



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๑ ฉบับที่ ๖ เดือน มิถุนายน ๒๕๔๖

## เรื่องในฉบับ

- การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและเสถียรภาพของรัฐบาล
- ประชานิยม (Populism) กับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย
- ตระบอบ ๖๒ ปี วันเสด็จสวรรคต
- การประชาพิจารณ์ : ประเทศแคนาดา





# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. ๐-๒๒๔๔-๑๐๗๑, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

## สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย ( ชั้น ๕ C )

ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๓, ๐-๒๒๔๕-๐๐๖๖

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"

ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร

สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท





รัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายพิฑูรย์ พุ่มหิรัญ  
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## บรรณาธิการ

นางวนิดา มาคะวิสุทธิ์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

## เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุฬินยง  
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์อติวิชัย

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวธัญภา ยศพลพิพัฒน์

## คอมพิวเตอร์กราฟิก

องค์การคำของคุรุสภา

## พิมพ์

สำนักพิมพ์ สำนักรงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

# Ussnบริการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนในเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยมีอำนาจตรวจสอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระด้วยกันเองอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีมาตรการที่รัดกุมสามารถถ่วงถ่วงให้การทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลง ซึ่งเป็นกลไกที่มีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยอย่างยิ่ง

รัฐสภาสารฉบับนี้ ได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยและเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีบทความที่น่าสนใจ คือ ประชาานิยม (Populism) กับรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย ครบรอบ ๖๒ ปี วันเสด็จสวรรคต และการประชานิยม : ประเทศแคนาดา สำหรับท่านที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภาสาร

๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ  
ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย  
และเสถียรภาพของรัฐบาล

...นุกุล สัจจิติเสรี

๒๙ ประชานิยม (Populism) กับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ  
ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย

...ธโสธร ตู่ทองคำ

๓๔ ครบรอบ ๖๒ ปี วันเสด็จสวรรคต

...อรวรรณ พลชนะ

๓๙ การประชานิยม : ประเทศแคนาดา

...ปัญญา อุดชาชน



# การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริบไตยและเสรีภาพของรัฐบาล\*

นกุล สัจจิติเสรี\*

## ความนำ

รัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็น “รัฐเสรีประชาธิปไตย” (liberal and democratic state) จะยึดหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลัก “การปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์” (government of law, not of men) หรือที่เรียกว่า หลัก “กฎหมายเป็นใหญ่” (Primacy of Law)<sup>๑</sup> หลักนิติรัฐจึงเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งต้องมีที่มาจากประชาชน ไม่ใช่จากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง รัฐและฝ่ายปกครองต้องปกครองโดยใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนบัญญัติไว้ ส่วนการดำเนินกิจการใดๆ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และจะกระทำการใดๆ นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครอง จะต้องสามารถถูกตรวจสอบและควบคุมได้ ดังนั้น หลักนิติรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ คือ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐประการหนึ่ง เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยหลักการแล้ว ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามนั้นมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐ

\* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง” วารสารกฎหมายปกครองฉบับศาลปกครอง ๒ (เมษายน ๒๕๓๘)



LIART

ทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิให้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมและตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว ก็จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่ง มีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายของหลักนิติรัฐ<sup>๒</sup>

จากที่กล่าวแล้วนั้น จะเห็นว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจได้กำหนดมาตรการการถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็ได้นำหลักการดังกล่าวนี้ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ก่อให้เกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง เป็นต้น หรือไม่ก็เป็นองค์กรที่เคยมีอยู่แล้ว แต่รัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ต่างก็เป็น “องค์กรอิสระ” ที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ตรวจสอบ” การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

<sup>๒</sup> ดูรายละเอียด บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๓๔๓-๓๔๔.



การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นกระบวนการสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สืบเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีพฤติกรรมของบุคคลที่เข้ามา “ใช้อำนาจรัฐ” ไม่ว่าจะโดยข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำ ต่างก็ใช้อำนาจรัฐที่ตนเองมีอยู่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องของตน โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การพยายาม “เข้าสู่ตำแหน่ง” แม้ว่าจะต้องทุจริตการเลือกตั้งและเมื่อเข้าสู่อำนาจรัฐแล้วก็ใช้อำนาจในทางมิชอบ โดยที่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยระบบรัฐสภาหรือโดยระบบราชการที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพต่อการตรวจสอบมากนัก

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงได้วางระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพและครบถ้วนยิ่งขึ้น โดยมี “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบ นับตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่ง ระหว่างดำรงตำแหน่ง และเมื่อออกจากตำแหน่ง ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐ ควบคู่กับการตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ผู้ที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติต่อไป ทั้งนี้ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอดังกล่าวแล้วจะต้องรีบดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>๓</sup>

(๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง<sup>๔</sup> ทั้งนี้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, มาตรา ๑๘๕-๑๘๖

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๘๑.



๑. กรณีเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

๒. กรณีการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับจากวันพ้นจากตำแหน่ง และให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี<sup>๕</sup>

๓. กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้มีการยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวัน นับจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย

และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับจากวันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจสอบว่า มีการกระทำความผิดแล้ว แต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ อีกเป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป<sup>๖</sup>

(๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา<sup>๗</sup> กรณีที่ประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุด<sup>๘</sup> และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สวน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการได้สวนเสร็จแล้ว ให้มีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานดังกล่าวจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูล หรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุแห่งการนั้น

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๒.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๕.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๐๑.

<sup>๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๐๓-๓๐๔.

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญจะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้น ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปแต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

นอกจากนี้ หากอัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ นั้นยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้<sup>๙</sup>

(๔) การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญานั้นจะยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก และอาจได้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรโดยในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญานี้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ ยิ่งไปกว่านั้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญายังมีอำนาจจนถึงกับไม่ต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่ให้การคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม และการขอให้ปล่อยตัวในสมัยประชุมใช้บังคับได้<sup>๑๐</sup> ในการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานั้น ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรการที่รัดกุม และทำให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๐๕.

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๖๖-๑๖๗ และ ๓๑๐.

มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมากถึงกับสามารถบั่นทอนสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้แทนของประชาชน กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะนำเสนอต่อไปโดยละเอียด

### แนวความคิดและวิวัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สืบเนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในหน่วยราชการและวงการเมืองได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยที่องค์กรและระบบกฎหมายที่มีอยู่ในอดีตไม่สามารถตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีที่มาจากประชาชน จึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาบัญญัติไว้ ซึ่งการศึกษานี้จะนำเสนอแนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### ๑. แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การทุจริตหรือในภาษาต่างประเทศเรียกว่า “Corruption” นั้น เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติมานานแล้ว ถือเป็นโรคร้ายที่ทำลายสังคมและประเทศชาติ และยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่สงครามและความสิ้นชาติได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตของหลายๆ ประเทศ

สำหรับความหมายของ “การทุจริต” ตามพจนานุกรมต่างประเทศชื่อ

Webster's New World Dictionary of the American Language ได้อธิบายไว้ว่า “Corruption” เป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลาง และภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Corruptio” ซึ่งมีความหมายได้หลายนัย คือ (๑) การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำที่กลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว (๒) ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม (๓) การติดสินบน (๔) เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย และ (๕) สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด<sup>๑๑</sup> นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการต่างประเทศ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการทุจริตไว้หลายกรณี

<sup>๑๑</sup> กมล สกลเดชา, “การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕), หน้า ๘๑.



James C Scott ได้เขียนหนังสือที่มีชื่อว่า “An Essay on the Political Functions of Corruption” ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ โดยมีแนวความคิดว่า การทุจริตในประเทศกำลังพัฒนามักมีที่มาจากระบบราชการ โดยมักจะเกิดขึ้นในรูปของการรวมกลุ่มกันในหมู่ของผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยที่การรวมกลุ่มเพื่อที่จะพยายามหาโอกาสเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือการดำเนินนโยบายรัฐบาล เพื่อบีบบังคับรัฐบาลในหนทางตรง และทางอ้อมนั่นเอง ส่วนในระบบทางการเมืองนั้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐบาล ในรูปของกลุ่มอิทธิพล โดยอาจก่อตั้งในรูปต่างๆ กัน เช่น สมาคม กลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ กัน<sup>๑๒</sup>

Arnold J. Heidenheimer ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการทุจริตไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า “Political Corruption Reading in Comparative Analysis” โดยได้แบ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการทุจริตออกเป็น ๓ แนวใหญ่ๆ คือ

๑) Petty Corruption (การทุจริตเล็กๆ น้อยๆ) หมายถึง การโอนอ่อนผ่อนปรนในการบังคับทางกฎหมายในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่รุนแรง ในการช่วยเหลือเพื่อนฝูงญาติพี่น้อง

๒) Routine Corruption (การทุจริตประจำ) หมายถึง การใช้อิทธิพลในการรับผลตอบแทนเล็กๆ น้อยๆ จากผู้อื่น เช่น ของขวัญ หรือในการใช้อิทธิพลให้กับระบบเครือญาติเพื่อนฝูงในการให้อิทธิพลทางด้านต่างๆ เช่น การปฏิบัติธุรกิจส่วนตัว การเข้าทำงาน เป็นต้น

๓) Aggravated (การทุจริตขั้นรุนแรง) หมายถึง การสร้างเงื่อนไขในการรับผลตอบแทนก่อนที่จะลงมือปฏิบัติช่วยเหลือตามข้อตกลง หรือการละเมิดกฎหมายของข้าราชการเพื่อหาประโยชน์ในตนเอง ตลอดจนรวมไปจนถึงการซื้อตำแหน่งหน้าที่โดยใช้เงินทอง<sup>๑๓</sup>

Schleifer and Vishny (๑๙๙๓) ได้แบ่งการทุจริตออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน

<sup>๑๒</sup> Scott James C An Essay on the Polical Functions of Corruption Asian Studied Vol V No.๓ (๑๙๖๗), PP. ๕๐๔-๕๐๕ อ้างถึงใน นพพร พานิชสุข, คอร์รัปชันปัญหาโรคร้ายในสังคมปัจจุบัน วารสารรามคำแหง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒), หน้า ๓๑๔.

<sup>๑๓</sup> Arnold J Heidenheimer, Political Corruption : Reading in Comparative Analysis, New York : Holt Rimehart and Winston Inc. ๑๙๗๐, P ๒๕-๒๖ อ้างถึงใน นพพร พานิชสุข, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๕-๓๑๖



๒) การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจ และหน้าที่ในตำแหน่ง เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมือง<sup>๑๔</sup>

จากที่ได้กล่าวนั้น จะเห็นได้ว่า ระดับความรุนแรงและรูปแบบของการทุจริตนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งของการทุจริตทั้งในระบบข้าราชการและนักการเมือง จึงสมควรที่จะต้องมีการแสวงหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กันกับการทุจริตโดยในหลายๆ ประเทศต่างได้ศึกษารูปแบบและวิธีการในการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งระบบหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในแต่ละประเทศนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสภาพของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงภาพรวมของระบบหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (impeachment) อาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม ดังนี้<sup>๑๕</sup>

๑) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วนๆ เป็นระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นต้นแบบ โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไชปรัส ไอร์แลนด์ และเกาหลีใต้

๒) ระบบการพิจารณาความผิดโดยศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย แต่เป็นศาลปกติที่เป็นศาลสูงหรือสำคัญ เช่น ศาลฎีกา โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปน และโปรตุเกส ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน ได้แก่ เยอรมัน ออสเตรีย และอิตาลี

๓) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา และศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ได้แก่ ระบบฝรั่งเศส เดนมาร์ก แคนาดา อิตาลี โปแลนด์ โครเอเชีย และญี่ปุ่น ซึ่งในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาโดยผู้กล่าวหา คือ คณะกรรมาธิการกล่าวหา และศาลพิจารณาถอดถอน

<sup>๑๔</sup> นิพนธ์ บัวพงศกร, ศุภชัย ยาวะประภาส, ผาสุก พงไพจิตร, เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์, ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๓), หน้า ๓๐.

<sup>๑๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๙-๑๐.



ผู้พิพากษา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสองสภาเป็นผู้ตัดสิน (The judge Indictment Committee และ The Judge Impeachment Court)

๔) ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ (Control Yuan) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบเพียงประการเดียวของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

๕) ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติและกระบวนการปกติ เหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป ได้แก่ ประเทศ อัลจีเรีย บาฮามาร์ คองโก เช็กโกสโลวเกีย ฟิจิ กาบอง ซาอีร์ ยูโกสลาเวีย แทนซาเนีย และสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาเหมือนกับการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลธรรมดาทั่วไป

นอกจากนี้ ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ม็องคักรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นองคักรพิเศษ ที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption) สำนักงานต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบประเทศมาเลเซีย (Anti-Corruption Agency) สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต และประพฤติมิชอบของประเทศสิงคโปร์ (The Corrupt Practices Investigation Bureau) เป็นต้น

สำหรับประเทศในปัจจุบัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองคักรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในวงข้าราชการ ทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

## ๒. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

คำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งพจนานุกรมกฎหมายของต่างประเทศ ได้ให้ความหมายไว้ ๒ คำ คือ “Power” และ “Authority” โดยถือว่า Power คือ สิทธิหรือความสามารถที่จะทำการหรืองดเว้นทำการใดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>๑๖</sup> ส่วน Authority คือ อำนาจที่ได้รับมอบหมายมา แต่ความแตกต่างระหว่างคำสองคำนี้ ได้ปรากฏชัดแล้วในกฎหมายเอกชนและกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่าในกฎหมายมหาชน

<sup>๑๖</sup> Black's Law Dictionary, ๔ th Ed., p. ๑๓๓๒. อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ) หน้า ๒๑๑.



ส่วนคำว่า “อำนาจอธิปไตย” นั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายว่าอำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจแสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง ซึ่งเมื่อสูงสุดหรือเป็นเจ้าของเสียแล้ว โดยปกติก็ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของใคร เว้นแต่จะเป็นไปด้วยความสมัครใจ อำนาจอธิปไตยนี้ ถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐหรือเป็นเครื่องวัดว่า ดินแดนนั้นเป็นรัฐหรือประเทศเอกราชหรือไม่<sup>๑๗</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ไว้ว่า รัฐทุกรัฐจะต้องมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาให้ประชาชนทุกๆ คนปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งอาจเป็นประมุขของรัฐ ประชาชนหรือผู้ว่าการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยขึ้นในรัฐนั้นๆ เป็นอำนาจที่มีอยู่ในรัฐ นับแต่รัฐได้มีกำเนิดขึ้นมา และเป็นอำนาจสูงสุดไม่มีอำนาจอื่นใดในรัฐนั้นมาทัดเทียมหรือสูงกว่า ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ในทางวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”<sup>๑๘</sup>

สรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดไม่ว่าในทางการเมืองการปกครองของรัฐทั้งภายในและภายนอก โดยรัฐที่มีความเป็นเอกราชจะต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ทั้งภายในและภายนอก อำนาจอธิปไตยภายใน คือ การที่รัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดวิธีการปกครองของรัฐได้ตามความต้องการ รัฐอื่นจะเข้ามาแทรกแซงนโยบายหรือบังคับให้มีการปกครองในระบอบใดระบอบหนึ่งไม่ได้ ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอก คือ การที่รัฐนั้นมีอำนาจที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศได้โดยอิสระไม่ขึ้นกับรัฐหรือมหาอำนาจอื่นใด

สำหรับผู้ที่ป็นต้นกำเนิดแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฌอง โบแต็ง (Jean BoDIN) โดย ฌอง โบแต็ง ได้เสนอแนวความคิดเรื่อง อำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน ๖ บรรพ (Six Lives de la Republique) ว่า “สาธารณรัฐ” คือ สิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วนรวมของกลุ่มเหล่านี้ คือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งปราศจากขอบเขต ภาวะ และสูงสุดล้นพ้น และอำนาจนี้แสดงออกโดยการออกหรือ จักกฎหมายโดยนัยนี้้องค์อธิปไตย ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิก<sup>๑๙</sup>

<sup>๑๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๒.

<sup>๑๘</sup> สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค ๒), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๓๑.

<sup>๑๙</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๓๑-๓๓.

ซึ่งศาสตราจารย์ เฟลโล นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้ให้ความเห็นว่า การทำให้อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ เพราะต้องการระบอบกษัตริย์ การทำให้อำนาจอธิปไตยโอนมิได้ โดยสร้างหลักการให้อำนาจนี้แก่กษัตริย์และเขาแย้งว่าอำนาจอธิปไตยควรอยู่ในสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนอันชอบธรรมของปวงชน<sup>๒๐</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล ได้แบ่งทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๒ ทฤษฎี<sup>๒๑</sup> ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

#### ๒.๑ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (La souvevainte populaire)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เสนอโดย ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques ROUSSEAU) ในหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (du contrat social) กล่าวคือ มนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน ธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์สังคม และมีความต้องการและความสามารถน้อยมากแตกต่างกัน เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์ของมนุษย์แต่ละคน จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทำให้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ โดยการตั้งสังคมใหม่ที่เกิดจากความยินยอมพร้อมใจของมนุษย์ ก่อให้เกิด “สัญญาประชาคม” ซึ่งเป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่าจะยอมมอบอำนาจที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกัน รัฐชาติปิตัย ของรูสโซ จึงได้แก่ “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคนเจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลได้ สังคมที่เกิดจากสัญญานี้จึงเป็นสังคมที่มีความเท่าเทียมกันเพราะแต่ละคนสละสิทธิ์เสรีภาพให้ทุกคน จึงเท่ากับตนได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละ ดังนั้น สมาชิกแต่ละคนจึงต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้สัญญานี้ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของแต่ละคนได้<sup>๒๒</sup> และรูสโซยังได้ชื่อว่า เป็นผู้ซึ่งมีอิทธิพลต่อปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นอย่างมากเพราะรูสโซ ได้เผยแพร่แนวความคิดที่ว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ และก่อนที่มนุษย์แต่ละคนจะเข้ามาอยู่ร่วมกันนั้น มนุษย์ทุกคนมีความ

<sup>๒๐</sup> ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์สุริ. “ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐-๑๑.

<sup>๒๑</sup> โกศล พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, ๒๕๒๙), หน้า ๑๑.

<sup>๒๒</sup> โกศล พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน เล่มที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๓.

เท่าเทียมกันตามธรรมชาติ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะตามธรรมชาตินั้นมนุษย์แต่ละคนมีความแตกต่างกันทั้งด้านสรีระ สติปัญญา และความรู้สึกผิดชอบชั่วดี และไม่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ตาม แต่ก็ยังเป็นแนวความคิดที่เป็นที่ชื่นชอบและพึงใจของชนชั้นสามัญ (Le Tiers-Etat) ของฝรั่งเศส ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๗๘๙ และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ จึงได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงชีวิตอยู่ต่อไปอย่างเสรีและเสมอภาคกัน ในด้านสิทธิต่างๆ ข้อแตกต่างทางสังคมระหว่างมนุษย์จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น”<sup>๒๓</sup>

นอกจากนั้น ยังได้มีการนำทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มากล่าวไว้ในหนังสือ *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris : Editions montchrestien, ๑๙๗๕) โดยศาสตราจารย์ อังเดร โอริอู (Andre Hauriou) ว่า ทฤษฎีนี้สนับสนุนให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยในกิจการทั้งปวง หรืออาจจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนได้ แต่ต้องให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมโดยตรงในบางกิจการเท่าที่จะทำได้ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือการให้ประชาชนมีส่วนออกเสียงแสดงประชามติ เป็นต้น<sup>๒๔</sup>

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้ส่งผลที่สำคัญ ดังนี้

๑) ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพื่อแสดงออกซึ่งอำนาจของตนอันมาสู่ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิมิใช่เป็นหน้าที่ จึงมีอาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่รูสโซ กล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้”

๒) การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราษฎรผู้เลือกตั้ง<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๓</sup> Hauriou, Gicquel, et Gelard, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, be Cdition, Montchrestien, Paris, ๑๙๗๕, P๑๘๗ อ้างถึงใน โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔.

<sup>๒๔</sup> ตวงรัตน์ เล่าหัตถพงษ์กูริ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒.

<sup>๒๕</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ LW ๒๐๒ (H). (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑), หน้า ๑๓๒.

## ๒.๒ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (La souvevainte nationale)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นทฤษฎีที่เสนอโดย ซีเอแยส (Sieyes) มีอิทธิพลอย่างมากในสมัยหลังปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ซีเอแยส ได้เสนอความคิดให้หนังสือชื่อ “อะไรคือสามัญชน” (Qu'est-ce que le Tiers-Etat) ว่า “อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” (Pouvoir constituant) เป็นอำนาจที่เป็นของชาติ ซึ่งอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญ เพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อปกครองประเทศ ดังนั้นอำนาจนี้จึงสูงสุด ไม่มีข้อจำกัด หรือข้อผูกมัดโดยกฎเกณฑ์ใดๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย ต่างจาก “อำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง” (pour l'organisation) ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น ซึ่งถูกจำกัด และกำหนดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญ ที่ตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้น ดังนั้นกฎหมายจึงมีศักดิ์ กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติ คือ เป็นกฎหมายสูงสุด เปลี่ยนแปลงไม่ได้ รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายรองลงมาซึ่งชาติเป็นผู้ร่างและแก้ไขโดยใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง ส่วนกฎหมายธรรมดาถือเป็นกฎหมายที่ผู้แทนราษฎรของชาติตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ<sup>๒๖</sup>

ทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายโดยนักปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ดังปรากฏในข้อ ๓ ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสว่า “อำนาจอธิปไตยทุกชนิดเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่” และรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสลงวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ว่า “อำนาจอธิปไตย เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ส่วนหนึ่งส่วนใดของประชาชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งปวง”<sup>๒๗</sup>

จากทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ได้ส่งผลที่สำคัญดังนี้

๑) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิพล ชาติจึงมีสิทธิ์ที่จะมอบอำนาจเลือกตั้ง

<sup>๒๖</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓๐.

<sup>๒๗</sup> Carre de Malberg, Contribution a la theorie generale de l'Etat, Paris CNRS ๒<sup>e</sup>ed, ๑๙๖๒ อ้างถึงใน โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑.



ให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงมีจำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (Universal Suffrage) มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

๒) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกคนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate representative)<sup>๒๘</sup>

๓) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้ และไม่อาจจำหน่ายโอนได้แล้ว ถ้าหากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ชาติก็ย่อมจะสามารถเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาได้เสมอ<sup>๒๙</sup>

กล่าวโดยสรุป ในการปรับใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดังที่กล่าวแล้วนั้น จะต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมหรือประวัติศาสตร์ของชาติ เป็นต้น โดยไม่อาจคำนึงถึงแต่ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเพียงอย่างเดียวได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

### ๓. หลักนิติรัฐ

นิติรัฐเป็นรัฐที่ในทางความสัมพันธ์กับประชาชนและให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลภายใต้ระบบแห่งกฎหมายซึ่งจะผูกการกระทำของรัฐด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้าถึงหนทางและวิธีการที่จะถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุจุดประสงค์ในการปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์สองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้นด้วยเหตุนี้ ลักษณะเฉพาะของ “นิติรัฐ” ที่ชัดเจนอีกอันหนึ่งก็คือ ในการปฏิบัติต่อผู้ได้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่างๆ ได้ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจไว้<sup>๓๐</sup>

<sup>๒๘</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๓.

<sup>๒๙</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๒.

<sup>๓๐</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม ๑, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๘) หน้า ๔๑-๔๒.



รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล ได้อธิบายไว้ว่า นิติรัฐ เป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ได้ปกครองโดยให้อำนาจผู้ได้ปกครองที่จะฟ้องศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไขหรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของผู้ได้ปกครองได้<sup>๓๑</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายไว้ว่า นิติรัฐเป็นรัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้ จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด<sup>๓๒</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ได้อธิบายไว้ว่า นิติรัฐ คือ ระบบที่สร้างขึ้นมาจากโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจของรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครอง “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน”<sup>๓๓</sup>

สรุปได้ว่า หลักนิติรัฐ เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมของผู้ปกครอง และสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐนั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

### ๓.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างอิสระนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ตามใจชอบ การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศต้องมีขอบเขตจำกัด โดยหลักแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เรียกว่า “หลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย” (The Separation of Power) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแยกหน้าที่ของรัฐทั้งทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการ โดยการมอบให้องค์กรต่างๆ ที่เป็นอิสระต่อกันเป็นผู้ใช้อำนาจ และไม่ให้องค์กรใดใช้อำนาจทุกส่วนได้อย่างสิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียว แต่ให้แยกอำนาจออกใช้แต่ละส่วน เพื่อให้คอยเหนี่ยวรั้ง หรือคอยคานอำนาจกันไว้<sup>๓๔</sup>

<sup>๓๑</sup> โกศล พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักกฎหมายมหาชน. (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๘๖-๘๗.

<sup>๓๒</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๒๗.

<sup>๓๓</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, “กฎหมายมหาชน : การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เทียนตุลาร, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๑.

<sup>๓๔</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๒๐.

การแยกใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐนี้ ได้มีนักนิติศาสตร์หลายท่าน ได้กล่าวไว้แต่ในอดีตที่ผ่านมา เช่น อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก บุฟเฟนดอร์ฟ (Samuel von Puffendorf) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ และ มงเตสกิเออ (Charles Louis Secondat Bavon de la Brede et de Montes quieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส<sup>๓๕</sup> ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

อริสโตเติล<sup>๓๖</sup> นักปราชญ์ชาวกรีก (ปี ๓๘๔ - ๓๒๒ ก่อนคริสตกาล) เป็นนักปราชญ์การเมืองคนแรกที่ได้พยายามจัดแบ่งองค์กรของรัฐบาล โดยได้เขียนไว้ในหนังสือ "Politics" ว่า รัฐทุกรัฐมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ

๑) องค์ประกอบที่ดำเนินกิจการสาธารณะ ซึ่งอริสโตเติล เห็นว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด และอยู่เหนือองค์ประกอบอีก ๒ ประการผูกสัมพันธ์ไมตรี การออกกฎหมายและการตรวจตราดูแลการใช้จ่ายสาธารณะ

๒) องค์ประกอบที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ โดยอริสโตเติล ได้อธิบายว่า เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และการแบ่งแยกหน่วยงาน การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการแต่งตั้งหน่วยงานของรัฐ โดยอำนาจนี้เป็นอำนาจในการกำหนดนโยบาย และออกคำสั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและการป้องกันประเทศ

๓) องค์ประกอบที่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาและกำหนดเขตอำนาจของศาล

บุฟเฟนดอร์ฟ<sup>๓๗</sup> นักนิติศาสตร์ ชาวเยอรมัน (ค.ศ. ๑๖๓๒ - ค.ศ. ๑๖๘๔) ได้เขียนไว้ในหนังสือ ชื่อ "De jure naturae et gentium libri octo" ปี ค.ศ. ๑๖๗๒ โดยได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๗ ส่วน คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจลงโทษทางอาญา อำนาจทำสงครามและสงบศึก อำนาจทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษีอากร และอำนาจจัดการศึกษา

จอห์น ล็อก<sup>๓๘</sup> นักปราชญ์ ชาวอังกฤษ (ค.ศ. ๑๖๓๒ - ๑๗๐๔) ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ "Second Treatise of Civil Government" ปี ค.ศ. ๑๖๘๐ โดยได้จำแนก

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

<sup>๓๖</sup> โภคิน พลกุล, ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๐

<sup>๓๗</sup> อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543), หน้า ๖๒.

<sup>๓๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓.



อำนาจเป็น ๓ อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต โดยจอห์น ล็อก เห็นว่า อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน มีความสำคัญที่สุด ส่วนอำนาจบริหาร หมายถึง อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น จอห์น ล็อก ถือเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจที่ขาดเสียมิได้ เหตุที่จอห์น ล็อก มีความเห็นเช่นนี้ ได้มีผู้อธิบายว่า เนื่องจากจอห์น ล็อก ได้พิจารณาจากสถานการณ์ของอังกฤษ ในช่วงคริสศตวรรษที่ ๑๗ และต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่สภานิติบัญญัติ

จากการแบ่งแยกอำนาจของนักปราชญ์ในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นว่าได้มีการพยายามวางหลักเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในรัฐในลักษณะต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ยังไม่มีการผู้ใดที่สามารถวางทฤษฎีแห่งอำนาจอธิปไตยได้สมบูรณ์ จนกระทั่งในยุคของนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ช็อมงเตสกีเออ (ค.ศ. ๑๖๘๙ - ๑๗๕๕) ได้อธิบายถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้อย่างชัดเจนที่สุดในหนังสือชื่อ “De L’ Esprit des Lois” ปี ค.ศ. ๑๗๔๘ ว่าด้วยเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

ช็อมเตสกีเออ<sup>๓๘</sup> ได้อธิบายว่า “ในแต่ละประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance legislative) อำนาจปฏิบัติการ (Puissance executives) เกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายแพ่ง

ด้วยอำนาจประการแรกกษัตริย์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองจัดทำกฎหมายเพื่อใช้บังคับชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ได้ตราไว้ อำนาจประการที่สอง ใช้เพื่อสงบศึกหรือทำสงคราม ส่ง และรับทูต รักษาความมั่นคงและป้องกันการรุกราน และอำนาจประการที่สาม ใช้เพื่อลงโทษในการกระทำผิดอาญา หรือตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชน (Puissance de juger)

ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรที่ปกครององค์กรเดียวกันรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจปฏิบัติการไว้ในมือ เสรีภาพจะมีไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะเป็นที่น่าหวงเกรงว่ากษัตริย์หรือสภาจะสร้างกฎหมายที่ทารุณขึ้นและใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างทารุณได้

เสรีภาพย่อมจะมีไม่ได้เช่นกัน ถ้าอำนาจที่จะตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจปฏิบัติการ ถ้าใช้อำนาจตัดสินคดีร่วมกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของพลเมือง ก็จะเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ เพราะตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตัดสินคดีร่วมกับอำนาจปฏิบัติการ ตุลาการก็มีอำนาจที่จะกดขี่ได้เต็มที่

<sup>๓๘</sup> ประยูร กาญจนดุล, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑-๒๒

ทุกสิ่งทุกอย่างจะเป็นความวอดวาย ถ้าบุคคลคนเดียวมัน ไม่ว่าจะ เป็นเจ้า หรือผู้สูงศักดิ์ หรือประชาชนใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจที่จะ ปฏิบัติกิจการสาธารณะ และอำนาจในการตัดสินคดีอาญาและข้อพิพาทระหว่างเอกชน

มงเตสกีเออ ได้ให้เหตุผลในการที่ต้องแยกการใช้อำนาจแต่ละอย่างไว้ว่า “เป็นประสบการณ์ที่พบเห็นกันอยู่ชั่ววันรันดร แล้วว่าคนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจย่อมใช้อำนาจ เกินกว่าที่ควรจนกว่าจะถูกจำกัดขอบเขต อย่างไรก็ดี แม้แต่คุณธรรม ก็ต้องมีขอบเขตจำกัด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจคอยหยุดยั้งอำนาจซึ่งกัน และกัน ตามวิสัยแห่งอำนาจนั้นๆ”

จากคำอธิบายของมงเตสกีเออสรุปหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังนี้

- ๑) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่จะตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชน
- ๒) อำนาจบริหาร ซึ่งมงเตสกีเออ เรียกว่า อำนาจปฏิบัติการ คือ อำนาจ ปฏิบัติกิจการต่างๆ ในทางบริหาร เพื่อดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐ
- ๓) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจตัดสินคดีอาญาและคดีแพ่ง

การใช้อำนาจแต่ละอย่างนี้ มงเตสกีเออ เห็นว่า<sup>๔๐</sup> ควรจะมีองค์กรใช้อำนาจ แต่ละอย่างโดยเฉพาะแยกจากกันไม่ควรมอบให้องค์กรใดใช้อำนาจหลายๆ อย่างรวมกัน เพราะ จะทำให้มีอำนาจมากเกินไป ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพทางการเมืองของพลเมือง การแยกใช้ อำนาจแต่ละอย่างเช่นนี้เป็น การช่วยปกป้อง และให้หลักประกันแก่พลเมืองมิให้รัฐย่ำยี เสรีภาพ ทางการเมืองและเป็นวิธีที่จะให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละส่วนคอยเหนี่ยวรั้งกันมิให้ฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงนำหลักการจัดแยกองค์กรใช้อำนาจตามแนวความคิดของมงเตสกีเออมาใช้ โดยจัดให้มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ออก กฎหมาย องค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย และองค์กรฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ พิเคราะห์หาข้อยุติ อันเนื่องมาจากข้อขัดแย้งต่างๆ และนำหลักการและตุลาการมาใช้กับองค์กร ทั้งสามฝ่ายเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหรือใช้อำนาจมากเกินไป เช่น การกำหนดให้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินตามตัวบทกฎหมาย หรือ เจตนารมณ์ของประชาชนด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภา ฝ่ายนิติบัญญัติได้ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติบีบบังคับฝ่ายบริหารเกินสมควร เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ ความถูกต้องของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วยการเลือกตั้งกันใหม่ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบ

<sup>๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายปกครองว่า ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่<sup>๔๑</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังมีคนอีกจำนวนมากเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ว่าไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการแยกใช้อำนาจโดยองค์กรสามฝ่าย และดุลแห่งอำนาจ (checks and balances) ขององค์กรเหล่านี้เท่านั้น หากแต่รวมถึงองค์กรแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง (Function) ต่างกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในทางการเมือง ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ทางบริหาร และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการ เป็นเอกเทศไม่ปะปนกันอีกด้วย ซึ่งเป็นการเข้าใจที่ผิดไปจากความตั้งใจเดิมของมงเตสกิเออที่มุ่งแต่เฉพาะแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจให้มีการคานและดุลอำนาจเท่านั้น มิได้ไปไกลถึงการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้เป็นอิสระแก่กัน การเข้าใจเช่นนี้จะทำให้การแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออไม่อาจนำมาปฏิบัติได้ เนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจบริหารด้วย โดยการให้คำแนะนำและยินยอมในการแต่งตั้งพนักงานของรัฐ หรือสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้อำนาจบริหาร โดยการร้องขอให้ถอดถอนอัยการสูงสุดออกจากตำแหน่ง (impeachment) ต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาก็อาจทำหน้าที่ตุลาการในการพิจารณาถอดถอนตามคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร<sup>๔๒</sup> องค์กรฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีก็อาจจะใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ โดยการออกพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ<sup>๔๓</sup> หรือองค์กรฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีก็อาจใช้อำนาจตุลาการโดยการให้อภัยโทษได้ เช่น การตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรม การปล่อยตัวนักโทษหรือผู้ต้องหาแทนค่าปรับ เป็นต้น และองค์กรฝ่ายตุลาการอาจสร้างกฎหมายเมื่อพบว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว หรือแนวบรรทัดฐานที่เคยวินิจฉัยไว้ ไม่อาจปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่เสมอๆ โดยเฉพาะการสร้างกฎหมายของศาลในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่ไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมาย (Code Law) เป็นตัวบทในการตัดสินใจ การเข้าใจว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่างก็มีหน้าที่กันคนละประเภทตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออ จึงไม่อาจเป็นไปได้ในระบบการเมืองการปกครองในปัจจุบัน เพราะองค์กรแต่ละฝ่ายต่างมีอำนาจของฝ่ายอื่นปะปนอยู่ด้วยไม่มากก็น้อย<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๑</sup> ท้าว เกียรติทัฬหี. คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๘๕.

<sup>๔๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, มาตรา ๓๐๓-๓๐๔.

<sup>๔๓</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๑๘, ๒๒๐, ๒๒๑ และ ๒๓๐ และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดของพระราชบัญญัตินั้นๆ

<sup>๔๔</sup> ท้าว เกียรติทัฬหี, เรื่องเดิม, หน้า ๘๖.



ดังนั้น การเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเดสกีเออ จึงไม่ควรจะมุ่งหมายเบื้องต้นเฉพาะแต่กรณีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (function) แต่ควรจะมุ่งถึงประเด็นการดำรงไว้ ซึ่งการคานแห่งอำนาจ (Power balancing) ขององค์กรทั้งสามเป็นสำคัญ โดยมีจุดหมายเพื่อป้องกันมิให้ทรราชย์ หรือคณะบุคคลรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง<sup>๔๕</sup> หรือเพื่อมิให้อำนาจทั้งหมดขององค์กรหนึ่งในรัฐบาลได้ถูกใช้在手ข้างเดียวกันที่มีอำนาจทั้งหมดในอีกองค์กรหนึ่ง<sup>๔๖</sup> มิฉะนั้น “...พื้นฐานแห่งความอิสระตามรัฐธรรมนูญจะถูกทำลายโดยสิ้นเชิง”<sup>๔๗</sup> ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมิได้หมายความว่า องค์กรหนึ่งจะใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งไม่ได้ หากแต่ควรมีอำนาจขององค์กรอื่นบ้างตามสมควร เท่าที่องค์กรนั้นจะมิใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ในปัจจุบันนี้ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเดสกีเออ จึงมิได้มุ่งที่การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการโดยเด็ดขาด หากแต่ยินยอมให้องค์กรฝ่ายต่าง ๆ ใช้อำนาจขององค์กรอื่นบ้าง แต่เพียงส่วนน้อยเท่าที่จะไม่เป็นการรวมอำนาจมากกว่าหนึ่งหรือสองอำนาจ จนอาจทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการคานและดุลกันขององค์กรที่ใช้อำนาจหลักต้องเสียไป<sup>๔๘</sup> ฉะนั้น การที่องค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าหนึ่งอำนาจ ซึ่งจะมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการปะปนกันอยู่บ้าง ก็มิได้หมายความว่า เป็นการขัดกับเจตนารมณ์แห่งการแบ่งแยกอำนาจ เว้นแต่ว่าองค์กรเหล่านี้มีและใช้อำนาจโดยไม่มีองค์กรอื่นคอยเหนี่ยวรั้ง หรือคานกัน จนใช้อำนาจเกินขอบเขต<sup>๔๙</sup>

<sup>๔๕</sup> Fred W. Riggs, “Administrative Reform as a Problem of Dynamics Balancing”, *Philippines Journal of Public Administration*, XIV, No. ๒ (April, ๑๙๗๐) p.๑๐๕ อ้างถึงใน ถาวร เกียรติทับทิว, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖.

<sup>๔๖</sup> Kenneth Culp, Dawis, “Philosophical Foundation” (๒<sup>nd</sup> Ed., ๑๙๗๘), *Administrative Law Treatise*, Vol. ๑ ch. ๒ อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “กฎหมายปกครอง : พื้นฐานทางปรัชญา” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒, ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๖), หน้า ๔๖-๔๗.

<sup>๔๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖-๔๗.

<sup>๔๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักรัฐธรรมนูญนิยมและการแบ่งแยกอำนาจ” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒, ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๖), หน้า ๓๕.

<sup>๔๙</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, เรื่องเดิม, หน้า ๘๗.



นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีก ๓ ประการ ดังนี้

### ปัญหาที่ ๑ ควรแบ่งแยกอำนาจออกเป็นกี่ประเภท

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ได้แบ่งแยกอำนาจเป็น ๓ ประเภท คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เช่นเดียวกับความเห็นของมงเตสกีเออ แต่นักนิติศาสตร์บางคนเห็นว่าควรแบ่งอำนาจออกเป็น ๒ อำนาจเท่านั้น คือ อำนาจที่จะบัญญัติกฎหมาย และอำนาจที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้โดยเห็นว่าอำนาจตุลาการความจริงเป็นสาขาหนึ่งของการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง อย่างไรก็ตามปัญหานี้มีใช้อยู่ที่ทฤษฎีที่ว่าอำนาจควรจะมีกี่อำนาจแต่อยู่ที่ทางปฏิบัติที่ว่า สมควรที่จะให้มีผู้ใช้อำนาจเป็นอิสระจากกันหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน คณะชาติ (ค.ศ. ๑๙๔๗) ได้มีการแยกอำนาจเป็น ๕ อำนาจ คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจในการควบคุมข้าราชการ และอำนาจในการตรวจสอบ<sup>๕๐</sup>

### ปัญหาที่ ๒ ปัญหาที่ว่าควรแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทเด็ดขาดหรือไม่ หรือยอมให้อำนาจทั้ง ๓ นี้เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันบ้าง

การพิจารณาปัญหานี้ มีแนวทางการพิจารณาอยู่ ๒ ระบบ<sup>๕๑</sup> คือ

๑. กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกันเกือบเด็ดขาด เมื่อการใช้อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจในองค์กรหรือบุคคลเดียวไม่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาก็ได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีการแบ่งแยกองค์กร ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ออกจากกันเกือบเด็ดขาด หรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บางครั้งก็เรียกว่า เป็นการแบ่งแยกอำนาจเกือบเด็ดขาด

รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจเกือบเด็ดขาดที่ใช้อยู่ในเวลานี้จัดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารเอง (ตำแหน่งประธานาธิบดี) และเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ (ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา) ควบคู่กันด้วย ซึ่งอาจจัดให้เลือกฝ่ายตุลาการด้วยก็ได้ โดยนัยนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร (และอาจเป็นฝ่ายตุลาการด้วย) ก็จะแยกออกจากกันต่างรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในฐานะผู้เลือกขึ้นมา ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจมากกว่ากัน ต่างฝ่ายต่างแยกกันทำหน้าที่ เป็นต้นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายอย่างเดียวโดยไม่มีหน้าที่

<sup>๕๐</sup> หยุด แสงอุทัย, “หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๕๙.

<sup>๕๑</sup> ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์กูรี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐-๒๑.



ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ไม่จำเป็นต้องไปตอบกระทู้ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ขณะเดียวกันฝ่ายบริหาร ก็จะถูกสภาไม่ได้ และแม้แต่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสภาก็ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ยังมีมาตรการที่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายจะคอยเหนี่ยวรั้งกัน ซึ่งที่เรียกว่า “ระบบการคานและดุลแห่งอำนาจ” (System of Checks and Balances) โดย จัดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร (และอาจรวมถึงฝ่ายตุลาการด้วย) ได้ตรวจสอบถ่วงดุลกันเอง เพื่อให้ทุกฝ่ายอยู่ในดุลแห่งความเสมอภาคแห่งอำนาจ ไม่ให้ฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่ง รัฐธรรมนูญของประเทศในระบบประธานาธิบดีได้ให้การยอมรับการแบ่งแยกอำนาจเกือบเด็ดขาดนี้

ระบบการคานและดุลแห่งอำนาจนี้เองที่ทำให้ระบบการแบ่งแยกอำนาจ เกือบเด็ดขาด สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับที่มองเตสกิเออ กล่าวว่า “จำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้”

๒. กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่างๆ ออกจากกัน แต่ให้เกี่ยวข้องกัน ได้มากขึ้น โดยจัดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีการตรวจสอบกันหนักกว่ารูปแบบแรก เพราะการตรวจสอบไม่ได้เพื่อถ่วงดุลเท่านั้น หากเอาจริงเอาจังถึงขนาดเอาอีกฝ่ายหนึ่งออกจาก ตำแหน่งได้ รูปแบบนี้มีใช้ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และไทย เป็นต้น ทั้งนี้ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจและฐานะเหนือกว่าฝ่ายบริหาร เนื่องจาก ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง เพียงฝ่ายเดียว ส่วนฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) นั้นไม่ได้มาจากประชาชน แต่ได้รับความไว้วางใจ จากฝ่ายนิติบัญญัติให้จัดตั้งรัฐบาล ในที่สุดก็เป็นไปตามหลักที่ว่าผู้ใดมีอำนาจสถาปนาผู้นั้นมีอำนาจ ล้มเลิก เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติถอนความไว้วางใจฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากหน้าที่ อำนาจของฝ่าย นิติบัญญัติในรูปแบบนี้ จึงมิใช่เป็นการคานและดุล แต่เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๕๒</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทจะต้อง ไม่ทำลายสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่จะต้องพิจารณาว่าการก้าวท้าวหรือความ สัมพันธ์นั้นไม่มีผลต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอื่นต่อไป ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

๑) การกระทำขององค์กรนั้น ต้องไม่มีเจตนาถ่วงถ่วง มุ่งจะขัดขวาง การใช้อำนาจขององค์กรอื่น

๒) การกระทำขององค์กรนั้นต้องไม่ส่งผลถึงขนาดให้องค์กรอื่นปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้

<sup>๕๒</sup> วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔๑-๒๔๔.

๓) การกระทำขององค์กรนั้น จะต้องไม่ก้าวก้าวยการใช้อำนาจขององค์กรอื่นบ่อยครั้งจนเกินไป กล่าวคือ กระทำได้ในลักษณะเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น<sup>๕๓</sup>

### ปัญหาที่ ๓ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรจะซ้ำกันได้หรือไม่

ปัญหาว่าบุคคลธรรมดา จะดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรซึ่งกันได้หรือไม่ ถ้าถือตามหลักแยกตัวบุคคลอย่างเด็ดขาดก็อาจกล่าวได้ว่าบุคคลจะดำรงตำแหน่งในหลายองค์กรมิได้ หลักการนี้ไม่เคร่งครัดในระบบรัฐสภา เพราะยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ แต่ในระบบประธานาธิบดีแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นปัญหาเฉพาะองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับองค์กรตุลาการ หรือศาลทุกระบบถือหลักการเคร่งครัดในเรื่องแยกตัวบุคคล<sup>๕๔</sup>

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจ ตามแนวความคิดของมองเตสกีเออได้จัดองค์กรในทางการเมืองออกเป็น ๓ ส่วน คือ รัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และศาลซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาททางคดี โดยแต่ละส่วนทำหน้าที่แตกต่างกันออกไปไม่มีการแบ่งใช้อำนาจของอีกส่วนหนึ่ง แต่ก็ได้หมายความว่า แต่ละส่วนจะไม่มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด แต่จะต้องมีจุดเข้ามาเกี่ยวข้องกัน โดยการคานและดุลอำนาจกันของทั้งสามส่วน เพื่อป้องกันมิให้ส่วนหนึ่งส่วนใดใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### ๓.๒ หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ได้แก่ หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น ๒ ประการ ดังนี้

#### ๓.๒.๑ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

#### (Principle of the Legality of Administrative Action)

หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหมายความว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (limitation) ของอำนาจ

<sup>๕๓</sup> สมยศ เชื้อไทย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๘.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘.

จะกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย (Execution of Law) เท่านั้น<sup>๕๕</sup>

ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า เป็นการเชื่อมโยงเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้นการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน<sup>๕๖</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองแบ่งเป็น ๒ หลักย่อยๆ คือ

๑) หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐและฝ่ายการปกครอง ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธรว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิเสรมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๕</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน” พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๕๖.

<sup>๕๖</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ “หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐”, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๓) หน้า ๒๕.

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.



### ๓.๒.๒ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ (Principle of Judicial Review of the Legality of Administrative Action)

หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ หมายความว่า เอกชนคนใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำทางปกครองนั้นบังคับแก่กรณีของตน หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี<sup>๕๘</sup> โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ต้องการให้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” จะมีผลบังคับได้จริงจึงในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ<sup>๕๙</sup> ซึ่งมี ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเรียกว่าความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือเป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ

๒) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริง ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนเองกฎหมายอย่างเคร่งครัด แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีหนึ่งก็ตาม

๓) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น<sup>๖๐</sup>

<sup>๕๘</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”, เรื่องเดิม, หน้า ๕๗.

<sup>๕๙</sup> นัยนา เกิดวิชัย, “กฎหมายปกครอง” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐

<sup>๖๐</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐”, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖.



สรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลก็ตามแต่ แต่ละประเทศก็หาได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ศาลชนิดเดียวกันไม่ บางประเทศ เช่นสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา อินเดีย และญี่ปุ่น ฯลฯ ต่างมอบหมายให้ศาลธรรมดา หรือศาลยุติธรรม ซึ่งรับผิดชอบพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาด้วย เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กรีซ และออสเตรเลีย ฯลฯ กลับจัดตั้ง “ศาลปกครอง” (Administrative Court) เพื่อให้ทำหน้าที่นี้ โดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรม แยกต่างหากและเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม<sup>๖๑</sup>

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันศาลซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง

### ๓.๓ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (treiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าว ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล ในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรม ในทางประชาธิปไตย ได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงจึงได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการ เพื่อให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่นก ระจำกัตสิทธิ และเสรีภาพ ต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit and Einzelfallrerbot) การกำหนด ให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Wesengehaltsgarantie) และ

<sup>๖๑</sup> คู่มือการศึกษาวิชา, “กฎหมายปกครอง”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗๘.



หลักประกันที่สำคัญ คือ หลักประกันการใช้สิทธิทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางมาควบคุมและตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่า ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>๖๒</sup>

สรุปได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร) และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ) รวมศูนย์อยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน เพราะว่า “บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจมีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ” การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควร จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่ง หยิบยื่นอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ<sup>๖๓</sup>

ดังนั้น ประเทศที่เป็นนิติรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ตามหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เพื่อกำหนดโครงสร้างทางการปกครอง โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจแยกจากกันอย่างชัดเจน แต่การแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจดังกล่าวออกจากกัน อาจทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจอย่างไม่สอดคล้องกันจนอาจเกิดผลเสียหายกับประเทศชาติได้ จึงต้องทำให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันไปพร้อมๆ กับการป้องกันมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใด มีอำนาจมากเกินไป<sup>๖๔</sup> ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

<sup>๖๒</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรืองเดิม, หน้า ๓๔๖-๓๔๘.

<sup>๖๓</sup> สมยศ เชื้อไทย, หน้า ๑๒๘.

<sup>๖๔</sup> หยุต แสงอุทัย, เรืองเดิม, หน้า ๑๑๔-๑๒๒.



#### ๔. ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงต้องมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมมิให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง จนกลายเป็นระบอบเผด็จการ ซึ่งการที่จะให้อำนาจแต่ละอำนาจมีความสมดุลกันนั้นจะต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงดุล หรือยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้อำนาจแต่ละฝ่ายมีอำนาจมากเกินไป<sup>๖๕</sup> จนอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ จะต้องมียุติธรรมและกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์ธรรมและกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

##### ๔.๑ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายใน หมายความว่า การควบคุมโดยฝ่ายบริหารเองไม่มีองค์กรภายนอก เช่น ศาล เข้ามาเกี่ยวข้อง การควบคุมดังกล่าวแบ่งเป็น ๒ วิธีการ คือ<sup>๖๖</sup>

##### (๑) วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร

วิธีการร้องต่อฝ่ายปกครอง ได้แก่ การร้องเรียนต่อบุคคลที่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ทบทวนข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ ถ้าบุคคลนั้นยอมแก้ไขคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการบางอย่างแล้ว เป็นที่พอใจก็ควรยุติไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล หรืออาจจะเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือสิ่งนั้น เช่น ร้องเรียนต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยทั่วไป เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้อำนาจวินิจฉัยหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นเป็นเด็ดขาดเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทั้งนี้แล้วแต่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้

<sup>๖๕</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๕๔.

<sup>๖๖</sup> กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘) หน้า ๑๙.



การร้องเรียนนั้นจะกระทำเป็นหนังสือหรือวาจา หรือด้วยการเดินขบวนมาร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร โดยตรงก็ได้ ซึ่งเป็น การควบคุมโดยสายงานบังคับบัญชาที่เหนือกว่า<sup>๖๗</sup>

### (๒) วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

เนื่องจากการควบคุมด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารเป็นวิธีการที่ยอมรับว่าไม่พอเพียงที่จะแก้ไขความเดือดร้อนและให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ ดังนั้นวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาทจึงจะให้หลักประกันและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น ด้วยการควบคุมฝ่ายบริหารให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ (ซึ่งไม่ใช่ศาล) วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยวิธีพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดนั้นมีวิธีต่างๆ เช่น ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานหรือมีการตรวจสอบให้ความเห็นโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง ถ้าผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ กฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลในข้อกฎหมายได้ หรืออาจให้มีการอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย<sup>๖๘</sup>

วิธีการควบคุมในลักษณะกึ่งข้อพิพาทเป็นวิธีการพิเศษที่ใช้กันอยู่ในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ได้แก่ ระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากต้องการให้องค์กรอิสระอื่นๆ ที่ไม่ใช่ศาลยุติธรรม แต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจกรรมการปกครองเฉพาะด้านต่างๆ มาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากกิจกรรมนั้นๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้งต้องการลดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดี ดังที่ศาลยุติธรรม (ปกติ) ปฏิบัติกันให้มีความยุ่งยากน้อยลง และลดค่าใช้จ่ายการดำเนินการด้วย ซึ่งในประเทศอังกฤษ ได้เรียกคณะกรรมการดังกล่าวว่า “คณะกรรมการของฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunals)”<sup>๖๙</sup> ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ แปลว่า ศาลฝ่ายบริหารหรือศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติ (Statutory Tribunals) หรือศาลปกครองชำนาญพิเศษ ถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดย The Tribunals and Inquiry Act, ๑๙๕๘ และ ๑๙๗๑ ในที่นี้ขอเรียกว่า “ศาลฝ่ายบริหาร” ซึ่งศาลฝ่ายบริหารในประเทศอังกฤษมีอยู่ประมาณ ๒,๐๐๐ กว่าองค์กร

<sup>๖๗</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๘.

<sup>๖๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

<sup>๖๙</sup> Hood Philips and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law* (London : Sweet & Maxwell, ๑๙๗๘), pp. ๕๗๕-๕๘๘. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑.

กระจัดกระจายไปตามสาขาของรัฐบาลหรือประเภทของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกได้มากกว่า ๕๐ รูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งด้านองค์คณะ วิธีการแต่งตั้งอำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการพิจารณา รวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐมนตรี และศาลปกติทั่วไป<sup>๗๐</sup> มีข้อดี คือ ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ปกครอง จะได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยกว่าค่าใช้จ่ายของศาลยุติธรรม และศาลฝ่ายบริหารอาจใช้บุคคลซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษเป็นผู้วินิจฉัยคดี ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

นอกจากนั้น ศาลฝ่ายบริหารยังมีความเป็นอิสระไม่ผูกมัดที่จะต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายที่มีอยู่ก่อนที่ถือปฏิบัติโดยศาลยุติธรรม แต่ไม่ได้หมายความว่า ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ตามอำเภอใจหรือไร้กฎเกณฑ์ เพราะต้องนำคำวินิจฉัยนั้นๆ มาเผยแพร่ต่อสาธารณชนและการพิจารณาคดีไม่จำเป็นต้องใช้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีโดยเข้มงวดในการรับฟังพยานหลักฐาน ไม่จำเป็นต้องซักค้าน แต่มีผลทำให้เกิดผลเสียที่ศาลฝ่ายบริหารมักจะรับฟังคำให้การที่เป็นหนังสือที่ไม่มีคำสาบานรับรอง และไม่ถูกซักค้าน จึงเป็นการย่อหย่อนในการสืบปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพราะศาลฝ่ายบริหารมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งที่จะให้ความเป็นธรรม และถูกต้องแก่คู่ความมากที่สุด<sup>๗๑</sup> ในสหรัฐอเมริกา มีระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการวินิจฉัยคดีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่จะมีลักษณะต่างไปจาก “ศาลฝ่ายบริหาร” ของอังกฤษ โดยมีชื่อเรียกว่า Administrative Law Judge หรือผู้พิพากษากฎหมายปกครอง เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่เพียงแต่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น หากแต่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองที่ดำเนินการกับเอกชนผู้ร้องทุกข์ และเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจก็ย่อมอุทธรณ์คำตัดสินต่อศาลอุทธรณ์สหรัฐได้ต่อไป<sup>๗๒</sup>

#### ๔.๒ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย

<sup>๗๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

<sup>๗๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

<sup>๗๒</sup> ทาวร เกียรติทับทิว, เรือมเติม, หน้า ๓๖๔.

หรือ “หลักนิติรัฐ” ให้มากที่สุด<sup>๗๓</sup> จึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจภายนอกด้วย ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๓ วิธี ดังนี้

(๑) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะและความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภา หรือระบบประธานาธิบดี เป็นต้น นอกจากนี้ การควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองนั้นยังสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีแรก คือ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งได้แก่รัฐสภา มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและรัฐสภาต้องบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเนื้อหาสาระและแนวทางที่ต้องมุ่งสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมทั้งจะต้องเฝ้าระวังต่อการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลง หรือที่ได้นำเสนอไว้แก่ประชาชน ซึ่งแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงหรือนำเสนอกับประชาชนนั้น คือ ความต้องการของประชาชน ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผ่านกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของประชาชนดังที่ได้กล่าวแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี สามารถใช้กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการยุบสภา ทั้งนี้ เพื่อคืนอำนาจในการบริหารประเทศสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตัดสินใจ โดยทำการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติชุดใหม่ เข้ามาในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งกระบวนการการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว เป็นการถ่วงดุลมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจที่มีอยู่นั้นมากเกินไปจนขอบเขต หรือใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่ไม่ตอบสนองความต้องการประชาชน<sup>๗๔</sup>

กรณีที่สอง คือ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ รัฐบาลมีหน้าที่ปกครองประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และตามแนวนโยบายที่นำเสนอไว้กับประชาชน โดยการปกครองประเทศของรัฐบาลนี้ จะต้องยึดหลักถือผลประโยชน์ของประชาชน และความเป็นธรรมในสังคมเป็นที่ตั้ง ดังนั้น หากการปกครองประเทศของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน หรือตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ การใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่อไปในทางทุจริต หรือแม้ผลของการบริหารและปกครอง

<sup>๗๓</sup> วิชัย สังข์ประไพ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๘.

<sup>๗๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘-๑๑๐.

ประเทศของฝ่ายบริหารนั้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน อันเนื่องจากการบริหารประเทศผิดพลาด ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถควบคุมการใช้ อำนาจของรัฐบาลได้ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม โดยวิธีการตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือโดยการ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ<sup>๗๕</sup>

## (๒) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษซึ่งเป็นองค์กรอิสระต่างๆ เช่น Control Yuan หรืออำนาจควบคุมตามรัฐธรรมนูญของไต้หวัน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ombudsman) เป็นต้น<sup>๗๖</sup> ในที่นี้จะขอกล่าวถึง เฉพาะออมบุดสแมน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดน คำว่า “ออมบุดสแมน” เป็นภาษา nor dic หรือภาษาทางภาคเหนือของยุโรป หมายถึง บุคคลซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้ง ขึ้นให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือเป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิ ของประชาชน เป็นผู้รับคำร้อง และพิจารณาสอบสวนคำร้องที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอันไม่เป็นธรรม หรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ ประชาชนและเมื่ออมบุดสแมนสอบสวนได้คำร้องที่เสนอขึ้นมานั้นมีมูลความจริง ก็จะจัดการ หาทางแก้ไขต่อไป<sup>๗๗</sup>

ออมบุดสแมนเป็นสถาบันที่เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน โดย ในปี ค.ศ. ๑๗๑๓ พระเจ้า CHARLES ที่ ๑๒ ได้ตั้งขุนนางผู้หนึ่งให้เป็น JUSTITIEKANSLER มีหน้าที่ควบคุมทั่วไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย และดูแลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำหน้าที่นี้ สมบูรณ์หรือไม่ สภาได้พยายามเข้ามามีบทบาทต่อ JUSTITIEKANSLER ด้วยการให้รายงาน กิจการต่อสภา และแต่งตั้งผู้นี้เสียเองในเวลาต่อมา ปลายศตวรรษที่ ๑๘ กษัตริย์กลับมีอำนาจแข็งขึ้น จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๐๙ รัฐธรรมนูญของสวีเดนจึงได้กำหนดให้มี JUSTITIEOMBUDSMAN มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้พิพากษา และข้าราชการ<sup>๗๘</sup> ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๐๙

<sup>๗๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

<sup>๗๖</sup> บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรือมเดิม, หน้า ๓๔๙-๓๕๐.

<sup>๗๗</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๔๔), หน้า ๔๖๙.

<sup>๗๘</sup> โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๒๔), หน้า ๗๒.



เป็นต้นมา สถาบันดังกล่าวได้พัฒนาทั้งในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ออมбудสแมน จึงไม่ใช่สถาบันแห่งดุลยภาพ ระหว่างอำนาจของกษัตริย์กับสภาแต่กลายเป็นสถาบันที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนต่ออำนาจสาธารณะในปี ค.ศ. ๑๙๑๕ มีการตั้งอมбудสแมนฝ่ายทหารขึ้นมาคู่กับฝ่ายพลเรือน แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ งานของอมбудสแมนฝ่ายทหารลดลงมาก ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ดังนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ จึงได้มีการปฏิรูปครั้งสำคัญ โดยรวม ๒ สถาบันนี้กลับเข้าเหมือนเดิม มีบุคคล ๓ คน ซึ่งใช้ชื่อว่า RIKSDAGENS Ombudsman ออมбудสแมนได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี โดยบุคคลจำนวน ๔๘ คน ที่เลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๔๘ คนนั้น ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญของสวีเดนได้กำหนดคุณสมบัติไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่า ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายและมีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณสมบัติครบถ้วน<sup>๗๙</sup>

ส่วนอำนาจและหน้าที่ของอมбудสแมนนั้น นอกจากจะเป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศแล้วยังมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพต่างๆ ที่จะควบคุมดูแลเฉพาะนายทหารระดับตั้งแต่ยศนายสิบเอกทหารบกขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า นอกจากนี้ ออมбудสแมนยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมบุคคลใดๆ ที่ใช้อำนาจสาธารณะซึ่งอาจอยู่ในรูปนิติบุคคล อาทิเช่น บริษัทที่รับผิดชอบเรื่องการควบคุมความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ส่วนบุคคลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมการปฏิบัติงานของอมбудสแมน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกของรัฐสภา สมาชิกองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนาบดีว่าการยุติธรรม คณะกรรมการผู้ว่าการการธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>๘๐</sup> (ยกเว้นในกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายและการเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ)

สำหรับวัตถุประสงค์ Ombudsman นั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายของรัฐควรจะได้การรักษาและปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นธรรมแล้ว Ombudsman Doi แห่งรัฐฮาวาย (Hawaii) ยังได้สรุปวัตถุประสงค์ของ Ombudsman ไว้ดังนี้

<sup>๗๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓

<sup>๘๐</sup> ภาวิชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, เรื่องเดิม, หน้า ๔๗๓.

๑. เพื่อแก้ไขปัญหาทุกข์ยากของคนทั่วไป
๒. ป้องกันไม่ให้ความเดือดร้อนเกิดขึ้นซ้ำอีก
๓. เพิ่มความรับผิดชอบของผู้บริหาร
๔. ป้องกันผู้บริหารจากบัตรสันทัดที่ไม่มีมูลความจริง
๕. พิสูจน์และแก้ไขรูปแบบของการปฏิบัติหรือวิธีปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายบริหาร
๖. ให้ความรู้เกี่ยวกับการทำงานและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
๗. ช่วยรับภาระของสภานิติบัญญัติในการรับเรื่องราวร้องทุกข์<sup>๕๑</sup>

### (๓) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็นวิธีควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด และมีผลต่อการแก้ไขการกระทำในทางปกครองที่มีชอบได้อย่างเป็นธรรมชาติมากที่สุด เนื่องจากองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล ถือว่าอยู่ในฐานะที่เป็นอำนาจอิสระอำนาจหนึ่งจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร และองค์กรตุลาการถือเป็นสถาบันที่ได้รับความน่าเชื่อถือว่ามีความเป็นกลาง และเป็นอิสระจากความเกี่ยวข้องใดๆ ที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง อาจจะใช้อำนาจที่มีอยู่เข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจ อันเนื่องมาจากข้อพิพาททางปกครอง<sup>๕๒</sup> การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบศาลเดี่ยวซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมและระบบศาลคู่ ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยศาลปกครอง<sup>๕๓</sup> นอกจากนี้ ในบางประเทศยังได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทที่สำคัญในการ

<sup>๕๑</sup> Andrrson, Stanley V. and Moom, John E. Establishing Ombudsman offices : Recent Experience in The Unitedstated (Berkely : Institute of Government Studies, ๑๙๗๒), : p. ๖๔. อ้างถึงใน ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, “รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขานิติศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖), หน้า ๕๕.

<sup>๕๒</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, เรื่องเดิม, หน้า ๒๗๘.

<sup>๕๓</sup> โภคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๒๐๒.



ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ด้วยอีกประการหนึ่ง<sup>๘๔</sup> สำหรับรายละเอียดของการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นจะกล่าวต่อไป

#### ๕. วิวัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตถือว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐ เพราะการทุจริตเป็นปัญหาหลักของชาติ และนับวันการทุจริตได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว มีการทุจริตอย่างกว้างขวาง และในปัจจุบันในโลกของยุคกระแสทุนนิยม นับวันการทุจริตก็ยิ่งทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นก่อนที่จะได้ศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยเสียก่อน

##### ๕.๑ วิวัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยมีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งปรากฏในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ด้านที่หนึ่ง และด้านที่สอง ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้า ลูกขุน ผู้แลผิดแผก แสกว้างกัน สวนดูแท้ แล้ว จึงแล่งความแก่ข้า ด้วยชื่อ ย่อเข้า ผู้ลักมักผู้ช่อน เห็นข้าวท่าน บ่อใคร่พัน เห็นสิบท่านบ่ใคร่เด็ด” และข้อความอีกตอนหนึ่งที่ว่า “ปากประดุมี่กระดิ่งอันหนึ่งแทนไว้หัน ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้าน กลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มักจักกล่าวถึง เจ้าถึงขุนบ่ไร ไปลั่นกระดิ่ง อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองไต่ยิน เรื่องเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ”<sup>๘๕</sup>

จากข้อความในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงทั้งสองตอน จะเห็นได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัย หากราษฎร ข้าราชการ หรือลูกเจ้าลูกขุน เกิดข้อพิพาทกัน ให้มีการได้สวนให้ได้ความต่อแก้ แล้วจึงตัดสินความด้วยความซื่อสัตย์ ไม่เข้าข้างหรือลำเอียงเข้ากับผู้กระทำความผิด และในกรณีที่ราษฎรมีทุกข์เดือดร้อน ก็สามารถไปลั่นกระดิ่งร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อพ่อขุนรามคำแหงในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมทั้งกรณีราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพวกขุนนาง ข้าราชการด้วย สำหรับเรื่องที่ราษฎรอาจถวายฎีกาได้ อาจแยกออกได้ดังนี้ คือ<sup>๘๖</sup>

<sup>๘๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕๐.

<sup>๘๕</sup> ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๒๘.

<sup>๘๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙.



๑. การพิพาทเป็นถ้อยคำเป็นความกัน
๒. มีความทุกข์ทางกายและทางใจ
๓. มีความทุกข์ยากลำบากประการอื่นๆ

นอกจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงแล้ว ยังมีศิลาจารึกในกฎหมายลักษณะโจร ซึ่งปรากฏเป็นข้อความภาษาไทยที่น่าจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยปรากฏในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า “มาตรา หนึ่ง โจรลักทรัพย์ มีกสิตรไปไว้ในซานเรือน หรือให้ปิ่นแจกจ่าย ผู้รับมิได้รู้เห็นการไม่เอาหรือให้ปล่อยไปเสียก็ดี

อนึ่ง โสด เห็นขโมยหนีเข้าเป็นข้าผู้ใหญ่จึงปล่อยไป

อนึ่ง โสด จับขโมยได้ให้มีผู้เข้ารับสมอ้าง จึงปล่อยขโมยตัวจริงไป

อนึ่ง โสด เจ้าทรัพย์ ไล่ขโมย ไปถึงบ้านที่ผู้ร้ายเข้าพักอาศัย เจ้าทรัพย์ ส่งให้ช่วยจับกุมเจ้าของบ้าน แลพวกก็อยู่ แต่ไม่ช่วยปล่อยให้ขโมยหนีไป ซึ่งจะกล่าวว่ามีทราบ จึงไม่จับผู้หนี หรือว่าเป็นพ่อเป็นพี่น้องของตน หรือว่าเป็นข้าท่านผู้ใหญ่ การละตั้งนั้นกล่าวได้ว่า กินสินจ้างขโมย จึงมิได้ทำการจับกุม ให้มีโทษตุลลักษณ์และทรัพย์ท่าน และให้ใช้สินตามราคา ที่ปรับใหม่ขโมยนั้นพร้อมด้วยสินจ้างด้วย”<sup>๘๗</sup>

สมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มต้นราชธานีในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดี (อู่ทอง) ที่ ๑ ขึ้นเสวยราชย์ เมื่อปี พ.ศ. ๑๘๙๓ และไปสิ้นสุดราชอาณาจักรในสมัยรัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่นั่งสุริยาศน์อมรินทร์ (ขุนหลวงเอกทัศน์) อันเป็นกษัตริย์ศรีอยุธยาองค์ที่ ๓๔<sup>๘๘</sup> โดยในสมัย อยุธยา กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถศึกษาได้จากกฎหมาย ที่บัญญัติขึ้นในรัชสมัยต่างๆ ซึ่งศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายไว้ในปาฐกถา เรื่อง กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาว่า กฎหมายกรุงศรีอยุธยาตามลำดับรัชกาล ดังนี้

๑. ในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ มีกฎหมายลักษณะพยาน กฎหมาย ลักษณะอาญาหลวง กฎหมายลักษณะรับฟ้อง กฎหมายลักษณะลักพา กฎหมายลักษณะ อาญาราษฎร์ กฎหมายลักษณะโจร กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จว่าด้วยที่ดินและสาเหตุ กฎหมาย ลักษณะฝ่าฝืน

๒. ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีกฎหมายศักดินาข้าราชการ ฝ่ายพลเรือน ทหาร และข้าราชการหัวเมือง กฎหมายอาญาหลวงเพิ่มเติม กฎหมายลักษณะ กบฏศึกและกฎหมายมณฑลเศียรบาล

<sup>๘๗</sup> กมล สกลเดชา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕.

<sup>๘๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

๓. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง มีกฎหมายลักษณะอุทธรณ์ กฎหมายพระธรรมนูญ กฎหมายลักษณะทาส พระราชกำหนดว่าด้วยค่าธรรมเนียมศาล กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ว่าด้วยเข้าเยี่ยมทรัพย์ กฎหมายลักษณะอาญาหลวงเพิ่มเติม กฎหมายลักษณะมฤตก กฎหมายลักษณะภูหนี้

๔. ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีกฎหมายลักษณะรับฟ้องเพิ่มเติม มีกฎ ๓๖ ข้อว่าด้วยคดีความฟ้องร้อง พระราชกำหนดว่าด้วยการฟ้องคดี และพระราชกำหนดห้ามมิให้ส่งเสพเมถุนธรรมกับชาวต่างประเทศ

๕. ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา มีกฎหมายลักษณะมูลคดีวิวาทกฎ ๓๖ ข้อว่าด้วยจารีตนครบาล กฎหมายลักษณะตระลาการเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาให้จัดคนสังกัดวัดในจังหวัดพัทลุง

๖. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าท้ายสระ มีกฎ ๓๖ ข้อ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในศาล และพระราชกำหนดต่าง ๆ

๗. ในแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าบรมโกษฐ์ มีกฎหมายลักษณะมูลคดีวิวาท กฎหมายลักษณะทาสเพิ่มเติม และพระราชกำหนดต่าง ๆ <sup>๔๔</sup>

สำหรับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสมัยอยุธยาได้แก่ พระอัยการอาชาหลวง พระอัยการลักษณะโจร และพระราชกำหนดเก่ากล่าวคือ

พระอัยการอาชาหลวงได้มีการตราขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) เมื่อปี พ.ศ. ๑๘๙๕ โดยบทบัญญัติในพระอัยการลักษณะอาญาหลวงส่วนใหญ่เป็นบทลงโทษข้าราชการที่ทุจริตประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพราะเห็นแก่สินบน ความผิดฐานข่มเหงราษฎร ความผิดฐานเบียดบังทรัพย์สินของเจ้าอยู่หัว และความผิดฐานเบียดบังส่วยอากร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้ราษฎรสามัญสามารถร้องเรียนหรือฎีกาฟ้องร้องขุนนางข้าราชการ ได้ตามความผิดในลักษณะต่างๆ ในกรณีที่มีได้รับความเป็นธรรม โดยการแต่งตั้งให้ข้าราชการในเมืองหลวงเดินทางไปรับคำร้องทุกข์ ดังความตอนหนึ่งในบทที่ ๑๑๐ ว่า “มาตราหนึ่งพระเจ้าอยู่หัวตรัสใช้ให้ คือ พระราชาชาตราสารออกไปรับร้อง

<sup>๔๔</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา (กรุงเทพมหานคร : ดุลพาฬ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐),

หน้า ๔๑ - ๔๒.



ทุกขักราชแลลงพระอาชาในจังหวัดหัวเมืองใหญ่เมืองน้อย แลตั้งขุนมนุนายหลายคนหลายนาน ไปรับร้องทุกขักราชทุกแห่งแข่งกันพิจารณาคดีหมี่ เป็นธรรมเนียม แลข่มเหงราษฎรให้ได้ความเดือดร้อน ยากแค้นต่างๆ เข้าในรวางกันโซกไฟรพลเมือง ท่านให้แตกฉานชานแซนไป แต่ที่ท่านหมี่ได้ตั้งขุนมนุนายหลายคนรับร้องทุกขักราชเป็นอันขาดทีเดียว ถ้าผู้ใดไปรับร้องทุกขักราช หัวเมืองทั้งปวง อย่างกระทำให้ไฟรฟ้าเข้าแผ่นดินท่านได้ความเดือดร้อน ถ้าผู้ไปรับร้องทุกขันั้น อ่างศักดิ์สำหาว ไปยื้อชักเอาไฟรพลเมืองผู้ต้องคดีแลหมี่ต้องคดีมาจำจองดีโดยผลการข่มเหงก็ดี ท่านให้ผู้จองจำดีค่าอุดครานั้น เข้ามาร้องทุกขณะเมืองหลวง ท่านให้พิจารณาได้สวนเปนลัจแท้แพ้งจริง ให้ลงโทษโดยรวางกันโซก”<sup>๕๐</sup>

พระอัยการลักษณะโจร ได้มีการตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอยู่ทอง) เมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๓ โดยกฎหมายลักษณะโจรนี้ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดของข้าราชการหลายประการ รวมถึงการช่วยเหลือโจร โดยการให้ที่อยู่อาศัย การแก่งอำพรางป้องกันไม่ให้นำตัวส่งศาลพิจารณาให้ข้าราชการผู้นั้นมีโทษหนักและปรับเสมือนเป็นโจร<sup>๕๑</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกฎหมายลักษณะโจรยังเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติรวมกัน โดยในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติได้แบ่งความผิดออกเป็นความผิดขึ้นนอกฤษฎี มหันตโทษ มัชฌิมโทษ และลหุโทษส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการจับกุมผู้กระทำความผิดการสืบสวนสอบสวนการพิจารณาคดีและการลงโทษ<sup>๕๒</sup>

พระราชกำหนดเก่า ในพระราชกำหนดเก่าได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดของข้าราชการในกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังปรากฏในบทที่ ๑๒ ซึ่งตราขึ้นใน พ.ศ. ๒๒๙๕ มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ถ้าผู้รักษาเมือง ผู้รั้งกรมการ นายบ้าน นายอำเภอ ราษฎร ไฟรพลเมือง ผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชกำหนดกฎหมายให้ไว้ แต่ข้อใดข้อหนึ่งใช้ จะเอาตัวผู้นั้นเป็นโทษ ตามโทษาณะโทษนั้น แลฝ่ายข้างผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการนั้นถ้ามิกระทำตามพระราชกำหนดกฎหมาย มิได้เปนใจ ตรวจตราสอดแนมจับเอาตัวร้ายผู้ร้าย แลเห็นแก่อามิสสินบนจะได้เปนลามเปนผลเปนประโยชน์แก่ตัวนั้นเปนใหญ่แลดูจะบังเหตุแก่ราชการ

<sup>๕๐</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๒๖ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., ๒๕๒๗), หน้า ๕.

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

<sup>๕๒</sup> ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, เรื่องเดิม, หน้า ๙๑.



ละเสียให้อ้ายผู้ร้ายกำเริบ กระทำร้ายแก่สมณะชีพรามแลไพร่พลเมือง ลูกค้าพานิช ทางบก ทางเรืออีกเล่าใช้จะให้เอาตัวเป็นโทษจงหนัก”

นอกจากการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ในสมัยอยุธยายังมีพิธีการในลักษณะที่เป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พิธีถอนน้ำพิพัฒน์สัตยา หรือเรียกโดยย่อว่า การถอนน้ำ โดยพิธีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเพื่อเป็นการแสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งถือปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์<sup>๕๓</sup>

สมัยกรุงธนบุรี กฎหมายที่ใช้บังคับในสมัยนี้ก็ยังคงใช้กฎหมายที่เคยมีอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญแต่อย่างใด เนื่องจากในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสินไทย ได้ทำสงครามกับพม่ามาโดยตลอด ส่วนในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดาร กรุงธนบุรี และจดหมายเหตุรายวัน นอกจากนี้ในสมัยกรุงธนบุรี ยังได้มีการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งมีโทษถึงประหารชีวิต<sup>๕๔</sup>

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงปัจจุบันในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการชำระสะสางและรวบรวมกฎหมายขึ้นใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยได้มีการออกกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่ไว้หลายฉบับด้วยกัน ต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติเรื่องรางวัลร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ให้บุคคลได้ใช้สิทธิยื่นเรื่องรางวัลร้องทุกข์ในกรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่หรือเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นแทน และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องรางวัลร้องทุกข์ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ กรมดังกล่าวนี้ได้ถูกยุบเลิกไป<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๓</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๒๖, เรื่องเดิม, หน้า ๖.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

<sup>๕๕</sup> โกศล พลเสน, “ปัญหาและสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๑๘.

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรียกว่าสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) โดยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่และมาถูกยกเลิกหลังจากเกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙(๖) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” แต่คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แต่หลังจากนั้นนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ โดยยกเลิกคณะกรรมการชุดเดิม และแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทนโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เริ่มดำเนินงานครั้งแรกตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๗

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เพื่อเป็นหลักในการบริหารประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติในมาตรา ๖๖ ความว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ โดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้น<sup>๙๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง และพึงดำเนินการทุกทาง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบโดยเจียมขาด” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๖๔ ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกัน และปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาถือเป็นบทบัญญัติที่รองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งสิ้น<sup>๙๗</sup>

<sup>๙๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.

<sup>๙๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งให้ยุบเลิกสำนักงาน ป.ป.ป. และจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)<sup>๙๘</sup> โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

#### ๕.๒ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองขึ้น หากได้ศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>๙๙</sup> ดังนั้น เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุความมุ่งหมายจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่หลายองค์กร โดยองค์กรเหล่านี้บางองค์กรมีฐานะเป็นศาลทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ บางองค์กรแม้มิใช่ศาลแต่ก็มีอำนาจตัดสินใจและบางองค์กรมีอำนาจแต่เพียงให้คำปรึกษาหรือแนะนำเท่านั้น<sup>๑๐๐</sup> เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย เช่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาจแยกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น ๒ ลักษณะกล่าวคือ การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่ม และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ<sup>๑๐๑</sup>

<sup>๙๘</sup> สำนักงาน ป.ป.ช., รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี ๒๕๕๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๓), หน้า ๒๙.

<sup>๙๙</sup> คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๑๐๐</sup> อมร รักษาสัตย์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วิ.เจ.พรินติ้ง, ๒๕๕๔), หน้า ๓๓๓.

<sup>๑๐๑</sup> บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕๐-๓๕๑.

๕.๒.๑ การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่ม  
การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มอาจ  
แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑) การเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง

การเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๓๐๕ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ  
ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่น<sup>๑๐๒</sup>  
ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่  
ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ออกจากตำแหน่งได้ โดยคำร้องขอดังกล่าวต้องระบุ  
พฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ส่วนรายละเอียด  
ในการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่ประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจาก  
ตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับ  
รองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและ  
เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้  
แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อ<sup>๑๐๓</sup>  
เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบ และ  
พิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน  
แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว  
เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอ เพื่อให้วุฒิสภามีมติ  
ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังวุฒิสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภา  
จัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว<sup>๑๐๔</sup> และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ ยังได้ให้  
สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ

<sup>๑๐๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๕๕.

<sup>๑๐๓</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๖๐.

<sup>๑๐๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๖๓-๖๔



จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยการลงคะแนนเสียงดังกล่าวคงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลง คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด สำหรับรายละเอียดการเริ่มต้น กระบวนการในการนำชื่อถอดถอนนั้นกำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนน เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒<sup>๑๐๕</sup>

## ๒) การเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นอกจากการเข้าชื่อถอดถอนของประชาชนแล้ว ประชาชนยัง อาจทำการเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ หากข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอยู่ใน อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>๑๐๖</sup> กล่าวคือ

(๑) เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) เป็นการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

โดยที่ระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนดให้ ผู้พบเห็นเหตุการณ์อาจร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ดังนั้น การเริ่มต้น กระบวนการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาจเริ่มต้นได้ ไม่เพียงเฉพาะกรณี ที่เกิดจากการร้องเรียนของผู้เสียหายเท่านั้น การให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์สามารถร้องเรียนได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการเริ่มต้นเพื่อนำไปสู่การควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ

### ๕.๒.๒ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติ ให้มีองค์กรควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระในทุกๆระดับ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมและตรวจสอบโดยศาล และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอื่น

<sup>๑๐๕</sup> บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕๓.

<sup>๑๐๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, มาตรา ๑๘๖ - ๑๘๘.



โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรมีโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑) การควบคุมและตรวจสอบโดยศาล

การควบคุมและตรวจสอบโดยศาลแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาได้ดังนี้<sup>๑๐๗</sup>

**ศาลรัฐธรรมนูญ** เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบองค์กรของรัฐองค์กรอื่น ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนมาจากระบบเดิมที่เรียกว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยกำหนดวิธีการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>๑๐๘</sup>

**องค์กรประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>๑๐๙</sup>

ก. ผู้พิพากษาศาลฎีกา ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

ข. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

ค. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์จำนวนห้าคน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์จำนวนสามคน<sup>๑๑๐</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์นี้ จะต้องมิฉะนั้นกรรมการสรรหาจำนวนสิบสามคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ ๑ คนเลือกกันเองให้เหลือสี่คน รวมสิบสามคน

<sup>๑๐๗</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕๕.

<sup>๑๐๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๒๕๕-๒๗๐.

<sup>๑๐๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๕(๑)-(๔).

<sup>๑๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๗.

คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ  
ในสาขานิติศาสตร์จำนวนสิบคน เพื่อให้วุฒิสภานำชื่อมาเลือกเอาจำนวนห้าคน และบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ  
ในสาขารัฐศาสตร์จำนวนหกคน เพื่อให้วุฒิสภานำชื่อมาเลือกเอาจำนวนสามคน

ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ  
มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้  
เพียงวาระเดียว<sup>๑๑๑</sup>

หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการ  
ที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาล  
รัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ  
ดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๑๒</sup>

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ  
หน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ<sup>๑๑๓</sup> เพื่อรักษา  
ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และอำนาจอื่นๆ อาทิ การชี้ขาดเขตอำนาจศาล<sup>๑๑๔</sup>  
การชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน<sup>๑๑๕</sup> การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็น  
ประชาธิปไตย<sup>๑๑๖</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองอีก ดังนี้

ก. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก  
รัฐสภา<sup>๑๑๗</sup> ซึ่งการตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวตามมาตรา ๙๖ นั้น ได้เชื่อมโยง  
โยงกับการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ วรรคแรก หรือมาตรา ๑๑๑ ของรัฐธรรมนูญ

ข. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี  
เป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๒๑๖ ทั้งนี้ โดยได้เชื่อมลักษณะที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดๆ  
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐

<sup>๑๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง.

<sup>๑๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๐ วรรคสาม.

<sup>๑๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๔-๒๖๕.

<sup>๑๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๗.

<sup>๑๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๖๕.

<sup>๑๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๗, ๑๑๘(๘).

<sup>๑๑๗</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๙๖.

ค. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีการกระทำอันต้องห้ามหรือไม่ ตามมาตรา ๑๔๒

ง. อำนาจในการวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่<sup>๑๑๘</sup>

**ศาลยุติธรรม<sup>๑๑๙</sup>** คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่ จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น เช่น ศาลปกครอง ศาลทหาร เป็นต้น

**โครงสร้างของศาลยุติธรรม** แบ่งออกเป็นสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา<sup>๑๒๐</sup>

**หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม** ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๒๑</sup> เป็นศาลหลักทั่วไปที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ในกรณีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น<sup>๑๒๒</sup> พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

**อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม** ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมและตรวจสอบตามกฎหมายทั่วไป ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมาย ที่กำหนดการตรวจสอบไว้เป็นการทั่วไป สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่

ก. ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไป ในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดดั่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก<sup>๑๒๓</sup> ความผิดฐานเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจงใจ

<sup>๑๑๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๕.

<sup>๑๑๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๑-๒๗๕.

<sup>๑๒๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง.

<sup>๑๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๕.

<sup>๑๒๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๐.

<sup>๑๒๓</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๑๔๗.

ให้บุคคลมอบให้ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต<sup>๑๒๔</sup>

ข. ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สินหรือเอกสารในการปกครอง ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำอันตรายหรือเครื่องหมายที่ประทับที่ทรัพย์สิน หรือเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานในการยึด ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นรู้ความลับในราชการ และความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการเพื่อให้หยุดชะงักหรือเสียหาย<sup>๑๒๕</sup>

**ศาลปกครอง<sup>๑๒๖</sup>** มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>๑๒๗</sup>

**อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

ก. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

<sup>๑๒๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔๘, ๑๕๐, ๑๕๑, ๑๕๒ และ ๑๕๗.

<sup>๑๒๕</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙, ๑๖๔ และ ๑๖๖.

<sup>๑๒๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, มาตรา ๒๗๖-๒๗๘.

<sup>๑๒๗</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๖.

เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ข. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ค. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ง. คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

**โครงสร้างของศาลปกครอง** ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระประกอบด้วย ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และอาจมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้<sup>๑๒๘</sup>

๓. **ตุลาการในศาลปกครอง** ในการแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะนำความกราบบังคมทูล นอกจากนี้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นระบบเปิด คือ เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถได้รับแต่งตั้งได้ด้วย<sup>๑๒๙</sup> เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายปกครองให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น

**หน่วยธุรการของศาลปกครอง** ศาลปกครองมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของตุลาการศาลปกครอง มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๓๐</sup>

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง ประกอบด้วย

<sup>๑๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๖ วรรคสาม.

<sup>๑๒๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง, วรรคสอง และ ๒๗๘

<sup>๑๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๘๐



ก. การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนของตุลาการศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศาลปกครอง<sup>๑๓๑</sup>

ข. การโยกย้ายตุลาการศาลปกครองนอกวาระที่กฎหมายบัญญัติไว้ต้องได้รับความเห็นชอบจากตุลาการผู้ขึ้นด้วย<sup>๑๓๒</sup>

ค. มีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครอง มีสำนักงานศาลปกครองที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๓๓</sup>

#### ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>๑๓๔</sup>

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น<sup>๑๓๕</sup> โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยให้เลือกเป็นรายคดี<sup>๑๓๖</sup>

ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ในการพิจารณาและอาจได้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร การพิจารณาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ<sup>๑๓๗</sup> คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด<sup>๑๓๘</sup> ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อศาลใดๆ ได้อีก

<sup>๑๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๗.

<sup>๑๓๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๔๕ วรรคห้า.

<sup>๑๓๓</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๘๐.

<sup>๑๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง, และวรรคสาม.

<sup>๑๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๐๘.

<sup>๑๓๖</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง.

<sup>๑๓๗</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๑๐, และ ๓๑๑.

<sup>๑๓๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๑๑ วรรคสาม.

## ๒) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอื่น

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้แก่ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>๑๓๙</sup> (Ombudsman) เป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนไม่ว่าทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดความไม่เป็นธรรม โดยถือเอาทุกข์ของราษฎรเป็นหลัก

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไขโดยหน่วยงานของรัฐ กำหนดหน่วยงาน ของรัฐไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจสั่งการมีแต่อำนาจทำรายงานเสนอรัฐสภา (การควบคุมทางการเมือง) และพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีดังนี้

ก. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีใช้องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ โดยตรง หากแต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องหรือสอดส่องดูแลว่ามีการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ในกรณีเหล่านี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะส่งเรื่องนั้นๆ ไปให้องค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการต่อไป

<sup>๑๓๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๘๖-๑๘๘.

องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามคน จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนมีความรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>๑๔๐</sup>

**คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๑๔๑</sup>** ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลังและด้านอื่น มีหน่วยราชการที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระและเป็นกลาง<sup>๑๔๒</sup>

**คณะกรรมการ ป.ป.ช.** ถือเป็นผู้นำเอาองค์กรเก่า (ป.ป.ป.) ที่มีอยู่แล้วมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยพยายามจะทำให้เป็นองค์กรอิสระและเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และเพิ่มอำนาจให้มีมากขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบพฤติการณ์รัวรวบผิดปกติของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป<sup>๑๔๓</sup>

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>๑๔๔</sup>** เป็นองค์กรตรวจสอบและให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนที่ดั่งขึ้นมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญเพื่อดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน

**องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำ

<sup>๑๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๕๖.

<sup>๑๔๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๑๒.

<sup>๑๔๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๑๒ วรรคหนึ่ง.

<sup>๑๔๓</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕๗-๓๐๒.

<sup>๑๔๔</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๕๕-๒๐๐.

ของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>๑๔๕</sup> ดังนี้

ก. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ข. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ค. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

ง. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

จ. จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

ฉ. มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การควบคุมและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเป็นกลไกที่สำคัญ เพราะหากไม่มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว โอกาสที่ผู้ใช้อำนาจรัฐจะใช้อำนาจในทางมิชอบได้ ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐสอดคล้องกับ ความต้องการของสังคมโดยรวม ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงกำหนดให้มีกลไกในการ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ วัตถุประสงค์ประการสำคัญของการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ก็เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐนั้นตอบสนองต่อภารกิจของรัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็น การตรวจสอบเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน

<sup>๑๔๕</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๐๐.

## การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและนักการเมืองได้ปรากฏขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วในภูมิภาคต่างๆ ของโลกเท่าที่มีหลักฐานปรากฏอยู่ ซึ่งพฤติการณ์ในเรื่องดังกล่าวนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมตามมาตรฐานของสังคมนั้น และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศอันได้แก่ ส่วนการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ซึ่งหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

### ๑. ส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง

ในอดีตที่ผ่านมา การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของฮ่องกงได้ระบอบไปทั่ว แม้จะมีการปราบปรามอย่างต่อเนื่อง แต่การทุจริตก็ยังเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ การปฏิวัติวัฒนธรรมในประเทศจีนได้ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของฮ่องกง กำลังพลตำรวจจะถูกใช้ในการรักษาความสงบในบ้านเมืองเป็นเหตุให้ง่ายต่อการกระทำความผิดอื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทุจริตจึงได้ฉวยโอกาสจากสถานการณ์ แสวงหาผลประโยชน์ และนอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ของกรมกองอื่นๆ ร่วมมือกับพ่อค้า นักธุรกิจ กระทำการทุจริต จนเป็นเรื่องปกติในทางการค้า ส่วนหน่วยงานในการปราบปรามการทุจริตของกรมตำรวจฮ่องกง ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการให้สินบน เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ มีกรณีนายตำรวจระดับสูงนายหนึ่ง ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือในกรมตำรวจได้กระทำความผิดขึ้น และก่อนที่จะถูกจับกุมได้ใช้ทักษะและความรู้ทางด้านตำรวจหลบหนีไปได้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ถือเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตทุกรูปแบบที่เกิดขึ้นในฮ่องกงใน ค.ศ. ๑๙๗๔ ที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันฮ่องกง” (Independent Commission Against Corruption) หรือมีชื่อย่อว่า (ICAC.)<sup>๑๔๖</sup>

<sup>๑๔๖</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานการศึกษาดูงานการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของ INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION ฮ่องกง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., ๒๕๓๖), หน้า ๑.

### ๑.๑ โครงสร้างการทำงาน

คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันของฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption) ซึ่งเรียกโดยย่อว่า ICAC มีโครงสร้างการทำงานเป็นองค์กรอิสระขึ้นโดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมี “ผู้อำนวยการสำนักงาน” (Commissioner) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง (Governor)<sup>๑๔๗</sup>

การปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC จะมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อยู่ ๓ ฉบับ คือ<sup>๑๔๘</sup> (๑) กฎหมายจัดตั้งองค์กร ICAC (Independent Commissioner Against Corruption Ordinance) (๒) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตและขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Practices Ordinance) และ (๓) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance)

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้ เป็นกฎหมายสำคัญที่ ICAC ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย และใช้ควบคุมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นไม่ว่าในส่วนใดของฮ่องกง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สืบสวนของ ICAC ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่น ซึ่งควบคุมความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การกรรโชกทรัพย์รวมทั้งการทำความผิดทางอาญาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต<sup>๑๔๙</sup>

องค์กรของ ICAC มีการจัดรูปแบบออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

องค์กรการพิจารณา รับผิดชอบดำเนินการทั้งในคดีอาญาและคดีวินัย โดยในทางอาญานั้นจะมีขั้นตอนการดำเนินคดีที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงาน เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการสืบสวนคดีอาญาและมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงาน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ทำการสอบสวนเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องพิจารณาคดี ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนธรรมดาโดยตรงโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาแทน

<sup>๑๔๗</sup> Laws of Hongkong : Commission Against Corruption Ordinance, Chapter ๒๐๔ section ๑, ๓, ๕.

<sup>๑๔๘</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., กลุ่มวิจัยและสถาบัน, เปรียบเทียบระหว่าง ป.ป.ป. ไทยและ ป.ป.ป. ฮ่องกง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., ม.ป.ป.), หน้า ๑-๒.

<sup>๑๔๙</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานการศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.



องค์กรการบริหาร รับผิดชอบการบริหารงานภายในสำนักงาน ICAC โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบงานภายในสำนักงาน และขึ้นโดยตรงต่อผู้ว่าราชการ ภายใต้อำนาจของงานภายในสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม และด้านการประชาสัมพันธ์ ในแต่ละด้านจะมีหน่วยงานภายในรับผิดชอบ แยกต่างหากดังนี้

ก. การป้องกัน (Corruption Prevention Department)

กฎหมายได้กำหนดให้การป้องกันทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน และขั้นตอนการทำงานของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพื่อชี้ให้เห็นโอกาสที่อาจเกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้และแนะนำวิธีการป้องกันให้เกิดการคอร์รัปชันน้อยลง หากมีบุคคลใดหรือ องค์กรใดขอความช่วยเหลือ กองป้องกันก็จะให้คำแนะนำในการกำจัดการคอร์รัปชันแก่หน่วยงาน นั้น ซึ่งโดยมากมักเป็นผลมาจากความล้มเหลวทางด้านการบริหารและการตรวจสอบ

คณะกรรมการของกองป้องกันจะมอบหมายงานให้กองป้องกันศึกษา วิเคราะห์ และหาวิธีป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานต่างๆ หลังจากที่กองป้องกันได้ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว ก็จะรายงานผลให้คณะกรรมการทราบถึงความก้าวหน้า และเสนอรายงานต่อ Corruption Prevention Advisory Committee เพื่อขอคำปรึกษาแนะนำในการป้องกันการคอร์รัปชัน

กองป้องกันมีผู้อำนวยการ ๑ คน และผู้ช่วยผู้อำนวยการอีก ๒ คน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลปฏิบัติงานของกลุ่ม ๖ กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจะแบ่งงานตามประเภทของงาน ซึ่งงานหลักคือ ศึกษาหัวข้อหรือเรื่องใหม่ ทบทวนการศึกษาวิเคราะห์ซึ่งได้เสร็จสิ้นแล้ว และ จัดทำคำแนะนำในการป้องกันการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมในคณะกรรมการและกลุ่ม ทำงานต่างๆ เช่น คณะทำงานด้านป้องกันของส่วนราชการซึ่งมีในหน่วยงานใหญ่ของรัฐบาล

กลุ่มให้บริการคำปรึกษา (The Advisory Services Group) ทำหน้าที่ ให้บริการแนะนำแก่ภาคเอกชน ซึ่งร้องขอต่อ ICAC โดยจัดทำคำแนะนำอย่างเป็นความลับและ ไม่คิดมูลค่า โดยภาคเอกชนที่มาขอรับบริการมีหลายประเภทกิจการ ซึ่งคำแนะนำในการป้องกันการคอร์รัปชันจะรวมถึงการจัดซื้อ การประมูล การขาย การตลาด การบริหารงานบุคคลและ นโยบาย โดยชี้ให้เห็นถึงโอกาสทุจริตที่จะเกิดขึ้น และจุดอ่อนที่อาจมีการทุจริตได้ นอกจากนี้ ยังได้ร่วมกำหนดกฎเกณฑ์และจรรยาบรรณทางธุรกิจให้กับวงการค้าและอุตสาหกรรมด้วย<sup>๑๕๐</sup>

<sup>๑๕๐</sup> ชิดชัย พาณิชพัฒน์, องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, ศึกษาเปรียบเทียบ องค์กรฮ่องกงกับไทย, สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๓๓, หน้า ๑๗.

### ข. กองปราบปราม (Operations Department)

การปราบปรามเป็นกรงที่เปรียบเสมือนแขนขาในการสืบสวนสอบสวนทาง ICAC เป็นกองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในหน่วยงาน โดยมีกำลังเจ้าหน้าที่ประมาณร้อยละ ๖๐ ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด และผู้อำนวยการทำหน้าที่เป็น Deputy Commissioner อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย โดยรับผิดชอบโดยตรงต่อ Commissioner ผู้อำนวยการมีอำนาจกว้างขวางและอาจจะมอบให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของกองปราบปรามดำเนินการคุมขังผู้ต้องสงสัยตรวจสอบบัญชีเงินฝาก และตู้โทรศัพท์ในอาคาร อาัยัดการจำหน่ายทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยและสั่งให้แสดงฐานะทางการเงินได้

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนยังมีอำนาจจับกุมโดยไม่มีหมายจับ ในความผิดซึ่งบัญญัติไว้ใน The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Corrupt and Illegal Practices Ordinance และความผิดที่ร้ายแรงอื่นๆ อำนาจยึดค้นสิ่งต่างๆ ที่เชื่อว่า เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด แต่บางครั้งจะต้องได้รับอำนาจจาก Commissioner หรือ Deputy Commissioner หรือศาลก่อน ซึ่งในการจับกุมผู้ต้องสงสัยอาจคุมขังได้ภายใน ๔๘ ชั่วโมง เพื่อการสืบสวนสอบสวนในสถานที่ซึ่งเป็นศูนย์ควบคุม

หลังจากดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว รายงานการสืบสวนสอบสวนและพยานหลักฐานในการกระทำความผิด จะนำเสนอไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งผู้ตัดสินใจว่าคดีใดเป็นคดีที่สมควรฟ้องต่อศาล เว้นแต่ในกรณีจำเป็นอาจทำความเห็นเสนอต่ออธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งการ และในบางความผิดซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับ การฟ้องคดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอัยการ ในทางปฏิบัติกองปราบปรามจะขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็คดีใดก็ตาม ที่นำมาฟ้องร้องกองปราบปรามแบ่งงานออกเป็นฝ่ายสืบสวนสอบสวน ๕ ฝ่าย แต่ละฝ่ายแบ่งออกเป็นกลุ่มโดยแบ่งงานตามกระทรวง ทบวง กรม และฝ่ายสืบสวนยังใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการติดตามพยานหลักฐานด้วย<sup>๑๕๑</sup>

### ค. กองประชาสัมพันธ์ (The Community Relations Department)

กองประชาสัมพันธ์เป็นงานที่ยากที่สุด เนื่องจากมีหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นว่าการทุจริตไม่ได้เป็นวิถีทางของชีวิตหรือชักจูงใจให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในสิ่งที่ตนเองมีสิทธิอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการชักจูงใจให้

<sup>๑๕๑</sup> G.T. BARNES, ๑๙๘๗ Annual Report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption (Hongkong : ICAC, ๑๙๘๗) pp. ๒๑-๒๒ อ้างถึงใน ชิตชัย พาณิชพัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖-๑๗.



ประชาชนร่วมมือในการแจ้งเรื่องร้องเรียนเมื่อเกิดการทุจริตขึ้น การเผยแพร่ความซื่อสัตย์สุจริต ก็เป็นนโยบายในการทำงานของกองทุนชนสัมพันธ์ ส่วนการนำเสนอข้อมูลข่าวสารจะกระทำ โดยผ่านสื่อมวลชนทั้งหลาย รวมทั้งการเข้าถึงประชาชนเป็นรายบุคคล เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ โดยทั่วกัน<sup>๑๕๒</sup>

### ๑.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติงานของ ICAC กฎหมายของ ICAC ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของ ICAC ให้ทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะการคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในส่วนเอกชน โดยบัญญัติ รับรองอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อ ICAC ว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะร้องเรียน โดยทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเองที่ ICAC จะดำเนินการสอบสวน ในทันที และเมื่อเริ่มคดีแล้วเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะดำเนินการอย่างเปิดเผยที่สุดโดย มีระบบสายลับเข้าไปสอดส่องดูแลความเป็นไปในหน่วยงานราชการและเอกชนที่ถูกร้องเรียนโดย ผู้ถูกร้องเรียนจะไม่รู้ตัว ในด้านการรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนนี้ มีกฎหมายป้องกันการให้สินบนบัญญัติถึงการนำเรื่องที่มีการร้องเรียนไปแล้วแก่ผู้ต้องสงสัยไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้เป็นความผิด

นอกจากนี้ การสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะแสวงหาข้อมูล และพยานหลักฐานได้ตามอำนาจที่กฎหมาย ICAC ให้ไว้ โดยทำการตรวจค้นสถานที่ บุคคลและ สิ่งของยึดอายัดสิ่งของที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน หมายเหี่ยวบุคคลที่พบในสภาพที่ถูกค้นจนกว่า จะค้นเสร็จ สอบถามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเอกชน เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารข้อมูลที่จำเป็น ตรวจสอบเอกสารสมุดบัญชี บัญชีธนาคารและตู้নিরภัยธนาคาร เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานจนแน่ชัดว่า น่าจะมีมูลการทุจริตหรือการคอร์รัปชันเกิดขึ้นจริงเจ้าหน้าที่ สืบสวนสอบสวนก็มีอำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ แล้วอาจส่งตัวผู้ถูกจับกุม ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อดำเนินการต่อไป หรือจะควบคุมตัวไว้ที่สำนักงาน ICAC ก็ได้ (สำนักงาน ICAC มีห้องกักขังผู้ต้องหาอยู่ภายในสำนักงานเอง) ถ้าควบคุมผู้ต้องหาไว้ที่ สำนักงาน ICAC เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนและส่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

<sup>๑๕๒</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานการศึกษาคุณูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.



ภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม หากไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ทันภายใน ๔๘ ชั่วโมง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยมีประกัน และให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามเวลาที่กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้ไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนยังมีอำนาจจำกัดสถานที่อยู่ของผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหา และยึดหนังสือเดินทางได้ด้วย แต่ถ้าสอบสวนแล้ว ไม่อาจดำเนินคดีอาญาได้ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องหาที่ดำเนินทางวินัยต่อไป

จะเห็นได้ว่า กฎหมาย ICAC ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในฮ่องกงที่เฉียบขาด อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC จึงมากกว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกง เช่น การตรวจสอบเอกสารและบัญชีทรัพย์สินในธนาคารซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจฮ่องกงไม่อาจทำได้ แต่กฎหมายได้ให้อิสระในการปฏิบัติงานแก่ ICAC อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพราะ ICAC เป็นหน่วยงานที่ขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงบัญญัติกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้มาก ส่วนคดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน กฎหมาย ICAC ได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาทั้งสิ้น จึงต้องใช้มาตรการทางอาญา ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าการให้มาตรการทางอาญาในคดีอาญาทั่วไป<sup>๑๕๓</sup>

## ๒. ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสนใจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาดูแลรับผิดชอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมาตรการที่สิงคโปร์ใช้อยู่ขณะนี้ คือ การจัดตั้งสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต และประพฤติมิชอบ (The Corrupt Practices Investigation Bureau) หรือ CPIB

### ๒.๑ โครงสร้างการทำงาน

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (CPIB) เป็นองค์กรอิสระของฝ่ายบริหาร จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงาน (Director) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวง เรียกว่า เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ (Special Investigator) โดยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน (Prevention of Corruption Act) รองรับอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ

<sup>๑๕๓</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., กลุ่มวิจัยและสถาบัน, เปรียบเทียบระหว่าง ป.ป.ป. ไทย และ ป.ป.ป. ฮ่องกง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๕.



ลักษณะขององค์กร CPIB มีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานของสำนักงาน และมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าหน้าที่สืบสวนอาวุโส เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ได้รับรองฐานะของเจ้าหน้าที่ CPIB ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>๑๕๔</sup>

CPIB<sup>๑๕๕</sup> มีสำนักงานกลางเมืองแห่งเดียวไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ได้รับเรื่องร้องเรียนประมาณปีละ ๑,๐๐๐-๑,๕๐๐ เรื่อง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการมีตำแหน่งและชั้นอัตราเงินเดือนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่น โดยคณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) เป็นผู้คัดเลือก แล้วส่งไปอบรมที่กรมตำรวจเพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนกฎหมายและพยานหลักฐาน แล้วมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ CPIB อาวุโสจนสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง

ข้าราชการทั่วไปของสิงคโปร์จะต้องผ่านการสอบคัดเลือกโดยจะต้องมีความรู้เรื่องเกี่ยวกับระเบียบการปฏิบัติงานดังที่ปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงาน (Instruction Manual) รวมถึงมาตรการป้องกันการทุจริต และมีข้อบังคับเกี่ยวกับการประพฤติ เช่น ห้ามข้าราชการจะทำงานพิเศษอื่นๆ ทำธุรกิจถือหุ้น ธุรกิจเอกชนให้กู้ยืมเงินห้ามการติดต่อกับพ่อค้านักธุรกิจ นอกจากติดต่องาน ห้ามรับของขวัญใดๆ ถ้าหากจำเป็นจะต้องรับก็ให้ส่งมอบแก่รัฐแล้วประมวลกลับมา หากต้องการเก็บรักษาไว้ แต่ทั้งนี้ไม่ห้ามการติดต่อสมาคมกับบุคคลเหล่านี้ในทางส่วนตัว รัฐบาลได้ดำเนินการปลดหนี้สินให้ข้าราชการทุกคนโดยการหักใช้จากเงินเดือน และรัฐบาลยังได้ช่วยเหลือในด้านของที่อยู่อาศัย ฯลฯ เป็นมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างหนึ่ง

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง CPIB คือ

๑) เพื่อจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยเก็บภาษีอากร และหน่วยให้บริการประชาชน

๒) เพื่อจัดหามาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบสำหรับหน่วยงานที่มีโอกาสทุจริตและประพฤติมิชอบ

<sup>๑๕๔</sup> ชมชื่น มัณเฑียรมย์, บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๑๒๕.

<sup>๑๕๕</sup> กล้าณรงค์ จันทิก และคณะรายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., ๒๕๓๐), หน้า ๑๑-๑๖.



๓) เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ด้านได้แก่ กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Branch) กองข้อมูลและสนับสนุน (Data Management and Support Branch) และกองบริหารงานทั่วไป (Administrative Branch)

ก. กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Branch)

กองสืบสวนสอบสวนทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และสืบสวนสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและฟ้องร้องต่อศาล แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น ๔ หน่วย ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่ละหน่วยไม่แบ่งความรับผิดชอบ ตามกระทรวง แต่จะทำคละกันทั้งหมด เริ่มด้วยการรวบรวมข้อมูล Information แล้วจะเริ่มทำการสืบสวนสอบสวน โดยในเรื่องใหญ่ๆ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทั้ง ๔ หน่วยจะปฏิบัติงานร่วมกันโดยมีแนวปฏิบัติ (Operation order) กำหนดว่าผู้ใดจะปฏิบัติงานส่วนใดเวลาใดแล้ว รายงานไปที่ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการฟ้องคดีต่อไป หากผลของการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าไม่ใช่การกระทำทุจริต แต่เป็นความผิดทางวินัย เช่น ไม่อุทกเวลาให้กับราชการ CPIB ก็ดำเนินการได้โดย ส่งเรื่องพร้อมกับความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริตด้วย โดยการออกไปตรวจสอบ (surprise check) การปฏิบัติงานของหน่วยงานบางแห่ง โดยใช้อำนาจของเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมอบหมายให้ CPIB ดำเนินการได้ ทำให้ได้ผลในการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

ข. กองข้อมูลและสนับสนุน (Data Management & Support Branch)

กองข้อมูลนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า Intelligence Branch แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น หน่วยวิจัย (Research Unit) หน่วยระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ (Computer Information Systems Unit) และหน่วยเทคนิค (Technical Unit)

ค. กองบริหารงานทั่วไป (Administration Branch)

กองบริหารงานทั่วไปมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ สนับสนุนการดำเนินงานของกองอื่นๆ ความสัมพันธ์กับหน่วยงาน ป.ป.ป. ต่างประเทศ มีความสัมพันธ์และความร่วมมือกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันของหลายประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศมาเลเซียและบรูไน มีข้อตกลง (agreement) เกี่ยวกับหมายเรียกพยาน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการพบปะหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ CPIB กับหน่วยงานของประเทศอื่น



แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติในหน่วยของกันและกัน

## ๒.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ CPIB<sup>๑๕๖</sup> พระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชันได้ให้การรับรองอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ ไว้หลายประการ คือ มีอำนาจทำการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้เอง คดีที่ทำการสอบสวนนอกจากเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ราชการแล้ว ยังรวมถึงการกระทำที่เป็นการให้สินบน และการรับสินบนของบุคคลใดๆ ด้วย โดยสิ่งที่ได้รับการตอบแทน เรียกว่า “ของสมนาคุณ” (gratification) ไม่ว่าของสมนาคุณนั้นจะเป็นเงินตรา ทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ หรือการให้บริการใดๆ

การเริ่มคดีของ CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษสามารถเริ่มคดีได้ ๓ ทาง คือ (๑) โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษสามารถเริ่มคดีได้เอง ด้วยการมีข้อมูลที่เชื่อถือได้ หรือมีเหตุอันเชื่อได้ว่า บุคคลใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (๒) โดยมีผู้ร้องทุกข์ขึ้นมาว่าบุคคลใดกระทำความผิด (๓) โดยพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด และมีคำสั่งให้ CPIB ทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้น

เมื่อเริ่มคดีแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะต้องทำการสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการคอร์รัปชัน โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษมีอำนาจตรวจค้นตัวบุคคลและครอบครองสิ่งของที่พบอยู่ในตัวบุคคลนั้น เข้าไปในสถานที่ใด โดยใช้กำลังได้ถ้ามีความจำเป็น เพื่อค้นหรือยึดสิ่งของใดๆ ที่ใช้เป็นหลักฐานได้ และจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อทำการจับกุมแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษจะต้องนำตัวผู้ถูกจับกุมไปที่สำนักงาน CPIB หรือสถานีตำรวจ ถ้านำตัวไปที่สำนักงาน CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษมีหน้าที่สอบสวน แล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยตรง พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาผลการสอบสวนว่า มีมูลพอที่จะฟ้องคดีหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและผู้ถูกจับจะต้องรับโทษหรือไม่ เพราะอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของศาล

การดำเนินงานของ CPIB นั้นถือว่า ประสบความสำเร็จสูงจนประเทศสิงคโปร์ได้รับชื่อเสียงว่ามีการทุจริตน้อยที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น<sup>๑๕๗</sup>

<sup>๑๕๖</sup> ชมชื่น มัถยารมย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

<sup>๑๕๗</sup> สำนักงาน ป.ป.ช., สรุปรายงานการศึกษาดูงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ประเทศสิงคโปร์, ระหว่างวันที่ ๒๑-๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๔๔), หน้า ๑-๒.

- ๑) มีมาตรการทางกฎหมายที่มีผลลงโทษผู้กระทำทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งรวมถึงการมีกฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ที่ให้อำนาจศาลในการยึดทรัพย์ของผู้ที่กระทำทุจริต การลงโทษปรับสูงถึง ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญสิงคโปร์ จำคุก ๕ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
- ๒) มีมาตรการในการต่อต้านการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยลงโทษทางวินัยและอาญา
- ๓) มีมาตรการทางด้านการบริหารเพื่อตัดโอกาสในการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ทุก ๓ ปี การปรับกระบวนการทำงานให้คล่องตัว การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการให้เพียงพอ และเทียบได้กับภาคเอกชน การควบคุมการทำสัญญาจ้าง
- ๔) มาตรการอื่น เช่น การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

### ๓. ประเทศมาเลเซีย

มาเลเซียเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบมาอย่างหนัก มาเลเซียจึงให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมาก โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น โดยเฉพาะเรียกว่า สำนักงานต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Anti Corruption Agency) หรือมีชื่อย่อว่า ACA

#### ๓.๑ โครงสร้างการทำงาน

สำนักงานต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือ ACA<sup>๑๕๘</sup> เป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่ปรับปรุงจากหน่วยงานเดิมซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันนี้ ACA มีสำนักงานกลางตั้งอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ และมีสำนักงานสาขาอยู่ในรัฐต่างๆ และมีขอบเขตอำนาจในการสอบสวนการกระทำที่ทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

ACA ถือเป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้อำนวยการของ ACA นั้นจะได้รับการแต่งตั้งมาจากกษัตริย์มาเลเซีย โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้ง

<sup>๑๕๘</sup> สมใจ เกษศิริเจริญ, การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ๑๔๘.



สำหรับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA จะได้รับการอบรมมาจากหน่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ มาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีการอบรมเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวน เช่น การเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้นการยึด การบันทึกด้วยคำพยาน การควบคุมและการปล่อยตัวผู้ต้องหา ฯลฯ การให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดีในศาล การหาแหล่งข่าว การรักษาแหล่งข่าว การประเมินความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว ฯลฯ โดยจะมีหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (Special Actionunit) สำหรับการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (Special Person) หรือคดีที่ก่อผลกระทบกระเทือนต่อสังคมอย่างสูง (Sensitive Case) ต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว

เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA แบ่งเป็น ๓ ชั้น (Class) ตามคุณวุฒิ การศึกษาและสามารถเลื่อนขั้นได้ โดยได้รับการฝึกอบรมทั้งก่อนเข้ารับหน้าที่และระหว่างการปฏิบัติงาน โดยฝึกฝนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในทุกกองของ ACA ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการทำงานของสำนักงานสาขา เพราะมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงเล็กน้อย

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ACA<sup>๑๕๕</sup> คือ

- ๑) เพื่อจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ๒) ก่อให้เกิดการบริหารงานของทางราชการที่มีประสิทธิภาพและสุจริต
- ๓) นำการมีชีวิตที่ดีกว่าและความเป็นธรรมมาสู่ประชาชน
- ๔) รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ให้มั่นคง

การจัดองค์กรของ ACA แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๖ หน่วย<sup>๑๖๐</sup> ได้แก่ กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division) กองฟ้องคดี (Prosecution Division) กองข่าว (Intelligence Division) กองป้องกัน (Prevention Division) กองฝึกอบรม (Training Division) และกองบริหารงานทั่วไป (Administration Division) นอกจากนี้ ACA ยังมีสำนักงานสาขาประจำรัฐ (State ACA) ทุกรัฐซึ่งมีการแบ่งงานเหมือนสำนักงานใหญ่ (Headquarter) ทุกประการ รวมทั้งสำนักงานประจำ Federal Territory อันเป็นอาณาเขตที่ตั้งของรัฐบาลกลางด้วย

<sup>๑๕๕</sup> กล้าณรงค์ จันทิก, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

<sup>๑๖๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕-๑๑.

ก. กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division)

กองสืบสวนสอบสวนทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในบางกรณีอาจต้องใช้ในการเสาะหาข้อมูลในทางลับ ซึ่งต้องอาศัยกองข่าว (Intelligence) เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้ว ก็จะส่งให้กองฟ้องคดีดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอจะฟ้องร้องได้ก็จะส่งเรื่องให้กองป้องกันพิจารณาหามาตรการป้องกันต่อไป

กองสืบสวนสอบสวน แบ่งงานออกเป็น ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายสืบสวนสอบสวนทั่วไป (General Investigation Branch) รับผิดชอบสืบสวนสอบสวนเรื่องทั่วไป ฝ่ายสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Branch) การดำเนินการในเรื่องที่ต้องทำเป็นกรณีพิเศษ ฝ่ายสืบสวนสอบสวนบัญชี (Account Investigation Branch) สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเงินและบัญชี ฝ่ายสืบสวนสอบสวนทางเศรษฐกิจ (Economic Investigation) รับผิดชอบในเรื่องใหญ่ที่กระทบถึงเศรษฐกิจของประเทศและฝ่ายสืบสวนของการก่อสร้าง (Development and Construction Investigation Branch) สืบสวนสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการก่อสร้าง

ข. กองฟ้องคดี (Prosecution Division)

เมื่อกองสืบสวนสอบสวนส่งเรื่องร้องเรียนพร้อมกับพยานหลักฐานที่แสวงหาให้แล้ว กองฟ้องคดีก็จะพิจารณาดูว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้หรือไม่ หากไม่เพียงพอ ก็จะส่งให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม กองฟ้องคดีนี้ควบคุมดูแลการฟ้องทุกคดีของ ACA ในคดีใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่ของสำนักงานสาขา สำนักงานสาขามักส่งมาให้กองฟ้องคดีที่สำนักงานใหญ่เป็นผู้ดำเนินการหรือให้ความช่วยเหลือ หากเป็นคดีเล็กสำนักงานสาขามักฟ้องร้องเอง นอกจากทำหน้าที่ฟ้องคดีแล้ว กองฟ้องคดียังทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแก้ไขปรับปรุง สำหรับการป้องกันการทุจริตจะศึกษากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงกฎหมายของ ACA และทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฟ้องคดีของสำนักงานสาขา

ง. กองป้องกัน (Prevention Division)

กองป้องกันรับผิดชอบในการหาทางป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีฝ่ายต่างๆ เข้ามารับผิดชอบดำเนินงาน คือ

๑) ฝ่ายวิจัย (Research Branch) ทำหน้าที่วิจัยปัญหาและสาเหตุแห่งการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขอบเขตและพัฒนาการของการทุจริตและแนวทางแก้ไข พิจารณา



วิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เื้ออำนวยการทุจริตแสดงตัวเลขทางสถิติ และลักษณะการทุจริตรวมทั้งหน่วยงานที่มักเกิดการทุจริต จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของ ACA ประจำเดือนและประจำปี เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แต่ยังมีได้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อประชาชน ฝ่ายวิจัยประกอบด้วย สายงานประมวลผลข้อมูล (Data Processing Unit) และสายรายงาน (Report Units)

๒) ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ (Communication & Publication Branch) มีหน้าที่จัดทำเอกสารเผยแพร่การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบแจกจ่ายไปตามสถานที่ต่างๆ จัดการสนทนา การบรรยาย การสัมมนา นิทรรศการ การณรงค์ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ การประกวดภาพวาด และการประกวดอื่นๆ รวมทั้งให้การศึกษาแก่ ๔ สายงานคือ สายงานประชาสัมพันธ์ (Public Relations Units) สายงานวิเคราะห์สื่อมวลชน (Media Research Units) สายงานเอกสารเผยแพร่ (Publication Units) และสายงานเขียนแบบ (Graphic Unit)

๓) ฝ่ายวินัย (Disciplinary Branch) ในการสืบสวนสอบสวนถ้าปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ เรื่องร้องเรียนนั้นก็จะถูกส่งมาที่ฝ่ายวินัยเพื่อพิจารณาว่า จะสามารถเสนอให้มีการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ นอกจากนี้ฝ่ายวินัยยังตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า มีการกระทำผิดวินัยหรือหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ ฝ่ายวินัยประกอบด้วย สายงาน ๓ สายคือ สายรายงาน (Report Unit) สายงานตรวจสอบ (Monitoring Unit) และสายงานคดีล้มละลาย (Bankruptcy judgement Unit)

๔) ฝ่ายทะเบียนเอกสารลับ (Record & Secret Registry Branch) ทำหน้าที่เก็บแฟ้มที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน แยกประเภทลักษณะและตรวจสอบผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนขั้น หรือจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างๆ ต้องส่งรายชื่อมาตรวจสอบที่ฝ่ายนี้ ฝ่ายทะเบียนเอกสารลับประกอบด้วย สายงาน ๓ สายคือ สายข้อมูล (Information Unit) สายงานแฟ้มเรื่อง (Dossier Unit) และสายงานเอกสารการสืบสวนสอบสวน (Investigation Paper Unit)

ง. กองข่าว (Intelligence division)

กองข่าวทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อนำมาเป็นพยานหลักฐานประกอบการฟ้องคดี ในกรณีที่การสืบสวนสอบสวนตามปกติมีอาจคลี่คลายได้หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลสำคัญ กรณีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ต่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยลับ เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้แล้ว



ก็ส่งไปให้กองฟองคตีเพื่อดำเนินการต่อไป หรือส่งให้กองสืบสวนสอบสวนซึ่งขอความช่วยเหลือมา การหาข่าวสารของกองข่าวสามารถใช้วิธีการได้หลายอย่าง เช่น การติดตามเฝ้าดู (Surveillance) การถ่ายภาพ การฟังเสียง หรือการใช้ตัวแทน (Agent) หาข่าว กองข่าวประกอบด้วยสายงาน ๓ สาย คือ สายงานปฏิบัติการพิเศษ (Special Action Unit) สายเครื่องมือเทคนิค (Technical Aids Unit) และสายงานข่าวสาร (Intelligence Section)

จ. กองฝึกอบรม (Training Division)

กองฝึกอบรมมีหน้าที่ในการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ACA เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ ACA เทคนิคการสืบสวนพิเศษ การหาข่าว การฟองคตี กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ การอบรมมีหลายหลักสูตร เจ้าหน้าที่ ACA จะต้องเข้าอบรมทั้งหลักสูตรเบื้องต้น และหลักสูตรต่อเนื่อง ส่วนวิธีการอบรมนั้น จะมีการบรรยายโดยผู้อำนวยของ ACA โดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ มาบรรยาย สนทนา ทำแบบฝึกหัด และสาธิตศาลจำลอง เป็นต้น

ฉ. กองบริหารงานทั่วไป (Administration Division)

กองบริหารงานทั่วไปมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ พัสดุ การบริหารงานบุคคล สวัสดิการของเจ้าหน้าที่ ACA และงานทั่วไปที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองต่างๆ

นอกจาก ACA ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว ประเทศมาเลเซียยังมีหน่วยงานอื่นที่มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ ระบบการทำงานของสนามบินกัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur International Airport) ซึ่งสามารถลดการทุจริตและประพฤติมิชอบลงได้โดยใช้หลัก

๑) สำนักงานแบบเปิด (Open Office Concept) คือ การทำงานสามารถมองเห็นกันและกันได้ทุกมุมไม่มีจุดอับที่จะทำให้เกิดความสลับซับซ้อน ซึ่งนอกจากจะทำให้การทำงานสะดวกแล้ว ยังป้องกันการตกลงกันโดยมิชอบเกี่ยวกับการออกของจากคลังสินค้าด้วย

๒) ลดงานเอกสาร (Reduce Paper Work) โดยพยายามลดแบบฟอร์มต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุด และหาคอมพิวเตอร์มาใช้แทนคน ซึ่งสามารถทำงานได้รวดเร็ว และจัดทำสถิติและรายงานต่างๆ ได้ตามความต้องการ

๓) ลดขั้นตอนการทำงาน (Work Flow) ให้มีกระบวนการที่สั้นและตรง โดยผู้ติดต่อไม่ต้องติดต่อหลายขั้นตอน ใช้ระบบการส่งเอกสารภายในสำนักงานที่ทันสมัย โดยยึดหลักการที่ว่าผู้มาก่อนได้รับบริการก่อน (Fist come, Fist serve)



หลักการและแนวความคิดดังกล่าวนี้ช่วยให้การทำงานของสนามบินกัวลาัมเปอร์เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และนับตั้งแต่มีการใช้ระบบนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่คนใด

สำหรับการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า ACA มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศสิงคโปร์ (CPIB) ฮองกง (ICAC) และของประเทศบรูไน โดยได้มีการประสานงานกันในการปฏิบัติหน้าที่และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับงานในด้านต่างๆ มีการส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมในสถานที่ฝึกอบรมของกันและกัน เพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

### ๓.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่

ตามกฎหมาย (Anti Corruption Agency Act, ๑๙๘๒) ของมาเลเซีย ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการ ACA มีอำนาจเทียบเท่ากับรองอธิบดีกรมอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ ACA มีฐานะเทียบเท่าตำรวจตลอดจนมีอำนาจและเอกสิทธิ์เหมือนกับตำรวจ<sup>๑๖๑</sup>

การดำเนินการของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ ACA มีอำนาจกว้างขวางตาม Prevention of Corruption Act และ Anti Corruption Agency Act มีอำนาจตรวจค้น ยึดอายัดพยานหลักฐาน รับการได้มาซึ่งข้อมูลจากบุคคลอื่นๆ การกักตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อการสอบปากคำ การฟ้องคดีต่อศาล และมีอำนาจเช่นเจ้าหน้าที่ตำรวจตาม Police Act Penal Code และ Criminal Procedure Code ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรตาม Custom Act นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดขึ้นด้วยเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับหน้าที่ของ ACA สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>๑๖๒</sup> คือ

- ๑) สืบสวนสอบสวนป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Commercial Crime)
- ๒) ฟ้องคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อศาล ตลอดจนคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ๓) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

<sup>๑๖๑</sup> สมใจ เกษศิริเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๙.

- ๔) ให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงภัยของการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ๕) ศึกษาช่องโหว่ของกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการ และหาทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
- ๖) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด
- ๗) ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง และรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(อ่านต่อฉบับหน้า)

# ประชานิยม (Populism) กับ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พรรคไทยรักไทย

ธโสธร ตู่ทองคำ\*

## บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยครั้งสำคัญในทศวรรษที่ ๒๕๔๐ เป็นผลจากการปฏิรูปการเมืองในทศวรรษที่ ๒๕๓๐ ผลผลิตที่ได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันมีจุดมุ่งหมาย เพื่อการปฏิรูปการเมืองให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยสมมติฐานของความไม่ไว้วางใจนักการเมือง นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในสามกรอบใหญ่ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้ มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ<sup>๑</sup> ด้วยความคาดหวังในผลประการหนึ่ง คือ การสร้างความเข้มแข็งให้รัฐบาล (Strong government) การทำให้รัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล (The rational parliamentay system) ด้วยการให้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม มีพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง อันนำไปสู่การให้ความสำคัญกับ กระบวนการในการทำให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ ดังที่ปรากฏในการกำหนดเขตการเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต

การกำหนดกรอบกติกาตามรัฐธรรมนูญ ถือกำเนิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ท่ามกลางปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การรณรงค์หาเสียง

\* ร.บ.เกียรตินิยม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ร.บ.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ร.บ.(การระหว่างประเทศ และการทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช.

<sup>๑</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน “หน่วยที่ ๒ รัฐธรรมนูญกับการเมืองการปกครองไทย” เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘ ฉบับปรับปรุง นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๔๕ หน้า ๑๓๑-๑๕๒.



LIIRT

ที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น ด้วยการให้ความสำคัญกับนโยบายพักหนี้ให้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สามสิบบาทรักษาทุกโรค เป็นผลให้พรรคไทยรักไทยประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ประการแรก แนวคิดประชานิยมมีความสัมพันธ์กับนโยบายของพรรคไทยรักไทยอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดประชานิยมที่เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย มีส่วนต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลที่เกิดขึ้นต่อพรรคไทยรักไทย และ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในอนาคตอย่างไร ประการที่สอง นโยบายของพรรคไทยรักไทย และ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนโยบายตามแนวทางประชานิยมอย่างเต็มที่หรือไม่ หากไม่เป็น นโยบายเป็นไปในลักษณะใด อันนับเป็นส่วนสำคัญที่น่าเสนอบทความนี้

### ประชานิยม (Populism) : ความหมาย คำจำกัดความ ที่มา สาระสำคัญ ปัญหา และอุปสรรค

ประชานิยม เป็นคำที่มีที่มาจากศัพท์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ที่บัญญัติขึ้นโดย เดวิด โอเวอเมเยอร์ (David Overmyer) ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อเป็นการขนานนามให้กับกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองของเกษตรกรรายย่อยในภาคตะวันตกและภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา ที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคประชาชน (People's party)<sup>๒</sup> แนวคิดประชานิยม จึงมุ่งอธิบายถึงขบวนการทางการเมืองที่มุ่งกระตุ้นให้ประชาชนใช้อำนาจในการผลักดันให้รัฐบาลทำตามจุดมุ่งหมายทางการเมือง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ขบวนการทางการเมืองตามแนวทางนี้เชื่อมั่นในคุณธรรมของประชาชน อันเป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับชนชั้นปกครองที่มีลักษณะฉ้อฉลและเสื่อมทราม<sup>๓</sup>

ในทางปฏิบัติ ประชานิยมถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศรัสเซีย ที่มีชนชั้นปัญญาชนหัวก้าวหน้า ในทศวรรษที่ ๑๘๖๐ ที่เรียกตนเองว่า นารอดนิก (Narodniks) ที่ลงสู่ชนบทเพื่อปลุกกระดมชาวนาให้พัฒนาประเทศ ตามสมมติฐานที่ว่า สังคมของรัสเซียสามารถก้าวกระโดดไปเป็นสังคมนิยมได้ โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการการพัฒนาทุนนิยม โดยอาศัยพื้นฐาน

<sup>๒</sup> พายัพ พนาสุวรรณ “ประชานิยม” คุณงาม พายัพตออบ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๑๖

<sup>๓</sup> วิทยากร เชียงกุล อธิบายศัพท์การเมืองการปกครองสมัยใหม่ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์สายธาร ๒๕๔๓ หน้า ๑๕๒-๑๕๓



ของระบบคอมมูนของชาวนาที่มีอยู่แล้ว พวกนารอดนิก เชื่อว่า การปฏิวัติต้องเป็นงานของประชาชนไม่ใช่ของนักปฏิวัติอาชีพกลุ่มน้อย ในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ พวกมาร์กซิสต์ในรัสเซียเริ่มเรียกแนวทางการปฏิวัติที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ทั้งหลายว่า populist จนกลายเป็นความหมายที่ยอมรับกัน หลังจากนั้นคำว่า ประชานิยม (populism) ก็ได้ขยายนำไปใช้ในที่แต่ละที่ ในความหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังกรณี ในสหรัฐอเมริกา ที่มีการจัดตั้งพรรค Populist ใน ค.ศ. ๑๘๙๑ อันเป็นพรรคการเมืองที่ปกป้องผลประโยชน์ให้กับเกษตรกร ภาคการเกษตร และมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้รัฐบาลควบคุมการผูกขาด ที่ต่อมาพรรคการเมืองทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ต่างนำแนวทางการปลุกระดมมวลชนแบบประชานิยม ไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ที่สำคัญได้แก่ ขบวนการชาวนาในยุโรปตะวันออกก่อน ค.ศ. ๑๙๓๙ ขบวนการฟาสซิสต์และนาซี ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งถึงสงครามโลกครั้งที่สอง และขบวนการปลดปล่อยโลกที่สาม หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ใน ค.ศ. ๑๙๔๕<sup>๔</sup>

ดังนั้น แนวคิดประชานิยม จึงเป็นแนวคิดที่เป็นจารีตทางการเมืองหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่แพร่หลาย โดยเฉพาะในละตินอเมริกา ผ่านไปยังขบวนการทางการเมืองในยุโรปและอเมริกาเหนือ ที่กลายเป็นประชานิยมในเวลาต่อมา ความสำคัญของประชานิยม คือความเคลื่อนไหวของประชาชน ในภาคของประชาชนที่เป็นผู้ยากจนและคนยากไร้ของสังคม ในการต่อต้านการดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองของรัฐ ที่มีผู้นำที่มีบารมีเป็นผู้ควบคุมประชาชนหรือเป็นผลจากปัจจัยทางจิตวิทยาเป็นองค์ประกอบสำคัญ แนวคิดประชานิยมจึงมีความโน้มเอียงไปในแนวทางที่ไม่เป็นตรรกะหรือเหตุผลที่มีความต่อเนื่องกับอุดมการณ์ แต่เสมือนหนึ่งเป็นการแก่งสร้างทางเลือกของค่านิยมหรือทัศนคติที่บางครั้งได้รับการยับยั้ง เพื่อความร่วมมือของสมาชิกที่มีความแปลกแยกและกีดกันจากสังคมส่วนใหญ่ และความไม่พอใจหรือความโกรธของเขาได้กลายเป็นพลังในการต่อต้านการคงอยู่ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในเวลาต่อมา<sup>๕</sup>

ประชานิยม เป็นแนวคิดที่ไม่มีแนวทางกำหนดที่เฉพาะเจาะจง แต่เป็นการใช้คุณค่าทัศนคติในการสร้างคุณค่าของสิ่งที่ให้ความสำคัญ อันเป็นแนวทางที่ดึงดูดให้ผู้อื่นเข้าร่วมกับกลุ่มตนเพื่อต่อต้านรัฐบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐ ที่ปราศจากพันธะผูกพันกับผู้นำประชานิยม แต่ให้มุมมองที่ผู้นำประชานิยมเป็นองค์ประกอบสำคัญในความสำเร็จ และให้สัญญาเสมือนหนึ่ง

<sup>๔</sup> เพิ่งอ้าง หน้า ๑๙๒-๑๙๓

<sup>๕</sup> See *A Dictionary of Modern Politics* ๑๙๙๓ Europa Publication Limited David Robertson London ๑๙๙๓ p. ๓๙๐-๓๙๑



เป็นการดำเนินการตามความต้องการของประชาชน ประชาชนจึงมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมดั้งเดิมด้วยการโจมตีสัญลักษณ์ดั้งเดิม ด้วยบารมีของผู้นำ ที่เน้นความเสมอภาคของมนุษย์อันนำมาซึ่งความปรารถนาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น โวหารของนักประชานิยม จึงสะท้อนถึงความเป็นไปได้ ทั้งซ้ายหรือขวา บนพื้นฐานของภาวะผู้นำและความเสมอภาคของประชากร หรือการปราศจากเสรีภาพ และสถานภาพที่ไม่ได้รับการยอมรับในเสรีภาพ อีสรภาพ ที่เกิดขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักประชานิยม ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ ฮวนเปรอง แห่งประเทศอาร์เจนตินา ที่เป็นหนึ่งในผู้นำในการรัฐประหาร ใน ค.ศ. ๑๙๕๓ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. ๑๙๕๖ และโดยทั่วไปของนักประชานิยมที่มีความเคลื่อนไหว และปรารถนาสร้างบารมีนำไปสู่การที่เปรองให้ความสนใจศึกษา อันนำไปสู่การยอมรับแนวคิดฟาสซิสต์ของเขาในทางปฏิบัติในภายหลัง นักประชานิยม บางส่วนยังได้ปรากฏในการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส ดังตัวอย่าง ในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ และ ๑๙๘๐ ดังผู้นำแนวร่วมแห่งชาติชาวฝรั่งเศส (The French Front National leader) นายเลอ เพน เป็นต้น<sup>๖</sup>

แนวคิดประชานิยม มีแนวโน้มที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย อันเป็นการประยุกต์ความเคลื่อนไหวในการประท้วงของมวลชนที่ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กร แต่ผู้นำกลุ่มมีที่มาจากสังคมชั้นสูงมากกว่าสมาชิกที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนชั้นล่าง นำไปสู่ความสงสัยในแนวคิด ตักยภาพในการวิเคราะห์อย่างเพียงพอในการใช้ประโยชน์ของผู้นำ แนวคิดประชานิยม จึงเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น ข้อเขียนของ ดับเบิลยู คอนฮิวเซอร์ (W. Kornhauser) ในหนังสือ การเมืองของสังคมมวลชน (The Politics of Mass Society) ที่อธิบายถึงการทำให้เป็นผู้ตามมีความแปลกแยกและดำเนินการตามผู้นำที่เป็นนักประชานิยม และระบบสังคม ที่มีความสัมพันธ์ในหลายระดับ ของชนชั้น ครอบครัว ชชาติพันธุ์ และกลุ่มการเมืองที่มีการจัดตั้งองค์กรโดยทั่วไปให้ความรู้สึกถึงการเป็นเอกลักษณ์ที่มีความหมายของปัจเจกบุคคล และประกอบขึ้นเป็นภูมิคุ้มกันในการกระทำที่เป็นพลังอย่างไม่มีเหตุผล การใช้อารมณ์อันเป็นประโยชน์ และเป็นความปรารถนา<sup>๗</sup>

ในอีกมุมมองหนึ่ง แนวคิดประชานิยมโดยทั่วไปหมายถึง ประชาชนกลุ่มใหญ่ให้การสนับสนุน หรือ การดำเนินการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชน อันมีที่มาจากรากศัพท์ภาษาลาตินคือ *populus* ที่ได้ลดรูปและเป็นคำโดยทั่วไปที่ใช้ในความหมายประชาธิปไตยที่เป็นของประชาชน

<sup>๖</sup> Ibid p. ๓๘๐

<sup>๗</sup> Ibid p. ๓๘๐

หรือเป็นที่นิยมของประชาชน (popular democracy) หรือ ประชาธิปไตยแนวประชานิยม (populist democracy) ที่ไม่มีความน่ากลัวจากรากศัพท์ของคำนิยามหลัก ในการนิยามอย่างไม่เคร่งครัด นักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะรับรู้ถึงทัศนคติของมวลชนสาธารณะอย่างละเอียดอ่อน แต่จะไม่ปรากฏในท่ามกลางชนชั้นนำที่บางครั้งจะอ้างถึง ดังเช่น นักประชานิยมมากาเร็ต แรตเชอร์ ที่บางครั้งนิยามเป็นนักประชานิยม อันมีที่มาจากการเรียกร้องการกระทำทางศีลธรรม การประเพณี ให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมาย และ คำสั่งของครอบครัว หรือ การเน้นแนวคิดระบบอุปถัมภ์ และ อำนาจอธิปไตยของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับความนิยม และการสนับสนุนจากผู้ลงคะแนนที่เป็นคนงานมากกว่าสมาชิกรัฐสภาพรรคอนุรักษนิยมส่วนใหญ่ ที่มีทัศนคติแบบเสรีนิยม<sup>๘</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง แนวคิดประชานิยมเป็นปฏิกริยาของชาวนารายย่อยหรือผู้มีรายได้น้อย ในชนบท ต่อกระบวนการทันสมัย (Modernization) โดยเฉพาะในระบบตลาดเสรีที่รัฐหรือรัฐชาติโดยการมีส่วนร่วมของวัฒนธรรมท้องถิ่น และ ชุมชนนิยมขึ้นเป็นอุดมคติและแสวงหาหนทางในการพัฒนาตามแนวทางใหม่ที่เน้นมนุษย์นิยมมากกว่าระบบทุนนิยมข้ามชาติ และระบบสังคมนิยมแห่งรัฐ วัตถุประสงค์สำคัญของแนวคิดประชานิยม จึงให้ความสำคัญกับการกระจายทรัพย์สิน การกระจายอำนาจ และการให้สิทธิของปัจเจกบุคคลขึ้นต่อสิทธิชุมชน สร้างหน่วยการผลิต หน่วยบริหาร และ การจัดองค์กรสังคมขนาดเล็ก เป็นสำคัญ<sup>๙</sup>

แนวคิดประชานิยม มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของสำนักเคนส์ (Keynesian) ของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ที่ให้ความสำคัญกับการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจที่ล้มเหลวให้ฟื้นตัว แนวคิดสำคัญของเคนส์ คือ บทบาทของรัฐบาลในการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจจะนำมาสู่การแทรกแซงเศรษฐกิจหรือกลไกตลาดของรัฐบาล อันเป็นแนวทางที่แตกต่างจากอดีตที่มุ่งเน้นให้รัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุด เครื่องมือสำคัญ คือ เครื่องมือทางการเงินและการคลัง ในด้านการเงิน คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดอัตราเงินฝากที่ต่ำ เพื่อให้ประชาชนใช้จ่ายเงินเพื่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ในด้านการคลัง คือ การเก็บภาษี ที่มุ่งเน้นการเก็บภาษีที่น้อยลง สำหรับประชาชนทั่วไป และ ให้ความสำคัญกับการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า รวมถึงภาษีอื่น เช่น ภาษีสินค้านำเข้าพิเศษ กับผู้มีรายได้น้อย และการงบประมาณที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบสมดุลสู่ระบบงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ บทบาทการแทรกแซงของรัฐเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากรัฐทุนนิยมเป็นรัฐสวัสดิการ

<sup>๘</sup> Ibid p. ๓๘๑

<sup>๙</sup> พายัพ พนาสุวรรณ อ้างแล้ว หน้าเดิม



เป็นสำคัญแนวคิดของเคนส์ จึงเป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ที่เน้น  
กลไกตลาดและราคา เป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และ รัฐบาล  
มีบทบาทให้น้อยที่สุด

นโยบายประชานิยม จึงสะท้อนถึงการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยมี  
วัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจจากวิกฤตการณ์หรือความล้มเหลวที่ผ่านมา ที่นักทฤษฎี  
ทางด้านเศรษฐศาสตร์ในทศวรรษที่ ๑๙๓๐ - ๑๙๖๐ ต่างให้ความสำคัญกับนโยบายทางเศรษฐกิจ  
ด้วยการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ อันเท่ากับเป็นการเสริมข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจแบบ  
ทุนนิยม ในการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในการกระจายรายได้และการจ้างงาน อันนำไปสู่  
การสร้างความเท่าเทียมกันในระบบเศรษฐกิจระหว่างผู้ที่มีกับผู้ที่ไม่มี โดยอาศัยนโยบายสวัสดิการ  
สังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมกัน ในสภาวะที่สังคมเปลี่ยนแปลง และปรับตัว  
จากสังคมที่ด้อยพัฒนา เป็นสังคมกำลังพัฒนา เพื่อบรรลุเป้าหมายในการเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว  
ในที่สุด แนวนโยบายประชานิยมที่ให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจ และ  
การสวัสดิการสังคมอันเป็นการสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชนที่ส่วนใหญ่เป็นคนชั้นล่าง และ  
เป็นผู้ลงคะแนนสำคัญ จึงเป็นที่นิยมของรัฐบาลของแต่ละประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>๑๐</sup>

ปัญหาสำคัญของนโยบายประชานิยม ได้แก่ ประการแรก ความขัดแย้งในนโยบาย  
กับผลที่ได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสาระสำคัญของนโยบายประชานิยม คือ การสร้างและกระตุ้น  
เศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ที่มุ่งเน้นการกระจายรายได้และความเท่าเทียมกัน อาจเป็นการขัดกับ  
วัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับมหภาคที่ต้องการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคม  
ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐในการสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่เป็นการเพิ่มผลผลิต โดยเฉพาะ  
ในด้านสวัสดิการสังคม อันเป็นผลให้การกระตุ้นเศรษฐกิจประสบปัญหา มีการจ้างงานลดลง  
การว่างงานแพร่หลายและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภาระหนี้สินของรัฐบาลเพิ่มพูนมาก แต่รายได้  
กลับลดน้อยถอยลง อันนำไปสู่ปัญหาของรัฐบาลในด้านงบประมาณ โดยเฉพาะรายจ่ายประจำปี  
อันเป็นผลทำให้รัฐต้องลดรายจ่าย ด้วยการตัดงบประมาณที่ไม่จำเป็น ดังเช่น ด้านสวัสดิการลง  
ความด้อยประสิทธิภาพ และคุณภาพของสวัสดิการ กลายเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้  
รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือที่เป็นโศกนาฏกรรมของส่วนรวม (The tragedy of the commons)  
อันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือรัฐบาลในที่สุด<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๐</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ “ความตายของนโยบายประชานิยม” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับประจำวัน  
ที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๖

<sup>๑๑</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดิม



แนวคิดประชานิยมจะนำไปสู่การปฏิบัติได้เป็นผลในยามที่ประเทศเกิดวิกฤตการณ์หรือต้องการการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ อันเป็นสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐบาล ที่ส่วนใหญ่จะอยู่ต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน อาทิ การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาของประธานาธิบดีรูสเวลท์ ที่ต่อเนื่องกัน จำนวน ๑๒ ปี จากนโยบายนิวดีล (New Deal) ต่อเนื่องจนกระทั่งถึงสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันที่กำหนดนโยบายสร้างสังคมให้ยิ่งใหญ่ (The Great Society) เป็นสำคัญ โดยตรรกะนี้ นโยบายประชานิยมจึงมีความสัมพันธ์กับความตกต่ำทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากเศรษฐกิจตกต่ำ นโยบายประชานิยมจะได้รับความนิยม เพื่อเป็นการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจเติบโต มีความเจริญรุ่งเรือง นโยบายประชานิยมจะได้รับผลในทางตรงกันข้าม<sup>๑๒</sup>

ประการที่สอง นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูความตกต่ำทางเศรษฐกิจ อันนับเป็นการสร้างการยอมรับอันนำไปสู่ความชอบธรรมทางการเมือง ที่มีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้ง และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง อาทิ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การรณรงค์หาเสียง อันเป็นหัวใจของการเข้าสู่อำนาจรัฐและการเป็นรัฐบาล เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะนำนโยบายประชานิยมเป็นนโยบายของรัฐบาล และนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีส่วนราชการเป็นกลไกสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นผล ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นขอบเขตและผลกระทบของนโยบายจึงปรากฏทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ นักการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต่างต้องทำให้นโยบายของพรรค เป็นผลในการนำไปสู่การปฏิบัติ ที่ต้องเผชิญปัญหาสำคัญ คือ งบประมาณ ที่ใช้จ่ายในส่วนนี้จะสูงมาก บนพื้นฐานของความตกต่ำทางเศรษฐกิจ อันเป็นข้อจำกัดด้านรายได้ของรัฐบาลที่ปรากฏในงบประมาณ ดังนั้น ปัญหาสำคัญของนโยบายประชานิยม ในส่วนแรก คือ ความสัมพันธ์กับงบประมาณ อันนำไปสู่การเก็บภาษีที่สูงขึ้นหรือจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า อันนำไปสู่ความไม่พอใจของผู้มีรายได้สูง อันอาจเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญ

หากนโยบายประชานิยมใช้ได้ผลในการสร้างการยอมรับจากประชาชน พรรคการเมืองและรัฐบาลที่ใช้นโยบายนี้ อาจใช้นโยบายนี้ต่อเนื่อง ย่อมเป็นผลเสียในส่วนที่สอง คือ การผูกพันด้านงบประมาณ จนนำไปสู่ปัญหาด้านงบประมาณ หากรายรับไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันสะท้อนถึงปัญหาที่ว่า นโยบายประชานิยม เป็นนโยบายที่กินตัวเอง เพราะยิ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ต้นทุนและกำไรก็ยิ่งลดลง หากการใช้จ่ายมุ่งเน้นในส่วนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

<sup>๑๒</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดิม



ความคิดหรือการผลิตนโยบายใหม่หรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวคิดประชานิยม ยิ่งน้อยหรือมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น และในส่วนของสาม คือ หากนโยบายประชานิยมเป็นผล หรือ บังคับแวดล้อมหรืออื่นใด เป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจมีการฟื้นตัวสู่ความเจริญเติบโตหรือความมั่งคั่ง การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ในเวลาต่อมา ย่อมไม่ได้ผล อันนำไปสู่ความเสื่อมและความตกต่ำของนโยบายประชานิยมและรัฐบาลและพรรคการเมืองที่ใช้แนวทางนี้ ผลที่ตามมานอกจากจะสัมพันธ์กับชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งแล้ว ยังมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลัง และมีนโยบายตรงข้ามกับประชานิยม จะดำเนินการกับนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยม ในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่อาจเกิดขึ้นในระดับนโยบาย ทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ

### จากแนวคิดประชานิยมสู่ประเทศไทย : สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย ทำให้ประเทศไทยได้รัฐบาลที่กำหนดนโยบายแตกต่างและหลากหลาย ที่บริบททางการเมืองไทย ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๐๐ อยู่ภายใต้อำนาจของคณะราษฎร การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในครั้งที่สอง หลังการรัฐประหาร ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ในพ.ศ. ๒๔๙๑ นับเป็นการนำแนวคิดประชานิยมมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ที่กล่าวได้ว่า ในทศวรรษที่ ๒๔๙๐ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำแนวคิดประชานิยม (populist) แนวเดียวกับประธานาธิบดีเปอร์องแห่งอาร์เจนตินาที่ใช้แรงงานเป็นฐาน อันเป็นแนวทางที่มีการส่งเสริมการปกครองในระบบอบสาธารณรัฐ<sup>๑๓</sup>

วิธีการสำคัญของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้านการเมือง คือ การจัดตั้งองค์การเข้าควบคุมแรงงานที่เป็นความปรารถนาของคณะรัฐประหารที่เริ่มจากการจัดตั้งสหภาพกรรมกรแห่งประเทศไทย ที่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมกรรมกรไทย (Thai National Trade Union Congress) ใน พ.ศ. ๒๔๙๔ วัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสร้างความร่วมมือระหว่าง ฝ่ายจัดการกับกรรมกร องค์ประกอบของสมาชิก มีที่มาจากคนงานในรัฐวิสาหกิจ อาทิ รถไฟ โรงสี ท่าเรือ และการจัดการขนส่งอื่น โดยรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนทางการเงินกับสมาคมอย่างต่อเนื่อง และปัจจัยทางด้านการเงินเป็นการดึงดูดสมาชิกที่สำคัญ สมาชิกต้องเข้ารับการอบรมในด้านศีลธรรม

<sup>๑๓</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่ สำนักพิมพ์ตรีสวีท (ซิลค์เวอร์มบุคส์) ๒๕๔๒ หน้า ๔๗๐

<sup>๑๔</sup> เฟิงอ้าง หน้า ๓๑๔.



และ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ และ มีการออกวารสารเพื่อสนับสนุนหน้าที่ของคณงานที่ดี และการยอมรับในอำนาจของฝ่ายจัดการ<sup>๑๕</sup> โดยในต้นทศวรรษที่ ๒๔๕๐ มีสมาชิกจำนวน ๒๐,๐๐๐ คน แต่หลังจากเปลี่ยนเป็นสมาคมกรรมกรไทย ใน พ.ศ. ๒๔๕๔ มีการเปิดรับสมาชิกอย่างกว้างขวาง เพื่อให้คณงานที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างสามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ ทำให้มีสมาชิกจำนวนกว่า ๗๐,๐๐๐ คน ที่ประกอบด้วย ทั้งแม่ค้าหาบเร่ กรรมกรสามล้อ คนแบกข้าวสาร และ แม่ค้าขายผัก ก็เป็นสมาชิกได้<sup>๑๕</sup>

ในพ.ศ. ๒๔๕๗ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย (The Free Worker's Association of Thailand) เพื่อรวมกรรมกรเชื้อสายจีนเอาไว้และมีจำนวนสมาชิกประมาณ ๑๕,๐๐๐ คน<sup>๑๖</sup> วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งคล้ายคลึงกับสมาคมกรรมกรไทย แต่พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เป็นสำคัญ

การจัดตั้งองค์การแรงงาน สะท้อนถึงความพยายามของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการใช้แรงงานเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ควบคู่กับความไม่ต้องการให้แรงงานกลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองอื่น โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์ อันนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงาน และพรรคแรงงาน อันเป็นพรรคการเมือง ที่มีนัยต่อการสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากที่มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อันเป็นฐานอำนาจเก่า ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางกลับจากต่างประเทศ ใน พ.ศ. ๒๔๕๘ และ สนับสนุนกระบวนการในการฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในส่วนของกรรมกร ความร่วมมือทางการเมืองกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นไปเพื่อผลประโยชน์จากการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ด้วยข้อจำกัดทางด้านฐานการเมืองที่มีที่มาจากกรรมกร มีขนาดที่ใหญ่เกินกว่าจะควบคุมได้ ความไม่ไว้วางใจของผู้นำกรรมกรที่มีต่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่มีต่อกรรมกร ที่มีความมุงหวังในผลทางการเมืองมากเกินไป เป็นผลทำให้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นกรรมกรมีน้อยมาก และ กรรมกรที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะในพรรคกรรมกรและพรรคสังคมนิยม ต่างไม่ได้รับเลือกตั้งเลย

<sup>๑๕</sup> อารมณ พงศ์พจน์. กรรมกร. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ ๒๕๒๒. หน้า ๕๕.

<sup>๑๖</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร. “หน่วยที่ ๑๕ การมีส่วนร่วมทางการเมือง”. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๙-๑๕. นนทบุรี. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๔๑. หน้า ๕๒๑.



อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการเลือกตั้งที่จัดขึ้น ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ และ การเลือกตั้งสกปรก นำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยการรัฐประหารของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันนำมาสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน การจับกุมผู้นำกรรมกร เป็นสำคัญ ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ส่งเสริมความขัดแย้ง ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างการเป็นสื่อให้คอมมิวนิสต์ชักจูงกรรมกรไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้อง อันเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ เป็นสำคัญ<sup>๑๗</sup> แต่เหตุผลหรือนัยสำคัญ คือ การทำลาย ฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ กลุ่มราชครู เพื่อความมั่นคงทาง การเมือง ในภายหลัง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ. ๒๕๐๑

แนวคิดประชานิยม สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเป็นแนวทางการเมือง ที่ปรากฏ จากการใช้แรงงานเป็นฐานอำนาจทางการเมือง โดยการจัดตั้งขบวนการแรงงาน ที่ถือเสมือนหนึ่ง เป็นขบวนการทางการเมือง ที่มุ่งกระตุ้นให้ใช้อำนาจในการผลักดันตามจุดมุ่งหมายทางการเมือง ของรัฐบาล โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แนวทาง ประชานิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนแนวคิดแบบชาตินิยม ที่ผู้นำเป็นศูนย์กลางของชาติ อันมีนัยต่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบสาธารณรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นนโยบายที่ปรากฏ จึงเป็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งหวังผลทางการเมือง มากกว่านโยบาย ทางเศรษฐกิจ ที่มุ่งกระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เพราะ ความแตกต่างในกลุ่มเป้าหมายที่ให้ความสำคัญกับกรรมกรมากกว่าเกษตรกรเป็นสำคัญ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบ ชาตินิยม มีนัยต่อทั้งส่งเสริมและขัดแย้งต่อแนวคิดประชานิยม กล่าวคือ นโยบายเศรษฐกิจแบบ ชาตินิยม ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญของระบบเศรษฐกิจ ที่มุ่งเน้นการพึ่งพาตนเอง การสนับสนุน การบริโภคสินค้าภายในประเทศ การสนับสนุนการส่งออก และ ลดการนำเข้า การสร้าง ผู้ประกอบการ ในระดับกลางและเล็กให้มีความเข้มแข็ง เป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อน ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กอปรกับความล้มเหลวหรือปัญหาทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง ที่การกำหนดนโยบายของรัฐบาล จะเป็นแกนนำสำคัญในการกำหนดมาตรการกระตุ้น ทางเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลับใช้นโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม แม้ในด้านหนึ่ง จะส่งเสริมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการส่งเสริม ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับบริวารและผู้ใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มราชครู ด้วยการจัดตั้ง

<sup>๑๗</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. อ่างแล้ว. หน้า ๓๑๖.



รัฐวิสาหกิจ ควบคู่กับการจัดตั้งสหภาพของกรรมกร เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของผู้นำในส่วนเศรษฐกิจ แม้ภายหลังประเทศไทยจะมีเศรษฐกิจและมีเสถียรภาพ แต่เป็นไปด้วยปัจจัยจากการลดหย่อนค่าปฏิกรรมสงครามจากอังกฤษ ฝรั่งเศส การส่งสินค้าไปในสงครามเกาหลี และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ มากกว่าเป็นผลจากการกระตุ้นทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงมีที่มาจากการขับเคลื่อนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ

แนวคิดประชานิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมีความแตกต่างจากแนวคิดประชานิยมและนโยบายประชานิยมในความหมายที่แท้จริงเป็นอย่างยิ่ง

### แนวคิดประชานิยม รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พรรคไทยรักไทย

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางกระแสหลักทางเศรษฐกิจ (Mainstream Approach) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เริ่มต้นใน พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาแบบไม่สมดุล การพัฒนาที่มุ่งภายนอก และ การพัฒนาแนวตลาดเสรี<sup>๑๔</sup> อันเป็นผลให้ในด้านหนึ่ง ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศไทยกลับมีปัญหาในด้านการกระจายรายได้ ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท และภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้รัฐบาลหลายชุดต่างแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ทั้งการกำหนดหรือปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฉบับที่ห้า (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) เป็นต้นมา การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาชนบทที่สำคัญ ได้แก่ โครงการเงินผัน ของ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นโยบายการสร้างงานในชนบท (ก.ส.ช.) ของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น และการกำหนดโครงการเฉพาะพื้นที่ เช่น โครงการอีสานเขียว และ โขง ชี มูล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการฮาร์ปปีนบารู โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ในภาคใต้ และ โครงการพัฒนาพื้นที่ทะเลชายฝั่งภาคตะวันออก ในภาคตะวันออก เป็นต้น แต่่นโยบายและโครงการเหล่านี้ไม่สามารถช่วยเหลือการพัฒนาชนบทได้อย่างยั่งยืน เมื่อเป็นดังนี้ ชนบทหรือภาคการเกษตรของประเทศไทยยังอยู่ในภาวะยากจน และต่อเนื่องมาจนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ ๒๕๔๐ ที่ปรากฏถึงความคิดในการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจทางเลือกที่สำคัญ ดังเช่น

<sup>๑๔</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน วิวัฒน์ชัย อัดถากร “หน่วยที่ ๗ ภาพรวมเศรษฐกิจไทยในระยะต้นเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทย หน่วยที่ ๑-๗. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า ๓๘๘.



ปรัชญาเศรษฐกิจเพียงพอของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชทาน เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการพึ่งตนเองในสังคม เป็นต้น

การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นับเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้ง ทางการเมืองครั้งสำคัญ ที่เป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แนวคิดประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ที่นำเสนอในรูปแบบของนโยบาย สาธารณะผ่านการรณรงค์หาเสียงของพรรค นับเป็นการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงในการ นำเสนอนโยบายตามคำขวัญในการรณรงค์หาเสียง “คิดใหม่ ทำใหม่” สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลง ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในสองลักษณะ คือ ในทางการเมือง การรณรงค์หาเสียง เป็นการ เปลี่ยนแปลงจากการหาเสียงแบบสำนวนโวหาร เป็นการรณรงค์หาเสียงในเชิงนโยบายที่สะท้อน ออกจากตัวแบบชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ ในด้านเศรษฐกิจ คือ การเปลี่ยนแปลง จากเศรษฐกิจกระแสหลัก เป็น เศรษฐกิจทางเลือก ที่สะท้อนถึงวิถีคิดแบบนอกกรอบกระแสหลัก ที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (Inward-looking) ในระบบเศรษฐกิจแบบรากหญ้า (Grassroots Economy) ด้วยการฟื้นฟูและพัฒนา เศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยนโยบายที่สะท้อนถึงแนวคิดประชานิยม อยู่ห้านโยบาย อันได้แก่ นโยบายการพักหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นระยะเวลาสามปี นโยบายกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (สามสิบบาท รักษาทุกโรค) และ นโยบายธนาคารประชาชน เป็นสำคัญ<sup>๑๔</sup>

และด้วยนโยบายทั้งห้าประการ กลายเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญ ที่พรรคไทยรักไทย ประสบผลในการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ อันนำมาสู่การดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ การจัดตั้งรัฐบาล และการแถลงต่อรัฐสภา ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ นำมาสู่การกำหนดนโยบายของ รัฐบาลที่เป็นไปตามแนวทางของพรรคที่รณรงค์หาเสียงกับประชาชน แนวคิดประชานิยม ดังที่ ปรากฏในนโยบายของพรรคไทยรักไทย อันเป็นที่มาของนโยบายของรัฐบาล มียุทธศาสตร์การ พัฒนาที่สำคัญที่เป็นการปฏิวัติแบบจำลองเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (East Asia Economic Model : EAEM) จากเดิม ที่ให้ความสำคัญกับการเน้นการพึ่งพิงเงินทุนจำนวนมาก

<sup>๑๔</sup> อดิศักดิ์ มากนวล “การศึกษานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับรากหญ้าของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร” การสัมมนาวิชาการทางการบริหารการพัฒนา ครั้งที่ ๑ ยุทธศาสตร์เพื่อ การบริหารการพัฒนาประเทศไทย. ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัย ขอนแก่น วันที่ ๖-๗ กันยายน ๒๕๔๕ ณ โรงแรมเจริญธานีปรี้นเชส ขอนแก่น. หน้า ๓๘.



จากภายนอก เพื่อสร้างการผลิตต้นทุนต่ำเพื่อป้อนตลาดโลก เป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เพื่อสร้างความเข้มแข็งภายในประเทศที่เริ่มต้นจากความเข้มแข็งของตลาดภายในประเทศ เพื่อลดความผันผวนจากเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ควบคู่กับการผลิตสินค้าคุณภาพสูง เพื่อส่งออกต่างประเทศ อันเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสองด้านควบคู่กัน (Dual Track Plus Economy)<sup>๒๐</sup> อันนับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของนโยบายการพัฒนาประเทศ และ กลายเป็นตัวแบบสำคัญในการพัฒนาประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

### เงื่อนไขและปัจจัยของความสำเร็จของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทย-รักไทย และนโยบายประชานิยม

องค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จพรรคไทยรักไทย ส่วนหนึ่งเป็นการนำแนวคิดประชานิยมมาเป็นผลในทางปฏิบัติด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการ ได้แก่

๑. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านกระจายรายได้ ที่รัฐบาลหลายชุดในอดีตให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ อันเป็นผลให้สัดส่วนการกระจายรายได้ของประชากรมีความแตกต่างกันมากขึ้น กล่าวคือ จำนวนประชากรที่มีรายได้สูงสุด ร้อยละ ๒๐ แรกของประชากรทั้งหมด มีสัดส่วนการครอบครองรายได้ ร้อยละ ๕๔.๙ ๕๗.๓ และ ๕๙.๔ ใน พ.ศ. ๒๕๓๑ ๒๕๓๓ และ ๒๕๓๕ ตามลำดับ ขณะที่จำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำสุด ร้อยละ ๒๐ สุดท้ายของประชากรทั้งหมด มีสัดส่วนการถือครองรายได้ร้อยละ ๔.๕ ๔.๑ และ ๓.๘ ใน พ.ศ. ๒๕๓๑ ๒๕๓๓ และ ๒๕๓๕ ตามลำดับ อันมีนัยต่อปัญหาการกระจายรายได้ที่เป็นปัญหามากยิ่งขึ้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมที่เริ่มต้นในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มุ่งเน้นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และต่อเนื่องด้วยรัฐบาลหลายชุด กลายเป็นที่มาของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. ๒๕๔๐ อันมีที่มาจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการลงทุนในธุรกิจที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตจริง ปัญหาหนี้ต่างประเทศ และ ปัญหานโยบายอัตราแลกเปลี่ยน<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๐</sup> เพิ่งอ้าง. หน้า ๓๘-๓๙

<sup>๒๑</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน จันทนา กระแสร์แสน “นโยบายเปิดเสรีของสหรัฐอเมริกาผ่านกลุ่มเอเปค ปี ๑๙๙๓-๑๙๙๗” สารนิพนธ์สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๑. หน้า ๑๓๒-๑๓๓.



วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในด้านการเมืองเป็นผลให้ นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ แทน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ที่ลาออกไป ในด้านเศรษฐกิจ คือ ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อนำเงินที่ได้ขาดเซกการขาดดุลการชำระเงินและเสริมสร้างฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ ด้วยแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่มีกรอบการดำเนินงานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยการกำหนดให้มีการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (Liberalization) การลดการควบคุมโดยรัฐ (Deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สะท้อนถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในทางเศรษฐกิจ (Neo-liberal Economy)

ผลที่ตามมา คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับยังคงอยู่ และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันมีที่มาจากกรอบการกำหนดทั้งสิ้นด้านของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในด้านการรักษาเสถียรภาพ ด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูง การลงทุนลดลง อันนำไปสู่การว่างงาน และ ปัญหาอื่นตามมา ในด้านการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้นักลงทุนจากต่างประเทศที่บางส่วนต่างเข้ามาแสวงหากำไรจากสินทรัพย์ของกิจการที่ปิดกิจการ และบางส่วนของที่นอกจากจะไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแล้ว นักลงทุนยังไม่เข้ามาลงทุน เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นเป็นสำคัญ ระบบเศรษฐกิจจึงไม่ฟื้นตัว ในด้านการลดการควบคุมโดยรัฐ อันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ เช่น การกำหนดให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ และ การเปิดโอกาสให้ต่างประเทศเข้ามาทำธุรกรรมในประเทศไทยได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานขึ้น และในส่วนของ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่มุ่งเน้นการขายให้กับชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะในกิจการการขนส่ง การสื่อสาร การพลังงาน เป็นสำคัญ<sup>๒๒</sup> อันเป็นผลให้ประชาชนมีแนวโน้มจะบริโภคสินค้าและบริการในราคาที่สูงขึ้น

นัยของการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเป็นทิศทางที่ตรงข้ามกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน เมื่อเป็นดังนี้ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน ประชาชน จำนวนหนึ่ง จึงแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่น การให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจ การนำเสนอนโยบายของพรรคไทยรักไทยในการกำหนดแนวทางเศรษฐกิจทางเลือก ด้วยการนำเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้า อันเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการสร้างคามเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจภายใน จึงนับ

<sup>๒๒</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน วิวัฒน์ชัย อัดถากร. อ่างแล้ว. หน้า ๓๘๒-๓๘๔.



เป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ได้รับการสนองตอบจากประชาชนได้อย่างกว้างขวางอันนำมาสู่ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยในที่สุด

โดยนัยนี้ นับเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในสองส่วน คือ ประการแรก เท่ากับเป็นการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในการรณรงค์หาเสียง จากการเมืองในเชิง ไหวหาร ที่เป็นรณรงค์หาเสียง โดยการใช้สำนวน การทำลายคู่แข่งชั้น ด้วยการใส่ร้ายป้ายสี ในทางการเมือง เป็นการเมืองเชิงนโยบาย ที่มีการกำหนดและใช้นโยบายของแต่ละพรรค ในการรณรงค์หาเสียง เพื่อสร้างการยอมรับและความชอบธรรมบนพื้นฐานการตัดสินใจของประชาชน อันเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของการเมืองไทย ที่ในอีกด้านหนึ่ง ย่อมสะท้อนถึงนโยบายที่ผ่านความเห็นหรือการยอมรับจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถภายในพรรค ด้วยการศึกษ วิจัย การนำเสนอนโยบายจึงเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง จนได้รับการยอมรับจากประชาชน แม้ว่านโยบายส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตของกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ภายในพรรค ดังเช่น น.พ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ก็ตาม

ประการที่สอง การยอมรับของประชาชนอย่างกว้างขวาง ยังสะท้อนถึง ความปรารถนาของประชาชนในผลสัมฤทธิ์ของนโยบายของพรรคและรัฐบาล แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะยังขาดความเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเชิงนโยบาย แต่ประชาชนจำนวนมากต่างมีความคาดหวังในนโยบายและผลที่ได้รับจากความสำเร็จของนโยบาย จึงปรากฏว่าประชาชนลงคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทย ที่มีทั้งลงคะแนนเพื่อการสนับสนุน (Pro Vote) และ การลงคะแนนเพื่อไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับการเลือกตั้ง (Against Vote) ผสมผสานกัน อันเป็นผลให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง ทั้งในกรุงเทพฯ และ ต่างจังหวัด

โดยนัยของปัจจัยของชัยชนะในกรุงเทพฯ คือ การลงคะแนนในลักษณะที่สอง เป็นส่วนใหญ่ การเป็นพรรคการเมืองอันเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง และ การเป็นพรรคการเมืองที่รณรงค์หาเสียงด้วยการนำเสนอเชิงนโยบายเป็นองค์ประกอบสำคัญ ส่วนต่างจังหวัด คือ การเป็นพรรคการเมือง ที่มีนโยบายของพรรคที่มุ่งเน้นปัญหาของชนระดับล่าง ด้วยการเผชิญกับความขัดแย้ง ดังเช่น การประกาศสงครามกับความยากจน การรณรงค์หาเสียงในเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการยอมรับจากประชาชนระดับล่าง ที่เสมือนหนึ่งมีความต้องการและปรารถนาในนโยบายตามแนวทางนี้ ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการได้รับเลือกตั้งในต่างจังหวัด ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความสำเร็จของการนำแนวคิดประชานิยมมากำหนดในนโยบาย แต่อีกส่วนหนึ่งได้สะท้อนถึงความต่อเนื่องของนโยบายของพรรคการเมือง ที่มีแนวทางนโยบายและการรณรงค์หาเสียงในลักษณะนี้ อาทิ พรรคกิจสังคม



ด้วยนโยบายเงินผันในปลายทศวรรษที่ ๒๕๑๐ จนสามารถทำให้พรรคกิจสังคม ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นภูมิภาคที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน จนสามารถตั้งมั่นในหลายจังหวัดดังเช่น ขอนแก่น และต่อเนื่องมาอีกสองทศวรรษ<sup>๒๓</sup> เป็นต้น

ความสำเร็จของการนำเสนอนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัญหาเศรษฐกิจที่สั่งสมมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยเฉพาะในด้านการกระจายรายได้ที่ขาดความเป็นธรรม อันนำไปสู่ช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ปัญหาทางเศรษฐกิจจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในพ.ศ. ๒๕๔๐ การเมืองเชิงนโยบาย ที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน และการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการของชนชนบทที่ต้องการนโยบายแนวทางนี้ จึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญ

๒. ปัจจัยทางด้านการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ อันนับเป็นการปฏิรูปการเมือง นับเป็นจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่สำคัญ ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล อันนำไปสู่การปฏิรูปนักการเมือง และ พรรคการเมือง แต่ความปรารถนาในการสร้างระบบพรรคการเมืองที่เป็นระบบสองพรรคใหญ่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้กำหนดรายละเอียดเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การกำหนดเขตการเลือกตั้ง การกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งเขต และบัญชีรายชื่อ เช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกน้อยกว่าร้อยละห้า ถือว่าไม่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น รวมถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความได้เปรียบ ทั้งในการเลือกตั้ง และหลังได้รับการเลือกตั้ง

ในส่วนของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ด้วยวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ต้องการสร้างรัฐบาลให้มีความเข้มแข็ง มีการจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคการเมืองเดียว เป็นผลให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากกันมากขึ้น อาทิ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของฝ่ายค้าน ในการอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

<sup>๒๓</sup> โปรดอ่านรายละเอียดใน สมฤดี นิโครวัฒนเขียง “ส.ส.” คือใคร? : “เวลา” กับการพัฒนาทางการเมืองของไทยใน ๖๐ ปีที่ผ่านมา” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๕.



หรือรัฐมนตรีทั้งคณะกระทำไต่ถาม เป็นต้น แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารจะนำมาสู่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๒๔</sup>

พรรคไทยรักไทยถือกำเนิดภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้้นำแนวคิดประชานิยมมากำหนดเป็นนโยบายของพรรค อันเป็นผลให้ได้รับการตอบรับจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ได้กลายเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังเช่น การเปิดโอกาสให้มีการรวมกันของพรรคการเมือง ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความได้เปรียบในทางการเมืองมากยิ่งขึ้นจนเป็นพรรคการเมืองที่มีความมั่นคงมากที่สุดพรรคหนึ่งในรัฐสภา ความมั่นคงดังกล่าว ยังหมายรวมถึง การที่พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งฝ่ายบริหารได้แม้เพียงพรรคการเมืองเดียว ที่แม้ในทางปฏิบัติจะมีการนำพรรคการเมืองอื่นเข้าร่วมรัฐบาล แต่อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ในกลุ่มผู้นำของพรรคไทยรักไทย ผู้นำทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย อันหมายถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยนัยนี้ จึงถือเสมือนหนึ่งสวมหมวกสามใบ คือ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภา และ ในฐานะผู้นำเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงนับเป็นผู้นำทางการเมืองที่มาจากรัฐสภา ที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ความเข้มแข็งทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ตามกระบวนการทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ที่ส่งผลเกื้อหนุนต่อความเข้มแข็งทางการเมืองของรัฐบาลของทั้งสองส่วน ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อันเป็นผลให้นโยบายประชานิยมของพรรค กลายเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยนัยนี้ นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย อันเป็นนโยบายของพรรคที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียง กลายเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เป็นนโยบายที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นโยบายของรัฐบาล ถูกตั้งคำถามจากหลายฝ่าย ถึงการดำเนินการเพื่อบรรลุผลหรือวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ ท่ามกลางความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ภาระหนี้สินสาธารณะที่มีสัดส่วนสูงเป็นองค์ประกอบสำคัญ<sup>๒๕</sup> แต่รัฐบาลให้มุมมอง

<sup>๒๔</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “พรรคไทยรักไทยกับการผูกขาดทางการเมือง” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันพฤหัสบดี ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ หน้า ๙.

<sup>๒๕</sup> See Shawn Crispin and Rodney Tasker “Thailand Incorporated” in Far Eastern Economic Review, January ๑๘, ๒๐๐๑.



ว่า เป็นการลงทุนทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างงาน การสร้างรายได้ ด้วยทุนทางสังคม อันจะกลายเป็นฐานภาษีรายได้ใหม่ให้กับรัฐ อันนำไปสู่การลดภาระหนี้สินในท้ายที่สุด<sup>๒๖</sup>

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การที่พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภา จนเป็นที่ดึงดูดพรรคการเมืองอื่น ดังเช่น พรรคความหวังใหม่ หรือ พรรคเสรีธรรม ให้เข้ามารวมในภายหลัง สะท้อนถึงสิ่งที่เป็นมากกว่าพรรครัฐบาล การนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล สะท้อนถึงนัยทางการเมือง ในความเข้มแข็งของพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากในรัฐสภา ย่อมทำให้สัดส่วนของรัฐมนตรีมีมากพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่จำเป็นเร่งด่วนในแต่ละด้าน ที่มีแต่ละกระทรวงเป็นผู้รองรับ จะมีรัฐมนตรีในสังกัดของพรรคไทยรักไทย เป็นผู้ดูแลด้วยกันทั้งสิ้น อาทิ กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (สามสิบบาทรักษาทุกคน) สำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น โดยที่กระทรวงการคลัง ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในสังกัดของพรรคไทยรักไทย จะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านงบประมาณเป็นสำคัญ

ความสำเร็จในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่นอกจากสะท้อนถึงความเป็นเอกภาพของคณะรัฐมนตรี ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องการสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็ง ยังสะท้อนถึงภาวะผู้นำของประเทศไทย ในทางพฤตินัยที่เปลี่ยนแปลงจากนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหรือคนที่หนึ่งในบรรดาคณะที่เท่าเทียมกัน ตามความหมายของคำ เป็นผู้บริหารในระดับสูงสุดขององค์การ (Chief Executive) ความเป็นเอกภาพของรัฐบาล ความเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และความสำเร็จของนโยบายประชานิยมในเบื้องต้น กลายเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมถึงการเป็นผู้นำที่มีบารมี (Charisma Leader) ในเบื้องต้น ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นอกเหนือจากการเป็นผู้นำที่มีฐานรากมาจากความมั่งคั่งจากทรัพย์สิน และ การเป็นผู้ครอบครองอำนาจรัฐ อันเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มีความชอบธรรม เป็นสำคัญ

<sup>๒๖</sup> อนาคตนี้ มากนวล. อ่างแล้ว. หน้า ๓๘.

## บทสรุป : รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นโยบายประชานิยม ลัทธิเคนส์ และ เศรษฐศาสตร์ การพัฒนาสมัยใหม่

สาระสำคัญของนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาและการเติบโตอย่างยั่งยืน ตามแนวทางที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำเสนอต่อที่ประชุม ๒๐๐๑ Fortune Global Forum ในวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ฮ่องกง ด้วยการนำเสนอที่มุ่งเน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง ผลตอบแทนสูง มูลค่าเพิ่มสูงขึ้นด้วยการนำทุนทางสังคม อาทิ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มาผสมผสานกับเครือข่ายการค้า อันเป็นแนวทางสำคัญของการพลิกฟื้นระบบเศรษฐกิจ อันเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก ที่มุ่งเน้นการพึ่งพิงทุนอย่างมหาศาลจากภายนอกหรือต่างประเทศ การเน้นการส่งออก แต่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้มุมมองถึงการต่อสู้แข่งขันในการส่งออกจะนำไปสู่การตัดราคา และสงครามการตัดราคาจะนำไปสู่การลดต้นทุนด้วยการกดค่าจ้างแรงงาน แต่การแข่งขันที่รุนแรงจะนำมาสู่วิกฤตการณ์ของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ อันนำมาสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในที่สุด การแสวงหาความได้เปรียบแข่งขันบนพื้นฐานของสินค้าที่มีราคาต่ำจึงเป็นวังวนแห่งหายนะ<sup>๒๗</sup>

ทางเลือกของการพัฒนาเศรษฐกิจ จะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าด้วยการสร้างความแข็งแกร่งของตลาดภายในเพื่อรองรับกับความผันผวนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศควบคู่กับการผลิตสินค้าคุณภาพสูง มูลค่าเพิ่มสูงสำหรับตลาดต่างประเทศ ผสานกับเครือข่ายการค้าในภูมิภาคเอเชีย แนวคิดในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจภายในประเทศควบคู่กับระบบเศรษฐกิจภายนอกประเทศนี้ คือ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจสองด้าน (Dual Track Plus Economy) หรือการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสองด้านที่มุ่งเน้นการกระตุ้นการบริโภคภายใน และการมุ่งเน้นการส่งออก เพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เป็นสำคัญ

ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบรากหญ้ามินนโยบายสำคัญอยู่สี่นโยบาย คือ<sup>๒๘</sup>

หนึ่ง นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (Village and Urban Revolving Fund) เป็นนโยบายที่จัดสรรงบประมาณเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชน โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณลงทุนให้หมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการกู้ยืมคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอันเป็นองค์กรชุมชน เป็นผู้ดูแล วัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อการสร้างงาน

<sup>๒๗</sup> เฟิ่งอ๋าง. หน้า ๓๘-๓๙.

<sup>๒๘</sup> เฟิ่งอ๋าง. หน้า ๔๐-๔๒.

การสร้างรายได้ การลดรายจ่าย การพัฒนาอาชีพ การสร้างรายได้ การกักเงินฉุกเฉิน การประกอบวิสาหกิจขนาดเล็ก เป็นสำคัญ

สอง นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One village, One Product) เป็นนโยบายที่เป็นการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน โดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือ ทั้งทางด้านการผลิต อาทิ การพัฒนาศักยภาพการผลิต การเพิ่มมูลค่าสินค้าที่ผลิต การตลาด อาทิ การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ การจัดตั้งศูนย์แสดงสินค้าร้านค้าชุมชนระดับร้านค้าเครือข่ายและการค้าระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) และการบริหารจัดการสมัยใหม่ เป็นต้น มีที่มาจากโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดไออิตะ ประเทศญี่ปุ่น อีกทั้งยังมีความเชื่อมโยงกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกด้วย

สาม นโยบายธนาคารประชาชน (People's Bank) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสร้างแหล่งเงินทุนของประชาชนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในกิจการขนาดเล็ก ที่ไม่มีทุนเริ่มต้นและหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างเพียงพอ ในระบบสินเชื่อหรือธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไปธนาคารประชาชนเน้นการบริการผู้ประกอบการรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการมีรายได้เสริม ผู้สนใจเป็นผู้ประกอบการรายย่อย

สี่ นโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Health Insurance) เป็นนโยบายที่สร้างหลักประกันให้กับประชาชนทุกคน สามารถเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงสามสิบบาท ภายใต้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า การกำหนดนโยบายนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อรองรับผู้ด้อยโอกาสกว่าสิบล้านคนทั่วประเทศ ทั้งที่เป็นคนว่างงาน เกษตรกร แรงงานนอกระบบ การจ้างงาน แรงงานอิสระ พ่อค้า แม่ค้า ผู้ยากไร้อ่อนแอที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น หลักการสำคัญ คือ หลักความเสมอภาค ที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นระบบเศรษฐกิจภายนอกประเทศที่เชื่อมโยงเครือข่ายทางการค้ากับภายในประเทศ ยุทธศาสตร์สำคัญ แบ่งออกได้เป็นสี่ระดับ คือ<sup>๒๘</sup>

ในระดับโลก คือ การที่คนไทยจะต้องเจาะตลาดโลก โดยเป็นการรวมกลุ่มของคนไทยที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการบริหารและการจัดการสมัยใหม่ เพื่อเพิ่ม

<sup>๒๘</sup> หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน. วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖. หน้า ๑-๒.



การแข่งขันในตลาดโลกที่สำคัญ ได้แก่ อาหาร ท่องเที่ยว คอมพิวเตอร์ แฟชั่น และ ยานยนต์ เป็นต้น

ในระดับภูมิภาค เป็นการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านการค้า การลงทุน และความช่วยเหลือของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมประชุม Asia Cooperative Dialogue หรือ ACD อาเซียน และสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ รวมถึง อินเดีย และรัสเซียในอนาคต แทนการพึ่งพาสหรัฐอเมริกา ยุโรป ที่เดิมประเทศไทยพึ่งพาเป็นอย่างมากและสร้างความร่วมมือเฉพาะด้านกับประเทศที่มีศักยภาพเฉพาะด้านสูง อาทิ รัสเซีย ที่มีความสามารถทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพสูง อินเดีย ที่มีความสามารถทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสูง เป็นต้น

ในระดับประเทศเพื่อนบ้าน เน้นความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่ผ่านความร่วมมือตามแนวชายแดน การเชื่อมโยงที่มียุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค อาทิ เชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางการทำอากาศยานในภูมิภาค และสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศรอบข้าง เป็นต้น รวมถึง การสร้างความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค อาทิ โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โครงการเหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในระดับรากหญ้า ประเทศไทยจะสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นอันเป็นผลจากนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มุ่งเน้นในการพัฒนาในสี่แนวทางใหญ่ คือ แนวทางแรก เป็นการพัฒนาที่สอดคล้องและเหมาะสมกับเศรษฐกิจขนาดเล็ก เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง ทั้งอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วน การพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การพัฒนาชนบท และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย หลีกเลี่ยงการพึ่งพิงบริษัทข้ามชาติ ภายใต้แนวโน้มเศรษฐกิจที่ซบเซา และการแข่งขันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน แนวทางที่สอง การพัฒนารูปแบบทรัพย์สินใหม่ ที่จำกัดผลกระทบของราคาทรัพย์สินที่ลดลง อันนับเป็นความเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ในการพัฒนา ที่แต่เดิมก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีราคาที่สูงเกินจริง และ ภายหลังมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริง แนวทางที่สาม คือ การสร้างความต้องการในประเทศให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงควบคู่กับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ อันมีนัยต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากการเน้นการส่งออกเพียงอย่างเดียว เป็นการเน้นการส่งออกควบคู่กับการบริโภคภายในประเทศ แนวทางที่สี่ คือ การดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบธนาคาร เพื่อการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การสนับสนุนภาคการคลังด้วยการแก้ปัญหาการขาดดุลของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ



สถาบันการเงิน และการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการปฏิรูประบบราชการ เป็นสำคัญ<sup>๓๐</sup>

ในส่วนของแนวทางทั้งสามแรก นับเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในสามประการ คือ รัฐบาลสามารถเข้าถึงกำลังซื้อจากประชาชนได้ การเพิ่มรายได้ให้กับผู้ประกอบการใหม่จากการสร้างผู้ประกอบการรายย่อย และการระดมกำลังซื้อจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำจนถึงปานกลาง การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว นับเป็นการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการตามกลยุทธ์ของรัฐบาลที่ต่อเนื่อง นำไปสู่ประการแรก คือ การดำเนินการในการแปลงสินทรัพย์ (Reflation) เพื่อใช้ในการต่อสู้กับสินค้านำเข้าที่มีราคาต่ำ อาทิ การสร้างความต้องการในอสังหาริมทรัพย์สำหรับครัวเรือนชนบทและผู้มีรายได้น้อย ประการที่สอง การสร้างความเติบโตของความต้องการภายในประเทศ ที่มุ่งไปที่ครัวเรือนที่รายได้ต่ำ ควบคู่กับภาคเอกชน การมุ่งเพิ่มรายได้ให้กับภาคชนบท การสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีทักษะ มีความชำนาญในด้านธุรกิจ การกระตุ้นความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นสำคัญ<sup>๓๑</sup>

ปัญหาของนโยบายและกลยุทธ์ของรัฐบาล ได้แก่ ประการแรก นโยบายและกลยุทธ์สองด้าน เป็นนโยบายและกลยุทธ์ที่ทำให้เกิดปัจจัยเสี่ยงทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในภาวะที่ผู้ประกอบการยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้หรือเข้มแข็งพอ และนักธุรกิจรายย่อยไม่สามารถยกระดับมาตรฐานการครองชีพขึ้นมาได้ อันนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจ ในชุมชนท้องถิ่น เศรษฐกิจระดับครัวเรือน อันนำไปสู่ผลกระทบต่อประชากร รายได้ครัวเรือน การบริโภค การบริการของธนาคารและภาวะแวดล้อมต่างๆ ประการที่สอง ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่นำไปสู่การก่อให้เกิดระบบการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ต่างให้ความสำคัญกับชนบทอย่างใกล้ชิด อันมีที่มาจากการเปลี่ยนแปลงของชนบท ที่กลายเป็นเวทีหลักในการควบคุมชัยชนะทางการเมือง แม้จะไม่มีหลักประกันว่านโยบายเหล่านี้จะไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา หรือสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติหากปฏิบัติตามนโยบาย<sup>๓๒</sup> ประการที่สาม ในด้านงบประมาณ การกำหนดนโยบายตามแนวทางประชานิยม

<sup>๓๐</sup> แดเนี่ยล เลียน “มอร์แกนเสตนเสย์มองทักษิณ สร้างประวัติศาสตร์ใหม่ให้เศรษฐกิจไทย” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, วันอังคารที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๒๑.

<sup>๓๑</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๒</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.



เป็นผลให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ดังเช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สามสิบบาทรักษาทุกโรค ที่มีการใช้งบประมาณมากถึง ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท การใช้งบประมาณแบบขาดดุล จึงเป็นส่วนสำคัญของนโยบายของรัฐบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ปัญหาทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลใช้นโยบายแบบสองด้าน การจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการรั่วไหล รายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้น จากนโยบายและโครงการ อาทิ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่ใน พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นปีแรกที่ดำเนินการ ประชาชนมีรายได้ประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท และใน พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นปีที่สองของโครงการ ประชาชนมีรายได้มากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท อันมีนัยต่อความสำเร็จของโครงการ อันมีผลต่อรายได้ของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ รัฐบาลย่อมคาดหวังถึงการกำหนดงบประมาณแบบสมดุลที่ควรเกิดขึ้นก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นสำคัญ ดังนั้น แนวคิดและนโยบายประชานิยม มีความสัมพันธ์กับสิทธิเศรษฐกิจแบบเคนส์ ดังที่ปรากฏในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะในด้านนโยบายการคลัง เป็นสำคัญ

โดยอีกนัยหนึ่ง นโยบายแบบสองด้าน จึงเป็นนโยบายที่มีความสัมพันธ์กับประชานิยมเพียงด้านเดียวหรือมิติเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อพิจารณาแนวคิดประชานิยม ในด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับลัทธิเศรษฐกิจแบบเคนส์ นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเคนส์เพียงส่วนเดียว คือ การใช้ระบบงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อันเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนามีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม ที่มีการประสานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ทั้งในระยะสั้นที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าและระยะยาวที่มุ่งเน้นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคมในระดับรากหญ้า เป็นสำคัญ

แต่ในอีกส่วนหนึ่ง คือ การนำแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบนีโอคลาสสิก มาผสมผสานในนโยบายด้วย สาระสำคัญของลัทธิเศรษฐกิจแบบนีโอคลาสสิก คือ การใช้กลไกราคาและตลาดเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด แนวคิดนีโอคลาสสิก จึงสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่การถือกำเนิดขึ้นของระบบเสรีนิยมใหม่ ในกรณีของนโยบายของรัฐบาล ในส่วนหนึ่ง จึงสะท้อนถึงแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น อันมีที่มาจากการกำหนดของรัฐบาลในอดีต และอีกส่วนหนึ่ง คือการนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทางเลือกที่เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีตลาดโลก



นโยบายของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดของลัทธิเศรษฐกิจแบบเคนส์ ที่เป็นตัวสะท้อนถึงแนวคิดและนโยบายแบบประชานิยม กับลัทธิเศรษฐกิจแบบนีโอคลาสสิก อันเป็นการสะท้อนถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ ในมุมมองนี้จึงพบว่า หากมีการตีความหรือความหมายอย่างแคบว่า แนวคิดประชานิยม เป็นแนวคิดที่มุ่งหวังผลหรือแสวงผลประโยชน์จากการยอมรับหรือความชอบธรรมจากชนชั้นล่าง<sup>๓๓</sup> นโยบายของพรรคไทยรักไทย จะเป็นแนวทางประชานิยม แต่หากตีความหรือความหมายอย่างกว้างหรืออย่างเคร่งครัดทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐบาลและพรรคไทยรักไทยไม่จำกัดเฉพาะแนวคิดประชานิยม แต่เป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดประชานิยมกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ในมุมมองของนักวิชาการบางคนให้ข้อสังเกตว่า นโยบายของรัฐบาลจะเป็นประชานิยมหรือไม่ขึ้นอยู่กับพัฒนาการในอนาคต<sup>๓๔</sup> ขณะที่นักวิชาการบางคนให้มุมมองว่า นโยบายของรัฐบาลไม่เป็นไปในแนวทางประชานิยม แต่เป็นการเขียนประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแบบใหม่ตามยุทธศาสตร์สองด้าน<sup>๓๕</sup> เป็นองค์ประกอบสำคัญ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดและนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นการนำเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทางเลือกที่เป็นการผสมผสานระหว่างความเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจภายในที่เชื่อมโยงกับตลาดภายนอก แนวคิดและนโยบายของรัฐบาลจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชานิยมเพียงส่วนเดียว ขณะที่ส่วนอื่นมีความโน้มเอียงไปทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มากกว่า การนำเสนอของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นการนำเสนอตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจทางเลือก อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (Thaksinomics) นับเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นการแสวงหาทางเลือก (Alternative) อันเท่ากับเป็นการปฏิบัติแบบจำลองเศรษฐกิจแบบเอเชียตะวันออก และสอดคล้องกับวิชาเศรษฐศาสตร์การพัฒนาสมัยใหม่ (Modern Development Economics) อันเป็นแนวคิดนอกกระแสหลักที่มุ่งเน้นการแสวงหาทางเลือก อันนำมาสู่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ<sup>๓๖</sup> ในท้ายที่สุด

กล่าวโดยสรุป นโยบายของพรรคไทยรักไทย รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ส่วนหนึ่งมีพื้นฐานหรือที่มาจากแนวคิดประชานิยมที่มากำหนดเป็นนโยบาย ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับ

<sup>๓๓</sup> บุญเลิศ วิเศษปรีชา “บ้านคนจน ทางตันของแนวทางประชานิยม” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันพุธที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖. หน้า ๙.

<sup>๓๔</sup> พายัพ พนาสุวรรณ์. “ประชานิยม” อ่างแล้ว. หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๕</sup> แดเนี่ยล เลียน. อ่างแล้ว. หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๖</sup> ฉมาदनัย มากนวล. อ่างแล้ว. หน้า ๓๖ และ ๓๗.



รากหญ้า อันเป็นที่มาของนโยบายสำคัญของพรรคไทยรักไทย และรัฐบาล คือ นโยบายการพักหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นระยะเวลาสามปี นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (สามสิบบาทรักษาทุกคน) และนโยบายธนาคารประชาชน อันเป็นนโยบายสำคัญที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียง จนเป็นผลให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาลในที่สุด และความสำเร็จของนโยบาย จากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นผลนโยบายในภาพรวมถูกกำหนดสัญลักษณ์ (symbolic) หรือจุดเด่น (highlight) ในนโยบายของรัฐบาล ให้เป็นนโยบายประชานิยม ที่สะท้อนถึงแนวคิดประชานิยมจนหมดสิ้น ทั้งในความเป็นจริงแล้ว เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายของพรรคไทยรักไทย และรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่แท้ที่จริงแล้ว มีอีกส่วนเป็นองค์ประกอบสำคัญ คือการใช้นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการแข่งขันกับสินค้าในตลาดโลก หรือการแข่งขันของสินค้าและบริการที่เป็นไปอย่างเสรี ดังเช่นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งอยู่บนการใช้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ เมื่อเป็นดังนี้ นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นนโยบายที่ผสมผสานระหว่างสองแนวทางที่สะท้อนออกของสองแนวคิดเป็นสำคัญ

## KSUSOB ๖๒ ปี วันเสด็จสวรรคต

อรุณรัตน์ พลชนะ<sup>๑</sup>

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นวันคล้ายวันเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เวียนมาบรรจบครบรอบ ๖๒ ปี (เสด็จสวรรคต ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วยโรคพระหทัยวาย ขณะมีพระชนมายุ ๔๘ พรรษา) จึงเป็นโอกาสอันควร ที่จะได้นำเรื่องราวสิ่งดีงามที่พระองค์ทรงพระราชทานแก่ประชาชนและแผ่นดินสยามมากล่าว เพื่อน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณพระเมตตาคุณ ของพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ไว้ในหัวใจตลอดกาล และเพื่อเป็นการเกิดพระเกียรติในพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีระยะเวลาครองราชสมบัติเพียง ๕ ปี แต่ทรงมีผลงานอันทรงคุณค่าต่อแผ่นดินอย่างอเนกอนันต์ ยากที่ใครจะทำได้

ด้วยความตั้งใจแต่แรกที่จะนำเสนอพระราชกรณียกิจที่สำคัญ ที่นอกเหนือไปจากเรื่องการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเด่นที่ใครๆ ต้องกล่าวถึงอยู่แล้ว แต่พระราชกรณียกิจที่ทรงดำริ ริเริ่มขึ้นด้วยพระองค์เอง และมีหลักฐานตรึงไว้บนแผ่นดินเป็นครั้งแรก สิ่งแรก หรือหนแรกนั้น ไม่ค่อยมีใครกล่าวถึงบ่อยนัก จึงทำให้ความสำคัญด้อยลง และพร้อมจะลบเลือนไปตามกาลเวลา ซึ่งข้าแผ่นดินอย่างข้าพเจ้ายอมมิได้ จึงขอนำผลงานของพระองค์ขึ้นมาขัดเงาอีกสักครั้งในโอกาสครบรอบวันคล้ายวันเสด็จสวรรคต ๖๒ ปี ในปีนี้ อาจจะเป็นประโยชน์แก่ลูกหลานต่อไป และเพื่อเป็นการเตือนสติอนุชนรุ่นต่อไปให้มีสำนึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบิดาผู้ทรงครองความยิ่งใหญ่แห่งน้ำพระทัยไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามหาราชพระองค์ใดเลย

เพราะทรงมีพระราชมานะที่จะทรงทำหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ แม้พระวรกายจะอ่อนแอแต่พระราชหฤทัยนั้นแข็งแกร่งยิ่งกว่าเหล็กกล้า ท่ามกลางเศรษฐกิจที่รัดตัวอย่างสูงในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ยังทรงดำเนินการทำนุบำรุงประเทศไปโดยไม่หยุดยั้ง ก่อให้เกิดความรุ่งเรืองแห่งสถาปัตยกรรมที่แสดงออกถึงพระปรีชาสามารถของพระองค์ ในอันที่จะตัดสินใจก่อสร้างในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ของมหาชนชาวสยามทั้งๆ ที่ถูกรุมเร้าด้วยเศรษฐกิจตกต่ำ ที่มีมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ผนวกกับเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อีกทั้งเหตุผลทางการเมืองอีกหลายประการที่ทำให้

<sup>๑</sup>กลุ่มงานพิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ.



การสร้างงานสถาปัตยกรรมเป็นไปได้โดยยาก แต่อย่างไรก็ดีพระองค์ถือว่าการพัฒนาประเทศจะต้องดำเนินต่อไป สืบสานพระราชดำริที่สมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชได้ทรงทำไว้ให้ลุ่ลงไป อีกทั้งสิ่งที่เป็นของใหม่จะต้องลงทุน ลงแรงสร้างขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์สุขแก่ประชาชน พระองค์ก็ไม่ทรงรังเกียจที่จะทำให้เกิดมีขึ้นให้จงได้ อีกทั้งทรงใช้เงินในการก่อสร้างด้วยความสุขุมรอบคอบ เพื่อให้การนั้นสำเร็จลงได้ด้วยดี มีปรากฏให้เห็นเป็นสง่าดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

### **พระปฐมบรมราชานุสรณ์ และสะพานพระพุทธยอดฟ้าพระปฐมบรมราชานุสรณ์**

เนื่องด้วยในรัชกาลนี้ กรุงเทพมหานครได้สร้างมาแล้วครบ ๑๕๐ ปี ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชปรารภ ที่จะสร้างพระปฐมบรมราชานุสรณ์ขึ้น เพื่อเป็นที่ระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณ ในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช องค์ปฐมกษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ซึ่งทรงสร้างกรุงเทพมหานคร พระปฐมบรมราชานุสรณ์ แห่งนี้จะมี ๒ สิ่ง ประกอบกัน คือ พระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อเป็นทางเชื่อมพระนครและธนบุรีให้ติดต่อถึงกันได้โดยสะดวก พระราชทานนามสะพานนี้ว่า “สะพานพระพุทธยอดฟ้า” ในการสร้างครั้งนี้ถือเป็นการถวายพระราชกุศลแด่องค์พระประมุขผู้ทรงสร้างกรุงเทพมหานครแห่งนี้ นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงมีพระราชดำริว่าพระปฐมบรมราชานุสรณ์สมควรจะสร้างขึ้นด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ ทั้งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระบรมวงศานุวงศ์ เสนาแม่ทัพราชบริพาร ตลอดจนประชาชน ทั้งประเทศสร้างถวายพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โดยร่วมทุนกันตามแต่กำลังศรัทธา

การสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าในครั้งนี้ก็ด้วยวัตถุประสงค์จะให้กรุงเทพมหานครขยายตัวไปทางด้านทิศตะวันตกคือฝั่งธนบุรี เนื่องด้วยในขณะนั้น ดิกรามบ้านเรือนในฝั่งพระนครเริ่มที่จะแออัดยัดเยียดจนต้องถมที่ลุ่มชานพระนครออกไปทางด้านทิศตะวันออก แต่ทางฝั่งธนบุรียังเป็นเรือกสวนไร่นา มีแต่การสัญจรทางน้ำแต่เพียงประการเดียวจึงทรงเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะขยายพระนครไปทางฝั่งธนบุรี ต่อไปจะได้มีประชาชนไปตั้งภูมิลำเนามากขึ้น และจะเป็นการพัฒนาทางด้านการค้าขายต่อไปด้วย<sup>๑</sup>

การที่นำเรื่องการสร้างพระปฐมบรมราชานุสรณ์และสะพานพระพุทธยอดฟ้าพระปฐมบรมราชานุสรณ์ขึ้นมากล่าวถึงก็ด้วยปรารถนาให้ได้ระลึกถึงความเป็นมาและพระผู้ทรงดำริก่อให้เกิด

<sup>๑</sup> กรมศิลปากร พระราชพิธีฉลองพระนครครบ ๑๕๐ ปี. หน้า ๗๑.



เกิดประโยชน์อันมหาศาลนี้ขึ้น ด้วยความสำนึกถึงพระมหากษัตริย์คุณนั้นชั่วลูกชั่วหลานตลอดไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วว่าราชดำริอันแสดงถึงพระอัจฉริยภาพของพระองค์นั้นก่อซึ่งประโยชน์อันเกื้อหนุนต่อการเจริญจนปัจจุบันนี้

### การสร้างโรงภาพยนตร์ ศาลาเฉลิมกรุง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นเพื่อพระราชทานเป็นของขวัญให้แก่ประชาชนชาวไทยให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่ทันสมัย และสามารถทอดสายตาชาวโลกได้อย่างภาคภูมิใจ โรงภาพยนตร์แห่งนี้ออกแบบโดย หม่อมเจ้าสมัยเฉลิม กฤดากร สถาปนิกที่จบมาจากมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศส โดยสร้างขึ้นให้ใช้ได้ทั้งโรงหนังและโรงละครไปพร้อมๆ กัน ลักษณะเป็นสถาปัตยกรรมแบบสมัยใหม่ ดัดลวดบัวที่เคยมีมาในสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยา และสมัยนาวศิลป์ลงทั้งหมด คงเหลือแต่อาคารเรียบง่าย เป็นแหล่งสี่เหลี่ยมทั้งอาคาร ตกแต่งด้วยเหล็กหล่อเป็นรูปตัวละครเอกในวรรณคดีในที่ต่างๆ เช่น โถงทางขึ้นสองข้างบันได เป็นต้น

ภายในอาคารเป็นอาคาร ๒ ชั้น มีชั้นลอยสองข้างคล้ายกับโรงละครในยุโรป มีเก้าอี้พับได้เป็นที่นั่งทั้งชั้นบน ชั้นล่าง เมื่อเปิดใช้ใหม่ๆ กล่าวกันว่า ผู้ดูหาเก้าอี้ที่นั่งไม่พบ เพราะไม่ทราบว่าที่นั่งนั้นพับติดอยู่กับผนัง นับเป็นก้าวแรกที่ได้นำที่นั่งแบบบีมาใช้ในการประเทศไทย ดังนั้นถือได้ว่าประเทศไทยมีโรงภาพยนตร์เกิดขึ้นเป็นโรงแรกในแผ่นดินตั้งแต่นั้นมา ท่ามกลางเศรษฐกิจที่รุดตัวอย่างสูงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ยังทรงดำเนินการทำนุบำรุงประเทศไปโดยไม่หยุดยั้ง การก่อสร้างในรัชกาลนี้ส่วนใหญ่เป็นการสร้างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้า เชื่อมพื้นที่กรุงเทพฯ - ธนบุรีเข้าด้วยกันนับเป็นยุคที่มีการขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างกว้างขวางที่สุดนอกจากนี้มีการสร้างสถานีรถไฟ โรงเก็บรถไฟมักกะสันสถานีวิทยุ สร้างโรงแรม สร้างอาคารสันตนาการ ตลอดจนทรงทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืนตลอดไป นับเป็นพระมหากษัตริย์คุณของพระองค์ที่ได้ทรงสร้างสิ่งต่างๆ เหล่านี้ไว้ให้กับปวงชนชาวไทย ทั้งๆ ที่มีงบประมาณอันจำกัด และพระองค์ก็ยังสละพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์เข้าร่วมในการสร้างและบูรณะปฏิสังขรณ์ถาวรวัตถุเหล่านี้ให้กับประเทศต่อไปด้วย

พระปรีชาสามารถ ด้านการสร้างสรรค์ของพระองค์ ถือว่าเป็นเลิศก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งสิ้น แม้ยามทรงพระสำราญงานอดิเรกที่ทรงโปรดก็บ่งบอกได้ถึงความคิดวิสัยเท่าทันความก้าวหน้าของอารยะประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดทอดพระเนตรภาพยนตร์และทรงโปรดการถ่ายภาพยนตร์เป็นงานอดิเรก ปรากฏหลักฐานชัดเจนขึ้นเมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชสมบัติปี พ.ศ. ๒๔๖๘



มีหลักฐานว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้ทำโรงฉายภาพยนตร์ส่วนพระองค์ในพระราชวัง ซึ่งคงจะเป็นโรงละครส่วนพระองค์ด้วย เพราะพระองค์โปรดการละครอย่างยิ่ง การจัดฉายภาพยนตร์เป็นการส่วนพระองค์ในพระราชวังนี้คงจะเริ่มในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ เพราะมีหลักฐานว่าทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงจัดซื้อเครื่องฉายภาพยนตร์และฟิล์มภาพยนตร์จากสิงคโปร์เข้ามาถวายในปีนั้นเอง<sup>๑</sup>

มีความเห็นว่า มกุฎราชกุมารของสยาม ซึ่งหนังสือของกินเนสส์ระบุว่า เป็นเชื้อพระวงศ์รายแรกของโลกที่มีโรงภาพยนตร์ส่วนพระองค์ในวัง น่าจะหมายถึง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ซึ่งทรงเคยเป็นมกุฎราชกุมารของสยาม ก่อนที่จะเสด็จขึ้นครองราชสมบัติในปี พ.ศ. ๒๔๕๓

และที่หนังสือของกินเนสส์ระบุอีกว่า มกุฎราชกุมารของสยามทรงเป็นเชื้อพระวงศ์รายแรกของโลกที่ทรงเป็นนักถ่ายภาพยนตร์ โดยทรงเริ่มถ่ายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น ผู้เขียนยังไม่พบหลักฐานว่าทรงถ่ายภาพยนตร์ด้วยฝีมือพระองค์เอง แต่ทราบว่าทรงเคยซื้อกล้องถ่ายภาพยนตร์จากห้างโอเรียนเต็ลสโตร์ให้ข้าราชการสำนัก และโปรดฯ ให้ฉายพระบรมรูปเป็นภาพยนตร์<sup>๒</sup>

แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่ามกุฎราชกุมารของสยามที่ระบุในหนังสือของกินเนสส์จะหมายถึง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ หรือไม่ก็ตาม ข้อมูลที่ระบุว่า มกุฎราชกุมารของสยามทรงเป็นเจ้านายนักถ่ายภาพยนตร์รายแรกคงจะไม่ถูกต้อง ในเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่า ยังมีเจ้านายไทยอีกพระองค์หนึ่ง ทรงถ่ายภาพยนตร์และทรงมีโรงฉายภาพยนตร์ส่วนพระองค์ในวังที่กรุงเทพฯ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๓ เจ้านายพระองค์นั้นคือพระเจ้าน้องยาเธอ ในรัชกาลที่ ๕ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าทองแถมถวัลยวงศ์ กรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจ<sup>๓</sup>

ดังนั้น กรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจ จึงทรงเป็นเจ้านายพระองค์แรกของโลกที่ทรงเป็นนักถ่ายภาพยนตร์และทรงมีโรงฉายภาพยนตร์ส่วนพระองค์ในวัง หากใช้มกุฎราชกุมารของสยาม และเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๒ แห่งรัสเซียแต่อย่างใดเลย และถ้าหากจะมีการบันทึกว่า พระเจ้าแผ่นดินพระองค์แรกของโลกที่ทรงเป็นนักถ่ายภาพยนตร์สมัครเล่น พระเจ้าแผ่นดินพระองค์นั้นไม่ควรจะเป็นพระองค์อื่นใดไปได้ นอกจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวของสยาม<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารกรมราชเลขาธิการ ร.๖ ม.๑๔/๑ เรื่องภาพยนตร์หรือหนังฉาย

<sup>๒</sup> ข้อสัมภาษณ์ นายมานิต วสุวัต พ.ศ. ๒๕๒๓

<sup>๓</sup> ๔ ตูรายละเอียดใน โคม ขวงส์ “บิดาภาพยนตร์ไทย กรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจ” ศิลปวัฒนธรรมปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๗



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชนิพนธ์ส่วนพระองค์บางประการที่ทราบกันทั่วไป เช่น โปรดดนตรี ทั้งดนตรีสากลและดนตรีไทย ทรงเล่นเครื่องดนตรีได้เช่น กีตาร์ และซอฮู้ ทรงพระราชนิพนธ์เพลงไทยที่ไพเราะยอดเยี่ยมไว้ถึงสามเพลง คือราตรีประดับดาว เขมรละออองค์ และคลื่นกระทบฝั่ง<sup>๕</sup> โปรดเสด็จประพาสทางทะเลและป่าเขา โปรดทรงเล่นกีฬา เช่น เทนนิส สควอช แบดมินตัน และกอล์ฟ โปรดทรงเล่นกล้องถ่ายรูป และโปรดทอดพระเนตรภาพยนตร์ และทรงถ่ายภาพยนตร์เองด้วย

โดยเฉพาะพระราชนิพนธ์ด้านภาพยนตร์นี้ นับว่าเด่นชัดและทรงมีพระปรีชาสามารถอย่างยิ่งพระราชนิพนธ์ในการทอดพระเนตรภาพยนตร์และทรงถ่ายภาพยนตร์ด้วยพระองค์เองนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากพระบรมชนกนาถ คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งโปรดการถ่ายรูปเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังจากเสด็จกลับจากประพาสทวีปยุโรปครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ เป็นต้นมา ทำให้บรรดาเจ้านายในราชสำนักตลอดจนขุนนางลงไปถึงราษฎรสามัญที่มีอันจะกินพลอยนิยมถ่ายรูปและเล่นกล้องถ่ายรูปไปด้วย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระปรีชาสามารถและมีพระหัตถ์ในการถ่ายรูปมาแต่ทรงพระเยาว์ ดังปรากฏว่า ทรงเคยได้รับพระราชทานเหรียญกาไหล่รางวัลจากงานประชันรูปถ่าย ซึ่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงโปรดฯ ให้จัดขึ้นในงานประจำปีวัดเบญจมบพิตรเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๘<sup>๖</sup>

เรื่องราวพระราชประวัติส่วนนี้ของพระองค์ท่านไม่ค่อยมีใครนำมากล่าวถึงบ่อยนักถ้าไม่มีสาเหตุจำเป็นอื่นใดที่จะต้องหยิบยกมากล่าว ผู้เขียนมีความคิดว่าเป็นบรรดาพระปรีชาสามารถทั้งหลายของพระองค์ สิ่งเหล่านี้ก็เป็นเรื่องราวที่ข้าแผ่นดินอย่างพวกเราจะภาคภูมิใจได้เสมอเมื่อน้อมสำนึกถึงพระบารมีเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมที่ทรงพระกรุณาธิคุณแก่ประชาชนอย่างพวกเรา ชาวโลกจะไม่กล้าดูหมิ่นสยามได้ง่ายๆ เพราะเรามีพระมหากษัตริย์ที่ทรงคุณเป็นร่มโพธิ์ร่มไทรคุ้มครองป้องกันภัยพิบัติทั้งปวง

<sup>๕, ๖</sup> หม่อมเจ้าหญิงสีดาตำรวจ ชุมพล “อัตตชีวประวัติ” หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าหญิงสีดาตำรวจ ชุมพล โรงพิมพ์กรุงเทพ (๑๙๘๔) จำกัด, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๓ หน้า ๔



## การประชาพิจารณา : ประเทศแคนาดา\*

ปัญญา อุดชาชน  
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙ ชช.

### ๑. บทนำ

ประเทศแคนาดามีพื้นที่ ๙,๙๗๖,๑๔๐ ตารางกิโลเมตร ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution Monarchy) โดยระบบรัฐสภา เป็นประเทศสมาชิกในเครือจักรภพอังกฤษ สมเด็จพระบรมราชินี Elizabeth ที่ ๒ เป็นประมุข โดยมี Governor General เป็นผู้แทนพระองค์ การปกครองประกอบด้วย ๑๐ จังหวัดและ ๒ Territories ได้แก่ Alberta, British Columbia, Prince Edward Island, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario, Quebec, Saskatchewan, Newfoundland, Northwest Territories and Yukon Territory มีเมืองหลวงชื่อ Ottawa ตั้งอยู่ในจังหวัด Ontario

### ๒. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของแคนาดาประกอบด้วย ๒ หลักการใหญ่ๆ คือ

หลักการแรก จะพบในคำจำกัดความของคำว่ารัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๒ (๒) ของ The Constitutional Act, ๑๙๘๒<sup>๑</sup> และใน Statutes, Orders-In-Council และคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และหลักการที่สอง ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ อนุสัญญา (Conventions) ที่ได้ทำความตกลงกับต่างประเทศ

กฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่มีความสำคัญมากที่สุดของแคนาดาฉบับแรก คือ The British North America Act, ๑๘๖๗ ซึ่งบัญญัติโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ เพื่อสร้างสหพันธรัฐแคนาดาขึ้นโดยปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า The Constitution Act, ๑๘๖๗ และฉบับที่สอง The Constitution Act, ๑๙๘๒

\* บทความนี้คัดย่อมาจากรายงานการวิจัยเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>๑</sup> The Constitution of Canada Includes

- (a) the Canada Act ๑๙๘๒, Including this Act,
- (b) the Acts and Orders Referred to in the Schedule; and
- (c) any Amendment to any Act or Order Referred to in Paragraph (a) or (b).



LIIRT

### ๓. เหตุผลและความสำคัญของประชาพิจารณ์

#### ๓.๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ว่าจะเป็น The British North America Act, ๑๘๖๗ และ The Constitution Act, ๑๘๘๒ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ดังนี้

๓.๑.๑ The British North America Act, ๑๘๖๗ ได้บัญญัติให้แต่ละจังหวัดมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้ในจังหวัดได้<sup>๒</sup> เช่น

๑. การเก็บภาษีอากรเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับจังหวัด
๒. การกักเงิน
๓. การจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น
๔. การก่อตั้งบริษัทนิติบุคคล
๕. ทรัพย์สินและสิทธิของพลเมืองในจังหวัด

๓.๑.๒ The Constitution Act, ๑๘๘๒ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไว้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนแรกที่บัญญัติถึงหลักประกันในสิทธิและอิสรภาพของพลเมืองโดยทุกคนมีอิสรภาพขั้นพื้นฐาน คือ<sup>๓</sup>

๑. อิสรภาพในความรู้สึกนึกคิดและนับถือศาสนา
๒. อิสระในความคิด ความเชื่อ การแสดงความคิดเห็น การโฆษณา รวมทั้งอิสรภาพในการพิมพ์และการสื่อสารด้วยสื่อต่างๆ
๓. อิสรภาพในการชุมนุมโดยสงบ
๔. อิสรภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

#### ๓.๒ กฎหมายประชาพิจารณ์

เหตุผลของการทำประชาพิจารณ์จะถูกระบุไว้ในกฎหมายประชาพิจารณ์ทั้งในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act, ๑๘๗๐ R.S.C) และในกฎหมายระดับจังหวัด (The Provincial Inquiries Act) ของแต่ละจังหวัดซึ่งได้ตราขึ้นในปีที่แตกต่างกัน กฎหมายประชาพิจารณ์ดังกล่าวได้ให้เหตุผลในภาพกว้างๆ ในลักษณะเดียวกันที่ The Governor General (ระดับ Federal Government) หรือ The Lieutenant-Governor in Council (ระดับ Provincial Government) เป็นผู้ตัดสินใจให้มีการทำประชาพิจารณ์ ได้แก่

<sup>๒</sup> The British North America Act, ๑๘๖๗ Section ๘๒.

<sup>๓</sup> The Constitution Act, ๑๘๘๒ Section ๑ and ๒.



๓.๒.๑ เพื่อเป็นประโยชน์ที่จะนำไปสู่ความเรียบร้อย คำสั่งและการบริหารงาน  
ของรัฐบาลที่ดี หรือ

๓.๒.๒ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในกิจการของรัฐ หรือ

๓.๒.๓ เพื่อการบริหารงานยุติธรรม หรือ

๓.๒.๔ เพื่อดำเนินกิจการอุตสาหกรรมในจังหวัด หรือ

๓.๒.๕ เพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ

๓.๒.๖ เพื่อเป็นประโยชน์ในการตรากฎหมาย

### ๓.๓ กฎหมายเฉพาะ

การดำเนินกิจการบางอย่างกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นเฉพาะว่าต้องจัดทำประชา-  
พิจารณ์ก่อน ผลของประชาพิจารณ์จะเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าจะทบทวน  
เปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการหรือไม่ เพียงใด เช่น The Pine-Lines Act, ๑๙๕๕ (R.S.B.C)  
ได้บัญญัติเกี่ยวกับการวางท่อส่งก๊าซหรือน้ำมันจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง โดยก่อนที่จะ  
ดำเนินโครงการ รัฐมนตรีจะออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ประชาพิจารณ์ภายใต้กฎหมาย  
ฉบับนี้ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่ได้รับแต่งตั้งจะดำเนินการศึกษาโครงการเพื่อฟังความ  
คิดเห็นของประชาชนโดยมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลมาเป็นพยาน ขอเอกสาร รายงาน บันทึก  
โครงการ บัญชีและสิ่งอื่นๆ ที่จำเป็นได้<sup>๔</sup>

## ๔. วัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของจังหวัด Alberta ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบพื้นฐาน  
ของการทำประชาพิจารณ์ว่าการทำประชาพิจารณ์ได้ถูกกำหนดขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์  
สาธารณะเช่นเดียวกับความสำคัญของภาคเอกชนที่นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อประโยชน์ตนเอง ดังนั้น  
คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีความกังวลมากถ้าไม่มีอำนาจในการบังคับเพื่อพิสูจน์แสดงให้เห็นจริง  
และตรวจสอบเอกสาร<sup>๕</sup> ดังนั้น การทำประชาพิจารณ์จึงสามารถแยกแยะวัตถุประสงค์ที่สำคัญได้  
ดังนี้

<sup>๔</sup> The Pine Line Act, ๑๙๕๕ (R.S.B.C) Part, Section ๖ (๒) และ (๓).

<sup>๕</sup> Stalker M. Anne, "The Protection of Individual Rights and the Public Inquiry" University  
of New Brunswick law Journal, Vol. ๔๓, ๑๙๙๔, p ๔๒๗.



๔.๑ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในอนาคต การทำประชาพิจารณ์ลักษณะนี้เพื่อทำการศึกษา หาแนวทางและเสนอแนะรัฐบาลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การบริหารงานของรัฐบาลในอนาคต ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเกี่ยวกับทิศทางการทำงานของรัฐบาล เช่น การทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะและการบริหารรัฐกิจของจังหวัด British Columbia (Public Inquiry Into the Public Service and Public Sector ค.ศ. ๑๙๙๓)

๔.๒ เพื่อสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในชุมชนหรือเมืองใดเมืองหนึ่ง ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จังหวัดนั้นๆ จะทำประชาพิจารณ์เพื่อตรวจสอบถึงสาเหตุของปัญหา กระบวนการทำงาน ผู้รับผิดชอบ และหาข้อสรุปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต เช่น การทำประชาพิจารณ์อุบัติเหตุในเมืองแคว่ The Westray จังหวัด Nova Scotia ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และการทำประชาพิจารณ์เนื่องจากมีแบคทีเรีย (E.Coli ๐๑๕๗ : H ๗) ปนเปื้อนในน้ำดื่มที่เมือง Walkerton จังหวัด Ontario ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้น

๔.๓ เพื่อแนะนำให้มีการปฏิรูปกฎหมาย เช่น จังหวัด Ontario ได้ตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะการปฏิรูปกฎหมายในกรอบเกี่ยวกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมาย Common Law หลักนิติศาสตร์ กระบวนการทางศาลและกึ่งศาล (Judicial and Quasi-Judicial Procedures) และการบริหารงานยุติธรรม

๔.๔ เพื่ออธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้น เช่น กรณีความสูญเสียของฐานขุดเจาะ Ocean Ranger พร้อมลูกเรือในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ กล่าวคือ ในเช้าตรู่ ของวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๒ ฐานขุดเจาะ Ocean Ranger ได้คว่ำและจมลงในเขต Grand Banks ซึ่งอยู่ห่างจากจังหวัด Newfoundland ๑๗๐ ไมล์ และเป็นเหตุให้ลูกเรือสูญหายทั้งหมด ๘๔ คน รัฐบาลของแคนาดาและรัฐบาลระดับจังหวัด Newfoundland จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบและสอบสวน

๔.๕ เพื่อประโยชน์ในการให้ความรู้และอ้างอิง การทำประชาพิจารณ์จะมีลักษณะทั้งการตรวจสอบและการวิจัย<sup>๖</sup> ดังนั้น รายงานการทำประชาพิจารณ์อย่างน้อยจะประกอบด้วยสาเหตุของปัญหา กระบวนการ ผลสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อรัฐบาลทั้งในระดับรัฐบาล

<sup>๖</sup> Frank Iacobucci, "Commissions of Inquiry and Public Policy in Canada", Dalhousie Law Journal, Vol. ๑๒, No. ๓, January ๑๙๘๐, P.๒๓.



กลางและรัฐบาลระดับจังหวัด จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการติดตามผลการปฏิบัติ (Implementation) ของรัฐบาลโดยประชาชน

## ๕. ลักษณะของการทำประชาพิจารณ์

ลักษณะการทำประชาพิจารณ์ของประเทศแคนาดา ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทของการทำประชาพิจารณ์ ดังนี้

๕.๑ **Liora Salter and Debra Slaco**<sup>๗</sup> ได้แบ่งการทำประชาพิจารณ์ออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๕.๑.๑ ประชาพิจารณ์ที่มีลักษณะเป็นการศึกษาวิจัย กล่าวคือ จะนำรูปแบบของการวิจัย (Research Model) มาใช้เพื่อหาข้อมูลที่มีความสลับซับซ้อน หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ และความเห็นของนักวิชาการที่อธิบายได้อย่างสมเหตุสมผล เช่น การทำประชาพิจารณ์ของ Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada เป็นต้น

๕.๑.๒ ประชาพิจารณ์ที่มีลักษณะอนุญาโตตุลาการ กล่าวคือ จะนำรูปแบบของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Model) มาใช้ในกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยนักวิชาการจะต้องพูดโน้มน้าวให้ประชาชนเข้าใจ ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาที่มีความยุ่งยากที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

๕.๒ **Gerald Le dain** อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา<sup>๘</sup> ได้แบ่งการประชาพิจารณ์ออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ

๕.๒.๑ การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ (Determination of Public Policy) เช่นการสอบสวนของ Macdonald Royal Commission เกี่ยวกับเศรษฐกิจของ Canada เป็นต้น

๕.๒.๒ การทบทวนการพิจารณาคัดสินการกระทำทางการเมือง (Review of Political Judgement) เช่น การสอบสวนของ Justice Parker's Sinclair Stevens and Justice Estey's banking ในการทบทวนการพิจารณาคัดสินการกระทำทางการเมือง เป็นต้น

---

<sup>๗</sup> L.Salter and D.Slaco, "Public Inquiries in Canada" (Hull : Canadian Government Publishing Centre, ๑๙๘๑.) อ้างใน A. Wayne Mackay, Professor of Law, Dalhousie University, Dalhousie Law Journal, ๑๙๘๒, p.๓๒.

<sup>๘</sup> G. Le Dain, "The Role of Public Inquiry in Our Constitutional System" In J.S. Ziegel, ED., Suprar, Ibid., P.๓๓.



๕.๒.๓ การตัดสินเกี่ยวกับความผิดหรือความบริสุทธิ์ใจ (Determination of Guilt or Innocence) เช่น การสอบสวนของ Justice Grange's Nelles เกี่ยวกับการตายของทารก ๖ คน ใน Toronto Hospital เป็นต้น

๕.๓ **Nicholas D' Ombrain**<sup>๙</sup> ได้แบ่งการทำประชาพิจารณ์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๕.๓.๑ Policy Inquiries เป็นการทำให้ประชาพิจารณ์โดยมีวัตถุประสงค์ตามความต้องการของรัฐบาลเพื่อศึกษานโยบายสาธารณะและประโยชน์สาธารณะ

๕.๓.๒ Investigative Inquiries หรือ Judicial Inquiries เป็นการทำให้ประชาพิจารณ์เพื่อสอบสวนเหตุการณ์หรือความวิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ฆาตกรรมล้มละลาย สิ่งปนเปื้อนในการบริจาดโลหิต และสาธารณภัยต่างๆ ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น

๕.๔ **Professor Dr. Philip Bryden**<sup>๑๐</sup> ได้แบ่งการทำประชาพิจารณ์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๕.๔.๑ Public Policy Inquiries มีลักษณะเป็นการเสนอแนะรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและงบประมาณในอนาคต

๕.๔.๒ Specific Problem Inquiries มีลักษณะเป็นการค้นหาความจริงในปัญหาบางอย่างที่สำคัญที่เกิดขึ้น เช่น มีสิ่งปนเปื้อนเกิดขึ้นในการรับบริจาดโลหิต เป็นต้น

## ๖. กระบวนการการทำประชาพิจารณ์

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะให้มีการทำประชาพิจารณ์ สิ่งที่สำคัญที่สุดในเบื้องต้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ความสำเร็จและการยอมรับของประชาชนจะขึ้นอยู่กับการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นสำคัญ ดังนี้

๖.๑ **คณะกรรมการประชาพิจารณ์ (Royal Commission or Commissions of Inquiry)**

๖.๑.๑ การแต่งตั้งและข้อกำหนดการพิจารณา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจ ส่วนในระดับจังหวัด คือ The Lieutenant-Governor in Council เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

<sup>๙</sup> Nicholas D'Ombrain "Public Inquiries in Canada", Canadian Public Administration, Vol. ๔๐, No. ๑, ๑๙๙๗, p. ๘๖-๘๗.

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ Professor Dr. Philip Bryden, Professor of Law, Faculty of Law, University of British Columbia, Vancouver, Canada เมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๕.



เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายและรายงานผลการศึกษาให้ผู้ที่แต่งตั้งทราบ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นผู้ออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณ์ของตนเอง เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ เช่นจังหวัด Ontario<sup>๑๑</sup> จังหวัด Northwest Territories<sup>๑๒</sup> และจังหวัด Yukon Territory<sup>๑๓</sup> เป็นต้น

๖.๑.๒ จำนวนของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กฎหมายประชาพิจารณ์ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับจังหวัดไม่ได้กำหนดจำนวนของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไว้แน่นอนว่าเท่าใดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้งและลักษณะของเรื่องแต่ละเรื่อง เพราะนอกจากจะมีคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้วยังจะมีคณะที่ปรึกษาซึ่งมีบทบาทสำคัญมากในการให้คำปรึกษาและกำหนดประเด็นต่างๆ รวมถึงคณะทำงานต่างๆ ด้วย ดังนั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีจำนวนแตกต่างกันไป เช่น คณะกรรมการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับมีแบคทีเรีย (E.Coli ๐๑๕๗ : H๗ Bacteria) ปนเปื้อนในน้ำดื่มที่เมือง Walkerton จังหวัด Ontario โดยกรรมการประชาพิจารณ์มีเพียงคนเดียว คือ Honourable Dennis R.O'Connor ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๐ นอกนั้นเป็นที่ปรึกษา หรือคณะกรรมการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับ Economic Union and Development Prospects for Canada มีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ ถึงจำนวน ๑๓ คน โดยมี Honourable Donald S.Macdonale เป็นประธาน เป็นต้น

๖.๑.๓ คุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีอาชีพแตกต่างกัน เช่น เป็นผู้พิพากษา อาจารย์จากมหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เป็นต้น แต่โดยปกติแล้วผู้พิพากษาหรือผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษามาก่อนจะได้รับการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเป็นผู้มีอาชีพในการผดุงความยุติธรรม

๖.๑.๔ โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ การทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์อาจจะจ้างบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือ ได้แก่ ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง และผู้รายงานและประสานงาน โดยปกติแล้วโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะประกอบด้วย ประธาน รองประธาน คณะที่ปรึกษา เลขานุการ

<sup>๑๑</sup> Ontario, Public Inquiries Act, ๑๙๙๐ (R.S.O.) Section ๓.

<sup>๑๒</sup> Northwest Territories, Public Inquiries Act, ๑๙๘๘ (R.S.N.W.T) Section ๕ (l).

<sup>๑๓</sup> Yukon, Public Inquiries Act, ๑๙๘๖ (R.S.Y.) Section ๗ (c).



ผู้วิจัยทางกฎหมาย ผู้วิจัยทางวิชาการและเทคนิค บรรณาธิการ ผู้จัดการด้านบริหารการเงิน และหัวหน้าศูนย์ข้อมูลข่าวสารสนเทศเป็นต้น การจัดโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณาจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณา ดังนั้น ลักษณะโครงสร้างของการทำงาน การว่าจ้างบุคคลเข้ามาทำงานจะต้องมีความยืดหยุ่น

๖.๑.๕ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณา ภายใต้กฎหมายประชาพิจารณา (The Public Inquiries Act) คณะกรรมการประชาพิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

๑. การเรียกพยาน การเรียกพยานมาเพื่อให้ปากคำหรือโดยการเขียนเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานซึ่งแสดงความถูกต้องโดยการสาบานหรือโดยการยืนยัน นอกจากนี้มีอำนาจในการเรียกพยานเอกสาร หรือสิ่งของที่คณะกรรมการต้องการมาตรวจสอบ อำนาจเช่นว่านี้ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประชาพิจารณาทั้งในกฎหมายหลัก<sup>๑๔</sup> และกฎหมายระดับจังหวัดแต่ละจังหวัด

๒. อำนาจของศาล คณะกรรมการประชาพิจารณาที่มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลในการบังคับพยานมาให้ปากคำเพื่อที่จะบังคับพยานให้หลักฐาน<sup>๑๕</sup> ตามที่คณะกรรมการต้องการ อำนาจดังกล่าวนี้มีข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายประชาพิจารณาหลัก (The Federal Inquiries Act) กับกฎหมายประชาพิจารณาระดับจังหวัด (The Provincial Inquiries Act) บางจังหวัด กล่าวคือ กฎหมายประชาพิจารณาหลักได้บัญญัติเฉพาะพยานบุคคลเท่านั้น โดยมีได้กล่าวถึงการบังคับให้ส่งพยานเอกสารและสิ่งของ แต่ในจังหวัด Alberta<sup>๑๖</sup> จังหวัด British Columbia<sup>๑๗</sup> จังหวัด Nova Scotia<sup>๑๘</sup> และจังหวัด Yukon<sup>๑๙</sup> ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการประชาพิจารณาไม่เฉพาะการบังคับพยานบุคคลเท่านั้นแต่มีอำนาจบังคับครอบคลุมถึงพยานเอกสารด้วย

๓. การตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๗ ของ The Federal Public Inquiries Act, ๑๙๗๐ (R.S.C.) คณะกรรมการประชาพิจารณา มีอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันต่างๆ และอาจจะตรวจสอบ

<sup>๑๔</sup> The Federal Public Inquiries Act, ๑๙๗๐ (R.S.C.) Section ๔.

<sup>๑๕</sup> Ibid, Section ๕.

<sup>๑๖</sup> Alberat, Public Inquiries Act, ๑๙๘๐ (R.S.A.) C.P. ๒๙. Section ๔.

<sup>๑๗</sup> British Columbia. Public Inquiries Act, ๑๙๗๘ (R.S.B.C) C. ๑๙๘, Section ๕.

<sup>๑๘</sup> Nova Scotia, Public Inquiries Act, ๑๙๖๗ (R.S.N.S) C.๒๕๐, Section ๓.

<sup>๑๙</sup> Yokon, Public Inquiries Act, ๑๙๘๖ (R.S.Y) C. ๑๓๗, Section ๔ และ ๕.



รายงาน เอกสาร ใบเสร็จรับเงินรวมถึงบันทึกและหนังสือต่างๆ นอกจากนั้น สำหรับจังหวัด Manitoba คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจมากขึ้นโดยมีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของกฎหมายพยานซึ่งคณะกรรมการอาจจะเข้าไปตรวจสอบในอาคารหรือทรัพย์สินทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนได้อีกด้วย

๔. หน้าที่อื่นๆ คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีหน้าที่ในการผลิตเอกสารต่างๆ ซึ่งคิดว่าจะมีความจำเป็นในการสอบสวนให้ครบถ้วนสมบูรณ์และมีหน้าที่ในการจัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report) เพื่อเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ

๖.๑.๖ การเสียชีวิตของกรรมการประชาพิจารณ์ โดยทั่วไปแล้วหากกรรมการคนใดคนหนึ่งเสียชีวิตลง ให้กรรมการที่เหลือดำเนินการทำประชาพิจารณ์ต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้การทำประชาพิจารณ์ได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายประชาพิจารณ์ระดับจังหวัดของจังหวัด British Columbia และจังหวัด Manitoba ได้บัญญัติว่า ถ้ากรรมการประชาพิจารณ์เสียชีวิตลงเป็นเหตุให้เหลือกรรมการประชาพิจารณ์เพียงคนเดียว กรณีเช่นนี้อาจมีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่แทนได้

#### ๖.๒ คณะกรรมการที่ปรึกษา (Commissions Counsel)

๖.๒.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษามาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์<sup>๒๐</sup> ภายใต้งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ คณะกรรมการที่ปรึกษามีบทบาทที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการการทำประชาพิจารณ์ให้ไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น กฎหมายประชาพิจารณ์ระดับจังหวัดจึงมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะว่าคณะกรรมการที่ปรึกษา เช่น จังหวัด Alberta, Manitoba, Newfoundland, Northwest Territories, Prince Edward Island และ Saskatchewan เป็นต้น

๖.๒.๒ หน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา มีดังนี้<sup>๒๑</sup>

๑. พิจารณาหลักฐานและสัมภาษณ์พยานด้วยความเป็นธรรม
๒. แนะนำเกี่ยวกับกระบวนการทำงานและยกร่างข้อกำหนดกระบวนการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์
๓. แนะนำเกี่ยวกับคำขอต่างๆ เช่น คำขอเข้าร่วมรับฟังการบันทึกข้อมูลและการแสดงเอกสารอ้างอิง

<sup>๒๐</sup> The Federal Public Inquiries Act, ๑๙๗๑ (R.S.C.) Section ๑๑ (1).

<sup>๒๑</sup> Alberta Law Reform Institute, "Public Inquiries", Issues Paper No. ๓, November ๑๙๙๑, p. ๖๘.



๔. กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของคู่กรณีและสาธารณชน
๕. ตรวจสอบพยานบุคคล
๖. การถามค้านโดยการทดสอบและหักล้างหลักฐานของพยานซึ่งขึ้นอยู่กับ  
กับการแสดงความคิดเห็น
๗. ดำเนินการปิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นซึ่งมีทั้งฝ่ายเห็นด้วย  
และฝ่ายคัดค้าน
๘. ช่วยเหลือคณะกรรมการประจำพิจารณาในการจัดทำรายงานสรุปผล  
การศึกษาการทำประชาพิจารณ์

### ๖.๓ ลักษณะการจัดการประชุม (Meetings)

๖.๓.๑ การประกาศ กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด British Columbia และจังหวัด Manitoba ได้บัญญัติว่าการประกาศเพื่อนัดหมายการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องประกาศต่อสาธารณะอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด Quebec ยังบังคับให้การประกาศในการประชุมครั้งแรก จะต้องกำหนดเวลาและสถานที่ให้ชัดเจนด้วย

๖.๓.๒ เวลาและสถานที่การประชุม กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด Quebec บัญญัติให้การประชุมของคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องดำเนินการตามเวลาที่เหมาะสมและสถานที่ประชุมจะต้องเป็นสถานที่ที่คาดว่าจะได้รับข้อมูลที่จำเป็นมากที่สุด ในขณะที่กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด New Brunswick บัญญัติว่าจะกระทำที่ไหนก็ได้แต่ต้องเป็นสถานที่ที่อยู่ภายในจังหวัด

๖.๓.๓ การเลื่อนการประชุม กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด New Brunswick อนุญาตให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์เลื่อนเวลาจากเวลาหนึ่งไปเป็นอีกเวลาหนึ่งได้ ในขณะที่กฎหมายประชาพิจารณ์ของจังหวัด Quebec บัญญัติว่าการเลื่อนการประชุมห้ามเลื่อนออกไปมากกว่า ๑ สัปดาห์โดยปราศจากการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

๖.๓.๔ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ๒ วิธี คือ โดยการแสดงความจำนงค์เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และโดยการเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นส่งถึงเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์

### ๗. วิธีการทำประชาพิจารณ์

รายละเอียดและขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์จะเป็นไปตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณ์ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นผู้กำหนดไว้ จึงอาจทำให้วิธีการการทำ



ประชาพิจารณาของแต่ละเรื่องของแต่ละจังหวัดแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เช่น จังหวัด British Columbia และจังหวัด Manitoba กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาทำการสาบานตนก่อนที่จะมีการเปิดพิจารณาแต่สำหรับจังหวัด Alberta คณะกรรมการพิจารณาไม่จำเป็นต้องสาบาน เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการพิจารณาประกอบด้วย ๒ ขั้นตอน คือ

**๗.๑ ขั้นตอนก่อนพิจารณา (Pre-Hearing Stage)** เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะดำเนินการพิจารณา นอกจากคณะกรรมการพิจารณาจะได้ตรวจสอบความเรียบร้อยทางด้านบริหารจัดการแล้ว ในขั้นตอนนี้หน้าที่หลักจะเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่ปรึกษา ดังนี้<sup>๒๒</sup>

๗.๑.๑ การเตรียมสัมภาษณ์พยาน คณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องแยกกลุ่มพยานเพื่อที่จะเตรียมหลักฐานและเตรียมการสัมภาษณ์ ลักษณะการสัมภาษณ์ที่ดำเนินคำถามจะต้องมีความสัมพันธ์กับหลักฐานของพยานที่ถูกนำมา และดำเนินการต่อหน้าพยาน

๗.๑.๒ การแนะนำกระบวนการทำพิจารณา การดำเนินการพิจารณาจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาการทำพิจารณาโดยต้องเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปราศจากการแทรกแซงหรือรบกวน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาที่จะแนะนำคณะกรรมการพิจารณาโดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเกี่ยวกับการไต่สวน การออกคำสั่ง การพิสูจน์เอกสาร ตลอดจนลักษณะคำสั่งเมื่อมีการโต้เถียงในห้องประชุมพิจารณา นอกจากนั้น การเตรียมการเกี่ยวกับคำขอที่ขอร่วมแสดงความคิดเห็น คำขอสำหรับค่าใช้จ่าย คำขอเกี่ยวกับการบันทึกงานการพิจารณา และคำขอเพื่อแสดงเอกสารอ้างอิง

**๗.๒ ขั้นตอนการพิจารณา (Hearing Stage)** ประกอบด้วยหลักการหรือแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๗.๒.๑ การเปิดประชุม คณะกรรมการที่ปรึกษาจะเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อแจ้งข่าวสารและขั้นตอนให้คู่กรณีและสาธารณชนทราบ

๗.๒.๒ การบริหารจัดการ โดยการจัดเวลาแสดงความคิดเห็นให้เหมาะสมกับคู่กรณี

๗.๒.๓ ต้องมีความอิสระในการไต่สวน ตรวจสอบ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล

<sup>๒๒</sup> John Sopinka, Q.C. (A Justice of the Supreme Court of Canada), "The Role of Commission Counsel", Dalhousie Law Journal, Vol. ๑๒, No. ๓, January ๑๙๘๐, p. ๗๙.

๗.๒.๔ การสอบสวนโดยอยู่บนพื้นฐานของความจริง โดยไม่ฝักใฝ่ในฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

๗.๒.๕ ดำเนินแก้ไขปัญหาด้วยความเป็นธรรม ไม่ลำเอียง และปราศจากอคติ

๗.๒.๖ การรายงาน จะต้องรายงานให้ประชาชนได้ทราบตลอดเวลาว่ามีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นบ้างในขณะทำประชาพิจารณ์

๗.๒.๗ คำถามและการให้เหตุผลต้องอธิบายได้และมีความสุจริตต่อสาธารณชน

๗.๒.๘ การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายจะต้องแสดงให้เห็นให้สาธารณชนได้มีความมั่นใจอย่างแน่นหนาว่า ทุกสิ่งทุกอย่างมีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการปฏิบัติตามเป้าหมายด้วยความเป็นจริง

๗.๒.๙ การเปิดการอภิปราย การปิดการแสดงความคิดเห็นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาเช่นเดียวกันและช่วยคณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำผลสรุปการศึกษาทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report)

๗.๓ การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตามกระบวนการการทำประชาพิจารณ์ หากคณะกรรมการประชาพิจารณ์หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติด้อยหรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม มีระบบที่เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ ๒ ประการ คือ การอุทธรณ์และระบบศาล

๗.๓.๑ การอุทธรณ์ (The Appeal) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์และเงื่อนไขที่ทำการอุทธรณ์

๗.๓.๑.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ประกอบด้วย

๑. คู่กรณี

๒. ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

๗.๓.๑.๒ เงื่อนไขที่จะทำการอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลก่อนที่ผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report) จะนำเสนอต่อรัฐบาลเสร็จเรียบร้อยแล้ว

๗.๓.๒ ระบบศาล (The Courts) การยื่นอุทธรณ์สามารถยื่นต่อศาลได้ โดยศาลจะพิจารณาทบทวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ (Judicial Review Proceeding) ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์และการพิพากษาของศาลสูงสุดของแคนาดา (The Supreme Court of Canada) ถือว่าเป็นที่สุด

ตัวอย่างเช่น การทำประชาพิจารณ์อุบัติเหตุในเมืองแรม The Westray จังหวัด Nova Scotia ปี ค.ศ. ๑๙๙๒-๑๙๙๗ โดยมีการฟ้องร้องต่อศาลว่า คำสั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์เกิน



LIIRT

อำนาจ (Ultra Vires) ของจังหวัดเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๒ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) จนกระทั่งวันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ ศาลสูงสุดของแคนาดา (The Supreme Court of Canada) ตัดสินว่าคำสั่งดังกล่าว จังหวัดได้กระทำภายในอำนาจ (Intra Vires) ดังนั้น คำสั่งจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วการฟ้องร้องนี้เป็นเหตุให้การทำประชามติพิจารณายุคชะงักลงขณะหนึ่งเป็นเวลา ๑ ปีเศษ

#### ๘. การจัดทำรายงานของคณะกรรมการประชามติพิจารณา

คณะกรรมการประชามติด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชามติขั้นสุดท้าย (Final Report) พร้อมข้อเสนอแนะเพื่อรายงานต่อผู้แต่งตั้ง<sup>๒๓</sup> หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการประชามติดังกล่าวได้ระบุไว้ในกฎหมายประชามติและคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชามติ เช่น จังหวัด Alberta ได้ระบุการทำรายงานผลสรุปการศึกษาไว้ใน Public Inquiries Act, ๑๙๘๐ (R.S.A) Section 1 (b) หรือการรายงานผลการทำประชามติเกี่ยวกับ The Economic Union and Development Prospects For Canada ได้ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชามติ ซึ่งแต่งตั้งโดย The Governor General ในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นต้น หลังจากนั้น รัฐบาลจะตัดสินใจว่าจะเผยแพร่ต่อสาธารณะหรือไม่ สำหรับการกำหนดระยะเวลาที่ต้องรายงานผลสรุปการศึกษา กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน ยกเว้น จังหวัด British Columbia<sup>๒๔</sup> ได้กำหนดไว้ว่า รายงานที่ได้เสนอต่อรัฐบาลจะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาระดับจังหวัด (The Legislative Assembly) เพื่อทราบภายใน ๑๕ วัน หลังจากที่รายงานเสร็จ เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องรีบรายงานให้รัฐสภาทราบ

#### ๙. การปฏิบัติตามรายงานผลสรุปการศึกษาการทำประชามติ

โดยปกติแล้ว เอกสารรายงานสรุปผลการศึกษาการทำประชามติเมื่อได้ส่งรายงานให้รัฐบาลแล้ว เอกสารจะได้รับการเผยแพร่ต่อประชาชนทันที เช่น Report of The Walkerton

<sup>๒๓</sup> ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชามติระดับรัฐบาลกลาง หมายถึง The Governor General และระดับจังหวัด หมายถึง The Lieutenant-Governor in Council.

<sup>๒๔</sup> British Columbia, Inquiries Act, ๑๙๗๙ (R.S.B.C.), Section ๑๔(๒).



Inquiry, Ontario ได้รายงานต่อรัฐบาล Ontario ในวันที่ ๑๔ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๒ และต่อมาได้ทำแจกจ่ายเผยแพร่ต่อประชาชนในวันที่ ๑๔ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๒<sup>๒๕</sup>

สำหรับการปฏิบัติตามรายงานสรุปผลการศึกษากการทำประชาพิจารณ์จะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติตามบางส่วน หรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการทำประชาพิจารณ์เป็นเทคนิคทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน ผลการปฏิบัติตามรายงานขึ้นอยู่กับลักษณะของการทำประชาพิจารณ์ ถ้ามีลักษณะเป็น Public Policy Inquiries จะมีผลในระยะยาว แต่ถ้ามีลักษณะเป็น Specific Problem Inquiries จะมีผลในระยะสั้น เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน และมีลักษณะเป็นจิตวิทยาการเมืองของรัฐบาล<sup>๒๖</sup> แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะระมัดระวังเกี่ยวกับการตัดสินใจการปฏิบัติตามสรุปผลการศึกษากการทำประชาพิจารณ์อย่างมากเนื่องจากเหตุผล ๒ ประการ คือ

๙.๑ ความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นประเด็นการโจมตีของฝ่ายค้านโดยเฉพาะเหตุการหาเสียงเลือกตั้ง

๙.๒ การตรวจสอบโดยสื่อมวลชน สื่อมวลชนจะมีอิทธิพลมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รัฐบาลอาจถูกลดความน่าเชื่อถือหรือความนิยมลงได้ หากไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

## ๑๐. เงื่อนไขสำหรับการทำประชาพิจารณ์

โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอตามความเหมาะสมตามกรอบการศึกษาของการทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่อง ดังนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายจะมีจำนวนแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและระยะเวลาของการศึกษา

<sup>๒๕</sup> The National Post Newspaper, Canada, Saturday January ๑๔, ๒๐๐๒, p.A.๑๒.

<sup>๒๖</sup> สัมภาษณ์ Professor Dr.Philip Bryden, Professor of Law, Faculty of Law, University of British Columbia, Vancouver, Canada เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๕.



## ๑๑. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ก. ด้านรูปแบบ

๑๑.๑ การจัดทำกฎหมายประชานิยาม ควรดำเนินการ ๒ ระยะ คือ

๑๑.๑.๑ ระยะเร่งด่วน ควรบัญญัติกฎหมายประชานิยามกลางขึ้น เรียกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๑.๑.๒ ระยะเวลา ควรบัญญัติให้มีการทำประชานิยามไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับเพื่อเป็นมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการทำประชานิยามในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐมิอาจใช้อำนาจดุลพินิจหลีกเลี่ยงการทำประชานิยามก่อนดำเนินโครงการได้ เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๑๑.๒ ลักษณะของการทำประชานิยาม การทำประชานิยามเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีผลกระทบต่อสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย การศึกษาและวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา การตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิรูปกฎหมาย การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินโครงการต่างๆ ที่กระทบต่อชีวิตของประชาชนควรมีการจัดทำประชานิยาม

๑๑.๓ การศึกษาวิจัย การศึกษาวิจัยเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับประโยชน์และผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจในรายละเอียดอย่างถูกต้อง เพื่อประกอบในการแสดงความคิดเห็นในการทำประชานิยาม การศึกษาวิจัยดังกล่าวควรดำเนินการโดยคณะผู้วิจัยที่อิสระและมีความเป็นกลางเพื่อลดข้อโต้แย้งของประชาชนบางกลุ่ม

๑๑.๔ คณะกรรมการประชานิยามและคณะกรรมการที่ปรึกษา

๑๑.๔.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชานิยาม ควรแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติวางตัวเป็นกลางโดยเป็นที่ยอมรับจากประชาชนทั่วไป ส่วนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของเรื่องที่ทำประชานิยาม ซึ่งอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๗ คน โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง



๑๑.๔.๒ คณะกรรมการที่ปรึกษา ควรแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เพราะมีบทบาทที่สำคัญในการให้คำแนะนำ ปรึกษาและกำหนดแนวทางหรือกระบวนการการทำ ประชาพิจารณา

๑๑.๕ งบประมาณ ควรกำหนดงบประมาณสนับสนุนการทำประชาพิจารณาไว้ อย่างเพียงพอโดยให้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณโครงการ

## ข. ด้านเนื้อหา

### ๑๑.๑ กระบวนการและวิธีการทำประชาพิจารณา

๑๑.๑.๑ กระบวนการทำประชาพิจารณาจะต้องดำเนินการก่อนรัฐบาล ตัดสินใจทำสัญญาดำเนินโครงการ โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยคำแนะนำของคณะ- กรรมการที่ปรึกษาจะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณา

๑๑.๑.๒ ควรให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นทางจดหมาย และสื่อต่างๆ ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากการแสดงความคิดเห็นในสถานที่ที่จัดทำประชาพิจารณา

๑๑.๑.๓ ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณาต้องแสดงให้เห็นประชาชนส่วนใหญ่ เข้าใจและเห็นด้วย ไม่ควรเร่งรัดเวลาจนเกินไป

### ๑๑.๒ การอุทธรณ์หรือคัดค้าน

#### ๑๑.๒.๑ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน

๑. ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง
๒. ผู้มีส่วนได้เสียทั่วไป
๓. ประชาชนทั่วไป

#### ๑๑.๒.๒ ประเภทของการอุทธรณ์แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. อุทธรณ์ก่อนการส่งผลสรุปรายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report) เป็นลักษณะการคัดค้านการปฏิบัติงานคณะกรรมการประชาพิจารณา เช่น ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณา ความประพฤติไม่เหมาะสม และไม่สุจริต ลำเอียง มีอคติ เป็นต้น

๒. อุทธรณ์หลังการตัดสินใจของรัฐบาล หากปรากฏว่าการตัดสินใจของรัฐบาลขาดเหตุผลเพียงพอ

#### ๑๑.๒.๓ ผู้พิจารณาอุทธรณ์

๑. การอุทธรณ์ก่อนส่งผลสรุปรายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report) ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา



LIIRT

๒. การอุทธรณ์หลังการตัดสินใจของรัฐบาล แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

๒.๑ อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา

๒.๒ อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลอย่างชัดเจนต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

๑๑.๓ การเปิดเผยผลสรุปรายงานการศึกษาและผลการทำประชาพิจารณ์

๑๑.๓.๑ การเปิดเผยผลสรุปรายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report)

ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนทันทีที่ได้ส่งให้รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนทั่วไปจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือคัดค้าน

๑๑.๓.๒ ผลการทำประชาพิจารณ์มีฐานะทางกฎหมายเป็นเพียงข้อมูลข้อเสนอแนะในการตัดสินใจของรัฐบาล แต่มิได้ผูกพันที่จะให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

๑๑.๔ การเยียวยาทางศาล

๑๑.๔.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีมีข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑๑.๔.๒ ศาลปกครอง กรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

