



ISSN 0125-0957

รัฐสภา

ส ภา ส

ปีที่ 50 ฉบับที่ 7 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2545

เรื่องในฉบับ

บทบาทผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

Role of Assistant to the Member of Parliament in Thailand



วิกฤตนาฬิกาไทย วิกฤตปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย



อำนาจอธิปไตย



ศาลปกครอง



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร



วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

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

บอกรับเป็นสมาชิก

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



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บันนารุงกิจ
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นายคัมภีร์ ดิษฐาภรณ์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยนียง
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก้องเกียรติ ผือโย
นายนิธิทัศน์ องค์กรอัครชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภัสณี คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนิ่องเศรษฐ์
นางสาวธัญญา ยศพลพิพัฒน์

คอมพิวเตอร์

องค์กรการค้าของครูสภา

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวอภิญญา วงษานุกัตน์

บรรณาธิการ

ด้วยภาระและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีมาก ไม่ว่าจะเป็นงานหลวงหรืองานราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์ในทุกๆ ด้าน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ช่วย ส.ส.) เพื่อแบ่งเบาภาระและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากแต่เดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จะมีผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงหนึ่งคนเท่านั้น ต่อมาได้เพิ่มเป็น 3 คน และเป็น 5 คน ในปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินงานหรือกิจกรรมทางการเมือง เช่น งานด้านนิติบัญญัติ งานด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากชาวบ้านในพื้นที่ และด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้นรัฐสภาสารจึงได้นำเสนอบทความที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร รวมถึงบทความที่ต่อจากฉบับที่แล้วในเรื่องของวิกฤตธนาธิปไตยฯ และเรื่องอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ยังมีบทความเรื่องศาลปกครองมาให้ท่านผู้อ่านได้ศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อไป

บรรณาธิการ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภา

1

บทบาทผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญ
นายภูมิชัย สุ-

35

วิกฤตธนารูปไทย วิกฤติปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมไทย (ต่อจากฉบับที่ 34)
ดร.เสนาบดี

67

อำนาจอธิปไตย (ต่อจากฉบับที่แล้ว)
พีระพจน์ ใจดี

121

ศาลปกครอง

ราชสิทธิ์ วนาย



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

Role of Assistant to the Member of Parliament in Thailand

ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน⁽¹⁾
 นายภูมิชัย สุวรรณดี⁽²⁾

1. บทนำ

เมื่อพูดถึงผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ช่วย ส.ส.) ในสังคมไทย คงมีคนไม่มากนักที่จะรู้จักกลุ่มคนเหล่านี้ เรื่องของผู้ช่วย ส.ส. จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างมีติดบอดในการรับรู้ของประชาชน ในโอกาสที่มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญใหม่ พ.ศ. 2540 ที่มี ส.ส. ถึง 500 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตพื้นที่เลือกตั้ง 400 คน และเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง 100 คน (MONTESANO, MICHAEL J., 2001 : 173) ทำให้มีจำนวนผู้ช่วย ส.ส. เพิ่มขึ้นตามจำนวน ส.ส. ด้วย ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้แนะนำที่มาที่ไปของผู้ช่วย ส.ส. เพื่อให้เห็นภาพการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีกมุมหนึ่ง

ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 คือ ส.ส. บางคนแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส. ไม่เหมาะสม

¹ ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์การเงิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์การเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศึกษาปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, cert. of American University Alumni Association, Train of Human Rights (Strasbourg) France and E-mail : WISZANU@hotmail. com, กรรมการที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตรีตร. ที่ปรึกษาคณะกรรมธิการการพัฒนากองเมืองสภาผู้แทนราษฎร, อาจารย์พิเศษสถาบันราชภัฏสวนดุสิต

² ปริญญาตรี และปริญญาโท นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศึกษาปริญญาเอกนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2541-2543), นิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ในประเทศที่พัฒนาทางการเมืองแล้ว เขาให้ความสำคัญกับผู้ช่วย ส.ส. อย่างมาก เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น เพื่อพัฒนาบุคลากรทางการเมืองให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ คุณธรรมจริยธรรม และประสบการณ์ทางการเมือง แต่สำหรับประเทศไทยเรานั้นยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงจุดดังกล่าวได้ แม้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. จะมีกว้างขวางเพราะเป็นผู้ช่วยผู้แทนปวงชนชาวไทย เป็นผู้ช่วยผู้แทนของคนไทยทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ช่วยผู้แทนในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ผู้ช่วย ส.ส. ในกรุงเทพมหานคร นอกจากจะดูแลปัญหาของประชาชนในกรุงเทพฯ แล้วยังมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลปัญหาเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นอื่นด้วย เช่น ในอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ที่ต้องการยกฐานะอำเภอธาตุพนมให้เป็นจังหวัดธาตุพนมเพื่อความสะดวกในการติดต่อหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจต่างๆ เพราะหน่วยงานส่วนใหญ่อยู่แต่ในตัวจังหวัด ทำให้ประชาชนในอำเภออื่นได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อไปติดต่อราชการ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ช่วย ส.ส. ยังไม่สามารถทำได้ เช่นกฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาสถาบันรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะมีผู้ช่วย ส.ส. ทำความเข้าใจกับประชาชนเรื่องต่างๆ แทน ส.ส. ไม่ว่าจะเป็นการทำงานใน คณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ การตั้งกระทู้ทั่วไป กระทู้สด รวมทั้งเรื่องการออกกฎหมายต่างๆ ที่อยู่ในขั้นตอนของรัฐสภา รับฟังปัญหาประชาชน เราจะมาดูพัฒนาการของผู้ช่วย ส.ส. ไทยที่ผ่านมา การได้ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์รวมทั้งวิเคราะห์บทบาทของผู้ช่วย ส.ส. ในตอนต่อไป

2. ความหมาย (Definition)

ในบทความนี้ผู้เขียนจะให้นิยามความหมายของคำต่างๆ ดังนี้

รัฐสภา (Parliament)

หมายถึง สถาบันนิติบัญญัติ (Legislative) ในการจัดทำกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด รวมทั้งการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (Executive) เช่น นายกรัฐมนตรี โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งเป็นรายบุคคล หรือ ทั้งคณะ การตั้งกระทู้สด และกระทู้ทั่วไปตามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

นักการเมือง (Politician)

หมายถึง ตัวแทนของประชาชนซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนในการใช้อำนาจรัฐทำการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายทางการเมือง เพื่อการจัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์สุขต่างๆ ให้แก่เจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนตามมาตรา 3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of Parliament)

หมายถึง บุคคลที่พรรคการเมืองส่งสมัครและได้รับการเลือกตั้งจากเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนชาวไทย โดยมี ส.ส. ทั้งหมด 500 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน และ ส.ส. แบบเขตพื้นที่ จำนวน 400 คน ตามรัฐธรรมนูญ 2540 (มาตรา 98 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร)

ผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ผู้ช่วย ส.ส. (Assistant to the Member of Parliament or Staff)

หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจาก ส.ส. ทั้ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ (Party list) และ ส.ส. ในเขตพื้นที่ (Constituency) เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความรับผิดชอบคนทั้งประเทศไม่ใช่เฉพาะจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่

3. แนวความคิดว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส.

สำหรับแนวความคิดว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. มีบทบาททั้ง 2 แนวความคิด คือ บทบาทหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. ของนักการเมือง กับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (อ้างจาก เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตร ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536 : 4-7) กล่าวคือ

3.1 บทบาทหน้าที่ของผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมือง

ภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดของสังคมไทยหรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตย” ประชาชน (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) สามารถใช้สิทธิทางการเมืองเลือก “ตัวแทน” หรือ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในการออกกฎหมายการบริหารประเทศ และทำหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ ตัวแทนของประชาชนในที่นี้ก็คือ “นักการเมือง” (politician) ซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนในการใช้อำนาจรัฐทำการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายทางการเมืองเพื่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรหรือประโยชน์สุขต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมไทยนั่นเอง



อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หน้าที่พื้นฐานของนักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐ (อำนาจอธิปไตย) ก็คือ

1. การทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยการออกกฎหมายและการควบคุมการทำงานของรัฐบาลทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย และในระดับการนำนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบไปปฏิบัติ

2. การทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยการกำหนดนโยบายทางการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมาย และการบริหารนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุผลตามที่นโยบายนั้นๆ ได้กำหนดไว้ นอกจากการมีหน้าที่ดังกล่าวแล้ว

3. นักการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชน ยังมีหน้าที่พิเศษอีกด้วย คือหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดูแลสารทุกข์สุขดิบของประชาชนเป็นประการที่สาม หน้าที่หลักสามประการนี้นับได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างท้าทายความสามารถของ “นักการเมือง” ไม่น้อยทีเดียว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ถ่องแท้ก็อาจพิจารณาได้ว่า นักการเมืองต่างก็มีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่จะทำหน้าที่หลักสามประการของตนให้สมบูรณ์สูงสุดได้ ดังนั้น “ผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมือง” จึงเป็นบุคลากรที่มีความจำเป็นในการให้การสนับสนุนเพื่อการบรรลุภารกิจทางการเมืองของนักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทบาทของผู้ช่วยดำเนินการของนักการเมือง (ก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้ พ.ศ. 2540)

ภายใต้ข้อสมมติข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของนักการเมืองและข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาที่นักการเมืองแต่ละคนเผชิญอยู่ รวมทั้งสภาพและปัญหาต่างๆ ของสังคมไทยในทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ซึ่งท้าทายศักยภาพของนักการเมือง “ผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมือง” ในฐานะที่เป็นเลขานุการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี จึงมีบทบาทที่สำคัญต่อการดำเนินงานซึ่งเป็นภารกิจหลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นว่า บทบาทของ “ผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมือง” ที่จำเป็นต่อการสร้างเสริมศักยภาพของนักการเมืองอาจจำแนกได้อย่างน้อย 2 บทบาท คือ บทบาทแรกเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ และบทบาทที่สองเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องงานบริหารและการปฏิบัติการ กล่าวคือ

1. บทบาทด้านงานวิชาการ อาจพิจารณาได้ว่าบทบาทในด้านวิชาการของผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมืองเป็นบทบาทสำคัญพื้นฐานต่อการดำเนินงานของนักการเมือง (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

นโยบายทางการเมือง การตัดสินใจ การพูดต่อสาธารณชน การให้สัมภาษณ์ การอภิปราย ฯลฯ
หน้าที่ในประการนี้ของผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมือง ได้แก่

1.1 หน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหมายถึง การรวบรวมข่าวสารจาก
สื่อมวลชนต่างๆ ทั้งจากหนังสือพิมพ์ วารสาร วิทยุและโทรทัศน์ ข่าวสารที่ควรจะให้
ความสนใจ เก็บรวบรวม ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพและปัญหาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองกลุ่ม
อิทธิพล-กลุ่มผลประโยชน์ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีวัฒนธรรมและศาสนา
และข้อมูลข่าวสารทางวิชาการในรูปบทความและงานวิจัยของสถาบันการศึกษาและองค์กรต่างๆ

1.2 หน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสนอแนะแนวทางการตัดสินใจ
และกำหนดนโยบาย หน้าที่ในประการนี้เป็นหน้าที่ท้าทายความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการ
ของผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมืองไม่น้อย ผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมืองจึงควรมีคุณสมบัติ
ทางการศึกษาอย่างน้อยในระดับปริญญาตรี เพื่อการนำเอาความรู้พื้นฐานในระดับปริญญาตรีไม่ว่า
จะเป็นด้านมนุษยศาสตร์ ปรัชญา สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการอธิบาย
สาเหตุและผลของปรากฏการณ์และปัญหาต่างๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรมที่
เกิดขึ้น รวมทั้งอาจเสนอแนะทางเลือกเพื่อการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายต่อนักการเมืองได้
อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในประการนี้ ผู้ช่วยดำเนินงานของนักการเมืองอาจขอคำปรึกษาอย่างเป็นทางการ
หรือไม่เป็นทางการกับผู้รู้ในแขนงต่างๆ ได้ หรืออาจกลั่นกรองจากบทความวิชาการที่
ปรากฏในวารสารทางวิชาการ งานวิจัย หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ

2. บทบาทด้านงานบริหารและการปฏิบัติการ อาจพิจารณาได้ว่าบทบาทในประการนี้
เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนบทบาทของนักการเมืองในการมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กับ
สมาชิกในระดับต่างๆ ของสังคม เช่น ประชาชนทั่วไป ประชาชนในเขตเลือกตั้งของนักการเมือง
นั้นๆ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลต่างๆ หัวหน้าแผน และสื่อมวลชน ฯลฯ ดังนั้น ผู้ช่วยดำเนินงาน
ของนักการเมืองจึงต้องมีบทบาททางสังคมในการเชื่อมประสานกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวโดยการจัด
นัดหมาย การประสานงาน การเดินทาง การทำรายงานเบื้องต้นเพื่อสรุปสถานการณ์ต่างๆ การจัด
เตรียมพบปะกับสื่อมวลชน การจัดทำสรุปข่าวเพื่อแจกสื่อมวลชน และการร่างคำกล่าวต่างๆ ให้
กับนักการเมือง อาจสรุปได้ว่าหน้าที่ในประการที่สองนี้เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน
บทบาทของนักการเมืองในแง่ของการสร้างภาพลักษณ์ทางสังคมที่ดีให้แก่นักการเมืองนั่นเอง

3.2 บทบาทหน้าที่ของผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายเลขานุการของผู้บริหารทาง
การเมือง หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินงาน



หรือกิจกรรมทางการเมือง เช่น งานทางด้านนิติบัญญัติ งานทางด้านการควบคุมรัฐบาล และด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น โดยในปัจจุบันนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งๆ สามารถที่จะมีผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 5 คน ซึ่งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นคงจะมาจากการแต่งตั้งญาติพี่น้อง หรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

หน้าที่ของผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายเลขานุการของผู้บริหารทางการเมืองนั้นเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการหลายประการด้วยกัน ตั้งแต่เรื่องของการแก้ปัญหาของประชาชน เรื่องของการทำหน้าที่นิติบัญญัติ เรื่องของการควบคุมดูแลการบริหารงานของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถใช้เวลาโดยส่วนตัวของเขาเองทำในทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการทำ และที่สำคัญที่สุดก็คือในหน้าที่แต่ละหน้าที่นั้น มีขอบเขตของการปฏิบัติค่อนข้างจะกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องใช้กระบวนการทางด้านวิชาการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ประการที่หนึ่ง หน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ การทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องค้นคว้าตำรา ค้นคว้ากฎหมาย หาข้อมูลเพื่อจะนำมาร่างกฎหมาย หรือจะต้องสืบสาวเรื่องราวของกฎหมายเดิมเพื่อนำไปพิจารณาแก้ไข ซึ่งหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงไม่มีเวลามากนักที่จะค้นหาข้อมูลเหล่านี้ได้ การมีผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับหน้าที่เหล่านี้ คือ การค้นคว้าหาเอกสารต่างๆ ทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านกฎหมายเพื่อมาร่างกฎหมาย

ประการที่สอง หน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุมรัฐบาลก็เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองคงไม่มีเวลามากพอที่จะหาข้อมูลทางการบริหารของรัฐบาล จึงจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คอยค้นหาข้อมูลเหล่านี้จากหน่วยราชการ หรือคอยติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แล้วนำข้อมูลเหล่านี้มาให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สาม หน้าที่ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันนี้เป็นหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวางและมีปริมาณค่อนข้างมากเป็นอันดับหนึ่งสำหรับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเมืองไทยเรา เรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์เหล่านี้เป็นหน้าที่โดยตรง แต่ในขณะที่เดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวคงไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง รวมทั้งการไปเยี่ยมพบปะประชาชนคงกระทำไม่ได้ทั่วถึงด้วยเช่นกัน จึงจำเป็นจะต้องให้ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วยทำหน้าที่เหล่านี้ด้วย

4. รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ช่วย ส.ส.

แต่เดิมมานับแต่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนซึ่งรับรองฐานะโดยรัฐธรรมนูญ ในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา จะดำเนินการต่างๆ ด้วยตนเองตลอด ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการพบปะประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ด้วยภาระหน้าที่ในหลายด้าน ในปี พ.ศ. 2530 จึงได้มีการออกประกาศสภาผู้แทนราษฎรให้มีผู้ช่วยดำเนินงาน หรือผู้ช่วย ส.ส. เพื่อแบ่งเบาภาระและจัดเวลาให้กับ ส.ส. ในช่วงแรกนั้นกำหนดให้มีเพียง 1 คน จึงเป็นการนำญาติพี่น้องมาช่วยงานในด้านเลขานุการส่วนตัว จัดสรรตารางเวลาให้ ส.ส. ต่อมากระแสนการให้ความสำคัญต่อการลงพื้นที่รับผิดชอบ การเตรียมข้อมูลเพื่ออภิปราย และการตอบคำถามผู้สื่อข่าวมีมากขึ้น จึงได้มีการเพิ่มจำนวนผู้ช่วย เป็น 3 คน และ 5 คน ในปี พ.ศ. 2537 และ 2540 ตามลำดับ ปัจจุบันผู้ช่วย ส.ส. จึงประกอบด้วยคน 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มคนในพื้นที่เพื่อช่วยดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการพบปะประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของ ส.ส. แต่ละท่าน และกลุ่มที่ติดตาม ส.ส. ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้พอที่จะหาข้อมูลเตรียมอภิปราย ตลอดจนการตอบคำถามผู้สื่อข่าวในเรื่องต่างๆ ผู้ช่วย ส.ส. นี้มีโอกาสจะพัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นนักการเมืองได้อีกด้วย

การแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส.

การที่ ส.ส. จะแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส. นั้นจะต้องปฏิบัติตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 12 ตุลาคม 2537 ได้วางหลักเกณฑ์ ทั้งเรื่องคุณสมบัติ และคุณสมบัติของผู้ช่วย ส.ส. ที่สำคัญคือ ต้องได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และเคยปฏิบัติ หรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ) และเคยปฏิบัติ หรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี รวมทั้งไม่เป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง พนักงานหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ (ตามภาคผนวก ก หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

จำนวนและค่าตอบแทนของผู้ช่วย ส.ส.

การแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส. ในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2530 นั้น ส.ส. 1 คน มีผู้ช่วย ส.ส. ได้ 1 คน ได้รับค่าตอบแทน 3,000 บาท ซึ่งไม่ได้ถือเป็นเงินเดือนเพราะเงินที่ได้รับอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ในปี พ.ศ. 2537 มีการปรับจำนวนผู้ช่วย ส.ส. เพิ่มขึ้นเป็น 3 คน ได้รับค่าตอบแทนคนละ 5,560 บาท



และในปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีการปรับจำนวนผู้ช่วย ส.ส. เพิ่มขึ้น 5 คน แต่ละคนจะได้รับค่าตอบแทนคนละ 7,780 บาท และยังมีผู้เชี่ยวชาญประจำตัว ส.ส. 1 คน ได้รับค่าตอบแทน อีก 15,000 บาท

ประวัติศาสตร์รัฐสภาไทยเริ่มมีการแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส. ในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน (มนตรีรูปสุวรรณ : 2540 : 64) ได้รับเงินค่าตอบแทนประมาณ 3,000 บาท (สามพันบาทถ้วน) โดยผู้ให้กำเนิดแนวคิดนี้คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ซึ่งได้พูดคุยกับ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่า การจะพัฒนาการเมืองให้เจริญเติบโตขึ้น เราต้องมีการสร้างบุคลากรทางการเมืองไว้ในอนาคต ซึ่งพลเอกเปรม เห็นด้วยจึงทำให้เกิดมีผู้ช่วย ส.ส. ขึ้น (อุทัย พิมพ์ใจชน : จากการบรรยายโครงการฝึกอบรมผู้ช่วย ส.ส. วันที่ 29 ตุลาคม 2544 ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัย) และได้พัฒนาโดยการเพิ่มจำนวนของผู้ช่วย ส.ส. กับจำนวนเงินค่าตอบแทนตามตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนผู้ช่วย ส.ส. และค่าตอบแทน

หน่วย/บาท

พ.ศ.	ส.ส.	ผู้ช่วยสภาผู้ ประจำตัว ส.ส.	ค่าตอบแทน /คน	ผู้ช่วย ส.ส.	ค่าตอบแทน /คน
2530	1	-	-	1	3,000
2537	1	-	-	3	5,560
2538	1	-	-	3	7,780
2540	1	1	15,000	5	7,780

ที่มา : รวบรวมจากหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกระทรวงการคลัง

จากตาราง จะเห็นว่าจำนวนของผู้ช่วย ส.ส. เพิ่มมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2530 จากจำนวน 1 คน เพิ่มเป็นจำนวน 3 คน ในปี พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 5 คน ในปี พ.ศ. 2540 รวมทั้งค่าตอบแทนก็มีพัฒนาการเพิ่มขึ้นด้วย จากปี พ.ศ. 2530 ประมาณ 3,000 บาท (สามพันบาทถ้วน) เป็น 5,560 บาท (ห้าพันห้าร้อยหกสิบบาทถ้วน) ในปี พ.ศ. 2537 เป็น 7,780 บาท (เจ็ดพันเจ็ดร้อยแปดสิบบาทถ้วน) ในปี พ.ศ. 2540 และในปีเดียวกันนี้ยังได้เพิ่มผู้เชี่ยวชาญประจำตัว ส.ส. เพราะบทบาทหรือที่มงานของ ส.ส. เหล่านี้มีส่วนสำคัญ เพราะการทำงานของ ส.ส. จะมีคุณภาพหรือไม่ ส่วนหนึ่งมาจากผู้ช่วย ส.ส. และผู้ช่วย ส.ส. ก็จะสะท้อนถึงตัว ส.ส. เองด้วย ถ้าได้ทีมผู้ช่วย ส.ส. ดี ในการแบ่งงานก็จะส่งผลให้ ส.ส. มีเวลาไปทำงานเพื่อสังคมอย่างอื่นได้มากขึ้น (วิชฌุ บุญมาร์ตัน, น.ส.พ. ผู้จัดการรายวัน, 6 ก.ย. 2541)

อำนาจหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส.

อำนาจหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. ซึ่งไม่มีเอกสารทางราชการของรัฐสภาที่ชัดเจน มีแต่ปรากฏอยู่ในหนังสือสิทธิประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : 21 : 2539) ดังนี้

...ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) พบปะประชาชนเพื่อสอบถามความเป็นอยู่ ติดต่อกับหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน เข้าร่วมสัมมนา ปาฐกถา หรือกล่าวสุนทรพจน์ ในโอกาสต่างๆ เป็นต้น...

6. สิทธิและประโยชน์ที่ผู้ช่วย ส.ส. จะได้รับ

สิทธิและประโยชน์ที่ผู้ช่วย ส.ส. จะได้รับตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเรื่องการเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-3) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2536 โดยจะได้รับทั้งค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าบัตรเครื่องบินไป-กลับ แต่จะต้องขอเทียบตำแหน่งกับสำนักการเงินการคลัง 1 ส่วนอนุมัติพิเศษกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังก่อน (ตามภาคผนวก ข แบบรายละเอียดขอเทียบตำแหน่ง) จากนั้นกระทรวงหรือหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงจะทำหนังสือไปยังกระทรวงการคลังเพื่อขอเทียบตำแหน่ง เมื่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเทียบตำแหน่งแล้วก็จะแจ้งมายังหน่วยงานที่ผู้ช่วย ส.ส. ทำงานอยู่ ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังแจ้งผลการเทียบตำแหน่งของผู้ช่วย ส.ส. เท่ากับข้าราชการพลเรือน ระดับ 6 เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ตามภาคผนวก ค หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังที่ ก.ค. 0526.7/714 ลงวันที่ 10 เมษายน 2543 เรื่อง การเทียบตำแหน่ง)

เมื่อเทียบตำแหน่งของผู้ช่วย ส.ส. เท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ 6 แล้ว ก็จะสามารถเดินทางไปราชการต่างจังหวัด และต่างประเทศสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้เท่ากับข้าราชการพลเรือน (ทั้งนี้จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติให้เดินทางไปต่างประเทศจากผู้มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานนั้นก่อน) (ภาคผนวก ง) โดยทางสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีจะทำเรื่องยืมเงินทดรองราชการจาก ก.ค. และขออนุญาตเดินทางไปราชการต่างจังหวัดโดยเครื่องบินทั้งไป-กลับ (หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ที่ ศธ.0100/1031 ลงวันที่ 20 กันยายน 2543 เรื่อง ยืมเงินทดรองราชการ) จะเห็นว่า ถ้าเดินทางไป 2 วัน ได้รับเบี้ยเลี้ยง 180 บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบบาทถ้วน)



ค่าที่พัก 1 คืน 800 บาท (แปดร้อยบาท) ค่าพาหนะ 3,875 (สามพันแปดร้อยเจ็ดสิบห้าบาทถ้วน)
(ภาคผนวก จ ประมาณการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป)

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ข้าราชการประจำผู้เกี่ยวข้องบางคนไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้ให้กับผู้ช่วย ส.ส. หรือแม้แต่วุฒิสมาชิกทั้งว่าการและช่วยว่าการกระทรวง ตัวอย่างเช่น เมื่อปี พ.ศ. 2542 นายรณภัก ศศิวิวัฒน์ ผู้ช่วย ส.ส. ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้ไปช่วยงานในกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เมื่อผู้ช่วย ส.ส. ไปสอบถามกับหัวหน้าสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีก็แจ้งว่าไม่มีสิทธิประโยชน์นี้ แต่เมื่อผู้ช่วย ส.ส. นำเอาหลักฐานทางราชการจากกระทรวงการคลัง และตัวอย่างของว่าที่ร้อยเอกวิชฌุ บุญมารัตน์ ผู้ช่วย ส.ส. ดร.วิชัย ตันศิริ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นให้ดู ซึ่งสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ เพราะถือว่าเป็นการทำงานให้กับประเทศชาติได้เหมือนกันในฐานะนักการเมืองที่ทำงานในตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส. ก็ได้รับคำตอบจากหัวหน้าสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่า “ใกล้จะหมดวาระการทำงานของผู้ช่วย ส.ส. อยู่แล้ว ทำเรื่องไปก็ไม่ทันเพราะขบวนการทำงานของราชการต้องใช้เวลาาน เอาไว้คอยสมัยหน้าก็แล้วกัน” (สัมภาษณ์ นายรณภัก ศศิวิวัฒน์, 2542) ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 23 ที่บัญญัติ ดังนี้

...สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการทางการเมืองคนหนึ่ง หรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีหลายคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน...

(อุสาค์ โกมลปาณิก, กฎหมายมหาชน : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : 2543 : 992)

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับราชการทางการเมือง ซึ่งจะต้องอำนวยความสะดวกให้กับรัฐมนตรี ในการทำงานทางการเมืองซึ่งจะต้องมีทีมงานซึ่งเป็นผู้ช่วย ส.ส. ออกไปราชการต่างจังหวัด เพื่อจะนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาแก้ไขเพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแสดงความต้องการของประชาชนให้รัฐบาลทราบปัญหาที่เกิดขึ้น และรวบรวมความต้องการนั้นให้เป็นนโยบายทางเลือกตามแนวความคิดของ Almond & Powell: 1966 เช่น เมื่อวิกฤติทางเศรษฐกิจ ลูกหลานชาวบ้านที่จบปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เป็นต้น ต้องตกงาน ซึ่งไม่มีรายได้หรือเงินเดือน เมื่อคนไม่มีรายได้ ส่วนหนึ่งก็จะไปขายตัว หรือเป็นโสเภณี ส่วนหนึ่งก็จะเข้าสู่ขบวนการค้ายาเสพติด ทำให้ประเทศชาติสูญเสียบุคคลในการสร้างชาติ ดังนั้น ทีมงานผู้ช่วย ส.ส. ต้องทำหน้าที่รวบรวมปัญหาและความต้องการให้รัฐมนตรี หรือ ส.ส. เพื่อไปจัดทำนโยบายของรัฐบาลให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนที่ตกงานหรือว่างงานให้ลดน้อยลงไป

7. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส.

จากการมีจำนวนผู้ช่วย ส.ส. จำนวนเพิ่มขึ้นได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับ ส.ส. และผู้ช่วย ส.ส. ดังนี้

1. การให้ผู้ช่วย ส.ส. ไปทำงานส่วนตัว และรับค่าตอบแทนแทนผู้ช่วย

การมีผู้ช่วย ส.ส. จำนวนมาก ทำให้ ส.ส. ไม่ให้ความสนใจกับข้อห้ามในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส. ที่กำหนดในประมวลจริยธรรมของ ส.ส. วันที่ 6 สิงหาคม 2542 นัก เช่น ข้อ 24 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัว หรือผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ” ข้อ 18 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องไม่คบหา หรือให้การสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย” และข้อ 11 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของรัฐสภา และไม่กระทำการใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติและรัฐสภา” จึงมักปรากฏว่า ส.ส. บางคนแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ช่วย ส.ส.

กรณี ส.ส. รับค่าตอบแทนแทนผู้ช่วย ส.ส. มีให้เห็นอยู่จริง ดังกรณีที่พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ยกขึ้นมาอภิปราย ส.ส. พรรคการเมืองหนึ่งในรัฐสภาเนื่องจากการแต่งตั้งผู้ช่วย ส.ส. แต่ ส.ส. กลับเป็นผู้รับค่าตอบแทนเสียเอง ทำให้พลตำรวจโทเสรี เตมียเวส ไปทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้แม้ว่า ผู้ช่วย ส.ส. 1 คน จะได้ค่าตอบแทนเพียง 7,780 บาท แต่หากรวมจำนวนผู้ช่วย ส.ส. ทั้ง 5 คนแล้วจะเป็นจำนวนถึง 466,800 บาทต่อปี ลองคิดต่อไปว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส.ส. ทั้ง 500 คน สามารถมีผู้ช่วย ส.ส. ได้คนละ 5 คน ดังนั้น จะมีจำนวนผู้ช่วย ส.ส. เป็นจำนวนถึง 2,500 คน



คิดเป็นค่าตอบแทนผู้ช่วย ส.ส. ทั้งสิ้น 233,400,000 บาทต่อปี หาก ส.ส. คิดทุจริตเงินผู้ช่วยของตนแม้เพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ช่วย ส.ส. ทั้งหมด เงินภาษีของประชาชนชาวไทยจะเข้ากระเป๋า ส.ส. เหล่านั้นไปเป็นจำนวนถึง 116,700,000 บาทต่อปีทีเดียว

2. ผู้ช่วย ส.ส. ใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์แก่ตน

การที่ผู้ช่วย ส.ส. สามารถดำเนินการในเรื่องบางเรื่องแทน ส.ส. ทำให้เกิดช่องว่างในการหาประโยชน์แก่ตนเองได้เช่นกัน ดังกรณีเคยมีผู้ช่วย ส.ส. คนหนึ่งไปพูดคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งว่า หากท่านมีความประสงค์จะย้ายไปจังหวัดที่ใหญ่ขึ้น จะต้องมีการใช้จ่ายในการดำเนินการ และเพื่อนำไปให้ผู้ใหญ่ และเรื่องสุดท้ายเป็นกรณีที่ผู้ช่วย ส.ส. พรรคการเมืองหนึ่งพยายามใช้ตำแหน่งข่มขู่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยตัวเพราะถูกจับกรณีค้ายาบ้า (วิษณุ บุญมาร์ตัน, นสพ.กรุงเทพธุรกิจ, 30 ตุลาคม 2544) แต่เมื่อเรื่องเปิดเผยขึ้นโดยสื่อมวลชน ผู้ช่วย ส.ส. คนนั้นก็ถูกปลดออกไป เป็นต้น

3. พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับผู้ช่วย ส.ส.

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับผู้ช่วย ส.ส. ซึ่งเป็นบุคลากรทางการเมืองเท่าที่ควร สังเกตจากนับตั้งแต่เริ่มมีผู้ช่วย ส.ส. มามีน้อยครั้งมากที่พรรคการเมืองจะจัดอบรมหรือให้ความรู้เพิ่มเติมกับผู้ช่วย ส.ส. เพื่อพัฒนาคุณภาพให้มีความรู้ความสามารถพอที่จะพัฒนาเป็น ส.ส. ในอนาคตได้ ปัจจุบันพรรคการเมืองบางพรรคเริ่มให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส. บ้างแล้ว เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ได้มีแนวความคิดที่จะนำ ส.ส. แบบแบ่งเขตที่ไม่ได้รับเลือกมาเป็นผู้ช่วย ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ โดยผู้ช่วย ส.ส. เหล่านี้มีโอกาสได้พัฒนาคุณภาพคุณธรรม จริยธรรม โดยการเข้าไปทำงานในคณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะไปเป็น ส.ส. ในอนาคต ในการเป็นนักการเมืองมืออาชีพ ไม่ใช่เป็น ส.ส. สอบตกแล้วให้ไปทำอย่างอื่นก่อน เมื่อถึงคราวเลือกตั้งค่อยมาสมัครใหม่

4. การอำนวยความสะดวกของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับ ส.ส. และผู้ช่วย ส.ส. ในการทำงานทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การอำนวยความสะดวกของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังคงไม่พร้อมเท่าที่ควร เช่น ห้องสมุดรัฐสภา มีเอกสารงานวิจัยอยู่ไม่มากพอที่จะทำการค้นคว้าเรื่องต่างๆ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลให้ ส.ส. นำไปอภิปรายการทำงานของรัฐมนตรีได้ การให้บริการของข้าราชการรัฐสภาบางคน “การทำความเข้าใจกรอบความคิดไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมดระหว่างแนวทางของผู้บริหารรัฐสภา กับผู้ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การใช้ห้องรับรองข้าราชการไม่อำนวยความสะดวก การอำนวยความสะดวกให้กับผู้ช่วย ผู้บริหาร รัฐสภาต้องทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงาน” (สัมภาษณ์ นายสุรพล ระวังษ์, 21 มกราคม 2545) รวมทั้งการแนะนำการทำงานของผู้ช่วย ส.ส. ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยมีการปฐมนิเทศผู้ช่วย ส.ส. เลย นับแต่มีประกาศสภาผู้แทนราษฎรให้มีผู้ช่วย ส.ส. เป็นเวลา 15 ปีมาแล้ว ส่วนการอบรม มีการจัดการอบรมผู้ช่วย ส.ส. เพียง 5 ครั้งเท่านั้น คือ ใน พ.ศ. 2530 2537 2541 2544 และ 2545 (ปี 2541, 2544 จัดโดยสถาบันประปวกเกล้า ปี 2530 2537 2545 จัดโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งก็เป็นเพียงว่าจะไปติดต่อหาข้อมูลได้จากไหนนอก รัฐสภา และผู้ทำการอบรมก็เป็นเจ้าหน้าที่ภายนอกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนทั้งสิ้น โดย สะเลยเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองและสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิเด็ก สิทธิแรงงาน สิทธิสตรี สิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ การต่างประเทศ เศรษฐศาสตร์การเมือง

5. สถานะของผู้ช่วย ส.ส.

สถานะของผู้ช่วย ส.ส. ในปัจจุบันไม่ได้เป็นข้าราชการรัฐสภาหรือลูกจ้างประจำ แต่อยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ 6 จึงเห็นได้ว่าไม่มีฐานะเป็นข้าราชการแต่อย่างใด ส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ช่วย ไม่มีสถานะหรือ มีกฎหมายรองรับ ถ้าวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีระดับการศึกษา ประสบการณ์ทำงานทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน แต่ความรับผิดชอบของผู้ช่วย ส.ส. จะมีมากกว่า เพราะเป็นผู้ช่วยของผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้อง รับผิดชอบทั้งประเทศ แต่สถานะของผู้ช่วยไม่มี จึงขาดแรงจูงใจส่วนหนึ่งในการที่จะหาคนดี มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมเข้าสู่ระบบมากขึ้น เพื่อสร้างสถาบันของรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง

6. ค่าตอบแทน

ส.ส. 1 คนจะมีผู้ช่วยได้ทั้งหมด 5 คน โดยผู้ช่วยจะได้รับค่าตอบแทนคนละ 7,780 บาท จำนวน ส.ส. ทั้งหมด 500 คน จึงมีผู้ช่วยทั้งสิ้น 2,500 คน งบประมาณที่จ่ายต่อปีทั้งหมดประมาณ 233,400,000 บาทต่อปี จะเห็นว่าค่าตอบแทนอยู่ในระดับต่ำ ขาดแรงจูงใจที่บุคคลที่มีความรู้ระดับปริญญาโท เอก จะเข้ามาช่วย แต่ถ้าเข้ามาช่วยงานคงไม่สามารถทำได้เต็มที่นัก “อัตรานี้อยู่ได้ ต้องมีอาชีพอื่น ถ้ารับผิดชอบงาน ส.ส. เป็นเรื่องๆ ถึงอยู่ได้ แต่ถ้าทำงานเต็มเวลา รายได้ไม่พอใช้ โดยเฉพาะผู้ช่วยที่มีคุณวุฒิ วิทยุวุฒิสูง ไม่พอใช้ บางครั้งเงินค่าตอบแทนของผู้ช่วยต้องไปใส่ของ แทน ส.ส. เฉลี่ยของละ 200-300 บาท เพราะวัฒนธรรมต่างจังหวัดเป็นระบบอุปถัมภ์” (สัมภาษณ์นายสุรพล ระวังษ์, 21 มกราคม 2545) และจากการให้สัมภาษณ์ของนางกรรณิการ์



พฤกษาสัทธี (29 มกราคม 2545) ผู้ช่วย ส.ส. นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีว่า "...พอใจกับค่าตอบแทน เพราะได้รับเงินค่าตอบแทนจากสภาผู้แทน 7,780 บาท แล้วยังได้รับเงินอุดหนุนส่วนตัวจาก ส.ส. เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ด้วย..." รวมทั้งผู้ช่วย ส.ส. ของ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน คือ นางสาวรัชดาวรรณ หอมชง (29 มกราคม 2545) ให้สัมภาษณ์ว่า "...พอใจค่าตอบแทนเพราะส่วนหนึ่งได้จากรัฐสภา และ ส.ส. สนับสนุน รวมทั้งให้คำแนะนำให้หาประสบการณ์มากที่สุดในการอบรมผู้ช่วย ส.ส. ด้านต่าง ๆ..." ในขณะที่สื่อมวลชนบางกระแสต้องการลดเงินค่าตอบแทนให้ลดลง ถ้าดูจากจำนวนเงินที่ได้รับก็ได้เป็นพอยังชีพเท่านั้น เพราะบางครั้งก็มีค่าใช้จ่ายมากในงานมวลชน บางคนทำงานอย่างเต็มที่ ถ้าไปลดเงินอาจส่งผลกระทบต่อทำให้หาช่องทางหาเงินที่ผิดกฎหมาย หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์มากขึ้น รวมทั้งคนดีที่อยู่ในระบบก็จะขาดกำลังใจและหันไปหางานอื่นทำ ซึ่งจะกระทบการทำงานของ ส.ส. ทำให้คุณภาพต่ำลงด้วย

กรณีสหรัฐอเมริกา (นิรันดร์ จิวะสันติการ, 2541) ได้จัดงบประมาณให้จัดหาจัดจ้างผู้ช่วย ส.ส. โดยจะได้รับเงินเดือน 66,666 บาท (หกหมื่นหกพันหกร้อยหกสิบบาท) ต่อเดือน ถ้าผู้ช่วย ส.ส. ทำงานนาน ๆ จะได้เงินเดือนขึ้นไปถึง 250,000 บาท (สองแสนห้าหมื่นบาท) ต่อเดือน ทำให้ ส.ส. สหรัฐมีผู้ช่วย ส.ส. ที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ ทำงานวิจัย ร่างสุนทรพจน์ เขียนข่าวแจก ประสานงานสื่อมวลชน ประสานประชาชนในเขตเลือกตั้ง รับฟังปัญหา การร้องเรียน ขอเสนอแนะในการยกมือสนับสนุน หรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และคอยประสานงานต้อนรับประชาชนในท้องที่ที่มาดูงานที่วอชิงตัน หรือคณะนักเรียน นักศึกษาที่คนในท้องที่ฝากมา หรือแนะนำมา

8. วิเคราะห์ปัญหาบทบาททางเมืองของผู้ช่วย ส.ส. ในประเทศไทย

8.1 บทบาทผู้ช่วย ส.ส. ในการมีส่วนร่วมการเมืองในระดับสูง

การสัมมนาพรรคประชาธิปัตย์ภาคกลาง นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2544 กล่าวว่า "ผมถึงสนับสนุนให้เรามีนักการเมืองอาชีพ เพราะนักการเมืองเช่นนี้ต้องตระหนักถึงบ้านเมือง ต้องรักษาความถูกต้อง ต้องรักษาสถานะตัวเอง แต่หากเป็นนักธุรกิจการเมือง จะเข้ามาชู้วูบ และจะหนีความจริงที่ตัวเองก่อไว้" (น.ส.พ.มติชนรายวัน, 5 พฤศจิกายน 2544) จากจุดเน้นหนักดังกล่าวของพรรคส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองต่างๆ ที่จะพัฒนานักการเมืองอาชีพให้เกิดขึ้น เช่น พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ เป็นต้น ในการที่จะมีโรงเรียนการเมือง (ในทางพฤตินัย) เพื่อสร้างบุคลากรทางการเมืองในระดับชาติมากขึ้น เช่น ผู้ช่วย ส.ส. ให้มีการเรียนรู้การเมืองในระดับชาติมากกว่าในระดับท้องถิ่น รวมทั้ง

แนวโน้มของผู้ช่วย ส.ส. ลงสมัคร ส.ส. มากขึ้น จากผลของการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวทำให้เมื่อมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้มีจำนวนผู้ช่วย ส.ส. ลงรับสมัครเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ดังตาราง 2

ตาราง 2
ผู้ช่วย ส.ส. ที่ลงรับสมัคร ส.ส. เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

หน่วย : คน

ลำดับที่	พรรค	จำนวนผู้ช่วย ส.ส. ที่ลงสมัคร ส.ส.					คิดเป็นร้อยละ
		อีสาน	กลาง	เหนือ	กรุงเทพ	ใต้	
1	ไทยรักไทย	3	4	1	2	-	18.51
2	ประชาธิปัตย์	2	3	3	1	1	18.51
3	ชาติไทย	2	2	2	-	1	12.96
4	ชาติพัฒนา	3	3	1	-	-	12.96
5	ความหวังใหม่	1	-	-	4	-	9.25
6	ราษฎร	2	-	-	-	1	7.40
7	ประชากรไทย	3	-	-	-	-	5.55
8	เสรีธรรม	1	-	-	1	1	5.55
9	ถิ่นไทย	1	-	-	1	-	3.70
10	เกษตรมหาชน	1	-	1	-	-	3.70
11	สังคมใหม่	-	-	-	-	1	1.85
	ร้อยละ	35.18	22.22	16.66	16.66	9.25	100

ที่มา : จำนวนจาก “เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2543

จากตาราง 1 จะเห็นว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่จะให้ความสำคัญกับผู้ช่วย ส.ส. มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก เช่น พรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์ จะให้ความสำคัญมากกว่าพรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา เป็นต้น สำหรับจำนวนผู้ช่วย ส.ส. ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งมากที่สุดจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ภาคอีสาน ภาคกลาง ภาคเหนือ กรุงเทพ ภาคใต้

แนวความคิดเกี่ยวกับการลงสมัครของผู้ช่วย ส.ส. ได้มี 2 แนวความคิด คือ

1. แนวความคิดที่เห็นด้วยในการพัฒนาการเมืองโดยการสร้างบุคลากรทางการเมืองให้พร้อม เพื่อเป็นพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล รองประธานสภา



ผู้แทนราษฎร ร้อยโทภูเทพ ไสกระจ่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จากการบรรยายโครงการฝึกอบรมผู้ช่วย ส.ส. วันที่ 29-30 ตุลาคม 2544)

2. แนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยในการพัฒนาการเมืองโดยการสร้างบุคลากรทางการเมือง โดยการพัฒนาผู้ช่วย ส.ส. ให้มีคุณภาพ คุณธรรมจริยธรรม และเป็นนักการเมืองอาชีพ เช่น นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จากการบรรยายเรื่อง “ประสบการณ์ในการทำงานกับสื่อมวลชน” เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2544)

8.2 บทบาทของผู้ช่วย ส.ส. ในมุมมองนิสิตนักศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท รวมทั้งปริญญาเอก

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นักศึกษาระดับปริญญาตรีจากสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ถึงมุมมองต่อผู้ช่วย ส.ส. พบว่ามีหลายประเด็น เช่น

“ควรมีการอบรมและพัฒนาความสามารถให้เพิ่มมากขึ้น สร้างแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อจะทำให้งานออกมามีประสิทธิภาพ อาจจะได้รับสิทธิในเรื่องค่าพาหนะเดินทางเพราะต้องเดินทางบ่อย มีการอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานทั้งในส่วนราชการ หรือการหาข้อมูลต่างๆ เพื่อเป็นการนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ มีการสอบคัดเลือกผู้ช่วย ส.ส. เพื่อให้มีคุณภาพ ความรู้ความสามารถ ลดการทำงานบางอย่างให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้ช่วย ส.ส. มีความรู้ในหลายๆ ด้าน ควบคุมการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ช่วย ส.ส. หรือของ ส.ส. เอง” (น.ส.กนกพร กฤษชฎา, ตุลาคม 2544)

“ควรจะพิจารณาคณะวุฒิจของผู้ที่จะมาเป็น ส.ส. ในระดับปริญญาตรีขึ้นไป และในสาขาที่มีความรู้เกี่ยวกับการเมือง ผู้ช่วย ส.ส. ไม่ควรจะเป็นญาติพี่น้องกัน เพราะจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องสำคัญลำบาก พรรคการเมืองควรให้ความสำคัญผู้แทน ส.ส. เพราะผู้แทน ส.ส. ก็ทำหน้าที่เปรียบเสมือนตัวของ ส.ส.เอง การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการหาข้อมูลต่างๆ อาจเป็นห้องสมุดที่ครบวงจร หรือ เอกสารต่างๆ ควรมีการประชุมพิเศษให้กับผู้ช่วย ส.ส. ทุก 1-2 เดือน ควรจะพิจารณามุคคณะที่มีความรู้ความเหมาะสมทางด้านเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ มาปฏิบัติงานจะได้มีประสิทธิภาพ ควรให้ผู้ช่วย ส.ส. ได้มีการพบปะกับประชาชน และการอบรมที่มีความรู้เกี่ยวกับประชาชน ค่าตอบแทนควรจะต้องสมควรจากเดิม เพราะเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ควรจะนำวิทยากรที่มีความรู้และมีการอบรมให้กับผู้ช่วย ส.ส. ในแต่ละเดือน อาจจะเป็น 1-2 เดือน ครั้งหนึ่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น” (น.ส.ผ่องพรรณ จันทโสสม, ตุลาคม 2544)

สำหรับมุมมองของนิติระดับปริญญาโททางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อผู้ช่วย ส.ส. พบว่ามีหลายประเด็นดังนี้

...การมีตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส. โดยหลักการแล้วเหมาะสมและคืออยู่แล้ว เพราะตามหลักแล้ว ส.ส. อาจมีหน้าที่หลายอย่าง และไม่สามารถทำหน้าที่ด้วยตัวคนเดียวให้ได้ ดังนั้นการมีตำแหน่งนี้เข้ามาก็เป็นการแบ่งเบาภาระของ ส.ส. ลงได้และยังช่วยให้ผลงานหรือกฎหมายที่ออกมามีประสิทธิภาพ แต่ที่เป็นปัญหาประสบอยู่ตอนนี้ คือ ส.ส. บางคนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งนี้อย่างเท่าที่ควร เช่น ใช้ให้รับ-ส่งลูก ระหว่างบ้านกับโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งความจริงแล้วคิดว่า ส.ส. ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณากฎหมายนั้นสมควรใช้ประโยชน์จากผู้ช่วย ส.ส. ในด้านนี้มากกว่า เช่น ช่วยค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จะมีการพิจารณาในขณะนั้นหรือ ภายนอกหน้า เป็นต้น..(นายธวัชชัย ว่องพรวณงาม, ธันวาคม 2544)

...ส.ส. มีบทบาทหน้าที่เป็นอย่างไร ผู้ช่วย ส.ส. ต้องมีบทบาทในเชิงสนับสนุนช่วยเหลือต้องการให้ผู้ช่วย ส.ส. มีบทบาทในเชิงวิชาการจริงๆ ก่อนร่างกฎหมายเข้าสู่สภา ผู้ช่วย ส.ส. ต้องไปดูข้อเท็จจริงว่าประชาชนต้องการอะไร ผู้ช่วย ส.ส. อย่างน้อยต้องมีความเชี่ยวชาญกฎหมายพอสมควร และมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม เพราะเศรษฐกิจสังคมสามารถออกมาในรูปแบบของกฎหมายได้...(นายชายชาญ ชูวงศ์, ธันวาคม 2544)

แนวความคิดของนักศึกษาระดับปริญญาเอก ทั้งคณะเศรษฐศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยรามคำแหงถึงมุมมองต่อบทบาทของผู้ช่วย ส.ส. พบว่ามีหลายแนวคิด คือ

“ผู้ช่วย ส.ส. มาดำเนินการช่วยงานของ ส.ส.ทุกด้านที่ ส.ส. รับผิดชอบอยู่ ดังนั้นคุณภาพของผู้ช่วย ส.ส. จะต้องดีในระดับชาติเพราะต้องดูแลประชาชนเท่าไร หรือ ส.ส. ความรู้ อาจจะไม่มาก ยิ่งจำเป็นได้ผู้ช่วย ส.ส. ที่มีความรู้ความสามารถในระดับปริญญาโท ปริญญาเอก ด้วยซ้ำเพราะสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ แต่สภาพความเป็นจริง ผู้ช่วย ส.ส. ปัจจุบันนี้คุณภาพเช่นไร โดยมากมักจะเอาคนใกล้ชิดตัว เช่น สามี หรือภรรยา ลูก หลาน หรือผู้ใกล้ชิด ได้มารับเงินประจำตำแหน่งและเกียรติยศโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส. ควรจะพิจารณาถึงประวัติ ความสามารถ และอีกอย่างหนึ่งมากทำงานในหน้าที่จริงไหม” (นายสุรินทร์ ดันน์วิจิตร, ธันวาคม 2544)



“บทบาทของผู้ช่วย ส.ส. แบ่งเป็น 2 ส่วน 1. บทบาทพื้นที่ เช่น การประสานงาน 2. บทบาททางวิชาการ เช่น การทำงานในรัฐสภา การนำเสนอปัญหาพื้นที่เข้าสู่ระดับนโยบาย ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ช่วย ส.ส. ถ้าเป็นฝ่ายวิชาการต้องจบปริญญาตรี ปริญญาโท ส่วนผู้ช่วยพื้นที่ไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาระดับสูง นอกจากนั้นผู้ช่วย ส.ส. ต้องเตรียมงาน เช่น การพิจารณากฎหมายบางฉบับ ผู้ช่วย ส.ส. ต้องสรุปว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์อย่างไร กล่าวโดยสรุป ส.ส. มีผู้ช่วยจะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานของ ส.ส. เอง” (สัมภาษณ์ นายอดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ, ธันวาคม 2544)

โดยภาพรวมในแนวความคิดของนิสิตนักศึกษาทั้งระดับปริญญาตรีและปริญญาโท รวมทั้งปริญญาเอก ต้องการให้ผู้ช่วย ส.ส. ต้องจบปริญญาตรีขึ้นไป รวมทั้งมีความรู้ที่หลากหลาย ไม่ควรนำญาติพี่น้องมาเป็นผู้ช่วย ผู้ช่วย ส.ส. จะต้องสนับสนุนการทำงานของ ส.ส. และ ส.ส. ไม่ควรจะใช้งานส่วนตัวที่ไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส.

8.3 คุณวุฒิการศึกษา เพศ และอายุของผู้ช่วย ส.ส.

ตอนนี้จะกล่าวถึงระดับการศึกษา เพศ และอายุของผู้ช่วย ส.ส. ซึ่งได้แสดงในตาราง 3-5 ดังต่อไปนี้

ตาราง 3 จำนวนตามคุณวุฒิการศึกษาของผู้ช่วย ส.ส.

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ปริญญาเอก	1	0.4
ปริญญาโท	28	9.9
ปริญญาตรี	179	63.5
อนุปริญญา	46	16.3
อื่นๆ	28	9.9
รวม	282	100

ที่มา : สำนักฝึกอบรม สถาบันพระปกเกล้า จากข้อมูลผู้ช่วย ส.ส. ที่ตอบแบบสอบถาม “โครงการฝึกอบรมผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 29-30 ตุลาคม 2544



LI RT

ตาราง 4 สถานะทางเพศของผู้ช่วย ส.ส.

เพศ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ชาย	196	69.5
หญิง	86	30.5
รวม	282	100

ที่มา : สำนักฝึกอบรม สถาบันพระปกเกล้า จากข้อมูลผู้ช่วย ส.ส. ที่ตอบแบบสอบถาม “โครงการฝึกอบรมผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 29-30 ตุลาคม 2544

ตาราง 5 อายุของผู้ช่วย ส.ส.

กลุ่มอายุ (ปี)	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
20-25	43	15.2
26-30	52	18.4
31-35	56	19.9
36-40	46	16.3
41-45	39	13.8
มากกว่า 45	46	16.3
รวม	282	100

ที่มา : สำนักฝึกอบรม สถาบันพระปกเกล้า จากข้อมูลผู้ช่วย ส.ส. ที่ตอบแบบสอบถาม “โครงการฝึกอบรมผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 29-30 ตุลาคม 2544

จากตาราง 3 การศึกษาส่วนใหญ่ของผู้ช่วย ส.ส. จะมีตั้งแต่ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอกร้อยละ 73.8 นอกจากนั้นระดับการศึกษาจะต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ 26.2 แนวโน้มในอนาคตคิดว่าฐานะการศึกษาส่วนใหญ่ของผู้ช่วย ส.ส. น่าจะปรับตัวจากปริญญาตรีสู่ปริญญาโทมากขึ้น และตาราง 4 สถานะทางเพศของผู้ช่วย ส.ส. เพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิง แต่อย่างไรก็ตามจำนวนสัดส่วนของเพศหญิงมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 30.5 สะท้อนให้เห็นถึงกระแสสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 30 ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่น



กำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ที่เปิดโอกาสเข้ามาทำงานทางการเมืองสูงมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาเพื่อเตรียมตัวจะเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม การรับใช้ประชาชนในอนาคตด้วย สาเหตุประการหนึ่งมีบางส่วนเข้ามาเพื่อรักษาอำนาจของครอบครัวหรือเครือญาติ เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของครอบครัว หรือเป็นการเลื่อนขั้นทางสังคมจากการทำงานการเมืองระดับท้องถิ่น หรือไม่ได้ทำงานในระดับท้องถิ่น สู่การเมืองระดับชาติ โดยมีตำแหน่งรองรับ เช่น ตำแหน่งผู้ช่วย ส.ส.

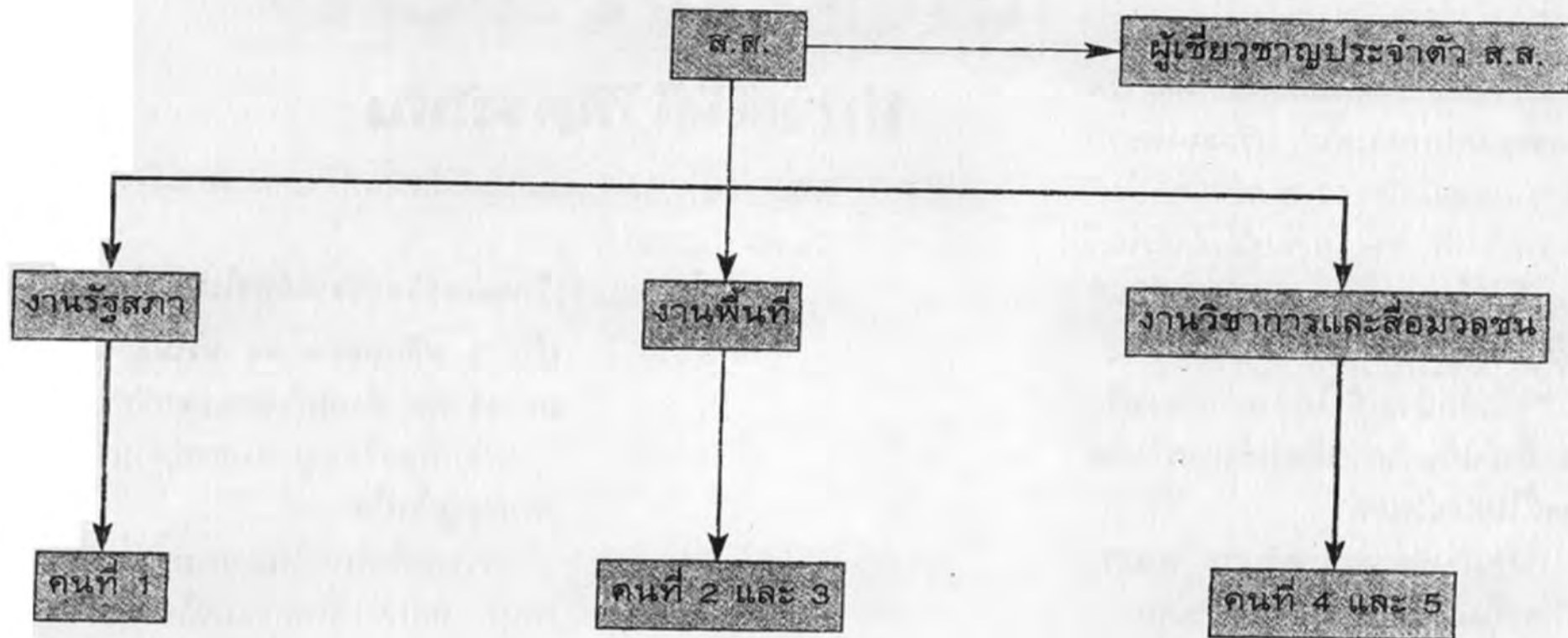
ตาราง 5 อายุของผู้ช่วย ส.ส. ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีวุฒิภาวะสูง แต่เงินค่าตอบแทน 7,780 บาท ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวหรือแม้แต่ตัวเองได้ รวมทั้งฐานะและภาพพจน์ของผู้ช่วย ส.ส. เหล่านั้นต่ำต่อยกกว่ากรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมเสียอีก เพราะกรรมกรในโรงงานยังมีสวัสดิการมีการเพิ่มเงินเดือนทุกปี รวมทั้งสามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือการรักษาพยาบาลตนเองและคนในครอบครัวได้ด้วย ขณะที่ผู้ช่วย ส.ส. ไม่มีสิ่งที่ว่าเหล่านี้แต่อย่างใด

๑. ข้อเสนอแนะ

ต้องมีมาตรการที่จะพัฒนาระบบผู้ช่วย ส.ส. ดังนี้
ระยะสั้น (ภายใน ๕ ปี)

1. ให้สถาบันพระปกเกล้าวางแผนการฝึกอบรมให้มีคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งกำหนดเป็นหลักสูตรที่จะต้องระยะเวลาประมาณ 1-3 เดือน ไม่ใช่การอบรมเพียง 2 วัน เพราะลักษณะงานมีความหลากหลาย ทั้งการจัดทำงบประมาณ การพัฒนาวิชาการ รวมทั้งการจัดการอบรมแต่ละครั้งควรมีข้าราชการระดับสูงของสภามารับรู้ร่วมกัน เพื่อพัฒนาระบบรัฐสภาให้ดีขึ้น
2. จัดอบรมข้าราชการรัฐสภาให้เข้าใจบทบาทของผู้ช่วย ส.ส. รวมทั้งอำนาจหน้าที่เพื่อการประสานงานจะได้ดีขึ้น
3. ก่อนจะรับผู้ช่วย ส.ส. ต้องผ่านการประเมินหลักสูตร โดยการสอบที่หน่วยงานกลางเพื่อลดปัญหาแต่งตั้งคนมารับเงินแทน หรือ ได้บุคคลที่ไม่เหมาะสม
4. น่าจะมีการปรับค่าตอบแทนให้สูงขึ้นเพื่อจูงใจให้คนดี มีความรู้ความสามารถและคุณธรรมเข้าสู่ระบบมากขึ้น
5. ลักษณะการทำงานของผู้ช่วย ส.ส. มี 5 คน แบ่งความรับผิดชอบออกเป็นดังนี้

รูปภาพ 1
โครงสร้างหน้าที่ และการแบ่งงานของผู้ช่วย ส.ส. ต่อ ส.ส. 1 คน



คนที่ 1 ช่วยร่างกฎหมาย คั่นคว่าเอกสาร ทั้งช่วยทำญัตติ หรือกระทู้ถาม และร่างพระราชบัญญัติ ช่วยดำเนินการทุกวิถีทางในอันที่จะช่วยให้ ส.ส. ได้มีโอกาสเสนอกฎหมาย

คนที่ 2 และ 3 ทำหน้าที่ด้านติดต่อกับประชาชน รับเรื่องราวเรียนที่เขาได้รับความเดือดร้อน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน

คนที่ 4 และ 5 ควรจะเป็นผู้มีความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ คอยติดตามความเคลื่อนไหว การดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลจากทางสื่อมวลชน รวมตลอดถึงจากเอกสารต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม และห้องสมุดต่างๆ เพื่อที่จะได้ข้อมูลเสนอ ส.ส. ในการอภิปรายในรัฐสภาและช่วยติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประเทศชาติ และประชาชนเพื่อให้ทันเหตุการณ์ เพราะความสนใจของประชาชนที่มีต่อเศรษฐกิจสำคัญกว่าการเมือง รวมทั้งวิเคราะห์ทางการเมืองด้วย เพราะการเมืองภายในประเทศเปลี่ยนแปลงเร็ว

ระยะยาว

1. ให้มีการออกพระราชบัญญัติผู้ช่วย ส.ส. เป็นการรับรองสถานะทางสังคม รวมทั้งนำพิจารณาให้สิทธิในการรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ด้วย เพราะถือเป็นการทำงานให้ประเทศชาติ
2. สิทธิค่าโดยสารต่างๆ น่าจะได้รับส่วนลด 10-25% เพราะผู้ช่วย ส.ส. ต้องออกไปรับฟังปัญหาของชาวบ้าน รวมทั้งการติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ ด้วย



3. สถาบันอุดมศึกษา เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น ควรส่งเสริมให้คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยสนใจทำการวิจัย ดังเช่น ทรรศนะของศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา นักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ นักวิจัยดีเด่นของทบวงมหาวิทยาลัย เมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้ความเห็น การวิจัยในเมืองไทยว่า “..ผมอยากให้นักวิชาการชาติทางวิชาการ.. ปรัชญาการทำวิจัยน่าจะมาจากความรักที่อยากจะเข้าแสวงหาความรู้ในสิ่งที่ตนยังไม่รู้” (2544:25) โดยคณาจารย์เหล่านี้ น่าจะทำวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้ช่วย ส.ส. ในแง่เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ของสังคมเมืองไทย ซึ่งเมืองไทยมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้น้อยมาก โดยรัฐสภา หรือ สกว. สนับสนุนงบประมาณแก่คณาจารย์ หรือนักศึกษาทั้งระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอก ก็ได้

4. ควรพัฒนาผู้ช่วย ส.ส. ให้มีความรู้ความชำนาญมากขึ้น เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ช่วย คณะกรรมาธิการสามัญ เพราะบางส่วนจบการศึกษาในระดับสูง และทำงานเต็มเวลา รวมทั้งผู้ช่วย ส.ส. ในข้อบังคับของรัฐสภาจะต้องไม่เป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพราะจะมีความเป็นอิสระในการทำงาน การเสนอแนะรวมทั้งช่วยเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนชาวไทย เป็นการเตรียมผู้นำทางการเมืองในอนาคตให้มีความสมบูรณ์ในการทำงานเพื่อชาติในการแข่งขันกับนานาประเทศ การพัฒนาผู้ช่วย ส.ส. น่าจะแบ่งเป็น 2 ระยะคือ

- ระยะสั้น ควรดำเนินการฝึกอบรมผู้ช่วย ส.ส. ให้ทักษะความรู้ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง และจัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานด้านผู้ช่วย ส.ส. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ
- ระยะยาว จัดสรรงบประมาณบางส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นสวัสดิการให้กับผู้ช่วย ส.ส. เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ในกองกรรมาธิการ ให้ผู้ช่วย ส.ส. ได้เข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่แทน ส.ส. ได้อย่างเต็มที่ (วิษณุ บุญมาร์ตัน และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2542:127-128)

5. ขอความร่วมมือจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ รัสเซีย จีน และ ญี่ปุ่น ให้สถานทูตจัดฝึกอบรมให้แก่ผู้ช่วย ส.ส. ด้านต่างๆ เช่น การอบรมคอมพิวเตอร์ ภาษา อังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส เป็นต้น

6. การจัดการฝึกอบรมแก่ผู้ช่วย ส.ส. ของสถาบันพระปกเกล้า น่าจะมีวิชาว่าด้วยคุณธรรม จริยธรรม สิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก สิทธิแรงงานหรือกรรมกร สิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ การต่างประเทศ รวมทั้งเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น และมีการอบรมการวิเคราะห์สังคมแบบวิพากษ์ (Critical) (ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2536:68-69) เราสรุปได้ว่าแนวความคิดแบบนี้ มีหลักการดังต่อไปนี้

ก. การวิเคราะห์สังคมต้องมี “จิตใจวิพากษ์” ในการมองระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยมองว่าปัญหาทั้งปวงเกิดจากระบบ การจัดระบบที่ดำรงอยู่ ซึ่งล้วนแต่ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มผู้ครอบครองอำนาจ

ข. แนวความคิดแบบวิพากษ์มองว่า กลุ่มคนที่ครองอำนาจสามารถครอบงำผู้คนส่วนใหญ่ได้ก็เพราะว่าพวกเขาครอบครองทรัพยากรที่สำคัญๆ ของสังคมเอาไว้เกือบหมด

ค. กลุ่มผู้ครองอำนาจ มีความสามารถในการหล่อหลอมความเชื่อและอุดมการณ์ของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม ทรรศนะและจริยธรรมเกี่ยวกับการทำงาน ลัทธิปัจเจกชนนิยม วัตถุนิยม บริโภคนิยม

ง. สังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างทางชนชั้นและเพศ

จ. โครงสร้างชนชั้น รวมทั้งความเหลื่อมล้ำรูปแบบต่างๆ ก่อให้เกิดความตึงเครียด และความไม่พอใจในสังคมซึ่งจะกลายเป็นความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาในรูปร่างของ “การเคลื่อนไหวทางสังคม” จากข้างล่าง โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรไปในทิศทางที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มชนส่วนใหญ่ของสังคม

7. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาพันธ์ผู้ช่วย ส.ส. และผู้ช่วย ส.ว. เพื่อเป็นองค์กรในการเรียนรู้ และถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานเพื่อนานของ ส.ส. จะต้องมีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อประชาชน

8. คณะกรรมการพัฒนาการเมือง จะต้องเพิ่มการอบรม จำนวนผู้ช่วย ส.ส. ที่จะมีคุณธรรม จริยธรรม และมีความเป็นประชาธิปไตยในทุกระดับของผู้ช่วย ส.ส.ให้มากขึ้น ทั้งอดีตผู้ช่วย ส.ส. กับผู้ช่วย ส.ส. ในปัจจุบัน เพื่อเป็นช่องทางในการศึกษาทางการเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยผ่านผู้ช่วย ส.ส. ที่ได้รับการอบรมมาแล้ว

9. จัดสรรให้ผู้ช่วย ส.ส. มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเมือง โดยมีตัวแทนของผู้ช่วย ส.ส. หรือสหภาพแรงงานและผู้แทนเกษตรกร อยู่ในคณะกรรมการการพัฒนาการเมือง หรือ คณะอนุกรรมการพัฒนาการเมืองก็ได้เพราะผู้ช่วย ส.ส. เหล่านั้น ได้สัมผัสปัญหาชาวบ้านจะได้นำปัญหาชาวบ้านมาแก้ถูกจุดว่าการพัฒนาการเมืองจะเป็นอย่างไร

10. คณะกรรมการพัฒนาการเมือง จะต้องพัฒนาและเผยแพร่ สร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. และผู้ช่วย ส.ว. ให้กับประชาชน

11. พรรคการเมืองต่างๆ ต้องจัดสรรงบประมาณบางส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อจัดการอบรมและการสัมมนาบทบาทของผู้ช่วย ส.ส. ประเภทต่างๆ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศและในประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เพื่อกำหนดนโยบายของพรรคและของรัฐบาลต่อไปโดยลดการพึ่งพาข้าราชการประจำลง



ปัญหาของผู้ช่วย ส.ส. อาจจะดูเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาด้านอื่นๆ ของประเทศ เช่น ปัญหาคนตกงาน ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาคุณภาพของคณาจารย์ ปัญหาการตกเป็นเมืองขึ้นทางเศรษฐกิจให้กับสหรัฐอเมริกา และปัญหาสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม หากปัญหาของผู้ช่วย ส.ส. ได้รับการแก้ไข รวมทั้งสนับสนุนบทบาทการเป็นผู้ช่วย ส.ส. อย่างเต็มที่ ผู้ช่วย ส.ส. เหล่านี้สามารถที่จะพัฒนาเป็นนักการเมืองที่ดีได้ในอนาคตเช่นกัน ถึงวันนั้น หวังว่าปัญหาจะฉวยผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ช่วย ส.ส. คงหมดไปจากประเทศไทยเสียที

หมายเหตุ

ขอขอบคุณบุคคลที่ให้สัมภาษณ์เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ทางวิชาการในบริบทของสังคมไทย รวมทั้งขอขอบคุณผู้ที่ให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้เรียนรู้วิธีการทำงานทางการเมืองมากกว่าการเล่นการเมือง ซึ่งได้แก่ท่านเหล่านี้ คือ

นายวิเชียร คันฉ่อง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ตรัง (2526)

ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร (2531)

ดร.ปรีชา สุวรรณทัต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร (2533)

ดร.วิชัย ตันศิริ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร (2539)

นายธีระ สลักเพชร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ตราด (2539)

ดร.บุญส่ง ไข่มเกษ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ตราด (2544)

นายสุวิทย์ เสงี่ยมกุล

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ภูเก็ต (2544)

ดร.วุฒิชัย พรรณแซงษ์

ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร (2544)



บรรณานุกรม

หนังสือและวารสาร

กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2539. “สิทธิประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา” กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ พิมพ์ครั้งที่ 1 มีนาคม.

กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2544. “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2542”.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. 2543. “ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง” กรุงเทพฯ : เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

ชูศรี มณีพฤกษ์. 2544. “ฉัตรทิพย์ นาถสุภา : ชีวิตและงาน” ใน. 60 ปี ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2536. “ทฤษฎีชนชั้นกลาง”. ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย. สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กับ Friedrich Ebert Stiftung.

พระปกเกล้า, สถาบัน. 2541. “ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ กลุ่มที่ 3 : ผู้ช่วยดำเนินงาน ส.ส., ส.ว. และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง” เอกสารประกอบการฝึกอบรม 29-30 มิถุนายน 2541 ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ หมายเลข 213-216 อาคารรัฐสภา 2.

พระปกเกล้า, สถาบัน. 2544. “ผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เอกสารประกอบการฝึกอบรม 29-30 ตุลาคม ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์, สำนักฝึกอบรม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์.

มนตรี รูปสุวรรณ. 2540. “แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยผู้ดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” รายงานการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วิชญ์ บุญมาร์ตัน และรัตพงษ์ สอนสุภาพ. 2542. “คณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร” ในรัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 10 ตุลาคม.



สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. 2536. “ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา” เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตร สาขาวิชารัฐศาสตร์ร่วมกับสำนักการศึกษาต่อเนื่อง พิมพ์ครั้งที่ 1.

สภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน กับ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. 2545. “การรายงานข่าวเชิงรุก รุ่นที่ 1” เอกสารฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ปฏิบัติงานให้สมาชิกวุฒิสภา วันที่ 20-22 มกราคม 2545 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 213-216 อาคารรัฐสภา 2.

อุสาค์ โกมลปานิก. 2543. “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ใน กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขานิติศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 26.

หนังสือพิมพ์

นิรันดร์ จิวะสันติการ. 2541. “ตามกันฝรั่ง (กรณีผู้ช่วย ส.ส.)” ใน มติชนรายวัน วันที่ 29 สิงหาคม มติชนรายวัน. 2544. ปีที่ 24 ฉบับที่ 8641 วันจันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน.

โลกวันนี้. 2543. ปีที่ 19 (1) ฉบับที่ 4757 (139) วันจันทร์ที่ 9 ตุลาคม.

วิษณุ บุญมาร์ตน์. 2541. “บทบาทของผู้ช่วย ส.ส.” ใน ผู้จัดการรายวัน ปีที่ 8 ฉบับที่ 2418 (2416) 6 กันยายน.

วิษณุ บุญมาร์ตน์. 2544. “ปัญหาเสพยาเสพติดในโรงเรียน: มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง” ใน กรุงเทพธุรกิจ ปีที่ 15 ฉบับที่ (4786), 30 ตุลาคม.

เอกสารทางราชการ

กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. 2539. ที่ กค. 0526.7/41274 ลงวันที่ 27 กันยายน เรื่อง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. 2539. ที่ กค. 0526.7/55307 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน เรื่อง ขอบทวนการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง. 2539. ที่ กค. 0526.7/44789 ลงวันที่ 9 ตุลาคม เรื่อง การเบิกจ่ายเงินตอบแทนบุคคลภายนอกช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ราชกิจจานุเบกษา. 2540. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม



LIART

หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. 2543. ที่ กค. 0526.7/714 ลงวันที่ 10 เมษายน
เรื่องการเทียบตำแหน่ง

หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ที่ ศธ. 0100/1031 เรื่อง ยืมเงินทดรอง
ราชการจาก ก.ค. และขออนุญาตเดินทางไปราชการต่างจังหวัดโดยเครื่องบินทั้งไป-กลับ

สัมภาษณ์

กนกพร กฤษชญา. 2544. นักศึกษาปริญญาตรี คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

กรรณการ์ พฤกษาลิทธิ. 2545. ผู้ช่วย ส.ส. นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์

ชายชาญ ชูวงศ์. 2544. นิสิตปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัชชัย ว่องพรรณงาม. 2544. นิสิตปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผ่องพรรณ จันทโสสม. 2544. นักศึกษาปริญญาตรี คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

รณภัท ศศิวิวัฒน์. 2543. ผู้ช่วย ส.ส. ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์

รัชดาวรรณ หอมชง. 2545. ผู้ช่วย ส.ส. ศ.ดร.ลิขิต วีรเวทิน

สุรพล ระวิวงษ์. 2545 ผู้ช่วย ส.ส. นายเอนก ทับสุวรรณ

สุนทร ดันนวิจิตร. 2544. นักศึกษาปริญญาเอก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ. 2544. นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภาษาอังกฤษ

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., 1996. **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little, Chapter 5.

Montesano, Michael J. 2001. "Thailand in 2000 Shifting Politics, Dragging Economy, Troubled Border" **ASIAN SURVEY** Vol XLI No 1 January/February 171-180.



LIART



ภาคผนวก ก



ประกาศสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จึงให้ยกเลิกประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2530 และวางหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณวุฒิการศึกษาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป หรือ
- (2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และเคยปฏิบัติหรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือ
- (3) ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และเคยปฏิบัติหรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือ
- (4) ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และเคยปฏิบัติหรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ
- (5) สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ) และเคยปฏิบัติหรือประสานงานทางด้านการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี

ข้อ 2 ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย

- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี
- (3) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง พนักงานหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- (5) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (6) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

ข้อ 3 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นผู้ดำเนินงานตามแบบที่กำหนดต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่เสนอชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 1 (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นผู้ช่วยดำเนินงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้คำรับรองว่าผู้นั้นเคยปฏิบัติหรือประสานงานทางด้านการเมือง มาแล้วไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ 1 (2) (3) (4) หรือ (5) แล้วแต่กรณี

ข้อ 4 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำผู้ที่ตนเสนอชื่อตามข้อ 3 มารายงานตัวต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พร้อมใบเสนอชื่อ และให้ผู้ถูกเสนอชื่อยื่นใบรายงานตัว ตามแบบที่กำหนดพร้อมด้วยหลักฐานดังต่อไปนี้

- (1) สำเนาทะเบียนบ้าน หรือบัตรประชาชนอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้ามีการเปลี่ยนชื่อหรือนามสกุลให้นำหลักฐานการเปลี่ยนชื่อหรือนามสกุลมาแสดงด้วย
- (2) หลักฐานแสดงคุณวุฒิ
- (3) รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวกหรือแว่นตาสีดำ ขนาด 3 × 4 เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน จำนวน 2 รูป
- (4) ใบรับรองแพทย์ซึ่งมีอายุไม่เกิน 6 เดือน

ข้อ 5 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบคุณสมบัติจากหลักฐานข้อ 4 ของผู้ถูกเสนอชื่อทุกราย เมื่อเห็นว่าถูกต้องสมบูรณ์ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อ 1 และ ข้อ 2 ก็ให้มีคำสั่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 6 ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับค่าตอบแทนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายเดือน ในอัตราและกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ข้อ 7 ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากหน้าที่ก่อนถึงวันสิ้นปีงบประมาณเมื่อ



- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 หรือข้อ 2
- (5) สมาชิกผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ช่วยดำเนินงานปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้พ้นจากหน้าที่
- (6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อ 8 การพ้นจากหน้าที่ไม่ว่าในกรณีใด ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนหรือเงินอื่นใดจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 9 ให้ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ก่อนวันออกประกาศนี้ คงปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออยู่ต่อไป และอยู่ภายใต้บังคับตามประกาศนี้

ข้อ 10 ในกรณีที่มีการตั้งผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ข้อ 11 ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2537

มารุต บุณนาค

(ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค)
ประธานสภาผู้แทนราษฎร



LIRIT

(ภาคผนวก ข)

แบบรายละเอียดขอเทียบตำแหน่ง

ลำดับที่	ชื่อ-ชื่อสกุล	อายุ	วุฒิและประวัติการศึกษาโดยย่อ และปีที่สำเร็จการศึกษา	ตำแหน่งปัจจุบัน	อัตราเงินเดือน	สถานที่ปฏิบัติงาน ปัจจุบันและ การแบ่งงาน	ระยะเวลา	ประวัติการทำงาน ที่ผ่านมา	หมายเหตุ
	วาทร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน	33	- ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี 2533 - ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2539	- ผู้ช่วย ส.ส.ดร.วิชัย ดันศิริ - ผู้ช่วยเลขานุการ คณะทำงานจัดทำหนังสือ รวมนโยบายและกิจการม รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ (ดร.วิชัย ดันศิริ) - อนุกรรมการสิทธิมนุษยชน - อนุกรรมการ Web Site - กรรมการที่ปรึกษา สถาบันสิทธิมนุษยชนศึกษา	7,780	สภาผู้แทนราษฎร กระทรวง ศึกษาธิการ	3 ปีครึ่ง	- พิธีการสิ้นเชื้อ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ปี 2534 - จำนวนการ สิ้นเชื้อธนาคาร กรุงเทพ จำกัด ปี 2539 - คณะทำงาน ร่างแผนพัฒนา การเมือง สภาผู้แทนราษฎร ปี 2541	



(ภาคผนวก ค)



ที่ กค 0526.7/714

กรมบัญชีกลาง

ถนนพระราม 6 กทม. 10600

10 เมษายน 2543

เรื่อง การเทียบตำแหน่ง

เรียน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

อ้างถึง หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0203.2/2268 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2543

ตามที่ขอให้พิจารณาเทียบตำแหน่ง นายสมภพ โรจนพันธ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปฏิบัติภารกิจของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นสมควรเทียบตำแหน่งบุคคลดังกล่าวในขณะที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. นายสมภพ โรจนพันธ์

เท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ 6

2. ว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน

เท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ 6

เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ขอแสดงความนับถือ

ณรงค์ พหุลเวชช์

(นายณรงค์ พหุลเวชช์)

รองอธิบดี รักษาราชการแทน

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

สำนักการเงินการคลัง 1

ส่วนอนุมัติพิเศษ

โทร. 2739024 ต่อ 4463

(ภาคผนวก ง)



ด่วนมาก
บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี โทร. 2801260 ภายใน 1023
ที่ ศธ 0100/1031 วันที่ 20 กันยายน 2543
เรื่อง ยืมเงินทดรองราชการจาก ก.ค. และขออนุญาตเดินทางไปราชการต่างจังหวัดโดยเครื่องบิน
ทั้งไป-กลับ

เรียน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ผ่าน กองคลัง สป.)

ตามหนังสือ ที่ ศธ - ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายวิชัย ดันศิริ) ได้อนุญาตให้ว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน ตำแหน่ง ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเทียบเท่าราชการพลเรือน ระดับ 6 ร่วมเดินทางไปราชการจังหวัดนครพนม มุกดาหาร และอุบลราชธานี ระหว่างวันที่ 23 - 25 กันยายน 2543 ในการนี้ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ได้ปฏิบัติตามบัญชารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายวิชัย ดันศิริ) ที่อนุญาตให้ว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน ร่วมเดินทางไปราชการ ตามวันเวลา ดังกล่าว ตามหนังสือบันทึกตั้งแนบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

1. อนุญาตให้ว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน เดินทางไปราชการฯ โดยเครื่องบินทั้งไป-กลับ
2. อนุมัติให้ว่าที่ร้อยเอกวิษณุ บุญมาร์ตัน เป็นผู้ยืมเงินทดรองราชการจากกองคลัง สป. จำนวนเงิน 4,855.-บาท (สี่พันแปดร้อยห้าสิบบาทถ้วน) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
3. ลงนามในสัญญายืมเงิน จำนวน 4 ฉบับ

อนุญาต

อำนาจ สวัสดิวงษ์
(นายอำนาจ สวัสดิวงษ์)
รองปลัดกระทรวง รักษาราชการแทน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

กษมา ยุกตะทัต

(นางกษมา ยุกตะทัต)

หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี



(ภาคผนวก จ)

ประมาณการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติราชการ

ของ ว่าที่ร้อยเอกวิชฌุ บุญมาร์ตัน กับคณะ 1 คน
ไปราชการที่จังหวัดนครพนม มุกดาหาร และอุบลราชธานี
ระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2543 ถึง วันที่ 25 กันยายน 2543 รวม 3 วัน
ค่าใช้จ่ายเงิน ดังรายการต่อไปนี้

ที่	รายชื่อผู้ไปราชการ	จำนวน วัน	เบิกจ่ายเป็นค่า				รวม	หมายเหตุ
			เบี้ยเลี้ยง	ที่พัก	พาหนะ	อื่น ๆ		
1.	ว่าที่ร้อยเอกวิชฌุ บุญมาร์ตัน	2	180	800	3,875	-	4,855	
รวมเป็นเงินทั้งสิ้น			180	800	3,875	-	4,855	

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายเงินตามประมาณการนี้ต่อไป

วิชฌุ บุญมาร์ตัน

(ว่าที่ร้อยเอก วิชฌุ บุญมาร์ตัน)

ผู้เสนอประมาณการขอเบิก

วิกฤตินาธิปไตย

วิกฤติปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

ดร.เสนีย์ คำสุข

ความหวัง ความเป็นไป และความสงสัยในวันข้างหน้า

ก. วิกฤติความหวัง

ชนาธิปไตยไทย เกิดขึ้น ดำรงอยู่ และทวีความเข้มข้นขึ้นเหนือคุณลักษณะสำคัญอื่นใดของการเมืองได้ เพราะฐานที่อ่อนแอของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในแบบศักดินาที่เกิดขึ้น และดำรงอยู่คู่สังคมไทยมาช้านาน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2475 เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำ และคณะของชนชั้นผู้ปกครองในโครงสร้างทางการเมืองใหม่ แต่ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อวิถีคิด และวิถีทางศักดินาของชนชั้นล่าง หรือชนชั้นผู้ตาม นั่นคือ วิถีคิดแบบพึ่งพาดามระบบอุปถัมภ์ค้ำชู ระหว่างนายหรือผู้นำ กับบ่าว หรือผู้ตาม ประชาชนคนไทยเพียงแต่เรียนรู้เพิ่มเติมตามสถานการณ์ว่าใคร คณะใด จะมาเป็นนายคนใหม่ มาจากไหน จะพึ่งพิงได้ อย่างไรบ้าง และพึ่งพาได้แค่ไหนแล้วปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีทางของศักดินารูปแบบใหม่ให้ได้มากที่สุด เพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับฝ่ายรัฐ หรือชนชั้นนำ หรือเพื่อความอยู่รอดของพวกเขาเอง เหตุนี้ตลอดเวลากว่า 68 ปี การเมืองการปกครองจึงยังคงเป็นเรื่องของ “เจ้านาย” ของคนอีกชนชั้นหนึ่ง ไม่ใช่หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของชาวบ้าน หรือราษฎรทั่วไป แม้จะมีการรัฐประหาร การกบฏ เหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองในกรุงเทพมหานครก็ครั้งก็หน ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์โดยตรงต่อวิถีคิดแบบดั้งเดิมนี้ ที่ยังฝังแน่นอยู่ในความเชื่อของคนไทยส่วนใหญ่ และเมื่อมีการเลือกตั้ง มีนักเลือกตั้งประเภท “เปรตสังคม” คือ พวกที่มีสถานะทางสังคมเหนือกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งทางยศถาบรรดาศักดิ์ หรือบรรดาศักดิ์ข้าราชการ และขุนนางระดับสูง หรือด้วยอำนาจเงิน และอิทธิพลของการให้ความอุปถัมภ์ทางด้านต่างๆ แก่คนในจังหวัดที่ลงสมัครมานาน เช่น การบริจาคทำบุญให้วัด การแจกสิ่งของช่วยเหลือประชาชน การวิ่งเต้น ช่วยเหลือเรื่องต่างๆ ที่ประชาชนเดือดร้อน และขอความช่วยเหลือ และการฝากฝังเด็กเข้าโรงเรียน หรือฝากงานให้ทำ เป็นต้น หรือบรรดานักธุรกิจ นายทุน ผู้มีชื่อเสียง มีอิทธิพลในพื้นที่ เหล่านี้ลงสมัคร และตามทวงบุญคุณกับประชาชนที่เคยขอรับการอุปถัมภ์ และความช่วยเหลือพร้อมๆ กับพยายามสร้างบุญคุณ และสร้างเสริมบารมีให้มากขึ้นไปอีก ทั้งการแจกสิ่งของ การสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ และต่อมาก็



ใช้เงินแจก และซื้อคะแนนเสียงโดยตรง ชนชั้นล่างต่างก็ปรับตัวตามวิถีทางของศักดินาแบบใหม่ ดังกล่าวนี้นาธิปไตยจึงเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดาย เพราะสอดคล้องกับแนวทาง และแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมไทยที่จัดทำ และดำเนินการโดยรัฐศูนย์กลางของผู้นำเผด็จการทหาร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ที่เน้นการผลิต และส่งออกสู่ตลาดโลก ตามกระบวนการทุนนิยมแบบไทยที่มีรัฐเป็นฝ่ายครอบงำ และมีนายทุนและกลุ่มทุนไม่กี่กลุ่มเข้าพืดพืดผู้นำทางการเมือง เพื่อผูกขาดการประกอบธุรกิจ และกอบโกยผลประโยชน์จากผลผลิตมวลรวมของชาติ และแบ่งปันกันอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย คือ ผู้นำทางการเมือง ขุนนางระดับสูง และกลุ่มทุน จนคนเหล่านี้สามารถผูกขาดความเป็นผู้อุปถัมภ์ระดับสูงในสังคมไว้ได้ต่อเนื่องตลอดมา

นาธิปไตยไทย จึงตั้งอยู่บนฐานของความเหลื่อมล้ำทางสังคม และกลายเป็นภาวะวิกฤติหลายอย่างในสังคม จากช่องว่างที่ขยายกว้างออกไปหลายจุดตั้งแต่ความยากจน การกระจายรายได้ โอกาสทางการศึกษา คุณภาพชีวิต การได้รับบริการทางด้านต่างๆ จากรัฐ ตลอดจนการประกอบอาชีพ และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมของชุมชนในทุกพื้นที่จากผลของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจจนทรัพยากรธรรมชาติสำคัญเริ่มขาดแคลนและสูญเสียวินัยสมบูรณ์ กระทั่งกระเทือนต่อวิถีทางการดำรงชีวิตตามปกติของคนไทย

อาการของความอ่อนด้อย และเสื่อมโทรมครั้งล่าสุดของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองไทย จากผลกระทบของวิกฤตินาธิปไตยที่สะสมพอกพูนมานาน คือภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นักเลือกตั้งไทยต่างก็ปฏิเสธความรับผิดชอบ แต่กลับชี้หน้าพวกและพรรคตรงกันข้ามว่าเป็นสาเหตุของปัญหารุนแรงดังกล่าว ฝ่ายตนเป็นเพียงปลายเหตุของปัญหา หรือเป็นเพียงผู้พยายามยับยั้ง และหาทางแก้ไขปัญหาที่ปะทุขึ้น บางคนบางพวกได้บ่งชี้ได้เกือบตรงประเด็นว่าเป็นผลพวงของพฤติกรรม “ธุรกิจการเมือง” ระหว่างนักเลือกตั้งบางคนบางพวก กับกลุ่มธุรกิจ และมีข้าราชการที่คอร์รัปชันบางคนให้ความร่วมมือ แต่พวกตนไม่เคยทำทุจริต ไม่เคยมีพฤติกรรมแบบธุรกิจการเมือง จึงไม่ได้มีส่วนในการเกิดวิกฤติครั้งนี้ แม้ว่าพวกตนจะผ่านการเลือกตั้งมาหลายสมัยได้รับการเลือกตั้งติดต่อกันมาหลายครั้ง พอๆ กับฝ่ายอื่นในสภา รวมทั้งเคยเข้าร่วมรัฐบาลมาเกือบทุกครั้งหลังการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งก็เป็นวิธีคิด และวิธี “เอาตัวรอด” ตามวัฒนธรรม “ศรีธนหทัย” เท่านั้น เพราะความเป็นจริง คนเหล่านี้ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การโยนความผิด ความไม่ดีให้กับคนอื่น แล้วอ้างแต่ความดี ความถูกต้องให้กับตัวเอง และพวกพ้องเป็นแบบแผนสำคัญหนึ่งของวัฒนธรรมไทยภายใต้วัฒนธรรมการเมืองอุปถัมภ์ และวิธีคิด และวิถีทางการเมืองเช่นนี้เอง คือ ต้นตอของนาธิปไตย เป็นการส่งเสริมความแข็งดิ่งของโครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตในศูนย์กลางของระบบการเมือง เป็นสิ่งที่สวยงาม และดึงดูดใจ

นักเลือกตั้งทุกคน ทุกระดับให้วิ่งเข้าไปสู่ความโชติช่วงทางชื่อเสียง เกียรติยศ ความมั่งคั่งร่ำรวย และอิทธิพลที่รออยู่เบื้องหน้า แต่ไม่มีนักเลือกตั้งคนใดเลย ยอมรับว่า เงิน และอำนาจที่ได้มาจากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งวิกฤติต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากชนาธิปไตยที่แพร่หลาย และร้ายแรงของพวกพ้องทางการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ เกิดมาจากพฤติกรรมธุรกิจการเมือง การคอร์ปชั่น และกระบวนการชื่อเสียง ชื่ออำนาจ ผูกขาด อิทธิพล และอำนาจทางการเมืองของพวกเขา และพวกพ้องในโครงสร้างสามประสาน : ข้าราชการ นักเลือกตั้ง นักธุรกิจ

กระบวนการพัฒนาของชนาธิปไตย และวงจรคอร์ปชั่นของนักเลือกตั้ง และพวกพ้องที่มั่งคั่งร่ำรวยแต่ปฏิเสธความรับผิดชอบในภาวะวิกฤติต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าว คนไทยโดยทั่วไปก็รับรู้ และยังมีท่าทีเห็นด้วยกับนักเลือกตั้งบางพวกที่ตนนิยมชมชอบ หรือเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ต่อตนเอง หรือต่อท้องถิ่นที่ตนดำรงชีวิตอยู่ เพราะวิธีคิดยังคงเป็นไปตามแบบวัฒนธรรมศักดินา การพึ่งพาเจ้านาย ผู้ปกครอง หรือรัฐ วิธีคิดและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของสังคมเกษตรในชนบทไทยกล่อมเกล่าให้คนยึดมั่นอยู่กับท้องถิ่น ถือพวกถือพ้อง มีมุมมองค่อนข้างแคบ และมีแนวโน้มจะแก้ไขปรับเปลี่ยนไปเป็นวิธีคิด และวิถีทางอื่นที่แตกต่างได้ยาก หรือมีจุดแข็งในการรวมตัวกันเป็นสังคมขนาดเล็ก พึ่งพาอาศัย และช่วยเหลือกันได้ดี แม้ว่าค่อนข้างจะล่าช้า หรืออ่อนด้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสังคมเมืองในส่วนกลางที่เปิดรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และวิธีคิดแบบใหม่ได้มากกว่า ส่วนจุดอ่อน ก็คือ อาจถูกครอบงำ หรือถูกชักจูงให้หลงเชื่อได้ง่ายโดยอำนาจรัฐที่มีสถานะสูงกว่า หรือโดยชนชั้นนำ และบรรดานักเลือกตั้งที่มีเงินและอิทธิพลเหนือกว่า เพราะคนไทยที่ยึดถือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมเชื่อว่าสามารถพึ่งพาชนชั้นนำ และนักเลือกตั้งเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำ และนักเลือกตั้งที่อ้างถึงความเป็นคนในท้องถิ่น เป็น ส.ส. ส.ว. รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีของท้องถิ่น และเป็นผู้ที่จะแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรท้องถิ่น แก้ปัญหาความยากจน ความด้อยการศึกษา การว่างงาน และอื่นๆ และเป็นผู้นำที่จะนำเอาถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา ชลประทาน โรงเรียน โรงพยาบาล โรงงาน รวมทั้งความเจริญก้าวหน้า มั่งคั่งร่ำรวย มาสู่ท้องถิ่น นักเลือกตั้งเกือบทั้งหมดที่นำเสนอสิ่งเหล่านี้ และพยายามใช้กลไกรัฐ และอำนาจทางการเมืองในรัฐบาลศูนย์กลางกระจายทรัพยากรของรัฐมาสู่ท้องถิ่นของตนเอง และพวกพ้อง รวมทั้งใช้วิธีการคอร์ปชั่น เพื่อนำเอาเงินมาแจกและชื่อเสียงจากคนในท้องถิ่นโดยตรง จึงมักประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้ง ได้รับการตอบสนองอย่างดีจากคนในท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นคุณความดี และเป็นบุญคุณที่ต่างก็ได้ให้และตอบแทนต่อกันและกัน ฝ่ายนักเลือกตั้งก็อ้างว่าได้ทำ “ผลงาน” ให้กับท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือบุญคุณที่ได้ทำไว้ในฐานะผู้ให้การอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องเลือกตัวเอง และพวกพ้องต่อไปเพราะผลงานดังกล่าว และพวกตนก็ยังคงสร้างผลงานให้กับท้องถิ่นให้มากขึ้นต่อไปอีกอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อช่วยเหลือคนในท้องถิ่นให้ได้



มากที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือให้เกิดเป็นบุญคุณต่อคนในท้องถิ่นให้มากที่สุด ฝ่ายประชาชนก็ยอมรับว่าต้องเลือกคนที่มีบุญคุณต่อตนเองและท้องถิ่น หรือนักเลือกตั้งที่มีผลงานมาก ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณมาพัฒนาท้องถิ่น ไปจนถึงการช่วยเหลือเป็นการส่วนตัว เช่น ช่วยงานบุญประเพณี หรือฝากงานและฝากเด็กเข้าโรงเรียน เป็นต้น และรวมทั้งการใช้เงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง หรือการซื้อเสียงโดยตรง ก็ถือว่าเป็นบุญคุณต่อกันในลักษณะหนึ่ง เมื่อรับแล้วต้องเลือกคนที่ให้เงิน นอกเหนือจากความเชื่อเรื่อง “บาป-บุญ” แล้วยังเชื่อว่าเป็นความถูกต้องที่จะต้องตอบแทนผู้ที่ให้เงินให้สิ่งของ และให้ความช่วยเหลือด้านอื่น โดยที่ไม่ต้องคิด หรือคำนึงถึงว่าเงินเหล่านั้นมาจากไหนหรือทำไมนักเลือกตั้งบางคนจึงสามารถจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาสู่ท้องถิ่นของตัวเองได้มากกว่าท้องถิ่นอื่น หรือทำไมสื่อมวลชน หรือคนบางกลุ่มจึงกล่าวหาว่านักเลือกตั้งเหล่านั้นคอร์รัปชันทำธุรกิจการเมือง และแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ให้กับตัวเอง และพวกพ้อง

คนไทยในท้องถิ่นต่างๆ ที่ยึดโยง และผูกพันเหนียวแน่นอยู่กับค่านิยม “ท้องถิ่นนิยม” พวกพ้อง และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้ให้การอุปถัมภ์ กับผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ อาจจะแสดงออกถึงความไม่พอใจ หรือแสดงความเป็นปรีภัยกับฝ่ายที่กล่าวหาชนชั้นนำ หรือบรรดานักเลือกตั้งที่เป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ของฝ่ายตน และยังคงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับนักเลือกตั้งที่เป็นชนชั้นนำของท้องถิ่น และพวกพ้องของคนเหล่านี้ต่อไป ตราบใดที่ยังสามารถพึ่งพาคนเหล่านี้ได้ หรือคาดหวังว่าคนเหล่านี้สามารถเป็นที่พึ่งต่อไปได้ เนื่องจากยังไม่มีความหวังที่จะพึ่งพาพวกอื่นได้ เพราะชนชั้นนำ และนักเลือกตั้งทั้งหลายต่างก็มีท้องถิ่นที่เป็นฐานที่มั่นของตนเองและผูกพันแน่นแฟ้นอยู่กับท้องถิ่นของแต่ละคนมากกว่าท้องถิ่นอื่น หมายความว่ามีการแยกพวกเขา-พวกเราอยู่ในความคิดของคนไทยในแต่ละท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

ความพยายามใดๆ ทั้งทางความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่แตกต่างออกไปจากกรอบของวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมของคนไทย และเป็นกระดูกสันหลังของสังคมไทยดังกล่าวจึงยังไม่เป็นจริง หรือยังเป็นความฝันลมๆ แล้งๆ สำหรับผู้ที่ยึดติดอยู่กับของเก่า ผู้ที่ไม่เชื่อมั่นกับการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งแนวทางปฏิรูปที่นำเสนอและผลักดันโดยคนบางกลุ่มที่ไม่พอใจกับพฤติกรรมแบบเดิมๆ ของนักเลือกตั้งทั้งหลาย ขณะที่บรรดานักเลือกตั้งที่ได้ประโยชน์จากค่านิยมในแบบเดิม ก็แสดงปฏิกิริยาต่อต้านความคิดกระแสใหม่ และพยายามใช้สภาวะความเป็นชนชั้นนำทางการเมือง และผู้ให้การอุปถัมภ์แก่ท้องถิ่น เพื่อชักจูงให้ผู้ได้อุปถัมภ์ และคนท้องถิ่นเห็นคล้อยตามกับแนวทางที่ตนเองเลือก และต้องการจะให้เป็นการปะทะกันของแนวคิดกระแสเดิมกับแนวทางปฏิรูปที่ดำเนินติดต่อกันมาหลายปี ยังไม่ปรากฏชัดเจนถึงแนวทางใหม่ที่ควรจะเป็นไปจากความเห็นชอบร่วมกันของคนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม

ชนชั้นนำทางการเมือง คือ ส.ส. ส.ว. และคณะรัฐมนตรี รวมทั้งบรรดาขุนนางระดับสูง นักธุรกิจระดับชาติ และนักคิด นักวิชาการที่มีชื่อเสียง ตลอดจนสถาบันสื่อมวลชน

การเกิดโครงสร้างทางการเมืองใหม่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540 ยังไม่ได้บ่งบอกถึงการเกิดแนวทางการปฏิรูปทางการเมืองที่แท้จริงแม้จะมีผู้พยายามเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นฉบับปฏิรูปก็ตามที่ เพราะรัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะเป็น “กติกาชั่วคราว” เพื่อลดระดับความตึงเครียดทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยกลุ่มที่ทรงอำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองในสังคมไทยมักไม่คำนึงถึงกติกาดังกล่าว เท่ากับผลประโยชน์ของตัวเองตามฐานวัฒนธรรมการเมืองศักดินาดั้งเดิม การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเพื่อให้กลับไปสู่นโยบายวัฒนธรรมการเมืองแบบเก่าจึงเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ถึง 14 ครั้ง รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้เป็น “สรณะ” ที่คนไทยต้องยึดมั่น เคารพ และปฏิบัติตาม และยิ่งไปกว่านั้นสาระความเป็นจริงของการเมืองไทยที่เป็นอยู่ ก็ยังคงแบบแผน พฤติกรรม ตามความคิดความเชื่อเดิมเป็นหลักและส่วนใหญ่ก็ล้วนแต่สวนทาง หรือละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ “กฎหมายลูก” ทั้งสิ้น ตั้งแต่การจัดองค์กร และบริหารจัดการพรรคการเมือง กระบวนการหาเสียงเลือกตั้ง การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล และระบบราชการ การทำงานของรัฐสภา การแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องของนักเลือกตั้ง การคอร์รัปชันของนักการเมือง และข้าราชการประจำ ไปจนถึงการ “ถอนทุน” ของนักเลือกตั้งเพื่อไป “ลงทุน” ชื่อเสียง และกลับเข้ามา “ผูกขาด” อำนาจในรัฐบาลศูนย์กลางหมุนเวียนต่อไปอีก ก.ก.ต. ป.ป.ช. ป.ป.ง. และองค์กรอิสระอื่นตามโครงสร้างทางการเมืองใหม่ อาจจะเป็นของใหม่ แต่ปัญหาที่แท้จริงในการทำงานที่ไม่ปรากฏผลงานอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวทางปฏิรูปก็คือ วิธีคิด และวิถีทางในการทำงานของบุคคลสำคัญในองค์กรเหล่านี้ที่ยังเป็นไปในแบบดั้งเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าค่านิยมเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่ายังคงครอบงำอยู่ในทุกส่วน ทุกกระบวนการทางการเมืองของไทย และหมายความว่ากระแสความคิดในทางเปลี่ยนแปลงไปสู่ความโปร่งใส ความเป็นประชาธิปไตยเพื่อลดสภาวะธนาธิปไตยให้น้อยลงยังคงอ่อนแอ หรือไม่แพร่หลายหรือไม่ได้รับความนิยมในสังคมหรือไม่อาจแข่งขันกับกรอบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิมได้

อาจจะกล่าวให้เห็นอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่งได้ว่า ฐานความคิดของคนไทยส่วนใหญ่ในแบบอุปถัมภ์ค้ำชูระหว่างผู้นำกับผู้ตาม หรือนายกับบ่าว (ลูกน้อง-บริวาร) ตามกรอบวัฒนธรรมศักดินา เป็นครมภ์ที่ให้กำเนิด และค้ำชูสาระทางการเมืองโดยชนชั้นนำ ของชนชั้นนำ และเพื่อชนชั้นนำมาอย่างช้านาน รวมทั้งการเมืองตามโครงสร้างใหม่ และโดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยตลอดระยะเวลากว่า 68 ปี ล่าสุด การเมืองโดยชนชั้นนำ มีการผูกขาดอำนาจกันอยู่ในชนชั้นนำ 3 พวก คือ พวกทหาร และข้าราชการ พวกนักเลือกตั้ง (นักการเมือง)



และพวกนักธุรกิจ โดยพวกทหาร และข้าราชการมีบทบาทโดดเด่นมาก และยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูงมาโดยตลอด พวกนักเลือกตั้ง และนักธุรกิจต้องพึ่งพาพวกแรกอย่างมั่งคั่ง แต่ก็เริ่มมีบทบาทโดดเด่นขึ้น นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เพราะเงินเริ่มเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้ง หรือการเข้าสู่อำนาจรัฐ ขณะที่การใช้อาวุธ และกำลังคนของขุนนางเริ่มถูกต่อต้านจากทั้งภายใน และภายนอกประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตามชนชั้นนักสามพวกสำคัญนี้ เริ่มวิวัฒนาการจัดสรรแบ่งเป็นผลประโยชน์ในแนวทางใหม่ ตามการเปิดกว้างของสนามการเมือง ด้วยการร่วมจัดตั้ง และบริหารพรรคการเมือง การแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล และการจัดสรรตำแหน่ง และผลประโยชน์ต่างๆ ในงานของรัฐบวรระบบราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการร่วมจัดตั้งบริษัท และองค์กรธุรกิจ เพื่อทำธุรกิจแสวงหาผลกำไรโดยตรง และเกี่ยวพันมาสู่สาระทางการเมืองทั้งโดยตรง และโดยอ้อม

กระบวนการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ของคน 3 พวกใหญ่นี้ ค่อยๆ ปรากฏโฉมหน้าของธุรกิจการเมืองเด่นชัดขึ้นในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาจนทำให้สาระการเมืองไทยจากความตั้งใจแรกเริ่มของ “คณะราษฎร” และคำกล่าวอ้าง และกล่าวถึงของหลายฝ่ายในเวลาต่อจากนั้นเป็นต้นมา เปลี่ยนแปลงไปจากสาระและทิศทางของ “ประชาธิปไตย : การเมืองของคนส่วนใหญ่ โดยคนส่วนใหญ่ และเพื่อคนส่วนใหญ่” ไปสู่กระบวนการพัฒนาธิปไตย หรือ “การเมืองเรื่องเงิน อำนาจ และเกียรติยศของคนส่วนน้อย โดยคนส่วนน้อย และเพื่อคนส่วนน้อย” มากขึ้นตามลำดับ จนก้าวมาสู่ภาวะขั้นสูงสุด และเกิดวิกฤติของธนาธิปไตยในขณะนี้

รูปธรรมที่เด่นชัดของกระบวนการพัฒนาธิปไตยขั้นสุดยอดก็คือ โครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตของกลุ่มสามประสาน : ข้าราชการ นักเลือกตั้ง และนักธุรกิจเพื่อครอบงำระบบพรรคการเมือง การสร้างอิทธิพล และชื่อเสียงในกระบวนการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลศูนย์กลาง การแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ทางธุรกิจ และด้านอื่นจากโครงสร้างรัฐบาล โดยเป้าหมายสูงสุดของคนเหล่านี้ ก็คือ “เงิน อำนาจ อภิสัทย์ และเกียรติยศ” เพื่อยกระดับผู้อุปถัมภ์ของตัวเองให้สูงขึ้น และมีอิทธิพลกว้างขวางออกไปจากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับชาติ และจากระดับชาติหรือระดับนานาชาติกลับไปที่ท้องถิ่น

โครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตของกลุ่มสามประสาน กำลังกลายเป็นมนต์เสน่ห์ดึงดูดใจของนักเลือกตั้งในทุกๆ ระดับเพื่อความสำเร็จในการก้าวเดินสู่กระบวนการทางการเมือง (นักเลือกตั้งไทยเรียกว่า “เล่นการเมือง”) และหวังจะใช้เป็นเครื่องมือ หรือบันไดในการไปสู่เป้าหมาย “เงิน อำนาจ อภิสัทย์ และเกียรติยศ” แต่ความเข้มแข็งของโครงสร้างดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในระบบย่อย มากกว่าระบบใหญ่ คือ อยู่ในคนกลุ่มเล็ก หรือพวกพ้องทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกันมากกว่าจะอยู่ในคนกลุ่มใหญ่ หรือคนในพรรค หรือในรัฐบาล

ทั้งหมด เพราะความสัมพันธ์ส่วนตัวจะห่างเหิน และอาจมีการ “แข่งขัน” หรือ “ขัดแย้ง” เกิดขึ้น ได้มากกว่า พวกพ่อทางการเมืองจึงเป็น “ของจริง” ในโครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตของกลุ่ม สามประสาน เป็นของจริงตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาคในพรรคการเมือง ระหว่าง พรรคการเมือง และในโครงสร้างรัฐบาลศูนย์กลาง พวกพ่อทางการเมืองสามารถสร้างอิทธิพล ครอบงำเขตเลือกตั้งได้มากสามารถแสวงหาเงินมาจัดเครือข่ายระบบหัวคะแนน และทำการ แลกเปลี่ยน และซื้อคะแนนเสียงได้มาก และสุดท้ายสามารถเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้เสมอ ซึ่งสามารถทำให้กระชับสายสัมพันธ์ในโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตให้แน่นแฟ้นได้มากขึ้น กระบวนการหลังจากนี้จนก่อนจะถึงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ ก็คือ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ และการมีอำนาจรัฐในการแสวงหา จัดทำ สร้างเสริม และจัดให้ “ผลประโยชน์” ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ตัวเงินสำหรับตัวเอง และพวกพ้อง รวมทั้งการช่วยเหลือ สนับสนุน และการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องในระบบราชการ และในฝ่ายธุรกิจ เพื่อสร้างบุญคุณ และบารมี ทางการเมืองให้เพิ่มพูนมากขึ้น ผลของความดีเหล่านี้ที่นักเลือกตั้งทั้งหลายมักอ้างว่าเป็นผลงาน เป็นผลสำเร็จของนโยบายในระหว่างเป็นรัฐบาลก็จะกลายเป็น “อานิสงส์” อย่างเป็นรูปธรรม ในช่วงเวลาเลือกตั้งเพราะจะมีเงิน และความช่วยเหลืออื่นๆ จากฝ่ายธุรกิจ “ไหลเข้ามา” ในหลาย ช่องทางเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่องทาง และปริมาณที่ไม่เปิดเผย และรู้เห็น กันเพียง 3-4 คน หรือเฉพาะในบรรดาพวกพ่อทางการเมือง ขณะที่พวกพ่อข้าราชการที่เคยมี บุญคุณต่อกันจนมีตำแหน่งใหญ่โตขึ้น มีอิทธิพลในกระทรวงที่สังกัดมากขึ้น ก็จะหาทางใช้กลไก ของรัฐ และลูกน้อง บริวาร เพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้งในทางอ้อม หรือในทางตรงทั้งเปิดเผย และอย่างลับๆ และมีผลสำเร็จสูงมากในการเลือกตั้ง เพราะหน่วยงานราชการมีเครือข่าย ครอบคลุมน และครอบงำประชาชนอยู่ในทุกระดับในประเทศจนถึงหน่วยที่เล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน และผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านทุกคน และชาวบ้านในหมู่บ้านทั้งหลาย ก็ล้วนแต่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยการ พึ่งพา หรืออยู่ใต้การอุปถัมภ์ของรัฐ หรือโดยข้าราชการเกือบทั้งสิ้น

ความเข้มแข็งของระบบพวกพ่อทางการเมือง และเครือข่ายของการช่วยเหลือ และเอื้อ ประโยชน์ต่อกันและกัน ระหว่างนักเลือกตั้งที่หวังผูกขาดชัยชนะในการเลือกตั้ง นักธุรกิจที่มุ่งหวัง สร้างกำไรและผูกขาดธุรกิจที่แอบอิงกับงบประมาณแผ่นดิน และนโยบายเศรษฐกิจภาครัฐ และ ข้าราชการที่หวังตำแหน่ง เกียรติยศ และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงานราชการ ล้วนเป็นปัจจัย สำคัญในการส่งเสริม และอุ้มชูการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการคอร์รัปชันให้ดำรงอยู่อย่าง มั่นคงต่อไป และขยายรายละเอียดออกไปในทุกแขนงงานที่เกี่ยวกับการควบคุมของรัฐ และการ บังคับใช้กฎหมาย สาระความเป็นจริง และความเป็นอยู่ของการคอร์รัปชันในวงงานราชการ และทางการเมืองจึงเป็นจริงเท่าๆ กับความคิด ความเชื่อ และวิถีคิดของคนไทยทั้งหมดเกี่ยวกับ



เรื่องนี้ เป็นระบบ และกระบวนการที่รู้เห็น และประพฤติปฏิบัติ รวมทั้งปิดเงียบอยู่ในระหว่างผู้ให้ ผู้รับ หรือผู้ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ก็คน การเปิดเผยจึงเกิดขึ้นได้น้อยมาก และการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิ่งเหล่านี้ให้เห็นจริงตามกรอบของกฎหมายจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ยกเว้นจากการเปิดเผยของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ผู้ที่นำเรื่อง “ใต้โต๊ะ” เหล่านี้มาเปิดเผย จึงเป็นข้าราชการ นักธุรกิจ และนักเลือกตั้งบางคนที่ไม่พอใจ หรือผิดหวัง หรือเสียประโยชน์ หรือไม่ได้ประโยชน์ อย่างที่คาดหวังไว้จากระบบ และกระบวนการทุจริตดังกล่าว ส่วนการเจาะลึก และเปิดเผยของ สื่อมวลชน ก็เป็นอีกทางหนึ่งที่คนทั่วไปได้รับรู้ แต่ก็ยังไม่สามารถล่วงลึกถึงกลุ่มวงใน และต้นตอของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ร่วมคอร์รัปชันได้ดีพอ ขณะที่สาธารณชน และสังคม นอกจากไม่สามารถรับรู้ได้โดยตรงแล้ว ยังเป็นเสมือน “ผู้ถูกโจรปล้นทรัพย์” ไปต่อหน้าต่อตา เพราะการคอร์รัปชันทั้งหมด เป็นการที่คนเพียงไม่กี่คนฉกฉวยเอาเงินภาษีของคนทั้งชาติไปเป็น ทรัพย์ส่วนตัวฉกฉวยเอาทรัพยากรที่มีอยู่น้อย และหายากของชาติ ตั้งแต่ป่าไม้ สินแร่ ก้อนหิน ที่ดิน และผลผลิตที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป ไปเป็นของตน และพวกพ้องโดยไม่เป็นธรรม และทำให้คนจำนวนน้อยเหล่านี้ มั่งคั่ง ร่ำรวย มีเกียรติยศ และกลายเป็นอภิสิทธิ์ชน มีสถานภาพเหนือกว่าคนส่วนใหญ่ จนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงและช่องว่างทางสังคมขึ้น และกลายเป็นการเสียดุลยภาพ และวิกฤติปัญหาสังคมต่างๆ ติดตามมา อย่างไรก็ตาม คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนวิธีคิดมาสู่แนวทางนี้ ความสำนึกในความสูญเสียประโยชน์ร่วมของชาติจึงยังไม่มีพลังใดๆ ขณะที่วิธีคิดแบบพึ่งพาตามระบบอุปถัมภ์ภายใต้กรอบวัฒนธรรมศักดินา ยังคงมีอิทธิพลสูง และกดดันไม่ให้วิธีคิดแบบใหม่ๆ เข้มแข็งขึ้น คนไทยจำนวนมากจึงยังพอใจกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐและนักเลือกตั้งนำเอา “ของหลวง” ไปแจกจ่าย และแบ่งปันให้เป็นครั้งคราว หรือแม้แต่สัญญาว่าจะแจก จะให้ หรือจะช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ จึงเป็นคนดี เป็นผู้มีบุญคุณต่อชาวบ้าน และประชาชน ต้องทดแทนบุญคุณ และคุณความดีเหล่านั้น

ความสำนึกในความสูญเสียผลประโยชน์ร่วมของชาติที่เกิดขึ้นในกลุ่มคนไทยจำนวนเล็กน้อย แต่ไม่ปรากฏความรู้สึกสูญเสียใหญ่หลวงในความสำนึกรัฐของคนไทยส่วนใหญ่ ไม่ใช่ความผิดหวัง สำหรับคนเพียงไม่กี่คน หรือในฝ่ายที่ต้องการให้มีการปฏิรูปเท่านั้น ความเป็นจริงแล้ว เป็นความ ผิดหวัง บวกด้วยความผิดหวังและไม่สมหวังของผู้ที่ตั้งความหวังไว้กับชนชั้นนำอุปถัมภ์ทุกคน ซึ่งอาจหมายถึงคนส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งสังคม เพียงแต่ “ความผิดหวัง” ดังกล่าวได้แสดงออก ในวิธีคิด และวัฒนธรรมแบบไทย คือ การตั้งความหวังไว้กับบุคคล และสามารถทดแทนได้ด้วย บุคคลหลายคน เหตุนี้ ความสมหวัง หรือสิ่งที่คนไทยเหล่านี้คิดว่า “ได้รับ” จึงมีอยู่แต่อาจไม่ถาวร คือ ความต้องการให้ “ผู้นำ” หรือบุคคลที่ตนชื่นชอบได้รับเลือกตั้ง (รวมทั้งแต่งตั้ง) ได้รับ ตำแหน่งทางการเมือง (รวมทั้งตำแหน่งราชการ) และระดับสูงสุด คือเป็น “นายกรัฐมนตรี” และ

คนภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคกลาง และแม้แต่ในกรุงเทพมหานคร-เมืองหลวง ก็สมหวัง เช่นนี้มาแล้วหลายครั้ง ส่วนสิ่งที่อาจจะเป็น หรือถ้าจะเป็น “ความไม่สมหวัง” คือ ความไม่สามารถ หรือความสำเร็จในการทำงานตามที่ชนชั้นได้ประกาศ หรือสัญญาไว้กับสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคนในท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมอย่างเดียวกัน สิ่งนี้ไม่มีมาตรฐานสากลสำหรับวัดค่าในสังคมไทย และคนไทยก็ไม่รู้สึกผิดหวังรุนแรงจนกลายเป็นความสำนึกทางการเมืองที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เพราะมีวิธีคิดตามวัฒนธรรมอุปถัมภ์ครอบงำไว้ และมีผู้นำ และชนชั้นนำ พวกใหม่ที่จุดประกายความหวังใหม่เกิดขึ้นอีกอยู่เสมอ กล่าวคือ ในระดับชาติถ้า “นายกฯ เปรม (ดิถสูสานนท์)” ทำให้ผิดหวัง นายกฯ ชชาติชาย (ชุนหะวัต) ก็เป็นความหวังใหม่ เมื่อผิดหวังจากชาติชาย ก็เกิดคุณอนันท์ (ป็นยารชุน) คุณชวน (หลีกภัย) คุณบรรหาร (ศิลาอาษา) พล.อ.ชวลิต (ยงใจยุทธ) พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ (ชินวัตร) และคนอื่นๆ นอกจากนั้น ความผิดหวังเหล่านี้ ยังได้รับการชดเชยได้บ้างจากช่วงการเลือกตั้ง เมื่อคะแนนเสียงกลายเป็น “สินค้า” มีราคา และเจ้าของสามารถตั้งราคาชดเชยกับความผิดหวังได้พอสมควร หรือต่อรองกับฝ่ายของชนชั้นนำได้ เหตุนี้ ความผิดหวังรุนแรงไม่เกิดขึ้น ไม่มีพลังทางสังคมใดๆ เพราะมีวิธีคิดแบบเก่า เป็น “เครื่องกรอง” ความสำนึกไว้ ทำให้คนไทยส่วนมากมีขอบเขตในการมองเห็นจำกัด หรือมองเห็นเพียงบางส่วน หรือส่วนใดส่วนหนึ่ง ไม่มีมุมมองสากล หรือมององค์รวมในลักษณะของผู้มีสาธารณประโยชน์จิต หรือความสำนึกประชาธิปไตย คือ ทกสิบเอ็ดล้านคนเป็นใหญ่เสมอกันไม่ใช่เพียงคนๆ เดียว พรรคเดียว พวกเดียว หรือเพียงไม่กี่พันคน ตามที่มองเห็นอยู่เป็นปกติ จนฝังแน่นอยู่ในจิตสำนึกมาช้านาน แต่ถ้าเกิดการเปลี่ยนวิธีคิด วิธีมองปัญหา มองเห็นภาพสังคมไปสู่สำนึกร่วมทางสังคม (ทั้งหมด) คือ ไม่อยู่ภายใต้วงแคบของเครื่องกรองอุปถัมภ์แบบเก่า แต่เป็นแว่นโปร่งใสผ่านสายตาของอิสระชน หรือผู้มีภูมิคิด ภูมิธรรม ภูมิรู้เต็มเปี่ยม ความผิดหวัง ความซ้ำซาก และเสื่อมทรามของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และหมักหมมมาช้านาน ก็จะกลับกลายเป็น “วิกฤติความผิดหวัง” ทันที และอาจรุนแรงอย่างคาดไม่ถึง เหมือนแรงปะทะของหินร้อนจากปล่องภูเขาไฟ และอาจมีผลเลวร้ายขยายออกไปสู่ทุกขอบเขต และสาระในสังคม จนอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาอย่างต่อเนื่องไปได้

มีคำถามที่น่าสนใจมากที่สุดในตอนนี้ คือ อะไรคือปัจจัยสำคัญต่อการที่จะเปิดมุมมองที่ปิดทึบในการยอมรับความไม่สมหวังซ้ำแล้วซ้ำเล่าของคนไทย และปัจจัยนั้นมีอยู่ในสังคมไทยแล้วหรือยัง และจะมีพลังในการเปิดออกอย่างรุนแรงเพียงพอเมื่อใด หรือภายใต้สถานการณ์ใดและปัจจัยด้าน “ผู้นำ” จะมีบทบาทอย่างไรในเรื่องนี้

คำถามข้างต้น เป็นหัวใจสำคัญยิ่งต่อสังคมไทย ไม่ใช่เฉพาะต่อนักปฏิรูปนิยม และนักต่อต้านปฏิรูปนิยมเท่านั้น เพราะทุกคนล้วนแต่จะต้องได้รับผลกระทบ เพียงแต่จะมาก-น้อย



รุนแรง-ไม่รุนแรง และเสียประโยชน์ หรือได้ประโยชน์เท่านั้น แต่ถ้าเป็นไปในทางทำ
โครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริต ของกลุ่มสามประสานลงได้ และเกิดการกระจายพลัง
ต่อรองออกไปสู่เกือบทุกกลุ่ม ทุกระดับในสังคมได้ นักต่อต้านปฏิรูปนิยมจะต้องเป็นฝ่ายสูญเสีย
ประโยชน์มากและถาวร

การเรียกร้องต่อรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม หลังจากเหตุการณ์เลือกตั้ง “สกปรก”
ตอนต้นปี พ.ศ. 2500 และเมื่อฝ่าย จอมพล ป. ไม่ตอบสนอง ก็รวมกลุ่มกันเรียกร้องให้
พล.อ.สุชาติ ชนะรัชต์ ช่วยคลี่คลายความผิดหวังให้ สะท้อนถึงความผิดหวังตามวิธีคิดแบบเก่า
คือ การพึ่งพาผู้นำคนใหม่เพื่อทดแทนความไม่พอใจจากการกระทำของผู้นำเดิม หรือพวกเดิม
เหตุการณ์เดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญของบรรดานักศึกษา และนักวิชาการในเดือนตุลาคม
2516 และขยายมาเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตย และขับไล่ชนชั้นนำบางคนที่ครองอำนาจ
ต่อเนื่องมากกว่าสิบปี เป็นความผิดหวังที่เกิดกับคนจำนวนมากกว่าเมื่อ 16 ปีก่อน แต่ก็ยังจำกัด
อยู่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาในมหาวิทยาลัย เหตุนี้ พลังของความผิดหวังที่ปะทุออกมาจึงยังไม่มี
ความรุนแรงมากพอ ความสำเร็จของข้อเรียกร้องในระยะแรกไม่ได้มาจากพลังของความสำนึก
ที่มาจากกลุ่มที่ผิดหวังโดยตรง แต่เกิดมาจาก “ความแตกแยก” หรือขัดแย้งกันเองในกลุ่มชนชั้นนำ
และเมื่อคนกลุ่มหลังเริ่มรวมกันตอบโต้ฝ่ายที่ผิดหวังในช่วงต่อมาอีกราว 3 ปี ก็แสดงให้เห็นถึง
ความอ่อนแอของพลังฝ่ายปฏิรูปนิยมอย่างชัดเจน และพลังของฝ่ายต่อต้านนักปฏิรูปนิยมก็ยังคง
เข้มแข็งต่อเนื่องมาตลอดบนพื้นฐานวิธีคิดแบบเก่าของคนไทยส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม พลังของ
นักปฏิรูปที่ผิดหวังก็ยังคงอยู่ และปะทุออกมาอีกครั้งเพื่อต่อต้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช.
(คณะรัฐประหาร) แต่คนเหล่านี้ก็ยังมีไม่มาก (วัดจากกลุ่มที่ออกไปเดินขบวน และชุมนุมคัดค้าน)
และยังคงมีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และกระจุกกระจายอยู่ในเขตเมืองของบางจังหวัดเท่านั้น
และทุกกรณีที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือชนชั้นนำเป็นด้าน
หลักไม่ใช่พลังจากความสำนึกที่มุ่งไปสู่การปฏิรูปอย่างรอบด้าน และจริงจังก็น่าจะมีผลไปสู่การ
เปลี่ยนวิธีคิดในสังคมไทยแต่อย่างใด

ข. วงจรอำนาจ “ป็น” สู่ “เงิน”

“สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้อย” หรือค่านิยมเชิงบุคคลอำนาจนิยม ได้เปลี่ยนมาเป็น
ค่านิยม “วัตถุนิยม” (material values) หรือ “เงินคือพระเจ้า” มากขึ้นตามลำดับ อย่างช้าก็
เริ่มปรับเปลี่ยนมาตั้งแต่หลังจากใช้นโยบายเศรษฐกิจรัฐทุนนิยมอุปถัมภ์อย่างมีแบบแผน และเป็น
ทางการเมื่อปี พ.ศ. 2504 และการเลือกตั้งเริ่มมีขึ้นติดต่อกันหลายครั้ง และกลายเป็นข้ออ้าง

“ความชอบธรรม” ในการเข้าสู่อำนาจรัฐศูนย์กลางส่วนหนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ขุนนาง หรือข้าราชการระดับสูงฝ่ายเดียวไม่อาจควบคุมรัฐได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งหมดจนระบบ การเมืองมีรูปแบบ และสาระของอำมาตยาธิปไตยเหมือนกับช่วง พ.ศ. 2475-2516 “กลุ่มทุน” เอกชน หรือนักธุรกิจที่สามารถสะสมเงินทุนได้มากจากกำไรในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ภายใต้อุปถัมภ์ของขุนนาง และรัฐมานาน เริ่มมีพลังทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ด้วย “เงิน” ผ่านกระบวนการของการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง และมีผลให้ธนาธิปไตยพัฒนาขึ้น และเข้าแทนที่อำมาตยาธิปไตยได้หลายส่วนในระบบการเมือง และธนาธิปไตยยังพัฒนาต่อเนื่องมากกว่า 20 ปี ภายใต้โครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตภายใต้พลัง สามประสานของนักธุรกิจข้าราชการระดับสูง และนักเลือกตั้ง จนเข้าสู่ยุควิกฤติธนาธิปไตยและการเรียกร้องปฏิรูปดังกล่าวแล้ว

การเมืองเรื่องปืน (รัฐประหาร) ที่มีพลังเข้มข้นมากที่สุดในระบบการเมืองอำมาตยา- ธิปไตย ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2516 เริ่มเกิดความไม่มั่นคง เริ่มถูกท้าทายมากขึ้นจากพลังของ เงินทุน จนช่วงปี พ.ศ. 2519-2534 “พลังของปืน” สามารถควบคุมอำนาจรัฐได้เพียง 4 ปี จากรัฐประหาร 3 ครั้ง และล้มเหลวจากการพยายามก่อการรัฐประหารอีกอย่างน้อย 3 ครั้ง ขณะที่ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518-2544 ได้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปถึง 11 ครั้ง และมีความต่อเนื่องมาก กว่ายุคก่อนนี้ และผู้ชนะได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่ ก็คือ ผู้มีอาชีพค้าขาย ทำธุรกิจ หรือนายทุน ทั้งหลาย พรรคการเมืองที่ได้ ส.ส. จำนวนมาก ได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ก็ล้วนแต่เป็นพรรค “ทุน” หรือมีนักธุรกิจ หรือ “นายทุน” พรรคเป็นบุคคลสำคัญ และมีอิทธิพลอยู่ในพรรคทั้งสิ้น ทั้งมี ตำแหน่งอย่างเป็นทางการ หรือ “อยู่เบื้องหลัง” พรรค ข้าราชการเกือบทุกระดับก็เริ่มรับมาสู่ การแสวงหา “เงิน” ความมั่งคั่งร่ำรวยจากธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่ร่วมมือกับ ฝ่ายทุน/นักธุรกิจ และนักเลือกตั้ง และบางส่วนก็เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับงานของทางราชการ หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน พระยา หรือขุนนาง จึงเริ่มกลายมาเป็นพ่อค้า หรือ นักธุรกิจ หรือเป็น “ขุนนางธุรกิจ” หรือ “ข้าราชการธุรกิจ” ทั้งธุรกิจถูกกฎหมาย และธุรกิจ นอกกรอบ (ผิดกฎหมาย) หรือเป็น “ข้าราชการธุรกิจการเมือง” ในเวลาเดียวกัน หรือโดยการ กระทำเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การเกิดพลังธุรกิจการเมือง จึงทำให้ “พลังเงิน” กลายเป็นปัจจัย สำคัญของการได้อำนาจรัฐ และดูมีความชอบธรรมมากกว่าพลังปืน เพราะฐานวัฒนธรรมการเมือง อุปถัมภ์ในหมู่คนไทย ที่ได้ยอมรับเงิน หรือวัตถุเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนส่วนหนึ่งในการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งตลอดระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันมาดังกล่าวแล้ว

ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงพัฒนาการธนาธิปไตย จึงเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง กับการแย่งชิงอำนาจรัฐ และผลประโยชน์ทางด้านต่างๆ รวมทั้งด้านธุรกิจ หรือเรื่องเงินเป็น



ประเด็นสำคัญส่วนหนึ่ง ระหว่างกลุ่มชนชั้น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการธุรกิจ ข้าราชการธุรกิจการเมือง (หรือการเมืองธุรกิจ) นักธุรกิจ นักธุรกิจการเมือง นักเลือกตั้ง และนักการเมือง ที่ต่างก็อยู่ในความสัมพันธ์ของโครงสร้างสามประสาน และเกี่ยวพันกับกระบวนการคอร์รัปชัน ในด้านใดด้านหนึ่งทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยพวกที่เข้มแข็งที่สุด คือ พวกธุรกิจการเมือง ที่มุ่งแสวงหาเงินทุนกำไรของธุรกิจภายใต้อุปถัมภ์ของรัฐ หรือผู้นำ และการคอร์รัปชัน และมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การเข้าไปมีตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อทำให้สามารถแสวงหาผลกำไร เงินทุน และเงินผลประโยชน์จากตำแหน่งทางการเมืองได้กว้างขวาง และสะดวกยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิดกระบวนการ วัฒนธรรมอาชีพโดยขึ้น ขณะที่ความขัดแย้ง และตึงเครียดภายในโครงสร้างของกลุ่มสามประสาน ก็ทวีขึ้น และมีความรุนแรงตามไปด้วย ทั้งในพวกใหญ่ที่สามารถกุมอำนาจรัฐได้ และในฝ่ายอื่น ที่ไม่ได้มีตำแหน่งในรัฐบาล เพราะเงินทุนน้อยกว่า และโครงสร้างสามประสานอ่อนแอ หรือ เล็กกว่า

เมื่อชนอาชีพโดยขยายตัวออกไป และเข้มแข็งขึ้นจนเกือบปิดทับอำนาจอาชีพโดยไว้ได้ ทั้งหมด ภาวะวิกฤตก็ปรากฏขึ้นเมื่อ “เงิน” กลายเป็นปัจจัยสำคัญของชัยชนะในการเลือกตั้ง และธุรกิจการเมืองได้แทรกซึมเข้าไปสู่ทุกอณูของงานรัฐบาลทั้งส่วนกลาง หรือกระทรวง ทบวง กรม ถึงส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และอำเภอ (รวมทั้งตำบล และหมู่บ้าน) และส่วนท้องถิ่น คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทุกระดับ และได้เกิดการเชื่อมโยงกันขึ้นในทุกระดับ ทุกส่วนด้วยเครือข่ายธุรกิจการเมืองในโครงสร้างสามประสาน จนกระบวนการคอร์รัปชัน “ผุดขึ้น เหมือนดอกเห็ดหน้าฝน” และผู้คนที่อยู่ใกล้ชิดกับกระบวนการนี้เริ่มให้การยอมรับ หรือเริ่ม มองเห็นว่าเป็นสิ่งปกติธรรมดาในยุคนี้ ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีบทบาทเป็นกลไก ส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชัน และผู้ประกอบการธุรกิจระดับใหญ่ กลาง และย่อยทุกประเภทที่ต้อง ติดต่อกับหน่วยงานราชการที่ยังคงต้องจ่าย “เงินใต้โต๊ะ” หรือ “น้ำมันหล่อลื่น” หรือ “ค่าร้อน หน้าชา” และอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันให้กับข้าราชการ หรือแม้แต่บริวารของนักการเมืองต่อไป หรืออาจต้องจ่ายเพิ่มขึ้นในบางส่วนเพื่อความสะดวก รวดเร็ว และการบริการอย่างเต็มที่ หรือ ความเป็นมิตรในระยะยาวจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ และฝ่ายการเมือง เงินงบประมาณแผ่นดิน ที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีในส่วนของงบพัฒนาและลงทุนได้ถูกยักย้ายถ่ายเทผ่านเครือข่ายกระบวนการ คอร์รัปชันเหล่านี้ และมีผลให้ชนชั้นนำในเครือข่ายธุรกิจการเมืองมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น มีเงินลงทุน ในธุรกิจหลากหลายประเภท ขณะที่การพัฒนาชาติบ้านเมืองในภาพรวมกลับ “ล้าหลัง” มีปัญหา หมักหมม ขาดความสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท และชนชั้นนำกับสามัญชน แต่ที่สำคัญที่สุดคือ “ประตู” ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เริ่มแคบลง เมื่อผู้คนจำนวนมากเริ่มมีสภาพยากจน อย่างถาวรขาด “โอกาส” พัฒนาตนเอง และทำให้หมดทางเลือก และต้องพึ่งพาอุปถัมภ์ธุรกิจ

การเมืองมากยิ่งขึ้นและมากขึ้นจนธานีปไตโดยไม่สามารถสนองตอบได้ เพราะการแข่งขันรุนแรงของโครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริต และความอ่อนแอตามธรรมชาติของโครงสร้างเอง

กระบวนการวิวัฒน์ธานีปไตโดยกำลังถึงทางตัน และอาจต้องกลืนกินตัวเอง และเสื่อมโทรมลงไปในที่ที่สุด แต่กระแสปฏิรูปภายใต้แรกผลักดันของคนบางกลุ่มในเมือง ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา จนเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเป็นทางออกของวิกฤติที่เป็นอยู่หรือไม่ หรือธานีปไตโดยจะดีขึ้นและหาทางเอาตัวรอดจนถึงวินาทีสุดท้าย โดยไม่คำนึงถึง “การปฏิรูป” ใดๆ ทั้งสิ้น หรืออาจมีผลทำให้กระแสการปฏิรูปอ่อนพลังลงจนไม่อาจเปลี่ยนแปลงจริงจังใดๆ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหา และแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงวิกฤติธานีปไตโดย และคงต้องใช้เวลาอีกไม่ต่ำกว่า 5-10 ปี จึงจะเห็นกระบวนการวิวัฒน์ธานีปไตโดยเริ่มถอยหลัง และเสื่อมโทรมลงได้ชัดเจน

ธานีปไตโดยประสบปัญหารุนแรง เพราะเงินนำออก (money outputs) มีมากขึ้นบ่อยครั้งขึ้น ตามการเลือกตั้งที่มีขึ้นหลายครั้งในแต่ละปี ตั้งแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกประเภท จนถึงเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. และการใช้จ่ายในพื้นที่เขตเลือกตั้งที่ต้องจ่าย “รายวัน” ตลอดทั้งปี ตามงานบุญ ประเพณี และการขอความช่วยเหลือพึ่งพา ธุรกิจการเมืองในทุกเรื่องราวตั้งแต่ “ไม่จิ้มฟันยันเรือรบ” หรือทุกโอกาส ทุกเวลาของบรรดาหัวคะแนน และผู้อยู่ในเครือข่ายได้อุปถัมภ์ในเขตเลือกตั้งนับพันนับหมื่นคน และที่สำคัญเงิน และผลประโยชน์แลกเปลี่ยนตอบแทนกัน และเพื่อชื่อ “ความจงรักภักดี” ระหว่างพวกพ้อง และบริวารในโครงสร้างสามประสานและในพรรคการเมือง และพวกพ้องทางการเมือง “อุปถัมภ์ คือ อุปถัมภ์” และไม่มีที่สิ้นสุดตราบเท่าที่มีโครงข่ายอุปถัมภ์ผูกพัน และห่อหุ้มอยู่ และมีเครือข่ายแน่นอนหนา และถ้าต้องพลาดพลังการเข้าร่วมรัฐบาล การเป็นฝ่ายค้านไม่ได้มีความหมายเพียงแค่ “อดอยากหิวโหย” เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความสิ้นสะเทือนในโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริต และกระบวนการธานีปไตโดยด้วย และเงินนำออกไหลออกมาจนเสียภาวะสมดุล จนเกิดวิกฤติการณ์เมื่อส่วนของเงินนำเข้า (money inputs) เริ่มคงที่หรือเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่าการจ่ายลงไป ตามสายใยในโครงข่ายอุปถัมภ์ กระบวนการคอร์รัปชันมีความซับซ้อนมากขึ้นหลากหลายรูปแบบ และขยายกว้างออกไปในเกือบทุกข่วงงานของรัฐบาล ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาฟักตัว การเติบโต และขยายตัวของกระบวนการวิวัฒน์ธานีปไตโดยแต่ “เงินร้อน” หรือ “ผลประโยชน์” ทุกรูปแบบที่ได้มาก็ขยายเพิ่มขึ้นไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับจ่ายออกไปเพื่อรักษาฐานเสียง และอำนาจในทางการเมือง และเป็นเงินไหลเข้าที่ไม่สม่ำเสมอ เพราะไม่มีกลุ่มสามประสานในโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตใดที่ผูกขาดอำนาจรัฐศูนย์กลางไว้ได้ อย่างต่อเนื่องทุกครั้งภายหลังการเลือกตั้ง (หรือแม้แต่ภายหลังการรัฐประหาร) และที่สำคัญปัญหาความขัดแย้ง แข่งขันและแตกแยกได้เกิดขึ้นอยู่เสมอ ควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างใหม่ หรือ



การเปลี่ยนแปลงสมาชิกภายในกลุ่ม กระบวนวิวัฒนาการิปไตยจึงดำรงอยู่ และพัฒนาภายในความไม่มั่นคงสูง และในที่สุดก็เกิดภาวะวิกฤติขึ้น เมื่อธุรกิจการเมืองขยายออกไปมากจนเกิดการ “ฮั้วกัน” ขึ้นในทุกรูปแบบเพราะมีการเผชิญหน้ากันสูง และรุนแรง และเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนหลีกเลี่ยงไม่พ้น เนื่องจากเครือข่ายซ้ำซ้อนกัน และพื้นที่ของธุรกิจการเมืองแคบลง ขณะที่กลุ่มมีมากขึ้น และ “ความน่ารังเกียจ” ได้เกิดขึ้นตามมาในสายตาของสังคม เมื่อหลายฝ่ายทั้งใน และนอกประเทศต่างกล่าวหาว่า ธุรกิจ การเมือง และความไม่โปร่งใส เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของความเสื่อมถอยครั้งใหญ่ของระบบเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ถึงตอนนี้ เสียงของฝ่ายปฏิรูปนิยมเริ่มดังขึ้น และมีกระแสที่รุนแรงกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม ส่วนที่สำคัญที่สุดของวิกฤติธนาธิปไตย คือ ปัจจัยการในส่วนการไหลออกของเงินที่เป็นข้อแลกเปลี่ยนกับอำนาจทางการเมืองของธุรกิจการเมือง (เป็นเหตุเป็นผลต่อกันมากที่สุด) และยิ่งธนาธิปไตยขยายกว้างออกไปมากเท่าใด กระบวนการ “ลงทุน-ถอนทุน-ลงทุน” ก็ยิ่งรุนแรงมากขึ้น ข้าราชการ นักเลือกตั้ง และนักธุรกิจในโครงสร้างสามประสานอาจมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น จนกลายเป็นสิ่งผิดปกติทางสังคม แต่การลงทุนเพื่อซื้ออำนาจมา “ห่อหุ้ม” และรักษาความมั่งคั่งร่ำรวย บารมี และเกียรติยศไว้ ก็ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นแรกสุด และจำเป็นต้องทำ ถ้าไม่ทำก็จะส่งผลกระทบต่อสถานะที่เป็นอยู่ (status quo) ทั้งนี้ เหตุนี้ กลุ่มสามประสานจึงหันไปสู่แหล่งรายได้ และเงินทุนจาก “ธุรกิจนอกระบบ หรือผิดกฎหมาย” มากขึ้น ทั้งยาเสพติด ยาบ้า อาวุธเถื่อน องค์กรอาชญากรรม แก๊งอิทธิพลและอื่นๆ

ภายใต้สภาวะวิกฤติกระบวนวิวัฒนาการิปไตยยังคงมีพลวัต หรือ “ดิ้นรน” เพื่อหาทางอยู่รอดต่อไป และมี “ช่องทาง” และ “ช่องว่าง” ให้ขับเคลื่อนไปได้เสมอ เพราะสังคมมี “ช่องโหว่” มาก และชนชั้นนำทั้งหลายต่างก็อยู่ใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของโครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตเกือบทั้งสิ้น ทั้งโดยตรง หรือโดยอ้อม คนที่รู้สึกถึง “การเสียประโยชน์” จึงมีน้อย การคำนึงถึงผลประโยชน์รวมแห่งชาติ หรือสาธารณะประโยชน์จากคนกลุ่มนี้จึงไม่มี หรือมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับความคิด ความเชื่อและพฤติกรรมที่สื่อแสดงถึงการยอมรับสาระที่เป็นอยู่ หรือคนเหล่านี้ยังมีสายตาของคน “ภายใน” ที่มักลำเอียงในสิ่งที่ตนเองคุ้นเคย และมักขัดแย้งกับสายตา “ภายนอก” ที่มองเข้ามาและเปรียบเทียบสิ่งที่ได้รับรู้กับสภาวะภายนอกที่เป็นอยู่โดยทั่วไป

ดังนั้น กระแสของฝ่ายปฏิรูปจึงเป็นพลังสำคัญที่สุดต่อการหยุดยั้งกระบวนวิวัฒนาการิปไตย แต่จนถึงทุกวันนี้พลังปฏิรูปก็ยังคงอ่อนแอ ดังกล่าวแล้ว ความโน้มเอียงที่จะเป็นไปใน “วันพรุ่งนี้” จึงขึ้นอยู่กับ “ปัญหา” ภายในกระบวนการธนาธิปไตยเองว่า “ความขัดแย้ง” ภายในที่เป็นส่วนสำคัญในการก่อเกิดวิกฤติจะก่อเกิดปัญหาให้กับกระบวนวิวัฒนาการิปไตยได้มาก-น้อยเพียงใด จะรุนแรงจนถึงขั้นที่ธนาธิปไตยจะต้องสลายตัวไป และเกิดแนวทางใหม่ขึ้นหรือไม่

สิ่งหนึ่งที่เป็น “มรดก” หรือผลผลิตของธนาธิปไตยไทย ก็คือ การเมืองเรื่องเงิน (Money Politics) กระบวนการทางการเมืองที่มี “เงิน” เป็น “น้ำ” ของชีวิตการเมือง เงินในการชักจูง หรือเสนอให้ หรือตอบแทนในการตั้งเอาอดีต ส.ส. ผู้มีชื่อเสียง และผู้ที่มีโอกาสจะได้รับเลือกตั้งเพื่อมาลงสมัครในนามของพรรค เงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งส่วนนี้มีจำนวนมากที่สุด โดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวนหลายล้านบาทต่อการได้ ส.ส. 1 คน เงินช่วยเหลือ ส.ส. ในการลงพื้นที่พบปะประชาชนในเขตเลือกตั้ง เงินในการทำกิจกรรมของพรรคการเมือง เงินใช้จ่ายในองค์กรพรรคการเมือง และเงินอื่นๆ ที่ ส.ส. ของพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค และผู้นำพรรคต้องใช้จ่ายในแต่ละวันที่เกี่ยวกับการเมือง และในนามของพรรค เช่น เงินบริจาคเพื่อการกุศล งานบุญ ประเพณี เงินที่มีประชาชน (ผู้ได้อุปถัมภ์) ขอความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เป็นต้น เงินเหล่านี้ได้กลายมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเมืองธนาธิปไตย เงิน หมายถึง คะแนนเสียง หมายถึงโอกาสในการได้รับเลือกตั้งได้ ส.ส. หมายถึงการดำรงอยู่ของพรรคของ ส.ส. ในพรรค หมายถึงโอกาสในการได้อำนาจทางการเมือง หมายถึงโอกาสในการได้ผลตอบแทนกลับคืนมา รวมทั้งการได้เงิน และผลประโยชน์ต่างๆ กลับคืนมาด้วย แต่ถ้ากระบวนการคอร์รัปชัน และการถอนทุนของกลุ่มสามประสานถึง “ทางตัน” ธนาธิปไตยจะได้เงินที่เพียงพอกับการใช้จ่ายทางการเมืองมาจากไหน เงินสะอาด เงินโปร่งใส เงินบนโต๊ะจะมาแทนเงินใต้ดิน เงินทุจริต หรือเงินสกปรกได้หรือไม่และจะมาจากแหล่งใด

ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 “ฉบับปฏิรูป” และกฎหมายลูก “พรรคการเมือง” และ “ก.ก.ต.” ได้เกิดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทางการเมืองใหม่ขึ้นมาอย่างหนึ่ง คือ การที่รัฐให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองมาก-น้อย ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับจำนวน ส.ส. จำนวนสมาชิกพรรค การทำกิจกรรมทางการเมือง และอื่นๆ และภายใต้กรอบควบคุมการจ่ายเงินที่กำหนดให้พรรคทำตาม หลายฝ่ายต่างให้ความสนับสนุนวิธีการดังกล่าว รวมทั้งบรรดาผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ เจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ต้องการลดการรับเงิน “ใต้โต๊ะ” จากนายทุน พรรคบางคน และบางกลุ่ม ลดการใช้จ่ายไปเพื่อการซื้อเสียง หรือแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง ลดการเอาเปรียบกันในการแข่งขันของพรรคใหญ่กับพรรคเล็ก และที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือ ต้องการให้พรรคเข้มแข็งด้วยการสนับสนุนของประชาชนที่สามารถบริจาคเงินให้กับพรรคได้ด้วยทั้งในทางตรง และทางอ้อม เงินที่ ก.ก.ต. จัดสรรให้กับพรรคใหญ่โดยเฉลี่ยราว 50-70 ล้านบาท และพรรคเล็กราว 5-10 ล้านบาท หรือบางพรรคต่ำกว่า 1 ล้านบาท ในแต่ละปี หลายฝ่ายมองว่าเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนการใช้จ่ายของพรรคการเมือง ผู้นำพรรค และบรรดาส.ส. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเลือกตั้ง และน้อยกว่ากันมากอย่างเปรียบเทียบไม่ได้ เหมือนกับการเอา “เนื้อหมูไปแปะเนื้อช้าง” จนสมาชิกกลุ่มสามประสานในกระบวนการธุรกิจการเมืองบางคน



อาจอาศัยเป็นเพียงช่องทางในการ “ฟอกเงิน” เข้าพรรค เพื่อให้เงินจากกระบวนการคอร์รัปชัน และกระบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวง “สะอาด” และจ่ายออกไปได้โดยถูกต้องมากขึ้น โดยไม่ต้องหลบหลีก ซ่อนๆ หรือต้องปิดบังเหมือนที่เป็นมาในอดีต

คำถามสำคัญยังอยู่ที่ว่า เงินการเมืองจะมาจากไหน เมื่อเงินที่รัฐจัดสรรมาสนับสนุนพรรค ยังมีอย่างจำกัด และการบริจาคด้วยความสมัครใจจริงๆ ของประชาชนยังไม่อาจเป็นไปได้ (มีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินที่รัฐจ่ายให้พรรคการเมือง) และเงินไหลเข้ากระแสหลัก-ธุรกิจ การเมืองและการคอร์รัปชัน กำลังดับตัน และเริ่มจะกลายเป็นสิ่ง “โปร่งใส” จากความสงสัยของ สังคม จนสื่อมวลชน และองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ และมีหน้าที่ตรวจสอบ ต้องทำงานตามหน้าที่ และมีผลกระทบต่อกระบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่น้อย ทั้งในทางตรงและ อ้อมโดยในกรอบของคำถามนี้ เงิน ไม่ได้ลดความสำคัญลงไปตามปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการ ฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่มีแนวโน้มจะเป็นการเมืองเรื่องเงินรุนแรง และเป็นจริงเป็นจังเพิ่มขึ้นไปอีก ในวันพรุ่งนี้ และวันต่อๆ ไป

ค. พรุ่งนี้ของเงิน

เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องจะมีเงินมาใช้จ่ายทางการเมือง และกำลังมีความเป็นไปได้สูงที่จะ พัฒนาไปสู่การเป็น “สถาบันเงินการเมือง” องค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองไทยมิติใหม่ ในทศวรรษหน้า ซึ่งหมายถึง “เงิน คือ อำนาจ” (money is power) ในความเป็นจริงที่สังคม ให้การยอมรับ เมื่อ ส.ส. มีไว้ขาย การเลือกตั้งคือการกระจายเงิน พรรคคือที่พักเงิน และเงิน เพื่อเงิน ดังนั้น ในวันนี้เพื่อวันพรุ่งนี้ จึงจำเป็นต้องรักษาแหล่งเงินเดิมเอาไว้ก่อน ขณะเดียวกัน ก็ต้องมองหาแหล่งใหม่เพื่อนำมาแทนแหล่งเก่าที่กำลังเกิดวิกฤติ และไม่มั่นคงสูง

เงินการเมืองในวันพรุ่งนี้ คงจะอยู่ในแหล่งและกระบวนการสำคัญ 3 ด้าน ใหญ่ๆ คือ หนึ่ง เงินจากธุรกิจการเมือง สอง เงินจากกระบวนการคอร์รัปชัน และสาม เงินสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งสามด้านโน้มเอียงจะเป็นปัจจัยการต่อกันและกันโดยตรง แม้ว่าสองแหล่งแรกเกี่ยวข้องกัน โดยตรงมากกว่า และเป็นการทำเงินที่มีตั้งแต่ก้าวกึ่งกับการละเมิดกฎหมายจนถึงผิดศีลธรรม อันดีงาม ส่วนแหล่งที่สามคือแหล่งเงินที่ถูกต้อง ชอบธรรม เพราะนำมาจากภาษีประชาชน ผ่านกระบวนการตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ เงินจากสองแหล่ง คือ ธุรกิจการเมืองกับการคอร์รัปชัน เป็นมรดกเก่าแก่ที่สังคมเริ่มมองเห็น และไม่ยอมรับมากขึ้น เหมือน “ช้างตายจนหน้าเหม็น ไม่ เห็นใบบัวปิดอีกแล้ว”

เงินธุรกิจการเมือง กับเงินจากกระบวนการคอร์รัปชัน เป็นแหล่งเงินดั้งเดิมที่พัฒนาการมานานจนกลายเป็นกระบวนการวัณธนาธิปไตย และถึงขั้นวิกฤติในยุควิกฤติเศรษฐกิจ เงินจากแหล่งเหล่านี้วิกฤติเพราะการตีกดวงอย่างมูมมามของสมาชิกกลุ่มสามประสานในโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตเกือบทุกคนในกลุ่ม จนเกิดข้อจำกัดและถูกต่อต้านจากฝ่ายนิยมปฏิรูปประกอบกับการขยายตัวออกอย่างรวดเร็วของการเมืองเรื่องเงิน “ปริมาณเงิน” จึงเป็น “เงื่อนไข” หลักให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางของธุรกิจการเมือง และกระบวนการคอร์รัปชันท่ามกลางสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศ และเกือบทั่วโลก ท่ามกลางแรงผลักดันของ “ความหวัง” บางส่วนจากการปฏิรูป ความไม่ไว้วางใจของผู้เสียประโยชน์จากธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชัน รวมทั้งเริ่มมีความไม่มั่นใจในสมาชิกกลุ่มสามประสานเอง แต่ก็อยู่ภายใต้ “เงื่อนไข” ที่สำคัญมากที่เกิดมาจากมรดกของธนาธิปไตย คือ “การเมืองเรื่องเงิน” การแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งที่ราคาแพงขึ้นเสมอในฤดูกาลใหม่

ทางออกของเงินธุรกิจการเมือง กับเงินคอร์รัปชัน จึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนให้เงินธุรกิจการเมืองมีปริมาณเพิ่มขึ้น แยกเงินธุรกิจกับอิทธิพลการเมืองให้เด่นชัดขึ้น เพื่อลดความ “เสี่ยง” จากหลาย ๆ ด้าน และเพื่อเพิ่มความสะอาดของเงินให้มากขึ้น ส่วนเงินคอร์รัปชัน ต้องทำให้แบบยลยิ่งกว่าที่ผ่าน ๆ มา หาทางลดความเสี่ยงจากการตรวจสอบจากหลาย ๆ ฝ่าย และทางที่จะเป็นไปได้มากที่สุด เงินส่วนนี้ คือ การสร้างและขยายเครือข่ายให้ใหญ่โตขึ้น ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพื่อทำให้การตรวจสอบไปไม่ถึง “ปลายทาง” ในเส้นทางของเงิน แต่ทุกแนวทางของการปรับเปลี่ยนจะต้องเพิ่มวิธีการใหม่ ๆ เพื่อไม่ให้ถูกสงสัยมาก และต้องถูกตรวจสอบ ขณะเดียวกันบางกลุ่มยังคงเสี่ยงทำธุรกิจผิดกฎหมายต่อไป หรือขยายธุรกิจผิดกฎหมายออกไปสู่แหล่งเงินใหม่ ๆ รวมไปถึงจนถึงธุรกิจผิดกฎหมายข้ามชาติ และแน่นอนว่าต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการให้ซับซ้อน และแบบยลจนยากต่อการถูกตรวจสอบมากยิ่งขึ้น

สิ่งเหล่านี้จะปรับตัวอยู่รอดต่อไปอีกระยะหนึ่ง โดยมีการสร้างเครือข่ายของกลุ่มสามประสานให้มั่นคง เข้มแข็ง และซับซ้อนกว่าที่เป็นมา ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา “ธุรกิจ” ใหญ่ในประเทศที่ทำธุรกิจระดับนานาชาติ และเคยอิงกับการเมืองมานาน หรือเคยเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มสามประสาน ได้เข้ามาสู่กระบวนการทางการเมืองโดยตรง พร้อมด้วย “เงินทุนการเมือง” ปริมาณมากที่สุดกว่าทุกกลุ่ม ทุกพรรคที่มีอยู่ การใช้จ่ายเงินจำนวนมากมาลงทุนการเมืองอย่างเป็นระบบ และกระบวนการจนสามารถสร้างเครือข่ายครอบคลุมไปทั่วประเทศภายในระยะเวลา 2-3 ปี พร้อม ๆ กับการดึงเอา ส.ส. นักการเมือง ผู้มีชื่อเสียง นักธุรกิจ ข้าราชการ (ทหาร ตำรวจ พลเรือน) นักธุรกิจการเมือง นักเลือกตั้ง ข้าราชการการเมือง และข้าราชการธุรกิจการเมืองจากกลุ่มสามประสานเดิมหลากหลายกลุ่มเข้าสู่โครงสร้างใหม่ภายใต้



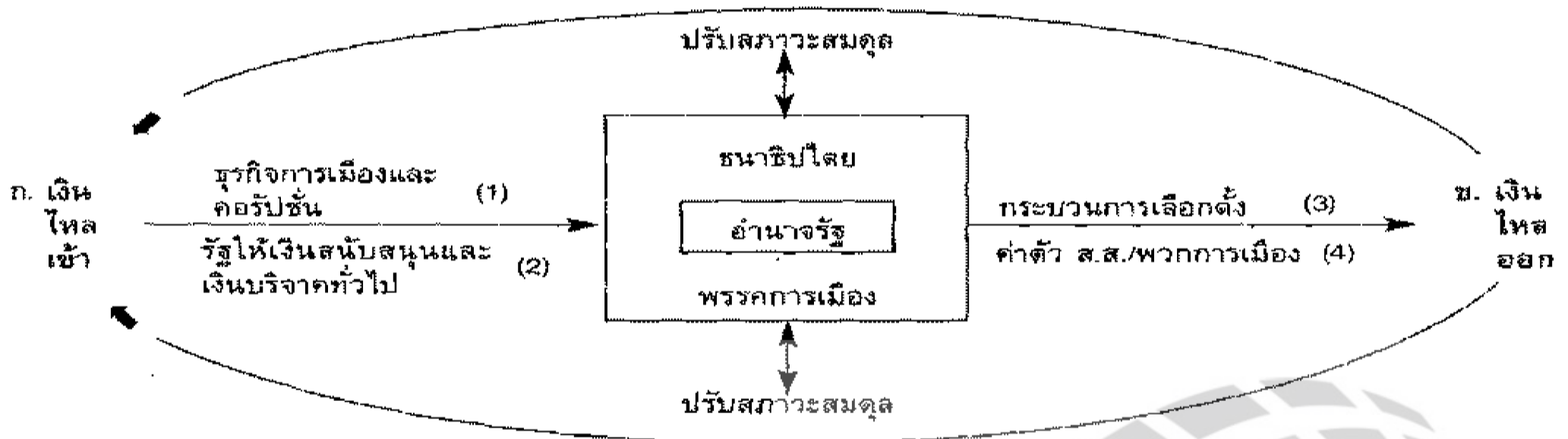
ชื่อพรรคใหม่ หัวหน้าพรรคคนใหม่ คำขวัญใหม่ และประกาศแนวทางและนโยบายใหม่ได้เป็นจำนวนมาก และสามารถสร้างพลังดึงดูดความหวัง ความพอใจจากคนไทยได้เกือบทั้งประเทศ (ยกเว้นทางภาคใต้) และได้รับจำนวน ส.ส. เกือบถึงครึ่งหนึ่งของทั้งหมดในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อตอนต้นปี พ.ศ. 2544 และการปรับเปลี่ยนตามแนวทางดังกล่าวนี้ กำลังกลายเป็นปรากฏการณ์สำคัญอีกครั้งของชนาธิปไตยโดยปริมาณเงินการเมืองอาจจะมีมากพอต่อวันพรุ่งนี้ในวันหนึ่งหรือสองทศวรรษข้างหน้า แต่เจ้าของธุรกิจใหญ่ 1-3 คน ที่เข้ามาเป็นหัวหน้าพรรค และนายทุนพรรคจะมีสายตาดูการเมืองในวันนี้ และวันต่อๆ ไปอย่างไร กล่าวคือ ต้องการเข้ามากุมอำนาจรัฐบาลในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น เมื่อวิกฤติผ่านพ้นไปก็จะถอนตัวกลับไปสู่ธุรกิจของตัวเอง หรือต้องการจะปรับแนวทางและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ให้สอดคล้องกับการทำธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจในประเทศ และสร้างความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของชาติโดยรวม แล้วจัดวางทฤษฎีทางการเมืองให้สืบอำนาจทางการเมืองต่อไป หรือต้องการแก้ไขปัญหาชาติบ้านเมืองในทุกกระบวน ทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน การหย่อนประสิทธิภาพของข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ความหย่อนยานของการบังคับใช้กฎหมาย จำกัด หรือลดอิทธิพลของธุรกิจการเมือง ตลอดจนธุรกิจผิดกฎหมาย แก้ไขปัญหาทุจริต คดโกง และการใช้เงินจำนวนมากมหาศาลในกระบวนการเลือกตั้ง และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ให้ลดการยอมรับอิทธิพลของเงิน และวัตถุแล้วหันมามองความดีงามของระบบคุณธรรม และความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น

โดยภาพรวม และเงื่อนไขต่างๆ ในขณะนี้แล้ว “เงินทุนใหญ่” ก้อนใหม่ที่เข้าสู่การเมืองในวันนี้ มีแนวโน้มจะเป็น “อาหารจานใหม่จานใหญ่จานเดียว” คือ มีมากเพียงพอสำหรับลงทุนทางการเมืองในระยะสั้นมากกว่า หลังจากนั้นปริมาณเงินจะลดลง และจะเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางเดิมอีก คือ เงินทุนจากธุรกิจก้อนเล็กลงกระจายไปสู่หลายพรรค และสร้างกลุ่มธุรกิจการเมืองในโครงสร้างใหม่ขึ้นต่อไปอีก รวมทั้งการหาเงินจากธุรกิจผิดกฎหมายหลากหลายประเภทหลายระดับแล้ว “ฟอกเงิน” เข้าสู่การเมือง และการเลือกตั้ง โดยทั้งหมดนี้จะขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กับกระบวนการคอร์รัปชันที่มีเครือข่าย และกระบวนการแยบยลและซับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ และสายตาของสังคมมากกว่าเดิม

การปรับเปลี่ยนเพื่อหาเงินทุนการเมืองจากแหล่งเดิมต่อไป อาจทำให้ชนาธิปไตยดำรงอยู่ได้ แต่ปริมาณเงินจะไม่เพียงพอ หรือมีน้อยกว่าการลงทุนทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ ส.ส. จำนวนมากจนได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ทางออกหนึ่งที่สำคัญเพราะมีความชอบธรรมสูงสังคมยอมรับ รวมทั้งฝ่ายนิยมการปฏิรูปก็เห็นชอบด้วย คือ เงินจากแหล่งที่สาม เงินภาษีประชาชนที่รัฐจัดเก็บและแบ่งปันมาสนับสนุนพรรคการเมือง รวมทั้งเงินบริจาคด้วยความ

สมัครใจจากประชาชนโดยตรง ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เงินบริจาคของประชาชนมีน้อยมาก ต่างจากเงินจากนายทุนพรรคอย่างเทียบกันไม่ได้ และยังคงจะเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกหลายสิบปี トラบได้ที่เงื่อนไขสำคัญทางการเมืองไม่เปลี่ยนแปลง หรือการเมืองยังด้อยประสิทธิภาพ และไม่สร้างความหวังใดๆ ให้กับสังคมได้ และปัจจัยส่วนนี้ยังมีแรงกดดันให้เงินสนับสนุนของรัฐขยายตัวได้น้อยและเชื่องช้า แต่จากแรงกดดัน “อุปสงค์เงิน” (money demands) จากเขตเลือกตั้งภายใต้บริบทการเมืองธนาธิปไตย รัฐบาลชุดต่อไปจำเป็นต้องหาช่องทางขยายปริมาณเงินจากส่วนนี้ให้มากขึ้น ด้วยข้ออ้างธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชันที่มีความชอบธรรมอยู่ในตัวเอง แต่ขาดพลังสนับสนุนจากสังคมส่วนใหญ่ ในที่สุดเงินรัฐที่มาจากภาษีประชาชนจะต้องมีปริมาณมากขึ้นตามลำดับ จนทำให้เงินไหลเข้าของธนาธิปไตยสมดุลหรือได้ดุลยภาพกับเงินไหลออก (อย่างน้อยก็ในช่วงเวลาหนึ่ง)

เหตุนี้ ในช่วงทศวรรษหน้า การปรับสภาวะระหว่างปัจจัย 2 ด้าน คือ เงินไหลเข้า กับ เงินไหลออก จึงจะเกิดขึ้นอย่างเสมอ จนกว่าจะเกิดดุลยภาพ



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างของกระบวนการพัฒนัธนาธิปไตย

จากภาพข้างบน โครงสร้างของกระบวนการพัฒนัธนาธิปไตย มีระบบย่อยทำงานอยู่หลายระบบ ภาวะสมดุลจึงมาจากการทำงานของทุกระบบย่อย และในทางตรงกันข้ามการเสียสมดุลหรือภาวะวิกฤตก็เกิดมาจากปัญหาในระบบย่อย หรือการเสียสมดุลในระดับของระบบย่อยเหล่านี้

เมื่อ ก. □ ข. ↓ เสียภาวะดุลยภาพ → วิกฤต

และการเพิ่ม (1) มีข้อจำกัด ขณะที่ (3) กับ (4) เพิ่มมากขึ้นอยู่เสมอ ทางออก คือ หาทางเพิ่ม (1) และ (2) ถ้าเป็นไปได้



ช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 เป็นอย่างน้อย ได้เกิด “เงินทุนใหญ่” ขึ้นในส่วนของ (1) ทำให้เกิดโครงสร้างสามประสานภายใต้ผู้นำใหม่ที่ใหญ่โต และซับซ้อนขึ้น แต่แนวโน้มจะมีอยู่ชั่วคราวมากกว่าถาวร (หลายสิบปีติดต่อกัน)

เหตุนี้ เมื่อเงินทุนใหญ่ในส่วนของ (1) หหมดไป ส่วนนี้จะเล็กลงอีก และโครงสร้างธนาธิปไตยจะเสียภาวะสมดุลอีกครั้ง แรงกดดันจาก ข. จะทำให้ต้องมีการขยายเงินจาก (2) เพิ่มขึ้น ถ้า (1) ปรับเปลี่ยนไม่ได้มากพอ เพื่อจะนำไปสู่

(1) + (2) = (3) + (4) หรือสภาวะดุลยภาพ

โดยในระยะสั้น (ราว 5-10 ปี) เงินจาก (1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนใหญ่จะช่วยเอื้อให้เกิดภาวะสมดุลของธนาธิปไตยจนวิกฤติที่สุดความตึงเครียดลง แต่ถ้าวิกฤติเศรษฐกิจไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพปกติ และเกิดความมั่นคงได้ และเงินทุนใหญ่จาก (1) ถูกยกเลิกแรงกดดันจะไปอยู่ที่ (2) แต่ก็คาดว่าเงินส่วนนี้จะขยายตัวได้น้อย เพราะระบบการเมืองขาดความชอบธรรมและไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น วิกฤติธนาธิปไตยจะรุนแรงขึ้น และถ้าโครงสร้างยังปรับตัวไม่ได้ อาจนำไปสู่การเกิดวิกฤติการเมือง การรัฐประหาร และการกลับมาในช่วงสั้นๆ และแรงriebของ “อำมาตยาธิปไตย” ในรูปแบบใหม่ที่มีเงินทุนมาจากฝ่ายธุรกิจ ฝ่ายผิดหวังจาก “ธนาธิปไตย” ที่มีเป้าหมายหนึ่ง คือ การลดอุปสงค์เงินจาก (3) และ (4) อย่างไรก็ตาม กลุ่มทุนใหญ่เข้ามาพร้อมเงินทุนจำนวนมาก เพราะแรงกดดันจากวิกฤติเศรษฐกิจ และผลของธนาธิปไตยเองที่ทำให้รัฐบาลขาดประสิทธิภาพจากธุรกิจการเมือง และกระบวนการคอร์รัปชัน การแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจจึงเป็นเป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่ง หรืออย่างน้อย คือ การฟื้นฟูให้เศรษฐกิจเดินต่อไปได้อีกครั้ง และหาทางลด (1) ลง พร้อมๆ กับสร้างแนวร่วม และความเห็นชอบจากหลายฝ่ายเพื่อเปิดเอาเงินจาก (2) ออกมาเสริม ก.ให้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการลดค่าใช้จ่ายเงินทุนการเมืองของกลุ่มทุนใหญ่เองโดยตรง แนวทางนี้มีแนวโน้มจะเป็นไปได้เมื่อรัฐบาลทุนใหญ่ได้ดำเนินนโยบาย “ผันเงิน” ลงสู่เขตเลือกตั้งผ่านหลายโครงการ (กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารคนจน 30 บาท รักษาทุกโรค หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และการพักหนี้เกษตรกร เป็นต้น) ซึ่งจะมีส่วนช่วยลด “อุปสงค์เงิน” จาก (3) และ (4) ลงไปพร้อมๆ กันด้วย และถ้าทำให้เงื่อนไขของธนาธิปไตยอ่อนลงจนลดแรงกดดันของอุปสงค์ลงไปได้บ้าง รวมทั้งในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป แรงกดดันต่อ (1) ก็จะผ่อนคลายลงไปด้วยรวมทั้งความต้องการเงินจาก (2) หรือเป็นโอกาสดีต่อการจะเปิด “กระปุกเงิน” จาก (2) เพิ่มขึ้นเมื่อความชอบต่อระบบการเมือง และต่อรัฐบาลเริ่มมีมากขึ้น และที่สำคัญคือ เพื่อสร้างแหล่งอุปทานของเงิน (money supply) ที่ถูกต้อง ชอบธรรมขึ้นให้มั่นคง เพื่อความมั่นคง และมีประสิทธิภาพของรัฐบาล และระบบการเมืองโดยรวมในระยะยาว ซึ่งในทางกลับกันก็คือลดเงินจาก (1) ลงไป เพราะส่วนนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบการเมือง

และการเกิดกลุ่มสามประสานมากมายในกระบวนการพัฒนาธนาธิปไตย และเป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม
ทุนใหญ่ และธุรกิจทุกระดับในระยะยาวด้วย

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ในระยะสั้น คือ ในช่วงหนึ่งทศวรรษข้างหน้าการปรับตัวเพื่อสร้าง
สภาวะสมดุลในช่วงวิกฤติธนาธิปไตยจะเป็นไปในลักษณะของ (1) โดยทุนใหญ่ + (2) = (3) + (4)
และถ้ารัฐบาลโดยกลุ่มทุนใหญ่ประสบผลสำเร็จในการลดเงื่อนไขวิกฤติเศรษฐกิจ และ ปรับการ
ทำงานของระบบการเมืองได้ดีขึ้น ธนาธิปไตยจะปรับเปลี่ยนไปสู่แนวทางของ (1) + (2) ที่มี
ประมาณเงินเพิ่มขึ้น = (3) + (4) แต่ถ้าไม่สำเร็จ และเกิดวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงขึ้น ก็อาจนำไปสู่
ระบบการเมืองปิดโดยทหาร และข้าราชการ ฝ่ายอำมาตยาธิปไตยที่ได้เงินทุนสนับสนุนจากธุรกิจ
เอกชนอีกครั้ง แต่โดยกระบวนการพัฒนาธนาธิปไตย และแนวโน้มของพัฒนาการทางการเมืองไทยแล้ว
สังคมส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้อำมาตยาธิปไตยกลับมา ยกเว้นในระยะสั้นๆ ที่เกิด “ทางตัน”
ทางการเมืองจริงๆ ความเป็นไปได้จึงจะอยู่ที่การเกิดวิกฤติธนาธิปไตยต่อไปในระยะสั้น จากความ
ไม่สมดุลระหว่าง ก. กับ ข. หรือ

$$(1) + (2) \square (3) + (4)$$

แต่ธนาธิปไตยยังคงพยายามปรับเปลี่ยนต่อไปเพื่ออยู่รอด โดยการเข้ามารับผิดชอบของ
กลุ่มทุนใหญ่ จนกลายเป็น

$$(1) \text{ โดยเงินของกลุ่มทุนใหญ่} + (2) = (3) + (4)$$

หลังจากนี้ โครงสร้างธนาธิปไตยจึงจะค่อยๆ ปรับไปสู่แนวทาง

$$(1) + (2) \text{ เพิ่มปริมาณเงินมากขึ้น} = (3) + (4)$$

ก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงินเข้าสู่ระบบ และการแจกจ่ายออกไป จาก (1)
ให้มีความโปร่งใส มีระบบควบคุม และตรวจสอบที่เข้มงวด และสังคมยอมรับมากขึ้นตามลำดับ
พร้อมๆ กับการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินในส่วนนี้จนธนาธิปไตยเกิดภาวะสมดุลมั่นคงในระยะยาว
โดยอาจเห็นแนวโน้มความเป็นไปในลักษณะนี้ชัดเจนขึ้นในช่วงสองถึงสามทศวรรษข้างหน้า



LIART



สรุป

วิกฤตินาธิปไตย เป็นผลของวิวัฒนาการในระบบการเมืองไทย หลังจากอำมาตยาธิปไตยเสื่อมโทรมลงเพราะขาดความชอบธรรมขณะที่คนไทยส่วนใหญ่มีค่านิยมยอมรับวัตถุ และการใช้เงิน สิ่งของและคำมั่นสัญญาแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงมากขึ้น โดยอย่างช้าๆ ภาววิวัฒนาการนาธิปไตยก็ได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา

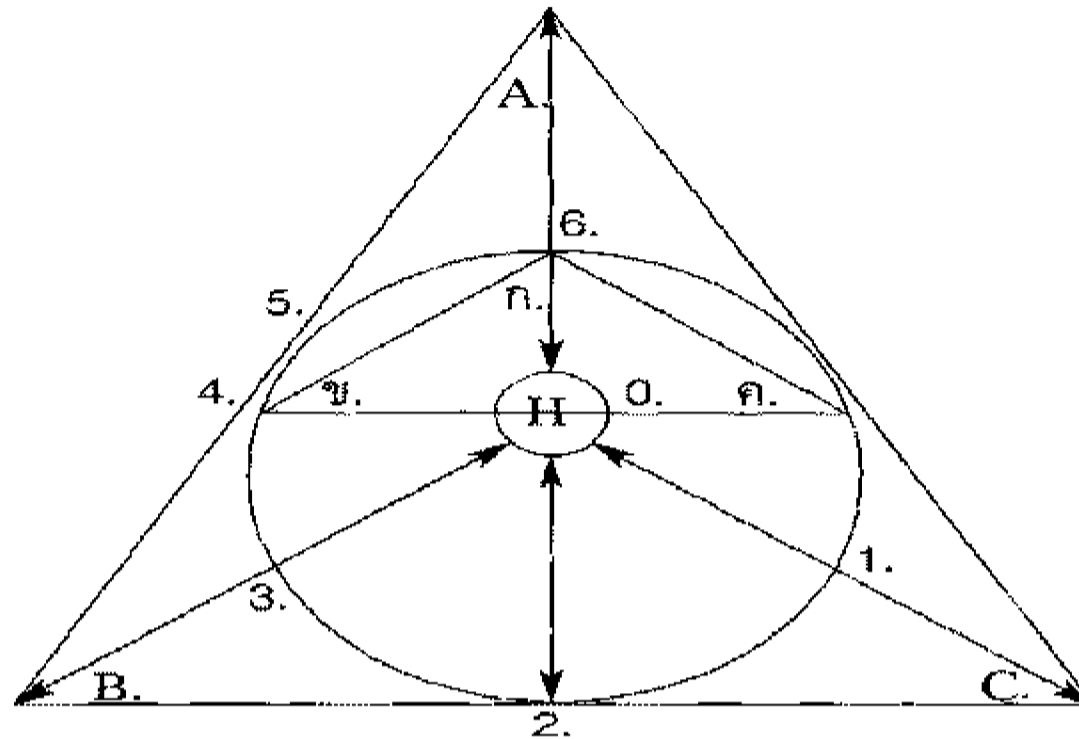
นาธิปไตย หรือ การเมืองเรื่องเงิน กระบวนการของการใช้เงิน โดยเงิน และเพื่อเงิน ตั้งแต่การเริ่มต้นก่อตั้งพรรคการเมือง การรวบรวมเอาอดีต ส.ส. และบุคคลที่มีชื่อเสียง หรือผู้ที่มีโอกาสจะชนะเลือกตั้งมากที่สุด ลงสมัครในนามของพรรคที่ต้องมีเงินตอบแทน หรือมีสิ่งแลกเปลี่ยน หรือคำมั่นสัญญาระหว่างกัน การทุ่มเทเงินและทรัพยากรทางการเมืองจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง เพื่อหวังจะเข้าไปร่วมจัดตั้งรัฐบาล และได้รับตำแหน่งทางการเมืองที่มีความสำคัญมาก ต่อการ “ถอนทุน” กลับคืนมา โดยความหวังในการจะชนะการเลือกตั้งนั้นไม่ใช่เพียงชั่วคราว หรือเฉพาะเพียงระดับชาติ หรือตำแหน่ง ส.ส. ของคนๆ เดียว แต่นาธิปไตยได้กลายเป็นครม. ก่อเกิดกลุ่มสามประสานทางการเมือง คือ นักเลือกตั้ง ข้าราชการ และนักธุรกิจชั้น กลุ่มนี้ค่อยๆ พัฒนาโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตที่เข้มแข็ง และหลากหลายชั้นในกระบวนการนาธิปไตย ด้วยการแสวงหาเงิน และผลประโยชน์กลับคืนมาจากกระบวนการธุรกิจการเมืองและคอร์รัปชันแล้วนำเงินไปลงทุนสร้างฐานที่มั่นคงทางการเมืองในเขตเลือกตั้ง ในจังหวัด หรือครอบคลุมในหลายจังหวัด หรือเกือบทั้งภาค กล่าวคือใช้เงินทุ่มเทเอาชนะการเลือกตั้งในทุกๆ ระดับ ตั้งแต่ ส.ส. ส.ว. (สมาชิกวุฒิสภา) และสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับจนถึงการเลือกตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน การผูกขาดชัยชนะในการเลือกตั้งของกลุ่มสามประสานทำให้คนเหล่านี้ได้รับตำแหน่งระดับสูง และมีเกียรติยศทางการเมือง มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวย จนอยู่ในฐานะของอภิสิทธิ์ชนในสังคม และมีอำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และในเวลาเดียวกันกระบวนการธุรกิจการเมือง และคอร์รัปชันก็ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ครอบคลุมไปสู่ทุกหน่วยงานของรัฐบาล ตั้งแต่ในส่วนกลางถึงระดับภูมิภาค และท้องถิ่น กระบวนการนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการยึดอำนาจทางการเมืองด้วยเงิน หรือ “รัฐประหารด้วยเงิน” (coups by money) ดังแผนภาพที่ 4

อย่างไรก็ตาม ยิ่งโครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตของกลุ่มสามประสานขยายตัว และขยายจำนวนออกไปมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินลงทุนทางการเมือง เพื่อการรักษาสถานภาพของบุคคลเหล่านี้ ตลอดจนการรักษาพวกพ้องทางการเมือง พรรคการเมือง และโอกาสในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลซึ่งเป็น “หัวใจ” สำคัญก็ยิ่งมีเพิ่มสูงขึ้น จนเงินไหลออกเพื่อการลงทุน

ของกลุ่มสามประสานเกิดขึ้นในหลายช่องทาง และมีอยู่ตลอดเวลา และมีจำนวนมหาศาลในช่วงของการเลือกตั้ง ส.ส. เหตุผลสำคัญ คือ ฐานวัฒนธรรมการเมืองอุปถัมภ์ของไทยได้หันมายอมรับผู้ให้การอุปถัมภ์ หรือ “เจ้านาย” คนใหม่ที่ให้เงิน สิ่งของแลกเปลี่ยน และคำมั่นสัญญาต่างๆ ในการเลือกตั้ง และคนไทยจำนวนมากไม่น้อยที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งหัวหน้าคณะและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ฝากความหวังในการพึ่งพาเจ้านายที่เป็นนักเลือกตั้งทั้งหลายด้วยการที่พวกเขาได้มอบ “เสียง” ให้กับคนเหล่านี้ในการเลือกตั้งทุกระดับที่มีขึ้น ดังนั้น ยิ่งกระบวนการพัฒนาธิปไตยเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าใดในรอบกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ธานีปไตยก็ได้ช่วยสร้าง หรือผลิตการเมืองเรื่องเงินให้เติบโต และเข้มแข็งขึ้นมาพร้อมๆ กัน (political monetization) ตั้งแต่เงินซื้อตัว ส.ส. ซื้อตัวหัวหน้าคณะ ซื้อคณะเสียง และเงินทุ่มเทเพื่อรักษาฐานเสียงในเขตเลือกตั้ง และในที่สุดเงินทุนเพื่อนำไปสู่การรักษาสถานภาพทางการเมืองเพื่อการถนอมทุนก็ได้กลายเป็นสิ่งถาวร เกิดเป็นสถาบันเงินการเมือง (political monetary institutionalization) จนกลุ่มสามประสานต้องเร่งหาเงินเข้าจากรัฐกิจการเมือง และการคอร์รัปชันในเกือบทุกรูปแบบ และมีการแข่งขันกันสูง และมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในเกือบทุกจุดของหน่วยงานรัฐบาล บางกลุ่มจึงจำเป็นต้องขยายออกไปสู่ธุรกิจผิดกฎหมาย หรือธุรกิจนอกระบบหลายประเภท แต่ก็ยังมีแนวโน้มว่าความต้องการเงินเพื่อเอาชนะ และผูกขาดการเลือกตั้ง ยังมีไม่สิ้นสุดขณะที่ “การกินอย่างมูมมาม” เริ่มปรากฏเป็นภาพที่ชัดเจนขึ้นต่อสังคม และคนจำนวนมากไม่น้อยที่รู้สึกเสียประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาธิปไตยเริ่มทำการต่อต้าน และเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในระบบทางการเมือง และความไร้ความสามารถในการทำงานของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง และเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งรุนแรงขึ้นในปี พ.ศ. 2540 การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองก็มีพลังมากขึ้น พร้อมๆ กับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีแนวทางปฏิรูปในปีเดียวกัน



แผนภาพที่ 4 ลัทธิเงินการเมือง (Political Monetarism)
ในกระบวนการวิวัฒนาการประชาธิปไตยไทย (Thai Political Plutocratization)



- หมายเหตุ : 1. เงินซื้อเสียง และเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง (coups by money)
 2. ละเมิดรัฐธรรมนูญแต่ผ่านการตรวจสอบ (unconstitutional victory)
 3. ฝ่ายเงินข้างมากในสภา (monetary majority)
 4. รัฐบาลเงิน (government by money)
 5. ชัดแย้งเรื่องเงิน (monetary conflict) เพราะการถอนทุน และแสวงหาประโยชน์
 6. วิกฤตเงิน (monetary crisis) จากการจัดสรรและระดมเงินลงไปสู่ 1.
 ∴ 6.-1. คือเงินไหลออกมากที่สุด
 และ 3.-6. คือ ช่วงเงินไหลเข้ามากที่สุด
 ก.ข.ค. โครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตศูนย์กลาง
 ก. คือ ข้าราชการธุรกิจการเมือง
 ข. นักธุรกิจ (การเมือง)
 และ ค. นักเลือกตั้ง (ธุรกิจการเมือง)
 A.B.C. โครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตในวงกว้าง
 A. หน่วยงานรัฐทุกระดับ

- B. ธุรกิจทุกระดับ
และ C. การเลือกตั้งทุกระดับ

0. ศูนย์กลางของโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริต ประกอบด้วยบุคคลระดับผู้นำของกลุ่มสามประสานหลายกลุ่ม.

วิกฤติธนาธิปไตย จึงเป็นวิกฤติการเงินในกระบวนการสร้างการเมืองเรื่องเงิน เมื่อเงินกลายเป็นคำตอบของทุกกระบวนการทางการเมือง เงินคือคะแนนเสียง เงินคืออำนาจในรัฐบาล และเงินคือเงิน และผลประโยชน์ในหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งธุรกิจการเมือง และคอร์ปชั่น กระบวนวิวัฒนาการธนาธิปไตยได้สร้างช่องทางการไหลออกของเงินขึ้นอย่างนับไม่ถ้วน เพราะความจำเป็นต่อการหาช่องทางเพื่อให้เงินไหลเข้า (สถานภาพทางการเมือง) และเมื่อเงินต้องไหลออกมากจนเกินจำนวนเงินไหลเข้า หรือออกไปเร็วกว่าการไหลเข้า หรือออกไปหลายช่องทางและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ขณะที่เงินไหลเข้ามีช่องทางจำกัด และมีขึ้นเพียงบางเวลา และเงินไหลเข้าเริ่มมีการ “จับตามอง” จากสังคม เริ่มถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระ หรือจากบางหน่วยงานที่เป็นผลจากการปฏิรูป กระบวนวิวัฒนาการธนาธิปไตยจึงประสบกับภาวะชะงักงัน และเกิดความไม่มั่นคง จนกลายเป็นวิกฤติขึ้นในกระบวนการเอง ซึ่งหมายถึง การเกิดปัญหาและความตึงเครียดอย่างมาก ต่อโครงสร้างสามเหลี่ยมอำนาจนิยมทุจริตของกลุ่มสามประสาน และการแสวงหาเงินจากกระบวนการธุรกิจการเมืองและการคอร์ปชั่น ในเวลาเดียวกันวิกฤติธนาธิปไตยก็มีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ วิกฤติปัญหาการเมือง การไร้เสถียรภาพและไร้สมรรถนะของระบบการเมือง และการเกิดค่านิยมวัตถุ หรือการยอมรับการเมืองเรื่องเงินในหมู่คนไทย และในทางกลับกันวิกฤติเศรษฐกิจก็มีผลกระทบมาสู่กระบวนวิวัฒนาการธนาธิปไตยด้วย และปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้ผลักดันให้ธนาธิปไตยไทยต้องปรับตัวครั้งใหญ่เพื่อความอยู่รอดในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปตอนต้นปี พ.ศ. 2544 เมื่อกลุ่มธุรกิจใหญ่นำเอาเงินทุนก้อนใหญ่เข้าสู่การเมืองจึงสามารถรวบรวมเอาสมาชิกของกลุ่มสามประสานจากหลากหลายกลุ่มจำนวนมากเข้าไว้ในพรรคเดียว ภายใต้ผู้นำคนใหม่ และนโยบายใหม่จนได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลตามความคาดหวัง และกระแสนิยมรับของคนไทยจำนวนมากได้สำเร็จ และถือเป็นช่วงปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญของธนาธิปไตย

วิกฤติธนาธิปไตยได้ผ่อนคลายลงไปบางส่วนจากเงินทุนใหญ่ที่ไหลเข้ามาตั้งกล่าว แต่การเข้ามาของเงินทุนใหญ่ก็เกิดจากแรงกดดัน หรือภาวะวิกฤติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่โดยตรง และเงินทุนในสภาระการเมืองธนาธิปไตยของทุนใหญ่ฝ่ายเดียวคงรองรับได้ไม่นาน กระบวนการปรับตัวเองของธนาธิปไตยยังคงจะมีขึ้นต่อไปอีก ซึ่งคาดว่า อาจจะสามารถพ้นภาวะวิกฤติได้ในช่วงหนึ่งถึงสองทศวรรษข้างหน้า ก่อนที่จะเกิดกระบวนวิวัฒนาการธนาธิปไตยรูปแบบใหม่



จากแหล่งเงินไหลเข้าที่ถูกต้องตามกฎหมายที่จัดสรรให้โดยรัฐบาล ผ่านกระบวนการควบคุม และตรวจสอบอย่างเข้มงวด มีความโปร่งใส และได้รับการเห็นชอบจากฝ่ายนิยามการปฏิรูปและสังคม ภายใต้เงื่อนไขสำคัญในช่วงการดิ้นรนปรับตัวในระยะสิบปีข้างหน้า ที่รัฐบาลขนาดใหญ่ต้องประสบผลสำเร็จในการผลักดันนโยบายสำคัญหลายอย่าง รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม จนทำให้หลายฝ่ายพอใจ และกระบวนการธุรกิจการเมือง และคอร์รัปชันไม่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วเหมือนช่วงก่อนหน้านี้ อุปสงค์ของเงินจากเขตเลือกตั้งไม่เพิ่มขึ้นรุนแรงจนเกินไปจนมากดดันการแสวงหาอุปทานการเงินเพิ่มขึ้นเหมือนที่เป็นมา

อย่างไรก็ตาม ถึงที่สุดแล้วธนาธิปไตย หรือเงินการเมือง ก็คือความเป็นจริงของสภาวะการเมืองไทยในวันพรุ่งนี้อีกหลายสิบปี เพียงแต่ว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนแหล่งอุปทานของเงินไปสู่ช่องทางที่ถูกต้องชอบธรรมภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างไร และเมื่อใด ซึ่งหมายความว่าแหล่งเงินที่ผิดกฎหมาย และละเมิดความดีงามของสังคมจากกระบวนการธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชันได้ถูกจำกัดไว้ในกรอบของกฎหมาย และการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของหลายฝ่าย ขณะเดียวกันอุปสงค์ของเงินจากเขตเลือกตั้งก็ค่อยๆ ปรับไปสู่การแลกเปลี่ยนที่เป็นเหตุเป็นผลตามระบบกฎหมายบ้านเมืองมากขึ้นกว่าการแลกเปลี่ยนในเชิงการพึ่งพาอาศัยกันตามระบบอุปถัมภ์แบบเดิมที่เป็นผลลัพธ์ในแง่ลบในช่วงของกระบวนการวิวัฒน์ธนาธิปไตย

อาจกล่าวได้ในตอนนี้ว่า การคาดการณ์ถึงการปรับตัวของธนาธิปไตยไปสู่การอุปถัมภ์โดยรัฐแทนที่กระบวนการธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชันของกลุ่มสามประสานที่อาจมีผลปรับเปลี่ยนบริบททางการเมืองไปสู่มิติใหม่ในบางด้าน รวมทั้งจากการเมืองโดยกลุ่มผู้นำจำนวนจำกัดและในกลุ่มอาชีพทหาร ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับแนวทางแสวงหาผลประโยชน์ในกระบวนการธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชันไปสู่กลุ่มผู้นำใหม่ๆ หลากหลายกลุ่ม หลากหลายอาชีพมากขึ้น ก่อนข้างจะเป็นการ “มองโลกในแง่ดี” เพราะถ้าเงินมีความสำคัญมากที่สุดในการบวนการทางการเมืองแล้ว กลุ่มที่มีเงินมากที่สุด หรือมีช่องทางแสวงหาเงิน หรือแหล่งของเงินก้อนใหญ่มากจึงยังเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบทุกกลุ่มในสังคม และคนในกลุ่มนี้ก็หนีไม่พ้นคนใน 3 อาชีพสำคัญที่แหล่งรายได้สัมพันธ์กับธุรกิจที่อิงกับการเมืองทั้งสิ้น คือ ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักเลือกตั้ง ความพยายามผูกขาดแหล่งเงินในธุรกิจการเมือง และกระบวนการคอร์รัปชัน และนำเงินเข้าไปครอบงำในเขตเลือกตั้ง เพื่อผูกขาดคะแนนเสียง ทำให้โครงสร้างสามเหลี่ยมทุจริตของกลุ่มสามประสานในกระบวนการวิวัฒน์ธนาธิปไตยดูมั่นคง และดูเข้มแข็งขึ้นเสมอตลอดกว่า 20 ปีที่ผ่านมา

แต่การมองโลกในแง่ดีดังกล่าว ก็มาจากการมองถึงความเป็นจริงของกระบวนการวิวัฒน์ธนาธิปไตยที่กำลังประสบภาวะวิกฤติขึ้นจากผลของการขยายตัวของธนาธิปไตยเอง เพราะภายใต้

โครงสร้างที่ดูเข้มแข็งและมั่นคง ก็เริ่มเกิดการสั่นคลอน และเสื่อมถอยจากปัจจัยของเงินที่หล่อเลี้ยงและอัครชนาธิปไตยไว้นั้นเอง เมื่อชนาธิปไตยได้สร้างให้เกิดการเมืองเรื่องเงิน และอุปสงค์ของเงินขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว และรุนแรงในเขตเลือกตั้งจนเงินไหลออกเพิ่มสูงขึ้นท่วมท้นส่วนที่ไหลเข้า ขณะที่เงินจากธุรกิจการเมือง และการคอร์รัปชันก็เริ่มมีปัญหาด้านความชอบธรรม และมีความพยายามในการจะตรวจสอบจากสายตาของสังคมมากขึ้นด้วย ชนาธิปไตยจึงมีความจำเป็นต้องปรับตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และถ้าแนวทางการปฏิรูปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดำเนินการได้คืบหน้าไปพร้อมๆ กับความพยายามกักรักฤดีเศรษฐกิจชาติในช่วงเดียวกัน การปรับตัวของชนาธิปไตยจึงมีทางเลือกเพียง 2 ทาง คือ หาเงินจากแหล่งเดิมให้มากขึ้นกว่าเดิมต่อไปอีก กับลดการหาเงินจากแหล่งเดิมลงเพราะมีความเสี่ยงสูงโดยมี “สถานภาพทางการเมือง” เป็นเดิมพัน แล้วหันมาพึ่งพาเงินอุปถัมภ์จากรัฐ ก่อนนำไปจัดสรรแบ่งปันในเขตเลือกตั้งต่อไป

ถ้ามีคำถามว่า ทำไมยังต้องเป็นชนาธิปไตย ทำไมไม่เป็นประชาธิปไตย หรืออำนาจนิยมบางรูปแบบ คำตอบคือ อำนาจนิยมทหารไม่มีความชอบธรรมเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เศรษฐกิจกับการเมืองเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ส่วนประชาธิปไตยที่หมายถึงอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองโดยอิสระโดยปราศจากอิทธิพลบังคับ และจิตใจของประชาชนนั้น ยังคงเป็นสาระที่ห่างไกลความเป็นจริงตามความเข้าใจทางการเมืองของคนไทยส่วนใหญ่ในขณะนี้ ประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่และใช้อ้างอิงกันทั่วไปจึงเป็นเพียงรูปแบบ หรือพิธีกรรมเท่านั้น คือ มีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมือง มีรัฐสภา มีรัฐบาล และมีส่วนที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมอยู่ด้วยบางส่วน ขณะที่ทุกกระบวนการเหล่านี้ มีเงินเป็นพลังขับเคลื่อน เป็นแรงจูงใจ และเป็นเป้าหมายของเกือบทุกกิจกรรมทางการเมือง คือตั้งแต่ผู้นำทางการเมืองไปจนถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ชนาธิปไตยจึงเป็นความจริงมากที่สุด หรือเป็นชนาธิปไตยในโครงสร้างประชาธิปไตย และเป็นชนาธิปไตยอำนาจนิยมเงิน ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังอีกด้วย โดยมีฐานระบบราชการเป็นฐานใหญ่รองรับ ฐานทุนนิยมภาคเอกชนเป็นฐานรองลงมา และฐาน “อิทธิพลราชการเชื่อมกับธุรกิจนอกกฎหมาย” เป็นอีกฐานหนึ่งที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น เงิน จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อทุกสาระทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย และจะเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกหลายสิบปีข้างหน้า.





อ้างอิง

การกำเนิด และวิวัฒนาการของ “ธุรกิจการเมือง” เกิดขึ้นมาเกือบพร้อมๆ กับรัฐไทย แต่อาจมีรูปแบบโครงสร้าง และสาระความเป็นจริงแตกต่างกันไป ตามยุคสมัย และซับซ้อนขึ้นตามลำดับ

ในงานที่รวบรวมบทความต่างๆ เรื่อง “อยู่เมืองสลัว” ชัยอนันต์ สมุทวณิช บอกว่าประเทศไทยยังไม่เป็นประชาธิปไตย แต่เป็นขบวนการผลิตกันกินบ้านกินเมือง ผลัดการผลาญเมือง หรือเรียกว่า “ประชาธิปไตยในการกินบ้าน-ผลาญเมือง” ไม่ใช่ “ประชาธิปไตยในการดำรงชีพ-ดำรงชาติ” โดยธุรกิจการเมืองในยุค “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่มี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายทหารที่มีบารมีทางการเมืองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กำลังขยายออกและพัฒนาไปสู่แนวทางใหม่แตกต่างจากอดีต คือ ตั้งแต่เริ่มนั้น “การค้าขาย” พระมหากษัตริย์ และขุนนางเป็นฝ่ายรักษาอำนาจในการควบคุมการค้าขายกับต่างประเทศมาโดยตลอด ซึ่งจะเห็นได้ว่า การค้ากับการเมืองนั้นสัมพันธ์กันโดยตรง พ่อค้า หรือผู้ประกอบการค้าในประเทศจึงต้องแสวงหาความร่วมมือ และการคุ้มครองจากรัฐ และรัฐบาลในทุกกระดับ และจากหลายเหตุผล เหตุนี้เมื่อถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเกิดการหาผลประโยชน์ทางธุรกิจร่วมกันระหว่างนักธุรกิจกับข้าราชการที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานราชการ การขอผลประโยชน์ในรูปแบบของการตอบแทนเป็นเงิน และสิ่งอื่นที่ไม่ใช่เงินจากนักธุรกิจโดยนักการเมือง หรือข้าราชการ หรือเป็นลักษณะการแลกเปลี่ยนสองฝ่าย (ทวิภาคี) เป็นส่วนใหญ่ พอถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบเริ่มเปลี่ยนเป็น “พหุภาคี” หรือการแลกเปลี่ยนหลายฝ่าย ที่มีทั้งการหาผลประโยชน์ร่วมกัน การขอและให้ผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง เช่น การโยกย้ายซึ่งกลายมาเป็น “ตลาดสินค้าตำแหน่ง” ไปแล้ว เป็นต้น การหาผลประโยชน์ร่วมกัน การขอและให้ผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองที่เป็น ส.ส. ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองที่ไม่ใช่ ส.ส. แต่มีตำแหน่งทางการเมืองระหว่าง ส.ส. ด้วยกันเอง ระหว่างพรรคการเมือง หรือการแบ่งอาณาเขตของผลประโยชน์ และระหว่างผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ใช่ ส.ส. กับนักการเมืองที่เป็น ส.ส. เหตุนี้ เสถียรภาพของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับความสามารถทำให้การกินบ้าน-ผลาญเมืองกลายเป็นสถาบัน นอกจากนั้นยังมีข้อเท็จจริงว่า ส.ส. ไม่สนใจการประชุมสภา และทำให้การประชุมสภากลายเป็น “ตลาดซื้อขายมนุษย์” และในขอบเขตของเศรษฐกิจที่แยกได้ 3 ส่วน คือ ส่วนแรก-รายจ่าย และสิทธิประโยชน์จากรัฐ มีนักการเมือง ขุนนาง ข้าราชการปกป้องรักษาไว้อย่างเหนียวแน่น ส่วนที่สอง-พาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ขุนนาง ข้าราชการยอมให้นักการเมืองประเภทอื่นๆ

มาแบ่งสรรอำนาจและผลประโยชน์ด้วย และส่วนที่สาม-เกษตรกรรม มีการพูดถึงกันมากใน
รัฐบาล แต่ได้รับการเอาใจใส่ (พัฒนา) จริงๆ จังๆ น้อยที่สุด. โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์
สมุทวนิช, อยู่เมืองสลัว (กทม. : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 74-78, 149-152 และ 160-164.

² เสน่ห์ จามริก เรียกการเมืองยุค 2475-2516 ก่อนเหตุการณ์ “6-15 ตุลาคม 2516”
ว่าเป็น “ระบบการเมืองอภิสิทธิ์ชน” หรือสาระของการแบ่งพวกแบ่งกลุ่มของทหาร และ
ข้าราชการในการเปลี่ยนมือเปลี่ยนอำนาจระหว่างกันเอง โดยเห็นได้จากตั้งแต่นายกรัฐมนตรี
คนแรก (พระยามโนปกรณนิติธาดา) ถึงคนที่ 12 (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) แยกได้เป็นพลเรือนถึง
8 คน เป็นทหาร 4 คน แต่พลเรือนอยู่ในตำแหน่งรวมกันเพียง 4 ปี ส่วนที่เหลืออีก 37 ปี เป็น
การดำรงตำแหน่งของผู้นำทหาร 4 คน ระบบราชการจึงเป็นฐานสำคัญในการค้ำจุนอำนาจ
ทางการเมืองของขุนนาง-ทหาร เป็นแหล่งอิทธิพล ผลประโยชน์ และการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมือง
เมืองของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501-2506)
และจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506-2516) “สถานภาพอำนาจของระบบราชการได้ก้าว
ถึงขีดสุด การพิจารณาความดี ความชอบ เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งในวงข้าราชการประจำ
เริ่มกลายเป็นบันไดขึ้นไปสู่สถานภาพทางการเมือง...” โปรดดู เสน่ห์ จามริก, “การเมืองไทย
กับปฏิวัติตุลาคม” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, บรรณาธิการ, รัฐศาสตร์-การเมือง : รวมบทความ
วิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2516-2525 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2542), หน้า 25-31.

³ การบริหาร และการเมืองสมัยใหม่ของไทย ตั้งแต่ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.
2475 เป็นต้นมา จนถึงยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงรัฐบาลภายใต้
การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ถึง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร
“อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) เป็นการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินของ
ขุนนางหรือข้าราชการระดับสูงที่เป็นรูปแบบใหม่ของการเมืองไทยยุคนี้. โปรดดูรายละเอียดใน
Fred W. Riggs, Thailand The Modernization of A bureaucratic Polity (Honolulu :
East-West Center Press 1966).

⁴ ข้อมูลและข้อเท็จจริงในส่วนนี้ ประมวลมาจากสื่อมวลชนหลายประเภท และการให้
สัมภาษณ์ของกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางทั้ง 5 คน และกรรมการการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่
เกี่ยวกับการเลือกตั้งในจังหวัดต่างๆ ผู้เขียนเองก็ได้เข้าสังเกตการณ์โดยตรงที่จังหวัดอุบลราชธานี
ที่ต้องจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ขึ้นถึง 5 รอบ ในฐานะของผู้สมัคร ส.ว. คนหนึ่ง และพบว่า ส.ว. ของ



จังหวัดอุบลราชธานีทั้ง 6 คน ล้วนแต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ ทั้งสิ้น และ ก.ก.ต. ต้องจัดการเลือกตั้งซ่อม ส.ว. ที่จังหวัดนี้อีกครั้งเป็นครั้งที่ 6 ในปี พ.ศ. 2544.

⁵ คำกล่าวเช่นนี้ มีลักษณะเป็นวิสัยทัศน์ร่วม (common vision) ของชนชั้นนำไทยตั้งแต่ระดับนายกรัฐมนตรี ลงมาถึงรัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้นำทหาร และผู้นำตำรวจ และมักจะกล่าวอ้างเช่นนี้ผ่านสื่อมวลชนเสมอเมื่อเหตุการณ์คอร์รัปชันบางกรณีขึ้นในหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบ โดยนอกจากผู้พูดดูเหมือนจะมีความเชื่อมั่นในคำพูดของตัวเองแล้วยังมุ่งหวังที่จะให้สังคมเห็นคล้อยตาม หรือยอมรับในความเชื่อดังกล่าวด้วย เพราะคนไทยจำนวนไม่น้อยที่มักนำคำพูดในลักษณะไปพูดต่อๆ กันจนกลายเป็นสูตรสำเร็จไปแล้วว่า คนดีมีมากกว่าคนเลว สังคมไทยจึงอยู่รอดมาได้จนทุกวันนี้.

⁶ “สูตรปุยซื้อตัว ส.ส.” มีการพูดถึงกันอย่างกว้างขวางในช่วงปี พ.ศ. 2543 ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 โดยพรรคการเมืองที่กล่าวหาๆ กันและกัน และมีลักษณะร่วมกัน กล่าวหาพรรคใดพรรคหนึ่ง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ ชาติพัฒนา ชาติไทย ความหวังใหม่ ประชากรไทย และราษฎร ที่มี ส.ส. อยู่ในสภา และพรรคไทยรักไทย ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นและยังไม่เคยผ่านการเลือกตั้ง แต่เป็นพรรคที่มีภาพพจน์ “ใหญ่” เพราะองค์ประกอบสำคัญ 3-4 อย่าง คือ ตัวหัวหน้าพรรค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นบุคคลที่ได้ชื่อว่าร่ำรวยที่สุดในประเทศไทย มี “เงินทุน” มาก เพราะฐานะของหัวหน้าพรรค และพวกพ้องทางธุรกิจของหัวหน้าพรรคมีมาก ส.ส. และอดีต ส.ส. ตลอดจนนักธุรกิจและข้าราชการเข้าร่วมในพรรคมาก และตลอดช่วงเวลา 2-3 ปี ก่อนหน้านี้พรรคไทยรักไทยได้ลงทุนทำการประชาสัมพันธ์แนวคิด และแนวทางทางการเมืองของหัวหน้าพรรคผ่านสื่อหลายประเภทไปทั่วประเทศ จนมี “กระแสนิยม” เกิดขึ้นในหมู่คนไทยเกือบทั่วไป พรรคไทยรักไทยจึงถูกกล่าวหาว่าใช้เงินซื้อตัว ส.ส. และพวกการเมืองเข้าพรรคด้วยสูตรปุยหลายสูตร เช่น 3-5-7-9 หรือ 15-15-15 หรือ 3-5-7-9-15-15 หรือ 10-10-15-30 หรือ 3-5-7-10-15 เป็นต้น ซึ่งตัวเลขดังกล่าว พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์อธิบายว่า คือ เงินหลักล้านบาทที่จ่ายให้กับ ส.ส. เป็นระยะๆ ตั้งแต่ตกลงกัน หลังจากย้ายเข้าพรรค หลังจากสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับการเลือกตั้ง และมีสูตรซื้อตัวไม่เท่ากัน สำหรับ ส.ส. แต่ละคนแต่ละพวก.

⁷ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกจัดขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 หลังจากที่เกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับปัญหาการทุจริต ทั้งในการนับคะแนนของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งความไม่เป็นกลางของ

เจ้าหน้าที่หน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ ก.ก.ต. หลายระดับในหลายเขตเลือกตั้ง และการทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัคร พรรคการเมือง และบรรดาหัวคะแนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เงินซื้อเสียง และใช้เงินแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง และปัญหาอื่นๆ จนเกิดเหตุการณ์ประท้วงการเลือกตั้งวุ่นวายในหลายจังหวัด ก.ก.ต. ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ใน 62 เขตเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2544 และจัดการเลือกตั้งใหม่ และเลือกตั้งซ่อมขึ้น 2-3 ครั้งในบางเขตเลือกตั้งด้วย แต่การกล่าวหาการทุจริตเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างๆ ยังคงไม่ยุติ ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง และถูกกล่าวหาว่าทุจริตจากเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปช่วยงาน ก.ก.ต. และองค์กรเอกชนตลอดจนผู้สมัครด้วยกัน จำนวนราว 60-70 คน ได้นำพยานบุคคลมาแก้ข้อกล่าวหากับ ก.ก.ต. รวมแล้วมากกว่า 5,000 คน ซึ่งกลายเป็นภาระหนักต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปช่วยงานด้านสืบสวน และสอบสวนของ ก.ก.ต.

⁸กรณีนี้ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ต้องส่งคืนเงินบริจาคหลายล้านบาทให้กับบริษัทแห่งหนึ่งทันที ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ ก็มีข้อสงสัยกับผู้บริจาคบางรายที่อาจได้เงินมาจากธุรกิจที่ไม่สุจริต พรรคไทยรักไทย เงินก้อนใหญ่มาจากการบริจาคของภรรยาหัวหน้าพรรค และพวกพ้องในวงการธุรกิจ พรรคอื่นๆ อีกหลายพรรคก็ได้รับเงินบริจาคโดยนักธุรกิจที่ใกล้ชิดกับผู้นำพรรคคนสำคัญบางคน.

⁹มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้อนุญาตให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย และมาตรา 328 ยังกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจการพรรคการเมือง ให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้ง และพัฒนาสาขาพรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน การจำกัดเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง การควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การตรวจสอบ และเปิดเผยที่มาของรายได้และรายจ่ายของพรรคการเมือง และการจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่าย ตลอดจนหนี้สินของพรรคการเมืองต่อ ก.ก.ต. และประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ โปรดดูรายละเอียดใน ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา), เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก., วันที่ 11 ตุลาคม 2540, หน้า 1-99.





เกี่ยวกับผู้เขียน

- การศึกษา** ระดับปริญญาตรี โท และเอก ทางด้านรัฐศาสตร์ (การเมืองการปกครอง) โดยจบระดับรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- การทำงาน** เคยรับราชการเป็นครูประจำชั้น 4-5 ปี
เคยช่วยสอน ช่วยงานวิจัย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ 5-6 ปี
เคยทำงานหลายด้านที่สถานีวิทยุจุฬาลงกรณ์ (F.M. 101.5 MHz) ราว 10-11 ปี
เคยเป็นอาจารย์พิเศษ สอนวิชาการเมืองการปกครองไทย และ หลักรัฐศาสตร์ ในระดับปริญญาตรี และโท ในมหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่ง
ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ประสบการณ์** ศึกษาด้าน Journalism ที่ U.S.A.
ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ปี พ.ศ. 2531
สมัคร ส.ว. ครั้งแรกของไทย ที่ จังหวัดอุบลราชธานี
- งานวิจัย** มีหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และประชาธิปไตย แต่ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่ (ไม่มีเงินทุนในการจัดพิมพ์)



LIIRT

อำนาจอธิปไตย

โดย พีระพจน์ รัตนมาลี

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

บทที่ 3 อำนาจที่ 4

ที่มา

“การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเมืองทั้งหลายนั้นย่อมเป็นการกระทำที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงหรือรักษาไว้ หากมุ่งจะรักษาก็ต้องพยายามรักษาสິงที่ดีไว้ไม่ให้ไปในทางที่เลวลง แต่หากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงก็ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่า”⁶⁷

การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริงอันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มีชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ⁶⁸ ดังนั้น สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในการใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนมีโอกาสในการเลือกตั้งทั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฝ่ายบริหาร ซึ่งหัวหน้ารัฐบาลต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกแล้วให้ ส.ส. เสียงข้างมากเลือกไปทำหน้าที่ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนมีส่วนร่วมคัดเลือกบุคคลดังกล่าวโดยทางอ้อมผ่านสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนองค์กรของฝ่ายตุลาการ ก็เปิดโอกาสมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดสรรบุคคลเพื่อไปทำหน้าที่ทั้งในศาลปกครอง ศาลยุติธรรม อันถือเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านองค์กรวุฒิสภา เป็นต้น

โดยที่ในอดีต อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีชอบ

⁶⁷ Strauss 1959 : 10

⁶⁸ อานันท์ ปันยารชุน กรอบเบื้องต้น 2540



แต่การใช้อำนาจรัฐนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนในทุกมิติของการใช้อำนาจ ประกอบกับการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้าน อย่างจริงจัง สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการแข่งขันในการเลือกตั้ง และการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้นและเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ ระบบการเมือง การปกครองไทยเองก็ได้ละเลย ทอดทิ้ง ไม่พัฒนาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ฝักทุกอย่าง ไว้กับวิถีทางการเมืองทั้งในและนอกระบบราชการมาโดยตลอด จนนำมาซึ่งความไม่มีถูกไม่มีผิด ในบ้านเมือง เพื่อหลุดพ้นจากความอับจนเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ปฏิรูประบบตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐให้สมบูรณ์กว่าเดิม เพื่อให้การควบคุมอำนาจรัฐครอบคลุมครบถ้วนทุกด้านและ ในการควบคุมมีอิสระและมีประสิทธิภาพ

การสถาปนาองค์กรอิสระขึ้นมาจำนวนมากในฐานะที่เป็นการเปิดพื้นที่ให้กับการเมือง ภาคประชาชนในอีกทางหนึ่ง ซึ่งการกำหนดให้มืองค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกำหนดให้มืองค์กรใหม่ที่ใช้อำนาจของอำนาจอธิปไตย เท่ากับว่า เป็นการสถาปนาองค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4 ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นทางการ ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้น สิ่งซึ่งต้องพิจารณาเป็น อันดับต่อไปในที่นี้ ก็คือ ลักษณะของอำนาจ กระบวนการในการใช้อำนาจดังกล่าว และใช้อำนาจ ดังกล่าวเพื่ออะไร ดังจะได้นำเสนอข้อมูลรายละเอียดต่อไปนี้

อัตลักษณ์

ก่อนจะมาเป็นอำนาจที่ 4 นั้น มีประสบการณ์จากตะวันตกที่น่าสนใจจากการกำเนิดของ ฐานันดรที่ 4 ซึ่งหนังสือพิมพ์เข้าไปมีบทบาททางการเมืองของอังกฤษในช่วง ค.ศ. 1780-1830 เมื่อรัฐสภาอังกฤษออกมาเล่นบทบาทที่จริงจัง แล้วเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในท่าที คล้ายๆ กับระบอบการปกครองโบราณ ทว่าฐานันดรที่ 3 หรือฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร (The Commons) กลับไม่ยอมทำหน้าที่ของตนจนหนังสือพิมพ์ต้องออกมาเล่นบทบาทดังกล่าวแทน แล้วที่สุดหนังสือพิมพ์ก็ได้รับการขนานนามว่าฐานันดรที่ 4 เหตุอันเนื่องมาจากการไม่ทำหน้าที่ ของสถาบันทางการเมืองจึงเกิดฐานันดรที่ 4 ที่มีความหมายในเชิงที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบ การเมือง นั่นก็คือ เป็นอีกอำนาจหนึ่งในบรรดาฐานันดรอื่นๆ อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ⁶⁹

⁶⁹ บุญรักษ์ บุญณะเขตมาลา, 2539.



สำหรับการเมืองการปกครองของไทยภายหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วหลายฉบับนั้น อยู่ภายใต้ข้อจำกัดอันเดียวกันตลอดมา กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐอย่างไร้ขอบเขต ไม่มีการตรวจสอบใดๆ เนื่องจากองค์กรตรวจสอบก็เป็นส่วนหนึ่งของกลไกผู้ใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร ประชาชนเองก็ยังไม่เข้มแข็งมากพอที่จะรวมตัวกันเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ และด้วยเหตุปัจจัยหนึ่งซึ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ รัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ก่อร่างมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ดังนั้น จึงมีการสถาปนาองค์กรใหม่ๆ เพื่อใช้อำนาจใหม่ โดยอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่นี้เป็นการเปิดพื้นที่ในทางการเมืองของประชาชนผ่านองค์กรของรัฐที่เป็นทางการ

การตรวจสอบในอดีต

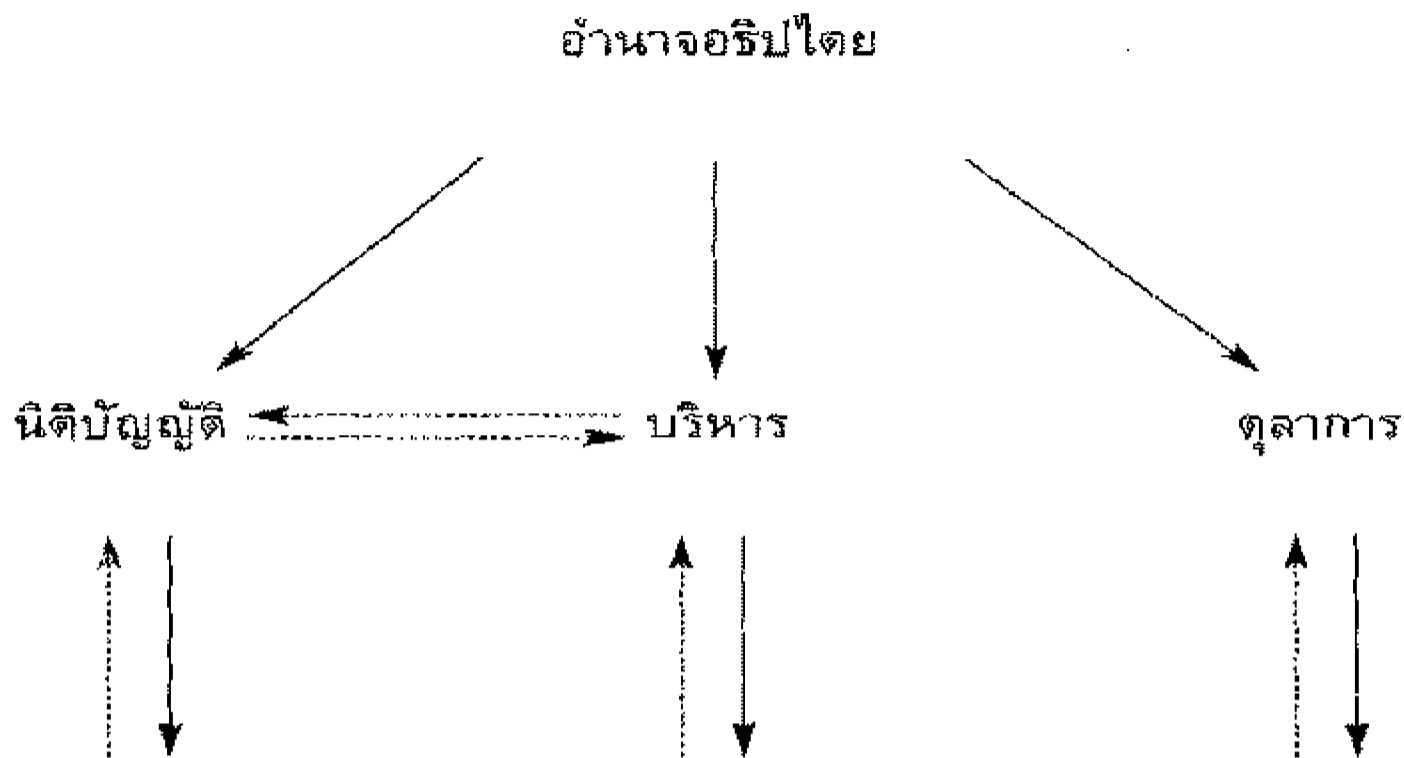
ในอดีตนั้น ใ้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะไม่มีอยู่เลย เพราะการตรวจสอบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และรัฐไทยเองก็ได้มีการสร้างองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ ประกอบด้วย

- 1) การตรวจสอบทางการเมือง ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา
- 2) การตรวจสอบภายใน ในด้านต่างๆ อาทิ ในเรื่องการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ก็มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. รับผิดชอบในเรื่องนี้ ส่วนในเรื่องการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองนั้นก็ให้กระทรวงมหาดไทยในการดูแลเนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกพื้นที่ทั่วประเทศอยู่แล้ว อีกทั้งในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณก็จะมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินคอยกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว รวมทั้งทุกหน่วยงานก็จะมีฝ่ายตรวจสอบภายในขององค์กรนั้นๆ อยู่ด้วย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในที่นี้จึงขอเสนอแผนภาพอันแสดงถึงทิศทางของการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในแบบเดิม (ก่อนใช้รัฐธรรมนูญ 2540) ดังแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 แบบจำลองทิศทางการใช้อำนาจการตรวจสอบในอดีต (ก่อนใช้รัฐธรรมนูญ 2540)



-----> การใช้อำนาจการตรวจสอบ
 -----> การใช้อำนาจรัฐ

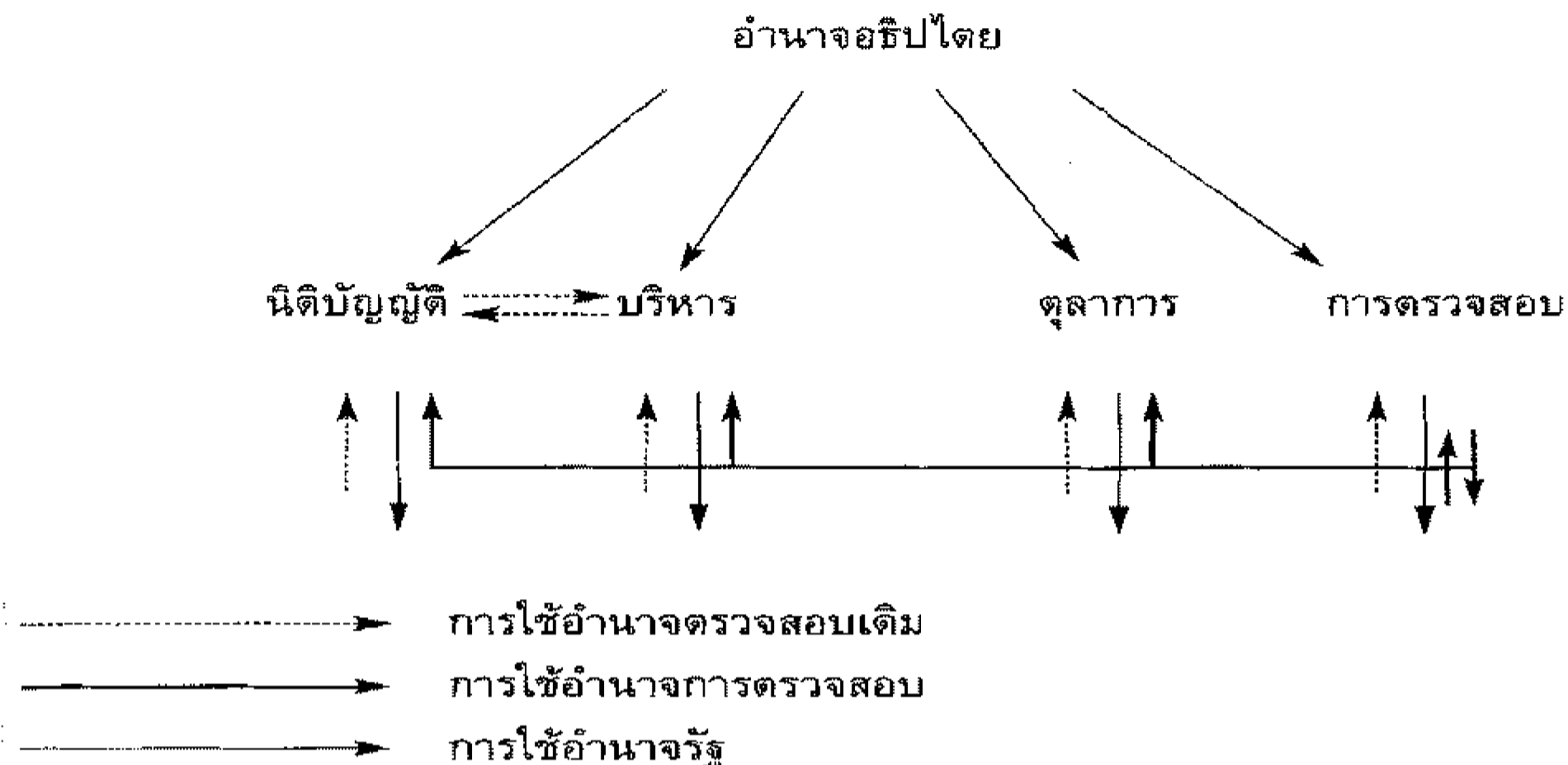
การตรวจสอบในปัจจุบัน

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 แล้ว การใช้อำนาจตรวจสอบในแบบเดิม ทั้งการตรวจสอบในทางการเมือง และการตรวจสอบภายในก็ยังคงดำรงอยู่ แต่สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญคือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งในกลไกการรากกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ตลอดจนกลไกการตรวจสอบด้วย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในที่นี้จึงขอเสนอแผนภาพอันแสดงถึงทิศทางการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในแบบใหม่ (ตามรัฐธรรมนูญ 2540) ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5 แบบจำลองทิศทางการใช้อำนาจการตรวจสอบในปัจจุบัน (ตามรัฐธรรมนูญ 2540)



ซึ่งหากจะว่าไปแล้ว อัตลักษณ์ของอำนาจที่ 4 หรืออำนาจการตรวจสอบ นั้นเป็นไปตามหลักการของการปฏิรูปการเมืองของไทย ที่ต้องการเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการจัดวางระบบใหม่ให้คนที่มีความรู้เข้าสู่ระบบการเมืองได้ง่าย และเมื่อเข้าสู่ระบบการเมืองได้แล้ว ระบบจะต้องเอื้ออำนวยให้บุคคลนั้นสามารถมีศักยภาพที่จะจัดการสังคมไทยให้เป็นสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจะต้องมีระบบตรวจสอบเพื่อควบคุมมิให้บุคคลที่เข้าสู่ระบบการเมืองได้แล้วดำเนินบทบาทในทางที่มีขอบธรรมได้ โดยใช้วิธีกำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งอำนาจดังกล่าว ก็คืออำนาจการตรวจสอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มันคืออำนาจที่ 4 จากเดิมที่มีเพียง 3 คือนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อัตลักษณ์ของอำนาจที่ 4 จึงหมายถึงลักษณะของอำนาจในการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามความหมายของระบบรัฐธรรมนูญนั้น คือ การตรวจตราดูแลว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการตรากฎหมาย การใช้งบประมาณ และการตีความกฎหมายทั้งปวงจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกเหนือไปจากที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเกินกว่าที่จำเป็นอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งกลไกการใช้อำนาจการตรวจสอบเองด้วย



ปฏิบัติการ

อำนาจที่ 4 คือปฏิบัติการในการจัดสรรอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐใหม่ที่มีการสถาปนาองค์กรที่ใช้อำนาจขึ้นมาให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและมีความเป็นทางการ อันเป็นการเพิ่มบทบาทและช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยปฏิบัติการของอำนาจที่ 4 หรืออำนาจการตรวจสอบนี้ แบ่งออกเป็น การตรวจสอบโดยประชาชน และการตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การตรวจสอบโดยประชาชน

การที่รัฐไทย เป็นรัฐหนึ่งที่มีอำนาจมาก ดังนั้นรัฐไทยจึงมีการใช้อำนาจละเมิดประชาชนในด้านต่างๆ ตลอดมา โดยให้เหตุผลว่า เพื่อความสงบสุขของคนทั้งประเทศ ทุกคนต้องเสียสละในฐานะที่รัฐเป็นผู้คุ้มครอง ดูแล ปกป้องประชาชน แต่คำถามที่สำคัญ คือ ประชาชนที่รัฐคุ้มครองดูแลนั้นเป็นใคร เป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่ง หรือคนส่วนใหญ่ของประเทศกันแน่ เพราะหากรัฐไทยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่โดยเป็นธรรมอย่างจริงแท้ ไม่ว่าจะเป็นคนส่วนน้อยหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว เรื่องการเรียกร้องที่ทำกิน การแย่งชิงน้ำ การบุกป่าเพื่อเปิดเป็นที่ทำมาหากิน คงไม่เกิด หรือการใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการประชาชนคนชายขอบคงไม่เกิดขึ้น หรือ กรณี “อุ้มคนรวย” คงไม่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้จะถึงความพยายามอย่างเป็นทางการในการให้อำนาจแก่ประชาชนที่มากขึ้นในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยตัวตนของประชาชนผ่านองค์กรของรัฐ กล่าวคือ

1. การคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมือง

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หากผู้ใดไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควร จะเสียสิทธิทางการเมือง 8 ประการตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันก็จะอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิที่อยู่นอกภูมิลำเนา สามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องกลับบ้านอีกด้วย กำหนดให้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ต้องนำบัตรลงคะแนนแต่ละหน่วยมารวมนับ ณ ที่เดียวกัน

อำนาจหรือสิทธิที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้ง นั้น ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทยในหลายฉบับ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สิทธิของประชาชนในการคัดเลือกคนก่อนเข้าสู่ระบบการเมืองผ่านการเลือกตั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือว่าสมบูรณ์แบบ เพราะ เป็นการให้สิทธิประชาชนอย่างเต็มที่ ตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย นั้น ต่างต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งการเลือกตั้ง นั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบคนก่อนเข้าสู่ระบบการเมืองของประชาชน นั่นเอง

นอกจากอำนาจในการออกไปคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองแล้วในขณะเดียวกันก็เป็นคัดคนออกจากระบบการเมืองด้วย โดยบุคคลที่ไม่เหมาะสม เช่น เป็นบุคคลที่มีส่วนในการทุจริตในการเลือกตั้ง ก็สามารถดำเนินการ ดำเนินการร้องเรียนเพื่อให้หลุดจากระบบการเมืองไปได้

2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ

ข้อมูล คือ อำนาจ ผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจ ผู้ที่มีข้อมูลข่าวสารมากกว่าย่อมเป็นผู้ที่อำนาจมากกว่า ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐก็คือการเข้าถึงซึ่งอำนาจของรัฐในทำนองเดียวกัน นั่นเอง โดยสิ่งที่น่าสนใจจากประสบการณ์ในอดีตที่มักจะพบเห็น นักการเมืองหรือผู้ที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ เช่น การสร้างถนนสร้างเขื่อน และอื่นๆ โดยก่อนที่จะมีการอนุมัติอภิมาโครงการเหล่านี้ มักจะมีผู้ออกไปกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านในราคาถูก แต่หลังจากที่ได้ที่ดินของชาวบ้านแล้ว ก็จะมีการอนุมัติโครงการต่างๆ ของรัฐมาลงบริเวณที่ดินดังกล่าว ราคาที่ดินก็จะถีบตัวสูงขึ้นเป็นสิบเป็นร้อยเท่า คนเหล่านี้ก็จะทำกำไรได้จำนวนมหาศาลเพียงแค่วันข้ามคืนโดยไม่ผิดกฎหมาย และคงพอเดาได้เช่นกันว่าจะเกิดอะไรขึ้น เจ้าของที่ดินเดิมจะรู้สึกอย่างไร

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐในปัจจุบันมีรายละเอียดมากมาย แม้ในทางการเมืองการปกครองของประเทศ เช่น บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่ต้องแสดงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นการเปิดช่องทางใหม่เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนเข้าไปช่วยตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น กรณีชุกหุนของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี หรือการประกาศคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน และคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะปรากฏอย่างชัดเจนแม้ว่า คุณทักษิณฯ จะพ้นผิดจากคดีชุกหุน ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะยังไม่พ้นการตัดสินของประชาชนไปได้ เพราะคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน จะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ วิเคราะห์ ในเนื้อรายละเอียดต่อไปอีกนานเท่านาน เพราะนี่คือ คดีประวัติศาสตร์ของการเมืองไทย

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรการในการควบคุมตรวจสอบบุคคลทั้งนักการเมืองและข้าราชการ เพื่อมิให้ดำเนินบทบาทที่ไม่ชอบธรรมการดำเนินการของผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสอบตามได้และอธิบายได้

3. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

รัฐไทยเป็นรัฐที่ปกครองกันด้วยกฎหมายหรือที่เรียกกันว่า นิติรัฐ ดังนั้นการจะทำอะไรในประเทศนี้จะต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อจะได้ไม่ต้องเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายโดยในอดีตที่



ผ่านมานั้น กฎหมายทั้งหมดมาจากการกำหนดของคนเพียงไม่กี่คนของประเทศยอมไม่ใช่
แปลกที่มันเอื้อประโยชน์แต่เพียงบางคนบางกลุ่ม โดยคนส่วนใหญ่ที่อยู่ห่างไกลศูนย์อำนาจ
จะไม่ได้ประโยชน์อะไร ทั้งยังเสมือนถูกเอารัดเอาเปรียบโดยการออกกฎหมายบังคับเอาทุกอย่าง
อยู่ตลอดเวลา

สิ่งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่ก็คือการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าชื่อใน
จำนวน 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เช่นกรณีกฎหมาย
ป่าชุมชนที่เป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาได้ โดยมี
หลักการสำคัญอันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ
ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งในอดีตนั้นเป็นเรื่องของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือแขนงของรัฐแต่เพียง
อย่างเดียว แต่คงต้องติดตามกันในรายละเอียดต่อไปด้วยผลที่แท้จริงจะเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่
เห็นได้ชัดจากปรากฏการณ์ดังกล่าวก็คือ การเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ
จัดการทรัพยากรของชุมชน ซึ่งมีโอกาสกระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของประชาชนในอันที่รัฐจะต้องหันกลับมามองว่า ประชาชนต้องการสิ่งใดในเรื่องที่มีความ
เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและตรงกับความต้องการของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง
อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดเวทีแย่งชิงการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรมโดยการเขียนกฎหมายรองรับ
เหมือนอย่างรัฐไทยได้ใช้มาตลอด

4. การเข้าชื่อถอดถอนบุคคล

อำนาจ นั้น เป็นเรื่องแปลก ผู้ใดได้ครอบครองอำนาจแล้วมักจะเสียผู้เสียคนอยู่
เสมอ โดยมีตัวอย่างในประวัติศาสตร์แห่งมนุษยชาติตลอดมา คนที่เคยเป็นคนดีแต่พอมีอำนาจ
กลับกลายเป็นคนชั่วร้ายไปได้ ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ควรเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ
ต้องถูกตรวจสอบโดยประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเชิญลงจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าพบ
ว่ามีพฤติการณ์อันเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการทุจริตคิดมิชอบต่อชาติบ้านเมือง

ในฐานะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นั้น สามารถเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน
เพื่อเสนอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง และตำแหน่งอื่นๆ ที่ได้
กำหนดเอาไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีประเด็นที่นำไปสู่การร้องขอให้ถอดถอนออกจาก
ตำแหน่ง ก็คือในเรื่องพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือ
ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
อันเป็นช่องทางหนึ่งในการตรวจสอบบุคคล โดยเสนอเรื่องต่อประธานวุฒิสภา

ตัวอย่างจากเรื่องดังกล่าวก็เช่นการเข้าซื้อกันของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่า 50,000 คน ในการถอดถอนรัฐมนตรีและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ต่อประเด็นเรื่องการทุจริตในการจัดซื้อยา ในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในที่สุดก็เกิดกระแสทางการเมืองจนทำให้รัฐมนตรีต้องลาออก และข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้นจริงแล้วในสังคมไทย

การเข้าซื้อเสนอกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในอันที่รัฐจะต้องหันกลับมามองว่า ประชาชนต้องการสิ่งใดในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่อย่างแท้จริงและตรงความต้องการของประชาชน อีกทั้งนี่ยังเป็นการแย่งชิงการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรม โดยการเขียนอำนาจไว้ในกฎหมายเหมือนอย่างที่เราเคยใช้และยังให้อยู่ตลอดมา

5. การร้องเรียนกรณีถูกละเมิดในทางปกครอง

ด้วยเหตุที่รัฐไทยมีอำนาจอย่างมากมาย ในหลายครั้งหลายกรณีจึงมักมีการละเมิดประชาชนโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นเรื่องยากแก่การร้องเรียนของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ต้องร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่งโดยตรงจึงไม่ค่อยได้รับการสนองตอบมากนัก ตัวอย่างเช่น หากต้องการจะสร้างอาคาร เราก็จะต้องไปขออนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่หากได้รับการปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง คำถามก็คือ เราจะทำอย่างไร หากจะร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต ก็คงเป็นเรื่องยากที่จะได้รับการเอาใจใส่ดูแล

สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาต ซึ่งกรณีนี้เราสามารถร้องเรียนเพื่อให้มีการตรวจสอบว่า คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานนั้นๆ ได้

6. การร้องเรียนในกรณีที่ไม่แน่ใจ

การร้องเรียนในลักษณะนี้เป็นการร้องเรียนกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็เหมือนกับร้องเรียนผ่านทางหนังสือพิมพ์แต่เป็นการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นทางการแต่ก็จะเป็นการเพิ่มช่องทางโดยอาศัยมติมหาชนหรือสาธารณะเป็นเครื่องมือในการกดดันในหน่วยงาน บุคคลปฏิบัติกรต่าง ๆ ให้ปฏิบัติ แม้จะไม่มีเหตุบ่งชี้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทำผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง เพียงแต่อาจเป็นความไม่ชอบธรรม ไม่ชอบธรรม ตัวอย่างเช่น มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนโดยไม่ได้ลงไปสำรวจพื้นที่ทำให้ชาวบ้านที่อยู่มาก่อนต้องกลายเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ทำผิดกฎหมาย เมื่อประชาชนร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ทำผิด กลับกลายเป็น



เป็นว่าไม่สามารถไปลงโทษเจ้าหน้าที่ได้เพราะมันเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งเป็นกรเปิดช่องทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดความทุกข์ หรือความไม่เป็นธรรมต่อราษฎร ทั้งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ในแง่มุมมองของประชาชน นั้น เชื่อว่าทุกคนจะทราบว่าเรื่องที่ตนเองได้รับความเดือดร้อนควรจะไปร้องเรียนกับใคร หรือหน่วยงานใด การสถาปนาองค์กรที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนได้ทั้งหมด แล้วส่งต่อไป ยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นช่องทางที่สำคัญ เพราะในบางครั้งแม้แต่หน่วยงานที่รับร้องเรียนก็ไม่ทราบว่า กรณีใดที่เข้าข่ายในการพิจารณาของหน่วยงานของตน หรือในบางครั้งอาจเป็นเรื่องเข้าใจผิดของประชาชน ก็น่าจะมีคนหรือองค์กรที่ช่วยชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ได้นอกเหนือจากการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เป็นเจ้าของงานนั้นโดยตรง

7. การร้องเรียนในฐานะที่เป็นมนุษย์

รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้ว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันว่า ความเป็นมนุษย์ไม่ควรถูกละเมิด เพราะหากจะได้พิจารณาในแง่ที่เกิดมาเป็นมนุษย์ควรที่จะได้รับการปฏิบัติต่อกันเยี่ยงมนุษย์ ได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นมนุษย์ นั้นเอง ดังนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุใดก็ตาม หากประชาชนถูกละเมิด หรือ ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุ เพราะความแตกต่างในเรื่องใดๆ ประชาชนย่อมต้องมีสิทธิร้องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. การร้องเรียนในกรณีที่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนเอาไว้รวมทั้ง ยังได้กำหนดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นไปจากรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เช่นเมื่อเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ประชาชนผู้เป็นโจทก์หรือจำเลยสามารถยกความในรัฐธรรมนูญขึ้นอ้างได้ว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ทำให้จะต้องมีการรอการพิจารณาจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย

การตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ

การให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ โดยตรง สามารถทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่การตรวจสอบที่ทรงอานุภาพและมีแนวทางที่ชัดเจนก็น่าจะเป็นการตรวจสอบโดยผ่านวิธีการและมาตรการต่างๆ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบทางอ้อมของประชาชนผ่านตัวแทนในหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องกระทำผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตรวจสอบเป็นสำคัญถึง

แม้ว่าประชาชนจะยังไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบได้โดยตรง เช่น ประชาชนยังไม่สามารถใช้อำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้โดยตรง แต่อำนาจการถอดถอนต้องกระทำผ่านวุฒิสภา เป็นต้น ในที่นี้ จึงใคร่ขอแนะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบในด้านต่างๆ ผ่านองค์กรที่เกี่ยวข้องของรัฐดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

การวางมาตรการจัดการกับความทุจริตที่หลั่งรอดเข้ามาทำลายชาติบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้อำนาจการพิเศษ ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน โดยเมื่อแรกรับตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาหรือการเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่ง เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ปลัดกระทรวง บุคคลต่างๆ เหล่านี้มีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินทั้งหมด ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนรายงานการเสียหายต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และเป็นตำแหน่งที่มีส่วนในการใช้งบประมาณเป็นอย่างมาก นั้น จะต้องมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวต่อสาธารณะด้วย รวมทั้งจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงโดยถี่ถ้วน หากมีการแจ้งโดยผิดพลาด และจงใจปกปิด หรือปรากฏการเพิ่มพูนของทรัพย์สินอันไม่อาจอธิบายได้ อันจะนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่ง และห้ามตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปีพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่ง และส่งฟ้องศาลเพื่อยึดทรัพย์สินต่อไป

2. การตรวจสอบการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

การตรวจสอบการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากปรากฏเค้ามูลหลักฐาน การกระทำอันเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของนักการเมือง และข้าราชการตำแหน่งสำคัญ รัฐธรรมนูญนี้ได้วางขั้นตอนการดำเนินคดีไว้โดย การกล่าวหา ให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ฝ่าย ส.ส. เองก็มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาได้เช่นกัน หากเป็นความทุจริตของรัฐมนตรี และ ส.ส. เองก็จะยื่นเป็นญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย เช่นนี้ก็ต้องยื่นเป็นข้อกล่าวหาต่อ ป.ป.ช. ไว้ด้วยเช่นกัน การสอบสวนโดยเมื่อได้รับคำกล่าวหาและสอบสวนแล้วเห็นว่ามีมูลทุจริตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป หากมีมูลคดีอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินคดีต่อศาลแผนกคดีอาญานักการเมืองในศาลฎีกาด้วยอีกส่วนหนึ่ง





3. การตรวจสอบมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

กฎหมายไทยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่เป็นการให้อำนาจแก่รัฐที่จะกระทำการอันเป็นการรอนสิทธิของประชาชน หลายครั้งที่กฎหมายออกมาเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญ 2540 จึงได้มีการกำหนดให้มีบทบัญญัติอันเป็นการสถาปนาและให้อำนาจองค์กรของรัฐในการพิจารณาความขัดกันของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายในระดับรองลงมามีให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญ นั้น เป็นกฎหมายสูงสุด และยังเป็นตัวบทซึ่งมีการกำหนดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นทางการ ดังนั้นผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาก็ต้องออกกฎหมายมาให้ขัดรัฐธรรมนูญมิได้ รัฐบาลก็จะใช้อำนาจบริหารโดยขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ หรือศาลก็จะตัดสินคดีต่าง ๆ ออกมาโดยขัดรัฐธรรมนูญมิได้ รวมทั้งการกระทำขององค์กรทั้งหลายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญด้วย ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาหรือกฎหมายที่ใช้บังคับแล้วก็ตาม โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสนอให้พิจารณาการใช้อำนาจดังกล่าว ต้องกระทำผ่านองค์กรของรัฐ

4. การตรวจสอบการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานเฉพาะบุคคลที่จะต้องมาทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ ซึ่งมีการพิจารณาเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างออกไป

อำนาจของหน่วยงานดังกล่าวจะต้องพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ เรื่องที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง หรือกับเอกชน เพราะฉะนั้น การจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาจึงต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง ความเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือว่าต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขสำคัญที่จะนำคดีขึ้นสู่หน่วยงานนี้ก็คือ ต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเงื่อนไขประการที่สอง คือ ต้องเป็นคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมาย ในการนี้ จึงจำเป็นต้อง

มีองค์กรที่สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสถาปนาองค์กรพิเศษในการทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้วิธีการ หลักการที่แตกต่างไปจากข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน นั่นเอง

5. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การวางมาตรการจัดการกับความทุจริตที่หลุตรอดเข้ามาทำลายชาติบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้วางมาตรการพิเศษ เพื่อใช้บังคับกับตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง หรือเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่ง เช่น ผู้พิพากษา อธิบดี ปลัดกระทรวง คือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และส่งฟ้องศาลเพื่อยึดทรัพย์สินต่อไป การตรวจสอบการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากปรากฏมูลหลักฐาน การกระทำอันเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของนักการเมือง และข้าราชการตำแหน่งสำคัญ รัฐธรรมนูญนี้ได้วางขั้นตอนการดำเนินคดีไว้โดยการกล่าวหา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ฝ่าย ส.ส.เองก็มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาได้เช่นกัน หากเป็นความทุจริตของรัฐมนตรี และ ส.ส. เองก็จะยื่นเป็นญัตติเพื่อกฎหมายไม่ไว้วางใจด้วย เช่นนี้ก็ต้องยื่นเป็นข้อกล่าวหาต่อ ป.ป.ช. ไว้ด้วยเช่นกัน การสอบสวน โดยเมื่อได้รับคำกล่าวหาและสอบสวนแล้วเห็นว่ามีมูลทุจริตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้วุฒิสภามีพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป หากมีมูลคดีอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินคดีต่อศาลแผนกคดีอาญาแก่การเมืองในศาลฎีกาด้วยอีกส่วนหนึ่ง และการถอดถอน นั้น ให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบ ทั้งหมด และเป็นผู้พิจารณาถอดถอนข้าราชการสำคัญทั้งหมดตามข้อกล่าวหาของ ป.ป.ช.

6. การจัดการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมือง

การเลือกตั้ง นั้น คงมีอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่ดีที่สุดในการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบ แต่อย่างน้อยก็เป็นกระบวนการที่ดีกว่าการแต่งตั้งตรงที่มีการตรวจสอบทั้งจากรัฐและประชาชน แต่เนื่องจาก การเดินทางเข้าไปสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างรวดเร็วที่สุดก็โดยการเข้าสู่เส้นทางหรือตำแหน่งในทางการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้ง เนื่องจากการผ่านการเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นหนทางที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทุกคนต่างต้องได้รับการเลือกตั้ง จึงทำให้มีการทุ่มเททุกวิถีทางทั้งโดยชอบและมีชอบเพื่อกฎหมายเข้าสู่การเมือง

จากข้อครหาในอดีตที่การเลือกตั้งในแต่ละครั้งนั้นมักมีการกล่าวกันว่ารัฐบาลสามารถใช้กลไกของรัฐบาล (กระทรวงมหาดไทย) ให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายของตนในการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดที่จะให้มีองค์กรในการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การสั่งการของฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่มีอำนาจเต็มในการบริหารงานด้านการเลือกตั้งประกอบด้วย ปัจจุบันที่ทั้ง



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น การจัดการเพื่อคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมือง ยิ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะนี่คือ การตรวจสอบขั้นเริ่มต้น ก่อนที่บุคคลใดๆ จะเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งมีอำนาจรัฐอย่างมากมาดมหาศาลให้เข้าไปใช้ได้

7. การดำเนินคดีอาญากับนักการเมือง

การวางมาตรการจัดการกับความทุจริตที่หลุตรอดเข้ามาทำลายชาติบ้านเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้อำนาจพิเศษ สำหรับนักการเมืองในทางคดีอาญา โดยหากเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมืองจะต้องพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นศาลเดี่ยวเด็ดขาดไปเลย ซึ่งมีความแตกต่างจากคดีของประชาชนโดยทั่วไปที่สามารถพิจารณาได้ถึง 3 ศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาได้ แต่สำหรับนักการเมือง ในฐานะที่เป็นบุคคลสาธารณะสามารถดำเนินการให้เสร็จเพียงศาลเดี่ยวคือศาลฎีกาได้เลย เนื่องจากในอดีตมักมีนักการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงศาลทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การเจรจากับพยาน การปกปิด การทำลายหลักฐาน และอื่นๆ

การกล่าวหา ให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ฝ่าย ส.ส. เองก็มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาได้เช่นกัน หากเป็นความทุจริตของรัฐมนตรี และ ส.ส. เองก็จะยื่นเป็นญาติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย เช่นนี้ก็ต้องยื่นเป็นข้อกล่าวหาต่อ ป.ป.ช. ไว้ด้วยเช่นกัน การสอบสวน โดยเมื่อได้รับคำกล่าวหาและสอบสวนแล้วเห็นว่ามิใช่ทุจริตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้วุฒิสมาชิกพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป หากมีมูลคดีอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินคดีต่อศาลแผนกคดีอาญานักการเมืองในศาลฎีกาด้วยอีกส่วนหนึ่ง และการถอดถอน นั้น ให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบทั้งหมด และเป็นผู้พิจารณาถอดถอนข้าราชการสำคัญทั้งหมดตามข้อกล่าวหาของ ป.ป.ช.

8. การตรวจสอบในทางการเงิน

มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็คือ มาตรการในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน เนื่องจาก หน่วยงานต่างๆ ที่ใช้งบประมาณของรัฐนั้น เมื่อใช้งบประมาณก็ต้องถูกตรวจสอบการใช้งบประมาณดังกล่าวด้วย ซึ่งแต่เดิมองค์กรในลักษณะนี้ก็มีอยู่แล้วเพียงแต่โดยสายบังคับบัญชาเท่านั้นหน่วยงานดังกล่าวเป็นองค์กรที่อยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งคงพอเข้าใจได้ว่า การจะตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จะเข้มข้นมากน้อยเพียงใด

ความมุ่งหวังในประการสำคัญอีกด้านหนึ่งก็คือ การตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างละเอียดถี่ถ้วน ชัดเจน ตรงไปตรงมา จึงจำเป็นต้องให้ความอิสระในด้านต่างๆ แก่องค์กรที่ทำหน้าที่นี้

ทั้งหมดที่กล่าวมา แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่ในความเป็นจริงนั้นมันได้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐใหม่ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่รองรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องๆ โดยแยกภารกิจไปในแต่ละด้านตามที่รัฐไทยเห็นว่ามีความสำคัญ ณ บริบทปัจจุบัน นั้นเอง

ปฏิสัมพันธ์

อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นหนึ่งเดียวไม่สามารถแบ่งแยกได้ แต่ในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นสามารถแบ่งเป็นองค์กรต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ได้ รวมทั้งไม่ได้มีข้อจำกัดว่า อำนาจอธิปไตยนั้นจะแบ่งการใช้อำนาจเป็นเพียง 3 ทางเฉพาะนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเสมอไปแต่มันขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เหตุผลใดเป็นเครื่องมือในการอธิบาย โดยมีเป้าหมายโดยขึ้นอยู่กับเบื้องหลังการอธิบายในแบบนั้นๆ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ อำนาจอธิปไตยซึ่งได้ย้ายจากองค์อธิปัตย์จนบัดนี้ก็หาได้ถึงมือประชาชนไม่ ด้วยมือภิกชนคนกลุ่มหนึ่งเก็บกักครอบเอาไว้ใช้แต่เพียงกลุ่มเดียว ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายด้วยประโยคที่ว่า ประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเองหรืออื่นใดก็ตาม ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และเรียกขานว่าประชาธิปไตยในแบบไทยๆ แท้ที่จริงก็แค่ประชาธิปไตยครึ่งใบเท่านั้นแม้จนทุกวันนี้ จนเมื่อกระแสการเมืองในการปฏิรูปผลักดันให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 หรือรัฐธรรมนูญ 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน⁷⁰ ซึ่งได้มีการบัญญัติเนื้อหาในหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1. การขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิม รวมทั้งการทบทวนแก้ไขกำหนดภารกิจและการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาของบ้านเมือง

2. ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของการจัดการกับผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบและในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร

3. ทบทวนการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริตและมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น⁷¹

⁷⁰ คำว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นั้น เป็นคำที่ใครหลายคนเรียกเพื่อแสดงเจตนาบางอย่าง และใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองบางประการ สุดท้ายแล้วใครจะตีความ

⁷¹ กรอบเบื้องต้น ซึ่งอ้างแล้ว



โดยประเด็นที่น่าสนใจอันจะนำมาพิจารณาก็คือ การปรับปรุงกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากในเรื่องการขยายความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือการจัดสรรในเรื่องอำนาจของสถาบันในทางการเมือง นั้น มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาโดยตลอด แต่ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นั้น เป็นการปรับปรุงครั้งใหญ่ซึ่งแทบจะไม่เคยมีการปรับปรุงมาก่อนเลยในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา และส่งผลกระทบโดยตรงต่อคำอธิบายว่าด้วยอำนาจอธิปไตยอย่างไรในอดีต จนเกิดคำอธิบายในเรื่องอำนาจที่ 4 ซึ่งก็คืออำนาจการตรวจสอบในบททดลองนี้นั่นเอง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญ นั้น คือการตรวจตราดูแล้วรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการตรากฎหมาย การใช้อำนาจกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกเหนือไปจากที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเกินกว่าที่จำเป็นอย่างไรหรือไม่ซึ่งหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้เกิดจากการตระหนักในหลักการสำคัญของระบอบรัฐธรรมนูญ คือการยอมให้รัฐมีอำนาจได้ในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจรัฐเอาไว้ด้วย ซึ่งหน้าที่นี้กระจายอยู่ในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นด้านหลัก⁷² ทั้งยังกำหนดไว้ในคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย

สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้มุ่งชี้ให้เห็นว่า อำนาจการตรวจสอบ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยในความหมายใหม่นั้นนี้อาจแยกจากการใช้อำนาจอธิปไตยในด้านอื่นๆ แต่กลับต้องมีความสัมพันธ์กับอำนาจอื่นๆ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการอย่างสลับซับซ้อนในหลายมิติยิ่งนัก และเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยชัดเจน ในที่นี้ใคร่ขอนำเสนอข้อมูลในรูปแบบของตารางการแสดงความสัมพันธ์แห่งอำนาจอันเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจการตรวจสอบกับองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ และการตรวจสอบ ดังรายละเอียดตามตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

⁷² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543 ซึ่งอ้างแล้ว





องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) : ต่อ	ตุลาการ (ศาล) การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กรรมการการเลือกตั้ง - ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง มาจากการเสนอชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน เท่ากับที่มาจากคณะกรรมการสรรหาฯ - กรรมการการเลือกตั้งทุกคน ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. - ประธานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรรมการสรรหาผู้สมควร ได้รับการเสนอชื่อเป็น กรรมการการเลือกตั้ง - คณะกรรมการการเลือกตั้ง และหน่วยงานในกำกับดูแล จะต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดย คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน
คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	นิติบัญญัติ (รัฐสภา)	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของ ส.ส./ส.ว. และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา - ส.ส./ส.ว. ทุกคนต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเองคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. - ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น ส.ส. เป็นกรรมการ สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. - วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติฯ บุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น กรรมการ ป.ป.ช. - วุฒิสภาลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
<p>คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ : (ต่อ)</p>	<p>นิติบัญญัติ (รัฐสภา)</p> <p>บริหาร (คณะรัฐมนตรี)</p> <p>ตุลาการ (ศาล)</p> <p>การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ส.ส.เข้าชื่อร้องขอให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งได้ - วุฒิสภาลงมติให้ กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางล่าช้าทุจริตต่อหน้าที่ฯ และมีโทษเป็น 2 เท่า - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ ของ น.ร.ม./ร.ม.ต. และหน่วยงาน ในกำกับดูแล รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี - น.ร.ม./ร.ม.ต. ทุกคนต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งให้เปิดเผยต่อสาธารณะ - คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ซึ่ง เป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุม และจัดสรรงบประมาณของประเทศ รวมทั้ง งบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อคณะรัฐมนตรี - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติ มิชอบของศาล และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับศาล - ผู้พิพากษาทุกคนต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. - ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครอง เป็นกรรมการ สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. - คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติ มิชอบของ ส.ส./ส.ว. และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา



องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ : (ต่อ)	การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)	<ul style="list-style-type: none"> - บุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือตำแหน่งใน ระดับสูงขององค์กรอิสระ ทุกคนต้องแสดงบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. - คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานในกำกับดูแล จะต้องถูกตรวจสอบการ ใช้จ่ายงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ	นิติบัญญัติ (รัฐสภา)	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการ ใช้อำนาจของรัฐสภา และผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติด้วย เหตุความแตกต่างใดๆ มิได้ - ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น ส.ส. เป็นกรรมการ สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ - วุฒิสภาดัง คณะกรรมการผู้ตรวจสอบประวัติฯ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ - วุฒิสภาลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องรายงาน ผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา - ส.ส. เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ - วุฒิสภาลงมติถอดถอน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ฯ

องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ : (ต่อ)	<p>บริหาร (คณะรัฐมนตรี)</p> <p>ตุลาการ (ศาล)</p> <p>การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และผู้ใช้อำนาจบริหาร อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุความแตกต่างใดๆ มิได้ - คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุม และจัดสรรงบประมาณของประเทศ รวมทั้งงบประมาณของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรี - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล และผู้ใช้อำนาจตุลาการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุความแตกต่างใดๆ มิได้ - ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครอง เป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ และผู้ใช้อำนาจการตรวจสอบ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลความแตกต่างใดๆ มิได้ - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องถูกตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบฯ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. - กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.



องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
		<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานในกำกับดูแล จะต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนี้ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
<p>ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา</p>	<p>นิติบัญญัติ (รัฐสภา)</p> <p>บริหาร (คณะรัฐมนตรี)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐสภา และผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันไม่ชอบธรรม แม้จะไม่ผิดกฎหมายก็ตาม - สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา - ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรร่วมเป็นกรรมการสรรหาฯ - วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจสอบประวัติขบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา - วุฒิสภาลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา - ส.ส. เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ - วุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเมื่อมีพฤติการณ์ที่สื่อไปในทางสื่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ฯ - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี และผู้ใช้อำนาจบริหาร อันไม่ชอบธรรม แม้จะไม่ผิดกฎหมายก็ตาม - คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุม

องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
	<p>ตุลาการ (ศาล)</p> <p>การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)</p>	<p>และจัดสรรงบประมาณของประเทศ รวมทั้งงบประมาณ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องรายงานผลการ ปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรี - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของศาล และผู้ใช้อำนาจตุลาการ อันไม่ชอบธรรม แม้จะไม่ผิดกฎหมายก็ตาม - ผู้แทนจากศาลฎีกาเป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับ การเสนอชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขององค์กรอิสระ และผู้ใช้อำนาจการตรวจสอบ อัน ไม่ชอบธรรม แม้จะไม่ผิดกฎหมายก็ตาม - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติ ภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. - ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และหน่วยงานใน กำกับดูแล จะต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
<p>คณะกรรมการ ตรวจเงิน แผ่นดิน</p>	<p>นิติบัญญัติ (รัฐสภา)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการ ใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งหน่วยงานใน กำกับดูแล - ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น ส.ส. เป็นกรรมการ สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน - วุฒิสภาดังคณะกรรมการผู้ตรวจสอบประวัติฯ บุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



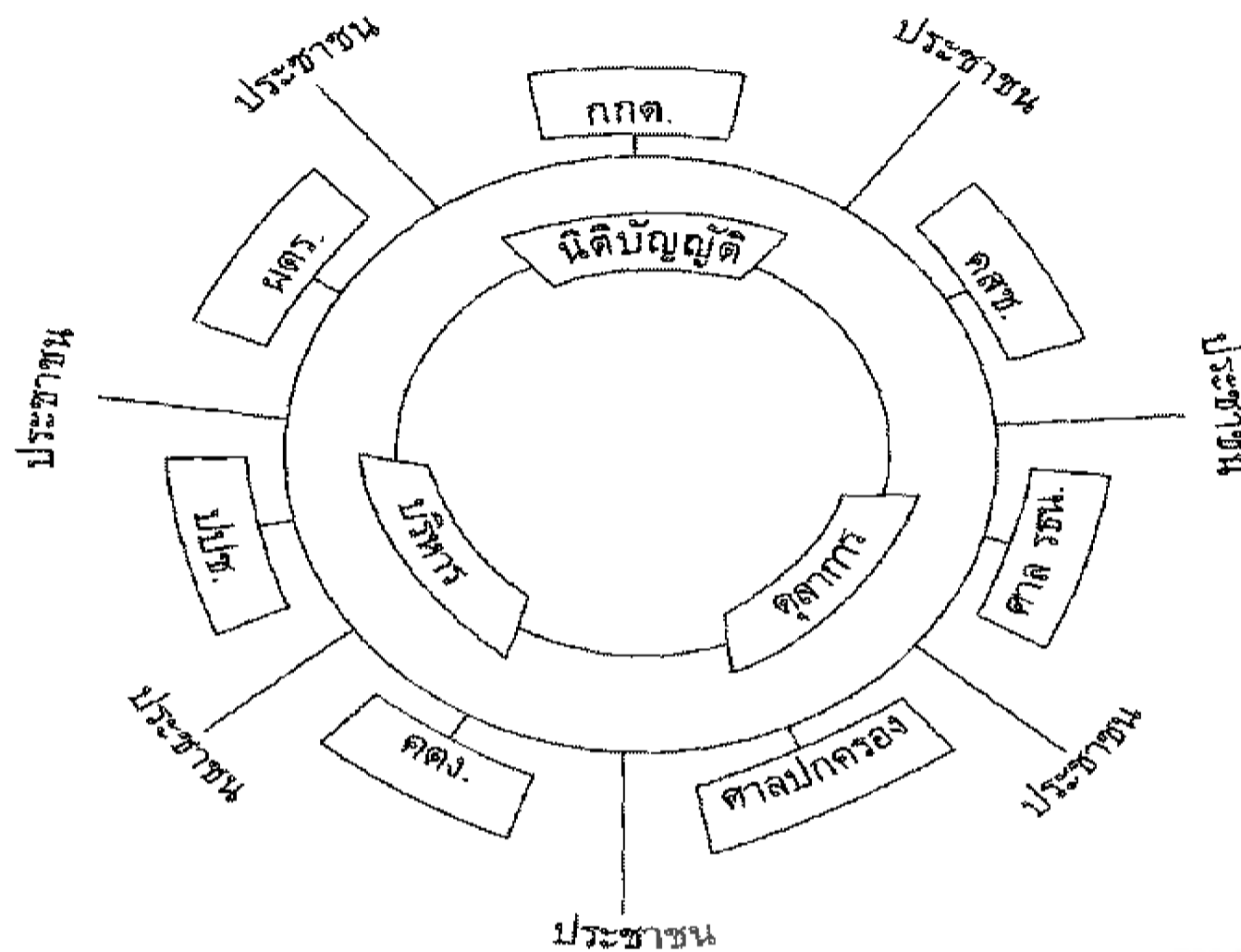
องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
คณะกรรมการ ตรวจเงิน แผ่นดิน	<p>นิติบัญญัติ (รัฐสภา)</p> <p>บริหาร (คณะรัฐมนตรี)</p> <p>ตุลาการ (ศาล)</p> <p>การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - วุฒิสภาลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา - ส.ส. เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ - วุฒิสภาลงมติถอดถอนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อมีพฤติการณ์ที่สื่อไปในทางสื่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ฯ - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานในกำกับดูแล - คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุมและจัดสรรงบประมาณของประเทศ รวมทั้งงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรี - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของศาล และหน่วยงานในกำกับดูแล - ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการสรรหาผู้สมัครได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอิสระทั้งหมด



องค์กรที่ใช้ อำนาจที่ 4	องค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตย	ปฏิสัมพันธ์แห่งอำนาจ
ศาลรัฐธรรมนูญ	<p>บริหาร (คณะรัฐมนตรี)</p> <p>ตุลาการ (ศาล)</p> <p>การตรวจสอบ (องค์กรอิสระ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควบคุมและจัดสรรงบประมาณของประเทศ รวมทั้งงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญด้วย - ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรี - ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลหรือผู้ใช้อำนาจตุลาการ อันจะเป็นการละเมิดบทบัญญัติ และความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ - ประธานศาลฎีกา เป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ - ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 5 คน ให้มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา - ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 คน ให้มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด - ศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระหรือผู้ใช้อำนาจการตรวจสอบ อันจะเป็นการละเมิดบทบัญญัติและความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ - ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. - ศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานในกำกับดูแล จะต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นในที่นี้ ไคร่ขอเสนอแบบจำลองอันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยช่วงหลังกระแสปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2540 ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3: แบบจำลองเรื่องอำนาจอธิปไตยในระบบประชาธิปไตย หลังกระแสปฏิรูปการเมือง 2540



จะเห็นได้ว่า อำนาจการตรวจสอบนั้นเกิดขึ้นอย่างถ้วนทั่ว ทั้งในกระบวนการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง และหากจะได้พิจารณาโดยภาพรวมแล้ว ก็คงพบว่า ในแต่ละองค์กรมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน มิได้แยกไปโดดๆ ดังนั้น การแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดชัดเจน ในการอธิบายทำได้ยาก ด้วยเหตุที่ในเรื่องขององค์กรกับการใช้อำนาจขององค์กร นั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญก็คือ

1. องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นั้น ไม่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสังคม) แต่เพียงอย่างเดียว ยังสามารถใช้อำนาจบริหาร (อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) และการใช้กฎอำนาจนิติบัญญัติ (อำนาจในการตีความและวินิจฉัยกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) ได้



2. องค์การบริหารหรือรัฐบาล ก็ไม่ได้ใช้เฉพาะอำนาจบริหาร (อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) แต่ยังสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ (อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสังคม) และอำนาจตุลาการ (อำนาจในการตีความและวินิจฉัยกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) ได้ด้วย

3. องค์การตุลาการหรือศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการก็ไม่ได้ใช้เฉพาะอำนาจตุลาการ (อำนาจในการตีความและวินิจฉัยกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) แต่ยังสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ (อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสังคม) และอำนาจบริหาร (อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น) ในบางเรื่องบางอย่างได้ด้วยเช่นกัน

4. องค์การการตรวจสอบ หรือองค์การอิสระก็เช่นเดียวกัน มิได้มีอยู่แต่ในองค์การอิสระที่เกิดขึ้นใหม่แต่อยู่ในองค์การอื่นที่ใช้อำนาจต่าง ๆ เช่นเดียวกัน โดยอำนาจการตรวจสอบก็แทรกอยู่ที่ทั้งในองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และแม้กระทั่งองค์การที่ใช้อำนาจการตรวจสอบด้วยตนเอง (ตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับสังคม การใช้อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น การใช้อำนาจในการตีความและวินิจฉัยกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น รวมทั้งการใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวข้างต้นในแง่มุมต่าง ๆ) รวมทั้งองค์การที่มีอยู่เดิมก็มีการสอดประสาน ยึดโยง เกี่ยวข้องกันอย่างสลับซับซ้อนในหลายมิติยิ่งขึ้น

ในเรื่องอำนาจนั้น สิ่งที่สำคัญของการได้มาซึ่งอำนาจก็คือ จะทำอย่างไรที่ทำให้เรา “ได้เปรียบ” ในการได้มาซึ่งอำนาจ โดย “เขา” ทุกคนเห็นว่าเป็นความชอบธรรมอย่างที่สุดและอย่าได้ปฏิเสธเลย เพราะถ้าคุณปฏิเสธ ก็คือ คุณกำลังพยายาม “สร้างภาพ” เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและชอบธรรมเพื่อจะได้มาซึ่ง “อำนาจ” อยู่อีก ดังนั้น การจะอยู่ในอำนาจได้จึงไม่ใช่อยู่เพราะเป็นที่ไว้วางใจหรือไม่ แต่เพราะอยู่ในกรอบกติกาที่วางไว้

เชิงอรรถ

จากการที่รัฐไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทย จากแบบตัวแทนมาเป็นแบบมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการกำหนดสาระสำคัญอันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและ

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁷³ สิ่งที่เป็นภาพสะท้อนที่สำคัญก็คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดกับองค์กรทั้งหลายที่สถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรต่างๆ ดัดสนใจไปโดยไม่ต้องฟังเสียงประชาชน แม้แต่บางเรื่องก็มีการให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ ที่มากกว่านั้นก็คือ การปฏิรูปการเมืองส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจอย่างถ้วนทั่ว โดยแบ่งเป็น 4 มิติดังนี้

มิติแรก เป็นครั้งแรกที่ระบบตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองครอบคลุมไปถึงผู้ใช้อำนาจรัฐในทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำระดับสูง หรือแม้กระทั่งประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้พิพากษา หรือตุลาการ

มิติที่สอง เป็นครั้งแรกที่จะได้มีสภาตรวจสอบ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนที่จะให้มีการตรวจสอบหรือถอดถอนกันเองเหมือนเช่นที่แล้มา

มิติที่สาม เป็นครั้งแรกที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอนผู้อื่น หรือบรรดาองค์กรตรวจสอบทั้งหลายต้องถูกตรวจสอบและถอดถอนอย่างเข้มงวดและเป็นจริงได้เช่นเดียวกัน

มิติที่สี่ เป็นครั้งแรกที่มีการแยกแยะกระบวนการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการเฉพาะด้านที่มีความเป็นอิสระและชอบธรรม ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น และเมื่อมาถึงขั้นตอนการถอดถอนก็จะดำเนินการโดยวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁷⁴

จากประสบการณ์ในอดีตนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่ลำบากยิ่งกว่า ลำพังการจัดระบบความสัมพันธ์และการเสนอการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเพียงประการเดียว ย่อมไม่อาจนำไปสู่การแก้ปัญหาพื้นฐานที่ประสบของระบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ในสังคมไทย ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนทั้งการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของสถาบันต่างๆ ที่มีการกึ่งเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในเรื่องการตรวจสอบควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง หรือการจัดวางระบบศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบระบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ตลอดจนศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนและอื่นๆ เข้ามาผสมผสานและจัดความ

⁷³ อ่านเพิ่มเติมในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁷⁴ คณิน บุญสุวรรณ.2541



สัมพันธ์ระหว่างกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้วย่อมจะสามารถสร้างกลไกของรัฐธรรมนุญที่สมบูรณ์ขึ้นได้ในระดับหนึ่ง โดยมีสาระหลักที่สำคัญก็คือ การแยกอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับบริหารอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นอิสระให้กับฝ่ายตุลาการเป็นอย่างมาก และการสถาปนาองค์กรอิสระอื่น รวมทั้งให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันให้มากขึ้น อันเป็นการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าในทางการเมืองของสังคมไทยที่สำคัญ

จะเห็นได้ว่า ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมานั้น จะเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบ ผ่านการสร้างองค์กรใหม่ๆ อย่างมากมาย เพื่อให้เป็นการตรวจสอบอย่างถ้วนทั่ว แม้แต่ตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็ต้องถูกตรวจสอบ รวมทั้ง การเพิ่มมาตรการและอำนาจในการตรวจสอบอย่างเข้มข้นให้กับองค์กรที่ใช้อำนาจการตรวจสอบ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้อำណัติของใครหรือฝ่ายใด ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่นั่นเอง

บทที่ 4

มุมมองเชิงวิเคราะห์

การวิเคราะห์นั้นจำเป็นอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตย และในทันที่ การวิเคราะห์เรื่องอำนาจที่ 4 ของอำนาจอธิปไตยก็เช่นกัน เพราะแม้ว่าจะมีความพยายามในการ ขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิมรวมทั้งการทบทวน แก้ไขกำหนดภารกิจและการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาของบ้านเมือง การปรับปรุง กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของการจัดการกับผู้ทุจริต และประพฤตินิยมชอบและในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร และการทบทวนการ ปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริตและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁷⁵ แล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอมุมมองบางประการของบททดลองในการศึกษาเรื่องอำนาจที่ 4 ของอำนาจอธิปไตย เพื่อสะท้อนให้เห็นบางแง่มุมผ่านกรอบมุมมองในเชิงทฤษฎี ในเชิงปฏิบัติ และในเชิงปรัชญา ดังนี้

ทฤษฎี

การศึกษาที่ไม่มีข้อมูลจากโลกแห่งความเป็นจริงมายืนยันคือ ความผันอันเลื่อนลอย ส่วนการศึกษาที่ไร้ร่องรอยหรือปราศจากแนวคิดทฤษฎีเป็นแนวทางนั้นคือ ชยะ⁷⁶ และนี่คือการ อธิบายภายใต้กรอบแนวคิดในเชิงทฤษฎีบางอย่างบางประการ

1. การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift)

การเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดย่อมต้องมีเหตุปัจจัยหลายหลากมากมาย ส่วนการเปลี่ยนแปลง คำอธิบายในเรื่องใดๆ ก็เพราะมีข้อมูลมากมายหลากหลายชั้น หากแต่การเปลี่ยนแปลงอย่าง ลึกซึ้งจนถึงขั้นที่เรียกว่า การปฏิวัติภูมิปัญญาและความคิด นั้น Thomas Khun อธิบายผ่านงาน ที่ชื่อว่า The Structure of Scientific Revolution อันเป็นการเปลี่ยนผ่านความคิดที่สำคัญ ที่อยู่บนพื้นฐานและหลักการอย่างใหม่ ที่เรียกว่า การเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ (paradigm shift)

⁷⁵ กรอบเบื้องต้นซึ่งอ้างแล้ว

⁷⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2531





ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในแต่ละครั้งของกระบวนทัศน์จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ความเข้าใจ

ในยุคชุมชนโบราณหรือยุคชนเผ่า ระบบภูมิปัญญาวางอยู่บนเรื่องผีและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ภูมิปัญญาทางปกครองก็คือ การปกครองแบบง่ายที่ถอดแบบมาจากระบบครอบครัวบางแบบให้พ่อเป็นใหญ่ บางแบบให้แม่เป็นใหญ่ บางแบบนั้นใช้ระบบผู้เฒ่าหรือผู้อาวุโส แต่เมื่อโลกเปลี่ยนแปลงผ่านเข้าสู่ยุคจักรวรรคการเมืองโบราณ (Political Empires) การปฏิวัติภูมิปัญญาครั้งใหม่จึงเกิดขึ้น เกิดสิ่งที่เรียกว่าลัทธิปรัชญา ศาสนา และระบบความคิดทางการเมืองที่ซับซ้อนขึ้น เกิดกระบวนทัศน์ (paradigm) ที่หลากหลายในแต่ละสังคม กระบวนทัศน์เหล่านี้จะถูกตั้งและปรับให้เป็นหนึ่งเดียวกันก่อให้เกิดกระบวนทัศน์หลัก

ในทางการเมือง ระบบการเมืองของโลกกำลังก้าวสู่ยุค Post-Liberal Politics โดยที่ Liberal Politics นั้น ก็คือ การเมืองในระบบรัฐสภาที่ใช้ระบบผู้แทนเป็นสำคัญ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการคอร์รัปชันทางการเมือง การเป็นผู้แทนกลับกลายเป็นการลงทุนแบบหนึ่งจึงเกิดการซื้อเสียง รัฐและอำนาจรัฐจึงกลายเป็นเพียงแหล่งหากำไรของบรรดานักการเมือง สิ่งที่จะคิดว่าจะเป็นผู้แก้ไขวิกฤตจึงกลับกลายเป็นผู้สร้างและขยายวิกฤตทางสังคม ส่งผลให้เกิดการเสนอแนวทางใหม่จากประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนทัศน์เก่าที่วางอยู่บนพื้นฐานการรวมศูนย์อำนาจและระบบราชการขนาดใหญ่ จึงกลายเป็นกระบวนทัศน์ใหม่บนพื้นฐานการกระจายอำนาจ บนระบบชุมชนไม่ใช่ระบบรัฐ⁷⁷ และโดยทั่วไป การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จะเกิดขึ้นเมื่อกระบวนทัศน์เดิมประสบวิกฤตการณ์ในลักษณะที่กระบวนทัศน์เดิมไม่สามารถให้คำตอบหรือแก้ไขปัญหาให้ได้⁷⁸

ตัวอย่างจากอดีตที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ก็คือ การปฏิวัติความคิดของ Copernicus ซึ่งเกิดขึ้นตอนต้นคริสตวรรษที่ 16 ก่อนหน้ายุคของ Copernicus (1473-1543) มนุษย์เชื่อในดาราศาสตร์ของ Ptolemy ซึ่งเชื่อว่าโลกเป็นศูนย์กลางของจักรวาล แต่ Copernicus เสนอความคิดที่ว่า ระบบสุริยจักรวาลนี้มีดวงอาทิตย์เป็นศูนย์กลางและโลกหมุนรอบดวงอาทิตย์ นอกจากการเสนอแนวคิดดังกล่าวผลกระทบโดยตรงต่อวิทยาศาสตร์แล้ว Pirages ยังเห็นว่า มีผลต่อทัศนคติของมนุษยชาติต่อตำแหน่งแห่งที่ของตนเองในจักรวาล⁷⁹ อันจะเห็นได้ว่า การค้นพบทางวิทยาศาสตร์ของ Copernicus มีผลต่อการมองโลกและชีวิตของ

⁷⁷ เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2539

⁷⁸ Kuhn 1970 : Sect VII

⁷⁹ Pirages 1978 : 6

มนุษย์อย่างมหาศาล ประเด็นสำคัญก็คือ การที่คนเราจะคิดถึงความเชื่อใหม่ต้องอาศัยความกล้าที่จะสลัดตัวเองให้เป็นอิสระจากกระบวนทัศน์เดิม

อำนาจอธิปไตยของสยามประเทศ นั้น หากจะมองด้วยมุมมองเรื่อง การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จะเห็นว่า ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น สยามประเทศมีองค์อธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ครั้นต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 อำนาจอธิปไตยก็ยังคงเป็นหนึ่งเดียว แต่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแบ่งออกเป็น 3 สถาบันในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่ใช่ว่าองค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจได้เพียงด้านเดียวเพียงแต่เป็นด้านหลักในการใช้อำนาจเท่านั้น คณะรัฐมนตรีก็อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในกรณีของการที่คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนด หรือศาลก็อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในกรณีคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นต้น โดยชี้ให้เห็นผ่านการปฏิบัติทางความคิดอันสำคัญของสังคมสยามที่ว่า การที่จะแก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองแบบมีสภาจะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลายๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว⁸⁰จะเห็นได้ว่า นี่คือภาพในมุมมองสะท้อนของการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ครั้งสำคัญครั้งหนึ่งในด้านการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งส่งผลตามมาอย่างมากมายหลากหลาย

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น กว่า 65 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ มีผู้กล่าวกันว่า การเมืองไทยเท่าที่ผ่านมานวนเวียนอยู่ในวัฏจักรที่เริ่มต้นด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร ต่อมาก็มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จก็มีการเลือกตั้ง เมื่อเลือกตั้งเสร็จก็มีการปฏิวัติรัฐประหารอีก ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า “วงจรอุบาทว์” ซึ่งสร้างความเบื่อหน่ายให้กับประชาชนอย่างมาก ประกอบกับในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมักมีข่าวคราวอันเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ ทำให้ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน จนหลายๆ คนเรียกว่า การเมืองเป็นเรื่องสกปรก และรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการเมือง ถึงแม้จะรู้ว่ามันมีความเกี่ยวข้องกับตนและไม่อาจหลีกเลี่ยงให้พ้นก็ตาม จวบจนมาถึงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ความรู้สึกของประชาชนได้ก่อตัวจนเกิดเป็นกระแสผลักดันในอันที่จะพยายามปฏิรูปการเมืองไทยทั้งระบบ

⁸⁰ อ่านเพิ่มเติมในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 เมื่อ 24 มิถุนายน 2457





สิ่งที่เป็นปัญหาโดยตลอดมากก็คือ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมใดๆ ในการใช้อำนาจรัฐเลย นอกจากการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งชนชั้นนำของรัฐไทยมักอธิบายให้แก่ประชาชนเชื่อว่าเป็นจริงเช่นในทุกครั้งที่มีการยุบสภาก็จะมีนักการเมืองออกมาอธิบายว่า เราคืนอำนาจให้กับประชาชนแล้ว แต่นอกเหนือไปจากนั้นก็คือ เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงประชาชนก็จะกลายเป็นเบี้ยในทางการเมืองเท่านั้น เพราะการเลือกตั้งเป็นเพียงการแสดงละครทางการเมืองให้นักการเมืองก้าวขึ้นไปสู่การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะในทางใดแล้วไม่ต้องใส่ใจประชาชนอีกเลยจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันเวลาได้ก้าวข้ามมาสู่ยุคสมัยในโลกยุคโลกาภิวัตน์ สรรพสิ่งเปลี่ยนแปลงประเทศไทยประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นราชการ ภาคการเมืองหรือเอกชนก็ดูเหมือนไม่มีความแตกต่างกันอันเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนั้นมีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นภาพสะท้อนของความไร้ประสิทธิภาพของภาคเอกชนไทยและภาครัฐไทยเองก็ไม่เคยเข้าไปดูแลอย่างจริงจังปล่อยให้มึนนักธุรกิจที่ทำธุรกิจอย่างเอาเปรียบประชาชนจนเกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ดังจะเห็นได้ภาพสะท้อนของ รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ได้มีการสถาปนาอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบขึ้นอย่างมากมายในทุกๆ มิติ อำนาจอธิปไตยเดิมที่มีองค์กรที่ใช้อำนาจเพียง 3 ทาง จึงเกิดอำนาจอธิปไตยไทยในรูปแบบใหม่ที่มีการสถาปนาองค์กรที่ใช้อำนาจที่ 4 ซึ่งก็คือ อำนาจการตรวจสอบ ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจการตรวจสอบก็มีอยู่แต่เป็นเพียงการตรวจสอบภายใน เช่น เราเคยมี ป.ป.ป. ที่เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต คอร์รัปชันของฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่ในรัฐธรรมนูญนี้ การใช้อำนาจการตรวจสอบและองค์กรใช้อำนาจการตรวจสอบ จะใช้อำนาจในการตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร ที่สำคัญก็คือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมีความเป็นอิสระจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเดิมและแม้แต่องค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบด้วยกันก็ตาม ทั้งยังกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในทุกเรื่องโดยผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งเป็นอำนาจในลักษณะที่รวมกันในจำนวนหนึ่ง เพื่อขอใช้อำนาจตลอดจนการร้องขอหรือร้องเรียนในฐานะปัจเจก

ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาคงพอทำให้มองเห็นได้ว่า นี่เป็นอีกมุมสะท้อนของปรากฏการณ์ปฏิวัติทางภูมิปัญญาของสังคมไทยจนถึงขั้นที่เรียกว่า เกิดกระบวนการทัศน์ใหม่อีกครั้งของการเมืองการปกครองรวมทั้งเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทย อันเป็นการบ่งชี้ให้เห็นผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540 ด้วยมุมมองของการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ (Paradigm Shift) ของ Thomas Kuhn นั้นเอง



2. การช่วงชิงการนำ (Hegemony)

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น หากจะคิดว่าเป็นเรื่องธรรมดา ก็อาจทำได้ แต่หากคิดไปในอีกด้านหนึ่งก็อาจจะพบว่า เรื่องธรรมดาที่รัฐฯ ก็นั้นอาจไม่ใช่เรื่องธรรมดาแต่เป็นพลังทางภูมิปัญญาของสังคมที่จะผลักดันหรือขัดขวางความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเลยทีเดียว และหากเราไม่ใคร่ครวญต่อสิ่งที่ธรรมดาๆ ที่เราคุ่นเคยกันเสียบ้าง เราก็อาจจะมองเห็นทางเลือกของความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้น้อยลง⁸¹ จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น มีสิ่งหนึ่งซึ่งไม่สามารถแยกจากกันได้ก็คือ การส่งผ่านในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่จากการที่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับต่อไปก็คือ การบ่งชี้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ส่วนการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวได้ใน 3 ทาง แต่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ได้มากกว่าโดยผ่านทางองค์กรอิสระใหม่ๆ ซึ่งเกิดขึ้น อันเป็นการใช้อำนาจที่ 4 ซึ่งหมายถึงอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรการตรวจสอบด้วยกันนั่นเอง แต่เท่าที่ผ่านมา ดูเหมือนว่า เมื่อพูดถึงอำนาจอธิปไตยแล้ว ในด้านการให้ข้อมูล ด้านการศึกษา หรือให้การแนะนำ โดยรัฐไทย นั้น มักจะอธิบายง่ายๆ เพื่อให้เข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นขององค์อธิปัตย์อยู่เหมือนเดิม ผ่านการอธิบายเช่นในเรื่อง การพระราชทานรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ที่มักกำหนดว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หรือแม้แต่นามประเทศก็ยังใช้คำว่า ราชอาณาจักรไทย ทั้งๆ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ ปี 2475 แล้ว เพื่อที่ผู้ใช้อำนาจรัฐจะได้ใช้มันครอบงำ หรือครองความเป็นใหญ่ในสังคมนี้

การชิงการอธิบายเพื่อครอบงำหรือครองความเป็นใหญ่ (Hegemony) ซึ่งเป็นแนวคิดที่น่าสนใจของ Gramsci โดยมีความหมายใน 2 ประการ คือ ประการแรก หมายถึง กระบวนการในสังคมซึ่งส่วนหนึ่งของชนชั้นนำกระทำการควบคุมผ่านทางความเป็นผู้นำทางศีลธรรมและปัญญาต่อส่วนอื่นๆ ส่วนที่นำไม่ได้บังคับให้ส่วนอื่นๆ ยึดถืออุดมการณ์ของตน แต่ใช้การกล่อมเกล่าทางการศึกษาและทางการเมือง โดยเสนอหลักการที่เป็นอุดมการณ์ร่วมในลักษณะที่ดึงเอาโลกทัศน์และผลประโยชน์ของกลุ่มพันธมิตรเข้ามาไว้ในอุดมการณ์ร่วมนี้ด้วย ส่วนอีกประการหนึ่งนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำและชนชั้นที่ถูกปกครอง เป็นความพยายามของชนชั้นนำที่

⁸¹ อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2538



ประสบความสำเร็จในการใช้ความเป็นผู้นำทางการเมือง ศิลธรรม และปัญญาไปกำหนดโลกทัศน์ของชนชั้นนำให้เป็นโลกทัศน์ที่ทุกๆ ฝ่ายยอมรับนับถือ ซึ่งมีผลในการชี้นำผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่มที่ถูกอำนาจครอบงำทั้งหลาย^{๘๒} โดยสิ่งที่ Gramsci ต้องการศึกษาและทำความเข้าใจก็คือ ชนชั้นปกครองทำอะไรจึงทำให้ชนชั้นผู้ถูกปกครองต่างเห็นพ้องยอมรับในอุดมการณ์และวิถีชีวิตเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้หาหนทางพลิกสภาพการณ์ดังกล่าวเพื่อให้ชนชั้นที่ถูกปกครองทั้งหลายได้โค่นล้มระบอบเก่าแล้วสถาปนาระบอบใหม่ที่มีอิสระเสรีอย่างเต็มที่^{๘๓} นี่เป็นเรื่องสำคัญยิ่งนัก เนื่องจากในอดีต นั้น อภิชนในสังคมไทยจะเป็นผู้อธิบายในทุกสิ่งทุกอย่าง โดยแทรกซึมอยู่ในส่วนต่างๆ อย่างมากมายไม่ว่าจะเป็น วัฒนธรรมแบบภาคกลางที่อยู่เหนือวัฒนธรรมท้องถิ่นและเป็น “ไทยแท้” การกำหนดให้มีภาษาของภาคกลางเป็นภาษาไทยแล้วเหยียดภาษาถิ่นให้ตกเวทีไป โดยมีสิ่งซึ่งอยู่เบื้องหลังการอธิบายนั้นก็คือผู้อธิบายที่คนเหล่านั้นมักจะเป็นผู้ได้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องป่าไม้ เรื่องการสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้า การให้สัมปทานรังนก ที่รัฐไทยบอกว่ามันคือทรัพยากรของคนทั้งประเทศ มันเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศ รัฐกลางจึงต้องเข้าไปจัดการ แต่ในภาคปฏิบัติคนของรัฐกลางได้ประโยชน์ กลุ่มชนชั้นนำในสังคมได้ประโยชน์ แล้วถามว่าประชาชนในพื้นที่ได้อะไรบ้าง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผ่านอุดมการณ์ที่ว่าด้วยชาติ อันเป็นการครอบงำที่สำคัญ ทำให้เห็นแต่ชาติ จนมองข้ามความเป็นปัจเจก แม้จะดูว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ย่อมสละชีพเพื่อชาติได้ทำไม่มี แต่ประชาชนทั่วไปเท่านั้นที่คิดแบบนี้ ในขณะที่ชนชั้นปกครอง ชนชั้นนำหลายคนของไทยนั้นพร้อมสละชาติกันที่ที่จะต้องสิ้นชีพ แล้วค่อยไปขอ(สัญ)ชาติใหม่อยู่ในประเทศใดก็ได้ด้วยปัจจัยที่พร้อมมูล สิ่งที่ต้องการอธิบายให้เห็นในที่นี้ก็คือ พลังอำนาจในการอธิบายนั้นสูงมากไม่ว่าจะเป็นสละชีพเพื่อชาติหรือสละชาติเพื่อชีพก็ตาม

หากวันนี้ประชาชนจะได้ลุกขึ้นมาอธิบายในเรื่องอำนาจอธิปไตยด้วยตัวประชาชนเอง อำนาจก็จะอยู่ในมือของประชาชน หากประชาชนบอกและนิยามเรื่องความยุติธรรมและขอบธรรมในสังคมได้โดยตรง คงพอจะรู้ว่าจะอิงอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชน โดยทั่วไปมิใช่อภิชนหรือคนบางกลุ่มเหมือนอย่างที่ผ่านมาแน่นอน แต่การแย่งชิงการอธิบายคงมิใช่เรื่องง่ายนักกว่าจะเป็นที่ยอมรับ เพราะสิ่งที่สำคัญก็คือ เบื้องหลังการอธิบายเหล่านั้นว่ามันยืนอยู่บนฐานแห่งผลประโยชน์ของใคร

^{๘๒} Carnoy, 70

^{๘๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539



ด้วยเหตุที่การอธิบายนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้ใดเป็นผู้อธิบาย ผู้ที่อธิบายมีอำนาจ เมื่อรัฐเป็นผู้อธิบายรัฐก็จะยังคงเป็นเจ้าของอำนาจ ดังนั้น หากประชาชนเป็นผู้อธิบายประชาชนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจ ส่วนการอธิบายเรื่องอำนาจ อธิปไตยเหมือนอย่างที่เป็นมาว่าสามารถใช้อำนาจดังกล่าวแบ่งได้เป็น 3 ทาง คือ ด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเหมือนเดิมก็เท่ากับชนชั้นนำของรัฐไทยใช้การอธิบายเพื่อครองความเป็นใหญ่โดยสร้างโลกทัศน์ของประชาชนให้สอดคล้องและสอดคล้องกับสิ่งที่ชนชั้นนำได้ประโยชน์อยู่ต่อไป เพราะการตรวจสอบนั้นจะว่าไปแล้วเป็นช่องทางอันสำคัญของการเมืองภาคประชาชน

3. การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis)

หากจะได้พิจารณาในแง่มุมมองขององค์ความรู้ของสังคมแล้วมีข้อคิดเห็นที่ถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญผ่านวิธีการอธิบายในเรื่อง วาทกรรม (Discourse) ของ Michel Foucault อัน หมายถึง ระบบและกระบวนการในการสร้างหรือผลิต (constitute) เอกลักษณ์ (Identity) และความหมาย (significance) ให้กับสรรพสิ่งในสังคมที่ล้อมรอบเราอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจ หรือตัวตนของเราเอง โดยมีสิ่งซึ่งสำคัญก็คือ การมีทัศนะที่วิพากษ์ ถือว่ามีความสำคัญยิ่งสำหรับวงการ/องค์การที่เรียกว่า วิชาการ เพราะจะช่วยให้เราตระหนักรู้ถึงความสัมพันธ์ที่แยกย่อย แขนงเหิน และแนบแน่นระหว่างสิ่งที่เรียกว่า อำนาจกับความรู้ ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ นั่นคือ การมีทัศนะวิพากษ์ทำให้เราเห็นแตกต่างไปจากวิธีคิดกระแสหลักที่นิยมมองว่า อำนาจและความรู้เป็นคนละเรื่องกัน แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ความรู้เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงและความจริง เป็นสิ่งที่ปลอดจากคุณค่า อคติ และความลำเอียง การมีทัศนะที่วิพากษ์ ทำให้เราต้องหันมาตั้งคำถามกับการแบ่งแยกนี้ และทำให้เราเห็นว่า สิ่งที่เรียกว่า ความรู้ นั้น คือ โคมอนท์ที่แยกย่อยของอำนาจนั่นเอง เพราะสุดยอดของอำนาจคือการทำให้มองไม่เห็นว่สิ่งนั้นๆ เป็นเรื่องของอำนาจ แต่เป็นเรื่องของความรู้/ความจริง⁸⁴

ต่อมารัฐไทยให้ความรู้ เรื่อง อำนาจอธิปไตย เพื่อให้ประชาชนเชื่อว่าเป็นอย่างนั้น อย่างนี้ คงต้องย้อนไปพิจารณาแนวคิดที่ว่า ความรู้นั้นแยกไม่ออกจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของการครอบงำกัน หรือการใช้เทคนิควิธีต่างๆ ไปกำหนดชีวิต ร่างกาย พฤติกรรม ของตน ความรู้จึงมิใช่ทางออกที่สะอาดปราศจากการครอบงำมนุษย์ หรือเป็นไปเพื่อปลดปล่อยมนุษย์ ความรู้ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่แยกไม่ออกของอำนาจการกระทำชนิดหนึ่ง⁸⁵ ดังนั้น สำหรับมนุษย์สมัยใหม่แล้ว ความมุ่งมั่นแสวงหาความรู้ ปรารถนาในความรู้ อาจมิได้แสดงถึงความ

⁸⁴ ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ, 2540

⁸⁵ Dreyfus & Rabinow, 1982 : 114





ก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ จนจวนจะบรรลุความรู้แล้ว แต่กลับเป็นปฏิสัมพันธ์ไม่รู้จบ ระหว่างความปรารถนาในอำนาจกับความปรารถนาที่จะรู้ ผลงานสร้างสรรค์และอารยธรรม ทั้งหมดก็คือ ผลผลิตของอำนาจ/ความรู้นั่นเอง⁸⁶ และประวัติศาสตร์ก็มีใช้ความก้าวหน้าอย่างเป็นสากลของเหตุผล แต่เป็นผลผลิตของอำนาจ เป็นเรื่องของการก้าวจากการครอบงำโดยระบอบความรู้หนึ่งสู่การครอบงำโดยอีกระบอบความรู้หนึ่ง⁸⁷ โดยเฉพาะการอธิบายของ Foucault ที่ว่ากฎทั้งหลาย (ความรู้ทั้งหลาย) ล้วนแล้วแต่ว่างเปล่าในตัวมันเอง ล้วนแล้วแต่มีความรุนแรงและไม่มียุติสิ้นสุด มันล้วนแล้วแต่ถูกบิดผันอย่างไรก็ได้ ตามแต่ความต้องการ⁸⁸

การพิจารณาเรื่องอำนาจอธิบายโดยผ่านกาลเวลาในแต่ละยุคสมัย นั้น สิ่งสำคัญก็ คือ ในแต่ละช่วงเวลามีใช้ว่าอำนาจอธิบายโดยมันจะหยุดอยู่หนึ่งๆ จริงๆ แล้วมันมีความเคลื่อนไหวสะท้อนให้เห็นจากความตื่นนอนอยู่ภายในอยู่ตลอดเวลา ทว่ามันอาจมีสามารถมองเห็นได้หากไม่มองอย่างพิโนซิเคอเรส⁸⁹ ซึ่งในความเคลื่อนไหวนั้นดูเหมือนมันกำลังวิ่งไปหาหลักสิทธิเสรีภาพ โดยสมบูรณ์อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดของประชาชน นั่นคือการมุ่งไปสู่ประชาธิปไตยในแบบทางตรงอันเน้นความเป็นปัจเจกอย่างสมบูรณ์ เพียงแต่ในยุคสมัยที่ผ่านมามันมีคนบางกลุ่มกุมอำนาจไว้และยังใช้การอธิบายเพื่อคงความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐอยู่ตลอดเวลา เช่น การอธิบายว่าประชาชนยังไม่มีความพร้อม หรือยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตย นั้นเมื่อหลังการอธิบายดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีแต่ตัวผู้พูดหรืออธิบายเท่านั้นหรืออย่างไรที่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง มันสะท้อนให้เห็นถึงข้อคำนึงในใจของใครบางคนที่ว่าประชาธิปไตยก็ดี อยู่แต่ต้องมีตัวกูเป็นหัวหน้าหรืออย่างไร ในทำนองเดียวกันที่ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองครั้งสำคัญไม่ว่าจะเป็น มิถุนายน 2475 14 ตุลาคม 6 ตุลาคม หรือพฤษภา 35 ก็ตาม มักถูกบิดเบือนโดยผู้มีอำนาจ ทำให้เรื่องราวต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองอย่างเป็นทางการ เช่น ในหนังสือ แบบเรียน หรือในกระบวนการเรียนรู้อย่างเป็นทางการ หรือแม้แต่ในศิลาจารึก⁹⁰ ก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการครอบงำและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้อยู่ในอำนาจอยู่อย่างสม่ำเสมอ

⁸⁶ White, 1979 : 1

⁸⁷ Dreyfus & Rabinow, 1982 : 110

⁸⁸ Foucault, 1965

⁸⁹ หากศิลาจารึกของเราสร้างขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงประวัติศาสตร์ชาติไทยก็เป็นอย่างหนึ่ง ซึ่งย่อมแตกต่างจากศิลาจารึกที่สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 แต่ต่างว่าสร้างขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงอย่างแน่นอน



หากจะพิจารณาด้วยความเป็นจริงในทางการเมืองแล้ว มีข้อพิจารณาแนวคิดหนึ่งที่ว่าความเป็นจริงในทางการเมือง นั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากความเป็นจริงตามธรรมชาติหรือทางวิทยาศาสตร์อยู่ตรงที่ว่า ในขณะที่ความเป็นจริงทางธรรมชาติหรือทางวิทยาศาสตร์อาจพิสูจน์ให้เห็นชัดเจนได้เพียงวิธีเดียว ในขณะที่ความเป็นจริงทางการเมืองในสังคมหนึ่งๆ อาจมองได้ว่ามีมากกว่า ซึ่งหมายความว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ทั้งความเป็นจริงและตัวภาษาหรือศัพท์ทางการเมือง ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง นั้น อาจมีได้มากกว่าหนึ่งชุดขึ้นไปสุดแต่ว่าใครจะมอง อีกทั้งปัจจัยสูงสุดในการกำหนดว่า แนวอธิบายการเมืองหรือศัพท์ทางการเมืองใดมีความหมายเป็นที่ยอมรับกันของกลุ่มบุคคลใด มิได้อยู่ที่ว่าแนวอธิบายการเมืองและสังคมทางการเมืองนั้นๆ เป็นแนวอธิบายหรือศัพท์บัญญัติทางการเมืองที่ได้มีการบัญญัติกันขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่อยู่ที่ว่าผู้ใช้แนวอธิบายศัพท์ดังกล่าวเข้าใจหรือเชื่อว่าแนวทางและศัพท์ดังกล่าวสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ตรงกับความเป็นจริงอย่างที่ตนเองยอมรับหรือไม่⁹⁰ ด้วยคนเรานั้นยิ่งเรียน ยิ่งรู้ ยิ่งมีความรู้มากเท่าใด ก็ยิ่งมีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ครอบงำผู้อื่นได้อย่างแยบยลภายใต้สิ่งที่เรียกว่า การอบรม สั่งสอน แม้กระทั่งแนะนำได้มากขึ้นเท่านั้น

จากเนื้อหาในบทที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยไทย และบทที่ว่าด้วยอำนาจที่ 4 นั้นคงจะให้พอมองเห็นว่า มีการสถาปนาองค์กรตรวจสอบที่มีการใช้อำนาจการตรวจสอบปรากฏตัวขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยไทยแล้ว ดังนั้น การตระหนักรู้ในเรื่องอำนาจและความรู้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะความรู้คืออีกโฉมหน้าหนึ่งของอำนาจ อีกทั้งองค์ความรู้นั้นเป็นแกนหลักและกรอบความคิดในการดำรงชีวิตของแต่ละบุคคล ดังนั้น องค์ความรู้เรื่องอำนาจอธิปไตยอย่างเป็นทางการจะต้องเปลี่ยนไปโดยเฉพาะในด้านการให้การศึกษาและการศึกษาทางด้านการเมืองการปกครองของไทยภายใต้ข้อคำนึงในใจอยู่เสมอว่า ความรู้คืออำนาจอยู่ตลอดเวลา เพราะสิ่งนี้เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนสังคมไทยเพื่อก้าวไปสู่อนาคต

⁹⁰ สมบัติ จันทรวงศ์, 2533.



ปฏิบัติ

ความพยายามในการย้ายฐานอำนาจจากอภิชนสู่ประชาชนในครั้งนี้จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จะถึงมือสามัญชนเป็นการทั่วไปได้จริงหรือ เพราะหลักการในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยในการเปลี่ยนแปลงเมื่อปี 2475 นั้นเป็นการย้ายอำนาจจากองค์อธิปัตย์ไปสู่สามัญชน แต่กลับตกไปอยู่ในมือของอภิชน หรือคนกลุ่มหนึ่งแล้วเรียกขานกันว่าประชาธิปไตยแบบไทย โดยในมุมมองเชิงอำนาจ นั้น จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยของไทยขึ้นอยู่กับอยู่ระหว่างการใช้อธิปไตยแบบทางตรงหรือทางอ้อม โดยประกาศอย่างชัดเจนว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมิใช่แบบตัวแทนเหมือนอย่างที่เคยเป็นมาแต่เดิม นั้นหมายความว่าอำนาจของประชาชนขึ้นอยู่กับอยู่ระหว่างอำนาจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรงที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้อำนาจของตนได้เองในกิจการทั้งปวงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งเหมือนประชาชนมอบสิทธิขาดแก่ตัวแทนให้ไปตัดสินใจในทุกเรื่อง ในการนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสังเกตในเชิงปฏิบัติหลังจากที่ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากกว่า 4 ปีแล้วมาเพื่อประกอบการพิจารณา แม้จะมองว่าสิ่งที่จะวิเคราะห์ต่อไปนี้เป็นการศึกษาอยู่ในวงวนการอธิบายของผู้มีอำนาจรัฐในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นภายใต้กฎเกณฑ์ กติกาในปัจจุบัน

1. ด้านงบประมาณ

อำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายบริหาร ก็คือ งบประมาณ เพราะไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐในแบบใดก็ตาม การจะปฏิบัติภารกิจใดๆ ได้ ย่อมต้องอาศัยงบประมาณ ทำให้มองเห็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินภารกิจในการตรวจสอบขององค์กรอิสระ หรือเครื่องมือที่ทรงพลังภาพของฝ่ายบริหารที่สำคัญก็คือ งบประมาณ เพราะทราบดีที่ฝ่ายบริหารยังคงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตั้งงบประมาณ จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรต่างๆ ความมุ่งหวังที่จะให้เกิดการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพก็จะยังคงเป็นปัญหาอยู่ต่อไป เพราะหากฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือองค์กรตรวจสอบมาก ก็มีแนวโน้มที่จะมีการตรวจสอบได้อย่างกว้างขวางและรอบด้านมากขึ้นยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ที่ถูกตรวจสอบเป็นหลัก ก็คือฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหาร ดังนั้น ภายใต้วิธีการงบประมาณในปัจจุบันนั้น ไม่มีเหตุผลอันใดที่ฝ่ายบริหารจะจัดสรรงบประมาณให้องค์กรอิสระต่างๆ ทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งคงไม่แตกต่างจากอดีตที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรตรวจสอบจะได้รับงบประมาณน้อยมาก ดังนั้น งบประมาณแบบแยกส่วน เป็นเรื่องหนึ่งหรือแนวคิดหนึ่งที่ควรจะได้พิจารณา โดยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

บริหาร ตุลาการ หรือการตรวจสอบ ก็ควรมีวิธีการงบประมาณที่แยกออกจากกันและสำนักงบประมาณก็ควรที่จะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายอื่นๆ ด้วย

2. ด้านความครอบคลุมถ้วนทั่ว

เมื่อย้อนมาพิจารณาถึงปรากฏการณ์หรือความเป็นจริงในสังคมไทย ก็จะทำให้เห็นว่าจริงๆ แล้วอำนาจในการตรวจสอบนั้นมิใช่มีเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพียงแต่ในอดีตในเรื่องการใช้อำนาจและองค์การที่เป็นทางการที่ใช้อำนาจตรวจสอบดังกล่าวมีน้อยมาก และยังเป็นองค์การภายในฝ่ายบริหาร เช่น เราเคยมี ป.ป.ป. ซึ่งดูแลในเรื่องการป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน เราเคยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดูแลตรวจสอบด้านการใช้จ่ายงบประมาณ แต่หน่วยราชการทั้งสองเป็นหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายบริหาร นั่นคือนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการได้

การตรวจสอบที่เกิดขึ้นใหม่แม้จะมีความพยายามและอธิบายว่ามีความพยายามให้เป็นการตรวจสอบอย่างครอบคลุมและถ้วนทั่ว นั้น หากจะได้พักลงทบทวนเนื้อหาโดยละเอียด ก็อาจตั้งคำถามตามมาได้ว่า จริงหรือที่ว่าเป็นการตรวจสอบอย่างถ้วนทั่ว ตัวอย่าง เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบเรื่องทุจริตคอร์รัปชันใช้อำนาจทั้ง 4 รวมทั้งบุคคลที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นแล้วหน่วยงานใดจะเป็นผู้ตรวจสอบเรื่องทุจริตคอร์รัปชันของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การที่ใช้อำนาจทั้ง 4 นั้น คำถามก็จะตามมาในทำนองเดียวกันว่าแล้วหน่วยงานใดจะเป็นผู้ตรวจสอบเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีดังกล่าว อาจจะมีการตอบกลับมามีเรื่องดังกล่าวให้เป็นอำนาจของประชาชนจำนวน 5 หมื่นคนขึ้นไปเข้าชื่อ หรือ ส.ส. จำนวนหนึ่งในสี่เข้าชื่อกัน เสนอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวแล้วให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนได้ แต่สิ่งนี้ก็ยังมีคำถามตามมาอีกว่าใครจะเป็นผู้ตรวจสอบองค์การวุฒิสภา เนื่องจากการกำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อกัน หรือ ส.ส. เข้าชื่อกัน โดยอำนาจการถอดถอนยังเป็นของวุฒิสภานั้น เป็นการใช้อำนาจในลักษณะถอดถอนกันเอง เสมือนเป็นเพียงการตรวจสอบภายในมิใช่การตรวจสอบข้ามองค์การหรือการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหลอกประชาชนว่าเป็นการให้อำนาจดังกล่าวแก่ประชาชน แล้วเหตุใดจึงไม่ให้อำนาจการถอดถอนโดยตรงอยู่กับประชาชน เช่น การให้อำนาจแก่ประชาชนเพื่อลงประชามติ ในการถอดถอนบุคคลไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดๆ ในการใช้อำนาจที่ 4 บุคคลที่มีความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ



LIART



3. ด้านการประเมินผล

การใช้อำนาจการตรวจสอบขององค์กรอิสระที่ผ่านมานั้นเป็นเช่นไร ควรที่จะได้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ในที่นี้ขอเสนอข้อมูลข้อคิดเห็นในบางประเด็นอันเกี่ยวกับองค์กรอิสระต่างๆ ที่ใช้อำนาจที่ 4 หรืออำนาจการตรวจสอบดังตัวอย่างดังนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีข้อพิจารณา เช่น ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการที่ต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งบ่อยครั้ง ใช้งบประมาณของประเทศชาติเพื่อการนี้มากเกินไป การจัดการเลือกตั้งของ กกต. ที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งๆ ที่ กกต. มีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จ แต่กลับโยนบาปให้ประชาชนที่จะต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันใหม่ การเลือกตั้ง ส.ส./ส.ว. ที่ผ่านมามีเป็นการเลือกตั้งที่ยืดเยื้อยาวนานจนเกินความจำเป็นหรือไม่ และคงต้องคิดต่อไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ที่กำลังจะตามมาอีกจำนวนมาก

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ ยังไม่มีผลงานที่ปรากฏเด่นชัด ทั้งๆ ที่โดยหลักการแล้วสถาบันนี้จะต้องใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์เป็นอย่างมาก เพราะไม่มีอำนาจบังคับ แต่ต้องอาศัยการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นในสังคมต่อการทำงานของอำนาจรัฐในด้านต่างๆ

- ศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะสถาบันพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบในเรื่องความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันศาลรัฐธรรมนูญ อันเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยกรณีชุกहु่นของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งสร้างกระแสความขัดแย้งทางการเมืองที่สูงมาก แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ต้องออกมาปรับกระบวนการในการทำงานใหม่ภายใต้แรงกดดันจากสาธารณะ

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่จะช่วยตรวจสอบดูแลการทุจริตคอร์รัปชันในด้านการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินนั้น ยังไม่มีผลงานที่ชัดเจนนัก เนื่องจากประสบปัญหาสำคัญก็คือ จนปัจจุบันแม้จะได้ตัวกรรมการแล้ว แต่ผู้ว่าการฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายตุลาการกลับมีปัญหาก็ยังไม่สามารถหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งได้ สื่อให้เห็นความขัดแย้งภายใน ทั้งๆ ที่องค์กรนี้เป็นความหวังของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน

- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้ดูแลตรวจสอบในเรื่องการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จากการทำงานมาระยะหนึ่งเป็นที่น่าสนใจต่อบทบาทใหม่ขององค์กรนี้อย่างมาก ในการตรวจสอบนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณี พลตรี สนั่น (เสธ.สนั่น) พันตำรวจโท ทักษิณ หรือ คุณประยุทธ์ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการแสดงบัญชีทรัพย์สิน แต่กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคงต้องคอยติดตามอีกเช่นกัน

- ศาลปกครอง ในฐานะผู้ดูแลด้านการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครอง กับเอกชน ซึ่งจากการทำงานในระยะแรก พบตัวอย่าง กรณีฟ้องร้องของนักศึกษาคณะแพทย มหาวิทยาลัยมหิดล ต่อระเบียบในการทำวิทยานิพนธ์ที่ต้องทำเป็นภาษาอังกฤษ ที่ศาลปกครอง ได้สั่งเพิกถอนระเบียบดังกล่าว เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่น่าติดตาม

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่น่าสนใจต่อการคุ้มครอง ประชาชนโดยอาศัยข้อคำนึงสำคัญในเรื่อง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง การเป็นพลเมืองของประเทศกับการเป็นพลโลกที่จะวางเกณฑ์กันอย่างไร

นัยสำคัญต่าง ๆ จากปรากฏการณ์ที่ผ่านมา นั้น สิ่งสำคัญที่บ่งชี้ก็คือความแตกต่าง ระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติ สำหรับใช้เป็นบทเรียนในการก้าวเดินนั่นเอง

4. การเปิดโอกาสกับการปิดกั้น

ความพยายามในการอธิบายถึงอำนาจรัฐไทยหรืออำนาจอธิปไตยผ่านองค์กร ต่าง ๆ ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และการตรวจสอบที่ผ่านมา นั้น คงพอทำให้เห็นภาพความ ใหญ่โตของรัฐไทยหรือการเมืองภาครัฐของไทยได้ในระดับหนึ่ง แต่ด้วยเหตุที่มันเป็นการเพิ่มพื้นที่ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นทางการของประชาชน นั้น อาจส่งผลสะท้อนในมุมกลับที่ อาจทำให้การเมืองภาคประชาชนอ่อนกำลังลง เช่นตัวอย่างคำอธิบายของภาครัฐที่ว่า พวกคุณจะมาชุมนุมประท้วงอีกทำไมหากไม่พอใจก็ไปร้องเรียนที่สภา ไปหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็แล้วกัน เรื่องนี้ควรจะไปส่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องนี้เป็นคดีควรเป็นของ ศาลปกครองและอื่นๆ อันเป็นการเก็บกดปิดกั้น⁹¹ ในอีกทางหนึ่งโดยการจำกัดที่ทาง การจัด หมวดหมู่เอาไว้ให้ แล้วใช้ความเป็นทางการเข้าจัดการ เสมือนเป็นการกีดกันการเมืองภาค ประชาชนด้วยการปิดความรับผิดชอบในอีกทางหนึ่ง ซึ่งหากจะได้ตระหนักถึงสิ่งสำคัญยิ่งกว่าต่อ กระบวนการประชาธิปไตยแบบใหม่ในสายธารการปฏิรูปการเมือง ก็คือ การเห็นคุณค่าและความ สำคัญของการเมืองภาคประชาชน นั่นเอง

วันนี้เราได้ใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า 4 ปี การพิจารณาบททวนเพื่อก้าวขึ้นสู่ปีที่ 5⁹² คงต้องพิจารณา เพราะองค์กรอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจต้องทำรายงานเสนอความเห็นต่อ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ได้โดยภาพ

⁹¹ อ่านเพิ่มเติมในไซยรัตน์ เจริญสินโฮภาฯ ซึ่งอ้างแล้ว

⁹² อ่านเพิ่มเติมในมาตรา 338 ของรัฐธรรมนูญ



สะท้อนที่สำคัญจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ก็คือ สำหรับความพยายามของนักคิด นักเขียนนักวิชาการ และนักการเมือง รวมทั้งผู้ประกอบการบ้านนี้เมืองนี้ที่พยายามใช้กฎหมายเข้าจัดการกับสังคมไทย แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐสมัยใหม่นั้นกฎหมายมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่าได้ลืมว่า ไม่มีกฎหมายใดที่เขียนให้มนุษย์เป็นอย่างนั้นอย่างนี้ และไม่มีกฎหมายใดที่จะเขียนให้ได้ผลดีเท่ากับการตระหนักรู้ของประชาชน การเปิดโอกาสและสร้างเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไทยที่ถูกกดทับมานานแสนนานนั้นสำคัญยิ่งนัก

ปรัชญา

คำถามที่ว่า “ความยุติธรรมคืออะไร” ถือได้ว่าเป็นคำถามอมตะ (philosophia perennis) ที่เริ่มถามขึ้นเมื่อสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้ว ซึ่งนักคิดทางการเมืองที่ผ่านมามีต่างพากันขบคิด หาคำตอบทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมตลอดมา ผู้ที่เปิดศักราชในการตั้งคำถาม และค้นหา คำตอบว่า อะไรคือความยุติธรรมที่แท้จริง ก็คือ เพลโต

ภายใต้ปรัชญาความคิดของเพลโต นั้น ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นย่อมต้องมีความสัมพันธ์อย่างเป็นเนื้อเดียวกันกับความดี ความถูกต้อง และต้องมีความเป็นสังคมนิยม ซึ่งก็หมายความว่า ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นย่อมต้องเป็นสิ่งที่ดี และเป็นอื่นไปไม่ได้คือต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง รวมทั้งต้องมีความเป็นสากล ซึ่งก็คือไม่ว่าเราจะใช้ความหมายของความยุติธรรมในที่ใดและในเวลาใดก็ตาม⁹³

การมีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายถึงว่าจะได้เป็นประชาธิปไตยเสมอไป แล้วความเป็นประชาธิปไตยก็ไม่ได้จำกัดและดูกันแต่ที่บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้นหากเป็นเรื่องของจิตวิญญาณหรือเจตนารมณ์โดยรวมของระบอบการปกครองนั้น ๆ ว่า ยึดถือหลักการสิทธิ เสรีภาพของประชาชน หรือว่าหลักการอำนาจนิยม ซึ่งเป็นกระแสหลักครอบงำชีวิต สังคม การเมืองไทยมาโดยตลอด⁹⁴ เช่นเดียวกัน แม้ประเทศไทยจะได้มีรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาและได้มีการประมวลปัญหาต่าง ๆ พร้อมเสนอทางออกใหม่ ๆ ให้กับสังคมไทยผ่านทางกรกำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ถึง 336 มาตราแล้วก็ตาม ทั้งนี้ยังมีข้อพิจารณาหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือ เราไม่เคยเชื่อว่าเราเป็น

⁹³ ไชยวัฒน์ ไชยพร, 2541.

⁹⁴ เคนท์ จามวิก, 2537.



เมืองขึ้นตะวันตก เวลานี้เป็นเมืองขึ้นทางสติปัญญา เราเป็นเมืองขึ้นทางเศรษฐกิจ เราเป็นเมืองขึ้นทางการเมือง เราเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรม แต่เราไม่รู้สึกรู้ตัว⁹⁵

รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งบางคนเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และอธิบายว่า นี่คือหลักสำคัญอันหนึ่งในการย้ายฐานอำนาจรัฐจากอภิชนสู่ประชาชนอีกครั้ง แต่คงต้องพิจารณาด้วยว่าจะเป็นเรื่องจริงแท้หรือไม่ เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มากน้อยเพียงใด ให้ประชาชนไทยมีส่วนร่วมในด้านการปกครองจริงหรือ หรือจะเป็นเพียงแต่การใช้เล่ห์เหลี่ยมของนักวิชาการและนักการเมืองบางคนหลอกหลวงให้ประชาชนเชื่อและเข้าใจว่าเราคือเจ้าของอำนาจ ดังที่บอกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แท้ที่จริงแล้วพวกเขา ยังคงเป็นอภิชนในสังคมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยอยู่ต่อไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในการเลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนทั้งประเทศ แต่เขียนกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกตนเองและกีดกันคนอื่นออกไป ทำให้ประชาชนที่มีการศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรี ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเขียนให้คน 2 กลุ่มสามารถมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกัน ไม่เท่าเทียมกันเพราะประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้เลือก แต่ไม่มีโอกาสเป็นผู้ถูกเลือก แถมยังถูกบังคับให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อรองรับการก้าวขึ้นสู่อำนาจของคนบางกลุ่มบางพวกที่จบปริญญาตรีแล้วเท่านั้น หรือแม้แต่บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบ มีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างมากมาย ที่สำคัญคือ มันปิดโอกาสประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้เลือกหรือผู้ถูกเลือกก็ตาม นี่แหละคือโฉมหน้าที่แท้จริงของความยุติธรรมในโลกแห่งความเป็นจริง ซึ่งคงสร้างได้เพียงความยุติธรรมตามกฎหมายและสร้างให้ความยุติธรรมเป็นเพียงอุดมการณ์ความเชื่อเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้เคยให้ความเห็นว่า กฎหมายกับความยุติธรรมนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ไม่ใช่ถ้ามีกฎหมายแล้วความยุติธรรมจะเกิดขึ้นโดยปริยายอย่างที่นิยมเชื่อกัน ด้วยความยุติธรรมตามกฎหมายไม่ได้มีรากฐานใดๆ มารองรับนอกจากตัวกฎหมายเองกฎหมายจึงเป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจและความรุนแรงที่ตนเองสร้างขึ้นมา ฐานรากแห่งอำนาจของกฎหมายจึงเป็นฐานรากที่เปื่อยเปื่อยสลาย จับต้องไม่ได้ ไม่มีอยู่จริง เป็นเพียงมายาคติเท่านั้น ส่วนการที่คนเราเคารพกฎหมายก็มีใช้เพราะเห็นว่ากฎหมายคือความยุติธรรม แต่เพราะเห็นว่ากฎหมายมีอำนาจบังคับใช้รุนแรงมากกว่า⁹⁶

⁹⁵ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ อ่างในบรจรง บรเรเจ็ดคิลปี, 2538.

⁹⁶ ไชยรัตน์ เจริญสินโอสการ ซึ่งอ้างแล้ว





ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คำกล่าวที่ว่าทุกคนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย นั้น มันจะเป็นจริงได้อย่างไรในเมื่อตัวกฎหมายเองก็ยังไม่มีความเสมอภาคในตัวมันตั้งแต่แรกแล้ว รวมทั้งคงต้องพิจารณาด้วยคำยอดอมตะที่ว่าชนชั้นใดเขียนกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น อันน่าจะเป็นเหตุที่ควรจะได้ย้อนกลับมามองให้เห็นในบางแง่มุมในเชิงปรัชญาการเมืองประกอบด้วย เพราะถ้าหากการอธิบายเรื่องอำนาจอธิปไตยในแบบเดิม อธิบายแล้วไม่ทำให้สังคมดีขึ้น หรือสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้แล้วจะคงการอธิบายเดิมไว้ทำไม

บทที่ 5 บทส่งท้าย

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็น
ประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

นี่คือความที่ปรากฏในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง
ซึ่งถือกันว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ทว่าข้อความดังกล่าวมิใช่ปรากฏเป็น
ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะในรัฐธรรมนูญ 2517 ก็ใช้คำว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของ
ปวงชนชาวไทย⁹⁷ เช่นกัน หรือหากย้อนกลับไปยังรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยก็ใช้คำว่า อำนาจ
สูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย⁹⁸ คงสามารถเปรียบเทียบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น
ในสังคมกับสิ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้

การปฏิรูปการเมืองของไทยได้ผ่านประสบการณ์เฉพาะที่แตกต่างจากสังคมอื่น ความ
สัมพันธ์ระหว่างฉันทานุมัติรัฐธรรมนูญและระบอบรัฐธรรมนูญของไทยก็มีลักษณะที่ผิดแผก
แตกต่างจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส หรือเยอรมัน แม้ไทยจะได้
นำหลักการบางประการของระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางของ
รัฐธรรมนูญไทยซึ่งสามารถทำได้ แต่ในทางปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม
เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยย่อมเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทย

ฉันทานุมัติในสังคมการเมืองแต่ละระยะเวลาจะสะท้อนจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
ในแต่ละฉบับ ฉันทานุมัติที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างและรักษา ย่อมทำให้รัฐและรัฐบาลทำตาม
กติกานั้น มีความชอบธรรมที่มากขึ้น ได้รับความวางใจเชื่อมั่นในการมีอยู่ของอำนาจรัฐและการใช้
อำนาจรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ แม้ว่าฉันทานุมัติใหม่อาจจะสร้างเงื่อนไข ข้อจำกัดด้าน
พฤติกรรมให้แก่กลุ่มพลังที่แสวงหาอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็

⁹⁷ มาตรา 3

⁹⁸ มาตรา 1





เป็นเรื่องปรักันว่า อิทธิพลและอำนาจทางการเมืองที่แต่ละกลุ่มการเมืองมีและแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจรัฐนั้น จะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในสองด้านคือ ด้านการห้ามมิให้กระทำการบางอย่างที่จะก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อประชาชน กับด้านกระบวนการและระเบียบวิธีการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กว้างดูลย์และตรวจสอบซึ่งกันและกันได้⁹⁹ แต่ถึงอย่างนั้น การใช้อำนาจก็มีใช้เรื่องง่าย ๆ หยาบและฉาบฉวย แต่เป็นกระบวนการที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากในหลายมิติมุมมอง ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละสังคม ใช้เพียงพิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจผ่านการศึกษาสถาบันทางการเมืองแต่อย่างเดียวนั้น

ณ จุดนี้ สิ่งที่ได้อธิบายมาทั้งหมดก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ นั้น มันไม่สามารถจัดเข้าพวกว่า เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการได้ อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึง คำถามที่ว่า อำนาจที่ 4 จะมีจริงหรือไม่ ซึ่งยังคงต้องรอดอยการพิสูจน์ แต่เมื่อท่านเดินทางมาถึงตรงนี้ผู้เขียนก็เชื่อว่าท่านคงมีคำตอบอยู่ในใจแล้ว คำตอบจะเป็นเช่นไรเป็นเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจ หากท่านไม่เชื่อและเห็นแตกต่างออกไปก็คงไม่ใช่เรื่องผิดแปลกแต่อย่างใด เพราะนั่นคือคำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านและการเชื่ออะไรง่ายจนเกินไปนั้นมีผลร้ายมากกว่าผลดี แต่ในอีกทางหนึ่งนั้นหากท่านเชื่อว่ามีอำนาจที่ 4 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็อยู่ในมือของท่านแล้ว ส่วนคำอธิบายเรื่องอำนาจที่ 4 จะเป็นอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับตัวท่านว่าท่านต้องการจะอธิบายเพื่อใคร เพื่ออะไร สิ่งใดอยู่เบื้องหลังการอธิบายนั้น และประโยชน์ของอำนาจที่ 4 ซึ่งประชาชนทั่วไปจะได้รับนั้นก็เช่นกัน โดยมีสิ่งซึ่งต้องคิดคำนึงอยู่ในใจก็คือ ในเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ผ่านมานี้ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรืออำนาจอธิปไตยของประชาชนก็ตาม ใครเป็นผู้นิยาม ทำไมต้องนิยามไว้ในลักษณะนั้น การนิยามอำนาจอธิปไตยในแบบดังกล่าวมันเป็นการปิดกั้นประชาชน และยกย่องเชิดชูอภิชนชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมเป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไร ด้วยเหตุผลใด และวิธีการใด

อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยไทยก็ยังเป็นหนึ่งเดียวไม่สามารถแบ่งแยกได้ในเชิงนามธรรมโดยที่มิตความมุ่งหวังในการคงอะไรบางอย่างไว้ แต่ในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นสามารถแบ่งเป็นองค์กรต่างๆ ในการทำหน้าที่ได้ และในสายตาของผู้เขียน รัฐธรรมนูญ 2540 นี้เองที่ได้ส่งนัยสำคัญผ่านบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ทำให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยไทย นั้น สามารถแบ่งการใช้อำนาจเป็น 4 ลักษณะ¹⁰⁰ อันได้แก่

⁹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543 อ้างแล้ว

¹⁰⁰ นี่คือบทสรุปในใจที่ใคร่ขอให้ท่านได้โปรดแนะนำ

1. การใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่ 1
2. การใช้อำนาจบริหาร คือ อำนาจที่ 2
3. การใช้อำนาจตุลาการ คือ อำนาจที่ 3 และ
4. การใช้อำนาจการตรวจสอบ คือ อำนาจที่ 4

ณ จุดสุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอยืนยันถึงความมืออยู่จริงของอำนาจที่ 4 ของอำนาจอธิปไตยไทย ภายใต้กรอบแนวคิดบางอย่างที่ได้อธิบายมาแล้ว โดยมีเป้าหมายในบางประการอย่างชัดเจนซึ่งคงไม่ปฏิเสธว่ามีค่านิยมหนึ่งสถิตยอยู่ในใจ และผู้เขียนเองก็ไม่เชื่อว่าจะมีใครสามารถยืนอยู่บนโลกใบนี้ได้โดยปราศจากค่านิยมใดๆ เพียงแต่ใครจะแสวงหาตัวให้เป็นกลางได้แนบยลและแนบเนียนกว่าใครเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่คุณเขียนตั้งใจชี้ชวนให้เห็นถึงบางแง่มุมในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นเบื้องหน้า ด้วยเหตุที่ว่า ค่านิยมของอำนาจอธิปไตยเป็นเรื่องของอำนาจและการต่อสู้ในทางการเมืองเพื่อช่วงชิงการนำ การสร้างกำหนดกฎเกณฑ์ชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกรอบในการพูดถึง เขียนถึง อธิบาย ทำความเข้าใจ หรือตัดสินใจในสิ่งที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย แต่อีกสิ่งหนึ่งซึ่งผู้เขียนมุ่งนำเสนอเป็นภาพซ้อนเพื่อให้พิจารณาอยู่เบื้องหลังก็คือ โลกในปัจจุบันนั้นมีเหตุผลและคำอธิบายที่ครอบคลุมเราอยู่อย่างแน่นหนา มนุษย์จะต้องกล้าพอที่จะตั้งคำถามกับสิ่งที่อยู่รอบๆ ตัว สิ่งที่คุณเคยหรือสิ่งที่เป็นปกติวิสัย เพราะวันใดที่เรากล้าตั้งคำถาม ความงามของอิสรภาพในตัวตนมนุษย์ก็จะเริ่มปรากฏเค้าร่างขึ้น !

ตุลาคม 2544





บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. รายงานการวิจัย คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

กองกรรมาธิการ 2. กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ท..

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2539.

คณะอนุกรรมการจัดทำหนังสือเกี่ยวกับนิติบัญญัติในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐสภา. กรุงเทพฯ : เจพีลัมโปรเซส สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539.

คณิน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

จุมพล หนิมพานิช. “รัฐบาล” เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. บทบาทและผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. เอกสารประกอบการบรรยายในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 2 ปี. (เอกสารอัดสำเนา : 2543)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ครั้งที่ 4), 2539.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2538.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี : หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

- ไชยันต์ ไชยพร. “ความยุติธรรม ตอนที่ 1” วารสารรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. “จินตนาการ 2000 กระบวนทัศน์และวิสัยทัศน์ใหม่” จินตนาการสู่ปี 2000 : นวัตกรรมเชิงกระบวนทัศน์ด้านไทยศึกษา ?. กรุงเทพฯ : สำนักงานส่งเสริมการวิจัย (สกว.), 2539.
- ธีระยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. “นโยบายและทิศทางกำลังคนภาครัฐ”. ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย. สรุปผลการสัมมนา. สำนักงาน ก.พ., 2542.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ พิมพ์ครั้งที่ 2, 2535.
- บรรจง บรรเจิดศิลป์. (นามปากกา) “ระบบความคิดที่เหนือระบบของ ส.ศิวัรักษ์ (2)” วรรณวิจารณ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ กรุงเทพฯ : พิมพ์ครั้งที่ 3 สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน สถาบันพระปกเกล้า, 2542.
- บุญรักษ์ บุญณะเขตมาลา. ฐานันดรที่สี่ จากระบบโลกถึงรัฐไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ ครั้งที่ 2, 2539.
- บุรีรักษ์ นามวัฒน์. “อำนาจนิติบัญญัติ”. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 24 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.
- ประยุทธ์ สิทธิพันธ์. ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าหลวง. พระนคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2514.
- ประเวศ วะสี. การปฏิรูปการเมือง ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, ม.ป.ท..
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย. มปพ. มปท..
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์. กรุงเทพฯ : ธนวิซซ์การพิมพ์, 2531.
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 หน้า 116 วันที่ 27 มิถุนายน 2475.
- พีระพจน์ รัตนมาลี. “วุฒิสภาของประชาชน” วารสารรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.





- พีระพจน์ รัตนมาลี. “พลิกโฉมหน้าวุฒิสภาไทย” วารสารรัฐสภาสาร. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) 18 กรกฎาคม 2540. สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 วันที่ 7 ตุลาคม 2517.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540.
- ลิขิต วีรเวทิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 6, 2541.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสารจำกัด, 2538.
- วัลย์มาศ แก้วศรัชย์. หลักการรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. วารสารธรรมศาสตร์สาร (กันยายน - ธันวาคม) กรุงเทพฯ, 2541.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวรรณ. “สถาบันตุลาการ” เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.
- วิษณุ เครืองาม. “ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน”. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 24. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.
- สมบัติ จันทรวงศ์. ภาษาทางการเมือง : พัฒนาการของแนวอธิบายการเมืองและศัพท์การเมืองในงานเขียนประเภทสารคดีทางการเมืองของไทย พ.ศ. 2475-2525. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน (สิงหาคม 2540).
- สุจิต บุญบงการ. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

- สุพล นิธิไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. รายงานการวิจัยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ. “60 ปีประชาธิปไตยไทย : ประวัติแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน” 60 ปีประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท ศรีเอทีฟพับลิชชิ่ง จำกัด, 2536.
- เสน่ห์ จามริก. “60 ปีประชาธิปไตยไทย”. สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 9, 2538.
- อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. คำบรรยาย แผ่นปลิวชุดที่ 2 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มปท..
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- อานันท์ ปันยารชุน. “การร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง” กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สมาธิร่างรัฐธรรมนูญ (มีนาคม 2540)
- อานันท์ ปันยารชุน. “ระบอบประชาธิปไตยกับสังคมโลกและประเทศไทย” รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มติชน, 2540.

ภาษาอังกฤษ

- Carnoy, Martin. **The State and Political Theory**. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1984.
- Dreyfus, Hubert and Rabinow, Paul. **Beyond Structuralism and Hermeneutics**. Chicago : The University of Chicago Press, 1970.
- Foucault, Michel. **Madness and Civilization : A History of Insanity in the Age of Reason**, trans. Richard Howard, London : Tavistock, 1965.
- Keith Ansell-Pearson. **An Introduction to Nietzsche as Political Thinker**. Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
- Kuhn, Thomas. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago : The University of Chicago Press, 1970.
- Pirages, D. **The New Context for International Relations : Global Eco-Politics**. North Scituate, MA : Duxbury, 1978.



LIART



Strauss, Leo. **What is Political Philosophy ? and Other Studies.** New York : The Free Press, 1959.

White, Hayden. "Michel Foucault", in Sturrock, John. (ed) **Structuralism and Since : From Levi Strauss to Derrida.** New York : Oxford University Press, 1979.



ศาลปกครอง

ราชสิทธิ์ ทนายชายแดน

บทนำ

ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 276-280 ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยศาลปกครองอันประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ นี่เป็นจุดกำเนิดของศาลปกครองในเมืองไทย

การจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม เป็นศาลใหม่ สิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทยมีมากขึ้นเพียงใดในการยื่นฟ้องคดี หรือจะถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลปกครอง จึงขอให้ท่านศึกษาหาความรู้จากบทความนี้ เพื่อประโยชน์แก่ชาวไทยทุกคน

ศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



LIART



- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
 - (1) การดำเนินเกี่ยวกับวินัยทหาร
 - (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ
 - (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ

การแบ่งชั้นศาลปกครอง

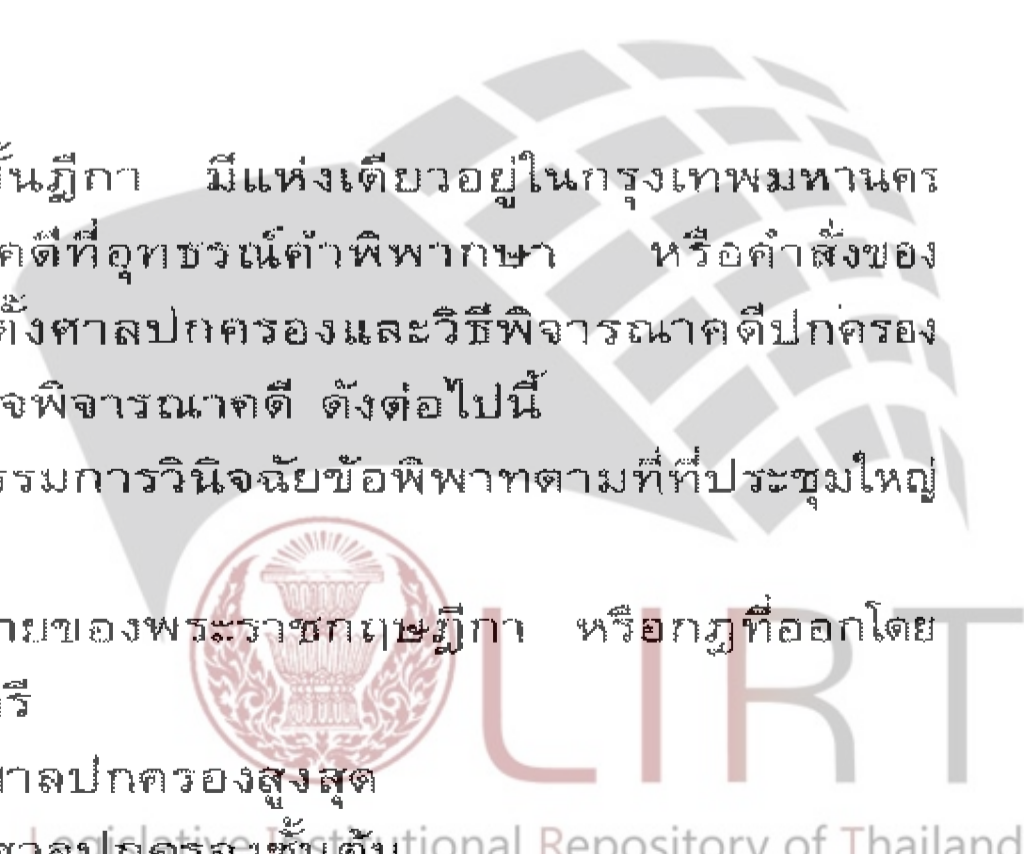
ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในส่วนภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดเทียบได้กับศาลปกครองชั้นฎีกา มีแห่งเดียวอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดใกล้เคียง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น หรือคดีอื่นตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดย คณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

1. ศาลปกครองกลาง ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดใกล้เคียงโดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจ หรือยังมีได้จัดตั้ง ให้ศาลปกครองกลางมีอำนาจในท้องที่นั้นด้วย คือ ให้ฟ้องที่ศาลปกครองกลางนั่นเอง

2. ศาลปกครองในภูมิภาค

ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 94 ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิกาดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม

(2) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง

(3) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน

(4) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตท้องที่จังหวัดชัยภูมิและจังหวัดนครราชสีมา

(5) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

(6) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(7) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก มีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(8) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(9) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา



LI RT



(10) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนนทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

(11) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง

(12) ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

(13) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

(14) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

(15) ศาลปกครองอุตรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุตรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(16) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

การฟ้องคดีปกครอง

ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้เฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้สั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ลักษณะการฟ้องและการมอบอำนาจ (ม.45)

คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
2. ชื่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
3. การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์โดยสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
4. คำขอของผู้ฟ้องคดี
5. ลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบอำนาจให้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงานปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดี ในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้การใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด เพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

การยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ (ม.46)

คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง





การยื่นคำฟ้องคดี (ม.47)

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือมีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่ศาลปกครองใดพิพากษาว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอื่น ให้ส่งคำฟ้องนั้นไปให้ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลปกครองที่รับคำฟ้องไว้หลังสุดเสนอความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล

การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใด จะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของคู่กรณีศาลปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่น หรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้

การดำเนินคดีปกครอง

การพิจารณาพิพากษาคดี ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

การบังคับคดี

อำนาจศาลปกครอง กำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในบางกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามส่วนของการชนะคดี

การคัดค้านคำพิพากษา

การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ถ้ามีการยื่นศาลปกครองชั้นต้นจะจัดส่งสำนวนไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่ที่สุด

จะเห็นได้ว่าบทความเรื่องนี้ การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนจะฟ้องร้องได้อย่างไรเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับนั่นเอง