



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

รัฐสภาขอเชิญประชาชนร่วมเป็นเจ้าของภาพ
จัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒
และการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา
ประจำปี ๒๕๕๓

ระหว่างวันที่ ๒๗ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๕๓

ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์

กรุงเทพมหานคร

<http://122ndipubkk.parliament.go.th>

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIRIT



ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์	
08.00 น.	เคารพธงชาติ					08.00 น.	เคารพธงชาติ		
08.01 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					08.01 น.	สภาศึกษาศึกษา (Re) (60)	ศาลาภิรมย์ประชานิยม (60)	
08.04 น.	ศาลาภิรมย์ประชานิยม (25)	ศาลาภิรมย์ประชานิยม Re (25)	ศาลาภิรมย์ประชานิยม (25)	ศาลาภิรมย์ประชานิยม Re (25)	ศาลาภิรมย์ประชานิยม (25)				
08.30 น.	คุยกันวันใหม่ (30)			บันทึกคนดี* (30)	บันทึกคนดี** (30)				
09.00 น.	รัฐสภาจังหวัด (5) / สาระคดีสารคดีดำเนิน (5) / รัฐพิธีในหลวง (5) / วิถีทัศน์ภูมิสถาปัตย์ (10) / วิถีทัศน์แนะนำสนง.วุฒิสภา (10) **				รัฐสภาของปชช. (สด) (45)	09.00 น.	รักประเทศไทย (Re) (60)	บทบาทผู้หญิง (Re) (60)	
10.00 น.	สภาศึกษาศึกษา (60)	วิถีประชานำพาสด* (30)	วิถีประชานำพาสด** (30)	เส้นทางสู่สภา* (30)	เส้นทางสู่สภา** (30)	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	
10.30 น.		รัฐสภาต่างประเทศ (30)	สนทนาวาไรตี้ (30)	กมธ. พมประชาน (30)	นาฬิกากฎหมาย (30)	10.30 น.	ภาษาสภา Re (30)	นาฬิกากฎหมาย Re (30)	
11.00 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					11.00 น.	เส้นทางสู่สภา* Re (30)	สุภาพ - สบายใจ Re (60)	
11.03 น.	รัฐสภาพาที (เสปดาร์พี 1.5) / สาระคดีอุทธามหาบุรุษ (2) / รายการ สัมมนาฯ (3) / รักประเทศไทย (4)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60)	เผ่าการเมือง (60)	กฎหมายใกล้ตัว (30)	สุภาพ สบายใจ (60)	11.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว (Re) (30)		
11.30 น.	รัฐสภาต่างประเทศ (30)			สนทนาวาไรตี้ (30)		กมธ. พมประชาน (30)	ภาษาจากข่าว (30)		
12.00 น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					12.00 น.	ข่าวจากช่อง NBT		
13.30 น.	คุยกันวันใหม่ (Re) (30)			บันทึกคนดี* (30) (Re)	บันทึกคนดี** (30) (Re)	13.30 น.	สาระคดีอุทธามหาบุรุษ (60)	สัมมนาวิชาการ (60)	
14.00 น.	มองรัฐสภา (Re) (30)				รัฐสภาของปชช. (Re) (30)	14.30 น.	วิถีประชานำพาสด (Re) (30)	บันทึกคนดี (30) (Re)	
15.00 น.	สภาศึกษาศึกษา (60) (Re)	วิถีประชานำพาสด* (Re)	วิถีประชานำพาสด** (Re)	เส้นทางสู่สภา* (30) (Re)	สุภาพ สบายใจ (60) (Re)	15.00 น.	ศาลาภิรมย์ประชานิยม Re (30)	เสริมสร้างจริยธรรม (60)	
16.00 น.		รัฐสภาพาที / รักประเทศไทย / รายการ สัมมนาฯ / สาระคดีอุทธามหาบุรุษ (Re) (60)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60) (Re)	เผ่าการเมือง (60) (Re)		กฎหมายใกล้ตัว (Re)	สภาศึกษาศึกษา (60) (Re)		16.00 น.
17.00 น.	ภาษาสภา	ศาลาภิรมย์ประชานิยม (25) (Re)			นาฬิกากฎหมาย Re (30)	17.00 น.	สรุปข่าว(10)+ รัฐสภาจังหวัด(5)+ สาระคดีสารคดีดำเนิน (5) + สาระคดีเส้นทางประชานิยม(5) + วิถีทัศน์ภูมิสถาปัตย์ (10)		
17.30 น.	รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					17.30 น.	คุยกันวันใหม่ (Re) ตอนใดก็ได้ในรอบสัปดาห์ล่าสุด (30)		
18.00 น.	เคารพธงชาติ , รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					18.00 น.	เคารพธงชาติ , รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT		
20.30 น.	แผ่นดินพอเพียง (2)					20.30 น.	แผ่นดินพอเพียง (2)		
20.32 น.	รายการคุยกันวันใหม่ (Re) (30)			สาระคดีต่างๆ เช่น รัฐสภาจังหวัด+เส้นทางประชานิยม + วิถีทัศน์ภูมิสถาปัตย์ ฯลฯ (30)	สาระคดีต่างๆ เช่น สาระคดี ฟ้าใส พรรณิ / รัฐพิธีรับพระราชดำเนิน (30)	20.32 น.	สนทนาวาไรตี้ Re (30)	กมธ. พมประชาน Re (30)	
21.30 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					21.30 น.	มองรัฐสภา Re (40)	รัฐสภาของปชช. Re (40)	
21.33 น.	รายการ มองรัฐสภา (Re) (40)					21.33 น.	รัฐสภาของปชช. Re (40)		
22.00 น.	ปิดสถานี					22.00 น.	ปิดสถานี		

หมายเหตุ - ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ **มีสาระคดีต่างๆ ก่อนเข้ารายการ มองรัฐสภา และรัฐสภาของ ปชช. 15 นาที



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

แหรียญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล ย่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

พิมพ์

สำนักพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์/ผู้โฆษณา

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

การสมัครเป็นสมาชิก

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

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



LIART

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวน อาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการ หรือบทความวิจัย ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง

๒. บทความวิจัย หมายถึง บทความที่มีรูปแบบของการวิจัยตามหลักวิชาการ กล่าวคือ มีการตั้งสมมติฐานหรือกำหนดปัญหาที่ชัดเจน สมเหตุสมผล โดยจะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน มีการค้นคว้าอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อมูล พิจารณา วิเคราะห์ ตีความ อภิปรายผล และสรุปผลการวิจัยที่สามารถให้คำตอบบรรลุวัตถุประสงค์หรือหลักการบางอย่างที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางวิชาการหรือการนำวิชาการนั้นมาประยุกต์ใช้ โดยขอให้เรียงลำดับเนื้อหา ดังนี้ บทนำ วัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล สรุปผล/ข้อเสนอแนะ และเอกสารอ้างอิง

๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

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



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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
 โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



LIRT



บทบรรณาธิการ

สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งทางการเมืองตามมามากมาย จนหลาย ๆ ฝ่ายในสังคมตั้งข้อสงสัยว่า การแก้ไขหรือยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามที่หลายฝ่ายต้องการ จะช่วยแก้ไขปัญหาทางการเมืองของไทยให้มีความเข้มแข็งและมั่นคงได้หรือไม่ เพราะตลอดระยะเวลา ๗๗ ปี ภายหลังจากปฏิบัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พัฒนาการทางการเมืองของไทยยังไม่มีเสถียรภาพและความเข้มแข็งเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในอดีตส่วนใหญ่ ท้ายสุดแล้วมักจะจบลงด้วยการก่อรัฐประหารในหลาย ๆ ครั้ง นอกจากนี้ประชาชนเองก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



บทบรรณาธิการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเมืองของไทยจะมีความผันผวนในบางช่วงเวลา แต่ประเทศไทยก็ยังได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากองค์การระหว่างประเทศในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับนานาชาติหลายครั้ง ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมารัฐสภาไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๔๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๙๙ และครั้งที่ ๗๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ รวมทั้งการประชุมรัฐสภาเนื่องในโอกาสการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ครั้งที่ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ รัฐสภาไทยได้รับเกียรติอย่างสูงอีกครั้งให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ และการประชุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๒๗ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร การประชุมครั้งนี้มีความสำคัญอย่างไร และประเทศไทยจะได้อะไรจากการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนี้ สามารถติดตามอ่านได้จากบทความ เรื่อง รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒

นอกจากนี้ ทางกองบรรณาธิการรัฐสภาสารยังเกาะติดประเด็นทางการเมืองที่หลาย ๆ ฝ่ายจับตามอง นั่นคือ ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทความ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญไทย : สาเหตุและการหาทางออก จะชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหารัฐธรรมนูญไทย โดยมองในด้านของรัฐธรรมนูญและสภาพแวดล้อม ทั้งการจัดทำ การบังคับใช้ และการยกเลิกใช้ รวมถึงปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอมุมมองในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ โดยเสนอให้มีสภารัฐธรรมนูญของประชาชน โครงสร้างและขบวนการทำงานของสภาดังกล่าวเป็นเช่นไร สามารถติดตามอ่านได้จากบทความนี้

ส่วนบทความปิดท้ายเล่มขอเสนอบทความ เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี ซึ่งการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนอกเหนือไปจากการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึงแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของชุมชน แล้วกลับมาพบกันอีกครั้งในรัฐสภาสารฉบับเดือนมีนาคมนี้



สารบัญ

ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓
Vol. 58 No. 2 February 2010



รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒

๙

ปัญหารัฐธรรมนูญไทย : สาเหตุและการหาทางออก
ดร.เสนีย์ คำสุข

๓๕

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
ในจังหวัดจันทบุรี
ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร

๗๗



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒

ความนำ

รัฐสภาเป็นองค์การหลักที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน และทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งยังมีหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะหน้าที่ด้านการต่างประเทศ รัฐสภาไทยได้ดำเนินการภารกิจและกิจกรรมด้านการ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการทำงานของรัฐสภานั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือ ศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับรัฐสภาระหว่างประเทศเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ ดังนั้นประเทศไทยจึงได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ เพื่อใช้เวทีแห่งนี้ในการพบปะเจรจา เพื่อแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกันและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน



สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) เป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง ที่มุ่งเน้นการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาทั่วโลก โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างสมาชิกรัฐสภาเพื่อนำมาซึ่งความสามัคคีและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชาติทั่วโลก พร้อมทั้งส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสร้างสันติภาพที่ถาวร ซึ่งในแต่ละปีก็จะมีการจัดประชุมสหภาพรัฐสภาขึ้นเพื่อกระชับความสัมพันธ์กันระหว่าง



LIERT

รัฐสภาทั่วโลก และในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ ประเทศไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ โดยจะจัดการประชุมในวันที่ ๒๗ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร



ความเป็นมาของสหภาพรัฐสภา

สหภาพรัฐสภา (IPU) เป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๑ โดยเริ่มจากในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๑๙ ความคิดเห็นในการเรียกร้องให้มีการประชุมระหว่างมวลสมาชิกแห่งรัฐสภาเกี่ยวกับงานสันติภาพและความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันได้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป โดยมีความเข้าใจว่าการประชุมร่วมกันนี้ จะเป็นทางหนึ่งที่จะขจัดข้อขัดแย้งที่อาจจะมีขึ้นและนำความสงบสุขสู่โลก

เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๑ ได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าวขึ้นที่กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างสมาชิกรัฐสภา คือ เซอร์วิลเลียม แรนเดล ครีเมอร์ (Sir William Randal Cremer) ชาวอังกฤษ กับนายเฟรเดริก ปาสซี (Frederic Passy) ชาวฝรั่งเศส และสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ ๗ คน กับสมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศส ๒๕ คน เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวด้วย

รูปร่างของการประชุมระหว่างรัฐสภาได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ และ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๓๒ ณ กรุงปารีส โดยมีสมาชิกแห่งรัฐสภา ๙๕ คน จากประเทศต่าง ๆ ประกอบด้วย ฝรั่งเศส อังกฤษ เบลเยียม เดนมาร์ก ฮังการี อิตาลี โลบิเรีย สเปน และสหรัฐอเมริกา รวม ๙ ประเทศ เข้าร่วมในการประชุม



LIRT



มติแรกของการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑ มีว่า "การดำเนินงานของรัฐสภาทั้งหลายนั้นรู้สึกว่าเป็นการกระทำที่ห่างจากความคิดเห็นของประชาชนไปทุกๆ ที่ ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้แทนปวงชนที่ได้รับการเลือกขึ้นมาจะได้ทำหน้าที่ของตนเกี่ยวกับงานของนโยบายการที่จะนำประเทศของตนไปสู่ความยุติธรรม การนิติบัญญัติและภราดรภาพ"

จากการประชุมครั้งแรก หลักการในการที่จะจัดตั้งสหภาพรัฐสภา ได้มีรูปร่างขึ้นแต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยอีกห้าปีถัดมาจึงได้มีการร่างธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา และในการประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๕ ณ กรุงเบอร์ลิน สมาพันธรัฐสวิส ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ที่ประชุมฯ ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง ชื่อว่า "สำนักงานสหภาพระหว่างรัฐสภาเพื่อตัดสินกรณีพิพาทระหว่างประเทศ" และในการประชุมสหภาพรัฐสภา ณ กรุงเฮก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ธรรมนูญของสหภาพรัฐสภาได้รับการรับรองจากบรรดาสมาชิกของสหภาพรัฐสภา

สำหรับการดำเนินงานของสหภาพรัฐสภา แม้จะได้รับผลกระทบจากสงครามโลกทั้งสองครั้งเป็นอย่างมาก แต่ยังคงดำเนินต่อไปด้วยดี และหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง สำนักงานกลางสหภาพรัฐสภา ณ นครเจนีวา ได้ดำเนินการเพื่อรักษาโครงการงานของสหภาพรัฐสภาให้คงอยู่ต่อไป

วัตถุประสงค์

สหภาพรัฐสภาในฐานะที่เป็นศูนย์กลางประชุมรัฐสภานานาชาติมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๒ มีเป้าหมายที่จะดำเนินการเพื่อสันติสุข และความร่วมมือระหว่างประชาชน และเพื่อการจัดตั้งสถาบันที่มั่นคงของผู้แทนปวงชน การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สหภาพรัฐสภาจึงมีภารกิจในการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เพื่อส่งเสริมการติดต่อ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์



LIART

ระหว่างรัฐสภาและสมาชิกของรัฐสภาทั่วโลก



๒. พิจารณาประเด็นปัญหาในระดับนานาชาติ และหาข้อมติในประเด็นดังกล่าว โดยมุ่งประสงค์ถึงการมีส่วนร่วมของรัฐสภาและสมาชิกของรัฐสภานั้น ๆ

๓. สนับสนุนการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบกติกาสากล โดยตระหนักว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

๔. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาที่มั่นคงของผู้แทนประชาชน



นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภายังได้ประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดภายใต้วัตถุประสงค์ร่วมกันกับองค์การสหประชาชาติ และได้ประสานความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงสร้างสภารัฐสภา

สมัชชาสภารัฐสภา (Assembly)

สภารัฐสภามีการประชุมสมัชชาปีละ ๒ ครั้ง การประชุมครั้งแรกของปีจะจัดขึ้นในช่วงฤดูใบไม้ผลิประมาณเดือนเมษายนหรือพฤษภาคม และการประชุมครั้งที่สองของปีจะจัดขึ้นในช่วงฤดูใบไม้ร่วงประมาณเดือนกันยายนหรือตุลาคม นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส สำหรับสถานที่ประชุมสมัชชาฯ ครั้งแรกของปีนั้นจะจัดขึ้น ณ เมืองหลวงประเทศภาคี ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะมนตรีบริหารกำหนด การประชุมมักจะจัดขึ้นตามนครหลวงประเทศภาคีภาคพื้นยุโรป แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ก็ได้มีการประชุมหมุนเวียนกันไปตามนครหลวงของประเทศภาคีทั่วทุกภูมิภาคของโลก อนึ่ง สำหรับทวีปเอเชีย นั้น การประชุมสมัชชาฯ ครั้งแรก คือ การประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๔๕ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙

ในการประชุมสมัชชาสภารัฐสภาผู้แทนของรัฐสภาสมาชิกจะได้มาแสดงความคิดเห็นและอภิปรายในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง สิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และอื่น ๆ ตามระเบียบวาระการประชุม โดยหลังจากการอภิปรายที่ประชุมสมัชชาฯ จะมีการลงมติในร่างมติเรื่องต่าง ๆ ที่ได้พิจารณาไป ซึ่งประเทศสมาชิกจะนำไปปฏิบัติหรือแจ้งให้รัฐบาลทราบต่อไป





คณะกรรมการบริหาร (Governing Council)

องค์ประกอบ

ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาของประเทศสมาชิกสหภาพรัฐสภาที่ได้รับ การแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนในคณะกรรมการฯ ประเทศละ ๓ คน ซึ่งมี ข้อกำหนดว่าคณะผู้แทนดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งชายและหญิง และหากประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาชายหรือหญิงเพียงเพศเดียว จำนวนของผู้แทน ในคณะกรรมการบริหารที่ประเทศดังกล่าวพึงมีได้ จะถูกจำกัดให้เหลือเพียง ๒ คน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



วาระการดำรงตำแหน่ง

ประธานสหภาพรัฐสภาเป็นประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง คณะมนตรีบริหารจะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในวันก่อนเริ่มการประชุมสมัชชาครั้งต่อไป

การประชุมคณะกรรมการบริหารจะจัดขึ้นปีละ ๒ ครั้ง และประธานอาจเรียกประชุมในวาระพิเศษอื่นได้ หากคณะกรรมการบริหารเห็นว่าจำเป็นหรือสมาชิกคณะกรรมการบริหารจำนวน ๑ ใน ๕ ร้องขอ

อำนาจหน้าที่

๑. เลือกประธานและคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา
๒. แต่งตั้งเลขาธิการสหภาพรัฐสภา
๓. การกำกับดูแลการดำเนินงานของสหภาพรัฐสภาให้เป็นไปตามธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา
๔. การพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสหภาพรัฐสภา เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งประธานการประชุมสมัชชาประจำปีและกำหนดสถานที่ วันดำเนินการประชุมสมัชชา



๕. เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งประธานการประชุมสมัชชาประจำปี
๖. พิจารณากำหนดกิจกรรมการประชุมต่าง ๆ ของสภาพรรค
๗. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง รวมทั้งกำหนดจำนวนและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญของสภาพรรค

๘. รับรองแผนงานและงบประมาณประจำปี และให้ความเห็นชอบรายงานการเงินประจำปี อีกทั้งพิจารณารับเงินและสิ่งของบริจาค

๙. ให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขธรรมนูญสหภาพฯ และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ธรรมนูญสหภาพฯ กำหนด

คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)

องค์ประกอบ

คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๗ คน ได้แก่ ประธานสภาพรรค ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการฯ โดยตำแหน่ง สมาชิกจากกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสตรีอย่างน้อย ๓ คน และสมาชิกที่เป็นคณะกรรมการบริหารจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒ คน

วาระดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ในทุกปีจะมีสมาชิกฯ ที่พ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนอย่างน้อย ๒ คน โดยหมุนเวียนกันไป สมาชิกที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งตามเกณฑ์ข้างต้นจะไม่มีสิทธิรับการเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกภายในระยะเวลา ๒ ปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

๑. การพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาพรรคเพื่อเสนอต่อ
คณะกรรมการบริหาร





๒. การพิจารณาเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารในกรณีฉุกเฉิน
๓. การกำหนดวันและสถานที่ประชุมและการยกร่างระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการบริหาร
๔. การให้ข้อเสนอแนะและพิจารณาบรรจุเรื่องเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการบริหาร
๕. การเสนอแผนการดำเนินงานและงบประมาณประจำปีของสหภาพรัฐสภาต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร
๖. การรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการบริหาร การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับการแต่งตั้งเป็นเลขาธิการสหภาพรัฐสภาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร
๗. การกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสหภาพรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและสมาชิกฯ และปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ตามธรรมนูญสหภาพฯ กำหนด

คณะกรรมการสามัญของสหภาพรัฐสภา (Standing Committees)

คณะกรรมการสามัญของสหภาพรัฐสภา ๓ คณะ ประกอบด้วย

๑. คณะกรรมการสามัญว่าด้วยสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (Committee on Peace and International Security)
๒. คณะกรรมการสามัญว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน การคลัง และการค้า (Committee on Sustainable Development, Finance and Trade)
๓. คณะกรรมการสามัญว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Committee on Democracy and Human Rights)

องค์ประกอบ

คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ประกอบด้วย ประธานและรองประธาน จำนวน ๖ คนที่เป็นตัวแทนประจำของกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ของสหภาพ

รัฐสภาแต่ละกลุ่ม และสมาชิกสำรอง ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญนั้น ต้องคำนึงถึงสัดส่วนระหว่างสมาชิกบุรุษและสตรีด้วย



อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการแต่ละคณะมีหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามระเบียบวาระการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นประเด็นที่เกี่ยวข้อง

๒. แต่งตั้งผู้เสนอรายงานเพื่อยกร่างข้อมติซึ่งเป็นผลการประชุมของคณะกรรมการและเสนอรายงานต่อที่ประชุมสมัชชาฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ

การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี (Meeting of Women Parliamentarians)

การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีจะมีขึ้นในโอกาสการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งแรกของปี โดยคณะกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาสตรี จะจัดให้มีการประชุมระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาทั้ง ๒ ครั้ง เพื่อเตรียมความพร้อมของการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีและติดตามผลการปฏิบัติตามมติของที่ประชุมฯ ดังกล่าว

การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี มีขึ้นเพื่อพิจารณาประเด็นสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามวาระของสมัชชา โดยเน้นบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีและหาแนวทางการพัฒนาแผนงานของสตรีในสหภาพรัฐสภาสมาชิกรัฐสภาสตรีของประเทศเจ้าภาพจะเลือกประธานในที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี โดยหากประเทศเจ้าภาพไม่มีสมาชิกรัฐสภาสตรีจะให้ประธานคณะกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาสตรีทำหน้าที่ประธานการประชุมฯ แทน และในกรณีที่ประธานคณะกรรมการฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่ ๑ หรือคนที่ ๒ ทำหน้าที่แทนตามลำดับ



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand



คณะกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาสตรี ประกอบด้วย ตัวแทนจากกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ทั้งสมาชิกประจำและสมาชิกสำรอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี กลุ่มภูมิภาคใดที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของภูมิภาคนั้นใหม่เพื่อดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการฯ

นอกเหนือจากนี้ สหภาพรัฐสภายังมีการประชุมของคณะกรรมการและคณะทำงานอื่น ๆ ด้วย อาทิ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการว่าด้วยปัญหาตะวันออกกลาง คณะกรรมการประสานงานการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี และคณะกรรมการส่งเสริมการเคารพกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กลุ่มประสานงานประเด็นปัญหาคณะผู้เจรจาเพื่อการถอนทหารในไซปรัส คณะกรรมการประสานความร่วมมือของการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในเมดิเตอร์เรเนียน การประชุมกลุ่มหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างชาย-หญิง

สำนักงานเลขาธิการสหภาพรัฐสภา (Secretariat of the Inter-Parliamentary Union)

องค์ประกอบ

สำนักงานเลขาธิการสหภาพรัฐสภาประกอบด้วย เลขาธิการสหภาพรัฐสภา รองเลขาธิการฯ ผู้ช่วยเลขาธิการฯ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ภายใต้การกำกับดูแลของเลขาธิการฯ ที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีบริหาร

อำนาจหน้าที่

๑. เป็นสำนักงานใหญ่ของสหภาพรัฐสภา และเป็นผู้ดำเนินกิจการของสหภาพรัฐสภา ให้มีความต่อเนื่องและเป็นศูนย์กลางการติดต่อประสานงานระหว่างสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ



LIERT



๒. จัดเก็บเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การ ส่งเสริมการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพฯ และสนับสนุนกิจกรรมและการมีส่วนร่วมของสมาชิกเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๓. สนับสนุนการปฏิบัติงานของประธานสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะมนตรีบริหารและสมัชชาสหภาพฯ จัดเตรียมร่างแผนการดำเนินงานและงบประมาณเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้กำกับดูแล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนปัจจุบัน คือ นายแอนเดอร์ส บี. จอห์นสัน (Anders B. Johnsson) ชาวสวีเดน ซึ่งจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ แต่สามารถรับการแต่งตั้งให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

ทิศทางและแนวโน้มการประชุมสหภาพรัฐสภา

ทิศทางและแนวโน้มของสหภาพรัฐสภาต่อประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับฝ่ายนิติบัญญัติและองค์การระหว่างประเทศ เพื่อผลักดันมิติรัฐสภาในด้านการต่างประเทศ ได้แก่

๑. ด้านสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

การสร้างเสริมบทบาทของรัฐสภาในการสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงของมนุษย์ และเสรีภาพส่วนบุคคล การกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อการลดและต่อต้านการแพร่ขยายอาวุธทุกรูปแบบตามแนวทางของปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ การสนับสนุนความร่วมมือด้านสันติภาพ



LIRT

การก่อการร้าย และการหาแนวทางเพื่อรับมือกับการคุกคามความมั่นคงด้านต่าง ๆ ตลอดจนความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเห็นว่า รัฐสภาควรมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถของมาตรการเพื่อการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์และการลดอาวุธ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการบังคับใช้สนธิสัญญาห้ามการทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์

๒. ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

สหภาพรัฐสภาได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รูปแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืนและพลังงานทดแทน โดยเน้นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม หนี้สิน ความยากจน และการทุจริต โดยยึดตามแนวทางของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษและส่งเสริมรัฐสภาควรมีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของต่างชาติและเรียกร้องให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกัน เพื่อให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของโลก

๓. ด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

สหภาพรัฐสภาได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานอพยพ การค้ามนุษย์ การเกลียดชังต่างชาติและสิทธิมนุษยชน โดยเรียกร้องให้รัฐสภามีส่วนในการสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานอพยพ เพื่อให้เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและครอบครัว สนับสนุนการให้สัตยาบันต่อข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองเหยื่อผู้ประสบภัยจากสงคราม ทั้งนี้ โดยถือว่าการเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของรัฐสภานานาชาติและสหภาพรัฐสภาในการยุติสถานการณ์เลวร้ายของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ขัดแย้งของปาเลสไตน์โดยสันติวิธีเป็นวาระเร่งด่วนของสหภาพรัฐสภา



LIART



นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภายังตระหนักถึงความสำคัญของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเน้นการสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารบนพื้นฐานว่าการส่งเสริมประชาธิปไตยเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

๔. ด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม

สหภาพรัฐสภาได้สนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ในการเสริมสร้างความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความโปร่งใส เพื่อความเป็นเอกภาพบนความหลากหลายของวัฒนธรรม ทั้งนี้ สหภาพรัฐสภามีความร่วมมือที่แน่นแฟ้นกับองค์การ UNESCO โดยมีการตั้งเครือข่ายผู้รับผิดชอบของประเทศสมาชิก UNESCO เพื่อส่งเสริมบทบาทของรัฐสภาในภารกิจร่วมกันขององค์การ

๕. ด้านสิทธิสตรี

สหภาพรัฐสภาสนับสนุนและผลักดันมาตรการเพื่อการส่งเสริมบทบาทของสตรีในทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐสภาที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย บทบาทของสตรีและสื่อมวลชน ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสร้างเครือข่ายของสตรีในทางการเมือง

๖. ด้านความร่วมมือกับสหประชาชาติ

สหภาพรัฐสภาในฐานะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติมีสำนักงานผู้สังเกตการณ์ถาวรของสหภาพรัฐสภาประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก สหภาพรัฐสภาจึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องของความร่วมมือกับสหประชาชาติ โดยสนับสนุนการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ และการดำเนินกิจกรรม





ร่วมกับสหประชาชาติในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการเมือง สันติภาพและความมั่นคง ด้านประชาธิปไตยและการพัฒนา รวมถึงการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์กร นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภายังมีกิจกรรมจำนวนมากที่ดำเนินการร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ในกรอบของสหประชาชาติ ได้แก่ UNDP UNESCO UNAIDS UNHCR INITAR OHCHR UNICEF UNIFEM โดยล่าสุดได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ได้แก่ การเข้าร่วมในการอภิปรายระดับสูงของสหประชาชาติว่าด้วย HIV/AIDS การอนุวัติตามยุทธศาสตร์สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายสากล การทบทวนเป้าหมายแห่งสหประชาชาติ (MDGs) และการประชุมระดับโลก ครั้งที่ ๒ ว่าด้วยการเงินการคลังเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

๗. ด้านความร่วมมือกับองค์การการค้าโลก

สหภาพรัฐสภาได้ร่วมมือกับสภายุโรปในการจัดการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลก โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกเพื่อส่งเสริมบทบาทของรัฐสภาในด้านการค้าระหว่างประเทศภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลกและความร่วมมือระหว่างรัฐสภากับองค์การการค้าโลก โดยในการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลก เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ ณ นครเจนีวา ที่ประชุมได้พิจารณาถึงประเด็นสำคัญของทิศทางของระบบการค้าพหุภาคีในอนาคต โดยมีมติเรียกร้องให้รัฐสภามีบทบาทและส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลด้านการค้าระหว่างประเทศ และสนับสนุนนโยบายการค้าที่เสรีและเป็นธรรม ตั้งอยู่บนความเสมอภาคและสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ล่าสุดในการประชุมคณะกรรมการเตรียมการจัดการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลก ครั้งที่ ๑๗ เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๑ ยังได้ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการล่าสุดขององค์การการค้าโลกด้านสินค้าเกษตร และการเปิด



LIIRT



ตลาดสินค้าภาคอุตสาหกรรมภายใต้กรอบเจรจารอบโดฮา ตลอดจนผลกระทบของ
การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่กระทบต่อการค้า

๘. ด้านปฏิรูปสหภาพรัฐสภาและการบริหารองค์กร

สหภาพรัฐสภาส่งเสริมให้มีการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทาง
ยุทธศาสตร์กับสหประชาชาติ และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานขององค์กร
สนับสนุนการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของสมาชิก โดยการ
ขยายขอบเขตของการดำเนินการ และให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองมากยิ่งขึ้น
เน้นบทบาทและการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมที่เข้มแข็งในระดับประธานรัฐสภาและ
ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนความ
ร่วมมือระหว่างสหภาพรัฐสภาและสมาชิกเลขาธิการรัฐสภา (ASGP) ในการปรับ
แนวทางการทำงานของสหภาพรัฐสภา และยกระดับสหภาพรัฐสภาเป็นสถาบันทางการ
เมือง

รัฐสภาไทยกับสหภาพรัฐสภา

ประเทศไทยได้รับการทาบทามให้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภาทั้งผ่าน
ทางรัฐบาล และทางรัฐสภาโดยตรง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๙๑ ทางรัฐบาลติดต่อผ่าน
กระทรวงการต่างประเทศ ส่วนทางรัฐสภานั้น ประธานคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา
ติดต่อกับประธานรัฐสภาไทย โดยครั้งแรกขอให้รัฐสภาไทยจัดส่งคณะผู้แทนไป
สังเกตการณ์การประชุมใหญ่ของสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๓๗ ณ กรุงโรม สาธารณรัฐ
อิตาลี ในปี พ.ศ. ๒๕๙๑ แต่ในครั้งนั้นรัฐสภาไทยยังไม่พร้อมจึงไม่สามารถที่จะ
รับคำเชิญได้ อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะดึงประเทศไทยให้เข้าเป็นภาคีของ
สหภาพรัฐสภายังคงดำเนินต่อไป เพราะฉะนั้นขณะนั้นประเทศไทยเป็นประเทศ
เอกราชประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทาง



LIRIT

๒๕



รัฐสภา แต่ยังไม่ได้เป็นภาคีของสหภาพรัฐสภา ประธานคณะมนตรีและเลขาธิการ สหภาพรัฐสภาต่างก็พยายามติดต่อโดยตรงกับประธานรัฐสภาไทยในขณะนั้นคือ เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ทั้งทางส่วนตัวและทางการ ในที่สุดสหภาพรัฐสภาได้ส่ง นายปอล บาสทิต อดีตรัฐมนตรีฝรั่งเศส และประธานหน่วยรัฐสภาฝรั่งเศส มาเยือนประเทศไทยในฐานะตัวแทนของสหภาพรัฐสภา และได้พบปะหารือกับ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของไทย ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรีบางท่าน และในการประชุมคณะมนตรีเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๒ คณะมนตรีได้มีมติให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร รับเรื่องไปพิจารณา

รัฐสภาได้มีการประชุมเป็นการภายในเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยที่ประชุมเห็นว่าสหภาพรัฐสภาเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยและมีนโยบายในการที่จะหาช่องทางเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพของโลก ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดย ทางรัฐสภา ทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็พร้อมที่จะให้ ความร่วมมือและสนับสนุนทุกวิถีทาง ที่ประชุมรัฐสภาจึงได้ตกลงในหลักการให้ ประเทศไทยเป็นสมาชิกของหน่วยโดยตำแหน่ง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการ การพิจารณาร่างข้อบังคับของหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา พร้อมกันนั้น ทางรัฐบาลก็แปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อ ตั้งงบสหภาพรัฐสภาในงบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ในการประชุมภายในของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๓ ที่ประชุมได้ให้การรับรองร่างข้อบังคับของหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา และพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการบริหารของหน่วยฯ ขึ้นมาตามข้อบังคับ หลังจาก



LIERT



ที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารหน่วยฯ เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการบริหารได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๙๓ เป็นต้นไป

และในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ณ กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๙๓ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับหน่วยประจำชาติไทยเข้าเป็นภาคีของสหภาพรัฐสภา

การถูกระงับการเป็นภาคีของสหภาพรัฐสภา

ที่ประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา สมัยประชุมที่ ๑๑๑ ซึ่งประชุมกันที่กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ลงมติให้ระงับการเป็นภาคีสหภาพรัฐสภาของหน่วยประจำชาติไทยไว้ชั่วคราวเนื่องจากการปฏิบัติและยุบสภา

อย่างไรก็ตาม หน่วยประจำชาติไทยได้ขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา สมัยประชุมที่ ๑๑๒ ณ กรุงอาบิดจัน ประเทศโคท้อไอเวอรี ในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร สมัยประชุมที่ ๑๖๒ ซึ่งประชุมกันที่รัฐสภาแห่งชาติโคท้อไอเวอรีได้พิจารณาการขอกลับเข้าเป็นภาคีสหภาพรัฐสภาของหน่วยประจำชาติไทย โดยได้เชิญผู้แทนของคณะผู้แทนหน่วยประจำชาติไทยเข้าไปชี้แจงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ นายเสนาะ อุณากรุล เลขานุการหน่วยประจำชาติไทยได้ตอบข้อสงสัยของสมาชิกในคณะกรรมการบริหารเป็นที่พอใจ คณะกรรมการบริหารจึงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับหน่วยประจำชาติไทยกลับเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาดังเดิม และยังคงเป็นภาคีแห่งสหภาพรัฐสภาอยู่จนกระทั่งบัดนี้

จากการเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา นอกเหนือจากการส่งผู้แทนของรัฐสภาเข้าร่วมในการประชุมต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภาแล้ว รัฐสภาไทยยังเป็น



LIRT



เจ้าภาพจัดการประชุมของสหภาพรัฐสภาและการประชุมที่เกี่ยวข้องอีกหลายครั้ง คือ

๑. การประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๔๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙
๒. การประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๗๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐
๓. การประชุมพิเศษของสหภาพรัฐสภา เรื่องความร่วมมือทาง

เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. การประชุมรัฐสภาเนื่องในโอกาสการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ครั้งที่ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓๙ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมมีมติระงับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาชั่วคราว เนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองของไทย เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งส่งผลทำให้รัฐสภาไทยไม่สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ระหว่างวันที่ ๒๙ เมษายน - ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่กรุงเทพฯ

ต่อมาคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔๑ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ในคราวการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๗ ที่เจนีวา ได้มีมติให้คืนสิทธิสมาชิกภาพในการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาอย่างเต็มที่โดยทันที หลังจากที่มีการประชุมรัฐสภาหลังการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยไม่ต้องรอให้มีการพิจารณาหรือเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชา หรือคณะมนตรีฯ ในสมัยหน้าอีก และรัฐสภาไทยได้รับการทาบทามให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กรุงเทพมหานคร



หน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา



ภายใต้ข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๘
ได้บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนเป็นสมาชิกหน่วยฯ โดยประธานรัฐสภาเป็นประธาน
และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานหน่วยฯ โดยตำแหน่ง ในกรณีที่อายุของ
สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลิ้นสุดลง หรือในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกหน่วยประจำชาติยังคงสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกใหม่



LIRT

๒๙

Legislative Institutional Repository of Thailand



หน่วยประจำชาติไทยฯ จะมีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ปีละ ๑ ครั้ง ภายใน ๖๐ วัน นับจากวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไปแห่งรัฐสภาเพื่อ

๑. รับรองรายงานการบริหารของกรรมการบริหาร
๒. รับรองบัญชีการใช้จ่ายเงินค่าบำรุงเหรียญกษาปณ์ ภายหลังจากที่ได้ฟังรายงานของผู้สอบบัญชีแล้ว และ

๓. ดำเนินกิจการอื่นที่คณะกรรมการบริหารเสนอต่อที่ประชุม โดยที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร หรือโดยที่สมาชิกของหน่วยไม่น้อยกว่าสิบห้าคน เข้าชื่อร้องขอ

คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทย

เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยประจำชาติไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการบริหารหน่วยฯ ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา เป็นประธานและรองประธานหน่วยฯ โดยตำแหน่ง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นคณะกรรมการบริหารหน่วยฯ โดยตำแหน่งและกรรมการบริหารอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในการประชุมระหว่างประเทศ โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีทุก ๆ สองปี และจะเลือกตั้งกันเองเป็นเลขาธิการ เหรียญกษาปณ์ ผู้สอบบัญชี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำนักงานเลขาธิการประจำฝ่ายบริหารของหน่วยฯ โดยมีเลขาธิการหน่วยฯ เป็นผู้รับผิดชอบงานทั่วไปของหน่วย





ข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๓ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารให้มีหน้าที่ดำเนินกิจการของหน่วยและโดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้อง

(๑) พิจารณานหนังสือเชิญให้ไปร่วมประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ประชุมคณะมนตรีบริหารหรือคณะกรรมการสามัญแห่งสหภาพรัฐสภา หรือการประชุมอื่นที่สหภาพรัฐสภาจัดขึ้น

(๒) แต่งตั้งคณะผู้แทนหน่วยไปร่วมประชุมตาม (๑) โดยสรรหาสมาชิกหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชุม หรือเรื่องที่สหภาพรัฐสภาให้ความสำคัญ

(๓) พิจารณาจัดเตรียมร่างข้อมติ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อมติ เพื่อยื่นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่สหภาพรัฐสภา ที่ประชุมคณะมนตรีบริหาร หรือที่ประชุมคณะกรรมการแห่งสหภาพรัฐสภาแล้วแต่กรณี

ในปีหนึ่ง ๆ คณะกรรมการบริหารจะประชุมกันกี่ครั้งก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณา โดยประธานหน่วยฯ เป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุม

ค่าบำรุงหน่วยประจำชาติไทย

หน่วยประจำชาติไทยต้องเสียค่าบำรุงแก่สหภาพรัฐสภาทุกปีตามอัตราที่คณะมนตรีบริหารสหภาพรัฐสภากำหนด และการเข้าร่วมประชุมประจำปีของสมัชชาสหภาพรัฐสภาถือเป็นพันธกรณีของรัฐสภาไทย



LIRT ๓๑

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาไทยกับการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ครั้งที่ ๑๒๒

รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ และการประชุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๒๗ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ กรุงเทพมหานคร มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย

๑. รัฐสภาของประเทศจำนวน ๑๕๓ ประเทศ ที่มีอธิปไตยโดยสมบูรณ์ หรือรัฐสภาที่จัดตั้งโดยกฎหมายแม่บทแห่งดินแดนซึ่งได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ โดยได้รับสิทธิและเอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในฐานะผู้สังเกตการณ์ถาวรแห่งสหประชาชาติ

รัฐสภาของแต่ละประเทศจะสามารถจัดตั้งหน่วยประจำชาติในสหภาพรัฐสภาขึ้นได้เพียงหน่วยเดียวเท่านั้น การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาจะต้องแสดงเจตจำนง และรับข้อผูกพันตามธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภา คณะมนตรีบริหารจะทำหน้าที่พิจารณาคำขอเข้าเป็นสมาชิกและคำขอกลับเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาและคำขอเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ของสหภาพรัฐสภา รวมทั้งสถานภาพของสมาชิกตามสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศสมาชิกตามที่การระงับหรือเพิกถอนตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอ

๒. สมาชิกสมทบ (Associate Members) ที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ ๘ องค์การ ประกอบด้วย

- ๑) สภาแอนเดียน (Andean Parliament)
- ๒) สภาอเมริกากลาง (Central American Parliament)
- ๓) สภานิติบัญญัติแอฟริกาตะวันออก (East African Legislative Assembly)
- ๔) สภายุโรป (European Parliament : EP)





๕) คณะกรรมาธิการรัฐสภาระหว่างประเทศของสหภาพเศรษฐกิจและการเงินแอฟริกาตะวันตก (Inter-Parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary Union)

๖) สภาประชาคมเศรษฐกิจรัฐแอฟริกาตะวันตก (Parliament of the Economic Community of West African States : ECOWAS)

๗) สภาลาตินอเมริกา (Latin American Parliament)

๘) สมัชชารัฐสภาคณะมนตรียุโรป (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)

๓. ผู้สังเกตการณ์

องค์การระหว่างประเทศที่ได้รับสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observers) ในสหภาพรัฐสภา ประกอบด้วย สมัชชารัฐสภาเมดิเตอร์เรเนียน (Parliamentary Assembly of the Mediterranean : PAM) และสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและความช่วยเหลือด้านการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International Institute for Democracy and Electoral Assistance : International IDEA)

สำหรับประเด็นในการประชุมของสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ มีดังนี้

๑. ด้านสันติภาพและความมั่นคง เรื่อง “ความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันในการขจัดขบวนการอาชญากรรม โดยเฉพาะการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์และการก่อการร้ายข้ามชาติ” (Cooperation and shared responsibility in the global fight against organized crime, in particular drug trafficking, illegal arms sales, human trafficking and cross-border terrorism)

๒. ด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน การเงินและการค้า เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาในเขตซีกโลกใต้และความร่วมมือสามฝ่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (The role of parliaments

in developing South - South and Triangular Cooperation with a view to accelerating achievement of the Millennium Development Goals)

๓. ด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เรื่อง "การมีส่วนร่วมของเยาวชนในกระบวนการทางประชาธิปไตย" (Youth participation in the democratic process)

นอกจากนี้ ในที่ประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับการพัฒนาการของประเทศ ซึ่งรัฐสภาไทยและสหภาพรัฐสภาจะได้ร่วมกันกำหนดหัวข้อหลักของการอภิปรายและมีอภิปรายส่วนย่อยในประเด็นระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและในภูมิภาคนี้ รวมทั้งประเด็นหัวข้อเรื่อง "รัฐสภาในฐานะศูนย์รวมของการสร้างความปรองดองทางการเมืองและธรรมาภิบาล" (Parliament at the heart of political reconciliation and good governance)

จากการที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมในครั้งนี้ ผลที่คาดว่าจะได้รับคือ การส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทย และสร้างบทบาทที่เข้มแข็งให้กับประเทศไทยในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ อีกทั้งยังจะเป็นการสนับสนุนและการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมไทย ให้ปรากฏต่อสายตาประชาคมโลกอีกด้วย

ในการนี้ จึงขอเชิญชวนประชาชนชาวไทยร่วมกันเป็นเจ้าภาพที่ดีในการจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ และการประชุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างวันที่ ๒๗ มีนาคม - ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ กรุงเทพมหานคร



LIIRT

ปัญหา

รัฐธรรมนูญไทย : สาเหตุและการหาทางออก



ดร.เสนีย์ คำสุข*

บทนำ

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญประเด็นหนึ่งมาตั้งแต่มีกระบวนการจัดทำขึ้นหลังการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มาจนถึงหลังการเกิด “รัฐบาลอภิสิทธิ์” ในช่วงต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ จนถึงปลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเด็นสำคัญ คือ บรรดานักการเมืองทั้งหลายทั้งที่มีตำแหน่งในรัฐสภา และฝ่ายบริหาร ตลอดจนผู้มีตำแหน่งและบทบาทสำคัญในกลุ่มที่มีชื่อเป็นทางการเมืองว่า “พรรค” ต่างๆ ล้วนนำเสนอประเด็น

* รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand



เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในแนวทางที่ตนเองต้องการอยากจะเป็นทั้งสิ้น ที่เด่นชัดคือ “แก้ไขรัฐธรรมนูญ” และ “การยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญ”

ดังเช่นที่สื่อมวลชนนำเสนอเป็นข่าวว่า “...คณะกรรมการประสานหรือ วิป ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) มีมติให้ คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นผู้ไป ยกร่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบ ๖ ประเด็น...”^๑ หรือ “...นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล อดีตรองหัวหน้าพรรคชาติไทย กล่าวว่า ...การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะ สามารถแก้ปัญหาได้ ต้องให้ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน ...ถ้าแก้ไขแล้วจะมีปัญหาตามมา ก็ไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญก็ได้”^๒ “...นายปลอดประสพ สุรัสวดี รองหัวหน้าพรรคเพื่อไทย กล่าวว่า การเลือกตั้งครั้งหน้าถ้าพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง จะแก้รัฐธรรมนูญภายใน ๑ เดือน โดยนำฉบับปี ๒๕๕๐ กลับมาใช้ ขณะที่นายวรพล พรหมิกบุตร อาจารย์คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ เกื้อหนุนอำมาตย์ทำลายประชาธิปไตย ดังนั้นต้อง พยายามไม่ให้มีผู้คั่นกลางระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ ต้องทำให้ระบบ อำมาตย์ถอยร่นไป เพราะต่างประเทศและประชาคมโลกไม่ต้องการระบบนี้”^๓ หรือ ในประเด็นเรื่องการทำประชามติในการแก้หรือไม่แก้รัฐธรรมนูญที่มีความคิดเห็นของ นักการเมืองหลายด้าน คือ “...ความเห็นไม่ตรงกันถึงช่วงเวลาทำประชามติ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เห็นว่าควรทำก่อนเข้าสภา ขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลยืนยันว่า ควรทำหลังสภาผ่านวาระ ๑ นั้น นายชุมพล ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศและกีฬา ในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทยพัฒนา (ชทพ.) กล่าวว่า ยืนยันว่า

^๑ มติชน ๒๕ กันยายน ๒๕๕๒ : ๒

^๒ โพสต์ทูเดย์ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ : ๕

^๓ เรื่องเดียวกัน

ร่างรัฐธรรมนูญควรจะผ่านการพิจารณาของสภาในวาระ ๑ หรือ ๒ ไปแล้ว ค่อยทำประชาคมติ... ด้านขมรม สสร. ๕๐ กว่า ๒๐ คน นำโดยนายเสรี สุวรรณภานนท์ ประธานขมรมและอดีตรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และ น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ อดีตรองประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ร่วมกันหารือที่รัฐสภาถึงการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายการเมือง โดย น.ต.ประสงค์ กล่าวว่า ส.ส. และ ส.ว. ที่กำลังจะเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นลักษณะของวาระสุ (เหี้ย) ที่ดินพลาญ เพราะรัฐธรรมนูญนี้เหมือนยาที่ถูกกับโรค... ขมรม สสร. ๕๐ ได้ออกคำแถลง ๖ ข้อ เช่น ส.ส. และ ส.ว. ยังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วน เช่น การออก พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับสนใจแต่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของตนและพรรคการเมือง ๒. การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ โดยมีความพยายามของบุคคลที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าของพรรคตัวจริง ไม่สามารถอาสาทำงานการเมืองได้เป็นเวลา ๕ ปี ได้เข้าประชุมตกลงเนื้อหาและวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ที่บ้านพิษณุโลก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน บรรดา ส.ส.



LIIRT

๓๗



และ ส.ว. ที่ดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าว ย่อมแสดงว่าเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อาณัติมอบหมาย หรือครอบงำ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มีโทษร้ายแรงว่า จงใจกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ละเว้นหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ถึงขั้นถอดถอนและผิดทางอาญา...^๕

ประเด็นต่างๆ ดังได้ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น สะท้อนให้เห็นวิธีคิด แนวคิด และความต้องการของบรรดานักการเมืองและกลุ่มการเมืองหลายประการ และบางอย่างก็มีลักษณะเหมือนกับที่ชมรม สสร. ๕๐ ได้นำเสนอไว้ คือ ค่อนข้างจะเป็นการเอื้อประโยชน์ทางด้านต่างๆ แก่นักการเมืองและกลุ่มการเมืองเหล่านั้น และยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดและพฤติกรรมที่ไม่ยอมอยู่ใต้กรอบกติกาหรือกฎหมาย และถ้ามีข้ออ้างหรือเหตุผลว่ากฎหมายนั้นๆ ตนเองไม่ได้เป็นผู้จัดทำขึ้นหรือมาจากฝ่ายตรงข้ามจัดทำและนำมาบังคับใช้กับฝ่ายตน ยิ่งทำให้สามารถนำมาขู่มอบให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกใช้ได้อย่างดี

สถานการณ์ทางการเมืองไทยและประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในช่วงหลังการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จนถึงหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงยังเชื่อมโยงอยู่กับเหตุการณ์ทางการเมืองยุค “ระบอบทักษิณ” ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ เพราะความขัดแย้งทางการเมืองของคนสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ ฝ่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับฝ่ายต่อต้านยังคงดำรงอยู่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญส่วนหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมือง และคาดว่าจะยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไปอีกนาน ดังที่ฝ่ายพรรคเพื่อไทยที่กลุ่มการเมืองของฝ่าย พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้เป็นองค์กรทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนถูกยุบเลิกจากผลของกฎหมาย ประกาศอยู่เสมอว่า ถ้าชนะการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้าจะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และนำฉบับ

^๕ มติชน ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ : ๑๔



พ.ศ. ๒๕๔๐ กลับมาใช้ ขณะที่ฝ่ายต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” หรือกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยหรือ พธม. ที่ได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายในชื่อ “พรรคการเมืองใหม่” (ก.ม.ม.) ก็ได้ประกาศคัดค้านการแก้ไขและยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาโดยตลอด

ถ้าพิจารณามิติการเมืองไทยในขอบเขตที่กว้างออกไปจากเรื่องรัฐธรรมนูญการเมืองไทยที่วนเวียนอยู่ใน “วงจรอุบาทว์ทางการเมือง” (political vicious cycle) มาตั้งแต่เริ่มต้นเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ มักจะเกิดมาจากสาเหตุสำคัญ คือ ความขัดแย้งกันทางอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่สำคัญ ๒ - ๓ กลุ่ม และเมื่อขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมมากพอในการตัดสินหรือระงับข้อขัดแย้ง สุดท้ายกระบวนการลงโทษ หรือ “ทำลาย” ฝ่ายตรงข้ามก็มักจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการยกเลิกกติกาเดิมหรือรัฐธรรมนูญ แล้วเริ่มกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ หลังจากนั้นก็เริ่มต้นกระบวนการเข้าสู่อำนาจใหม่ ส่วนใหญ่คือจัดระบบการเลือกตั้งใหม่ ขณะเดียวกันกระบวนการความขัดแย้งเดิมก็ยังไม่สิ้นสุดไป พร้อมๆ กับการเกิดกระบวนการความขัดแย้งทางการเมืองใหม่ๆ และการเรียกร้องให้มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญขึ้นเกือบทุกครั้ง โดยเป็นเช่นนี้มาตลอดกว่า ๗๗ ปี

วงจรอุบาทว์การเมืองไทยจึงมีวงจรอุบาทว์ทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นควบคู่กันไป คือ การล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า → ประกาศใช้ฉบับชั่วคราว → จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ถาวร?) → การแก้ไขรัฐธรรมนูญ → การล้มเลิกรัฐธรรมนูญ →จนมีผลให้สังคมการเมืองไทยมีการจัดทำและประกาศใช้มาแล้วถึง ๑๘ ฉบับ (จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๒) หรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปแล้ว ๑๗ ฉบับ ถ้าคิดในเชิงเศรษฐกิจ และธุรกิจ ก็เป็นการทำลายพื้นฐานการผลิตอย่างหนัก และมีการลงทุนอย่างไม่มีแผนงานที่ดี และนำไปสู่การขาดทุนมหาศาล หรืออย่างน้อยก็สิ้นเปลืองเวลาอันมีค่าไปหลายสิบปี สิ้นเปลืองโอกาสพัฒนาทางการเมือง





อย่างประมาทมิได้ สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินไปนับพันล้านบาท สิ้นเปลืองสมองคิด หรือแม้แต่ข้อความ หรือที่นำมาเขียนเป็นรัฐธรรมนูญไปประมาณ ๒๘๐, ๙๗๙ คำ*

ประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นเรื่องที่ต้องคิดกันอย่างรอบคอบ และจริงจัง ไม่ใช่การมุงคิดแต่การแก้ไขการยกเลิก และการจัดทำขึ้นใหม่ แต่เป็นการ คิดไปถึงการทำให้เกิด “ระบบระเบียบทางการเมือง” (political order) ที่เป็นประโยชน์ ต่อสังคมการเมืองโดยรวม ที่จำเป็นต้องมีการเมืองการปกครองภายใต้ “หลักนิติธรรม” (rule of law) ขึ้นให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม หรือคนส่วนใหญ่ในสังคมมีค่านิยมร่วมกันในเรื่อง “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) เป็นเบื้องต้นเสียก่อน

สำหรับสังคมการเมืองไทย คำถามสำคัญและตรงประเด็นที่สุดในเรื่องนี้ก็คือ จะทำอย่างไร (how to) จึงจะสามารถเปลี่ยนค่านิยมเชิงวัฒนธรรมในการปกครองโดยคน (rule of men) หรือคน (ผู้นำ) อยู่เหนือกฎหมายหรือวัฒนธรรมอำนาจนิยมไปสู่ วัฒนธรรมรัฐธรรมนูญนิยมหรือการยึดหลักนิติธรรมได้ และจะทำโดยใคร (by who) บ้าง

คำถามเหล่านี้อาจมีคำตอบอยู่บ้างแล้ว และมีการนำเสนอความคิดเห็น หลากหลายพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการ แต่ยังไม่มียังเสียงดังมากพอ หรือเกิดพลังขับเคลื่อนไปสู่การเป็นวิถีชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ ผู้เขียนจึงขอเข้าร่วม กระบวนการผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้วยคนหนึ่ง โดยจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญที่จะเป็นกลไกของการสร้างการเมืองประชาธิปไตยสมัยใหม่และการ เสนอแนะแนวทางออกจากวงจรอุบาทว์รัฐธรรมนูญไทยที่พอจะเป็นไปได้

* โปรดดูรายละเอียดใน เสนีย์ คำสุข, “คำและข้อความเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” ใน รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๘ ของไทย” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒) : ๗ - ๕๙ และ เสนีย์ คำสุข, “๗๗ ปี เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒) : ๗ - ๒๖



แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

๑. ความหมายและความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

พจนานุกรม^๖ เก็บความหมายกว้างๆ ไว้ว่า คือ บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ระบอบการปกครองของรัฐ รวมทั้งสถาบันและองค์กร การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ตรงกับ constitution ในภาษาอังกฤษ ที่มีความหมายว่าเป็น a set of basic laws and principles หรือเป็นชุดของหลักการและกฎหมายพื้นฐานต่างๆ ที่ใช้ในการปกครอง (governed) ประเทศหรือองค์กร หรืออาจจะหมายถึงส่วนต่างๆ หรือโครงสร้าง (structure) ของบางสิ่งบางอย่าง

เฮย์วูด^๗ ให้ความหมายรัฐธรรมนูญไว้กว้างๆ ว่า เป็นชุดของกฎระเบียบหรือกฎหมาย (rules) ทั้งที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (written) และไม่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten) เพื่อกำหนดหน้าที่ต่างๆ ที่ต้องทำ (duties) อำนาจ (power) และการทำงานในวิถีทางที่ถูกต้องหรือตามที่มีเป้าหมาย (functions) ของสถาบันต่างๆ ที่หลากหลาย (institutions) ในด้านการปกครอง (government) รวมทั้งมีกฎหมายในการควบคุมกระบวนการความสัมพันธ์ (regulate) ระหว่างสถาบันต่างๆ เหล่านั้น ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (state) กับปัจเจกบุคคล (individual)

^๖ โปรดดู พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (กรุงเทพมหานคร : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์, ๒๕๔๖) : ๙๔๑. และ Longman Exams Dictionary (Essex, England : Pearson Education Limited, 2006) : 313.

^๗ Andrew Heywood, *Politics*, third edition (New York : Palgrave MacMillan, 2002),





ทั้งนี้ ความสมดุลหรือดุลยภาพระหว่างกฎหมายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือตามกฎหมาย (legal) กับที่ไม่เขียนหรือตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณี (customary or conventional) ก็แตกต่างกันไปแต่ละระบบ (การเมือง) ส่วนในความหมายที่แคบหรือเฉพาะเจาะจง ถ้าเป็นลายลักษณ์อักษร ก็คือเอกสารที่มีสิทธิอำนาจ (authoritative) เพียงหนึ่งเดียวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุด (highest law) ในรัฐ

วีเรอ^๕ แยกความหมายรัฐธรรมนูญเป็น ๒ ด้าน คือ หนึ่ง เป็นสถาบันทางการเมืองพื้นฐาน (fundamental political institutions) ของประเทศหรือเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการจัดตั้งระบอบการปกครองหรือรัฐบาลอย่างมีเหตุผล และ สอง รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมักจะบัญญัติถึงระบบการเมืองการปกครองและเรื่องสิทธิต่างๆ (rights) ของพลเมืองของรัฐ

แทนซี^๖ ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญในมิติแนวคิดเสรีนิยมและอนุรักษนิยมในกรอบกว้างๆ ว่า “รัฐบาลหรือการปกครองตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional government) หมายถึง การปกครองของกฎหมาย (laws) ไม่ใช่ของคน (men) รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและมีอยู่เพื่อจำกัดอำนาจ (limit the power) ของรัฐบาลหรือการปกครองภายใต้กรอบผลประโยชน์ของประชาธิปไตย (democracy) และสิทธิของปัจเจกบุคคล และในทางตรงกันข้ามมุมมองของฝ่ายก้าวหน้า (radical) และสังคมนิยม (socialist) เน้นหนักการอธิบายไปที่แนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญเพิ่มอำนาจรัฐบาลประชาธิปไตยเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่การมีระเบียบของสังคมที่ยุติธรรม (just social order) อย่างประสบผลสำเร็จมากขึ้น

^๕ K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (Oxford : Oxford University Press, 1951) In Stephen D. Tansey, *Politics : The Basics*, 3rd edition (New York : Routledge, 2004), pp.180-181

^๖ Ibid.



ผู้เขียนมีแนวคิดว่า รัฐธรรมนูญมีความหมายในหลายมิติในกรอบของการเมืองการปกครอง ก็อาจพิจารณาในขอบเขตที่กว้างและแคบได้ดังนี้คือ ความหมายทั่วไปหรือค่อนข้างกว้าง ก็คือ กฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่ใช้เป็น "กติกา" สำคัญของการเมืองการปกครอง ในทางรัฐศาสตร์จึงมักมีการศึกษากันว่า รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานหรือที่มาของกฎหมาย (ที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ) ทั้งปวง กฎหมายเหล่านั้นจะขัดหรือแย้งกับสาระและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงมักมีบทบัญญัติหรือข้อความที่เขียนไว้เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการเมืองที่จะมีขึ้นหลังการประกาศใช้ กำหนดเรื่องอำนาจทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองหรือระหว่างผู้ปกครอง (rulers) กับผู้ถูกปกครอง (ruled) ตลอดจนสิทธิต่างๆ รวมทั้ง



สิทธิทางการเมืองของพลเมือง ในมุมมองของประชาธิปไตยเสรีนิยม รัฐธรรมนูญจึงเป็นกลไกสำคัญของการปรับเปลี่ยนและสร้างแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการ "ปฏิบัติ" ระบบการเมือง รัฐบาลหรือการปกครอง ตลอดจนแนวคิดและพฤติกรรมของผู้นำและผู้มีตำแหน่งทางการเมืองจากการปกครองโดยคน (rule by men)



ไปเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (rule of law) คือ ทำให้เกิด “กฎของเกม” ขึ้นมาอย่างชัดเจน

ในกรอบที่เฉพาะเจาะจงหรือค่อนข้างเน้นในทางการเมือง รัฐธรรมนูญ ก็คือ สถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งที่สัมพันธ์โดยตรงและแยกไม่ออกกับ กระบวนการก่อรูปกฎหมาย การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าเป็นระบบการเมือง ประชาธิปไตย สถาบันรัฐธรรมนูญ ก็คือ กลไกสำคัญที่สุดในการทำให้เกิดการปกครอง โดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด ในทางรัฐศาสตร์ การศึกษารัฐธรรมนูญจึงมีมุมมองที่สัมพันธ์กับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง (political modernization) พัฒนาการทางการเมือง (political development) และการสร้าง สถาบันทางการเมือง (political institutionalization) ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้

จากนิยามของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจแยกความสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญในทางการเมืองออกได้ดังนี้ คือ

๑) เป็นกลไกหรือวิธีการ (means) ในการจัดตั้งระบบระเบียบทางการเมืองใหม่ หลังจากมีการยกเลิกหรือล้มเลิกระบบระเบียบเก่า

๒) รัฐธรรมนูญทำให้ระบบการเลือกตั้งในระบบใหม่ องค์กรทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองในระดับย่อย สามารถทำงานต่างๆ ได้อย่างมีความชอบธรรม เพราะโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญมักจะมีวัตถุประสงค์ และ/หรือหน้าที่สำคัญทางการเมืองหลายด้าน คือ^{๑๑}

^{๑๑} Andrew Heywood, *Politics*, op.cit., pp.321-324

๑. **เพิ่มอำนาจรัฐ** คือ การกำหนดให้รัฐปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และมีสิทธิอำนาจอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเกิดรัฐใหม่ หลังจากปลดแอกจากลัทธิอาณานิคม (colonialism) ตัวอย่างเช่น การเกิดรัฐอินเดียสมัยใหม่หลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษ พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ตามมาด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๓ และสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ (declaration of independence พ.ศ. ๒๓๑๙ (ค.ศ. ๑๗๗๖) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเมื่อรัฐต่างๆ ได้ให้สัตยาบัน พ.ศ. ๒๓๓๒ (ค.ศ. ๑๗๘๙) เป็นต้น

๒. **ก่อเกิดและสร้างสรรค์คุณค่าและเป้าหมายทางการเมือง** นอกเหนือจากการวางกรอบพื้นฐานของรัฐบาลและการปกครอง เหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงมักยืนยันถึงอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) อย่างใดอย่างหนึ่งที่มีมาก่อนจะเกิดรัฐธรรมนูญ และการที่จะสร้างระบอบ (regime) ทางการเมืองใดขึ้นจึงจำเป็นต้องสร้างคุณค่าและเป้าหมายทางการเมืองให้เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด เหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงมีความแตกต่างหลากหลายมากตามอุดมคติทางการเมืองในแต่ละสังคมการเมือง คือ ตั้งแต่คุณค่าและเป้าหมายประชาธิปไตย อิสรภาพ หรือรัฐสวัสดิการ ไปจนถึงความเชื่อในลัทธิสังคมนิยม สหพันธรัฐนิยม และ/หรืออิสลาม ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตรัสเซีย (USSR) ใน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติถึงการเป็น “สังคมที่เป็นสังคมนิยมพัฒนาแล้ว” ขณะที่ “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Law) ของเยอรมนีบัญญัติให้รัฐ “ส่งเสริมสันติภาพของโลก” เป็นต้น

๓. **สนับสนุนความมั่นคงของรัฐบาลหรือการปกครอง** รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดระเบียบปฏิบัติและความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรทางการเมืองต่างๆ รวมทั้งกำหนดกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในความสัมพันธ์เหล่านั้น เหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้จัดสรรหน้าที่ อำนาจและภารกิจที่ต้องกระทำให้กับสถาบันต่างๆ ของรัฐบาลหรือการปกครอง ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญอินเดียจัดทำรายละเอียดค่อนข้างสูงในการบัญญัติถึงความสัมพันธ์และอำนาจต่างๆ ทางรัฐธรรมนูญ





ที่มีอยู่เกือบ ๔๐๐ มาตรา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงหน้าที่ที่ขาดไม่ได้และกำหนดการวัดด้านความมั่นคง ระบบระเบียบและความสามารถในการคาดการณ์ถึงการทำงานของรัฐบาลหรือการปกครอง

๔. ปกป้องอิสรภาพ โดยประชาธิปไตยเสรีนิยมมักจะอ้างถึงวัตถุประสงค์แกนกลางของรัฐธรรมนูญว่าเพื่อจำกัดหรือควบคุมรัฐบาลหรือการปกครองเพื่อปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล เหตุนี้ จึงมักมีมุมมองกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการจัดตั้งและรักษา “รัฐบาลหรือการปกครองที่ (มีอำนาจ) จำกัด” (limited government) คือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิอำนาจของรัฐบาลกับอิสรภาพของบุคคลไว้ไม่ให้รัฐบาลแทรกแซงเข้าไปในส่วนนี้

ในการปกป้องอิสรภาพของพลเมืองดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ของพลเมืองไว้ และมักจะใช้กลไกของ “กฎหมายแห่งสิทธิ” (bill of rights) เป็นเครื่องมือที่ค่อนข้างคลาสสิก เป็นจารีตประเพณีก็คือ อิสรภาพของการแสดงออก (Freedom of expression) อิสรภาพในการทำพิธีกรรมทางศาสนา อิสรภาพในการสมาคมหรือการเคลื่อนไหว ที่รับรู้กันว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ และมักจะเรียกกันว่า “สิทธิเชิงลบ” (negative rights) เพราะกีดกันไม่ให้รัฐเข้าไปก้าวก่าย หรือทำให้ไม่สามารถทำการปกครองได้ (government inactivity) ส่วนสิทธิเชิงบวก (positive rights) เกิดจากการขยายตัวออกไปทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น สิทธิด้านสุขภาพอนามัย สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและแม้แต่สิทธิในการทำงาน สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิเชิงบวกเพราะส่งผลให้รัฐบาลหรือการปกครองขยายขอบเขตหรือภาระงานใหม่ๆ มากขึ้น จนเกิดเป็นคำถามต่อสถานภาพของสิทธิและภาระงานของรัฐบาล เช่น สิทธิในการทำงาน ตามรัฐธรรมนูญของอินเดียมีการรับรู้และตีความเจตนารมณ์กฏหมายว่า สิทธิดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้สภาวะข้อจำกัดของความสามารถและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ



LI RT

๕. ส่งเสริมให้เกิดความชอบธรรมของระบบการเมือง จากขอบเขตของการ (บังคับ) ใช้รัฐธรรมนูญ โดยมองกระบวนการสร้างความชอบธรรมได้สองมิติ ด้านหนึ่ง การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงสถานะความเป็นสมาชิกของรัฐนั้นในประชาคมนานาชาติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญทำให้รัฐอื่นๆ รับรู้หรือยอมรับสถานภาพของรัฐนั้นๆ อีกด้านหนึ่ง ที่มีความสำคัญมากกว่านั้น ก็คือ ความสามารถในการใช้รัฐธรรมนูญในรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมขึ้น ด้วยการส่งเสริมให้พลเมืองของรัฐเคารพและยอมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

ในการทำให้รัฐธรรมนูญเกิดประสิทธิภาพ (ในการบังคับใช้) มากขึ้นนี้ ก็ทำได้ด้วยการส่งเสริมการเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดและมีคุณค่าของรัฐธรรมนูญเอง หรือแม้แต่การเป็นเอกสารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือเป็นสัญลักษณ์ในด้านอัตลักษณ์และวัตถุประสงค์ของชาติ

๓) รัฐธรรมนูญช่วยสร้างและส่งเสริมเชิงสัญลักษณ์และบทบาทที่มีความชอบธรรมของระบบการเมืองและสถาบันการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองประชาธิปไตย รวมทั้งสถาบันรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือรักษาสถาบันทางการเมืองพื้นฐานที่สร้างขึ้น เพราะเป็นการกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีความชอบธรรม^{๕๕} และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำไปสู่การเกิดระบบระเบียบทางการเมืองที่มั่นคงยิ่งขึ้นต่อไป เนื่องจาก การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในรัฐต่างๆ ก็คือ การเกิดระบบระเบียบใหม่ทางการเมืองแทนระบบเดิมที่ถูกยกเลิกไป

^{๕๕} Stephen D. Tansey, *Politics : The Basics*, op.cit., pp.180-181





๒. อุปสรรคและปัญหาของการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญ

การสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาและการสามารถทำให้รัฐธรรมนูญเกิดการยอมรับและเคารพเชื่อฟังในหมู่ประชาชน เป็นเรื่องที่ทำทนายต่อผู้คนในแต่ละสังคมอย่างยิ่ง เพราะตัวอย่างในสังคมโลกตั้งแต่ช่วงการเปลี่ยนแปลงสำคัญมาสู่ “ยุคสมัยของรัฐธรรมนูญ” คือ การเกิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในช่วงปลายสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา มีหลายประเทศประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญ จนรัฐธรรมนูญกลายเป็นสัญลักษณ์และกลไกสำคัญทางการเมืองในรัฐนั้น ในทางตรงกันข้ามก็มีอีกหลายประเทศที่ประสบความล้มเหลวหรือ “ล้มลุกคลุกคลาน” จนไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบและ/หรือระบบระเบียบใหม่ทางการเมืองได้อย่างมั่นคงและมีเป้าหมายที่ชัดเจน หรือแม้แต่การเกิดรัฐธรรมนูญเชิงเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian constitution) เพราะกำหนดให้มีรัฐบาลรวมศูนย์อำนาจและส่งเสริมอำนาจของผู้ปกครองเหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพทางด้านต่างๆ ของพลเมือง



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

อุปสรรคและปัญหาในการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องการที่รัฐธรรมนูญขาดสาระสำคัญ และกลไกทางการเมืองที่ดีพอหรือมีความเหมาะสมและประสิทธิภาพมากพอต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ และไม่สามารถทำให้เกิดการเคารพและยอมรับเชื่อฟังในหมู่ประชาชน ประกอบกับอุปสรรคและปัญหาจากสภาพแวดล้อมทางด้านต่างๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในสังคมการเมืองนั้นๆ และจากประชาคมนานาชาติ เหตุนี้ อุปสรรคและปัญหาจึงอาจแยกพิจารณาได้ ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ ในด้านของรัฐธรรมนูญกับด้านของสภาพแวดล้อม

๒.๑ ด้านของรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่จัดทำขึ้นค่อนข้างจะตึงเกินไปหรือขาดความยืดหยุ่นในตัวเอง (rigid) นอกจากนั้น ยังไม่สามารถปรับตัวและสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้น้อย หรือในภาพรวมเหล่านี้มีประสิทธิภาพต่ำกว่ากฎหมายอื่นๆ ที่ใช้มาก่อนหน้านี้ รวมทั้งจารีตปฏิบัติทางการเมืองที่ยึดถือกันมาในสังคม^{๙๙}

๒.๑.๒ เอกสารทางรัฐธรรมนูญต่างๆ มีการตีความและบังคับใช้อย่างลำเอียง เพราะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยอมรับหรือเคารพหลักการหรือคุณค่าอย่างหนึ่งเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อบางคนหรือบางกลุ่ม หมายความว่า การบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้ก่อเกิดความรุนแรงอย่างจริงจังและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหา^{๑๐๐}

๒.๑.๓ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขาดความสามารถในการสร้าง “ค่านิยมเชิงการศึกษา” (educational value) ซึ่งเป็นการเน้นให้เห็นจุดเด่นในคุณค่าหลักๆ ของเป้าหมายทั้งหมดของระบบการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น^{๑๐๑}

^{๙๙} Andrew Heywood, Politics, op.cit., p.319.

^{๑๐๐} Ibid.

^{๑๐๑} Ibid.



LIRT



๒.๑.๔ รัฐธรรมนูญไม่สามารถปกป้องหรือรักษาเสรีภาพส่วนบุคคลของพลเมืองได้ ขณะเดียวกันยังเปิดทางให้เผด็จการอำนาจนิยมโดยชนชั้นนำและรัฐแทรกแซงหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมได้อย่างต่อเนื่อง^{๑๕}

๒.๑.๕ ถ้าจะแยกมิติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญออกเป็นกระบวนการรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการก่อเกิดหรือความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้หรือการนำไปสู่การปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปัญหาหรืออุปสรรคก็อาจแยกออกได้ ดังนี้

ขั้นตอนของการก่อเกิดรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนนี้ถือว่าสำคัญที่สุดในกระบวนการรัฐธรรมนูญ คำถามก็คือ ใครเป็นผู้จัดทำและทำโดยพื้นฐานความคิดและวัฒนธรรมทางการเมืองอะไรและมีวัตถุประสงค์สำคัญใดบ้าง เพราะการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาในสังคมสมัยใหม่ ก็หมายถึง “ล้มเลิกหรือยกเลิกระเบียบเดิม” เพื่อให้เกิด “ระบบระเบียบใหม่ขึ้นในสังคมการเมือง” ขั้นตอนนี้อาจจะบ่งบอกถึงขอบเขตและสาระทางการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นว่าใครจะได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร ตามที่ Harold D. Lasswell ได้ให้นิยามการเมืองไว้กว้างๆ เพราะรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้น ก็คือ การกำหนดหลักการการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์หรือคุณค่าใหม่ๆ ในบรรดาปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ถ้ารัฐธรรมนูญใดถูกสร้างขึ้นด้วยกลุ่มคนซึ่งอาจเป็นชนชั้นนำจำนวนน้อยบนพื้นฐานความคิด หรือวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยม หรือความต้องการสร้างระบบการเมืองที่เอื้อต่อการผูกขาดอำนาจของกลุ่มคนที่ได้เปรียบคนส่วนใหญ่ในสังคม หรือไม่มุ่งจะสร้างสรรค์พื้นฐานการเมืองประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพทางด้านต่างๆ ของพลเมืองและยึดหลักการ “การปกครองโดยกฎหมาย” เป็นแกนกลางของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็มักจะด้อยคุณค่า

^{๑๕} Ibid.



และนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองใหม่ๆ และรุนแรงต่อไปได้ หรือรัฐธรรมนูญ
มีโครงสร้างหลวมเกินไป ขาดกลไกหรือหลักการทางการเมืองประชาธิปไตยที่สำคัญ
และมีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ทางการเมืองที่ปรากฏอยู่หรือมี “ช่องโหว่” ให้
อำนาจเผด็จการ หรือการไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้ง่าย รัฐธรรมนูญก็เกิดขึ้นแบบ
อ่อนแอ หรืออาจพิกลพิการจนไม่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทาง
สร้างสรรค์ได้

ขั้นตอนของประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ
ในขั้นตอนนี้ ก็คือ การประกาศใช้ไม่ได้รับการยอมรับจากคนจำนวนมาก หรือกลุ่ม
ที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองในสังคม การบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการต่าง ๆ
ของรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถทำให้เกิดผลจริงจัง หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้
หรือเกิดการต่อต้านการประกาศและบังคับใช้จากกลุ่มคนบางกลุ่ม จนรัฐธรรมนูญ
ขาดพลังในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบการเมืองใหม่ หรือไม่สามารถ
ล้มเลิกระบบ ระเบียบเดิมได้ ไม่สามารถส่งเสริมการทำหน้าที่และความชอบธรรมของ
สถาบันทางการเมืองใหม่ที่กำหนดให้มีขึ้น ตลอดจนไม่สามารถปกป้องหรือส่งเสริม
สิทธิพื้นฐานต่างๆ ของพลเมืองได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

ความอ่อนแอของการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้
รัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างสรรค์ “สัญลักษณ์ทางการเมืองใหม่” ขึ้นในสังคมการเมืองได้
หมายความว่า ระบบการเมืองนอกจากจะประสบปัญหาด้านความชอบธรรมทางการเมือง
เมืองอย่างรุนแรงแล้ว ยังอาจกลายเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งของปัญหาความขัดแย้ง
ทางการเมืองที่เกิดขึ้นด้วย

การขาดการยอมรับ และเคารพศรัทธาในรัฐธรรมนูญของคนจำนวนมาก
ในสังคม จะมีผลให้รัฐธรรมนูญที่ประกาศและบังคับใช้กลายเป็นเงื่อนไขหนึ่งในปัญหา
ความขัดแย้ง และ/หรือวิกฤติการณ์ทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น การล้มเลิก
รัฐธรรมนูญนั้น เพื่อหาข้อตกลงใหม่ร่วมกันของคนในสังคม จึงอาจเป็นแนวทางสายกลาง





หรือการประนีประนอมมากที่สุด ก่อนที่จะเกิดความแตกแยกและกลายเป็นการจลาจล และ/หรือสงครามกลางเมืองที่ไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่ายในสังคม

ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญที่มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้ว อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากนั้นได้ ๓ ลักษณะใหญ่ๆ หรือใน ๓ ระดับ คือ

๑. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางส่วน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือตามความเห็นชอบร่วมกันของกลุ่มพลังสำคัญในสังคมมากยิ่งขึ้น จุดเน้นคือการเปลี่ยนแปลงข้อความหรือสาระเดิมเพียงบางส่วน แล้วเขียนข้อความใหม่ให้เหมาะสม

๒. การเพิ่มเติมข้อความใหม่ หรือการบัญญัติสาระใหม่บางส่วนเข้าไปในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือมีความทันสมัย หรือแม้แต่ต้องการให้มีองค์กรทางการเมืองใหม่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลบวกในการบังคับใช้ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และ

๓. การเขียนเนื้อหาสาระใหม่ทั้งฉบับ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมทั้งหมด เพราะรัฐธรรมนูญเดิมอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือไม่อาจแก้ไขสาระเพียงบางส่วนได้ การเปลี่ยนแปลง แก้ไขในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้จากสองสาเหตุหลักๆ คือ การเห็นชอบร่วมกันของกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงจนนำไปสู่การต่อสู้ล้มล้างกันระหว่างคน ๒ - ๓ ฝ่าย หรือมากกว่า เมื่อฝ่ายใดได้ชัยชนะก็อาจล้มเลิกใช้รัฐธรรมนูญเดิม แล้วจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาประกาศใช้

การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ลักษณะหรือระดับใหญ่ๆ ข้างต้น สามารถนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเกิดขึ้นจากเงื่อนไขของความขัดแย้งหรือการไม่เคารพหรือยอมรับในรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่หลักการของ "หลักนิติธรรม" ได้อย่างจริงจัง หรือเป็นเพียงเปลี่ยนแปลงจาก "การปกครองคนกลุ่มหนึ่งไปสู่คนอีกกลุ่มหนึ่ง" เท่านั้น



L I R T

ตัวอย่างความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญบางฉบับ คือ

หนึ่ง รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar) ของเยอรมนี จุดเน้นสำคัญ คือ การยอมรับหลักการให้สังคมรู้สึกรับรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพทางด้านต่างๆ ของพลเมือง แต่ในที่สุดก็ถูกยกเลิกไปในช่วงทศวรรษ ๑๙๓๐ เมื่ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Hitler) ได้สร้างภาวะเผด็จการนาซี (Nazism) ขึ้นมา รัฐธรรมนูญไวมาทำได้เพียงก่อเกิดประชาธิปไตยเชิงแข่งขันระหว่างระบอบไวมากับความทะเยอทะยานอย่างมากของชนชั้นนำอนุรักษนิยมและนาซีในเรื่องธุรกิจและการทหารเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนจากประชาชนน้อยมาก จากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และรัฐบาลที่ขาดการเป็นตัวแทนของมวลชน

สอง รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่สี่ของฝรั่งเศส เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลเชิงบวกได้อย่างชัดเจน เพราะเปิดทางให้เกิดรัฐบาลที่อ่อนแอและไม่มั่นคง และไม่มีกลไกใดในการแก้ไขปัญหาล่าช้า จนนำไปสู่การยกเลิกใช้และเกิดรัฐธรรมนูญใหม่ ค.ศ. ๑๙๕๘ และกลายมาเป็นสาธารณรัฐที่ห้า ที่เน้นให้อำนาจอย่างกว้างขวางกับประธานาธิบดี

๒.๒ ด้านของสภาพแวดล้อม

๒.๒.๑ อำนาจรัฐบาลหรือการปกครองอาจตกเป็นรองการเลือกตั้งตามวาระมากกว่าจะเป็นอำนาจตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ^{๑๖} หมายความว่า อิทธิพลทางการเมืองที่เกิดมาจากเงื่อนไขของการเลือกตั้งหรือการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ กลายเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญในการใช้อำนาจของรัฐบาล ไม่ใช่เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้เกิดการบิดเบือนจาก “หลักนิติธรรม” ไปสู่ “หลักของอำนาจ” ของกลุ่มหรือพรรคการเมืองได้มาก

^{๑๖} Ibid.





๒.๒.๒ ในกรณีของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร อำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญอาจไปรวมอยู่กับอำนาจของศาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมากกว่าจะเป็นอำนาจร่วมกับนักรการเมืองที่มีความรับผิดชอบสูงต่อสาธารณชน^{๓๓} ผลลัพธ์อาจเกิดขึ้นตามมาในลักษณะเดียวกันกับอำนาจจากการเลือกตั้งคือ การบิดเบือนอำนาจจนขาดความยุติธรรมและชอบธรรมได้

๒.๒.๓ อำนาจทางด้านนิติบัญญัติไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างราบรื่นและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในแนวทางประชาธิปไตย เพราะอาจเกิดการรวมตัวกันในคนกลุ่มเดียวที่พยายามผูกขาดอำนาจหรือถูกครอบงำโดยกลุ่มชนชั้นนำที่มีบารมีสูง มีอิทธิพลมากจนเกิดภาวะเผด็จการเลือกตั้ง (elective dictatorship) ติดต่อกันหลายสมัย

๒.๒.๔ พื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองของคนส่วนใหญ่ในสังคมยังยึดกระแสของอำนาจนิยม ชนชั้นนำนิยม รัฐนิยม อุปถัมภ์นิยม เผด็จการนิยม และยังคงเชื่อถือในสิ่งมงาย ปราศจากหลักการของเหตุผล หรือขาดหลักอภิปัจจยตาของพุทธศาสนา นอกจากนั้น ยังต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ หรือแนวคิดแบบก้าวหน้าในทุกรูปแบบ

ส่วนใหญ่จะพบว่า สังคมแบบจารีตประเพณีและมีค่านิยมแบบรวมศูนย์อำนาจมักจะต่อต้านการแข่งขันทางการเมือง และไม่ยอมรับเรื่องสิทธิและเสรีภาพทางด้านต่างๆ ของปัจเจกบุคคล

๒.๒.๕ พื้นฐานและสถานะทางเศรษฐกิจไม่ส่งเสริมหรือเกื้อหนุนต่อรัฐธรรมนูญ คือ เศรษฐกิจยังมีพื้นฐานอยู่กับเกษตรกรรมล้าหลัง ขาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในเกือบทุกด้าน เพราะความไม่เจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนใหญ่เงินลงทุนทางเศรษฐกิจมักมาจากภาครัฐ แต่ก็ไปอย่างจำกัด เพราะ

^{๓๓} Ibid.



ปัญหาด้านภาษีที่เก็บได้น้อย และมีการทุจริตคอร์รัปชัน ทุนภาคเอกชนภายในสังคมก็มักกระจุกอยู่กับคนเพียงไม่กี่ตระกูล ทำให้ต้องพึ่งพาภายนอกในเกือบทุกด้าน และนอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านการกระจายรายได้ที่ส่งผลให้คนรวยที่มีจำนวนน้อย ร่ำรวยมากขึ้น ขณะที่คนจนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากยังคงยากจน และเป็นเช่นนี้หลายชั่วอายุคน

๒.๒.๖ กลุ่มผู้ปกครองหรือชนชั้นนำที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงอาจมีจำนวนน้อย อาจมีค่านิยมและการยึดมั่นในผลประโยชน์ของตนเองจนปฏิเสธการเคารพรัฐธรรมนูญใหม่ พลังของคนกลุ่มนี้คือเงื่อนไขสำคัญมากต่อความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏอยู่ในหลายสังคมทั่วโลก รวมทั้งในสังคมไทย

ความสำเร็จของการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญ : กรณีตัวอย่างสหรัฐอเมริกา^{๕๕}

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกในสังคมโลกยุคใหม่ ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๗* หรือ พ.ศ. ๒๓๓๐ หรือหลังจากได้รับเอกราชและชนชั้นนำทางการเมืองใน ๑๓ มลรัฐแรกเริ่ม ได้ร่วมกันประชุมกันหลายครั้งหลายระดับ และอย่างเป็นทางการสื่อสารหลายทางเพื่อการก่อตั้งรัฐขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้มายาวนานมากที่สุดในโลก คือกว่า ๒๒๒ ปี (นับถึง ค.ศ. ๒๐๐๙ หรือ พ.ศ. ๒๕๕๒) บรรจุค่าไว้ทั้งสิ้นราว ๗,๐๐๐ คำ ที่บัญญัติถึงหลักการใหญ่ๆ (main) และหลักการกว้างๆ ไว้ และจัดกรอบการทำงานของรัฐบาลหรือการปกครองไว้หลวมๆ เท่านั้น เพราะองค์กรทางการเมืองตั้งแต่คณะกรรมการรัฐสภา การเลือกตั้งเบื้องต้น (primary) และระบบราชการล้วนแต่มีวิวัฒนาการมาตามยุคสมัย

^{๕๕} ประมวลมาจาก Stephen D. Tansey. Politics : The Basics. Ibid.

Andrew Heywood. Politics. Ibid and Glenn M. Linden and the others. A History of American Republic (Illinois : Laidlaw Brothers, 1979).

* รัฐต่างๆ ได้ให้สัตยาบันครบตามเงื่อนไขใน ค.ศ. ๑๗๘๗





รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประเทศจัดการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal states) มีรัฐบาลกลางที่บริหารงานโดยระบบประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในมลรัฐ (states) ต่างๆ ที่ถือว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่น มลรัฐต่างๆ มีรัฐธรรมนูญเฉพาะของตนเอง เพื่อรับประกันถึงสิทธิอำนาจของรัฐ ในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญของระบบการเมืองให้มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check and balances) โดยมีสามสถาบันหลักในการใช้อำนาจ คือ ประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหาร (บังคับใช้กฎหมาย) รัฐสภา (Congress) มีอำนาจนิติบัญญัติ และศาลสูง และศาลสหพันธ์ระดับล่าง ทำหน้าที่ตีความกฎหมาย

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสาระต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการเมืองและการเป็นสังคมพหุนิยมของสหรัฐอเมริกามาถึง ๒๖ ครั้ง ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๙๑ (พ.ศ. ๒๓๓๔) ถึง ค.ศ. ๑๙๗๑ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ส่วนสำคัญคือ การรับประกันถึงสิทธิพื้นฐานของพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการพูด (speech) การให้สิทธิเลือกตั้งกับคนอเมริกันผิวดำในยุคหลังสงครามกลางเมือง ซึ่งนำไปสู่การเกิดการยอมรับรัฐธรรมนูญในคนส่วนใหญ่มากยิ่งขึ้น เพราะรัฐธรรมนูญได้วางหลักการสำคัญในเรื่องการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไว้แล้ว การส่งเสริมความมั่นคงทางการเมืองและการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

องค์ประกอบสำคัญอื่นที่มีส่วนเกื้อหนุนความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญ ก็มีตั้งแต่การยินยอมปฏิบัติตาม “กฎแห่งเกม” ของชนชั้นนำ รวมทั้งบทบาทของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รวมทั้งกรณีการโต้แย้งเรื่องการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงของ F.D. Roosevelt และการลาออกของ Richard M. Nixon ในกรณีวอเตอร์เกต และที่สำคัญมากส่วนหนึ่ง คือ บทบาทของศาลสูง แม้จะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี แต่ต้องผ่านการรับรองของวุฒิสภา



LIERT

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอิสระจากสถาบันอื่นๆ มีอำนาจในการตีความกฎหมาย และที่สำคัญคืออำนาจในการยับยั้งอำนาจบริหารของประธานาธิบดีและการตรากฎหมายของรัฐสภา ในหลายครั้งศาลสูงได้มีคำพิพากษาและคำสั่งยืนยันถึงหลักการสิทธิพื้นฐานต่างๆ ของพลเมือง รวมทั้งเรื่องการพูด ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบัญญัติใช้ เกิดความชอบธรรมสูงในหลักนิติธรรม และกลายเป็นสัญลักษณ์สำคัญในการเมืองของคนอเมริกัน

สาเหตุของปัญหาทางจรูบาทว์รัฐธรรมนูญไทย

อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น ๒ ด้านใหญ่ๆ คือ ด้านของรัฐธรรมนูญไทย ทั้ง ๑๘ ฉบับที่ประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๕๒ (ขณะที่เขียนเรื่องนี้) และด้านของสภาพแวดล้อม

๑) ด้านของรัฐธรรมนูญ

แยกออกได้เป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้ คือ

๑.๑ การจัดทำหรือก่อเกิดรัฐธรรมนูญ มีลักษณะของสาเหตุ และ/หรือลักษณะของอุปสรรคและปัญหาที่สำคัญ คือ

๑.๑.๑ เกิดขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำ (elites) จำนวนน้อยเป็นหลัก ตั้งแต่คนเดียว หรือเพียงไม่กี่คนไปจนถึง ๑๐๐ - ๔๐๐ คน เป็นผู้จัดทำหรือเขียนรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังจากการรัฐประหารของคณะผู้นำทหาร คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๕ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ชั่วคราว) และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวม ๗ ฉบับ มีระยะเวลาประกาศใช้รวมกันนานถึงเกือบ ๑๗ ปี อีก ๑๑ ฉบับก็เกิดขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำเช่นเดียวกัน ฉบับแรกสุดเขียนโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎร ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ถาวร) เขียนขึ้นโดยคณะกรรมการจัดทำรัฐธรรมนูญ ๖ - ๗ คน ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ ก็คล้ายคลึงกัน ส่วนฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจำนวน ๔๐ คน จัดทำขึ้น ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็เกิดจากคณะกรรมการจัดทำเพียงไม่กี่คน



ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ตั้งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิก ๒๔๐ คน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ จัดทำโดยคณะกรรมการ ๑๘ คน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ จัดทำโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติราว ๓๐๐ - ๔๐๐ คน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ถาวร) ก็เกิดจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิก ๙๙ คน และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิก ๑๐๐ คน

๑.๑.๒ ส่วนใหญ่มักเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง การจัดทำหรือการก่อเกิดรัฐธรรมนูญจึงมักเกิดขึ้นภายหลังความขัดแย้งทางการเมือง และมักจะเกิดขึ้นหลังจากล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วยวิธีรัฐประหาร (coup d'état) เป็นหลัก ข้อเท็จจริงก็คือ มีการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญเดิมด้วยการรัฐประหารถึง ๘ ครั้ง หรือ ๘ ฉบับ และมีผลให้เกิดรัฐธรรมนูญหลังจากการรัฐประหารที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายคณะรัฐประหารถึง ๘ ฉบับเช่นเดียวกัน ส่วนที่เกิดจากการผลักดันของภาคประชาชนหลังจากการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงจนนำไปสู่เหตุการณ์ที่ประชาชนชุมนุมเรียกร้องครั้งใหญ่จนฝ่ายรัฐบาลได้ใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าปราบปรามเพื่อสลายการชุมนุม มีอยู่ ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เกิดจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่างชนชั้นนำเช่นเดียวกัน

๑.๑.๓ ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำ มีตั้งแต่ไม่กี่เดือนถึงเกือบ ๑๐ ปี และบางฉบับก็ทำเสร็จเพียงไม่กี่วัน ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ฉบับที่ใช้เวลาจัดทำขึ้นเพียงไม่กี่วัน ก็คือ "รัฐธรรมนูญ" ที่เกิดจากคณะรัฐประหารรวมทั้งฉบับที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙" ใช้เวลาจัดทำเพียง ๒ สัปดาห์ ส่วนฉบับที่เกิดขึ้นจากสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะใช้เวลาอยู่ประมาณ ๘ เดือนถึง ๑ ปี มีเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่เกิดจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาจัดทำจนถึงวันประกาศใช้ยาวนานกว่า ๘ ปี เพราะเกิดจากผลของรัฐประหารโดยการนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการค่อนข้างมีอิทธิพลทางการเมือง

อย่างสูง จนสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ยึดถือกรอบเวลาในการจัดทำ

๑.๑.๔ ผู้มีบทบาทสำคัญในการเขียนหรือยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือ กลุ่มชนชั้นนำหรือพวกพ้องคนใกล้ชิดกับกลุ่มชนชั้นนำ รวมทั้งบรรดาข้าราชการ เทคโนโลยีแคเรต หรือนักวิชาการที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจนนักการเมือง ที่มีบทบาทในสภาหรือมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีในสังคม นักวิชาการหรือผู้มีชื่อเสียงบางคน อาจเคยมีส่วนร่วมยกร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญมากกว่า ๓ ฉบับ คล้ายคลึงกับ ผู้นำทหารบางคนก็เคยเกี่ยวข้องโดยตรงกับการรัฐประหารมากกว่า ๓ ครั้ง ซึ่งทำให้มีส่วนทำให้เกิดการยกเลิกใช้และจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไม่ต่ำกว่า ๖ ฉบับ

๑.๑.๕ กระบวนการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อาจแยกออกได้เป็น ๖ ลักษณะใหญ่ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนี้

หนึ่ง จัดทำและประกาศใช้เพียงไม่กี่วันหลังจากการรัฐประหาร หรือการยึดอำนาจจากรัฐบาลเดิม และโดยไม่ต้องผ่านมติของสภาใดๆ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ชั่วคราว) และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ชั่วคราว)

สอง ใช้เวลาจัดทำและประกาศใช้นานหลายเดือนจนถึงหลายปี หลังจากการรัฐประหารและไม่ต้องผ่านมติของสภาใดๆ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๕

สาม จัดทำและประกาศใช้โดยผ่านขั้นตอนการแต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างเสร็จแล้วก็ผ่านมติของสภาทั้งในชื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ถาวร) ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑

สี่ จัดทำไว้ก่อนการรัฐประหาร หลังยึดอำนาจได้สำเร็จก็นำมา ประกาศใช้โดยไม่ต้องผ่านมติของสภาใดๆ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ชั่วคราว) และฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ (ชั่วคราว)

ห้า จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชั่วคราวเพื่อยกร่างและจัดทำ รัฐธรรมนูญขึ้นโดยตรง หลังจากพลังสังคมกดดันให้เกิด “การปฏิรูปทางการเมือง”



ต่อเนื่องจากเหตุการณ์รุนแรงทางการเมือง กระบวนการร่างและจัดทำได้ผ่านการจัดประชุม ประชาพิจารณ์จากประชาชนมากขึ้นกว่าเดิมที่เคยได้จัดทำมา เสร็จแล้วจึงให้รัฐสภา รับรองก่อนประกาศใช้ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

หก จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่างๆ ทางสังคม และเมื่อสภาเขียน ข้อความเสร็จสมบูรณ์ก็ให้นำไปผ่านกระบวนการลงประชามติ (referendum) จากประชาชนทั่วประเทศ เมื่อเสียงข้างมากรับรองจึงประกาศใช้ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๒ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

อาจแยกสาเหตุของปัญหารัฐธรรมนูญจากการบังคับใช้ได้ดังนี้ คือ

๑.๒.๑ ระยะเวลาในการบังคับใช้ค่อนข้างสั้น คือ ระหว่างตั้งแต่ หกเดือนกว่าๆ ถึงประมาณ ๑๔ ปีกว่าๆ หรือเฉลี่ยประมาณฉบับละ ๕ ปี (ในช่วงเวลา ๗๗ ปี)

๑.๒.๒ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหาร โดยคณะรัฐประหาร นำมาประกาศบังคับใช้ ส่วนใหญ่มีเจตนารมณ์ให้เป็นฉบับชั่วคราว มีอยู่ทั้งสิ้น ๙ ฉบับ มีระยะเวลาบังคับใช้รวมกันเกือบ ๒๔ ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีระยะเวลาบังคับใช้ถึงประมาณ ๙ ปี ส่วนฉบับที่มีเจตนารมณ์ให้เป็นฉบับถาวรอีก ๙ ฉบับ ถ้านับถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็มีเวลาบังคับใช้รวมกัน ๔๓ ปี ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ค่อนข้างบัญญัติเนื้อหาสาระและโครงสร้างต่างๆ ของระบบการเมืองไว้ค่อนข้าง ก้าวหน้ามีเวลาบังคับใช้ราว ๙ ปี

๑.๒.๓ ระยะเวลาการบังคับใช้ไม่ยาวนานมากนัก ทว่าให้เกิด ปัญหาการบังคับใช้หลายลักษณะ คือ

หนึ่ง ขาดกระบวนการสร้างคุณค่าการศึกษาและเรียนรู้หลัก นิติธรรมให้กับคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างการเมืองประชาธิปไตย ที่ต้องสร้างหลักการปกครองโดยกฎหมายให้มีคุณค่ายิ่งใหญ่แทนการปกครองโดยคน



LIRT

สอง รัฐธรรมนูญขาดพลังผลักดันในการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายฉบับขาดการกำหนดกลไกสำคัญเพื่อสร้างพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ บางฉบับมีการสร้างกลไกและกำหนดให้องค์กรและสถาบันใหม่ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เรียกว่าปฏิรูปการเมือง คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และหลายฉบับมีการกำหนดถึงหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางแต่ก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และเพียงไม่นานก็ถูกยกเลิกการบังคับใช้

สาม รัฐธรรมนูญกลายเป็น "สัญลักษณ์ของความผันผวน หรือ ใ้ม้เอียงไ้ระเบียบทางการเมือง" คือ สามารถล้มเลิกได้เสมอ และเกิดขึ้นใหม่ได้อีก และสามารถเขียนเนื้อหาสาระ และกำหนดระบบการเมืองได้ตามที่ชนชั้นนำที่กุมอำนาจต้องการ

๑.๒.๔ กลุ่มชนชั้นนำมักมีพฤติกรรมจัดทำและนำเอารัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ในลักษณะของการข่มขู่ คุกคาม หรือนำไปสู่การเอาผิดหรือกำจัดฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการยึดอำนาจได้สำเร็จแล้ว ก็สามารถประกาศยกเลิกใช้ฉบับเดิมแล้วนำเอาฉบับที่ฝ่ายตนจัดทำขึ้นมาประกาศและบังคับใช้ โดยแกนกลางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ คือ รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่หัวหน้าคณะรัฐประหารหรือองค์กรที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งหรือมีอิทธิพลชี้้นำการทำงาน ฉบับถาวรที่จัดทำขึ้นภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร ก็มักจะเปิดทางให้ฝ่ายทหาร ข้าราชการหรือบุคคลที่ไม่ได้มาจาก "ความเป็นตัวแทนที่แท้จริง" ของภาคประชาชน สามารถเข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองได้ต่อไป ตั้งแต่สมาชิกรัฐสภาไปจนถึงนายกรัฐมนตรี

๑.๒.๕ สาเหตุของปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งก็คือ บุคคลและองค์กรที่มีหน้าที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ก็ทำงานอย่างขาดวิสัยทัศน์ ขาดความมุ่งมั่นและจริงจัง หรือแม้แต่ไม่มี





ความจริงใจในการจะนำเอาบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดมาบังคับใช้ เพราะไม่ต้องการ “ปรับตัว” ไปจากแนวคิดและพฤติกรรมเดิมๆ ที่คุ้นเคย (ส่วนนี้อาจถือเป็นปัจจัยจากสภาพแวดล้อมของรัฐธรรมนูญก็ได้)

๑.๓ การยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญ

สาเหตุของการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๗ ฉบับที่ผ่านมา สามารถจัดแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้ คือ

๑.๓.๑ ยกเลิกใช้จากการรัฐประหาร มีจำนวน ๘ ฉบับ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

สาเหตุของการรัฐประหารก็เกิดมาจากความขัดแย้งทางการเมืองในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในขณะนั้น

๑.๓.๒ ยกเลิกใช้เพราะมีการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำและนำมาประกาศใช้ก็มีที่มาจาก ๒ ลักษณะสำคัญ คือ

หนึ่ง จากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คณะรัฐประหารประกาศใช้ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ถาวร) และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

สอง จากสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจนอิทธิพลทางการเมืองของคณะรัฐประหารลดน้อยลง และมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งสองฉบับ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะใหญ่ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนเป็นสาเหตุนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระยะต่อไป เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ถ้านำเอาทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory) มาพิจารณา ลีซาร์อธิบายได้ว่าเป็น “โดมิโนรัฐธรรมนูญที่มีระยะห่างไม่เท่ากัน” คือ มีการล้มเลิกลงๆ ไปแต่ไม่ใช่ระยะเวลาและ/หรือ

ระยะห่างคงที่แน่นอนทุกครั้งไป

ผู้เขียนได้สรุปประเด็นสำคัญเหล่านี้ไว้ในตารางที่ ๑.๑ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑.๑ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ - ๑๘ ของไทย การก่อกำเนิด การบังคับใช้ การแก้ไขและการสิ้นสุด

รัฐธรรมนูญ	การก่อกำเนิด (ผู้จัดทำ)	การบังคับใช้	การแก้ไข	การยกเลิกใช้
๑. พ.ร.บ.ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕	ดร.ปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎร	๒๗ มิ.ย. ๒๔๗๕ ถึง ๕ ธ.ค. ๒๔๗๕	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕	คณะอนุกรรมการ มีจำนวน ๖ คน	๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕ ถึง ๕ พ.ค. ๒๔๗๕	มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒-๓ ครั้ง รวมทั้ง เปลี่ยนชื่อประเทศ	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕	คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ	๑๐ พ.ค. ๒๔๗๕ ถึง ๘ พ.ย. ๒๔๗๖	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๗๖
๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๗๖	คณะรัฐประหาร (พลโท หลวงกาจ กางสงคราม)	๕ พ.ย. ๒๔๗๖ ถึง ๒๒ มี.ค. ๒๔๗๖	มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก ๔๐ คน)	๒๖ มี.ค. ๒๔๗๖ ถึง ๒๕ พ.ย. ๒๔๗๖	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร ๒๕ พ.ย. ๒๔๗๖
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๕	คณะรัฐประหาร (นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม)	๘ มี.ค. ๒๔๗๕ ถึง ๒๐ ส.ค. ๒๕๐๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร ๒๐ ส.ค. ๒๕๐๑
๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒	คณะรัฐประหาร (นำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์)	๒๘ มี.ค. ๒๕๐๒ ถึง ๒๐ มิ.ย. ๒๕๐๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก ๒๔๐ คน)	๒๐ มิ.ย. ๒๕๐๑ ถึง ๑๗ พ.ย. ๒๕๐๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร
๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๑	คณะรัฐประหาร (นำโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร)	๒๕ ธ.ค. ๒๕๐๑ ถึง ๖ พ.ค. ๒๕๐๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑	คณะกรรมการร่าง (จำนวน ๑๘ คน)	๗ ส.ค. ๒๕๐๑ ถึง ๖ พ.ค. ๒๕๐๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑	คณะรัฐประหาร (นำโดย พล.ร.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์)	๒๒ ส.ค. ๒๕๐๑ ถึง ๒๐ ส.ค. ๒๕๒๐	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร



รัฐธรรมนูญ	การก่อกำเนิด (ผู้จัดทำ)	การบังคับใช้	การแก้ไข	การยกเลิกใช้
๑๒. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐	คณะรัฐประหาร (นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่)	๕ พ.ย. ๒๕๒๐ ถึง ๒๑ ธ.ค. ๒๕๒๑	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สมาชิก ๓๐๐-๔๐๐ คน)	๒๒ ธ.ค. ๒๕๒๑ ถึง ๒๓ ก.พ. ๒๕๒๔	มีความพยายามจะให้มีการแก้ไขจนเกิดการขัดแย้งในหมู่มุขมนตรี นำ พงการเมือง ๑-๒ ครั้ง	จากการรัฐประหาร
๑๔. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔	คณะรัฐประหาร	๑ มี.ค. ๒๕๓๔ ถึง ๕ ธ.ค. ๒๕๓๔	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สมาชิก ๒๐๐-๓๐๐ คน)	๕ ธ.ค. ๒๕๓๕ ถึง ๑๐ ธ.ค. ๒๕๔๐	มีการแก้ไขรวม ๖-๗ ครั้ง หลังเหตุการณ์ "พฤษภาทมิฬ"	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๑๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก ๘๘ คน)	๑๑ ธ.ค. ๒๕๔๐ ถึง ๑๕ ก.ย. ๒๕๔๕	ไม่มีการแก้ไข	จากการรัฐประหาร
๑๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๕	คณะรัฐประหาร	๑ ธ.ค. ๒๕๔๕ ถึง ๒๓ ธ.ค. ๒๕๕๐	ไม่มีการแก้ไข	จากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญใหม่
๑๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สมาชิก ๑๐๐ คน)	๒๔ ธ.ค. ๒๕๕๐ ถึง ?	มีการผลักดันให้มีการแก้ไขโดยนักการเมือง	-

๒) ด้านสภาพแวดล้อม

๒.๑ จากปัญหาการเมือง

๒.๑.๑ ชนชั้นนำทางการเมือง

ระยะเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็คือ ผู้นำคณะราษฎร กลุ่มผู้ปกครองเดิม และขุนนาง ข้าราชการระดับสูง ระยะต่อมา เมื่อคณะราษฎรเริ่มหมดอิทธิพลทางการเมือง ชนชั้นนำทหารก็เข้ามามีอำนาจในช่วง พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๔๙๔ ผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการเหล่านี้ มีอิทธิพลทางการเมืองไปจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงเกิดขัดแย้งกันรุนแรงเกี่ยวกับ "อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์" ทำให้ผู้นำทหาร ตำรวจ ข้าราชการกลุ่มใหม่ โดยการนำของ



LIRT

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพล อ.ถนอม กิตติขจร ได้ทำการยึดอำนาจและมีอิทธิพลทางการเมืองมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ ผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการกลุ่มใหม่ จึงมีโอกาสดำเนินการเมืองด้วยการประนีประนอมกับกลุ่มนักการเมืองและพลังทางสังคมในเมืองภายใต้การเมือง “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการกลุ่มใหญ่ก็ได้เข้ายึดอำนาจ แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านของ “พลังชนชั้นกลางในเมือง” จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงก่อนจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ สถานการณ์ทางการเมือง “ยุคปฏิรูปการเมือง” ได้เปิดทางให้กลุ่มนักการเมืองที่มาจากภาคธุรกิจ และมีเงินทุนจำนวนมากในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการลงทุนในการหาคะแนนเสียงได้เข้าสู่อำนาจทางการเมือง ที่เรียกกันภายในภายหลังว่า “ระบอบทักษิณ” ในที่สุดผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการกลุ่มใหม่ ก็เข้ามาทำรัฐประหารอีกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้วนำมาสู่ยุค “เสื้อเหลือง - เสื้อแดง” หรือการต่อสู้กันทางการเมืองในรูปแบบใหม่ระหว่างชนชั้นนำในระบอบทักษิณกับฝ่ายต่อต้านระบอบทักษิณ

ชนชั้นนำทางการเมืองในช่วง ๖ - ๗ ยุค ดังกล่าวมาข้างต้นได้ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นถึง ๑๘ ฉบับและทำให้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปแล้ว ๑๗ ฉบับ และแนวโน้มทางการเมืองก็ยังเป็นไปในลักษณะเดิม คือ อาจจะมีการล้มเลิกและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ต่อไปอีก

๒.๑.๒ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยวิธีการรัฐประหาร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการรัฐประหารเกิดขึ้นถึง ๙ ครั้ง (ไม่รวมการกบฏอึกกราว ๑๑ ครั้ง) จนมีผลให้รัฐธรรมนูญล้มเลิกไป ๙ ฉบับ และมีรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหาร (รวมคณะราษฎร) จัดทำขึ้นและนำมาประกาศใช้ รวม ๙ ฉบับ

การรัฐประหารและการเกิดเงื่อนไขของการรัฐประหาร คือ ความขัดแย้งทางการเมืองในกลุ่มชนชั้นนำ จึงเป็นสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งของการล้มเลิก





รัฐประหารและทำให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลังจากนั้น

๒.๑.๓ ความไม่ชอบธรรมทางการเมืองในกระบวนการเข้าสู่อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้งของนักการเมือง

การเลือกตั้งในยุค พ.ศ. ๒๔๗๖ ถึงก่อน พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นยุคของนักการเมือง ขุนนาง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ครู หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับชนชั้นนำทางการเมืองในยุคนั้น คือ ผู้นำคณะราษฎรและคณะรัฐประหาร พรรคการเมืองที่มีความพร้อมในด้านตัวผู้นำ เงินทุน ผู้สมัคร กลไกและทรัพยากรในการหาเสียง ก็คือพรรคที่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนชนชั้นนำทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง ตั้งแต่พรรคประชาธิปัตย์ สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพสนับสนุน ดร.ปรีดี พนมยงค์ พรรคเสริมพลังคสิลาสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม การหาเสียงโดยการจัดมหรสพ การแจกสิ่งของต่างๆ รวมทั้งสุรา อาหาร และอื่นๆ ถือเป็นวิธีการปกติ รวมทั้งการใช้กลไกรัฐ และข้าราชการช่วยเหลือในการชี้แนะประชาชนในการเลือกตั้ง

ยุคการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๐๐ คือยุคของการ “โง่งมเลือกตั้งครั้งสำคัญในหลายรูปแบบ” ที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายต่อมาก็คือ “บัตรผี - ปลร่ม-ไฟไฟ-เวียนเทียน” รวมทั้งการเกิดไฟดับระหว่างการนับคะแนน การใช้นักเลงเข้าคุมหน่วยเลือกตั้ง และการใช้วิธีแจกสิ่งของ จัดมหรสพ และการจัดเลี้ยง ตามที่เคยทำกันมาในช่วงก่อนหน้านี้

การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๒ ก็ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม และเริ่มมีวิธีการใหม่ๆ ขึ้นมา เช่น การแจกซองทำข้างเดียวก่อนเลือกตั้ง แล้วให้มารับอีกข้างหนึ่ง หลังจากการเลือกตั้งถ้าผู้สมัครได้รับชัยชนะ การแจกปลาทุเค็มของผู้สมัครที่ชนะ การเลือกตั้งที่จังหวัดศรีสะเกษ และวิธีการอื่นๆ

ช่วงการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ เป็นต้นมา “เงิน” เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการรณรงค์หาเสียงและการ “ซื้อคะแนนเสียงโดยตรง” จนเกิดกรณีที่เรียกกันว่า “โรคร้อยเอ็ด” ขึ้นในการเลือกตั้งซ่อม ส.ส. ๑ ที่นั่ง ที่



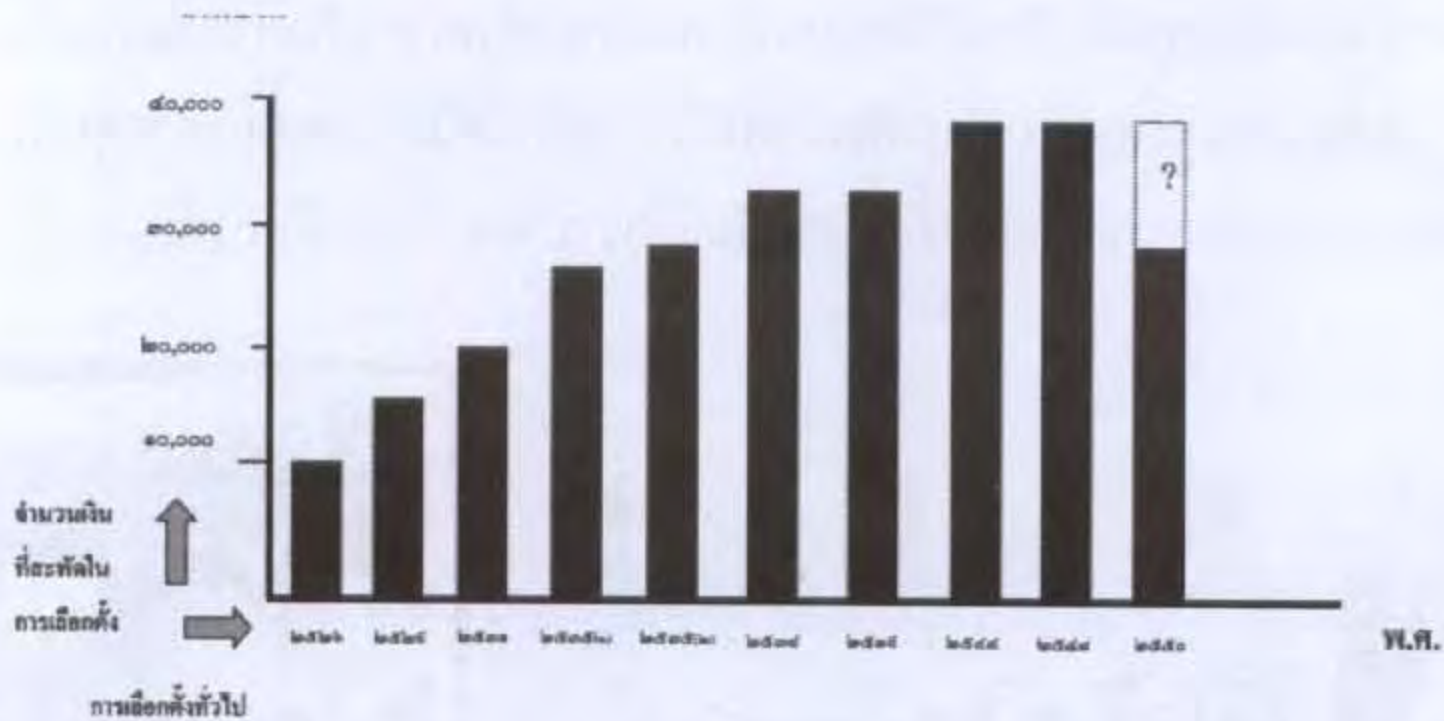
LIRT

เขตเลือกตั้งที่ ๑ ของจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ เพราะมีผู้สมัครจาก ๒ กลุ่มการเมืองใหญ่ที่มีความพร้อมในด้านทรัพยากรทางการเมือง และเงินทุน และมุ่งหวังจะเอาชนะการเลือกตั้งให้ได้ “แพ้ไม่เป็น” จนเกิดการทุ่มเทเงินทุนเพื่อเอาชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้น รวมกันแล้วราว ๓๐ - ๔๐ ล้านบาท



การเลือกตั้งในช่วงต่อๆ มาจนถึงยุคปัจจุบันจึงเป็นยุคของการใช้เงินทุนในการตัดสินใจว่าผู้สมัครคนใดพรรคใดจะชนะหรือพ่ายแพ้การเลือกตั้ง หลายฝ่ายที่ติดตามการเลือกตั้งอย่างใกล้ชิดได้ประมาณการณ์ว่าการเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๑ พ.ศ. ๒๕๓๕ ครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๓๕ ครั้งที่สอง พ.ศ. ๒๕๓๘ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๔๘ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะมีการใช้เงินของผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างๆ เพิ่มมากขึ้นทุกครั้ง ตั้งแต่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ไปจนถึงเกือบ ๓๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยรวมทั้งการใช้ผ่านระบบ “ห้วงคะแนน” ไปเพื่อการแสวงหาคะแนนเสียงในทุกรูปแบบ ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนได้ดังนี้ คือ





แผนภาพที่ ๑.๑ ประมาณการณ์จำนวนเงินที่สะพัดในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๕๐

การเมืองระบบเลือกตั้งของไทยจึงกลายเป็น “ธนาธิปไตย” (Plutocracy) หรือการเมืองของเงิน โดยเงิน และเพื่อเงิน (Political Monetarism) นักธุรกิจ บุคคล จากกลุ่มทุนและนายทุนเองได้เข้ามาสู่การเมืองโดยตรงมากขึ้นด้วยวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง ใช้เงินระดม ส.ส. หรือนักเลือกตั้งที่มีศักยภาพสูงในการเลือกตั้งเข้าพรรค ลงทุน มหาศาลในการเอาชนะเลือกตั้ง และใช้ทุกวิธีการเพื่อการรวบรวมคะแนนเสียง รวมทั้ง ใช้ระบบหัวคะแนนควบคุมความต้องการและการตัดสินใจเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อได้รับอำนาจก็เกิดกระบวนการ “ถอนทุนคืน” หรือการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง โดยการซื้อตัวข้าราชการให้เข้าร่วมกระบวนการ จนโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการจะต้องมีการคอร์รัปชันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ตั้งแต่คอมมิชชั่น เบอร์ด์เซนต์ ได้โต๊ะ ฮั้วการ ประมูล ซื้อที่ดินแก๊งกำไร นำข้อมูลไปให้ธุรกิจของตนและเครือญาติเพื่อดำเนินการเข้า



LIRT

รับสัมปทาน หรือทำสัญญากับโครงการต่างๆ ของรัฐบาล การเก็งกำไร การปั่นหุ้น การหลีกเลี่ยงภาษี และอื่นๆ อีกหลายรูปแบบในโครงการที่โดดเด่นมากก็คือ โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการไฮโปเวลล์ ฯลฯ

๑.๔ ความขัดแย้งผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

“ผลประโยชน์” มีทั้งในด้านการได้รับตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และอื่นๆ ผลประโยชน์อื่นที่อิงกับการเมือง คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การพยายามหาทางโยกย้ายงบประมาณบางส่วนเข้าสู่เขตเลือกตั้งหรือจังหวัดของนักการเมืองแต่ละคน รวมไปถึงจนถึงผลประโยชน์ในการทำธุรกิจอื่นๆ ของนักการเมืองและผลประโยชน์ของการได้รับรับคะแนนเสียง คะแนนนิยม ศักดิ์ศรี หน้าตาของชนชั้นนำทางการเมือง รวมทั้งผู้นำทหาร ตำรวจและข้าราชการระดับสูง

“ความขัดแย้ง” จึงเกิดได้ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดตั้งพรรคและระดมหรือชักจูงคนเข้าสู่พรรค การแข่งขันในการเลือกตั้งไปจนถึงการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง การแย่งชิงกันจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล การจัดสรรกระทรวงและตำแหน่งรัฐมนตรี ไปจนถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ การโยกย้ายข้าราชการ และการลงคะแนนเสียงในสภา และอื่นๆ

๒.๒ จากปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ปัญหาจากสภาพแวดล้อมด้านนี้อาจจะดูไกลไปจากปัญหาของรัฐธรรมนุญ แต่ถ้าพิจารณาให้ดีจะพบว่าเป็นตัวแปรสำคัญยิ่งต่อการเกิด-แก้ไข และล้มเลิกรัฐธรรมนุญ เพราะรัฐธรรมนุญเกิดมาจากคนในสังคม เหตุนี้ ถ้าค่านิยม ความคิด ความเชื่อ หรือจารีตประเพณีทางสังคม และสภาวะความเป็นอยู่ การซื้อ-ขาย และการผลิตและจำหน่าย แจกจ่ายสินค้าและบริการเป็นไปอย่างไร ก็จะส่งผลไปสู่รัฐธรรมนุญ รวมทั้งบริบททางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น





ลักษณะเด่นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในสังคมไทยก็คือ ความคิด ความเชื่อ หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) คือ การยอมรับ และเชื่อฟังรัฐ หรือชนชั้นนำทางการเมือง และไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครใจ แต่จะเข้าไปเมื่อถูกระดมหรือชี้แนะจากชนชั้นนำหรือรัฐ วัฒนธรรมดังกล่าวนี้สัมพันธ์กับ รูปแบบและโครงสร้างความสัมพันธ์และผูกพันกันด้วยเหตุผลประโยชน์แลกเปลี่ยน แต่ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ ผู้ให้การอุปถัมภ์ (Patron) มักจะได้เปรียบผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ (Clients) รัฐ หรือชนชั้นนำ หรือผู้ให้การอุปถัมภ์ จึงมีความสำคัญและมีบทบาทมาก ในความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ หรือมวลชน หรืออาจมีอำนาจและอิทธิพลในการชักจูงใจ หรือชี้นำมวลชนหรือประชาชนให้กระทำการอะไร หรือไม่กระทำการใดๆ ก็ได้

พื้นฐานค่านิยมเชิงวัฒนธรรมของคนไทยและสังคมไทยจึงเน้นในเรื่อง ชนชั้นนำนิยม (elitism) อำนาจนิยม (authoritarianism) อุปถัมภ์ (Statism) รัฐนิยม (Clientism) และอื่นๆ ในทำนองเดียวกันนี้^{๕๕} ค่านิยมเชิงวัฒนธรรมเหล่านี้มีลักษณะ ไม่สอดคล้อง หรือขัดแย้งกับค่านิยมที่ยึดหลักนิติธรรมนิยม ประชาธิปไตยนิยม และแม้แต่เสมอภาคนิยม และรัฐธรรมนูญนิยมค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นเรื่องน่าคิดและ น่าศึกษามากกว่า ภายใต้อันฐานทางวัฒนธรรมเช่นนี้ ทิศทางการเมืองไทยน่าจะเป็นไป ในลักษณะใดบ้าง

ในด้านของสภาวะเศรษฐกิจเอง แม้ว่าพื้นฐานของระบบการผลิตจะเน้น ไปสู่อุตสาหกรรม หรือมีเกษตรอุตสาหกรรม รวมทั้งเศรษฐกิจพาณิชย์นิยมและการบริการด้านต่างๆ มากขึ้น แต่ระบบการผลิตทางเกษตรกรรมก็ยังเป็นแหล่งของการใช้แรงงานในสัดส่วนที่มากพอสมควร และส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือมีการศึกษาดำ ฐานะยากจน ใช้วิธีการผลิตแบบเก่าๆ ฟังพวกรวมชาติ ขาดการรวมกลุ่ม จึงไม่มี อำนาจต่อรองใดๆ เลยกับตลาดหรือพ่อค้าคนกลาง แต่จะเน้นพึ่งพานักการเมือง ข้าราชการและรัฐเป็นหลัก

^{๕๕} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เสนีย์ คำสอน, "มิติและปัญหาการเมืองไทย : วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดและพฤติกรรมของนักการเมืองและนักเลือกตั้ง" ใน รัฐธรรมนูญ ชัยนาม และคณะ, บรรณาธิการ, ๒๖ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, หน้า ๕๑ - ๗๒)

ระบบการผลิตอุตสาหกรรมเองก็ยังไม่ใช่อุตสาหกรรมก้าวหน้าหรือขั้นสูงที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการผลิตหรือมุ่งผลิตสินค้าไปแข่งขันในตลาดระดับสูง อุตสาหกรรมหลักๆ ที่มีอยู่คือ ยานยนต์ ชิ้นส่วนแผงวงจรไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า ปิโตรเคมี เม็ดพลาสติก และอื่นๆ ส่วนใหญ่ของเทคโนโลยีการผลิตหรือ KNOW HOW ต่างๆ ยังเป็นของนักลงทุนจากต่างประเทศ จึงเป็นการผลิตแบบพึ่งพาต่างประเทศเกือบทุกๆด้าน รวมทั้งด้านการตลาด ขณะเดียวกันนโยบายรัฐบาลยังคงเน้นส่งเสริมการลงทุนต่างชาติที่เอื้อประโยชน์ให้นักลงทุนเกือบทุกด้าน แม้แต่การไม่เอาใจใส่ต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และค่าจ้างแรงงาน และสวัสดิการให้กับแรงงานที่ยุติธรรม

โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจไทยที่เริ่มต้นพัฒนามาอย่างมีแบบแผนการชัดเจนตั้งแต่ราว พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงยังคงอ่อนแออยู่ในหลายด้าน และด้อยพลังอย่างยิ่งในการเกื้อหนุนให้คนไทยได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ การพัฒนาศักยภาพทางสมอง สติปัญญาจนกลายเป็นพลังทางสังคมในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางประชาธิปไตยได้อย่างเป็นรูปธรรม

กลุ่มทุนและนักธุรกิจไทยที่เป็นพันธมิตรกับนักลงทุนและนักธุรกิจต่างชาติก็อาศัยจุดอ่อนเหล่านี้ เข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองผ่านระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งและแม้แต่กระบวนการรัฐประหาร จนกลายเป็นพลังส่งเสริมสำคัญในการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรง-โดยอ้อมในกระบวนการก่อเกิด-แก้ไข ล้มเลิกรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะทางออกของปัญหาวงจรอุบาทว์รัฐธรรมนูญ

ปัญหาพื้นฐานจริงๆ ของวงจรอุบาทว์รัฐธรรมนูญไทยก็คือ "การหาทางสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำ" ทำให้ต้องจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญรองรับไว้เบื้องต้น แต่สุดท้ายเมื่อเกิดการต่อต้านจากกลุ่มอื่นๆ



LIRT



ก็จะเกิด “การออมชอมหรือประนีประนอมกัน” เพื่อร่วมกันทำรัฐธรรมนูญใหม่ และ/หรือ เกิดความขัดแย้งจนกลายเป็นความตึงเครียดหรือรุนแรงก็จะล้มเลิกรัฐธรรมนูญเก่า และ กลุ่มใหม่ที่ได้อำนาจก็จะทำรัฐธรรมนูญใหม่

คำถามสำคัญก็คือ ประชาชนหรือพลเมืองทั้งหลายในประเทศนี้หายไปไหน คนเหล่านี้ไม่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเลยหรือ หรือมีความสำคัญ แต่ชนชั้นนำเชื่อว่าจะสามารถทำ (การเปลี่ยนแปลง) ให้ประชาชนทั้งหลายพอใจได้

ถ้าคำตอบในคำถามมิติแรก คือ มีความสำคัญ ทางออกก็คือ ต้อง เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นและจริงจัง เหมาะสมมากกว่าเดิมหรือไม่ และถ้าเป็นคำตอบในคำถามมิติที่สอง คือ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการเมืองค่อนข้างดี มีการศึกษาดีในเขตเมือง ไม่พอใจกับแนวคิดและวิธีการที่ชนชั้นนำเคยทำมา ทางออกก็จะเป็นไปตามทางออกที่เสนอไว้ก่อนนี้หรือไม่ คือ เปิดทางให้เกิด “รัฐธรรมนูญล่างสู่บน” (bottom up constitutionization) แทนวิธีการ บนสู่ล่าง (top down) อย่างที่เคยทำมาแล้วทั้ง ๑๘ ฉบับ

ทางออกดังกล่าวมานี้ ก็ทำได้สองรูปแบบและวิธีการใหญ่ๆ คือ ส่วนร่วม จัดทำโดยตรง กับส่วนร่วมจัดทำโดยอ้อม ถ้าโดยตรงก็อาจให้ประชาชนจัดประชุมกันเองในทุกหมู่บ้านมาถึงระดับชุมชน ตำบล อำเภอ และระดับประเทศ พร้อมกับ เขียนหรือบัญญัติกฎหมายตามที่ต้องการออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ก่อนที่จะนำเอา ทุกข้อความที่เขียนมาพิจารณาร่วมกัน เป็นขั้นตอนตามแต่จะออกแบบไว้ โดยอาจ ประชุมร่วมกันทั่วประเทศผ่านทาง Teleconference ในลักษณะต่างๆ หรือวิธีการอื่นๆ ที่เป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน และคาดการณ์ได้แน่นอนว่าวิธีการ โดยตรงนี้ก็สมารถจะทำให้ทุกคนเข้าร่วมได้โดยสมัครใจ เพราะพื้นฐานทางความคิด ความเชื่อ และต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการดำรงชีวิต ตลอดจนการเกิดหรือไม่เกิด กระแสบางอย่างทางสังคมประกอบด้วย



LI RT

ส่วนวิธีการโดยอ้อม ก็อาจทำได้หลายรูปทั้งจัดให้เป็นกิจกรรมสั้นๆ คือ เพียงจัดทำรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จหรือจะทำให้เป็นกระบวนการเรียนรู้และติดตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องหรือตลอดไปก็ได้

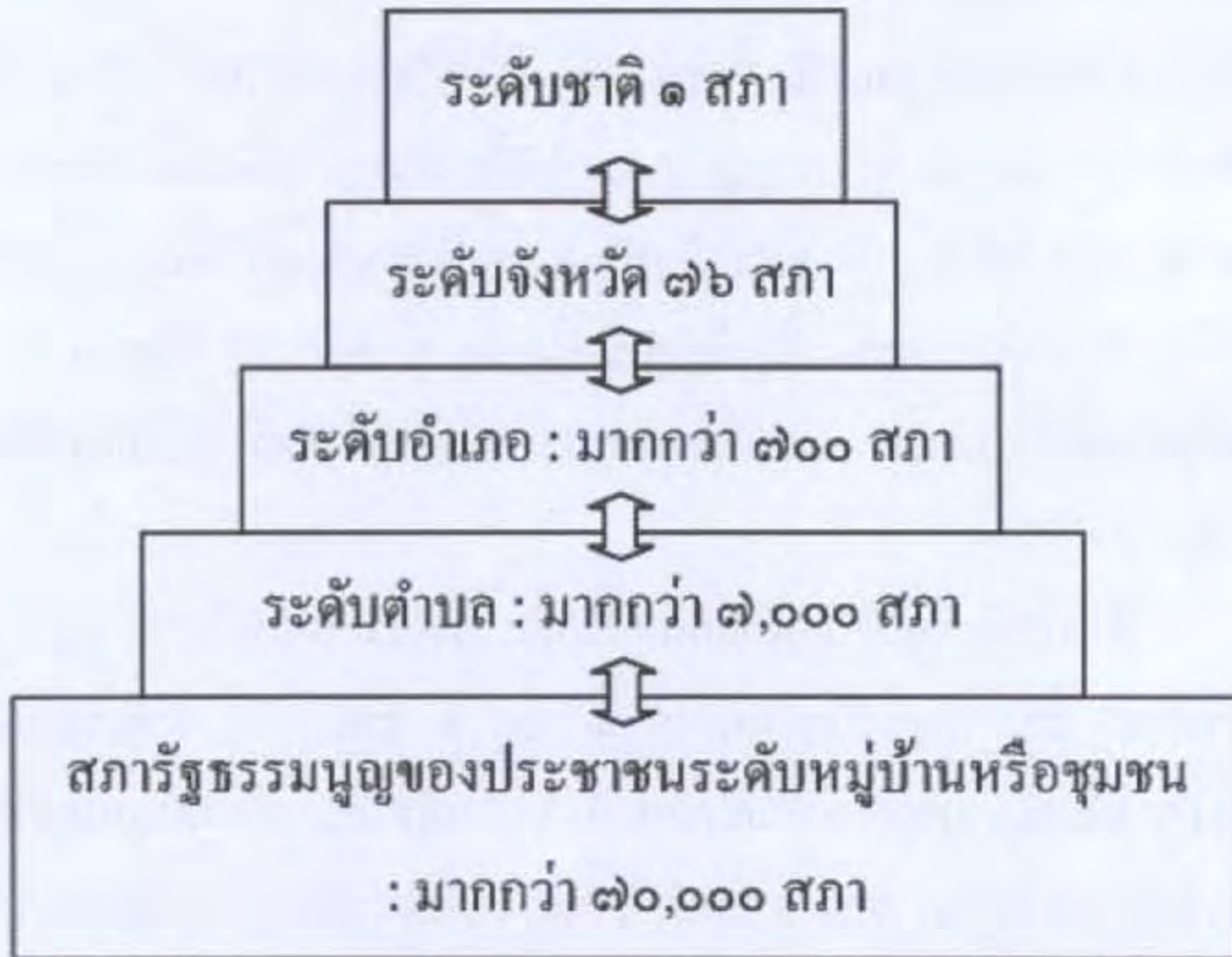
ลักษณะสำคัญของวิธีการทางอ้อม น่าจะเป็นการทำให้มี “ตัวแทน” ของประชาชนเข้าไปร่วมจัดทำรัฐธรรมนูญ อาจทำได้ตั้งแต่ผ่านการเลือกตั้ง และผ่านการคัดเลือกของกลุ่มทางสังคม หรือชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบได้ตามที่สังคมหรือประชาชนจะตกลงกัน โดยมีข้อสังเกตและต้องระวังก็คือ การป้องกันอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนได้จนสามารถกำหนดทิศทางการเมืองได้เหมือนที่ผ่านมาอีก

วิธีการหนึ่งที่ผู้เขียนอยากเสนอไว้ก็คือ การกำหนดให้มี “สภารัฐธรรมนูญของประชาชน” ขึ้นมา โดยมีโครงสร้างซ้อนกันอยู่ ๕ ระดับ คือ ระดับหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ ให้ประชากรทุกคนร่วมประชุมกันเพื่อ หนึ่ง คือ เลือกตัวแทนเข้าไปร่วมประชุมในสภาระดับตำบล สอง ถก อภิปรายและคิดประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตัวแทนนำไปเสนอในที่ประชุมสภาระดับตำบล และตัวแทนก็นำสาระและมติของการประชุมกลับมาเสนอในระดับสภาหมู่บ้าน ในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ก็ทำเช่นเดียวกัน เหตุนี้สภาระดับชาติจึงประกอบขึ้นจากตัวแทนของจังหวัดต่างๆ ที่อาจมาจากระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้การเลือกตัวแทนในทุกระดับต้องไม่เลือกซ้ำคนเดิม แต่จะให้เลือกคนใหม่หมุนเวียนกันไป โดยให้มีวาระคนละ ๖ เดือนหรือ ๑ ปี หรือไม่เกิน ๒ ปี วาระเดียว หน้าที่หลักของสภาในทุกระดับก็คือ จัดทำรัฐธรรมนูญ หรืออาจรวมการติดตามบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรืออาจรวมการส่งเสริมค่านิยมการศึกษาเรียนรู้หลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญนิยมในสังคม ด้วยสภาทุกระดับ อาจกำหนดการประชุมไว้เดือนละ ๑ - ๒ ครั้ง หรือตามสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นได้





โครงสร้างและขบวนการทำงานของ “สภารัฐธรรมนูญของประชาชน” อาจเขียนเป็นแผนภาพได้ ดังนี้ คือ



แผนภาพที่ ๑.๒ โครงสร้างและกระบวนการทำงาน “สภารัฐธรรมนูญของประชาชน”

หมายเหตุ : ⇄ กระบวนการสื่อสารสองทางและต่อเนื่อง

ความแตกต่างที่สำคัญของวิธีการจัดทำ ประกาศใช้และแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามที่เสนอแนะไว้กับรูปแบบและวิธีการเดิมๆ ที่ทำกันมากกว่า ๓๗ ปี คือ หนึ่ง การเปิดโอกาสให้มวลชนและพลังทางสังคมได้เข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการ รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และ สอง คือ การเปลี่ยน วิธีการสร้างค่านิยมเชิงการศึกษาเรียนรู้ทางรัฐธรรมนูญ และการเมืองในแนวทางใหม่ เพื่อให้ค่อยๆ ซึมซับไปสู่ประชาชนอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการต่อเนื่อง แนวทางนี้ จะลดระดับบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำลง และความขัดแย้งทางการเมืองจะถูกนำเข้าสู่ กระบวนการประชาธิปไตยมวลชนแทนการตัดสินกันเฉพาะในกลุ่มชนชั้นนำ

จุดอ่อนของข้อเสนอแนะนี้ ก็คือ เป็นแนวทางที่สวนทางกับแนวคิดของกลุ่มชนชั้นนำบางกลุ่ม หรือกลุ่มที่ไม่ค่อยเชื่อมั่น ศรัทธาในความสามารถของมวลชนว่าจะทำงานภายใต้โครงสร้างและหน้าที่หลักๆ ที่กำหนดไว้ได้ และบางคนอาจมองว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและเวลา หรือเป็นการให้ความสำคัญกับมวลชนและรัฐธรรมนูญมากเกินไป หรือมากกว่าสาระอื่นๆ ทางการเมือง

ผู้เขียนขอยืนยันว่าเป็นการนำเสนอทางออกที่เป็นทางเลือกหนึ่ง จึงอยากให้อ่านได้นำไปคิดและศึกษากันต่อๆ ไป เพื่อที่จะได้ทางออกที่ดีและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น



LIIRT



บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

- นรนิติ เศรษฐบุตร. บรรณาธิการ. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปี แห่งการ
 ครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : ศิริวัฒนา
 อินเตอร์พรีนท์, ๒๕๔๖.

ภาษาอังกฤษ

- Heywood, Andrew. Politics. Third edition. New York : Palgrave Macmillan,
 2002.
- Linden, M. Glenn and the Others. A History of American Republic . Illinois
 : Laidlaw Brothors, 1979.
- Longman Exams Dictionary . Essex : Pearson Education Limited, 2006.
- Tansy, D. Stephen. Politics : The Basics. New York : Routledge, 2004.

วารสารและหนังสือพิมพ์

- รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒.
 _____ ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๒.
- รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ. บรรณาธิการ. ๒๖ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความ
 วิชาการรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๕๑.
 มติชน ๒๕ กันยายน ๒๕๕๒.
 มติชน ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒.
 โพสต์ทูเดย์ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒.



LIRT

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี^๑



ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร^๒

บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสร้างโอกาสในการแสวงหารายได้ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ รวมทั้งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาการท่องเที่ยวจึงเป็น

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง "มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี" โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, ศ.ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ที่ปรึกษาโครงการ, อาจารย์ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร หัวหน้าโครงการและผู้วิจัย และอาจารย์ปริญญาภรณ์ อุบลสวัสดิ์ ผู้ร่วมวิจัย

^๑อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, น.บ. จุฬาฯ, น.ม. จุฬาฯ

Legislative Institutional Repository of Thailand





สิ่งสำคัญโดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวที่ต่างมีความสนใจ ความต้องการและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจถึงความ ต้องการของนักท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งความตระหนักถึงการพัฒนาการ ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงนับเป็นสิ่งสำคัญที่สุด^๓ ซึ่งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (ecotourism) หรือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หมายถึง การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบในแหล่ง ธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้อาการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการ รักษา ระบบนิเวศอย่างยั่งยืน โดยการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเป็นรูปแบบหนึ่งของการ ท่องเที่ยวแบบยั่งยืน^๔ (Sustainable Tourism) ซึ่งหมายถึงการกำหนดแนวทาง การใช้ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพแก่สมาชิกของสังคมในปัจจุบันและในอนาคต โดยใช้ทรัพยากรอัน ทรงคุณค่าอย่างชาญฉลาด สามารถรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรม ให้นานที่สุด เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และใช้ประโยชน์ตลอดไป^๕ โดยเป็นแนวทางที่ สำคัญในการจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติเพื่อรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อป้องกันและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการท่องเที่ยว ก่อให้

^๓ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดจันทบุรี, แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว จังหวัดจันทบุรี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๓, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า ๓๗.

^๔สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการประเมินมาตรฐานคุณภาพ แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, (ม.ป.ท., ๒๕๔๘), หน้า ๑.

^๕สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, คู่มือการสร้างเครือข่าย การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน, (ม.ป.ท., ๒๕๔๙), หน้า ๑๖.



L I R T

เกิดกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว และ
ประสานประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่น รวมทั้งการให้ชุมชนได้เข้ามา
มีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยว

ปัจจุบัน
การท่องเที่ยวเชิง
อนุรักษ์เป็นรูปแบบ
การท่องเที่ยวที่มีการ
กล่าวถึงมากที่สุด
และแนวความคิดใน
เรื่องการท่องเที่ยว
เชิงอนุรักษ์ได้รับ



การตอบสนองอย่างดีไม่ว่าทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
นับได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้
ผลประโยชน์ที่ยั่งยืนนานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนี้ขึ้นอยู่กับการอนุรักษ์
ทรัพยากรการท่องเที่ยวได้ยั่งยืนมากน้อยเพียงใด และหากจะใช้ประโยชน์จาก
อุตสาหกรรมท่องเที่ยวตลอดไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
ซึ่งเป็นรูปแบบของการท่องเที่ยวแบบหนึ่งที่ได้รับคานิยมจากนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น
อย่างรวดเร็วนั้นเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ดังนั้น หากการท่องเที่ยว
เชิงอนุรักษ์มีการจัดการให้เป็นไปตามหลักการการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว
อย่างยั่งยืนที่ถูกต้องแล้ว ย่อมส่งผลให้การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ถูกพัฒนาเป็นการ
ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงความสำคัญและที่มาของปัญหาในการ
ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัดจันทบุรีว่ามีปัญหาหลักอย่างไร หลังจากนั้นจะได้



LIART



กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างไร ก่อนที่จะได้เสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จังหวัดจันทบุรี เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ ๒๔๕ กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด ๖,๓๓๘ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓,๙๖๑,๒๕๐ ไร่ คิดเป็น ๑๖.๖ % ของพื้นที่ภาคตะวันออก และเท่ากับ ๑.๘ % ของพื้นที่ทั้งประเทศ มีการแบ่งพื้นที่การปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น ๑๐ อำเภอ ๙๖ ตำบล ๙๒๖ หมู่บ้าน อำเภอต่างๆ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอท่าใหม่ อำเภอโป่งน้ำร้อน อำเภอมะขาม อำเภอแหลมสิงห์ อำเภอสอยดาว อำเภอแก่งหางแมว อำเภอขลุง อำเภอนายายอาม และอำเภอเขาฉกรรจ์ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง ๓ แห่ง เทศบาลตำบล ๒๗ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๕๑ แห่ง

ชาวจังหวัดจันทบุรีมีอาชีพที่สำคัญ คือ ประกอบการเกษตรทำสวนผลไม้ อันเนื่องมาจากการมีสภาพดินฟ้าอากาศที่เอื้ออำนวย ทำให้ปลูกผลไม้ได้หลายชนิด นอกจากนี้ยังมีอาชีพค้าขายพลอย อัญมณี ประกอบธุรกิจทางการค้า และอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยศูนย์กลางแห่งธุรกิจการค้าที่สำคัญของจังหวัดจันทบุรียังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตอำเภอเมืองจันทบุรีเป็นส่วนใหญ่ ธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจการค้าขายอัญมณี และเกษตรกรรม ส่วนตามชายฝั่งทะเลทำการประมงผลิตภัณฑ์อาหารทะเลมีมากพอๆ กับเมืองใกล้เคียงในแถบเดียวกัน ปัจจุบัน



LIRT

ทางการเกษตร สินค้าและผลผลิตทางการเกษตรก็เป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้กับจังหวัดได้มากที่สุดทีเดียว

โดยที่จังหวัดจันทบุรี มีจุดเด่นอยู่ที่มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของจังหวัดจันทบุรีนั้นเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ภูเขา ป่าไม้ น้ำตก ชายทะเล รวมทั้งมีกิจกรรมการท่องเที่ยวที่หลากหลาย เช่น การผจญภัย การเดินทางเพื่อศึกษาธรรมชาติ การท่องเที่ยวโฮมสเตย์ สัมผัสวิถีชีวิตคนในชุมชน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทั้งทางบกและทางทะเล และการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งมีทั้งโบราณสถาน โบราณวัตถุ รวมถึงวัดวาอารามต่างๆ ที่น่าสนใจศึกษาค้นคว้า นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางด้านอัญมณีระดับโลก (Chanthaburi City of Gems) อีกทั้งจังหวัดจันทบุรีอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก จึงเป็นแรงดึงดูดอย่างดีที่ทำให้จังหวัดจันทบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่เป็นจุดสนใจของนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ประกอบกับสภาพทางกายภาพของจังหวัดมีความเหมาะสมที่จะจัดให้มีการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งจากการศึกษาสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ที่เข้ามาในจังหวัดจันทบุรีนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนากการท่องเที่ยวที่จังหวัดจันทบุรีใช้สภาพแวดล้อมเป็นจุดขาย อันเนื่องมาจากปัจจัยที่เอื้ออำนวย ซึ่งถือเป็นจุดแข็งที่สำคัญ จึงทำให้จังหวัดจันทบุรีมีนักท่องเที่ยวที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกปี จากการมาเยี่ยมชมเยือนพื้นที่ไม่ขาดสายของนักท่องเที่ยวนี้เอง สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นแม้จะสร้างชื่อเสียงและความภาคภูมิใจให้กับชาวจังหวัดจันทบุรีก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ อันได้แก่ ทรัพยากร

ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดจันทบุรี, แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว
จังหวัดจันทบุรี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๓, หน้า ๑๒.



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



ทางธรรมชาติหลายแห่งเสื่อมโทรม และถูกบุกรุก มีเส้นทางคมนาคมสายหลักเชื่อมจังหวัดอื่นเพียงเส้นทางเดียว รวมทั้งยังขาดความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการบูรณาการทางการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ^๗ นอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งของจังหวัดจันทบุรียังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความสะดวกและปลอดภัย ทำให้ยากแก่การเข้าถึง อีกทั้งยังขาดการบริการนักท่องเที่ยวที่ครบวงจร ขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน แต่ที่น่าเป็นห่วงคือ ปัญหาขยะ และปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเกิดจากประชาชนในพื้นที่ สถานบริการ และนักท่องเที่ยว

ในปัจจุบันนี้แม้ปัญหาจะยังไม่รุนแรงและไม่วิกฤตก็ตาม แต่ถ้าปล่อยทิ้งไว้ปัญหาดังกล่าวจะสะสมจนกระทั่งในที่สุดจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อาศัยปัจจัยที่สำคัญที่อยู่ในความหมายของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ นั่นก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความอุดมสมบูรณ์และสะดวกปราศจากมลพิษ ดังนั้นในบทความนี้จึงมุ่งเน้นที่จะหามาตรการเชิงป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มากกว่ามาตรการในเชิงการแก้ไขปัญหา



^๗ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดจันทบุรี แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๓, หน้า ๓๖.



อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีปัจจัยสำคัญก็คือ สถานที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งท่องเที่ยวจะต้องมีสภาพทางภูมิศาสตร์และทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงาม อุดมสมบูรณ์ สะอาด และปลอดภัย ที่จะจูงใจให้นักท่องเที่ยวเลือกที่จะมาท่องเที่ยว ซึ่งจังหวัดจันทบุรีโดยสภาพธรรมชาติและภูมิประเทศเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของประเทศได้เป็นอย่างดี ดังนั้น แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ จึงต้องรักษาไว้ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าวให้คงอยู่และไม่ถูกทำลายไปด้วยน้ำมือมนุษย์อย่างใดก็ดี จากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ของจังหวัดจันทบุรี ซึ่งประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติบนบก แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติทางทะเล และการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร แบ่งได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรด้านกสิกรรม กับแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรด้านการประมง แหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภทนั้นพบว่ามีปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อยู่ ๒ ด้าน คือ ปัญหาขยะกับปัญหาน้ำเสีย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๐^๑

^๑มาตรา ๒๙๐ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(๔) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”



LIRT



ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากแก่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดเป็นองค์กรสำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้สามารถทราบถึงปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรจะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

จังหวัดจันทบุรีมีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ๓ แบบ คือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ประกอบด้วยเทศบาลเมือง ๓ แห่ง เทศบาลตำบล ๒๗ แห่ง และองค์กรการบริหารส่วนตำบล ๕๑ แห่ง ในบทความนี้จะได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมและจัดการปัญหาดังกล่าว โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ปัญหาขยะ

๑.๑ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยกำหนดให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยในมาตรา ๔๕ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี

อำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งรวมถึง การตราข้อบัญญัติจังหวัดได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากมาตรา ๔๕ จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการขยะมูลฝอยใน ท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานพัฒนาของจังหวัด รวมถึงการจัดการขยะ มูลฝอยภายในจังหวัด ดังเช่นในมาตรา ๔๕ (๘) ที่กฎหมายบัญญัติให้การจัดทำ กิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การ บริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ เช่น ปัญหาขยะมูลฝอยที่แพร่กระจายในหลายพื้นที่คาบเกี่ยวกับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ในกรณีนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจเข้าไปดำเนินการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นได้ โดยจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเป็นเรื่อง ๆ ไป



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี



อย่างไรก็ดี หากพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบ โดยกฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย และความสัมพันธระหว่างองค์กรสองประเภทนั้นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น^๕ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา ๑๖ ที่ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ตามมาตรา ๑๖ (๑๘) และมาตรา ๑๗ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ตามมาตรา ๑๗ (๑๑) ไว้เช่นเดียวกัน แต่หากบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ไม่ซ้ำซ้อนกับบทบาทของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทเฉพาะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ซึ่งเป็นระบบกำจัดที่ค่อนข้างใหญ่และอาจครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ และหากว่ายังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องดังกล่าวระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ

^๕อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๓๕๗.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่าง
เดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ในมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้
บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดว่าองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

๑.๑.๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อ
กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและบริหารกิจการเทศบาล กำหนดสมาชิกภาพของ
สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ขององค์กร กำหนดรายจ่าย
ของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการ
ดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมาย เช่น กิจการสาธารณูปโภค การรักษาความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยและความสะอาด เป็นต้น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล
มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๗ ที่บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง
และเทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตท้องที่ของตน โดยใน
มาตรา ๖๐ ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้ (๒) เมื่อมีกฎหมายให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจ
ตราเทศบัญญัติ ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา ๖๐ จะเห็นได้ว่า เทศบาลควรมี
อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยสามารถกำหนด
อัตราค่าธรรมเนียมเก็บและขนสิ่งปฏิกูลมูลฝอย รวมทั้งสามารถกำหนด





ค่าธรรมเนียมการกำจัดมูลฝอยได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๑.๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมและจัดการปัญหาขยะในท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๖๗ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลในเขตท้องที่ของตน ส่วนการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๑.๒ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

๑.๒.๑ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการบังคับของการป้องกันควบคุม



LIRT

และการกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย^{๑๑} โดยในมาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรืออาจออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พร้อมทั้งเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการตามมาตรา ๑๙ ก็ได้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและในการจัดระเบียบการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้เป็นไปอย่างถูกสุขลักษณะไว้หลายประการ เช่น กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้อาคาร หรือสถานที่นั้น ๆ เป็นต้น ตามมาตรา ๒๐ และในมาตรา ๒๐ (๔) ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยได้ แต่อัตราที่กำหนดจะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๑}สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า ๔๓.





๑.๒.๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยมีมาตรการที่นำมาใช้ควบคุมมลพิษและของเสีย



อันตรายตามมาตรา ๙๘ ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา ๙๘ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ โดยกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นที่กำกับดูแลอยู่ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้^๑ ซึ่งได้แก่ (ก) การเก็บ

หน้า ๓๘๕.

^๑อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗).



รวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง (ข) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำงานเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล (ค) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล (ง) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น โดยในกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ รัฐมนตรีจึงจะมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗๙ กำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในกรณีนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นในการควบคุมและจัดการปัญหาขยะ นอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๗๘ จึงอยู่ในอำนาจ



LIRIT ๙๑



หน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในเรื่องดังกล่าวต่อไป

๑.๒.๓ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมดจะเป็นมาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สะอาดและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการกำหนดเป็นหน้าที่และข้อห้ามต่างๆ ให้แก่ประชาชนปฏิบัติ โดยมาตรการในการจัดการขยะได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ และในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ โดยหากบุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ มีระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามมาตรา ๕๔ และหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา ๕๗ โดยผู้มีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายนี้คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดเทศบาลในเขตเทศบาลของจังหวัดจันทบุรี

จากมาตรการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาขยะ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา



L I R T

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเห็นได้ว่า กฎหมาย ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามหน้าที่ ของตนเองในการดำเนินการจัดการขยะ จากการศึกษาพบว่า ประเภทของขยะใน แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัดจันทบุรีส่วนใหญ่จะเป็นขยะประเภทขยะอินทรีย์ ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวเชิง เกษตรก็ได้นำเอาขยะอินทรีย์ไปฝังกลบทำเป็นปุ๋ย ซึ่งเป็นการจัดการที่ดีอยู่แล้ว แต่หากควรมีการจัดทำอย่างเป็นระบบและทำอย่างจริงจังในแหล่งท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์ทุกแหล่งท่องเที่ยวที่พบปัญหาขยะประเภทขยะอินทรีย์ ซึ่งในการจัดการ ขยะไม่ยุ่งยากและสามารถนำมาทำเป็นปุ๋ยที่จะใช้ประโยชน์ต่อการเกษตรได้อีกด้วย ส่วนในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวและมีกฎหมายเฉพาะ เช่น อุทยานแห่งชาตินั้น การจัดการขยะที่เป็นขยะอินทรีย์ ทางเจ้าหน้าที่ของกรม อุทยานแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนขยะประเภทพลาสติกจะรวบรวมส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จึงมีสภาพเหมือน การร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ๒ องค์กร คือ องค์กรระดับส่วนกลาง และ ระดับท้องถิ่น แม้ว่าจะมิได้มีการทำความตกลงกันหรือมีการประชุมร่วมกันกำหนด



LIRIT

๙๓



แนวทางดำเนินการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแต่ละฝ่ายต่างก็มีกลไกการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ชัดเจนอยู่แล้ว ในส่วนของประชาชนการจัดการขยะที่จะมีประสิทธิภาพได้ดีที่สุดที่จะลดปริมาณขยะลงไปได้เห็นได้ชัด รวมถึงการลดภาระในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็คือ การคัดแยกขยะในจุดที่เกิดขยะ นั่นก็คือ ประชาชนแต่ละบ้านในชุมชน หากได้มีการคัดแยกขยะ โดยอย่างน้อยควรแยกขยะออกเป็น ๓ ประเภท คือ ขยะอินทรีย์ที่สามารถจะนำไปทำเป็นปุ๋ยได้ ขยะรีไซเคิลซึ่งสามารถที่จะขายเพื่อนำไปรีไซเคิลได้ เช่น ขวด พลาสติก เป็นต้น และขยะอันตราย เช่น กระจก ยาม่าแมลง หลอดไฟ แบตเตอรี่ เป็นต้น ขยะประเภทนี้สมควรที่จะแยกเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดให้ถูกต้อง เช่น การรวบรวมแล้วส่งให้กรมควบคุมมลพิษหรือบริษัทเอกชนรับไปกำจัด ซึ่งในส่วนนี้หากประชาชนได้ดำเนินการตามนี้แล้ว อย่างน้อยก็จะได้ชื่อว่ามีส่วนร่วมในการลดปริมาณขยะลงไปได้ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ดี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้น สมควรที่จะรณรงค์และให้ความรู้ในเรื่องการลดปริมาณขยะด้วยวิธีการคัดแยกขยะให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การให้รางวัลสำหรับบ้านที่มีการคัดแยกขยะอย่างสม่ำเสมอ หรือการลดค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะ เป็นต้น

๒. ปัญหาน้ำเสีย

๒.๑ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ



LIRT

ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งรวมถึงการตราข้อบัญญัติจังหวัดได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ในบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึง อำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดการน้ำเสียไว้โดยตรงก็ตาม แต่หากพิจารณาใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัด ระบบบริการสาธารณะได้เช่นกัน โดยกำหนดไว้ ๒๙ ประการ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้ง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น

๒.๑.๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ หลายประการ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ นอกจากนี้ เทศบาล เมือง และเทศบาลนคร ยังมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ โดยหากมี ความจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติ ในมาตรา ๖๐ ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้ อำนาจเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้เฉพาะใน กรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ และหากมีการกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ในกฎหมาย ห้ามมิให้กำหนด เกินกว่าหนึ่งพันบาท

๒.๑.๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. ๒๕๓๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำภารกิจหลายเรื่อง ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำทางบก และในมาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร และจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ในกรณีที่ต้องออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน มาตรา ๗๑ บัญญัติให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ โดยจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๒.๒ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติที่นำมาใช้เป็นมาตรการในการจัดการปัญหาน้ำเสีย โดย



LI RT

กฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดพิเศษ เพื่อใช้ควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือในเขตท้องที่ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว เช่น การกำหนดหน้าที่แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา ๗๐ และในมาตรา ๗๑ โดยหากฝ่าฝืนย่อมมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๑๐๕ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดต่อไปตามมาตรา ๗๔ และในกรณีที่เขตท้องที่ใดที่ยังไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดน้ำเสียในเขตท้องที่ของตน เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำแนะนำจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว ก็อาจกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นตามมาตรา ๗๕

จังหวัดจันทบุรี แม้ว่าจะไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ในบางพื้นที่ของจังหวัด เช่น ในอำเภอเมือง และอำเภอขลุง ได้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมขึ้นมา ซึ่งในกรณีนี้เท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้ตระหนักในปัญหาและผลกระทบจากน้ำเสียต่อแหล่งน้ำสาธารณะ จึงได้มีการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขึ้น ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้หากพื้นที่อื่นที่สามารถจะคาดการณ์ในอนาคตได้ว่า จะมีปัญหาน้ำเสียเกิดขึ้นที่อาจส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่นั้น ก็อาจจะใช้วิธีการเดียวกับการดำเนินการที่อำเภอเมือง และอำเภอขลุง ด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมก็ได้





แม้ว่าจะมิได้เป็นพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษก็ตาม ซึ่งในการดำเนินการก็สามารถที่จะทำโครงการเพื่อของงบประมาณบางส่วนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับสิทธิพิเศษในการจัดสรรเงินกองทุน ตามมาตรา ๒๓ (๑) เป็นลำดับแรก ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนหนึ่งตามมาตรา ๒๗ และในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียแล้ว ก็สามารถที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการส่งน้ำมาบำบัดยังแหล่งน้ำเสียซึ่งประกอบด้วย บ้าน สถานบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรที่อาจมีปัญหาน้ำเสียที่มีสารพิษเจือปนอยู่จากยาฆ่าแมลง ปุ๋ยเคมี ซึ่งจะมีผลต่อแหล่งน้ำใต้ดินและแหล่งน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ ให้เก็บตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้กำหนดให้ตามมาตรา ๘๘

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิด “เหตุรำคาญ” โดยในมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติกรณีต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุ โดยให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งรวมถึง “แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ล้าง หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” และในมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น



LIRT

ในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษา บรรดา ถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตน ให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็น หนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ ส่วนในกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ มาตรา ๒๗ ให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือ เกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นระงับ หรือป้องกันเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควร หากผู้นั้นขัดคำสั่งโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควรจะต้อง ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตาม มาตรา ๓๔ ในกรณีการฝ่าฝืนคำสั่ง หรือกรณีที่เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเป็น อันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อ ป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิด เหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น และในกรณีที่เหตุรำคาญ เกิดขึ้นในสถานที่เอกชน มาตรา ๒๘ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็น หนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ได้เช่นกัน หากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร ผู้นั้นต้องระวัง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตาม มาตรา ๓๔ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญและจัดการตามความจำเป็น ได้ และถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบในค่าใช้จ่าย สำหรับการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่เหตุรำคาญ นั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสุขภาพความเป็นอยู่



LIRT



ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำเสียไว้หลายมาตรการประกอบด้วย มาตรการในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ซึ่งมาตรการที่บัญญัติในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อห้ามการกระทำ และการกำหนดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น การประกาศเขตพื้นที่ห้ามอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ ได้แก่ บนถนนหรือสถานสาธารณะตามความในมาตรา ๙ หรือความในมาตรา ๒๓ ที่ตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่ทางน้ำโดยมิให้ผู้ใดเทสิ่งต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ลงไปในทางน้ำหรือกองไว้ อันจะทำให้วัตถุดังกล่าวไหลลงไปในทางน้ำ เพราะอาจทำให้ทางน้ำเกิดการตันเขินหรือขัดขวางการระบายน้ำ เมื่อมีการทิ้งวัตถุดังกล่าวลงไปในทางน้ำถือว่ามีความผิดทันที หรือการห้ามเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ ตามมาตรา ๓๐ โดยการเท ทิ้งสิ่งเหล่านี้ลงในทางน้ำจะก่อให้เกิดความสกปรกซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และในมาตรา ๓๓ ที่บัญญัติห้ามมิให้เทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดความสกปรกต่อทางน้ำจากการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือน้ำโสโครก เนื่องจากอาจก่อให้เกิดการเน่าเสียของลำน้ำและเป็นแหล่งเพาะหรือแพร่เชื้อโรคได้ แต่ข้อห้ามดังกล่าวมิได้มีลักษณะเด็ดขาด เพราะในวรรคสองของบทบัญญัติมาตรา ๓๓ นี้มิให้ใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือหรือ

เรือนแพซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้มีสัมภาระหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นต้น และหากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา ๕๗ ผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ปลัดเทศบาล นายอำเภอ โดยบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

๒.๒.๔ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช

๒๔๕๖

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มีมาตรการที่ใช้ในการจัดการปัญหาน้ำเสียและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย ๒ เรื่อง คือ มาตรการในการควบคุมการปล่อยน้ำในมาตรา ๑๑๗ - ๑๑๘ ตีโดยมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุม คือ การห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงน้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งหลังจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี โดยมีสำนักงานภูมิภาคในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่ละสำนักงานมีพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมหลายจังหวัด ตามมาตรา ๑๑๗ และผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดนั้นจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้อง



LIART

๑๐๑



ระวางโทษปรับตามมาตรา ๑๑๘ และเจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและหรือดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ ทวิ กับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ เช่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวหรือถอนแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง และในกรณีที่ไม่ชำระค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ จะต้องเสียเบี้ยปรับตามอัตราที่กำหนดในมาตรา ๑๑๘ ตรีด้วย และมาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำ ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและฟื้นฟูภาวะมลพิษในน่านน้ำไทยที่เกิดจากการกระทำหรือกิจกรรมของบุคคล เรือ และแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๕๕๖ ดังกล่าวนี จะใช้บังคับกับการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำทั่วไปและทะเลในเขตน่านน้ำไทย ซึ่งในจังหวัดจันทบุรีส่วนใหญ่ที่พบมักจะเป็นร้านอาหารที่ตั้งอยู่ริมทะเล เรือประมง และเรือโดยสารขนาดเล็ก แต่จากการวิจัยพบว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ กรมเจ้าท่าไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รุนแรง เช่น การปล่อยน้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่รั่วไหลจากเรือ หรือการทิ้งขยะหรือเศษอาหารลงในแหล่งน้ำของร้านอาหาร แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากจะทำให้ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจันทบุรีมีลักษณะพิเศษเฉพาะ คือ ความสะอาดปราศจากปัญหาสิ่งแวดล้อมลงไปแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มมูลค่าของแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรีได้เป็นอย่างดี

๒.๒.๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีมาตรการส่วนใหญ่ที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย



LIRT

โดยมีบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอาคารโดยทั่วไป ซึ่งอาคารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ คือ อาคารตามคำนิยามในมาตรา ๔ ยกเว้นอาคารที่เป็นพระที่นั่งหรือพระราชวัง ตามมาตรา ๖ และอาคารตามกฎหมายที่ออกตามความในมาตรา ๗ ซึ่งได้รับการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น มาตรการทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารทั่วไปที่ไม่ต้องตามข้อยกเว้น สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ (ก) การควบคุมอาคารโดยกฎหมายและประกาศกระทรวง ที่ประกอบด้วย (๑) กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีออกตามมาตรา ๘ (๑) - (๑๖) เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคารตามมาตรา ๘ (๑) ระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามมาตรา ๘ (๖) ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในมาตรา ๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยในข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดประเภทและลักษณะของอาคารที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการปรับปรุงน้ำเสียจากอาคารให้เป็นน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง โดยกฎกระทรวงได้แบ่งประเภทของอาคารออกเป็น อาคารประเภท ก อาคารประเภท ข อาคารประเภท ค และอาคารประเภท ง ส่วนการกำจัดน้ำทิ้งออกจากอาคารนั้น ข้อ ๘ ของกฎกระทรวงมิได้กำหนดวิธีการใดวิธีการหนึ่งไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนด





ไว้ว่า การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเหมาะสมกับสภาพของอาคาร และจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๒) กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีออกตามมาตรา ๘ ทวิ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยของประชาชน โดยการกำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งบุคคลในบริเวณใดในลักษณะกระเช้าไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน หรือกำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องเล่นในสวนสนุกหรือในสถานที่อื่นใดเป็นอาคารตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎกระทรวงนี้มีรายละเอียดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ทวิวรรคสอง (๓) ประกาศที่รัฐมนตรีออกเป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เพื่อห้ามการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด (ข) การควบคุมอาคารโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามความในมาตรา ๑๐ ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีที่เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐ (๑) และในกรณีที่เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๐ (๒) โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น

๒.๒.๖ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๕๕๕ เป็น



L I R T

กฎหมายโดยตรงที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรมโดยรวมของ
 ทั้งประเทศ โดยมีมาตรการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ในทางน้ำชลประทาน ซึ่ง "ทางน้ำชลประทาน หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้
 ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน" และตามกฎหมายฉบับนี้
 แบ่งทางน้ำชลประทานเพื่อการจัดการและดูแลรักษาเป็น ๔ ประเภท คือ ประเภท ๑
 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน ประเภท ๒
 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้
 รับประโยชน์จากการชลประทาน ประเภท ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน
 ประเภท ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน โดยในกฎหมายฉบับนี้มี
 มาตรการที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในน้ำชลประทานทั้ง ๔ ประเภท ซึ่งเป็น
 ข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางน้ำชลประทาน โดย
 การห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือ
 ทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง
 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน
 นอกจากผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอ
 ให้ศาลสั่งรื้อถอนสิ่งที่รุกกล้านั้นด้วย ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง การห้ามมิให้ผู้ใด
 ทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือ
 ทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง
 ซึ่งจากบทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๔ นั้น การทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช
 แก้วถ่านหรือสิ่งปฏิกูลลงไปทางน้ำชลประทานก็เป็นความผิดแล้ว โดยไม่จำเป็นต้อง
 ต้องก่อให้เกิดอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือการบริโภคเสมอไป ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืน
 มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตาม
 มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำ





ซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ซึ่งความในวรรคสองของมาตรา ๒๘ เป็นการปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติลงในทางน้ำชลประทาน หรือปล่อยสารเคมีลงในทางน้ำชลประทาน การกระทำดังกล่าวนั้นอาจเป็นอันตรายต่อการเกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืน ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง จะได้รับโทษหนักขึ้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่กำหนด ระวังโทษจำคุกไม่เกินสองปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวให้กับเทศมนตรีเท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้แก่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นั้น อาจเป็นเพราะแต่เดิมนั้นประเทศไทยมีราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (พ.ศ. ๒๔๙๖) เท่านั้น อีกทั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ทั้ง ๔ ครั้ง ก็มีได้มีการแก้ไขในประเด็นนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากปัญหาหลักที่พบในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี คือ ปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสียแล้ว จากการศึกษายังพบว่า ในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติบนบก มีกิจกรรมการท่องเที่ยวส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติวนอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวนี้มีความงดงามทางธรรมชาติและมีความอุดมสมบูรณ์ทางระบบนิเวศสูง ส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวประเภทนี้นอกจากปัญหาเรื่องขยะแล้ว ยังพบปัญหาการบุกรุกพื้นที่อีกด้วย โดยมีกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราช



L I R T

บัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อย่างไรก็ดี ปัญหาการบุกรุกพื้นที่นั้น ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ยังมีได้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๑} ดังนั้น จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานนั้น ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น



^{๑๑}สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๘), หน้า ๔.



LIRT



unสรุป

จากการศึกษาพบว่าจังหวัดบุรีรัมย์มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมจะเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก และจากสภาพความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรการท่องเที่ยวของจังหวัดบุรีรัมย์นี้ จึงทำให้จังหวัดบุรีรัมย์เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดการท่องเที่ยวในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เพราะเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ซึ่งการศึกษาสรุปได้ว่า ในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ จำต้องคำนึงถึงหลักการและแนวความคิดต่างๆ อันได้แก่ แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหลักการกระจายอำนาจ

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัดบุรีรัมย์มี ๒ รูปแบบ คือ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติบนบก กับแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติทางทะเล และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรด้านกสิกรรม กับแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรด้านการประมง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษานี้พบว่า มีปัญหามากมายที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อันเป็นผลมาจากการขาดความเข้าใจในหลักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างแท้จริง ปัญหาที่พบคือ ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมาย ปัญหาการบุกรุกพื้นที่และการตัดไม้ทำลายป่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรการท่องเที่ยว ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ รวมถึงปัญหาการขาดการประสานงานกันระหว่างองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และองค์กรภาครัฐกับภาคเอกชนใน



LIRT

การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี เป็นต้น

ปัญหาขยะพบส่วนใหญ่จากแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติทางทะเล ส่วนปัญหาน้ำเสียพบส่วนใหญ่จากแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติทางทะเลและจากแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งทั้งสองปัญหานี้มีในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่อยู่ในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ สำหรับปัญหาขยะในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามธรรมชาติบนบก เช่น อุทยานแห่งชาติ และวนอุทยานนั้น มีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างเคร่งครัด และมีการห้ามมิให้นำอาหารเข้าไปรับประทานในแหล่งท่องเที่ยว ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องขยะในแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าว

แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่อยู่ในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ แม้จะประสบกับปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสีย แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่มีความรุนแรงและวิกฤตมากนัก จึงส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสีย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานจังหวัด และการท่องเที่ยวจังหวัด มิได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหามากนัก สำหรับองค์กรเอกชนที่เป็นผู้ให้บริการในรูปแบบของแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรนั้น ยังคงมีการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีในการปราบศัตรูพืชโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับแหล่งน้ำใกล้เคียงที่จะสะสมมลพิษจากสารเคมีจนทำให้น้ำเสีย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากผลกระทบของการใช้สารเคมีและปุ๋ยเคมีต่างๆ นั้น

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานั้น ปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี ได้แก่ ปัญหาขยะ และปัญหาน้ำเสีย รวมถึงปัญหาการขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมาย กล่าวคือ



LIART ๑๐๙

Legislative Institutional Repository of Thailand



๑. ปัญหาขยะที่มีจำนวนมากจากแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัดจันทบุรี ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็ประสบปัญหาในการจัดการขยะที่มาจากแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบดูแล ซึ่งได้แก่ ปัญหาการทิ้งขยะของนักท่องเที่ยวนอกบริเวณที่จัดเตรียมไว้ให้ ปัญหาการไม่มีพื้นที่ในการเก็บขยะและกำจัดขยะ และปัญหาค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะ

ส่วนปัญหาการทิ้งขยะของนักท่องเที่ยวนอกเหนือบริเวณที่จัดเตรียมไว้ให้ ปัญหาเช่นนี้เกิดจากการขาดจิตสำนึกและถือเอาความสะดวกและง่ายที่จะทิ้งขยะของนักท่องเที่ยวโดยไม่สนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากนัก เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้จัดการหรือผู้ดูแลแหล่งท่องเที่ยวจะได้ดำเนินการจัดเก็บขยะเอง ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ดังกล่าวต้องช่วยกันจัดเก็บขยะ โดยใช้วิธีการจัดเก็บด้วยตนเองหรืออาจให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดเก็บ ตัวอย่างเช่น ขยะบริเวณชายหาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าของสถานประกอบการที่ตั้งอยู่บริเวณชายหาดมีหน้าที่ช่วยกันเก็บขยะ โดยอาจเชิญชวนให้กลุ่มผู้นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมในการเก็บขยะ ส่วนขยะในทะเลนั้น กรมประมงซึ่งมีหน้าที่ดูแลสิ่งมีชีวิตในทะเลจำต้องรับผิดชอบในการจัดเก็บเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อการอาศัยอยู่ของสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในทะเล โดยบางครั้งมีการจัดโครงการเชิญชวนประชาชนที่สนใจเข้าร่วมเก็บขยะในทะเลดังกล่าว

ปัญหาการไม่มีพื้นที่ในการพักขยะและกำจัดขยะ อันมีสาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการพักขยะและกำจัดขยะ ทั้งนี้เพราะมีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นหน่วยงานที่



LIRT

รับผิดชอบดูแลแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จึงต้องหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งได้แก่ การขอความร่วมมือในการทิ้งขยะในพื้นที่เก็บขยะและกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งบางครั้งอาจไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ถูกขอความร่วมมือไม่มีพื้นที่เพียงพอในการเก็บขยะและกำจัดขยะเช่นกัน หรือการที่แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และสถานประกอบการต่างๆ จัดการเผากำจัดขยะเอง ซึ่งวิธีการนี้ได้ส่งผลกระทบต่อมลพิษทางอากาศแก่ผู้คนที่อยู่ในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และบริเวณใกล้เคียง

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะมีอัตราค่าธรรมเนียมต่ำ คือ ไม่เกินครัวเรือนละ ๔๐ บาทตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ โดยมาตรา ๒๐ ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และในมาตรา ๒๐ (๔) บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยได้ แต่อัตราที่กำหนดจะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่หากพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราค่าธรรมเนียมไม่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะได้

จากปัญหาขยะที่กล่าวมานั้น แม้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีวิธีการแก้ไขปัญหายู่ง้าง แต่ก็ยังมีบางปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะ นอกจากนี้บางปัญหาแม้มีการแก้ไขโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้บ้าง แต่วิธีการแก้ไขปัญหาก็ไม่สามารถจะทำให้ปัญหาขยะหมดไปได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหามาตรการอื่นๆ เข้ามาเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ





๒. ปัญหาน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรประเภทสวนผลไม้ ซึ่งมักใช้ปุ๋ยเคมีหรือสารเคมี ยามาแมลงและยาปราบศัตรูพืช เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดีตามความต้องการของตลาด รวมถึงการได้ผลผลิตนอกฤดูกาล ซึ่งผลที่ตามมาคือ การใช้สารเคมีเหล่านั้นมิใช่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์เท่านั้น แต่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปด้วย เช่น หากมีการใช้ปุ๋ยเป็นจำนวนมากและปุ๋ยเหล่านั้นถูกชะล้างลงไปในแม่น้ำ ลำคลอง จนกระทั่งถึงทะเล ปุ๋ยดังกล่าวอาจทำให้มีการเจริญเติบโตของพืชน้ำบางชนิดมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดลอมได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีสวนผลไม้หลายแห่งที่แก้ปัญหาสารเคมีดังกล่าว โดยวิธีการเปลี่ยนจากการใช้สารเคมีไปเป็นการใช้ปุ๋ยทางชีวภาพ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

นอกจากนี้สถานประกอบการต่างๆ ที่อยู่บริเวณแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เช่น โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ และร้านอาหาร ก็มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย กล่าวคือ ในการให้บริการของสถานประกอบการต่างๆ ย่อมต้องมีการปล่อยน้ำทิ้งที่เกิดจากการให้บริการของนักท่องเที่ยว ดังนั้นหากสถานประกอบการใดไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ดีพอ เช่น ไม่มีการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสีย หรือบ่อดักไขมัน ย่อมทำให้น้ำทิ้งที่ปล่อยจากสถานประกอบการดังกล่าวก่อปัญหาให้กับแหล่งน้ำสาธารณะได้ อย่างไรก็ตามมีเจ้าของสถานประกอบการบางราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของสถานประกอบการขนาดใหญ่ได้จัดทำบ่อบำบัดน้ำเสีย หรือบ่อดักไขมันแล้ว นอกจากนี้สถานประกอบการขนาดเล็กบางแห่ง เช่น ร้านอาหาร ซึ่งมีเงินทุนไม่มากนัก ก็ได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียด้วยเช่นกัน แต่ทั้งนี้ได้ใช้วิธีการตามธรรมชาติโดยการปล่อยปลาลงในแหล่งน้ำทิ้งเพื่อบำบัดไม่ให้น้ำเน่าเสีย แต่วิธีการดังกล่าวใช้ได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น เนื่องจากหากปริมาณน้ำเสียมีจำนวนมากหรือน้ำมีปริมาณออกซิเจนไม่เพียงพอ ปลา ก็ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่เพื่อบำบัดน้ำเสียดังกล่าวได้



LIRIT

๓. ปัญหาการขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมาย ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประชาชนไม่ใส่ใจในการดูแลสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ กล่าวคือ กรณีของประชาชนนั้น ไม่ว่าจะบุคคลดังกล่าวจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือไม่ก็ตาม ย่อมถือเป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ที่ต้องร่วมกันในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งหากมีปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจย่อมมีหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การวิจัยพบว่า เมื่อมีปัญหานั้นเกิดจากการที่ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย บางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายกลับไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในบางกรณีแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย แต่บางครั้งก็มีได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของตน ส่งผลให้ประชาชนที่กระทำผิดไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ส่วนปัญหาในเรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเพียงพอสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่นั้น จากการวิจัยพบว่า ในทางปฏิบัติไม่มีการใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา จึงทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ากฎหมายเท่าที่มีอยู่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้เพียงพอหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า แม้จังหวัดจันทบุรีจะเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ดี แต่ที่น่าเป็นห่วงคือ ปัญหาขยะ และปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเกิดจากประชาชนในพื้นที่ สถานบริการ และนักท่องเที่ยว โดย



LIART



จากการวิจัยพบว่าเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น หน่วยงานระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้จัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ นอกจากนี้หน่วยงานภาคประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากนัก ทั้งนี้ก็เป็นเพราะปัญหาดังกล่าวยังไม่รุนแรงและยังไม่ถึงวิกฤตอย่างไรก็ดี หากปล่อยทิ้งไว้ปัญหาดังกล่าวจะมีการสะสม จนในที่สุดจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้ ดังนั้น จึงควรเน้นการหามาตรการในเชิงป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มากกว่าการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาหลักดังกล่าวควรได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยใช้มาตรการทางสังคม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุยะ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ควรรณรงค์ให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะ ซึ่งเป็นวิธีการจัดการขยะที่จะมีประสิทธิภาพได้ดีที่สุดที่จะลดปริมาณขยะลงไปได้อย่างเห็นได้ชัด รวมถึงการลดภาระในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยให้มีการคัดแยกขยะในจุดที่เกิดขยะ นั่นก็คือ ประชาชนแต่ละบ้านในชุมชน หากได้มีการคัดแยกขยะอย่างน้อยควรแยกเป็นสามประเภท คือ ขยะอินทรีย์ที่สามารถนำไปทำปุ๋ยได้ ขยะรีไซเคิลซึ่งสามารถที่จะขายเพื่อนำไปรีไซเคิลได้ เช่น ขวด พลาสติก เป็นต้น และขยะอันตราย เช่น กระจก ยารักษาโรค หลอดไฟ แบตเตอรี่ เป็นต้น ขยะประเภทนี้สมควรที่จะแยกเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดให้ถูกต้อง



LI RT

เช่น การรวบรวมแล้วส่งให้กรมควบคุมมลพิษหรือบริษัทเอกชนรับไปกำจัด ซึ่งในส่วนนี้หากประชาชนได้ดำเนินการตามนี้แล้ว อย่างน้อยก็จะได้ชื่อว่ามีส่วนร่วมในการลดปริมาณขยะลงไปได้ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อย่างไรก็ตาม ภารกิจดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้น ควรณรงค์และให้ความรู้ในเรื่องการลดปริมาณขยะด้วยวิธีการคัดแยกขยะให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจดำเนินการได้โดยการให้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไป กล่าวคือ มีการกำหนดรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจประกอบได้ด้วยก็ได้ เช่น การให้รางวัลสำหรับบ้านที่มีการคัดแยกขยะอย่างสม่ำเสมอ หรือการลดค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะ เป็นต้น

(๒) ปัญหาการไม่มีพื้นที่ในการเก็บขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ใช่ปัญหาด้านกฎหมายในการคุ้มครองการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การแก้ปัญหาก็อาจกระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมมือกันในการจัดหาที่ทิ้งขยะ ที่ทิ้งขยะอันตราย หรืออาจจัดการคัดแยกขยะร่วมกัน ซึ่งหากเป็นขยะประเภทขยะอินทรีย์ก็นำไปทำปุ๋ยอินทรีย์ขาย หรือหากเป็นขยะรีไซเคิลก็สามารถนำไปขายเป็นรายได้เข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาจัดอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ด้วย

๒. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

(๑) แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ควรจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย โดยต้องกำหนดให้มีการบำบัดน้ำเสียอันเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ในแหล่งท่องเที่ยวก่อนที่จะปล่อยทิ้งสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อาจจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ หรืออาจของบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕



L I R T



(๒) สถานประกอบการต่างๆ เช่น โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ หรือร้านอาหารซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ควรจัดให้มีบ่อบำบัดน้ำเสียหรือบ่อดักไขมันก่อนที่จะปล่อยน้ำทิ้งสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ

๓. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดสภาพบังคับใช้ของกฎหมาย

(๑) กรณีประชาชนไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้รุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด

(๒) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมายดังกล่าวอาจจะมีความผิดและต้องรับโทษฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ แล้ว หากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐอาจเรียกให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย ฉะนั้นเพื่อไม่ต้องมีความรับผิดดังที่กล่าวมา พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจึงควรบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

ในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดจันทบุรี การใช้มาตรการในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง แต่การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนต้องมีการใช้มาตรการในเชิงป้องกันด้านอื่นๆ เพิ่มเติม และต้องได้รับความร่วมมือจากภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ การกำหนด



L I R T

นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนทั่วไป ทั้งในเรื่องวิธีการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน การป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสีย ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานทุกภาคส่วน ตระหนักในปัญหาและให้ความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ต้อง มีการจัดสรรงบประมาณในการส่งเสริม ป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการ ท่องเที่ยวดังกล่าวด้วย ส่วนในภาคประชาชน ซึ่งได้แก่ ชุมชน ผู้ประกอบการ และ ประชาชนในภาคส่วนต่างๆ นั้น ก็ควรเข้ามาบีบคั้นและมีส่วนร่วมในการจัดการ แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเช่นกัน โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะ กรรมการที่มีหน่วยงานหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เช่น หน่วยงานของทางจังหวัด หน่วยงานด้าน การท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสถานบริการ และผู้แทนของภาค ประชาชน เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและ แก้ไขปัญหาอันเกิดจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างจริงจัง





บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการประเมินมาตรฐาน
คุณภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. ม.ป.ท., ๒๕๔๘.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา
สิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการบังคับ
ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม
ของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๘.

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. คู่มือการสร้าง
เครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน. ม.ป.ท., ๒๕๔๙.
อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๔๗.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๕๐.





ใบสมัครเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน รัฐสภาสาร

อัตราค่าสมาชิก

- ค่าสมาชิก ๕๐๐ บาท/ปี (๑ ปี ๑๒ เล่ม)
 ราคาจำหน่าย เล่มละ ๕๐ บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิก โดยเริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน..... พ.ศ. ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

ชื่อ นามสกุล

ที่อยู่

.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์ โทรสาร

ได้จัดส่ง ธนาณัติ ตัวแลกเงิน

จำนวนเงิน.....บาท

หมายเหตุ



ตัวแลกเงินหรือธนาณัติส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

โดยส่งจ่ายในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑, ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

หรือติดต่อโดยตรงได้ที่ กลุ่มงานผลิตเอกสาร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

ออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15

และ

สามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียม

ระบบ KU-BAND ไทยคม ๕



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

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



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand