สื่อมวลชน (Mass Media) หนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์มีบทบาทอย่างมากต่อการเกิดมติมหาชนเพราะประชาชนจำนวนมากรับทราบข่าวสารประจำวันจากสื่อสารมวลชน ไม่เพียงแต่เป็นแหล่งที่มีบทบาทหล่อหลอมให้เป็นมติมหาชนเท่านั้น สื่อมวลชนสามารถสร้างกระแสหรือกำหนดมติมหาชนให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ เช่น กรณีของเรื่อง สปก. 4-01 ของพรรคการเมืองหนึ่ง สื่อมวลชนบางประเภทลงข่าวโจมตี ทำให้เกิดภาพในเชิงลบกับนักการเมืองพรรคหนึ่งตลอดเวลา ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ประชาชน เข้าใจ และเกิดทัศนคติต่อพรรคการเมือง และสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าว หรือกรณีของการลอบยิงผู้บริหารของ อสมท. (นายแสงชัย สุนทรวัฒน์) สื่อมวลชนบางประเภทให้ข่าวและนำกระแสมหาชน มีลักษณะทำให้เกิดกระแสของมหาชน ทำให้ความสนใจและติดตามข่าวตลอดเวลา มีข้อสังเกตว่า ปรัชญาการณ์ที่สร้างให้เกิดเป็นมติมหาชนได้นั้นมักเป็นเหตุการณ์หรือ การกระทำที่สร้างความสลดใจ เศร้าใจ เสียใจ สูญเสีย หรือเกิดแตกตื่น ให้กับคนทั่วไปมากที่สุด

2 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะมีจุดประสงค์เพื่อจะแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง และสร้างพลังปกป้องกลุ่ม การสร้างมติมหาชนมาสนับสนุนนโยบายของกลุ่มตน ด้วยการพยายามสร้างเป็นประเด็นต่างๆ ที่กลุ่มเห็นว่าสอดคล้องกับนโยบายของกลุ่ม กลุ่มดังกล่าวนี้มักจะมีประเด็นที่เป็นผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ด้วยเสมอ เช่นการอ้างผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อปกปิดเรื่องสำคัญบางอย่าง โดยมีความต้องการที่แท้จริงคือผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ มีการแสดงออกอย่างรุนแรง เช่น ม็อบ ระเบิด การก่อการร้าย ฯลฯ จนมีคำศัพท์ใช้เรียกวิธีการดังกล่าว คือ การปลุกกระแส

3. ผู้นำ (Elite) มักในกลุ่มประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ หรือประเทศกำลังพัฒนา ประเทศสังคมแบบเผด็จการบางประเทศ ประชาชนไม่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น มักถูกจำกัดรับข่าวสาร สิ่งที่ผู้นำต้องการให้ทราบขอบเขตของการวิพากษ์วิจารณ์ และวินิจฉัยปัญหาจึงไม่กว้างขวางและโน้มเอียงที่จะสนับสนุนผู้นำอยู่เสมอ ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียว ประชาชนไม่มีโอกาสได้ตัดสินใจ และวิพากษ์วิจารณ์ได้ ผู้นำจึงใช้วิธีการเช่นนี้ในการสร้างมติมหาชนให้เป็นไปตามที่ต้องการได้

การมีส่วนได้/เสียกับผลประโยชน์ต่างๆ ในประเภทต่างๆ ของกลุ่ม บุคคล ทำให้กลุ่มต่างๆ ความพยายามทุกวิถีทาง เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์หรือให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ด้วยการแสดงออก กล่าวคือ จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและไม่กล้าเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง เพราะผลแห่งการเปลี่ยนแปลง อาจจะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพที่มีอภิสิทธิ์อยู่อย่างมั่นคง และสะดวกสบายแบบธรรมเนียมซึ่งเป็นพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวเรียกว่า



พลังต่อต้านการเปลี่ยนแปลง³ (Resistance to Change) การต่อต้านลักษณะเช่นนี้ มักเป็นข้อมูลของสื่อมวลชนและนำเสนอเป็นข่าวที่เป็นการสร้างกระแสมากกว่า โดยใช้รูปแบบการสื่อสารต่างๆ เช่น สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ประเด็นของโพลล์ดังกล่าวจึงเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของ มติมหาชน มติมหาชน จึงอาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเสมอไป ถ้าถูกนำมาใช้ผ่านยุทธวิธีของกลุ่มผลประโยชน์หรือผ่านอำนาจรัฐซึ่งเป็นการนำมาใช้เพื่อควบคุมความอ่อนไหวของสาธารณะ (Volatile public)⁴ หรือนำมาใช้แบบควบคุมกระแสของสังคมผ่านสื่อมวลชน (Spin Control)⁵

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

นิยามของมติมหาชน (Public Opinion) มีข้อถกเถียงมานาน ฮาร์วาร์ด ซิลด์ กล่าวไว้ว่า มติมหาชน คือ “การรวบรวมทัศนะคติของผู้นำทางการเมืองที่เกี่ยวข้องและเป็นผลของนโยบาย” งานทางสังคมวิทยาของ แมก เวบเบอร์ (Max Weber) ได้ทำนายเกี่ยวกับมติมหาชนในอนาคตว่า “เป็นการเพิ่มขึ้นตลอดเวลาของความเป็นเหตุผล” การศึกษามติมหาชนอดีตในทางเทคนิคนั้นสะท้อนถึงแนวคิดของมิเชล ฟูโกล์ท์ (Michel Foucault) ว่า “เป็นการเฝ้าระวังและควบคุมทางสังคม” มติมหาชนจึงเป็นเสมือนกลุ่มความคิดเห็นต่างๆ อันหลากหลายของประชาชน⁶ ในช่วงระยะเวลาต่างๆ ที่เกี่ยวกับบางเรื่องหรือบางปัญหาที่สำคัญของสังคมหรือชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนอย่างกว้างขวางในอนาคต

³ บุญเย็น วอทอง, โลกทรรศน์ ปรัชญาการณและแนวคิดของสัตว์มนุษย์, เจริญวิทยาการพิมพ์ กทม. : 2518, น.71

⁴ Susan Herbst, **Numbered Voices**, How Opinion Polling has Shaped American Politics, The University of Chicago Press, 1993, p.47

⁵ William L. Miller, Harold D. Clarke, Martin Harrop, Lawrence Leduc, Paul F. Whiteley, **How Voters Change; The 1978 British Election Campaign in Perspective**, (Clarendon Press, 1990), pp. 71-76., **Spin Control** หมายถึงการควบคุมสภาวะการณ์ที่เผชิญโดยไม่คาดคิดของพรรคการเมือง Spin Control ยังเป็นความพยายาม โดยสามารถจะควบคุม โน้มน้าว และชักจูง ต่อประชาชนโดยทั่วไปให้เป็นไปตามที่ต้องการ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองต่อไป spin control มีความคล้าย การบิดเบือนข่าวสาร แต่มีเทคนิคและการปฏิบัติที่ซับซ้อน และมีวิธีการที่แยบยลมากกว่า

⁶ Susan Herbst, **Numbered Voices**, How opinion Polling has shaped American Politics, p.43. และ ดูที่ระดม วงษ์น้อม, การออกเสียงประชามติ ชุดเอกสารเผยแพร่ จัดทำโดย อนุกรรมการวิชาการและวางแผน การรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง



มติมหาชนยังเป็นกลุ่มของทัศนคติของประชาชนที่รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะต้องให้ความสนใจและรับฟัง กล่าวได้ว่ามติมหาชน เปรียบเสมือนการรวบรวมการแสดงออกทางความคิดเห็นของประชาชน โดยการสำรวจมติ (Opinion Poll) เป็นเครื่องมือในลำดับแรกที่ นักสื่อสาร นักการเมือง และบุคคลอื่นๆ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ

การสำรวจมติมหาชนในระยะแรกๆ มีความพยายามจะพัฒนาเป็นทฤษฎี โดย จอร์จ แกลล์ฟ (George Gallup) และแนวคิดของโซล เร (Saul Rae) มีความพยายามใช้โพลส์นำมาพัฒนาเป็นทฤษฎี (ซึ่งยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่) แต่ทั้งแกลล์ฟ (Gallup) และเร (Rae) ได้ให้ความเห็นว่า มติมหาชนเป็นข้อยืนยันที่ดีที่สุดในการตั้งคำถามกับบุคคลจำนวนมาก โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์กับการเมือง หรือความรู้เกี่ยวกับประเด็นของบุคคลนั้นๆ ในงานเขียนของเขา⁷ ที่ชื่อ *The pulse of Democracy: The Public Opinion Poll and How it Works*. (1968) เขาเห็นว่า รูปแบบมติมหาชนที่มาจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มองค์กรที่อยู่ในชุมชนระดับชุมชนจริงๆ ไม่ควรจะนำมาคำนึงถึงในระยะยาว แต่ควรพิจารณาถึงกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสัดส่วนในกลุ่มหลักของการสำรวจมากกว่า⁸

พัฒนาการของมติมหาชน

มติมหาชน (Public Opinion) มีพื้นฐานมาจากปรัชญาทางการเมืองของประเทศตะวันตกมติมหาชนเป็นเรื่องที่มีความยากในการให้ความหมายมานานแล้ว⁹ ยุคกรีกโบราณก่อนคริสตกาล (400-500 ปี) การปกครองของนครรัฐเอเธนเห็นว่า

“พลเมืองชาวกรีกทุกคนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองและกิจกรรมของรัฐของตน สถาบันเกือบทุกสถาบันเปิดโอกาสให้พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกัน เสรีภาพในด้านความคิดเห็นทางการเมืองมีอย่างไพศาล เพราะชนชาวกรีกมีทัศนคติที่ว่า เป็นหน้าที่ของพลเมืองทุกคนที่จะต้องเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง เพราะเขาคือ ส่วนหนึ่งของรัฐ และรัฐคือส่วนหนึ่งของตัวเขาเอง”¹⁰

⁷ George Gallupe, Saul Rae, *The Pulse of Democracy: The Public Opinion Poll and How it Works*, (1968)

⁸ Susan Herbst, *Numbered Voices*, p.44.

⁹ Robert S. Erikson, Kent L. Tedin “American Public Opinion” Its Origins, Content and Impact, 5th ed, 1995, p.3

¹⁰ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมือง : สมัยโบราณและสมัยกลาง, (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515) น. 24



นักปรัชญาการเมืองในยุคนั้น เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) และนักคิดอื่นๆ ได้กล่าวว่าเรื่องมติมหาชน หรือมวลชน เขามีความไม่แน่ใจในคุณภาพของมติมหาชนมาก แต่อย่างไรก็ตาม เพลโตได้กล่าวไว้ในหนังสือ “อุดมรัฐ” (The Republic) โดยเชื่อว่ารัฐที่ดีที่สุดต้องปกครองแบบราชาปราชญ์ (Philosopher-King) การปกครองบ้านเมืองจึงไม่ใช่ภารกิจของมวลชน แต่อย่างไรก็ตาม เพลโตก็ยังเห็นความสำคัญของประชาชนอยู่บ้าง แต่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองแตกต่างกัน ตามจำนวนทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึงคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าย่อมมีสิทธิทางการเมืองดีกว่า สำหรับอริสโตเติลได้แสดงความเห็นไว้ในหนังสือ The Politics โดยได้อธิบายเกี่ยวกับมติมหาชน คือการกำหนดนโยบายปกครอง แต่อริสโตเติลไม่ได้บอกว่าการปกครองลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการปกครองที่ดีที่สุด โดยคำที่ใช้กันทั่วไปในยุคโรมัน ที่กล่าวถึงกลุ่มชน มวลชนหรือมหาชนทั้งหลายไว้ว่า “กฎหมายโรมันมีคำว่า Consensus populi ซึ่งน่าจะมีความหมายว่าเป็นความยินยอมของประชาชน และอาจเทียบเคียงได้กับคำวามติมหาชน”

นอกจากนี้ ยังมีนักคิดในยุคกลางของโรมัน ที่ให้ความสำคัญและมีความหมายใกล้เคียงกันกับมติมหาชน คือ อาลชิน (Alcuin), William of Malmesbury และบุคคลที่มีชื่อเสียงมากในระบะต่อมาก็คือ แมคเคียเวลลี (Machiavelli) เขาได้ให้นิยามว่า “ผู้ปกครองที่ฉลาดย่อมไม่เพิกเฉยต่อมติมหาชน”¹¹ ในยุคกลางโรมันและในระบะยุคกลางมีคำพูดที่นิยมพูดในสมัยนั้นคือ Vox Populi Vox Dei มีความหมายว่า “เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์” หมายถึงอุดมการณ์ของประชาธิปไตยของรัฐที่มีรัฐบาลที่ปกครองประเทศจะต้องเป็นรัฐบาลของประชาชน (Government by the people)

ในศตวรรษที่ 16 และ 17 สื่อสารมวลชนมีเครื่องมือที่พัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะเครื่องพิมพ์ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถพิมพ์หนังสือเป็นเล่มได้ ไม่เป็นเพียงแผ่นปลิวเหมือนกับระบะแรกๆ มีการออกหนังสือพิมพ์ ทำให้การรายงานข่าวรวดเร็วมากขึ้น ทำให้ความคิดเห็นใหม่ๆ โดยเฉพาะทางด้านการเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการแข่งขันทางความคิด ลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ปลุกเร้ามติมหาชนให้มีบทบาทมากขึ้น การขยายตัว การอ่านหนังสือของประชาชนทั่วไปเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของสถาบันสังคมต่างๆ เช่น กลุ่มผู้อ่าน ห้องสมุด ร้านจำหน่ายหนังสือ ฯลฯ สถานที่อันเป็นจุดก่อตัวของของมติมหาชนในลักษณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้น เช่น ในอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งในขณะนั้นคือ ร้านกาแฟ (Coffee House) และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ หรือซาลอน (Salon) ในฝรั่งเศสโดยเฉพาะซาลอนเป็นที่นิยมกันมาก

¹¹ สุขุม นวลสกุล เรื่องเดียวกัน



ในลักษณะเป็นศูนย์รวม และกระจายข่าวสารเป็นสถานที่ใช้เป็นสถานที่ถกเถียงกันในประเด็นทางการเมือง วิพากษ์วิจารณ์วรรณกรรมต่างๆ กล่าวกันว่า ในช่วงระยะเวลานั้น (ต้นศตวรรษ 18) กรุงลอนดอนมีร้านกาแฟอันเป็นที่ชุมนุมของความคิดทางการเมือง ไม่น้อยกว่า 2,000 แห่ง ในฝรั่งเศส ซาลอนมีความสำคัญโดยเป็นสถานที่รวมนักปราชญ์หรือนักคิดที่สำคัญๆ เป็นจำนวนมาก ซาลอนจึงเป็นเสมือนสถานที่ที่บุคคลมีความเสมอภาคกันในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ปัญหาต่างๆ ของบ้านเมือง

ระหว่างศตวรรษที่ 17-18 เรียกกันว่าเป็นยุคแจ้ง (Enlightenment) ของนักคิด มีนักปรัชญาการเมืองสำคัญๆ หลายคนให้ความสำคัญกับคำว่ามติมหาชน (Mass Opinion) ซึ่งเป็นคำที่กล่าวกันมาตั้งแต่สมัยกรีก ดังกล่าวมาแล้ว นักปรัชญาทางการเมืองสมัยนั้นได้แก่ ปาสคาล (Pascal) โดยใช้ชื่อมติมหาชนว่าเป็นเสมือน “ราชินีของโลก (Queen of the World)” ไม่เพียงแต่ปาสคาล (Pascal) เท่านั้นที่ให้ความสำคัญ นักคิดที่สำคัญ เช่น โทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes), จอห์น ล็อก (John Locke)¹², เดวิด ฮูม (David Hume), และ วิลเลียม เทมเปิล (William Temple) หรือแม้แต่ในวงการนักประพันธ์ก็มีบันทึกไว้ กับการให้ความสำคัญกับมติมหาชน เช่น วอลแตร์ (Voltaire) และ เชคส์เปียร์ (Shakespeare)¹³

นักปรัชญาการเมืองที่สำคัญอีก เช่น จัง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในหนังสือสัญญาประชาคม (The Social Contract) เขาให้ความหมายมติมหาชนว่า เป็นเรื่อง เจตนาแห่งทั่วไป (General will)¹⁴ รูสโซ (Rousseau) ยังได้ใช้คำว่า L'Opinion Publique ซึ่งมีความหมายตรงกับ Public Opinion ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คำดังกล่าวมีนักวิชาการให้การยกย่องรูสโซเสมือนเป็นบิดาของมติมหาชนสมัยใหม่¹⁵ นอกจากนี้โทมัส เอ ไบเล่ย์ (Thomas A. Bailey) ยังได้อธิบายให้เห็นภาพชัดเจนว่ามติมหาชนเปรียบเสมือนกับ “ยักษ์ใหญ่ที่ใจโลเลและเฉยเมย แต่มีความแข็งแกร่งมากที่อาจจะใช้พลังอันแข็งแกร่งทำให้น่ากลัวได้”¹⁶

¹² ล็อก (Locke) ได้เขียนงานเรื่อง An Essay Concerning Human Understanding ในงานของเขาว่าด้วยเรื่อง บรรทัดฐาน (Norm) และฉันทานุมัติ (Consensus) เขาแบ่งกฎ (law) ในการปกครองประชาชนออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. กฎเทวสิทธิ (Divine law) 2. กฎของพระเจ้า (law of God) 3. กฎของความเห็น (Law of Opinion) หรือ กฎของ Reputation โดยล็อกเชื่อว่า กฎของความเห็นในปัจจุบันก็คือ บรรทัดฐานของสังคม (Social norms) จะมีอำนาจมากที่สุด

¹³ เสถียร หอมขจร, มติมหาชนกับประชาธิปไตย, 2521,

¹⁴ Robert S. Erikson, Kent L. Tedin, American Public Opinion, 5th ed, p.1

¹⁵ เสถียร หอมขจร, เรื่องเดียวกัน

¹⁶ V.O.Key, Jr., “An Introduction to Public Opinion and American Democracy” pp.17



แจ๊ค เนคเกอร์ (Jacques Necker) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสอีกท่านหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นบุคคลแรกที่อภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับมหาชนไว้อย่างจริงจังต่อการบริหารฯ เขาให้ความสำคัญของมติมหาชนว่ามีอิทธิพลอย่างมาก ต่อการกำหนดนโยบายทางการเงินและการคลัง เนคเกอร์ (Necker) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า ในการปกครองในระบบ Limited Monarchy มติมหาชนจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมติมหาชนเป็นหลักสำคัญในการปกป้องการใช้อำนาจของผู้ปกครองในทางไม่ถูกไม่ควรได้

หลังจากศตวรรษที่ 19 รัฐบุรุษการเมืองได้ยอมรับความสำคัญของมติมหาชนมากยิ่งขึ้น ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 มติมหาชนจึงเป็นที่สนใจกันอย่างกว้างขวางและมีการศึกษากันอย่างจริงจัง ทั้งมีการศึกษาในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการชวนเชื่อ และประเด็นทางการเมือง นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในสมัยนั้น เช่น เอ โรเรนซ์ โลเวลล์ (A. Lawrence Lowell) ได้พิมพ์งานที่มีชื่อเสียงขึ้นในปี ค.ศ. 1913 “Public Opinion and Popular Government” และในปี ค.ศ. 1922 วอลเตอร์ ลิปป์มัน (Walter Lippman) ได้ตีพิมพ์หนังสือเรื่อง Public Opinion อันเป็นหลักการของมติมหาชนที่ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้มีนักเขียนอื่นๆ เช่น วีโอคีย์ (V.O. Key, Jr), วิลเลียม อัลบิก (William Albright), โพลเวลล์ นอร์มัน เจ (Powell Norman J.), และมิลเดรีด บี พาร์เทน (Mildred B. Parton.) ได้เสริมหลักการ สาระสำคัญและจัดระเบียบ แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการศึกษามติมหาชนไว้จำนวนมาก

ความหมายของมติมหาชน (Public Opinion)

แม้ว่าในปัจจุบันการศึกษาเรื่องมติมหาชน จะได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง และจริงจังในประเทศกลุ่มตะวันตก แต่ก็ยังหานิยามมติมหาชนให้ชัดเจนไม่ได้ ยังเป็นข้อถกเถียงอย่างไม่มีข้อยุติ เมื่อแปลตามตัวอักษร Public Opinion มีความหมายว่า ความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป *ความคิดเห็นนั้นเป็นการแสดงออกของทัศนคติของบุคคลด้วยภาษาและคำพูด*¹⁷ Public Opinion เป็นการรวมคำ 2 คำ ซึ่งในภาษาไทยยังไม่มีข้อยุติที่แน่นอนที่สามารถตกลงกันได้ ในบางครั้งเราอาจจะพบคำว่า ประชามติ หรือ มติมวลชน จากคำที่เป็นองค์ประกอบสามารถแยกความหมาย ออกได้ดังนี้¹⁸

¹⁷ สวัสดิ์ สุนทรรังษี, ชุดประกอบการศึกษา มติมหาชนกับบริหารและการเมือง, (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย กรุงเทพฯ : กันยายน 2517), น. 6-7

¹⁸ เสถียร หอมขจร, มติมหาชนกับประชาธิปไตย, น.4

1. Public

Public คือ มหาชนโดยที่เป็นการรวมกลุ่มซึ่งไม่มีลักษณะไม่ชัดเจนและแน่นอนตายตัว คำว่ามหาชน จึงเป็นการอ้างถึงกลุ่มบุคคล ที่มีสภาพดังนี้

- ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเผชิญกับปัญหา
- ผู้ที่มีความเห็นแตกต่างกันในวิธีการที่จะยุติปัญหานั้น
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาปัญหา

กลุ่มต่างๆ ที่กล่าวนี้จะเป็นผู้กำหนดปัญหาหรือประเด็น กลุ่มความคิดเห็นหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหานอกจากที่กล่าวแล้วทั้ง 3 ประการ ในกลุ่มจะต้องมีประกอบด้วยบุคคล¹⁹

- ถือว่าพวกตนได้รับการกระทบกระเทือนจากเหตุการณ์หรือการกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด
- สามารถแสดงความสนใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- เห็นว่าความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ของพวกตนได้รับการพิจารณา

ประเด็นดังกล่าวของ Public เป็นข้อเสนอที่เป็นแนวทางให้ศึกษา ซึ่งนอกจากนี้ เสถียร หอมขจร ยังได้แบ่งประเภท กลุ่มของความคิดเห็นในทาง Public ออกได้อีกดังต่อไปนี้

1.1 ลักษณะของกลุ่มความเห็น ซึ่งการรวมกลุ่มของบุคคลจะต้องเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็น และจะแตกต่างกับการรวมกลุ่มกันโดยทั่วไปเป็นการรวมกลุ่มความคิดเห็นที่เป็นการจัดระเบียบและไม่จัดระเบียบ มีความสัมพันธ์กันทั้งแบบปฐมภูมิ และแบบทุติยภูมิ เล็กและใหญ่ มีอำนาจและไม่มีอำนาจ ฉลาดและไม่ฉลาด สำคัญและไม่สำคัญ ถ้าเกี่ยวข้องกับมติมหาชนแล้ว แตกต่างจากลักษณะดังกล่าวนี้มาก เพราะสนใจในแง่ผลประโยชน์ของบุคคลเป็นสำคัญ เป็นประเภทของการแบ่งกลุ่มที่กว้างที่สุด กลุ่มความคิดเห็นจึงเป็นกลุ่มที่กระจัดกระจาย ไม่แน่นอน และมักจะเป็นกลุ่มชั่วคราว ขนาดและองค์ประกอบของกลุ่มจึงต้องเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว มีลักษณะเป็นพลวัต ศูนย์กลางของความกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่ให้ความสนใจจะประกอบไปด้วยบุคคลที่ติดตามพัฒนาการของเรื่องอย่างใกล้ชิด และให้การสนับสนุนอย่างจริงจังในประเด็นนั้นๆ

1.2 แบบพฤติกรรมของกลุ่มความคิดเห็น

จากการที่กลุ่มมีการรวมกันเป็นลักษณะพิเศษ พฤติกรรมของกลุ่มจึงมีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากพฤติกรรมของการรวมกลุ่มในแบบที่เป็นสังคม (Society) ผุ่ชน (Crowd) กลุ่มชน (mass) จะมีความแตกต่างไปจากรูปแบบของสังคม ผุ่ชน หรือกลุ่มชน ซึ่งมีลักษณะเป็นสิ่งที่

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 26



กำหนดไว้แน่นอน (Prescribed rule) และเป็นความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) หรือความพร้อมเพรียงกัน ลักษณะของกลุ่มความคิดเห็นในความรู้สึกแล้ว จึงเป็นสภาวะที่ค่อนข้างล่อแหลม เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการที่จะทำให้เกิดความเป็นหนึ่ง อันเดียวกัน

2. Opinion

Opinion หมายถึงความเห็น เรามักจะใช้ในความหมายในแง่มติมหาชน หรือมติมากกว่าและคำนี้เป็นคำที่มีความหมายสอดคล้องกับคำว่า เจตคติหรือทัศนคติ (Attitude) โดยปกติความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนก่อนที่จะแสดงออกมาให้ปรากฏนั้น จะต้องมีพื้นฐานมาจากการก่อตัวของทัศนคติเกิดขึ้นในใจก่อน แต่ทัศนคติจะเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกกว่าความเห็น ความเห็นเป็นเรื่องของจิตวิทยาสังคมซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมากต่อการศึกษาจิตวิทยาสังคม และเพื่อการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสภาพแวดล้อม ความเห็นจึงมีความเห็นความหมายแตกต่างกับทัศนคติ บุคคลจะมีความคิดเห็นของตนเป็นอย่างไร จะต้องมิตทัศนคติเป็นพื้นฐาน ว่าเป็นอย่างไร การศึกษาในเชิงจิตวิทยาจึงเป็น การศึกษาการก่อตัวของความคิดเห็นที่เป็นพื้นฐานที่จะเข้าใจกับกระบวนการเกิดของมติมหาชนได้

นักวิชาการบางท่านให้ความหมายของคำว่าทัศนคติว่า “ทัศนคติเป็นลักษณะท่าทางที่ร่างกายรับมาจากสภาพแวดล้อม หรืออาจกล่าวได้ว่า ทัศนคติก็คือ ระบบประสาทและจิตใจเป็นความพร้อมที่จะตอบสนองในรูปใดรูปหนึ่ง ต่อสิ่งหนึ่ง อันเกิดจากการจัดระเบียบของความคิด ความรู้สึก และปฏิกิริยาตอบโต้ ต่อบุคคลกลุ่ม ปัญหาสังคม หรือแม้แต่ต่อเหตุการณ์ต่างๆ ในสภาพแวดล้อมหนึ่ง”²⁰

ทัศนคติ ที่มีความใกล้เคียงกันในความหมาย ของคาทซ์ (Katz) “ความโน้มเอียงของบุคคลที่มีให้ต่อสัญลักษณ์ หัวข้อ หรือทิศทางบางอย่างในตัวเขาที่มีท่าทีที่สนับสนุนเห็นด้วยหรือไม่ สนับสนุนไม่เห็นด้วย”²¹

การก่อตัวของทัศนคติของบุคคล เกิดจากปัจจัยหลายประการซึ่งแบ่งได้ดังนี้

- a. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างกายอันเป็นองค์ประกอบทางชีววิทยา
- b. ปัจจัยของสภาพแวดล้อม (Environment Factors) ปัจจัยของสภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อการก่อตัวของทัศนคติของแต่ละบุคคล ซึ่งจำแนกออกได้ออกเป็น 2 ประเภทคือ

²⁰ เสถียร หอมขจร, เรื่องเดียวกัน, น.28

²¹ Susan Welch, John Comer “Public Opinion Its Formation, Measurement and Impact”. Mayfield Publishing Company : 1975, p.6

- ปัจจัยปฐมภูมิ (Primary Factors) เป็นประสบการณ์เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่เราได้เห็น ได้อ่าน ได้ยิน
- ปัจจัยทุติยภูมิ (Secondary Factors) เป็นสิ่งที่รับมาจากวัฒนธรรม ครอบครัว ศาสนา เชื้อชาติ โรงเรียน และสภาพแวดล้อมของกลุ่มในสังคม

องค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ ทำให้บุคคลมีทัศนคติต่อบุคคล หรือสิ่งใดๆ ที่อยู่รอบตัวเรา และเราไม่อาจจะทราบได้ต่อทัศนคติของแต่ละบุคคลเป็นอย่างไร ถ้าเขาเหล่านั้นไม่ได้แสดงออกมา ให้ได้รับทราบ ซึ่งโดยปกติแล้ว บุคคลจะเก็บทัศนคตินั้นไว้ในใจ จนกว่าจะมีพลังหรือมูลเหตุจูงใจที่เพียงพอ จึงจะแสดงทัศนคตินั้นๆ ออกมาเป็นความคิดเห็น ทัศนคติสรุปพอสังเขป ดังนี้

“ทัศนคติจะมีพลังหรือมูลอยู่ในความคิดเห็น ซึ่งเป็นเรื่องของการตัดสินใจเฉพาะในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การเรียงลำดับจากคุณธรรมไปทัศนคติ ไปถึงความคิดเห็นเป็นการก้าวจากเรื่องทั่วไป ไปยังเรื่องเฉพาะจากสภาพธรรมชาติ หรือความโน้มเอียงที่เริ่มกว้างๆ และแคบเข้า จนในที่สุดแสดงออกมาเป็นความคิดเห็นเฉพาะเรื่อง”²² ซึ่งการแสดงออกของทัศนคติที่สำคัญยังแบ่งออกได้ 2 ลักษณะดังนี้

ก. การแสดงออกของทัศนคติของบุคคล ในรูปของภาษา และคำพูด หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษาการใช้ถ้อยคำ หรือเรียกว่า Verbal expression

ข. การแสดงออกของทัศนคติในรูปของกิริยาท่าทาง เช่น การพยักหน้า สันตிரิษะ เป็นต้น การแสดงออกแบบนี้เรียกว่า Gestural expression

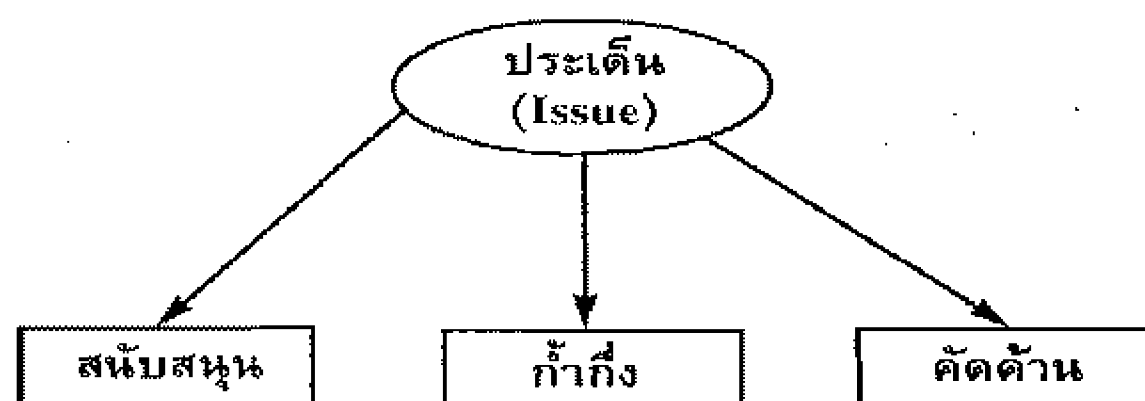
คุณลักษณะของมติมหาชน

ลักษณะความคิดเห็น (Opinion) วีโอคีย์ (V.O.Key) ได้เสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความเข้าใจในมติมหาชน (Public Opinion) มีองค์ประกอบ 4 ข้อ ดังนี้

1. ทิศทาง (Direction) เป็นการพิจารณาความเห็นของกลุ่มที่แสดงออกต่อประเด็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปในแนวทางใดคือ เป็นความคิดเห็นที่แสดงสนับสนุน หรือคัดค้านหรือแนวทางไปทางใดนอกจากสนับสนุนและคัดค้าน

การพิจารณาทิศทางหรือแนวทางของความเห็นในลักษณะเช่นนี้ ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะความคิดเห็นที่แสดงออกเพียงการสนับสนุนหรือเห็นด้วย ก้ำกึ่ง และคัดค้านเท่านั้น ไม่สามารถตัดสินได้ว่า ปัญหานั้นจะยุติในลักษณะใด ฝ่ายไหนจะได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่

²² เสถียร หอมขจร, เรื่องเดียวกัน, น.29



2. เนื้อหาสาระสำคัญของความคิดเห็น (Informational contents) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงและข้อมูลข่าวสารของกลุ่มคนนั้นๆ เช่นการให้ความสนใจทางการเมือง กับข่าวสารทางการเมืองที่เข้าใจมากน้อยแค่ไหน การให้ความสำคัญและความเข้าใจในสาระสำคัญของเรื่องนั้น จึงเป็นหัวข้อที่จะนำไปเป็นประเด็นแรกของมติมหาชน เช่น การเข้าใจเรื่องการขึ้นค่ารถเมล์ การขึ้นราคาสินค้า การสร้างรถไฟใต้ดิน การทบทวนทางยกระดับทั้ง ถ้ามีความเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงและสามารถรับรู้ได้แล้ว และเข้าใจในเนื้อหาสาระสำคัญ สามารถนำไปเป็นมติมหาชน

3. เสถียรภาพของความเห็น (Stability) เป็นปัจจัยที่ทำให้มติที่แสดงออกสามารถเกิดผล ในด้านที่เป็นพลังผลักดันรัฐบาลหรือมีผลต่อความคิดเห็น หรือพฤติกรรมของประชาชนหรือกลุ่มอื่นๆ เสถียรภาพของความคิดเห็นมีลักษณะใกล้เคียงกับความเข้มอยู่มาก แต่ถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะไม่เหมือนกัน เสถียรภาพของประเด็นหรือมติ เป็นความคิดเห็นที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เหตุที่เปลี่ยนแปลงได้ยากเพราะเป็นความคิดเห็นที่มีหลักฐาน มีเหตุผล ข้อเท็จจริง สนับสนุนอ้างอิงที่เพียงพอเป็นมติที่มาจากการไตร่ตรองด้วยใจเป็นธรรมชาติ ปราศจากซึ่งอคติความคิดเห็นที่มีเสถียรภาพสูงแม้ว่าจะมีความเข้มของเนื้อหาที่ต่ำกว่าก็ตาม แต่ในที่สุดความคิดเห็นนี้ก็สามารถแพร่หลายอย่างกว้างขวางได้ เสถียรภาพของความเห็นประชาชนส่วนใหญ่ยึดถือมาเป็นเวลานาน และเป็นเรื่องยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้จนเป็นทัศนคติได้ กล่าวคือยังยึดถือนานเท่าใดก็ยิ่งฝังลึกเท่านั้น แต่ถ้าความเห็นหรือมตินั้น ไม่มีเสถียรภาพหรือมีเสถียรภาพต่ำสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

4. ความเข้มหรือความหนักแน่นของความคิดเห็น (Intensity) คือระดับความรู้สึกของบุคคลหรือกลุ่มความคิดเห็นว่า มีความหนักแน่นจริงจังต่อประเด็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด การวัดความเข้มเป็นการพิจารณาว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีแนวโน้มไปในทางคัดค้านหรือสนับสนุน หรือก้ากึ่ง จะมีความเข้มแข็งหนักแน่นต่อมตินั้นมากน้อยเพียงใด ประเด็นของมติที่มีความเข้มชั้นสูง ถึงแม้ว่าจะมาจากกลุ่มคนกลุ่มน้อยก็ตาม สามารถที่จะแพร่กระจายได้

อย่างรวดเร็วและกลายเป็นมติของคนส่วนใหญ่ได้ ลักษณะของมติทั้งในด้านสนับสนุนและคัดค้าน มีจำนวนความเข้มที่รุนแรงเท่ากัน สภาวะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ เช่น การขัดแย้งกันของกลุ่มผู้สนับสนุนการเลี้ยงกุ้งน้ำเค็มในพื้นที่น้ำจืด กับกลุ่มชาวนา

นักวิชาการบางท่าน ให้คำจำกัดความหมายของมติมหาชน (Public Opinion) ว่า เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของความคิดเห็นของบุคคล (Collection of Individual Opinion) ใน ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะเป็นรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับผู้ให้คำนิยามเป็นสำคัญ นักรัฐศาสตร์ ก็จะให้ความหมายของมติมหาชนสัมพันธ์กับการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย กิจกรรมเพื่อ ส่วนรวม และเป็นตัวแทนของเป้าหมายรวมของคนส่วนใหญ่

องค์ประกอบของมติมหาชน²³

ก. ตัวปัญหาหรือประเด็น (Issue)

มติมหาชนจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีประเด็น เกิดขึ้นก่อน ประเด็น (Issue) เป็นประเด็นใน สถานการณ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ประเด็นจึงเป็นเรื่อง หรือ สถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน และเป็นที่น่าสนใจของส่วนรวม หรือมีผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมของประชาชนในกลุ่ม หรือ สังคมนั้น ประเด็นจึงมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นแตกแยกของสังคม หรือมีความคิดเห็นตรง กันข้าม หรือมีความเห็นที่แตกต่างกัน

ประเด็นที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น ถ้าสังคมนั้นมีระเบียบกฎเกณฑ์และขนบธรรมเนียมประเพณี ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วในการแก้ปัญหา ความคิดเห็นที่แตกแยกกันของประเด็นก็จะไม่มีผล ให้มติมหาชนเกิดขึ้น

ข. ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับประเด็น

ประชาชน คือผู้เกี่ยวข้องกับประชามติโดยตรง อาจจะเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หรือจำนวนน้อย แต่ประชาชนทุกคนไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นก็ได้ ผู้เกี่ยวข้องจึงเป็น ผู้กระทบกระเทือนร่วมกัน แต่ละประเด็นแต่ละปัญหาย่อมก่อให้เกิดมติมหาชน หรือมีความเป็น สาธารณร่วมกัน (Public) การเกิดประเด็นร่วมกัน ในลักษณะมีประชาชนจำนวนมากเป็นส่วนรวม

²³ เสถียร หอมขจร, เรื่องเดียวกัน, น.31



เรียกว่า มติมหาชน การศึกษาประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับประเด็นสามารถ แยกกลุ่มของประชาชนออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับประเด็น (Issue Centered Public) หรือกลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยอย่างยิ่ง
2. ประชาชนทั่วไป (General Public) กลุ่มประชาชนที่จะสนใจประเด็นบ้าง แต่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วม
3. ประชาชนผู้ไม่เกี่ยวข้อง หรือไม่สนใจในประเด็น (unconcerned public) จะเป็นกลุ่มที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่สนใจในประเด็นใดๆ ทั้งสิ้น

ค. มติหรือความเห็น (Opinion)

เมื่อมีมติประเด็นหรือ ปัญหาเกิดขึ้น ประชาชน จะมีมติความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ประชาชนอาจจะเก็บไว้ในใจไม่แสดงออก (Latent Opinion) หรือถ้าแสดงออกก็จะเป็นมติหรือความเห็นส่วนใหญ่แยกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และกลุ่มเป็นกลาง หรือกลุ่ม Positive และ Negative และเป็นกลาง

ง. การแสดงออกความเห็น (The Expression of Opinion)

การพูด การเขียน การชุมนุม การเดินขบวน ถือว่าเป็นการแสดงออกของความคิดเห็น แต่เรามักจะนึกกันแต่เฉพาะการชุมนุม การเดินขบวน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงออกมามติมหาชน เท่านั้น และโดยปกติคนจะแสดงความคิดเห็นของตนออกมาต่อเมื่อมีพลังจูงใจต่อทัศนคติที่มากพอ แต่ขาดสื่อสารต่างๆ หรือมีอย่างจำกัดทำให้การแสดงออกของมตินั้นจึงไม่สามารถรู้มติของกลุ่มชน หรือมหาชนนั้นได้ด้วยเหตุดังกล่าว การวัดมติมหาชนจึงเป็นที่มาของการศึกษามติมหาชน

จ. เวลา (Timing)

นักวิชาการบางกลุ่มอาจจะไม่เห็นด้วย กับการกำหนดให้เวลาเป็นองค์ประกอบของมติมหาชน ที่ต้องมีเรื่องของเวลามาเกี่ยวข้อง แต่เงื่อนไขของเวลาจะทำให้มติหรือความเห็นนั้นๆ มีผลนำไปสู่การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ สามารถมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นนั้น ถ้าเป็นช่วงเวลาที่เรื่องนั้นๆ กำลังเป็นที่สนใจของประชาชนก็จะถือเป็นประเด็นสำคัญได้

แนวคิดต่าง ๆ ของมติมหาชน

ความหมายของมติมหาชน ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ทำการศึกษายังมีคำนิยามที่นักวิชาการให้คำจำกัดความไว้เป็นจำนวนมาก ดังนี้

- วีโอคีย์ (V.O. Key) ให้นิยามไว้ว่า มติมหาชนหมายถึง “การแสดงมติหรือความคิดเห็นของเอกชน ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นมติที่รอบคอบ พอที่จะให้ความสนใจ”
- วอลเตอร์ ลิพมัน (Walter Lippmann) ได้กล่าวไว้ว่า “ลักษณะของโลกภายนอกซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลอื่น ตราบเท่าที่พฤติกรรมนั้นมีผลต่อเรา เป็นพฤติกรรมที่ขึ้นอยู่กับเรา หรือเป็นที่สนใจสำหรับเรา เราเรียกอย่างหยามๆ ว่า เป็นกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ภาพต่างๆ ที่อยู่ในหัวของบุคคลเหล่านี้ อาจจะเป็นภาพของตัวเอง ของบุคคลอื่น ของความต้องการ เป้าหมายต่างๆ เราเรียกว่า ความคิดเห็นของประชาชนหรือภาพที่อยู่ในหัวของบุคคลเหล่านี้ มาปฏิบัติโดยกลุ่มของประชาชน หรือโดยบุคคลอื่นๆ สิ่งที่ได้กระทำไปในนามของกลุ่ม สิ่งนี้ ก็คือมติมหาชน (Public Opinion)”²⁴
- จอห์น ดีวอี้ (John Dewey) “มติมหาชน คือ ดุลพินิจในการตัดสิน (Judgment) ของบุคคลผู้ซึ่งประกอบเป็นกลุ่มชนและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการบ้านเมือง หรือ กิจการสาธารณะ”
- ในขณะที่อัลเฟรด เดอ กราเซีย (Alfred De Grazia) นิยามว่า มติมหาชนเป็นความเชื่อ (Belief) ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง
 1. ความเชื่อ เป็นภาพซึ่งสามารถจำกัดอยู่ในความรู้สึกเกี่ยวกับความถูกต้อง ความไม่ถูกต้อง ในแนวทางปฏิบัติ
 2. สำหรับประชาชนนั้นหมายความว่า บุคคลที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
 3. ส่วนประเด็นทางการเมือง หมายความว่า ปัญหาทุกอย่างที่ต้องการแก้ไข เยียวยาซึ่งประชาชนมอบให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

²⁴ เสถียร หอมขจร, เรื่องเดียวกัน, น.34



การก่อตัวและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของมติมหาชน

มติมหาชนมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย ดังได้กล่าวมาแล้ว การศึกษาการเกิดหรือการก่อตัวของแนวคิดรวมของประชาชนหรือมติมหาชน จำเป็นต้องแยกแยะและแจกแจงเพื่อให้ทราบว่าการก่อตัวของมติมหาชน ความเป็นมาอย่างไร

การขัดแย้งกันในเรื่องต่างๆ ด้วยเหตุผลประการต่างๆ เกิดขึ้นได้ในทุกสังคม จากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของบุคคล และโดยปกติแล้วบุคคลต่างๆ จะขัดแย้งกันต่อเมื่ออยู่บนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน และจะลงความเห็นจากมาตรฐานค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ ค่านิยมเป็นสิ่งที่ผูกพันกับทัศนคติและความเชื่อ นอกจากคำว่ามติมหาชนแล้วบุคคลพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในเรื่องของการใช้โดยใช้คำดังต่อไปนี้

1. บรรยากาศของความคิดเห็น (climate of opinion)
2. ความเชื่อโดยส่วนรวม (widespread belief)
3. ความคิดเห็นพ้องต้องกัน (consensus)
4. ความปักใจเชื่อของกลุ่ม (settled conviction of a group)

การแบ่งขั้นตอนของการก่อตัวของมติมหาชน สวิสดี ลุคเนธริงให้แนวทางไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนแรก เป็นการวิเคราะห์ทัศนคติและความเชื่อของบุคคลแต่ละคน
2. ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาเปรียบเทียบ สถาบัน องค์การ และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในสังคม
3. ขั้นตอนที่สาม การแยกแยะและประมวลผลของปรากฏการณ์ในแง่จิตวิทยาสังคม

ในทางปฏิบัติปรากฏการณ์ของมติมหาชนดังกล่าว ขั้นตอนที่แบ่งแยกไว้มีการเหลื่อมล้ำกันอยู่ตลอดเวลา และอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง สิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้แก่ สถาบัน องค์การ และวิธีการต่างๆ ที่มีวิวัฒนาการไปพร้อมๆ กัน

ไคลด์ คิง (Clyde King) ได้เขียนหนังสือ Reading in Public Opinion ปี ค.ศ. 1928 ได้กล่าวถึงขบวนการก่อตัวของมติมหาชน 4 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นแรก เป็นความไม่พอใจต่อเรื่องที่เชื่อว่าสามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการของกลุ่ม
2. ขั้นที่สอง ความไม่พอใจนี้มีการแสดงออกโดยทั่วไป (General expression) และเกิดการยอมรับในความต้องการร่วมกัน



3. ขั้นตอนที่สาม ประเด็นต่าง ๆ ได้ถูกแยกแยะ เพื่อการอภิปรายและโต้แย้งในหน้าหนังสือพิมพ์

4. ขั้นตอนที่สี่ เป็นขั้นตอนของการพิจารณาและนำไปสู่การตัดสินใจ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่กล่าวถึงการต่อสู้ของมติมหาชนอีกหลายคน เช่นดับบลิวพี เดวิดสัน (W.P. Davidson), และ อี แจคสัน บัว (E Jacson Baur) เป็นต้น

ความเห็นที่ซ่อนเร้นหรือมติเงิบ (Latency Opinion)

มติเงิบเกิดจากบุคคลที่ไม่สามารถที่จะแสดงออกทางสื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง จึงทำให้ไม่ทราบความคิดเห็นของเขาออก การตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล บางครั้งถ้าขัดกับความรู้สึกซึ่งหมายถึงขัดกับมติเงิบแล้ว จะทำให้กลายเป็นมติมหาชนได้ คาร์ล ฟรีดริช (Carl Friedrich) ได้กล่าวถึงเรื่องมติเงิบไว้ว่า มติมหาชนที่ซ่อนเร้น หรือที่เรียกว่า Latent Public Opinion หรืออาจเรียกได้อีก หลายคำเช่น Internal Public Opinion, Potential Public Opinion ซึ่งเป็นมติที่ประเมินได้ยาก และมีปัญหาที่น่าพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ

1. จะมีจำนวนเท่าใดก็ตามในกลุ่มผู้ที่เงิบอยู่ หลังจากได้รับการกระตุ้นจากสื่อต่างๆ และมีท่าทีที่ตอบสนองต่อสื่อ

2. กลุ่มที่เงิบอยู่นี้เป็นบุคคลทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ที่จะเห็นด้วยหรือคัดค้านการกระทำต่อการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติทางใดทางหนึ่งของรัฐบาล

3. การแสดงออก (โดยเฉพาะมติคัดค้าน) จะเกิดขึ้นในลักษณะที่วูบวาบ และหายไปภายในเวลาไม่กี่สัปดาห์ หรืออาจจะมีเสถียร (Stability) และเข้มข้น (Intensity) ยิ่งขึ้น

4. ความรู้สึกที่เกิดขึ้นจะมีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรคและผู้นำของพรรค หรือไม่ หรือว่าพรรคจะเสียคะแนนนิยมไป

ประเด็นต่างที่กล่าวมานี้ เป็นประเด็นที่แม้ผู้นำหรือนักการเมืองทั้งหลายจะได้กระทำการคาดคะเนปฏิริยาตามกฎหมายแห่งการคาดคะเนปฏิริยาแล้วก็ตาม ก็ยังเป็นเรื่องยากที่วิเคราะห์ได้ นอกจากนั้นมติมหาชนที่ไม่มีการวัดให้เกิดความชัดเจนหรือแสดงออกมา เสถียร หอมขจร ยังกล่าวไว้อีกว่า เป็นเรื่องที่ยุ่งยากที่จะวิเคราะห์และเป็นเรื่องที่นักการเมืองจะต้องเกี่ยวข้องด้วยทุกวัน คือเรื่องมติเงิบ (Latent Public Opinion) เพราะอาจกลายเป็นมติที่คลั่งคลั่งขึ้นมาก็ได้

การวัดมติมหาชน

การวัดมติมหาชน เป็นการวัดมติมหาชนโดยวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน โดยการสอบถามความคิดเห็นของตัวแทนที่คัดเลือกมาจากกลุ่มที่ต้องการทราบความคิดเห็นนั้น



เรียกว่า การหยั่งเสียงมติมหาชน (Public Opinion Poll) โดยความหมายที่ใช้ทั่วไปของการวัดมติมหาชน คือ “ความพยายามที่จะทราบมติมหาชนเกี่ยวกับปัญหา โดยการสอบถามสมาชิกบางคนของกลุ่มที่เราต้องการทราบโดยตรง ความคิดเห็นหรือทัศนคติของบุคคลที่คัดเลือกมานี้ย่อมไม่สามารถ แทนความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดได้”²⁵ ซึ่งการวัดมติมหาชนเป็นการนำเอาหลักการและทฤษฎีบางส่วนของ การวัดทัศนคติ (Attitude Test) ของวิชาจิตวิทยา มาพิจารณาในแง่วิทยาศาสตร์แล้วนำมาประยุกต์เข้ากับหลักและระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) และวิชาสถิติ (Statistics) เพื่อให้สามารถคาดคะเนพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนล่วงหน้าให้ถูกต้อง...”²⁶ การวัดมติมหาชน นอกจากจะใช้คำว่า Public Opinion Poll แล้ว ยังมีคำที่ใช้อีก เช่น Measuring Public Opinion, The Methodology of Opinion Polling

ความเป็นมาของการวัดมติมหาชน

ฤดูร้อน ปี ค.ศ. 1824 แฮร์ริสเบิร์ก เพนซิลวาเนีย (Harrisburg Pennsylvanian) ได้ใช้คำว่าโพลล์ (Polls) เป็นวิธีการส่งแบบสอบถามไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เพื่อสำรวจความนิยมและผลปรากฏว่านายแอนดรู แจคสัน (Andrew Jackson) มีคะแนนชนะร้อยละ 63 ของเสียงทั้งหมด และผู้ได้คะแนนเป็นรองคือนายจอห์น อัดัมส์ (John Quincy Adams) และนายเฮนรี แคล (Henry Clay)²⁷ ในปี ค.ศ. 1932 การวัดมติมหาชนมีวิธีการวัดจากแบบสอบถามในหนังสือพิมพ์ และวารสารที่ส่งไปแล้วส่งตอบกลับมาเรียกว่าสตรอโพลล์ (Straw Poll)²⁸ ซึ่งกล่าวกันว่า การตอบสำรวจแบบ สตรอโพลล์ (Straw Poll) เป็นวิธีการที่คลาดเคลื่อนได้มากที่สุด เห็นได้ชัดจากกรณีของวารสารเดอะลิทเตอเรารี ไดเจส (The Literary Digest) ในปี ค.ศ. 1936 ในปี ค.ศ. 1936 ได้ทำการวัดมติคะแนนนิยมของการแข่งขันเลือกตั้ง

²⁵ เสถียร หอมขจร, น. 117

²⁶ สวัสดิ์ สุคนธรังษี, ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน (คู่มือการหยั่งเสียงประชาชน), (โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2518) น. 21

²⁷ Erikson and Tedin, American Public Opinion, p.8.

²⁸ Ibid. Straw poll เป็นการวัดที่ไม่เป็นระบบ ด้วยวิธีปล่อยให้ไปตามยถากรรม ที่ผู้ตอบจะตอบกลับมาที่ มาของสตรอโพลล์ (Straw Poll) เชื่อกันว่ามาจาก “การกระทำกิจกรรม เพื่อเป็นการเสี่ยงทายทางการเมืองในชนบทโดยการขว้างเศษฟาง ไปในอากาศเพื่อให้ลมพัด และดูทิศทางเพื่อที่จะกำหนดทิศทางของเศษฟางเทียบกับทิศทางการเมืองในชนบทของพื้นที่ นั้นๆ ในอเมริกา” นอกจากนี้ยังใช้วิธีนำบัตรไปทิ้งใต้ตามร้านหรือย่านสาธารณะต่างๆ เพื่อให้ผู้สนใจตอบ



ระหว่างนายแลนดอน (Landon) แห่งพรรครีพับลิกัน และนายรูสเวลท์ (Roosevelt) แห่งพรรคดีโมแครท แม้มีคำตอบจากผู้ตอบแบบสอบถามถึง 2,376,523 ฉบับ โดยการใช้แบบสอบถามถึง 10 ล้านฉบับ ผลการรวบรวมได้ข้อสรุปจากแบบสอบถามว่านายแลนดอนจะชนะการเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งออกมาผิดพลาดจากหน้ามือเป็นหลังมือ (ผิดพลาดมากกว่าร้อยละ 30) ความผิดพลาดครั้งนั้นทำให้วารสารฉบับดังกล่าวต้องล้มเลิกกิจการไป ต่อมาก็มีนักทำโพลล์รุ่นเยาว์ 3 คน คือ อาร์ชีบาลด์ ครอสลีย์ (Archibald Crossley), เอลโม โรเปอร์ (Elmo Roper), และจอร์จ แกลล์ฟ (George Gallup) ซึ่งที่รู้จักกันมากที่สุดคือจอร์จ แกลล์ฟ (George Gallup) หรือแกลล์ฟโพลล์ (Gallup Poll) ได้ทำนายผลการเลือกตั้งแม่นยำหลายครั้งทำให้เขามีชื่อเสียง ต่อมาเขาได้ทำการวัดมติ มหาชนทางสังคม (Social Poll) ด้วย ซึ่งไม่เพียงแต่คาดวัดทำนายผลการเลือกตั้ง (Election Poll) เท่านั้น แกลล์ฟ (Gallup) ได้ตั้งสถาบันเพื่อการวิจัยมติมหาชน ขึ้นโดยใช้ชื่อ American Institute of Public Opinion ในปี ค.ศ. 1935 แกลล์ฟโพลล์มีสาขาไปทั่ว และมีชื่อเสียงมาจนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ยังมีสถาบันอื่นๆ ที่มีทำการวัดทำนายผลการเลือกตั้ง เช่น National Opinion Research Center (NORC) ของมหาวิทยาลัยชิคาโก คือ Survey Research Center (SRC) หรือของมหาวิทยาลัยมิชิแกน, และกลุ่มสื่อสารมวลชนต่างๆ เช่น NBC, Wall Street Journal, ABC, Washington Post, และ American Association for Public Opinion Research (AAPOR)²⁹ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ ปี ค.ศ. 1937 แกลล์ฟโพลล์ ได้เข้าไปตั้งสาขาในประเทศอังกฤษ ซึ่งนำเข้าไปโดยนายเฮนรี ดูแรนท์ (Henry Durant) แต่โดยทั่วไป ผู้ที่ได้รับขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งการสำรวจทางสังคมของอังกฤษคือชาร์ล บูท (Charles Booth) และซีบูม ราวน์ทรี (Seebohm Rowntree) นักบุญซึ่งมีผู้ขนานนามว่า นักสังคมผิวชอคโกแลต (Chocolate sociologists) เขาได้ทำการสำรวจประชาชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองลอนดอนในลักษณะต่างๆ เช่น รายได้ความเป็นอยู่ อาชีพและทุกครอบครัวในเมืองยอร์ก (York) ซึ่งทำให้จำแนกความแตกต่างของครอบครัวเหล่านี้ได้ โดยเขาแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปฐมภูมิ (Primary) และกลุ่มทุติยภูมิ (Secondary) นอกจากนี้ เขายังได้เสนอมาตรฐานของความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยไว้ด้วย ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสำรวจทางสังคมในต่อมา จนถึงปัจจุบันนี้ นักทำโพลล์ (Pollster) ต่างๆ ที่มีอยู่ในอังกฤษปัจจุบัน³⁰ ได้แก่

²⁹ Ibid., p.12

³⁰ David Broughton, *Public Opinion Polling and Politics in Britain*, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, 1995, p.2.



- กัลลัฟ (Gallup) มีลูกค้าส่วนใหญ่ คือ Daily Telegraph และ Sunday Telegraph
- แฮร์ริส โพลล์ (Harris poll) ก่อตั้งใน ค.ศ. 1965 ลูกค้าส่วนใหญ่คือ Daily Express, ITN และพรรคอนุรักษนิยม
- ไอซีเอ็ม โพลล์ (ICM Poll) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1989 ลูกค้าส่วนใหญ่คือ The Guardian และ The Observer
- มอริ โพลล์ (MORI Poll) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1969 ลูกค้าส่วนใหญ่ คือ The Time และ Sunday Times
- นอบ โพลล์ (NOP Poll) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1958 ลูกค้าส่วนใหญ่ คือ The Independent, Mail on Sunday และพรรคเลเบอร์
- และ รัสมันเซน (Rasmussen Research) ซึ่งเป็นบริษัทที่มาจากสหรัฐอเมริกา

ปัจจุบันการหาเสียงเพื่อรณรงค์เลือกตั้งเกือบทุกระดับในอเมริกามีการใช้โพลล์ เป็นหัวใจในการกำหนดประเด็นการหาเสียง และกำหนดทิศทางการดำเนินวิธีทางทางการเมือง โดยมีที่ปรึกษา (Consultants) เป็นผู้กำหนดยุทธวิธีต่างๆ การดำเนินเกือบทุกขั้นตอนจะใช้โพลล์เป็นกุญแจสำคัญมีการทำโพลล์ในรูปเบ็ดเสร็จ (The Polling Package) รูปแบบของโพลล์เบ็ดเสร็จจะมีการพัฒนารูปแบบให้ใช้ได้กับทุกระดับทั่วไป โพลล์เบ็ดเสร็จดังกล่าว จะประกอบด้วยโพลล์ย่อยๆ ดังนี้³¹

1. Benchmark Poll เป็นโพลล์ที่ใช้หาข้อมูลทั่วไปประเด็นต่างๆ ในพื้นที่แต่ละแห่งในจุดที่กำหนด นำประเด็นมาเป็นเรื่องหลักของการหาเสียงจะเป็นโพลล์ที่เปิดให้เขียนตามแต่ผู้ตอบจะเขียนหรือเป็นการฟังจากคำบอก ซึ่งจะให้ผู้สมัครใช้เป็นข้อมูลทั่วไปคล้ายกับการสำรวจข้อมูลในเบื้องต้น
2. Trend Poll เป็นโพลล์ที่กำหนดแนวทางเลือกของการรณรงค์โดยการสำรวจจากผู้มีสิทธิซึ่งจะทำในช่วงต้นฤดูใบไม้ผลิ
3. Tracking Poll เป็นโพลล์ที่ทำการสำรวจกลุ่มย่อยๆ ของผู้มีสิทธิแล้วนำประเด็นหรือตัวแปรมาเรียงลำดับความสำคัญ (Rolling Averages) ของการนำไปเป็นประเด็นในการรณรงค์ โดยใช้การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์เกือบทั้งหมดมากกว่า

³¹ Stephen A. Salmore, Barbara G. Salmore. Candidates Parties, and Campaigns Electoral Politics in America, Congressional Quarterly Inc. : 1985. pp. 118-119

ที่จะใช้การสัมภาษณ์ตัวต่อตัว

ประเทศอังกฤษ ก็มีความนิยมคล้ายกัน เห็นได้จากในปัจจุบันหรือรูปแบบการหาเสียงของพรรคแรงงานที่นำโดยนายโทนี แบลร์ (Tony Blair) กล่าวกันว่ามีลักษณะความเป็นอเมริกัน (Americanization)³² มากขึ้น นอกจากนี้ การเลือกตั้งของอังกฤษที่ผ่านมาทั้งสองครั้ง (1 พฤษภาคม 2540)³³ และครั้งที่ 2 (ปี ค.ศ. 2001) แหล่งข่าวบางแห่งอ้างว่ามีเจ้าหน้าที่ของพรรคดีโมแครท จากสหรัฐอเมริกาปฏิบัติงานในสำนักงานของพรรคแรงงาน การวัดมติมหาชนและการวัดคะแนนนิยมในทางการเมืองจึงมีความนิยมมากขึ้น จนกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งในระยะปัจจุบัน

หลักการวัดมติมหาชนและลักษณะของการวัดแบบต่าง ๆ

การวัดมติมหาชนโดยทั่วไปก็คือ การสำรวจแบบหนึ่งที่มีขั้นตอนต่างๆ เป็นพื้นฐานที่นักวิจัยทุกคนต้องเข้าใจ การวางแผนหรือการเพื่อพิสูจน์ความจริงด้วยการวิจัยมีรูปแบบ ในการดำเนินการ 3 รูปแบบคือ³⁴

- แบบแรกการวิเคราะห์หืออดีต (ex post facto) เป็นการวิเคราะห์หลักฐานของสิ่งที่ปรากฏแล้วในเรื่องนั้นๆ ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน
- แบบที่สองเป็นการวิเคราะห์เหตุการณ์ต่อไป (projective design) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ด้วยการติดตามว่าเรื่องนั้นๆ หรือปรากฏการณ์นั้น จะมีลักษณะอย่างไรในระยะต่อไป
- แบบที่สาม เป็นการวิเคราะห์ส่วนย่อยที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในปรากฏการณ์นั้นๆ หรือเรื่องนั้นๆ (Crossectional Analysis) ไม่คำนึงถึงลำดับเวลาที่ทำให้ปรากฏการณ์นั้นมีลักษณะแตกต่างกันไปในอดีต หรือในอนาคต

³² Dennis Kavanagh. *Election Campaigning, The new Marketing of Politics*. Blackwell Publishers Ltd., : 1995, pp.218-227. David Broughton, *Public Opinion Polling and Politics in Britain* (1995), p.122.

³³ ดูที่ 'General Election, What's wrong with William Hague', and 'Opinion polls, Differences of Opinion', *The Economist*. June 2nd-8th, 2001., pp. 33-34, 39-40, ในอังกฤษปัจจุบันการสำรวจคะแนนนิยมใช้โทรศัพท์ที่เป็นระบบอัตโนมัติ (Dial Groups) ทำการสำรวจปฏิบัติการต่อนักการเมือง นโยบาย ซึ่งพัฒนาจากวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Focus Groups) อีกครั้งหนึ่ง

³⁴ สวัสดิ์ สุนทรังษี, เรื่องเดียวกัน, น. 47.



งานศึกษาของ สวัสดิ์ สุคนธรังษี ได้กล่าวถึงการวิจัยทดลองทางสังคมศาสตร์ที่ทดลองกับบุคคลคนเป็นกลุ่ม อาจทำได้ 3 วิธีดังนี้³⁵

- เทคนิคการใช้กลุ่มๆ เดียว (One-Group Technique)
- เทคนิคการใช้กลุ่มเทียบ (Parallel-Group Technique)
- เทคนิคกลุ่มหมุนเวียน (Rotation-Group Technique)

ขั้นตอนของการวัดมติมหาชน

การวัดมติมหาชนอาศัยการวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) เป็นหลักสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปการดำเนินงานสามารถแบ่งเป็นขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ³⁶

1. การกำหนดเรื่องหรือปัญหาที่จะศึกษา (Defining the Problem)
2. การออกแบบคำถามที่จะใช้ถามประชาชน (Questionnaire design)
3. การกำหนดวิธีการเก็บตัวอย่าง (Sampling procedures)
4. การเก็บตัวอย่างและรวบรวมข้อมูล (The interviewing process and data collection)
5. การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความ (Analysis and interpretation)
6. การเสนอผลการวิเคราะห์ (Presenting the results)

กระบวนการต่างๆ ดังกล่าว บรูซตัน (Broughton) กล่าวว่าจะต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งอาจจะเป็นกระบวนการที่ซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวกัน นอกจากนั้น เทคนิคการวางแผนในการสัมภาษณ์ หรือเก็บข้อมูลจะต้องมีขั้นตอนที่เชื่อถือได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้³⁷

1. ขั้นตอนแรก เป็นการเตรียมเอกสารที่ใช้ในการสัมภาษณ์
2. ขั้นตอนที่สอง คือ การจัดฝึกอบรมและเตรียมตัวนักสัมภาษณ์
3. ขั้นตอนที่สาม คือ การควบคุมประสานงานของนักสัมภาษณ์แต่ละคน

การสุ่มตัวอย่างจึงเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก การสุ่มตัวอย่างจะต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทน (Representative) ซึ่ง เสถียร หอมขจร กล่าวไว้มี 2 แบบหลักๆ คือ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, น.59-63

³⁶ Broughton, pp.34-82

³⁷ สวัสดิ์ สุคนธรังษี, เรื่องเดียวกัน, น.120



LIRT

- Stratified Quotation Sampling เป็นการแยกกลุ่มหรือแบ่งชั้นแล้วค่อยคัดเลือกตัวอย่างมาก หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบแยกกลุ่ม การแบ่งกลุ่ม
- Probability Sampling เป็นการสุ่มตัวอย่างตามทฤษฎีของความน่าจะเป็น คือ โอกาสที่ตัวแทนทุกคนจะได้เป็นผู้ตอบมีเท่าๆ กัน

การสุ่มตัวอย่าง บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ ได้แบ่งวิธีการสุ่มตัวอย่างที่เป็นไปได้ตามโอกาสทางสถิติได้ 4 แบบ ดังนี้³⁸

- a. การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) คือการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย
- b. การสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ (Systematic Sampling) ใช้การสุ่มแบบเป็นช่วงหรือลำดับ
- c. การสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) เป็นการสุ่มแบบแยกประชากรที่สุ่มออกเป็นชั้นภูมิก่อนแล้วจึงสุ่มจากแต่ละชั้นภูมิ เช่น แยกเป็นเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ระดับการศึกษา รายได้ และเลือกในแต่ละกลุ่มชั้นหนึ่ง
- d. การสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Sampling) การสุ่มตัวอย่างแบบนี้เป็นการสุ่มแบบกลุ่มก่อนโดยใช้เส้นแบ่งตามภูมิศาสตร์ หรือการปกครอง แล้วจึงเลือกกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มต่างๆ ออกมาตามวิธีการสุ่มโดยพิจารณาว่ากลุ่มหนึ่งเป็นเพียงหน่วยหนึ่ง เมื่อได้กลุ่มแล้วก็ศึกษาทุกหน่วยประชากรในกลุ่มนั้น

การสุ่มตัวอย่างแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น อาจจะนำไปใช้วิธีใดวิธีหนึ่งตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ วิธีการสุ่มตัวอย่างที่นิยมทำกันในอเมริกามากคือ การเลือกสุ่มตัวอย่างแบบผสมหลายชั้น (Multistage Cluster Sample)³⁹ เป็นการกระทำหลายขั้นตอนเป็นการผสมกันระหว่างแบบง่าย แบบชั้นภูมิ และแบบกลุ่ม ชั้นแรกคือ แบ่งกลุ่ม โดยการแบ่งหน่วยประชากรในแต่ละหน่วยออกเป็นชั้นภูมิหลายๆ ชั้นภูมิ ในแต่ละชั้นภูมิก็จะสุ่มตัวอย่างหน่วยประชากรซึ่งอาจจะใช้วิธีจับสลากอย่างง่าย หรือจับสลากโดยแบ่งเป็นสัดส่วนตามแต่ละชั้นภูมิขึ้นอยู่กับรูปแบบของการวิธีการศึกษา กล่าวกันว่ารูปแบบของการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีดังกล่าว เป็นที่นิยมและใช้ได้ผลดีมากในสหรัฐอเมริกา

³⁸ บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์, (B&B Publishing กรุงเทพฯ : กันยายน 2535) พิมพ์ครั้งที่ 5, น.72-76

³⁹ Erikson, Tedin, p.32.



ตอนที่สอง พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกตั้ง

การศึกษาพฤติกรรมของการเลือกตั้ง นักรัฐศาสตร์ใช้คำว่าพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behavior) ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่มีความหมายแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายและเจตนาของเรื่องที่จะศึกษา การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีปัจจัยสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน ซึ่งถ้าทำความเข้าใจโดยแท้จริงแล้ว การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูงความซับซ้อนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็มีมากตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งด้วยวิธีการเข้าใจแบบง่ายแล้วเสมือนเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อนและมีระยะเวลาสั้นๆ แต่ในความเป็นจริงมีการวิเคราะห์ที่อาจกล่าวได้ว่า เรียนไม่รู้จบ

การใช้เทคนิคสุสโบายต่างๆ ในกิจกรรมเลือกตั้ง นักวิชาการให้ข้อสังเกตว่า “การเลือกตั้งในปัจจุบันนับวันแต่จะมีความซับซ้อน หรือมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากขึ้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากขึ้น มีการใช้เงินในการหาเสียงมากขึ้น และที่สำคัญผลของการเลือกตั้งจะเป็นสิ่งที่นำมาอ้างความชอบธรรม ให้กับการปกครองสมัยใหม่ได้อย่างดียิ่ง สามารถกำหนดได้ทันทีว่า จะให้ใครหรือคนกลุ่มใดเป็นผู้ปกครอง”¹

การศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งมีการศึกษามาก่อนแล้ว เช่น ปี ค.ศ. 1930-1940 สเตวาร์ต เอ. ไรต์ (Stuart A. Rice) นักรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้ตีพิมพ์หนังสือ Quantitative Methods of Politics พิมพ์ปี ค.ศ. 1928 เป็นอันดับแรก เป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งเชิงปริมาณกับปัญหาทางสังคมศาสตร์ต่างๆ ไป เช่น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตัวกำหนดทัศนคติ หลังจากนั้นพอล ลาซาร์เฟลด์ (Paul Lazarsfeld) นักสังคมวิทยา ได้ศึกษา และพัฒนาทฤษฎีขึ้นมาเป็นลำดับ โดยได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller) และหนังสือพิมพ์ไทมส์ (Time) ลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) ได้ทำการศึกษาในเวลาต่อมาที่เมืองเออริ (Erie) มลรัฐโอไฮโอ (Ohio) โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 600 ตัวอย่าง ออกแบบสำรวจเป็นชุด (Panel Design) ทำการศึกษาก่อนและหลังแบบทันทีทันใดหลังจากมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การศึกษาดังกล่าวตีพิมพ์ออกมาเป็นหนังสือชื่อ The People's Choice

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 กันยายน 2535, (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรุงเทพฯ : 2535), หน้า 9

ปี ค.ศ. 1944 วิธีการศึกษาของลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) เป็นการนำเอาแนวคิดพฤติกรรมการบริโภคสินค้า มาออกแบบศึกษาโดยมีสมมติฐานว่า

“การรณรงค์ที่ประสบผลสำเร็จคือการขายผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์คือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตำแหน่งประธานาธิบดี เขาเชื่อว่าถ้าผู้สมัครเหมาะสมดีพอในตลาดแล้ว ด้วยวิธีการที่สื่อสารแบบต่างๆ ทำการรณรงค์ ประชาชนหรือผู้ลงคะแนนก็จะซื้อหรือลงคะแนนให้”

ลาซาร์เฟลด์เชื่อว่าผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ได้ในตลาดอย่างยาวนาน เพราะผู้บริโภคมีทัศนคติต่อผลิตภัณฑ์ (Brand Loyalty) ซึ่งเทียบกับพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนในตัวผู้ลงคะแนนให้ เขายังพบว่าความจงรักภักดีต่อบุคคลของพรรคที่ส่งลงสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี มีมากถึงร้อยละ 80 ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามที่อยู่อาศัยในเมืองเออรี (Erie) แม้จะมีการรณรงค์หาเสียง ลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) ยังได้ศึกษาถึงลักษณะเฉพาะของบุคคล เช่น รายได้ อาชีพ ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับตัวเลขสำมะโนประชากรของสหรัฐอเมริกา พบว่ามีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มี 3 ตัวแปรในบุคคลทั่วไป ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง คือ

1. ศาสนา
2. สถานภาพทางสังคม
3. สถานที่อยู่อาศัย (เมือง, ชนบท)

การศึกษาเขายังพบอีกว่า กลุ่มคนที่นับถือคาทอลิกมีแนวโน้มจะเลือกพรรคดีโมแครต ในขณะที่กลุ่มคนที่นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ มีแนวโน้มจะเลือกพรรครีพับลิกัน กลุ่มคนสังคมชั้นล่างจะเลือกพรรคดีโมแครต ส่วนกลุ่มสังคมชั้นสูงจะเลือกพรรครีพับลิกันมากกว่า และผู้ที่มีการอยู่อาศัยในเมืองก็จะเลือกพรรคดีโมแครต ในทางกลับกันกลุ่มคนที่อยู่อาศัยในชนบทจะเลือกพรรครีพับลิกัน และสามตัวแปรดังกล่าวเป็นปัจจัยในการคาดการณ์การเลือกตั้งประธานาธิบดี

นอกจากนี้ ลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) ยังพบอีกว่า การสื่อสารแบบสองระยะ (Two-step Flow of Communication)² จะมีผลอย่างยิ่งต่อผู้ลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าการสื่อสาร

² Lazarsfeld, P.F., Berelson, B. and Gauder, H., *The People's Choice*, New York, 1944, Duell, Sloan and Pearce. และดูที่ Denis McQuail, *Mass Communication Theory*, Third Edition., (1996), Sage Published Ltd., pp.350-351. Two-step flow of Communication เป็นการสื่อสารแบบสองระยะ เป็นที่มาของคำว่า opinion leader วิธีการสื่อสารแบบ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกจากสื่อไปยังผู้รับสาร เมื่อถึงผู้รับสารจากนั้นผู้รับสารก็จะนำสารที่ได้ส่งต่อไปให้ผู้รับสารที่ 2 ต่ออีกครั้งหนึ่งเป็นขั้นตอนที่ 2 ผู้รับสารที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนมาก คือ ผู้รับสารและส่งสารประเภทที่เป็น Opinion leader เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการรณรงค์หาเสียง Opinion leader ในชุมชนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างหนึ่ง

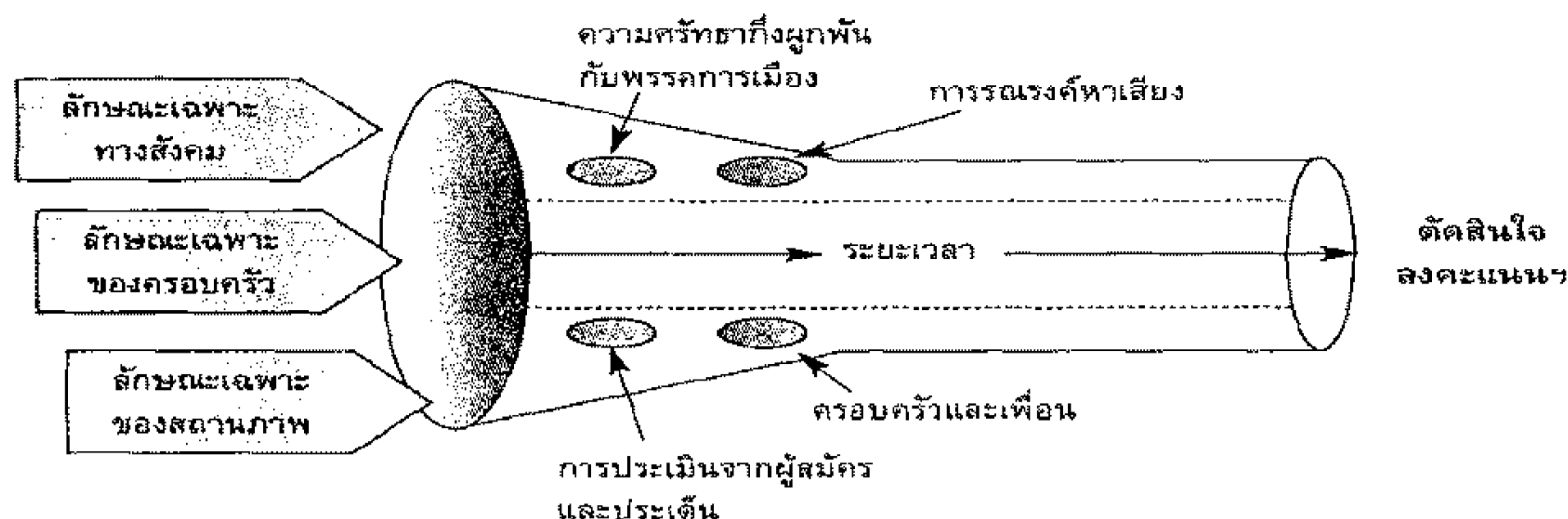


โดยตรง ตามวิธีการสร้างความชัดเจนให้กับผู้ที่ไม่มีความนิยมพรรคหรือมีแต่น้อย การศึกษาของ ลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) ในงาน The People's Choice เป็นการศึกษาที่ไม่มีความสลับซับซ้อน และยากที่จะเข้าใจในสาระสำคัญของนักวิชาการยุคนั้น เพราะไม่จำกัดเรื่องเวลา แต่ก็ยังเป็นที่ถูกเถียงในข้อสรุปจำนวนมาก ในงานศึกษาดังกล่าว

จากนั้นต่อมา มีนักวิชาการได้ทำการศึกษา โดยนำเอาแนวคิดของลาซาร์เฟลด์ (Lazarsfeld) เป็นต้นแบบในการศึกษา คือเบอนาร์ด อาร์ เบอเรลสัน (Bernard R. Berelson) ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากกว่า เป็นการศึกษาช่วงระยะที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 1,000 ตัวอย่างในเมืองเอลมิรา (Elmira) มลรัฐนิวยอร์ก เขาสรุปเป็นหนังสือชื่อ Voting ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1954 การศึกษาของเบอเรลสัน (Berelson) ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องภาพความเข้าใจ (Perception Screening) โดยเห็นภาพความเข้าใจ (Perception Screening) จะปรากฏออกมาเมื่อผู้ลงคะแนนได้รับภาพความเข้าใจจากผู้สมัคร หรือพรรคในบางประเด็น นอกจากนั้น เบอเรลสันไม่เห็นด้วยกับการเบี่ยงเบนหรือการออกมาเคลื่อนไหวของประชาชนทางการเมืองมากเกินไป เพราะจะเป็นสาเหตุทำให้ระบบการเมืองล้มได้ ประเด็นในงานศึกษาของ ทั้งเรื่อง The People's Choice และเรื่อง Voting ไม่เป็นที่เห็นด้วยของนักวิชาการหลายคนในมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย เพราะเห็นว่าการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการกระทำส่วนบุคคล คล้ายกับการกระทำที่มีอิทธิพลมากจากกลุ่มคน นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวยังเห็นอีกว่า เป็นการศึกษาที่ไม่ให้ความสนใจในปัจจัยอื่นๆ ทางการเมือง เช่น ประเด็นหรือตัวผู้สมัครที่น่าสนใจมากกว่า แต่เห็นพฤติกรรมของผู้บริโภคสินค้าจะนำมาเทียบพฤติกรรมทางการเมืองได้ดีกว่าโดยหันกลับไปให้ความสนใจตามแนวการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เรนซิส ลิเกิร์ต (Rensis Likert), แองกัส แคมเบล (Angus Campbell), จอร์จ คาโตริส (George Katoris) และเลสลีย์ คิช (Leslie Kish) ได้ยกเลิกหน่วยงานโครงการสำรวจคะแนนนิยม แต่ได้จัดตั้งศูนย์วิจัยสำรวจ (Survey Research Center: SRC) ที่มหาวิทยาลัยมิชิแกน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดี คือ ศูนย์ศึกษาทางการเมือง มีความโดดเด่นเรื่องการเลือกตั้งมาก มีผลงานทางวิชาการตีพิมพ์งานออกมาในระยะแรกๆ เช่น Social-psychological หรือ Michigan Model of Voting Behavior และที่มีชื่อสำคัญๆ คือ The People Elect a President พิมพ์ปี ค.ศ. 1952 The Voter Decides พิมพ์ปี ค.ศ. 1954 The American Voter พิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1960 และมีลำดับต่อมาอีกคือ Election and the Political Order พิมพ์ปี ค.ศ. 1966

แต่อย่างไรก็ตาม งานวิชาการทั้งหมดดังกล่าว มีความแตกต่างจากแนวการศึกษามหาวิทยาลัยโคลัมเบียซึ่ง ริชาร์ด จี นิมี (Richard G. Niemi) และเฮอเบิร์ต เอฟ เวิสเชริก (Herbert F. Weisberg) ได้รวบรวมและสรุปเป็นแนวคิดโดยเรียกว่า “Funnel of Causality”³ ดังรูป



ปลายกรวย คือ เป็นปรากฏการณ์ที่ใช้อธิบายการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งขึ้นกับปัจจัยจำนวนมากที่อยู่ปากกรวย ด้านปากกรวยคือปัจจัยต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของบุคคลแกนของกรวยคือ เวลา ปัจจัยต่างๆ จะไหลเข้าทางปากกรวย ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันและไหลไปที่ปลายกรวย ปัจจัยต่างๆ จะเข้มข้นมากขึ้นและชัดเจนขึ้นเมื่อถึงเวลาการลงคะแนนเลือกตั้ง สำหรับส่วนปากกรวย หมายถึง

- ลักษณะพื้นฐานทางสังคมวิทยา เช่น ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ภูมิภาคหรือถิ่น ศาสนา และสิ่งที่มีลักษณะคล้ายๆ กัน
- ลักษณะทางสถานภาพทางสังคม เช่น ความเป็นชนชั้น อาชีพการงาน และการศึกษา

³ Michael M. Gant, Norman R. Luttbeg, American Electoral Behavior : 1952-1988, F.E. Peacock Publishers, Inc. 1991., p.p 13-14



- ลักษณะทางครอบครัว เช่น ความเป็นชนชั้น (Class) และความศรัทธาถึงผูกพันต่อพรรค (Party Identification)⁴ จะมีผลมากที่สุดของทั้งหมดต่อปัจจัยต่างๆ ของการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง นอกจากนี้ ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคมียอิทธิพลในการประเมินภาพความเข้าใจต่อผู้สมัคร และประเด็นทางการเมือง⁵ ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคจึงมีผลต่อการลงคะแนนให้กับผู้สมัคร มากกว่า การหาเสียงแบบสนทนาตัวต่อตัว หรือการหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (door-to-door)⁶

แนวคิดต่อมาซึ่งเป็นที่สนใจของนักวิจัยมหาวิทยาลัยมิชิแกนอย่างต่อเนื่อง และได้พยายามนำมาพัฒนา เป็นรูปแบบดังกล่าว เรียกว่า American Voter Model โดยมีพื้นฐานที่สัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมือง และความคิดเห็น (Opinion) โดยมีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด

⁴ Ian Budge, Ivor Crewe, Dennis Farlie, *Party Identification and Beyond, Representations of Voting and Party Competition*, (The Pitman Press Ltd., Bath, 1976), p.p.3-20., ดูที่ Warren E. Miller, "The Cross-National Use of party Identification as a Stimulus to Political Inquiry", p.p. 21-32., Ivor Crewe, "Party Identification Theory and Political Change in Britain", p.p. 33-62., Mas Kaase, "Party Identification and Voting Behaviour in the West German Election of 1996", p.p' 81-101., ดูที่ Michael M. Gant, Norman R. Luttbeg, *American Electoral Behavior : 1952-1988*, p. 15., ดูที่ Martin Harrop, William L. Miller, *Election and Voters, A Comparative Introduction*, (Macmilland Education Ltd. 1987), p.p. 130-145., ดูที่ William L. Miller et.al., *How Voters Change, The 1987 British Election Campaign in Perspective*, 1990, p.p. 2-11 ดูที่ David Denver, Gordon Hands, *Issue & Controversies in British Electoral Behavior*, (Harvester Wheatsheaf, 1992), p.p. 127-162., และดูที่ ระดม วงษ์น้อย "รัฐธรรมนูญ 2540 กับลักษณะและปัญหาของพรรคการเมืองไทย ในอนาคต", วิถีธรรม ชุติโลกาภิวัตน์, ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทย, พิทยา ว่องกุล บรรณาธิการ, บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) มิถุนายน 2540, หน้า 222

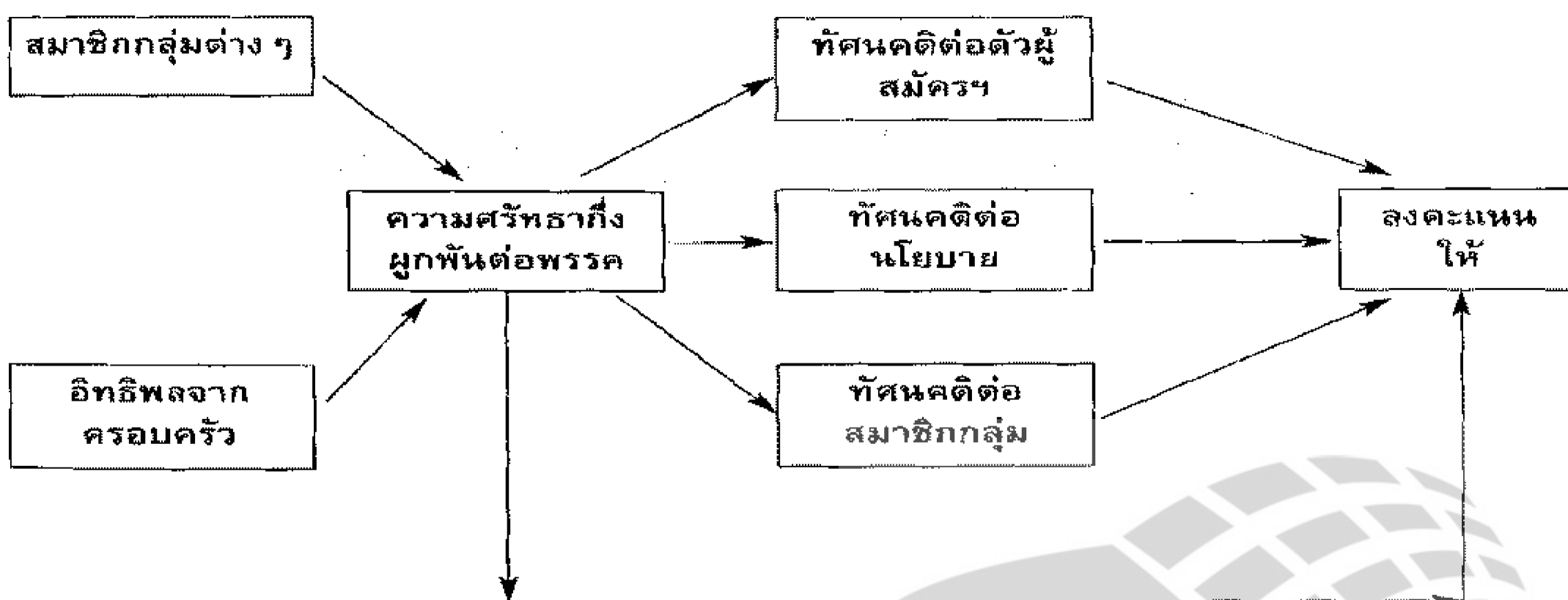
⁵ David Denver, Gordon Hands, *Issue & Controversies in British Electoral Behavior*, 1995, p.p.170-230., David Butler, Donald Stokes, *Political Change in Britain*, St. Martin's Press, 1971, p.p. 166-195 ประเด็น (Political issue หรือ issue) คือ หัวข้อ/เรื่อง ที่พรรคการเมืองนำมาเป็นเรื่อง หรือนโยบายหาเสียงในการรณรงค์ให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนนหรือประชาชน รวมถึงวิธีการหาเสียงด้วย ซึ่งส่งผลในระยะสั้นกว่า ความศรัทธาถึงผูกพันต่อพรรค

⁶ Ann Beaudy, Bob Schaeffer, *Winning Local and State Elections, The Guide to Organizing Your Campaign*, The Free Press A Division of Macmillan, Inc., 1986, p.p.82-83, 90-91

การศึกษาต่อมาพัฒนาเป็น Party Identification Model หรือเรียกว่า Michigan Model⁷ แนวคิดของการศึกษาลักษณะของโมเดลดังกล่าว พบว่าการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งจะสัมพันธ์ตรงกับทัศนคติทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งมี 3 ปัจจัย คือ

- ผู้สมัคร
- นโยบาย
- ความเชื่อมโยงกันระหว่างพรรคและกลุ่มสังคม (ดังรูป)

ความหมายของความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) จึงคล้ายกับ “ข้อมูลมัตทางจิตวิทยา หรือ ความผูกพันต่อพรรคที่มักจะมีแนวโน้มเอียงตัวเองประเมินให้พรรคและผู้สมัครที่ตัวเองสนับสนุน” ซึ่ง มาร์คัส (Markus)⁸ ได้สรุปเป็นโมเดล ดังนี้



โมเดลการเลือกตั้งของมหาวิทยาลัยมิชิแกน

แนวความคิดของมิชิแกนโมเดล เป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลระยะยาว (Long-Term) ของการตัดสินใจเลือกตั้งที่มีต่อพรรคใดพรรคหนึ่ง ในขณะที่ 3 ปัจจัยดังกล่าว (ทัศนคติต่อผู้สมัคร ทัศนคติต่อนโยบาย ทัศนคติต่อสมาชิกรวม) จะส่งผลในระยะสั้น (Short-term)

⁷ David Denver, Contemporary Political Study Elections and Voting Behavior in Britain, Second Edition 1994, pp. 29-31

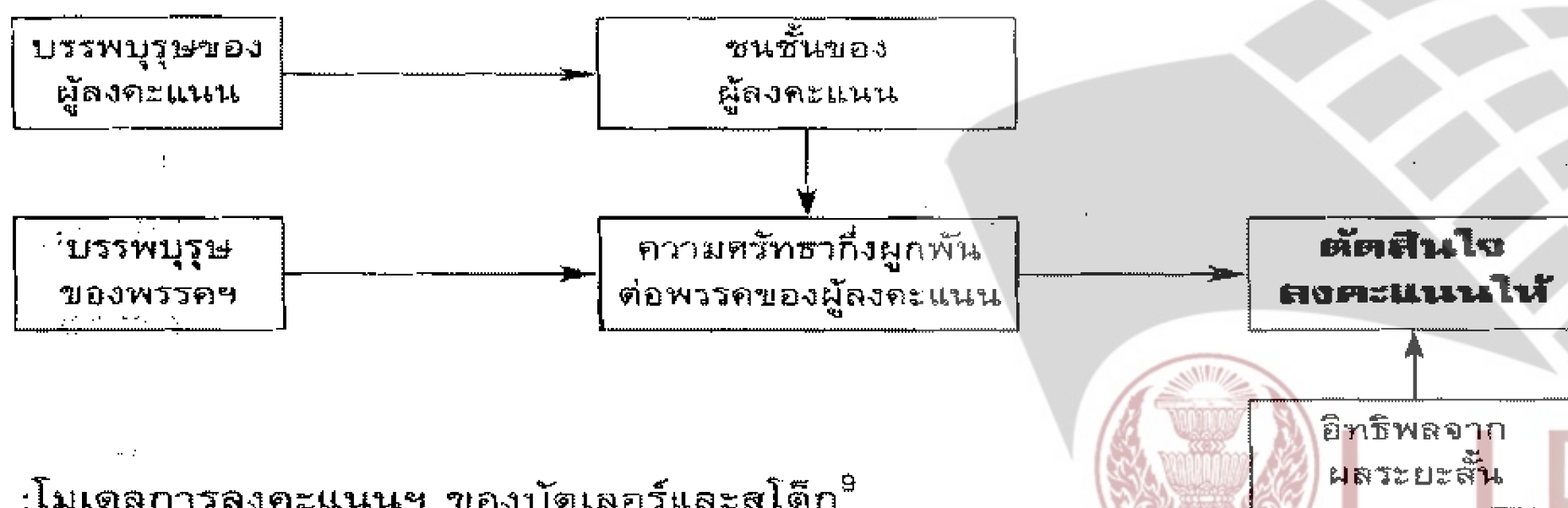
⁸ Martin Harrop, William L. Miller, Election and Voters, A Comparative Introduction, (1987) p. 132



ต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง และความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Identification) จะเป็นทางลัดของการตัดสินใจเลือกตั้งกับปัจจัยต่างๆ แม้จะมีปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว ก็จะถูกข้ามไปหรือไม่ให้ความสำคัญและไม่คำนึงถึงความเป็นเหตุผล (Rationalization) ทุกครั้งของการเลือกตั้ง

การศึกษาในอังกฤษ บัตเลอร์ (Butler) และสโต๊ก (Stokes) ได้นำเอามิชิแกนโมเดลไปทำการศึกษาและพัฒนาแยกไปเป็นรูปแบบของอังกฤษโดยตีพิมพ์ออกเป็นงานเขียนชื่อ Political Change in Britain ปี ค.ศ. 1969 และปี ค.ศ. 1974 ซึ่งมีองค์ประกอบต่างๆ เป็นปัจจัยทางสังคมที่เป็นตัวกำหนด สโต๊ก (Stokes) อธิบายว่าคล้ายกับในอเมริกาและเห็นความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party identification) เป็นปัจจัยตรงกลางที่สำคัญในการอธิบายพฤติกรรม การเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนชื่อความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party identification) ใหม่เป็น Partisan Self-image และเชื่อมโยงกับชนชั้น (Class) และพรรค

สโต๊กแยกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งเป็น 2 องค์ประกอบคือ ปัจจัยระยะยาว (long-term) และปัจจัยระยะสั้น (short-term) โดยเห็นว่าปัจจัยระยะยาว คือ ชนชั้น (class) และความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) ทั้งนายบัตเลอร์และนายสโต๊กเห็นว่าการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิลงคะแนนก็คือความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค เขาเห็นว่าผู้ลงคะแนนจะไม่พิจารณาองค์ประกอบใดๆ อีกกับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง เนื่องจากระยะเวลา ยาวนานของสมาชิกพรรคที่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคมาในอดีต เป็นระยะเวลา เดือน ปี หรือตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนในระยะสั้นทั้งบัตเลอร์และสโต๊กเห็นว่าเป็นสิ่งที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยน มาในระยะเวลานั้น



:โมเดลการลงคะแนนฯ ของบัตเลอร์และสโต๊ก⁹



กรอบความคิดในการวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งนอกจากแนวคิดสำคัญดังกล่าวแล้วมีแนวคิดที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลระยะยาว หรือ party identification ก็คือ การศึกษาเชิงเหตุผลของผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง (Rational Choice model)¹⁰ เป็นแนวการวิเคราะห์การลงคะแนนเลือกตั้ง ที่มีเหตุผลพื้นฐาน 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ผู้ลงคะแนนเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ต่อตัวผู้ลงคะแนนเอง เป็นหลักในการตัดสินใจลงคะแนน

ประการที่สอง การมุ่งเน้นที่เป้าหมายทางการเมืองของผู้ลงคะแนนไม่คำนึงความผูกพันหรือญาติมิตรทางครอบครัวมาเป็นตัวกำหนด

ประการที่สาม สมมุติฐานรูปแบบเชิงเหตุ-ผล (rational choice model) ของผู้ลงคะแนนเป็นเสมือนเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางการเมือง เพื่อที่จะลงคะแนนของตัวเองมากกว่า

รูปแบบการวิเคราะห์เชิงเหตุผลแนวคิดของ แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) เป็นแนวคิดในยุคแรกๆ ต่อมาได้มีการนำ 2 หลักการมาพิจารณา คือ การพิจารณาโดยตรงในการลงคะแนนเลือกตั้งตามแบบของฟลอรีนา (Fiorina) และการจินตนาการผู้ลงคะแนนเปรียบเสมือนผู้บริโภคสินค้าตามแบบของฮิมเมลวิท (Himmelweit) แนวคิดรูปแบบเชิงเหตุผล (Rational Choice Model) จึงมีลักษณะตรงข้ามกับแนวคิดความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) เพราะเป็นการเลือกพรรคที่ให้ผลประโยชน์กับผู้ลงคะแนนมากที่สุด หรือให้กับพรรคการเมืองที่ทำงานออกมาดีที่สุดพอใจต่อผู้ลงคะแนน เป็นแนวคิดเชิงสังคมวิทยา ในขณะที่ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) เป็นแนวคิดเชิงจิตวิทยา

การศึกษาแนวคิดดังกล่าว มิได้มีการเริ่มต้นศึกษาหลังจากแนวการศึกษาปัจจัยระยะยาวถึงที่สุด แต่มีการศึกษาควบคู่กันมาตลอดระยะเวลานั้น เช่น การศึกษาของโดนัลด์ สโต๊ก (Donald Stokes) เมื่อปี ค.ศ. 1952 เป็นผู้ศึกษากลุ่มเดียวกับ The American Voter ได้อธิบายว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งจากงานศึกษา ของเขาชื่อว่า The Dynamic Elements of Contest for the Presidency ซึ่งเขาได้เก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1952-1964 โดยมุ่งเน้นประเด็นเปรียบเทียบดังนี้

1. พรรคการเมืองและผู้สมัครเสมือนมีความสัมพันธ์กับนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ

¹⁰ Martin Harrop, William L. Miller, (1987) pp. 145-151.



2. พรรคการเมืองเป็นเสมือนผู้จัดการในระดับชาติ และกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มคนงาน ชาวนา

3. ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง มักมีพื้นฐานมาจากลักษณะบุคคลและลักษณะเฉพาะวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้น เขาพบว่าสุดท้ายของทัศนคติเป็นเรื่องเกี่ยวกับประเด็นอิสระของผู้สมัครเองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนแปลงมาในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนแปลงมาของผู้ลงคะแนนจะทำให้พรรคทำการกำหนดภาพลักษณ์ของพรรคเองเพื่อที่จะให้ชนะการเลือกตั้ง แต่การสรุปเช่นนี้ก็มิได้ทำลายต่อคนกลุ่มใหญ่ ที่ยังคงลงคะแนนตามแนวของความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id.) แต่เพียงเป็นข้อเสนอแนะว่าผู้มีสิทธิจำนวนมากที่ได้เลือกตัดสินใจตามแบบของความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค Party Id.) และหันไปเลือกฝ่ายตรงข้าม ตัวอย่าง เช่น ในปี ค.ศ. 1952 และปี ค.ศ. 1958 สมัยของนายพลไอเซนฮาว์ ได้รับเลือกจากพรรครีพับลิกัน ไม่ทั้งหมดในขณะที่นายสตีเวนสัน (Stevenson) ได้รับเลือกในจำนวนทั้งหมดจากสมาชิกพรรค ดีโมแครต

การศึกษาต่อมาฟิลลิป อี คอนเวิร์ส (Philip E. Converse) ได้ศึกษาต่อจากงาน The American Voter ในหัวข้อเรื่อง ธรรมชาติของระบบความเชื่อมหาชน เขาพบว่าคนอเมริกันไม่ได้ยึดถือและมีทัศนคติทางการเมืองเป็นจริงจังอะไร และสรุปว่าความคิดเห็นส่วนบุคคลตามแบบทั้งหมด หรือตามระบบความเชื่อ (Belief System) แท้จริงแล้วประกอบด้วยกันกับสิ่งที่ไม่เป็นทัศนคติ หรือกลุ่มของทัศนคติจริง ไม่มีความเข้มแข็ง แต่จะมีความขัดแย้งกันภายในและไม่แน่นอนหรือคงตัวอยู่ตลอดเวลา หลักฐานสามารถเป็นข้อยืนยันสมมุติฐานของ คอนเวิร์ส (Converse) ก็คือ ความไม่แน่นอนทางการเมืองของอเมริกันในการพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งเปลี่ยนไปจากแนวอุดมการณ์ไปขึ้นกับภาพลักษณ์ของผู้สมัคร โดยไม่มีการพิจารณาถึงประเด็นในทางการเมือง ซึ่งบางครั้งกลายเป็นปัจจัยสำคัญของการตัดสินใจเลือกตั้ง คอนเวิร์ส (Converse) เห็นว่าเป็นแนวพื้นฐานทางจิตวิทยาสังคม ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

นอกจากนี้ ยังมีกรอบศึกษาการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้ง ที่มีลักษณะของการเข้าถึงทางสังคม ที่บริสุทธิ์มากกว่า แนวคิดดังกล่าว คือ การศึกษาเชิงโครงสร้าง (Structural) หรือ radical model เป็นการเข้าถึงทางสังคมที่เน้นถึงผลกระจายตัวโครงสร้างทางสังคม เป็นเรื่องของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นทางลัดของบุคคลที่เลือกแต่ละบุคคลเข้าด้วยกันและขยายออกไป โดยเน้นที่คนเป็นการเน้นที่พื้นฐานของความมีคุณค่า และผลประโยชน์มากกว่าจะเป็นเรื่อง กลไกทางการเมืองและทางพฤติกรรมการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ถ้าเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่นๆ การศึกษาแนวนี้อาจดูเป็นคำถามมากกว่า คำตอบ ซึ่ง มาร์ติน ฮาร์รอป (Martin Harrop) และวิลเลียม แอล มิลเลอร์ (William L. Miller) เรียกว่า วิธีสร้างความเข้าใจ (approach) มากกว่าจะเป็นโมเดล¹¹

สำหรับเมืองไทยมีการศึกษาเรื่องดังกล่าวไว้ในระดับหนึ่ง เช่นงานของสัมฤทธิ์ ราชสมณะ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ กระบวนการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้¹²

- ขั้นตอนที่ 1 การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและข่าวสารเกี่ยวกับผู้สมัคร รับเลือกตั้ง
- ขั้นตอนที่ 2 การสร้างหลักเกณฑ์และการให้น้ำหนักของหลักเกณฑ์ ในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ขั้นตอนที่ 3 การประเมินและการกำจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- ขั้นตอนที่ 4 การตัดสินใจสุดท้าย ที่จะลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง

จากองค์ประกอบทั้งหมดดังกล่าวมา จะเห็นว่ามีแนวคิดเรื่องกระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง มีเป็นจำนวนมาก ในการนำมาวิเคราะห์การตัดสินใจผู้มีสิทธิลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจสรุปได้ว่า การอธิบายกระบวนการดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์ของบุคคลที่มีการศึกษาก่อนเป็นปัจจัยพื้นฐาน เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ขนบธรรมเนียม และประเพณี ในการนำมาวิเคราะห์ประกอบ

ดังนั้น การวิเคราะห์องค์ประกอบพื้นฐานของประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร มีลักษณะที่หลากหลายมาก เช่น ศาสนา เชื้อชาติ ภูมิฐานะ การศึกษา รายได้ และอาชีพ เป็นต้น อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจลงคะแนนฯ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ ในตอนต่อไป

¹¹ Martin Harrop, William L. Miller, Election and Voters, A Comparative Introduction, p.6

¹² กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.





๖.1 ตอนที่สาม

บทวิเคราะห์พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตกรุงเทพมหานคร กับโพลล์ และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเกี่ยวข้องกับปัจจัยจำนวนมาก มีความซับซ้อนของปัจจัยหลายระดับ การศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมการเลือกตั้งในเมืองไทย ร่วมกับองค์ประกอบหลายประการโดยเฉพาะในทางพฤติกรรมการเลือกตั้ง ไม่มีการศึกษาอย่างแท้จริงทำให้ยากในการหาแนวทาง หรือเค้าโครงในการอธิบายพฤติกรรมกระบวนการตัดสินใจเลือกตั้ง เหมือนเช่นแนวทางแบบตะวันตก ที่มีการศึกษาไว้อย่างชัดเจน

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในตอนที่สอง รวมถึงแนวคิดของคีน จินส์¹ สามารถเป็นแนวทางพื้นฐานในการนำมาอธิบายประกอบและเปรียบเทียบได้กับกรณีประเทศไทยกล่าวคือ มี 2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลให้เกิดการตัดสินใจลงคะแนนคือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลในระยะสั้น (Short term) กับปัจจัยที่มีอิทธิพลมาจากระยะเวลายาว (Long term) ดังตารางนี้

	ปัจจัยจากระยะยาว	ปัจจัยจากระยะสั้น
องค์ประกอบทางสังคม	ภูมิหลังครอบครัว และภูมิหลังทางสังคม ที่มีผลต่อการแบ่งแยกชนชั้น	
องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ	สถานะภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นมาตรฐานของความเป็นอยู่ ภาพการรับรู้เข้าใจ สถานะภาพดีทางเศรษฐกิจ	
องค์ประกอบทางด้านพรรคการเมือง		- บทบาท ภาพลักษณ์กับสื่อมวลชน - ภาพลักษณ์ของพรรค สไตส์การหาเสียง อุดมการณ์ ภาวะผู้นำ - จำนวนการหาเสียง และนโยบาย
องค์ประกอบของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง		- เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงระยะเวลาของการเลือกตั้ง - ปัจจัยอื่นๆ²

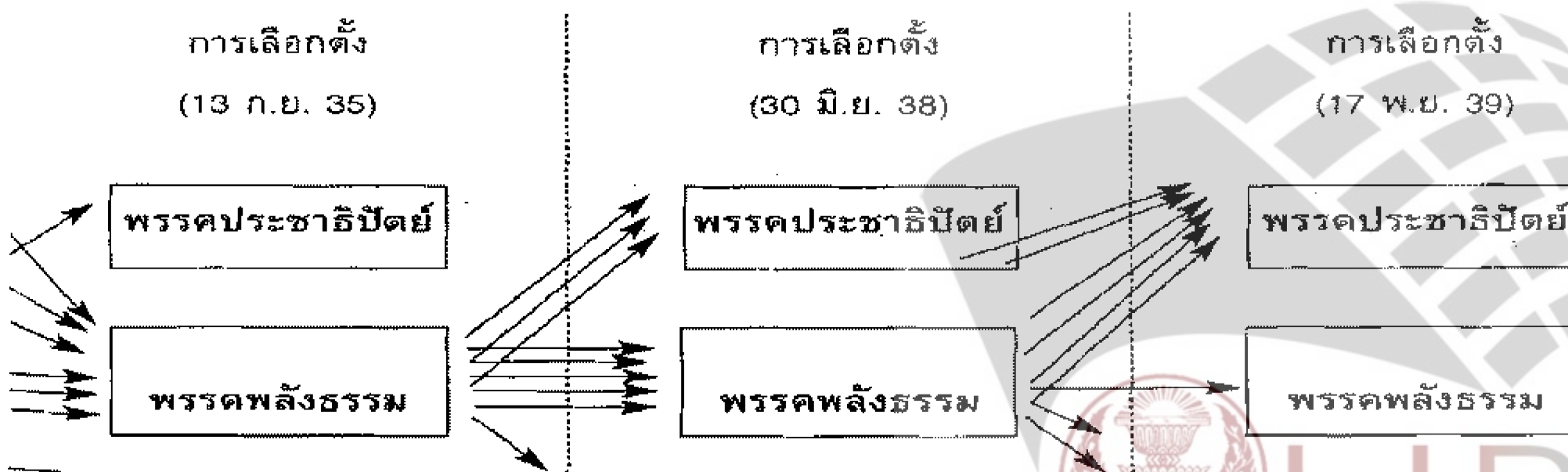
¹ Dean Jaensch, *Election! : How and Why Australia votes*, Allen & Unwin Pty. Ltd., (1995), p. 111.

² ปัจจัยอื่นๆ ที่มีการศึกษาของนักวิชาการบางกลุ่ม เห็นว่าในต่างประเทศไม่มี หรือมีแต่อาจมีสาระสำคัญที่ไม่เหมือนกัน คล้ายกับแนวคิด Rational Choice Model คือ การรับเอาผลประโยชน์ทางการเมืองเหมือน เช่น แนวคิด Rational Model แต่มักจะรับเอาผลประโยชน์ต่อตัวเองมากที่สุดก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญ of พฤติกรรมการเลือกตั้งในเมืองไทยและกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มลักษณะของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงคะแนนฯ ให้ของผู้ลงคะแนน (voter) ซึ่งแยกประเด็นได้ดังนี้



กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นถึงสิ่งที่ผู้ลงคะแนนตัดสินใจอย่างไร ส่วนที่เป็นปัจจัยระยะยาวหรือความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (Party Id) ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนน้อย หรือแทบจะไม่มี จากผลของการเลือกตั้งในอดีตทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนนามาก ตั้งแต่อดีตจนถึงปี พ.ศ. 2539 จึงเป็นหลักฐานที่เชื่อได้ว่า ไม่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมืองของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ดังรายละเอียด

การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 พรรคพลังธรรม มีผลดีจำลอง ศรีเมือง เป็นหัวหน้าพรรค ได้ที่นั่งเกือบหมดทุกเขต ยกเว้นเป็นบางเขต เช่น เขตที่ 6 (เขตยานนาวา สาทร คลองเตย และคลองเตยเหนือ)³ เขตที่ 4 (เขตพระโขนง เขตประเวศ เขตสวนหลวง) ซึ่งในระยะที่ผ่านมานั้น พรรคประชาธิปัตย์ ยังคงมีที่นั่งอยู่เป็นส่วนใหญ่ ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 พรรคพลังธรรมยังคงได้ที่นั่งในจำนวนที่มากอยู่ แต่ก็มีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย ได้ที่นั่งไปบ้างในจำนวนหนึ่ง เช่นเขต 2 ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ พรรคประชาธิปัตย์ เขต 5 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ เขต 6 นายพิชัย รัตตกุล นายเจริญ คันธวงศ์ พรรคประชาธิปัตย์ เขต 8 นายปราโมทย์ สุขุม พรรคประชาธิปัตย์ เขต 11 ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง พรรคมวลชน และเขต 12 พรรคประชากรไทยทั้งเขต ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งเกือบทุกเขตในเขตกรุงเทพมหานคร มีเพียงเขต 7 นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ พรรคพลังธรรมได้ที่นั่งมาเพียงที่นั่งเดียวเท่านั้น ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจลงคะแนนเทียบเชิงประวัติศาสตร์ ดังกล่าว อธิบายได้ด้วยภาพไดอะแกรม ดังนี้



1. การให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทางอ้อม เช่น การให้สัญญาว่าจะให้สิ่งที่เกี่ยวข้องความเป็นอยู่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง เช่น การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ประปา ถนน คลอง ฯลฯ

2. การให้ในลักษณะของโดยตรงซึ่งหน้า ทรัพย์สิน สิ่งของ อื่นๆ

³ เขต 6 ปัจจุบัน เปลี่ยนเป็น เขตบางรัก เขตสัมพันธวงศ์ เขตสาทร-ยานนาวา เขตสาทร-ทุ่งมหาเมฆ ตามการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในระดับจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2541



ปรากฏการณ์เช่นนี้ (ลูกศรแสดงระดับความเข้มของกระแสนิยมทางการเมือง) แสดงให้เห็นถึงปัจจัยระยะยาวไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้ง ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครแต่อย่างใดหรือมีแต่น้อย การตัดสินใจทางการเมืองของผู้มีสิทธิลงคะแนนในเขตกรุงเทพมหานคร จึงขึ้นอยู่กับ ปัจจัยระยะสั้น (Short-term factors) เป็นสำคัญ⁴ มีนักวิชาการได้พยายามรวบรวมปัจจัยระยะสั้นที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้ง มีดังนี้⁵

1. เศรษฐกิจ (economic)
2. สื่อสารมวลชน (mass media)
3. นักการเมือง (ภาพลักษณ์)
4. การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
5. เงิน
6. มติมหาชน

นอกจากนี้ ปัจจัยระยะสั้นที่มีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจยังประกอบด้วย

- ความน่าเชื่อถือ (Credibility)
- ประเด็น ; หัวเรื่องหาเสียง (Issue)/issues conformity, issue debate, issues agendas, issue credibility.
- เรื่องที่เป็นความผิดพลาดหรือเรื่องเสียหายในอดีต และเรื่องอื้อฉาว (scares and scandals)

ปัจจัยระยะสั้น จึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตเมืองไทยโดยเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งคล้ายกับในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษยุคหลังจากนางมาการเรต แทชเชอร์เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะนางมาการเรต แทชเชอร์ ได้นำเอารูปแบบและวิธีการหาเสียงแบบอเมริกาไปใช้ แนวการรณรงค์หาเสียงแบบดังกล่าว เรียกว่า Americanization⁶ หรือ American Style ดังจะได้กล่าวต่อไป

⁴ การศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้ง การศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร อาจนำ Rational Choice Model มาเทียบเคียงในการวิเคราะห์ได้

⁵ Martin Harrop, William L. Miller, ELECTIONS AND VOTERS; A Comparative Introduction, 1987, pp.217-236.

⁶ Denish Kavanash, Election Campaigning ; The New Marketing of Politics, Blackwell Publisher Ltd., 1995 ดูที่ David Broughton, Public Opinion Polling and Politics in Britain, 1995, p.122 ดูที่ Shaun Bowler, David M. Farrell, Election Strategies and Political Marketing, The Macmillan Press Ltd., 1992 และ David Butler, Austin Ranney, Electioneering, A Comparative Study of Continuity and Change, Clarendon Press, 1992.



กรอบแนวคิดการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

การศึกษาเรื่องการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีลักษณะตรงข้ามกับองค์ความรู้การเลือกตั้ง องค์ความรู้ดังกล่าวในวิชาทางรัฐศาสตร์ถือเป็นช่องว่างขนาดใหญ่ในงานวิชาการ และงานวิชาการดังกล่าวมักเป็นที่ดูถูก และเหยียดหยามจากกลุ่มนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ แต่กระนั้นก็ตาม การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่ และมีการพัฒนาต่อไป ด้วยการนำเอาเหตุผลและกรอบแนวคิดทางวิชาการ เรื่องการตลาดมาปรับใช้ การพัฒนาลักษณะดังกล่าวในระยะแรกๆ ได้แก่งานของแดน นิมโม (Dan Nimmo) โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดการ งานรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การวิจัย การติดต่อสื่อสาร และการประเมินผลการดำเนินการรณรงค์ จากการพัฒนา ลักษณะดังกล่าวทำให้มีการเปลี่ยนบทบาทของผู้ศึกษาจากมือสมัครเล่นทางการตลาด และจากระบบธุรกิจกลายเป็นมืออาชีพทางการเมือง เป็นที่มาของการเติบโตแนวทางและรูปแบบใช้ที่ปรึกษามืออาชีพทางการเมือง มีการวิจัยการรณรงค์หาเสียงด้วยการใช้เทคนิคการทำโพลล์ เพื่อค้นหาข้อมูลการสร้างแบบสำรวจจำลอง การสรุปย่อๆ ตามแนววิชาชีพและการฝึกอบรมการรณรงค์ทางการเมืองและกระบวนการสร้างภาพลักษณ์ให้กับผู้สมัครฯ รวมถึงรณรงค์หาเสียงด้วยสื่อสารมวลชนแบบต่างๆ

รูปแบบของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแบบใหม่ ที่มีการพัฒนาใช้ในอเมริกา มีลักษณะคล้ายกันในทุกพื้นที่ ซึ่งโรเบิร์ต อากรานอฟฟ์ (Robert Agranoff) สรุปไว้ 4 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง จุดเน้นของการรณรงค์กับการติดต่อสื่อสารผู้สมัครจะมีบทบาทในการกำหนดประเด็นมากกว่าจะเป็นพรรคการเมืองกำหนด

ประการที่สอง การกำหนดประเด็นต่างๆ ของการรณรงค์หาเสียงมักจะมีทีมงานวิชาชีพหรือมืออาชีพ และที่ปรึกษาของแต่ละประเด็น

ประการที่สาม มีผู้ทำงานในวิชาชีพฯ ทำการวิจัยและพัฒนาทักษะต่างๆ อย่างเป็นระบบโดยใช้โพลล์ และนำวิธีการของโพลล์มาแทนที่การใช้ผู้ปฏิบัติงานของพรรค เป็นวิธีการแรกของการรวบรวมข้อมูล

ประการที่สี่ มีการนำเสนอต่อสื่อสารมวลชนหลายๆ วิธีการและด้วยวิธีการแบบใหม่ โดยมีสื่อสารที่นิยมมากที่สุดคือ โทรทัศน์ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เข้ามาแทนที่ผู้ปฏิบัติงานของพรรค และใช้ยานพาหนะนำผู้สมัครทักทายกับประชาชนบนรถยนต์ อันเป็นการสร้างภาพลักษณ์แนวใหม่ และนำเสนอประเด็นต่างๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวโน้มการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา ได้เปลี่ยนไปมาก และมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ จึงเรียกได้ว่า เป็นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแนวแบบอเมริกา (Americanization) หรือเทคนิคแบบอเมริกัน (American Style) อัน



เป็นการนำเอาระบบการตลาด หรือแนวคิดการทำสงครามมาใช้เป็นกรอบคิดพื้นฐาน แต่มีเป้าหมายทางความคิดมีลักษณะตรงกันข้ามกับการเลือกตั้ง ประกอบด้วย 3 แนวทางที่สำคัญ คือ⁷

1. การกำหนดยุทธศาสตร์ของการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคจะเป็นศูนย์กลางในการกำหนดโดยมีนักยุทธศาสตร์กำหนด หรือโดยรูปแบบใช้ที่ปรึกษา
2. การรณรงค์มุ่งเน้นรูปแบบมากกว่า และมีการติดต่อสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ที่เหมือนกันโดยไม่คำนึงถึงพื้นที่
3. คำนึงถึง และให้ความสำคัญกับทรัพยากร ที่เป็นพื้นฐานของความเป็นสาธารณะ กล่าวคือ มุ่งเน้นเรื่องทำให้เป็นที่นิยมไว้มาก่อน โดยมุ่งเน้นที่โทรทัศน์ และใช้โพลล์ทำการสำรวจหาความต้องการของผู้ลงคะแนน และนำมาปรับปรุงแผนการรณรงค์ โดยการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ นักโฆษณาที่เชี่ยวชาญ แล้วนำเสนอทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์รายวันและรายสัปดาห์

ในอังกฤษมีการนำวิธีการหาเสียงลักษณะดังกล่าวไปใช้เมื่อปี ค.ศ. 1987 ทำการร่างแผนโดยนายดอบบี้ (Dobbs) นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีมากาเรต แทตเชอร์ เรียกว่าบุค (Blue Book) หรือวอร์บุค (War Book) สารสำคัญมีความซับซ้อน สังเกตดังนี้ คือ ว่าด้วยเรื่องของการกำหนดยุทธภูมิทางการเมืองเลือกตั้ง มีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์คือ สื่อสารมวลชน มีการจัดระเบียบทางยุทธภูมิเลือกตั้ง มีกิจกรรมก่อนการรณรงค์หาเสียง การรณรงค์หาเสียง และตารางกำหนดทางเลือกตั้งต่างๆ (Options) โดยที่การดำเนินงานทั้งหมดอยู่ภายใต้แผนเชิงยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายมุ่งเน้นให้ “คนอังกฤษก้าวไปข้างหน้า” และ “ถึงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง” (It's Time for a Change)

แต่กระนั้นก็ตาม จากรูปแบบที่กล่าวมา วิธีการรณรงค์หาเสียงยังมีอีกเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่า ขึ้นกับสภาพพื้นที่หรือยุทธภูมิของการเลือกตั้ง นอกจากนั้น รูปแบบของการรณรงค์หาเสียงที่เหมาะสมสำหรับการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ สามารถโน้มน้าวให้ผู้ลงคะแนนลงคะแนนให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกวิธีหนึ่ง รูปแบบดังกล่าว คือ การหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (Door-to-Door Canvass)

⁷ Denis Kavanash, *Election Campaigning ; the New Marketing of Politics*, 1995 ดูที่ David Broughton, *Public Opinion Polling and Politics in Britain*, 1995, p.122 ดูที่ Shaun Bowler, David M. Farrell, *Election Strategies and Political Marketing*, 1992 และ David Butler, Austin Ranney, *Electioneering; A Comparative Study of Continuity and Change*, 1992.



การหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (Door-to-Door Canvass)

คือ การหาเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เข้าพบผู้มีสิทธิลงคะแนนที่บ้าน โดยการเดินไปเคาะประตูบ้านแต่ละบ้านและพูดคุยด้วย เป็นวิธีการหาเสียงที่ให้ผลมากที่สุดในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของอเมริกา แต่จะต้องใช้เวลาและออกแรงมากที่สุด การหาเสียงแบบลักษณะดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการเดินเคาะประตูบ้านชัดเจนและกำหนดพื้นที่เฉพาะที่แน่นอน รวมทั้งจะต้องเลือกเวลาให้ตรงกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่บ้าน⁸ การหาเสียงแบบลักษณะดังกล่าวนี้ บางครั้งอาจจะต้องมีการกำหนดแผนฯ ที่นอกเหนือไปจากตารางแผนการรณรงค์ฯ เพราะมีความสำคัญที่ผู้สมัครจะต้องพูดคุยในเรื่องนโยบาย แนวทาง และรับฟังประเด็นและปัญหาของประชาชนที่เกี่ยวข้อง

แต่จากการสำรวจที่ปรึกษาจำนวน 200 รายของศูนย์วิจัย Pew Research Center for the People และดีพีเอ็มพีงานศึกษา ปี ค.ศ. 1997-1998 พบว่า การสื่อสารที่ดีที่สุดเป็นปัจจัยสูงสุดในการชนะการเลือกตั้งจะต้องควบคู่กับเงินและการขยายภาคีออกไปในเขตพื้นที่เลือกตั้ง จะทำให้ผู้สมัครประสบความสำเร็จมากกว่า และผู้สมัครฯ ก็จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงสภาพของสนามการเมืองหรือตลาดทางการเมืองนั้นๆ จากแนวคิดดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งฯ และความต้องการพื้นฐาน และแนวโน้มของเขตเลือกตั้งที่จะหาเสียง หรือการแสวงหาเพื่อจะนำเสนอ ด้วยวิธีการทางการตลาด ดังกล่าว ผู้สมัครจะต้องจดจำธรรมชาติของกระบวนการเปลี่ยนแปลงด้วย เมื่อเขาได้ศึกษาข้อมูลจากบุคคลในระดับเดียวกัน⁹ เป็นพื้นฐานของการวางแผนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

มีนักวิชาการได้แสดงความเห็นเรื่องโพลล์กับการลงคะแนนเลือกตั้งโดยละเอียดรูปแบบและยุทธวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และกล่าวว่าผลของโพลล์จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงโพลล์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับหนึ่งและไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ที่ชัดเจนบันทึกไว้ นอกจากงานของ พอล เจ ลาวราคัส

⁸วิธีการดังกล่าวนี้นักการเมืองของไทยปฏิบัติกันมาก แต่บางครั้งมองข้ามเรื่องระยะเวลาที่ทักทายกับประชาชน จึงทำให้ดูเป็นการกระทำแบบให้เวลากับประชาชนน้อย ในขณะที่ประชาชนต้องการที่จะใช้เวลาปรึกษาหารือในระยะเวลาหนึ่ง การสร้างความประทับใจจึงเกิดขึ้นน้อย แต่กระนั้นก็ตาม วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากให้ผลดีมากในเขตชนบท เพราะจะทำให้ผู้ลงคะแนนทราบซึ่งและเห็นอกเห็นใจผู้สมัครฯ

⁹Philip Kotler, Neil Kotler, 'Political Marketing', Bruce I. Newman (editor), Handbook of Political Marketing. Sage Publication, Inc. (London), 1993, p.3



(Paul J. Lavrakas) และคณะ¹⁰ ซึ่งสามารถบอกได้ในระดับหนึ่งต่อผลของโพลล์กับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง ลาวราคัสทำการศึกษพบว่า การค้นหากระแสตามเสียงนำ (Bandwagon Effect) และกระแสเชียร์เสียงรอง (Underdog Effect) ในช่วงระยะใกล้วันเลือกตั้ง จากการศึกษาการแข่งขันการเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีระหว่างนาย จอร์จ บุชกับนายดูกาเกิส เขาพบว่าโพลล์ มีอิทธิพลอย่างมากต่อกับกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาน้อยและเห็นว่าผลของโพลล์ จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีมากกว่าจะขึ้นนำ นอกจากนี้ เขายังพบว่ากลุ่มคนที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมีลักษณะเชียร์เสียงรอง (Underdog Effect) จำนวนร้อยละ 20

แต่กระนั้นก็ตาม งานของฮาริสัน ฮิกมัน(Harison Hickman) ผู้ที่ทำการศึกษาร่วมกับ ลาวราคัส เห็นว่า เมืองค์ประกอบต่างๆ ที่จะทำให้โพลล์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง ดังนี้¹¹

1. แนวโน้มหรือทิศทางของผู้มีส่วนร่วมในทางการเมือง
2. ความโดดเด่นของข้อมูลที่น่าเสนอต่อสาธารณะ
3. ความเร็วของการนำเสนอที่ทันต่อความต้องการและสถานการณ์
4. ข้อผูกมัดกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังกับผู้สมัคร หรือ ฐานคะแนนเสียงเดิม (การเจรจาใต้ดิน)
5. ความลำเอียงของโพลล์
6. ความน่าเชื่อถือของโพลล์

ปัจจัยระยะสั้นที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งกับมติมหาชนหรือโพลล์

มติมหาชน (opinion poll) เป็นสิ่งสำคัญของการกำหนดทิศทางหรือนโยบายเสี่ยงเลือกตั้งในการปกครองแบบประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ของพรรคฯ ขึ้นกับการจัดลำดับจากโพลล์ โดยนำผลของโพลล์มาปรับเข้ากับกลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะนำมาเป็นประเด็นหลักของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

¹⁰ Paul J. Lavrakas, Jack K. Holley, Peter V. Miller, 'Public Reactions to Polling News During the 1988 Presidential Election Campaign', "Polling and Presidential Election Coverage", Sage Publication, 1991, pp. 151-183.

¹¹ Paul J. Lavrakas, Jack K. Holley, Peter V. Miller, "Polling and Presidential Election Coverage", 1991, pp.100-133.



แต่กระนั้นก็ตาม มิ่งงานวิชาการบางฉบับได้พยายามอธิบายว่าผลของโพลล์มีอิทธิพลต่อการชักจูง ผู้กาบัตรลงคะแนน (voter) เป็นอย่างมากที่จะตัดสินใจลงคะแนนให้¹² และแม้จะไม่มีการศึกษาที่เป็นเชิงประจักษ์ก็ตาม ทำให้บางประเทศมีข้อห้ามนำเสนอผลการสำรวจโพลล์ก่อนวันเลือกตั้งมีระยะเวลาแตกต่างกัน ตั้งแต่ 2 วันจนถึง 1 เดือน ดังตาราง

ประเทศ	จำนวนวันก่อนวันเลือกตั้งที่ห้าม ประกาศผลการสำรวจโพลล์
ฝรั่งเศส	7
ลักเซมเบิร์ก	30
มอลต้า	2
โปรตุเกส	90
สเปน	5
เยอรมนี	7

ที่มา : Martin Harrop, William L. Miller, ELECTION! AND VOTERS : A Comparative Introduction, 1987, p.237

คำถามว่าโพลล์ทำนายผลการเลือกตั้งมีผลโดยตรงต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งกระนั้นหรือ? เป็นคำถามที่หาคำตอบให้เกิดเชิงประจักษ์ไม่ได้¹³ และไม่มีการศึกษาที่สามารถจะแสดงให้เห็นรูปธรรมที่ชัดเจน แม้แต่ในตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็ตาม¹⁴ ทั้งนี้เพราะโพลล์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของปัจจัยที่มีอิทธิพลระยะสั้น (short-term factor) ของการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง กล่าวคือ การโน้มน้าวใจที่มีอิทธิพลมากที่สุดกับบุคคลนั้น โพลล์เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าปัจจัยต่างๆ (ดังที่กล่าวมาแล้ว) สามารถกำหนดได้ไปในทิศทางเดียวกัน ก็จะมีผลทำให้การโน้มน้าวและจูงใจสามารถทำได้ดีกว่า หรือเกิดผลได้มากกว่า ดังนั้น การนำเสนอผลการสำรวจคะแนนนิยมหรือโพลล์ จึงเป็นยุทธวิธีของพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดกระแสตามเสียงนำ

¹² Dean Jaensch, Election : How and Why Australia votes, Allen & Unwin Pty. Ltd., (1995), p. 110.

¹³ Dick Leonard, Elections in Britain Today ; A Guide for Voters and Students, Macmillan Press Ltd., Third Edition, 1991, p.174. และดู Robert M. Worcester (ed), Political Opinion Polling : An International Review (London ; Macmillan, 1983) pp. 109-110.

¹⁴ Martin Harrop, William L. Miller, ELECTION AND VOTERS ; A Comparative Introduction, 1987, p.237



(bandwagon effects) ในรูปแบบของโพลส์ที่มีความลำเอียงการนำเสนอ ความเป็นมติดของมหาชนที่แท้จริงจึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือ หรือเป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียงทางการเมือง หรือกล่าวได้ว่าโพลส์นำเสนอผลการสำรวจที่ไม่ตรงหลักวิชาการ ทำให้ผู้รับไม่สามารถจะวิเคราะห์ได้ด้วยตัวเองลักษณะดังกล่าว เช่น การไม่นำเสนอส่วนที่ไม่แสดงความคิดเห็น หรือไม่มีคำตอบ หรือผู้ที่ยังไม่ให้คำตอบว่าจะเลือกใคร หรือหมายเลขอะไร ในทางวิชาการ การวิเคราะห์พฤติกรรม การเลือกตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนน (voter) ที่ยังไม่ตัดสินใจเช่นนี้ อาจเป็นแหล่งข้อมูลที่มีน้ำหนักมากกว่า และมีจำนวนมากกว่าสัดส่วนที่ได้ตัดสินใจแล้วว่าจะเลือกหรือไม่เลือกพรรคใด/ผู้สมัครใด (ตามรูป Diagram) ซึ่งเรียกว่า เสียงอิสระหรือเสียงลอย (floating vote) กลุ่มเสียงอิสระจึงเป็นกลุ่มเป้าหมายของการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมืองมากที่สุดของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้ง

การนำเสนอโพลส์ลักษณะดังกล่าว นักวิชาการเชื่อว่าจะมีอิทธิพลระดับหนึ่ง แต่จะส่งผลในการตัดสินใจลงคะแนนเป็นจำนวนมาน้อยเพียงใด หรือทำให้เกิดกลุ่มกระแสตามเสียงนำ

ส่วน C (กระแสเชียร์เสียงรอง) เป็นส่วนที่เป็นกลุ่มผู้ลงคะแนนกลุ่มหนึ่ง ที่จะเห็นตรงข้ามกับกระแสตามเสียงนำกลุ่มแรก จะมีความสงสารหรือเห็นใจ ผู้ที่ไม่มีคะแนนนิยมหรือมีคะแนนนิยมน้อยและลงคะแนนให้เรียกว่า (Underdog Effect)¹⁷ กลุ่มดังกล่าวนี้ ไม่สามารถจะบอกได้ว่ามีหรือไม่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) แต่มักตัดสินใจเลือกพรรค หรือผู้สมัครที่มีกระแสเป็นรอง

ส่วน B (เสียงลอยหรือเสียงอิสระ) คือกลุ่มของผู้มีสิทธิลงคะแนนฯ ที่ยังไม่ตัดสินใจลงคะแนนเลือกให้พรรคใดหรือผู้สมัครคนใด จะไม่มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า กลุ่มนี้เป็นกลุ่มไม่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรค (Party Id) เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากของการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง และเมื่อใกล้เวลาถึงวันเลือกตั้งกลุ่มนี้ก็จะอาจจับกลุ่ม (alignment)¹⁸ ลงคะแนนเลือกตั้งและเมื่อระยะเวลาใกล้วันเลือกตั้งมากขึ้น กลุ่ม B จะลดลงหรืออาจจะไม่มี ในขณะที่ ส่วน D และส่วน E จะเพิ่มขึ้น และสามารถเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาได้ระหว่างทั้งสองกลุ่ม อันหมายถึงมี

¹⁷ Ibid. Underdog effect ในทางภาษาท้องถิ่น หรือภาษาพื้นบ้านอาจจะเรียกว่า กระแสเชียร์มวยรองเพราะเป็นความรู้สึกของผู้เฝ้าดู ที่ให้ความเห็นใจกับผู้แพ้มากกว่าผู้ชนะหรือเห็นใจผู้มีโอกาสแพ้มากกว่าผู้ที่มีโอกาสชนะ ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีอยู่ในสังคมไทยจำนวนมาก

¹⁸ การศึกษาการจับกลุ่ม ของ Voter หรือ Voter alignment มีการศึกษาไว้มากในสหรัฐอเมริกา และในอังกฤษ เช่น William L. Miller, et.al , How Voters Change ; The 1987 British Election Campaign in Perspective, Clarendon Press, Oxford, 1990, p.3.

ความอ่อนไหวได้ง่าย นอกจากนี้โอกาสของการจับกลุ่มลงคะแนน (alignment) ยังสามารถมีอิทธิพลไปถึงส่วน A และ ส่วน C มีผลทำให้ส่วน A และส่วน C เห็นด้วย หรือคล้อยตาม และอาจหันกลับมาลงคะแนนให้ตาม¹⁹ ส่วน D หรือส่วน E ผลดังกล่าวทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือความอ่อนไหว (volatile) ตามสูงมาก จากนั้นเมื่อใกล้ถึงวันเลือกตั้งมากที่สุด ปัจจัยต่างๆ จะเข้มข้นมากขึ้น และอาจมีสิ่งทีนอกเหนือไปจาก (ดังจะได้กล่าวต่อไป) โดอะแกรมที่ 1 ส่งผลต่อการตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายเข้ามาแทรก²⁰ กรณีของการเกิดลักษณะดังกล่าว มีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2539 เขต 1 กรณีของนายสมัครสุนทรเวช (ตามผลการสำรวจของมติชนโพลล์) และที่มีความชัดเจนมากที่สุดคือ เขต 11 กรณีของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ซึ่งผลโพลล์ นายโกวิทย์ ธารณา พรรคประชาธิปัตย์ มีคะแนนนำมติชนโพลล์ และรวมโพลล์ ในขณะที่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อยู่ในลำดับที่ 4 แต่ผลการเลือกตั้งจริง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง มีคะแนนอยู่ในลำดับที่ 1 ของเขต 11 ตารางและการวิเคราะห์ ดังนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบคะแนนนิยม (โพลล์) กับคะแนนจริง ของผู้สมัครฯ
เขต 11 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2539

เขต	ลำดับ คะแนน นิยม	ผู้สมัคร (พรรค)	มติชนโพลล์ (ร้อยละ) (23 ต.ค.39)	รวมฯ โพลล์ (ร้อยละ) (1 ก.ค.39)	คะแนนจริง
11	1.	นายโกวิทย์ ธารณา (ปชป.)	58.9	53.4	71,081
	2.	นายศิริโชค โสภา (ปชป.)	51.6	37.1	-
	3.	นายสิทธิพร ขำอาจ (ปชป.)	47.6	37.1	71,184
	4.	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง	45.2	53.4	81,886

กรณีที่สอง เขต 12 (บางเขน ดอนเมือง) มติชนโพลล์ทำนาย นายไชยวัฒน์ ไตรย-สุนันท์ พรรคประชาธิปัตย์ ได้คะแนนอันดับที่ 1 นางปวีณา หงสกุล อันดับที่ 2 ผลการเลือกตั้ง

¹⁹ กรอบ ของ Rational Choice model สามารถอธิบายได้ว่า ผู้ลงคะแนนเสียงฯ กลุ่มนี้ย้ายที่เปลี่ยนใจตามปัจจัยต่างๆ หนึ่งๆ มาทำให้มีน้ำหนักต่อผลประโยชน์ของตัวเองมากที่สุด

²⁰ ปัจจัยที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้ในลักษณะดังกล่าว สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างกระทันหัน หรืออาจกล่าวได้ว่า มีเปลี่ยนแปลงชนิด ข้ามคืน แล้วเปลี่ยนใจ



จริงเป็นนางปวีณา หงสกุล พรรคชาติพัฒนา มีอันดับที่ 1 นายห้างทอง ธรรมวัฒน์ พรรค
ประชากรไทย มีอันดับที่ 2 และนายสมิตร สุนทรเวช พรรคประชากรไทย มีอันดับที่ 4

ตารางแสดงการเปรียบเทียบคะแนนนิยม (โพลล์) กับคะแนนจริงของผู้สมัคร

เขต 12 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2539

เขต	ลำดับ คะแนน นิยม	ผู้สมัคร (พรรค)	มติชนโพลล์ (ร้อยละ) (23 ต.ค.39)	รวมฯ โพลล์ (ร้อยละ) (1 ก.ค.39)	คะแนนจริง
12	1.	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ (ปชป.)	39.6	26.9	-
	2.	นางปวีณา หงสกุล (ชพ.)	36.4	45.7	59,478
	3.	นายห้างทอง ธรรมวัฒน์ (ปท.)	32.5	33.5	58,814
	4.	น.ส.ศิริพันธ์ เสนาพันธ์ (ปชป.)	31.8	26.0	-
	5.	นายสมิตร สุนทรเวช (ปชท.)	28.6	28.8	46,056

จากผลการเลือกตั้ง และผลการสำรวจคะแนนนิยมทางการเมืองของทั้ง 2 สถาบัน จะ
เห็นว่ามียุทธศาสตร์ได้ ดังนี้ ระยะเวลาของการสำรวจรวมโพลล์สำรวจก่อน (1 ก.ค. 39)
ก่อนมติชนโพลล์ (23 ต.ค. 39) วิเคราะห์ดูผลการเลือกตั้งกับโพลล์ทั้ง 2 สถาบัน เห็นได้ว่าโพลล์มี
ความเป็นไปได้ 3 ประการคล้ายกับที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนแล้ว คือ

ประการที่หนึ่ง ความผิดพลาดในการสำรวจ (ความครอบคลุม) มติชนโพลล์ ทั้งนี้เพราะ
รวมโพลล์มีความใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่า

ประการที่สอง โพลล์มีความลำเอียง เป็นเครื่องมือในการหาเสียงของพรรคการเมือง

ประการที่สาม มีปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเสียง
อย่างมากส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนการตัดสินใจอย่างกะทันหัน ซึ่งอยู่นอกเหนือการอธิบาย (ถ้า
เปรียบเทียบมติชนโพลล์)

กรณีที่สาม เขต 13 มติชนโพลล์ทำนายผลการเลือกตั้ง นายสมัย เจริญช่าง พรรค
ประชาธิปัตย์ มีคะแนนนำลำดับที่หนึ่ง นายสัญญา สติบุตร พรรคประชาธิปัตย์ มีคะแนนนิยม
เป็นลำดับที่สอง และนายเสรี พัฒนพันธุ์ชัย พรรคพลังธรรม มีคะแนนนิยมเป็นลำดับที่สาม
แต่ผลการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่หนึ่ง คือ นายสมัย เจริญช่าง และลำดับที่สองของผู้ที่ได้



คือนายสุขวิช รังสิตพล ซึ่งทั้ง 2 สถาบันของโพลล์ คะแนนนิยมของนายสุขวิช รังสิตพล อยู่ลำดับที่ 5

ตารางแสดงการเปรียบเทียบคะแนนนิยม (โพลล์) กับคะแนนจริงของผู้สมัคร
เขต 12 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2539

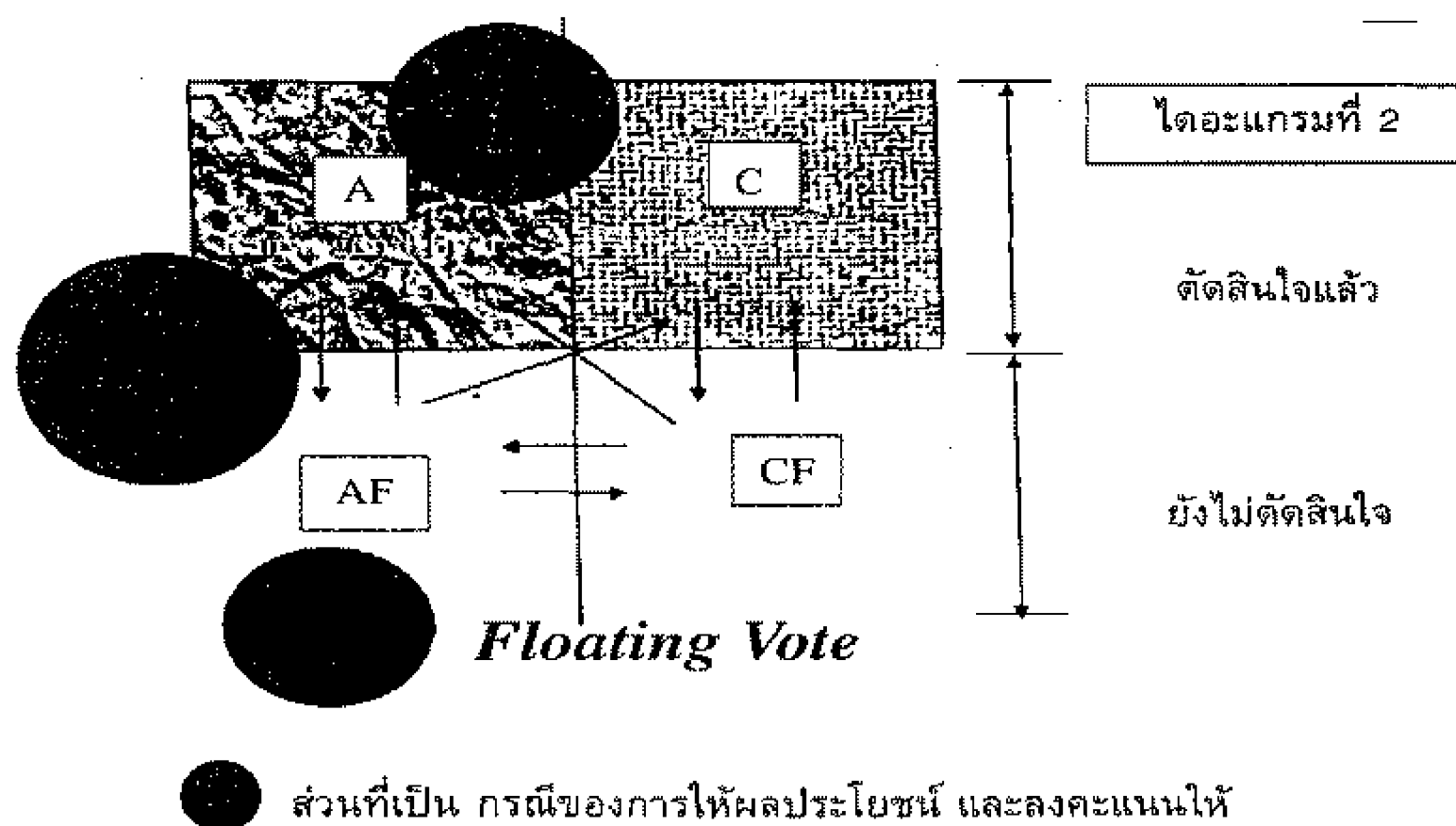
เขต	ลำดับ คะแนน นิยม	ผู้สมัคร (พรรค)	มติชนโพลล์ (ร้อยละ) (23 ต.ค.39)	รวมฯ โพลล์ (ร้อยละ) (1 ก.ค.39)	คะแนนจริง
13	1.	นายสมัย เจริญช่าง (ปชป.)	54.6	63.4	50,611
	2.	นายสัญญา สติบุตร (ปชป.)	48.5	50.7	-
	3.	นายเสรี พัฒนพันธุ์ชัย (พธ.)	27.7	20.3	-
	4.	นายวิรัตน์ มั่นชัยนันท์	20.0	-	-
	5.	นายแรงเกื้อ ชาวหินฟ้า	13.8	13.8	-
	6.	นายสุขวิช รังสิตพล (ควม.)	-	-	45,194

จากผลการเลือกตั้งและโพลล์ มีนัยสำคัญในการวิเคราะห์

ประการที่หนึ่ง เห็นได้ตามสมมุติฐานลำดับต้นคือ มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนน (voter) อยู่นอกเหนือการสำรวจ ในเขต 13 (นายสุขวิช รังสิตพล) มีผลทำให้การตัดสินใจการลงคะแนนเลือกตั้งเปลี่ยนไป

ประการที่สอง โพลล์อาจเป็นเครื่องมือของทั้งสองพรรค และมีเป้าหมายให้ผู้สมัครได้ตรงกัน จึงทำให้ผลการสำรวจผิดจากผลการเลือกตั้งจริง ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยไดอะแกรมดังนี้





จาก โดอะแกรมที่ 2²¹ เห็นได้ว่าไม่มีความคงที่ หรือความแน่นอนในการวิเคราะห์ การทำนายผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากส่วนที่เป็นปัจจัยนอกเหนือการอธิบาย ทำให้การตัดสินใจลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งเปลี่ยนไป การสำรวจคะแนนนิยมโดยการทำโพลล์สามารถสรุปเป็นสังเขป ได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง โพลล์ที่ไม่สามารถจะกำหนดหรือ สร้างอิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจใดๆ ได้ทั้งนี้เพราะโพลล์เป็นตัวแปรตามมากกว่าที่จะเป็นตัวแปรนำ

ประการที่สอง กระบวนการทำโพลล์อาจไม่มีความครอบคลุมส่วนต่างๆ หรือประสิทธิภาพของโพลล์ต่อการสำรวจ ดังรูป ด้านบน (ส่วน A ส่วน C ส่วน AF ส่วน CF)²² ซึ่งหมายถึง การสำรวจทำได้ไม่ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มที่ไม่แสดงความเห็นได้อย่างเป็นสัดส่วนรวมถึงไม่สามารถนำมาอธิบายได้อย่างเป็นสัดส่วน

ประการที่สาม แม้จะมีความครอบคลุมได้แล้ว ถ้าเป็นส่วนของ AF และ CF มีมากกว่าส่วนอื่นๆ สองส่วนนี้เป็นส่วนที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาได้ง่าย ไม่มีคำตอบที่แท้จริง จนกว่าจะถึง

²¹ ผู้ศึกษาพยายามจะอธิบายสภาพเป็นจริงของการเกิดในสนามการเลือกตั้งให้มากที่สุด เท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ติดด้วยการนำเสนอด้วยรูปแบบจึงไม่สามารถแสดงรูปอุปมาให้เห็นได้ชัดดีกว่าเหมือนโปรแกรมทางงานเขียนแบบ เช่น Corel Draw หรือ Auto Cad ซึ่งจะเห็นมิติของเหตุการณ์ต่างๆ ได้ดีกว่า

²² กระบวนการศึกษาวิเคราะห์ดังรายละเอียดใน บทที่ 3

วันลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะส่วน AF และส่วน CF นี้ไม่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (Party Id.) การตัดสินใจ ณ เวลาที่โพลล์ทำการสำรวจ ผลของโพลล์จึงไม่ใช่สิ่งที่แท้จริงของการตัดสินใจเลือกตั้งและไม่มีผลใดๆ

ประการที่สี่ ปัจจัยต่างๆ ของการตัดสินใจลงคะแนนครั้งสุดท้าย (final discussion) ทุกประเภทตามปัจจัยที่มีผลระยะสั้น (Short Term) มีปัจจัยอื่นๆ ที่อาจยังสำรวจไม่พบสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งได้มากกว่า

ดังนั้น ผลโพลล์จากการสำรวจคะแนนนิยมหรือการทำโพลล์ จึงไม่ได้เป็นสิ่งที่จะบอกทำนาย กำหนด หรือมีอิทธิพลได้ในทุกเขตของการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร แต่จะขึ้นกับกระบวนการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเองมากกว่า อันเป็นสิ่งที่กำหนดการตัดสินใจครั้งสุดท้าย

จากสามกรณีเห็นได้ชัดว่า ผลของโพลล์ไม่ได้เป็นปัจจัยกำหนดหรือมีผลโดยตรงต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง และโพลล์ก็ไม่สามารถจะบอกสถานการณ์ข้างหน้าได้ตลอดไปกับการตัดสินใจของผู้ลงคะแนน หรือใช้อธิบายการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิลงคะแนนในเขตกรุงเทพมหานครทุกเขตได้ กล่าวคือ การตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตดังกล่าว สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ซึ่งอาจเป็นเหตุผลของเขาเองที่เห็นว่าดีกว่า โดยไม่คำนึงแม้แต่เวลา หรืออาจกล่าวได้ว่า มีการเปลี่ยนใจได้แม้แต่ช่วงระยะเวลาหนึ่งวัน

ข้อพิจารณา โพลล์กับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง และการรณรงค์หาเสียงทางการเมืองและทิศทางการเมือง

การห้ามเสนอผลโพลล์ และการวิเคราะห์ผลโพลล์ช่วงระยะใกล้วันเลือกตั้ง เพราะเชื่อว่าโพลล์จะชี้นำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่มีการศึกษาเป็นเอกสารที่จะสามารถบอกได้ว่า โพลล์มีอิทธิพลจริง ทั้งนี้เพราะปัจจัยต่างๆ มีความซับซ้อน

วิธีการศึกษาเพื่อที่จะทำให้ทราบ จะต้องทำการศึกษาอย่างละเอียดและใช้งบประมาณมาก กล่าวคือ จะต้องค้นหากระแสตามเสียงนำ (Bandwagon Effect) กระแสเชียร์เสียงรอง (Underdog Effect) และเสียงลอย (Floating vote) อยู่ในระดับเท่าไรในช่วงระยะเวลารณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก่อนใกล้วันเลือกตั้ง จากนั้นต่อมาเมื่อใกล้ถึงวันเลือกตั้งมากที่สุด หรือหลังวันเลือกตั้งจึงทำการสำรวจและวิจัยกลุ่มเดิม เพื่อหาคำตอบว่ากลุ่มที่เป็นเสียงลอยเปลี่ยนไปลงคะแนนให้กับกลุ่มกระแสตามเสียงนำและกลุ่มเชียร์เสียงรอง และศึกษาต่ออีกว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจเลือกตั้ง ปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจดังกล่าว เช่น นโยบาย ตัวผู้สมัคร ภาพลักษณ์ ผลการสำรวจคะแนนนิยม รวมถึงการให้ผลประโยชน์ จากนั้นก็



เลือกเฉพาะกลุ่มที่ต้องการตัดสินใจเลือกตั้งที่เห็นว่าผลของโพลส์มีอิทธิพลมากที่สุดมาวิเคราะห์ เห็นได้ว่าขั้นตอนของการค้นหาสมมุติฐานของผลโพลส์มีความยุ่งยากและซับซ้อน ใช้งบประมาณ ช่วงจังหวะเวลา จึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดทำการศึกษาไว้

กระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จึงอาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้วิจารณญาณของตนเองโดยผ่านสื่อมวลชน มากกว่า องค์ประกอบที่นำมาประกอบในการตัดสินใจจึงไม่ใช่ผลคะแนนนิยมทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ขึ้นกับปัจจัยต่างๆ เป็นจำนวนมาก เช่น บุคลิกภาพ ประวัติและความสำเร็จในประสบการณ์ชีวิต ดังได้กล่าวไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่นับว่ามีอิทธิพลจนสามารถจะครอบงำประชาชน หรือผู้ลงคะแนนอาจยอมรับโดยปริยาย คือ สื่อสารมวลชน

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จึงไม่ใช่ประชาชนที่เป็นเป้าหมายหลัก แต่เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่แท้จริงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ สื่อสารมวลชน และถ้าเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งฯ เป็นดังนี้

“สื่อสารประเภทใดมีความอิทธิพลต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุด?

ทำอย่างไรจึงจะควบคุมสื่อมวลชนดังกล่าว ตามต้องการได้?

ทำอย่างไรจึงจะให้สื่อมวลชน เข้าข้างได้อย่างแนบเนียน?”

ในขณะเดียวกัน เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการรณรงค์หาเสียงก็คือ “ทำอย่างไรจึงจะทำให้สื่อที่ควบคุมได้ส่งสารและสารที่ส่ง มีประสิทธิภาพมากที่สุด?”

สื่อสารมวลชนจึงเป็นเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุดของนักการเมืองและพรรคการเมือง แต่กระบวนการหรือวิธีการให้ได้มาในคำถามดังกล่าว น่าคิดมาก ไม่เพียงแต่ทำให้วิชาทางรัฐศาสตร์จะไร้ความหมายเพียงเท่านั้น ในการพัฒนาทางการเมือง แต่นักสื่อสารมวลชนยังกลายเป็นผู้ออกแบบระบบการเมืองเองโดยที่เราไม่รู้ตัว ไม่เพียงแต่เท่านั้น การครอบงำทางการเมืองของสื่อสารมวลชนด้วยการไม่นำเสนอความเป็นจริงทางการเมือง ความเห็นแจ้งทางการเมือง (political Enlightenment) ก็ไม่สามารถเกิดได้ ข้อควรระวังที่อาจเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนักการเมืองก็คือ การทำให้ประชาชนไม่สนใจการเมืองโดยไม่ให้มีการนำเสนอเรื่องทางการเมืองของสื่อสารมวลชนต่างๆ ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีความเห็นแจ้งทางการเมือง (Political enlightenment) ถูกนำเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็นำเสนอ สิ่งที่เป็นตรรกะที่วนเวียนๆ (Begging the Question) ที่จะทำให้ประชาชนไม่มีความรอบรู้ทางการเมือง เช่น บั่นทึง หรือนันทนาการ เป็นต้น ลำดับถัดมาของยุทธศาสตร์ทางการเมืองก็คือ การล้าง

สมองทางการเมืองในกลุ่มผู้บริสุทธิ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาใหม่และแทนกลุ่มเก่า ทางเลือกที่สองของการล้างสมองก็คือ การเปลี่ยนทิศทางการความสนใจและความเข้าใจทางการเมือง กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวก็คือ เยาวชนผู้มีความบริสุทธิ์ทางการเมือง ซึ่งถ้าถูกทำให้ปราศจากการมีความคิดทางการเมืองก็ถือว่าบรรลุผลทางยุทธศาสตร์ของการรณรงค์ทางการเมืองในการครอบงำ และง่ายต่อการกำหนดกระแสทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง การโน้มน้าวให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้พรรคฯ หรือบุคคลก็จะมีผลง่ายขึ้น หรือกล่าวได้ว่าสื่อสารมวลชนจะมีผลอย่างยิ่งต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และยังสอดคล้องกับความเป็นทุนนิยมอย่างยิ่งที่จะสามารถให้ผลประโยชน์กับ เจ้าของผู้นำเสนอ (Providers) ทำให้ส่งผลต่อเนื้อหาของสื่อที่เป็นสื่อสารของมหาชนที่จะนำเสนอกับประชาชน รูปแบบของคำตอบแทนโดยการประมูล เวลา หรือขายพื้นที่นำเสนอที่มีราคาสูง โดยที่ผู้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เป็นเจ้าของกิจการ หรือ Provider ร่วมกับผู้นำเสนอ ด้วยวิธีการขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ต่างๆ ฯลฯ จึงเกิดขึ้นมากกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับประโยชน์ ต่อการพัฒนาภูมิปัญญาและอื่นๆ ถ้าเป็นดังนั้นก็ยิ่งจะทำให้ยังมีความน่ากลัวต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทยเป็นอย่างยิ่ง

ลำดับต่อมาของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมืองก็คือ เมื่อประชาชนโดยทั่วไปมีวัฒนธรรมการเมืองไปในลักษณะทางบันเทิง นันทนาการ และบริโภคนิยมแล้ว วิธีการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง สื่อประเภทบันเทิงก็จะกลายเป็นสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมาก ในขณะเดียวกัน ผู้ส่งสารที่มีประสิทธิภาพมากก็จะกลายเป็นกลุ่มผู้ให้ความบันเทิงเพราะประชาชนมีความคุ้นเคยจากสื่อที่นำเสนอ ผู้ให้ความบันเทิง ดังกล่าว เช่น นักจัดรายการ ดาราหรือนักแสดงจึงกลายเป็นผู้ส่งสารของพรรคการเมืองได้ดีที่สุดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในขณะเดียวกัน ดาราหรือบุคคลแวดวงบันเทิงก็สามารถเดินเข้าสู่เวทีการเมืองได้ไม่ยากแต่อย่างใด ถ้าเราลองกลับมาดูประเทศไทย เรากำลังมีทิศทางแบบนี้หรือไม่ (ในอังกฤษมีแนวโน้มเป็นแบบนี้แล้ว) ถ้ามีเราควรจะมาทบทวนบทบาทของสื่อสารมวลชนหรือไม่ ตอบบทบาทในทางการเมือง รวมถึงการกำหนดรายการภายใต้หัวข้อเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง ควรจะมีหรือไม่

การพัฒนาทางการเมืองที่มีพื้นฐานการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการศึกษาเพื่อให้เข้าใจระบบการเมืองเพียงเท่านั้นไม่เพียงพอ แต่ยังจะต้องมีสื่อสารมวลชนที่มีความรับผิดชอบ มีเสรีของการนำเสนอ เป็นกลางเชื่อถือได้ และคำนึงถึงการพัฒนาการเมืองในระยะยาว ถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว การผูกขาดความมีอำนาจในทางการเมืองก็จะกลายเป็นของสื่อสารมวลชนมากกว่าจะเป็นของผู้แทนฯ หรือพรรคการเมือง และถ้าทุนมีความเกี่ยวพันกับการเมือง และทุนเป็นผู้ที่ควบคุมสื่อฯ ไว้อีกทอดหนึ่งก็จะเป็นความน่ากลัวอย่างยิ่งต่อยุคของการพัฒนาทางการเมือง



ในปัจจุบัน ผลกระทบอันตามมาจาก การนำหลักยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมาใช้โดยวิธีผ่านสื่อฯ ต่างๆ มิใช่แต่จะมีผลเพียงการเปลี่ยนหัวหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งจะดูเหมือนเป็นการเปลี่ยนน้ำใหม่ แต่จะเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ ที่ไม่สามารถจะหวนกลับไปสู่พื้นฐานของการมีระบบการเมืองที่ดีได้ให้กับคนไทย นั่นคือ จะเกิดทุนกับการเมืองบ้านเทิงกับการเมือง และที่ตามมาอีกคือ คุณภาพของผู้แทนหรือนักการเมืองที่เดินเข้าเวทีทางการเมืองจะเป็นสิ่งที่ตามมา และท่านผู้อ่านก็เห็นด้วยหรือไม่ว่า ธรรมชาติของการพัฒนาทางการเมืองไม่ควรจะเป็นตรรกะจากบ้านเทิงหรือนันทนาการ แต่ควรมีพื้นฐานจากอุดมการณ์ทางการเมืองมากกว่า

แต่ทั้งนี้ งานวิชาการนี้ก็ได้เป็นการโจมตี บทบาทของ ดารา หรือวงการบันเทิงกับการเมือง แต่อย่างน้อยก็เพื่อให้เห็นพื้นฐานของการเมืองในอนาคต ในทางกลับกัน ถ้าวงการบันเทิงหรือดารา ให้ความสนใจกับการเมืองอย่างตรงไปตรงมาก็อาจจะเป็นการพลิกกลับในสภาวะการณ์ดังกล่าวได้อย่างดี บุคคลในแวดวงบันเทิงที่มีคุณสมบัติพร้อมก็อาจจะได้เปรียบมากกว่า ในการเดินสู่เวทีการเมือง ซึ่งก็ถือเป็นเรื่องที่ดี กับการพัฒนาการเมือง

ในขณะเดียวกัน ถ้าสื่อสารมวลชนได้มีการนำเสนอแบบเสรี และเป็นธรรมดังกล่าว เราก็จะไม่ต้องเห็นนักการเมืองหันเหทิศทาง การนำเสนอบทบาททางการเมืองของตนเองไปหาสื่อมวลชนประเภทบ้านเทิงมากเกินไป หรือเกาะติดกับวงการมายา อย่างไรก็ตาม ถ้าการเมืองมีลักษณะได้กล่าวไปแล้ว ความเป็นมาของปัญหาทั้งหมดจะเป็นเพราะสื่อสารมวลชนเป็นปัญหา มาแต่ในระดับต้นหรือไม่ เป็นสิ่งที่น่าขบคิด หรือจะเป็นปัญหาจากการรณรงค์หาเสียงโดยใช้สื่อสารมวลชนเป็นเป้าหมายหลักทางยุทธศาสตร์หรือไม่จะต้องมาวิเคราะห์กันต่อไป

นอกจากนี้ ทิศทางในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมืองด้วยการนำกรอบคิดทางการเมืองดลามาใช้ มักถูกนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์เห็นว่า เป็นการทำให้พรรคการเมืองเสื่อมลง เห็นได้จากการเกิดขึ้นของรูปแบบคณะกรรมการกิจกรรมทางการเมือง (Political Action Committees; PACs) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งนักวิชาการตะวันตกได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดการดลามากพัฒนาองค์ความรู้และระเบียบวิธีทางเทคนิคที่เป็นการวิเคราะห์ โน้มน้าวและชักจูงกับพลเมืองกลุ่มใหญ่มากกว่า และนักการดลาก็มักจะสนใจแต่เฉพาะวิธีการสร้างแรงจูงใจกับผู้บริโภคและพฤติกรรมผู้บริโภคในระยะยาว ในขณะที่นักรัฐศาสตร์มองเห็นว่าแนววิธีการทางการเมืองดังกล่าว เป็นวิธีการที่มีความคับแคบมาก กล่าวคือ วิธีการทางการเมืองดลามีได้สนับสนุนในเรื่องพื้นที่ทางการเมืองแต่อย่างใดที่จะสามารถให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจได้ เป็นกระบวนการหรือระบบ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของเนื้อหา การทำความเข้าใจและ



แนวทาง ในขณะที่นักรัฐศาสตร์มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงสถาบัน กระบวนการนิติบัญญัติ และนโยบายสาธารณะมากกว่า

ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าวิชาการตลาดมีความก้าวหน้าไปมาก กล่าวคือ ก้าวหน้าไปไกลถึงระดับไม่มีการกำหนดกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการศึกษา หรือจุดเน้นของการศึกษา และไม่มีส่วนอื่นๆ ของวิธีการตลาดที่พยายามสร้างเป็นทฤษฎี แต่การศึกษาแท้จริงแล้วยังผูกขาดอยู่ที่สององค์ประกอบกล่าวคือ ผู้บริโภค และผู้ผลิต ระบบการเมืองแบบการตลาดยังมีนัยสำคัญของการมุ่งเน้นผู้มีบทบาท 2 ประการดังกล่าวแล้วยังผูกมัดอยู่กับระบบ ผู้ที่ได้เสียงเป็นลำดับที่หนึ่งเท่านั้นจึงจะได้ที่นั่ง (First Past the Post) ซึ่งลักษณะดังกล่าว นักรัฐศาสตร์กล่าวว่า เป็นการให้ความสำคัญ และนำเอาวิธีการเข้าประหัดประหารกันของกลุ่มคนกลุ่มใหญ่มาใช้มากกว่าซึ่งก็คือ ศาสตร์ของสงคราม หรือเรียกว่ายุทธศาสตร์ นั่นเอง



เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร 13 กันยายน 2535, (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรุงเทพฯ : 2538)
เจลิม เกิดโมลี, “โพลกับฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง”, หนังสือพิมพ์มติชน, ฉบับ วันที่ 13 มิถุนายน
2538

บุญเย็น วอทอง, โลกทรรศน์ ปรัชญาการณและแนวคิดของสัตว์มนุษย์, เจริญวิทยาการพิมพ์
กทม : 2518

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์, (B&B Publishing
กรุงเทพฯ : กันยายน 2535) พิมพ์ครั้งที่ 5

ระดม วงษ์น้อย, การออกเสียงประชามติ,ชุดเอกสารเผยแพร่ จัดทำโดย อนุกรรมการวิชาการ
และวางแผนการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการการรณรงค์เพื่อการ
ปฏิรูปการเมือง, 2541

“.....”, “รัฐธรรมนูญ 2540 กับลักษณะและปัญหาของพรรคการเมืองไทยในอนาคต”,
วิถีทรรศน์ ชุดโลกาภิวัตน์, ธรรมรัฐ จุดเปลี่ยนประเทศไทย, พินยา ว่องกุล
บรรณาธิการ, บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) มิถุนายน
2540

สวัสดิ์ สุนทรังษี, ชุดประกอบการศึกษา มติชนมหาชนกับบริหารและการเมือง, (สำนัก
พิมพ์เคล็ดไทย กรุงเทพฯ : กันยายน 2517)

“.....”, ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน (คู่มือการหยั่งเสียงประชาชน), (โรง
พิมพ์ พิมพ์เกษตร, 2518)

เสถียร หอมขจร, มติมหาชนกับประชาธิปไตย, 2521.

สุขุม นวลสกุล ทฤษฎีการเมือง : สมัยโบราณและสมัยกลาง, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2515)

Beaudy, Ann., Schaeffer, Bob., Winning Local and State Elections, The Guide to
Organizing Your Campaign, The Free press A Division of Macmillan, Inc.,
1986

Bowler, Shaun., and Farrell, David M. Electoral Strategies and Political Marketing,
The Macmillan Press Ltd., 1992

Broughton, David., Public Opinion Polling and Politics in Britain, Prentice Hall



Harvester Wheatsheaf : 1995

Budge, Ian., Crewe, Ivor. and Farlie, Dennis., **Party Identification and Beyond, Representations of Voting and Party Competition**, (The Pitman Press Ltd., Barth, 1976)

Butler, David. and Ranney, Austin., **Electioneering ; A Comparative Study of Continuity and Change**, Clarendon Press, 1992

Butler, David. and Stokes, Donald., **Political Change in Britain** , St. Martin's Press, 1971

Denver, David. and Hands, Gordon., **Issue & Controversies in British Electoral Behavior**, (Harvestrer Wheatsheaf, 1992),

Denver, David., **Contemporary Political Study Elections and Voting Behavior in Britain**, Second Edition, 1994

Dick, Leonard., **Elections in Britain Today ; A Guide for Voters and Students**, Macmillan Press Ltd., Third Edition, 1991

Erikson, Robert S. and Tedin, Kent L., **"American Public Opinion" Its Origins, Content and Impact**, 5th ed, 1995

Gant, Michael M., and Luttbug, Norman R. **American Electoral Behavior : 1952-1988**, F.E. Peacock Publishers, Inc. 1991

Harrop, Martin., and Miller, William L., **Election and Voters**, A Comparative Introduction, (Macmillan Education Ltd. 1987),

Herbst, Susan., **Numbered Voices**, How Opinion Polling has Shaped American Politics, The University of Chicago Press, 1993,

Jaensch, Dean., **Election ! : How and Why Australia votes**, Allen & Unwin Pty. Ltd., (1995)

Kavanagh, Dennis., **Election Campaigning : The New Marketing of Politics**, Blackwell Publishers Ltd. : 1995

Key., V.O. Jr., **"An Introduction to Public Opinion and American Democracy"**, **Public Opinion**, Mayfield Publishing Company : 1975

Lavrakas, Paul J., Holley, Jack K. and Miller, Peter V., **"Polling and Presidential Election Coverage"**, Sage Publication, 1991,



LI RT



- Lazarfeld, P.F., Berelson, B. and Gaudet, H., **The People's Choice.**, New York, 1944, Duell, Sloan and Pearce.
- McQuail, Denis., **Mass Communication Theory.**, Third Edition., (1996), Sage Published Ltd.,p.p.350-351.
- Miller, William L., Clarke, Harold D., Harrop, Martin., Leduc, Lawrence and Whiteley, Paul F., **How Voters Change**, The 1978 British Election Campaign in Perspective, (Clarendon Press, 1990)
- Newman, Bruce I., (editor), **Handbook of Political Marketing.** Sage Publication, Inc. (London), 1993
- Salmore, Stephen A. and Salmore, barbara G., **Candidates, Parties, and Campaigns Electoral Politics in America**, Congressional Quarterly Inc. : 1985.
- Welch, Susan and Comer, John., **"Public Opinion Its Formation, Measurement and Impact"**, Mayfield Publishing Company : 1975
- Worcester, Rober M. (ed), **Political Opinion Polling : An International Review** (London; Macmillan, 1983)

เอกสารศึกษาประกอบ

- Heath, Anthony., Curtice, John., Jowell, Roger., Evans, Geoff., Field, Julia and Witherspoon, Sharon., **Understanding Political Change ; The British Voter 1964-1987**, Pergamon press, 1991
- Miller, Warren E. and Shanks, J. Merrill., **The New American Voter**, Harvard University Press, 1996
- Scammell, Margaret., **Designer Politics ; How Elections are Won**, St. Martion's Press, 1995
- สุรศักดิ์ อมรรัตน์ศักดิ์, อิกมูมมอ, สำนักพิมพ์เอื้ออาทร กรุงเทพฯ , พฤศจิกายน 2539
- สุรศักดิ์ อมรรัตน์ศักดิ์, "ตามดูผลโพล" หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน), ฉบับวันที่ 23 พฤศจิกายน 2539
- บวรศักดิ์ มหัทธโนบล, "พรรคกับบุคคล", นิตยสารประจำสัปดาห์ ผู้จัดการ, วันที่ 28 มิถุนายน 2538.



สำนักวิจิตรมติชน, เลือกตั้งครั้งหน้าจะเลือกใคร, หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน), วันที่ 22 พฤษภาคม 2538.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องของโพลในเมืองไทย, หนังสือพิมพ์รายวันมติชน, ฉบับวันที่ 29 มิถุนายน 2538

สุนัน เกิดชัย, สวนดุสิต-รามคำแหง 2 มุมมองของ 2 สำนักโพลส์, หนังสือพิมพ์สยามโพสต์, วันที่ 27 ก.ค. 38.

เฉลิม เกิดโมลี, “โพลกับฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง” หนังสือพิมพ์รายวันมติชน, วันที่ 12 มิถุนายน 2538

โพสต์โพลส์สำรวจโค้งสุดท้าย เต็มว่าที่ สส. เมืองกรุงฯ “นิตยสารประจำสัปดาห์สยามโพสต์ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538

หนังสือพิมพ์รายวัน (วัฏจักร) วันที่ 20 มิถุนายน 2538 น.16

หนังสือพิมพ์รายวัน (วัฏจักร) วันที่ 22 มิถุนายน 2538

นิตยสารประจำสัปดาห์ ผู้จัดการ วันที่ 19 ตุลาคม 2539 น.13

หนังสือพิมพ์รายวันมติชน ฉบับวันที่ 12 กันยายน 2535

หนังสือพิมพ์รายวันมติชน ฉบับวันที่ 16 มีนาคม 2535

หนังสือพิมพ์รายวันมติชน ฉบับวันที่ 22 กรกฎาคม 2535

หนังสือพิมพ์รายวัน วัฏจักร ฉบับที่ 3487 ฉบับวันที่ 14 สิงหาคม 2538

หนังสือพิมพ์รายวัน (สยามรัฐ) ฉบับ 15912 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 น. 18

หนังสือพิมพ์รายวัน (แนวหน้า) ฉบับ 5841 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 หน้า 6-7

หนังสือพิมพ์รายวัน (ข่าวสด) ฉบับ2173 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2539 หน้า 6

หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน) ฉบับ 6823 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 หน้า 1

หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน) ฉบับ 6826 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน) ฉบับ 6882 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2539 หน้า 2

หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน) ฉบับ 6824 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2539 หน้า 33

หนังสือพิมพ์รายวัน (ไทยโพสต์) ฉบับ 27 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 หน้า 3

หนังสือพิมพ์รายวัน (ข่าวสด) ฉบับ - วันที่ 6 พฤศจิกายน 2539 หน้า 6

หนังสือพิมพ์รายวัน (มติชน) ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2539

วารสารสุดสัปดาห์ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 24-27 ตุลาคม 2539 หน้า 15

“ปรมาจารย์ธุรกิจโพล” หนังสือพิมพ์สยามโพสต์, ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน 2539

ฝ่ายวิเคราะห์และชี้แจงข่าว กองประชาสัมพันธ์, 17 พ.ย. วันคนสำคัญเลือกคนคุณภาพ, 14 ตุลาคม 2539.