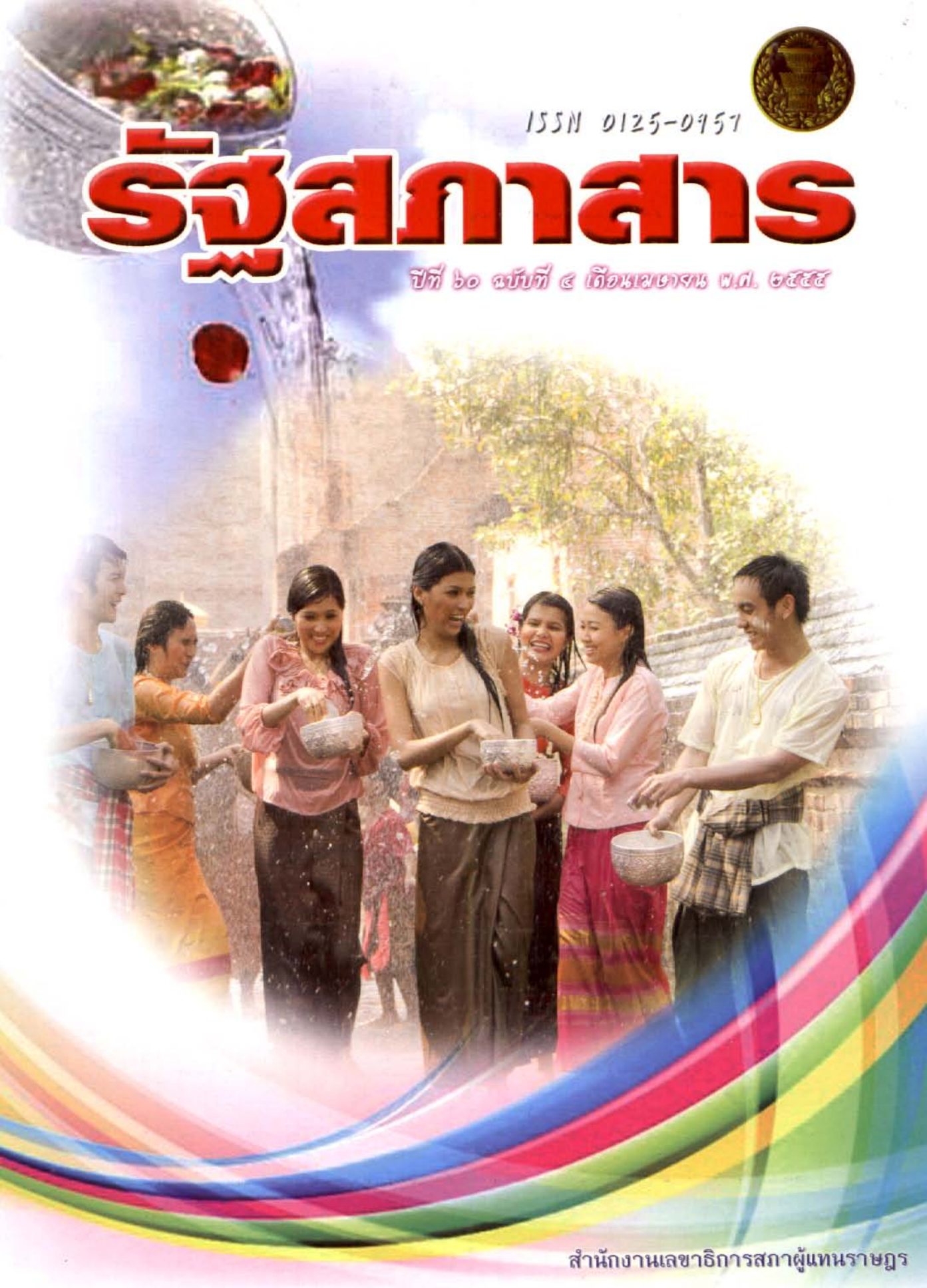




ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕





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

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐	
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวสู้				เช้านี้ที่สภา		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	๐๖.๐๐	
๐๗.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๐๗.๓๐	เสียงข่าวจากไทย (วันละ ๗-๑๐ นาที)				วิวัฒนาการ		ฟ้าดี ฟ้าใ้ จ่ายนิตเสียว	๐๗.๓๐	
๐๗.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ								
๐๗.๓๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)		บันทึกประชุมสภา			๐๗.๓๐	
๐๗.๓๐	ช่วง...คุยกับ สว.		สภาสมทนฯ	สภาสมทนฯ				๐๗.๓๐	
๐๗.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ	สภาสมทนฯ	สภาสมทนฯ		จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ			๐๗.๐๐	
๐๗.๓๐	สภาสมทนฯ	มอกรัฐสภา (NBT/NBT 15)	สภาสมทนฯ		รัฐสภาของ ประชา. (NBT/NBT 15)	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์	๐๗.๓๐	
๑๐.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.๖๐๔ ส.ส.)	สภาสมทนฯ		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.๖๐๔ ส.ส.)	สภาน่ารู้	สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย	๑๐.๐๐	
๑๑.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	ภาคีศึกษาศึกษา (กมธ.๖๐๔ ส.ว.)	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา		ภาคีศึกษาศึกษา (กมธ.๖๐๔ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยในนอกสภา	๑๑.๐๐	
๑๒.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	กยททท	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา		กยททท	เสียงจากสภา และ สวท.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ		๑๒.๐๐	
๑๓.๐๐	ถ่ายทอด เสียง วุฒิสภา	จ่ายข่าววันละ ๕	ผู้แทนราษฎร		กยททท	เพลงเก่าวันก่อน		๑๓.๐๐	
๑๓.๓๐	จ่ายข่าววันละ ๕	มุมมองจากภายใน			มุมมองจากภายใน	ห้องเย็นบ้านเรา		๑๓.๓๐	
๑๓.๓๐	จ่ายข่าววันละ ๕	ศิริพงษ์...ฟังปัญหา			ศิริพงษ์...ฟังปัญหา	ห้องเย็นบ้านเรา (ต่อ)		๑๓.๓๐	
๑๔.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	ศิริพงษ์...ฟังปัญหา			ศิริพงษ์...ฟังปัญหา	ห้องเย็นบ้านเรา (ต่อ)		๑๔.๐๐	
๑๕.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	มานาสาระ			มานาสาระ	มานาสาระ		๑๕.๐๐	
๑๕.๓๐	จ่ายข่าววันละ ๕	เสียงจากสภา			เสียงจากสภา	ให้มีพระบรมรมิ	กระปุกสภา	๑๕.๓๐	
๑๖.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๕	เสียงจากสภา			เสียงจากสภา	สภาสุดฮิปไลฟ์		๑๖.๐๐	
๑๖.๓๐	จ่ายข่าววันละ ๕	คนข่าว คุยข่าว			คนข่าว คุยข่าว	สภาสุดฮิปไลฟ์		๑๖.๓๐	
๑๗.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ								
๑๗.๓๐	ประชาธิปไตย...นอกห้องเรียน				เข้าตัวเสกเสก		สบาย สบาย ขามเย็น	๑๗.๓๐	
๑๗.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ								
๑๗.๓๐	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	ภาษาสาระ	ใต้ฟ้าเดียวกัน		เพลงไทย	เพลงซีพี	๑๗.๓๐	
๑๗.๓๐			ร้อยเรื่องจ้าวมาแต่ค่า		ศรีแผ่นดิน	เพื่อสยาม		๑๗.๓๐	
๑๘.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๑๘.๓๐	ปบช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สศง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๘.๓๐	
๑๙.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ								
๑๙.๓๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า				บ้านสุขภาพ				๑๙.๓๐
๒๐.๐๐	จ่ายข่าววันละ ๗๐๗.๕๕ ๕๕.๕๕ นพ								
๒๐.๓๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๒๑.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๒๑.๓๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								
๒๒.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.								

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การดำเนินงานของกรมการกณะต่างๆ/องค์การตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นการถึง



รัฐสภาสาร





รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เหรียญฎีก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวอรุณห์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒

e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์เรื่องการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน



การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒





บทบรรณาธิการ



ในเดือนเมษายนนี้มีเทศกาลสำคัญของไทย คือ เทศกาลสงกรานต์ ซึ่งเป็นประเพณีเก่าแก่สืบทอดมาแต่โบราณคู่กันมากับประเพณีตรุษ จึงมักเรียกรวมกันว่า ประเพณีตรุษสงกรานต์ หมายถึงประเพณีส่งท้ายปีเก่า และต้อนรับปีใหม่ ในวันนี้จะใช้น้ำรดให้แก่กันเพื่อความชุ่มชื่น มีการขอพรจากผู้ใหญ่ การรำลึกและกตัญญูต่อบรรพบุรุษที่ล่วงลับ และมีการสงวน้ำพระเพื่อความเป็นสิริมงคล แต่ในปัจจุบันการเฉลิมฉลองในประเพณีสงกรานต์นั้นได้ละทิ้งความงดงามของประเพณีในสมัยโบราณไปเกือบหมดสิ้น คงไว้แต่เพียงภาพลักษณ์แห่งความสนุกสนาน และมีรูปแบบการเล่นน้ำที่รุนแรงมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการเล่นน้ำบางสถานที่ยังมุ่งเน้นในเรื่องเพศ โดยเฉพาะวัยรุ่นมีการแต่งกายไม่เหมาะสม แสดงถึงความเสื่อมโทรมทางสังคมไทยอย่างรุนแรง และส่งผลทำให้ความงดงามของประเพณีนี้สูญหายไปตามกาลเวลา สงกรานต์ปีนี้ขอให้เฉลิมฉลองกันอย่างมีสติ เล่นน้ำอย่างมีมารยาท และแต่งกายอย่างเหมาะสม เพื่อร่วมกันอนุรักษ์ประเพณีอันดีงามนี้ให้คงเอกลักษณ์ดั้งเดิมสืบไป

รัฐสภาสารฉบับนี้ ประกอบด้วยบทความ ๔ เรื่อง เรื่องแรกได้แก่ **“สตรีกับการเมืองไทย”** กล่าวถึงบทบาทของผู้หญิงในยุคปัจจุบันที่เข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเข้าไปในการบริหารประเทศ ในระบบราชการ ในสถาบันการศึกษา ในแง่การสอนและการวิจัย ในวงการธุรกิจ ในบรรษัทธุรกิจใหญ่ ๆ รวมทั้งธุรกิจข้ามชาติ ในการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ และในอนาคตจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในสถาบันตุลาการ ในที่นี้ผู้เขียนได้ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะการเมืองไทยที่มีผู้หญิงเป็นผู้นำประเทศ แม้จะไม่ใช่คนแรกของโลก แต่เป็นคนแรกของประเทศไทย จึงเป็นเรื่องแปลกใหม่ที่สังคมไทยกำลังจับจ้องการทำหน้าที่ว่าจะสามารถนำพาประเทศไปสู่ความสงบสุข และเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศได้หรือไม่

บทความเรื่องต่อมา ได้แก่ **“การร่างรัฐธรรมนูญ...ของไทย”** ให้ความรู้เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และใครเป็นผู้จัดทำ โดยผู้เขียนได้แบ่งการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ เป็น ๔ รูปแบบ ตามองค์คณะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ จัดทำโดยรัฐสภา จัดทำโดยสภาผู้แทนราษฎร จัดทำโดยสภาผู้แทนราษฎร และจัดทำโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งแต่ละรูปแบบแม้จะแตกต่างกันในเรื่องของผู้ร่าง แต่ที่เหมือนกันคือการวางหลักอำนาจอธิปไตยให้เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

“การพิจารณากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการตั้งครรภ์แทน (กฎหมายอุ้มบุญ)” มีเนื้อหาให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการอุ้มบุญ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอุ้มบุญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์การว่าจ้างอุ้มบุญ และศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทนว่าใครควรเป็นผู้ดูแลทารกที่จะเกิดมาจากการอุ้มบุญ และควรมีการจ่ายค่าใช้จายหรือค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการอุ้มบุญ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจว่าการอุ้มบุญเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมหรือไม่ ทั้งในด้านสังคม และด้านจริยธรรม เพราะการอุ้มบุญถือว่าเป็นการทำให้เด็กเกิดมาผิดกฎธรรมชาติซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย

บทความเรื่องสุดท้าย เรื่อง **“ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย”** เป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย รวมถึงความท้าทายของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีความท้าทายในด้านใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นได้ปรับตัวและรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้น เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นอิสระคล่องตัว ทันทับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และเป็นการให้บริการที่ดียิ่งขึ้นต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาเป็นการสรุปให้เห็นเนื้อหาของบทความเท่านั้น ส่วนรายละเอียดสามารถอ่านได้ภายในเล่ม ซึ่งให้ความรู้และสาระที่เป็นประโยชน์มากมาย ท้ายนี้ขอให้ทุกท่านเที่ยวสงกรานต์อย่างมีความสุข และเดินทางปลอดภัย



บรรณาธิการ



content

สารบัญ

สตรีกับการเมืองไทย

ศ.ดร.ลิขิต อีรวะคิน, ราชบัณฑิต

๙

การร่างรัฐธรรมนูญ ... ของไทย

สุเทพ เอี่ยมคง

๓๙

การพิจารณากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการตั้งครรภ์แทน (กฎหมายอุ้มบุญ)

นุญล สัจฉิตเสวี

๗๗

ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

The Challenges in Local Personnel Administration of Thailand

สุนทรชัย ชอบยศ และ รจนา คำดีเกิด

๑๐๙







ศ.ดร.ลิขิต อีร์เวคิน, ราชบัณฑิต *

๑. ความนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์แนวโน้มสำคัญของโลก ๕ แนวโน้ม คือ การส่งเสริมการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน การค้าเสรี การรักษาสภาพแวดล้อม และการเคารพสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา

ในส่วนของประชาธิปไตยนั้น ปรัชญาขั้นพื้นฐานคือ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในส่วนของความเสมอภาคนั้น ได้แก่ ความเสมอภาคต่อหน้า กฎหมาย ความเสมอภาคทางการเมือง “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” การได้รับความคุ้มครองทาง สิทธิมนุษยชนโดยเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาคโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญหรือหลักนิติธรรมโดย เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะมีความแตกต่างทางเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา จุดยืนทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจ สภาพของร่างกาย ฯลฯ เป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง ในประเด็น ความเสมอภาคที่กล่าวมา การเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิงเริ่มปรากฏขึ้นใน สังคมต่างๆ แต่ในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีความเชื่อว่าผู้หญิงไม่ควร กระทำกิจกรรมบางอย่างยังมีกฎหมายและประเพณีที่กีดกันทางเพศอยู่ เช่น สตรีไม่ควรจะขับ รถยนต์ หรือไม่ควรจะเปิดส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายให้คนนอกครอบครัวเห็น ยังคงเป็น

* ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอก จิตยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก

ปรากฏการณ์ที่มีอยู่ในบางประเทศในตะวันออกกลาง สตรีผู้ได้ขับรถยนต์จะถูกลงทัณฑ์ด้วยการเขียน ซึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้มีคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษด้วยการเขียนสตรีผู้ละเมิดกฎหมาย แต่คำพิพากษาดังกล่าวถูกยกเลิกโดยคำวินิจฉัยของกษัตริย์ผู้ครองนคร

ที่กล่าวมานี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า ความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิงในบางสังคมยังไม่เป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วถึงในทุกประเทศ แต่ในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศตะวันตก ความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิงเป็นปรากฏการณ์ปกติ ที่เห็นได้ชัดก็คือ บทบาทของผู้หญิงในการประกอบธุรกิจ เป็นผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่ เป็นเรื่องที่มีมานานแล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวกำลังแผ่ไปในภูมิภาคอื่นแม้กระทั่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน สตรีที่เป็นนักบริหารระดับสูงและเป็นเจ้าของกิจการขนาดใหญ่มีธุรกิจในระดับ ๕ หมื่นล้านบาท มีเป็นจำนวนสิบ ๆ คน ในทางการบริหารนั้นจะปรากฏผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรม แม้จะยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำก็ตาม ในทางการเมือง ปรากฏการณ์ที่สำคัญก็คือ ผู้นำประเทศที่เป็นสตรีปรากฏมากขึ้นตามลำดับ อย่างเช่น นางสิริมาโว บันดาราไนเยเก (Sirimavo Bandaranaike) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง ๓ สมัยของประเทศศรีลังกา และเป็นผู้หญิงคนแรกของโลกที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้ นางอินทิรา คานธี (Indira Gandhi) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง ๒ สมัยของประเทศอินเดีย นางเบนาซีร์ บุตโต (Benazir Bhutto) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศปากีสถาน นางคาลิดา เซีย (Khaleda Zia) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศบังคลาเทศ นางคอราซอน อากีโน (Corazon Aquino) อดีตประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์ นางเมกาวาตี ซูการ์โนบุตรี (Megawati Soekarnoputri) อดีตประธานาธิบดีหญิงคนแรกของอินโดนีเซีย นางออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) ผู้นำพรรคฝ่ายค้านของพม่า ส่วนในยุโรปนั้นจะเห็นได้ชัดคือ นางมากาเร็ต แธทเชอร์ (Margaret Thatcher) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศอังกฤษ นางโกลด้า เมียร์ (Golda Meir) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศอิสราเอล นางเจนนี่ ชอปเพลย์ (Jenny Shipley) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศนิวซีแลนด์ นางจูเลีย กิลลาร์ด (Julia Gillard) นายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศออสเตรเลีย นางอิสซาเบล เปรอน (Isabel Peron) อดีตประธานาธิบดีหญิงประเทศอาร์เจนตินา นี่เป็นตัวอย่างที่ยกมาให้เห็น* แต่นัยที่สำคัญทางการเมืองก็คือ สตรีมีบทบาทมากยิ่งขึ้นทั้งในทางการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีจำนวนไม่น้อยที่ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติอย่างแข็งขัน และนี่คือแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก

* ดูรายชื่อทำเนียบนายกรัฐมนตรีหญิงทั่วโลกจากอดีตถึงปัจจุบันในภาคผนวก



อย่างไรก็ตาม ค่านิยมเก่า ๆ ก็ยังเป็นอุปสรรคต่อการที่สตรีจะมีบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ถือผู้ชายเป็นใหญ่ในครอบครัว ในลัทธิขงจื้อสตรีจะถูกจัดให้อยู่ต่ำกว่าบุรุษ ผลสุดท้าย เหมาะ เจอตุ้ง ก็ใช้วิธีปฏิวัติสังคมจีนโดยการให้ความเสมอภาคระหว่างชาย-หญิง และได้กล่าวว่า **“สตรีแบกโลกไว้ครึ่งหนึ่ง”** ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่นำไปสู่ความไม่เสมอภาคระหว่างชาย-หญิง แม้กระนั้นก็ตาม จำนวนสตรีที่มีบทบาทสำคัญในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ยังมีไม่มาก ในบางประเทศได้มีการกำหนดไว้ให้สตรีและบุรุษมีจำนวนเท่า ๆ กันในรัฐสภา และนี่คือตัวอย่างของความพยายามที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างชาย-หญิงในกิจกรรมทางการเมือง

งานเขียนชิ้นนี้พยายามจะชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งชี้ให้เห็นแนวโน้มของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่จะกลายเป็นสังคมที่ใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจการทำบทบาทหน้าที่ในองค์กรทางสังคมและในวงการเมือง ซึ่งประเด็นสำคัญที่สุดคือการศึกษาศามารถส่วนตัว และการเปิดกว้างของระบบสังคม ขณะเดียวกันโอกาสที่สังคมในยุคโลกาภิวัตน์จะเปิดกว้างขึ้นสำหรับผู้ที่มีความสามารถในการทำงาน เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ เพราะสังคมในยุคใหม่ต้องใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ การเหยียดเอาประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง ยากที่จะเป็นเหตุผลที่ถกเถียงได้อย่างมีน้ำหนัก

๒. ฐานะทางสังคมของสตรีไทย

สังคมไทยเป็นสังคมที่ผู้ชายยังเป็นใหญ่ในครอบครัว ซึ่งเป็นภาพที่เห็นจากภายนอก แต่ในความเป็นจริง สังคมไทยแตกต่างจากสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี ซึ่งเป็นสังคมที่มีลัทธิขงจื้อเป็นฐานหลักของครอบครัว สังคมจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี เป็นสังคมที่เรียกได้ว่า “สายพ่อ” (patrilocal) หมายความว่า เมื่อมีการแต่งงานระหว่างครอบครัวฝ่ายเจ้าสาวจะย้ายเข้าไปอยู่กับฝ่ายเจ้าบ่าวในครอบครัวชาย และลูกจะสืบแซ่ตามพ่อ ส่วนครอบครัวของไทยนั้นเป็นครอบครัว “สายแม่” (matrilocal) หมายความว่า เมื่อมีการแต่งงานฝ่ายผู้ชายจะย้ายเข้าไปอยู่กับครอบครัวของผู้หญิง นี่คือข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าครอบครัวไทยนั้นผู้หญิงจะเป็นหลักในระดับหนึ่ง จะมีการต้อนรับลูกเขยมาอยู่กับบ้านเพื่อช่วยกันทำมาหากิน

นอกเหนือจากข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อเท็จจริงที่ว่าสังคมไทยในสมัยโบราณจนกระทั่งมีการเลิกระบบไพร่ในต้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ เป็นสังคมที่มีการจัดกำลังคนภายใต้ระบบไพร่ซึ่งมีไพร่หลวงและไพร่สม โดยทั้งไพร่หลวงและไพร่สมมีภารกิจสำคัญที่ต้อง “รับราชการ

เข้าเดือน ออกเดือน” แปลว่า ต้องทำงานรับใช้ให้กับหลวงเดือนสลับเดือน ระหว่างที่ไม่อยู่ ภรรยาจะทำหน้าที่เลี้ยงดูลูก ดูแลการผลิตทางการเกษตร จัดการความเรียบร้อยของบ้าน และเมื่อผู้ชายกลับมาพักที่บ้านหนึ่งเดือนก็มักจะไม่ทำอะไร พักผ่อนและเที่ยวเตร่ จนนำไปสู่สภาพที่ผู้หญิงกลายเป็นผู้นำในครอบครัวอันเนื่องมาจากบทบาทและความรับผิดชอบ^๖

จากที่กล่าวมานั้นทำให้มีข้อสังเกตว่า สตรีไทยมีบทบาทอย่างยิ่งในครอบครัว ซึ่งสอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่ผู้ชายต้องจากบ้านไปรบทัพจับศึก หรือทำการล่าสัตว์ จึงได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างสองเพศ แต่จากการแบ่งดังกล่าวนั้นบทบาทสำคัญในการเลี้ยงดูลูก ในการผลิตทางเศรษฐกิจ ในการตัดสินใจเรื่องใหญ่ ๆ เกี่ยวกับการดำรงชีวิตตกอยู่ในมือของผู้หญิง นอกจากนี้ในหมู่บุคคลชั้นสูง ผู้หญิงยังมีบทบาทในทางการเมืองด้วยการเป็นตัวเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีในระดับหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการเมือง การปกครอง เช่น ระหว่างราชอาณาจักร ตัวอย่างมีอยู่มากซึ่งไม่ขอกล่าวในที่นี้ นอกเหนือจากนั้นสตรียังมีบทบาทในการรบทัพจับศึกเมื่อยามจำเป็น วีรสตรีหลายองค์เป็นเรื่องที่ทราบกันดีสำหรับประวัติศาสตร์ไทย นอกเหนือจากนั้นข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ เมื่อประมาณหนึ่งพันปีมาแล้ว ทางใต้ของประเทศไทยยังมีราชอาณาจักรที่ปกครองโดยคนนับถือศาสนาอิสลาม โดยสุลต่าน ๙ องค์ มี ๔ องค์ที่เป็นสตรี ทำการปกครองบริหารเยี่ยงบุรุษ

ที่กล่าวมานี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า สิ่งที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยกับสิ่งที่เป็นจริงในแง่เนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับบทบาทและอำนาจของสตรีอาจจะไม่สอดคล้องกัน ความเชื่อทั่ว ๆ ไปก็คือ ทุกอย่างผู้ชายเป็นใหญ่ในครอบครัวและเป็นผู้นำ คำกล่าวที่ว่า “ผู้ชายเป็นช้างเท้าหน้า สตรีเป็นช้างเท้าหลัง” แต่ไม่มีการสังเกตว่าคำกล่าวนั้นอาจจะผิด ช้างอาจจะเดินถอยหลังบ่อยครั้งก็ได้

ที่สำคัญที่สุด ความรู้สึกอันรุนแรงในสังคมที่มีการใช้ลัทธิขงจื้อเป็นฐานในการปกครองบริหาร หรือเป็นฐานของสังคมนั้น มักจะไม่รู้สึกเป็นเรื่องปกติถ้ามีสตรีเป็นใหญ่ในแผ่นดิน เช่น ในกรณีที่มีอธิการบดีแห่งหนึ่งในประเทศไทยเป็นสตรีนั้น ได้มีการตั้งข้อสังเกตจากนักวิชาการญี่ปุ่นและเกาหลีทำนองว่าอธิการบดีเป็นผู้หญิง ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวนี้ไม่ใช่ความรู้สึกของคนไทยทั่ว ๆ ไป แม้จะพยายามคิดให้เป็นประเด็นก็ยังไม่เป็นประเด็น เพราะมุ่งมัน

^๖ ดูรายละเอียดใน ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (แก้ไขปรับปรุง) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), น. ๔๘-๕๒.



อยู่ที่ความสามารถและความเหมาะสมโดยไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องผิดปกตินิดหน่อย หรืออาจเพราะความเคยชินต่อการมีบทบาทของผู้หญิงในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในครอบครัว ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่มีสตรีจำนวนไม่น้อยมีบทบาทในวงธุรกิจ ในหน่วยงานราชการที่สำคัญมีบทบาทในสถานิติบัญญัติ และเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลหลายชุด ซึ่งจะกล่าวต่อไป แม้จำนวนจะยังไม่มากเท่าที่ควรอันเนื่องจากการแบ่งงานกันทำ แต่ไม่ใช่เกิดจากค่านิยมสังคมที่มีการกีดกันสตรีอย่างรุนแรงเช่นในสังคมอื่น อย่างไรก็ตาม สตรีไทยยังมีบทบาทในภาคต่าง ๆ ของสังคมไม่มากนัก ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑

แสดงจำนวนและร้อยละของผู้บริหารในภาคธุรกิจเอกชน ปี ๒๕๕๐ จำแนกเพศ^๑

ผู้บริหารในภาคธุรกิจเอกชน	ชาย	หญิง	รวม
กรรมการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย	๕๐๓ (๗๘.๓๕)	๑๓๙ ^๑ (๒๑.๖๕)	๖๔๒
กรรมการนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจ การค้า กระทรวงพาณิชย์	๗๕๔,๘๔๘ (๖๔.๖๒)	๔๑๓,๒๕๓ (๓๕.๓๗)	๑,๑๖๘,๑๐๑

ที่มา: บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวบรวมโดย สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพาณิชย์ (ข้อมูลปี ๒๕๕๐ ณ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐)

ในภาคธุรกิจเอกชนนั้น พอจะกล่าวได้ว่าสตรีเพศเป็นกำลังแรงงานที่มีความสำคัญในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีโอกาสไม่มากนักในระดับการบริหารชั้นสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจ จะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๕๐ ผู้หญิงที่เป็นกรรมการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้ง ๒๑๘ แห่ง มีเพียงร้อยละ ๒๒ ในขณะที่เป็นกรรมการในนิติบุคคลและบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนกับ

^๑ ดูรายละเอียดใน มิติหญิง-ชาย: ความแตกต่างบนความเหมือน. (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, ๒๕๕๑), น. ๙๒.

กระทรวงพาณิชย์จำนวน ๕.๔ แสนแห่งนั้น มีร้อยละ ๓๕.๓๗ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าธุรกิจภาคเอกชน ทั้งนี้อาจจะเกิดจากวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมของคนที่มีเชื้อสายจีนที่มีการกำหนดบทบาทของสตรีไว้ให้ต่ำกว่าบุรุษ ที่มีอยู่ก็น่าจะเป็นข้อยกเว้น

ในส่วนของภาครัฐหรือภาคราชการ จากสถิติในปี ๒๕๕๐ ผู้หญิงที่ก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในองค์กรมีไม่ถึง ๑ ใน ๔ และในช่วงปี ๒๕๕๐ ผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุดคือปลัดกระทรวง มีเพียงร้อยละ ๕.๒๖ ซึ่งต่ำกว่าปี ๒๕๔๗-๒๕๔๙ ในช่วงเวลาดังกล่าวจำนวนสตรีที่ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๐ ทำนองเดียวกับตำแหน่งเลขาธิการหรือผู้อำนวยการระดับ ๑๑ และรองปลัดกระทรวงระดับ ๑๐ ส่วนตำแหน่งรองเลขาธิการหรือรองผู้อำนวยการระดับ ๑๐ และผู้บริหารระดับ ๙ เป็นตำแหน่งที่ผู้หญิงดำรงตำแหน่งอยู่ค่อนข้างสูงกว่าทุกระดับบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีประมาณ ๑ ใน ๓ อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐) ยังไม่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงที่เป็นนัยสำคัญ (ดูตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒

แสดงร้อยละของผู้บริหารระดับ ๙-๑๑ ในภาคราชการ จำแนกเพศ^๕

ตำแหน่งบริหาร	ปี ๒๕๔๗		ปี ๒๕๔๘		ปี ๒๕๔๙		ปี ๒๕๕๐	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
ปลัดกระทรวงระดับ ๑๑	๘๙.๔๗	๑๐.๕๓	๘๗.๑๐	๑๒.๙๐	๘๙.๕๗	๑๐.๕๓	๙๔.๗๔	๕.๒๖
เลขาธิการ/ผู้อำนวยการระดับ ๑๑	๙๑.๖๗	๘.๓๓	๘๓.๓๓	๑๖.๖๗	๘๑.๘๒	๑๘.๑๘	๘๔.๖๒	๑๕.๓๘
รองปลัดกระทรวง ระดับ ๑๐	๙๒.๔๕	๗.๕๕	๘๕.๗๑	๑๔.๒๙	๗๘.๕๗	๒๑.๔๓	๘๙.๕๗	๑๐.๕๓
รองเลขาธิการ/รอง ผอ. ระดับ ๑๐	๖๘.๑๘	๓๑.๘๒	๕๙.๕๒	๔๐.๔๘	๖๕.๑๒	๓๔.๘๘	๖๓.๖๔	๓๖.๓๖
อธิบดี/ผอ./เลขาฯ ระดับ ๑๐	๘๕.๕๕	๑๔.๕๕	๘๒.๑๔	๑๗.๘๖	๘๒.๘๘	๑๗.๑๒	๗๙.๕๖	๒๐.๕๔
รองอธิบดี/รองเลขาฯ/รอง ผอ. ระดับ ๙	๗๕.๕๘	๒๔.๔๒	๗๖.๗๘	๒๓.๒๒	๗๔.๗๒	๒๕.๒๘	๗๕.๔๖	๒๔.๕๔

ที่มา: สำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ: นักบริหาร หมายถึง หัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมระดับ ๙-๑๑ ไม่รวมสำนักราชเลขาธิการและสำนักพระราชวัง

^๕ เรื่องเดียวกัน, น. ๙๔.



ระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๕๐ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องในด้านความยุติธรรมและคดี หรือ กระบวนการยุติธรรมโดยรวม จำนวนผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งในระดับตัดสินใจมีน้อยมาก ข้อเท็จจริงก็คือ ตำแหน่งระดับอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุด รวมถึงอดีตผู้ตรวจราชการอัยการ หรืออธิบดีอัยการฝ่ายเขต ยังไม่มีผู้หญิงดำรงตำแหน่งแม้แต่คนเดียว ขณะเดียวกันในกลุ่มข้าราชการตุลาการผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งมีอยู่เพียง ๒ คน ในตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และประธานแผนกคดี ในส่วนของข้าราชการตำรวจนั้น ยังไม่มีผู้หญิงในระดับผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการและผู้บังคับการ ในส่วนตำแหน่งรองผู้บังคับการจำนวนผู้หญิงที่ดำรงตำแหน่งมีไม่ถึงร้อยละ ๑ นอกเหนือจากนั้น สัดส่วนของผู้บริหารที่เป็นสตรีเพศในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับมีแนวโน้มที่ดี คือ มีร้อยละ ๔๕.๐๐ ในปี ๒๕๔๘ และในปี ๒๕๔๙ ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๗.๐๖ และร้อยละ ๕๕.๐๐ ในปี ๒๕๕๐

ตารางที่ ๓

แสดงร้อยละของผู้บริหารในภาคราชการตามประเภท จำแนกเพศ*

ผู้บริหารตามกลุ่มข้าราชการ	ปี ๒๕๔๘		ปี ๒๕๔๙		ปี ๒๕๕๐	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
พลเรือนสามัญ	๘๔.๓๓	๑๕.๖๗	๘๒.๖๙	๑๗.๓๑	๘๓.๘๙	๑๖.๑๑
ตำรวจ	๙๙.๗๑	๐.๒๙	๑๐๐.๐๐	๐.๐๐	๙๙.๑๑	๐.๘๙
ตุลาการ	๙๖.๔๙	๓.๕๑	๙๑.๓๘	๘.๖๒	๙๗.๑๔	๒.๘๖
อัยการ	๑๐๐.๐๐	๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๐.๐๐
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๕๕.๐๐	๔๕.๐๐	๕๒.๙๔	๔๗.๐๖	๕๕.๐๐	๕๕.๐๐
รัฐสภา	๕๖.๒๕	๔๓.๗๕	๕๕.๕๖	๔๔.๔๔	๖๔.๗๑	๓๕.๒๙
สถาบันการศึกษา	๗๒.๘๓	๒๗.๑๗	๗๒.๘๗	๒๗.๑๓	๗๕.๗๕	๒๔.๒๕

ที่มา: สำนักงาน ก.พ.

* เรื่องเดียวกัน, น. ๙๔.

จากข้อมูลในตารางที่ยกมานี้จะเห็นได้ว่า จำนวนของสตรีไทยที่มีบทบาทในวงการธุรกิจและระบบราชการ มีจำนวนที่มากพอสมควรแต่ก็ยังไม่ถึงขั้นน่าพอใจ อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่าจำนวนสตรีที่มีบทบาทในองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะขยายบทบาทจำนวนมากยิ่งขึ้น

๓. บทบาทของสตรีไทยในทางการเมือง

จากตารางที่ยกมาในส่วนที่สองนั้นจะเห็นได้ว่า บทบาททางการเมืองของสตรีไทยในสถานิติบัญญัติทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔

แสดงร้อยละของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกเพศ ราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐^๖

ภาค	ปี ๒๕๔๘		ปี ๒๕๕๐	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
กรุงเทพมหานคร	๘๖.๐๕	๑๓.๙๕	๘๕.๕๓	๑๔.๔๗
กลาง	๘๘.๐๐	๑๒.๐๐	๘๑.๙๕	๑๘.๐๕
เหนือ	๘๗.๐๐	๑๓.๑๐	๘๔.๘๗	๑๕.๑๓
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๙๐.๐๐	๙.๖๑	๘๕.๗๓	๑๔.๒๗
ใต้	๙๔.๐๐	๕.๘๘	๘๙.๘๐	๑๐.๒๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๖ เรื่องเดียวกัน, น. ๙๖.



ในส่วนของการเมืองนั้น ผู้สมัครลงรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี ๒๕๕๐ มีจำนวนผู้หญิงสมัครเพิ่มมากกว่าปี ๒๕๔๘ เล็กน้อย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ภาคใต้ถือเป็นภาคที่คนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง แต่ปรากฏว่าสัดส่วนของสภาสตรีที่ลงสมัครรับเลือกตั้งมีเพียงร้อยละ ๑๐ ที่สมัครรับเลือกตั้ง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๔๘ ผู้สมัครที่เป็นสตรีในภาคใต้มีอัตราเพิ่มสูงใกล้เคียงกับผู้สมัครที่เป็นสตรีในภาคกลางและภาคตะวันออก เชียงเหนือ

ตารางที่ ๕

แสดงจำนวนและร้อยละของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งและสรรหา จำแนกเพศ^๑

ผู้ได้รับเลือกตั้ง/สรรหา เป็นสมาชิกวุฒิสภา	ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๙			ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๖		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
สรรหา	๐ ๐.๐๐	๐ ๐.๐๐	๐	๖๒ ๘๓.๗๘	๑๒ ๑๖.๒๒	๗๔
เลือกตั้ง	๑๙๙ ๘๙.๖๔	๒๓ ๑๐.๓๖	๒๒๒	๖๔ ๘๔.๒๑	๑๒ ๑๕.๗๙	๗๖
รวม	๑๙๙ ๘๙.๖๔	๒๓ ๑๐.๓๖	๒๒๒	๑๒๖ ๘๔.๐๐	๒๔ ๑๖.๐๐	๑๕๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเลือกจังหวัดละ ๑ คน รวม ๗๖ คน และจากการสรรหาทั่วประเทศ ๗๔ คน รวมทั้งสิ้น ๑๕๐ คน ซึ่ง ส.ว. ดังกล่าวจะดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๒๕๕๐-๒๕๕๖ ผู้หญิงที่ได้รับการสรรหาและเลือกตั้งเป็น ส.ว. ในอัตราใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ ๑๖.๒๒ และ ๑๕.๗๙ ตามลำดับ ข้อที่น่าสังเกตคือ สัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำมากกว่า ส.ว. ที่เป็นผู้ชาย อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวยังสูงกว่าการดำรงตำแหน่งของสตรีระหว่างปี ๒๕๔๓-๒๕๔๙ โดยผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ว. เพียงร้อยละ ๑๐.๓๖ เท่านั้น เมื่อพิจารณา

^๑ เรื่องเดียวกัน, น. ๘๗.

จากสถิติการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ มีข้อสังเกตว่า ส.ว. ที่เป็นสตรีทั้ง ๑๒ คน อยู่ในภาคเหนือ ๖ จังหวัด ภาคกลาง ๓ จังหวัด รวมกรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มี ส.ว. หญิงเพียงภาคละ ๑ จังหวัด ซึ่งน้อยกว่าทุกภาค

ในส่วนของอาชีพนั้น ในภาพรวมปรากฏว่าไม่มี ส.ว. ที่เป็นเกษตรกร เป็นแพทย์ หญิง เป็นนักกฎหมาย หรือนักบริหารลูกจ้างเอกชนเลย โดย ส.ว. หญิงจากกลุ่มธุรกิจส่วนตัวซึ่งทำการค้าขายมีสัดส่วนสูงกว่าทุกอาชีพ คือร้อยละ ๓๓.๓๓ ที่รองลงมาคือ อดีตข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญร้อยละ ๒๕ ส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ ที่ปรึกษา นักวิชาการ และรับจ้างมี สัดส่วนเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ ๘.๓

ตารางที่ ๖

แสดงจำนวนและร้อยละของสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง จำแนกเพศ รายภาค^๕

ภาค	ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๙			ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๖		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ทั่วราชอาณาจักร	๑๙๙ ๘๙.๖๔	๒๓ ๑๐.๓๖	๒๒๒	๖๔ ๘๔.๒๑	๑๒ ๑๕.๗๙	๗๖
กรุงเทพมหานคร	๑๖ ๘๘.๘๙	๒ ๑๑.๑๑	๑๘	๐ ๐.๐๐	๑ ๑๐๐.๐๐	๑
ภาคกลาง	๕๙ ๙๒.๕๕	๔ ๗.๕๕	๕๓	๒๓ ๘๘.๔๖	๓ ๑๑.๕๔	๒๖
ภาคเหนือ	๓๗ ๘๖.๐๕	๖ ๑๓.๙๕	๔๓	๑๐ ๖๒.๕๐	๖ ๓๗.๕๐	๑๖
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖๖ ๘๕.๗๑	๑๑ ๑๔.๒๙	๗๗	๑๘ ๙๔.๗๔	๑ ๕.๒๖	๑๙
ภาคใต้	๓๑ ๑๐๐.๐๐	๐.๐๐ ๐.๐๐	๓๑	๑๓ ๙๒.๘๖	๑ ๗.๑๔	๑๔

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๕ เรื่องเดียวกัน, น. ๙๗.



ในลักษณะเดียวกัน สัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อหรือแบบ สัดส่วน และจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในปี ๒๕๕๐ เป็นสตรีเพศน้อยกว่าบุรุษมาก กล่าวคือ มีเพียงร้อยละ ๑๑.๖๗ และถึงแม้สัดส่วนจะดีขึ้นกว่าการเลือกตั้งในปี ๒๕๔๘ เล็กน้อย แต่เมื่อ พิจารณาแล้วยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำ เมื่อพิจารณาเฉพาะ ส.ส. แบบแบ่งเขตพบว่า ภาคเหนือมี สัดส่วน ส.ส. หญิงสูงสุดกว่าทุกภาค โดยมีจำนวนร้อยละ ๑๗.๖๕ รองลงมาคือ ภาคอีสาน และภาคกลาง ที่น่าสังเกตคือ ภาคใต้มีสัดส่วน ส.ส. ที่เป็นผู้หญิงต่ำที่สุด คือมีเพียงร้อยละ ๘.๙๓ ส่วนกรุงเทพมหานครมี ส.ส. หญิงร้อยละ ๑๙.๔๔

ตารางที่ ๗

แสดงจำนวนและร้อยละของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนและแบ่งเขตเลือกตั้ง
จำแนกเพศ^๙

ส.ส. รวม	ปี ๒๕๔๘			ปี ๒๕๕๐		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ทั่วราชอาณาจักร	๔๔๗	๕๓	๕๐๐	๔๒๔	๕๖	๔๘๐
	๘๙.๔๐	๑๐.๖๐		๘๘.๓๓	๑๑.๖๗	
ส.ส.บัญชีรายชื่อ	๙๔	๖	๑๐๐	๗๓	๗	๘๐
	๙๔.๐๐	๖.๐๐		๙๑.๒๕	๘.๗๕	
ส.ส.แบบสัดส่วน	๓๕๓	๔๗	๔๐๐	๓๕๑	๔๙	๔๐๐
ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	๘๘.๒๕	๑๑.๗๕		๘๗.๗๕	๑๒.๒๕	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^๙ เรื่องเดียวกัน, น. ๙๘.

ตารางที่ ๘

แสดงจำนวนและร้อยละของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
จำแนกเพศ รายภาค^{๑๐}

ภาค	ปี ๒๕๔๘			ปี ๒๕๕๐		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ทั่วราชอาณาจักร	๓๕๓ ๘๘.๒๕	๔๗ ๑๑.๗๕	๔๐๐	๓๕๑ ๘๗.๗๕	๔๙ ๑๒.๒๕	๔๐๐
กรุงเทพมหานคร	๒๘ ๗๕.๖๘	๙ ๒๔.๓๒	๓๗	๒๙ ๘๐.๕๖	๗ ๑๙.๔๔	๓๖
ภาคกลาง	๘๓ ๘๗.๓๗	๑๒ ๑๒.๖๓	๙๕	๘๔ ๘๗.๕๐	๑๒ ๑๒.๕๐	๙๖
ภาคเหนือ	๖๘ ๘๗.๑๘	๑๐ ๑๒.๘๒	๗๘	๗๐ ๘๒.๓๕	๑๕ ๑๗.๖๕	๘๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๒๔ ๙๑.๑๘	๑๒ ๘.๘๒	๑๓๖	๑๑๗ ๘๖.๖๗	๑๘ ๑๓.๓๓	๑๓๕
ภาคใต้	๕๐ ๙๒.๕๙	๔ ๗.๔๑	๕๔	๕๑ ๙๑.๐๗	๕ ๘.๙๓	๕๖

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนท้องถิ่นคือการปกครองตนเองจากการกระจายอำนาจ และส่วนที่กึ่ง ๆ ระหว่างท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ที่เรียกว่า ส่วนท้องที่ อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารมีน้อยมาก เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ ในปี ๒๕๕๐ มีสัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งในตำแหน่งนายกองค์การ

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, น. ๙๙.



บริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) นายกเทศมนตรี นายกเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) สมาชิกสภาจังหวัด สภาเทศบาล และสภา อบต. เพียงร้อยละ ๑๑.๒๕ ซึ่งใกล้เคียงกับปี ๒๕๔๙ และในส่วน พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขมาตามลำดับนั้น มีสัดส่วนผู้หญิงเพียงร้อยละ ๔.๕๐ เท่านั้นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นบ้างจากปี ๒๕๔๙ เล็กน้อย

ตารางที่ ๙

แสดงจำนวนและร้อยละของผู้บริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนท้องถิ่นที่ จำแนกเพศ^{๔๕}

ผู้บริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่น/ท้องถิ่น	ปี ๒๕๔๙			ปี ๒๕๕๐		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ผู้บริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น กทม.)	๑๔๓,๙๒๘ ๘๘.๗๓	๑๘,๒๗๓ ๑๑.๒๗	๑๖๒,๒๐๑	๑๑๕,๔๗๙ ๘๘.๗๕	๑๔,๖๔๒ ๑๑.๒๕	๑๓๐,๑๒๑
ผู้บริหารในกรุงเทพมหานคร	๓๔๒ ๘๒.๖๑	๗๒ ๑๗.๓๙	๔๑๔	๓๔๐ ๘๒.๑๒	๗๔ ๑๗.๘๘	๔๑๔
สมาชิกสภากรุงเทพฯ	๔๙ ๘๕.๙๖	๘ ๑๔.๐๔	๕๗	๔๗ ๘๒.๕๖	๑๐ ๑๗.๔๔	๕๗
สมาชิกสภาเขต	๒๙๓ ๘๒.๐๗	๖๔ ๑๗.๙๓	๓๕๗	๒๙๓ ๘๒.๑๐	๖๔ ๑๗.๙๒	๓๕๗
ผู้บริหารในการปกครองท้องถิ่น	๖๙,๕๕๓ ๙๕.๘๖	๓,๐๐๑ ๔.๑๔	๗๒,๕๕๔	๗๐,๖๗๕ ๙๕.๔๕	๓,๓๖๖ ๔.๕๖	๗๔,๐๔๑
กำนัน	๗,๕๗๗ ๙๗.๐๘	๒๒๘ ๒.๙๒	๗,๘๐๕	๗,๑๙๐ ๙๖.๕๗	๒๕๕ ๓.๔๓	๗,๔๔๕
ผู้ใหญ่บ้าน	๖๑,๙๗๖ ๙๕.๗๒	๒,๗๗๓ ๔.๒๘	๖๔,๗๔๙	๖๓,๕๘๕ ๙๕.๕๓	๓,๑๑๑ ๔.๖๗	๖๖,๕๙๖
รวม	๒๑๓,๘๒๓ ๙๐.๙๒	๒๑,๓๕๖ ๙.๐๘	๒๓๕,๑๖๙	๑๘๖,๔๙๔ ๙๑.๑๖	๑๘,๐๘๒ ๘.๘๔	๒๐๔,๕๗๖

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน. น. ๑๐๑.

ตารางที่ ๑๐

แสดงร้อยละของผู้บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนท้องถิ่น จำแนกเพศ รายภาค^{๑๒}

ภาค	ชาย	หญิง
ทั่วราชอาณาจักร	๙๑.๑๖	๘.๘๓
กรุงเทพมหานคร	๘๒.๑๒	๑๗.๘๘
ภาคกลาง	๘๗.๙๒	๑๒.๐๗
ภาคเหนือ	๙๐.๓๑	๙.๖๘
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๙๒.๓๕	๗.๖๕
ภาคใต้	๙๔.๒๓	๕.๗๖

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และกรมการปกครอง

ในปี ๒๕๕๑ จำนวนองค์กรชุมชนที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รับรองสถานภาพมีทั้งสิ้น ๔๑,๖๕๐ องค์กร มีผู้นำองค์กรชุมชนซึ่งหมายถึงคณะกรรมการขององค์กรชุมชนรวม ๑๑๖,๑๑๖ คน ปรากฏว่ามีสุขภาพสตรีเกี่ยวข้องกับองค์กรดังกล่าวถึงร้อยละ ๔๗.๓๙ และสภาวะดังกล่าวนั้นกระจายไปทุกภาคของประเทศ โดยทุกภาคมีสัดส่วนผู้นำองค์กรชุมชนหญิงค่อนข้างใกล้เคียงกัน แต่ที่น่าสังเกตยิ่งคือ ในภาคใต้ก็มีจำนวนน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นจากข้อมูลดังกล่าวว่าในการพัฒนาชุมชนด้านต่าง ๆ ผู้หญิงมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นและมีบทบาทตัดสินใจสูงทัดเทียมเท่าผู้ชาย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดก็พบว่า จังหวัดที่มีสัดส่วนผู้นำองค์กรชุมชนหญิงสูงที่สุด ร้อยละ ๖๔.๕๖ รองลงมาคือ นนทบุรีและลำปาง มีร้อยละ ๖๐.๗๑ และร้อยละ ๖๐.๖๖ ตามลำดับ ส่วนกรณีของภาคใต้นั้น จังหวัดระนองมีสัดส่วนผู้นำองค์กรชุมชนหญิงสูงที่สุดของภาคที่ร้อยละ ๕๑.๘๒ กรณีของกรุงเทพมหานครมีร้อยละ ๕๕.๖๖ และข้อที่ต้องพิจารณาก็คือ แม้จังหวัดที่มีสัดส่วนผู้นำองค์กรชุมชนหญิงต่ำที่สุดยังมีสูงถึงร้อยละ ๓๒ อันได้แก่ เพชรบุรีและนราธิวาส นับสำคัญทางการเมืองดังกล่าวนี้ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐๑.



ตารางที่ ๑๑

แสดงจำนวนและร้อยละของผู้นำองค์กรชุมชน จำแนกตามเพศ ภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๕๑^{๖๖}

ภาค	ชาย	หญิง	รวม
ทั่วราชอาณาจักร	๖๑,๐๙๓ ๕๒.๖๑	๕๕,๐๒๓ ๔๗.๓๙	๑๑๖,๑๑๖
กรุงเทพมหานคร	๓๒๑ ๔๔.๓๔	๔๐๓ ๕๕.๖๖	๗๒๔
ภาคกลาง	๑๒,๙๓๑ ๕๒.๔๘	๑๑,๗๑๐ ๔๗.๕๒	๒๔,๖๔๑
ภาคเหนือ	๘,๖๐๓ ๕๐.๒๒	๘,๕๒๘ ๔๙.๗๘	๑๗,๑๓๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๗,๖๘๘ ๕๒.๑๐	๒๕,๔๕๘ ๔๗.๙๐	๕๓,๑๔๖
ภาคใต้	๑๑,๕๕๐ ๕๖.๔๑	๘,๙๒๔ ๔๓.๕๙	๒๐,๔๗๔

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

ทั้งนี้หมายความว่า ในยุคโลกาภิวัตน์และยุคประชาธิปไตยนี้ ระบบการเมืองไทยได้มีการเปิดกว้างยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากในยุคโลกาภิวัตน์นั้นเป็นยุคของอุตสาหกรรมผลผลิตกับข่าวสารข้อมูล ซึ่งในสังคมที่เป็นอารยธรรมคลื่นลูกที่สองและคลื่นลูกที่สาม ระบบการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ เปิดกว้างยิ่งขึ้น และหลักเกณฑ์สำคัญที่สุดก็คือ ความรู้ความสามารถและความชอบธรรมทางการเมือง อันได้มาจากการสนับสนุนโดยประชาชนในระบบการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากระบบสังคมในคลื่นลูกที่หนึ่งที่อาศัยสถานภาพโดยกำเนิด ดังนั้น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีตัวแทนและการเมืองภาคประชาชนซึ่งเกิดขึ้นอย่างดาดำดินในหลายสังคม จึงเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีความคาดหมายที่สตรีจะมีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้น

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐๕.

สตรีไทยในฐานะผู้นำทางการเมือง

สตรีที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีเคยมีมาแล้วตั้งแต่อดีต ผู้อ่านประวัติศาสตร์คงจำได้ว่าหลังจากการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบการเมืองได้เปิดกว้างขึ้น สตรีที่เป็นรัฐมนตรีที่หลายคนจำได้ คือ ภริยาของท่านอดีตนายกรัฐมนตรี จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม คือ ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จากนั้นก็ตามมาด้วยการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีของสตรีหลายคน อย่างไรก็ตาม จำนวนสตรีที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรียังมีไม่มากนัก ซึ่งจากสถิติที่ปรากฏอยู่ข้างล่างจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองเสนอให้ผู้หญิงเป็น ส.ส. แบบสัดส่วนในปี ๒๕๔๘ มีเพียง ๖ คน จากจำนวน ส.ส. แบบสัดส่วน ๑๐๐ คน และในปี ๒๕๕๐ มีจำนวน ๗ คน จาก ๘๐ คน ดังนั้น โอกาสที่ผู้หญิงจะเข้าไปมีบทบาทในสภานิติบัญญัติมีจำนวนไม่มาก และเมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสจะเข้าเป็นรัฐมนตรีทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็น ส.ส. ก็น่าจะมีโอกาสไม่มากเช่นกัน และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างรัฐมนตรีชายและรัฐมนตรีหญิงแล้ว พบว่า คณะรัฐมนตรีทั้ง ๓ ชุด คือ ชุดที่ ๕๕-๕๗ ระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑ มีรัฐมนตรีหญิงไม่เกินชุดละ ๓ คน สัดส่วนรัฐมนตรีหญิงในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดจึงมีเพียงร้อยละ ๕.๕๖, ๘.๕๗ และ ๗.๘๙ ตามลำดับ

ตารางที่ ๑๒

แสดงสัดส่วนรัฐมนตรีหญิงในคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑^{๑๔}

ปี	ชาย	หญิง
๒๕๔๘	๙๔.๔๔	๕.๕๖
๒๕๔๙	๙๑.๔๓	๘.๕๗
๒๕๕๑	๙๒.๑๑	๗.๘๙

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 กรม.ชุดที่ ๕๕ ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๔๙
 กรม.ชุดที่ ๕๖ ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐
 กรม.ชุดที่ ๕๗ ดำรงตำแหน่งปี ๒๕๕๑

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, น. ๙๙.



แต่สตรีไทยที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๔ นี้ คือ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งถูกวางตัวโดยพรรคเพื่อไทยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดย น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นมิได้ถูกมองโดยผิดปกติเป็นสิ่งที่รับไม่ได้ หรือเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะเกิดขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าความรู้สึกต่อต้านการที่สตรีจะมีบทบาททางการเมืองนั้นไม่เข้มข้นเหมือนในบางประเทศ ขณะเดียวกันประเด็นความสนใจอยู่ที่ศักยภาพของการแก้ปัญหาสังคม และความสามารถในการปกครองบริหารเพื่อนำไปสู่การพัฒนา

นอกเหนือจากนั้นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ การเป็นนายกรัฐมนตรีในยุคประชาธิปไตยมิได้เจาะจงที่ตัวบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่กลไกของพรรคการเมืองหรือสถาบันพรรค การเป็นนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่มาเดียว ๆ แต่มาด้วยการสนับสนุนของพรรคการเมืองซึ่งมีกลไกการบริหารอย่างเป็นระบบ แต่ที่สำคัญก็คือ ความรู้สึกที่ไม่ยอมรับหรือต่อต้านไม่ปรากฏ รวมทั้งความรู้สึกที่ดูถูกดูแคลนก็ไม่ได้ยินอย่างมีนัยทางการเมือง ซึ่งหมายความว่าความเป็นเสรีนิยมในส่วนนี้เป็นสิ่งที่น่าชื่นชมในสังคมไทย

ข้อที่ปฏิเสธไม่ได้เช่นเดียวกันก็คือ นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกนี้มีได้เข้าสู่ตำแหน่งด้วยการต่อสู้ด้วยตนเอง หากแต่ต้องอาศัยฐานสนับสนุนของประชาชนบางกลุ่ม และที่สำคัญที่สุด กรณีการเสกปั้นโดยพี่ชายซึ่งเคยเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในส่วนนี้ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นเป็นการเดินบนสะพานที่มีการทอดไว้เรียบร้อยแล้ว ที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นเสมือนหนึ่งตัวเชิด (nominee) ของอดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นพี่ชาย แต่ในส่วนนี้ก็มิสิ่งที่ขัดแย้งได้ ๒ ประการ

๑) แม้ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะมีเวลาศึกษาการเมืองเพียง ๔๐ กว่าวันก่อนได้รับการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นผู้ที่อยู่ในวงการการเมืองตั้งแต่เด็ก มีตัวอย่างในทางการเมืองที่ได้เรียนรู้ไว้ในระดับหนึ่ง นอกเหนือจากนั้นยังเป็นผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชน ซึ่งแปลว่าสามารถบริหารงานขององค์กรได้ มีทักษะในการแก้ไขปัญหา มีความอดทนอดกลั้นที่จะทนต่อความลำบากในการปฏิบัติงาน นอกเหนือจากนี้ การบริหารระดับสูงแม้จะเป็นคนละชนิดกันเมื่อเทียบระหว่างธุรกิจกับทางการเมือง แต่ก็สามารถจะปรับเปลี่ยนได้ถ้าบุคคลผู้นั้นมีความรู้ความสามารถที่จะทำการปรับเปลี่ยนและประยุกต์เพื่อให้สิ่งที่เทียบเคียงกันเป็นประโยชน์ได้

๒) สังคมมีความใจกว้างพอที่จะเปิดโอกาสให้พิสูจน์ตัวเองในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นสตรีคนแรกของประเทศไทย และเป็นบุคคลที่มีอายุน้อยที่สุด ขณะเดียวกันบุคลิกลักษณะในแง่ด้อมตัว สุภาพ ก็มีส่วนช่วยให้การต่อต้านลดน้อยลง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น สิ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกจะต้องกระทำให้ได้มีอยู่ ๓ ประการด้วยกัน

เพื่อทำให้ความเชื่อมั่นที่มีต่อนายกรัฐมนตรีที่เป็นสตรีคนแรกของประเทศไทยเพิ่มพูนขึ้นตามลำดับ โดยตัวแปร ๔ ตัวมีดังต่อไปนี้ คือ

ตัวแปรที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องมีการคัดสรรอย่างระมัดระวัง โดยสามารถสร้างความรู้สึกประทับใจในแง่คุณภาพ ประสิทธิภาพ ความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นที่รู้จัก ในส่วนนี้มันเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ไม่ถนัดนักเนื่องจากการเรียกร้องต่าง ๆ ที่มาจากพรรครัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล รวมถึงตลอดทั้งการต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งในพรรครัฐบาล ด้วยเหตุนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าคณะรัฐมนตรีที่ประกาศรายชื่อมานั้นไม่เป็นที่ประทับใจอย่างสมบูรณ์ มีหลายคนถูกมองด้วยความรู้สึกไม่เห็นชอบ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เป็นที่หลีกเลี่ยงได้ลำบาก ที่สำคัญความรู้สึกหรือความเชื่ออันหนึ่งก็คือ รัฐมนตรีหลายตำแหน่งถูกกำหนดโดยผู้อื่นโดยเฉพาะญาติมากกว่าตัวนายกรัฐมนตรีเอง

ตัวแปรที่สอง ผลงานจากการระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากที่บ้านเมืองเกิดวิกฤต เกิดความแตกแยกสามัคคี และมีผลเป็นทางการเมืองที่ไม่ง่ายจะเยียวยา ประกอบกับปัญหาที่สร้างสมไว้มายาวนาน ทำให้ต้องแสดงความสามารถอย่างเต็มที่เพื่อผลงาน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมจากความสำเร็จของการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนนี้มันเป็นความโชคไม่ดีที่เกิดอุทกภัย รวมทั้งวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรปส่งผลต่อการมีผลงานเพื่อการพัฒนาของรัฐบาล ขณะที่ตลาดหลักทรัพย์ก็ได้รับผลกระทบในทางลบจากเศรษฐกิจของโลก ในส่วนนี้ย่อมมีส่วนทำให้การประกอบภารกิจของรัฐบาลไม่เป็นที่ประทับใจเท่าที่ควร และที่สำคัญที่สุด ระยะเวลาที่ให้ไว้กับการทดลองงานมีแนวโน้มที่จะสั้นลง ความอดทนอดกลั้นก็อาจจะไม่มีมาก ซึ่งน่าจะเป็นจุดลำบากใจของนายกรัฐมนตรี แต่ขณะเดียวกัน ถ้าผลงานการแก้ปัญหาอุทกภัยเป็นที่ประทับใจ ก็จะมีส่วนช่วยเสริมความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีและคณะได้

ตัวแปรที่สาม นโยบายที่เสนอไว้ระหว่างการรณรงค์หาเสียง เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท เงินเดือน ๑๕,๐๐๐ บาท ในระดับปริญญาตรี การรับจำนำข้าวของเกษตรกร ลดภาษีรถยนต์และบ้านหลังแรก รวมทั้งการยกเลิกกองทุนน้ำมัน เป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้ไม่ถนัดนัก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าการทำงานของรัฐบาลไม่สามารถดำเนินไปอย่างคล่องตัวเท่าที่ควร ขณะเดียวกันความจำเป็นในการโยกย้ายข้าราชการ ก็ได้รับการต่อต้านในระดับหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นการปฏิบัติตามปกติ เมื่อรัฐบาลเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่

ตัวแปรที่สี่ สิ่งซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่จะสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชน ว่าเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจและมีบทบาทในการบริหารอย่างแท้จริง คือการปลอดจากการถูกแย่งบทบาทโดยคนในคณะรัฐบาลเอง หรือโดยอดีตนายกรัฐมนตรีที่อยู่ต่างประเทศ รวมถึงตลอดทั้งกลุ่มบุคคลจัดตั้งที่ให้การสนับสนุนพรรค เพราะเมื่อสภาพดังกล่าวมานี้



ปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง โอกาสที่นายกรัฐมนตรีจะพิสูจน์ความรู้และความสามารถ ความเป็นผู้นำ จะกระทำได้อย่างไร เหมือนกับการแสดงละครหรือภาพยนตร์ เมื่อเป็นผู้แสดงนำจะต้องปรากฏตัวขึ้นอย่างเด่นชัดซึ่งต่างจากตัวประกอบ ประเด็นนี้ถือเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของการพิสูจน์ถึงความน่าเชื่อถือที่จะมีต่อนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ระยะเวลาอันสั้นย่อมไม่สามารถจะทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานได้ ถ้าเปรียบเสมือนการเล่นละคร ผู้ดูต้องให้โอกาสผู้แสดงแสดงนานพอในระดับหนึ่ง ในส่วนนี้หลังจากปัญหาน้ำท่วมผ่านไปแล้ว ภายในระยะเวลา ๓-๖ เดือน นายกรัฐมนตรีต้องแสดงความเป็นผู้นำด้วยการนำพารัฐนาวาไปสู่การบริหารประเทศที่มีผลงานที่น่าประทับใจ ซึ่งถ้าประสบความสำเร็จก็น่าจะมีผลในทางบวก ๓ ประการ คือ

(๑) จะมีส่วนทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยผู้คิดที่จะทำลายล้างไม่สามารถหาข้ออ้างมาสร้างข้อขบถกรรมได้

(๒) จะเป็นการพิสูจน์ให้เห็นชัดว่า ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ใช้ความรู้ความสามารถ หลักวิชาการ ใช้เหตุใช้ผลในการแก้ปัญหาและพัฒนา ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการอันรุนแรงหรือระบบการใช้กำลังด้วยการปฏิวัติยึดอำนาจอันเป็นวิธีการแบบปฐมภูมิที่ขาดอารยธรรม

(๓) จะเป็นการพิสูจน์ว่าสุภาพสตรีก็สามารถที่จะทำหน้าที่บริหารประเทศได้ดีเยี่ยมสุภาพบุรุษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ความแตกต่างระหว่างสองเพศบนพื้นฐานของความแตกต่างจากธรรมชาติไม่มีน้ำหนักเหมือนเช่นในอดีต ความสำเร็จของนายกรัฐมนตรีหญิงจึงเป็นความสำเร็จของการพิสูจน์ว่า สังคมไทยได้พัฒนาถึงจุดที่สามารถเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์เยี่ยงนานาชาติอารยประเทศได้อย่างสมบูรณ์และภาคภูมิใจ ขณะเดียวกันยังเป็นการพิสูจน์ถึงการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักของการปกครองบริหารประเทศ ตั้งอยู่บนฐานของจริยธรรม มารยาททางการเมือง และความเป็นผู้ดีทางการเมือง ที่สำคัญ ความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละฝ่ายอย่างถ่องแท้ โดยสามารถหลุดพ้นจากบ่วงกรรมของการเมืองน้ำเน่า ใช้วาทศิลป์ในการเอาชนะคะคานฝ่ายตรงกันข้าม มุ่งเน้นแต่ในเรื่องขุดคุ้ยเพื่อลบล้างและประทุพาระหารซึ่งกันและกัน โดยไม่มีผลในทางบวกต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ และเป็นผู้เสียภาษี

แต่สิ่งทีนอกเหนือการคาดหมายของสังคมก็คืออุทกภัยที่เกิดขึ้น และโดยสถิติเป็นอุทกภัยที่รุนแรงที่สุดในรอบ ๕๐ ปี ถ้าพูดถึงจังหวะของการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ

น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถือเป็นจังหวัดที่ “โชคไม่ดีอย่างยิ่ง” เพราะแทนที่จะมีโอกาสได้นำนโยบายที่ประกาศไว้ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อันเป็นนโยบายที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนให้ดีขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายสำคัญของการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและการสร้างความสามัคคีปรองดองกลับต้องเสียเวลาอย่างมากรวมทั้งทรัพยากรมหาศาลในการต่อสู้กับอุทกภัย ซึ่งในแง่หนึ่งอาจจะมองได้ว่าเป็นโอกาสอันสำคัญยิ่งที่จะได้แสดงความเป็นผู้นำทางการเมือง มีความรู้ความสามารถในการแก้ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า จากเหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยเกิดความไม่มั่นใจในความเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถการเข้าใจประเด็นปัญหา และที่สำคัญคือบารมีทางการเมืองที่มีอำนาจสั่งการได้ (being in command) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อนายกรัฐมนตรีก็คือ ขาดความเข้าใจในประเด็นปัญหา มีการแสดงความคิดเห็น รวมตลอดทั้งการพยายามแก้ไขปัญหาก็ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ จนทำให้ปัญหาดังกล่าวขยายตัวเป็นปัญหาใหญ่โตสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างมหาศาล จนประชาชนที่เคยมีศรัทธาและความเชื่อมั่นในตัวนายกรัฐมนตรีและภาวนาให้ประสบความสำเร็จเพื่อจะได้เป็นตัวช่วยของสตรีที่สามารถทำงานได้ดีเท่ากับบุรุษ ต้องประสบความผิดหวังในการไว้ความเป็นผู้นำ ไร้บารมี และขาดความรู้ความสามารถที่จะแก้ไขวิกฤตของชาติได้

แต่ถ้าวิเคราะห์อย่างวัตถุนิยมก็เห็นได้ว่า วิกฤตครั้งนี้เป็นวิกฤตที่ใหญ่หลวง จำเป็นต้องมีข้อมูล ความรู้ ความสามารถ และการประสานงานจากองค์กรต่าง ๆ ของสังคม ทั้งภาครัฐบาล ข้าราชการประจำ ภาคธุรกิจและภาคเอกชน ที่สำคัญคือ ประชาชนทั่วไป ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ทำการแก้ไขด้วยความยากลำบากเกิดขึ้นจากตัวแปรหลายตัว

ตัวแปรที่หนึ่ง ในส่วนของรัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล ความลงรอยเป็นหนึ่งเดียวในการมุ่งเน้นวิเคราะห์ปัญหาให้เข้าใจถึงแก่นเพื่อจะแก้ปัญหาได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคาดคะเนหรืออ่านสถานการณ์ที่ผิดพลาดอันเป็นผลมาจากอดีตคือ ตัวรัฐมนตรีและข้าราชการประจำที่รับผิดชอบต่อการกักน้ำและปล่อยน้ำโดยมีเจตนาที่จะกักน้ำเพื่อทำการเกษตร แต่เมื่อจำนวนน้ำฝนที่ตกมาอย่างมหาศาลการปรับตัวด้วยการปล่อยน้ำลงมาตามครรลองกลับไม่สามารถทำได้ทันเวลากับการที่น้ำไหลมาจากทางเหนือจนลงมาสู่ภาคกลางและเข้าสู่กรุงเทพมหานครบางส่วน สถานการณ์เช่นนี้ไม่ว่าใครจะเป็นผู้แก้ปัญหา ก็คงเผชิญกับการหนักหน่วงของปัญหาเช่นเดียวกัน

ตัวแปรที่สอง ความรู้เกี่ยวกับเรื่องน้ำหรือทางอุทกศาสตร์ในวิกฤตที่มีความรุนแรงเช่นนี้ยังเป็นเรื่องที่ขาดแคลนในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง จึงเกิดความขัดแย้งทาง



ความคิดในการมองปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหา และที่สำคัญคือวิธีการแก้ปัญหา ข้อมูลเกิดความสับสนพร้อม ๆ กับการกระพือข่าวลือของผู้ซึ่งต้องการความตื่นตื่นหรือสร้างกระแสข่าวจนทำให้เกิดความตื่นตระหนกในหมู่ประชาชน เมื่อข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือคือศรัทธาที่มีต่อองค์กรและประชาชนที่เกี่ยวข้องก็ถูกทำให้สั่นคลอนจนถึงฐานรากจนไม่มีใครฟังใครอีกต่อไป อันส่งผลให้การแก้ปัญหายากเย็นขึ้นตามลำดับ

ตัวแปรที่สาม ความด้อยพัฒนาของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้นักการเมืองหลายคนไม่สามารถแยกแยะวิกฤตชาติที่ต้องร่วมกันแก้ไข กับการพยายามหาคะแนนนิยมทางการเมือง เอาชนะคะแนนฝ่ายตรงข้ามทั้งในพรรครัฐบาลเอง พรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้าน ขณะที่วิกฤตเกิดขึ้นก็ยังมี การพูดจาเหน็บแนมโจมตีกันเพื่อประโยชน์ทางการเมือง จนเกิดกระแสมหาชนวิพากษ์วิจารณ์จึงเริ่มรู้ตัวและปรับเปลี่ยนท่าที แต่ขณะเดียวกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองที่มาจากคนละที่ก็ยังมีอยู่ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเป็นความร่วมมืออย่างแค้น ๆ ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อนักการเมืองในระดับที่สูงอย่างยิ่ง และนี่เป็นนิมิตหมายที่ไม่ดีต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ตัวแปรที่สี่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน เป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้การแก้ปัญหายุ่งยากขึ้น โดยต่างฝ่ายต่างถือว่าตนมีความชอบธรรม แต่ที่สำคัญคือ เขตอำนาจของรัฐบาลคือการครอบคลุมทั้งประเทศ แต่เขตอำนาจของกรุงเทพมหานครก็คือการรักษาตัวเมืองหลวง จึงพยายามที่จะไม่ให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานคร เช่นมีการกล่าวว่ “คลองรังสิตไม่ได้อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง” การมองปัญหาโดยแยกส่วนเขตใครเขตมันได้สร้างปัญหาขึ้นอย่างมากในการร่วมมือร่วมใจกันในการแก้ปัญหาอุทกภัยครั้งนี้ นอกเหนือจากนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าความพร้อมของกรุงเทพมหานครก็คือการระบายน้ำที่มาจากน้ำฝน หรือน้ำท่วมในระดับธรรมดา แต่เมื่อเจอมวลน้ำมหาศาลผสมผสานกับการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องน้ำผิดพลาดด้วยการกักน้ำเอาไว้ ทำให้กลไกที่มีอยู่ทั้งเครื่องสูบน้ำ คูคลองซึ่งยังไม่มี การขุดลอกอย่างเต็มที่ บางแห่งเต็มไปด้วยขยะและต้นไม้ใต้น้ำ ทำให้การระบายน้ำเกิดขึ้นได้ลำบาก และนี่คือปัญหาความไม่พร้อมกับการต่อสู้กับอุทกภัยทั้งระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบต่อเขตการปกครองของตน

ตัวแปรที่ห้า สิ่งที่เป็นเรื่องปวดร้าวแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นวัตถุวิสัยก็คือ วัฒนธรรมและวัฒนธรรมการเมืองของประชาชน ในยามชาติวิกฤตเช่นนี้ปรากฏเป็นตัวตนเห็นชัดว่าประชาชนไม่พร้อมที่จะเผชิญกับวิกฤต ผสมผสานกับการตื่นตระหนกกับข้อมูลที่สร้างความ

ตื่นเต้นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความตื่นตระหนกในลักษณะกระต่ายตื่นตูมไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง และที่สำคัญ การฉกฉวยโอกาสไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจที่ขึ้นราคาสินค้า ทั้งน้ำดื่ม อาหารสำเร็จรูป ทราย์กันน้ำ เครื่องปั้มน้ำ เรือ ฯลฯ หรือผู้ที่หาโอกาสจากวิกฤตดังกล่าวที่บริการขนส่งทางบกและทางน้ำขึ้นค่าโดยสารที่มีราคาสูง รวมไปถึงการพึ่งเชื่อกันน้ำเพื่อให้มีความจำเป็นในการใช้เรือข้ามฟาก หรือการรอยตะปูเรือใบเพื่อไม่ให้หน่วยงานราชการของรัฐเข้าช่วยเหลือประชาชน นอกเหนือจากนั้นยังมีการเวียนเทียนรับของแจก และที่เลวที่สุดคือการขู่ราษฎรบังหลวงกับการหากำไรจากการซื้อถุงยังชีพ

ขณะเดียวกันสิ่งที่เลวร้าย นำประณามและน่าสลดใจคือ การรังแต่บ้านเรือนของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย โดยเหล่ามีจฉาชีพฉวยโอกาสกระทำการสิ่งที่ไม่ดีกฎหมายสร้างเสริมเพิ่มเติมกับผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานอยู่แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของญี่ปุ่นที่ประสบภัยสึนามิ คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ตัวตนที่แท้จริงของสังคมไทยส่วนหนึ่งที่เห็นได้จากการเกิดอุทกภัยเช่นนี้เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความสลดใจแถมผสมเพชในแง่การด้อยพัฒนาทางจิตใจของคนในสังคมบางส่วน

ตัวแปรที่หก สื่อมวลชนที่รับผิดชอบต่อการเสนอข่าวต่างแก่งแย่งกันที่จะเสนอข่าวของตนให้น่าสนใจ บ่อยครั้งเสนอเฉพาะจุดที่ทำให้เกิดความตื่นเต้นจนสร้างความเข้าใจผิดในหมู่ประชาชน เมื่อผสมผสานกับข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือโดยขัดแย้งกันของหน่วยราชการ ทำให้หลายคนป้องกันผลในทางลบจากการถูกน้ำท่วมจนเกินความจำเป็น สูญเสียเงินทองอย่างมหาศาลทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์ไม่ได้มีความรุนแรงเท่าที่ปรากฏจากสื่อมวลชนและการแถลงการณ์ของฝ่ายรัฐ การฉกฉวยโอกาสหาประโยชน์เช่นนี้สะท้อนถึงการขาดจริยธรรมทางวิชาชีพของผู้รับผิดชอบโดยตรงในส่วนนี้

ตัวแปรที่เจ็ด ประเด็นที่น่าเป็นห่วงอย่างมากก็คือ การขาดความรู้ความสามารถและการใช้การเมืองเป็นเครื่องมือของภาคการเมืองและภาคบริหารรัฐของระบบราชการ ขณะเดียวกัน การฉกฉวยโอกาสของภาคธุรกิจบางส่วนที่ขาดจริยธรรมของการประกอบธุรกิจรวมทั้งประชาชนที่ยังมีความด้อยพัฒนาในแง่หน้าที่พลเมือง ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบ ละเมิดต่อกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐ ทำลายค่าน้ำซึ่งขัดต่อกฎหมายของบ้านเมือง ฯลฯ ทำให้เกิดคำถามสำคัญก็คือ ถ้ามีวิกฤตที่รุนแรงกว่านี้เช่นเกิดสงคราม หรือภัยธรรมชาติที่รุนแรงกว่าอุทกภัย เช่น วัตภัย แผ่นดินไหว หรือภูเขาไฟระเบิด สังคมไทยจะจัดการกับวิกฤตดังกล่าวได้หรือไม่ แต่ขณะเดียวกันก็น่าเห็นใจประชาชนที่ต้องกลายเป็นผู้เสียสละแต่เพียงฝ่ายเดียว จมอยู่ในน้ำนาน ๓ เดือน เพื่อไม่ให้น้ำไหลเข้าชั้นในของกรุงเทพมหานครกลายเป็นประชาชนชั้นสอง จึงยอมมีสิทธิรักษาผลประโยชน์ของตนเองใน



ระดับหนึ่ง และเป็นการเรียกร้องความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ เท่ากับเป็นการคัดค้านการเลือกปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการระอึกระอ่วนใจของรัฐบาล เพราะประชาชนที่รื้อค้นกันน้ำแม้จะผิดกฎหมายแต่ก็มีความชอบธรรมทางการเมือง และนี่เป็นปัญหาที่จะต้องมีการแก้ไขเยียวยาต่อไป

และที่สำคัญที่สุด การมุ่งเน้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่คำนึงถึงภูมิปัญญาพื้นบ้านที่รู้หลายแห่งเป็นทางเดินของน้ำ มีการตัดถนนและสร้างโรงงานจนปิดกั้นการไหลของน้ำซึ่งต้องเกิดขึ้นตามธรรมชาติ นำไปสู่ความเสียหายอย่างมหาดลครั้งนี้ สะท้อนถึงการขาดความเข้าใจในภูมิประเทศและศาสตร์ในความรู้อื่น ๆ เป็นการพัฒนาประเทศโดยไม่รอบคอบ ขาดความกว้างไกลและวิสัยทัศน์ ทั้ง ๆ ที่มีคำเตือนจากองค์พระประมุขในเรื่องทางไหลของน้ำ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็มีอดีตข้าราชการบางคนยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ที่สำคัญที่สุด ประวัติศาสตร์ได้สอนมาว่า เมื่อข้าศึกได้ยกมาตีกรุงศรีอยุธยา ฤดูน้ำหลากจะเป็นตัวแปรที่ทำให้ข้าศึกถอยทัพ แต่อยุธยากลับกลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเพราะนักการเมืองที่มาจากจังหวัดดังกล่าวในอดีตต้องการทำให้จังหวัดดังกล่าวเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเพื่อจะได้หาผลประโยชน์จากการขายที่ดิน โดยการสร้างการคมนาคม ถนนหนทาง รวมทั้งการนำพลังงานผ่านจังหวัดดังกล่าวด้วย ผลที่ตามมาคือความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คำถามก็คือ ใครจะรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นแต่ความจำเป็นซึ่งถึงความจำเป็นเป็นร้อยละต่อปี โดยมองข้ามตัวแปรด้านอื่นทั้งในแง่นิเวศวิทยา ปัญหาทางสังคม ศิลธรรมและจริยธรรม

ระบบการเมืองการปกครอง การบริหาร นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่มัวแต่ท่องจำมงายต่อทฤษฎีโดยคิดว่าเป็นมนต์ตราอันศักดิ์สิทธิ์จนขาดสามัญสำนึกและภูมิปัญญาพื้นบ้านคือผู้ซึ่งรับผิดชอบต่อการปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันทั้งระบบการศึกษาและวัฒนธรรมหลายส่วนที่นำไปสู่การแสดงออกที่น่ารังเกียจเด็ดฉันท์ แสดงออกถึงความเห็นแก่ตัวและเห็นแก่ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายและศีลธรรม คงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการพัฒนาทางวัตถุและความจำเป็นทางเศรษฐกิจท่ามกลางความด้อยพัฒนาทางสังคม วัฒนธรรมและจิตใจ ที่สำคัญคือจิตวิญญาณจะไม่สามารถนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง และการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืนได้

ที่วิเคราะห์มาเบื้องต้นถึงสถานการณ์ความรุนแรงของอุทกภัยครั้งนี้ ปัญหาและความยากลำบากในการแก้ไขก็เพื่อให้เห็นสภาพความเป็นจริงที่นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทยต้องเผชิญกับวิบากกรรมที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน แม้จะพยายามตั้งใจในการแก้

ปัญหาผลลัพธ์ที่ออกมาก็ยากที่จะเป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ มีความตั้งใจในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง และถ้าหากสามารถรอดพ้นวิกฤตทางการเมืองไปได้คงจะมีส่วนผลักดันให้เกิดความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นในแง่ความเป็นผู้นำ ความเห็นอกเห็นใจที่มีต่อประชาชนที่เป็นเหยื่อของอุทกภัยนี้ น่าจะมีส่วนทำให้เกิดความมุ่งมั่นทางการเมืองที่เข้มข้นยิ่งกว่าเดิม แม้ความไม่สำเร็จในการแก้ปัญหาเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ แต่ถ้าจะมีการวิเคราะห์และประเมินก็คงต้องนำตัวแปรที่กล่าวมาเบื้องต้นมาเป็นข้อพิจารณาประกอบเพื่อให้เกิดการประเมินที่มีลักษณะเป็นวัตถุวิสัย มากกว่าการประเมินโดยใช้อคติและฉกฉวยหาประโยชน์ทางการเมือง เพราะจะทำให้การวิเคราะห์ปัญหาผิดพลาดไม่ได้ข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายกรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองและเป็นบุคคลสาธารณะ ย่อมจะต้องสามารถเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์ การประเมินผลงานโดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และต้องสามารถทนต่ออุณหภูมิทางการเมืองซึ่งมีการเอาชนะคะคานห้ำหั่นกันเป็นปกติวิสัย ส่วนการประเมินจะออกมาอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการมองปัญหา จุดยืนทางการเมือง และความยุติธรรมและความเที่ยงตรงของแต่ละคนเป็นฐาน

แต่มีข้อสังเกตที่ท้าทายไว้เกี่ยวกับการเป็นผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นสตรีหรือบุรุษ สังคมย่อมจะคาดหวังที่จะได้บุคคลที่มีคุณลักษณะพิเศษสามารถจะทำงานเพื่ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนได้ ดังนั้น บุคคลที่ขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูงสุดของประเทศไม่ว่าจะเป็นสตรีหรือบุรุษจะต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น กล่าวคือ ต้องมีความเป็นผู้นำทางการเมือง (political leadership) สามารถที่จะนำได้ (to be in command) ทั้งนี้ เพราะการบริหารประเทศเป็นการใช้ความรู้ความสามารถ สถิติปัญญา กำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนา โดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ภายใต้องค์กรจัดตั้งที่เป็นระบบบริหารและระบบการเมือง ตัวบุคคลที่สามารถจะนำได้จึงต้องมีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ เข้าใจกระบวนการทางการเมืองการบริหารทั้งระดับภายในประเทศและกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่สำคัญ จะต้องทำให้คนมีความศรัทธายอมทำตามด้วยความรู้ทางศาสตร์และทางศิลป์ และในกรณีของสังคมไทยนั้นมีการสรุปสั้น ๆ แต่ได้ใจความซึ่งยากต่อการเข้าใจคือ ผู้นำจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีบารมีมากพอ

การทดสอบความเป็นผู้นำจะเกิดขึ้นในยามที่บ้านเมืองประสบวิกฤต เมื่อเกิดวิกฤตใหญ่ ๆ ที่ท้าทายต่อการแก้ปัญหาตามหลักวิชาการ กระบวนการที่ถูกต้อง มีวิสัยทัศน์ ที่สำคัญที่สุด การแสดงออกถึงความรู้ความสามารถที่จะแก้ปัญหา ขณะเดียวกันแสดงความเป็นผู้นำที่จะสามารถนำทางการเมืองได้จะเป็นตัวทดสอบที่สำคัญที่สุด ดังนั้น นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนที่หนึ่ง อันได้แก่ การเข้าสู่



ตำแหน่งอำนาจโดยกติกาอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม แต่ความชอบธรรมในส่วนที่สองคือ ผลงาน ความสามารถในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศซึ่งจะบ่งบอกจากวิธีการทำงาน ความสัมพันธ์มนุษย์ การบริหารบุคลากร การมีความรู้ความเข้าใจ มีความกล้าหาญ และมีความมุ่งมั่นอย่างแท้จริง นายกรัฐมนตรีคนใดก็ตามที่ต้องการถูกจารึกในประวัติศาสตร์ว่าเป็น นายกรัฐมนตรีที่เหมาะสมกับงาน สอดคล้องกับยุคสมัย จะต้องมีความสมบัติดังที่กล่าวมาแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนทุกประการ แต่ก็ควรที่จะใกล้เคียงที่สุดกับความคาดหวังของประชาชน การเปรียบเทียบคุณภาพของนายกรัฐมนตรีก็สามารถจะเปรียบเทียบได้โดยใช้คุณลักษณะดังที่กล่าวมาเป็นดัชนีในการเปรียบเทียบ

๔. บทสรุป

“สตรีกับการเมืองไทย” คงเป็นหัวข้อเพื่อการวิจัยต่อไป แต่สิ่งที่ทราบแน่ ๆ คือ บทบาทของสตรีในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะในการบริหารประเทศในระบบราชการ ในสถาบัน การศึกษา ในแง่การสอนและการวิจัย ในวงการธุรกิจ ในบรรษัทธุรกิจใหญ่ ๆ รวมทั้งธุรกิจ ข้ามชาติ ในการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ทั้งในแง่นิติบัญญัติ บริหาร จะมีมากขึ้น และมีแนวโน้มที่ในอนาคตสตรีจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในสถาบันตุลาการ

ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี้ บ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาลังคมไทยและกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ หรือโลกอารยธรรมคลื่นลูกที่สาม คือ สังคมข่าวสาร ข้อมูล พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญยิ่งของวัฒนธรรมการเมือง จากวัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบ (parochial political culture) ไปสู่ไพร์ฟ้า (subject political culture) และ มาสู่วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) หรือผสมผสานระหว่าง วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร์ฟ้าและการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ไปสู่การมีส่วนร่วมโดยตรง หรือ participatory democracy อันสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งปรากฏเห็นชัดอยู่ที่อัฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง แต่มีข้อสังเกตคือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอัฟริกาเหนือและตะวันออกกลางนั้นเคยเกิดขึ้นแล้วเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ คือ ๓๘ ปี หรือประมาณสี่ทศวรรษที่ผ่านมาในสังคมไทย และมีข้อสังเกตคือ ในการปลุกระดมที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้มีการต่อต้านรัฐบาลเผด็จการในยุคหนึ่ง หนึ่งในผู้ปลุกระดมนั้นเป็น สุภาพสตรีที่เรียนอยู่คณะนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าความตื่นตัวทางการเมืองในสังคมไทยมิได้จำกัดเฉพาะกลุ่มที่เป็นสุภาพบุรุษเท่านั้น หากแต่มีการเปิดกว้างมานานพอสมควร เพียงแต่ว่าไม่ได้มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ

นายกรัฐมนตรีสตรีคนแรกประเทศไทย เป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ คนจำนวนไม่น้อยคงอยากเห็นการบันทึกอันสำคัญนี้ออกมาในทางบวกที่จะเป็นแบบอย่างสำหรับอนุชนรุ่นหลังว่านายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกประเทศไทยสามารถทำหน้าที่ได้ดีเท่า หรือดีกว่านายกรัฐมนตรีที่เป็นสุภาพบุรุษ หลายคนเชื่อว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ที่สำคัญนายกรัฐมนตรีต้องมีโอกาสในการพิสูจน์ตัวเองโดยปลอดจากการแทรกแซงจาก “ตัวช่วย” จนเกินความจำเป็น

นายกรัฐมนตรีสตรีคนแรกประเทศไทยจะสามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้หรือไม่ เป็นคำถามที่สำคัญที่สุด แต่จากปรากฏการณ์ที่ผ่านมาคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการแก้ปัญหาสังคมนั้นจะเป็นเสมือนเข็นครกขึ้นภูเขา ต้องใช้เวลาที่จะเรียนรู้และต้องใช้ความอดทนอดกลั้นเป็นอย่างมาก คำถามที่สำคัญก็คือ นายกรัฐมนตรีสตรีคนแรกจะสามารถประคับประคองรัฐนาวาไปได้อย่างราบรื่นมากน้อยเพียงใด



ภาคผนวก

รายชื่อนายกรัฐมนตรีหญิงของโลก^{**}

๑. สิริมาโว บันดาราไนเยเก (Sirimavo Bandairnaike) (พ.ศ. ๒๕๐๓) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศศรีลังกา และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของโลก
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง ๓ สมัยด้วยกัน
๒. นางอินทิดา คานธี (Indira Gandhi) (พ.ศ. ๒๕๐๙) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ของประเทศอินเดีย และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนที่ ๒ ของโลก
๓. นางโกลดา แมร์ (Golda Meir) (พ.ศ. ๒๕๑๒) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงของ
ประเทศอิสราเอล และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนที่ ๓ ของโลก
๔. อลิซาเบธ โดมิเนียน (Elisabeth Domitien) (พ.ศ. ๒๕๑๘) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศสาธารณรัฐอัฟริกากลาง
๕. มาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) (พ.ศ. ๒๕๒๒) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงเพียงคนเดียวของประเทศนี้
๖. มาเรีย เดอ ลอร์เดส ปินทาซิลโก (Maria de Lourdes Pintasilgo)
(พ.ศ. ๒๕๒๒) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศโปรตุเกส
๗. แมรี ยูจีนเนีย ชาร์เลส (Mary Eugenia Charles) (พ.ศ. ๒๕๒๓) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศโดมินิกัน
๘. โกร ฮาร์เล็ม บรุนด์ท์แลนด์ (Gro Harlem Brundtland) (พ.ศ. ๒๕๒๕) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศนอร์เวย์
๙. มิลกา แพลนอิงค์ (Milka Planinc) (พ.ศ. ๒๕๒๕) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศยูโกสลาเวีย
๑๐. เบนาซีร์ บุตโต (Benazir Bhutto) (พ.ศ. ๒๕๓๑) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศปากีสถาน

^{**} “เปิดกรรรายชื่อทำเนียบ ๕๑ นายกรัฐมนตรีหญิงทั่วโลกที่มี ๒ ผู้นำดังถูกลอบสังหาร.”
ใน มติชนออนไลน์, วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ และ สุภากร จุลินทร, “นายกรัฐมนตรีหญิงของโลก.” ใน
เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๐๗ (กรกฎาคม ๒๕๕๔), น. ๒๘-๓๐.

๑๑. คาซีไมร่า ปรุนสไกเน (Kazimeira Prunskiene) (พ.ศ. ๒๕๓๓) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศลิทัวเนีย
๑๒. คลาลิด้า เซีย (Khaleda Zia) (พ.ศ. ๒๕๓๔) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
บังคลาเทศ
๑๓. เอดิธ เครสสัน (Edith Cresson) (พ.ศ. ๒๕๓๔) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศฝรั่งเศส
๑๔. ฮานนา ซูชอกคา (Hanna Suchocka) (พ.ศ. ๒๕๓๕) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศโปแลนด์
๑๕. คิม แคมป์เบลล์ (Kim Campbell) (พ.ศ. ๒๕๓๖) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศแคนาดา
๑๖. ทันซูลิลเลอร์ (Tansu Liller) (พ.ศ. ๒๕๓๖) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
ตุรกี
๑๗. ซิลวี คินีกิ (Sylvie Kinigi) (พ.ศ. ๒๕๓๖) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
บุรุนดี
๑๘. อคาเท ยูวิลลิ่งอียิมานา (Agathe Uwilingiyimana) (พ.ศ. ๒๕๓๖) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศรวันดา
๑๙. จันทีกา กุมาราตุงคะ (Chandrika Kumaratunga) (พ.ศ. ๒๕๓๗) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศศรีลังกา
๒๐. เรเนต้า อินด์โซวา (Reneta Indzhova) (พ.ศ. ๒๕๓๗) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศบัลแกเรีย (รักษาการ)
๒๑. คลอเดทเต เวอร์เลฟ (Cludette Werleigh) (พ.ศ. ๒๕๓๘) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศเฮติ
๒๒. เชค ฮาซึนา (Sheikh Hasina Wajed) (พ.ศ. ๒๕๓๙) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศบังคลาเทศ
๒๓. เจเนต เจแกน (Janet Jagan) (พ.ศ. ๒๕๔๐) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
กายอานา
๒๔. เจนนี่ ชิพเลย์ (Jenny Shipley) (พ.ศ. ๒๕๔๐) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศนิวซีแลนด์
๒๕. ไอรีนา ดีกูไทร์ (Irena Degutiene) (พ.ศ. ๒๕๔๒) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศลิทัวเนีย (รักษาการ)



๒๖. นาม โยซอร์ริน ตูย์ยา (Nyam-Osoryn Tuyya) (พ.ศ. ๒๕๔๒) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศมองโกเลีย (รักษาการ)

๒๗. เฮเลน คลีค (Helen Clark) (พ.ศ. ๒๕๔๒) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
นิวซีแลนด์

๒๘. มาเม มาดิออร์ บอย (Mame Madior Boye) (พ.ศ. ๒๕๔๔) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศเซเนกัล

๒๙. ชาง แซ็ง (Chang Sang) (พ.ศ. ๒๕๔๕) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
เกาหลีใต้ (รักษาการ)

๓๐. มาเรีย ดาส เนเวส เซต้า บัปติสตา (Maria das Neves Ceita Baptista)
(พ.ศ. ๒๕๔๕) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศเซาตูเมและปรินซิปี

๓๑. แอนเนลี จาแอดทีนมาคิ (Anneli Jaatteenmaki) (พ.ศ. ๒๕๔๖) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศฟินแลนด์

๓๒. บีทริซ เมอริโน ลูเซโร (Beatriz Merino Lucero) (พ.ศ. ๒๕๔๖) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศเปรู

๓๓. ลูชา ดิแอส ดีโอโก (Luisa Dias Diogo) (พ.ศ. ๒๕๔๗) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศโมซัมบิก

๓๔. แรดมิลลา เซเกอร์นสกา (Radmila Sekerinska) (พ.ศ. ๒๕๔๗) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศมาเซโดเนีย (รักษาการ)

๓๕. ยูเลีย ทิมเชงโก (Yulia Tymoshenko) (พ.ศ. ๒๕๔๘) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศยูเครน

๓๖. มาเรีย โด คาร์โม ซิลเวรา (Maria do Carmo Silveira) (พ.ศ. ๒๕๔๘) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศเซาตูเมและปรินซิปี

๓๗. พอร์เทีย ซิมป์สัน มิลเลอร์ (Portia Simpson-Miller) (พ.ศ. ๒๕๔๙) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศจาไมก้า

๓๘. ฮัน เมียง ซุก (Han Myung Sook) (พ.ศ. ๒๕๔๙) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศเกาหลีใต้

๓๙. ซานิดา กรีเซแอนนี (Znanida Greceanii) (พ.ศ. ๒๕๕๑) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศมอลโดวา

๔๐. มิเชลล์ เพียร์ หลุยส์ (Micahle Perre-Louis) (พ.ศ. ๒๕๕๑) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศเฮติ

๔๑. โจฮานนา ซิгур์ดาร์ตออกตเตอร์ (Johanna Sigurdardottir) (พ.ศ. ๒๕๕๒) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศไอร์แลนด์

๔๒. จาดรานกา โคซอร์ (Jadranka Kosor) (พ.ศ. ๒๕๕๒) อดีตนายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศโครเอเชีย

๔๓. เซซิล มาโนโรฮานตา (Cecile Manorohanta) (พ.ศ. ๒๕๕๒) อดีต
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศมาดากัสการ์

๔๔. โรซา โอทันบายเยวา (Roza Otunbayeva) (พ.ศ. ๒๕๕๓) รักษาการในตำแหน่ง
ประธานาธิบดีของประเทศเคอร์กีสถาน

๔๕. มาริ คิวินีมิ (Mari Kiviniemi) (พ.ศ. ๒๕๕๓) อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
ฟินแลนด์

๔๖. แองเจลา เมอร์เกิล (Angela Merkel) (พ.ศ. ๒๕๔๘-ปัจจุบัน) นายกรัฐมนตรี
หญิงประเทศเยอรมนี

๔๗. คัมลา เพอร์แซด บิสเซสซาร์ (Kamla Persad-Bissessar) (พ.ศ. ๒๕๕๓)
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศตรินิแดดและโตเบโก

๔๘. จูเลีย กิลลาร์ด (Julia Gillard) (พ.ศ. ๒๕๕๓) นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศ
ออสเตรเลีย

๔๙. ไอเวตต้า เรดิคอฟา (Iveta Radicova) (พ.ศ. ๒๕๕๓) นายกรัฐมนตรีหญิง
ประเทศสโลวาเกีย

๕๐. โรซาริโน เฟร์นันเดซ ฟิกรูโร (Rosario Fernandez Figueroa) (พ.ศ. ๒๕๕๔)
นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศเปรู

๕๑. ซิสเส มาเรียม คาอิดามา สิดิเบ (Cisse Mariam Kaidama Sidebe)
(พ.ศ. ๒๕๕๔) นายกรัฐมนตรีหญิงประเทศมาลี

๕๒. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (Yingluck Shinawatra) (พ.ศ. ๒๕๕๔) นายกรัฐมนตรีหญิง
คนแรกของประเทศไทย และคนแรกของภูมิภาคอาเซียน



การร่างรัฐธรรมนูญ ... ของไทย

สุเทพ เอี่ยมคง *

ช่วงหลัง ๆ หลายปีมานี้ คำว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นชื่อที่ได้ยินได้ฟังกันบ่อยครั้งนักวิชาการ นักคิด นักการเมืองทั้งหลายกล่าวขานถึงกันอย่างแพร่หลาย จนต้องตั้งคำถามกับตัวเองว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นคำตอบสุดท้ายหรืออย่างไรในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” มีขั้นตอนกรรมใหม่ในทางการเมืองของไทย

ย้อนเวลาไปเมื่อ ๖๐ กว่าปีที่ผ่านมา “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ก็ได้ก่อกำเนิดขึ้นมาแล้ว เป็นการเกิดก่อขึ้นด้วยวิธีคิดนอกรอบของบรรพบุรุษของเราเอง

การคิดนอกรอบในที่นี้ คือ นอกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ถือว่าบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นี้อาจมีส่วนได้ส่วนเสียต่อสิ่งที่กำลังจะมีขึ้นจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นคำตอบและถูกวางให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นองค์กรที่สามารถคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ ได้อย่างที่ต้องการจริง ๆ มาช่วยกันจัดทำรัฐธรรมนูญ

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม...ในบางเวลา “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองมิใช่เพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว เช่น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่ตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ให้มี “...หน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย”

การร่างรัฐธรรมนูญของไทย

มีการกระเข้าแย้งกันหลายเวทีสัมมนาทางวิชาการหลังปฏิบัติการ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ว่าคนไทยมีความสามารถในการร่างรัฐธรรมนูญเก่งที่สุดในโลก เพราะไม่มีประเทศใดจะเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมากกว่ากับประเทศไทยอีกแล้ว การเปลี่ยนแปลงบ่อยย่อมนำไปสู่การร่างบ่อยด้วยเช่นกัน นักวิชาการที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับระดับโลกหลายคนไม่รู้ด้วยซ้ำว่าการร่างรัฐธรรมนูญต้องทำอะไร จะเริ่มต้นอย่างไร มีกระบวนการอะไรเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง เพราะชีวิตของตนไม่เคยลงมือร่างเลยสักครั้ง เพียงแต่หยิบยกทฤษฎี หลักการมาสอน บอกกล่าวแก่คนทั่วไป เพราะประเทศของเขาเหล่านั้นไม่ได้จัดทำรัฐธรรมนูญกันบ่อย ๆ

รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายทั้งปวง การร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องคำนึงถึงหลักสำคัญ ๒ ประการ คือ

หลักสาระสำคัญที่เป็นแม่บทของกฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับรากฐานแห่งทรรศนะมโนคติของผู้ร่างว่าจะยึดมั่นในแนวทางวิถีแห่งประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด เพราะการมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ในแผ่นดินนั้น มิได้หมายความว่าประเทศมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หลักสาระสำคัญที่เป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดไว้เป็นพื้นฐานถึงรูปแบบการปกครอง หากมีสาระเป็นประชาธิปไตยก็จะให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิ และอำนาจอันเป็นของปวงชน หากให้เป็นการปกครองรูปแบบอื่น ความสำคัญเหล่านี้ก็จะลดน้อยลง นอกจากนี้ สัมพันธภาพระหว่างองค์กรในรัฐธรรมนูญต้องมีความชัดเจน

ตลอดเวลาค่อนศตวรรษนับจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ สามารถจำแนกการร่างรัฐธรรมนูญออกเป็น ๔ รูปแบบ ตามองค์คณะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้



๑. จัดทำโดยรัฐสภา
๒. จัดทำโดยรัฐสภา
๓. จัดทำโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ
๔. จัดทำโดยคณะรัฐมนตรี

๑. จัดทำโดยรัฐสภา :

รัฐสภา คือ บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้อำนาจรัฐจะโดยวิธีการใดก็ตาม แล้วใช้อำนาจรัฐที่ได้มานี้ปกครองบ้านเมือง ออกกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมารองรับการใช้อำนาจ และจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบบริหารบ้านเมือง เช่น คณะราษฎรที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากรัฐสภา ประกอบด้วย

๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช

๒๔๗๕

เป็นรัฐธรรมนูญที่หลวงประดิษฐมนูธรรมในนามของคณะราษฎร ร่างขึ้นเพื่อประกาศใช้ในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังคำปรารภสั้น ๆ ว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ได้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น” และมีนัยสำคัญที่ต้องการให้ “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” และจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เคยมีมาแต่โบราณกาล มาเป็น “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

คณะราษฎรได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไป และในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับร่างนั้นไว้ก่อนเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างถ่องแท้แล้ว ทรงมีพระราชปรารภว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ใช้บังคับเป็นการชั่วคราวเท่านั้น จึงทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ต่อท้ายชื่ออันแสดงให้เห็นโดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระยะเวลาบังคับใช้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ **โดยที่ไม่มีผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ**

๒) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๗๕**

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกกันทั่วไปว่า “ฉบับได้ตุ้ม” ซึ่ง พลโท หลวงกาจสงคราม รองหัวหน้าคณะรัฐประหารร่างเตรียมไว้ แต่เกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่จับได้และตรวจค้นพบจึงนำไปซุกซ่อนไว้ใต้ตุ้มน้ำ เพราะการร่างรัฐธรรมนูญและการก่อการยึดอำนาจรัฐ (หากกระทำการไม่สำเร็จ) ถือเป็นกบฏการล้มล้างการปกครอง โทษฐานเป็นกบฏภายในพระราชอาณาจักร โดยทั่วไปจึงไม่มีใคร คณะใด ร่างรัฐธรรมนูญเตรียมการไว้ประกาศใช้หลังยึดอำนาจเป็นผลสำเร็จ

เมื่อกระทำการเป็นผลสำเร็จแล้วประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ เพื่อมุ่งหวัง “จะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวร อีกทั้งจะเป็นทางบำบัดยุคเชษฐของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติ...” การที่คณะผู้ก่อการรัฐประหารแสดงเจตจำนงเช่นนี้ เพราะได้อ้างเหตุผลในการยึดอำนาจว่า “...ราษฎรไทยส่วนมากผู้สนใจต่อการนี้พร้อมด้วยทหารของชาติได้พร้อมใจกันนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน...” โดยเมื่อพิจารณาจากคำปรารภแล้วพบว่า “บัดนี้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตกาล ประชาชนพลเมืองได้รับความลำบาก เดือดร้อน เพราะขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องอุปโภคและบริโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรม...” และได้กล่าวถึงการนำรัฐธรรมนูญมาประกาศใช้บังคับว่า “ราษฎรไทยส่วนมากผู้สนใจต่อการนี้พร้อมด้วยทหารของชาติได้พร้อมใจกันนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันจะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวร...”

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระนามในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขณะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ



๓) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒

เมื่อครั้งที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก่อการรัฐประหารกระทำกรียัดอำนาจการปกครองประเทศจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม มิได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ใช้อยู่แต่อย่างใด เพียงแต่ให้ใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้น ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๐๐ ตอนหนึ่งว่า "...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ให้คงใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขดังนี้ (ก) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ สิ้นสุดลงในวันประกาศพระบรมราชโองการนี้ (ข) ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ภายในเก้าสิบวันนับจากวันประกาศพระบรมราชโองการนี้ (ค) จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ จากบุคคลซึ่งทรงเห็นสมควร มีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบสามนาย..." จนกระทั่งรัฐประหารยึดอำนาจอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ จึงให้รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่สิ้นสุดลง "...ก็โดยปรารถนาจะให้มิรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม และให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อย ยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน..."

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ โดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๔) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

หลังจากที่ประเทศไทยว่างเว้นรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นวันที่ จอมพล ถนอม กิตติขจร รัฐประหารยึดอำนาจตัวเองแล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ที่ใช้เวลาร่างกันมานานกว่า ๙ ปี แต่ใช้บังคับเพียง ๒ ปีเศษ สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการประกาศใช้เพราะสถานการณ์บังคับ เพราะหลังจากที่ จอมพล ถนอม กิตติขจร กระทำการยึดอำนาจตนเองแล้วปกครองประเทศโดยการตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติขึ้น ไม่มีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่รัฐสภา เพราะไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดวางระเบียบองค์กรต่าง ๆ จนกระทั่งจะมีการพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๑๕

พระราชพิธีที่สำคัญของแผ่นดิน กำลังจะมีขึ้นในขณะที่ยังไม่มืองค์กรทางการเมืองที่จะรองรับพระเกียรติยศครั้งนี้ เพราะบ้านเมืองขณะนั้นไม่มีนายกรัฐมนตรีนี่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ไม่มีประธานสภาที่จะเป็นผู้นำชื่อบุคคลที่เหมาะสมขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีสมาชิกสภาที่จะทำการเลือกประธานสภา ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันดังกล่าวล้วนต้องมาจากการกำหนดโดยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

โชคดียิ่งได้ประกาศใช้บังคับแทนประกาศคณะปฏิวัติที่มีฐานะสูงสุดในช่วงเวลาดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ในการกำหนดกลไกการปกครองประเทศที่เหมาะสมกับสภาวะของบ้านเมืองนั้น ต้องใช้เวลา (นาน) ในระหว่างที่รอการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น สมควรที่มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมใช้ไปพลางก่อน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยมี จอมพล ถนอม กิตติขจร ในตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๕) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙**

ภายหลังเกิดปัญหาทางการเมืองที่นำไปสู่การจลาจลนองเลือดวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นเหตุให้ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจเพื่อมุ่งหวังปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนละ ๔ ปี

ระยะสี่ปีแรก เป็นระยะที่ต้องฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสำคัญ จึงเห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ระยะสี่ปีที่สอง เป็นระยะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

ระยะสี่ปีที่สาม เป็นระยะที่ขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มีมากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลง “ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร”



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ โดยมี พลเรือเอก สنجัด ชลอมอยู่ ในตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๖) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐

ความมุ่งหวังปฏิรูปการปกครอง ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนที่ ๔ ปี ดังกล่าว ต้อง สิ้นสุดลงเมื่อบุคคลคณะเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะปฏิวัติ” กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจ การปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ที่ใช้อยู่แต่เดิมแล้วเพราะว่า “...มีความปรารถนาจะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของ ประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างความสัมพันธ์กับนานาประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคงทั้งภายใน ภายนอกราชอาณาจักร คณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดย มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี พุทธศักราช ๒๕๒๑ แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ควรมีธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อน...”

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ โดยมี พลเรือเอก สنجัด ชลอมอยู่ ในตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๗) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔

ประเทศไทยว่างเว้นจากการรัฐประหารยึดอำนาจมาเกือบจะสิบสี่ปี แต่สิ่งที่เคยคิดกันว่าน่าจะสูญสิ้นไปแล้วกลับหวนมาอีกครั้งเมื่อ “คณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ” กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองก่ออาชญากรรมต่อ ประชาธิปไตย ในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่ใช้อยู่แต่เดิม “ก็โดยปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การ ปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะขจัดภัยอันตรายที่มีต่อ ประเทศชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้หมดสิ้นและบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชนใน ชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งตามความจำเป็น จึงสมควรให้มี ธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อใช้ไปพลางก่อน...”

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ โดยมีพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ในตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

วงจร “การรัฐประหาร” ก่ออาชญากรรมต่อประชาธิปไตย ได้หวนกลับมาอีกครั้งเมื่อ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่แต่เดิม แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙

๒. จัดทำโดยรัฐสภา :

รัฐสภาในที่นี้หมายความรวมถึงสภาที่ใช้ชื่ออื่นที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้น เพื่อมอบหมายหน้าที่ให้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เมื่อคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นนี้ดำเนินการแล้วเสร็จเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญที่จัดทำในรูปแบบนี้ ประกอบด้วย

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกของไทย เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ หลวงประดิษฐมนูธรรม แดงต่อที่ประชุมถึงความจำเป็นที่จะต้องร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ว่า

“ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ เป็นธรรมนูญชั่วคราวที่เราได้สร้างขึ้นด้วยเวลาฉุกเฉินทุกกระพริบ อาจจะยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็ได้ จึงควรที่จะได้มีผู้มีความรู้ ความชำนาญ ในกรณีนี้เป็นอนุกรรมการตรวจแก้ไข เพิ่มเติม เสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์”

สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น จำนวน ๗ คน ประกอบด้วย (๑) พระยามโนปกรณนิติธาดา (๒) พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาศิ (๓) พระยามานวราชเสวี (๔) พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ (๕) พระยาปรีดีนฤเบศร์ (๖) หลวงประดิษฐมนูธรรม และ (๗) หลวงสินาดโยธารักษ์



คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักธรรมเนียมโบราณราชประเพณีและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บางประเด็นที่มีข้อสงสัยและหาข้อยุติไม่ได้ คณะอนุกรรมการได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย เช่น กรณีที่จะกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง คือ ห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวหรือฝักใฝ่กับการเมือง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า

“...โดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือการที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณ ย่อมอยู่ในวงอันที่จะถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเวลาทำ Electoral Campaign อันเป็นเวลาต่างฝ่ายต่างหาโอกาส Attack ซึ่งกันและกัน...”

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมอีก ๒ คน เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลงโดยเร็ว คือ พระยาศรีวิสารวาจา ผู้ซึ่งมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะพระราชทานเป็นของขวัญแก่พลเมืองในวาระสมโภชพระนคร ๑๕๐ ปี และนายพลเรือโท พระยาราชวังสัน ผู้ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงไว้วางพระราชหฤทัย

คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นรายมาตราเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงขั้นตอน ระเบียบวิธีการ กระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งแจ้งต่อที่ประชุมว่า

“...ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะอนุกรรมการได้พิจารณายกร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทอดพระเนตรแล้ว ทรงรับสั่งว่าพอพระราชหฤทัยและทรงแนะนำว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นของสำคัญควรมีพิธีต้อง ได้โปรดเกล้าฯ ให้โทรหลวงหาฤกษ์ไว้แล้ว ๓ ฤกษ์ด้วยกัน คือ วันที่ ๑ ธันวาคม หรือวันที่ ๑๐ ธันวาคม หรือกลางเดือนมกราคม แต่ทรงเห็นว่าวันที่ ๑๐ ธันวาคม

เหมาะสมจะได้กำหนดพิธีในวันนั้น จึงขอให้รีบพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนกำหนดสัก ๑๐ วัน เพราะจะต้องเขียนลงสมุดไทย ๓ เล่ม อีกด้วย” จากคำแถลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

๑. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทอดพระเนตรร่างรัฐธรรมนูญที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

๒. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้จัดการพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

๓. รัฐธรรมนูญที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น จัดทำเป็นสมุดไทยจำนวน ๓ ฉบับ

ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกจำนวนหนึ่งเสนอความเห็นว่าจะควรเปลี่ยนชื่อ “สภาผู้แทนราษฎร” เป็น “สมัชชาผู้แทนราษฎร” ด้วยเห็นว่ามีองค์การทางการเมืองใหม่ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารชื่อว่า “สภารัฐมนตรี” หากยังคงใช้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ต่อไป อาจจะก่อให้เกิดความสับสนว่าประเทศสยามใช้ระบบสองสภาขึ้นได้

ความเห็นนี้มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน โดยฝ่ายสนับสนุนเห็นว่าหากเปลี่ยนมาใช้คำว่า “สมัชชาผู้แทนราษฎร” ซึ่งจะตรงกับคำที่กระทรวงการต่างประเทศแปลมาจาก “ASSEMBLY” ส่วนฝ่ายที่คัดค้านให้ความเห็นว่า “สภาผู้แทนราษฎร” เป็นคำที่ประชาชนเข้าใจและคุ้นเคยอย่างดีแล้ว หากเปลี่ยนชื่ออาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าตั้งองค์การขึ้นใหม่ สมควรที่จะใช้ชื่อนี้ต่อไป และเพื่อมิให้เกิดความสับสน จึงเห็นควรเปลี่ยนชื่อองค์การฝ่ายบริหารจาก “สภารัฐมนตรี” เป็นชื่ออื่นจะเหมาะสมกว่า

ในที่สุดผู้เสนอขอเปลี่ยนชื่อจากสภาผู้แทนราษฎรเป็น “สมัชชาผู้แทนราษฎร” ได้ขอถอนความเห็นดังกล่าว เป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นชื่อที่ใช้เรียกต่อไป และที่ประชุมได้พิจารณาเปลี่ยนชื่อ “สภารัฐมนตรี” เป็น “คณะรัฐมนตรี”

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วเสร็จและลงมติเห็นชอบในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มีพระยามโนปกรณนิติธาดา ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ



๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๘๙

เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๘๘ คณะรัฐมนตรี ที่มี หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ตั้งคณะกรรมการการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

แต่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๘๘ และผลกระทบอันเนื่องมาจากภาวะสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของชาติโดยเฉพาะการเจรจาสนธิสัญญาสมบูรณแบบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร แนวความคิดที่จะปรับปรุงรัฐธรรมนูญจึงหยุดชะงักลง

ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ ได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้หารือกับ พันตรี ควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงเห็นสมควรปรับปรุงให้เหมาะแก่กาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการยกเลิกบทเฉพาะกาลที่ยังคงให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ เพราะเห็นว่าถึงเวลาอันควรที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีแต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรเท่านั้น

วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๘๘ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เสด็จนิวัติประเทศไทย ทำให้ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นายปรีดี พนมยงค์ สิ้นสุดลง และในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๘๘ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับความยกย่องเป็นรัฐบุรุษอาวุโส ดังพระบรมราชโองการตอนหนึ่งว่า

“จึงมีพระบรมราชโองการ ๕ ยกย่องนายปรีดี พนมยงค์ ไว้ในฐานะรัฐบุรุษอาวุโส และให้มีหน้าที่รับปรึกษากิจราชการแผ่นดิน เพื่อความวัฒนาถาวรของชาติสืบไป”

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๘๙ เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแสดงออกอย่างชัดเจนถึงการสังกัดกลุ่มการเมือง แม้จะยังไม่มี การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการก็ตาม เช่น กลุ่มของ ดร.เดือน บุนนาค ใช้ชื่อว่า **“สหชีพ”** กลุ่มของ พลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ใช้ชื่อว่า **“แนวรัฐธรรมนูญ”** กลุ่มของ พันตรี ควง อภัยวงศ์ ใช้ชื่อว่า **“ประชาธิปไตย”** และกลุ่มของ พันเอก ช่าง เขวงศักดิ์สงคราม ใช้ชื่อว่า **“กสิกร”** เป็นต้น

ภายหลังการเลือกตั้งกลุ่ม “ประชาธิปไตย” ของ พันตรี ควง อภัยวงศ์ ขณะการเลือกตั้ง จึงได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลดีต่อการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ค้างอยู่

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จำนวน ๖ คน ประกอบด้วย (๑) พระยามานวราชเสวี (๒) นายทองเย็น หัสละเมียร (๓) พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (๔) หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช (๕) นายยล สมานนท์ และ (๖) นายดิเรก ชัยนาม ได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งพระมหากษัตริย์พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยมาจนกระทั่งบัดนี้เป็นเวลาถึง ๑๔ ปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก และการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ถึงความเจริญให้แก่ประเทศชาติ เป็นอเนกประการ บัดนี้ รู้สึกว่าประชาชนชาวไทยต่างได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองในระบอบนี้เป็นอย่างดี พยานในข้อนี้จะเห็นได้จากการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกผู้แทนในสมัยหลัง ๆ มานี้ ประชาชนได้มีความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ ฉะนั้น จึงควรจะได้มีการสังคายนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของชาติในขณะนี้...”

สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙ มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นประธาน มีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

การดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องประสบกับปัญหาอีกครั้งเมื่อ พันตรี ควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๘๙ เพราะคณะรัฐมนตรีแพ้มติในสภาผู้แทนราษฎร ญัตติร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน ที่เสนอโดยนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี กับคณะ เพราะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับนี้ หากมีผลบังคับใช้ต่อไป จะส่งผลเสียต่อการประกอบธุรกิจ การค้า พาณิชยกรรมของภาคเอกชน



พระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ “ชาวเสียง” หาผู้ที่เหมาะสมที่จะนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นว่านายปรีดี พนมยงค์ มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่บ้านเมืองต้องการผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของประเทศ สัมพันธมิตร พระยามานวราชเสวี จึงนำความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแจ้งให้นายปรีดี พนมยงค์ ทราบที่ทำเนียบท่าช้างวังหน้า

แล้วปัญหาก็เกิดขึ้นอีก... เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่กำลังจะถูกปรับปรุงแก้ไขนี้ ห้ามบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ได้แต่งตั้งจนครบจำนวนแล้ว นายจำรัส สุวรรณชีพ สมาชิกประเภทที่ ๒ จึงขอลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งจะทำให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นนายกรัฐมนตรีได้

วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๘๙ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อการเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นายปรีดี พนมยงค์ จึงลาออกจากการเป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้ทำการเลือกประธานกรรมการคนใหม่ และพระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แทนต่อไป

แต่...การแก้ไขเพิ่มเติมที่กระทำกันมานี้ กลับกลายเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๔๘๙ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ความเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๔๘๙ จากนั้นนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙ โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

คณะบริหารประเทศชั่วคราว ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๕ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ล้มลุกลง และ “...นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน

พระบรมราชานุญาตกลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ...” ซึ่งเป็นการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาบังคับใช้ไปพลางก่อน

หลังจากที่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองแล้ว วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๕ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๒๕ คน มี พลเอก ผิน ชุณหะวัณ เป็นประธาน นายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ มีหน้าที่ตรวจ พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ในระหว่างการพิจารณานี้ “...นำความขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้งจะตราเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ได้ เมื่อทรงพระราชวินิจฉัยถึงวันกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ”

คณะกรรมการได้นำความขึ้นกราบบังทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย และได้รับพระมหากรุณาธิคุณหาที่สุดมิได้เมื่อได้รับพระบรมราชวินิจฉัยเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาสาระให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ ทั้งการเขียนคำปรารภ ซึ่งต้องถูกต้องตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บทเฉพาะกาลที่ต้องไม่ทอดเวลาเนิ่นนานเกินไป และประการสำคัญ ทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญนี้สามารถอ่านและเข้าใจง่าย และมีเนื้อความเบ็ดเสร็จในฉบับเดียวดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดยมีมติต้องอ่านทั้งสองฉบับ (ฉบับเดิมและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) เมื่อปรับปรุงแล้วเสร็จ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยและทรงประกอบพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕ โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐

คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ สิ้นสุดลง และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ซึ่งให้มีสถานะบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน แต่ในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๓๖๐ คน ตามที่ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่



ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ที่แปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติ กราบบังคมทูลเสนอแต่งตั้ง มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งได้ประกาศเจตนารมณ์ อย่างชัดเจนที่จะให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในปี ๒๕๒๑

วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมและมีมติตั้ง คณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๕ คน โดยให้เป็นสัดส่วน ที่มาจากคณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อ จำนวน ๑๐ คน และสัดส่วนที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน ในวันรุ่งขึ้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกและมี มติเลือกนายจิตติ ติงศภัทย์ เป็นประธาน นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขานุการ และนาย อักษราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในการร่าง รัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรูปแบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ **หลักการ** ปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมี**โครงสร้าง** ทาง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเสถียรภาพ เมื่อแล้วเสร็จ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๑ เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุม พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสร็จแล้ว โดยให้มีการประชุม พิจารณาทั้งฉบับเป็นการเฉพาะ จนวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ลงมติให้รับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ไว้พิจารณา ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ ๒๗๖ เสียง ไม่เห็นชอบ ๒ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง ไม่อยู่ในที่ประชุม ๗๙ เสียง และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ จำนวน ๓๕ คน

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๒๑ คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญประชุมและมีมติเลือก พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธาน พลโท สันต์ จิตรปฎิมา เป็นเลขานุการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการ ได้เกิดความ ขัดแย้งทางความคิดเห็นกับคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในหมวดรัฐสภา ที่คณะ กรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร จึงมอบหมายให้คณะทำงานไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดรัฐสภาและบท เชื่อมโยงกับมาตราต่าง ๆ ขึ้นใหม่ตามมติที่ประชุม เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้ทำรายงาน เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๑

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมและพิจารณาวาระที่สองเรียงลำดับ มาตราตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ โดยไม่เห็นด้วยกับหมวดรัฐสภา ที่คณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียง สภาเดียว และมีมติให้นำกลับไปแก้ไขให้สอดคล้องกับร่างเดิมของคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมและพิจารณาวาระที่สองต่อในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ จนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้แล้ว วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๑ จึงลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ๓๓๐ เสียง ไม่เห็นชอบ ๙ เสียง และงดออกเสียง ๓ เสียง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ โดยมี พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ในตำแหน่งประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจ การปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ล้มสลายลง และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช ๒๕๓๔” และยังได้ผ่อนคลายเงื่อนไขรองรับกรณีการจัดทำ รัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จไว้ว่า “...ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลให้ไม่ อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นพุทธศักราช ๒๕๓๔” สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ โดยมี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ



๓. จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ :

เป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้มีประสบการณ์ ความชำนาญที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” และเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่เป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๖๑ ที่ให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๐ คน ดังนี้

- (๑) มาจากการเลือกของวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คน
- (๒) มาจากการเลือกของสภาผู้แทน จำนวน ๑๐ คน
- (๓) มาจากบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก

สภาผู้แทน จำนวน ๒๐ คน แบ่งออกเป็น

- ก. เป็นผู้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน ๕ คน
- ข. เป็นผู้ที่ไม่นอกจากมีคุณสมบัติตามข้อ ก. แล้ว ยังเป็นผู้ที่รับราชการในตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า จำนวน ๕ คน
- ค. เป็นผู้ที่ไม่นอกจากมีคุณสมบัติตามข้อ ก. แล้ว ยังเป็นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี จำนวน ๕ คน
- ง. เป็นผู้ที่ไม่นอกจากมีคุณสมบัติตามข้อ ก. แล้ว ยังเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน ๕ คน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันที่ทำการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น และวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทำหน้าที่สำคัญยิ่งต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมีจำนวน ๙ คน ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำความเห็นนั้นมาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้โดยตลอด

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ทำการศึกษา ค้นคว้า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา และจากรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับประเทศไทยมาเป็นแนวทาง เมื่อแล้วเสร็จ เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาแล้วต่อไปยังรัฐสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว คณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระนาม และลงนามเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒ มี เจ้าพระยา ศิริธรรมาธิเบศ ประธานวุฒิสภา เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะปฏิวัติ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลว่า สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและมีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน หลังจากที่คณะปฏิวัติประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ จึงกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔๐ คน มี "...หน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย" และแยกการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่า "เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมในฐานะรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่า จะให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ การประชุมปรึกษาดังกล่าวนี้ สภาจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญนั้นประการใดมิได้"

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งกรรมการขึ้น ๔ คณะ คือ

- (๑) คณะกรรมการฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน ๒๑ คน มีหน้าที่รวบรวมพิจารณาความคิดเห็นของประชาชน
- (๒) คณะกรรมการระเบียบวาระ จำนวน ๑๕ คน มีหน้าที่ค้นคว้าพิจารณาและรวบรวมหลักสาระสำคัญอันควรพิจารณา
- (๓) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๕ คน มีหน้าที่จัดการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยถือตามมติของสภาที่ได้วางหลักสาระสำคัญไว้
- (๔) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม จำนวน ๙ คน



คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักสาระสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มีรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร สภาหนึ่งและสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสภาหนึ่ง สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีให้แยกออกจากกัน โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้

เมื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการเสร็จแล้ว ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ ๕๓ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๐๘ และลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการร่างเสนอไว้พิจารณา และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๒๕ คน มีพลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว ได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และมีมติเห็นชอบด้วยให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา

สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานรัฐธรรมนูญ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยมีนายทวี บุณยเกตุ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๙ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท

(๑) เป็นตัวแทนของจังหวัด โดยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในจังหวัด ในขั้นแรกให้ผู้สมัครเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ ๑๐ คน ต่อจากนั้นจึงให้รัฐสภาทำการเลือกให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน เพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัด มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๖ คน

(๒) เป็นตัวแทนของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่มีกรให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคล ผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายมหาชน สาขาวิชาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทละไม่เกิน ๕ คน ต่อประธานรัฐสภา เพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกในแต่ละสาขาให้ได้จำนวน ๒๓ คน แบ่งออกเป็น

๑. ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน
๒. ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน
๓. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๗ คน

วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงทำการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙๙ คน ต่อมาวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมเป็นครั้งแรก และได้มีมติเลือกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติและนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๑ และคนที่ ๒ ตามลำดับ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๐ ดังต่อไปนี้

๑. **คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๑๗ คน (แต่งตั้งเพิ่มเติมอีก ๑๒ คน รวมเป็น ๒๙ คน) โดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการ และศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๒. **คณะกรรมการประชาสัมพันธ์** จำนวน ๑๗ คน โดยมี นายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธานคณะกรรมการ และนายธงชาติ รัตนวิชา เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๓. **คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์** จำนวน ๓๘ คน โดยมี ศาสตราจารย์อมร รักชาติ เป็นประธานคณะกรรมการ และนายสนั่น อินทรประเสริฐ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๔. **คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๑๗ คน โดยมี ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธานคณะกรรมการ และรองศาสตราจารย์วิสุทธิ โพธิ์แท่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ



**๕. คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุมและ
กิจการสภา** จำนวน ๑๗ คน โดยมี นายเดโช สวานานนท์ เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และ
นายสุนทร ทิพย์มณี เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ พร้อมทั้ง
กำหนดภารกิจในการดำเนินงานแล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ทำการยกร่าง
รัฐธรรมนูญโดยมีกรอบแนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญคือ

กรอบที่ ๑ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ ๒ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

กรอบที่ ๓ เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสัมพันธภาพระหว่างสถาบัน
การเมือง

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวจึงยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๓๓๙ มาตรา
เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก เพื่อพิจารณารับร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่
๗ - ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้รับร่างไว้พิจารณา ๘๙ เสียง งดออก
เสียง ๑ เสียง จากนั้นที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน
๓๓ คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และศาสตราจารย์บรรศักดิ์
อุวรรณโณ เป็นเลขานุการ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้แปรญัตติภายใน ๓๐ วัน

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ทบทวนแก้ไขร่าง
รัฐธรรมนูญโดยได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีประชาพิจารณ์ และจากคำขอแปร
ญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕๗ คน จนแล้วเสร็จ จากนั้นจึงเสนอร่าง
รัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับ
มาตรา ระหว่างวันที่ ๗ ถึง ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่สอง
การพิจารณาในวาระที่สองนี้ได้ปรับเหลือ ๓๓๖ มาตรา และต่อจากนั้นให้รอไว้ ๑๕ วัน ก่อน
จะลงมติในวาระที่สาม

วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติในวาระ
ที่สามเห็นชอบด้วย ๙๒ เสียง และงดออกเสียง ๔ เสียง รวมระยะเวลาในการจัดทำร่าง
รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๒๓๓ วัน

จากนั้นจึงได้เสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ในคราว
ประชุมร่วมกันของรัฐสภาระหว่างวันที่ ๔ - ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐ เมื่อรัฐสภาพิจารณาแล้วเสร็จ
ให้รอการลงมติไว้ ๑๕ วัน จากนั้นในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๐ ได้ลงมติให้ความเห็นชอบด้วย
กับร่างรัฐธรรมนูญ ๕๗๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๖ เสียง และงดออกเสียง ๑๗ เสียง

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยศาสตราจารย์ไพฑิษฐ์ พิพัฒน์กุล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และนายพินิต อารยะศิริ เลขาธิการวุฒิสภา เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง โดยประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ล้มลุดลง วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ มีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีองค์กรขึ้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยตรง ตลอดจนวางกระบวนการ และขั้นตอนต่าง ๆ ว่าเป็นแนวทางดำเนินงานอย่างชัดเจน

สมัชชาแห่งชาติ : กระบวนการสรรหาบุคคลสู่สภาว่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้มีสมัชชาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองพันคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี โดยให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

สมัชชาแห่งชาติมีหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวนสองร้อยคน สมาชิกสมัชชาแห่งชาติแต่ละคนมีสิทธิเลือกสมาชิกด้วยตนเองเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญได้ไม่เกินสามคน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ มีจำนวน ๑,๙๘๒ คน และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยตนเอง เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควร



ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสองร้อยคนให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก

เนื่องจากมีสมาชิกจำนวนมาก สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้พิจารณาศึกษาจัดหาสถานที่จัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติไว้ ๒ แห่งคือห้อง Royal Jubilee อาคารชาเลนเจอร์ เมืองทองธานี และอาคารชุมพรเขตอุดมศักดิ์ หอประชุมกองทัพเรือ เมื่อได้พิจารณาจากจำนวนสมาชิก รถ และสถานที่ ซึ่งต้องกว้างขวางพอรองรับจึงจองห้อง Royal Jubilee อาคารชาเลนเจอร์ เมืองทองธานี ไว้ล่วงหน้าระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ แต่เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติ ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นช่วงเวลาอาคารชาเลนเจอร์ เมืองทองธานี ไม่ว่าง จึงได้ติดต่อขอใช้อาคารชุมพรเขตอุดมศักดิ์ หอประชุมกองทัพเรือ เป็นสถานที่สำหรับจัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ในวันที่ ๑๗ - ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙

ในการนี้ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการ คือ

(๑) ค่าพยาบาล ในการปฏิบัติงานจนเสร็จสิ้นภารกิจ เหม่าจ่ายคนละ ๕,๐๐๐ บาท

(๒) ค่าที่พักและค่าพาหนะ จ่ายให้เฉพาะผู้ที่เดินทางข้ามเขตจังหวัด และจำเป็นต้องพักแรม จ่ายเฉพาะวันรายงานตัวและวันประชุมคัดเลือก จำนวน ๒ วัน

- ค่าที่พัก ๑ คืน อัตราเหม่าจ่าย คืนละ ๑,๐๐๐ บาท
- ค่าพาหนะ
- ค่าโดยสารเครื่องบิน ให้เบิกได้ในอัตราชั้นประหยัดเท่านั้น
- ค่าโดยสารรถไฟ ตามที่จ่ายจริง
- ค่าโดยสารรถยนต์ ตามที่จ่ายจริง
- ค่าชดเชยน้ำมัน กิโลเมตรละ ๒ บาท คิดตามระยะทางของ

กรมทางหลวง

การประชุมสมัชชาแห่งชาติ

ในการประชุมสมัชชาแห่งชาตินั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติ และให้การประชุมสมัชชาแห่งชาติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ผู้ทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติกำหนด ดังนั้น ประธานสมัชชาแห่งชาติ ได้ออกประกาศ เรื่อง การประชุมสมัชชาแห่งชาติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมี

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติ เพื่อเลือกสมาชิกด้วยตนเอง เป็นผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๐๐ คน มีขึ้นในระหว่างวันอาทิตย์ที่ ๑๗ ถึงวันจันทร์ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙



การประชุมสมัชชาแห่งชาติ แบ่งออกเป็นสองวัน

วันแรก : พิธีเปิดประชุม

วันอาทิตย์ ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์ ประกอบพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ ณ อาคารชุมพรเขตอุดมศักดิ์ หอประชุมกองทัพเรือ ถนนอรุณอมรินทร์ แขวงวัดอรุณ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร โดยมี พลเรือเอก สติรพันธุ์ เกยานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติ เฝ้ารับเสด็จ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสมัชชาแห่งชาติ ได้กราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองพระบาทถึงความจำเป็นของสมัชชาแห่งชาติ อำนาจหน้าที่และจำนวนว่า "...การสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๑,๙๘๒ คน แบ่งเป็นภาคต่าง ๆ ดังนี้ ๑. ภาครัฐ จำนวน ๕๗๔ คน ๒. ภาคเอกชน จำนวน ๕๔๕ คน ๓. ภาคสังคม จำนวน ๕๓๘ คน ๔. ภาควิชาการ จำนวน ๓๒๕ คน..."



ในการนี้ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงมีพระราชดำรัสเปิดการประชุมสมัชชาแห่งชาติว่า

“พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าพเจ้ามาปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ ในพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติในวันนี้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้บัญญัติวัตถุประสงค์แห่งการตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และหน้าที่ของสมัชชาแห่งชาติไว้เป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วกัน ในการประชุมครั้งนี้ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติจึงต้องทำหน้าที่โดยสุจริตยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจักได้ประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองสืบไป

ข้าพเจ้าจึงขอให้ทุกท่านที่มาประชุม ณ ที่นี้ ได้สำนึกตระหนักในภาระอันใหญ่ยิ่งดังกล่าวแล้ว ตั้งเจตนาอันแน่วแน่ ที่จะใช้วิจารณญาณอันรอบคอบสุจริตและความบริสุทธิ์ใจ ร่วมกันเลือกผู้ที่สมควรจะได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

บัดนี้ ได้เวลาอันเป็นมงคลแล้ว ในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ข้าพเจ้าขอเปิดการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ขอให้การประชุมและการเลือกตั้งดำเนินไปโดยเรียบร้อย สำเร็จประโยชน์ที่พึงประสงค์จงทุกประการ”

หลังจากที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ได้เสด็จพระราชดำเนินกลับ ได้มีการประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการคัดเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยตนเองเพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ เกี่ยวกับคุณสมบัติ และเรื่องสิทธิประโยชน์ของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสมัชชาแห่งชาติ ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้ซักถามข้อสงสัยในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีสมาชิกได้ตั้งประเด็นคำถามว่าขณะนี้สมาชิกจำนวนไม่ครบ ๒,๐๐๐ คน จะมีผลกระทบต่อกรคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองหรือไม่ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ชี้แจงว่า แม้ว่าสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับการคัดเลือกมามีจำนวนไม่ครบ ๒,๐๐๐ คนก็ตาม แต่สมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามานั้นมีภาระหน้าที่คือ การทำหน้าที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ เพื่อคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองให้ได้จำนวน ๒๐๐ คน และส่งรายชื่อให้กับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเพื่อไปคัดเลือกให้เหลือ จำนวน ๑๐๐ คน ไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งการคัดเลือกดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ตามมาตรา ๒๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙



พร้อมทั้งชี้แจงให้สมาชิกใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในคูหาที่เตรียมไว้นอกห้องประชุม เพื่อระบายหมายเลขที่จะเลือกในบัตรลงคะแนนที่ได้รับ จากนั้นนำบัตรลงคะแนนใส่ซองแล้วนำไปหย่อนลงในหีบบัตรลงคะแนนที่จัดเตรียมไว้บริเวณด้านหน้าเวทีในห้องประชุม ขั้นตอนดังกล่าวคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาประมาณเที่ยงเศษ ๆ เพราะระยะเวลาดังกล่าวเริ่มนับตั้งแต่เวลาที่มีการออกเสียงลงคะแนน คาดว่าจะใช้เวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง เมื่อมีการลงคะแนนเสร็จแล้วนำบัตรลงคะแนนออกจากซองเพื่อออกนับ คาดว่าจะใช้เวลาอีก ๑ ชั่วโมง และใช้เวลานับบัตรลงคะแนนอีกประมาณ ๓๐ - ๔๐ นาที นอกจากนี้ อาจรวมถึงในกรณีจะต้องมีการจับสลากสำหรับสมาชิกที่ได้คะแนนเสียงเท่ากัน อันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ๒๐๐ คน โดยใช้เวลาประมาณ ๒๐ นาที



วันที่สอง : เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

วันจันทร์ ที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นการประชุมสมัชชาแห่งชาติวันที่สอง เพื่อคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเป็นผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติมาถึง ณ หอประชุมกองทัพเรือ ให้สมาชิกมาแสดงตน และลงลายมือชื่อในแฟ้มลงนามที่จัดไว้ให้ซึ่งมีจำนวน ๒๐ แฟ้ม แต่ละแฟ้มจัดเรียงรายชื่อตามตัวอักษรตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พร้อมแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ เช่น ใบอนุญาตขับรถ บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมรับบัตรลงคะแนน คนละ ๑ ใบ และอุปกรณ์ดินสอ ๒ B ยางลบ ทั้งนี้ บัตรลงคะแนนทุกใบจะต้องประทับตราสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสมัชชาแห่งชาติ และมีลายมือชื่อเลขาธิการสมัชชาแห่งชาติ จากนั้นให้สมาชิกเข้าห้องประชุมและนั่งตามหมายเลขประจำตัวตามที่นั่งที่จัดไว้ตามลำดับ



เมื่อถึงเวลา ๐๙.๔๕ นาฬิกา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติ ได้กล่าวเปิดการประชุม และให้สมาชิกใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อเป็นผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วน ๒๐๐ คน โดยสมาชิกแต่ละคนจะเลือกได้คนละไม่เกิน ๓ ชื่อ ซึ่งสามารถตรวจสอบหมายเลขประจำตัวสมาชิกที่ต้องการจะเลือกจากบัญชีรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และนำบัตรลงคะแนนเข้าไปในคูหาเลือกตั้ง โดยใช้ดินสอดำ ๒ B ที่จัดเตรียมไว้ให้ระบายนหมายเลขประจำตัวที่ต้องการเลือกให้ครบทั้ง ๔ หลัก โดยจะเลือกสมาชิกจากภาคเดียวกันหรือต่างภาคกันก็ได้ หากต้องการแก้ไขให้ใช้ยางลบ ลบให้สะอาดก่อนระบายนหมายเลขประจำตัวใหม่ จากนั้นให้นำบัตรลงคะแนนใส่ซองแล้วนำไปหย่อนลงในหีบบัตรลงคะแนนที่จัดไว้ให้จำนวน ๑๐ หีบ ซึ่งแต่ละหีบจะมีเจ้าหน้าที่ประจำหีบบัตรหีบละ ๒ คน ประธานในที่ประชุมได้กำหนดเวลาปิดการลงคะแนนในเวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา



เมื่อสมาชิกลงคะแนนเรียบร้อยแล้ว ประธานได้ตั้งคณะกรรมการตรวจนับคะแนน โดยเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวน ๑๐ คน ประจำหีบบัตรแต่ละหีบ เพื่อตรวจสอบจำนวน บัตรลงคะแนน ควบคุมบัตรลงคะแนนที่นำเข้าเครื่องอ่านบัตร ประมวลผลคะแนน และวินิจฉัย ทั้งนี้ จะเป็นไปตามประกาศสมาชิกสภาแห่งชาติ เรื่องการประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติและวิธีการ คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีมีข้อสงสัยว่าเป็นบัตรเสียหรือไม่ หากพบว่า มีบัตร ซึ่งมีลักษณะเป็นบัตรปลอม บัตรที่เครื่องอ่านบัตรไม่สามารถประมวลผลได้ เช่น ระบายผิดวิธี หรือชำรุดเสียหาย หรือฉีกขาด หรือมีรอยพับ หรือบัตรที่ไม่ได้ระบาย หรือทำเครื่องหมายอย่างอื่น หรือบัตรที่ระบายหมายเลขประจำตัวซ้ำกัน ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย และให้กรรมการตรวจ นับคะแนนสลักหลังบัตรว่า “เสีย” จากนั้นให้กรรมการตรวจนับคะแนนไม่น้อยกว่า ๓ คน ลงลายมือชื่อกำกับไว้ เมื่อตรวจสอบจำนวนบัตรลงคะแนนที่สมาชิกมาลงคะแนนเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ประจำหีบบัตรและกรรมการตรวจนับคะแนนลงลายมือชื่อในใบรายงานผลคะแนน

ในการประมวลผลคะแนนได้เลือกใช้ระบบประมวลผลโดยผ่านเครื่องอ่านเครื่องหมายบนกระดาษ (OMR : Optical Mark Reader) ซึ่งเครื่องจะแปลงตัวเลือกที่ระบายหรือฝนด้วยดินสอดำเข้มแล้วเปลี่ยนเป็นสัญญาณไฟฟ้าเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อประมวลผล โดยเครื่อง OMR จะอ่านบัตรทีละใบแล้วส่งข้อมูลที่อ่านไปที่คอมพิวเตอร์เพื่อประมวลผล โปรแกรมจะประมวลผลว่าเป็นบัตรดีหรือบัตรเสีย จากนั้นจึงส่งข้อมูลกลับมาที่เครื่อง OMR เครื่อง OMR จะแยกบัตรดีและบัตรเสีย โดยพิมพ์คำว่า "GOOD" บนบัตรดี แล้วส่งบัตรดีไปยังถาดรองรับบัตรของเครื่องฯ ที่ถาดบน และพิมพ์คำว่า "BAD" บนบัตรเสีย แล้วส่งบัตรเสียไปยังถาดรองรับบัตรของเครื่องที่ถาดล่าง ทั้งนี้ จอแสดงผลจะแสดงผลหมายเลขที่ได้รับคะแนนจากมากไปหาน้อยตามลำดับเพียง ๒๐๐ หมายเลขเท่านั้น โดยจะแสดงเป็น ๒ หน้าจอ ๆ ละ ๑๐๐ หมายเลข



ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมควรได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ปรากฏว่ามีสมาชิกสมาชิกแห่งชาติที่มารับบัตรลงคะแนนทั้งสิ้น ๑,๙๑๕ คน แต่ส่งบัตรลงคะแนนเพียง ๑,๙๑๑ คน ที่เหลือ ๔ คน ส่งบัตรลงคะแนนไม่ทัน ผลการนับ



คะแนนบัตรเสียทั้งสิ้น ๗ ใบ และมีคะแนนเท่ากันที่ ๗ คะแนน จำนวน ๓๗ คน ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันจนทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ๒๐๐ คน ให้ใช้วิธีจับสลาก โดยในสลากจะเขียนข้อความว่า “ได้” และ “ไม่ได้” และให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน เป็นผู้จับสลาก เว้นแต่ผู้จะจับสลากไม่อยู่ในที่ประชุม ประธานในที่ประชุมจะจับสลากแทน การจับสลากนี้จะจับสลากให้ได้รับคัดเลือกอีก ๑๖ คน เพื่อให้ครบ ๒๐๐ คน

หลังจากคณะกรรมการตรวจนับคะแนนใช้เวลาการนับคะแนนประมาณ ๑ ชั่วโมง ประธานได้ประกาศรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน โดยเรียงรายชื่อจากผู้ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับ แบ่งเป็นภาคีรัฐ ๗๔ คน ภาคเอกชน ๕๔ คน ภาคสังคม ๓๘ คน และภาควิชาการ ๓๔ คน เมื่อได้รายชื่อผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน เรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นประธานได้ปิดประชุมในเวลา ๑๒.๔๑ นาฬิกา และแจ้งรายชื่อผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน ไปยังประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวให้เหลือ ๑๐๐ คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป



คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน ให้เหลือ ๑๐๐ คน เพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกทั้งหมด และจัดลำดับสมาชิกตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึง ๒๐๐ ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกจะยึดหลักของกลุ่มหรือภาค ได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคสังคม และพิจารณาตามภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้ได้บุคคลที่หลากหลายทั้งด้านอาชีพ หน้าที่การงาน ประกอบกับความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคล

ในการนี้ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก และประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้ชี้แจงว่า ในการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวเพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องนำนักกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญการร่างกฎหมายเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐๐ คน ให้เหลือ ๑๐๐ คน เพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ได้นำรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน ๑๐๐ คน ขึ้นทูลเกล้าฯ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐

ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้ารายงานตัวที่ห้องโถง อาคารรัฐสภา ๑ ได้ตั้งแต่วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๐ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้หลักฐานประกอบด้วย สำเนาบัตรประชาชน หรือบัตรข้าราชการ สำเนาทะเบียนบ้าน รูปถ่าย ๑ นิ้ว ๒ นิ้ว ๓ นิ้ว อย่างละ ๖ ใบ มาประกอบการรายงาน

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ ได้มีการเลือกประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือก นายธนนิติ เศรษฐบุตร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายเสรี สุวรรณภานนท์ และนายเดโช สอนานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง และคนที่สองตามลำดับ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือก ตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่าง



รัฐธรรมนูญจำนวนสิบคน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ โดยที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแจ้งรายชื่อผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ จำนวนทั้งสิ้น ๓๕ คน

ที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีมติเลือก นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสัดส่วนคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๑๘ เสียง ขณะนายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสัดส่วนสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้คะแนนเสียง ๑๗ เสียง จึงได้ตำแหน่งรองประธานกรรมาธิการร่วมกับ นายเจริญ ภักดีธนากุล นายวิชา มหาคุณ และ นายชูชัย ศุภวงศ์ ขณะที่นายธงทอง จันทรางศุ เป็นโฆษกคณะกรรมการ และนายสมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นเลขานุการ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบงานอย่างกว้างขวางทั้งสิ้น ๑๓ คณะ ดังนี้

๑. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญประสานการมีส่วนร่วมและการประชามติ
๓. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคกลาง
๔. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคเหนือ
๕. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
๖. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคใต้
๗. คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำจังหวัด ๗๖ จังหวัด
๘. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
๙. คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่
๑๐. คณะกรรมาธิการวิชาการ ตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
๑๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จัดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม
๑๒. คณะกรรมาธิการกิจการสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๓. คณะกรรมาธิการยกร่างหลักเกณฑ์ วิธีการออกเสียงประชามติและการออกเสียงประชามติ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมทั้งสิ้น ๔๓ ครั้ง (และประชุมนอกรอบ ๑ ครั้ง) โดยครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ รับทราบผลการออกเสียงประชามติจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

- จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน
- จำนวนบัตรออกเสียงที่ได้รับมาทั้งหมด ๔๖,๓๔๖,๘๙๕ บัตร
- จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาแสดงตนขอรับบัตรออกเสียงเพื่อการลงคะแนน ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน
- จำนวนบัตรออกเสียงที่ลงคะแนนออกเสียง ๒๕,๔๗๔,๗๔๗ บัตร
- จำนวนบัตรเสีย ๕๐๔,๑๒๐ บัตร
- ผลการแสดงความเห็นการออกเสียงประชามติปรากฏผลคะแนน ดังนี้

เห็นชอบ	๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คะแนน
ไม่เห็นชอบ	๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คะแนน

และสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้ทำประกาศผลการออกเสียงประชามติเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อ ๓๙ ของประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และแจ้งประธานสมานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายบรรณิณี เศรษฐบุตร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วได้พระราชทานคืน และได้นำไปประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดต่อไป

ต่อมาวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดงานเลี้ยงฉลองเนื่องในโอกาสประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะรัฐมนตรี คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งทูตานุทูตประเทศต่าง ๆ ให้เกียรติเข้าร่วมงานด้วย



๔. จัดทำโดยคณะรัฐมนตรี :

มีเพียงฉบับเดียว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี

วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๑๖ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๑๘ คน มีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย เป็นกรรมการและเลขานุการ นายอักษราท จุฬารัตน์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการชุดนี้ได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อยกร่างเสร็จ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้พูดถึงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ในหนังสือ **ความมุ่งมั่นศรัทธาในพุทธศาสนาของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์** ตอนหนึ่งว่า *"...ความจริงผมร่างรัฐธรรมนูญแค่ ๓ เดือนเอง แต่ไปค้างอยู่ในสภาเป็นปี..."*

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้ว ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๓๔ คน มีนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นประธานคณะกรรมการ และนายนิลฉัย เวชชาชีวะ เป็นเลขานุการ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๗ จากนั้น หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗

บทสรุป

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยทั้งหมดที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันเรื่องว่าใครเป็นคนร่าง แต่ที่ปรากฏเห็นเด่นชัดว่ามีหลักการสำคัญเหมือนกัน คือ การวางหลักอำนาจอธิปไตยให้เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยแบ่งแยกว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจใด แต่ละอำนาจมีที่มาอย่างไร มีขอบเขตการใช้อำนาจอย่างไร และแต่ละอำนาจมีการควบคุมหรือถ่วงดุลกันอย่างไร มีการจัดระเบียบสัมพันธ์ภาพระหว่างกันอย่างไร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ป้องกันมิให้กลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งใช้อำนาจทางการปกครอง (และอำนาจทางการเมือง) อันอาจจะก่อผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชน แต่เมื่อผนวกเข้ากับหลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วม หลักการใช้อำนาจ และการตรวจสอบด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับมีเนื้อหาเหล่านี้ตกหล่นไปอันเนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนี้ใช้อำนาจทางการปกครอง (และอำนาจทางการเมือง) ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำรัฐธรรมนูญมิได้มีกฎบังคับตายตัวว่าจะต้องทำอะไร มีกระบวนการอย่างไร หากผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญหลอมรวมกันระหว่างหลักนิติรัฐเข้ากับหลักวัฒนธรรมไทยได้ รัฐธรรมนูญนั้นอาจจะเข้าถึง (ใจ) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจนยากที่ใครจะมาล้มหรือยกเลิกได้.



บรรณานุกรม

- การประชุมสมัชชาแห่งชาติ และรายงานการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙
วันอาทิตย์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ณ หอประชุมกองทัพเรือ
- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม
สภาว่างรัฐธรรมนูญ, **กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐**, กรุงเทพฯ :
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- คำสั่งคณะกรรมการกำกับดูแลการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ (กตส.), ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๑๒๙ ง ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙.
- แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุข **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๕ ก หน้า ๑. วันที่ ๒๐
กันยายน ๒๕๔๙.
- แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรง
เป็นประมุข ฉบับที่ ๒ **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๕ ก. หน้า ๑๗.
วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๙.
- บันทึกการประชุมการสรรหาผู้แทนอดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งเลือกกันเอง
เป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ วันอังคารที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙.
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙
วันศุกร์ ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙.
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๙
วันพฤหัสบดีที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐.
- บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ วันศุกร์ ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๙.
- บันทึกการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ ที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐.
- “ประกาศสภาว่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง กำหนดวันเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ,” **ราชกิจจานุเบกษา**
เล่ม ๑๒๔ ตอนพิเศษ ๘๒ ง. หน้า ๑๐ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐.
- “ประกาศสภาว่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๗ ง. หน้า ๒๐ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์
๒๕๕๐.

“ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๐.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนพิเศษ ๓๐ ง. หน้า ๑ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๐.

“ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนพิเศษ ๘๒ ง. หน้า ๑๑ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐.

“ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๗ ง. ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐.

“ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๖”, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๙๘ ก หน้า ๕. วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๙

“ประกาศแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนพิเศษ ๓ ง. ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐.

“ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑ ก. ๓ มกราคม ๒๕๕๐.

“ประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๕ ก. หน้า ๘ วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕ ก. วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙.” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก. วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก. วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๒ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐.

สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **คู่มือการออกเสียงลงคะแนน เลือกผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.**

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, **เอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ,**



การพิจารณากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองเด็กที่เกิด โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการตั้งครรภ์แทน (กฎหมายอุ้มบุญ)

นฤมล สัจฉริตติเสรี *

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงสมาชิกของครอบครัว ก็จะประกอบด้วย บิดา มารดา ลูก แต่สำหรับบางคู่ที่ไม่สามารถมีลูกได้ หรือเป็นผู้ที่อยู่ในภาวะมีบุตรยาก มีผลกระทบทั้งต่อสภาพจิตใจ และอาจส่งผลต่อความมั่นคงของครอบครัวได้ ดังนั้น ทางทางการแพทย์จึงมีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนสามารถมีวิธีแก้ไขหรือรักษาให้มีบุตรได้ ด้วยวิธีการที่เรียกว่า “เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์” ซึ่งมีหลากหลายวิธี และหนึ่งในวิธีนั้น คือ การรับตั้งครรภ์แทน หรือ “การอุ้มบุญ”

แม้จะเป็นวิธีที่ช่วยคู่สมรสที่มีบุตรยาก แต่การตั้งครรภ์แทนยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ด้วย ทั้งปัญหาการค้ำชูบุตรที่กระทำเป็นกระบวนการโดยมีการหลอกลวง บังคับ ช่มชู้ ผู้หญิงให้รับจ้างอุ้มบุญก่อนนำเด็กที่คลอดไปให้กับผู้จ้างวาน พฤติกรรมดังกล่าวเป็นข้อถกเถียงกันว่า เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือการลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้หญิงตั้งครรภ์แทนหรือไม่ รวมถึงปัญหาทางด้านจิตใจของเด็กและผู้เป็นบิดามารดา ว่าแท้จริงเด็กที่เกิดมานั้นเป็นลูกของใคร ใครควรเป็นบิดามารดาที่ต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหากฎหมายของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้สำหรับควบคุมดูแลในเรื่องการตั้งครรภ์แทน รวมถึงประกาศแพทยสภาที่ใช้อยู่เดิมนั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงทุกประเด็น เป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น บทความนี้จึงเป็นการศึกษาถึงวิธีการอุ้มบุญ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอุ้มบุญ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อบ่งบอกถึงสถานการณ์การว่าจ้างอุ้มบุญ รวมถึงการศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทนว่าใครควรเป็นผู้ดูแลทารกที่จะเกิดมาจากการอุ้มบุญ และควรมีการจ่ายค่าใช้จ่ายหรือค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งยังศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศ อีกด้วย

๑. เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์และการรับตั้งครรภ์แทน

ในอดีตผู้ที่อยู่ในภาวะมีบุตรยากต้องทำการบำบัดรักษาด้วยวิธีการดั้งเดิม เช่น การให้คำแนะนำแก่คู่สมรสในการดูแลสุขภาพสภาพ หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมในการมีเพศสัมพันธ์ สำหรับคู่สมรสบางคู่ แพทย์อาจให้การบำบัดโดยการให้ยาบำรุงหรือยาเพิ่มฮอร์โมนหรือโดยการผ่าตัดดออย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การบำบัดรักษาด้วยวิธีการดั้งเดิม มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จไม่มากนักและต้องใช้ระยะเวลาในการบำบัดรักษาค่อนข้างนาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่การบำบัดรักษาฮอร์โมนหรือโดยการผ่าตัด (hormonal or surgical therapies) จะใช้ได้ผลดีกับการรักษาภาวะมีบุตรยากของฝ่ายหญิงเท่านั้น^{*} ซึ่งคู่สมรสส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ที่จะแก้ปัญหาการมีบุตรยากโดยการรับเด็กมาเป็นบุตรบุญธรรม เนื่องจากเด็กนั้นจะไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือดหรือทางพันธุกรรมกับคู่สมรสนั้นเลย ดังนั้นการบำบัดรักษาภาวะมีบุตรยากด้วยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์สมัยใหม่จึงเป็นหนทางเดียวที่จะช่วยให้คู่สมรสเหล่านี้สามารถมีบุตรที่มีความสัมพันธ์ทางพันธุกรรมกับตนเองได้

ดังนั้น ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีการเจริญพันธุ์จึงได้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว มีการนำเอาเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ในการบำบัดรักษาภาวะมีบุตรยาก ได้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา นอกเหนือไปจากการผสมเทียมโดยการฉีดเชื้อ ตลอดจนการปฏิสนธิ นอกอวัยวะและการย้ายฝากตัวอ่อนแล้ว ในปัจจุบันยังมีการนำเทคนิคอื่น ๆ มาใช้เพื่อบำบัดภาวะมีบุตรยากด้วย เช่น การย้ายฝากเซลล์สืบพันธุ์เข้าไปในท่อ นำไข่ (Gamete Intrafallopian Transfer หรือ GIFT) การย้ายฝากตัวอ่อนระยะไซโกตเข้าไปในท่อ นำไข่ (Zygote Intrafallopian

^{*} Ontario Law Reform Commission, *Report on Human Artificial Reproduction and Related Matters*, Ministry of the Attorney General, 1985, p. 15.



Transfer หรือ ZIFT) หรือเทคนิคที่เรียกกันว่า “อิกซี่” (Intracytoplasmic Sperm Injection หรือ ICSI) ซึ่งเป็นการฉีดเชื้ออสุจิเพียงตัวเดียวเข้าไปในไข่เพื่อให้เกิดการปฏิสนธิ นอกจากนี้ ยังมีเทคนิคอื่น ๆ เกิดขึ้นอีกหลายประเภท^๒

เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ที่มีอยู่หลากหลายดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันได้มีการนำเข้ามาช่วยในหญิงที่ไม่สามารถมีบุตรได้อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ฝ้ายหญิงไม่มีมดลูก หรือมีเนื้องอกที่มดลูก หรือมีโรคประจำตัวทางร่างกายที่ทำให้ไม่สามารถตั้งครรภ์เองได้ หรือการที่หญิงนั้นมีประวัติการแท้งครรภ์บ่อยครั้ง ซึ่งหากตั้งครรภ์อาจเกิดอันตรายแก่สุขภาพของหญิงนั้นได้^๓ วิธีการอย่างเดียวที่สามารถทำให้คู่สมรสฝ้ายหญิงที่ไม่สามารถตั้งครรภ์มีบุตรได้ก็คือ การให้หญิงอื่นรับตั้งครรภ์แทน ถือเป็นเรื่องมหัศจรรย์ที่เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์สามารถช่วยให้หญิงภาวะมีบุตรยาก สามารถมีบุตรได้

๒. ความหมายและประเภทของการรับตั้งครรภ์แทน

การรับตั้งครรภ์แทนเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การอุ้มบุญ (surrogacy) ซึ่งเป็นคำเฉพาะที่มีความหมายมาจากการที่ผู้หญิงคนหนึ่งอุ้มท้องไม่ได้ จึงต้องหาผู้หญิงอีกคนหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่อุ้มท้องแทน การอุ้มท้องให้นี้ถือเป็นการอุ้มสิ่งที่มีบุญมาเกิด จึงใช้คำว่า “อุ้มบุญ”^๔

จักรกฤษณ์ ครอบงำ และคณะ (๒๕๔๘) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปว่าการอุ้มบุญหรือการรับตั้งครรภ์แทน ว่าหมายถึงความถึง กระบวนการในการที่หญิงคนหนึ่งตกลงรับที่จะตั้งครรภ์ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดและตกลงว่าจะส่งมอบเด็กที่เกิดมานั้นให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง พร้อมกับสละสิทธิใด ๆ ในความเป็นมารดาของเด็กนั้นทันทีที่เด็กกำเนิดมา^๕

^๒ จักรกฤษณ์ ครอบงำ และคณะ “รายงานการวิจัยเรื่อง การผสมเทียมโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน”, ๒๕๔๘.

^๓ McEwen, A, So You're Having Another Woman's Baby: Economics and Exploitation in Gestational Surrogacy, 1999, 32 Vand. J. Transnat'l L. 271, 274.

^๔ เสรี ธีรพงษ์, บทความในคลินิกหมอเสรี “อุ้มบุญ.” <http://www.drseri.com/node/236>, 2552.

^๕ อ่างแล้ว (๒)

เสรี ธีรพงษ์ (๒๕๕๒) แบ่งการอุ้มบุญออกเป็น ๒ แบบ โดยแบ่งตามหน้าที่ในการอุ้มท้องแทน (Surrogate function) คือ อุ้มบุญแท้ (Full surrogacy) และอุ้มบุญเทียม (Partial surrogacy)^๖

(๑) **อุ้มบุญแท้ (Full surrogacy)** คือ การนำไข่ของมารดาตามาปฏิสนธิกับเชื้อของบิดาแล้วอาศัยมดลูกของคนอื่นอุ้มท้องแทน ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมดลูกของมารดามีปัญหาจนไม่สามารถตั้งครรภ์ได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม แต่รังไข่ยังสามารถผลิตไข่ได้ตามปกติ

(๒) **อุ้มบุญเทียม (Partial surrogacy)** คือ การใช้ตัวอ่อนซึ่งเกิดจากการผสมระหว่างเชื้อของบิดากับไข่ของผู้รับหน้าที่ท้องแทน หรือ ผู้อุ้มบุญ (surrogate mother) เมื่อผสมกันจนได้ตัวอ่อนแล้วก็ใส่เข้าไปในท้องของผู้อุ้มบุญ กระบวนการนี้ใช้เพียงเชื้อของบิดาเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้เกิดในกรณีที่มารดาไม่มีไข่และอุ้มท้องไม่ได้ จึงต้องอาศัยไข่ของคนอื่นในการสร้างตัวอ่อนแทน

ในขณะที่ จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ (๒๕๔๘) ได้ทำการศึกษาถึงการรับตั้งครรภ์แทน และได้แบ่งการรับตั้งครรภ์แทนหรือการอุ้มบุญออกเป็นหลายประเภท ซึ่งแบ่งโดยการพิจารณาจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการรับตั้งครรภ์ และจากวัตถุประสงค์ของการรับตั้งครรภ์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้^๗

(๑) **ประเภทของการรับตั้งครรภ์แทนโดยพิจารณาจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการรับตั้งครรภ์** ซึ่งอาจแบ่งได้ ๓ ประเภท คือ การรับตั้งครรภ์แทนโดยการฉีดเชื้อ (Artificial Insemination Surrogacy) การรับตั้งครรภ์แทนโดยการปฏิสนธิในอกร่างกาย (In Vitro Fertilisation Surrogacy) และการรับตั้งครรภ์แทนโดยใช้ตัวอ่อนที่ได้รับการบริจาค (Donated Embryo Surrogacy)

๑) **การรับตั้งครรภ์แทนโดยการฉีดเชื้อ (Artificial Insemination Surrogacy)** หมายถึงการนำเชื้ออสุจิของคู่สมรสฝ่ายชายฉีดเข้าไปในโพรงมดลูกของหญิงรับตั้งครรภ์แทน วิธีการนี้เด็กจะไม่มีความสัมพันธ์ทางพันธุกรรมกับคู่สมรสฝ่ายหญิงเลย ดังนั้นบางครั้งวิธีการนี้ถูกเรียกว่า “การรับตั้งครรภ์แทนแบบไม่สมบูรณ์” (Partial Surrogacy)

^๖ อ้างแล้ว (๔)

^๗ อ้างแล้ว (๒)



๒) **การรับตั้งครรภ์แทนโดยการปฏิสนธิอกร่างกาย (In Vitro Fertilisation Surrogacy)** หมายถึง การนำเอาไข่ของคู่สมรสฝ่ายหญิงมาผสมกับเชื้ออสุจิของคู่สมรสฝ่ายชาย นอกกร่างกายของฝ่ายหญิง หลังจากนั้นเมื่อเกิดการปฏิสนธิแล้ว ก็จะทำไข่ที่ได้รับการผสมนั้นใส่เข้าไปยังมดลูกของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนเพื่อให้ฝังตัวยังผนังมดลูกแล้วเจริญเติบโตต่อไป ซึ่งวิธีการนี้มีผู้เปรียบเทียบว่าเป็นเสมือนการเช่ามดลูก (Womb Leasing) เท่านั้น และบางครั้งวิธีการนี้ถูกเรียกว่า “การรับตั้งครรภ์แทนโดยการตั้งครรภ์” (Gestational Surrogacy) หรือ “การรับตั้งครรภ์แทนโดยสมบูรณ์” (Full Surrogacy) เนื่องจากคู่สมรสที่ว่าจ้างทั้งสองฝ่ายจะมีความสัมพันธ์ทางพันธุกรรมกับเด็กนั้นทั้งหมด

๓) **การรับตั้งครรภ์แทนโดยใช้ตัวอ่อนที่ได้รับการบริจาค (Donated Embryo Surrogacy)** ใช้ในกรณีที่คู่สมรสทั้งสองฝ่ายอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถมีบุตรได้โดยสิ้นเชิง วิธีการนี้คือ การขอรับบริจาคตัวอ่อนจากบุคคลอื่น แล้วนำตัวอ่อนที่ได้มานั้นย้ายฝากเข้าไปยังมดลูกของฝ่ายหญิงรับตั้งครรภ์แทน ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ทั้งคู่สมรสและหญิงรับตั้งครรภ์แทนไม่มีความสัมพันธ์ทางพันธุกรรมกับเด็กที่กำลังกำเนิดมาเลย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วคู่สมรสในภาวะเช่นนี้มักจะเลือกวิธีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมากกว่าเพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อยและได้ผลที่เท่าเทียมกัน

(๒) **ประเภทของการรับตั้งครรภ์แทนโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการรับตั้งครรภ์** แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) **การรับตั้งครรภ์แทนเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (Commercial Surrogacy)** มักจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่หญิงที่รับตั้งครรภ์ ซึ่งโดยปกติแล้ว ในสัญญาการรับตั้งครรภ์แทนนั้น คู่สมรสฝ่ายที่ว่าจ้างมักจะต้องเป็นฝ่ายชำระค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดจากการตั้งครรภ์นั้นให้แก่ฝ่ายหญิงที่รับตั้งครรภ์เสมอ เช่น ค่าบริการทางการแพทย์ ค่ายา ค่าอาหารเสริม ค่าเสื้อผ้า ค่าเดินทางไปพบแพทย์ ค่าประกันสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์จากการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดเงินหรือผลประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นค่าตอบแทนให้แก่หญิงที่รับตั้งครรภ์ด้วย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ฝ่ายหญิงนั้นตกลงที่จะเข้าทำสัญญาการรับตั้งครรภ์แทนกับคู่สมรสที่มีบุตรยาก

สำหรับในต่างประเทศ มีการจัดตั้งคนกลางขึ้นมาเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่คู่สมรสที่มีบุตรยากในการแสวงหาหญิงที่ต้องการที่จะรับตั้งครรภ์แทนและช่วยหาคู่สมรสให้หญิงที่ต้องการรับตั้งครรภ์แทนด้วย ซึ่งการจัดตั้งคนกลางในลักษณะเช่นนี้มีทั้งที่เป็นการค้าดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไรและที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์ โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น ค่าบริการทางการแพทย์ หรือค่าทนายความอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้การรับตั้งครรภ์แทนเป็นไปได้โดยง่ายมากยิ่งขึ้น

๒) การรับตัวครรภ์แทนเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น (Altruistic Surrogacy)

เป็นไปเพียงเพื่อช่วยเหลือให้พี่น้องหรือเพื่อนสนิทสามารถมีบุตรได้ ไม่มีผลประโยชน์อื่นใด นั่นคือ ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับหญิงรับตั้งครรภ์ที่ไม่มีความสัมพันธ์กันกับคู่สมรสก็ได้ แม้จะไม่เกิดขึ้นบ่อยนักก็ตาม และบางรายอาจได้รับเงินในการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการตั้งครรภ์ ในกรณีเช่นนี้นับว่าเป็นการรับตั้งครรภ์เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นเช่นกัน

แม้ว่าเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์และการตั้งครรภ์แทนจะช่วยเติมเต็มชีวิตครอบครัวให้คู่สมรสที่มีภาวะมีบุตรยากได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาตามมาอีกมากเนื่องมาจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ที่มีผลบังคับใช้ ซึ่งสามารถอธิบายถึงปัญหาต่าง ๆ จากการรับตั้งครรภ์แทนได้ดังนี้

๓. ปัญหาที่เกิดจากการรับตั้งครรภ์แทน

การรับตั้งครรภ์แทนเป็นวิธีหนึ่งซึ่งช่วยให้บางครอบครัวสมบูรณ์ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในภายหลัง ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ๓ ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาทางจริยธรรม ปัญหาการค้ำมนุษย์ เป็นต้น

(๑) **ปัญหาสาธารณสุข** กฎหมายไทยได้ระบุไว้ว่าผู้หญิงที่คลอดบุตรออกมาจะต้องเป็นมารดาตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นสิ่งที่คู่สมรสหรือเจ้าของเชื้อและไข่จะมีความสัมพันธ์กับเด็กที่เกิดมาได้เพียงแค่วิตามารดาบุญธรรมเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงหากตรวจสอบดีเอ็นเอจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าทั้งสามคนเป็นครอบครัวเดียวกัน โดยที่หญิงรับตั้งครรภ์แทนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ เลย^๕ ปัญหาเหล่านี้ยังส่งผลต่อปัญหาครอบครัวในภายหลังอีกด้วย กล่าวคือ เกิดปัญหาการแย่งชิงสิทธิในการเป็นบิดามารดาที่แท้จริงของทารกที่กำเนิดขึ้นจากการอุ้มบุญ ปัญหาสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของทารก อีกทั้งยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น หญิงที่อุ้มบุญไม่ต้องการคืนทารกให้แก่บิดามารดาที่แท้จริง หรือทารกที่พิการแต่กำเนิดทำให้ไม่เป็นที่ต้องการของฝ่ายใด จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาอีกมาก^๖

^๕ สมบูรณ์ คุณาธิคม “เกาะติดกฎหมายอุ้มบุญ.” <http://board.dserver.org/t/tman/00000483.html>, ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๒.

^๖ สมศักดิ์ โล่ห์เลขา, ASTV ผู้จัดการออนไลน์, <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000065527>, ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓.



นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น เรื่องการนำตัวอ่อนไปทำสเต็มเซลล์ อดอ้างการรักษาโรค ซึ่งผิดกฎหมายและยังเป็นการฆ่าตัวอ่อนด้วย รวมทั้งด้านธุรกิจ มีการขายไข่ - สเปิร์ม เพื่อนำไปใช้ในงานวิจัยต่าง ๆ และการโฆษณารับอุมบุญ เป็นต้น จะเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้ควรแก้ไขด้วยการกำหนดกฎหมายเรื่องเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ให้มีผลบังคับใช้

(๒) ปัญหาทางจริยธรรม การรับตั้งครรภ์แทนเป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรม เพราะการรับตั้งครรภ์ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน เด็กที่จะเกิดมาจาก กระบวนการรับตั้งครรภ์แทน และผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนี้^{๑๐}

๑) การรับตั้งครรภ์แทนเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ คือ หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นเพียงเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิต วิญญาณ หรือ อารมณ์ความรู้สึกและถูกใช้เพื่อการผลิตเด็กขึ้นมาเท่านั้น^{๑๑}

๒) การรับตั้งครรภ์แทนเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากหญิง กล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วหญิงที่อาสารับตั้งครรภ์แทนผู้อื่นจะเป็นหญิงที่มีฐานะทางการเงิน ไม่ดีนัก หญิงเหล่านี้จึงมักจะยอมรับตั้งครรภ์แทนเมื่อได้รับค่าตอบแทนเท่านั้น การรับตั้งครรภ์แทนจึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์จากเนื้อตัวร่างกายของหญิง หรือจาก ศักยภาพในการสืบพันธุ์ของหญิงนั้น^{๑๒}

๓) การรับตั้งครรภ์แทนจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อจิตใจของเด็ก ซึ่งเด็กจะได้รับผลกระทบทางจิตใจอย่างรุนแรงเมื่อทราบว่าตนได้เกิดมาจากการที่มารดาของตนซึ่งเป็น หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนนั้นต้องการได้ค่าตอบแทนมากกว่าที่ต้องการให้ตนเองเกิดมาด้วยความ รัก^{๑๓} หรือเกิดจากการที่ไม่ทราบว่าแท้จริงตนเป็นลูกของใคร และหากหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมี บุตร บุตรคนนั้นก็อาจได้รับผลกระทบด้วย เพราะเมื่อเห็นมารดาตนตั้งครรภ์จึงคิดว่ากำลังจะได้

^{๑๐} อ้างแล้ว (๒)

^{๑๑} Recht, S, "M" is for Money: Baby M and the Surrogate Motherhood Controversy, 1988, 37 Am. U.L. Rev. 1013, 1022-1023.

^{๑๒} O'Brien, S, Commercial Conceptions: A Breeding Ground for Surrogacy, 1986, 65 N. C. L. Rev.127, 142.

^{๑๓} อ้างแล้ว (๒)

น้อง แต่เมื่อมารดากลับส่งมอบน้องให้แก่ผู้อื่น ความรู้สึกที่ต้องสูญเสียน้องไปจะก่อให้เกิดผลกระทบทางจิตใจแก่เด็กนั้น และเมื่อเห็นมารดาส่งมอบน้องของตนให้แก่ผู้อื่นไป เด็กนั้นอาจมีความรู้สึกไม่มั่นคงเพราะเกรงว่ามารดาอาจส่งมอบตนเองให้แก่ผู้อื่นบ้างก็ได้^{๙๔}

๔) การรับตั้งครรภ์แทนเปรียบเสมือนเป็นการซื้อขายเด็ก ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ยึดต่อจริยธรรมและข้อต้องห้ามตามกฎหมาย เมื่อเกิดขึ้นเป็นธุรกิจ ย่อมหมายความว่าแพทย์ผู้ทำการตั้งครรภ์ให้ นั้นไม่มีจริยธรรมเช่นกัน และยังส่งผลกระทบทางจริยธรรม ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ควรจะมองข้าม และผู้ที่ควรคำนึงถึงเรื่องนี้เป็นพิเศษ คือ สามเณรภรรยาที่มีภาวะมีบุตรยากเป็นที่มาของการรับตั้งครรภ์แทน เท่ากับว่ามีส่วนร่วมในการสร้างปัญหาตั้งแต่แรก

(๓) **ปัญหาการค้ามนุษย์** เป็นปัญหาที่ร้ายแรงกว่าปัญหาอื่น ๆ เป็นปัญหาระดับชาติ เนื่องจากมีกระบวนการที่ทำเป็นธุรกิจข้ามชาติ กล่าวคือ มีบุคคลบางกลุ่มใช้ประโยชน์จากความต้องการมีบุตรของคู่สมรสและวิธีการแพทย์ที่ล้ำสมัย กระทำการผิดกฎหมาย โดยการว่าจ้างหญิงให้มาตั้งครรภ์แทน ซึ่งมีการบังคับขู่เข็ญทางการแพทย์ให้ตั้งครรภ์ บังคับกักขังจนถึงเวลาคลอด และเมื่อคลอดแล้วก็จะนำทารกนั้นไปจำหน่ายให้กับบุคคลที่สามต่อไป ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาต่อไปนี้

เมื่อปลายปี ๒๕๕๒ ชาวจีน - ได้หวั่นกลุ่มหนึ่งได้ทำการเปิดบริษัทรับจ้างตั้งครรภ์ทางโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต โดยทำการหลอกลวงหญิงชาวเวียดนาม และทำการบังคับขู่เข็ญให้ทำงานรับจ้างตั้งครรภ์เพื่อส่งมอบเด็กให้กับลูกค้าชาวต่างชาติที่ต้องการมีบุตร โดยให้ค่าจ้างตอบแทนคนละ ๕,๐๐๐ เหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งชาวจีนกลุ่มนี้จะทำการกักขังหญิงชาวเวียดนามไว้ในระหว่างที่ตั้งครรภ์อยู่ แต่เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ตำรวจก็ได้เข้าจับกุมและเมื่อสืบประวัติพบว่า อาชญากรกลุ่มนี้เป็นผู้ต้องหาในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งก่อนหน้านี้ได้เคยกระทำการเช่นนี้มาแล้วในประเทศไต้หวัน โดยทำการหลอกลวงหญิงชาวเวียดนามและกัมพูชาให้มารับจ้างตั้งครรภ์ก่อนจะย้ายมาเปิดธุรกิจในประเทศไทย^{๙๕}

^{๙๔} Hollinger, J, From Coitus to Commerce: Legal and Social consequences of Noncoital Reproduction, 18 U. Mich. J.L. Ref. 865, 902, cited in Andrews, L, Beyond Doctrinal Boundaries: A Legal Framework for Surrogate Motherhood, 1995, 81 Va. L. Rev. 2343, 2358.

^{๙๕} ทีมข่าวอาชญากรรม ผู้จัดการออนไลน์ <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000024251>, ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.



ธุรกิจรับจ้างตั้งครุภัณฑ์นั้นไม่ได้มีเพียงในประเทศไทย แต่มีอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เช่น ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกาและในประเทศกำลังพัฒนาในแถบเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินเดีย ที่รัฐบาลยอมให้มีการรับตั้งครุภัณฑ์แทนกันได้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ มีการจัดตั้งสำนักงานและสถานพยาบาลที่รับเป็นตัวแทนจัดหาและดูแลสตรีชาวอินเดียที่รับจ้างอุ้มท้องแทนมารดาที่ไม่สามารถตั้งครุภัณฑ์ได้ด้วยตนเอง ซึ่งทำเป็นบริการครบวงจรตั้งแต่ให้คำปรึกษา เลือกรมารดาที่รับจ้างอุ้มท้องหรือที่เรียกกันว่าเป็น “มดลูกให้เช่า” ตามคุณสมบัติที่ลูกค้ากำหนด มีบริการจัดหาไข่จากผู้บริจาคผู้หญิงหรือสเปิร์มจากผู้บริจาคชาย และดูแลมารดาตั้งแต่เริ่มตั้งท้องจนถึงการทำคลอด^{๖๖} รวมถึงการดำเนินการทางกฎหมายจนลูกค้าสามารถรับทารกกลับไปอยู่กับผู้ว่าจ้าง กิจกรรมรับอุ้มบุญในอินเดียเฟื่องฟูมาก จนมีการโฆษณาการให้บริการทางหนังสือพิมพ์และนิตยสาร ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ รัฐบาลอินเดียได้จัดทำหนังสือคู่มือการอุ้มบุญที่กำหนดอายุของสตรีที่สามารถรับจ้างตั้งครุภัณฑ์และราคาค่าบริการที่ลูกค้าจะต้องจ่าย อัตราค่าบริการอุ้มบุญในอินเดียจะตกประมาณ ๖๕๐,๐๐๐ - ๑.๖๒ ล้านบาท แต่ความเป็นจริงก็ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั้งหมด^{๖๗}

นอกจากนี้ ในประเทศญี่ปุ่นก็มีการว่าจ้างเช่นกัน โดยในช่วงเริ่มแรกนั้นชาวญี่ปุ่นที่ต้องการผู้อุ้มบุญจะจ้างทางสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก แต่ระยะหลังชาวญี่ปุ่นได้หันมาจ้างประเทศไทยและอินเดียแทน โดยค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างตั้งครุภัณฑ์จะอยู่ราวห้าล้านบาท (ประมาณ ๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในสามเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายกรณีที่ว่าจ้างที่อเมริกา เมื่อสำรวจในวงการแพทย์และกลุ่มผู้เป็นตัวแทนกลางการมีครุภัณฑ์พบว่า หลังจากปี ๒๕๕๑ มีมากกว่า ๒๐ รายที่อินเดีย และไทยประมาณ ๑๐ รายที่ได้รับการว่าจ้าง ซึ่งคลอดมาแล้วกว่าสิบราย นอกจากนี้ ยังมีหลายรายที่ต้องใช้ไข่จากบุคคลที่สามมาผสมกับตัวอสุจิของบิดาในรังไข่ของมารดาที่รับจ้างด้วย^{๖๘}

จะเห็นว่า การว่าจ้างตั้งครุภัณฑ์แทนเป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ และแม้ว่าจะมีการควบคุมดูแลจากรัฐบาล แต่ก็ไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด จึงทำให้เกิดปัญหาการ

^{๖๖} นกุล ว่องจิตวิวงศ์, มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑.

^{๖๗} เพิ่งอ้าง

^{๖๘} โทโมโกะ โอคาซาคิ แปลใน <http://www.oknation.net/blog/jomo/2011/02/19/entry-1>
แปลข่าวจาก <http://www.asahi.com/health/news/TKY201102180590.html>, 2554.

คำมนุษย์ขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งในประเทศไทยเองก็มีการเสนอรับจ้างอุ้มบุญผ่านทาง อินเทอร์เน็ตอย่างแพร่หลายเช่นกัน ซึ่งก็เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็น การแย่งชิง ทารก การทิ้งทารกเมื่อผู้ว่าจ้างและผู้อุ้มบุญไม่ต้องการแล้ว เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายในเรื่อง เกี่ยวกับการตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

๔. กฎหมายการตั้งครรภ์แทนในต่างประเทศ

จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ (๒๕๔๘) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การผสมเทียม โดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน” โดยผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ช่วยการเจริญพันธุ์โดยส่วนใหญ่จะมีกฎหมายที่ควบคุมการให้บริการด้านเทคโนโลยีนี้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะห้ามมิให้มีการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการรับ ตั้งครรภ์แทน ด้วยการห้ามจัดตั้งคนกลางที่จะให้ความสะดวกหรือจัดหาหญิงที่ประสงค์จะรับตั้ง ครรภ์แทน หากการดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการค้า และในบางประเทศก็อาจจะ ห้ามทำสัญญารับตั้งครรภ์แทนในเชิงพาณิชย์^{๙๙}

(๑) ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และเยอรมนี

กฎหมายของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และ เยอรมนี สรุปได้ดังนี้^{๑๐๐}

๑) ด้านการบังคับใช้สัญญารับตั้งครรภ์โดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมาย ส่วนใหญ่ของต่างประเทศมักจะถือว่าสัญญาในลักษณะเช่นนี้ขัดต่อนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สัญญาเหล่านี้จึงเป็นโมฆะไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งทำให้ในกรณีที่หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนผิด สัญญาไม่ส่งมอบเด็กให้แก่คู่สมรสที่ว่าจ้างตามที่ตกลงกัน คู่สมรสที่ว่าจ้างก็ไม่อาจฟ้องร้องต่อ ศาลขอให้บังคับให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนส่งมอบเด็กให้ตามสัญญาได้ ในทางกลับกัน หญิงที่ รับจ้างตั้งครรภ์จะไม่สามารถฟ้องร้องคู่สมรสที่ว่าจ้างให้จ่ายค่าจ้างหรือค่าใช้จ่ายอันใดที่เกิดขึ้น จากการรับตั้งครรภ์แทนนั้นได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ กลับถือว่าสัญญารับตั้งครรภ์แทนเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับในศาลได้ แม้ว่า กฎหมายในลักษณะเช่นนี้จะมีเป็นส่วนน้อยก็ตาม^{๑๐๑}

^{๙๙} อ่างแล้ว (๒)

^{๑๐๐} เฟิ่งอ่าง

^{๑๐๑} เฟิ่งอ่าง



๒) ด้านสิทธิในความเป็นบิดามารดาของเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครรภ์แทน กฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่ยึดถือหลักการดั้งเดิมอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ หญิงที่ตั้งครรภ์และให้กำเนิดทารกจะถือว่าเป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของทารกนั้น โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ทางพันธุกรรม คงมีแต่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐเท่านั้นที่ถือว่าคู่สมรสที่จำจ้างให้ตั้งครรภ์แทนเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของทารกที่กำเนิดมา อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษและบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้สร้างระบบที่ช่วยให้คู่สมรสเป็นบิดามารดาโดยไม่ต้องผ่านระบบการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้คู่สมรสที่จำจ้างเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็ก^{๒๒}

ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับการแย่งชิงอำนาจปกครองเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครรภ์แทนระหว่างคู่สมรสที่จำจ้างกับหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน กฎหมายของทุกประเทศจะอาศัยหลักการเดียวกันในการพิจารณากำหนดอำนาจปกครองของเด็ก คือ หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก ตามหลักการนี้ ศาลจะมีอำนาจพิจารณาว่าเด็กนั้นควรอยู่ในอำนาจปกครองของผู้ใด ระหว่างคู่สมรสที่จำจ้างกับหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน โดยพิจารณาจากประโยชน์และสวัสดิภาพของเด็กเป็นสำคัญ และในบางกรณีศาลอาจกำหนดให้เด็กอยู่ในอำนาจปกครองของบุคคลที่สามก็ได้ หากศาลพิจารณาเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่เด็กมากกว่า^{๒๓}

(๒) ประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และจีน

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และจีน สรุปได้ดังนี้

ญี่ปุ่น อินเดีย และจีน ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจำจ้างตั้งครรภ์ ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีเพียงข้อห้ามในวงการสุตินรีเวชและไม่มีการแสดงความสนใจหรือตั้งกฎระเบียบใด เมื่อปี ๒๕๕๒ ทางสภาวิทยาศาสตร์ของญี่ปุ่นสรุปรายงานห้ามการจำจ้างตั้งครรภ์ ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้ร่างของบุคคลที่สามในการตั้งครรภ์เป็นเรื่องที่มีปัญหา^{๒๔}

^{๒๒} เฟ็งอ๋าง

^{๒๓} เฟ็งอ๋าง

^{๒๔} อ๋างแล้ว (๖)

ส่วนประเทศอินเดีย ช่วงก่อนนี้ไม่มีกฎหมายรองรับการรับจ้างตั้งครรภ์ แต่ปัจจุบันมีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ถูกต้อง โดยร่างของอินเดียเน้นให้ทางประเทศของผู้ว่าจ้างต้องมีหนังสือรับรองสัญชาติด้วย^{๒๕} และการตรากฎหมายการรับจ้างตั้งครรภ์ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและสุขภาพของหญิงผู้รับจ้างไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ^{๒๖}

แต่สำหรับประเทศจีน มีจำนวนการเกิดในลักษณะนี้น้อยมาก ดังนั้นช่องทางในการวางกรอบกฎหมายด้านความปลอดภัยจึงยังไม่มี ซึ่งในมุมมองของศาสตราจารย์ด้านกฎหมายของจีนเห็นว่าการรับจ้างตั้งครรภ์ยังไม่จุดประกายความสนใจของผู้คนในสังคมในวงกว้าง ดังนั้น รัฐบาลจีนจึงยังไม่ให้ความสนใจปัญหานี้อย่างจริงจัง^{๒๗}

(๓) เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในหลายประเทศแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่ก็ยังเป็นประเด็นให้ถกเถียงถึง “สิทธิอันชอบธรรมของเด็ก และคู่สมรส” รวมถึง “ช่องโหว่” ของกฎหมายที่นักฉวยโอกาสใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ ขณะที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายใด ๆ ดูแลเรื่องนี้ โดยในต่างประเทศนั้น แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่ก็ยังมีแรงปะทะระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน โดยฝ่ายสนับสนุนอ้างสิทธิในการสืบพันธุ์ ขณะที่ฝ่ายคัดค้านเห็นว่าการให้ผู้อื่นตั้งครรภ์แทนแม้จะใช้เชื้ออสุจิ และไข่จากคู่สมรส ก็เป็นกิจกรรมที่ฝ่าฝืนธรรมชาติของมนุษย์ ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากเนื้อตัวร่างกายของหญิง และความชอบด้วยกฎหมายของการรับตั้งครรภ์แทน อำนาจการปกครองเด็ก ซึ่งกฎหมายแต่ละประเทศจะมีข้อบังคับไม่เหมือนกัน บางประเทศห้ามเด็ดขาด และถือว่าเป็นความผิดทางอาญา บางประเทศห้ามเฉพาะในเชิงพาณิชย์

ในส่วนของประเทศไทยเกิดปัญหาเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ ทั้งในส่วนของจริยธรรมและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องข้อกฎหมาย เพราะประเทศไทยยังไม่มีความหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่จะใช้กฎหมายอื่นมาพิจารณา คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๑๒ “ผู้ใดเพื่อจะเอาคนลงเป็นทาส หรือให้มีฐานะคล้ายทาส นำเข้าในหรือส่งออกไปนอก

^{๒๕} เฟิ่งอ้าย

^{๒๖} เก็บความจาก Forced abortions shake up China wombs-for-rent industry – รอยเตอร์ อ้างใน ASTV ผู้จัดการออนไลน์ <http://www.manager.co.th/China/ViewNews.aspx?NewsID=952000054550>, ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒.

^{๒๗} เฟิ่งอ้าย



ราชอาณาจักร พามาจากที่ใด ชื่อชาย จำหน่าย รับหรือหวังเหนี่ยวซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้อง
ระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท” เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะ
ทำให้สถานการณ์ของการรับตั้งครรรภ์แทนในประเทศไทยก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะ
เรื่องของสิทธิทางกฎหมายของเด็ก จากกรณีการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงคำ
รักษาพยาบาลของบุตรอันเกิดจากการตั้งครรรภ์แทนของข้าราชการพลเมืองในมหาวิทยาลัย
ที่ทำเรื่องมาที่กรมบัญชีกลาง เพราะไม่แน่ใจว่าเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของคู่สมรสหรือไม่
ผลปรากฏว่าเด็กไม่ใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย นั่นเพราะกฎหมายไทยบัญญัติชัดเจนว่า
เด็กเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของหญิงตั้งครรรภ์เท่านั้น จึงไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาล
ได้ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับตั้งครรรภ์แทนโดยเป็นมาตรการทาง
อาญาเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากหญิงที่รับตั้งครรรภ์แทนและเพื่อคุ้มครอง
หากรัฐยังคงเลือกไม่ใช้มาตรการทางอาญาในการควบคุมการรับตั้งครรรภ์แทน หรือเลือกใช้
บังคับเฉพาะในเชิงพาณิชย์ รัฐควรมีมาตรการเสริมอย่างอื่นเพื่อควบคุมไม่ให้มีการแสวงหา
ผลประโยชน์โดยมิชอบ เช่น กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกบุคคลที่ต้องมีบุตรด้วยการรับ
ตั้งครรรภ์แทน, กำหนดคุณสมบัติของหญิงที่รับตั้งครรรภ์แทน อาทิ อายุ ภูมิภาค สถานภาพ
การสมรส ประวัติในการมีบุตรหรือเลี้ยงดูบุตร ความสัมพันธ์ทางสายโลหิตระหว่างหญิงที่รับ
ตั้งครรรภ์แทนกับคู่สมรส หากเป็นไปได้ อาจจะมีการทดสอบทางจิตวิทยาและมีจดหมายรับรอง
จากจิตแพทย์ว่าหญิงที่รับตั้งครรรภ์แทนมีสภาวะจิตใจเข้มแข็งพอที่จะรับตั้งครรรภ์แทน เป็นต้น
นอกจากนี้ รัฐต้องสร้างกลไกให้ทั้งสองฝ่ายทราบถึงกฎหมายของการตั้งครรรภ์แทนเพื่อกำหนด
หน้าที่ สิทธิ และความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายด้วยการรับตั้งครรรภ์แทน อาจก่อให้เกิด
ข้อถกเถียงระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน การสร้างความพอใจให้กับทุกฝ่ายขึ้นอยู่กับ
กฎหมายฉบับนั้นเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบัญญัติมากน้อยเพียงไร

๕. กฎหมายการตั้งครรรภ์แทนในประเทศไทย

ในปัจจุบันเทคโนโลยีช่วยเจริญพันธุ์ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและช่วยคู่สมรส
ซึ่งฝ่ายหญิงไม่สามารถตั้งครรรภ์มีบุตรได้ด้วยการให้หญิงอื่นตั้งครรรภ์แทน แต่การดำเนินการให้มี
การรับตั้งครรรภ์แทนอาจก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากหญิงที่รับตั้งครรรภ์แทน
หรือจากเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครรรภ์แทน ประกอบกับสถานการณ์ทางกฎหมายของเด็กที่รับ
ตั้งครรรภ์แทนยังขาดความชัดเจน ดังนั้น เพื่อควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการรับ
ตั้งครรรภ์แทนโดยมิชอบ และกำหนดสถานการณ์ทางกฎหมายของเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครรรภ์

แทนให้มีความชัดเจนและเหมาะสมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (ร่างหลักการและเหตุผล พระราชบัญญัติการรับตั้งครรภ์แทน พ.ศ.)

ท่ามกลางกระแสสังคมที่เร่งรีบและสับสน สังคมที่มุ่งสู่กระแสแห่งความโดดเด่นเดี่ยว ต้องทุ่มเทให้ทั้งเวลาการงานการดำรงชีพนั้น บางคู่บางครอบครัวมีเวลาที่จะอยู่ร่วมกันน้อย ส่งผลให้สุขภาพทางใจ สุขภาพทางกาย รวมถึงสุขภาพทางเพศ จนยากที่จะมีบุตร เพื่อยืนยันถึงความเป็นครอบครัว ทางออกของบางคู่จึงใช้กรรมวิธีช่วยการเจริญพันธุ์ (Reproductive) หรือ เทคโนโลยีช่วยเจริญพันธุ์ (Reproductive Technology) เพื่อให้ได้ทายาท สัญลักษณ์ความเป็นครอบครัวที่สมบูรณ์

หาก “ร่างพระราชบัญญัติการรับตั้งครรภ์แทน พ.ศ.” ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือที่สร้างเพื่อให้ตอบปัญหาดังกล่าว ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติกำลังเกิดประเด็นอีกมุมมองหนึ่ง เป็นภาพที่ควรหวั่นวิตกมานำเสนอเพื่อหาช่องว่างและร่วมแก้ไขไปพร้อมกัน เมื่อผู้หญิงเป็นเครื่องมือเพื่อการสืบพันธุ์นอกจากเป็นสิทธิทางการอนามัยเจริญพันธุ์แล้ว ยังถือเป็น “สุขภาพทางเพศ (Sexual Right) และสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ (Reproductive Right)” ซึ่งหมายถึง สิทธิในร่างกาย สิทธิความเป็นบุคคลและสิทธิที่จะตัดสินใจอย่างเป็นอิสระได้ด้วยตัวเอง เป็นหลักการที่มีความหมายมหาศาลภายใต้สังคมที่ถือความสำเร็จของครอบครัว คือ การมีทายาท ข้อท้าทายในร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าว คือ เมื่อการตัดสินใจอุ้มบุญ (อุ้มท้อง) ให้ใครคนหนึ่งยากเพียงไร เพราะการที่จะตัดสินใจได้นั้นต้องประกอบด้วย การที่เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลอย่างรอบด้าน รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ผลที่เกิดขึ้นต่อสถานะทางสังคม หรือเรื่องอื่น ๆ หากการรับข้อมูลที่ไม่รอบด้านสิ่งอันตรายที่ตามมา คือ การตัดสินใจที่ผิดพลาด และผลที่ตามมาอาจเป็นการไม่ยอมรับตั้งท้องต่อไป หรือแม้กระทั่งการทำแท้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงหญิงที่รับจะมาตั้งครรภ์ที่ต้องดูสภาวะการตัดสินใจโดยตัวแปรหนึ่งที่สำคัญมาก คือ การศึกษา อายุ และวุฒิภาวะทางอารมณ์ เช่น เด็กหญิงที่อยู่ในระดับเยาวชน วันหนึ่งคิดอยากรับตั้งท้องโดยได้ข้อมูลต่าง ๆ มา แต่อีกวันไม่คิดถึงสิ่งที่ตามมา และการที่ยังต้องเรียน ต้องดำเนินชีวิตในสังคม เด็กหญิงหรือเยาวชนเหล่านั้นจะรับปัญหาได้หรือไม่ และจำเป็นหรือไม่ ต้องระบุอายุของผู้ที่จะรับตั้งครรภ์แทน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวระบุไว้เพียง (มาตรา ๑๐ (๒) หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์)

การตั้งท้องอย่างยากลำบากมานาน ๙ เดือนเต็ม ของแม่อุ้มบุญ พร้อมกับการยกลูกน้อยให้พ่อแม่ (เจ้าของไข่และอสุจิ) ค่าตอบแทนที่ได้ หรือเพียงคำขอบคุณและสัญญาที่ทำไว้เป็นกระดาษเปล่า แต่เปรียบเสมือนเครื่องพันธนาการแห่งพันธสัญญา กระดาษสัญญาเพียง



แผ่นเดียว (สัญญาอุ้มบุญ) เป็นเครื่องมือเพียงไรในการประกันความรู้สึก หรือแม้กระทั่งกัน ความสัมพันธ์ของคำว่า “แม่” ให้เหลือแต่เพียงคำว่า “แม่อุ้มบุญ” ผู้ที่ได้อาศัยต้องเกิดมาเพื่อ ดูโลกและเติมเต็มความสุขให้กับบางครอบครัว หรือชายหญิงคู่หนึ่งเท่านั้น

“อุ้มบุญ” ชื่อที่เปี่ยมไปด้วยความรักและความห่วงใย แต่เมื่อความรักความห่วงใย ภายใต้อุ้มบุญโอบอุ้มแห่งความรัก มีธุรกิจแอบแฝง แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติรับตั้งครรภ์แทน พ.ศ. (มาตรา ๗ หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่ จำเป็นตามสมควร และไม่มีลักษณะเพื่อความประสงค์แห่งการค้า ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด หรือ มาตรา ๑๐ (๖) การรับตั้งครรภ์แทนมิได้เป็นไปเพื่อประสงค์แห่งการค้า) ที่บอก ว่าการอุ้มบุญหรือการรับจ้างตั้งครรภ์แทนนั้นต้องมีได้เป็นไปเพื่อการค้า หรือแม้กระทั่งการหวัง ซึ่งผลประโยชน์ อามิสสินจ้าง การกระทำนั้นมีความผิด ระบบการตรวจสอบดังกล่าวจะเป็น แบบไหน เพราะการที่จ้างบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาตั้งท้องนั้น ควรจะตรวจสอบก่อนหรือไม่ว่า บุคคลนั้นมีเงินเพียงพอหรือไม่ ขณะท้องจนกระทั่งหลังจากท้อง เงินทองและทรัพย์สินมีมาก ขึ้นจนผิดปกติหรือไม่ มีได้อยู่เพียงค่าตอบแทนเดียวเมื่อกลายเป็นค่าตอบแทนที่เป็นธุรกิจมนุษย์ แล้วผล ที่ร้ายแรงตามมาจะเป็นอย่างไร หรือกระทบแบบไหน ทางเลือก (ทางเสี่ยง) ที่ต้องระวัง ร่าง พระราชบัญญัติการรับตั้งครรภ์แทน พ.ศ. เป็นเสมือนหนึ่งเปลวเทียนที่เติมเต็มนิยาม ของครอบครัวที่หลายคู่ใฝ่ฝัน แต่ก็มีความเสี่ยงที่ต้องตามดู ทั้งเรื่องศีลธรรม สายสัมพันธ์ ระหว่างแม่ลูก หรือแม้กระทั่งอาชีพ “อุ้มบุญ” ที่อาจเป็นอาชีพยอคนนิยมทำรายได้งามในอนาคต ก็เป็นได้ เพราะฉะนั้นท่ามกลางทางเลือกต้องคำนึงถึงความเสี่ยงอย่างรัดกุมที่ต้องติดตามดู จากร่างพระราชบัญญัติการรับตั้งครรภ์แทน พ.ศ.

(๑) ประกาศแพทยสภาที่ ๑/๒๕๕๐

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มิกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ ปัจจุบันจึงใช้ ประกาศแพทยสภาในการควบคุมดูแลในเรื่องนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประกาศแพทยสภาที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่องมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับ เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

- ๑) ต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะต้องการทำสำเนาชีวิต
- ๒) กรณีคู่สมรสต้องการมีบุตรโดยให้ภรรยาเป็นผู้ตั้งครรภ์ กระทำได้โดยใช้เซลล์สืบพันธุ์จากผู้บริจาคเพื่อการปฏิสนธิไม่ว่าจะทำภายในหรือภายนอกร่างกาย รับบริจาค ตัวอ่อนเพื่อการตั้งครรภ์
- ๓) กรณีคู่สมรสต้องการมีบุตรโดยให้ผู้หญิงอื่นซึ่งมิใช่ภรรยาตั้งครรภ์แทน (อุ้มบุญ) จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ใช้ตัวอ่อนมาจากเซลล์สืบพันธุ์ (ไข่และอสุจิ) ของคู่สมรส

เท่านั้น โดยมีเงื่อนไข คือ ไม่มีค่าตอบแทนแก่ผู้บริจาคเซลล์สืบพันธุ์ที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นการซื้อขายไม่มีค่าตอบแทนแก่หญิงที่ตั้งครรภ์แทนที่อาจทำให้เข้าใจว่าเป็นการรับจ้างตั้งครรภ์ หญิงที่ตั้งครรภ์แทนต้องเป็นญาติโดยสายเลือดของคู่สมรส และการตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมของตัวอ่อนก่อนย้ายเข้าสู่โพรงมดลูกให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควร แต่ต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ว่าเป็นการเลือกเพศ^{๒๔}

การบังคับใช้ประกาศนี้ยังมีข้อเสียอีกมาก เนื่องจากไม่ครอบคลุมในทุกเรื่อง เช่น การคุ้มครองทารกที่เกิดมา สิทธิในการเป็นผู้ปกครองทางกฎหมาย ฯลฯ ดังนั้น จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติการตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ขึ้น ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ.^{๒๕}

ความเป็นมาในการดำเนินวาทกรรมร่างกฎหมาย

๑) สท. โดยคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเด็กตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งมีนางสายสุรี จุติกุล เป็นประธาน มีความสนใจพิจารณาเพื่อยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรณีเด็กที่เกิดด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีเด็กที่เกิดจากการอุ้มบุญ แต่กฎหมายไทยถือว่าเด็กที่เป็นบุตรของหญิงที่คลอดแล้วต้องไปผ่านกระบวนการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมซึ่งผิดหลักความเป็นจริงในเรื่องทางพันธุกรรม รวมถึงการทำ Cloning ในประเด็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ในแง่ทางวิทยาศาสตร์ จริยธรรม และกฎหมายที่เป็นอยู่ในวงการแพทย์ปัจจุบัน จึงเห็นควรให้พิจารณาศึกษาและยกกร่างกฎหมายว่าด้วยการตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์โดยเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่การประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ (เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗) ด้วยการเชิญอาจารย์ที่ปรึกษาด้านสูตินรีเวช โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์

^{๒๔} สมพันธ์ คมฤทธิ, เดลินิวส์ออนไลน์, วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, <http://www.dailynews.co.th/newstartpage/index.cfm?page=content &categoryId=8&contentID=123296>.

^{๒๕} กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, "สาระโดยย่อของร่างกฎหมาย" <http://www.lawamendment.go.th/m-society/DialogFirst.asp?Mode=1&ID=105, 2554>.



(ศ. กิตติคุณ นพ. ประมวล วีรุตมเสน) ศ. เกียรติคุณ นพ. วิฑูรย์ อั้งประพันธ์ และอาจารย์คณะนิติศาสตร์ รศ. (ในขณะนั้น) แสงว บัญเฉลิมวิภาส มาเป็นผู้ให้ความรู้ทางการแพทย์เกี่ยวกับเรื่องเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์อยู่หลายครั้ง เพื่อปรับความรู้ให้คณะอนุกรรมการฯ มีความรู้และเข้าใจที่ถูกต้องและจะได้ยกร่างกฎหมายได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง โดยกำหนดให้มีกรอบของเนื้อหาของกฎหมายครอบคลุม เป็น ๓ มิติ

๑.๑) ทางอาญา : การกระทำที่หากฝ่าฝืนกระทำแล้วถือว่าเป็นความผิดตามอาญา อาทิ

- ห้ามทำ Cloning (สำเนาชีวิต) ในมนุษย์ แต่ไม่ห้ามกรณีที่เป็นการทำ Cloning ในสัตว์ คัดสรรพันธุ์เพื่อการเกษตร รวมถึงกรณีการทำ Stem cells คัดเลือกเซลล์เพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์

- ห้ามการทำการปฏิสนธิเทียมเพื่อการค้า

- ห้ามทำการผสมข้ามสายพันธุ์

- ห้ามทำการปฏิสนธิเทียมโดยเจ้าของสายพันธุ์ไม่ยินยอม

- ห้ามผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนโดยมิชอบ

- ห้ามมิให้มีการซื้อขายไข่ / อสุจิ

๑.๒) ทางแพ่ง

- ครอบครัว / มรดก : กำหนดว่าเด็กควรเป็นบุตรของใครในทางกฎหมาย สันนิษฐานเด็ขาดซึ่งกฎหมายปิดปากมิให้ปฏิเสธความเป็นบุตร รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการรับมรดก

- สัญญา : เป็นหลักฐาน กำหนดแบบ ข้อตกลงที่นอกเหนือที่กฎหมายกำหนดเป็นโมฆะ เพราะขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

- ละเมิด : การกระทำที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติ และการกระทำเช่นไร เพียงใด ที่ถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิ ร่างกาย ฯลฯ

๑.๓) ทางปกครอง : กำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบกำกับดูแลระบบบริหารจัดการ กำหนดหลักเกณฑ์ และอำนาจหน้าที่

- ควรมีการขึ้นทะเบียนทั้งผู้ให้บริการ และผู้ที่จะรับบริการ ตลอดจนการติดตามผลต่อเนื่องเป็นระยะว่าเมื่อเด็กเกิดจนโต แล้วมีปัญหาหรือไม่ อย่างไร

- ต้องมีการขออนุญาตก่อนกระทำหรือไม่ ใครเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต ใครเป็นผู้ทำได้ เจื่อนไขในการทำ (จำเป็น / สมควร)
- กระบวนการคัดสรรพันธุ์จะอนุญาตให้ทำได้หรือไม่ อย่างไร เพียงใด
- กระบวนการในการปกปิดข้อมูล และการห้ามมิให้ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์อวดอ้าง
- ควรมีการกำหนดให้ต้องมีการให้คำปรึกษาก่อนดำเนินการ/ให้บริการ
- กำหนดหลักเกณฑ์ และอำนาจหน้าที่ เช่น สิทธิของเด็กที่จะได้รับรู้ข้อมูลว่าใครเป็นพ่อแม่ เมื่อใด/ภายใต้เงื่อนไขใดหรือไม่ อย่างไร ถ้าเจ้าของไข่หรือเจ้าของตัวอสุจิตายแล้ว จะยังคงสามารถกระทำให้ได้หรือไม่

๒) คณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมศึกษาทั้งหมด ๓๖ ครั้ง จนยกร่างแล้วเสร็จ (เมื่อการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๙ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๙) จัดเสวนาวิชาการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยกัน ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งในการเสวนาประชาพิจารณ์แต่ละครั้ง คณะอนุกรรมการฯ ได้นำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมมาพิจารณาปรับแก้ร่างฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๓) สท. โดยกระทรวง พม. ได้ส่งร่างดังกล่าวไปสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติอนุมัติหลักการของร่างตามที่ พม. เสนอ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป โดยได้รับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้อสังเกตของ ครม. ไปพิจารณาด้วย

๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) นัดพิจารณาไปทั้งหมด ๓๒ ครั้ง (เริ่มตั้งแต่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑) จนเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้ว (ประมาณ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑) มีทั้งหมด ๔๙ มาตรา แบ่งออกเป็น ๖ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล โดย สคก. ได้ส่งร่างมาให้ พม. ยืนยันเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ โดย พม. ได้ยืนยันไปแล้วเมื่อ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งต่อมาเป็นเรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๕๓

๕) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๕๐๐๓ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ขอให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) พิจารณาแจ้งยืนยันความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัย



เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ซึ่ง พ.ม. ได้ยื่นยันไปแล้วเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓

๖) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานด้านนิติบัญญัติพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑) กำหนดให้ศาลเยาวชนและครอบครัวมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับความเป็นบิดามารดาของผู้ที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ และกำหนดให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวหรือศาลยุติธรรมอื่น (ร่างมาตรา ๔)

๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ วาระการดำรงตำแหน่งองค์ประชุม ตลอดจนให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๓)

๓) กำหนดหลักการในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (ร่างมาตรา ๑๕ - ร่างมาตรา ๑๘)

๔) กำหนดให้การผสมเทียมต้องกระทำต่อหญิงที่มีสามีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้นและจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายกรณีการใส่อสุจิจากผู้บริจาค (ร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๐)

๕) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการดำเนินการตั้งครรภ์แทนไว้สองกรณี ได้แก่ (๑) การใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิและไข่ของสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทน และ (๒) การใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิหรือไข่ของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทนกับอสุจิหรือไข่ของผู้อื่น รวมถึงห้ามมิให้มีการรับจ้างตั้งครรภ์แทน ห้ามทำการเป็นคนกลาง/นายหน้าจัดให้มีการรับตั้งครรภ์แทน และโฆษณาหรือโฆษณาให้แพร่หลายว่ามีหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน (ร่างมาตรา ๒๑ ถึงร่างมาตรา ๒๕)

๖) กำหนดให้แพทย์สภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสุขภาพของหญิงที่

รับตั้งครรภ์แทนในขณะตั้งครรภ์ การคลอด และหลังคลอด (ร่างมาตรา ๒๕)

๗) กำหนดความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ไว้เป็นการเฉพาะ และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้ปกครองได้ กรณีที่สามีและภริยาที่ประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนถึงความตายก่อนเด็กเกิด (ร่างมาตรา ๒๖ และร่างมาตรา ๒๘)

๘) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฝาก การรับบริจาค การใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค เนื่องมาจากการดำเนินการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการทำลายตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค (ร่างมาตรา ๓๗)

๙) กำหนดห้ามใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่ฝากไว้ในกรณีที่เป็นเจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนดังกล่าวตายลง ยกเว้นกรณีที่เจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนให้ความยินยอมเป็นหนังสือไว้ก่อนตายและต้องใช้อสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนเพื่อบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๘)

๑๐) กำหนดโทษในทางจริยธรรม โดยมุ่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศของแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (ร่างมาตรา ๓๙ และร่างมาตรา ๔๐)

๑๑) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามประกาศแพทยสภาว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์อยู่ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะมีประกาศแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณสมบัติและมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๗)

๑๒) กำหนดบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนดังกล่าวเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภริยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนนับแต่วันที่ผู้นั้นเกิด (ร่างมาตรา ๔๙)

หลักการและเหตุผล

เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ด้วยในปัจจุบันเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ที่มีการทดลองค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์เจริญรุดหน้าถึงขนาดสามารถสร้างตัวอ่อนที่มีลักษณะทางพันธุกรรมแทบเหมือนเป็นคนเดียวกันกับบุคคลต้นแบบ หรือสามารถสร้างเซลล์ต้นกำเนิดเพาะ



ขยายเป็นเนื้อเยื่อส่วนต่าง ๆ ของมนุษย์เพื่อการรักษาทางการแพทย์ได้ ซึ่งหากไม่มีการควบคุม ขอบเขตการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวให้ถูกต้องและเหมาะสม อาจเกิดการทดลองที่ส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติได้ ตลอดจนงานที่สามารถช่วยเหลือให้มีการตั้งครมภิแทน ซึ่งส่งผลทำให้เกิด ความลึกลับระหว่างความสัมพันธ์ในความเป็นจริงของเด็กที่เกิดมา ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะทาง พันธุกรรมของเด็ก ผู้อุปการะเลี้ยงดู แตกต่างไปจากผลในทางกฎหมายตามหลักทั่วไปที่ใช้ บังคับอยู่ เช่น ความเป็นบิดามารดาของเด็กที่เกิดมา ดังนั้น เพื่อควบคุมมิให้ดำเนินการโดย อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในทางที่ไม่ถูกต้อง และเพื่อกำหนดความ สัมพันธ์ของเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้ชัดเจน

สาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติการตั้งครมภิโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการ เจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. (๓๙ มาตรา)

๑) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัติ นี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

๒) กำหนดคำนิยามของคำว่า “เซลล์สืบพันธุ์” “ไข่” “เชื้ออสุจิ” “เทคโนโลยี ช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์” “ตัวอ่อนแรกเริ่ม” “ตัวอ่อน” “ทารก” “ตัวอ่อนลำเนาพันธุ์” “ตัวอ่อนพันธุ์ผสม” “การตั้งครมภิแทน” “การผสมเทียม” “การปฏิสนธิในอกร่างกาย” “การทำ ลำเนามนุษย์” “เซลล์ต้นกำเนิด” ให้ชัดเจนขึ้น

๓) มีคณะกรรมการควบคุมการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทาง การแพทย์ เรียกโดยย่อว่า “กคจพ.” ประกอบด้วย นายกแพทยสภา เป็นประธานกรรมการ ประธานราชวิทยาลัยสูตินรีแพทย์ เป็นรองประธานกรรมการ ประธานราชวิทยาลัยจิตแพทย์ หรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ผู้แทนคณะกรรมการสตรีและครอบครัว เป็น กรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ จำนวนสองคน ด้านเวชพันธุศาสตร์จำนวนหนึ่งคน ด้านปรัชญาและจริยศาสตร์จำนวนหนึ่งคน ด้านกฎหมายจำนวนหนึ่งคน ด้านสิทธิเด็กจำนวนหนึ่งคน และด้านกิจการสตรีจำนวนหนึ่งคน โดยมีผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นกรรมการและ เลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าสามคน ให้ผู้อำนวยการ กองการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ แต่งตั้งข้าราชการของกองการ

ประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

๔) ผู้รับผิดชอบหรือผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่แพทยสภากำหนด และจะต้องรักษามาตรฐานในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้เป็นไปตามข้อบังคับหรือประกาศที่แพทยสภากำหนด

๕) การดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทน จะต้องมืองค์ประกอบดังนี้

- สามีภริยาที่ต้องการมีบุตรโดยให้หญิงอื่นซึ่งมิใช่ภริยาตั้งครรภ์แทน

ต้องเป็นสามีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมาย

- หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนจะต้องมิใช่บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรสนั้น

- หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนจะต้องเป็นหญิงที่เคยมีบุตรมาก่อนแล้วเท่านั้น ถ้าหญิงนั้นมีสามีจะต้องได้รับความยินยอมจากสามีของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนนั้นด้วยให้ผู้ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทน เสนอเรื่องขออนุญาตดำเนินการต่อคณะกรรมการ ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรจะอนุญาตเป็นการเฉพาะรายก็ได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

๖) ในกรณีเด็กที่เกิดโดยการผสมเทียมหรือโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ซึ่งใช้เซลล์สืบพันธุ์จากผู้บริจาคเพื่อการปฏิสนธิ ไม่ว่าจะการปฏิสนธิจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกร่างกาย ให้หญิงที่เป็นผู้ตั้งครรภ์เป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็กนั้น และให้สามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหญิงผู้ตั้งครรภ์ ซึ่งได้ให้ความยินยอมให้มีการตั้งครรภ์นั้น เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็กนั้น ชายหรือหญิงที่เป็นเจ้าของเซลล์สืบพันธุ์ที่นำมาใช้ปฏิสนธิเป็นตัวอ่อนเพื่อการตั้งครรภ์ ไม่มีสิทธิใด ๆ ในตัวเด็กเว้นแต่จะเป็นหญิงผู้ตั้งครรภ์หรือสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหญิงผู้ตั้งครรภ์ซึ่งได้ให้ความยินยอมให้มีการตั้งครรภ์นั่นเอง

๗) การสร้าง เก็บรักษา วิจัย ใช้ประโยชน์ ทำลายหรือทำให้สิ้นสภาพการเป็นตัวอ่อน จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการจะอนุญาตให้กระทำการเก็บรักษา วิจัย หรือใช้ประโยชน์จากตัวอ่อนที่มีอายุเกินกว่าสิบสี่วันหรือทารกไม่ได้ ทั้งนี้ อายุของตัวอ่อนไม่นับรวมระยะเวลาในการแช่แข็งตัวอ่อน

๘) ห้ามมิให้ผู้ใด ทำสำเนามนุษย์ นำตัวอ่อนใส่เข้าไปในสัตว์ นำตัวอ่อนของสัตว์ใส่เข้าไปในร่างกายของมนุษย์ ทำการสร้าง เก็บรักษา วิจัย ตัวอ่อนพันธุ์ผสม หรือตัวอ่อนที่มีสารพันธุกรรมของมนุษย์มากกว่าสองคนขึ้นไป นำตัวอ่อนตามวรรคหนึ่งหรือ



ตัวอ่อนสำเนาพันธุ์ ใสเข้าไปในสัตว์ หรือใสเข้าไปในร่างกายของมนุษย์จำหน่าย มีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย นำเข้ามาในหรือส่งออกไปยังนอกราชอาณาจักร ซึ่งตัวอ่อนพันธุ์ผสม กระทำการซื้อ ขาย เสนอซื้อ เสนอขาย นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งเซลล์สืบพันธุ์ หรือเซลล์ต้นกำเนิดที่ได้จากการปฏิสนธิระหว่างไข่กับเชื้ออสุจิเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้า

๙) ห้ามมิให้ผู้ที่มีเชื้อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม รับเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดการผสมเทียม การปฏิสนธินอกร่างกาย หรือการสร้างเซลล์ต้นกำเนิดให้แก่ผู้อื่น

๑๐) พระราชบัญญัตินี้ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน มีโทษจำคุก ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๓) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ.^{๓๐}

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ.^{๓๑} มีสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้

๑) กำหนดให้ศาลเยาวชนและครอบครัวมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับความเป็นบิดามารดาของผู้ที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ และกำหนดให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวหรือศาลยุติธรรมอื่น (ร่างมาตรา ๔)

๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ วิจารณ์การดำรงตำแหน่งองค์ประชุม ตลอดจนให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๓)

๓) กำหนดหลักการในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (ร่างมาตรา ๑๕ - ร่างมาตรา ๑๘)

^{๓๐} สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ, ข่าววันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓. www.opp.go.th/new1-30-6-53.doc.

^{๓๑} สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ, ข่าววันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓. www.opp.go.th/new1-30-6-53.doc.

๔) กำหนดให้การผสมเทียมต้องกระทำต่อหญิงที่มีสามีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้นและจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายกรณีการใช้อสุจิจากผู้บริจาค (ร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๐)

๕) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการดำเนินการตั้งครรภ์แทนไว้สองกรณี ได้แก่ (๑) การใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิและไข่ของสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทน และ (๒) การใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิหรือไข่ของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทนกับอสุจิหรือไข่ของผู้อื่น รวมถึงห้ามมิให้มีการรับจ้างตั้งครรภ์แทน ห้ามทำการเป็นคนกลาง/นายหน้าจัดให้มีการรับตั้งครรภ์แทน และโฆษณาหรือโฆษณาให้แพร่หลายว่ามีหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน (ร่างมาตรา ๒๑ ถึงร่างมาตรา ๒๕)

๖) กำหนดให้แพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสุขภาพของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนในขณะตั้งครรภ์ การคลอดและหลังคลอด (ร่างมาตรา ๒๔)

๗) กำหนดความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ไว้เป็นการเฉพาะ และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้ปกครองได้ กรณีที่สามีและภริยาที่ประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนถึงความตายก่อนเด็กเกิด (ร่างมาตรา ๒๗ และร่างมาตรา ๒๘)

๘) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฝาก การรับบริจาค การใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค เนื่องมาจากการดำเนินการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการทำลายตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค (ร่างมาตรา ๓๗)

๙) กำหนดห้ามใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่ฝากไว้ในกรณีที่เป็นเจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนดังกล่าวตายลง ยกเว้นกรณีที่เจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนให้ความยินยอมเป็นหนังสือไว้ก่อนตายและต้องใช้อสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนเพื่อบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๘)

๑๐) กำหนดโทษในทางจริยธรรม โดยมุ่งลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศของแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (ร่างมาตรา ๓๙ และร่างมาตรา ๔๐)

๑๑) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามประกาศแพทยสภาว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์อยู่ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะมีประกาศแพทยสภาโดย



ความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณสมบัติและมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๗)

๑๒) กำหนดบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนดังกล่าวเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภรรยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนนับแต่วันที่ผู้นั้นเกิด (ร่างมาตรา ๔๘)

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. หรือ “กฎหมายอุ้มบุญ” ยังไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้นการอุ้มบุญในขณะนี้จะต้องปฏิบัติตามประกาศของแพทยสภาที่ออกมาก่อนหน้านี้^{๓๒} ซึ่งไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการอุ้มบุญในสังคมได้ แม้จะมีบทลงโทษไว้ก็ตาม ซึ่งด้านบทลงโทษนั้นมีตั้งแต่จำคุก ๓ - ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขึ้นอยู่กับการกระทำความผิด เช่น แพทย์ผู้ให้บริการหากไม่มีคุณสมบัติตามที่แพทยสภากำหนด จะถูกจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ที่ดำเนินการการตั้งครรภ์แทนในรูปของการค้า มีโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขณะที่ผู้ที่ทำตัวเป็นนายหน้า จัดทำโฆษณาหาหญิงตั้งครรภ์แทน หรือมีการเสนอซื้อขายอสุจิ ตัวอ่อน จะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น^{๓๓}

โดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่าประเด็นหลัก ๆ ในด้านกฎหมายการตั้งครรภ์แทนส่วนใหญ่จะเหมือนกัน นั่นคือ ในเรื่องสิทธิในการเป็นบิดามารดาตามกฎหมาย การจ่ายค่าตอบแทน และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการรับตั้งครรภ์ แทนต้น และกฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่กับร่างพระราชบัญญัติของไทยยังเหมือนกัน คือ ห้ามไม่ให้กระทำเป็นธุรกิจรับจ้างตั้งครรภ์เชิงพาณิชย์ ห้ามจัดตั้งองค์กกรกลางในการช่วยเหลือหรือหาบุคคลมากระทำการตั้งครรภ์แทน ซึ่งแตกต่างจากร่างกฎหมายประเทศอินเดียที่มีการเปิดรับจ้างตั้งครรภ์อย่างเสรี และเนื่องจากแต่ละประเทศมีหลายปัจจัยที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถตั้งกฎหมายรองรับให้เป็นสากลได้ ซึ่งสำหรับประเทศไทยก็ยังมีปัญหาด้านกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวต่อไป

^{๓๒} อ้างแล้ว (๒)

^{๓๓} วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, งานเสวนา “๓๖๐ องศาปัญหาการอุ้มบุญ.” <http://www.vcharkam.com/varticle/40927>, มิถุนายน ๒๕๕๓.

(๔) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งครุฑแทน

ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ในประเทศไทยไม่มีความแตกต่างจากปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมากนัก กล่าวคือ จะมีปัญหาให้ต้องพิจารณา ๓ ประการใหญ่ ๆ ดังนี้^{๓๔}

๑) การรับตั้งครุฑแทนควรจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ภายใต้ขอบเขตหรือเงื่อนไขประการใด

๒) สถานภาพของเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครุฑแทนควรเป็นเช่นใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ใดควรเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครุฑแทน

๓) เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการใช้อำนาจปกครองเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครุฑแทน สัญญารับตั้งครุฑแทน ซึ่งมีข้อตกลงให้หญิงที่รับตั้งครุฑแทนส่งมอบเด็กให้แก่คู่สมรสที่ต้องการมีบุตรนั้น ควรเป็นสัญญาที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือไม่ และบุคคลใดควรมีอำนาจในการปกครองเด็กที่เกิดจากการรับตั้งครุฑแทนนั้น

จะเห็นว่าปัญหาทางกฎหมายส่วนใหญ่ที่เกิดจากการตั้งครุฑแทนมีผลมาจาก การไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องนี้

๗. สรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

(๑) สรุปและวิเคราะห์

ในปัจจุบันทางออกของผู้หญิงที่มีบุตรยากหรือไม่สามารถมีบุตรได้ สามารถใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ได้ โดยมีให้เลือกหลากหลายวิธี และหนึ่งในวิธีนั้น คือ การอุ้มบุญ หรือการรับตั้งครุฑแทน ซึ่งสามารถตอบสนองให้ตรงความต้องการของภาวะผู้มีบุตรยากได้ ส่งผลให้มีการเปิดธุรกิจอุ้มบุญ หรือการรับจ้างตั้งครุฑแทน โดยมีทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มียกหมายรองรับ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลัง เช่น ปัญหาการแย่งชิงสิทธิในการเป็นบิดามารดาที่แท้จริงของทารก ปัญหาสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของทารก อีกทั้งยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น หญิงที่อุ้มบุญไม่ต้องการคืนทารกให้

^{๓๔} อ่างแล้ว (๒)



แก้บิดามารดาที่แท้จริง หรือทารกที่พิการแต่กำเนิดทำให้ไม่เป็นที่ต้องการของฝ่ายใด จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา รวมถึงปัญหาทางด้านจริยธรรม ที่มีการถกเถียงกันในปัจจุบันว่าควรมีการรับตั้งครรภ์แทนหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นการทำให้เกิดมา เป็นการฝืนกฎแห่งธรรมชาติ หรือควรจะเลี่ยงหาทางออกด้วยวิธีอื่นแทน เช่น การรับอุปการะเด็ก ถึงแม้จะไม่ใช่เลือดเนื้อเชื้อไขที่แท้จริง แต่ก็เป็นกาเกิดโดยธรรมชาติอาจจะเพียงแค่ออกมาผิดเวลาเท่านั้น จึงทำให้ไม่เป็นที่ต้องการ กลายเป็นภาระ เป็นปัญหาทางสังคม ถ้าสามารถทำได้การรับอุปการะเด็กอาจจะมากกว่าการอุ้มบุญ เพราะเสมือนเป็นการทำบุญทางอ้อม ถือว่าช่วยลดภาระและปัญหาทางสังคมได้

ถึงแม้จะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รับรองการตั้งครรภ์แทน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกคนสามารถกระทำได้โดยปราศจากขอบเขตเพราะในสังคมไทยยังมีวัฒนธรรมที่ยึดติดอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีมาช้านาน ยังคงให้ความสำคัญกับการเกิดโดยธรรมชาติ เพราะฉะนั้นไม่ควรละเลย เพิกเฉย ควรคำนึงในเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม ประเพณีในสังคมและปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาด้วย

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการนำตัวอ่อนไปทำสเต็มเซลล์อวดอ้างการรักษาโรคซึ่งผิดกฎหมายและยังเป็นการฆ่าตัวอ่อนด้วย รวมทั้งด้านธุรกิจ มีการขายไข่ - สเปิร์ม เพื่อนำไปใช้ในงานวิจัยต่าง ๆ และการโฆษณารับอุ้มบุญ เป็นต้น และปัญหาร้ายแรงมากที่สุดในปัจจุบัน คือ ปัญหาการค้ามนุษย์โดยการบังคับให้หญิงรับจ้างตั้งครรภ์ ก่อนทำการส่งมอบเด็กให้บุคคลที่สาม ล้วนเป็นปัญหาทั้งสิ้น ประเทศไทยต้องเร่งร่างกฎหมายให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว การร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทน เป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นโดยจะดูแลสิทธิของผู้ตั้งครรภ์แทนและทารกที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน ซึ่งในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีการบังคับใช้ แต่ยังคงใช้ประกาศของแพทยสภา ซึ่งการร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งข้อดีสำหรับร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ คือ เป็นการรองรับผู้มีบุตรยากที่ใช้การรักษาโดยวิธีการตั้งครรภ์แทนให้มีความรู้สึกว่าได้เป็นบิดามารดาที่แท้จริงตามกฎหมาย และสถานะของบุตรที่มาจาก การรับตั้งครรภ์แทนจะไม่เป็นเพียงแค่อุ้มบุญธรรมดาเท่านั้น สามารถคลายความกังวลในเรื่องนี้ไปได้ ซึ่งกฎหมายเดิมไม่ได้รองรับ อีกทั้งคนไข้ที่มีบุตรยากยังถูกมองข้ามจากนโยบายด้านสาธารณสุข ที่ไม่เห็นความสำคัญ ไม่มีการระบุว่าเป็นโรคหรือการเจ็บป่วย อาจเพราะมองว่าประเทศไทยยังมีปัญหาประชากรล้นอยู่ อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายการตั้งครรภ์แทนก็ต้องกำหนดบทบัญญัติและบทลงโทษที่ชัดเจน มิเช่นนั้น ก็จะมีผู้ลักลอบกระทำการรับจ้างตั้งครรภ์โดยผิดกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ เพราะไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึงถ้ามีการ

กระทำผิดเกิดขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าถึงแม้จะมีกฎหมายแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้อย่างตรงจุด

เนื่องจากการตั้งครรรค์แทน หรือ “อุ้มบุญ” มักทำกันอย่างไม่เปิดเผย เพราะยังไม่มีการกฎหมายรองรับ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สถานภาพทางกฎหมายของเด็กที่เกิดจากการอุ้มบุญก็ยังไม่ชัดเจนทั้งที่ใช่และเชื้ออสุจิซึ่งนำไปฝากไว้ในครรภ์ของหญิงซึ่งรับอุ้มบุญให้ มิใช่เซลล์สืบพันธุ์ของหญิงที่รับอุ้มบุญ แต่กฎหมายปัจจุบันยังคงถือว่า เด็กที่คลอดจากหญิงคนใดให้ถือเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของหญิงคนนั้น ทำให้คู่สมรสซึ่งเป็นเจ้าของเซลล์สืบพันธุ์ตัวจริงเสี่ยงจริง ต้องรับเด็กที่คลอดออกมาในฐานะเพียงแค่นุตรบุญธรรม ดังนั้น เพื่อขจัดความสับสน และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการอุ้มบุญ รวมทั้งกำหนดสถานภาพตามกฎหมายของเด็กที่เกิดจากการอุ้มบุญให้ชัดเจน หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงยกร่างกฎหมายเพื่อเตรียมผลักดันให้ตราเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับ

นอกจากกำหนดสิทธิของหญิงที่รับตั้งครรรค์แทน กฎหมายที่จะออกมาบังคับใช้ ยังควรกำหนดถึงหน้าที่ของหญิงที่รับตั้งครรรค์แทนด้วย เช่น กรณีที่หญิงรับตั้งครรรค์แทนรู้ว่าตนเองมีโรคประจำตัว หรือโรคทางพันธุกรรมที่เสี่ยงต่อการตั้งครรรค์ แต่ปกปิดไม่ยอมแจ้งความเสี่ยงให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ กรณีเมื่อตั้งครรรค์แล้ว ควรมีหน้าที่ต้องไปรับการตรวจครรรค์ตามนัดของแพทย์ แต่ไม่ยอมไป หรือบางรายขณะที่รับตั้งครรรค์แทนมีพฤติกรรมดื่มสุราหรือสูบบุหรี่ หรือเมื่อคลอดเด็กออกมาแล้ว หญิงที่รับตั้งครรรค์ไม่ยอมให้น้ำนมของตนแก่เด็ก ทั้งแพทย์และนักกฎหมายมองว่าโอกาสที่จะเกิดเรื่องแบบนี้เป็นไปได้ เพื่อปิดช่องโหว่ที่อาจเกิดขึ้น ควรระบุหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายของหญิงที่รับตั้งครรรค์แทนกรณีกลับกัน ในแง่ “คู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรรค์” ก็ควรมีทั้งสิทธิและหน้าที่ด้วย ยกตัวอย่าง หญิงที่รับตั้งครรรค์แทน คลอดเด็กออกมาเป็นฝาแฝด หรือพิการ หากหญิงนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่บกพร่อง กรณีเช่นนี้ คู่สมรสจะปฏิเสธไม่ยอมรับเด็กฝาแฝด โดยอ้างว่าต้องการลูกคนเดียว หรือไม่อยากได้เด็กพิการเป็นลูก หากกฎหมายไม่เปิดช่องกรณีเช่นนี้ไว้ ย่อมเกิดปัญหาตามมา คุณสมบัติของหญิงที่รับตั้งครรรค์แทนเป็นอีกประเด็นสำคัญ ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่า ก่อนดำเนินการรับตั้งครรรค์แทน คู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรรค์ และหญิงที่รับตั้งครรรค์แทน อาจร่วมกันยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการรับตั้งครรรค์แทนหากผู้ร้องพิสูจน์จนเป็นที่พอใจแก่ศาลว่า หญิงที่รับตั้งครรรค์แทน และคู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรรค์มีสัญชาติไทย หญิงที่รับตั้งครรรค์แทนมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี บริบูรณ์ หญิงที่รับตั้งครรรค์แทนไม่ได้เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรรค์ และกรณีหญิงที่รับตั้งครรรค์แทนมีสามี สามีของหญิงนั้นต้องให้ความยินยอม ฯลฯ



นอกจากนั้น ยังมีการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต ต้องการรับจ้างอุ้มบุญ แลกค่าจ้าง ๒๐๐,๐๐๐ บาท คิดค่าเดินทาง ค่าบำรุงครรภ์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ กรณีนี้เป็นประเด็นที่ สะเทือนใจ นำเป็นห่วงว่าในอนาคตหากกฎหมายที่ได้รับการผลักดันออกมาไม่กำหนด คุณสมบัติให้รัดกุมพอ อาจเปิดช่องให้มีการเสนอตัวรับจ้างในหมู่นักศึกษา หรือผู้หญิงตกงาน จนกลายเป็นการอุ้มบุญเชิงการค้า เวลานี้ยังอยู่ในขั้นตอนยกร่างกฎหมาย จึงมีโอกาสหาทาง สกัดกั้นปัญหาเพื่อให้เกิดความถูกต้อง และสมบูรณ์แบบมากขึ้น

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการตั้งครรภ์แทนเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะการตั้งครรภ์เป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์โดยตรง ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายนี้ควรกระทำด้วยความ รอบคอบ ระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่จนมีผู้กระทำการผิดกฎหมายได้ อีกทั้งต้องคำนึงถึง ประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

(๒) ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายการตั้งครรภ์แทนใน ประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องให้กฎหมายรับตั้งครรภ์แทนมีผลบังคับใช้แล้ว ยังต้องคำนึงถึง ส่วนอื่น ๆ ของกฎหมายด้วย ซึ่งขอเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา ดังนี้

๑) กฎหมายควรกำหนดแบบของสัญญารับตั้งครรภ์แทน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน คู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรภ์แทน และฐานะของเด็ก ที่จะเกิดมา รวมทั้งค่าทดแทนที่หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนควรจะได้รับ



๒) ควรมีมาตรการบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาการรับตั้งครรรภ์ แทน เช่น มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีพยานรับรู้ มีบทลงโทษ มีเอกสารแสดงตัวตน เพื่อป้องกันการแย้งซึ่งทารกที่เกิดมา การลักพาตัวทารก หรือการทอดทิ้งของคู่สมรสระหว่างตั้งครรรภ์แทนหรือเมื่อทารกมีความพิการ ผิดปกติ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กที่จะเกิดมาให้มีสถานภาพทางครอบครัวที่มั่นคง เป็นต้น

๓) ไม่ควรกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อเป็นค่าจ้าง แต่ควรมีการจ่ายค่าอาหาร ค่ายา ค่าเลี้ยงดูระหว่างตั้งครรรภ์ หรืออาจกำหนดค่าทดแทนที่มีใช้ในเชิงพาณิชย์ ให้กับหญิงที่รับตั้งครรรภ์แทน เพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ หรือการเปิดธุรกิจรับจ้างตั้งครรรภ์ ผิดกฎหมาย

๔) กฎหมายควรกำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ที่ละเมิด ทั้งหญิงที่รับจ้างตั้งครรรภ์ องค์กรที่เป็นหน่วยงานกลางช่วยเหลือการรับจ้างตั้งครรรภ์ คู่สมรสที่ว่าจ้าง รวมถึงแพทย์ที่กระทำการตั้งครรรภ์ให้กับหญิงที่รับจ้างตั้งครรรภ์ด้วย เพื่อป้องกันไม่ใช้มีการลักลอบกระทำการรับจ้างตั้งครรรภ์ผิดกฎหมาย



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จักรกฤษณ์ ควรวจน์; และคณะ. (๒๕๔๘). รายงานการวิจัยเรื่อง การผสมเทียมโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน.

นกุล ว่องจิตติวงศ์. ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑. มติชนสุดสัปดาห์.

ภาษาอังกฤษ

Andrews, L. (1995). **Beyond Doctrinal Boundaries: A Legal Framework for Surrogate Motherhood.** 81 Va. L. Rev. 2343, 2358.

McEwen, A. (1999). **So You're Having Another Woman's Baby: Economics and Exploitation in Gestational Surrogacy.** 32 Vand. J. Transnat'l L. 271, 274.

Ontario Law Reform Commission. (1985). **Report on Human Artificial Reproduction and Related Matters.** Ministry of the Attorney General. p. 15.

O'Brien, S. (1986). **Commercial Conceptions: A Breeding Ground for Surrogacy.** 65 N.C.L. Rev.127, 142.

Recht, S. (1988). **M is for Money: Baby M and the Surrogate Motherhood Controversy.** 37 Am.U.L. Rev. 1013, 1022 - 1023.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. **สาระโดยย่อของร่างกฎหมาย.** สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www.lawamendment.go.th/msociety/DialogFirst.asp?Mode=1&ID=105>

เดลินิวส์ออนไลน์. ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ [ออนไลน์]. **จรรยาบรรณวิชาชีพรับจ้างท้องผิด.** สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www.dailynews.co.th/newstartpage/index.cfm?page=content&categoryid=8&contentID=123296>

โทโมโกะ โอคาซาคิ. สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www.oknation.net/blog/jomo/2011/02/19/entry-1>

ผู้จัดการออนไลน์. ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ [ออนไลน์]. **แพทยสภาชี้ กม.อุ้มบุญแก้ปัญหา
ลักลอบทำสเต็มเซลล์ - รั้งจ้างท้อง.** สืบค้นเมื่อ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.

จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000065527>

ผู้จัดการออนไลน์. ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ [ออนไลน์]. **รั้งจ้างตั้งท้อง อาชีพเถื่อนในจีน.**
สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www2.manager.co.th/China/ViewNews.aspx?NewsID=9520000054550>

ผู้จัดการออนไลน์. ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ [ออนไลน์]. **ทลายแก๊งชาวจีน - ได้วัน หลวงหญิง
เวียดนามอุ้มบุญให้เศรษฐีต่างชาติ.** สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก
<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000024251>

วิทยุर्थ อังประพันธ์. ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ [ออนไลน์]. **งานเสวนา ๓๖๐ องศาปัญหา
มารดาอุ้มบุญ.** สืบค้นเมื่อ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www.vcharkarn.com/varticle/40927>

สมบูรณ์ คุณาธิคม. ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๒ [ออนไลน์]. **เกาะติดกฎหมายอุ้มบุญ.** สืบค้น
เมื่อ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://board.dserver.org/t/tman/00000483.html>

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อ
๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก www.opp.go.th/new1-30-6-53.doc

เสรี ธีรพงษ์. ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒. **บทความในคลินิกหมอเสรี อุ้มบุญ.** สืบค้นเมื่อ ๒๗
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. จาก <http://www.drseri.com/node/236,2552>.



ความท้าทายในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย *The Challenges in Local Personnel Administration of Thailand*

สุนทรชัย ชอบยศ *
รจนา คำดีเกิด **

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความท้าทายของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย ซึ่งพบว่ามีปัญหาหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ๑) ความท้าทายด้านโครงสร้างและกระบวนการของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ๒) ความท้าทายด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ๓) ความท้าทายเกี่ยวกับข้อถกเถียงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ บุคลากรท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการปรับตัวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งกำลังมีอิทธิพลต่อการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน เพื่อก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงาน เกิดความเป็นอิสระคล่องตัว ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากเมื่อมีระบบการจัดการบุคลากรท้องถิ่นที่ดีแล้ว เชื่อได้ว่า สุตท้ายประโยชน์จะเกิดแก่ประชาชนอย่างแน่นอน

คำสำคัญ : การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น

* รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (ทุนภูมิพล) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
** รัฐศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Abstract

This article aims to point out the challenges of local personnel administration in Thailand. The study found out that there are;

- 1) Challenges on the structures and processes of local personnel administration
- 2) Challenges of local personnel development
- 3) Challenges of debates about the bills of the local personnel administration.

In addition, local personnel and local governments are also facing challenges in adapting to the concept of New Public Management (NPM), which influences the governments' administration at this time. That's to ensure effective implementation, independence, mobility and keep pace with changes. If a personnel management system for a local government is good, its benefits will suit the public certainly.

Keywords: *Local Personnel Administration of Thailand, Local Government*



เกริ่นนำ

ปัจจุบันการบริหารงานภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ถือเป็นภาวะที่ท้าทายสำหรับองค์การทุกประเภทที่ต้องปรับตัวกับบริบททางการบริหารที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับรากฐานการปกครองของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่มีความพยายามเริ่มให้ความสำคัญและปรับบทบาทจากการปกครองท้องถิ่น (Local government) ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) (ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๕๑) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีความพยายามที่จะปรับจากรัฐบริหาร (Administrative State) ไปสู่รัฐจัดการ (Management State) เพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐอันนำไปสู่การปฏิรูปภาครัฐที่แพร่กระจายไปเกือบทุกประเทศทั่วโลก (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, ๒๕๕๓: ๑) ดังนั้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาองค์การที่จะสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง จำเป็นจะต้องมีความยืดหยุ่นทางการบริหารและมีการเรียนรู้ที่จะปรับตัว ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์และรูปแบบขององค์การให้ทันสมัย รวมถึงมีการบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ การรับมือกับสถานการณ์ข้างต้น ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญที่จะมีส่วนในการขับเคลื่อนองค์การและทำให้องค์การสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงคือ “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งปัจจุบันได้รับการให้ความสำคัญอย่างมากและเปลี่ยนไปใช้คำว่า “ทุนมนุษย์” (Human Capital) แทน เนื่องจากคนเป็นทุนและองค์ประกอบที่มีค่าและมีความสำคัญขององค์การ ในการบริหารงานและการพัฒนาองค์การต่อไป

เมื่อคนมีความสำคัญต่อการดำรงคงอยู่ขององค์การ อีกทั้งยังนับเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหาร ดังนั้นการบริหารจัดการทุนมนุษย์จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะสามารถธำรงรักษาผู้มีความรู้ความสามารถให้อยู่กับองค์การ เพื่อให้สมาชิกในองค์การเหล่านั้นสามารถสนองต่อภารกิจหลักขององค์การได้ โดยเฉพาะองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ที่ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างน้อยตามภารกิจหกประการ กล่าวคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งทั้ง ๖ ภารกิจที่กล่าวมานี้ ได้ถูกระบุ

ไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ภารกิจหลักที่กล่าวมานี้มีความจำเป็นที่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในงาน มีความทุ่มเทและผูกพันกับท้องถิ่นและสามารถประสานสัมพันธ์กับประชาชนได้ จึงจะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง โดย Megginson กล่าวว่า มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุหรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้ แต่มนุษย์ก็ถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและเกียรติภูมิ (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗: ๑๙)

ในทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจเรื่องเงิน ภารกิจ รวมถึงเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นถือเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดได้ ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น และระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย รวมถึงความท้าทายของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยว่ามีความท้าทายในด้านใดบ้าง ซึ่งจะขออธิบายดังนี้

๑. ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น : หลักการทั่วไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๔๗: ๓๘-๔๑) ได้สรุประบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในหลายประเทศว่า โดยทั่วไปแล้วมีสามรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก รูปแบบระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบนี้จะเน้นให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ นั่นหมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดการการบริหารงานบุคคลเองได้โดยอิสระ ทั้งเรื่องกำหนดคุณสมบัติการสรรหา การว่าจ้าง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ระบบการเลื่อนขั้นไปจนถึงการเกษียณอายุและการให้ออกจากงาน รูปแบบการบริหารงานบุคคลนี้พบในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและประเทศออสเตรเลีย ระบบนี้รัฐบาลกลางจะมีส่วนเพียงเป็นผู้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล เช่น การออกกฎหมายเพื่อประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงานหรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับแรงงานอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ข้อเด่นของระบบนี้คือการส่งเสริมแนวคิดในการให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้โดยอิสระ (Local self government) อีกทั้ง



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติเองได้จะนำไปสู่การแข่งขันหรือดึงดูดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงานของท้องถิ่น และนอกจากนี้ยังเกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการทำงานของท้องถิ่นตามความเหมาะสมสอดคล้องกับท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สองระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ หรือระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ระบบนี้ปรากฏในหลายประเทศแถบยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ใจความสำคัญของระบบนี้คือพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐ ซึ่งถูกจัดรวมไว้ในโครงสร้างเดียวกัน อำนาจในการบริหารงานบุคคลถูกกำหนดโดยคณะกรรมการกลางระดับชาติ หรือเป็นไปตามมติที่ประชุมร่วมระดับชาติ ระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลกลาง หรือแนวนโยบายขององค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นมา เพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ นั่นคือให้ท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกันแต่แยกออกจากการบริหารงานบุคคลระดับชาติหรือมลรัฐโดยเด็ดขาด ซึ่งอาจมีการรวมศูนย์ในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับจังหวัด ระบบนี้ค่อนข้างเน้นแบบแผนเดียวกัน (Uniformity) และประกันความมั่นคงในการจ้างงาน ระเบียบแบบแผนขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ดังนั้น ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจที่จำกัดในการบริหารจัดการบุคคล ซึ่งท้องถิ่นอาจมีอำนาจเพียงเรื่องการกำหนดกรอบอัตราจ้าง การว่าจ้าง การประเมินผลงาน เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะเด่นของรูปแบบนี้คือมีกรอบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นเอกภาพ และมีแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ อีกทั้งระบบนี้ยังเอื้อต่อการโยกย้ายบุคลากรของท้องถิ่นหรือองค์กรภาครัฐอื่นที่สะดวกขึ้น และสุดท้ายระบบนี้จะสร้างหลักประกันในการจ้างงานในระยะยาวแก่พนักงานท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบแรก

ประการสุดท้ายรูปแบบผสมผสาน รูปแบบนี้เป็นการผสมผสานระหว่างสองรูปแบบแรก นั่นคืออำนาจในการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กับองค์กรส่วนกลางระดับชาติ โดยถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ (Committee system) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคีหรือองค์กรกลางเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือในบางประเทศที่ให้ดำเนินการโดยองค์การมหาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจไม่ได้มีเพียงองค์กรเดียวแต่จะมีหลายองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น เรื่องการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้างชั่วคราว จะถูกกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างท้องถิ่นกับสหภาพแรงงาน หรือการกำหนดเงื่อนไขการทำงานหรือคุณสมบัติของพนักงานในสายวิชาชีพ อาจกระทำผ่านองค์กรกลางที่มาจากหลายฝ่าย เช่น ตัวแทนองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ชำนาญการ สมาคมวิชาชีพ และตัวแทนรัฐบาลกลาง เป็นต้น ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น เดนมาร์ก สวีเดน เนเธอร์แลนด์ รวมไปถึงประเทศอังกฤษ ระบบนี้ถือว่าเป็นการรวมข้อเด่นของสองแนวทางแรก นั่นคือ เป็นการผสมระหว่างหลักความเป็นอิสระทางการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่นซึ่งจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น ขณะเดียวกันก็มีระบบที่เสริมสร้างพนักงานท้องถิ่นไปสู่ระบบวิชาชีพมากขึ้น อันจะทำให้พนักงานท้องถิ่นมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและแยกจากกำลังพลด้านอื่นโดยอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมมาตรฐานกลาง

ทั้งนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยเป็นระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ หรือที่ วศิน โกมุท (๒๕๔๘: ๒๑๓-๒๑๔) ใช้คำว่า “ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น” เพราะการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง เหมือนกับการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่มี ก.พ. ดูแลอยู่ โดยใน ส่วนท้องถิ่นก็มีคณะกรรมการ ๓ ระดับ เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (รายละเอียดในหัวข้อที่ ๒)

๒. ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๘๘ ดังนี้

“การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



... การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการ และลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ๓ ระดับ (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, ๒๕๔๗: ๑๐-๑๑) ดังนี้

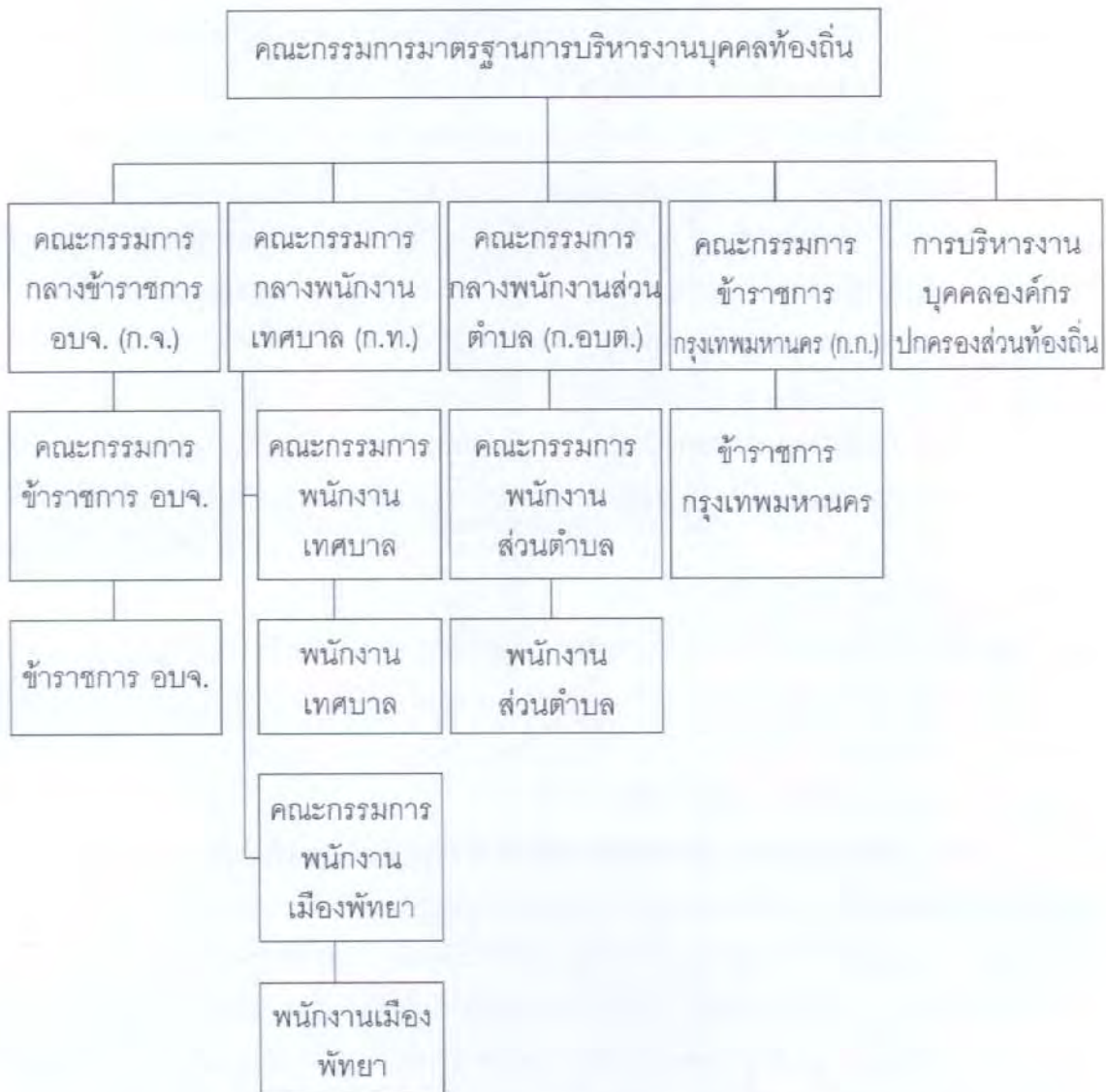
หนึ่ง คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในแต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง โดยมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ๆ และเมืองพัทยาสำหรับจังหวัดชลบุรี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น มีองค์กรทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง คือ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สอง คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล แยกกันไปในแต่ละจังหวัด ทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันในแต่ละจังหวัดอาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เพื่อกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและเหมาะสมกับลักษณะการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สาม คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีคณะกรรมการทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองในแต่ละจังหวัดและในระดับคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ “ก.ถ.” ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์

ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น





ส่วนบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และ ก.ถ. นั้น ก.ถ. จะกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ส่วนคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) จะกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในจังหวัด ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยและมีความเห็นสรุปได้ว่า ก.ถ. จะมีเพียงอำนาจหน้าที่กำหนดหลักการหรือวางนโยบายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีเพียงอำนาจกำหนดมาตรฐานทั่วไปเพื่อเป็นกรอบให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไปกำหนดหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการทำลายความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ "ก.พ." ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๒.๒ มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๒.๑ การกำหนดตำแหน่ง คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นว่ามีตำแหน่งใด ระดับใด อยู่ในส่วนราชการใด และจำนวนเท่าใด โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ความยากและคุณภาพของงาน ปริมาณงาน ตลอดจนทั้งภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของรัฐในหมวดเงินอุดหนุนที่จะต้องจ่ายทั้งในด้านบุคคล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนอัตรากำลังของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

๒.๒.๒ การคัดเลือก วิธีการในการคัดเลือกบุคคล มีสามวิธี คือ **หนึ่ง** การสอบแข่งขัน ในกรณีสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น **สอง** การสอบคัดเลือก ใช้ในกรณีเพื่อเปลี่ยนสายงานผู้ปฏิบัติและเพื่อเปลี่ยนสายงานผู้ปฏิบัติเป็นสายผู้บริหาร **สาม** การคัดเลือก ใช้ในกรณี ดังนี้ คือ การคัดเลือกพนักงานใน

สายงานบริหารให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การคัดเลือกพนักงานให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในและนอก ระดับควบ การคัดเลือกพนักงานให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การคัดเลือกพนักงานครูเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การคัดเลือกกรณีพิเศษเพื่อบรรจุ แต่งตั้งบุคคลภายนอกมาเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๓ การบรรจุแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหาร ของท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วน ตำบล และนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.จังหวัด โดยบรรจุแต่งตั้ง จากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้นตามลำดับบัญชีที่สอบแข่งขันได้

๒.๒.๔ การย้าย คือ การย้ายพนักงานหรือข้าราชการในองค์การ แห่งเดียวกัน โดยผู้มีอำนาจในการสั่งย้าย ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น คือ นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมือง พัทยา แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.จังหวัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.จังหวัด กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับ ก.กลาง

๒.๒.๕ การโอน คือ การโอนพนักงานจากท้องถิ่นแห่งหนึ่งไปเป็นพนักงาน ของท้องถิ่นประเภทเดียวกันในอีกแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจในการโอน ได้แก่ หัวหน้าฝ่าย บริหารของท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.จังหวัด

๒.๒.๖ การรับโอน คือ การโอนและการรับโอนข้าราชการพลเรือนหรือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน มาเป็นพนักงานหรือข้าราชการส่วน ท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการโอน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา แล้วแต่ กรณี โดยความเห็นชอบของ ก.จังหวัด

๒.๒.๗ การเลื่อนระดับ ผู้มีสิทธิเลื่อนระดับ คือ ข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ได้แก่ ผู้สอบแข่งขันได้ หรือ ผู้สอบคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ผู้มีหน้าที่ ออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยความ เห็นชอบของ ก.จังหวัด

๒.๒.๘ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้มีอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของงาน ความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมจริยธรรม



ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก. กลาง กำหนด

๒.๒.๙' การออกจากราชการ คือ การพ้นสภาพการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น มี ๔ กรณี ดังนี้คือ หนึ่ง ตาย สอง พ้นจากราชการตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญ สาม การลาออกจากราชการ และสี่ การถูกสั่งให้ออก

๒.๒.๑๐ การร้องทุกข์ คือ การที่พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีอื่นที่ไม่ใช่ถูกลงโทษทางวินัย ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้องหรือการที่พนักงานส่วนท้องถิ่นร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

๓. ความท้าทายของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

จากการศึกษาทบทวนพบว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีความท้าทายสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ความท้าทายด้านโครงสร้างและกระบวนการการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย ความท้าทายด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น และยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ซึ่งกำลังจะนำไปสู่การตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ อันจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย ทั้งนี้จะขอกล่าวถึงในรายละเอียดดังนี้

๓.๑ ความท้าทายด้านโครงสร้างและกระบวนการการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

ปัญหาของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ด้าน คือ ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารงานบุคคล และด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๕๒ : ๑๒๔ - ๑๒๕) ซึ่งจากการศึกษา สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ ปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันก็มีหน่วยงานกลางในการสร้างเอกภาพ องค์กรกลางดังกล่าวมีหลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรต่างทำหน้าที่ในการส่งเสริม และกำกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการแสดงบทบาทหน้าที่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๕๒) โดยอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลระหว่าง ก.ต. กับ ก.กลาง มีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งภารกิจของ ก.ต. คือ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และภารกิจของ ก.กลาง คือ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้แก่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือ ก.จังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งมาตรฐานดังกล่าว เป็นเรื่องเดียวกันและมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ เมื่อ ก.ถ. ได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ภารกิจของ ก.ถ. ก็เสร็จสิ้นไป และไม่มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป ยกเว้นการจัดการประชุมคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ซึ่งถือว่าภารกิจที่ ก.ถ. จะต้องปฏิบัติมีน้อยเกินไป ประกอบกับภายในองค์กรของ ก.ถ. ไม่มีพนักงานประจำที่ต้องทำงานอยู่กับองค์กรประจำ บางครั้งนำมาซึ่งปัญหาในการประสานงาน ทำให้การดำเนินการขาดความคล่องตัว ขณะเดียวกัน ก.กลาง มีบทบาทต่าง ๆ อยู่มากมาย การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกระจุกตัวอยู่ที่ ก.กลาง เพราะเมื่อ ก.จังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ต้องส่งเรื่องไปให้ ก.กลาง เพื่อขอข้อคิดเห็น ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้า ซ้ำซ้อน และขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗: ๔๔-๔๖)

ดังนั้น จึงนำมาซึ่งข้อเสนอในการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีความคิดเห็นแยกออกเป็นหลายข้อเสนอ โดยสามารถประมวลได้ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอให้ยุบรวมองค์กรบริหารงานบุคคลกลาง ข้อเสนอดังกล่าวได้มีการเสนอไว้นานแล้วในอดีต เห็นได้จากงานของ สรศักดิ์ สร้อยสนธิ (๒๕๑๑: ๑) ที่ได้กล่าวถึงเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นไทยมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีคณะกรรมการในระดับชาติเป็นผู้ควบคุมอยู่หลายระบบ ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคล ดังนั้นจึงควรรวมระบบงานบุคคลเข้าเป็นระบบเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นไทยควรให้มีคณะกรรมการใน ๒ ระดับ คือ คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับชาติ และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นของไทยควรมีองค์กรบริหารงานบุคคลเพียงองค์กรเดียวทั้งระบบ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, ๒๕๔๗. อังโน สุนทรชัย ขอบยศ, ๒๕๕๔: ๓๗) ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (๒๕๕๐: ๓) ได้ศึกษาเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๗ จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง) การศึกษาพบว่า การมีคณะกรรมการระดับจังหวัดทำหน้าที่ในความเห็นชอบอนุมัติ กำกับ ดูแล การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น ฝ่ายการเมืองเห็นว่าไม่อิสระเท่าใดนัก ในการให้คุณให้โทษ ส่วนข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่ามีคามอิสระพอสมควรจนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้น สิ่งที่สะท้อนความไม่อิสระเท่าที่ควรนัก



คือประกาศกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเรื่องการจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรโดยกำหนดสาขาที่ศึกษา สถาบันที่ศึกษา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ในเรื่อง การกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ และค่าจ้างเกินร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายนั้นมีสองความเห็นด้วยกัน ความเห็นแรกมองว่าเป็นอิสระดีและเห็นด้วย เพราะจะได้มีงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนอีกความเห็นหนึ่งมองว่าเป็นการจำกัดความ เป็นอิสระ ต้องการให้ยกเลิกการกำหนดสัดส่วนหรือมีความยืดหยุ่นได้ตามเหมาะสม

ข้อเสนอให้ยกเลิกองค์กรบริหารงานบุคคลกลาง โดยคณะกรรมการปฏิรูป (๒๕๕๔: ๙๘) เห็นว่าในแง่ของบุคลากร จะต้องไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลกลางโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถสร้างระบบและรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นของตนโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของบุคลากรในท้องถิ่นด้วย

ข้อเสนอให้ลดอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลาง

คณะกรรมการปฏิรูป (๒๕๕๔: ๙๕, ๑๖๓-๑๖๔) ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่นควรมีอำนาจเท่าที่จำเป็น มีความจำเป็นที่จะต้องลดอำนาจหรือยกเลิกอำนาจของส่วนกลางที่เข้าแทรกแซงการบริหารจัดการท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้นจึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง ๓ รูปแบบคือ

หนึ่ง สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น

สอง สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ

สาม สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด

๓.๑.๒ ปัญหาด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในกระบวนการของการกำหนดตำแหน่ง ทั้งนี้ เพราะการกำหนดตำแหน่ง อำนาจในการพิจารณาและการตัดสินใจ คือ อำนาจของ ก.จังหวัด นอกจากนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลาง ซึ่งในบางกรณีค่อนข้างเข้มงวดและไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดตำแหน่งของตนได้ตามที่ต้องการ จึงเป็นอุปสรรคและขัดต่อความก้าวหน้าในสายวิชาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗: ๕๐)

ประการที่สอง การโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เนื่องจากการโอนย้ายต้องได้รับความยินยอมจากทั้งตัวข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเสียก่อน ภายใต้หลัก “ความสมัครใจ” จากนั้นต้องได้รับความยินยอมของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย หรือภายใต้หลัก “ความยินยอม” นอกจากนี้ก็ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีก จึงทำให้การโอนย้ายมีความล่าช้าและไม่คล่องตัว

ประการที่สาม ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีการกั้นแกลงจากผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ยินยอมให้บุคลากรของตนย้ายส่งผลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗: ๕๑)

ประการที่สี่ อัตรากำลังคน มีไม่เพียงพอกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ

ประการที่ห้า การขาดความก้าวหน้าในอาชีพ เพราะระดับตำแหน่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามขนาดพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่มีตำแหน่งระดับสูงที่จะให้บุคลากรได้เติบโตในสายอาชีพ

ประการที่หก บุคลากรมีความภูมิใจในการเป็นบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย โดยบุคลากรบางคนอยากเป็นข้าราชการ หรือบางคนเข้าใจว่าตนเองเป็นบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ประการที่เจ็ด ระบบการบริหารงานบุคคลโดยรวม ไม่สอดคล้องกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๕๒)

ประการสุดท้าย คือ การให้อิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ทำให้มีข้อครหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสในการบริหารงานบุคคล เช่น การสอบบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การจ่ายโบนัส มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง เรียกชื้อละ ๑ แสนบาท



หรือข้อครหาที่ว่า นักการเมืองนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบริหารงานบุคคล เช่น ในกระบวนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อร้องเรียน และการดำเนินคดีด้านการบริหารงานบุคคลจำนวนมาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๕๒: ๑๒๕ ; เจริญชาญ จึงสมชัย, มปป: ๑๖๗)

จากปัญหาทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการแก้ปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่จะต้องแก้ปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อน และการบริหารงานที่ยังต้องพัฒนาในเรื่องของควมคล่องตัวในการทำงาน รวมถึงเรื่องการคอร์รัปชัน ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาใหญ่ของทั้งการเมืองระดับประเทศและการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขปัญหาคงต้องอาศัยการแก้ปัญหาอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบการเมือง

๓.๒ ความท้าทายด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น

การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ถือเป็นอีกด้านที่สำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการปรับตัวสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งในการพัฒนาบุคลากรก็มีวิธีการในการพัฒนาในหลากหลายรูปแบบ แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของไทยยังคงเน้นการฝึกอบรมที่ยังคงมีปัญหาในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลอยู่

ในการศึกษาของ พลอย สิบวิเศษ (๒๕๕๒: ๑๔๒-๑๕๓) ในเรื่อง การศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้สรุปไว้ว่า ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการฝึกอบรมของบุคลากรท้องถิ่น คือ หนึ่ง ปัญหาที่มาจากหลักสูตรและสถาบันที่ฝึกอบรม โดยหลักสูตรมีไม่เพียงพอและหน่วยงานที่จัดอบรมมีไม่หลากหลาย สอง ปัญหาและอุปสรรคที่มาจากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ และปัญหาด้านงบประมาณ สาม ปัญหาจากบุคลากรเอง ความไม่สะดวกและการมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการอบรม โดยได้ให้ข้อสังเกตจากการศึกษาว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีเกณฑ์การศึกษาในระดับสูงพอสมควร คือ ปริญญาตรี ดังนั้น การพัฒนาบุคลากรในกลุ่มนี้อาจมุ่งไปสู่การให้การศึกษาในระดับสูงขึ้นไป หรือเน้นการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มเติมความรู้ในงาน ส่วนกลุ่มที่ยังไม่ได้ศึกษาจนจบปริญญาตรี ก็ควรส่งเสริมให้เรียนจบในระดับปริญญา และนอกเหนือจากการฝึกอบรมที่เน้นการพัฒนาความรู้ในงานเพียงอย่างเดียว ควรส่งเสริมให้ฝึกอบรมในหลักสูตรที่เสริมความรู้และความตระหนักในด้านการมี

ความรับผิดชอบต่อชุมชนและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข ปัญหาของการอบรมบุคลากรท้องถิ่นเพิ่มเติมเอาไว้ ๓ ประการ คือ

ประการแรก บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความรู้ความเข้าใจใน ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ มากยิ่งขึ้น และผู้บริหารต้องไม่ยึดติดกับการส่งบุคลากรไปอบรมที่กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ควรสนับสนุนให้ไปฝึกอบรมกับสถาบันอื่น ๆ ซึ่งอาจแบ่งเบาภาระของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไปได้ อีกทั้งยังจะได้มุมมอง ทักษะ และองค์ความรู้ที่ หลากหลายจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากสถาบันอื่น ๆ ด้วย

ประการที่สอง ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นต้องเปิดวิสัยทัศน์และเปิดใจให้กว้าง ควรให้ ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มากยิ่งขึ้น และมีการพิจารณา คัดเลือกบุคลากรให้ไปอบรมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยอาจกำหนดไว้ในแผนพัฒนา องค์กรระยะยาวให้มีบุคลากรเข้ารับการอบรมในทุก ๆ ปี

และประการสุดท้าย เพื่อให้การฝึกอบรมสัมฤทธิ์ผลที่ตั้งไว้ ในส่วนของบุคลากร เองควรมีการประเมินศักยภาพหลังการฝึกอบรมโดยหน่วยงานต้นสังกัดด้วยว่า บุคลากรได้นำ เอาความรู้ที่ได้มาใช้ในการพัฒนางานของตนเองและองค์กรได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนั้น ในการศึกษาของ นิสิตาร์ก เวชยานนท์ (๒๕๕๐: ๒๑๗-๒๑๘) เรื่อง การเสริมสร้างพลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ พบว่า บุคลากรในท้องถิ่นยังได้รับการอบรมค่อนข้างน้อยและส่วนใหญ่ตอบว่าตนเองยังไม่มี ความรู้เพียงพอสำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบในปัจจุบัน นอกจากนี้ การประเมินผล การปฏิบัติงานยังขาดมาตรฐานและมีความไม่โปร่งใส ความพึงพอใจของบุคลากรท้องถิ่นด้าน ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะในการ พัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ควรเพิ่มการนำเอาการ บริหารคนเชิงกลยุทธ์เข้ามาใช้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะในกระบวนการจ้างงาน ควรมีการจัดทำ แผนกำลังคนที่คาดคะเนความต้องการกำลังคนโดยตรง เพื่อป้องกันปัญหาคนล้นงานและ ประหยัดงบประมาณ มีการวิเคราะห์งานที่เป็นงานหลักและมีการจ้างงานที่มั่นคงเพื่อดึงดูด คนเก่งให้อยู่กับองค์กร ถ้าเป็นงานสนับสนุนก็มีการจ้างงานอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบางงานอาจ ใช้วิธีการจ้างเหมาโดยใช้เอกชนหรือหน่วยงานจากภายนอก

ประการที่สอง ควรมีการบริหารผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปแบบของการประเมินผล การปฏิบัติงานแบบใหม่ ที่มีการกำหนดผลงานที่เป็นรูปธรรม มีการกำหนดตัวชี้วัด และ



กำหนดความคาดหวังระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน รวมทั้งนำเอารูปแบบของการประเมินผลแบบ ๑๘๐ องศามาใช้

ประการที่สาม ควรเพิ่มการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มากยิ่งขึ้น โดยมีแผนการพัฒนาคอนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่แรกเข้า มีแผนการพัฒนาคอนแบบรายบุคคล (Individual Development Plan) ซึ่งจะนำไปพร้อมกับการวางแผนสายอาชีพและความก้าวหน้าของบุคลากร มีการสอบถามความต้องการและเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมมีการนำเอาระบบที่เลี้ยง ระบบการสอน และระบบสารสนเทศเข้ามาใช้ในการพัฒนาคอน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความหลากหลายและเป็นการตอบสนองความต้องการของคนได้อย่างทั่วถึง ควรมีการทำแผนการหมุนเวียนงาน (Job Rotation) โดยก่อนจะหมุนเวียนต้องมีการสอนงาน มีการมอบหมายงานพิเศษ มีการอบรมหรือเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนั้น ก็ควรมีการสร้างสภาพแวดล้อมหรือบรรยากาศในการเรียนรู้ที่ไม่เป็นทางการ เพื่อให้บุคลากรเกิดการกระตุ้นอยากเรียนรู้ (Continuous Learning) สนับสนุนการเรียนรู้ และการเรียนรู้ร่วมกันของบุคลากรทั้งในสายงานเดียวกันและข้ามสายงาน

ประการที่สี่ ควรมีการจัดทำกรอบสมรรถนะ (Competency Model) ทั้งส่วนที่เป็นสมรรถนะหลัก (Core Competency) สมรรถนะในงาน (Functional Competency) สมรรถนะในงานบริหาร (Managerial Competency) และสมรรถนะส่วนบุคคล (Personal Competency) และนำมาใช้ในการสรรหาคนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ค่านิยมองค์กร การพัฒนาคอนตามตำแหน่งงาน รวมทั้งการจ่ายค่าตอบแทน

ประการที่ห้า ควรมีการบริหารผลงาน (Performance Management) ที่เชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานของพนักงานและบุคลากรทุกระดับที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของหน่วยงาน มีการทำข้อตกลงการทำงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์และทำให้คนทำงานโดยผูกพันกับเป้าหมายของงานมากกว่าตอบสนองตัวบุคคล

ประการที่หก ควรมีการปรับการจ่ายค่าตอบแทน โดยมีหลากหลายรูปแบบแทนที่จะจ่ายตามคุณวุฒิ ควรมีการจ่ายตามผลงาน จ่ายตามราคาตลาด ในสายงานอาชีพที่ขาดแคลน เพื่อดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถ

และประการสุดท้าย เสนอให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทางด้านการบริหารงานบุคคลทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด ที่ทำงานเต็มเวลา และมีความเป็นมืออาชีพ มาดูแลในเรื่องของการปรับปรุงระบบองค์การ การบริหารเชิงกลยุทธ์

ข้อเสนอในการพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นความพยายามให้เกิดการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ ที่เน้นการให้ความรู้กับคนในองค์กร มองคนในองค์กรเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่สามารถพัฒนาทั้งความรู้และความสามารถได้ นำไปสู่การสร้างสรรคงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป พร้อมกันนั้นก็สร้างนวัตกรรมในส่วนของงานของตนเพื่อพัฒนาองค์กรและรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับบริการที่ดีมากขึ้น โดยบุคลากรในท้องถิ่นเองก็ต้องมีการปรับตัวเพื่อเตรียมพร้อมกับการเรียนรู้ โดยต้องปรับตัวทั้งทัศนคติต่อการพัฒนาตนเอง การมีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ การมีเป้าหมายในการพัฒนาตนเอง การมีเป้าหมายในการพัฒนางานขององค์กร การประเมินการปฏิบัติงานของตนเอง นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น คือ ต้องปลูกจิตสำนึกร่วมกันว่า การพัฒนาตนเองทั้งหมดเป็นไปเพื่อพัฒนาการทำงาน อันจะเป็นการสนองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักใหญ่ที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

๓.๓ แนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต : ข้อถกเถียงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากการที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยยังคงประสบปัญหาความอิสระและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการทำงาน โดยในเรื่องของความอิสระของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้ เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑ ข: ๒๓๓-๒๓๗) ได้กล่าวถึงมิติอันหลากหลายของความเป็นอิสระของท้องถิ่นว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นซึ่งต้องการความเป็นอิสระจำเป็นต้องจำแนกให้ชัดเจนว่าท้องถิ่นควรมีอิสระด้านใดบ้าง โดยความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องมีอย่างน้อยเจ็ดประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ ความเป็นอิสระด้านนโยบาย (Policy Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการวางแผน (Planning Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการออกข้อบังคับ (Regulatory Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการบริหาร (Administrative Autonomy) ความเป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy) สมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น (elected local councilors and executive) และประเด็นที่สำคัญที่จะกล่าวถึง คือ ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy) ซึ่ง Lawrence Prachett (๒๐๐๔) และ D.O. Adeyemo (๒๐๐๕) (อ้างในธเนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๕๑ข: ๒๓๓-๒๓๗) ได้กล่าวว่า หากบุคลากรที่อยู่ในท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารของส่วนภูมิภาค มิใช่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อการเลื่อน ลด ปลด ย้าย เป็นไปตามคำสั่งของรัฐบาลกลาง ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ



ในเรื่องนี้ไม่ว่าจะเป็นการรับเข้าทำงาน การมอบหมายภาระหน้าที่ การประเมินผลการทำงาน การตัดสินใจเพิ่มโทษหรือให้รางวัล เป็นอำนาจของส่วนกลางแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายท้องถิ่นย่อมไม่อาจทำให้งานบรรลุผลได้ ในหลายประเทศท้องถิ่นมีอำนาจอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานบุคคลเพราะเจ้าหน้าที่ทุกคนขึ้นต่อท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงสามารถกำหนดคุณสมบัติทุกด้านของผู้สมัครเข้าทำงานได้ กระทั่งสามารถกำหนดว่าต้องการให้สิทธิแก่คนในท้องถิ่นก่อนคนต่างถิ่น เพราะเห็นว่าเขาเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมานาน ซึ่งควรได้รับสิทธิในการสมัครงานและได้ทำงานก่อน และหากหาผู้มีคุณสมบัติในท้องถิ่นไม่ได้ จึงค่อยประกาศหาคนนอกเขต และกำหนดว่าหากคนนอกเขตได้เข้าทำงานก็ต้องย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาทันทีและท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระก็ควรมีความสามารถในการควบคุมให้บุคลากรทุกคนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด นอกจากนี้ ธนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑ก: ๒๙) และ สุนทรชัย ซอบยศ (๒๕๕๔: ๗๐) ยังเห็นว่ารัฐยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล การที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปลัดและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยและได้รับการคัดเลือกจากส่วนกลาง มีการพิจารณาโยกย้ายให้รางวัลให้คุณให้โทษโดยคณะกรรมการที่อยู่ห่างไกลท้องถิ่น ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความล่าช้า และเกิดการขาดความสนใจในปัญหาท้องถิ่นที่สำคัญไปกว่านั้นคือทำให้คนในแต่ละท้องถิ่นไม่อาจสร้างและพัฒนาบุคลากรของตนเองได้อย่างเต็มที่ เพราะจะต้องรับบุคลากรที่ตนเองไม่ได้คัดเลือกมาทำงานให้ท้องถิ่นของตนซึ่งอาจมีการแย้งว่าจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน แต่ทางแก้ไขไม่ควรดึงอำนาจกลับไปเป็นส่วนกลาง แต่ต้องเน้นที่ระดับท้องถิ่น เช่น การมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบปัญหาเหล่านั้นให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายและสามารถร้องเรียนไปถึงระดับจังหวัดหากคำวินิจฉัยไม่เป็นที่ยอมรับ ฯลฯ ซึ่งธนศวร์ เจริญเมือง เน้นให้มีการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปที่เน้นให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและไม่เห็นด้วยที่จะมีคณะกรรมการกลางระดับชาติเพื่อบริหารงานบุคคลท้องถิ่นทั่วประเทศ รัฐควรให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ท้องถิ่น ภายใต้การกำกับด้วยกระบวนการยุติธรรมประกอบกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

จากความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังที่ได้ยกตัวอย่างมา นำมาซึ่งความคิดในการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่ โดยมีการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่หลายฉบับ จากหลาย

หน่วยงาน ซึ่งมีข้อเสนอที่มีทั้งประเด็นที่เหมือนและแตกต่างกันไป โดยในการศึกษาครั้งนี้จะขอสรุปการเปรียบเทียบประเด็นหลัก ๆ ในความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยยกตัวอย่างจากร่างพระราชบัญญัติฯ ๓ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ร่างพระราชบัญญัติฯ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และร่างพระราชบัญญัติฯ ของกระทรวงมหาดไทย ดังปรากฏในตาราง ๑

ตาราง ๑: เปรียบเทียบ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กับ
ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๓ ฉบับ

ประเด็น	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (คกท.กระจายอำนาจ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ม. ธรรมนูญ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (มท.)
๑. บทนิยาม	<ul style="list-style-type: none"> ม. ๓ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า อบจ. เทศบาล อบต. กทม. เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง 	<p>เพิ่มนิยาม</p> <ul style="list-style-type: none"> ม. ๔ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า อบจ. อบต. เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งยกเว้น กทม. "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่" หมายถึง อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ ก.ด. กำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> เหมือน พ.ร.บ. ฉบับเดิม 	<p>เพิ่มนิยาม</p> <ul style="list-style-type: none"> ม. ๔ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายถึง กทม. อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่" หมายถึง อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ ก.ด. กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่



ประเด็น	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (คกก.กระจายอำนาจ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ม. ธรรมนูญ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (มท.)
๒.	ผู้รักษาการ - ม. ๔ ให้ รว.มท. รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้	- ม. ๕ ให้ นายกรัฐมนตรีรักษาการตาม พ.ร.บ. นี้	- ม. ๒ ให้ นายกรัฐมนตรีรักษาการตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้	- ม. ๕ ให้ รว.มท. รักษาการตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้
๓.	โครงสร้าง - ม. ๓๐ ก.ถ. ประกอบด้วย ๑. ประธาน (คัดเลือก) มีวาระ ๒ ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ๒. กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๒ คน ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผอ.สำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น ๓. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๕ คน ซึ่ง ครม.	- ม. ๒ ก.ถ. ประกอบด้วย ๑. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นประธานและอยู่ในวาระคราวละ ๒ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง ๒ วาระติดต่อกัน ๒. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๒ คน ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผอ.สำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการ	- ม. ๗ ก.ถ. ประกอบด้วย ๑. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน กรรมการตาม (๒) และ (๓) เสนอฝ่ายละ ๒ คน จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางด้านวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และให้ ครม. เลือกลงให้เหลือเพียง ๒ คน กรรมการผู้ทรง	- ม. ๒ ก.ถ. ประกอบด้วย ๑. รว.มท. เป็นประธาน ๒. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๒ คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้แทน คกก. กระจายอำนาจ ผอ.สำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ๓. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน ประกอบด้วย ผู้ซึ่ง ครม. แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญใน



ประเด็น	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (คกท.กระจายอำนาจ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ม. ธรรมนูญ)	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (มท.)
แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความ เชี่ยวชาญด้านการบริหารงาน ท้องถิ่น ด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและกฏการจัดกา หรือด้านกฎหมาย	๔. ผู้แทนคณะกรรมการกลาง ข้าราชการ อบจ. ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการ ข้าราชการ กทม. ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการ พนักงานเมืองพัทยา ๑ คน และในกรณีที่มีกฎหมาย จัดตั้ง อบท. อื่น ซึ่ง อบท. อื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน ๑ คน	ปกครองท้องถิ่น ๓. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๕ คน ซึ่ง ครม. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความ เชี่ยวชาญด้านการบริหารงาน ท้องถิ่น ด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและกฏการจัดกา หรือด้านกฎหมาย	คุณวุฒิอย่างน้อย ๓ คน ทำงานเต็มเวลา ๒. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๒ คน ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผอ.สำนักงานประมาณ ปลัด กระทรวงการคลัง ปลัด กระทรวงมหาดไทย และ อธิบดีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น	ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้าน บริหารและการจัดการ ด้าน กฎหมายและด้านอื่นที่เป็น ประโยชน์ต่อการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลงานทาง ด้านวิชาการหรือมีความรู้เป็น ที่ยอมรับ
๔. ผู้แทนคณะกรรมการกลาง	ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย ๓ คน ต้องทำงานเต็มเวลา	ปกครองท้องถิ่น ๓. ผู้แทนผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓ คน และผู้แทนพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จำนวน ๓ คน ซึ่ง คัดเลือกจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๓. ผู้แทนผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓ คน ผู้แทนพนักงานส่วน ท้องถิ่น ผู้ดำรงตำแหน่งปลัด อบจ. ปลัดเทศบาล ปลัด อบต. ปลัดเมืองพัทยา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ จำนวน ๓ คน	๔. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จำนวน ๘ คน ประกอบด้วย ผู้แทน อบจ. ประกอบด้วยผู้บริหารและ ข้าราชการ อบจ. ผู้ดำรง ตำแหน่ง ปลัด อบจ. ซึ่ง คัดเลือกกันเองฝ่ายละ ๑ คน ผู้แทนเทศบาลประกอบด้วย ผู้บริหารและพนักงาน เทศบาลผู้ดำรงตำแหน่งปลัด

ประเด็น	พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (คกท.กระจายอำนาจ) พ.ศ.	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ม. ธรรมนูญศาสตร์) พ.ศ.	ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (มท.) พ.ศ.
			๔. ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ๑. เลขาธิการกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิคนใดคนหนึ่งเป็น ประธาน อยู่ในวาระคราวละ ๒ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้ ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน	เทศบาล ซึ่งคัดเลือกกันเอง ฝ่ายละ ๑ คน ผู้แทน อบต. ประกอบด้วยผู้บริหารและ พนักงานส่วนตำบล ผู้ดำรง ตำแหน่ง ปลัด อบต. ซึ่ง คัดเลือกกันเองฝ่ายละ ๑ คน ผู้แทนเมืองพัทยาหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษที่มีกฎหมายจัดตั้ง ประกอบด้วยผู้บริหารและ ปลัดเมืองพัทยาหรือปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ ซึ่งคัดเลือก กันเองฝ่ายละ ๑ คน
๔.	โครงสร้างคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วน	- ไม่มี -	- ไม่มี -	- ไม่มี -

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, มปป.



จากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นายถวิล ไพรสณฑ์ (๒๕๕๑: ๓) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ร่าง พรบ.ฯ ของกรมส่งเสริมฯ และร่าง พรบ.ฯ ของคณะกรรมการกระจายอำนาจมีความเห็นที่แตกต่างกันมากอยู่หนึ่งประเด็นและเป็นประเด็นใหญ่ ซึ่งร่างของกรมส่งเสริมฯ ต้องการที่จะให้ ก.ต. สังกัดในกระทรวงมหาดไทย และร่างของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้ ก.ต. สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองหน่วยงานเป็นส่วนราชการ ซึ่งนายถวิล ไพรสณฑ์ ไม่เห็นด้วย เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่ได้ตั้งใจทำงานเพื่อท้องถิ่นจริง ๆ จึงอยากให้ ก.ต. เป็นหน่วยงานอิสระ เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลโดยตรง และเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และมีประสบการณ์ทางการบริหารท้องถิ่นบางส่วน เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ แต่ไม่นับเป็นข้าราชการ นับเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการ มีสวัสดิการ และจะย้ายไปที่ไหนไม่ได้ อยากให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นระบบต่าง ๆ มีความแตกต่างจาก กพ. และผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือหัวหน้าสำนักงาน ก.ต. และเป็นเลขาธิการ ก.ต. โดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ไม่ควรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่เสนอว่าควรให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ก.ต. และต้องเป็นพนักงานประจำด้วย ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ นายถวิล ไพรสณฑ์ ที่เห็นว่า ก.ต. ควรเป็นองค์กรอิสระ ที่ไม่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุผลที่เพิ่มเติมว่า หน่วยงานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ควรสังกัดกับกระทรวงมหาดไทยเพราะจะทำให้รูปแบบการบริหารงานบุคคลมีลักษณะเหมือน กพ. ที่ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยในการบริหารงานบุคคล และไม่ควรงัดกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะอำนาจทางการเมืองอาจมีผลต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และเป็นการกระจุกรวมของอำนาจไว้ที่ฝ่ายการเมืองหรือส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. บทสรุป

จากความท้าทายต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งกรณีโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงาน การขาดความคล่องตัว การใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน การปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ และการเข้ามาของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การมองบุคลากรท้องถิ่นเป็น ทุนมนุษย์ (Human Capital) เป็นความท้าทายที่ทำให้ทั้ง

หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนระดับต่าง ๆ และตัวบุคลากรท้องถิ่นในทุกสายงานต้องปรับตัวและรับมือกับความท้าทายดังกล่าว เพื่อการพัฒนาการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นอิสระ คล่องตัว ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และให้บริการที่ดียิ่งขึ้นไปต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลของประเทศ ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ต้องมีความจริงใจรับฟังปัญหาและข้อคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งข้าราชการท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการ รวมถึงประชาชนด้วย ในการร่างกฎหมายที่จะส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากที่สุด



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). ๒๕๕๔. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยข้อเสนอต่อ
พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. ๒๕๕๓. การจัดการภาครัฐในบริบทการเปลี่ยนแปลง ใน
รวมบทความด้านการจัดการภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: ที พี เอ็น เพรส.
- ถวิล ไพรสณฑ์. ๒๕๕๑. โครงการประชุมสัมมนาเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (ฉบับรับฟังความ
คิดเห็น). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น. ค้นวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ จาก [http://www.local.moi.
go.th/31102008.pdf](http://www.local.moi.go.th/31102008.pdf)
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. มปป. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๑ก. ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจ
ของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๐). ใน **ก้าว (ไม้) พันประชาชนियม กระจายอำนาจ
สู่ท้องถิ่น**. ณรงค์ เพชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร:
เอเดสชั่นเพรส โปรดักส์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๑ข. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหาร
จัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๕๒. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจาย
อำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะ. เอกสารวิจัยเสนอต่อ กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่ อ้างใน สุนทรชัย ขอบยศ. ๒๕๕๔. ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจ
และแนวโน้มท้องถิ่นไทย ใน **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑.
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เชิงชาญ จงสมชัย. มปป. การคอร์ปชั่นในการสอบและบรรจุแต่งตั้งขององค์การบริหารส่วน
ตำบล ใน **รวมบทความวิชาการฉบับพิเศษ: ๕ ปีรัฐศาสตร์และรัฐประศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร**. ทิวากร แก้วมณี และคณะ. พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์.

- นิสดารก์ เวชยานนท์. ๒๕๕๐. การเสริมสร้างพลังให้กับองค์กรท้องถิ่น โดยผ่านทาง การบริหารทรัพยากรมนุษย์. ใน **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พลอย สิบวิเศษ. ๒๕๕๒. การศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย. ใน **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วศิน โกมุท. ๒๕๔๘. การโอนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน **นันททัศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์**. ศุภชัย ยาวประภาส และคณะ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๗. **เวทีท้องถิ่น ทางออก การบริหารงานบุคคลของ อบต.** นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (๒๕๕๐). **รายงานวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๗ จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง)**.
- สุนทรชัย ขอบยศ. ๒๕๕๔. ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย ใน **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์. ๒๕๑๑. **ระบบบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. มปป. **ตารางเปรียบเทียบระหว่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.** ค้นวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ จาก <http://www.local.moi.go.th/compared%20law.htm>
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. ๒๕๔๗. **การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น: ศึกษาจากคดีปกครองในศาลปกครอง**. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- Lawrence Prachett (2004) และ D.O. Adeyemo (2005) อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๑. **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>