



ISSN ๐๖๒๕-๐๙๕๗

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่องในฉบับ

□ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ. ๒๕๕๐) และรัฐธรรมนูญ
ฉบับสำคัญ ๑

↳ วิรัช วิรัชนิการรรณ

□ กลุ่มผลประโยชน์กับการมี
ส่วนร่วมทางการเมืองไทย ๕๘

↳ ศส.ดร.จุมพล หันิมพานิช

□ สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริง
และสิทธิในการโต้แย้งตามมาตรา ๓๐
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๕๑

↳ เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๕ อาคารนาคราทรทหารไทย (ชั้น ๕ ค) ถนนพญาไท

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๙-๒๑, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๕ อาคารนาคราทรทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๙-๒๑, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES
Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

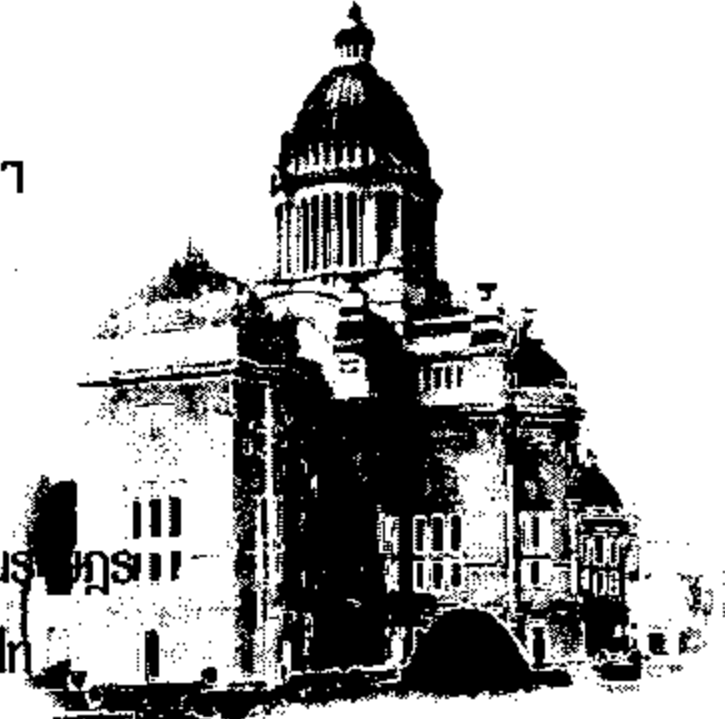
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ ค) ถนนพญาไท

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๙-๒๒



สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๙-๒๒

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่านำร่อง ปีละ ๑๕๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายพิฑูรย์ พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุพัตรา กบิลกาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสตนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เดิมผล
นางสาวอาริษา เสาวรส

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว
นางสาวอรุณีย์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวธัญญา ขศพลพิพัฒน์
นางสาวลักขณ์ สวานเศรษฐ์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสุภพงศ์ ขจรศิลป์



บทบรรณาธิการ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสำคัญและเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการปกครองหรือการบริหารประเทศ ความสัมพันธ์ขององค์กรหลักของรัฐ การรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีก ๗ ฉบับ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยใช้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารคน การบริหารเงิน ประชาชน และชุมชน รวมทั้งภาคเอกชนและองค์กรเอกชน นอกจากนี้ ยังมีบทความที่กล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ช่วยสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมให้กับประชาชนโดยทั่วไป

บรรณาธิการ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘



สารบัญ

- แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) และ
รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ ๑
✎ วิรัช วิรัชนิภาวรสภ

- กลุ่มผลประโยชน์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของไทย ๕๖
✎ ศศ.ดร.จุมพล หินนิพนธ์

- สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิใน
การโต้แย้งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราช
บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๘ ๘๑
✎ เอลิเบ็คกัตต์ วงศ์ศิริวัฒน์



Legislative Institutional Repository of Thailand



แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ*

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

การศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมีได้หลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับผู้เขียนว่ามีจุดมุ่งหมายหรือยึดถือแนวทางใด เท่าที่ผ่านมาและคุ้นเคยกัน คือ การนำผลงานของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนที่ยืนยันไว้ในหนังสือ บทความ หรือเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ มาศึกษา แต่ในบทความ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ” นี้ เป็นการศึกษาอีกแนวทางหนึ่ง โดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่วมกันร่างและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาศึกษา เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายทั้งหลายของประเทศที่เปรียบเสมือนเป็นกฎหมายลูกไม่ว่าจะตราออกมาก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้ ต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะขัดหรือแย้งต่อ

*บทความนี้สรุปมาจากงานวิจัยของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ (กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์, คาดว่าจะแล้วเสร็จประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗), จำนวน ๑๗๘ หน้า.





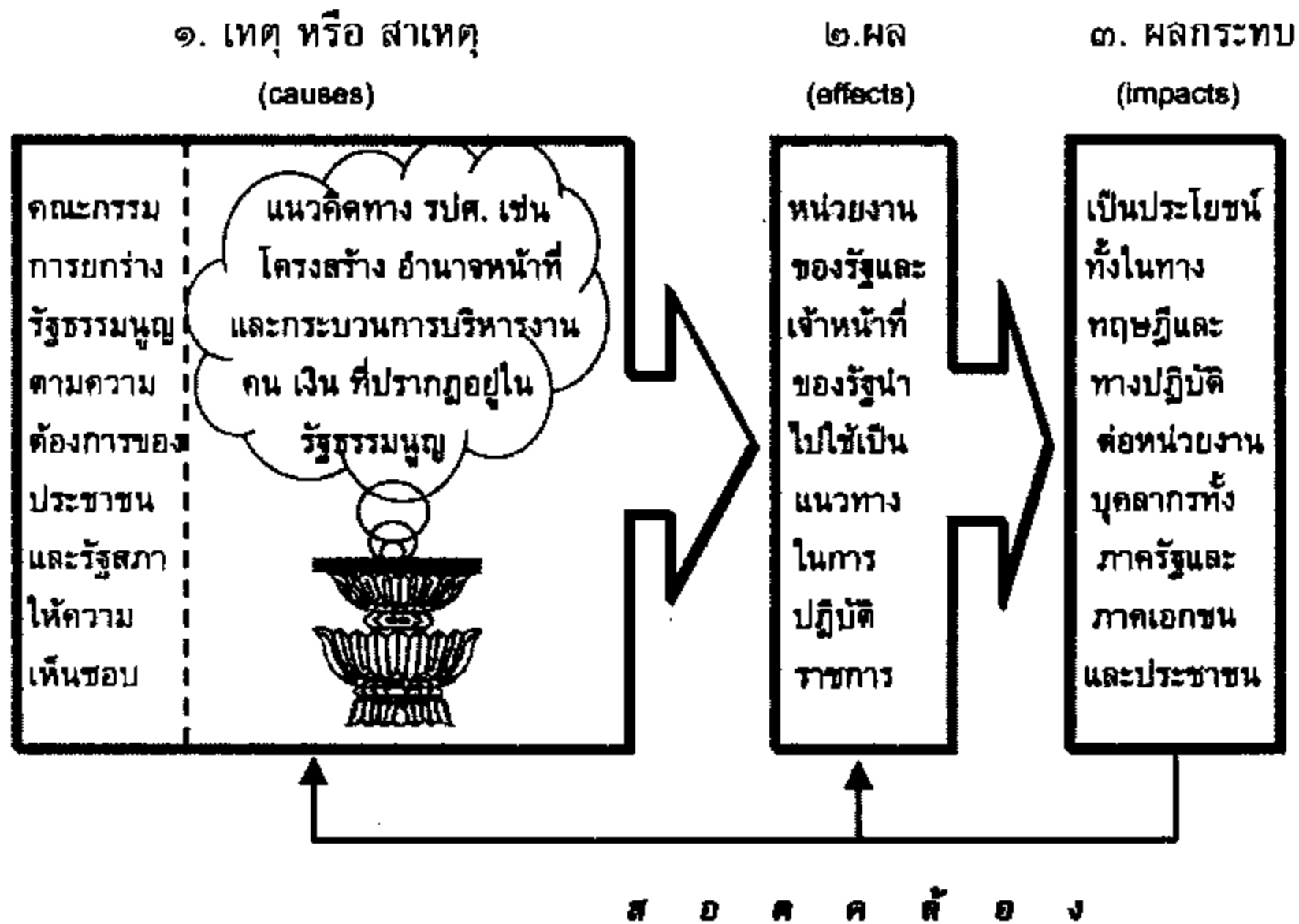
รัฐธรรมนูญไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินหรือปฏิบัติราชการเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน

สำหรับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่นำมาศึกษาในบทความนี้ มุ่งเฉพาะแนวคิดที่เกี่ยวกับภายในและภายนอกองค์กรตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญอื่นอีก รวมทั้งสิ้น ๗ ฉบับ กล่าวคือ ศึกษาว่า ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีบทบัญญัติใดบ้างที่เป็น (๑) แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับภายในองค์กร โดยเฉพาะในเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารจัดการที่ประกอบด้วยการบริหารงาน การบริหารคน และการบริหารเงิน ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมกันนั้น ยังศึกษา (๒) แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับภายนอกองค์กร ในเรื่องประชาชนและชุมชน รวมทั้งภาคเอกชนและองค์กรเอกชน การศึกษาทำในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) เป็นหลักในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับฉบับอื่น และนำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบในตารางด้วย

ดังนั้น บทความนี้จึงน่าจะเป็นผลงานใหม่ ที่ทันสมัย และแตกต่างจากผลงานทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยคาดว่าหวังจะเกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติต่อบุคลากรและหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น ช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และช่วยเพิ่มคุณค่าของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นวิชาชีพมากขึ้น ส่วนประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น บุคคลและหน่วยงานอาจนำข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ในส่วนของประชาชนเมื่อศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเกิดความรู้ความเข้าใจ เรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ดังสรุปภาพกรอบแนวคิดในการศึกษา ไว้ในภาพที่ ๑



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ของเหตุหรือสาเหตุ ผล และ ผลกระทบของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์



ระเบียบวิธีศึกษา (methodology) ที่ใช้ในที่นี้ เป็นการศึกษาและค้นคว้าที่รวบรวมข้อมูลจากเอกสารเท่านั้น แบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรก รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่สอง เมื่อรวบรวมข้อมูลจากขั้นตอนที่หนึ่งได้แล้ว จึงนำมาจัดกลุ่ม ประมวล พิจารณา

ศึกษา วิเคราะห์ ต่อจากนั้น จึงนำเสนอข้อมูลทั้งหมดมาเขียนวิเคราะห์แบบพรรณนา (descriptive analysis) พร้อมกับนำเสนอด้วยภาพและตาราง ตามความเหมาะสม

สำหรับข้อความว่า แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ นั้น หมายถึง ความคิดที่เกี่ยวกับวิชา กิจกรรม หรือการบริหารจัดการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ความคิดดังกล่าวต้องมีแนวทางปฏิบัติด้วย

ในบทความนี้แบ่งการนำเสนอ เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ ๗ ฉบับ และปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ ๑ การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ ๗ ฉบับ

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ไทยมีรัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยมาจากการร่างของคณะบุคคลหรือตัวแทนของประชาชน และนับจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเวลา ๗๒ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญรวม ๑๖ ฉบับ แต่ในบทความนี้นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวน ๗ ฉบับที่สำคัญ เป็นประชาธิปไตย และมีอายุการใช้งานนาน ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับ มีดังนี้

หนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ปี ๒๔๗๕ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) มี ๖๘ มาตรา (คำว่า สยาม ใช้มาจนกระทั่งเปลี่ยนนามประเทศ เป็น ไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒) รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญของไทย คือ ๑๓ ปี ๕ เดือน แล้ว ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้นำหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้แทนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยิ่งไปกว่านั้น หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๖ ปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕ และฉบับอื่น ๆ อีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง





สอง รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ ปี ๒๕๓๕/๒๕๔๕ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๕ มี ๑๒๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๖ ปี ๗ เดือน ๑๒ วัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ปี ๒๕๓๕ ซึ่งเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๕๓๕) มาใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย

สาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘ ปี ๒๕๑๑ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑) มี ๑๔๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๓ ปี ๔ เดือน ๒๗ วัน เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการใหม่ แม้บางส่วนจะไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยบ้างก็ตาม เช่น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ หลักการข้อนี้ต่างไปจากหลักการปกครองตามระบบอังกฤษ นอกจากนี้แล้ว ยังนำหลักการใหม่ที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ด้วย เป็นต้นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

สี่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๐ ปี ๒๕๑๗ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗) มี ๒๓๘ มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง และมีอายุการใช้งาน ๒ ปี มีความเป็นประชาธิปไตยมากพอสมควรเห็นได้จากการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังจากวันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นวันที่ประชาชน นิสิตนักศึกษา ร่วมเดินขบวนเพื่อต่อต้านการปกครองของรัฐบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่ได้อำนาจและปกครองอย่างไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย และในที่สุดได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลดังกล่าว นอกจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับของประชาชนและนักประชาธิปไตยทั่วไป

ห้า รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๓ ปี ๒๕๒๑ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๒๑) มี ๒๐๖ มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง และมีอายุการใช้งาน ๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน ซึ่งมีอายุการใช้งานนานรองจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๕ และมีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตยรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปอย่างมาก

หก รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ ปี ๒๕๓๔ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๓๔) มี ๒๒๓ มาตรา และมีอายุการใช้งาน ๕ ปี ๑๐ เดือน ๒ วัน มีลักษณะของความเป็น



ประชาธิปไตย เช่น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ไม่เพียงเท่านั้นยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากและมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด คือ ๖ ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ

เจ็ด รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ปี ๒๕๕๐ เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มี ๓๓๖ มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และมีอายุใช้งานไม่น้อยกว่า ๖ ปี เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างมาก โดยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวมากที่สุด และใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองและการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับนี้ แต่ละฉบับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เท่าใดของประเทศ มีชื่อเรียกตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาอย่างไร มีจำนวนกี่มาตรา แก้ไขเพิ่มเติมกี่ครั้ง มีอายุการใช้งานนานเท่าใด จำนวนผู้ยกร่าง เวลาที่ใช้ในการยกร่าง ลักษณะสำคัญ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และวันที่ประกาศใช้ ทั้งหมดนี้ได้นำมาเปรียบเทียบไว้แล้วในตาราง





ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน ๗ ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ
จำแนกตาม ฉบับที่/ชื่อ/จำนวนมาตรา จำนวนครั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม อายุการใช้งาน และผู้ร่าง/
เวลาที่ใช้ในการร่าง/ลักษณะสำคัญ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ/วันประกาศใช้

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไข เพิ่มเติม	อายุการ ใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง/ ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
ฉบับที่ ๒ / รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร สยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) / มี ๖๘ มาตรา	มีแก้ไข เพิ่มเติม ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๔๘๒ ๒๔๘๓, ๒๔๘๕	๑๓ ปี ๕ เดือน	ยกร่างโดย"อนุกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ" จำนวนรวมทั้งสิ้น ๙ คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทน ราษฎร / ยกร่างตั้งแต่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ถึง ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ใช้เวลาประมาณ ๕ เดือน / เป็น รัฐธรรมนูญที่นำการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยมาใช้แทนการปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนั้น หลักการสำคัญใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถูกนำไปใช้ใน รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๖ พุทธศักราช ๒๔๗๕/๒๔๙๕ และฉบับอื่น รวมทั้ง มีอายุการใช้อยาวนานที่สุด	๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ / พระยา มโนปกรณ์ นิติธาดา ประธาน คณะกรรมการ ราษฎร (นายก รัฐมนตรี) และ ประธาน อนุกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ

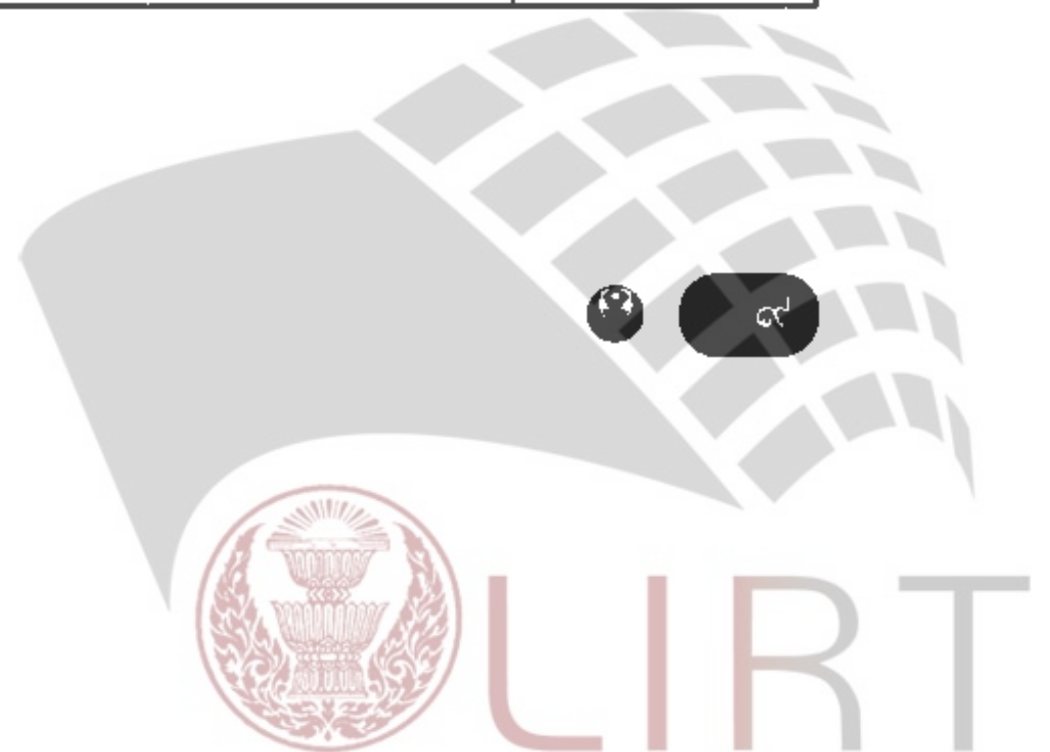


ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการยกร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
ฉบับที่ ๖ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๙๕ / มี ๑๒๓ มาตรา	-	๖ ปี ๗ เดือน ๑๒ วัน	ยกร่างโดย "สภาผู้แทนราษฎร" / ยกร่างตั้งแต่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๙๔ ถึง ๔ มีนาคม ๒๕๙๕ ใช้เวลาประมาณ ๓ เดือน / ได้นำหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๗๕ มาใช้ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษากันดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย	๔ มีนาคม ๒๕๙๕ / จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี
ฉบับที่ ๘ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑) / มี ๑๘๓ มาตรา	-	๓ ปี ๔ เดือน ๒๗ วัน	ยกร่างโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน ๒๔๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นรัฐสภาด้วย / ยกร่างตั้งแต่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ถึง ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ ๙ ปี / มีหลักการใหม่ เช่น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติร่างรัฐธรรมนูญ	๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ / นายทวี บุณยเกตุ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ





ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
ฉบับที่ ๑๐ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗) / มี ๒๓๘ มาตรา	มีแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๑๘	๒ ปี	ยกร่างโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน ๑๘ คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์หลังจากเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ / ยกร่างตั้งแต่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๕ ตุลาคม ๒๕๑๗ (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ ๑ ปี / นิสิต นักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้เรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นอิสระจากรัฐบาลอย่างมาก ให้สิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน สมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง และมีมาตรการป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญ	๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ / ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ





ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
ฉบับที่ ๑๓ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๒๑) / มี ๒๐๖ มาตรา	มีแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๓๘, ๒๕๓๒	๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน	ยกร่างโดย "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน ๓๕ คน ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๓๖๐ คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง / ยกร่างตั้งแต่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ ถึง ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๑ (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ ๑ ปี / มีอายุการใช้งานยาวนานรองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕)	๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ / พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๕ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๓๔) / มี ๒๒๓ มาตรา	มีแก้ไขเพิ่มเติม ๖ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๕๓๕, ๒๕๓๕, ๒๕๓๕, ๒๕๓๕, ๒๕๓๘, ๒๕๓๙	๕ ปี ๑๐ เดือน ๒ วัน	ยกร่างโดย "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน ๒๐ คน ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวนอย่างน้อย ๒๐๐ คน และไม่เกิน ๓๐๐ คน / ยกร่างตั้งแต่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ถึง ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ ๗ เดือน / ในการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการสดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ	๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ / ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ





ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไข เพิ่มเติม	อายุการ ใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง/ ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
			<p>กลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย นอกจากนี้แล้วยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากและมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด คือ ๖ ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ</p>	
<p>ฉบับที่ ๑๖ / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) / มี ๓๓๖ มาตรา</p>	<p>- (จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม)</p>	<p>ตั้งแต่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ - ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๗)</p>	<p>ยกร่างโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" (สสร.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และรัฐสภาเป็นผู้เลือกจำนวน ๕๕ คน / ยกร่างตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๐ ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ ๔ เดือน (๒๓๓ วัน) เมื่อยกร่างเสร็จได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา / เป็น</p>	<p>นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา / ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐</p>





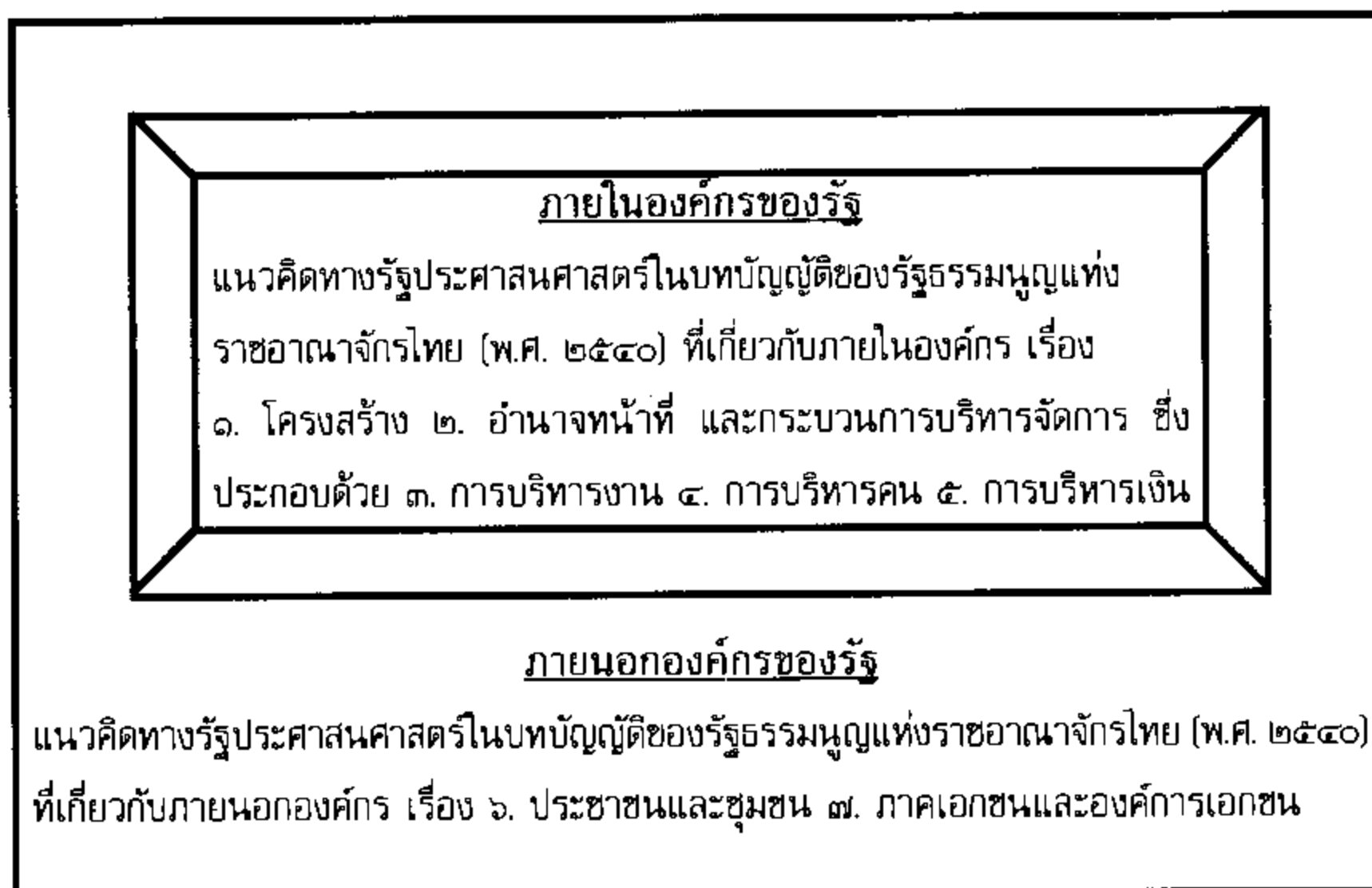
ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไข เพิ่มเติม	อายุการ ใช้งาน	ผู้ยกร่าง / เวลาที่ใช้ในการยกร่าง/ ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนองฯ
			รัฐธรรมนูญที่นำความคิดเห็นของประชาชนมากำหนดเป็นบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ รวมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประมาณ ๘ แสนคน และมากกว่า ๓๐๐ องค์กร มีตัวแทนของประชาชนจำนวน ๙๙ คน เป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพและประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างอย่างมาก และผู้ยกร่างเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวมากที่สุด ทำให้บัญญัติรายละเอียดที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น	





การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับ ได้ยึดถือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็นหลัก โดยจัดแบ่งการนำเสนอตามกรอบหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับภายในและภายนอกองค์กรของรัฐออกเป็น ๗ หัวข้อ ได้แก่ (๑) โครงสร้าง (๒) อำนาจหน้าที่ (๓) การบริหารงาน (๔) การบริหารคน (๕) การบริหารเงิน (๖) ประชาชนและชุมชน (๗) ภาคเอกชนและองค์การเอกชน โปรดดูภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ ภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่เกี่ยวกับภายในและภายนอกองค์กรของรัฐรวม ๗ เรื่อง



๑. โครงสร้าง

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ทั้ง ๗ ฉบับ มีบทบัญญัติที่แสดงถึง“แกนร่วม” หรือ“แนวคิดร่วม” เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐพร้อมทั้งกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเป็นแนวทางใช้ในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวก หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน



การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องโครงสร้าง ซึ่งในที่นี้หมายถึง องค์ประกอบของหน่วยงานของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือคณะกรรมการของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

เมื่อนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน ๗ ฉบับมาพิจารณา ศึกษาพบว่า ทุกฉบับมีบทบัญญัติที่แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับโครงสร้าง ที่สำคัญหลายมาตรา กล่าวคือ

๑.๑ โครงสร้างของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของรัฐสภา ไว้ว่า รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา ขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๔๗๕ และ ๒๔๗๕/๒๔๙๕ ได้บัญญัติให้มีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๕๐๐ คน แบ่งเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน (มาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและชอบธรรมเพิ่มขึ้น พร้อมกับเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง ทั้งนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งหมด ๕๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ๒ แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น หรือ पार्टीลิสต์ (party list) จำนวน ๑๐๐ คน และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน จำนวน ๔๐๐ คน ผลจากบทบัญญัตินี้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีความเสมอภาคกัน คือ มีสิทธิเลือกตั้งคนละ ๒ คะแนนเท่ากันทั้งประเทศโดยมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนชอบได้จากแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๑ คน พร้อมกับมีทางเลือกเพิ่มขึ้นคือเลือกพรรคที่ตน



ชอบได้จากแบบบัญชีที่พรรคจัดทำขึ้นจำนวน ๑ พรรคหรือ ๑ บัญชี การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้นนี้ได้เริ่มมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก

ส่วนรัฐธรรมนูญอีก ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๓๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๓๔ ล้วนบัญญัติให้โครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบเดียวเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญอีก ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๒๑ มีวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเรียกกันว่า “พวงใหญ่”

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของวุฒิสภา ไว้ว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน (มาตรา ๑๒๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญอีก ๔ ฉบับ ล้วนบัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๕ และ ๒๕๓๕/๒๕๓๕ ไม่ได้นำมานับรวมไว้ด้วยเพราะไม่มีวุฒิสภา บทบัญญัติที่เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องโครงสร้างของวุฒิสภานี้ มีส่วนช่วยให้การบริหารงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแทนที่จะมาจากการแต่งตั้งเหมือนที่ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ก่อนหน้านั้นสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทำให้มีอำนาจหน้าที่น้อย เช่น มีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุมร่วมรัฐสภา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นที่สำคัญคือ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างกว้างขวาง อันเป็นลักษณะของสภาตรวจสอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกองค์การตรวจสอบของรัฐทุกองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง พร้อมกันนั้น วุฒิสภายังเป็นผู้ถ่วงดุลบุคคลทุกตำแหน่ง นอกจากที่กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีก เช่น เข้าชื่อร้องขอให้เปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ การเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อ



พิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น สำหรับเหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนอย่างกว้างขวาง เพราะสมาชิกวุฒิสภำมาจากการเลือกตั้งในเขตใหญ่กว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งในเขตที่เล็กกว่าได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้แยกอำนาจหน้าที่ไว้ โดยห้ามสมาชิกวุฒิสภำไปเป็นรัฐมนตรีซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า ผู้ควบคุมตรวจสอบกับ ผู้ถูกควบคุมตรวจสอบจะต้องไม่ใช่คน ๆ เดียวกัน

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๔ และ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน (มาตรา ๑๓๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ แม้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่มีรายละเอียด และยังไม่เคยมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกิน ๓ คน (มาตรา ๑๙๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีข้อสังเกตว่า ก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ เรียกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแตกต่างกันไป และยังไม่เคยจัดตั้งหรือแต่งตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ บัญญัติให้มี "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา" ขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ บัญญัติให้มี "ผู้ตรวจการรัฐสภา" มีจำนวนไม่เกิน ๕ คน

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน (มาตรา ๑๙๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐



๑.๒ โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ๑ คน และคณะรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน (มาตรา ๒๐๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี)

๑.๓ โครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น เกิดขึ้น ไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน ๔ คน เป็นกรรมการ (มาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๔ ศาล) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑๔ คน (มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ได้บัญญัติถึงโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญ

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไว้ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๙ คน (มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐



๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล ไว้ว่าคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ๑ คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลชั้นศาลละ ๔ คน รวมเป็น ๑๒ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน (มาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ไว้ว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ ๑ คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๙ คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ๒ คน และจากคณะรัฐมนตรีอีก ๑ คน (มาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แต่ไม่มีรายละเอียด

๑.๔ โครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๔ คน (มาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๑.๕ โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน (มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐



๒. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง ๗ ฉบับ ล้วนมีบทบัญญัติที่แสดงถึงแก่นร่วมหรือแนวคิดร่วมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้นำไปเป็นแนวทางใช้ในการปฏิบัติราชการ อำนาจความสะดวก หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ ซึ่งในที่นี้หมายถึง อำนาจอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หรือมอบหมายให้

เมื่อนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน ๗ ฉบับมาพิจารณาศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติที่แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หลายมาตรา กล่าวคือ

๒.๑ อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ข้อความที่ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง มนุษย์ทุกคนย่อมต้องมีศักดิ์ศรีและมีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด ฉะนั้น ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใด หรือหน่วยงานของรัฐทุกฝ่ายจะปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์หรือเยี่ยงทาสมิได้ เช่น จะนำมนุษย์ไปทดลองหรือใช้งานเหมือนสัตว์มิได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือรับรองสิทธิมนุษยชนในเวลาเดียวกัน ยังคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกประการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

๒.๒ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนาจความสะดวก และให้บริการประชาชน พร้อมกับบัญญัติไว้ด้วยว่า



ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย)บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒.๓ อำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา ไว้ว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและดำเนินกิจการของรัฐสภา และรองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย (มาตรา ๙๑ วรรคสาม และวรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา)

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่ระบุรายละเอียด โดยบัญญัติไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้อีกหลายประการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น ตลอดจนสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย เป็นต้น (มาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่ระบุรายละเอียด

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗,

๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยกเว้น ฉบับปี ๒๕๓๕ และ ๒๕๓๕/๒๕๔๕ ที่แตกต่างออกไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับหลังนี้ มีสภาเดียว

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้ชื่อว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา ๑๘๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยกเว้น ฉบับปี ๒๕๓๕ และ ๒๕๓๕/๒๕๔๕ ที่แตกต่างออกไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับหลังนี้ มีสภาเดียว

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเรียกว่า มีสิทธิตั้งกระทู้สดได้ (มาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ บทบัญญัตินี้ไม่เพียงเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย กระทั่งสดนั้น เป็นลักษณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดคนหนึ่งเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของชาติหรือประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น โดยการถามและการตอบกระทั่งสดนั้น ให้กระทำได้สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน ๓ ครั้ง

มีข้อน่าสังเกตคือ คำว่า กระทั่ง นั้นมีความหมายแตกต่างจากคำว่า อภิปราย โดยกระทั่ง หมายถึงการถามหรือตอบอย่างสั้น ฉะนั้น กระทั่งสด จึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้สมาชิก



สภาผู้แทนราษฎรยกข้อถามถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ถามควรใช้คำถามที่สั้น และผู้ตอบก็ควรตอบอย่างสั้น กระชับ และได้ใจความ เพราะถ้าผู้ถามตั้งคำถามที่ยืดยาว และผู้ตอบตอบคำถามอย่างยาวหรือยืดเยื้อติดต่อกันนาน ก็จะเข้าลักษณะของการอภิปราย ซึ่งเป็นการพูดชี้แจงแสดงความคิดเห็นที่ใช้เวลาในแต่ละประเด็นมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีบ่อยครั้งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นกระทู้สดถามรัฐมนตรี แต่แทนที่จะถามด้วยคำถามที่สั้นเพื่อให้รัฐมนตรีตอบโดยใช้เวลาน้อย แต่ทั้งผู้ถามและผู้ตอบต่างใช้เวลาถามและตอบมาก อันเป็นลักษณะของการอภิปรายเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควร

๗) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ อีกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และยังมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา ๑๘๕-๑๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีบางส่วนคล้ายคลึงกันและบางส่วนแตกต่างกัน ส่วนที่คล้ายคลึงกัน เช่น กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน เช่น เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เป็นต้น

๘) รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ไว้ว่า สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมาก

๙) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไว้ อีกว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกและตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญและคณะกรรมการมาธิการวิสามัญได้ (มาตรา ๑๘๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้





มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยกเว้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๕ และ ๒๕๖๕/๒๕๖๕ ที่แตกต่างออกไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับหลังนี้ มีสภาเดียว

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๖๕, ๒๕๖๕/๒๕๖๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๓, ๒๕๖๖, ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไว้ดีกว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา และเรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญแต่ละชุด เป็นต้น (มาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๕ และ ๒๕๖๕/๒๕๖๕ ที่แตกต่างออกไป เพราะรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับหลังนี้ มีสภาเดียว

๒.๔ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๖๕, ๒๕๖๕/๒๕๖๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๓, ๒๕๖๖, ๒๕๖๗ และ ๒๕๖๘ มีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (มาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐

มีข้อสังเกตว่า มีรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ เรียกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแตกต่างกัน อีกทั้งยังไม่เคยจัดตั้ง แต่งตั้งหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ และแม้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ก็ยังไม่เคยบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๓ บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๔ บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภา” โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๖๕, ๒๕๖๕/๒๕๖๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๓,





๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้อีกว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามบทบัญญัตินี้ เป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำร้องของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๓๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นต้น (มาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒.๕ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๓๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๐๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี) รัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกฉบับ

๒.๖ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น เกิดขึ้น (มาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๘ ศาล)





บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในอดีตรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้หลายประการ เช่น

๒.๑) มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๘ ศาล) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในอดีตรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

๒.๒) มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในอดีตรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

๒.๓) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องหรือความเห็นที่ศาลเช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ร้องการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในอดีตรัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์ ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

๒.๔) มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้เป็นต้น (มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒.๕) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๒๖๖





ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน (มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๗ และ ๒๕๓๔ แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่ไม่มีรายละเอียด เพียงบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และตลอดเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้นประกาศใช้ ก็ยังไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวออกมา

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๖๗, ๒๕๖๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลทหาร ไว้ว่า ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๘๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเหมือนกันทั้ง ๔ ฉบับ

๒.๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วุฒิสภา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา รวมทั้งได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น (มาตรา ๓๐๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ไว้ว่า วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐





๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไว้ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร้าย ผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (มาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ใน หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๓. การบริหารงาน

รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ทั้ง ๗ ฉบับ ล้วนมีบทบัญญัติที่เป็นแนวคิดร่วมที่แสดงถึงกระบวนการบริหารจัดการ อันได้แก่ การบริหารงาน คน และเงิน เพื่อให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเป็นแนวทางใช้ในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวก หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิด ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบริหารงาน คน และเงิน ดังจะได้นำเสนอเรียงตามลำดับ เริ่มจากการบริหารงาน ซึ่งในที่นี้หมายถึง การบริหารงานทั่วไปของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ การอำนวยความสะดวก และการให้บริการประชาชนตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่กำหนด “กรอบหรือแนวทางหลัก” เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ นำไปเป็น “แนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน” เห็นได้จากบทบัญญัติ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา นำไปใช้ในการออกกฎหมาย และสำหรับฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรี นำไปใช้ในการ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ นอกจากนี้แล้ว ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับ ราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และในการแถลง นโยบายนั้น คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ อีกทั้งยังต้องจัดทำ



รายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้งด้วย (มาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) ทั้งนี้ เพื่อรัฐสภาจะได้นำรายงานนั้นไปประเมินผล การบริหารราชการของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต่อไป

เมื่อนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน ๗ ฉบับมาพิจารณาศึกษาพบว่า ทุกฉบับมีบทบัญญัติที่แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารงานที่สำคัญหลายมาตรา เป็นต้นว่า

๓.๑ การบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนวยความสะดวก ให้บริการแก่ประชาชน และวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๓.๒ การบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารงานซึ่งในที่นี้แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ การบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ บทบัญญัติที่จัดแบ่งเป็น ๓ กลุ่มนี้ มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ แต่ถ้ามีบทบัญญัติใดเหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ หรือเป็นบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ก็จะระบุไว้ด้วย

๑) การบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ปากฎอยู่ใน

๑.๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๗๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ไว้ว่า รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา ๗๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐)

๑.๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ



๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ไว้ว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับนี้มีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๒๑ เท่านั้น ที่มีบทบัญญัติเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๑.๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ไว้ว่า รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๑.๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ไว้ว่า รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๑.๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านการเมืองและการบริหาร ไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๒) การบริหารงานทั่วไปด้านสังคม ปรากฏอยู่ใน

๒.๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านสังคม ไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น (มาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)



๒.๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านสังคม ไว้ว่า รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็ก และเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่น ของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน ส่งเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และ ผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๒.๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านสังคม ไว้ว่า รัฐต้อง จัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มี กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมสร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเป็นต้น (มาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๒.๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านสังคม ไว้ว่า รัฐจะต้อง จัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือ คล้ายคลึงกัน

๓) การบริหารงานทั่วไปด้านเศรษฐกิจ ปรากฏอยู่ใน

๓.๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านเศรษฐกิจ ไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจาย รายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๓.๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านเศรษฐกิจ ไว้ว่า รัฐต้องจัดระบบการ ถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษามลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด เป็นต้น (มาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๕ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๓.๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔



และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านเศรษฐกิจ ไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๕ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยกเว้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๑ ที่มีบทบัญญัติบางส่วน คล้ายกันหรือมีบางส่วนแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๓.๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๖๑, ๒๕๖๗, ๒๕๖๑, ๒๕๖๓ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปด้านเศรษฐกิจ ไว้ว่า รัฐต้อง สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น (มาตรา ๘๗ ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐)

๔. การบริหารคน

รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ ล้วนมีบทบัญญัติที่เป็นแนวคิดร่วม ที่แสดงถึงการบริหารคน เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเป็น แนวทางใช้ในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวก หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่อง การบริหารคน ซึ่งหมายถึง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งฝ่าย ประจำและฝ่ายการเมืองที่ล้วนปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน โดย ครอบคลุมเฉพาะเรื่องคุณสมบัติ ที่มา การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจาก ตำแหน่ง เงินเดือน จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับการบริหารคน เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย ล้วนมีอำนาจหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งทางตรงและ ทางอ้อมรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การบริหารคนไม่เพียงมีลักษณะเป็นระบบเปิดหรือระบบคุณธรรม ที่ควบคุมและตรวจสอบได้เท่านั้น ยังได้กำหนดคุณสมบัติพิเศษซึ่งบางส่วนแตกต่างจากคุณสมบัติของ ข้าราชการประจำทั่วไป เช่น คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง รวมตลอดทั้งกำหนดจริยธรรม และ

ให้มีหน่วยงานทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของตนเองไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ได้จัดแบ่งเป็น ๖ หัวข้อ ดังต่อไปนี้

๔.๑ การบริหารคนตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารคน โดยเฉพาะในเรื่อง จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ (มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๔.๒ การบริหารคนของรัฐสภา

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคนของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญเช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ไว้ว่า ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว (มาตรา ๙๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ เช่น สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ บทบัญญัตินี้ถูกโต้แย้งมาก และอาจนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต การโต้แย้งเกิดขึ้นในแง่ที่กำหนดระดับการศึกษาไว้เช่นนี้ได้ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีของไทยมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ บทบัญญัติในส่วนนี้มีแนวโน้มว่าอาจนำไปสู่การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐





มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ เช่น ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ ไม่รับสัมปทานจากรัฐและไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ เป็นต้น (มาตรา ๑๑๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุของสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า มีกำหนดคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๑๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า สิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกนอกอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตาย หรือลาออก เป็นต้น (มาตรา ๑๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติที่คล้ายกันบางส่วน

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคนของวุฒิสภา ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญเช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติที่ขยายความสำคัญของการศึกษาโดยได้กำหนดมาตรฐานทางด้านการศึกษาขั้นต่ำของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุของวุฒิสภา ไว้ว่า มีกำหนดคราวละ ๖ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งซึ่งไม่เคยมีมาก่อนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ในขณะที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น สมาชิกวุฒิสภาล้วนมาจากการแต่งตั้ง โดยฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปีเช่นเดียวกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ไว้ว่า เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ไว้ว่า สิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา ตาย หรือลาออก เป็นต้น (มาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) โดยรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคน ในเรื่องจริยธรรม ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่าง

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๑๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕ และ ๒๕๓๕/๒๕๔๕ มีบทบัญญัติที่แตกต่างมากจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่มีสมาชิกวุฒิสภา

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗,



๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิญาณตนของสมาชิกรัฐสภา ไว้ว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก (มาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕ และ ๒๔๗๕/๒๕๔๕ มีบทบัญญัติที่แตกต่างมากจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่มีสมาชิกวุฒิสภา

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ไว้ว่า รัฐสภามีอำนาจตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๕๔๕, ๒๕๑๑, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่แตกต่างมากจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ การให้อำนาจสมาชิกรัฐสภา ในการตราประมวลจริยธรรมนั้น เป็นการให้อำนาจบุคคลดังกล่าวจัดทำประมวลจริยธรรมแล้วนำมาใช้กับตนเองและกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อช่วยพัฒนาจิตใจหรือจิตสำนึกของสมาชิกรัฐสภา ช่วยป้องกันการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ รวมตลอดทั้งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

๔.๓ การบริหารคนของคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคนของคณะรัฐมนตรีไว้ เช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓๕ คน โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี) รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๕๑๗ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑ และ ๒๕๒๑ มีบทบัญญัติที่แตกต่าง





ไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี ไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไว้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก (มาตรา ๒๐๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี ไว้อีกว่า ในกรณีที่พ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้วไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๒๐๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ (มาตรา ๒๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณของรัฐมนตรี ไว้ว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๕ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของรัฐมนตรี ไว้ เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ อันเป็นการขยายความสำคัญของการศึกษา โดยได้ยกมาตรฐานทางด้านการศึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีในยุค



ปัจจุบันมีโอกาสติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ต้องมีพื้นฐานความรู้เพื่อช่วยให้เข้าใจเทคโนโลยีได้อีกทั้งยังต้องกำกับดูแลข้าราชการประจำที่มีความรู้และการศึกษาสูงเป็นจำนวนมากไม่น้อยด้วยในเวลาเดียวกัน ก็ได้ยกระดับอายุของผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีเพื่อต้องการให้รัฐมนตรีมีประสบการณ์ในชีวิตและได้รับการยอมรับจากข้าราชการประจำและประชาชนเพิ่มมากขึ้น อนึ่ง การกำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรีเช่นนี้สอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

๗) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของรัฐมนตรี ไว้ว่า รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ (มาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๘) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของรัฐมนตรี ไว้อีกว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เป็นต้น (มาตรา ๒๐๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐

๙) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ไว้ว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีลาออก (มาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๑๐) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ไว้ว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อตาย หรือลาออก เป็นต้น (มาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๔.๔ การบริหารคนของศาล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคนของศาลซึ่งหมายถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ไว้ ที่สำคัญเช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาล ไว้ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (มาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๘ ศาล) รัฐธรรมนูญทั้ง ๗ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของศาล ไว้ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ (มาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณของศาล ไว้ว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าตอบแทนของศาล ไว้ว่า เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครอง ไว้ว่า การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล เป็นต้น (มาตรา ๒๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ



ฉบับปี ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๓๔ แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตุลาการในศาลปกครอง แต่ไม่มีรายละเอียด เพียงแต่บัญญัติว่า ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล และตลอดเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ประกาศใช้ ก็ยังไม่เคยบัญญัติกฎหมายออกมา

๗) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลทหาร ไว้ว่า การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๔๑ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

๔.๕ การบริหารคนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในที่นี้นำเสนอเพียง ๕ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคน ตัวอย่างเช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ หรือสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ แม้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่มีรายละเอียด เพียงแต่บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และการให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และตลอดเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ประกาศใช้ ก็ยังไม่เคยบัญญัติกฎหมายนั้นออกมา





๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย หรือลาออก เป็นต้น (มาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๔) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความสุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๑๙๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

ก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๓๔ เรียก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แตกต่างออกไป โดยเรียกว่า “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา” และ “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ตามลำดับ ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ ได้มีบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาไว้ด้วย แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ แม้มีบทบัญญัติไว้ แต่ก็ไม่มีรายละเอียดในเรื่องการแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งไว้ด้วย เพียงบัญญัติไว้ว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และตลอดเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ประกาศใช้ ก็ยังไม่เคยบัญญัติกฎหมายนั้นออกมา รวมทั้งยังไม่เคยแต่งตั้งบุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว

๕) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย โดยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(มาตรา ๑๙๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๖) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๙๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๗) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระ การดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ว่า กรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว (มาตรา ๒๙๘ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่ เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๘) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ แต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ว่า พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและ ประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและ ด้านอื่น และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจาก ผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง หรือด้านอื่นพร้อมกับกำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๓๑๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐

๔.๖ การบริหารคนของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้แสดงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารคนไว้ ตัวอย่างเช่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล (มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ส่วนคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น นั้น ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการ ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน (มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานของตนเองอย่างไรก็ดี การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ

๕. การบริหารเงิน

รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ล้วนมีบทบัญญัติที่เป็นแนวคิดร่วมที่แสดงถึงการบริหารเงิน เพื่อให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเป็นแนวทางใช้ในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวก หรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบริหารเงิน ซึ่งหมายถึงการบริหารที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง หรืองบประมาณ ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ



หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ในที่นี้แบ่งเป็น ๔ หัวข้อ

๕.๑ การบริหารเงินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้ของรัฐให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕.๒ การบริหารเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา)

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับนี้ มีรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ ที่มีบทบัญญัติบางส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕.๓ การบริหารเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติ



เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการเงินและการคลัง (มาตรา ๒๘๔ ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น) ในจำนวนรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับนี้ มีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติที่มีบางส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๕.๔ การบริหารเงินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒ ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๖. ประชาชนและชุมชน

คำว่า ประชาชนและชุมชน ในที่นี้หมายถึง ข้อความหรือถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แสดงนัยถึงประชาชน และ/หรือชุมชน ด้วย เป็นต้นว่า ปวงชนชาวไทย ราษฎร ครอบครัว หรือแม้กระทั่งท้องถิ่น

ในการบริหารภาครัฐของหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนและชุมชนเสมอ เห็นตัวอย่างได้จากเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการบริหารภาครัฐคือ การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมตลอดทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐด้วย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ล้วนมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับประชาชนบัญญัติไว้หลายมาตรา ในที่นี้นำมาศึกษาเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

๖.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยและความคุ้มครองที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐธรรมนูญ

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๗ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๕/๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและปวงชนชาวไทย ไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๑ บททั่วไป) รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับล้วนมีบทบัญญัติบางส่วนแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ โดยบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตย “มาจากปวงชนชาวไทย” ขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ ได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตย “เป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

ข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้น หมายถึง อำนาจอธิปไตย ซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นของรัฐ หรือ เป็นของชาติ มิได้เป็นของประชาชน ขณะเดียวกัน ประชาชนต้องใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางตัวแทน และองค์กรต่าง ๆ เช่น หน่วยงานของรัฐ และสภาผู้แทนราษฎร แนวคิดที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเช่นนี้ เป็นแนวคิดที่มีแนวโน้มสนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจเผด็จการ หรือควบคุมกำกับดูแลประชาชนได้ง่าย แต่สำหรับข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๔๐ นั้น หมายถึง ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตย ไม่เพียงผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ เท่านั้น แต่ประชาชนยังใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองหรือ ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อีกด้วย เช่น การริเริ่ม การถอดถอน การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือกระทำกิจการกับองค์กรต่าง ๆ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับรู้การบริหารงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อความที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยยังสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยที่ประชาชนหรือปวงชนเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การบัญญัติเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบางส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ยกเว้นฉบับปี ๒๕๑๗ เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแล้ว ยังได้สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างกว้างขวางอีกด้วย

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๖ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๔๗๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มครองที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐธรรมนูญ ไว้ว่า ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาโดยย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

(มาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๑ บททั่วไป) รัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๓๕, ๒๕๓๙, ๒๕๖๓, ๒๕๖๖ และ ๒๕๖๘ ล้วนมีบทบัญญัติเหมือนหรือคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๖.๒ สิทธิของชุมชนและประชาชน

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมน้อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ที่สนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรืออาจเรียกว่า ให้ประชาชนมีสิทธิของชุมชนเพิ่มมากขึ้น

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชน ไว้ว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลและชุมชน รวมทั้งกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน ไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐





ส่วนนี้สนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ ให้ความเห็น และเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเด่นชัด ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้กำหนดสิทธิของประชาชนหรือบุคคลในการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมกับเปิดโอกาสให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขณะเดียวกัน ในส่วนของรัฐก็มีส่วนช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสด้วย

๖.๓ สิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วมและคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาและความเข้มแข็งของชุมชน

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) รัฐธรรมนูญจำนวน ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐรับรองหรือสนับสนุนสิทธิของชุมชน โดยเฉพาะในส่วนที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ได้ทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย มิใช่มุ่งแต่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจหรือเน้นกำไรสูงสุดแต่เพียงด้านเดียว เพราะฉะนั้น จึงอาจเปรียบรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญสีเขียว เนื่องจากสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิของชุมชน และให้ความสำคัญกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาและความเข้มแข็งของชุมชน ไว้ว่า รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญ





ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๖.๔ การปกครอง สิทธิถอดถอน และการเข้าชื่อออกกฎหมายของประชาชนในท้องถิ่น

๑) รัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ไว้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมาตรา ๑ บัญญัติให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ (มาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น) รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติบางส่วนที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๒๑ มีบทบัญญัติที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนี้ ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความอิสระในการปกครองท้องถิ่นตราบเท่าที่การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องไม่กระทบต่อความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวและแบ่งแยกมิได้ของไทย ตัวอย่างเช่น ในบางจังหวัดที่มีความพร้อมอาจจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนด (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามมาตรา ๗๔ และ ๒๘๓) เช่น เปลี่ยนพื้นที่จังหวัดทั้งหมดจากเดิมที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มาสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่มีความพร้อมนั้นต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่จะนำจังหวัดนั้นไปสู่การประกาศตัวเป็นอิสระ แยกดินแดน หรือไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลไทย

๒) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิถอดถอนของราษฎร ไว้ว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยมีอำนาจควบคุมและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้





๓) รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเข้าชื่อเพื่อออกกฎหมายในท้องถิ่น ไว้ว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๗. ภาคเอกชนและองค์การเอกชน

ดังได้กล่าวไว้แต่แรกแล้วว่า คำว่า “องค์กร” ใช้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนคำว่า “องค์การ” ใช้กับหน่วยงานเอกชน เช่น องค์การเอกชน (private organization) คำเหล่านี้ล้วนนำมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังใช้คำว่า “เอกชน” (private sector) ซึ่งในที่นี้นำมาใช้ โดยเขียนว่า “ภาคเอกชน”

การบริหารภาครัฐและภาคเอกชน ย่อมต้องมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันเสมอ ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ยิ่งไปกว่านั้น ในการบริหารภาครัฐหรือในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จะพยายามสนับสนุนให้ภาคเอกชนหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับภาคเอกชนและองค์การเอกชนบัญญัติไว้หลายมาตรา ในที่นี้นำมาพิจารณาศึกษาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

๗.๑ เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ไว้ว่า พนักงานหรือลูกจ้างเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ (มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ





ของชนชาวไทย) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่สื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบธุรกิจทางด้านสื่อมวลชนให้มีความเป็นอิสระและปลอดภัยจากการถูกควบคุมทั้งจากเจ้าของกิจการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๗.๒ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาอบรม

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาอบรม ไว้ว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน รวมทั้งการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา ๔๓ วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๗.๓ เสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์การเอกชน

รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์การเอกชน ไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) รัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ล้วนมีบทบัญญัติบางส่วนที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

๗.๔ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง (มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) พรรคการเมืองนั้น มีใช้หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย จึงถือว่าเป็นภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชน โดยรัฐธรรมนูญ ๔ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ล้วนมีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐





๗.๕ ผู้แทนจากองค์การเอกชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้แทนจากองค์การเอกชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย (มาตรา ๑๙๙ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ในหมวด ๖ รัฐสภา) บทบัญญัตินี้เป็นสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐

ส่วนที่ ๒ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พบว่า มี ๗ ประการ และในสภาพความเป็นจริงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาจเกิดจากปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยก็ได้ ทั้ง ๗ ประการ มีดังนี้

๑. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ประกอบกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นจำนวนมากปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบไว้แล้วข้างต้น ในเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารคนของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เรื่องดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้รับแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๑, ๒๕๖๓, ๒๕๖๖ และ ๒๕๖๘ โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ อาจใช้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตดังกล่าวมาใช้เป็นพื้นฐานหรือเป็นแนวทาง พร้อมกับปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมและสมบูรณ์มากขึ้น

๒. นโยบายของรัฐบาล ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไป นโยบายของรัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องยกร่างขึ้นตามหรือสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๐) ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน...”

ในทางกลับกัน นโยบายของรัฐบาลก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและร่วมกันกำหนดนโยบายของรัฐบาลขึ้น ตัวอย่างเช่น ผลจากการบริหารงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนหนึ่ง อาจพบว่า เกิดความบกพร่องในการบริหารราชการที่เกี่ยวกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่องโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการบริหารคน ในเรื่องกระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ช้อบกพร่องทำนองนี้ คณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้มีการแก้ไขแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปบรรจุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางนโยบายของรัฐบาลได้นั้น ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ง่าย จำเป็นต้องคำนึงถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีด้วย

ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีนั้น หมายถึง ลักษณะหรือประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งครอบคลุมอุดมการณ์ หักศนคติ วิสัยทัศน์หรือการมองการณ์ไกลของนายกรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมด้วย ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่า นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับชาติ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีไว้มากทั้งในด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือ ด้านบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๐๑) ส่วนอำนาจด้านนิติบัญญัติ เช่น เสนอร่าง



พระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ด้วย โดย “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ” (มาตรา ๒๑๗) ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง ให้ความสนใจ และสนับสนุนการนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจขอความร่วมมือจากรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือใช้สื่อทางโทรทัศน์หรือวิทยุประชาสัมพันธ์ ความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี...” (มาตรา ๓๑๓) และในคณะรัฐมนตรีนั้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

นโยบายของรัฐบาลอาจแบ่งเป็นนโยบายทั่วไปและเร่งด่วน นโยบายของรัฐบาลยังแบ่งเป็นหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย การเมือง และการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล แต่ละยุคสมัย ย่อมแตกต่างกันได้

การที่รัฐบาลแต่ละรัฐบาลยึดถือแนวคิดหลักที่แตกต่างกัน มีส่วนสำคัญทำให้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแตกต่างตามไปด้วย เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น ขอยกตัวอย่างสาระสำคัญของนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดหลัก ๓ ประเภท คือ อนุรักษ์นิยม (conservative) เสรีนิยม (liberal) และประชานิยม (populist) แนวคิดหลักนี้ล้วนมีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ถ้านำไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือช่วงเวลาของประเทศ

๓. สมาชิกวุฒิสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ นอกจากมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจดังกล่าวนี้ด้วย โดยญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก



ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา พร้อมกันนั้น ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ล้วนเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น ในการยื่นญัตติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีโอกาสหรือมีแนวโน้มที่จะนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารจัดการ ซึ่งประกอบด้วยการบริหารงาน คน และเงิน รวมตลอดทั้งแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับประชาชนและชุมชน ภาคเอกชนและองค์การเอกชน ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

๔. สถานการณ์บ้านเมือง

เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสถานการณ์บ้านเมืองด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือในกรณีที่มีภาวะวิกฤตหรือเมื่อประเทศมีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมในเรื่องการบริหารคนและการบริหารเงินของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้ มีงานทำตลอดทั้งมีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๕. การเรียกร้องของประชาชน

ทุกวันนี้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างมาก เช่น รวมตัวกันเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ การเรียกร้องของประชาชนเพื่อนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอาจดำเนินการผ่านทางสมาชิกรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือพรรคการเมือง

๖. อิทธิพลของกระแสโลก

การติดต่อกับต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เช่น การติดต่อค้าขายและการรับเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศ ด้านสังคม เช่น การไปศึกษาต่อต่างประเทศและ

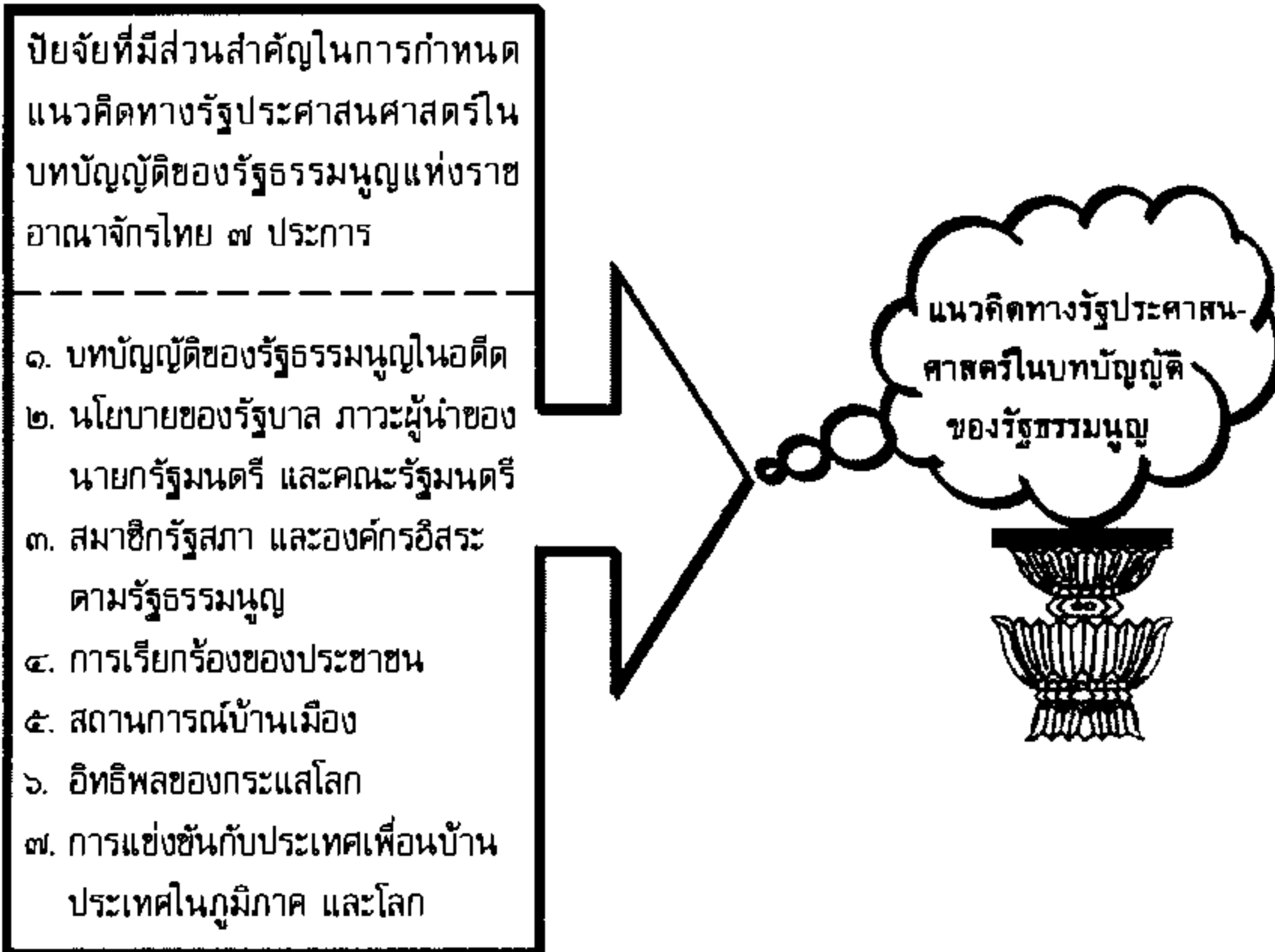
การรับวัฒนธรรมการแต่งกาย ส่วนด้านการเมือง เช่น การรับระบบการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการเหล่านี้ ทำให้อิทธิพลของกระแสโลกเข้าสู่ประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้น อิทธิพลของกระแสโลกที่สอดคล้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อิทธิพลของกระแสโลกที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เช่น (๑) การบริหารจัดการตามแนวทางประชาธิปไตย (๒) การบริหารจัดการที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ (๓) การบริหารจัดการตามแนวทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) (๔) การบริหารจัดการที่สนับสนุนการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง (direct election) (๕) การบริหารจัดการที่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หลักหรือวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (good governance) (๖) การบริหารจัดการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) (๗) การบริหารจัดการโดยมืออาชีพ (professional) (๘) การบริหารจัดการที่มุ่งประสิทธิภาพ (efficiency) หรือมุ่งความสำเร็จของงาน (achievement) หรือ มุ่งผลงาน (product) มากกว่าขั้นตอนหรือกระบวนการ (process) (๙) การบริหารจัดการที่คำนึงถึงสิทธิและความรับผิดชอบต่อชุมชน (community rights and responsibility) และ (๑๐) การบริหารจัดการด้วยความโปร่งใสที่ถูกต้องตรวจสอบได้ (transparency)

๗. การแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค และโลก

ประเทศทั้งหลายที่มีนโยบายเปิดประเทศ ทำให้จำเป็นต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก การแข่งขันมิได้หลายลักษณะ เป็นต้นว่า การแข่งขันด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่ทันสมัย การศึกษา สาธารณสุข กีฬา ความเป็นประชาธิปไตย และการบริหารจัดการ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยนี้ด้วย โดยเฉพาะแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบริหารคน และการบริหารเงิน ที่สอดคล้องหรือสามารถรองรับการแข่งขันดังกล่าวได้ โปรดดูภาพที่ ๓ ประกอบ



ภาพที่ ๓ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๗ ประการ



สรุป

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญและเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายลูกทั้งหลายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญนอกจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่าระบบการปกครองประเทศ บรรดากรอบแนวทาง นโยบาย หรือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการปกครองหรือบริหารประเทศ ความสัมพันธ์ขององค์กรหลักของรัฐ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับภายในและภายนอกองค์กรของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงแนวคิดดังกล่าว

ได้ปรากฏอยู่ในเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ เป็นต้นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ของรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญรวม ๗ ฉบับ ทั้งหมดนี้ ได้นำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบโดยใช้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๗ เรื่อง อันได้แก่ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารคน การบริหารเงิน ประชาชนและชุมชน รวมทั้งภาคเอกชนและ องค์การเอกชน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมี ๗ ประการ โดยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรากฏ อยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาจเกิดจากปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยก็ได้

บรรณานุกรม

- กรม ทงธรมชาติ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔.
- วิรัช วิรัชนิการรณ. วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๖.
- อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.
- ราชกิจจานุเบกษา ที่ประกาศหรือพิมพ์รัฐธรรมนูญ ๑๖ ฉบับ

กลุ่มผลประโยชน์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไทย

รศ.ดร.จุมพล ทนนิพานิช*

ความนำ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ถือเป็นส่วนสำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ (Modern Political System) โดยทั่วไปหมายถึงกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหาร และการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น^๑

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะมีรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การเลือกตั้ง การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียง การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน การติดต่อกับทางราชการ การเป็นผู้สื่อข่าวสาร การ Lobby หรือการวิ่งเต้นทางการเมืองของกลุ่มบุคคลของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่ม รวมทั้งการใช้ความรุนแรงทางการเมืองในรูปของการประท้วง การจลาจล การลอบสังหาร การกบฏ การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบทบาทของผู้สื่อข่าว^๒

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มสธ. วุฒิ ค.บ., ร.ม., สค.ม., ร.ด.

ในแง่ของหลักการ ในกรณีของประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบบการเมืองในลักษณะดังกล่าวที่มีความเป็นประชาธิปไตย นอกจากจะกำหนดหรือระบุว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างไรแล้ว มักจะระบุหรือกำหนดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ด้วย ยกตัวอย่างในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ในมาตรา ๗๖ ได้กำหนดหรือระบุเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทยไว้ว่า

"รัฐ ต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ"

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทยดังกล่าว มีทั้งการมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกเหนือไปจากการมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้นประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการมีสิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาสีงแวดล้อม

นอกเหนือไปจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งมีได้ในหลายรูปแบบ เช่น การประชาพิจารณ์ การปรึกษาหารือ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามไม่เพียงแต่จะให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Representative Democracy) เท่านั้น แต่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (Participatory) ยิ่งขึ้นอีกด้วย เพราะนอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในประชาพิจารณ์ได้แล้ว ยังเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่ง ไปจนกระทั่งถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ"

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในบทความนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า ถ้ากลุ่มผลประโยชน์มีความเป็นสถาบันหรือมีภาวะความเป็นสถาบันสูง ขณะเดียวกันมีความรับผิดชอบต่อสังคมต่อประชาชน กลุ่มน่าจะมีส่วนช่วยระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการเลือกตั้งได้ ขณะเดียวกันในแง่ของบทบาทของกลุ่ม ถ้ากลุ่ม

มีบทบาททางการเมืองในทางสร้างสรรค์บทบาทของกลุ่มดังกล่าวน่าจะช่วยให้การเรียนรู้ทางการเมือง รวมทั้งสามารถช่วยสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participation Political Culture) ให้กับประชาชนโดยทั่วไปได้

หลังจากนั้นเป็นการกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายในแง่ที่หากกลุ่มต้องการให้นโยบาย (กฎหมาย) ที่ออกมาตอบสนองความต้องการของคน/กลุ่มก็จะต้องพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย (กฎหมาย) ถ้ากลุ่มเห็นว่านโยบาย (กฎหมาย) ที่จะออกมานั้นมีความสำคัญ มีความหมายต่อกลุ่มโดยกลุ่มพยายามจะใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ มากมายในการที่จะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางหรือกำหนดนโยบาย และจบบทนี้ด้วยการกล่าวถึงกลุ่มกับการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่มีรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่การเจรจา การเดินขบวน การประท้วงและผลของการใช้ความรุนแรงของกลุ่มบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มชาวนาชาวยุโรปได้ถูกโต้ตอบอย่างไร

๑. กลุ่มผลประโยชน์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความสำคัญในกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ถือเป็นการแสดงออกที่เจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ

ในแง่ปรัชญา มองการเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ กล่าวคือเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นกับบุคคลในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐในแง่ที่บุคคลเป็นผู้ใหญ่และไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วก็มีสิทธิเลือกตั้งได้ เพราะโดยธรรมชาติเมื่อมนุษย์เกิดมาต้องมีฐานะเสมอภาคกัน

ในกรณีของการเมืองไทย การเลือกตั้งในช่วงระยะเวลากว่า ๖๐ ปี เป็นไปอย่างไร้ระบบ ไร้หลัก อยากรู้ก็ตาม มาในระยะหลัง ๆ การเลือกตั้งของไทยเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ตามระดับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งได้มีการปฏิรูประบบการเมืองด้วยประเด็นของการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพัฒนาการของโลกที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง อาทิ พรรคการเมือง และโดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์

นั่นหมายความว่า ถ้ากลไกเหล่านี้โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์มีพัฒนาการ มีความเป็นสถาบันก็จะมีส่วนช่วยระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการเลือกตั้งได้ เพราะกลไกหรือสถาบันทางการเมืองเหล่านี้เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นองค์กรที่ช่วยทำหน้าที่จัดการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ช่วยกระตุ้นและดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งการเป็นตัวกลางของประชาชนในการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประชาชนมีอยู่หลายกลุ่ม มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนให้ประชาชนมีความตื่นตัวไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และมีทั้งกลุ่มที่ไม่สนับสนุน เป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งตลอดจนใช้การเลือกตั้งเป็นเส้นทางการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

กรณีของกลุ่มนิสิตนักศึกษา ถ้าจะลำดับความเป็นมาของขบวนการนักศึกษาคงต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ แต่ช่วงนั้นองค์การนิสิตนักศึกษาที่จัดตั้งขึ้นยังไม่สนใจการเมือง ต่อมาในช่วงนับแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงปี ๒๕๑๑ บทบาททางการเมืองของนิสิตศึกษามีมากขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอยู่บ้าง โดยเฉพาะในปี ๒๕๐๐ ที่นิสิตนักศึกษาทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ได้ร่วมกับประชาชนเดินขบวนประท้วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในเรื่องของการเลือกตั้งสกปรก

ในปี ๒๕๑๑ หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้งและประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นได้มีการจัดตั้งกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งซึ่งจัดให้มีขึ้นในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ซึ่งนับตั้งแต่นั้นมากล่าวได้ว่า การแสดงออกทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาได้มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนสนใจในเรื่องปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในช่วงนั้นนิสิตนักศึกษาได้จัดให้มีการอภิปรายในปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งได้จัดทำสิ่งตีพิมพ์ออกเผยแพร่แก่นักศึกษาและประชาชน

นอกจากนั้นยังได้พยายามกระตุ้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนรวมทั้งการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม รู้จักปกป้องผลประโยชน์ของตน แม้ว่านิสิตนักศึกษาจะไม่สามารถสร้างความตื่นตัวตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่การดำเนินการ

ดังกล่าวถือได้ว่ามีส่วนให้ประชาชนมีความรู้ทางการเมือง รู้จักใช้สิทธิของตนในทางการเมืองและรู้จักหน้าที่ที่ตนควรต้องปฏิบัติตัวเช่นไรในทางการเมือง การที่กลุ่มนิสิตนักศึกษาไม่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและโดยเฉพาะเงื่อนไขทางการเมือง^๔

กรณีของกลุ่มทหาร นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการรัฐประหารหรือยึดอำนาจโดยใช้กำลังที่กระทำสำเร็จ ๑๐ กว่าครั้ง ซึ่งการรัฐประหารแต่ละครั้งมีผลกระทบต่อการเมืองส่วนร่วมทางการเมือง เพราะได้มีการยกเลิกการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือไม่ก็จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีอยู่น้อยครั้งที่การรัฐประหารมีขึ้นเพื่อขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่เห็นได้ชัดคือการยึดอำนาจภายใต้การนำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวโดยสรุป กลุ่มทหารไม่สนับสนุนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ได้รวมเอาการเลือกตั้งเข้าไว้ด้วย

กรณีของกลุ่มธุรกิจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม นับตั้งแต่สมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ได้ทำให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่มแรงงาน กลุ่มนักศึกษาปัญญาชน รวมทั้งกลุ่มธุรกิจ ต่อมาหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่ได้มีส่วนทำให้มีการขยายตัวของมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มธุรกิจได้ฉวยโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น

กล่าวคือนอกจากจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการเรียกร้องในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคนแล้ว ยังให้ความสนใจในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีร้อยละของการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มธุรกิจที่เป็นชนชั้นกลางค่อนข้างสูง คือมีร้อยละมากกว่า ๕๐ ขึ้นไป นอกจากนั้นยังหันมาจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง ยกตัวอย่างพรรคที่เกิดจากการจัดตั้งโดยมีนักธุรกิจสำคัญมีส่วนจัดตั้ง ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย เป็นต้น ขณะเดียวกันได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง มาในปัจจุบันมีกลุ่มธุรกิจได้เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองและเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ดังปรากฏในกรณีของพรรคไทยรักไทยที่เมื่อลงสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง ปรากฏว่าได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากมายจนมีเสียงข้างมากในสภาเป็นครั้งแรกในการเมืองไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมา กลุ่มธุรกิจ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งนั้น



มาในลักษณะใช้เงินซื้อเสียง ใช้เงินเพื่อแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของคน จนกระทั่งผู้นำทหารยังได้เคยกล่าวเป็นทำนองว่าระบบเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในช่วงดังกล่าว ไม่ได้ตัดตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะมีการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง บริจาคพรรค และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จนทำให้เกิดสภาพนาธิปไตยหรือธปไตยของเงินตรา ซึ่งพฤติกรรมของกลุ่มธุรกิจดังกล่าวมีผลทำให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยเสียความชอบธรรม ที่สำคัญในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่หัวหน้าพรรคการเมืองมาจากธุรกิจและมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ทำให้มีการมองกันว่าการบริหารอาจจะก่อให้เกิด Conflict of Interest หรือการขัดแย้งในผลประโยชน์หรือไม่^{*}

๒. กลุ่มผลประโยชน์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการให้การเรียนรู้ทางการเมือง จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแง่ของแนวคิดตลอดจนรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะในรูปแบบใด ส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับการเรียนรู้ทางการเมือง ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์กับการให้การเรียนรู้ทางการเมือง จะขอกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการให้การเรียนรู้ทางการเมืองในประเด็นของความหมาย ความสำคัญ วัตถุประสงค์ วิธีการ และขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมืองก่อน

ความหมายของการเรียนรู้ทางการเมือง นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเรียนรู้ทางการเมืองไว้หลากหลาย อาทิ การเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึง กระบวนการที่ระบบการเมืองส่งผ่านความโน้มเอียงทางการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ ความรู้ ทศนคติ บรรทัดฐาน ค่านิยม จากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งถ้าไม่มีกระบวนการถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้แล้ว สมาชิกของระบบการเมืองจะต้องแสวงหาแบบแผนของความโน้มเอียงทางการเมืองใหม่อยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลต่อการคงอยู่ของระบบการเมือง ในแง่ดังกล่าวถือว่าการให้การเรียนรู้ทางการเมืองช่วยให้ระบบการเมืองแต่ละระบบอยู่ได้^{**}

* มีงานเขียนของนักวิชาการที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง เงิน และการเมืองในไทย ที่งานเขียนดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็น Conflict of Interest ได้ ดังปรากฏชื่อเขียนของ อุกฤษก์ ปัทมานันท์ "กลุ่มทักษิณ ชินวัตร จากโศกนาฏกรรมสู่ระบบชนสงฆวาลชน : การศึกษาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง "เงิน" และการเมืองในประเทศไทย วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. - ส.ศ. ๒๕๔๒



หรือการเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติต่อระบบการเมืองต่อบทบาทของคนในระบบการเมือง รวมถึงการมีความรู้หรือความเชื่อเกี่ยวกับระบบการเมือง การมีความรู้สึกอันได้แก่ การมีความจงรักภักดี การมีความสำนึกผูกพันต่อระบบการเมืองในฐานะประชาชน และการมีความสำนึกในความสามารถทางการเมืองของตนอันได้แก่ การรู้ว่าบทบาทของตนคืออะไร

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายการเรียนรู้ทางการเมือง ทั้งในวงแคบและวงกว้างว่า ในวงแคบ การเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึง กระบวนการให้ข่าวสาร การปลูกฝังค่านิยม ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างมีเจตนาโดยผ่านองค์การหรือสถาบันที่มีความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ

ในวงกว้าง การเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึง กระบวนการเรียนรู้ทั้งหมดเกี่ยวกับการเมืองที่เกิดขึ้นในทุกช่วงชีวิตมนุษย์ ไม่ว่าจะการเรียนรู้นั้นจะเป็นแบบทางการหรือไม่ทางการ จะโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม

จากความหมายของการเรียนรู้ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการเรียนรู้ทางการเมืองหมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติ ความเชื่อ ความรู้สึก ความสำนึก และค่านิยมที่เกี่ยวกับการเมือง ระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง

ความสำคัญของการเรียนรู้ทางการเมือง

การเรียนรู้ทางการเมืองเพียงได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญเมื่อไม่นานมานี้ สาเหตุที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญโดยเฉพาะทางการเมือง ก็เพราะเป็นที่ตระหนักหรือยอมรับกันว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในทางการเมืองแท้จริงแล้วถูกกำหนดโดยพฤติกรรมของบุคคลมากกว่าตัวองค์การหรือสถาบัน และพฤติกรรมของบุคคลโดยเฉพาะพฤติกรรมทางการเมืองจะเป็นเช่นไร จะสนับสนุนการเมือง ระบบการเมืองในรูปของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับได้รับการเรียนรู้ทางการเมือง

วัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ทางการเมือง

สำหรับวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ทางการเมือง โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ *ประการแรก* ก็คือ ทำให้ประชาชนมีทัศนคติ ความคิดความเข้าใจ และมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของระบบการเมือง *ประการที่สอง* ทำให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ดี มีความจงรักภักดี





มีความผูกพันต่อชาติของตน^{๑๐}

วิธีการเรียนรู้ทางการเมือง

ในส่วนของการเรียนรู้ทางการเมือง วิธีการเรียนรู้ มีทั้งทางตรงและทางอ้อม^{๑๑}

วิธีการทางตรง ได้แก่ การเลียนแบบ การเรียนรู้จากความคาดหวัง การให้การศึกษาทางการเมือง และการมีประสบการณ์ทางการเมือง

ส่วน **วิธีการทางอ้อม** ได้แก่ การถ่ายโยงระหว่างบุคคล (Interpersonal Transference) การฝึกปฏิบัติ (Apprenticeship) และการสร้างข้อสรุปทั่วไป (Generalization) โดยมีสถาบันในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษาอันได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ สื่อมวลชน และสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

ขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมือง

ขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมือง นักวิชาการบางท่านได้แบ่งขั้นตอนไว้ดังนี้^{๑๒}

- **ขั้นระบุองค์การทางการเมืองได้** (Identification of political objects) ขั้นนี้เป็นขั้นแรกที่จะเรียนรู้ว่าสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ คืออะไร

- **ขั้นเกิดมีแนวความคิด** (Conceptualization) เป็นขั้นที่เด็กเริ่มมีประสบการณ์มากขึ้น เด็กจะเริ่มมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การทางการเมืองแน่ชัดยิ่งขึ้น

- **ขั้นเข้าใจสาระความเป็นจริง** (Subjective involvement) ขั้นนี้เป็นขั้นที่เด็กจะมีความรู้ความเข้าใจชัดเจนจนเกิดความรู้สึกในแง่บวกหรือแง่ลบต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น ทราบว่านักการเมืองคนนี้ดีกว่าอีกคนอย่างมีเหตุผล คือรู้ว่าดีเพราะอะไร

- **ขั้นแสดงกิจกรรมที่ชัดเจน** (Overt activity) เป็นขั้นที่เด็กมีความรู้สึกต้องการมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง เช่น การวิจารณ์การกระทำของรัฐบาล การสนับสนุนผู้เข้ารับการเลือกตั้ง การร่วมประท้วงทางการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอื่น ๆ ที่ได้เสนอขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมืองว่ามีดังนี้^{๑๓}

- **ขั้นเรียนรู้ทางการเมือง** (Politicization) ในขั้นนี้เด็กจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับอำนาจที่อยู่เหนือครอบครัวเหนือตนเอง รวมทั้งอำนาจอื่นที่บังคับตนและครอบครัว





- **ขั้นเรียนรู้บุคคลทางการเมือง** (Personalization) เป็นขั้นที่เด็กจะเริ่มรับรู้เกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองเป็นครั้งแรก รับรู้ตัวบุคคลที่ใช้อำนาจทางการเมือง เช่น ผู้นำทางการเมือง

- **ขั้นมีอุดมการณ์ทางการเมือง** (Idealization) เมื่อเด็กเริ่มรับรู้เกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองแล้วต่อมาเด็กจะเริ่มรู้สึกว่าผู้ใช้อำนาจทางการเมือง และบุคคลต่าง ๆ ในระบบการเมือง น่าจะเป็นบุคคลที่ควรให้ความเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งการที่เด็กมองหรือการที่เด็กมีความรู้สึกในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นความรู้สึกหรือการมองในแง่ของอุดมการณ์หรืออุดมคติ

- **ขั้นสำนึกความเป็นสถาบันทางการเมือง** ในขั้นนี้เด็กจะเริ่มเรียนรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นนามธรรมสูงขึ้น จะเริ่มมีความผูกพันกับอำนาจทางการเมืองตามกฎหมาย ขณะเดียวกันความรู้สึกผูกพันดังกล่าวจะมีลักษณะผูกพันกับสถาบันมากกว่าตัวบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความหมายความสำคัญ วัตถุประสงค์ วิธีการ และขั้นตอนของการเรียนรู้ทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้ทางการเมืองช่วยให้ประชาชนมีทัศนคติ ความคิดความเห็นความเข้าใจและมีพฤติกรรมสอดคล้องกับความต้องการของระบบการเมือง นอกเหนือไปจากการทำให้ประชาชนมีความจงรักภักดี ผูกพันต่อประเทศชาติของตน

การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนดังกล่าว นอกจากจะสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองแล้วยังสามารถเรียนรู้จากสถาบันต่าง ๆ อาทิ จากครอบครัว สถาบันการศึกษา และจากสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะจากกลุ่มผลประโยชน์ได้อีกด้วย ซึ่งในกรณีของการเมืองไทยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองที่สำคัญ น่าจะได้แก่ กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มสื่อมวลชน

กลุ่มนิสิตนักศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันว่าในประเทศที่กำลังพัฒนากลุ่มนิสิตนักศึกษาถือได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญในการเป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลง ในกรณีของกลุ่มนิสิตนักศึกษาไทยในช่วงนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กลุ่มนิสิตนักศึกษาไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคม โดยเฉพาะทางการเมืองในรูปของการสร้างความตื่นตัว ตลอดจนให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน

ตามความเป็นจริงแล้ว กลุ่มนิสิตนักศึกษาได้มีบทบาทดังกล่าวมาก่อนเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ คือนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๖ ที่นักเรียน นิสิตนักศึกษาได้จัดกิจกรรม โดยในระยะแรก ๆ เป็นกิจกรรมที่มุ่งแสดงเนื้อหาวิชาการเกี่ยวกับการเรียนการสอน การค้นหาความรู้



ความชำนาญด้านวิชาการ

ต่อมาระยะหลัง ๆ ได้มีการสอดแทรกเนื้อหาด้านการเมือง โดยค่อย ๆ ให้ความเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ กิจกรรมที่น่าสนใจดังกล่าวได้แก่ โครงการเลือกตั้งจำลอง โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตย มีการจัดการปราศรัยหาเสียง และจัดคูหาให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีโอกาสลงคะแนนเสียงจริง ๆ ปรากฏว่าโครงการดังกล่าวสื่อมวลชนให้ความสนใจลงข่าวและภาพอย่างกว้างขวาง^{๑๔}

ผลทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองนอกจากนักเรียนนักศึกษาแล้ว ยังมีผลไปถึงประชาชน นอกจากการจัดกิจกรรมดังกล่าวเพื่อให้การเรียนรู้ทางการเมืองกับประชาชนแล้ว ยังได้จัดกิจกรรมรูปแบบอื่น ที่ถือได้ว่าเป็นการสร้างความตื่นตัวทางการเมือง ตลอดจนเป็นการให้การเรียนรู้กับประชาชน ได้แก่ การจัดพิมพ์เอกสารทางการเมือง แผ่นปลิว นิตยสาร บทความ การอภิปรายต่าง ๆ ที่ในช่วงนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา การให้การเรียนรู้ทางการเมืองดังกล่าว นอกจากจะมีส่วนทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นแล้ว ยังช่วยให้ประชาชนรู้จักสิทธิหน้าที่ของตนในทางการเมือง รู้ว่าหน้าที่ที่ตนควรปฏิบัติเป็นเช่นไร ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมืองที่ถือกันว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และที่สำคัญกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาดังกล่าวอีกแห่งหนึ่งคือ เป็นการเสนอการมองสภาพปัญหาและทางเลือกทางการเมืองให้แก่สังคม แก่ประชาชน ขณะเดียวกันทำให้ประชาชนที่มีความสนใจและติดตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้มีกรอบในการมองการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบาททางการเมืองของนิสิตนักศึกษาจะขึ้น ๆ ลง ๆ คือบางช่วงดุจศึกศึก บางช่วงดุจชบเซา บางช่วงสนใจในเรื่องราวภายนอกอย่างเข้มข้น บางช่วงสนใจเฉพาะเรื่องภายในและไม่มีสาระ แต่โดยภาพรวมถือได้ว่า กลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญได้มีส่วนในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน นอกเหนือไปจากการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่กลุ่มผลประโยชน์ด้วยกัน ดังปรากฏในกรณีของการที่กลุ่มนิสิตนักศึกษาช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในการเคลื่อนไหวทางการเมืองแก่กลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงาน และกลุ่มชาวนาชาวไร่



กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มสื่อมวลชน

นอกจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาในฐานะกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แก่กลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงาน และกลุ่มชาวนาชาวไร่แล้ว กลุ่มผลประโยชน์อันได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ และโดยเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชนอันได้แก่ นักหนังสือพิมพ์ ถือได้ว่ามีส่วนให้การเรียนรู้การเมืองในระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนมากกว่า ๖๐ ปี

แม้ว่าบทบาทดังกล่าวของสื่อมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ ในบางครั้งแม้จะเป็นบทบาทของการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพของตนเอง แต่การเคลื่อนไหวส่วนใหญ่โดยเฉพาะการต่อต้านเผด็จการ ถือได้ว่ามีส่วนให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพราะในการต่อต้านการปกครองดังกล่าวของสื่อมวลชนจะมีการให้ความรู้ทางการเมืองกับประชาชนไปในตัวด้วยว่า ระบบการปกครองนั้นไม่น่าพึงปรารถนาอย่างไร เป็นต้น

โดยทั่วไปการให้การเรียนรู้ทางการเมืองของสื่อมวลชนในแง่ของเนื้อหา ให้ในลักษณะของการสะท้อนสภาพสังคม โดยนำเสนอข่าวสารที่มีสาระและความเป็นจริง ตลอดจนรวมถึงการให้ความรู้และข้อคิดเห็นทางการเมืองที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

การให้การเรียนรู้ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีของกลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มสื่อมวลชน หากมีการให้การรู้ทางการเมืองดังกล่าวอย่างค่อนเนื่อง น่าจะมีส่วนทำให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Political Culture) ได้ หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) หรือที่ Almond และ Verba เรียกว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอารยชน” (Civic Culture) ที่เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๑๕} ได้ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง ประชาชนมีความสนใจทางการเมือง มีความต้องการอยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ขณะเดียวกันมีความเห็นว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของทุก ๆ คน
ประการที่สอง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้มีความเชื่อว่าประชาชนมีสิทธิในการกำหนดตัวผู้ปกครอง นโยบายของรัฐบาลจะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชน
ประการที่สาม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ประชาชนจะมีความเชื่อและศรัทธาในการปกครองแบบประชาธิปไตย
ประการที่สี่ ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ ประชาชนจะมีจิตสำนึกทางการเมือง



สูงโดยมีความรู้สึกผูกพันต่อระบบการเมือง ประชาชนหรือบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจะมีบุคลิกภาพประชาธิปไตย คือจะเป็นคนเปิดเผย มีทัศนคติที่ดีและอบอุ่นต่อเพื่อนมนุษย์ นอกจากนี้ยังเป็นบุคคลที่มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ในแง่ของการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับบุคคลอื่น มีแนวโน้มที่จะมีระบบคุณค่าหลากหลาย มีความไว้วางใจและเชื่อมั่นในสภาพแวดล้อมทางสังคมและเพื่อนมนุษย์ ที่สำคัญ คือ มีความเป็นอิสระ^{๑๖}

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมหรือแบบประชาธิปไตยดังกล่าวจะแตกต่างไปจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ (Parochial Political Culture) ที่บุคคลไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ไม่คิดว่าตนควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ขณะเดียวกันแตกต่างไปจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subjective Political Culture) ที่บุคคลยอมรับในอำนาจของรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะในระดับใด แม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและระบบการเมืองโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมหรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวมาข้างต้น ในกรณีของการเมืองไทยน่าจะเกิดขึ้นไม่ถนัดนัก เพราะกระบวนการให้การเรียนรู้ทางการเมืองที่จะทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจะต้องมีความต่อเนื่องและใช้ระยะเวลานานกว่าจะเห็นผล

ที่ผ่านมาในอดีตโดยเฉพาะช่วงก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของกลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ หรือกลุ่มสื่อมวลชน นอกจากจะขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองในแง่ที่จะทำให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมแล้วยังมีความอ่อนแอ ขาดภาวะความเป็นสถาบันทางการเมือง ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจึงเกิดขึ้นไม่ได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม มาในระยะหลัง ๆ (หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕) การเมืองมีความต่อเนื่องมากขึ้น กลุ่มสื่อมวลชนได้มีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) จึงมีโอกาเป็นไปได้ที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นกับประชาชน แต่คงต้องใช้ระยะเวลาต่อเนื่องพอสมควรสำหรับกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่เคยมีบทบาทนี้ ไม่ได้ทำหน้าที่หรือมีบทบาทดังกล่าวเหมือนที่เคยมาในอดีต

๓. กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าที่กล่าวถึงอาจจะหมายถึง สิ่งที่มีคุณค่าทางการเมืองอันได้แก่ การมีส่วนร่วมในอำนาจการมีเสถียรภาพ สิ่งที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจได้แก่ การมีงานทำ การมีรายได้ และสิ่งที่มีคุณค่าในทางสังคม ได้แก่ การได้รับบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น

โดยทั่วไปในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่เป็นทางการก็ได้แก่ การจัดสรรหรือการแบ่งปันที่ออกมาในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นทางการคือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำนโยบายส่วนตัวมาเป็นนโยบายขององค์กรหรือของสังคม

ในกรณีของการเมืองไทย แม้จะใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า ๖๐ ปี แต่ปรากฏว่าการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของนโยบายหรือกฎหมายที่ผ่านมาในอดีตมักกระทำโดยชนชั้นนำที่เป็นคนกลุ่มน้อย (Elites) (แทนที่จะเป็นบุคคลกลุ่มต่าง ๆ) ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการ (Bureaucrats) และต่อมาก็คือ กลุ่มธุรกิจ

ทั้งนี้ เพราะระบบการเมืองไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เป็นระบบการเมืองโดย "ระบบราชการ" หรือ "แบบระบบราชการ" หรือเรียกกันว่า "ระบบอำมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Policy) ที่หมายความว่า เป็นระบบการเมืองที่ระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนครอบงำระบบการเมือง ขณะเดียวกันมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของระบบการเมืองดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อน ๆ แล้ว

นั่นหมายความว่า ในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของรัฐบาลในเรื่องราวต่าง ๆ ล้วนมาจากการริเริ่มของระบบราชการ ซึ่งลักษณะของระบบการเมืองดังกล่าว มีมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และพุ่งขึ้นสุดยอดในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเสื่อมลงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อกลุ่มนอกระบบราชการ (Extra-Bureaucracy) มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อน ๆ แล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้ในกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย จึงเป็นเรื่องของระบบราชการ (มาในระยะหลัง กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว) ดังปรากฏในกรณีของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยที่กลุ่มชนชั้นนำอันได้แก่ ข้าราชการทหาร

และพลเรือนระดับสูงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทย บทบาทของข้าราชการดังกล่าว (รวมทั้งนักวิชาการ) เห็นได้ชัดเจนในการวางตัวบุคคลเหล่านี้ในจุดสำคัญของการจัดทำนโยบายกล่าวคือ ในระดับคณะกรรมการและโดยเฉพาะในระดับคณะทำงานที่จะเห็นได้ว่าคณะทำงานของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจจะต้องประกอบด้วยข้าราชการ (และนักวิชาการ) เสมอไม่ว่ารัฐบาลจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองกี่พรรค มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีภูมิหลังแตกต่างกันเพียงใด แต่แกนหลักของโครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยจะประกอบด้วยข้าราชการเป็นหลักเสมอ^{๑๗}

เพราะระบบการเมืองไทยดังได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นระบบการเมืองโดยระบบราชการหรือระบบอำมาตยาธิปไตย จึงทำให้กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจขณะเดียวกันได้อาศัยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในการสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง

สำหรับพรรคการเมือง ในระยะแรก ๆ ไม่ค่อยจะมีบทบาทเพราะระบบการเมืองของไทยดังกล่าว ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเกือบตลอดเวลา จึงทำให้การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องของกลุ่มข้าราชการเรื่อยมา โดยเฉพาะในสมัยของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่ปรากฏว่ารัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพราชการและกลุ่มข้าราชการระดับกลาง กล่าวได้ว่าเป็นผู้ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

พรรคการเมืองในยุคของรัฐบาล ที่จะมามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่บ้างก็ในช่วงที่การเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย ยกตัวอย่างในสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กรณีของนโยบายเงินผันและการสร้างงานในชนบทถือเป็นตัวอย่างของการที่พรรคการเมืองได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ก็จะมีกลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมการค้า คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

กรณีของกลุ่มแรงงานหรือกลุ่มสหภาพแรงงาน แม้จะมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่กฎหมายดังกล่าวยอมรับสถานภาพตามกฎหมายแรงงานและยินยอมให้กรรมกรมีสิทธินัดหยุดงาน แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวต่อมาได้ถูกยกเลิกไปตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๑

จนกระทั่งมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งการมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงทำให้มีสภาพแรงงานที่ในระยะแรกไม่ได้มีอำนาจต่อรองที่เข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งเพิ่มขึ้น สภาพแรงงานในช่วงนั้นที่ดูจะมีอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งจะมีเฉพาะสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ (เพราะสภาพแรงงานเอกชนถูกขัดขวาง ช่มชู้จากนายจ้าง)

อย่างไรก็ตาม แม้สภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจะมีความเข้มแข็ง แต่บทบาทของสภาพแรงงานดังกล่าวในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์ที่จำกัดเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นธรรมที่ได้รับจากนายจ้าง ข้อพิพาทแรงงาน

โดยทั่วไปบทบาทของสภาพแรงงานในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หากนำมาเปรียบเทียบกับบทบาทของสมาคมการค้า ที่นับตั้งแต่รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมการค้า และหอการค้าได้ในปี ๒๕๐๙ ซึ่งหลังจากที่มี พ.ร.บ. สมาคมการค้า และ พ.ร.บ. หอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ปรากฏว่ากลุ่มสมาคมการค้าและ กรอ. (คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ) มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากกว่า

ทั้งนี้เป็นเพราะการรวมตัวมีเอกภาพ มีความมั่นคง ที่สำคัญมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แน่นแฟ้นกับกลุ่มข้าราชการ นอกเหนือไปจากการมีผู้นำที่เข้มแข็ง และที่สำคัญไม่โดนแยกสลาย เหมือนกับกลุ่มสภาพแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีบทบาทหรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมีลักษณะของการเข้าร่วมแบบปรึกษาหารือ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากกว่าที่จะต่อรองกับรัฐ

มีข้อสังเกตว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ประการที่หนึ่ง ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเน้นหนักไปในอาณาบริเวณของภาครัฐมาก โดยกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนประกอบกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วย กลไกของระบบราชการเป็นหลัก กลุ่มผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาวไร่ไถ่ย กลุ่มโรงสี สมาคมการค้า หอการค้า กลุ่มสภาพแรงงาน เป็นต้น แม้จะมีลัทธิ

ร่วมแต่ก็มีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นตัวประกอบในแง่ที่การเคลื่อนไหวเป็นครั้งเป็นคราวเพื่อกดดันการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล^{๑๔} ตรงนี้สะท้อนให้เห็นว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวไม่อาจอาศัยโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นกรอบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ กลุ่มพลังใหม่ (New Forces) ที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจ เมื่อจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบราชการจึงต้องได้รับการกลั่นกรองจากพลังอำนาจทางการเมืองของข้าราชการเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็ นวิถีความสัมพันธ์ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ระเบียบวิธีดำเนินงาน แม้ในกรณีของระบบ การเมืองก็เช่นกัน โครงสร้างและกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ปลอดจากการควบคุมโครงสร้าง อำนาจเดิมของระบบราชการ เพราะภายในระบอบการเมืองที่ผ่านมา พลังทางการเมืองของ พรรคการเมืองยังอ่อนแอและไม่เป็นอิสระ ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงได้ทั้งจากช่องทางของ วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับจากช่องทางของผู้แทนราษฎรโดยผ่านทางส่วนองพรรคการเมืองที่ ผิงตัวไว้กับพลังอำนาจในระบบราชการ^{๑๕}

ประการที่สอง นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นมาในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้เป็นองค์กรสูงสุดที่ฝ่ายรัฐบาลกับภาคเอกชนร่วมกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ปรากฏว่ากลุ่มธุรกิจได้ใช้อิทธิพลผลักดันให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายหลายด้าน ได้ร่วมกับฝ่าย รัฐบาลดำเนินนโยบายเร่งรัดการส่งออก การฟื้นฟู การลงทุน การเสริมสร้างบทบาทเศรษฐกิจต่างประเทศ เป็นต้น ต่อมาได้มีการขยายแนวคิด กรอ. ลงไปในระดับล่างทั้งในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด แต่ ดังที่ได้กล่าวมาในข้อสังเกตประการที่หนึ่งแล้วว่า บทบาทหลักของการกำหนดและดำเนินนโยบายทาง เศรษฐกิจก็ยังเป็นบทบาทของรัฐ

ประการที่สาม กลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวข้างต้น เวลาแสดงบทบาทต่อการกำหนด นโยบายมักจะแสดงบทบาทดังกล่าวผ่านกลไกรัฐและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

สถาบันทางการเมืองเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องการ Lobby เมื่อหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ จะกำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานและ

สวัสดิการสังคม จะต้องพบกับตัวแทนของทั้งกลุ่มนายจ้างและลูกจ้าง ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ โดยกลุ่มนายจ้างจะเป็นกลุ่มที่ต้องการให้รักษาอัตราค่าจ้างเดิมไว้ ในขณะที่กลุ่มลูกจ้างย่อมต้องการให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์จะต้องเผชิญกับตัวแทนของกลุ่มผู้ประกอบการค้าที่ต้องการปรับราคาสินค้าให้สูงขึ้นตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๔๐-๔๑ กลุ่มชาวไร่อ้อยพยายามกดดันขอเพิ่มราคาน้ำตาลให้สูงขึ้นกิโลกรัมละ ๓ บาท และแสดงความไม่พอใจอย่างมากที่กระทรวงพาณิชย์เพิ่มให้เพียงกิโลกรัมละ ๕๐ สตางค์ โดยชูว่าจะยกขบวนนัดหมิ่นคนมาแสดงพลังที่กรุงเทพมหานคร เป็นต้น หากรัฐบาลไม่ยอมทบทวนการตัดสินใจยังผลให้คณะกรรมการกลางอ้อยและน้ำตาลยอมปรับราคาน้ำตาลเพิ่มขึ้นอีกกิโลกรัมละ ๒ บาท เป็น ๒.๕๐ บาท ซึ่งทำให้กลุ่มชาวไร่อ้อยพอใจ และหยุดการแสดงพลังกดดันรัฐบาลชั่วคราว เพื่อรอการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของรัฐบาล

แต่เนื่องจากการปรับราคาสินค้าให้สูงขึ้นจะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคและภาวะค่าครองชีพรวมทั้งอัตราเงินเฟ้อ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องฟังเสียงของสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปด้วย จึงไม่ยอมสนองตอบความต้องการที่สูงเกินไปของกลุ่มชาวไร่อ้อย

คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินเป็นสถาบันทางการเมืองที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องการเสนอแนวคิดของกลุ่มให้รับทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องการพบมากที่สุด

เนื่องจากเชื่อว่านายกรัฐมนตรีสามารถสนองความต้องการของพวกเขาได้เร็วขึ้น ทั้ง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับความเดือดร้อน อาทิ ลมชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน ซึ่งพากันมาชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีแทนที่จะขอพบรัฐมนตรีที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหากลุ่มกำลังเผชิญอยู่

อย่างไรก็ตาม มาในระยะหลัง ๆ โดยเฉพาะในช่วงหรือในยุคปฏิรูปการเมือง กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจ กลุ่มองค์กรเอกชนที่ได้รับการจัดให้อยู่ในภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ทำให้การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจที่สำคัญเป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง กลไกรัฐ (ภาคราชการ) ภาคเอกชน (กลุ่มธุรกิจ) และภาคประชาชน (ได้แก่ องค์กรเอกชน องค์กรอาสาสมัคร) สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะบทบาทของรัฐในการพัฒนา

ประเทศเปลี่ยนแปลงไปทั้งในแง่ของการมีบทบาทที่จำกัดลดน้อยลง อำนาจเหล่านี้บางอย่างได้เคลื่อนย้ายจากรัฐ ประกอบกับรัฐเองเริ่มตระหนักถึงขีดจำกัดของตนที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนนั้นได้ตามลำพัง ทำให้มีการประสานร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะไตรภาคีและพหุภาคี และร่วมมือกับรัฐบาลมากขึ้น^{๒๐}

ประการที่สี่ หากพิจารณาถึงโครงสร้างทางสังคมและอำนาจการต่อรองของกลุ่มชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยโดยเฉพาะช่วงที่ระบบการเมืองเป็นระบบอำมาตยาธิปไตยอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มที่เป็นฝ่ายได้เปรียบหรือฝ่ายที่กุมอำนาจนั้นได้แก่ กลุ่มทหาร ข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ ส่วนกลุ่มที่เสียเปรียบได้แก่ กลุ่มชนานาชาวยุโรป กลุ่มแรงงาน และประชาชนโดยทั่วไป ในกลุ่มชนชั้นที่เป็นฝ่ายได้เปรียบนั้น แต่เดิมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานส่วนใหญ่จะอยู่กับกลุ่มทหาร ข้าราชการ ส่วนกลุ่มธุรกิจนั้นมักจะไม่มียอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรง แต่จะเป็นผู้ที่ประกอบการค้าธุรกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มข้าราชการ

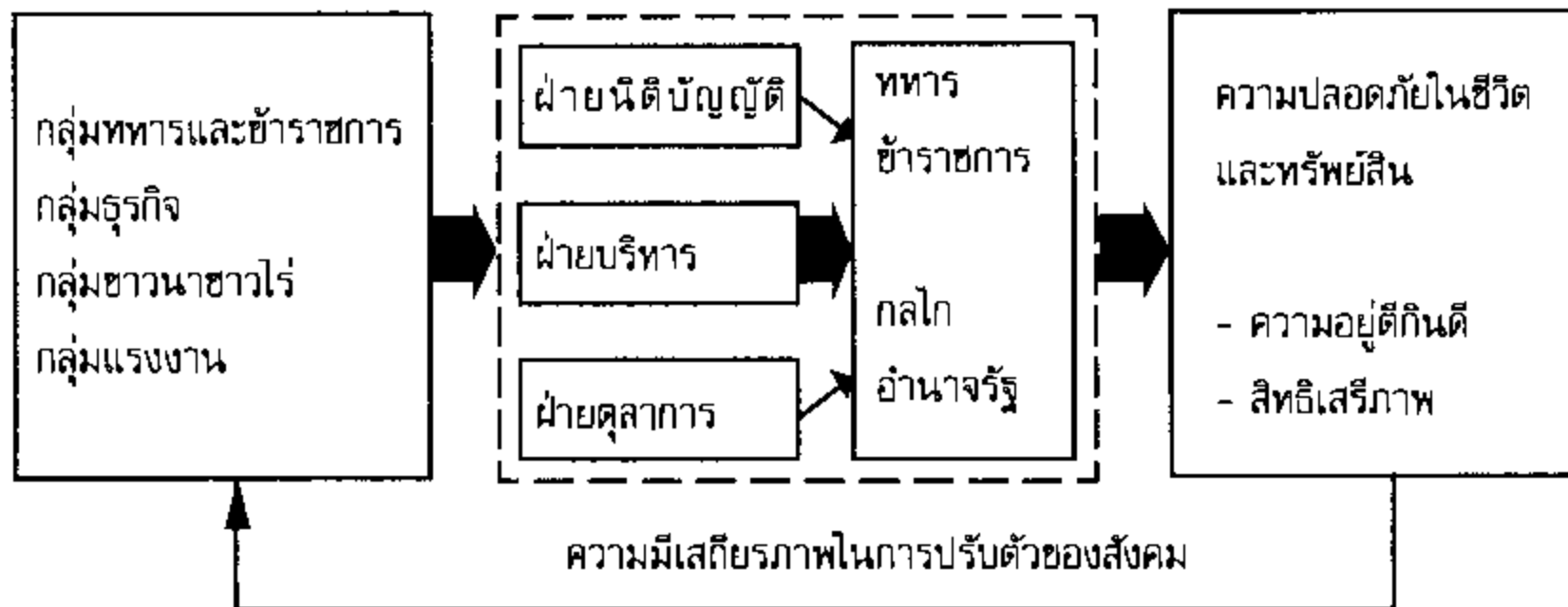
อย่างไรก็ตาม ในหลายทศวรรษที่ผ่านมาเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตขึ้นและกลุ่มธุรกิจเจริญเติบโตและมีอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้กลุ่มธุรกิจเริ่มมีบทบาทอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ระบบการปกครองของประเทศเป็นการเมืองแบบแข่งขันในรูปของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มธุรกิจสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนแสวงหาอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมได้มากขึ้น^{๒๑} ดังแผนภูมิที่ ๑



แผนภูมิที่ ๑

แสดงองค์ประกอบและกลไกของระบบการเมืองในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศ

โครงสร้างทางสังคม และอำนาจต่อรองของ กลุ่มผลประโยชน์	องค์ประกอบรัฐบาลและกลไกในการ บริหารงานของประเทศ	ผลกระทบจากการกำหนด นโยบายหรือการตัดสินใจ ของรัฐบาล
---	--	--



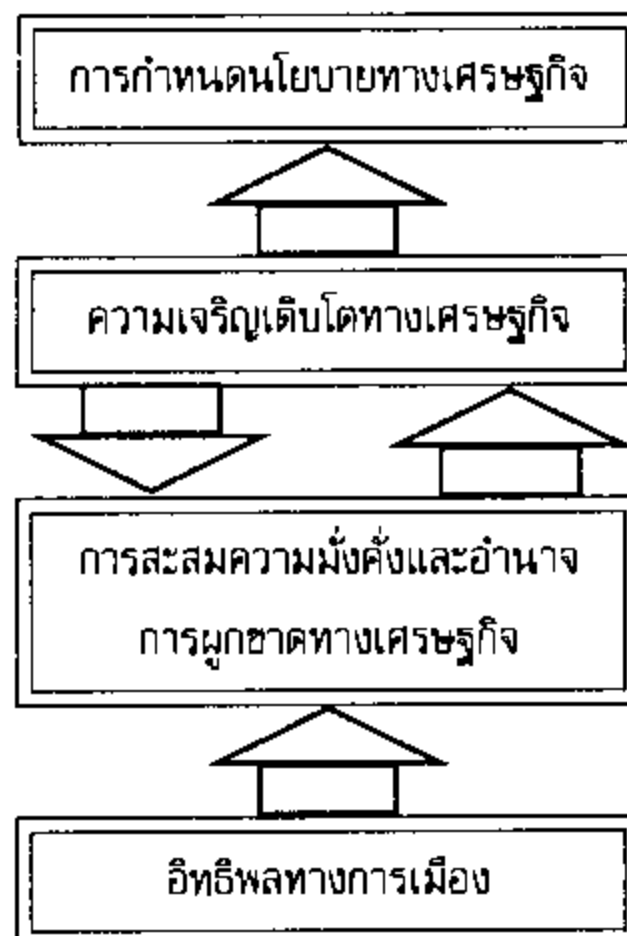
ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ปัญหาการครอบงำและการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ" เอกสารการ
สอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๓๒ หน้า ๓๑๘

ประการที่ห้า การที่กลุ่มธุรกิจต้องแสวงหาอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองสืบเนื่องมาจากในช่วงที่ระบบการเมืองเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มธุรกิจเมื่อมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้มีความอ่อนไหวต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมากขึ้น กล่าวคือการกำหนดนโยบายหรือการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลแต่ละครั้งมักจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของธุรกิจ ส่วนธุรกิจขนาดเล็กอาจจะได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรงจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไม่มากนัก ในขณะเดียวกัน การพิจารณาแก้ปัญหาของรัฐบาลก็มักจะทำให้ความสนใจต่อการประกอบการของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลทางการเมืองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน หรือใช้อิทธิพลทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ และการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น การแสวงหาอิทธิพลทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์



ของธุรกิจนั้นเป็นสิ่งที่ธุรกิจขนาดใหญ่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ประกอบธุรกิจโดย
ผูกขาดทางเศรษฐกิจ ในกลุ่มธุรกิจที่ประกอบกิจการแบบผูกขาดนั้นมักจะถือว่าการใช้จ่ายในเรื่องการ
วิ่งเต้นเพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมืองเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งของการประกอบธุรกิจ^{๒๒} เมื่อเป็นเช่นนี้
จึงทำให้กลุ่มธุรกิจมีอิทธิพล มีอำนาจต่อการตัดสินใจหรือต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล
ดังแผนภูมิที่ ๒

แผนภูมิที่ ๒ แสดงความเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และอิทธิพลทางการเมือง
ของกลุ่มธุรกิจ



ที่มา : Ibid pp. ๓๒๒-๓๒๓



๔. กลุ่มผลประโยชน์กับการใช้ความรุนแรงทางการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบ อาทิ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การประท้วง การเดินขบวน ตลอดจนการนัดหยุดงาน เป็นต้น นักวิชาการบางท่านเห็นว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว อาทิ การนัดหยุดงาน การชุมนุมประท้วง เป็นต้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบดังกล่าวในการเคลื่อนไหวเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการของพวกเขา การใช้ความรุนแรงทางการเมือง หมายความว่าอะไร

ความหมายของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การใช้ความรุนแรงทางการเมือง หมายถึง การใช้กำลังที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้เป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายทางการเมืองบรรลุผล เนื่องจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเห็นว่าถ้าตนหรือพวกตนใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายอาจไม่สามารถทำให้เป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้บรรลุผลได้

หรือการใช้ความรุนแรงทางการเมืองหมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดการหยุดชะงัก การทำลายล้าง หรือการทำให้ผู้อื่นต้องเจ็บปวดเสียหาย ซึ่งผู้กระทำมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่ไปมีผลกระทบต่อระบบสังคมโดยรวม^{๒๓}

เป้าหมายของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง มีอยู่ ๓ ประการ^{๒๔} ประการแรก อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล (To change government) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้ความรุนแรงเห็นว่านโยบายของรัฐบาลที่ใช้อยู่นั้นไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของตนหรือของพวกเขาได้

ประการที่สอง อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล (To change government personnel) การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้อาจจะเป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง หรืออาจเป็นเพียงวิธีการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลก็ได้

ประการที่สาม หรืออาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาล (To change the government structure) ที่หมายถึง การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ไปมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

รูปแบบของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง โดยทั่วไปมีอยู่ ๓ รูปแบบ^{๒๕}

รูปแบบแรก เรียกว่า Turmoil เป็นความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีใครกระตุ้น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองประเภทนี้มีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก โดยมีเป้าหมายของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมก็คือ ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองรูปแบบนี้ ก็คือ การจลาจล การนัดหยุดงาน เป็นต้น

รูปแบบที่สอง เรียกว่า Conspiracy เป็นความรุนแรงทางการเมืองที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบมีผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมจำนวนน้อย มีเป้าหมายของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองแบบนี้ไม่ใช่เป้าหมายทางการเมืองทั้งหมด ส่วนใหญ่การใช้ความรุนแรงทางการเมืองแบบนี้ต้องการเปลี่ยนหัวหน้าหรือคณะรัฐบาล ตัวอย่างของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองแบบนี้ได้แก่ การลอบสังหาร การรัฐประหาร เป็นต้น

รูปแบบที่สาม เรียกว่า Internal war เป็นการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ มีผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมสูงกว่าการใช้ความรุนแรงทางการเมืองรูปแบบที่สอง มีเป้าหมายของการใช้ความรุนแรงที่มุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะรัฐบาลหรืออาจให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาล ตัวอย่างของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองแบบนี้ ได้แก่ สงครามกองโจร การก่อการร้าย การปฏิวัติ และสงครามกลางเมือง เป็นต้น

จากที่กล่าวถึงความหมาย เป้าหมาย และรูปแบบของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง จะเห็นได้ว่าการใช้ความรุนแรงทางการเมืองมีลักษณะของการใช้กำลังที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีเป้าหมายตั้งแต่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล ไปจนกระทั่งต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐบาล โดยมีรูปแบบของการใช้ความรุนแรงที่หลากหลาย ในกรณีของการเมืองไทยกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ได้มีการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่หลากหลาย นับตั้งแต่การเดินขบวน การประท้วง การนัดหยุดงาน ไปจนกระทั่งถึงการปฏิวัติรัฐประหาร

กรณีของกลุ่มนิสิตนักศึกษา

การใช้ความรุนแรงทางการเมืองมักเกิดขึ้นในลักษณะที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาจากการเมืองโดยตรง ในกรณีของการเมืองไทย การใช้ความรุนแรงทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาในช่วงอาทิ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๙ กลุ่มนิสิตนักศึกษาได้รวมตัวชุมนุม มีการเดินขบวนประท้วงเพื่อ



เรียกร้องให้รัฐบาลยุติการใช้กำลังทหารตำรวจปราบปรามผู้บริสุทธิ์ รณรงค์ให้มีการถอนฐานทัพของ สหรัฐอเมริกา ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น อนุรักษ์สัตว์ป่าและวนอุทยาน การเรียกร้องความเป็นธรรมให้กลุ่ม ชวนาชาวไรในเรื่องของการประกันราคาข้าว กรณีของกลุ่มกรรมกรในเรื่องของการเรียกร้องเพิ่ม ค่าแรงและสวัสดิการในการทำงาน เป็นต้น รวมทั้งการเคลื่อนไหวในการเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหา เศรษฐกิจอื่น ๆ^{๒๖} ในช่วงนั้นรัฐบาลรวมทั้งการสื่อสารของรัฐคัดค้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิต นักศึกษา โดยการพยายามโฆษณาว่าการมีบทบาททางการเมืองดังกล่าวของกลุ่มนิสิตนักศึกษามีจุด มุ่งหมายในทางที่ไม่ดี ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ทำให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก มองว่ารัฐบาลเป็นศัตรูของพวกเขา สภาพดังกล่าวนี้ค่อย ๆ ละสมให้กลุ่มนิสิตนักศึกษามองเห็นว่า อะไรก็ตามที่รัฐบาลทำจะต้องไม่ดีหรือผิดพลาดในภายหลัง^{๒๗}

นอกจากนั้นยังรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขนโยบายการปกครองที่ขัดต่อหลัก ประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมาย ทางการเมือง โดยใช้วิธีเดินขบวนและประท้วง หลังจากนั้นตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมา บทบาทของ กลุ่มนิสิตนักศึกษาในการใช้ความรุนแรงทางการเมืองก็ซบเซาลง

กรณีของกลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงาน และกลุ่มชวนาชาวไร

โดยทั่วไปบทบาทของกลุ่มชวนาชาวไรในกรณีของการเมืองไทย เมื่อเปรียบเทียบกับ กลุ่มนิสิตนักศึกษามีไม่มาก การที่กลุ่มชวนาชาวไรมีบทบาททางการเมืองไม่มาก เป็นเพราะกลุ่ม ชวนาชาวไรไม่ได้เป็นกลุ่มทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง

ดังนั้น ในการเคลื่อนไหวในรูปของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง โดยเฉพาะในรูป ของการชุมนุมประท้วง ในอดีตที่ผ่านมาจึงมักต้องมีกลุ่มอื่นมาช่วยเหลือสนับสนุน อาทิ กลุ่มนิสิตนัก ศึกษา ก่อนหน้านั้นในการเคลื่อนไหวของกลุ่มชวนาชาวไร การชุมนุมเรียกร้องมักจะมีลักษณะ เป็นการร้องทุกข์ ขอความเห็นใจ ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ซึ่งการเรียก ร้องดังกล่าวไม่ค่อยจะได้ผล

ต่อมาภายหลังจึงได้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรของคนในรูปของสหพันธ์ชวนาชาวไร แห่งประเทศไทย ซึ่งสาเหตุของการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเพราะต้องการให้มีพลังสำหรับ การเรียกร้อง ขอความช่วยเหลือจากรัฐ โดยยังมีแนวร่วมคือกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่คอยให้ความช่วย เหลือสนับสนุน ซึ่งแกนนำของสหพันธ์ชวนาชาวไรเคยกล่าวถึงสาเหตุของการรวมกลุ่มดังกล่าวว่า





การที่สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ตระหนักถึงปัญหาของชาวนาชาวไร่ที่ต่างได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ นานา และได้เคยทำข้อเสนอความเดือดร้อนเสนอต่อรัฐบาล แต่ไม่เคยได้รับการเหลียวแล จึงได้มีการหารือกันว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้ชาวนาชาวไร่สำนึกถึงการรวมกำลังให้เกิดประโยชน์และรู้ประโยชน์ของการร่วมแก้ปัญหาตนเอง และตรงนี้คือที่มาของการจัดตั้งสหพันธ์ชาวนา-ชาวไร่แห่งประเทศไทย ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องขอความช่วยเหลือที่ผ่านมาในอดีตมักถูกใส่ร้ายป้ายสีว่าเป็นการปลุกระดมทางการเมือง ถูกจับกุมท้าวว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ที่นำไปสู่การปราบปรามโดยรัฐ

หลังจากนั้น กลุ่มชาวนาชาวไร่ก็ยังคงมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ แม้จะไม่มี การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ฯ แล้วก็ตาม แต่คราวนี้การเคลื่อนไหวผ่านกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริม ที่สำคัญการเคลื่อนไหวดังกล่าวมักเป็นการเคลื่อนไหวของชาวนาในเขตภาคกลางที่เดินขบวนบ่อยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๒๙ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเป็นกลุ่มชาวนาภายใต้กลุ่มเกษตรกรที่มีความผูกพันกับพรรคการเมืองที่มีบทบาทเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ในขณะที่กลุ่มชาวนาชาวไร่ เช่นกลุ่มชาวไร่อ้อย กลุ่มชาวนาเกลือ กลุ่มชาวสวนลำไย เป็นต้น มีการชุมนุมเคลื่อนไหวประท้วงเพื่อกดดันให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือด้านราคาผลผลิต การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาชาวไร่ในช่วงนี้ไม่มีลักษณะของการเป็นขบวนการทางสังคม (Social Movement) แต่เป็นการเรียกร้องในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์โดยองค์กรที่รัฐให้การส่งเสริมเป็นสำคัญ หรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในช่วงหลัง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จนถึงสิ้นสุดรัฐบาล พลเอกเปรม เป็น "ยุคมืด" ของขบวนการประชาชน (รวมทั้งกลุ่มชาวนาชาวไร่) และขบวนการประชาชนทั้งหมดเพราะอยู่ในชนบท ควบคุมโดยกฎหมายเผด็จการ ในช่วงต้นของยุคนี้ไม่พบความรุนแรงในการปราบปรามยกเว้นกรณีการสังหารนายจำรัส ม่วงยาม มาในยุคหลังจากนั้นวิธีการปราบปรามกลุ่มชาวนาชาวไร่ รวมทั้งขบวนการประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับในยุคเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม จำนวนหรือปริมาณสังหารมีจำนวนน้อยกว่ามาก^{๒๔}

สำหรับกลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงาน การใช้ความรุนแรงมักปรากฏในรูปแบบของการชุมนุม รวมทั้งการนัดหยุดงานประท้วง โดยทั่วไปกลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงานได้เปรียบกลุ่มชาวนาชาวไร่ที่โอกาสของการจัดตั้งกลุ่มในรูปสหภาพแรงงาน ทำได้รวดเร็วและจำนวนของกลุ่มในรูปของสหภาพแรงงานก็มีจำนวนมากกว่ากลุ่มหรือองค์กรของชาวนาชาวไร่ ทำให้เวลาใช้ความรุนแรงทางการเมืองต้องมีการร่วมมือช่วยเหลือระหว่างกัน นั้นหมายความว่า กลุ่มสหภาพได้ชุมนุมนัดหยุด

งานประท้วง กลุ่มสมาคมอื่นก็จะหยุดงานมาช่วยด้านกำลังใจด้วยการเข้ามาร่วมประท้วง

จำนวนของกลุ่มแรงงานหรือสหภาพ โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน มีการจัดตั้งองค์กรแรงงานในรูปของสมาคมลูกจ้าง ๒๒ แห่ง ในปี ๒๕๑๖ เพิ่มเป็น ๔๕ แห่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการจัดตั้งขององค์กรสหภาพถึง ๑๑๑ แห่ง และเพิ่มเป็น ๑๘๔ แห่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ในช่วงนี้มีการใช้ความรุนแรงในรูปของการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงนัดหยุดงานและปิดงาน ประมาณ ๑,๒๓๒ ครั้ง ดังตารางที่ ๒ แต่ภายหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ การชุมนุมประท้วงและการนัดหยุดงานได้ลดต่ำลงอย่างมาก



ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนการนัดหยุดงานและปิดงานในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๙ - ๒๕๓๓

ปี	จำนวนการนัดหยุดงาน	จำนวนการปิดงาน	ปี	จำนวนการนัดหยุดงาน	จำนวนการปิดงาน
๒๔๙๙	๑๒	-	๒๕๑๗	๓๕๗	-
๒๕๐๐	๒๑	-	๒๕๑๘	๒๔๑	-
๒๕๐๑	๔	-	๒๕๑๙	๑๓๓	-
๒๕๐๒	๑๑	-	๒๕๒๐	๗	-
๒๕๐๓	๒	-	๒๕๒๑	๒๑	-
๒๕๐๔	๒	-	๒๕๒๒	๖๔	-
๒๕๐๕	๓	-	๒๕๒๓	๑๘	-
๒๕๐๖	๔	-	๒๕๒๔	๕๔	๘
๒๕๐๗	๖	-	๒๕๒๕	๒๒	๑๒
๒๕๐๘	๑๗	-	๒๕๒๖	๒๘	๕
๒๕๐๙	๑๗	-	๒๕๒๗	๑๗	๑๐
๒๕๑๐	๒	-	๒๕๒๘	๔	๖
๒๕๑๑	๑๔	-	๒๕๒๙	๖	๙
๒๕๑๒	๑๘	-	๒๕๓๐	๙	๖
๒๕๑๓	๒๕	-	๒๕๓๑	๘	๘
๒๕๑๔	๒๗	-	๒๕๓๒	๗	๙
๒๕๑๕	๓๔	-	๒๕๓๓	๘	๒
๒๕๑๖	๕๐๑	-			

ที่มา : ปี ๒๔๙๙ - ๒๕๒๙ จากกรมแรงงาน
 ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๓๓ แจกนับจาก รายงานปริทัศน์ มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ อ่างใน
 สมศักดิ์ สามัคีธรรม, วิเคราะห์สองทศวรรษของขบวนการแรงงานภาคเอกชน : อดีต
 (๒๕๑๕-๒๕๒๕) ภาค ๑ รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒, ๒๕๓๔





อนึ่ง ในการใช้ความรุนแรงของกลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงานในรูปของการเคลื่อนไหวในแต่ละครั้งรัฐมักเข้ามาควบคุมแทรกแซงโดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การสร้างกลไกทางกฎหมาย และการจัดการให้คนงานปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายทั้งนี้เพื่อสกัดกั้นการนัดหยุดงานให้มีจำนวนครั้งที่ลดลง

สำหรับรูปแบบวิธีการอื่นที่รัฐเข้ามาควบคุมแทรกแซงการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานได้แก่ รูปแบบแรก การปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ การจับกุมผู้นำ ดังปรากฏในช่วงปี ๒๕๑๘ - ๒๕๒๐ รูปแบบที่สอง การสร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นภายในกลุ่มแรงงาน รูปแบบที่สาม คือการเสนอภาพว่าการชุมนุมประท้วงนัดหยุดงานของกลุ่มสหภาพแรงงานเกิดจากอารมณ์ชั่ววูบ เป็นต้น

ประเด็นก็คือ ทำให้การใช้ความรุนแรงของกลุ่มกรรมกร หรือกลุ่มแรงงานในระยะหลัง ๆ มีข้อจำกัด รูปแบบที่สี่ก็คือ การใช้ฝ่ายต่อต้านหรือองค์กรมวลชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปราบปรามกลุ่มแรงงานและกลุ่มชนวนาชาวไร่ กลุ่มต่อต้านที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาโดยอำนาจรัฐ ได้แก่ กลุ่มนาพล กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มประชาชนรักชาติ เป็นต้น

กรณีของกลุ่มข้าราชการ (ทหาร) โดยเฉพาะกรณีของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองมักกระทำในรูปของการรัฐประหาร (Coup d' e tat) ที่ถือเป็นปรากฏการณ์ของการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดจากการกระทำของนายทหารประจำการที่มีกำลังอาวุธอยู่ในมือ

ในกรณีของการเมืองไทย นับตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการใช้ความรุนแรงทางการเมืองในรูปของการรัฐประหารที่สำเร็จ ๑๐ ครั้ง คือในปี พ.ศ. ๒๔๗๕, ๒๔๗๖, ๒๔๙๐, ๒๔๙๔, ๒๕๐๐, ๒๕๐๑, ๒๕๑๔, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๓๔ และที่ไม่สำเร็จอีกหลายครั้ง^{๒๙} ในจำนวนที่สำเร็จ มีรัฐประหารที่สำคัญที่เป็นการล้มล้างรัฐบาลที่ฝ่ายทหารไม่ได้จัดตั้งขึ้นหรือรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง คือรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐประหารปี ๒๔๙๐, ๒๕๐๐, ๒๕๑๔, และ ๒๕๑๙ เป็นการล้มล้างรัฐบาลที่สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งมีส่วนจัดตั้งขึ้นหรือมีส่วนควบคุมการทำงานของรัฐบาล

ส่วนการรัฐประหารครั้งอื่น ๆ เป็นการทำให้ฝ่ายทหารซึ่งทหารมีบทบาทในการปกครองประเทศอยู่แล้วมั่นคงขึ้นเท่านั้น คือรัฐประหารในปี ๒๔๗๖ ทำให้ฝ่ายทหารกลุ่มของคณะราษฎรมั่นคงขึ้น และปี ๒๔๙๔ ซึ่งเป็นการยึดครองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้ฝ่ายทหารที่ทำการรัฐประหารเมื่อปี ๒๔๙๐ มีฐานะและอำนาจมั่นคงขึ้น เป็นการรัฐประหารต่อเนื่องจากคราวก่อน



เช่นเดียวกับการปฏิบัติของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี ๒๕๐๑ เป็นการยึดอำนาจ ต่อเนื่องจากการยึดอำนาจเมื่อปี ๒๕๐๐ และการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ อาจถือเป็นการ ต่อเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหารในปี ๒๕๑๙

ดังนั้น การปฏิวัติรัฐประหารในปี ๒๔๗๕, ๒๔๙๐, ๒๕๐๐, ๒๕๑๔, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๓๕ จึงเป็นการปฏิวัติรัฐประหารหรือการใช้ความรุนแรงทางการเมืองของกลุ่มทหารที่มีผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะเป็นการปฏิวัติรัฐประหารหรือการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่มุ่งล้มล้างหรือจำกัดอำนาจของรัฐบาลพลเรือน หรือนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งต้องการปราบปรามกลุ่มนิสิตนักศึกษา ซึ่งในขณะนั้นมองว่าเป็นพรรคคอมมิวนิสต์^{๑๐}

ดังปรากฏในเหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การปฏิวัติ รัฐประหารหรือการใช้ความรุนแรงทางการเมืองของทหาร ในบางครั้งมีขึ้นเพื่อขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่ใช่จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่เห็นได้ชัดคือ การยึดอำนาจของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากรัฐบาลของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

มาในระยะหลัง ๆ การใช้ความรุนแรงทางการเมืองในรูปของการประท้วงยังคงมีอยู่ แต่คราวนี้เป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และเรื่องอื่น ๆ

โดยสรุปจากที่กล่าวข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ของไทยได้มีส่วนใน การระดมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ ดังปรากฏในกรณีของการเลือกตั้งที่มีกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มได้มีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมี ความตื่นตัวไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และมีทั้งกลุ่มที่ไม่สนับสนุนเป็นอุปสรรคต่อการ เลือกตั้ง ตลอดจนใช้การเลือกตั้งเป็นเส้นทางการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนให้ประชาชนมีความตื่นตัวไปใช้สิทธิในการลง คะแนนเสียงก็ได้แก่ กลุ่มนิสิตนักศึกษา ส่วนกลุ่มที่นอกจากจะไม่สนับสนุนแล้วยังยกเลิหรือไม่มี จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้แก่ กลุ่มกองทัพหรือกลุ่มทหาร สำหรับกลุ่มที่ใช้การเลือกตั้ง เป็นเส้นทางการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ก็ได้แก่ กลุ่มธุรกิจ

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์จะมีส่วนสำคัญหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการเลือกตั้งแล้ว หลายกลุ่มได้เข้าไปมีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมือง ได้แก่ กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มปัญญาชนและสื่อมวลชน โดยในการจัดกิจกรรมทางการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษาจะมีการให้การเรียนรู้ทางการเมืองกับประชาชนโดยการจัดพิมพ์เอกสารทางการเมือง แผ่นปลิว นิตยสาร บทความ การอภิปรายต่าง ๆ

ในอดีตถ้ากลุ่มได้มีโอกาสจัดทำเอกสารทางการเมืองอย่างต่อเนื่องน่าจะมีส่วนทำให้ประชาชนคนไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม หรือมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ไทยจะมีส่วนสำคัญในการระดมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการเลือกตั้ง ในรูปของการเรียนรู้ทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมหรือมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว กลุ่มยังมีความเกี่ยวพันหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมาย ซึ่งในอดีตกลุ่มนอกระบบราชการไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ กลุ่มกรรมกร หรือกลุ่มแรงงาน หรือกลุ่มชาวนาชาวไร่แทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเลย

ทำให้เรื่องของการกำหนดนโยบาย/ออกกฎหมายเป็นเรื่องของชนชั้นนำ เป็นเรื่องของระบบราชการโดยเฉพาะในช่วงที่การเมืองไทยยังอยู่ในระบบอำมาตยาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ภายหลังการเสื่อมลงของระบบการเมืองอำมาตยาธิปไตย กลุ่มนอกระบบราชการที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ เพิ่มขึ้น ดังปรากฏในยุคที่การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเบ่งบานที่กลุ่มธุรกิจ กลุ่มแรงงาน ได้เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างมาก

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ของไทยจะช่วยระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และกลุ่มเองจะเข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจทางการเมืองแล้ว กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มของไทยยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้าไปเกี่ยวข้องับกิจกรรมนี้ของกลุ่มมีทั้ง ๒ ลักษณะ คือ กลุ่มเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ความรุนแรงทางการเมืองในรูปของการชุมนุมประท้วงต่อต้านคัดค้าน และมีทั้งกลุ่มที่ถูกใช้ความรุนแรงทางการเมืองจากรัฐ จากกลไกของรัฐในการปราบปราม รวมทั้งการลอบสังหาร

กลุ่มผลประโยชน์ของไทยที่ชอบใช้ความรุนแรงทางการเมืองในรูปของการชุมนุมประท้วงต่อต้าน ได้แก่ กลุ่มกรรมกรหรือกลุ่มแรงงาน และกลุ่มชาวนาชาวไร่ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกใช้ความรุนแรงในรูปของการปราบปราม ลอบสังหารที่ผ่านมา ได้แก่ กลุ่มชาวนาชาวไร่ ส่วนกลุ่มที่ชอบใช้ความรุนแรงในแง่ของการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการเมืองในรูปของการปฏิวัติรัฐประหาร ได้แก่ กลุ่มทหาร



เชิงอรรถ

- * Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of Political Process" in Leonard Binder (ed). *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton : Princeton University Press, 1971, pp 161-164
- ๖ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Sidney Verba, Norman H. Nie and Jae-on Kim, *Modes of Democratic Participation : A Cross National Comparison*, Beverly Hills : Sage Publication, 1971 p.42; Sydney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America : Political Democracy and Social Equality*, New York : Harper & Row 1972, P31; Lester W. Milbrath and M.L. Goel, *Political Participation*, Chicago Rand McNally, 1973 pp 10-21
- ๗ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, *การเมืองของพลเมือง, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๓ หน้า ๕๓*
- ๘ สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาคม, *ปั้นแต่งอนาคตสังคมไทย (๕ ปีข้างหน้าเมืองไทยจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร)*, กทม, ๒๕๔๒ หน้า ๓๔
- ๙ สุจิต บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับพัฒนาการทางการเมืองไทย", เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๘ หน้า ๖๗๙-๖๘๐
- ๑๐ จุมพล ทนิมพานิช, *รายงานการวิจัยเรื่องพฤติกรรมการเมืองของชนชั้นกลางไทย, การวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี ๒๕๔๒, หน้า ๙๘-๙๙*
- ๑๑ David Easton and Jack Dennis, *Children in the Political System*, New York : McGraw-Hill, 1969 pp 7-8
- ๑๒ James S. Coleman (ed.) *Education and Political Development*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1968 p.18
- ๑๓ Fred I. Greenstein, "Political Socialization", *International Encyclopedia of Social Science*, 1968, pp 551-555

*๐ จุมพล ทนิตพานิช, “กระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองกับทัศนคติทางการเมืองของคนไทย” เอกสารการ
สอนชุดวิชาพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๘ หน้า ๒๖๘-๒๗๐

*๑ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Miller and Dollard, *Social Learning and Imitation*, New
Haven : Yale University Press, 1941

*๒ Robert Hess and Judith Thorny, *The Development of Political Attitudes in Children*,
Chicago : Aldine, 1967 p.15

*๓ David Easton and Jack Dennis, *Children in Political System*, New York, McGraw-Hill,
1969 pp 292-293

*๔ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สมบูรณ์ สุขสำราญ กนก วงษ์ตระหง่าน และ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร, จาก
ป่าสู่เมือง : การศึกษาการเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ของนักเรียนไทยจากปี ๒๕๑๙, สถาบันศึกษา
ความมั่นคงและนานาชาติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙ หน้า ๕๕-๖๕

*๕ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Gabriel Almond and Sydney Verba, *the Civic Culture*,
Boston, Little Brown Series in Comparative Politics, 1965

*๖ Ibid pp. 9-10

*๗ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย*, op.cit., p.158

*๘ Ibid pp.174

*๙ Ibid pp.174-175

*๑๐ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Pasuk Phongpaichit, *Civilising the State : State : Civil
Society and Politics in Thailand* The Werthein Lecture 1999 Center for ASEAN Studies
Amsterdam, 1999, กาญจนา ตั้งชลวิทย์, บทบาทของกลุ่ม หรือองค์กรสาธารณะประชาชนใน
สังคมไทย, โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐; กฤตยา อาชวนิจกุล “ขบวนการ
ประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง”, อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล (บก.) ขบวนการ



ประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง, โครงการวิจัยและพัฒนาประชาคม, ๒๕๔๒; อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "Globalization and Democratic Developments in Thailand : the New Path of the Military) Private Sector and Civil Society" ที่เสนอต่อที่ประชุมนานาชาติ เรื่อง Globalization and Democratic Development in Asia จัดโดย Faculty of Political Sciences และ Center for East and South Asian Studies ที่ Lund University Sweden ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓

^{๒๑} เกริกเกียรติ พิพัฒนเสริธรรม, "ปัญหาการครอบงำและการขาดการผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ" เอกสาร การสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒ หน้า ๓๑๘-๓๑๙

^{๒๒} Ibid, pp. 322-323

^{๒๓} T.H. Stevenson, op. cit., p.156

^{๒๔} Ibid, pp. 163-164

^{๒๕} อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน T.R. Gurr. Why Men Rebel, Princeton, University Press, 1970

^{๒๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สมบูรณ์ สุขสำราญ, กนก วงษ์ตระหง่าน, และ ม.ร.ว. สุขุมพันธ์ บริพัตร, op.cit., p. 98

^{๒๗} Ibid, p. 99

^{๒๘} นฤมล ทัพจุมพล, ภาสกร ปิ่นตกแต่ง และสมชาย ปรีชาศิลป์กุล, op.cit., pp.74-89

^{๒๙} การใช้ความรุนแรงในกรณีของกลุ่มข้าราชการทหาร หากนับรวมทั้งการกบฏ การปฏิวัติ ปฏิรูป รัฐประหาร มีทั้งหมด ๑๖ ครั้ง (รวมทั้งปี ๒๕๓๕ ด้วย เป็น ๑๗ ครั้ง) อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน เขาวนระ ไตรมาส, ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปี ประชาธิปไตยไทย, สถาบันนโยบายศึกษา กทม, ๒๕๔๓ หน้า ๒๔

^{๓๐} สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, op.cit., 216-218 (และเพิ่มเติม update โดยผู้เขียน)





สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้ง

ทาบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ *

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลใน
ตอนแรก หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมา
หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ถูกนำไปบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อ
สิทธิของประชาชน ในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้
ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลัก
๒ ประการ คือ

๑. หลักไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ (Nemo iudex
in re sua) หลักไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ เป็นหลักการเรียก
ร้องว่าให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง เพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยไม่ลำเอียง ไม่มีอคติ โดย
หลักการนี้มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของ
กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยด้วย

๒. หลักการรับฟังความจากทุกฝ่าย (Audi alteram partem) หลักการรับฟังความ
จากทุกฝ่ายในระบบ Common Law ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีหลักคิดที่ว่าเป็นหลัก

* รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น, ผู้อำนวยการสำนักประสานการส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น และหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



กฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นสิ่งที่คนที่มีจิตใจเป็นธรรมทุกคนย่อมรู้อยู่แก่ใจ ชัดแจ้งอยู่ในใจของคน ๆ นั้น โดยไม่จำเป็นต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จารึกอยู่ในจิตใจผู้ที่รักความเป็นธรรมทุกคน

ในระบบ Civil Law เรียกว่าหลักการใช้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิ ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่าการเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับตัวเขา เพื่อโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการพิจารณา และการให้ความเคารพในสิทธิของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่จะชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

การนำหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและหลักการให้โอกาสโต้แย้งสิทธิมาใช้ในระบบกฎหมายไทยสามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร และ ส่วนที่ศาลนำมาใช้ในการพิจารณาคดี

๑. ส่วนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร

หลักการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่ายและหลักการให้โอกาสโต้แย้งสิทธิ หรือหลักการต่อสู้ป้องกันสิทธิได้ถูกนำมาใช้ในระบบกฎหมายของไทยเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักเกณฑ์การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาแสดงต่อศาลและการเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้ามเพื่อเตรียมข้อต่อสู้ของตนให้พร้อมในการเข้าสู่คดี หลักเกณฑ์นี้ได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมอินเดีย โดยผลของการเผยแพร่พุทธศาสนา ซึ่งในระยะแรกยังไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นเรื่องจาริตประเพณีและผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็คือ พระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์ ต่อมาได้มีประกาศใช้กฎหมายลักษณะพยานเป็นลายลักษณ์อักษรในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ กฎหมายลักษณะพยาน พ.ศ. ๑๘๙๔ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) และใน ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๙) ทรงประกาศยกเลิกวิธีพิจารณาแบบจาริตนครบาล ซึ่งเป็นการซักถามผู้ต้องหาด้วยวิธีเฝื่อนตีและทรมาน ในปัจจุบันหลักเกณฑ์การพิจารณาพยานหลักฐานตามกฎหมายลักษณะพยานได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตั้งแต่ มาตรา ๘๔ ถึง มาตรา ๑๓๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่ มาตรา ๒๒๖ ถึง มาตรา ๒๔๔ โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๕ ถือเป็นสิทธิของคู่ความฝ่ายที่ต้องนำสืบในประเด็นข้อพิพาทที่จะนำพยานหลักฐานใด ๆ อันได้แก่พยานบุคคล

พยานเอกสารและพยานวัตถุมาสืบพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงตามที่ตนได้กล่าวอ้างได้ ต่อมาหลักการฟังความ จากทุกฝ่ายหรือหลักสิทธิต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิตน ได้นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๒ ได้บัญญัติถึงกรณี การกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการ สอบสวนของคณะกรรมการจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่ มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

๒. ส่วนที่เป็นคำพิพากษาของศาล

เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับสิทธิในการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่ายและสิทธิในการ ได้แย้งมาแล้วหลายกรณี แต่ที่เห็นได้ว่าศาลได้พิจารณาโดยอาศัยหลักการตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับแก่คดีอย่างชัดเจน คือ คำพิพากษา ฎีกาที่ ๒๗๕๕/๒๕๔๕ ซึ่งเป็นคดีที่ นายอุริค โวล์ฟกัง หรือโวล์ฟกัง อูริค เป็นโจทก์ ฟ้องรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บังคับการกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ เป็นจำเลย ในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นคนสัญชาติเยอรมันโดยทำธุรกิจ ชอบด้วยกฎหมายอยู่ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จำเลยทั้งสามร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์กล่าวหาว่า โจทก์กระทำผิดเข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้าม มิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตาม มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๘๙/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ไม่อนุญาต ให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักร อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็น โดยสุจริตปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุนเป็นการฟังข้อเท็จจริงฝ่ายเดียว โดยมีได้ให้ออกาสโจทก์ได้ แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ทั้งเป็นคำสั่งที่ไม่มีเหตุผลครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการขัดต่อ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ ทำให้โจทก์ได้ รับความเสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่ง ศาลฎีกาได้พิจารณาว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่ารัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาและออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๘๙/๒๕๔๐ ไม่อนุญาตให้ โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้ให้ โอกาสโจทก์ทราบข้อเท็จจริงก่อนและไม่ให้ออกาสโจทก์ได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อหักล้างข้อมูล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว การพิจารณาและออกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนเสียได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๐ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

หลักทั่วไปของสิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้งตาม มาตรา ๓๐ หลักการนี้อาจเรียกว่าหลักการรับฟังคู่กรณีหรือหลักการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีนี้ คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

เมื่อกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำก็เท่ากับเป็นการกำหนดสิทธิ ให้คู่กรณีในอันที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่กระทำหน้าที่ของตน หากมองในแง่คู่กรณีแล้ว มาตรา ๓๐ บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง สิทธิเช่นว่านี้ คือ “สิทธิเรียกร้อง” ให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังตนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบสิทธิของตน อาจกล่าว ได้ว่าเป็นสิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard) ประเด็นที่น่าจะต้องพิจารณา ๔ ประเด็น คือ

- ๑) เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีในกรณีใดบ้าง
- ๒) คู่กรณีที่เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะถูกรับฟัง ได้แก่ บุคคลใดบ้าง
- ๓) สิทธิที่จะถูกรับฟังประกอบด้วยสิทธิใดบ้าง
- ๔) เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง อาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังคู่กรณีในกรณีใดได้บ้าง

เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีในกรณีใดบ้าง มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ถ้าเราวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรานี้แล้วจะพบว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ตั้งใจหรือประสงค์จะออกมาใช้บังคับ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น กรณีที่คำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ตั้งใจหรือประสงค์จะออกมาใช้บังคับ ไม่มีผลกระทบสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น เจ้าหน้าที่ก็สามารถออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาใช้บังคับได้โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนแต่ประการใด คำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๓๐ แห่ง



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ย่อมหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ คำสั่งทางปกครองลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี โดยทั่วไปแล้วเราก็ถือว่าคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้บุคคล กระทำการ ห้ามมิให้บุคคลกระทำการ ย่อมเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลนั้น หรือกระทบเสรีภาพของบุคคลนั้น คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิคู่กรณี เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทางวินัย คำสั่งลงโทษนักเรียน นิสิต นักศึกษาทางวินัย คำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ เพราะหย่อนความสามารถ หรือมีมลทินมัวหมองคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ ประกอบกิจการ หรือกระทำการอื่นใด

คู่กรณีที่เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะถูกรับฟัง หมายถึง บุคคลซึ่งสิทธิและเสรีภาพของตนจะถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ประสงค์ หรือตั้งใจจะออกมาใช้บังคับ ในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองบางเรื่อง คู่กรณีมีอยู่ฝ่ายเดียว ปัญหาไม่ค่อยมี แต่ในกระบวนการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองบางเรื่องคู่กรณีมีอยู่หลายฝ่าย โดยเฉพาะในกระบวนการพิจารณาการยื่นคำขอจะมีคู่กรณี ๒ ฝ่าย อยู่เสมอ คือ ฝ่ายหนึ่งผู้ยื่นคำขอ อีกฝ่ายหนึ่งผู้คัดค้าน คำขอและบางกรณีนี้อาจจะไปกระทบกับบุคคลภายนอกได้อีกด้วย เช่น นาย ก. ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารบนที่ดินของตน เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารให้แก่ นาย ก. ใบอนุญาตที่ออกให้อาจไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของ นาย ข. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ หรือ นายดำ ยื่นขอใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตให้ซึ่งใบอนุญาตที่ออกให้อาจไปกระทบกระเทือนสิทธิของ นายแดง นายขาว ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้สถานที่จัดตั้งสถานบริการนั้นที่อยู่อย่างปกติสุขในยามวิกาล คำสั่งทางปกครองอาจจะไม่กระทบสิทธิผู้ยื่นคำขอ แต่อาจจะต้องรับฟังบุคคลอื่นซึ่งสิทธิของเขาอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า คำสั่งทางปกครองหมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ





(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักการที่ควรพิจารณาว่าคู่กรณีที่เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะถูกรับฟังในกระบวนการพิจารณา เพื่อจะออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คำนึงว่าใครจะถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อจะออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคนนั้นก่อน ใครไม่กระทบก็ไม่ต้องรับฟัง

สิทธิที่จะถูกรับฟัง สิทธิของคู่กรณีที่จะถูกรับฟัง หรือที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับฟังตนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ มีเนื้อหาสาระประกอบไปด้วยสิทธิปลีกย่อยอยู่ด้วยกันหลายประการ ทั้งนี้ เพราะสิทธิที่จะถูกรับฟังเป็นสิทธิส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ เหมือนกับกรรมสิทธิ์ ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิย่อยมากมาย ซึ่งสิทธิที่จะถูกรับฟังมีอยู่หลายประการ ดังนี้

๑) สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับสิทธิย่อยประการนี้มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อเท็จจริงใดที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิแก่คู่กรณีเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงนั้นให้คู่กรณีทราบ หมายความว่า "คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่ประสงค์จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตนให้ตนทราบ"

๒) สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงที่จะได้รับแจ้งและแสดงหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน สิทธินี้ก็มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงแล้วต้องให้โอกาสเขาโต้แย้ง ชี้แจงข้อเท็จจริง และทพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งในการชี้แจงของตน เป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือคำโต้แย้งพร้อมพยานหลักฐาน

๓) สิทธิของคู่กรณีที่จะขอตรวจดูเอกสาร หรือตรวจดูพยานหลักฐานที่เขาจำเป็นต้องรู้เพื่อโต้แย้งหรือชี้แจง กรณีที่มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า "คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย"

๔) สิทธิของคู่กรณีที่จะแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษา เพื่อช่วยเหลือตนในการ





โต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นสิทธิโดยทั่วไป แต่ที่สำคัญคือ สิทธิที่จะนำ
ทนายความที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองกรณีที่ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้า
เจ้าหน้าที่ มีบัญญัติรับรองโดยชัดแจ้งในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ คู่กรณี
มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้” และต้องถือว่า
กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานสูงกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอื่น เพราะฉะนั้น
ในกรณีนี้ถ้าคู่กรณีจำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง
เขาย่อมมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาไปช่วยเขาในการชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าเจ้าหน้าที่
ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากรณีข้าราชการที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยไปชี้แจงกับคณะกรรมการสอบสวน
คณะกรรมการสอบสวนวินัย มักจะไม่ให้ทนายเข้าไปด้วย เพราะอาจเห็นว่าทนายเป็นพวกก่อกวนให้
เรื่องปั่นป่วน แต่จริง ๆ แล้ว ทนายที่ดี ๆ ตรงไปตรงมาก็มีมาก กรณีนี้ คู่กรณีเขาได้เรียกร้องไปยัง
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงจำเป็นต้องอนุญาตให้
ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทนายเข้าไปชี้แจงได้ คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นสิทธิ ตามมาตรา
๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงแม้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวน
ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ ๒๑ จะกำหนดว่า “ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ห้ามมิ
ให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนเว้นแต่บุคคลที่ถูกสอบสวน” แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครองให้ความเห็นว่ามาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มี
มาตรฐานในการคุ้มครองและประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีสูงกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. และ
นอกจากนี้การนำทนายความเข้ามาช่วยเหลือนั้นไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาให้
เข้ามาเท่านั้น แต่ฝ่ายคู่กรณีถ้าเขาเห็นจำเป็นจะต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ก็เพื่อชี้แจงด้วย
วาจาประกอบคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรก็มีสิทธิขอเข้ามาและมีสิทธินำทนายเข้ามาเช่นกัน เพราะ
คำชี้แจงที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรบางครั้งสื่อความหมายความคิดที่ต้องการจะชี้แจงได้ไม่หมด

๕) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาเป็นที่เห็นกันว่า
เป็นหลักนิติธรรมที่บุคคลจะต้องไม่สูญเสียสิทธิเพราะความไม่รู้ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือ หรือไม่มี
ประสบการณ์ และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง



มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ “ตามความจำเป็นแก่กรณี” กฎหมายมิได้กำหนดแบบหรือเวลาที่จะต้องแจ้งจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ว่าจะแจ้งเรื่องใดในขั้นตอนใด ซึ่งการแจ้งให้ทราบสิทธิหน้าที่ย่อมรวมถึงการให้คำแนะนำด้วย เมื่อพบว่ากรณีใดอาจมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยคำแนะนำที่ให้ นี้จะต้องถูกต้องและชัดเจน การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่คู่กรณีย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินการใหม่ ให้ตนมีโอกาสต่อสู้ใหม่โดยถูกต้องและหากเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบในทางละเมิดด้วย แม้กระทั่งในส่วนขอคำขอหรือคำแถลงของคู่กรณีหากเห็นได้ว่ามีข้อบกพร่องหรือมีข้อความอ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ก็ต้องแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องด้วย

๖) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ การพิจารณาทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อมีคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาจึงเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นคู่กรณีย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงถือเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยทั่วถึงจากเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาจากความเป็นจริงเท่าที่จะทำได้ในทุกแง่มุม มิใช่พิจารณารักษาแต่ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องพิจารณาประโยชน์ของคู่กรณีด้วย ทั้งนี้ เพราะการพิจารณาทางปกครองจะยึดหลักการได้ล้วนเป็นสำคัญ เพื่อหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้องดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นฐานในการทำคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

๗) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว การพิจารณาล่าช้าเกินไปอาจทำให้ประโยชน์ของคู่กรณีเสียหายได้ การพิจารณาทางปกครองจึงควรกระทำโดยรวดเร็วตามความเหมาะสมของกรณี แต่เดิมมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ พ.ศ. ๒๕๒๒ วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาการปฏิบัติราชการขั้นตอนต่าง ๆ แต่ก็เพียงระเบียบที่ให้แต่ละหน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาของตนเองโดยความสมัครใจ ต่อมาเกิดการยกเลิกเสียเพราะเป็นการกำกับให้เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ทำให้หลายฝ่ายไม่เต็มใจ ขณะนี้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ขึ้น

ใช้แทนโดยมีองค์การติดตามดูแลการปฏิบัติตามระเบียบด้วยคือ คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสำนักงาน ก.พ. เป็นฝ่ายเลขานุการให้ ทำให้งานดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้มีลักษณะเป็นการถาวร ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ และมาตรา ๘๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การยกเลิกจะมีใช้ทำกันง่ายอย่างแต่เดิม

๘) สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง การรู้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ทำให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทราบถึงเหตุแท้จริงว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุใดและเหตุนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่และขัดกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร มาตรา ๓๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้บังคับให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือด้วย

๙) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเพื่อทาคความยุติธรรมย่อมเป็นสิทธิประการหนึ่งตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายมิใช่ให้ยุติเพียงขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเท่านั้น มาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงวางหลักว่า ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองถ้าเป็นกรณีที่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ก็จะต้องระบุ (๑) กรณีที่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้ง (๒) การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และ (๓) ระยะเวลาที่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้ง โดยถ้ามีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะอย่างไรก็ระบุอย่างนั้น หากไม่มีก็ต้องระบุระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับทั่วไปตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ในกรณีคำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ สำหรับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะนั้นอาจมีหลายวิธี โดยอาจเป็นการอุทธรณ์ต่ออธิบดี รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการเฉพาะ หรืออาจเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลก็ได้ เช่น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน ๙๐ วัน หรือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้เสนอคดีต่อศาล





ภายใน ๓๐ วัน แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้มุ่งใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดโดยแจ้งชัดเท่านั้น ไม่รวมถึงการมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องศาลตามหลักทั่วไป ซึ่งการทบทวนโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามหลักทั่วไปนั้น กรณีจะได้แย้งได้หรือไม่ และต้องกระทำภายในอายุความเท่าใด เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจทราบได้โดยแน่ชัด เพราะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลจะพิจารณาเองว่าเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจและจะรับพิจารณาได้หรือไม่

กรณีนี้มาตรา ๔๐ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้จำกัดโดยตรงว่าใช้บังคับเฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ แต่โดยสภาพแล้วการจะ “ระบุ” ในคำสั่งย่อมจะปฏิบัติในกรณีคำสั่งด้วยวาจาหรือคำสั่งที่เป็นสัญญาณไม่ได้โดยสภาพ

ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือแจ้งไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมาย ก็ให้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ ตั้งแต่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กระทำใหม่ เช่น ในกรณีออกคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน กฎหมายบัญญัติว่า “ผู้ขออนุญาต... มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง...” ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าในชั้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานมิได้แจ้งให้ทราบถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่คิดขึ้นได้และแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ให้ทราบไปใหม่ ผู้ได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานก็ต้องอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นเป็นเพราะระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ในแต่ละเรื่องจะไม่เท่ากัน จึงควรนับตามเวลาเดิมของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยเลื่อนการเริ่มต้นนับออกไป อย่างไรก็ตาม ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้ทราบ มาตรา ๔๐ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ถือตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายนั้นเป็นหลักก่อนโดยนับตั้งแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่า ๑ ปีก็ให้ขยายออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอทุกกรณี ดังนั้น โดยทั่วไปในแง่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองหากไม่ทราบขั้นตอนการโต้แย้งใด ๆ เลย ก็ให้จดจำกำหนดเวลา ๑ ปี ไว้เป็นหลักเสมอ และถ้าไม่ทราบขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งขั้นถัดไปก็ควรเสนอเรื่องต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองไปเลย เพราะจะทำให้ทราบได้ในที่สุดว่าขั้นตอนต่อไปนี้เป็นขั้นตอนใด และจะได้รับประโยชน์จากการที่อายุความสะดุดหยุด

อยู่ในระหว่างการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ตามมาตรา ๖๗ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๙๓/๑๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง อาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังคู่กรณีซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักสิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้ง ตามมาตรา ๓๐

๑. ข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองอาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังคู่กรณีในกรณีใดได้บ้าง เบื้องต้นจะต้องเข้าใจก่อนว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิของคู่กรณีโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และคู่กรณีก็มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แต่ว่ามีในบางกรณีที่แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิคู่กรณี และคู่กรณีเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธไม่รับฟังคู่กรณีได้ กรณีใดบ้างที่การออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิของคู่กรณี โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อน

กรณีเช่นว่านี้ คือ กรณีเจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธสิทธิที่จะถูกรับฟังของคู่กรณีมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคสอง บัญญัติว่า "ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น" ก็แสดงว่าเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิคู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แสดงว่าคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังก็ได้ ตามแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร ส่วนกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า "ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รับฟังคู่กรณี" กรณีนี้ไม่มีดุลพินิจเพราะว่าการรับฟังคู่กรณีจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังมีอยู่ด้วยกัน ๖ ประการ ดังนี้

๑. เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้

กรณีโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำทำให้ปลาตาย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงฯ มอบหมายมีอำนาจตามความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติ

โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานและให้ปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ คำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิของผู้ประกอบการโรงงานนั้นด้วย แต่ถ้าหากว่า ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครองนี้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้เจ้าของผู้ประกอบการโรงงานทราบและให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นคู่กรณี ชี้แจงโต้แย้งก่อนก็จะเห็นเข้าเสียหายต่อสาธารณะ แม่น้ำก็จะเน่าเสียส่งกลิ่นเหม็น ปลาในแม่น้ำก็จะตายหมด และแผ่กระจายไปหลายพื้นที่ หลายจังหวัด

๒. เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการเปิดโอกาสให้บุคคลขออนุญาตเข้าไปทำกิจการในป่าสงวน หรือกระทำการเกี่ยวกับสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครอง เช่น การเคลื่อนย้ายสัตว์ป่า ตามมาตรา ๘ บัญญัติว่า "การพิจารณาคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้มีอำนาจขออนุญาตจะต้องดำเนินการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำขอ" กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า "ถ้ามิได้แจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอ และต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ยื่นคำขอ" ดังนั้นสิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งและให้คู่กรณีชี้แจงก็อาจจะไม่ทันภายในกำหนด ๖๐ วัน ทั้ง ๆ ที่สวนทางกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กรณีนี้พิจารณาแล้วเห็นว่าจะไม่อนุญาต แต่เมื่อพิจารณาไม่ทันกลายเป็นอนุญาตไป เพราะฉะนั้น กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิที่จะออกคำสั่งปฏิเสธคำขอใบอนุญาตได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เพราะการปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดในการทำคำสั่งต้องล่าช้าออกไป และจะมีผลทางกฎหมายตรงกันข้ามคือ ทำให้ต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ยื่นคำขอ

๓. เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลงกรณีที่เราไปยื่นคำขอใบอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นคำขอไว้ได้ และในการตรวจสอบแบบฟอร์มคำขอจะต้องมีเอกสารประกอบมากมาย อาทิ สำเนาทะเบียนบ้าน สูติบัตร ถ้าปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้

เราเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารที่ยื่นมาพร้อมกับคำขอนั้น ตามที่เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังผู้ยื่นคำขออีกหรือไม่ คำตอบก็คือไม่ต้อง เพราะเป็นข้อเท็จจริงผู้ยื่นคำขอยื่นมาให้ทราบอยู่แล้ว

เรายื่นใบสมัครสอบแข่งขันหน่วยงานที่รับสมัครจะตรวจสอบคุณสมบัติ และประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ เช่น เขารับสมัครผู้จบนิติศาสตรบัณฑิต แต่เราเอาวุฒิรัฐศาสตรบัณฑิตไปยื่นสมัครเขาก็ประกาศผลเป็นผู้ไม่มีสิทธิสอบ กระทั่งสิทธิเรา ตามที่เขาต้องรับฟังเราหรือไม่ ไม่ต้อง เพราะเราเป็นคนยื่นหลักฐานให้เขาเอง

๔. เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการรับฟังคู่กรณีไม่อาจกระทำได้

ข้าราชการขาดราชการเกิน ๑๕ วัน เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อาจมีคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งทางปกครอง กระทั่งสิทธิของข้าราชการหรือไม่ต้องแจ้งข้อเท็จจริง เพื่อให้โต้แย้งได้ว่าเป็นกรณีขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ เพราะเขาอาจจะบอกว่าเขาขาดเพียง ๑๒ - ๑๓ วัน หรือเขาอาจจะบอกว่าที่เขาขาดราชการเพราะเขาไปเที่ยวป่า หัดคนศึกษา แล้วหลงป่ากลับมาไม่ได้ อันนี้ก็ถือว่าเหตุอันสมควรที่เขาโต้แย้งได้ ปัญหาคือไม่รู้จะแจ้งข้อเท็จจริงที่ใครเนื่องจากหาตัวข้าราชการไม่ได้ โดยสภาพแล้ว เพราะไม่รู้ว่าจะอยู่ที่ไหน จึงออกคำสั่งลงโทษเขาเลยปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ต่อไปเมื่อกรณีข้าราชการนั้นกลับมาก็อาจจะขอให้พิจารณาเรื่องนั้นใหม่ก็สามารถทบทวนได้

๕. เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ทำลงไป เพื่อกดดันให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ที่ได้ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นหรือทำลงไปเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้น เช่น ออกคำสั่งห้ามจอดรถมีคนฝ่าฝืนคำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง ก็ต้องเอารถมายก การเอารถมายกที่จอดในที่ห้ามจอดออกไป ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะไปกระทัทธิก็ไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือออกคำสั่งให้เขารื้อถอนอาคารเขาไม่ยอมรื้อถอนจึงไปรื้อถอนเอง การรื้อถอนไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะฉะนั้นก็ไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งจึงไม่ต้องรับฟัง

มาตรการบังคับการปกครอง คือ มาตรการหรือการกระทำที่กระทำลงไปเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความในคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้น อาจจะเป็นการกระทำทางกายภาพก็ได้หรือเป็นคำสั่งทางปกครองอีกคำสั่งหนึ่งก็ได้ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทาง



กายภาพ แต่ถ้าหากว่าสั่งปรับเป็นรายวัน สั่งให้เขากระทำการ ผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่อาจจะออก คำสั่งปรับเป็นรายวัน ๆ ละไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท จนกว่าจะปฏิบัติตามการปรับเขาเป็นรายวัน กำหนด ค่าปรับวันละ ๕๐๐ บาท ๕,๐๐๐ บาท หรือ ๒๐,๐๐๐ บาท แล้วแจ้งให้ผู้รับคำสั่งหรือผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทราบ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ออกมาเพื่อกดดันให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกมาตอนแรก สามารถออกได้โดยไม่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งทาง ปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่เป็นมาตรการบังคับกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

๒. ช้อยกเว้นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้บัญญัติกฎหมายเกรงว่าจะบัญญัติไม่ครบถ้วน จึงกำหนดกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทาง ปกครองกระทบสิทธิคู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องฟังคู่กรณีก่อนได้อีกเพิ่มเติม นอกจากบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) - (๖) โดยกำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมได้และได้มีการออก กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดช้อยกเว้นไว้ดังต่อไปนี้

๒.๑ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงานหรือการสั่งให้ ออกจากงานไว้ก่อนหรือการให้พ้นจากตำแหน่ง คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” มีปัญหาอยู่เหมือนกัน เช่น การให้ นาย ก. พ้นจากตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งปลัด กระทรวงอื่น ก็ถือว่าให้พ้นจากตำแหน่ง หรือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปลด นาย ก. นาย ข. ออกจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะว่ามีคุณสมบัติเสื่อมเสียว่าเสพยาบ้าหรือมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด หรือนายอำเภอวินิจฉัยว่านายเอ นายบี ที่เป็นสมาชิกสภาตำบล เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้าม เป็นเหตุให้เขาต้องพ้นจากตำแหน่ง การตีความการให้พ้นจากตำแหน่ง ต้องตีความจำกัด ความหมายให้แคบ การให้พ้นจากตำแหน่งน่าจะหมายถึง “การให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อแต่งตั้งให้ ไปดำรงตำแหน่งอื่นอีกตำแหน่งหนึ่ง” แต่การโยกย้ายหรือแต่งตั้งเป็นประจำอย่างนี้ไม่ต้องแจ้งข้อเท็จจริง ที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่งทางปกครอง

๒.๒ การแจ้งผลการสอบ หรือวัดผลความรู้ความสามารถของบุคคล การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก หากต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่งทางปกครองก็อาจประกาศ



ผลสอบไม่ได้ จึงไม่ต้องแจ้ง

๒.๓ การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับบุคคลที่จะเดินทางไปต่างประเทศกรณี เช่นนี้อาจเกิดขึ้น เพราะผู้นั้นอยู่ในบัญชีบุคคลต้องห้ามของทางราชการ การไม่ออกพาสปอร์ต เป็น คำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิหรือไม่ จะเห็นได้ว่าไม่กระทบ เพราะมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายใน ราชอาณาจักร นอกราชอาณาจักรไม่ใช่สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

๒.๔ การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว ก็คือ เขาได้รับวีซ่ามา จากกงสุลไทยในต่างประเทศมาถึงดอนเมืองแล้ว ไม่ประทับตราให้ เพราะว่าเป็นโรคซาส์ เป็นคำสั่ง ทางปกครอง มองดูผิวเผินมันไม่กระทบสิทธิ เพราะว่าเป็นคนต่างด้าว แต่จริง ๆ มีสิทธิแล้ว เพราะ ว่าได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศแล้ว

๒.๕ การไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ให้ ทำงานในราชอาณาจักรไทย การไม่ออกใบอนุญาตไม่กระทบสิทธิ แต่การไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน กระทบสิทธิแต่ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง

๒.๖ การสั่งให้เนรเทศ การที่เขาเคยได้รับอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่มี พฤติการณ์ที่ไม่สมควรให้อยู่ต่อให้เนรเทศเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมกระทบสิทธิแน่ แต่ไม่ต้องให้ โอกาสโต้แย้ง แต่ถ้าการเข้ามาโดยมิได้รับอนุญาตแล้วเนรเทศเขาออกไปย่อมไม่กระทบสิทธิแน่ ๆ เพราะ ไม่มีสิทธิแต่แรกแล้ว

๓. ข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาส ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า "ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ"

การตีความมาตรา ๓๐ ควรตีความไปในทางที่เคร่งครัด มิฉะนั้นจะทำให้มีการ อ้างข้อยกเว้นกันมากจนทำให้การออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิของบุคคล โดยไม่ต้องรับฟังข้อ เถ็จจริงเพื่อให้โอกาสโต้แย้งอันจะทำให้หลักการที่ต้องรับฟังกลายเป็นข้อยกเว้นไปซึ่งไม่ถูกต้อง



ปัญหาการใช้บังคับหลักการใช้สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้ง

๑. พิจารณาจากหลักที่ว่าคู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ หลักนี้เป็นโอกาสเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือประโยชน์ของเขา แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ แต่ในเมื่อกฎหมายบัญญัติเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงผลกระทบที่เขาจะได้รับ หากมีคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องแจ้ง หากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งจะเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ ในทางปฏิบัติการทำคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นจากผู้ที่จะถูกกระทบสิทธิ เพราะเจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี อีกทั้งยังเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะรับฟังพยานหลักฐานคำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น ตามมาตรา ๒๙ (๒) (๓) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้แต่ในกรณีการรับฟังอยู่กรณีที่จะเป็นด้วยเหตุเจ้าหน้าที่มีเจตนาไม่รับฟังคู่กรณีหรือไม่ ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ แต่กฎหมายก็ยังคำนึงถึงความเป็นธรรมและการรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชน โดยบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง ตามมาตรา ๔๑ (๓) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถึงกระนั้นก็ตามแม้ว่าจะได้รับฟังคำชี้แจงของคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอำนาจดุลพินิจที่จะยืนยันคำสั่งเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลงเพียงแต่ให้บันทึกข้อเท็จจริงและคำยืนยันไว้ในคำสั่งหรือแนบไว้กับคำสั่งและมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบเท่านั้น ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จะเห็นได้ว่าแม้เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิให้คู่กรณีทราบทั้งโดยเจตนาไม่แจ้งหรือเพราะความประมาทเลินเล่อก็ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์นั้นเสียไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบหากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งก็จะทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย เช่น เรื่องการสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕





๒. หลักการให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคนหรือสิทธิที่จะต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน

การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลนั้น มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดโอกาสให้เขาได้รับทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเสียก่อน และต้องให้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และต้องให้เวลามากพอที่จะให้เขาเตรียมข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ได้ทัน ปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือ ต้องให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้แจ้งว่ามีข้อมูลหลักฐานอย่างไรบ้างที่จะใช้เป็นหลักฐานในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของคู่กรณีเป็นผู้ร้องขอเอง

มาตรา ๓๐ กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณี แต่ไม่ได้เป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเป็นผู้รับแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าพยานหลักฐานใดที่อยู่ในครอบครองของเจ้าหน้าที่และมีได้กำหนดให้ต้องนำส่งเอกสารให้คู่กรณี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่คู่กรณีต้องไปขอตรวจดูเอง ซึ่งอาจจะต้องใช้และในการตรวจสอบค้นหาเอกสารหลักฐานหรือมีขั้นตอนหลายประการตามระบบราชการ ซึ่งอาจส่งผลให้การเตรียมตัวเตรียมข้อมูล เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการป้องกันสิทธิของเขาไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่

ในกรณีที่ใช้สิทธิในการแต่งตั้งนายความหรือที่ปรึกษา เพื่อช่วยเหลือตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นกรณีที่คู่กรณีได้มาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่เอง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้เรียกเข้ามา ตามมาตรา ๒๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่หรือเข้ามาชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร คู่กรณีก็น่าจะต้องมีสิทธิให้นำนายความเข้ามาช่วยเหลือตนได้เช่นกัน แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนเช่นนั้น

นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งคัดค้านหลักฐานได้ แต่หากคู่กรณีไม่ประสงค์จะชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้าน ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับฝ่ายปกครองให้ต้องกำหนดให้คู่กรณีชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้าน ดังนั้น ถ้าเขาไม่ชี้แจงโต้แย้งคัดค้านฝ่ายปกครองก็ไม่ต้องรอคำชี้แจงฝ่ายปกครองสามารถทำคำสั่งได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้านตามสิทธิแล้ว เมื่อคู่กรณีไม่ใช้สิทธิดังกล่าว ก็ย่อมเป็นความประสงค์ของเขาเอง ฝ่ายปกครองไม่น่าที่จะไปบังคับ



ให้เขาใช้สิทธินั้นได้ แต่เมื่อคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานเข้ามาแล้ว
อำนาจในการพิจารณาว่าข้อมูลพยานหลักฐานใดจะรับฟังหรือไม่ก็ยังคงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง
ตามมาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ในกรณีที่คู่กรณีเสนอพยานหลักฐานให้ฝ่ายปกครองพิจารณากฎหมายให้อำนาจ
เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐาน
ของคู่กรณี คือ อาจพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ดังนั้น
ถ้าเป็นพยานหลักฐานไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาทำคำสั่งหรือไม่เกี่ยวกับการทำคำสั่งเจ้าหน้าที่
ก็ไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

ข้อจำกัดสิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและอาจไม่มีโอกาสโต้แย้ง
แสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง นั้น พิจารณาได้ใน ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยาน
หลักฐานของคู่กรณีได้ แต่หากเห็นว่าไม่เหมาะสมก็อาจไม่รับฟังพยานหลักฐานของคู่กรณี จะเห็นได้ว่า
กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางในการใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยาน
หลักฐานของคู่กรณีได้มีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาส
ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก็ตาม
แต่ก็ยังไม่กำหนดข้อยกเว้น ข้อห้ามและให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่

ประเด็นที่สอง ให้อำนาจในการตรากฎกระทรวงออกมากำหนดข้อยกเว้นในการที่จะให้
โอกาสดังกล่าวแก่คู่กรณีได้ด้วย ทั้งนี้ยังให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการที่จะให้โอกาสหรือไม่ตามความ
เหมาะสม จึงเห็นได้ว่าหลักการใช้สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้ง ตามมาตรา ๓๐
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้
ตามหลักการนี้อยู่มากที่สุดทีเดียว

บทสรุป

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้วางหลักเกณฑ์ให้
เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสดังกล่าวแก่คู่กรณีได้มีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน
ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม



บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดข้อยกเว้นในการให้สิทธิดังกล่าวแก่กรณีเอาไว้หลายประการที่กำหนดมิให้นำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น นั่นคือ โดยหลักแล้วหากมีกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้นกรณีที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือในกรณีเมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๒) การที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้หลายกรณีและด้วยถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอนจนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการที่จะวินิจฉัยว่าอย่างไร เป็นความจำเป็นรีบด่วนอย่างไร เป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรืออย่างไร เป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิคู่กรณีโดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนได้อีกเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง ซึ่งกรณีนี้ก็ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดกรณีต่าง ๆ ไว้หลายกรณี และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักการรับฟังความจากทุกฝ่ายหรือหลักการให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิของตน ซึ่งเป็นหลักการที่นับได้ว่าเป็นการควบคุมการกระทำการปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชน แต่กฎหมายก็ยังกำหนดข้อยกเว้นไว้หลายกรณีและข้อยกเว้นนั้นก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางว่าจะรับฟังคู่กรณีหรือไม่รับฟัง ดังนั้น หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจหลักประกันตามกฎหมายที่วางมาตรฐานเอาไว้อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองยังคงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือประชาชนอยู่นั่นเอง

ดังนั้น จึงควรที่จะต้องพัฒนาระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองได้เข้ามาควบคุมอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้หลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีและสิทธิในการโต้แย้ง ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง





บรรณานุกรม

บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : พิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๔

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรม

ตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, ๒๕๔๐.

รังสิกร อุพงษ์ศ์. กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง

ทางปกครอง. รวมบทความเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย

ปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เอกสารคำบรรยายวิชาการกระทำทางปกครอง, หลักสูตรประกาศนียบัตร

บัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่น ๕ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗





รับเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน

วารสาร

ข้าพเจ้า

มีความประสงค์ขอรับเป็นสมาชิกวารสาร

- สมาชิกใหม่ มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.
- ต่ออายุสมาชิก มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ได้ส่งเงินจำนวน บาท

มาชำระให้พร้อมนี้แล้วโดย

- ธนาณัติ
- ตัวแลกเงินไปรษณีย์

โปรดจัดส่งวารสารไปที่ (เขียนตัวบรรจง)

ชื่อ

สถานที่อยู่ เลขที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย

ถนน ตำบล/แขวง

อำเภอ/เขต จังหวัด

รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์

หากสมาชิกเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ โปรดแจ้งให้กลุ่มงานผลิตเอกสารทราบโดยด่วน



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

THE SECRETARIAT
OF THE HOUSE
OF REPRESENTATIVES



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand