



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



ทำดัชนีแล้ว

ปีที่ ๕๑ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่องในฉบับ

- พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป ๗
- ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ๑๕
- การต่างประเทศไทยในความสัมพันธ์กับ
สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน
และ ญี่ปุ่น ในบริบททางการเมืองก่อนและ
หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ๔๒
- การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ ๖๔
- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรการสำคัญในการตัดวงจร
ยาเสพติดส่งคนดีกลับคืนสู่สังคม ๕๕

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LIRT



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนน

พญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ

๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร”

ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่ง

ตัวแลกเงินหรือธนาคัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการ

ไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๕๐ บาท

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

บรรณาธิการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวสุนทร รักเมือง

เหรียญกิตติมศักดิ์

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยนิยม

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวรัชฎา ยศพลพิพัฒน์

นางสาวลลิตา สอนเศรษฐ์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

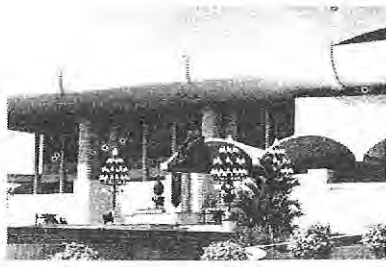
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์



LIRT



บทบรรณาธิการ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานทาง การเมืองหลายประการ นับแต่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้ามาบริหารประเทศการเป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังเผยแพร่อุดมการณ์ และนโยบายของพรรค พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้แก่ประชาชนและในปัจจุบันพรรคการเมืองได้มีการปรับบทบาทเพื่อให้ใกล้ชิดกับประชาชนและเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การปกครองประเทศดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้น

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความ เรื่อง พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป ฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา มานำเสนอพร้อมกับบทความอื่นที่น่าสนใจเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



LIRT



- พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป ๗
 ✍ นายแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ

- ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ๓๗
 ✍ ดร.อัศวินเมศวร์ ทองนวล

- การต่างประเทศไทยในความสัมพันธ์กับ สหรัฐอเมริกา
 สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ญี่ปุ่น ในบริบททาง
 การเมืองก่อนและหลังเหตุการณ์ ๓๕ ตุลาคม
 พ.ศ. ๒๕๓๖ ๔๒
 ✍ นายธโรธร ตู๋ทองคำ

- การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการ
 ศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ ๖๔
 ✍ นายวิรัช วิรัชนิภาวรรณ

- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
 พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรการสำคัญในการตัดวงจรยาเสพติด
 ส่งคนติดยากลับคืนสู่สังคม ๗๕
 ✍ นายคมกริช ดุลยพิทักษ์



พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป

นพ.เปรมศักดิ์ เพียยุระ*

บทนำ

ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง คือ ระบบพรรคการเมืองที่รักษาสิทธิประโยชน์ และสนองความต้องการของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยของปวงชนและการมีเสรีภาพของบุคคล

อธิปไตยของปวงชน หรือ อาจใช้คำว่าประชาธิปไตย ตรงกับคำว่า SOVEREIGNTY OF THE PEOPLE ซึ่งสำคัญที่สุดก็คือคำว่า PEOPLE ที่หมายถึงประชาชนหรือปวงชนเป็นลักษณะของประชาชนโดยรวม มิได้หมายความว่าเฉพาะพวกใดพวกหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

หากอธิปไตยของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็มีระบอบประชาธิปไตย

เสรีภาพ (FREEDOM) หมายถึงเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตอยู่อย่างมนุษย์ตามหลักการสิทธิมนุษยชน

ปัจจัยสำคัญที่จะบ่งชี้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ปวงชนจะแสดงอำนาจอธิปไตย และการมีเสรีภาพได้โดยการใช้อำนาจนั้น ผ่าน “ระบบพรรคการเมือง”

* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น

ประธานคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร



LIRT



การวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองของไทยเดิมเป็นระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบบกษัตริย์ (Monarchy) ไม่มีระบบพรรคการเมือง

แนวความคิดที่จะนำเอารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย ได้เริ่มต้นขึ้นให้เห็นเป็นรูปธรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบาย เพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างค่อยเป็นค่อยไปดังเช่น โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ เพื่อถวายเป็นคำปรึกษาและความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองในปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ หรือการปฏิรูประบบราชการ ปีพุทธศักราช ๒๔๓๕ และที่สำคัญคือการเลิกทาส ซึ่งนับเป็น สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระแสความต้องการการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ทวีความรุนแรงขึ้น พระองค์ทรงจัดตั้งเมืองสมมุติชนมีชื่อว่า “ดุสิตธานี” ซึ่งตั้งอยู่ภายใต้บริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อทดลองการปกครองบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติในปีพุทธศักราช ๒๔๖๘ พระองค์ทรงตั้งพระราชปณิธานแน่วแน่ที่จะวางรากฐานการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังปรากฏหลักฐานและเอกสารการเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนหลายครั้ง แต่ถูกยับยั้งจากที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควร

ช่วงเวลานั้นกระแสการเรียกร้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนในที่สุดมีกลุ่มบุคคลที่เรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” ได้ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

หลังจากนั้น ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขจนถึงปัจจุบัน โดยในระยะแรกนั้น (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๙๙) จะยัง ไม่มีพรรคการเมือง แต่จะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีคนแรกของไทย คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา มีรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา ซึ่งสมัยนั้นจะประกอบด้วย วุฒิสภา กับ สภาผู้แทนราษฎร มีคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ



รัฐธรรมนูญนับเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นหลักการในการจัดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นลักษณะของการปกครองประเทศ ซึ่งจะมีลักษณะต่างไปจากคำว่าระบอบ ดังนี้

คำว่า ระบอบ (REGIME) จะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง คือเป็นมรรควิธีของการปกครอง (METHOD OF GOVERNMENT) แต่เป็นหลักสำคัญที่สุดของการปกครอง เพราะระบอบจะบ่งชี้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร

ถ้าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ก็คือ ระบอบประชาธิปไตย (DEMOCRATIC REGIME) แต่ถ้าอำนาจอธิปไตยเป็นของกลุ่มชนหรือชนส่วนน้อยก็จะเป็นระบอบเผด็จการ (DICTATORIAL)

คำว่า คณะรัฐมนตรี (CABINET) หรือ (ADMINISTRATION) หมายถึง คณะผู้บริหารประเทศ

ในส่วนของคำว่า การปกครองประเทศ (GOVERNMENT) จะหมายถึง องค์กรอำนาจอธิปไตยทั้งหมด เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ตลอดจนกลไกต่างๆ ของรัฐ เช่น กองทัพ ระบบราชการ ฯลฯ ซึ่งจะถูกจัดว่าเป็นองค์กรของอำนาจอธิปไตย

ถ้าองค์กรอำนาจอธิปไตยทั้งหมดเป็นของประชาชน ก็จะเรียกว่าการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าเป็นของคนส่วนน้อยก็เรียกว่า การปกครองแบบเผด็จการ

การปกครองแบบประชาธิปไตย (DEMOCRATIC GOVERNMENT) จะตรงกันข้ามกับการปกครองแบบเผด็จการ (DICTATORSHIP)

การปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองจะประกอบด้วย ๒ ลักษณะ คือ รูปแบบ (FORM) และหลักการ (PRINCIPLE)

ประชาธิปไตยคือรูปแบบ และหลักการของประชาธิปไตยที่องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

๑. หลักการปกครอง (PRINCIPLE OF GOVERNMENT) แบบประชาธิปไตย มีองค์ประกอบอย่างน้อย ๕ ประการ คือ

๑.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (SOVEREIGNTY OF THE PEOPLE)

๑.๒ เสรีภาพ (FREEDOM)



๑.๓ ความเสมอภาค (EQUALITY)

๑.๔ หลักนิติธรรม (RULE OF LAW)

๑.๕ รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง (ELECTED GOVERNMENT)

๒. รูปแบบการปกครอง (FORM OF GOVERNMENT) ในส่วนของรูปแบบ (FORM) ประเทศไทยได้ใช้รูปแบบประชาธิปไตยในระบบรวมอำนาจ (FUSION OF POWER) ไว้ด้วยระบบรัฐสภา (PARLIAMENTARY SYSTEM) บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ใช้รูปแบบของประชาธิปไตยในระบบแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWER) ด้วยระบบประธานาธิบดี (PRESIDENTIAL SYSTEM)

รัฐสภาหรือระบบรวมอำนาจ เป็นลักษณะของการรวมอำนาจในการบริหารประเทศ รัฐสภาจะมีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร หรือสองสภา คือ มีวุฒิสภาเพิ่มขึ้นมาอีกสภาหนึ่งก็ได้ โดยแต่ละสภามีอำนาจหน้าที่และสัมพันธ์ภาพระหว่างกันมากน้อยและแตกต่างกันเพียงใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความสอดคล้องของสภาวการณ์บ้านเมืองที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัยของแต่ละประเทศ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะบัญญัติไว้ตรงกันให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการให้ความเห็นชอบในภารกิจสำคัญของประเทศ

รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับบัญญัติให้รัฐสภาประกอบไปด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ และดำเนินต่อมาเป็นระยะ ๆ จนถึงปัจจุบัน ส่วนวุฒิสภาของไทยมีขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ โดยบัญญัติว่ารัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เดิมวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

การวิวัฒนาการของพรรคการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. ๒๔๗๕

พรรคการเมืองของไทย ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคก้าวหน้าขึ้น แต่ยังมีได้จดทะเบียนพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๔๙๘

ถือเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย

จอมพล ป. พิบูลสงคราม (แปลก ขีตตะสังคะ) ได้ตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ คือ พรรคเสรีมนังคศิลา

หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ได้ตั้งพรรคชื่อ พรรคสหชีพ เป็นหัวหน้าพรรคอยู่ระยะหนึ่ง ก็มอบให้ ดร.เดือน บุนนาค เป็นหัวหน้าพรรค และตนเองทำหน้าที่ให้คำปรึกษา

นายดวง อภัยวงศ์ ตั้งพรรคประชาธิปไตย ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๕ มีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอย่างผิดกฎหมาย เพราะอยู่ตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตย คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

เมื่อการเลือกตั้งผู้แทนผ่านระบบพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ นับเป็นประวัติศาสตร์ทางการเมือง ซึ่งกล่าวขานกันว่า เป็นการเลือกตั้งสกปรก มีการโกงการเลือกตั้ง ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ไฟไฟ เวียนเทียน แจกของ (ผ้าขาวม้า, รองเท้าแตะที่ละข้าง ฯลฯ) เกิดกระแสการต่อต้านจากนักศึกษาและประชาชน มีการจัดขบวนฝูงชน (MOP) เดินขบวนขับไล่รัฐบาล จนจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติรัฐประหาร ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้นเอง

ยุคมืดของพรรคการเมืองและนักประชาธิปไตย

เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของคนกลุ่มน้อย จากการปฏิวัติรัฐประหาร โดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ มีการฆ่า ๔ อดีตรัฐมนตรี นักประชาธิปไตยถูกจับติดคุกหลายราย มีกระแสการต่อต้านระบบเผด็จการ จนเกิดวิกฤตการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งยิ่งใหญ่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้แก่ พรรคสหประชาไทย พรรคกิจสังคม พรรคชาติประชาธิปไตย พรรคชาติไทย เป็นต้น ความไม่มีเสถียรภาพของประชาธิปไตยก็ได้ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

ยุคเริ่มต้นของการปฏิรูประบบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นฉบับที่เรียกกันว่า ฉบับประชาชน เพราะมีการตั้งประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ฉบับนี้



เจตนารมณ์ที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทย จากปัญหาหลัก ๓ ประการ คือ

๑. เดิมการเมืองมีลักษณะเป็นของนักการเมือง พลเมืองหรือปวงชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผ่านระบบพรรคการเมืองมีสิทธิและเสรีภาพน้อย ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ระบบการเมืองของนักการเมืองเรียกในทางวิชาการว่า “ระบอบประชาธิปไตย แบบมีผู้แทนราษฎรเท่านั้น (representative democracy) เป็นต้นเหตุของปัญหา เช่น บิดเบือนนโยบายที่เคยให้ไว้แก่ประชาชนตอหนาทเสียงเลือกตั้ง

๒. รัฐธรรมนูญเดิมไม่ได้รับความเชื่อถือจากทั้งในและนอกประเทศจากการไม่สุจริตของกระบวนการเลือกตั้งผู้แทน ฝ่ายการเมืองขาดความเข้มแข็ง จนเกิดการรัฐประหาร การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ไม่มีประสิทธิภาพ ทุจริตง่าย ไม่สามารถก้าจัดหรือลงโทษคนทุจริตได้

๓. ที่ผ่านมาระบบการเมืองขาดเสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่อง นายกรัฐมนตรีขาดภาวะความเป็นผู้นำ รัฐบาลและรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๔๐ มีนายกรัฐมนตรีถึง ๔ คน เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีบ่อย การบริหารบ้านเมืองขาดความต่อเนื่อง ปัญหาของชาติหลายประการต้องแก้โดยใช้ระยะเวลามาก เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ แต่รัฐบาลและรัฐสภาไม่ยืนยาวพอ ประชาชนสิ้นหวัง ต่างชาติไม่มั่นใจที่จะประกอบธุรกิจ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๔๐) จึงมุ่งแก้ปัญหาใหญ่ ๓ ประการนี้ และมีเจตนารมณ์หลัก ๓ ประการ คือ

(๑) เปลี่ยนการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมือง ปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

(๒) ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการ มีความสุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพิ่มอำนาจให้พลเมืองในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะเป็นผู้นำเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพให้หมดยุคของเรื่องไร้สาระ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการปฏิรูประบบพรรคการเมือง คือ :

๑. สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายตาม :

มาตรา ๓๒๘ (๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

๒. มีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตยตาม :

มาตรา ๔๗ วรรคสอง การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัด หรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. ต้องมีสาขาพรรคตาม :

มาตรา ๓๒๔ (๔) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

๔. สมาชิกพรรคได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรคตาม :

มาตรา ๔๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัด หรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๑๑๔ (๘) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้ขอทบทวนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน



สามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

แต่สมาชิกยังต้องคงวินัยพรรคไว้ตาม :

มาตรา ๓๒๘ (๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง โดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

๕. มีการควบคุมและเปิดเผยการบริจาคและบัญชีพรรค ตาม :

มาตรา ๓๒๘ (๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

๖. มีการช่วยพรรคการเมืองลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตาม

มาตรา ๑๑๓ เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) จัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ

(๒) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(๓) จัดหาสถานที่หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๔) จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง

(๕) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

การดำเนินการตาม (๑) (๔) และ (๕) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นนอกจากรัฐ จะกระทำมิได้

หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องให้โอกาสโดยเท่าเทียมกัน

ส่งผลให้ไม่ถูกรอบงำจากนายทุน

๗. พรรคการเมืองที่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศต่ำกว่าร้อยละ ๕ ไม่สามารถมี ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อได้ตาม

มาตรา ๑๐๐ บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคสอง

วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับอันจะถือว่าบุคคลซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนที่คำนวณได้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น

ส่งผลให้ไม่มีพรรคเล็กพรรคน้อยในสภาமாக

มาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองไทยในยุคปฏิรูป มีลักษณะโดยสรุปดังนี้

(๑) ตั้งง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา

(๒) มีการบริหารเป็นประชาธิปไตย และมีฐานมวลชน

(๓) เป็นอิสระจากนายทุน มีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ (กองทุนเพื่อพัฒนา

พรรคการเมือง)

(๔) มีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยสาธารณชน



วิถีทางของพรรคการเมืองไทยยุคปฏิรูป

● นโยบายของพรรคเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จ ภาวะผู้นำของหัวหน้าพรรคกับคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการชนะการเลือกตั้งทั้งระบบบัญชีรายชื่อ และระบบเขตพื้นที่ “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” จะปรากฏเป็นรูปธรรมในระบบการเมืองไทย

● การเข้าถึง (ใจ) ประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่น ไว้วางใจ เป็นภาพลักษณ์ที่ทั้งระดับพรรคและระดับบุคคลจะต้องแข่งขันกัน ดูแลประชาชนด้วยความสามารถ สุจริตและจริงใจ

● โลกาภิวัตน์ (globalization) จะเป็นปัจจัยค้ำจุนให้ระบอบประชาธิปไตยดำรงคงอยู่ ประเทศมหาอำนาจ และต่างชาติจะไม่คบค้ามีสัมพันธ์กับรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร

ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่งผลต่อกลไกทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม บรรษัทข้ามชาติที่มีเครือข่ายทั่วโลก จะมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองและเสรีภาพของรัฐบาล

วัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนพรรคการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) นั้น

อัลมอนต์และเวอร์บา (Almond and Verba, ๑๙๖๕ : ๑๗-๒๐) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มคนในสังคมต่าง ๆ พบว่าบุคคลจะมีลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกันเป็น ๓ ลักษณะดังนี้ (อ้างจาก สมบัติ อารังธัญวงศ์ ๒๕๓๖ : ๑๙-๒๑)

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The parochial political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเลย ไม่มีการรับรู้ รับทราบ ไม่มีความเห็น และไม่ใส่ใจกับระบบการเมือง ไม่คิดว่าตนเองมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่สนใจการเลือกตั้ง เป็นลักษณะไม่พึงประสงค์ของสังคมไทย

๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่มีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกกระบวนการ และไม่มีความรู้สึกที่ตนเองมีความหมายหรือมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้จะยอมรับอำนาจของรัฐ เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐโดยดุษณี

ลักษณะนี้มีมากในสังคมและวัฒนธรรมไทย เนื่องจากได้รับการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization) ให้เป็นผู้ที่อ่อนน้อม ถ่อมตน เชื่อฟังผู้ใหญ่ และระบบอุปถัมภ์ที่แพร่ขยายการให้คุณให้โทษ ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชน ทำให้เกิดการครอบงำ ชี้นำ ทางการเมืองได้ง่าย เป็นลักษณะอันไม่พึงประสงค์ในสังคมไทยอีกเช่นกัน

๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองอันพึงประสงค์ของระบอบประชาธิปไตย บุคคลจะมีความรู้ความสนใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเป็นอย่างดี เห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบให้ผู้ปกครองหรือพรรคการเมืองรับผิดชอบสนองตอบความต้องการของประชาชน นโยบายที่เป็นผลให้คนของพรรคได้รับการเลือกตั้ง จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

สรุป

พรรคการเมืองไทยยุคปฏิรูป ปัจจุบันอยู่ในสภาวะที่ต้องใช้ภาวะผู้นำของหัวหน้าพรรคสูง เนื่องจากความบอบช้ำในระบบเศรษฐกิจ และความล้มเหลวในระบบการเมืองที่ผ่านมา บังคับให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้นำขับเคลื่อนนำพารัฐนาวาซึ่งบรรทุกบวงชนชาวไทยไปให้รอด พร้อมด้วยเครื่องมือของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ หลักธรรมาภิบาล

ในขณะเดียวกันประชาชนในชาติก็ต้องปฏิรูปตนเองให้เป็นผู้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมให้มากขึ้น พร้อมกับการปรับตัวให้ทันกระแสโลกาภิวัตน์

แม้ว่าในปัจจุบันจะยังมีพรรคการเมืองอยู่มากคือ พรรคที่จดทะเบียนทั้งสิ้น ๓๗ พรรค (ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖) โดยแบ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๘ พรรค พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๙ พรรค (อยู่ในระหว่างการพิจารณายุบพรรคของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๗ พรรค) รวมเป็นพรรคการเมืองที่จะคงดำเนินการอยู่ถึง ๓๗ พรรค ก็ตาม

ในอนาคต เชื่อได้ว่าการปฏิรูปและการพัฒนาระบบพรรคการเมือง จะส่งผลให้พรรคการเมืองไทยเหลือเป็น ๒ ชั่ว และอาจมีพรรคทางเลือกที่สามเกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองชัดเจนขึ้น เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ





เอกสารอ้างอิง

ทินพันธ์ นาคะตะ. "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ", วารสารธรรมศาสตร์. ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ" : ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, สถาบันพระปกเกล้าและองค์การอิสระ.

สมบัติ อ่างธัญวงศ์. "วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นกลางในสังคมไทย". โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๓๖.

Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. The Civic Culture. Boston : Little Brown.





ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล

ในการปกครองประชาธิปไตยแบบทุกระบบ มักจะมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ออกเป็นสามอำนาจ คืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislature) ซึ่งทำหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร (Executive) ซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการ (Judiciary) ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางกฎหมาย เช่น การพิจารณาพิพากษาคดี โดยอำนาจทั้งสามนี้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ของตนเอง โดยปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ประเทศตนยึดถือ ซึ่งโดยปกติ ข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจที่แบ่งแยกนี้ จะปรากฏให้เห็นในรูปของกฎหมายสูงสุด ที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษร (written) หรือเป็นความเชื่อที่ฝังรากลึกสืบต่อกันมาในจิตใจของประชาชนส่วนใหญ่จนกลายเป็นจารีตประเพณี (customary) ก็ได้

นอกจากองค์ประกอบของประเทศทั้งหลายจะมีบางสิ่งบางอย่างคล้ายคลึงกันแล้ว ส่วนที่แตกต่างกันก็มีอยู่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิด ความเชื่อ และอุปนิสัยใจคอ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ระบบการปกครองที่ใช้ปกครองประเทศจึงแตกต่างกันออกไป แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยที่เชื่อในหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน



(popular sovereignty) ว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ โดยการเลือกตั้งรัฐบาลที่อยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาและมีอำนาจจำกัด ก็มีการปกครองหลายระบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีระบบการปกครองแตกต่างกัน แต่การดำเนินงานของรัฐบาลตามระบบการปกครองต่าง ๆ ก็เป็นไปตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยเสมอ การมีระบบการปกครองแตกต่างกันจึงมิใช่อุปสรรคแต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ มีอยู่ในอัตราที่สูงยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน การปกครองมีอยู่ ๓ ระบบใหญ่ ๆ คือ

- ๑) การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary democracy)
- ๒) การปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential democracy)
- ๓) การปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential democracy)

การปกครองทั้ง ๓ ระบบข้างต้น ถือว่าอังกฤษเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบประธานาธิบดี และฝรั่งเศสเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

๑.๑ ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาทั่วไป

๑.๑.๑ โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

ในการปกครองระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา (Parliament) ซึ่งอาจจะประกอบด้วยสภาเดียว (Unicameralism) คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) หรือประกอบด้วยสองสภา (Bicameralism) คือ สภาล่าง (Lower House) ซึ่งอาจเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร หรือชื่ออื่น เช่น เรียกว่าสภาสามัญ (House of Commons) อย่างในอังกฤษ กับสภาสูง (Upper House) ซึ่งอาจเรียกว่าวุฒิสภา (Senate) หรือชื่ออื่น เช่น เรียกว่าสภาขุนนาง (House of Lords) อย่างในอังกฤษ เป็นต้น

การที่รัฐสภาของประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีสภาเดียวหรือสองสภา ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เนื่องจากโครงสร้างและสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศแตกต่างกัน



ตัวอย่างของประเทศที่มีสภาเดียว เช่น นิวซีแลนด์ (House of Representatives) เดนมาร์ก (Folketing) ฟินแลนด์ (Eduskunta) สวีเดน (Riksdag) ส่วนประเทศที่มีสองสภาซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เช่น อังกฤษ (House of Commons และ House of Lords) ออสเตรเลีย (House of Representatives และ Senate) แคนาดา (House of Commons และ Senate) อินเดีย (Lok Sabha หรือ People's Council และ Rajya Sabha หรือ Council of States) ญี่ปุ่น (House of Representatives และ House of Councillors) เยอรมัน (Bundestag และ Bundesrat) เป็นต้น

๑.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

ในทางทฤษฎี รัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดเพราะถือว่าเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชนโดยตรง โดยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary supremacy) นี้ได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) ที่เขียนไว้ในหนังสือ An Essay concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government เมื่อประมาณปี ค.ศ. ๑๖๗๙ โดยในทัศนะของล็อกคนนั้น รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง

ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ จะเห็นได้จากคำพูดของเชอเนอัว เดอ ลอลม์ (Genevois de Lolme) ที่อ้างถึงรัฐสภาของอังกฤษที่ว่า "รัฐสภาแห่งอังกฤษจะทำอะไรก็ได้ นอกจากเปลี่ยนหญิงเป็นชายและชายเป็นหญิง" (Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman) แต่ในทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักอุดมการณ์ประชาธิปไตย การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ในการปกครองระบบรัฐสภา ก็ทำให้รัฐสภามีอำนาจจำกัดเช่นเดียวกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ

โดยทั่วไป รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ๑) ออกกฎหมาย และขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- ๒) เลือกสรรและให้ความเห็นชอบตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
- ๓) ควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารงานไปตามกฎหมายและตามเจตจำนงของประชาชน
- ๔) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสะท้อนความทุกข์ยากของประชาชนให้ฝ่ายบริหารได้รับรู้และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง



๕) ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาซึ่งต้องพบปะกับประชาชนอยู่เสมอ โดยสมาชิกสภาสามารถบอกกล่าวให้ประชาชนเข้าใจถึงหลักเกณฑ์การดำเนินงานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

๖) บอกกล่าวเรื่องราวที่เป็นประโยชน์หรือที่อาจเป็นโทษต่อประชาชน โดยสมาชิกสภาอาจรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาเรื่องราวบางประการที่เป็นประเด็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ในหมู่ประชาชนให้ได้ข้อมูลกระจ่าง แล้วบอกกล่าวให้ประชาชนทราบถึงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

๑.๒ ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของอังกฤษ หรือรัฐสภา ประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนาง นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

๑.๒.๑.๑ ที่มาของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยรัฐสภาของอังกฤษมีพัฒนาการมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๓ ในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงจัดตั้งมหาสภา (Great Council) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นขุนนาง ส่วนชนชั้นกลางและประชาชนทั่วไปยังมิได้เป็นตัวแทนในสภา ในสมัยต่อมา พระมหากษัตริย์เริ่มมีบทบาทในสภามากขึ้น จนเกิดความขัดแย้งกับขุนนางในรัฐสภาต่อมาชนชั้นต่าง ๆ เริ่มที่จะมีบทบาทในสภามากขึ้น แต่มิได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ขุนนางยังเป็นผู้ที่มีบทบาทในสภาอยู่ ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางมีมากขึ้น รวมทั้งการต่อสู้ระหว่างชนชั้นก็มีมากขึ้นด้วย ชนชั้นกลางและชาวเมืองได้เข้ามามีบทบาทในสภาในโอกาสต่อมามากขึ้น อำนาจของพระมหากษัตริย์เริ่มถูกจำกัดลง จนกระทั่งในศตวรรษที่ ๑๗ รัฐสภาจึงมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง (Sovereignty of Parliament)

การปกครองโดยรัฐสภาในระยะแรกนี้ ประชาชนยังไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเข้าสู่สภา ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง (Reform Act) ทำให้ประชาชนได้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมืองหลายครั้ง เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

ในปัจจุบัน เมื่อกล่าวถึงรัฐสภาจะมีความหมายถึงพระมหากษัตริย์ สภาสามัญ และสภาขุนนาง แต่พระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงเหมือนในอดีต เนื่องจากพระราชบัญญัติรัฐสภาระบุถึงการจำกัดบทบาทของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน

๑.๒.๑.๒ โครงสร้างของรัฐสภา

รัฐสภาของอังกฤษเป็นระบบสองสภา (Two Chambers System) ประกอบด้วยสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords)

ทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง ต่างก็มีประธานสภาคนหนึ่ง เรียกว่า Speaker ซึ่งในสภาสามัญ ประธานสภาได้รับเลือกจากสมาชิกและโดยสมาชิก ส่วนในสภาขุนนางนั้น ประธานสภาโดยตำแหน่งคือ Lord Chancellor ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางตุลาการ นอกจาก Lord Chancellor จะทำหน้าที่เป็นประธานสภาขุนนางแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ พร้อมกับเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี ด้วย

๑.๒.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภาของอังกฤษ คือ การตรวจสอบร่างกฎหมาย การตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายด้วย

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ที่สภาสามัญ เนื่องจากสภาสามัญเป็นสภาที่สร้างรัฐบาล (House of Commons makes the Government) โดยสภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มกฎหมาย ออกกฎหมาย และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา ส่วนสภาขุนนางในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่จำกัดมาก กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรองร่างกฎหมาย (House of Review) ที่ผ่านสภาสามัญแล้ว และอาจยับยั้งร่างกฎหมายธรรมดาได้ไม่เกิน ๑ ปี แต่ไม่มีอำนาจริเริ่มกฎหมายหรือยับยั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน อีกทั้งไม่อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ สภาขุนนางยังอาจทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สูงสุดในคดีสำคัญบางประเภทตามที่กฎหมายระบุไว้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท มีขั้นตอนการพิจารณา ดังนี้





๑) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ (General law of the land) มีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้

(๑) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง (First Reading) เป็นขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะไม่มีการอภิปราย เป็นขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติและเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง

(๒) การพิจารณาในวาระที่สอง (Second Reading) เป็นการอภิปรายถึงหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะต้องสรุปหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จากนั้นจึงลงความเห็นว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ ถ้ามีความเห็นจากสมาชิกรัฐสภาว่าสมควรรับ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการประจำ เพื่อพิจารณารายละเอียด โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิก ๑๖ - ๕๐ คน ในบางกรณีร่างพระราชบัญญัตินี้จะส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เพื่อพิจารณาก็ได้ ส่วนมากแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรา และพิจารณาทบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสร็จแล้ว จะทำการรายงานให้สภาทราบถึงการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ

(๓) การพิจารณาในวาระที่สาม (Third Reading) เป็นการพิจารณาขั้นสุดท้าย มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการอภิปรายสั้น ๆ หากสภาสามัญให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะถูกส่งไปยังสภานางเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติส่วนมากจะเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นจะมีโอกาสผ่านรัฐสภาเกือบทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะรู้จักกันทั่วไปว่า “ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา” (Private Member's Bill)

๒) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจ (body of person or corporation) มีขั้นตอนการ

พิจารณา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอต่อสำนักงานร่างพระราชบัญญัติเอกชน จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะถูกเสนอสองส่วน โดยส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาขุนนาง แต่ละสภาจะมีผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Examiner of Petition for Private Bill) เป็นผู้พิจารณา

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเอกชนมักจะมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบ และให้ผู้ที่สนใจหรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องคัดค้านหรือโต้แย้งได้ จึงต้องมีการพิมพ์ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับลงใน “ราชกิจจานุเบกษากรุงลอนดอน” (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน จะมีขั้นตอนในการพิจารณาค้นคว้ากับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน ยกเว้นในขั้นคณะกรรมการ ซึ่งจะอยู่ที่ว่าร่างพระราชบัญญัติถูกโต้แย้งหรือไม่ถ้ามีการโต้แย้งก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยัง “คณะกรรมการพระราชบัญญัติเอกชน” (Private-Bill Committee)

ถ้าไม่มีการโต้แย้ง ร่างพระราชบัญญัติเอกชนจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานคณะกรรมการระเบียบวิธีของรัฐสภา (Ways and Means Committee) และสมาชิกอีก ๓ คน คณะกรรมการจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติขัดกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ส่วนขั้นตอนในสภาขุนนางนั้นไม่แตกต่างกัน หากมีการแปรญัตติยอมรับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ผ่านโดยไม่มีการแก้ไข

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชน รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้เสนอก็ได้

๓) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ มีขั้นตอนการพิจารณา คือ ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน) จะถูกส่งไปยังสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Office) จากนั้นสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชนจะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน

ขั้นตอนที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือ ในขั้นคณะกรรมการ ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสำรองเป็นผู้พิจารณา จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เป็นผู้พิจารณา เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน



การเสนอร่างพระราชบัญญัติไฮบริด รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอ

๑.๒.๒ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

๑.๒.๒.๑ ที่มาของสภาสามัญ

รัฐสภาของอังกฤษมีจุดกำเนิดย้อนไปตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๓ ในช่วงนั้นพระมหากษัตริย์มีอำนาจและแต่งตั้งมหาสภา ซึ่งประกอบด้วย พระ และขุนนาง ซึ่งในขณะนั้นมี ๒ ชั้นชั้นเป็นที่ปรึกษา เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องการเงินทำสงครามจะเรียกประชุมสภาเพื่อให้สภาสนับสนุนเงินในการทำสงคราม ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ (Henry III) ได้มีการเรียกประชุมสภาซึ่งมหาสภามีสมาชิกเพิ่มขึ้นคือ อัศวินจากเมืองใหญ่ และชาวเมือง ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ (Edward I) ได้เรียกประชุมในปี ค.ศ. ๑๒๙๕ ซึ่งสมาชิกในรัฐสภาเหมือนกับในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ ต่อมาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๒ (Edward II) รัฐสภาเริ่มต้นแบ่งเป็น ๒ สภา คือ ขุนนางฝ่ายสงฆ์และฆราวาสซึ่งมาจากมหาสภาซึ่งเป็นรูปแบบของสภาขุนนาง (House of Lords) ส่วนอีกสภาประกอบด้วยอัศวิน และชาวเมืองซึ่งเป็นรูปแบบของสภาสามัญ (House of Commons) ในช่วงสงครามดอกกุหลาบ (Wars of the Roses) ทำให้ขุนนางมีความอ่อนแอและทำให้อำนาจไปรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์มากกว่าสมัยอื่น

ในศตวรรษที่ ๑๖ พระมหากษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor Dynasty) มีอำนาจควบคุมสภาได้ เนื่องจากเป็นผู้ปกครองที่มีความสามารถในการขอความช่วยเหลือหรือเป็นพันธมิตรกับรัฐสภา ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๗ เป็นช่วงที่มีความขัดแย้งและต่อสู้กันเพื่ออำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ในศตวรรษที่ ๑๘ เป็นช่วงที่รัฐสภามีอำนาจ แต่ตัวแทนในรัฐสภามีได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นตัวแทนของเมืองต่าง ๆ ในช่วงนี้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เมืองเจริญเติบโตขึ้น และผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงาน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกในรัฐสภามีตัวแทนของชนชั้นกลางเข้าร่วมในสภาด้วย แต่ชนชั้นแรงงานไม่มีตัวแทนเข้าไปในสภา

ในศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง (Reform Act) เพื่อปรับปรุงการปกครองในอังกฤษให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง ค.ศ. ๑๘๓๒ เป็นพระราชบัญญัติที่เพิ่มจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจาก ๕๐๐,๐๐๐ คน เป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน และพระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. ๑๘๖๗ และ ค.ศ. ๑๘๘๔ ได้กำหนดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่คนงานในเมืองและชนบทขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาพระราชบัญญัติการเลือกผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ. ๑๙๑๘



(Representation of People Act, ๑๙๑๘) กำหนดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ชายอายุเกิน ๒๑ ปี และหญิงอายุเกินกว่า ๓๐ ปี ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๒๔ ผู้หญิงได้รับสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชาย

จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีการพัฒนาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๓ ในศตวรรษที่ ๑๕ รัฐสภาดำรงอยู่แต่ไม่มีบทบาทที่แน่นอน ในศตวรรษที่ ๑๖ รัฐสภาถูกปกครองหรือครอบงำโดยพระมหากษัตริย์ ในศตวรรษที่ ๑๗ เป็นการต่อสู้เพื่อชัยชนะในอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ในศตวรรษที่ ๑๘ รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และในศตวรรษที่ ๑๙ รัฐสภาได้พัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งในแต่ละศตวรรษจะสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตและการต่อสู้ของชนชั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครอง

ในปัจจุบัน รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง โดยสภาสามัญหรือสภาล่าง เป็นสภาที่มีบทบาทมากที่สุดในรัฐสภา และเป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน โดยวิธีการจัดการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน (Single-member constituency) มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี

๑.๒.๒.๒ โครงสร้างของสภาสามัญ

ในปัจจุบันสภาสามัญ ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๕๙ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอังกฤษ จำนวน ๕๒๙ คน เวลส์ จำนวน ๔๐ คน สกอตแลนด์ จำนวน ๓๒ คน และไอร์แลนด์เหนือ จำนวน ๑๘ คน

๑.๒.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

๑.๒.๒.๓.๑ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

สภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ และส่งให้คณะกรรมการธิการของคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน แล้วจึงส่งให้สภาสามัญ

๑.๒.๒.๓.๒ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสามัญจะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้านและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก สภาสามัญจะมีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารหลายวิธีได้แก่





๑) การตั้งกระทู้ถาม (Questions)

เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามจะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเป็นเวลา ๒ วัน เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการเตรียมข้อมูลเพื่ออภิปรายชี้แจงให้สมาชิกสภาสามัญทราบ

๒) การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjournment Debate)

ถ้าสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามไม่พอใจคำตอบของคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจเสนอให้แปรญัตติเรื่องนั้นเพื่อนำมาอภิปราย โดยใช้เวลาการอภิปรายครึ่งชั่วโมงหรือก่อนปิดประชุมประจำวัน การขอเสนอแปรญัตติต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และประธานสภาเป็นผู้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญ แล้วจึงส่งให้ที่ประชุมคัดเลือกอีกครั้ง ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากสมาชิกสภาสามารถขอแปรญัตติฉุกเฉินได้ ถ้าประธานสภาเห็นด้วยก็จะจัดให้มีการอภิปรายเป็นเวลา ๓ ชั่วโมง ก่อนปิดประชุม

๓) การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Vote of No Confidence)

ผู้ที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คือฝ่ายค้านซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมปรึกษาเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และรัฐบาลไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

๔) การตั้งคณะกรรมการรัฐสภา (Parliament Commissioner)

คณะกรรมการรัฐสภาตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการรัฐสภา ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ (Parliamentary Commissioner Act, ๑๙๖๗) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ มีหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบ และการทุจริตในส่วนราชการของรัฐบาล การร้องเรียนนี้กระทำผ่านมายังรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของรัฐสภาจะเป็นผู้ทำการสอบสวนให้ข้อความจริงปรากฏ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงรายงานข้อเท็จจริงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ

๑.๒.๓ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

๑.๒.๓.๑ ที่มาของสภาขุนนาง

สภาขุนนาง เป็นสภาที่สองของรัฐสภาของอังกฤษ สภาขุนนางมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยนอร์มัน และได้พัฒนาการมาโดยตลอดจนเป็นสถาบันที่มีอำนาจและ



อภิสิทธิ์ในสังคม แต่ต่อมาเมื่อสภาสามัญมีอำนาจมากขึ้น อำนาจของสภาขุนนางจึงถูกจำกัดให้ลดน้อยลง ในปัจจุบันสภาขุนนางมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

๑.๒.๓.๒ โครงสร้างของสภาขุนนาง

สภาขุนนางประกอบด้วย

๑) ขุนนางฝ่ายสงฆ์ (Lord Spiritual) ประกอบด้วยพระที่ทรงสมณศักดิ์ชั้น พระราชาคณะของศาสนาจักร ได้แก่ อาร์ชบิชอป ๒ คน คือ อาร์ชบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishop of York) และอาร์ชบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) นอกจากนี้ยังมีบิชอป แห่งลอนดอน (Archbishop of London) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Archbishop of Winchester) และ บิชอปแห่งเดอแฮม (Archbishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโส อีก ๒๑ คน รวมทั้งหมดเป็น ๒๖ คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้เป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง สิทธิการเป็น สมาชิกสภาขุนนางนั้นมิได้สืบทอดตามทายาท

๒) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal) ประกอบด้วย

(๑) เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย (Prince of the Royal Blood) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวน น้อยและไม่สืบทอดในสภามากนัก

(๒) ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ได้แก่ ขุนนางอังกฤษ (English Peers) ขุนนางสกอตแลนด์ (Scottish Peers) และขุนนางสหราชอาณาจักร (Peer of the United Kingdom) ซึ่งจะมีการแบ่งตำแหน่งเป็นดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquesses) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscounts) และบารอน (Barons) โดยขุนนางเหล่านี้เป็นขุนนางที่มีการสืบทอดตามทายาท ถ้าไม่มี ทายาทที่เป็นผู้ชายสืบฐานันดรศักดิ์ ให้ผู้หญิงเป็นผู้สืบฐานันดรศักดิ์ได้ตามพระราชบัญญัติ การสืบฐานันดรศักดิ์ ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งได้มีการแก้ไขให้ขุนนางผู้หญิงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาได้ซึ่ง ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขุนนางผู้หญิงไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาแต่อย่างใด ขุนนาง ที่อายุต่ำกว่า ๒๑ ปี หรือ ขุนนางที่ไร้ความสามารถไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา

(๓) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal or Law Lords) มาจากการคัดเลือกและ แต่งตั้งจากนักกฎหมาย ซึ่งจะได้รับฐานันดรศักดิ์ชั้นบารอน มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลยุติธรรม และให้ คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย มีจำนวนประมาณ ๒๑ คน

(๔) ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (Life Peers) เป็นขุนนางที่ ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ตลอดชีพ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ (Life Peerage Act, Legislative Institutional Repository of Thailand



๑๙๕๘) โดยฐานันดรศักดิ์ไม่สืบทอดไปยังทายาท

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ สมาชิกสภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกประเภทต่าง ๆ จำนวน ๑๑๙๔ คน คือ ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ จำนวน ๗๗๓ คน ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ จำนวน ๓๗๔ คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์ จำนวน ๒๖ คน และขุนนางฝ่ายกฎหมาย จำนวน ๒๑ คน

ในจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีผู้หญิง จำนวน ๗๗ คน จำแนกออกเป็นขุนนางผู้หญิงที่สืบฐานันดรศักดิ์ จำนวน ๑๗ คน และเป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีพ จำนวน ๖๐ คน

จะเห็นได้ว่าขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับขุนนาง จำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ตลอดชีพ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นได้ตลอดชีพ แต่ฐานันดรศักดิ์ไม่สืบทอดไปยังทายาทเมื่อบุคคลนั้นเสียชีวิต และอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ (Peerage Act, ๑๙๖๓) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ถ้าไม่มีทายาทที่เป็นผู้ขายสืบฐานันดรศักดิ์ให้ผู้หญิงเป็นผู้สืบฐานันดรศักดิ์ได้ แต่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้

๑.๒.๓.๓ อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง

สภาขุนนางแม้จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับสภาสามัญ แต่สภาขุนนางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีและการเงินอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง มีดังนี้

๑.๒.๓.๓.๑ อำนาจหน้าที่ในการเป็นศาลสูงสุดในสหราชอาณาจักร

สภาขุนนางจะพิจารณาคดีแพ่ง (Civil Case) ในสหราชอาณาจักร และพิจารณาคดีอาญา (Criminal Case) ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือผู้ที่จะพิจารณาคดี ประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายกฎหมาย จำนวน ๙ คน ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) และสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งในศาลสูง (High Judicial Office) ประจำสภาขุนนาง

๑.๒.๓.๓.๒ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญ

การพิจารณาและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนาง อนุญาตให้มีการโต้เถียงแต่ละบทบัญญัติ แต่ทำได้ไม่เต็มที่เหมือนในสภาสามัญ สำหรับมาตราที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษนั้น หลังจากพิจารณาแล้ว จะมีการแนะนำให้แก้ไข สภาขุนนางสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและภาษีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาสามัญเท่านั้น



ถ้าสภาขุนนางมีความเห็นว่าควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปยังสภาสามัญ ถ้าสภาสามัญเห็นด้วยกับสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาสามัญไม่เห็นด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมาให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้ง แต่ถ้าสภาขุนนางยังคงยืนยันที่จะให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะตกไป หรือสภาสามัญมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบภายใน ๑ ปี แม้ว่าสภาขุนนางจะยังคงไม่เห็นด้วยก็ตาม

ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ภาษี หรืองบประมาณ สภาขุนนางไม่ต้องให้ความเห็นชอบ และร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้จะกลายเป็นกฎหมายภายใน ๑ เดือน นับจากส่งให้สภาขุนนาง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วจะเสนอให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ (Royal Assent) การให้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้กระทำโดยการประกาศโดยประธานสภา และประกาศในระเบียบการประชุมรัฐสภา (Hansard) จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติรัฐสภา (Act of Parliament)

ในการพิจารณาร่างกฎหมายอาจรวมไปถึงการพิจารณาร่างกฎหมายจากประชาคมยุโรป (European Community) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำร่วมกับสภาสามัญ แต่สภาขุนนางจะได้รับความน่าเชื่อถือว่าทำงานได้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการการกรรณการกลั่นกรอง (Select Committee) ในประชาคมยุโรป และคณะอนุกรรมการ (Sub-committee) จำนวน ๕ คน ในคณะอนุกรรมการจะมีกรรมการที่แตกต่างกันหลากหลายอาชีพ ซึ่งเป็นประโยชน์มากกว่าสภาสามัญที่มีทีมที่ปรึกษาเฉพาะทางและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก สมาชิกสภาขุนนางซึ่งมิได้เป็นสมาชิกคณะกรรมการนี้ อาจเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์ของตน สภาขุนนางสามารถรวบรวมความคิดเห็นทางกฎหมายและการบริหารในการร่างข้อเสนอและสามารถแสดงความคิดเห็นถึงข้อดีเหล่านั้น อาจกล่าวได้ว่าสภาขุนนางประสบความสำเร็จและมีพลังในการดำเนินการมากกว่าสภาสามัญในการพิจารณากฎหมายประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับอังกฤษ

นอกจากนี้ สภาขุนนางไม่มีสิทธิในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้





๑.๒.๔ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญคือ คณะกรรมาธิการ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และผู้คุมคะแนนเสียงในสภา ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๒.๔.๑ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

๑.๒.๔.๑.๑ ที่มาของคณะกรรมาธิการ

ในสภาสภาสามัญจะทำงานในรูปของคณะกรรมาธิการ โดยคณะกรรมาธิการมีที่มาจาก สัดส่วนของพรรคการเมือง

๑.๒.๔.๑.๒ โครงสร้างของคณะกรรมาธิการ

สภาสภาสามัญมีคณะกรรมาธิการที่สำคัญดังนี้

๑) คณะกรรมาธิการประจำ (Standing Committee) มีที่มาจากสัดส่วนของ พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมาก มีสมาชิกประมาณ ๑๖-๕๐ คน แบ่งออกเป็นดังนี้

(๑) คณะกรรมาธิการสกอต (Scottish Grand Committee) ประกอบด้วย สมาชิก รัฐสภาชาวสกอต จำนวน ๗๒ คน

(๒) คณะกรรมาธิการเวลส์ (Welsh Grand Committee) ประกอบด้วย สมาชิก รัฐสภาชาวเวลส์ จำนวน ๔๐ คน

(๓) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ จำนวน ๑๘ คน และสมาชิกอื่นอีก จำนวน ๒๕ คน

๒) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ยกเว้นประธานสภา

๓) คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้น มาเฉพาะกิจ โดยตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็หมด สถานภาพการเป็นคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองมีที่มาจากพรรคการเมืองใน สภาสภาสามัญ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองจะมีหน่วยงานสำคัญ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee-PAC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๑ โดยประธานจะเป็นสมาชิก ของฝ่ายค้าน และสนับสนุนการทำงานโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ตรวจสอบบัญชี ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller-General)

๑.๒.๔.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ

๑) คณะกรรมการธิการประจำ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมการธิการประจำจะแบ่งกันตรวจร่างพระราชบัญญัติและตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา โดยคณะกรรมการธิการประจำจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล

(๑) คณะกรรมการธิการสกอต มีอำนาจหน้าที่พิจารณาหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ซึ่งจะมีการตั้งคำถามเรื่องราวและอธิบายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะในสกอตแลนด์และเรื่องราวเกี่ยวกับสกอตแลนด์

(๒) คณะกรรมการธิการเวลส์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเวลส์โดยเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการธิการสกอต

(๓) คณะกรรมการธิการไอร์แลนด์เหนือ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ

๒) คณะกรรมการธิการเต็มสภา มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่เป็นมาตราสั้น ๆ หรือมาตราเดียว ซึ่งสามารถผ่านการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว และร่างพระราชบัญญัติการเงินรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

๓) คณะกรรมการธิการกลั่นกรอง มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องต่าง ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ ตรวจสอบบัญชีของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

๑.๒.๔.๒ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

๑.๒.๔.๒.๑ ที่มาของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาล โดยเรียกฝ่ายรัฐบาลว่า “รัฐบาลในสมเด็จพระราชินี” และเรียกพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่า “ฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี” โดยมีผู้นำฝ่ายค้านเรียกว่า “ผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี” (Leader of Her Majesty's Opposition) ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญ

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญเกิดขึ้นมาจากวิถีทางของธรรมเนียมประเพณี กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ มักจะต่างผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะในการเลือกตั้ง ฝ่ายที่ชนะก็



จะได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายที่แพ้ นั้น ในครั้งต่อไป หากสามารถชนะการเลือกตั้ง ก็จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่ว่าน่าจะให้หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญธรรมดาทั่วไป เนื่องจากในอนาคต หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็อาจจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญ โดยแนวความคิดที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสถานภาพทางการเมืองที่ผิดแผกแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญดังกล่าว ได้แสดงออกมาในรูปของการกำหนดเงินเดือนของหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่สูงกว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาสามัญทั่วไปและนอกจากนี้ในการเจรจาทางการเมืองที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีก็มักจะเชิญหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้เข้าไปร่วมเจรจาด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการให้เกียรติแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศอีกด้วย เนื่องจากหากวันใดที่พรรคการเมืองของผู้นำฝ่ายค้านในสภาสามัญชนะในการเลือกตั้งและเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จะได้เข้าใจนโยบายและสานต่อนโยบายนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ผู้นำฝ่ายค้านไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการตามกฎหมายระเบียบของรัฐสภาแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ ผู้นำฝ่ายค้านจะคอยควบคุมวิปฝ่ายค้านในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาล

๑.๒.๔.๒.๒ โครงสร้างของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

โดยทั่วไป พรรคการเมืองที่มีเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและมีได้เป็นพรรคการเมืองในฝ่ายรัฐบาล จะทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน การมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงเป็นการยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างน้อยและไม่มีโอกาสรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

๑.๒.๔.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

โดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีดังนี้

- ๑) อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการกำหนดนโยบาย และกฎหมายของรัฐบาล
- ๒) อำนาจหน้าที่ในการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรคัดค้านและเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล
- ๓) อำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายของพรรคฝ่ายค้านเองเพื่อให้มีโอกาสชนะการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้า การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายค้านจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบอบ



ประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายว่าให้ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง หรือประชาชนคือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อให้นโยบายนั้นเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างเต็มที่ และเป็นการแสดงให้ประชาชนเห็นถึงนโยบายและความคิดของฝ่ายค้านว่ามีนโยบายอย่างไร

ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ฝ่ายค้านสามารถเสนอญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะและเป็นรายบุคคลได้ เมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐบาลไม่โปร่งใส ถ้ารัฐบาลชนะในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ รัฐบาลจะนำข้อโต้แย้งของฝ่ายค้านไปพิจารณา และอาจนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายบางประการ

นอกจากนี้ ฝ่ายค้านจะตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) ขึ้นมาเพื่อคอยติดตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีชุดจริง คณะรัฐมนตรีเงาจะได้เป็นรัฐบาลก็ต่อเมื่อรัฐบาลชุดเดิมลาออกหรือเมื่อชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไปและได้เสียงข้างมากในสภาเท่านั้น

๑.๒.๔.๓ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

๑.๒.๔.๓.๑ ที่มาของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ พรรคการเมืองทุกพรรคในสภาสามัญจะมีผู้คุมคะแนนเสียงในสภา หรือ “วิป” (Whip) โดยหัวหน้าพรรคจะเป็นผู้แต่งตั้งวิปจากบรรดาสมาชิกพรรคที่มีอยู่ในสภา เอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) เป็นผู้ใช้คำว่า “วิป” เป็นคนแรก ในปี ค.ศ. ๑๗๖๙ เพื่อเปรียบเทียบกับกรล่าสุนัขจิ้งจอก ซึ่งในการล่า จะต้องรวบรวมสุนัขจิ้งจอกที่กระจัดกระจายให้รวมกันเป็นฝูง (Whippers-in)

คำว่า “วิป” เป็นคำกริยา แปลว่า เหวี่ยงโดยเร็ว หรือเสียน และเป็นคำนาม แปลว่า ไม้เรียวหรือแส้ เมื่อนำมาใช้กับบุคคล หมายถึง ผู้ที่ใช้แส้ในกิจการบางอย่าง

คำว่า “วิป” ได้ถูกนำมาใช้กับสมาชิกซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาระเบียบวินัย และคอยดูแลให้สมาชิกเข้าห้องในที่ประชุม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “วิป” จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมคะแนนเสียงในสภา เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับพรรคว่าการดำเนินงานในสภาจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่นเท่าที่จะเป็นไปได้ ในปัจจุบันคำว่า “วิป” หมายถึง

๑) สมาชิกของพรรคการเมืองในสภาสามัญ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกของพรรคมาประชุมเพื่อออกเสียงลงมติ และในโอกาสที่จำเป็นอื่น ๆ





๒) หนังสือเวียน ซึ่งพรรคส่งไปยังสมาชิกพรรคของตน และแจ้งให้ทราบถึงกำหนดการทำงานในสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือเวียนนี้ มีการนำมาใช้ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๒๑ เป็นหนังสือเวียนที่หัวหน้าวิปของแต่ละพรรคส่งให้กับสมาชิกในสังกัดโดยทางไปรษณีย์ทุกวันศุกร์ ถ้าเป็นหนังสือเวียนในกรณีพิเศษ มักจะส่งเวียนให้กับสมาชิกในระหว่างสัปดาห์ หนังสือเวียนนี้จะระบุกิจกรรมที่มีขึ้นในสภาในสัปดาห์ต่อไป และอาจแจ้งรายละเอียดว่ารัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้อภิปราย

๑.๒.๔.๓.๒ โครงสร้างของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ในสภาสამัญ ผู้คุมคะแนนเสียงในสภาหรือวิปของพรรคการเมือง ประกอบด้วย หัวหน้าวิป (Chief Whip) รองหัวหน้าวิป (Deputy Chief Whip) และผู้ช่วยวิป (Vary Number of Junior Whip) โดยวิปรัฐบาลจะประกอบด้วย หัวหน้าวิป รองหัวหน้าวิป วิปอาวุโส และคณะวิปผู้ที่มีความสำคัญที่สุด คือ หัวหน้าวิป ซึ่งเป็นผู้ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หัวหน้าวิปรัฐบาลจะดำรงตำแหน่ง “Parliamentary Secretary to the Treasury” โดยมีวิปจำนวน ๑๕ คน คอยช่วยเหลือการทำงานซึ่งจะแบ่งงานกัน โดยวิป จำนวน ๓ คน จะดูแลเกี่ยวกับกิจการพระมหากษัตริย์ (Royal Household) วิป จำนวน ๕ คน จะดูแลเกี่ยวกับคณะกรรมการคลัง (Lord Commissioner of the Treasury) และมีผู้ช่วยวิปอีก จำนวน ๗ คน หัวหน้าวิปรัฐบาลจะมีเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินและเป็นตำแหน่งที่มีบทบาททางการเมืองมาก เพราะนอกจากหน้าที่ในการสร้างความมั่นใจให้กับพรรคแล้ว ยังมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาพิเศษ ที่สามารถจะให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแม้กระทั่งการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่าง ๆ

แม้ว่าหัวหน้าวิปรัฐบาลจะไม่ใช่ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี แต่หัวหน้าวิปจะต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยทุกครั้ง เพื่อรายงานให้รัฐบาลทราบเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาสามัญและเพื่อรับฟังความเป็นไปและปัญหาของกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องพบปะกับรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาอาวุโสของรัฐบาลอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เพราะถือว่าวิปจะต้องรู้เรื่องความเป็นไปทุกเรื่องที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล และความสำคัญของหัวหน้าวิปจะเห็นได้จากการจัดที่นั่งในที่ประชุมสภา หัวหน้าวิปจะมีที่นั่งอยู่แถวเดียวกับรัฐมนตรีที่ถูกจัดไว้ใน ๒ แถวหน้า ที่เรียกว่า front benchers ในสภาสามัญของอังกฤษจะแบ่งสมาชิกสภาออกเป็น ๒ ประเภท คือ “front bench MPs” หรือ “front benchers” ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาอาวุโสและมีตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล เช่น รัฐมนตรี และสมาชิกสภาอาวุโสของฝ่ายค้าน

ซึ่งเป็นรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) สมาชิกสภาเหล่านี้จะถูกจัดให้หนึ่งใน ๒ แถวหน้าทั้ง ๒ ข้างของห้องประชุมใกล้ที่นั่งของประธานสภา สำหรับสมาชิกสภาอีกประเภทหนึ่ง คือ back bench MPs หรือ back benchers ได้แก่สมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งในฝ่ายค้านจะถูกจัดให้หนึ่งในแถวหลังต่อจาก front benchers)

ตำแหน่งที่มีความสำคัญรองลงมา ได้แก่ รองหัวหน้าวิป และตำแหน่งวิปอาวุโสอีก ๒ ตำแหน่ง คือ Controller of the Household และตำแหน่ง Vice -Chamberlin of the Household ซึ่งทั้ง ๒ ตำแหน่งดังกล่าวนี้ จะมีหน้าที่ในสำนักพระราชวังด้วย กล่าวคือ ต้องเข้าเฝ้าสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธ เพื่อถวายรายงานย่อหรือชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร และจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างสภาสามัญกับองค์กรประมุขแห่งรัฐ

ส่วนคณะวิป จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยหัวหน้าวิปจะเป็นผู้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นคณะวิป และโดยปกติแล้ววิปจะเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีและสมาชิกพรรคยอมรับ การได้รับการแต่งตั้งให้เป็นวิปถือเป็นตำแหน่งที่มีความหมายสำคัญทางการเมือง เพราะหมายถึงบันไดที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป รัฐมนตรีหลายคนในรัฐบาลอังกฤษหรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี เช่น John Major ก็เคยทำหน้าที่เป็น Junior Whip มาก่อน หรือ Edward Heat ก็เคยทำหน้าที่เป็น Chief Whip มาก่อน

ส่วนวิปฝ่ายค้าน ประกอบด้วยหัวหน้าวิป รองหัวหน้าวิป และคณะวิป

๑.๒.๔.๓.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ผู้คุมคะแนนเสียงในสภาหรือวิป มีอำนาจหน้าที่ต่อพรรค ดังนี้

๑) สร้างความมั่นใจให้กับการดำเนินงานของพรรคในสภาว่าจะเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นเท่าที่จะเป็นไปได้

๒) ทำงานร่วมกับวิปของพรรคการเมืองอื่นเพื่อเตรียมการดำเนินงานในรัฐสภาตามความประสงค์ของหัวหน้าพรรค มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในขณะที่มีการตกลงกันในรายละเอียด โดยกระบวนการนี้ รวมทั้งกระบวนการอื่น ๆ เรียกกันว่าเป็นการเตรียมการ "ผ่านช่องทางปกติ" (Through the usual channels) เมื่อไม่สามารถทำความตกลงผ่านช่องทางปกติ ก็หมายความว่า ไม่สามารถมีข้อตกลงใด ๆ อีกต่อไป



LIRT



๓) เป็นตัวกลางระหว่างหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคที่อยู่ในสภา โดยทำให้หัวหน้าพรรคทราบถึงความรู้สึกและปฏิกิริยาของบรรดาสมาชิกสภา พร้อมกันนั้น ก็ให้คำแนะนำแก่บรรดาสมาชิกสภาได้ทราบถึงความต้องการและปัญหาต่าง ๆ ของหัวหน้าพรรคด้วย วัลย์อยู่ในฐานะพิเศษที่จะประเมินความสามารถและท่าทีของสมาชิกสภา และตรวจตรามิให้ละเลยการพิจารณาขอเลื่อนตำแหน่งของสมาชิกสภา

๔) ในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อย วัลย์จะต้องพิจารณาว่าจะให้สมาชิกสภาของพรรครัฐบาลที่ต้องการลาประชุมสามารถจะลาประชุมได้หรือไม่ โดยใช้วิธี "pairing" (การจับคู่ระหว่างจำนวนสมาชิกสภาสังกัดพรรครัฐบาลที่ต้องการลาประชุม กับจำนวนสมาชิกสภาสังกัดพรรคฝ่ายค้านที่ขาดประชุมสภา) ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจว่าเสียงของรัฐบาลในสภายังคงเหนือฝ่ายค้านในจำนวนเท่าเดิม

๕) ในบางกรณี วัลย์สามารถที่จะเตรียมให้ประธานสภาชี้ตัวสมาชิกที่ต้องการจะอภิปรายในสภาได้ ดังนั้นสมาชิกสภาที่ต้องการอภิปรายจะแจ้งความจำนงดังกล่าวต่อวัลย์

๖) ทุก ๆ สัปดาห์ วัลย์จะส่งหนังสือเวียนที่สมาชิกสภาจะต้องพิจารณาตัดสินใจในสัปดาห์รุ่งขึ้นให้กับบรรดาสมาชิกสภา และจะขีดเส้นใต้เรื่องที่มีความสำคัญ

๗) วัลย์จะต้องแน่ใจว่า มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมเมื่อมีความจำเป็น และในการออกเสียงลงคะแนน วัลย์จะต้องรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาที่สนับสนุนแนวความคิดของพรรคให้ได้มากที่สุด

ในการทำงานของวัลย์นั้น นอกจากจะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ และความถนัดของวัลย์แต่ละคน เช่น วัลย์ทางด้านเศรษฐกิจ และวัลย์ด้านการคมนาคม เป็นต้น และมีการแบ่งตามภูมิศาสตร์ เช่น วัลย์ภาคเหนือ และวัลย์ภาคใต้ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วัลย์สามารถดูแลและแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ แล้ววัลย์แต่ละคนจะมีบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคประเภท back benchers จำนวนหนึ่งที่วัลย์จะต้องคอยดูแลเอาใจใส่ และตรวจสอบดูปฏิกิริยาของสมาชิกตลอดเวลา โดยหน้าที่แล้ว วัลย์จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกพรรคกับหัวหน้าพรรค เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่าสมาชิกพรรคประเภท back benchers ไม่พอใจในมาตรการหรือนโยบายของพรรค ก็จะเป็นหน้าที่ของวัลย์ที่จะต้องแจ้งให้พรรคทราบถึงความรู้สึกของสมาชิกพรรค และในบางครั้งอาจต้องถึงกับมีการขอร้องให้หัวหน้าพรรคทบทวนนโยบายนั้นใหม่ นอกจากนี้ วัลย์ยังต้องทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดีของสมาชิกพรรคที่มีต่อพรรค และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในภายหลังกับผู้นำพรรค ดังนั้น จะเห็นว่าวัลย์

ต้องเอาใจใส่ดูแลและช่วยเหลือสมาชิกพรรคที่มีปัญหาส่วนตัวด้านต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยนี้ บางครั้งวิปจะใช้มาตรการสร้างความกดดันให้กับสมาชิกพรรคที่ไม่ลงคะแนนสนับสนุนหัวหน้าพรรค โดยเสนอไม่ให้พรรคสนับสนุนสมาชิกพรรคผู้นั้น ในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออาจใช้มาตรการรุนแรงถึงขั้นให้หัวหน้าพรรคเลิกสนับสนุนในการลงเลือกตั้งสมัยต่อไป

ในทางปฏิบัติ วิปรัฐบาลจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) แจ้งให้สมาชิกพรรคทราบถึงระเบียบวาระการประชุมและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในสภา
- ๒) พยายามให้สมาชิกพรรคลงคะแนนสนับสนุนหัวหน้าพรรค
- ๓) ประสานและแจ้งให้หัวหน้าพรรคทราบถึงความเป็นไป และความรู้สึกของสมาชิกพรรคประเภท back benchers
- ๔) ทำให้การประชุมสภาเป็นไปด้วยความสำเร็จและเรียบร้อย
- ๕) พยายามทำความเข้าใจและเอาใจใส่ความรู้สึกของสมาชิกพรรคทุกคน
- ๖) กรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเรื่องที่สำคัญ ต้องทำให้สมาชิกพรรคทุกคนเคร่งครัดและยึดมั่นอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค

๗) ลงโทษสมาชิกพรรค ถ้าไม่รักษาระเบียบวินัยของพรรค

หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎระเบียบของพรรคที่วิปและสมาชิกพรรคทุกคนจะต้องยึดมั่น การกระทำใดที่ขัดต่อระเบียบวินัยของพรรคย่อมหมายถึงอนาคตทางการเมือง เนื่องจากวิปแต่ละคนรวมทั้งหัวหน้าวิป จะเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนสมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งให้มีตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งในคณะกรรมการได้

ในการรักษาระเบียบวินัยของพรรค หัวหน้าวิปจะมีหน้าที่ออกหนังสือเวียนทุกสัปดาห์ แจกจ่ายไปยังสมาชิกพรรคทุกคน ภายในหนังสือเวียนนี้ นอกจากจะระบุกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในสภาแล้ว ยังเป็นหนังสือเวียนที่แจ้งให้สมาชิกทราบว่า มีเรื่องใดบ้างที่สมาชิกพรรคทุกคนจะต้องเข้าร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน โดยจะมีการขีดเส้นใต้แสดงระดับความสำคัญไว้ ดังนี้

- ๑) การขีดเส้นใต้เส้นเดียว (One-line Whip) หมายถึง เป็นเรื่องที่สมาชิกพรรคควรเข้าประชุมตามปกติ แต่หากมีความจำเป็นไม่สามารถเข้าประชุมได้ก็ขาดประชุมได้ และจะไม่มีความยุ่งยากใด ๆ เกิดขึ้น



๒) การขีดเส้นใต้สองเส้น (Two-line Whip) หมายถึง เป็นการประชุมสำคัญ แต่ไม่สำคัญมากจนขาดประชุมไม่ได้ ถ้าสมาชิกใดมีความจำเป็นก็สามารถขาดประชุมได้ โดยต้องแจ้งพรรคให้ทราบก่อน หรือทำ Pairing

๓) การขีดเส้นใต้สามเส้น (Three-line Whip) หมายถึง เป็นเรื่องที่สำคัญมาก สมาชิกพรรคทุกคนจะต้องเข้าประชุม การขาดประชุมโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอถือเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาลงโทษ

การขีดเส้นใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Three-line Whip นี้ จะระบุเวลาที่แน่นอนลงไป ด้วยเพื่อความชัดเจนว่าในเรื่องสำคัญนั้น ๆ ภายใต้อเวลาที่กำหนดไว้ เช่น บ่าย ๓.๓๐ น. สมาชิกพรรคทุกคนจะต้องเข้าประชุม ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคทุกคนสามารถจัดแบ่งเวลาตัวเอง ให้สามารถเข้าประชุมได้ตามเวลาที่ระบุไว้ในเอกสารวิปได้

ในการลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนระเบียบวินัยของพรรค วิปจะลงโทษตั้งแต่การขึ้นบัญชีดำ (blacklist) การห้ามเข้าห้องประชุมเป็นระยะเวลาหนึ่ง และการไม่ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

ภายใต้อำนาจในการรักษาระเบียบวินัยของพรรคนี้ วิปจะมีการตรวจสอบและติดตามความประพฤติของสมาชิกพรรค โดยสำนักงานวิปซึ่งตั้งอยู่ที่สภาสามัญ นอกจากจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างวิปกับสมาชิกพรรคแล้ว ยังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการเข้าประชุมและการลงคะแนนสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนของสมาชิกพรรคแต่ละคน โดยบันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์เก็บรวบรวมไว้เป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน แล้วทำสรุปผลเพื่อรายงานต่อเลขานุการวิป และเมื่อมีกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นก็สามารถเรียกข้อมูลมาตรวจสอบได้ทันที

สำหรับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของวิปฝ่ายค้าน คือ ต้องมีความรับผิดชอบต่อพรรค และต้องพยายามทำให้พรรคฝ่ายค้าน สามารถต่อสู้ในสภาสามัญและให้ได้คะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่า พรรครัฐบาล โดยการทำงานของวิปฝ่ายค้าน จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกันกับวิปฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ มีการออกหนังสือเวียนแจ้งรายละเอียดให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านทราบระเบียบวาระการประชุม โดยในหนังสือเวียนนี้จะมีการขีดเส้นใต้แสดงลำดับชั้นของความสำคัญและเวลาที่จะต้องเข้าประชุม เช่นเดียวกับหนังสือเวียนของวิปฝ่ายรัฐบาล โดยลำดับชั้นของความสำคัญยังคงอยู่ที่การขีดเส้นใต้ ๓ เส้น เช่นกัน (Three-line Whip) พร้อมทั้งมีการระบุชื่อสมาชิกที่จะอภิปรายในเรื่องต่าง ๆ ไว้ด้วย

ส่วนในสภาขุนนางจะมีทั้งวิปฝ่ายรัฐบาลและวิปฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ในด้านการประสานงานและมีการออกหนังสือเวียนด้วยเช่นกัน

ทุกวันศุกร์ สำนักงานวิปฝ่ายค้านจะออกหนังสือเวียนแจ้งสมาชิกพรรคทุกคน และก่อนการประชุมทุกครั้ง สำนักงานวิปจะทราบว่าใครบ้างที่มาประชุมไม่ได้ และมาตรการในการควบคุมดูแลความประพฤติของสมาชิกในสภา ยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่วิปฝ่ายค้านจะต้องกระทำเช่นเดียวกับวิปรัฐบาล กล่าวคือ จะมีการตรวจสอบการลงคะแนนของสมาชิกว่าลงคะแนนอย่างไรในรอบ ๑ เดือน และจะสรุปผลการลงคะแนนของสมาชิกเพื่อรายงานต่อสำนักงานวิป

ในบางครั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้านจะแตกหัก โดยฝ่ายค้านอาจจะจัดตั้งช่วงเวลาของความไม่ร่วมมือขึ้น ซึ่งกรณีเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในช่วงปลายปี ค.ศ.๑๙๙๓ เนื่องจากรัฐบาลตัดสินใจลดเวลาในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งเกี่ยวกับการประกันภัยแห่งชาติและการจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยความไม่ร่วมมือนี้เกี่ยวพันถึงการถอน Pairing Arrangement แต่ก็ไม่เป็นผล เนื่องจากรัฐบาลได้รักษาสีทธิในการลดเวลาในการอภิปรายโดยใช้เสียงข้างมาก

(อ่านต่อฉบับหน้า)





การต่างประเทศไทยในความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ญี่ปุ่น ในบริบททางการเมือง ก่อนและหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

ชโลธร ตู่ทองคำ*

บทนำ

เหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองที่สำคัญประการหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย คือ เหตุการณ์วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันนับเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับระบอบประชาธิปไตย แต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การปกครองของประเทศไทย มีลักษณะเป็นการปกครองแบบอำนาจนิยม ที่สมาชิกคณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองการปกครอง ต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงสิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์ แต่การปกครองของประเทศไทยกลับมีลักษณะเป็นการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมทางทหาร อันทำให้ประเทศไทยเข้าสู่การปกครองในรูปแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๑๖) และ จอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๖) ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยการขาดความต่อเนื่องจากคณะราษฎร การไม่ผ่านการศึกษาคจากต่างประเทศ การขาดการยอมรับจากภายนอก และ การรัฐประหารของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น

* ร.บ. เกียรตินิยม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ร.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ร.ม. (การระหว่างประเทศและการทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



เงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องแสวงหาการยอมรับจากต่างประเทศ อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประเทศไทย ผ่านธนาคารโลก ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย อันมีสาเหตุมาจากความด้อยพัฒนา การคุกคามของคอมมิวนิสต์ และความปรารถนาของรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศเป็นสำคัญ

ด้วยการปกครองของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เข้ายึดทางการเมืองและมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นผลทำให้ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดคนกลุ่มใหม่ในสังคม ที่ประกอบด้วยนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน นักริชาการ กรรมการ เป็นสำคัญ อันนำมาสู่การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร กำหนดให้มีการเลือกตั้ง ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ความสับสนวุ่นวายในรัฐสภา เป็นเงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่ทำให้จอมพลถนอม รัฐประหารตัวเอง ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ อันนำมาสู่การกลับสู่การปกครองในระบอบอำนาจนิยม อันนำไปสู่การเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา และ ปัญญาชน จนเกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ หลังการปฏิเสธของรัฐบาล บริบทและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ในเวลานี้ นับเป็นส่วนสำคัญในความต่อเนื่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางด้านการศึกษาต่างประเทศของไทย อันนำมาสู่วัตถุประสงค์ของบทความ คือ การศึกษาวิเคราะห์ถึงการต่างประเทศไทยในความสัมพันธ์กับ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ญี่ปุ่น ในบริบททางการเมืองก่อนและหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นสำคัญ

การต่างประเทศไทย : จากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในรัฐบาลพลเรือน ใน พ.ศ. ๒๔๘๘-๒๔๙๐ ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเป็นกลาง สนับสนุนการเรียกร้องเอกราชของประเทศเพื่อนบ้าน การรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่ตามมาด้วยการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๐) นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในการต่างประเทศของประเทศไทย อันมีที่มาจากแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล การคุกคามของคอมมิวนิสต์ สงครามเวียดนามครั้งที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๔๘๘-๒๔๙๓) บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ นำไปสู่ความแปรเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศ



การเป็นพันธมิตรกับประเทศตะวันตก โดยผ่านองค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่เริ่มจากการส่งทหารเข้าร่วมรบในสงครามเกาหลี (พ.ศ. ๒๔๙๓-๒๔๙๖) การเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสำคัญ วัตถุประสงค์เบื้องต้น คือ ความปรารถนาให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาค้าประกันรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นสำคัญ อันส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของประเทศไทยโน้มเอียงไปทางสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร ที่นัยหนึ่งเป็นการแทรกแซง กิจการภายในของประเทศไทย อันส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่สำคัญคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่สถาปนาบนแผ่นดินใหญ่เป็นผลสำเร็จ ใน พ.ศ. ๒๔๙๒ ประกอบกับ การที่นายปรีดี พนมยงค์ คู่แข่งทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่กล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ลี้ภัยการเมืองมาอยู่ที่สาธารณรัฐประชาชนจีน อันเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความหวาดระแวงสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น อันนำมาสู่การต่อต้านในที่สุด

นโยบายต่างประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงครามในด้านหนึ่งทำให้ความเป็นศัตรูระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้สหรัฐอเมริกาที่เป็นพันธมิตรกับประเทศไทยมีบทบาทเพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทย ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในท้ายที่สุด เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความปรารถนาในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อถ่วงดุลสหรัฐอเมริกาที่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทยมากเกินไป อีกทั้งความหวาดระแวงส่วนหนึ่งเริ่มลดลง อันเป็นผลมาจากการพบปะของกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับ โจว เอ็น ไทล ผู้นำทางการเมืองสูงสุดของสาธารณรัฐประชาชนจีนคนหนึ่งในการประชุมที่บันดุง ใน พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่การเลือกตั้งสกปรกใน พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันมีนัยต่อการแทรกแซงทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา เป็นองค์ประกอบสำคัญ

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๖ นับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการต่างประเทศของประเทศไทย ด้วยการขาดความชอบธรรมในการปกครอง การขาดการยอมรับจากต่างประเทศ ทำให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แสวงหาทางออกด้วยการขอรับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ด้วยการนำเสนอแผนการปราบปรามคอมมิวนิสต์ จนเป็นที่พอใจต่อประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก่อน



การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และภายหลังการดำรงตำแหน่ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาล จึงมีความโน้มเอียงไปทางสหรัฐอเมริกา และประเทศพันธมิตรเพิ่มขึ้น วิกฤตการณ์ในลาว อันเป็นผลจากความขัดแย้งของลาวทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และฝ่ายเป็นกลาง เป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ประเทศไทยขาดความเชื่อมั่นในองค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากที่ประเทศไทยปรารถนาเข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของลาว แต่ประเทศสมาชิกต่างคัดค้าน อันนำไปสู่การที่ประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาทำความตกลงถนัด-รัสท์ (Thanat-Rusk Communique) ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ อันนำมาสู่บทบาทของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย โดยเฉพาะทางการทหาร ที่สหรัฐอเมริกาส่งทหารเข้ามาประจำการในประเทศ เป็นจำนวนมากกว่า ๔๕,๐๐๐ คน มีเครื่องบินกว่า ๖๐๐ ลำ ลงทุนปรับปรุงฐานทัพในประเทศไทย ๓๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เพื่อการทำสงครามกับเวียดนาม ครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๑๘)

ในอีกด้านหนึ่ง การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาของประเทศไทย ทำให้เป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศไทยมีความหวาดระแวงเป็นอย่างมาก ดังเช่น นักการเมือง นักหนังสือพิมพ์ และ ปัญญาชน ที่เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อเดินทางกลับมาประเทศไทย จะถูกสั่งจำคุก เป็นต้น ประการคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ เป็นข้อจำกัดในความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การค้าระหว่างกัน ทำให้มีน้อยมากใน พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๙ ในรัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่การค้าส่วนใหญ่จะผ่านประเทศสิงคโปร์เป็นสำคัญ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ ญี่ปุ่น ได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เริ่มต้นในทศวรรษที่ ๒๕๐๐ หลังจากที่ประเทศที่พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็นผลให้ประเทศไทยเริ่มขาดดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่น เป็นครั้งแรก

การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นผลทำให้ประเทศไทยเป็นเสมือนหนึ่งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แม้ในด้านหนึ่งจะสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านความอยู่รอดปลอดภัยแห่งชาติ และด้านความมั่นคง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศไทยต้องสูญเสียเกียรติภูมิเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นผลให้ประเทศไทยมีปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ มีเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นส่วนสำคัญ กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศ เป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศตามมา



ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา : วิกฤตการณ์มายาเกซ จุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ นับเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ที่ก่อนเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ คนไทยบางส่วน มีความเคลือบแคลงสงสัย ทวาดระแวง ในบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือประเทศไทย บทบาทของประเทศไทยในการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาที่เกินขอบเขตที่ควรจะเป็น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อสงครามเวียดนาม นำมาสู่คำถามในสังคมไทยถึงบทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และภายหลังเหตุการณ์ ในระบบการเมืองแบบเปิด ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างกว้างขวาง นำมาสู่การตั้งคำถามของคนไทยต่อสหรัฐอเมริกา บนพื้นฐานของความเป็นจักรวรรดินิยม หรือ จักรวรรดินิยมอเมริกา เป็นอันมาก อันเป็นเป้าหมายของคนไทยบางส่วน ที่ไม่พอใจบทบาทของสหรัฐอเมริกา ที่มีต่อการแทรกแซงการเมืองการปกครอง และ การต่างประเทศของประเทศไทย^๑ ที่ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความปรารถนาสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล จากรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร สู่ รัฐบาลพลเรือนของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จนถึงสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และจากความต้องการของประชาชน อันสะท้อนถึงความปรารถนาในความเป็นอิสระของประเทศไทย นำไปสู่การกำหนดนโยบายต่างประเทศที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ที่จะให้สหรัฐอเมริกาถอนทหารออกจากประเทศไทยภายในหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่วิกฤตการณ์มายาเกซกลายเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญ ที่เป็นตัวเร่ง อันนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน

วิกฤตการณ์มายาเกซ มีที่มาจากเรือบรรทุกสินค้าของสหรัฐอเมริกา ชื่อ มายาเกซ (Mayaguez) บรรทุกสินค้าอุปโภคบริโภคมาให้กับทหารในประเทศไทย โดยทางจากชายฝั่งเขมร ๖๐ ไมล์ ถูกเขมรแดงที่ปกครองกัมพูชา กล่าวถึงการถือเชตน่านน้ำ ๑๒ ไมล์ เป็นของตน และให้ความเห็นว่าเรือของสหรัฐอเมริกาบรรทุกสินค้ายุทธปัจจัยและยุทธสัมภาระ เป็นสำคัญ ยึดไว้ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม

^๑ โปรดอ่านรายละเอียดใน แดงมสุข นุ่มนนท์ "เสียงสะท้อนจากการปฏิวัติอเมริกัน ศึกษากรณีประเทศไทย" การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖, หน้า ๑๒๙.

พ.ศ. ๒๕๑๘ การเจรจาทำให้เขมรแดงปล่อยลูกเรือออกมา จำนวน ๓๙ คน อันเป็นเวลาเดียวกับที่ สหรัจฐอเมริกาส่งทหารเข้าปฏิบัติการ โดยผ่านท่าอากาศยานที่อยู่ตะเภา จังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งของ ประธานาธิบดีฟอร์ด โดยเป็นการปฏิบัติการทางการทหารของกองทัพเรือและกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกา เพื่อยึดเรือที่มายาเกชที่ว่างเปล่า โจมตีเกาะตั้ง อันเป็นที่คุมขังลูกเรือมายาเกช เขมรแดงสูญเสีย เรือรบจำนวน ๓ ลำ เครื่องบิน ๑๗ ลำ คลังน้ำมันจำนวน ๑ แห่ง สหรัจฐอเมริกาสูญเสียทหาร จำนวน ๑๕ คน จากการรบ และ จำนวน ๒๓ คน จากการประสบอุบัติเหตุของเฮลิคอปเตอร์ เขมรแดง ปล่อยตัวลูกเรือมายาเกช ทั้งหมด ๓๙ คน มากับเรือประมงของประเทศไทยโดยปลอดภัย การปฏิบัติการอย่างทันที่ของสหรัจฐอเมริกาเป็นผลให้ประธานาธิบดีฟอร์ดได้รับการยอมรับจากมติมหาชนมากขึ้น หลังจากที่เคยตกต่ำจากการนิรโทษกรรมให้กับประธานาธิบดีนิกสัน จากคดีวอเตอร์เกต เป็นสำคัญ^๖

การปฏิบัติการของสหรัจฐอเมริกา ในวิกฤตการณ์มายาเกช เป็นผลให้ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศไทยกับสหรัจฐอเมริกา ที่มีความอ่อนไหวอยู่แล้ว มีปัญหาเพิ่มมากขึ้น เมื่อนักเรียน นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ และ ปัญญาชน ต่างแสดงความไม่พอใจในการปฏิบัติการของสหรัจฐอเมริกา ใน เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการขับไล่สหรัจฐอเมริกาครั้งใหญ่ อันนำไปสู่การเดินขบวนประท้วงหน้า สถานทูตของสหรัจฐอเมริกาประจำประเทศไทย ถนนวิฑู กรุงเทพฯ ผู้ร่วมชุมนุมต่างประท้วงเผ่าหุ่น ประธานาธิบดีฟอร์ด ปัสสาวะรดธงชาติสหรัจฐอเมริกา และ ปลดตราสถานทูตสหรัจฐอเมริกาประจำ ประเทศไทยออก ประธานาธิบดีฟอร์ดแห่งสหรัจฐอเมริกาได้กล่าวแสดงความเสียใจต่อการดำเนินการ ของสหรัจฐอเมริกาต่อเหตุการณ์ ส่วนประเทศไทย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้เรียก เอกอัครราชทูตประเทศไทยประจำสหรัจฐอเมริกากลับประเทศ เสนอให้มีการทบทวนสนธิสัญญาที่ ประเทศไทยทำกับสหรัจฐอเมริกาทั้งหมด และ ยื่นคำขาดให้สหรัจฐอเมริกาถอนทหารและกองทัพออกจากประเทศไทย ภายในระยะเวลาหนึ่งปี โดยการกำหนดเส้นตายภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นสำคัญ^๗

^๖ โปรดอ่านรายละเอียดใน สมร นิตินันท์ประภาส. สหรัจฐอเมริกาในโลกปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๘๐). กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. ๒๕๓๑. หน้า ๑๒๘.

^๗ โปรดอ่านรายละเอียดใน แดมสุช นุ่มนนท์. อ่างแล้ว. หน้าเดียวกัน.



ในวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ถอนทหารออกหมด ยังคงมีทหารบางส่วนคงอยู่ในประเทศไทย รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ทำสนธิสัญญาอีกหนึ่งฉบับเพื่อผ่อนผันให้ทหารอเมริกาถอนออกจากประเทศไทยให้หมดภายในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือภายในเวลาสี่เดือน การเลื่อนเวลาออกเป็นเวลาสี่เดือน เป็นผลให้กลุ่มบุคคลที่ต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกา ต่างไม่พอใจ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน ที่ไม่พอใจต่างรวมกันประท้วงหน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย เพื่อประณามความไม่จริงจังของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ประเทศไทยเสมือนหนึ่งเป็นโรงฆ่าสัตว์ ผลิตชีวิตคนไทยและคนเอเชียในสงครามเวียดนาม พร้อมทั้งประกาศเจตนารมณ์อย่างเด็ดเดี่ยวในการไม่ต้องการความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา กลุ่มต่อต้านยืนยันให้สหรัฐอเมริกาทิ้งหมดออกจากประเทศไทย ภายในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ตามแถลงการณ์ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช การต่อต้านสิ้นสุดลงด้วยความเศร้าสลด เพราะขณะที่กลุ่มต่อต้านเคลื่อนขบวนไปสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย มีผู้กระโดดในกลุ่มนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิต จำนวน ๔ คน บาดเจ็บ ๘๒ คน และทหารอเมริกันได้ถอนออกหมดในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช^๕

ภายหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นผลให้บทบาททางการเมืองของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน ยุติลง ที่เป็นผลมาจากการรัฐประหาร และการจัดตั้งรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่มีแนวนโยบายขวาจัด ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยมุ่งสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกาเหมือนแต่อดีต แต่เนื่องจากปัจจัยภายในของสหรัฐอเมริกา ที่ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี ทำให้นายจิมมี คาร์เตอร์ ที่กำหนดแนวนโยบายต่างประเทศแบบอุดมคตินิยม เน้นสิทธิมนุษยชน สันติภาพ และ ความเสมอภาคในสังคม ต่อต้านการปกครองที่มาจากการรัฐประหาร และไม่เป็นประชาธิปไตย ได้รับเลือกตั้ง อันเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ไม่เป็นไปตามความปรารถนาของรัฐบาลไทย ความสัมพันธ์เริ่มดีขึ้นในสมัยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และมีความร่วมมือระหว่างกันอย่างต่อเนื่องในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑) เมื่อมีความขัดแย้งในกัมพูชา (พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๓๑) เป็นสงครามกลางเมืองในเวลาต่อมา

^๕ เพ็ญอ้าง. หน้าเดียวกัน.





วิกฤตการณ์มาายาเกซ นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ที่แต่เดิมตามความตกลงถนัด-รัสท์ ทำให้สหรัฐอเมริกามีบทบาททางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ในประเทศไทย พุทธิกรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาหลายส่วนเป็นปัญหากับประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินการที่ปราศจากความเห็นชอบของคนไทยหรือรัฐบาล ที่ในช่วงที่ผ่านมา ละเลยเป็นอันมาก วิกฤตการณ์มาายาเกซ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่คนไทยต่างปฏิเสธพุทธิกรรมของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งยังปรารถนาให้สหรัฐอเมริกา ลดการแทรกแซงการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมไทย เกือบสิ้นเชิง อันทำให้ประเทศไทย โดยรัฐบาลพลเรือนต่างแสวงหาทางเลือกในการเมืองระหว่างประเทศ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประเทศไทย ที่ทุกส่วนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันเป็นสำคัญ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสู่การสถาปนาความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ที่สหรัฐอเมริกามีความปรารถนา ในการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามครั้งที่สอง ด้วยการประกาศลัทธินิคสัน (Nixon Doctrine) ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ อันนำมาสู่การถอนทหารออกจากเวียดนามในเวลาต่อมา และเพื่อทำให้สงครามเวียดนาม กลายเป็นสงครามของเวียดนาม (Vietnamization) เป็นสำคัญ สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับสาธารณรัฐประชาชนจีน อันนำมาสู่การเดินทางเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน ของประธานาธิบดีนิกสัน ของสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันนับเป็นเวลาเดียวกับที่สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวแทนของจีนทั้งหมด ด้วยการมีที่นั่งในสหประชาชาติ แทนที่สาธารณรัฐประชาชนจีน ใน พ.ศ. ๒๕๑๔

การปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดความตกตะลึงทั่วโลก (Nixon Shock) รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ของประเทศไทย จึงกำหนดความสัมพันธ์อันมีที่มาจาก การส่งคณะนักกีฬาไปแข่งขันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นการเลียนแบบการทูตปิงปอง (Ping Pong Diplomacy) ที่สหรัฐอเมริกาสร้างความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงแรก หลังจากนั้น สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ส่งคณะนักกีฬาปิงปอง มาแข่งขันกับประเทศไทย และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ส่งคณะนักกีฬาแบดมินตัน ไปแข่งขัน



กับสาธารณรัฐประชาชนจีน การส่งกลับไปกลับมาเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้นตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยในเหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เป็นผลให้เกิด การสื่อสารแลกเปลี่ยน อันเป็นผลให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ สิทธิเสรีภาพ ที่ในอดีตเคยกดทับต่างแสดงออกจากพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์และสถาปนาความสัมพันธ์ คือ วิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่หนึ่ง ใน พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่มีผลกระทบทั่วโลก อันเป็นผลให้ประเทศไทยต้องแสวงหาแหล่งน้ำมันแห่งใหม่ พลตรี ชชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางไปสาธารณรัฐประชาชนจีนในนามของรัฐบาลเป็นครั้งแรกเพื่อซื้อน้ำมันจำนวน ๕๐,๐๐๐ ตัน ครั้งแรก และ ๒๕,๐๐๐ ตัน ครั้งที่สอง ในราคามิตรภาพ โดยที่รัฐบาลแก้ไขปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ การมีมติให้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๓ ในวันอังคารที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อเปิดทางให้คณะผู้แทนไทยเดินทางไปเจรจาซื้อน้ำมันจากสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ในวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗^๕

ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันนำไปสู่การเดินทางของคณะบุคคลทั้งหลาย ทั้งนักกีฬา นักธุรกิจ นายแพทย์ รวมถึงสมาชิกรัฐสภา เพื่อแลกเปลี่ยนทรศนะต่อกัน จนเมื่อประเทศไทยมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ - วันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕) หลังจากที่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ - วันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔) ต้องลาออก อันเป็นผลมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้การรับรองนโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีเห็นถึงความจำเป็นในการสถาปนาความสัมพันธ์ ดังที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภา

^๕ นฤมิตร สอดสุข. "สัมพันธ์ภาพทางการทูตระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน." *วิจัยไทยศึกษาไทย-จีนศึกษา*. กรุงเทพมหานคร. โอ.เอส. พรินติ้ง เฮาส์. ๒๕๔๓. หน้า ๒๘๓-๒๘๔.



ในวันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ประเทศไทยจะสถาปนาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ตามมาด้วยการที่บุคคลสำคัญในประเทศไทยเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน อาทิ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ประธานรัฐสภา และหัวหน้าพรรคสังคมนิยม นายพิชัย รัตตกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร และ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคสำคัญของรัฐบาล ในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับ สาธารณรัฐประชาชนจีน คือ ประการแรก ความกลัวดั้งเดิม ที่สาธารณรัฐประชาชนจีนให้การ สนับสนุนคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ประการที่สอง ความกลัวที่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีอิทธิพล ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทย อาทิ สินค้าจีนจะตีประเทศไทย เป็นต้น ประการที่สาม ปัญหาคนสอง สัญชาติที่คนจีนบางคนมีสองสัญชาติ คือ คนจีนในประเทศไทยอาจมีทั้งสัญชาติไทยหรือสัญชาติจีน ผลที่ตามมาหลังการเจรจากับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนใน การยึดหลักปัญจศีล การออกกฎหมายไม่ให้คนจีนถือสองสัญชาติเป็นสำคัญ ที่นำมาสู่การลดความ ทวาดระแวงลง อันนำมาสู่การเปิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖^๖

ปัจจัยภายในสำคัญที่นำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐ ประชาชนจีน คือ บทบาทของนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน และ ประชาชน มติมหาชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และ พรรคการเมือง ต่างเป็นส่วนสำคัญในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่เป็นช่วงแห่งความเปลี่ยนแปลง จากการตัดสินใจทางด้านการต่างประเทศ ที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางทหาร คือ จอมพล ถนอม กิตติขจร ที่เป็นทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด เหตุการณ์ทางการเมือง ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่การตัดสินใจด้าน การต่างประเทศ จากทหาร เป็นพลเรือน ที่มีข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้เสนอ ควบคู่ กับบทบาทของประชาชน ในการแสดงประชามติ เป็นผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลให้ลดความ เป็นศัตรูกับประเทศสังคมนิยม อันมีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาต่อผู้นำทางการเมือง

^๖ โปรดอ่านรายละเอียดใน โคริน เทืองเกษม, เอกสารการบรรยายวิชา ๓๙๖ ความสัมพันธ์ และนโยบายต่างประเทศของไทย, ภาคการศึกษาที่สอง ปีการศึกษา ๒๕๓๖ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ที่เป็นผู้นำพลเรือน มีความปรารถนาในการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาสถาปนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกลง ควบคู่กับปัจจัยภายในประเทศ คือ ปรารถนาในการลดอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ลงในด้านหนึ่ง การสถาปนาความสัมพันธ์ จะทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนลดการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ลงด้วยแนวทางการทูตสองระดับของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และ พรรคต่อพรรค ที่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะเกรงใจรัฐบาลไทยในการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นสำคัญ และรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดนโยบายเงินฝิ่น อันเป็นนโยบายของพรรคกิจสังคม ที่มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค เพื่อการพัฒนาชนบท และการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่วัตถุประสงค์ด้านหนึ่ง คือ การลดอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ด้วยเช่นกัน การสถาปนาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน สะท้อนถึงวิธีการสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทย ที่สำคัญคือ ปัญหากองพล ๙๓ การคงพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้น ยกเว้นการยุติความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ ลง อันเป็นผลจากนโยบายเงินฝิ่นเดียว เป็นสำคัญ^๓

การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ยังมีความสัมพันธ์กับเสถียรภาพของรัฐบาลในแง่ที่ว่า พรรคกิจสังคมซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล มีจำนวนที่นั่งเพียง ๑๘ ที่นั่ง จากจำนวน ๒๖๙ ที่นั่ง นำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่มีพรรคการเมืองเข้าร่วมจำนวน ๑๔ พรรคการเมือง อันสะท้อนถึงปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล และเป็นเวลาเดียวกับที่พรรคประชาธิปัตย์ต่างเตรียมการในการยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี อันมีที่มาจากแนวความคิด อุดมการณ์ มุมมอง และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน นำมาสู่ความขัดแย้งและความขัดแย้งในฐานทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ดำเนินการภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลเพียงสามเดือน สะท้อนถึงความปรารถนา การสร้างความชอบธรรมเสถียรภาพ ของรัฐบาล ในระดับระหว่างประเทศ หรือ ภายนอก

^๓ นฤมิตร สอดสุข. อ้างแล้ว. หน้า ๒๘๔-๒๘๕.



ที่ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงนโยบายสนลู่ลม เป็นสำคัญ^๕

ในด้านเศรษฐกิจ หลังเหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องการแหล่งพลังงานเพิ่มขึ้น อันนำมาสู่การซื้อขายน้ำมันที่เป็นผลให้ประเทศไทยมีทางเลือกในความมั่นคงทางด้านการพลังงานเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับสินค้าอื่นที่ทำให้ประเทศไทยมีทางเลือกในการซื้อสินค้าที่มีราคาสินค้าถูกกว่าประเทศที่สามแห่งอื่น อีกทั้งเป็นตลาดแห่งใหม่ของประเทศไทยด้วย โดยที่สาธารณรัฐประชาชนจีนให้การรับรองถึงการทำการค้าที่มีผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศไทย อันสะท้อนถึงหลักการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค อันนำมาสู่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ การเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางการค้ากับญี่ปุ่นที่ประเทศไทยมีปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างรุนแรง^๕

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นผลทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านการต่างประเทศ จากเดิมที่ให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกา เป็นการให้ความสำคัญกับมหาอำนาจอื่น ที่สำคัญคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน อันสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนด้านการต่างประเทศจากนโยบายเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ที่ผ่านความตกลงถนัด-รัสท์ เป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศสู่การกำหนดระยะห่างที่เท่าเทียมกัน (Equidistance Policy) เป็นผลให้ประเทศไทยมีอิสระในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์แห่งชาติที่สะท้อนถึงผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่เป็นพลเรือน อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากทหาร

ในด้านการเมืองภายใน การกำหนดนโยบายต่างประเทศในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนของประเทศไทย ในด้านหนึ่งเป็นผลงานของรัฐบาลที่ทำให้ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง แต่ในด้านหนึ่ง ย่อมสะท้อนถึงความไม่พอใจในกลุ่มอนุรักษนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหาร ส่วนหนึ่ง ที่มีแนวคิดตรงกันข้ามกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ความไม่พอใจส่วนหนึ่ง ได้เป็นที่มาของการลงคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองสายอนุรักษนิยมในพรรคคู่แข่ง และไม่ลงคะแนนเสียงให้กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้สมัครของพรรคกิจสังคม หลังความสับสนวุ่นวายในรัฐบาลอันนำมาสู่

^๕ เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๘๗.

^๕ เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๘๕-๒๘๖.





การยุบสภา ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นผลให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และผู้สมัครของพรรคกิจสังคมในเขตดุสิต ไม่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด ที่เท่ากับเปิดโอกาสให้พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับเลือกตั้งเสียงข้างมากเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ความแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ พรรคร่วมรัฐบาล ความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ นำมาสู่เหตุการณ์วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และเกิดการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยนโยบายของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่เป็นขวาจัด เป็นผลให้นอกจากเป็นการยุติการมีบทบาททางการเมืองของประชาชน ดังเช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแล้วยังเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องได้รับผลกระทบ ความสัมพันธ์จึงหยุดชะงักเป็นระยะเวลาหนึ่ง ภายหลังกการรัฐประหารครั้งที่สองของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำมาสู่การแต่งตั้งพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี นำมาสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกครั้งหนึ่ง ที่สืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ในด้านสังคม การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในระยะแรก เป็นผลให้สังคมแต่ละสังคมเกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน คนไทยจำนวนหนึ่งมีความตื่นตัวกับการสถาปนาความสัมพันธ์ อันเป็นผลจากอดีตที่มีความหวาดกลัว จนทำให้มีการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การสถาปนาความสัมพันธ์ ทำให้มีเอกสารเผยแพร่ มีการแลกเปลี่ยนทางสังคมและวัฒนธรรม อาทิ การเล่นกายกรรมของนักแสดงกายกรรมชาวจีนในประเทศไทย การแสดงนาฏศิลป์ของประเทศไทยในจีน การแลกเปลี่ยนนักวิชาการ ปัญญาชน นักการทูต นักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น อันเป็นผลให้ระยะเวลาสองปีแรก คนไทยได้ศึกษาคนจีนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ทัศนคติของคนไทยในการมองสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นศัตรูน้อยลง อันมีที่มาจากความใกล้ชิดทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สังคม และวัฒนธรรม เป็นส่วนสำคัญ แม้ว่าความสัมพันธ์จะหยุดชะงักในระยะเวลาหนึ่ง เมื่อรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีอำนาจ มีการปิดกั้นเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนไทยที่มีต่อประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน การห้ามการมีหนังสือต้องห้ามไว้ในครอบครอง เป็นต้น แต่เมื่อการปกครองของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร สิ้นสุดลง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์อันดีมีความต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน^{๑๐}

^{๑๐} โปรดอ่านรายละเอียดใน โคริน เฟื่องเกษม. อ้างแล้ว.



ความสัมพันธ์ไทยกับประเทศญี่ปุ่น : บทบาททางการเมืองของนักศึกษา กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่น ส่วนสำคัญประการหนึ่ง เป็นผลมาจากบทบาทของนิสิต นักศึกษา อันมีที่มาจากนิสิต นักศึกษา กลุ่มหนึ่งในมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ จัดตั้งชมรมต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๑๔ อันนำมาสู่การจัดพิมพ์ ใบปลิว แจกใบปลิว วรรณคดีเรียกร้องให้ประชาชนยกเลิกการซื้อสินค้าญี่ปุ่น การจัดอภิปรายปัญหา เศรษฐกิจในประเทศไทย ที่เน้นบทบาททางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทย บทบาทของนิสิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นการเปิดพื้นที่ในการจัดกิจกรรม อาทิ การสัมมนา การอภิปราย การจัดนิทรรศการ ที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทยทางด้านเศรษฐกิจ อันนำมาสู่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยอันเป็นที่รวมของนิสิต นักศึกษา มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาอื่นเข้าด้วยกัน อันนำมาสู่การรณรงค์ในการต่อต้าน สินค้าญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผลจากพฤติกรรมของญี่ปุ่น ที่มีการเอารัดเอาเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ ทางด้านการค้าหลายประการ

ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ออกแถลงการณ์ระบุถึงบทบาทของญี่ปุ่นใน การเอารัดเอาเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านการค้า การลงทุน และความช่วยเหลือ กับประเทศไทย ท่ามกลางความอดทนของคนไทย อันเป็นผลให้ประเทศไทยขาดดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่น เป็นจำนวนกว่าหนึ่งแสนล้านบาท พฤติกรรมทางด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เป็นผลให้ญี่ปุ่นได้รับการประณามว่าเป็นสัตว์เศรษฐกิจ^{๑๑}

“...ญี่ปุ่นเอาค่าหวานมาล่อยู่เสมอว่า จะพยายามซื้อสินค้าไทยให้มากขึ้น แต่ก็ไม่เคย ลงมือซื้ออย่างจริงจัง ในการลงทุนของญี่ปุ่นพยายามเอารัดเอาเปรียบ เช่น ขอหุ้นมากกว่า ขอควบคุมคนงาน ต้องซื้อเครื่องจักรและวัตถุดิบจากญี่ปุ่นทั้งหมด บางครั้งญี่ปุ่นอาจจะยอมให้คนไทย ถือหุ้นมากกว่า แต่ภายหลังก็หาทางให้โรงงานขาดทุนโดยการบีบราคาวัตถุดิบที่ต้องสั่งซื้อจากญี่ปุ่นให้สูงขึ้น แล้วบีบให้คนไทยขายหุ้นให้กับบริษัทญี่ปุ่น แม้กระทั่งวิธีส่งสินค้าญี่ปุ่นด้วยกันส่งเข้ามาตีตลาดในราคา ถูก ทำให้โรงงานที่ลงทุนฝ่ายไทยที่ถือหุ้นต้องขายให้กับญี่ปุ่นไปเปิดทางให้ญี่ปุ่นควบคุมตลาดสินค้านั้น

^{๑๑} ไชยวัฒน์ ยานเปี่ยม, ชาญชัย สทวนวงศ์, สุดใจ ทองภิญโญชัย, รัตนาวิ บุญเฮย, “สยามรัฐกับการเมือง” ๓๖ ปี สยามรัฐ, กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์สยามรัฐ, ๒๕๒๙. หน้า ๑๐๒.



ไว้ในเมืองไทยแต่เพียงผู้เดียว...สินค้าส่งออกของไทยไปยังญี่ปุ่นก็ถูกญี่ปุ่นพยายามกดราคาและหาทางต่าง ๆ ไม่นำเข้าโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ทำให้เสียดุลการค้าอย่างมหาศาล นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังมีเล่ห์เหลี่ยมมากมายในรูปของความช่วยเหลือ...”^{๑๒}

ความเคลื่อนไหวที่เพิ่มเป็นลำดับ ทำให้ผู้นำทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ต่างสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของนิสิตนักศึกษาอย่างกว้างขวาง อันนำไปสู่ความเคลื่อนไหวที่รุนแรง คือ การขว้างระเบิดโรงยิมคึกบ็อกซิ่งของนายโนกุจิ รวมถึงการขับไล่และประท้วงเป็นสำคัญ^{๑๓}

ความร่วมมือของนิสิต นักศึกษา และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย คือ การจัด “สัปดาห์แห่งการต่อต้านไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่น” ระหว่างวันที่ ๒๐-๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยเฉพาะในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นการจัดการชุมนุมขนาดใหญ่ และการเผาหุ่นสินค้าญี่ปุ่น เป็นสำคัญ^{๑๔} อันนำมาสู่การยื่นข้อเสนอเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการในเวลาต่อมา ๑๐ ประการ คือ ^{๑๕}

๑. การเร่งออกกฎหมายควบคุมแรงงานในประเทศไทย เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวต่างประเทศเข้ามาแย่งอาชีพที่ใช้แรงงานคนไทย
๒. การเร่งออกกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว และหนทางส่งเสริมหรือสงวนอาชีพ ที่คนไทยสามารถทำได้มาตรฐานดีพอแล้ว
๓. ห้ามการจัดตั้ง หรือขยายสาขาห้างสรรพสินค้าของต่างชาติขึ้นอีก และห้ามคนต่างชาติทำการค้าปลีก
๔. การควบคุมการสั่งสินค้าต่างประเทศที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพ และการลงทุน
๕. การเร่งแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างประเทศ เพราะมีช่องโหว่อยู่มาก

^{๑๒} สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม, ชาญชัย สงวนวงศ์, สุดใจ ทองบุญชูชัย รัตนาวดี บุญเขย. อ้างแล้ว. หน้าเดียวกัน.

^{๑๓} ทวี อีระวงศ์เสรี. สัมภาษณ์ภาพทางการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช. ๒๕๒๔. หน้า ๒๑๙.

^{๑๔} เพิ่งอ้าง. หน้าเดียวกัน.

^{๑๕} วารสารรายสัปดาห์. มหาชน. ฉบับที่ ๑๑ พฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๑๔ อ้างใน. เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๑๙-๒๒๐.

๖. การกวาดล้างการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ที่มีหน้าที่ให้ชาวต่างประเทศเข้าเมืองมา การนำสินค้าเข้า และ การเก็บภาษีอากร

๗. การต่อรองต่างประเทศให้ใช้ระบบการส่งสินค้าเข้าออกที่เสมอภาคกัน

๘. การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมดูแลชาวต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

๙. การตั้งมาตรการควบคุมการค้าในโรงงานสถานีโทรทัศน์ให้เข้มงวด เพราะมีอิทธิพล ชักจูงเด็กได้ง่าย

๑๐. การเสนอให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และหน่วยงานราชการทำเป็นตัวอย่างแก่ ประชาชนทั่วไป ในการส่งเสริมการใช้สินค้าไทยอย่างจริงจัง

ผลการเรียกร้องของคุณักกลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ทำให้รัฐบาลคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ การกำหนดการเพิ่มอากรขาเข้าของสินค้าแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าฟุ่มเฟือย และรถยนต์ อันเป็นสินค้านำเข้าที่สำคัญของญี่ปุ่น การประกาศห้ามนำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้าประเทศ เป็นต้น แต่ผลที่ตามมา คือ การไม่ช่วยลดการเสียเปรียบหรือ การขาดดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่น แต่ช่วยทำให้ไม่มีการเสียเปรียบดุลการค้าเพิ่มขึ้นเท่านั้น เป็นสำคัญ^{๑๖}

ผลกระทบที่สำคัญ คือ การมีข่าวชู้การวางระเบิดในห้างสรรพสินค้าที่กรุงเทพฯ นอกจากนี้ ได้มีการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบบัญชีของบริษัทญี่ปุ่นในประเทศไทย เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงการหนีภาษี เป็นต้น การดำเนินการของนักศึกษาเป็นผลให้สื่อมวลชนโดยเฉพาะ หนังสือพิมพ์ ต่างมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมอย่างกว้างขวาง ในส่วนของนักธุรกิจ ดังเช่น นักการธนาคารระดับสูง ต่างให้ทรรศนะว่า ไม่ใช่เป็นเรื่องของการต้านสินค้าญี่ปุ่นชาติเดียวอย่างใด แต่เป็นการกระทำที่แสดงถึงความไม่พอใจที่คนผิวเหลืองด้วยกันเองเอาไรต์เอาเปรียบกันเกินไปอย่างเห็นได้ชัด^{๑๗}

^{๑๖} ทวี อีระวงศ์เสรี. อ้างแล้ว. หน้า ๒๒๐.

^{๑๗} สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม, ชาญชัย สงวนวงศ์, สุดใจ ทองบุญไญยชัย, รัตนาชาติ บุญเขย. อ้างแล้ว. หน้าเดียวกัน.



ส่วนผู้นำทางการเมืองของไทยได้ให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ แต่ได้เตือนมิให้ใช้ความรุนแรง อันนำมาสู่การที่ทางราชการสั่งเก็บแผ่นป้ายโปสเตอร์ ที่มีรูปกากบาทบนวงกลมสีแดงที่มีพื้นสีขาว คล้ายธงชาติญี่ปุ่น ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางส่วนเห็นว่า การรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ทำให้เสียบรรยากาศการลงทุนของชาวต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย อีกทั้งยังอาจแพร่ขยายกลายเป็นการต่อต้านโดยทั่วไป อันมีผลต่อการตัดสินใจของชาวต่างประเทศที่จะมาลงทุนในประเทศไทย^{๑๘}

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราโชวาทแก่บรรดานิสิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เนื่องในพระราชวโรกาสที่เสด็จเยี่ยมและทรงดนตรีเป็นการส่วนพระองค์ว่า^{๑๙}

“การที่นายกองค์การนิสิตได้ยกเหตุผลมาอย่างนั้น เห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ที่ทั้งดีในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เป็นหลักการที่ยอดเยียมมากเพราะสินค้าญี่ปุ่นมีมากในเมืองไทย ควรระมัดระวังในด้านการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย แต่วิธีปฏิบัติที่กำลังทำอยู่นี้ ยังสงสัยอยู่บ้าง เข้าใจว่านิสิตคงเข้าใจดีว่าที่สงสัยเป็นเรื่องอะไร”

“การเรียกร้องหรือชักชวนให้ทำอะไรนั้นต้องคิดกันให้รอบคอบ ถ้าชักชวนคนอื่น ๆ เฮโลกันอย่างสนุกสนานอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อส่วนรวม จะเสียประโยชน์ และจุดประสงค์ที่แท้จริง เช่น ถ้ายกขบวนกันไปในร้านญี่ปุ่นแล้วมีปฏิกริยาในร้านญี่ปุ่น จะเดือดร้อนตำรวจ ตำรวจก็ต้องเอารถญี่ปุ่นไปห้าม รถยนต์สิททริกก็ต้องใช้ยางญี่ปุ่น ตำรวจติดต่อก็ต้องใช้วิทยุญี่ปุ่น ก็หมายความว่าไปส่งเสริมสินค้าญี่ปุ่นทางอ้อม จึงขอให้ไปใช้ความคิดของตนเองให้เป็นประโยชน์ ถ้าไม่เป็นประโยชน์เอาไปประจานกัน เดี่ยวเดือดร้อนนอนไม่หลับ...”

ในส่วนของการตรวจการต่างประเทศของไทย ได้กล่าวถึงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นเองต่างวิตกถึงบทบาทของนักธุรกิจญี่ปุ่นในประเทศไทยที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของญี่ปุ่นมากกว่าคนไทยและประเทศไทย ส่วนการประท้วงของนิสิตนักศึกษาที่มีต่อสินค้าญี่ปุ่น ด้วยการจัดสัปดาห์ในการต่อต้าน

^{๑๘} สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ย่างใน ไชยวัฒน์, ยนเปี่ยม, ชาญชัย, สงวนวงศ์, สุดใจ, ทองภิญโญชัย, รัตนาชาติ บุญเฮย, เพ็งอั้ง. หน้าเดียวกัน.

^{๑๙} ไชยวัฒน์, ยนเปี่ยม, ชาญชัย, สงวนวงศ์, สุดใจ, ทองภิญโญชัย, รัตนาชาติ, บุญเฮย, เพ็งอั้ง. หน้าเดียวกัน.

สินค้าญี่ปุ่น เป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดผลหรือเป็นปัญหาแต่ประการใด อีกทั้งการประท้วงก็มิได้มีความรุนแรงเหมือนนักศึกษาญี่ปุ่น^{๒๐}

ผลที่ตามมา คือ การที่รัฐบาลญี่ปุ่นส่งคณะผู้แทนไปยังแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทย เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นของแต่ละประเทศ ที่ในเวลาต่อมาญี่ปุ่นได้ให้การยอมรับว่าได้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศไทยจริง^{๒๑}

การเปลี่ยนแปลงในสัปดาห์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นผ่านพ้นไป หลังการเดินขบวนต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นที่สะท้อนถึงบทบาททางการเมืองของนิสิต นักศึกษา ที่มีการประท้วงต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นครั้งใหญ่ อันนำไปสู่การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยกล่าวถึงการจัดงานว่า การจัดครั้งนี้นี้ เป็นการจัดที่ใช้อารมณ์มากเกินไป^{๒๒} ในวันสุดท้าย นิสิต นักศึกษา ประชาชนต่างเดินขบวนไปยื่นข้อเสนอและเรียกร้องเอาคำตอบจากคณะปฏิวัติที่กองบัญชาการทหารสูงสุด สนามเสือป่า ทำให้จอมพล ประภาส จารุเสถียร รองหัวหน้าคณะปฏิวัติให้สัมภาษณ์ว่า “เริ่มตันดี แต่ลงท้ายดีแตก”^{๒๓}

“ภาพของการเดินขบวนไม่ใช่ภาพของความงาม เพราะการเดินขบวนที่ไหนก็ย่อมมีความวุ่นวาย ความเหน็ดเหนื่อย ทั้งฝ่ายคอยป้องกันดูแลและฝ่ายที่เดินไป แต่วันที่คนหนุ่มสาวเหล่านั้นเดินกันนั้น ไม่ใช่ความงาม แต่เป็นความสุขใจ ชีวิตของคนรุ่นนั้น ภาพของคนกลุ่มใหญ่ที่มารวมกันเพื่อกระทำความดีงาม จะสร้างสรรค์ความมั่นคงให้กับประเทศ เป็นภาพที่เราไม่ค่อยพบเห็นกันบ่อยครั้งนัก ทุกวันนี้เราอยู่กันอย่างต่างคนต่างอยู่มานานแล้วกับความดีงามที่ยากเห็นเกิดขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งหลายจิตใจคงตรงกันหลายหนหลายครั้ง แต่การขาดการรวมกลุ่มทำให้ความคิดก็ต้อง

^{๒๐} สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม ชาญชัย สงวนวงศ์ สุดใจ ทองภิญโญชัย รัตนาวดี บุญชัย. เพิ่งอ้าง. หน้าเดียวกัน.

^{๒๑} ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม ชาญชัย สงวนวงศ์ สุดใจ ทองภิญโญชัย รัตนาวดี บุญชัย. อ้างแล้ว. หน้าเดียวกัน.

^{๒๒} สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม ชาญชัย สงวนวงศ์ สุดใจ ทองภิญโญชัย รัตนาวดี บุญชัย. เพิ่งอ้าง. หน้าเดียวกัน.

^{๒๓} สยามรัฐ. ฉบับที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม ชาญชัย สงวนวงศ์ สุดใจ ทองภิญโญชัย รัตนาวดี บุญชัย. เพิ่งอ้าง. หน้าเดียวกัน.



เก็บไว้ในหัวใจ กับสถาบันต่าง ๆ ของทางการ ตั้งแต่คณะปฏิวัติลงมาจนถึงหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ได้พยายามสร้างสรรค์แล้ว เราไม่เห็นความหวังที่โชนเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่วันนี้ นิสิตนักศึกษาที่หลีกเลี่ยงจากเรื่องส่วนตัวมุ่งเข้าสู่ความรับผิดชอบของประเทศชาตินั้นเป็นความหวังที่มองเห็นมองเห็นไปถึงอนาคต อนาคตที่เราต้องต่อสู้ ต้องร่วมมือกันอีกหลายเรื่อง^{๒๔}

ความร่วมมือของนิสิต นักศึกษา ประชาชน ในการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มของนิสิต นักศึกษา ประชาชน ที่ในเวลาต่อมา มีการประท้วงการดำเนินการของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่นำไปสู่การประท้วงการปกครองแบบเผด็จการในท้ายที่สุด และเป็นที่มาของเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ในที่สุด และ ภายหลังเหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ด้วยระบบการเมืองแบบเปิด เป็นผลทำให้ นิสิต นักศึกษา และ ปัญญาชน ต่างเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังกรณี ที่นายทานากะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ได้เดินทางเยือนประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่รวมถึงประเทศไทย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ทำหนังสือประท้วงถึงสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยว่าเป็นแผนรุกรานทางเศรษฐกิจ และเมื่อนายทานากะ เดินทางมาเยือนประเทศไทย ในวันที่ ๙-๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๗ นิสิตนักศึกษาต่างได้ประท้วงอย่างรุนแรง นับตั้งแต่ท่าอากาศยานกรุงเทพ จนถึง โรงแรมเอราวัณ สถานที่พัก มีการเผาหุ่นสินค้าญี่ปุ่น และได้มีการพบปะนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเป็นระยะเวลาหนึ่งชั่วโมงครึ่ง ที่ทำเนียบรัฐบาล^{๒๕}

การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นของคนไทย ที่แสดงออกทางพฤติกรรมทางการเมือง ด้วยการต่อต้านนายทานากะ ที่แม้มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางอารมณ์มากกว่าเนื้อหาสาระ และมีผลต่อการปฏิบัติการเพียงระยะเวลาสั้น แต่เนื่องจากเป็นขบวนการที่มีในทุกประเทศที่นายทานากะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเดินทางไปเยือน อันเป็นผลกระทบต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก จนไม่อาจละเลยได้ สื่อมวลชนญี่ปุ่นต่างรายงานข่าวอย่างต่อเนื่อง และวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง อันเป็นผลให้รัฐบาลหน่วยงานราชการ เอกชน บริษัท และ สถาบันทางวิชาการ ต่างทำการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวาง

^{๒๔} เยียบ ราถณี. "เมื่อสิ้นสุดสัปดาห์ไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่นนั้น ทุกสิ่งทุกอย่างกำลังเริ่มต้น" สยามรัฐ. ฉบับวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อ้างใน ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม ชาญชัย สงวนวงศ์ สุดใจ ทองภิญโญชัย รัตนาวดี บุญเฮย. อ้างแล้ว. หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

^{๒๕} ทวี อีระวงศ์เสรี. เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๑๙.

และเป็นไปอย่างรีบเร่ง เพื่อให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทบทวนนโยบายต่างประเทศ อันนำมาสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีความระมัดระวังในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น^{๒๖}

ในภายหลัง ด้วยวัตถุประสงค์ในการลดกระแสการต่อต้าน เป็นผลให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายต่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น ดังที่ปรากฏ ในการเดินทางของนายทาโคโอะ ฟูกูตะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในวันที่ ๔-๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ และได้แวะเยือนประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่อง ในการเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ นายฟูกูตะ ได้กล่าวคำปราศรัยถึงบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นหลักการสามข้อ อันเป็นที่มาของลัทธิฟูกูตะ (Fukuda Doctrine) ที่มีสาระสำคัญสามประการ คือ^{๒๗}

๑. ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศที่ผูกพันกับสันติภาพ ปฏิเสธการมีบทบาททางด้านการทหาร และมีบทบาททางด้านการส่งเสริมสันติภาพ และความเจริญก้าวหน้าของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และของโลก

๒. ญี่ปุ่นในฐานะมิตรแท้ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะดำเนินการอย่างดีที่สุด ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ไว้วางใจได้ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบใจต่อใจ กับประเทศในภูมิภาค ในขอบเขตที่ครอบคลุม ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม เป็นสำคัญ

๓. ญี่ปุ่นจะเป็นผู้มีส่วนร่วมร่วมกับประเทศในภูมิภาคอย่างเสมอภาค และให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ และส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนกับกลุ่มอินโดจีน เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ และความเจริญรุ่งเรืองทั่วภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

นัยสำคัญของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นตามลัทธิฟูกูตะ สะท้อนถึงความปรารถนาของญี่ปุ่นในการสร้างการยอมรับ อันนำมาสู่ผลประโยชน์กับญี่ปุ่นทางด้านเศรษฐกิจ และ สังคม คือ ความมั่งคั่ง และ เกียรติภูมิของประเทศ เป็นสำคัญ ในด้านหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่ง สะท้อนออก

^{๒๖} เพ็ญอักษร. หน้าเดียวกัน.

^{๒๗} เพ็ญอักษร. หน้า ๒๒๖.



จากความปรารถนาที่ไม่ต้องการให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่ในเวลานั้น มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองการปกครอง หรือระบอบการเมืองการปกครอง กับประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย อันจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่น ในที่สุด^{๒๘}

เพื่อเป็นการตอบโต้ญี่ปุ่นทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มีการขาดดุลการค้าเป็นจำนวนมาก รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๓) ได้แจ้งต่อสื่อมวลชนญี่ปุ่น ที่เข้าพบในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึงความต้องการของรัฐบาลไทย ที่ขยายโควตาการรับซื้อสินค้าทางการเกษตรกรรมให้มากขึ้น เพื่อลดการขาดดุลการค้าที่ประเทศไทยมีต่อญี่ปุ่น จำนวน ๔๘,๐๐๐ ล้านบาทให้น้อยลง และหากญี่ปุ่นไม่สามารถลดการขาดดุลการค้ากับประเทศไทยแล้ว ทางกระทรวงพาณิชย์มีนโยบายที่จะจำกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่นให้ลดน้อยลง โดยกำหนดไม่ให้เกินจำนวน ๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี โดยเฉพาะจากสินค้าฟุ่มเฟือย^{๒๙} อันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางประการของความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่น แต่การปฏิเสธในการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญ เป็นผลทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องและมีความรุนแรงมากขึ้น อันนำไปสู่ปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ใน พ.ศ. ๒๕๒๔ ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์

นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่น ประการแรก การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายในของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังเช่น ประเทศไทย ที่ทั้งก่อนและหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ต่างมีส่วนสำคัญในการรณรงค์ต่อต้านสินค้าของประเทศญี่ปุ่น อันนับเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา ประการที่สอง การรณรงค์การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น นับเป็นผลงานครั้งแรกของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย อันนับเป็นการเริ่มต้นสำคัญ ก่อนการมีบทบาททางการเมืองอื่น โดยเฉพาะนายธีระยุทธ บุญมี ที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้นำของกลุ่ม อันนำไปสู่การประท้วงทางการเมือง ที่เป็นมาของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ในเวลาต่อมา

^{๒๘} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๒๗.

^{๒๙} หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน. ฉบับประจำวันที ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ อ้างใน ทวี ธีระวงศ์เสรี. อ้างแล้ว. หน้า ๒๒๐.

บทสรุป : เหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ กักับการต่างประเทศไทย ในความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ญี่ปุ่น

เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ นับเป็นปัจจัยภายใน ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านการต่างประเทศที่สำคัญ อันมีที่มาจากการสิ้นสุดของรัฐบาลทหาร เป็นรัฐบาลพลเรือน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นที่สะท้อนถึงปัจจัยทางจิตวิทยาของผู้นำทางการเมือง ที่หากเป็นทหาร จะให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคง อันเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ตามกระแสโลก อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากรัฐบาลพลเรือน ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติในทุกด้านอย่างเท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหา (issue) ที่กำหนดระเบียบวาระ (agenda) อันนำไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียดในแต่ละยุคสมัย ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลก ในอีกด้านหนึ่ง เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ ทำให้ระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตย มีการเปิดกว้าง แม้ในช่วงแรกของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จะยังคงให้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ตาม แต่การเป็นประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์จนถึง การรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ - วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗) สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนิสิต นักศึกษา และ ประชาชน ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ในด้านการต่างประเทศ ดังที่ปรากฏในวิกฤตการณ์มาลายาเกษ เป็นสำคัญ ที่บางส่วนต่อเนืองมาก่อนเหตุการณ์ ดังเช่น การประท้วงต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น อันเป็นผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงนับเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย ที่มีมหาชนต่างเข้ามีส่วนร่วมในด้านการต่างประเทศในฐานะผู้กระทำการ (actor) ที่สำคัญ และความเปลี่ยนแปลงที่ถือกำเนิดขึ้น ส่วนหนึ่งมีผลต่อเนืองมาจนถึงปัจจุบัน





การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาล และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๓-๒๕๕๕^๑

วิรัช วิรัชภิกขารณ

เหตุผลสำคัญของการเขียนบทความโดยนำมาจากผลรายงานการวิจัยในครั้งนี้ เนื่องจากความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งของกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยหน่วยงานและประชาชนจะอาศัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสูงสุดเพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของตนเองรวมทั้งการปฏิรูปการเมืองไทย เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันคู่กรณี และทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ



^๑ โปรดดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชภิกขารณ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๒-๕ (กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ ของสำนักพิมพ์, ๒๕๕๖) จำนวน ๑,๖๕๙ หน้า



และองค์กรอื่นของรัฐ แต่ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่ ยินยอมให้กฎหมาย ลำดับรอง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจเหนือ รัฐธรรมนูญ หรือพิจารณาวินิจฉัยในทิศทางที่ทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ หรือยินยอมให้ ฝ่ายการเมืองครอบงำการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และประชาชนทั่วประเทศได้ร่วมมือกันร่างขึ้นย่อมล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้ง กระบวนการปฏิรูปการเมืองย่อมล้มเหลวตามไปด้วย ความสำคัญและความจำเป็นของศาล รัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เริ่มบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๔๔ ย่อมทำให้มีคำร้อง ปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้นด้วย ไม่เพียงเท่านั้น คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญยังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง

ในปี ๒๕๔๕ เป็นเวลา ๑ ปีเต็ม คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เล่มที่ ๑ (Volume ๑) ประกอบด้วย คำวินิจฉัยปี ๒๕๔๑ ถึงปี ๒๕๔๓ ช่วงแรก หรือตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ถึง ๓๑/๒๕๔๓ รวม ๑๐๑ เรื่อง^๖ ทั้งนี้ ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิอาเซีย และได้รับการสนับสนุนจากสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน คณะผู้ศึกษาวิจัยยังได้รับทุนและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทำวิจัยเรื่องเดียวกันนี้อีก

สำหรับในปี ๒๕๔๕-๒๕๔๖ เป็นเวลา ๑ ปี คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาวิจัยตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ ถึง ๕๑/๒๕๔๔ รวม ๘๔ เรื่อง และเนื่องจากมีจำนวนหน้ามาก จึงได้จัดพิมพ์แยกเป็น ๔ เล่ม ตั้งแต่เล่มที่ ๒-๕ (Volume ๒-๕) สำหรับคำวินิจฉัยในปี ๒๕๔๕ ซึ่งมีจำนวน ๖๔ เรื่อง จะได้ดำเนินการเป็นเล่มที่ ๖-๗ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังคงเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่เล่มที่ ๑ คือ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ โดยเฉพาะการเรียนการสอนด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และ

^๖ ไพรศุฑู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพร่เพช), ๒๕๔๕, จำนวน ๑,๓๖๙ หน้า.



กฎหมายมหาชน สร้างองค์ความรู้และผสมผสานความรู้ทั้ง ๓ ด้านดังกล่าวเข้าด้วยกันในลักษณะของการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบสำหรับใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการ ตลอดจนช่วยเพิ่มพูนความรู้ให้ประชาชน นอกจากนี้ ยังเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น ช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมคำร้องได้ตรงประเด็นและชัดเจนเพื่อยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และช่วยให้ทราบแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในเล่มที่ ๒-๕ นี้ นอกจากดำเนินการตามเล่มที่ ๑ เพื่อให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว ยังมีส่วนที่เพิ่มมากขึ้นอีก เช่น

๑) การเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญบางกรณี เช่น การเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕

๒) ดำเนินการเพื่อให้การศึกษาวิจัยนี้เป็นเอกสารสำหรับค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการ เป็นต้นว่า จัดทำตารางสรุปที่แสดงถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนคำวินิจฉัยในแต่ละประเภท คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน ระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาแต่ละเรื่อง ระยะเวลาระหว่างวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

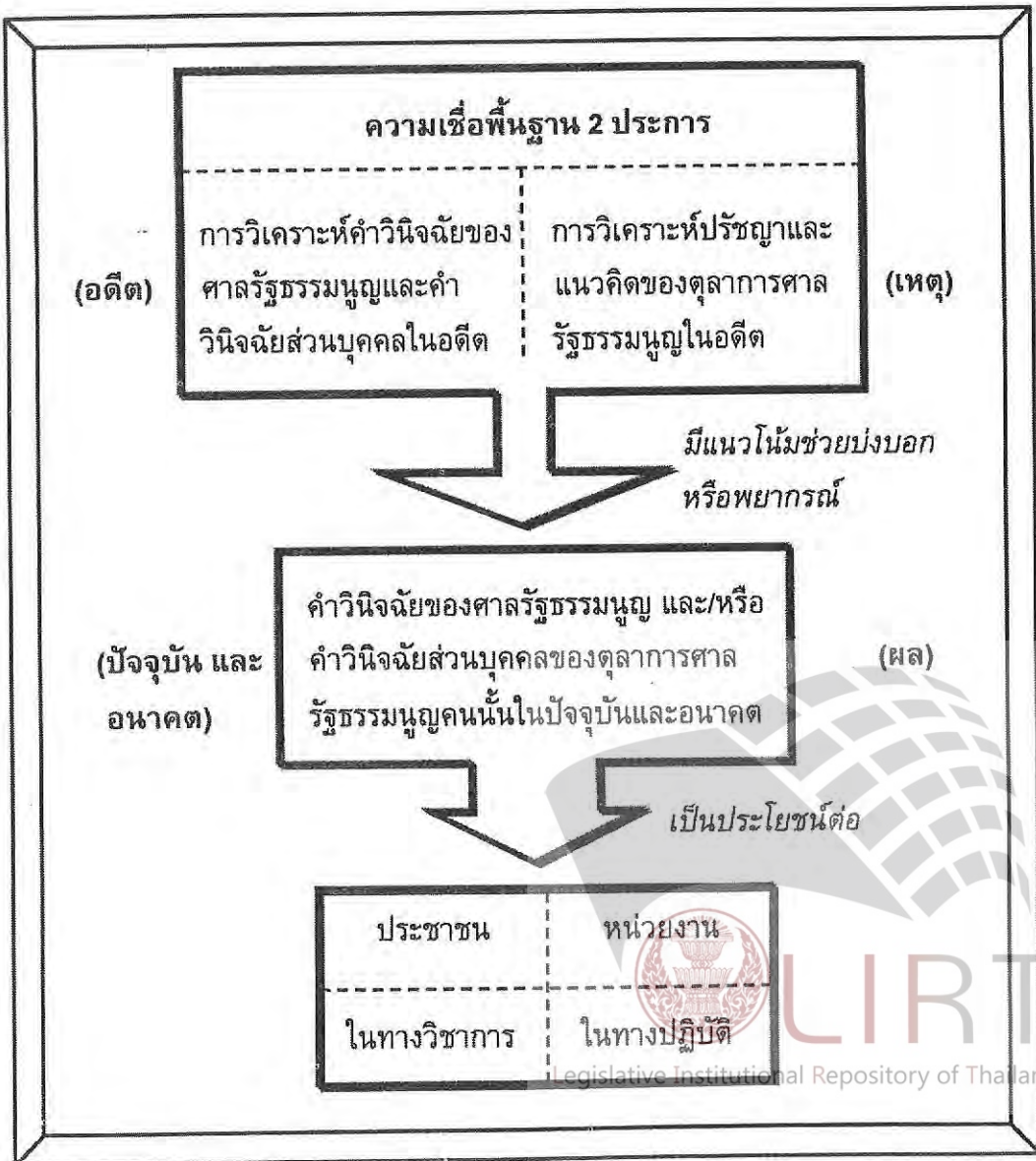
โครงการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งการนำเสนอออกเป็น ๕ บท ได้แก่ บทที่ ๑ บทนำ บทที่ ๒ การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคล บทที่ ๓ ผลการวิจัยเอกสาร บทที่ ๔ ผลการวิจัยสนามและผลการสัมมนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็น บทสุดท้าย คือ บทที่ ๕ เป็นสรุปและข้อเสนอแนะ และยังมีภาคผนวกอยู่ท้ายบท

หมายเหตุ เนื้อหาสาระในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ เป็นลักษณะของการนำเสนอผลการวิจัยที่มีรายละเอียดสมบูรณ์ (full report) เป็นไปในทิศทางหรือเป็นระบบเดียวกับโครงการศึกษาวิจัยเล่มที่ ๑ (ปี ๒๕๔๕) ส่วนบทที่ ๕ เป็นลักษณะของการสรุปหรือนำเสนอผลการวิจัยฉบับย่อ (short report) พร้อมข้อเสนอแนะ นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยยังได้จัดทำเอกสารสรุป หรือบทสรุปสำหรับผู้บริหาร (executive summary) แยกต่างหากอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สนใจได้เลือกอ่านหรือ ศึกษาได้อย่างสะดวกว่าจะเลือกอ่านฉบับสมบูรณ์หรือฉบับย่อ



การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีกรอบแนวคิดสำคัญที่เชื่อว่า การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในอดีตควบคู่กับการวิเคราะห์ปรัชญาและแนวคิดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้ง ๒ ส่วนนี้ถือว่าเป็น “เหตุ” ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดหรือพยากรณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ/หรือ คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนนั้นในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งถือว่าเป็น “ผล” อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยงานทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ดังได้ยกตัวอย่างไว้แล้วข้างต้น โปรดดูภาพที่ ๑

ภาพที่ ๑ ภาพรวมกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย





โครงการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีระเบียบวิธีศึกษาวิจัย (research methodology) ที่ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การวิจัยสนาม การสัมภาษณ์ทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยให้ความสำคัญสัดส่วนและเวลาในการพิจารณาศึกษาการวิจัยเอกสารมากเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง (fact) ส่วนการวิจัยสนามและการสัมภาษณ์ทางวิชาการที่เป็นข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น (opinion) แม้มีความสำคัญแต่ถือว่าเป็นข้อมูลเสริมที่นำมาช่วยสนับสนุนหรือคัดค้านข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร เนื่องจากข้อมูลส่วนหลังนี้ได้แย้งได้ง่ายกว่า

การวิจัยเอกสารนั้น เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึง ตุลาคม ๒๕๔๕ รวม ๘ เดือน เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บทความ ตลอดจนการวิเคราะห์วิจารณ์ของหน่วยงานหรือบุคคล เช่น นักวิชาการ นักการเมือง และสื่อมวลชน ข้อมูลบางส่วนนำมาจากอินเทอร์เน็ต (internet หรือ international network) เช่น เว็บไซต์ (website) <http://๒๐๓.๑๑๓.๙๓.๘/mhead.htm> ของสำนักงานราชกิจจานุเบกษา สำนักนายกรัฐมนตรี และ www.concourt.or.th/ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์อย่างสูงเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงนำข้อมูลมาประมวล วิเคราะห์ และเขียนเป็นรายงานพร้อมภาพและตารางประกอบตามความจำเป็น

ส่วนการวิจัยสนาม เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลสนาม เริ่มเตรียมการวิจัยสนามและเก็บรวบรวมข้อมูลสนามตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึง กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นเวลาประมาณ ๒ เดือนครึ่ง วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลสนามดำเนินการโดยแจกแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติพิเศษหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (purposive sampling หรือ selective purposive) จำนวน ๔๕ คน ให้ตอบแบบสอบถามด้วยความสมัครใจ โดยมีได้ระบุไว้ในผลการศึกษาวิจัยว่าเป็นใคร แม้จะขอให้ผู้ตอบทุกคนกรอกชื่อ ประวัติ และตำแหน่งหน้าที่การงาน แต่ได้ถือเป็นการลับ วิธีศึกษาวิจัยเช่นนี้คล้ายคลึงกับวิธีสอบถามความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญแบบเดลไฟ (Delphi) และน่าจะมีคุณค่ามากกว่าการสอบถามทั่ว ๆ ไป เนื่องจากลักษณะเนื้อหาของเรื่องที่ศึกษาวิจัยมีระดับความยากสูงมาก มีจำนวนข้อคำถามมากพอสมควร และลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามได้จำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการและนักปฏิบัติที่อยู่ในระดับเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้สันทัดกรณีกลุ่มละ ๑๕ คน อันได้แก่



๑) ผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ ประกอบด้วย (๑) นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ และ (๒) นักปฏิบัติ ได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๒) ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย (๑) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ และ (๒) นักปฏิบัติ ได้แก่ นักบริหารภาครัฐ

๓) ผู้สันทัดกรณีทางการเมืองการปกครองและการบริหาร หมายถึง ผู้ที่ให้ความสนใจและติดตามการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องเป็นเวลานาน แม้มิได้มีอาชีพเป็นนักการเมืองก็ตาม ประกอบด้วย (๑) กรรมการหรือเลขาธิการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

ทั้งนี้ มีข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มตัวอย่างดังกล่าวอยู่ในฐานะที่จะมีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเมืองการปกครองและการบริหารประเทศ รวมทั้งรู้และเข้าใจโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติราชการ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยสนามเริ่มแรกได้ดำเนินการโดยแจกแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้สันทัดกรณีทางการเมืองการปกครองและการบริหารบางส่วนที่ได้เข้าร่วมประชุมใน “การประชุมวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๓ (๒๕๔๕)” ที่จัดขึ้นโดยความร่วมมือของสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๙-๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี เหตุผลที่เลือกกลุ่มตัวอย่างจากที่ประชุมวิชาการแห่งนี้ เพราะเป็นแหล่งที่ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้สันทัดกรณีที่มีความเป็นกลางมาร่วมประชุมติดต่อกันเป็นเวลา ๒ วัน ทำให้สามารถแจกแบบสอบถามกลับคืน และทวงถามได้ กลุ่มตัวอย่างยังมีโอกาสตอบแบบสอบถามได้ตามสะดวกแล้วส่งคืนในภายหลังโดยไม่เร่งรัด



หลังจากรวบรวมแบบสอบถามที่ได้แจกให้กลุ่มตัวอย่างกรอกเองและส่งกลับคืนในการประชุมวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ครบตามจำนวนที่ตั้งเป้าหมายไว้ คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ส่งแบบสอบถามไปยังบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวทางไปรษณีย์และให้ส่งกลับคืน โดยจัดส่งไปยังผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ เช่น ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ และผู้สันทัดกรณีทางการเมืองการปกครองและการบริหารที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในตำแหน่งกรรมการหรือเลขาธิการ เช่น ปปช. กกต. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ทั้งนี้ ได้รับความร่วมมือจากนายกสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ การรวบรวมแบบสอบถามจึงได้ครบตามจำนวนที่ตั้งเป้าหมายไว้กลุ่มละ ๑๕ ชุด โดยเป็นแบบสอบถามที่มีคุณภาพและสมบูรณ์มากที่สุด

แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยนี้มีจำนวน ๒๔ หน้ากระดาษเอ ๔ ประกอบด้วย หนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามจากผู้อำนวยการโครงการศึกษาวิจัย และนายกสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน ข้อคำถามปิดและคำถามเปิดจำนวน ๔๗ ข้อ พร้อมคำอธิบาย แบบสอบถามได้ผ่านการทดสอบโดยบุคลากรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งได้รับคำแนะนำและผ่านการตรวจสอบจากผู้รู้ และก่อนที่จะแจกแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่าง คณะผู้ศึกษาวิจัยได้สอบถามผู้ตอบคร่าว ๆ ก่อนเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสนใจเรื่องศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัย พร้อมกับเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือสันทัดกรณีดังกล่าวเท่านั้น

สาระสำคัญของแบบสอบถามเป็นไปในแนวทางเดียวกับการทำวิจัยเรื่องเดียวกันนี้เมื่อปี ๒๕๔๕ (เล่มที่ ๑) เพราะการวิจัยนี้เป็นโครงการต่อเนื่อง โดยได้ปรับปรุงแบบสอบถามให้รัดกุมมากขึ้น แบบสอบถามได้มุ่งให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นและวิจารณ์ในประเด็นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ขอบเขต และสมมติฐานของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความคิดเห็นต่อ (๑) โครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญกับทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (๒) ภูมิหลังที่แตกต่างกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น อายุ การศึกษา ตลอดจนปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกับทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (๓) อิทธิพลของประธานศาลรัฐธรรมนูญกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ



(๔) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจจำนวน ๒๐ เรื่องในช่วงหลังของปี ๒๕๔๓ และตลอดปี ๒๕๔๔ และ (๕) ความพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการสัมมนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็น ครอบคลุมการนำเสนอผลการวิเคราะห์วิจารณ์โครงการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ (เล่มที่ ๑ ปี ๒๕๔๕ ตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ถึง ๓๑/๒๕๔๓ จำนวน ๑๐๑ เรื่อง) ของอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ซึ่งได้เสนอไว้ในการสัมมนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็น ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ ระหว่างเวลา ๐๙.๐๐ น. ถึง ๑๗.๐๐ น. ณ โรงแรมตรง ถนนวิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ ๕๐ คน ประกอบด้วย นักวิชาการ อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) นักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญและผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองการปกครองและการบริหาร ทั้งนี้โดยรับการสนับสนุนจากมูลนิธิอาเซีย และสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน สำหรับโครงการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ในเล่มที่ ๒-๕ รวม ๘๔ เรื่อง จะได้นำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อไป และหลังจากนั้น จะจัดพิมพ์ในเล่มต่อไป

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นในที่นี้จึงเรียกว่า “คำวินิจฉัยกลาง หรือคำวินิจฉัยรวมของศาลรัฐธรรมนูญ” ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” พร้อมกับเรียก “คำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน” ว่า “คำวินิจฉัยส่วนบุคคล”

หัวข้อสรุปแบ่งเป็น ๓ ข้อ โดยจัดแบ่งให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ขอบเขต และสมมติฐานของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ อันได้แก่

๑.๑ การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ ถึง ปี ๒๕๔๔ จำนวน ๘๔ เรื่อง

๑.๑.๑ จำนวนคำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ คำวินิจฉัยที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้มีจำนวน ๘๔ เรื่อง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แบ่งเป็น (๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘๔ เรื่อง แบ่งเป็นปี ๒๕๔๓ จำนวน ๓๓ เรื่อง และปี ๒๕๔๔ จำนวน ๕๑ เรื่อง และ (๒) คำวินิจฉัยส่วนบุคคล จำนวน ๑,๑๕๒ เรื่อง แบ่งเป็น ปี ๒๕๔๓ จำนวน ๔๒๖ เรื่อง และปี ๒๕๔๔ จำนวน ๗๒๖ เรื่อง และหากนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึง ปี ๒๕๔๔ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนรวม ๑๘๕ เรื่อง (และคำวินิจฉัยส่วนบุคคล ๒,๔๕๔ เรื่อง) คณะผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์รวมทั้งจัดพิมพ์ไปแล้วในโครงการศึกษาวิจัย เล่มที่ ๑ ปี ๒๕๔๕ จำนวน ๑๐๑ เรื่อง ที่เหลือจำนวน ๘๔ เรื่อง อยู่ในเล่มที่ ๒-๕ โปรดดูตารางที่ ๑



ตารางที่ ๑ จำนวนและหมายเลขคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๑-๒๕๔๔ จำแนกตามปี และโครงการศึกษาวิจัยเล่มที่ ๑ และเล่มที่ ๒-๕

ปี	จำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (จำนวนคำวินิจฉัยส่วนบุคคล)		รวม	หมายเลขคำวินิจฉัยที่		รวม	โครงการศึกษาวิจัย
2541	16 (208)		101 (1,302)	1-16/2541		101	ปี 2544-2545 เล่มที่ 1
2542	54 (701)			1-54/2542			
2543	64 ^{☆☆}	31 (393)	84	1-64/2543	1-31/2543	84	ปี 2545-2546 เล่มที่ 2-5
	(819)	33 (426) [☆]			32-64/2543		
2544	51 (726) [☆]		(1,152) [☆]	1-51/2544		84	
รวม	185 (2,454)		185 (2,454)	1/2541 - 51/2544		185	รวม 5 เล่ม

*จำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ ที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในครั้งนี้

**เฉพาะในปี ๒๕๔๓ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญรวม ๖๔ เรื่อง ในเล่มนี้นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์จำนวน ๓๓ เรื่อง คือ ตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๓๒-๖๔/๒๕๔๓ สำหรับคำวินิจฉัยอีก ๓๑ เรื่อง ตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๑-๓๑/๒๕๔๓ ได้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ไปแล้วในเล่มที่ ๑

๑.๑.๒ ประเภทของผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาศึกษาถึงจำนวนผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้การจัดแบ่งตามตำแหน่ง พบว่าในจำนวนคำวินิจฉัย ๙๔ เรื่อง ศาล ตามมาตรา ๒๖๔ เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุด จำนวน ๔๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕๓.๖) มาตรฐานที่กำหนดว่าเมื่อเกิดการโต้แย้งขึ้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจำนวนดังกล่าวนี้สอดคล้องหรือเท่ากับจำนวนคำร้อง ๔๕ เรื่อง ที่ศาลเป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุดดังกล่าวข้างต้น ในจำนวน ๔๕ เรื่องนี้ ศาลยุติธรรม ๓๙ เรื่อง ศาลล้มละลาย ๕ เรื่อง และศาลภาษีอากร ๑ เรื่อง



LIRT

รองลงมาตามลำดับ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องจำนวน ๑๙ เรื่อง (ร้อยละ ๒๒.๖) องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล จำนวน ๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕.๙) ในขณะที่ประธานรัฐสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในจำนวนที่เท่ากัน คือ ๔ เรื่อง (ร้อยละ ๔.๘) รองลงมาอีกคือ ประธานวุฒิสภายื่นคำร้อง จำนวน ๓ เรื่อง (ร้อยละ ๓.๖) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้อง ๒ เรื่อง (ร้อยละ ๒.๔) สำหรับผู้ยื่นคำร้องจำนวนน้อยที่สุด ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี โดยยื่นคำร้องในจำนวนที่เท่ากัน คือ ๑ เรื่อง (ร้อยละ ๑.๒) สำหรับสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และอัยการสูงสุด ไม่ได้ยื่นคำร้องแม้แต่เรื่องเดียว

เป็นที่น่าสังเกตว่า เท่าที่ผ่านมานับแต่ปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓ นั้น มีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ส่วนศาลอื่นใด เช่น ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลล้มละลาย และภาษีอากรกลาง ยังไม่เคยยื่น จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ศาลล้มละลายได้เริ่มยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๕ เรื่อง และศาลภาษีอากรกลาง ได้ยื่นเป็นครั้งแรกจำนวน ๑ เรื่องด้วย นอกจากนี้ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จำนวน ๕ เรื่อง

๑.๑.๓ มาตราที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จากสำนวนคำวินิจฉัย ๘๔ เรื่องที่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้ มาตราที่ผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุดคือ มาตรา ๒๖๔ มีจำนวน ๔๕ เรื่อง (ร้อยละ ๕๓.๖) มาตราที่กำหนดว่าเมื่อเกิดการโต้แย้งขึ้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจำนวนดังกล่าวนี้สอดคล้องหรือเท่ากับจำนวนคำร้อง ๔๕ เรื่องที่ศาลเป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุดดังกล่าวข้างต้น

สำหรับมาตราที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรองลงมา ๒ ลำดับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ซึ่งมีจำนวน ๑๙ เรื่อง (ร้อยละ ๒๒.๖) โดยทุกเรื่องเป็นกรณียุบพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และในจำนวนนี้มี ๑ เรื่องที่ยุบพรรคการเมืองเพื่อไปรวมกับอีกพรรคการเมืองหนึ่ง (คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๔๔ (วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔) นายทะเบียนพรรคการเมือง



กับ พรรคเสรีธรรม) จำนวนดังกล่าวนี้สอดคล้องหรือเท่ากับจำนวนคำร้อง ๑๙ เรื่องที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในจำนวนที่มากรองเป็นอันดับสองดังกล่าวข้างต้น รองลงมาอีกลำดับ คือ มาตรา ๒๖๖ เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวน ๑๐ เรื่อง (ร้อยละ ๑๑.๙)

โดยทั่วไปผู้ยื่นคำร้องส่วนใหญ่จะระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยไว้ด้วย แต่มีผู้ยื่นคำร้องจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ระบุมาตราไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔ (วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔) กองทุนรวม ๑๐ กองทุน กับ พระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ คำร้องทั้ง ๑๐ คำร้องนี้ไม่ได้ระบุมาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากคำร้องทั้ง ๑๐ คำร้อง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นไปตามมาตราที่ผู้ยื่นคำร้อง ได้ระบุไว้หรือไม่ก็ได้

๑.๑.๔ จำนวนประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง ประเด็นสำคัญที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเป็นประเด็นที่องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและคณะผู้ศึกษาวิจัยได้นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ ประเด็นหลักนั้นอาจมีประเด็นเดียวหรือหลายประเด็นก็ได้ สำหรับคำวินิจฉัยปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ จำนวน ๘๔ เรื่องนั้น มีประเด็นหลัก ๑-๒ ประเด็นหลัก โดยมี ๑ ประเด็นหลักมากที่สุด รวม ๓๐ เรื่อง (ร้อยละ ๓๓.๓) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓, ๓๔-๕๓/๒๕๔๓, ๑/๒๕๔๔ และ ๒/๒๕๔๔ ส่วนที่เหลือมี ๒ ประเด็นหลัก รวม ๑๔ เรื่อง (ร้อยละ ๑๖.๗) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๕๔-๕๕/๒๕๔๓, ๙-๑๐/๒๕๔๔ และ ๑๖/๒๕๔๔ เป็นต้น

๑.๑.๕ ประเภทของปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประเภทของปัญหาจัดแบ่งตาม “อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ที่มี ๕ ประเภท ได้แก่ (๑) ปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย (๒) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (๓) ปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๔) ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง และ (๕) ปัญหาอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เช่น คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ (วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อม



ความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

ผลการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ประเภทของปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔ จำนวน ๘๔ เรื่อง โดยจัดแบ่งตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า ปัญหาการตรวจสอบกฎหมายมีมากที่สุดทั้ง ๒ ปี คือ มีจำนวน ๒๓ และ ๒๗ เรื่อง ตามลำดับ รวมทั้งสิ้น ๕๐ เรื่อง (ร้อยละ ๕๙.๕) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๔-๕๓/๒๕๕๓ และ ๔๐-๔๙/๒๕๕๓ รองลงมาตามลำดับโดยนับรวมทั้ง ๒ ปี คือ ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง มีจำนวน ๑๘ เรื่อง (ร้อยละ ๒๑.๔) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓ และ ๑/๒๕๕๔ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๑๐ เรื่อง (ร้อยละ ๑๑.๙) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓ และ ๑๓/๒๕๕๔ ลำดับท้ายสุดคือ ปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีจำนวน ๖ เรื่อง (ร้อยละ ๗.๑) เช่น คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๔ และ ๕/๒๕๕๔

๑.๑.๖ แนวโน้มคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลในที่นี้คณะผู้ศึกษาวิจัยมิได้ดำเนินการในลักษณะของการนำคำวินิจฉัยทั้งหลายมารวบรวม เรียบเรียง แล้วเขียนบรรยายหรือพรรณนา พร้อมวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยหรือวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง แต่ได้ดำเนินการในลักษณะของการจัดกลุ่ม และแยกประเภทคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน เพื่อให้ได้จำนวนตัวเลขของแต่ละกลุ่ม ต่อจากนั้นจึงนำตัวเลขเสนอในตารางหรือภาพเพื่อพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการเช่นนี้ ไม่เพียงทำให้ (๑) เห็นทั้งภาพรวมและภาพย่อยตลอดจนลักษณะและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในอดีตเท่านั้น แต่ยังทำให้ (๒) เห็นพัฒนาการหรือแนวทางของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนซึ่งในที่สุดจะกลายเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเป็นเสียงข้างมาก หรือเป็นลักษณะของการนำข้อมูลที่ได้จากการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ไปใช้ในการพยากรณ์แนวโน้มหรือทิศทางของคำวินิจฉัยในอนาคต ทั้งนี้ (๓) จะมีส่วนช่วยให้ผลการวิจัยเอกสารโดยเฉพาะในส่วนสำคัญคือส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนชัดเจน เป็นระบบ และน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นอีกด้วย



นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนจึงมีอิสระที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตนไปในลักษณะที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือใช้ถ้อยคำอื่น เป็นต้นว่า ยกคำร้อง ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย จำหน่ายคดี หรือขัดหรือแย้ง หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ได้ ดังนั้น การจัดกลุ่ม แยกประเภทเพื่อให้ได้ตัวเลขดังกล่าว จึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้คำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนที่มีต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ๘๔ เรื่อง ซึ่งมีความแตกต่างกันพอสมควรดังกล่าวแล้ว เป็นระบบเป็นหมวดหมู่ พร้อมกับแสดงให้เห็นถึงความเหมือน ความคล้ายคลึงหรือความแตกต่างกันของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในทุกคำวินิจฉัยได้อย่างชัดเจน และยังสามารถนำไปวิเคราะห์ทางสถิติตามความจำเป็นได้อีกด้วย

หลังจากคณะผู้ศึกษาวิจัยได้นำคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน (จำนวน ๑,๑๕๒ เรื่อง) ที่มีส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (จำนวน ๘๔ เรื่อง) ในปี ๒๕๔๓ ถึง ปี ๒๕๔๔ มาแปลงและจัดกลุ่มแล้ว สรุปได้ว่า

คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”^๓ และ “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”^๔ (โดยไม่รวม “อื่น ๆ”^๕) มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนและยังแสดงให้เห็นแนวโน้มคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

^๓ หมายถึง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ (๒) กฎหมาย บุคคล หรือการดำเนินการ ยังคงอยู่ต่อไป ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

^๔ หมายถึง (๑) ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ หรือ (๒) กฎหมาย บุคคล หรือการดำเนินการไม่อาจคงอยู่ต่อไป มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

^๕ หมายถึง การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๒ กลุ่มใหญ่ หรือไม่วินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ใช้ถ้อยคำอื่น เป็นต้นว่า (๑) วินิจฉัยให้ยกคำร้องขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นวินิจฉัยในประเด็นหลักและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอยู่ใน ๒ กลุ่มใหญ่ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย (๓) ไม่รับวินิจฉัยคำร้องของ ผู้ร้อง (๔) ไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของแต่ละคำวินิจฉัยประกอบด้วย



๑) เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “ปัญหาการตรวจสอบ กฎหมาย” คำวินิจฉัยมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่เห็นว่ากฎหมายนั้น ๆ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (๔๙๑) มากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๑๐๒) หรือในอัตราส่วน ๔.๘ : ๑ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย แนวโน้มของคำวินิจฉัยจะมีโอกาสเป็นไปในทิศทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (เช่น กฎหมายหรือร่างกฎหมายที่พิจารณาวินิจฉัยนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) มากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจำนวน ๔.๘ เท่า สำหรับปัญหาอื่นข้างล่างนี้ก็จะเป็นไปในทำนองเดียวกัน เพียงแต่ตัวเลขของอัตราส่วนแตกต่างกันไป

๒) เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” คำวินิจฉัยมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่เห็นว่าองค์กรนั้นทำถูกต้องแล้วหรือ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (๘๖) มากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๔๔) หรือในอัตราส่วน ๑.๙ : ๑

๓) เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “ปัญหาบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” คำวินิจฉัยมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (๗๓) มากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๘) หรือในอัตราส่วน ๙.๑ : ๑

๔) เมื่อใดก็ตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง” คำวินิจฉัยมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่ “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (๒๔๘) มากกว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๔) หรือในอัตราส่วน ๖๒.๐ : ๑

๕) สำหรับประเภทปัญหาอื่น ๆ มีข้อมูลไม่เพียงพอ

๑.๑.๗ คำวินิจฉัยที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งรวม ๑๖ คน มีคำวินิจฉัยรวม ๘๔ เรื่อง ในเวลาเดียวกันข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนดำรงตำแหน่งตั้งแต่เริ่มแรกในปี ๒๕๔๑ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ขณะที่บางคนพ้นจากตำแหน่งไปก่อนหรือบางคนได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเข้ามาภายหลัง ทำให้ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ดังนั้น ในการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในหัวข้อนี้และหัวข้อต่อไป จำเป็นต้องจัดแบ่งกลุ่มให้ชัดเจนก่อน โดยจัดแบ่งตามจำนวนคำวินิจฉัยออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ คน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ได้แก่ นายจุมพล ณ สงขลา พลโทจูล อติเรก นายปรีชา เหลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐานี นายสุจิต บุญบงการ



นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตทัศน์ประภาค และ นายอูระ ทวีงอ้อมกลาง ทั้ง ๑๐ คนนี้เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่เริ่มแรกในปี ๒๕๔๑ ยกเว้นนายสุจิต บุญบงการ ที่เข้าดำรงตำแหน่งในปี ๒๕๔๓

กลุ่มที่ ๒ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ คน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ได้แก่ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ (มี ๓๕ เรื่อง) นายประเสริฐ นาสกุล (มี ๖๒ เรื่อง) นายกระมล ทองธรรมชาติ (มี ๖๒ เรื่อง) นายผัน จันทรปาน (มี ๖๒ เรื่อง) นายอมร รักษาสัตย์ (มี ๕๙ เรื่อง) และ นายศักดิ์ เตชาชาญ (มี ๓๒ เรื่อง)

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๒ คน ได้แก่ นายเชาวน์ สายเชื้อ และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยจำนวน ๘๔ เรื่องนั้น

หลังจากการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน พบว่า

๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ คน กลุ่มที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง นั้น อาจแบ่งย่อยออกเป็น ๓ กลุ่มย่อยซึ่งมีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง มี ๕ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ได้แก่ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เหลื่อมวนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุวิทย์ อีรพงษ์ และ นายอูระ ทวีงอ้อมกลาง ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันจำนวน ๕๐ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๙.๕ ของคำวินิจฉัยทั้งหมด (๘๔ เรื่อง)

กลุ่มที่สอง มี ๓ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ได้แก่ พลโท จุล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอิสสระ นิตทัศน์ประภาค ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันจำนวน ๕๒ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๑.๙ ของคำวินิจฉัยทั้งหมด (๘๔ เรื่อง)

กลุ่มที่สาม มี ๒ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภาข้าราชการรัฐศาสตร์ ได้แก่ นายสุจิต บุญบงการ และนายอนันต์ เกตุวงศ์ ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันจำนวน ๕๔ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๔.๓ ของคำวินิจฉัยทั้งหมด (๘๔ เรื่อง)

หลังจากดำเนินการด้วยวิธีที่กล่าวมาแล้วและจากตัวเลขข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภาข้าราชการรัฐศาสตร์ (จำนวน ๒ คน) มีคำวินิจฉัยไปในทิศทาง



เดียวกันในจำนวนที่มากกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ (จำนวน ๓ คน) และกลุ่มที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา (จำนวน ๕ คน) เห็นได้จากจำนวนร้อยละที่ แตกต่างกันตามลำดับ ดังนี้ ร้อยละ ๖๔.๓, ร้อยละ ๖๑.๙ และร้อยละ ๕๙.๙ ของจำนวนคำวินิจฉัย ทั้งหมด ๘๔ เรื่อง

ผลการวิจัยเอกสารส่วนนี้แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละกลุ่มมี คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันในจำนวนเท่าใดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยเอกสารครั้งนี้ ไม่สามารถบอกเหตุผลได้ว่าการที่คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันของแต่ละกลุ่มนั้นเกิดจากสาเหตุใด เช่น (๑) เกิดจากการมีเหตุผลเหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน หรือ (๒) เกิดจากการมีที่มาจากแหล่งเดียวกัน หรือ (๓) มาจากความเชี่ยวชาญสาขาเดียวกัน เป็นต้น

๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ คน กลุ่มที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง แม้บางคนจะไม่ได้เข้าร่วม พิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่องเนื่องจากลาภิกหรือลาป่วยก็ตาม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน นี้ แบ่งเป็น ๒ กลุ่มย่อย เฉพาะกลุ่มแรกเท่านั้นที่มีคำวินิจฉัยที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันส่วนอีกกลุ่ม ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ได้ กล่าวคือ

กลุ่มแรก มี ๒ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายผัน จันทรปาน ได้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จำนวน ๖๐ เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๖.๘ ของคำวินิจฉัยทั้งหมด (๖๒ เรื่อง) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๒ คนนี้ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ทำให้ดำรงตำแหน่งในช่วง เวลาของคำวินิจฉัยในจำนวนที่เท่ากัน คือ ๖๒ เรื่อง และในจำนวนนี้ ได้มีคำวินิจฉัยไปในทิศทาง เดียวกันมากถึงร้อยละ ๙๖.๘ ดังกล่าว (สำหรับวิธีการได้ตัวเลขดังกล่าวนี้ เหมือนกับที่ได้แสดงไว้ข้างต้น)

อีกกลุ่มหนึ่ง มี ๔ คน แต่ไม่อาจนำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ได้ เพราะข้อมูลมีไม่ มากเพียงพอ อันสืบเนื่องมาจากเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งในเวลาที่แตกต่างกัน ทำให้ จำนวนคำวินิจฉัยไม่เท่ากัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ คนนี้ ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ มีคำวินิจฉัย ๖๒ เรื่อง นายโกเมน ภัทรภิรมย์ มาจากผู้ทรงคุณ วุฒิสภานิติศาสตร์ มีคำวินิจฉัย ๓๕ เรื่อง นายอมร รักชาติยศ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ มีคำวินิจฉัย ๕๙ เรื่อง และนายศักดิ์ เตชะชาญ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ มีคำวินิจฉัย ๓๒ เรื่อง



๑.๑.๘ การแสดงจุดยืนของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล จากการวิจัยเอกสารทำให้พบการแสดงจุดยืนของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างคดี ดังนี้

๑) คำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมายในจำนวนคำวินิจฉัย ๘๔ เรื่อง คำวินิจฉัยที่เป็นปัญหาการตรวจสอบกฎหมายมีมากที่สุด คือ ๕๐ เรื่อง และในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งในปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ พร้อมกับดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ซึ่งมีจำนวน ๑๐ คน นั้น มี ๒ คน ได้แก่ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และนายสุจิต บุญบงการ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ได้แสดงจุดยืนของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล โดยมีคำวินิจฉัยต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมายที่แตกต่างกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในลักษณะที่มีคำวินิจฉัยว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ มีคำวินิจฉัยว่า “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” เท่ากับ ๒๗ : ๒๓ ส่วนนายสุจิต บุญบงการ ได้มีคำวินิจฉัย ๒๔ : ๒๓ ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๘ คน ได้มีคำวินิจฉัยเรียงตามลำดับ เช่น พลโท จุล อดิเรก ๕๐ : ๐, นายมงคล สระภูรินทร์ ๕๐ : ๐, นายอนันต์ เกตุวงศ์ ๕๐ : ๐, นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ๔๙ : ๑, นายอุระ หวังอ้อมกลาง ๔๗ : ๑ และนายสุจินดา ยงสุนทร ๔๔ : ๑, เป็นต้น

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๖ คน ที่แม้ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ แต่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง และมีข้อมูลไม่เพียงพอ ทำให้ไม่อาจนำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ได้ในส่วนนี้ได้

๒) จำนวนคำวินิจฉัยว่า “อื่น ๆ” คำวินิจฉัย ๘๔ เรื่องซึ่งแบ่งเป็นปัญหา ๕ ประเภทนั้น มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนวินิจฉัยว่า “อื่น ๆ” ปรากฏให้เห็นมากพอสมควร ซึ่งหมายความว่า แทนที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนนั้นจะมีคำวินิจฉัยส่วนบุคคลต่อประเด็นหลักของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่โดยทั่วไปแล้วจัดแบ่งเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่กลับปรากฏว่าบ่อยครั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนได้มีคำวินิจฉัยไปในลักษณะที่แตกต่างจาก ๒ กลุ่มดังกล่าว เช่น วินิจฉัยให้ยกคำร้อง หรือวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องหรือไม่วินิจฉัยประเด็นหลัก เป็นต้น (ทั้งนี้ ไม่นับรวมเรื่องที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้ร่วมพิจารณาวินิจฉัย) ผลที่ได้จากการวิจัยเอกสารครั้งนี้แสดงให้เห็นคำวินิจฉัยในลักษณะที่แสดงจุดยืนดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้



๒.๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง จำนวน ๒ คน ได้แก่ นายจุมพล ณ สงขลา และ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ที่ล้วนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา มีจำนวนคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ จำนวนมากที่สุด และมีจำนวนเท่ากันคือ ๒๓ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๔ ของคำวินิจฉัยทั้งหมด (๘๔ เรื่อง) โดยแบ่งเป็นคำวินิจฉัยที่มีต่อปัญหาการตรวจสอบกฎหมาย ๒๐ เรื่อง ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๒ เรื่อง และปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ๑ เรื่อง จำนวนที่เท่ากันอีกด้วย

๒.๒ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง จำนวน ๗ คน ได้แก่ นายมงคล สระฐาน นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอรุระ หวังอ้อมกลาง พลโทจูล อติเรก นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุจิต บุญบงการ และนายอนันต์ เกตุวงศ์ ไม่มีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ แม้แต่เรื่องเดียว เช่นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้พิจารณาวินิจฉัยและยึดถือประเด็นหลักในการทำคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓ คนแรก มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา อีก ๒ คนถัดมา มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และ ๒ คนสุดท้ายมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์

๒.๓ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่อง จำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด ๖ คนในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายศักดิ์ เตชาชาญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน และนายอมรรักษาสัตย์ ไม่มีคำวินิจฉัยที่จัดอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ แม้แต่เรื่องเดียว เช่นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้พิจารณาวินิจฉัยและยึดถือประเด็นหลักในการทำคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัดแม้ว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่องก็ตาม ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓ คนแรก มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ อีก ๒ คนถัดมา มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และคนสุดท้ายมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์

ข้อสังเกต ในเรื่องการมีคำวินิจฉัยในกลุ่มอื่น ๆ เช่น วินิจฉัยให้ยกคำร้อง หรือไม่วินิจฉัยประเด็นหลักนั้น ตามหลักทั่วไป ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยในองค์คณะมาตั้งแต่เริ่มแรก ต้องทำวินิจฉัยและทำคำวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายด้วย การไม่วินิจฉัยจะเกิดขึ้นได้เมื่อ (๑) เป็นกรณีที่ยกองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า ไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย (๒) ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่ต่อมาพบว่าได้เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย จึงไม่อาจร่วมพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีกทำให้ไม่มีสิทธิที่จะวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย หรือ (๓)



ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่ในวันลงมติไม่ได้เข้าร่วมประชุม เนื่องจากลาป่วยหรือลากิจ เช่น ไปราชการต่างประเทศ หรือแม้เข้าร่วมแต่ไม่ลงมติ

แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่วินิจฉัยประเด็นหลักซึ่งเป็นประเด็นที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นหลักอยู่ ๒ ประเด็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่วินิจฉัยประเด็นหลักที่ ๑ หรือประเด็นหลักที่ ๒ ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือบางคนอาจไม่วินิจฉัยประเด็นหลักทั้ง ๒ ประเด็น ยิ่งไปกว่านั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนอาจกำหนดประเด็นขึ้นเอง และวินิจฉัยประเด็นอื่นที่กำหนดไว้ นั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจึงมีอิสระที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตนไปในลักษณะที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หรือใช้ถ้อยคำอื่น เป็นต้นว่า ยกคำร้อง ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย จำหน่ายคดี หรือขัดหรือแย้ง หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ได้

๑.๑.๙ คำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับฝ่ายเสียงข้างมาก เป็นการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ว่า คำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน และแต่ละเรื่องได้วินิจฉัยหรือออกเสียงอยู่ในฝ่ายเสียงข้างมาก หรือฝ่ายเสียงข้างน้อยและอื่น ๆ เช่น ยกคำร้อง ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารในส่วนนี้ อย่างน้อยจะมีส่วนช่วยทำให้เห็นแนวทางหรือทิศทางคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนว่าอยู่กับฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายเสียงข้างน้อยมากน้อยเพียงใด ปรากฏว่า

กลุ่มที่ ๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ คน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง

- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยหรือออกเสียงอยู่ฝ่ายเสียงข้างมาก “มากที่สุด” ๓ ลำดับ ได้แก่ นายมงคล สระฐานิ มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา มีจำนวน ๘๓ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๘ ของจำนวนคำวินิจฉัยทั้งหมด ๘๔ เรื่อง รองลงมา ได้แก่ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน ๘๑ เรื่อง (ร้อยละ ๙๖.๔) และนายอนันต์ เกตุวงศ์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓๙ เรื่อง (ร้อยละ ๔๕.๐)

- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยหรือออกเสียงอยู่ฝ่ายเสียงข้างมาก “น้อยที่สุด” ๓ ลำดับ คือ นายจุมพล ณ สงขลา มาจากตุลาการในศาลฎีกา มีจำนวน ๕๑ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ



๖๐.๗ ของจำนวนคำวินิจฉัยทั้งหมด ๘๔ เรื่อง รองลงมา ได้แก่ นายสุจิต บุญบงการ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน ๕๖ เรื่อง (ร้อยละ ๖๖.๗) และนายปรีชา เถลิมาวณิชย์ มาจากผู้พิพากษา ศาลฎีกา มีจำนวน ๕๕ เรื่อง (ร้อยละ ๖๕.๕)

กลุ่มที่ ๒ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๖ คน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ และดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง

- นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายผัน จันทรปาน ที่ต่างมาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและเข้าดำรงตำแหน่งพร้อมกัน ได้วินิจฉัยหรือออกเสียงอยู่ฝ่ายเสียงข้างมากในจำนวนที่เท่ากัน คือ ๖๑ เรื่อง จากจำนวน ๖๒ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๔ ของจำนวนคำวินิจฉัย ๖๒ เรื่องที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ คน ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔

- นายประเสริฐ นาสกุล มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ได้ออกเสียงอยู่ฝ่ายเสียงข้างมาก จำนวน ๓๔ เรื่อง จากจำนวน ๖๒ เรื่อง (ร้อยละ ๕๔.๐) นายอมร รักษาสัตย์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ มีจำนวน ๔๒ เรื่อง จากจำนวน ๕๙ เรื่อง (ร้อยละ ๗๑.๒) นายโกเมน ภัทรภิรมย์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ จำนวน ๑๒ เรื่อง จากจำนวน ๓๕ เรื่อง (ร้อยละ ๓๔.๓) และนายศักดิ์ เตชะชาญ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์มีจำนวน ๒๕ เรื่อง จากจำนวน ๓๒ เรื่อง (ร้อยละ ๗๘.๑)

๑.๑.๑๐ การเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย ผลจากการวิจัยเอกสารได้บ่งบอกให้เห็นตัวเลขการเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำร้องหรือเรื่องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนได้อย่างชัดเจน ดังนี้

๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือเข้าร่วมเป็น องค์คณะครบทุกเรื่องในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ มี ๕ คน (นับรวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาของคำวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๘๔ เรื่องด้วย) ได้แก่ (๑) พลโท จุล อติเรก มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ (๒) นายมงคล สระฐาน มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา (๓) นายอนันต์ เกตุวงศ์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ (๔) นายประเสริฐ นาสกุล มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ และ (๕) นายโกเมน ภัทรภิรมย์ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์โดย ๓ คนแรก มีคำวินิจฉัยครบทั้ง ๘๔ เรื่อง ส่วน นายประเสริฐ นาสกุล มีคำวินิจฉัย ๖๒ เรื่อง และนายโกเมน ภัทรภิรมย์ มีคำวินิจฉัย ๓๕ เรื่อง เนื่องจาก ๒ คนนี้พ้นจากตำแหน่งก่อน

ในเรื่องการเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตว่า ในขณะที่



ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ โอกาสขาดประชุมหรือไม่ ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจะมีน้อยมากเพราะประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวันเวลาการประชุม วาระการประชุม รวมทั้งนำเรื่องหรือคำร้องเข้าสู่ที่ประชุม และทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม พิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง เห็นตัวอย่างได้จากนายประเสริฐ นาสกุล มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนที่สอง เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ได้เข้าร่วม พิจารณาวินิจฉัยทุกเรื่อง และดำเนินเฉพาะในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ ที่นำมาพิจารณาศึกษาและ วิเคราะห์ในที่นี้ นายประเสริฐ นาสกุล ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทุกเรื่องรวม ๖๒ เรื่อง โดย นับตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ (วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓) จนถึงคำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๔๔ (วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔) ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยสุดท้ายก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ ย้อนกลับไปนับแต่ปี ๒๕๔๑ จนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาล รัฐธรรมนูญนั้น นายประเสริฐ นาสกุล ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเพียง ๑ เรื่อง คือ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๑ (วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑) โดยขอลงตัว เนื่องจากตนเองได้เคยมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ พิจารณาวินิจฉัยนั้น อีกทั้งในขณะนั้นก็ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ทำนอง เดียวกัน ในอดีต นายเชาวน์ สายเชื้อ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ได้ดำรงตำแหน่งประธาน ศาลรัฐธรรมนูญเป็นคนที่หนึ่ง ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยทุกเรื่อง (ตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ถึง ๕๓/๒๕๔๒ รวม ๖๙ คำวินิจฉัย)

ในทางปฏิบัติของการประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ในวันอังคารหรือวัน พฤหัสบดี ถ้าเกิดกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญมาช้าหรือติดภารกิจกะทันหัน หรือติดราชการ ก็จะมี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งทำหน้าที่ “ประธานในที่ประชุม” เฉพาะครั้งนั้น หรือในกรณีที่ตำแหน่ง ประธานศาลรัฐธรรมนูญว่างลง และยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ก็จะมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง ซึ่งโดยปรกติจะเป็นผู้มีอาวุโสหรือมีอายุมากที่สุด “ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมคณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ” ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้มีตำแหน่ง “รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ” หรือ “ประธานศาลรัฐธรรมนูญชั่วคราว”

๒) นายสุจินดา ยงสุนทร มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ เป็นตุลาการศาล รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด คือ ๑๓ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๕ ของจำนวน คำวินิจฉัยทั้งหมด ๘๔ เรื่อง รองลงมา คือ นายจุมพล ฒ สงขลา ซึ่งมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย ๑๐ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙ ของ



จำนวนคำวินิจฉัยทั้งหมด ๘๔ เรื่อง สำหรับนายศักดิ์ เตชาชาญ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้เชี่ยวชาญสาขานิติศาสตร์ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนนายโกเมน ภัทรภิรมย์ที่พ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออก ทำให้มีคำวินิจฉัยเฉพาะในปี ๒๕๔๔ จำนวน ๓๒ เรื่องเท่านั้น และในจำนวน ๓๒ เรื่องนี้ นายศักดิ์ เตชาชาญ ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย ๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๙ ของจำนวนคำวินิจฉัย ทั้งหมด ๓๒ เรื่อง ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขร้อยละที่สูงที่สุด

๓) ในจำนวนคำวินิจฉัยที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะรวม ๔๘ เรื่อง แบ่งเป็น ปัญหาการตรวจสอบกฎหมายมากที่สุดจำนวน ๒๔ เรื่อง รองลงมาตามลำดับ ได้แก่ ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมือง ๑๒ เรื่อง ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๗ เรื่อง และปัญหาบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ๑ เรื่อง

๔) คำวินิจฉัยที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะมากที่สุด ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๔๔ (วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔) นายทะเบียนพรรคการเมือง กับ พรรคประชาชน มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๔ คน รองลงมา ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๔ (วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔) นายฮายาซี กับ เรือนจำกลางชลบุรี และ คำวินิจฉัยที่ ๓๗-๓๙/๒๕๔๔ (วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔) นางเพ็ญพร งามไพโรจน์พิบูลย์ และ ผู้ร้องรายอื่น กับ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๓ คน

๕) เหตุผลของการไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในแต่ละเรื่อง คณะผู้ศึกษาวิจัยไม่อาจนำเสนอได้อย่างสมบูรณ์ แต่โดยทั่วไป ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขาดประชุมหรือไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด จะแจ้งต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญพร้อมเหตุผล แต่ข้อมูลดังกล่าวที่เป็นทางการไม่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ ไม่มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ และไม่ได้ลงประกาศในเว็บไซต์ (website) ของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามวิธีหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อมูลหรือเหตุผลเกี่ยวกับการไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ การสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน

๑.๑.๑๑ คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ มติเป็นเอกฉันท์ และมติไม่เป็นเอกฉันท์ “มติเป็นเอกฉันท์” ที่ใช้ในที่นี่ หมายถึง คะแนนเสียงหรือคำวินิจฉัยท้ายสุดของตุลาการ



ศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกัน หรือเป็นไปในทำนองเดียวกันทุกคน กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า แม้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะมีมุมมองหรือความเห็นต่อประเด็นหลัก แต่ละประเด็นที่แตกต่างกันก็ตาม แต่สุดท้ายเมื่อผลของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกัน หรือเป็นไปในทำนองเดียวกันทุกคน เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะของ “มติเป็นเอกฉันท์” มีตัวอย่างให้เห็นได้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑) ส.ส. ๙๐ คน พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ ได้ใช้ถ้อยคำว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ “วินิจฉัยโดยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ แล้ว” ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยประเด็นหลัก ๒ ประเด็น มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓ คน ไม่วินิจฉัยประเด็นหลักที่ ๑ แต่ได้วินิจฉัยประเด็นหลักที่ ๒ ในเวลาเดียวกัน มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน ไม่วินิจฉัยประเด็นหลักที่ ๒ แต่ได้วินิจฉัยประเด็นหลักที่ ๑ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ๑๓ : ๐ จึงถือว่าเป็นลักษณะของ “มติเป็นเอกฉันท์” ยังมีตัวอย่างคำวินิจฉัยในลักษณะนี้อีกเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี ๒๕๔๔ มีจำนวน ๓๗ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาองค์กรหรือพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ลักษณะของ “มติเป็นเอกฉันท์” คือ ๑๕ : ๐ ปรากฏอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๔, ๒๒/๒๕๔๔, ๒๓/๒๕๔๔ และ ๒๕/๒๕๔๔

เท่าที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่าคะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมาเท่ากัน ถ้าเมื่อใดคะแนนเสียงออกมาเท่ากันย่อมเกิดปัญหา เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงเรื่องคะแนนเสียงเท่ากันไว้ด้วย ดังนั้น หลังจากการประชุมและอภิปรายคำร้องหรือเรื่องผ่านไปแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะให้ความสนใจเรื่องที่มีแนวโน้มว่าคะแนนเสียงจะออกมาเท่ากันเป็นพิเศษและร่วมมือกันหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น วิธีการหนึ่งที่กระทำได้คือ เมื่อใดก็ตามที่จะลงคะแนนเสียง จะต้องมิได้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ร่วมอยู่ในองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเลขคู่เสมอ แต่ถ้ามีจำนวนเลขคู่เมื่อใดและเรื่องที่จะลงมตินั้นมีแนวโน้มว่าจะมีคะแนนเสียงใกล้เคียงกัน ประธานศาลรัฐธรรมนูญก็อาจเลื่อนการประชุมออกไป

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมทั้งสิ้น ๑๕ คน พร้อมกันนั้น มาตรา ๒๖๗ ได้กำหนดไว้ด้วยว่า องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณา และในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๙ คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ (เช่น กรณีตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด) เมื่อเป็นเช่นนี้ คำวินิจฉัยจำนวน ๘๔ เรื่องที่นำมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ในที่นี้ จึงมีจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยหรือเข้าร่วมเป็นองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ครบทั้ง ๑๕ คนในทุกเรื่อง แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๙ คน ทั้งนี้คะแนนเสียงขององค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจออกมาในลักษณะที่ “มติเป็นเอกฉันท์” หรือ “มติไม่เป็นเอกฉันท์” ก็ได้

มีเหตุผลหลายประการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ได้เข้าร่วมเป็นองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในช่วงปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔ ครบทั้ง ๑๕ คนในทุกคำวินิจฉัย เป็นต้นว่า ลาป่วย ลากิจ เช่น ลาไปราชการต่างประเทศหรือขอลอนตัวเพราะมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย และช่วงเวลาที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกหรืออายุครบ ๗๐ ปี บริบูรณ์ รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่ยังไม่ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่

ผลการพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์ปรากฏว่า เมื่อนับรวมถึง ๒ ปี คือ ปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔ จำนวน ๘๔ เรื่อง จำนวนมติเป็นเอกฉันท์มีน้อยกว่ามติไม่เป็นเอกฉันท์ โดยแบ่งเป็นมติเป็นเอกฉันท์ ๓๘ เรื่อง (ร้อยละ ๔๕.๒) และมติไม่เป็นเอกฉันท์ ๔๖ เรื่อง (ร้อยละ ๕๔.๘) ซึ่งใกล้เคียงกันพอสมควร และในจำนวนคำวินิจฉัย ๘๔ เรื่องนั้น เป็นปัญหาการตรวจสอบกฎหมายมากที่สุด จำนวน ๕๐ เรื่อง แบ่งเป็น มติเป็นเอกฉันท์ ๒๐ เรื่อง และมติไม่เป็นเอกฉันท์ ๓๐ เรื่อง

๑.๑.๑๒ ระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาแต่ละเรื่อง ในจำนวนคำวินิจฉัย ๘๔ เรื่องในปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔

๑) ระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจนแล้วเสร็จมากที่สุด คือ ๙-๑๐ เดือน มีจำนวน ๑๘ เรื่อง (ร้อยละ ๒๑.๔) รองลงมาคือ ๑๒ เดือนขึ้นไป มีจำนวน ๑๗ เรื่อง (ร้อยละ ๒๐.๒) และ ๒-๓ เดือน มีจำนวน ๑๐ เรื่อง (ร้อยละ ๑๑.๙) เป็นต้น

๒) คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยน้อยที่สุด มี ๑ คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๔ (วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔) นายสนธิ วรปัญญา และคณะ กับ พระราช



บัญญัติเลือกตั้งฯ ใช้เวลา ๑๐ วัน คำวินิจฉัยที่ใช้เวลาน้อยรองลงมาคือ คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๓ (วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ อำนาจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ใช้เวลา ๑๑ วัน ต่อจากนั้น คือ คำวินิจฉัยที่ ๕๔-๕๕/๒๕๔๓ (วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓) นายพนัส ทัศนียานนท์ และคณะ และ นายคำนวน ชโลภถัมภ์ และคณะ กับร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ใช้เวลา ๑๒ วัน

๓) คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยมากที่สุด มี ๑ คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๔ (วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔) นายสาयाชิ กับ เรือนจํากลางชลบุรี ใช้เวลา ๑ ปี ๙ เดือน ๑๙ วัน

๑.๑.๑๓ ระยะเวลาระหว่างวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

สืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันคู่กรณี และทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอื่นของรัฐ พร้อมกันนั้น มาตรา ๒๖๗ วรรคสาม กำหนดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และแม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันนับแต่วันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่การประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษาเป็นส่วนหนึ่งซึ่งแสดงความเป็นทางการ และเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคู่กรณีหรือทุกฝ่ายดังกล่าวจะนำไปใช้หรืออ้างอิงในทางกฎหมายต่อไป

เหตุผลที่ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษาช้าหรือเร็วแตกต่างกัน ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคน ส่งคำวินิจฉัยส่วนบุคคลให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญช้า ทำให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญส่งเรื่องลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาช้าตามไปด้วย ขณะที่คำวินิจฉัยบางเรื่องที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชนก็จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเร็วมาก ดังนั้น ยิ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในแต่ละเรื่องแล้วเสร็จสมบูรณ์เร็วเท่าใด การประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะเร็วขึ้นเป็นเงาตามตัว และประโยชน์ก็จะตกแก่ประชาชนรวดเร็วขึ้นด้วย การนำระยะเวลาระหว่างวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษามาแสดงไว้ในที่นี้ น่าจะมีส่วนช่วยให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจ

นุ้เบกษารเร็วขึ้นและยังเป็นกรนำข้อมูลมาบันทึกไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการเปรียบเทียบระยะเวลาตั้งกล่าวสำหรับอดีต ปัจจุบัน และอนาคตต่อไป

เมื่อพิจารณาศึกษาระยะเวลาระหว่างวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา ในปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ จำนวน ๘๔ เรื่อง ปรากฏให้เห็นว่า

๑) คำวินิจฉัยมากที่สุด จำนวน ๔๙ เรื่อง (ร้อยละ ๕๘.๓) ใช้เวลา ๙-๑๒ เดือน รองลงมา มีจำนวน ๓๔ เรื่อง (ร้อยละ ๔๐.๕) ใช้เวลา ๖-๙ เดือน และที่เหลืออีก ๑ เรื่อง (ร้อยละ ๑.๒) ในเวลา ๑ เดือน ๔ วัน

๒) คำวินิจฉัยที่ใช้เวลาน้อยที่สุด คือ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔) บข. กับ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยใช้เวลา ๑ เดือน ๔ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๓) คำวินิจฉัยที่ใช้เวลามากที่สุด คือ คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ (วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓) นายอดิสร เพียงเกษ และคณะ กับ คณะกรรมการวิสามัญฯ ใช้เวลา ๑๑ เดือน ๑๕ วัน คำวินิจฉัยที่ใช้เวลามากรองลงมาเป็นคำวินิจฉัยในปี ๒๕๔๔ คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๔ (วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔) นายธนิต ธนัตถ์ และพวก กับ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ ใช้เวลา ๑๐ เดือน ๒๖ วัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี ๒๕๔๓ ใช้เวลามากกว่าปี ๒๕๔๔ เห็นได้จากคำวินิจฉัย ๓๑ เรื่อง ใช้เวลา ๙-๑๒ เดือน และที่เหลืออีก ๒ เรื่อง ใช้เวลา ๖-๙ เดือน แต่ต่อมาในปี ๒๕๔๔ ใช้เวลาน้อยลง โดยคำวินิจฉัยส่วนใหญ่จำนวน ๓๒ เรื่อง ใช้เวลา ๖-๙ เดือน คำวินิจฉัยอีก ๑๘ เรื่อง ใช้เวลา ๙-๑๒ เดือน และคำวินิจฉัย ๑ เรื่อง ใช้เวลา ๑ เดือน ๔ วัน

๑.๑.๑๔ คำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๔๓ จำนวน ๓๓ เรื่อง มีจำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน (๓๐ เรื่อง) มากกว่าจำนวนคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน (๓ เรื่อง) แต่ในปี ๒๕๔๔ มีคำวินิจฉัยทั้งหมด ๕๑ เรื่อง มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐาน (๑๒ เรื่อง) น้อยกว่าคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน (๓๙ เรื่อง)

ผลรวมของจำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานของปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ คือ ๔๒ เรื่อง (ร้อยละ ๕๐.๐) ซึ่งเท่ากับผลรวมของคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน สำหรับเหตุผลที่จำนวนคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานเท่ากับคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะในปี ๒๕๔๓



เป็นช่วงแรกหรือเพียงเวลาประมาณ ๓ ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและเริ่มพิจารณาวินิจฉัยตั้งนั้น จึงเป็นธรรมดาที่ทำให้คำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานมีจำนวนมาก แต่ในอนาคตมีแนวโน้มที่คำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานจะมีจำนวนน้อยกว่าคำวินิจฉัยที่ไม่ได้วางบรรทัดฐาน เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ประกอบกับผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อได้ทราบถึงการวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ก็ได้ยึดถือปฏิบัติโดยเสนอคำร้องเฉพาะเรื่องที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐาน

๑.๑๑๕ การเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์เปรียบเทียบในส่วนนี้ มีหลายประการ เช่น สอดคล้องกับขอบเขตของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประชาชนให้ความสนใจเป็นพิเศษและทันต่อเหตุการณ์ คำวินิจฉัยที่นำมาเปรียบเทียบล้วนเกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญของประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นคำวินิจฉัยที่วางบรรทัดฐานและ/หรือยกเลิกบรรทัดฐานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมและประเทศชาติ หรือขัดต่อความรู้สึกและความเข้าใจของประชาชนซึ่งอาจนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่น เสื่อมใสและศรัทธาต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือส่งผลกระทบต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศ นอกจากนี้ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการนำคำวินิจฉัยในลักษณะเดียวกันมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันตามความเหมาะสม

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จนถึง สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชี ที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ รวมทั้งสิ้น ๑๐ เรื่อง แบ่งเป็น กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๖ เรื่อง และ กรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ๔ เรื่อง ดังต่อไปนี้

๑) คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๓ (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓) กกต. กับ นายอนันต์ ศวีรสตนาพันธ์

๒) คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๓ (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓) บบช. กับ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา

๓) คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๓ (วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ นายสุขุม เชิดชื่น (ผู้ถูกร้องรายนี้ยื่นบัญชีฯ แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบ)

๔) คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ (วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ นายโกศล ศรีสังข์

๕) คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๔๓ (วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ นายมะสุเซ็น มะสุย

๖) คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๔ (วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔) ปช. กับ นายสุเมธ อุพลเกียรติ

ทั้ง ๖ เรื่องที่กล่าวมานี้ เป็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ยื่นบัญชีฯ ผ่าฝืนมาตรา ๒๙๑ คือ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ปช. มีคำร้องให้ลงโทษ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยอาศัยตามมาตรา ๒๙๕ ลงโทษ

ยังมีอีก ๓ เรื่อง เป็นกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด ได้แก่

๗) คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๔๓ (วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ นายจิรายุ จรัสเสถียร

๘) คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๓ (วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓) ปช. กับ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และ

๙) คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๔ (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔) ปช. กับ นายประยุทธ มหากิจศิริ

ทั้ง ๓ เรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ยื่นบัญชีฯ ได้ยื่นครั้งที่ ๑ เมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง ปช. จึงเริ่มตรวจสอบตามมาตรา ๒๙๓ และพบว่าเป็นกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๙๕ ลงโทษ แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งแล้ว ความผูกพันจากบทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๒๙๒ ย่อมต้องถูกลงโทษตามมาตรา ๒๙๕ ตามรัฐธรรมนูญ

อีก ๑ เรื่อง แม้เป็นกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด เช่นเดียวกัน แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมาแตกต่างกัน จึงแยกไว้ต่างหาก ได้แก่

๑๐) คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔) ปช. กับ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร



ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบคำวินิจฉัย ๑๐ เรื่องดังกล่าวนี้ ปรากฏให้เห็นว่า

๑) นับแต่เริ่มแรกเมื่อปี ๒๕๔๑ ถึงสิ้นสุดปี ๒๕๔๔ มีคำวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชี ที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ รวมทั้งสิ้น ๑๐ เรื่อง และทุกเรื่องเป็นคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔ ก่อนหน้านั้นในช่วงปี ๒๕๔๑-๒๕๔๒ ยังไม่มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าว สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาของ ๑๐ เรื่องนั้น มีจำนวนรวม ๑๗ คน (ไม่รวมนายเขาวิน สายเชื้อ เพราะพ้นจากตำแหน่ง ในปี ๒๕๔๒)

๒) ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๗ คนนี้ แบ่งเป็น (๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าร่วมเป็นองค์คณะหรือเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยครบทั้ง ๑๐ เรื่อง จำนวน ๙ คน ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล พลโทจูล อติเรก นายปรีชา เฉลิมถนิตชัย นายมงคล สระภูณ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตทัณฑ์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง และ (๒) เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยไม่ครบทั้ง ๑๐ เรื่อง จำนวน ๘ คน ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายผืน จันทราน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจินดา ยงสุนทร และนายอมร รัชสาสัย

๓) เหตุผลที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย เพราะ (๑) ลาภิจ ลาป่วย หรือขอลงมือเพราะมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย เป็นต้น (๒) พ้นจากตำแหน่ง เพราะลาออก หรือ (๓) ยังไม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือยังไม่ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง

๓.๑ ลาภิจ ลาป่วย หรือขอลงมือเพราะมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย ได้แก่

- นายจุมพล ณ สงขลา ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๔ ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๙ เรื่อง

- นายสุจินดา ยงสุนทร ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๙ เรื่อง

- นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยที่ ๒๘, ๓๑/๒๕๔๓

๓.๒ พ้นจากตำแหน่ง ได้แก่

- นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย



คำวินิจฉัยที่ ๕,๑๙,๒๐/๒๕๔๔ รวม ๓ เรื่อง และเมื่อนำ ๒ เรื่องข้างต้นที่ไม่ได้เข้าร่วม เพราะลาภกิจหรือลาป่วยมารวมด้วยแล้ว ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๕ เรื่อง

- นายชัยอนันต์ สมุทวณิช พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคำวินิจฉัยที่ ๒๗,๒๘,๓๑/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕,๑๙,๒๐/๒๕๔๔ รวม ๖ เรื่อง ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๔ เรื่อง

๓.๓ ยังไม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน และนายอมร รักษาสัตย์ทั้ง ๓ คนนี้ ยังไม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยรวม ๗ เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๐,๑๑,๑๒,๒๓,๒๗,๒๘, ๓๑/๒๕๔๓ ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคนละ ๓ เรื่อง

- นายศักดิ์ เตชาชาญ ยังไม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยรวม ๙ เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๐,๑๑,๑๒,๒๓,๒๗,๒๘,๓๑/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕, ๑๙/๒๕๔๔ ดังนั้น ได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๑ เรื่อง

๔) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า “จงใจ” ครบทั้ง ๑๐ เรื่อง (๑๐ : ๐) มีจำนวน ๕ คน ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล นายมงคล สระภูกัน นายสุจิต บุญบงการ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง (อัตราส่วน ๑๐ : ๐ หมายถึง วินิจฉัยว่า จงใจ ๑๐ เรื่อง : ไม่จงใจ/ยกคำร้อง ไม่มี)

๕) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า *จงใจ* ไม่ครบทั้ง ๑๐ เรื่อง มีจำนวน ๑๒ คน แบ่งเป็น

๕.๑) ๙ เรื่อง มีจำนวน ๒ คน ได้แก่ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ (๙ : ๑) และ นายอนันต์ เกตุวงศ์ (๙ : ๑)

๕.๒) ๘ เรื่อง มีจำนวน ๔ คน ได้แก่ พลโท จุล อติเรก (๘ : ๒), นายปรีชา เจริญนิชย์ (๘ : ๒), นายจุมพล ณ สงขลา (๘ : ๑), นายสุจินดา ยงสุนทร (๘ : ๑)

๕.๓) ๒-๔ เรื่อง มีจำนวน ๖ คน เช่น นายชัยอนันต์ สมุทวณิช (๔ : ๐), นายอมร รักษาสัตย์ (๓ : ๐), นายกระมล ทองธรรมชาติ (๒ : ๑), และนายโกเมน ภัทรภิรมย์ (๒ : ๓)

๖) คำวินิจฉัยที่คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใกล้เคียงกัน มี ๑ เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔) ปปช. กับ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร



ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดโดยเสียงข้างมากกว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ โดยให้ยกคำร้อง จำนวน ๘ คน และมีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ จำนวน ๗ คน (คะแนนเสียง ๘ : ๗)

๓) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๔ นี้ ฝ่ายเสียงข้างมากจำนวน ๘ คน มาจาก

- ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ๓ คน ได้แก่ พลโท จุส อติเรก นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายสุจินดา ยงสุนทร
 - ผู้พิพากษาศาลฎีกา ๒ คน ได้แก่ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เหลือมณีชัย
 - ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๒ คน ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายผัน จันทรปาน
 - ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ๑ คน ได้แก่ นายอนันต์ เกตุวงศ์
- ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างน้อย
- ผู้พิพากษาศาลฎีกา ๓ คน ได้แก่ นายมงคล สระฐาน นายสุวิทย์ อีรพงษ์ และนายอุระ ทวีงอ้อมกลาง
 - ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ๒ คน ได้แก่ นายประเสริฐ นาสกุล และนายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ
 - ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ๒ คน ได้แก่ นายสุจิต บุญบงการ และนายอมรรักษ์ลาสดี

(อ่านต่อฉบับหน้า)





พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรการสำคัญในการตัดวงจรยาเสพติด

ส่งคนตักกลับคืนสู่สังคม

คมกริช ดุลยพิทักษ์*

บทนำ

ปัญหา ยาเสพติด เป็นปัญหาสำคัญที่บ่อนทำลายสุขภาพของประชาชน ความสงบสุขของสังคม และนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของสังคมส่วนรวม รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ในการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจังและเียบขาด ซึ่งมาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดลดลงอย่างจริงจังก็คือ การตัดวงจรผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดด้วยการนำตัวผู้เสพยาหรือติดยาเสพติดไปสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยการให้การบำบัดรักษา ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาเหล่านั้นไม่หวนกลับไปสู่วงจรของยาเสพติดอีก และเมื่อจำนวนผู้ที่มีความต้องการใช้ยาเสพติดลดน้อยลง ในที่สุดผู้ผลิต และผู้ค้ายาเสพติดก็จะลดจำนวนลงตามไปด้วย แต่ทั้งนี้ การที่จะนำตัวผู้เสพยาหรือผู้ติดยาเสพติดไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูบำบัดจะมีวิธีการ ขั้นตอน ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบ อย่่างไรนั้น เป็นรายละเอียดที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖^๑ มีบทบัญญัติในหลักการที่สำคัญ ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

* อัยการจังหวัดประจำกรม สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด

^๑พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอน ๙๖ ก ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕



๑. หลักการและเหตุผล

เหตุผลที่สำคัญในการออกกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้ก็เนื่องจาก^๖

๑.๑ ปัญหายาเสพติดนับวันจะยิ่งแพร่ระบาดและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมาตรการหนึ่งที่จะทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดลดลงได้อย่างจริงจังก็คือ การตัดวงจรผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดด้วยการนำตัวผู้เสพหรือติดยาเสพติดไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและบำบัดรักษา ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาเหล่านั้นไม่กลับไปสู่วงจรของยาเสพติดอีก และเมื่อจำนวนผู้ที่มีความต้องการใช้ยาเสพติดลดน้อยลง ในที่สุดผู้ค้ายาเสพติดก็จะลดลงตามไปด้วย ทั้งนี้โดยยึดหลักการที่ว่า “ผู้เสพยาเสพติดมิใช่อาชญากรตามปกติ แต่มีสภาพเป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ”

๑.๒ มีผู้เสพยาเสพติดบางส่วนถูกผู้ค้ายาเสพติดบังคับให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติด(รายย่อย) เพื่อแลกกับการได้รับยาเสพติดไปเสพ ดังนั้นจึงสมควรที่จะให้ผู้เสพยาเสพติดที่ได้มีการจำหน่ายยาเสพติด และผู้ที่เสพยาเสพติดและมียาเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ซึ่งมีปริมาณยาเสพติดที่กระทำความผิดไม่มากนักได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดด้วย

๑.๓ ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีสถานที่ดำเนินการเป็นจำนวนมากและครอบคลุมทั่วประเทศ จึงสมควรที่จะขยายสถานที่ที่ใช้ในการตรวจพิสูจน์สารเสพยาเสพติด หรือการติดยาเสพติด และสถานที่ที่ใช้ในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้กว้างขวางออกไปทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน

อนึ่ง เดิมเคยมีพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติบางประการและไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๓)

๒. ความหมายของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ไว้ว่า “การกระทำใด ๆ อันเป็นการบำบัดการติดยาเสพติดและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ติดยาเสพติด รวมตลอดถึงการรักษาสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ซึ่งเสพยาเสพติดให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยไม่เสี่ยงต่อการเป็นผู้ติดยาเสพติด”

^๖สรุปจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕



LIPI



อาจสรุปง่าย ๆ ว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้น ก็คือ การนำตัวผู้เสพ และผู้ติดยาเสพติดไปบำบัดรักษาให้หาย เพื่อไม่ให้กลับไปใช้ยา หรือติดยาเสพติดอีกนั่นเอง ทั้งนี้เป็นการนำหลักการที่ถือว่า “ผู้เสพ (Drug User) คือผู้ป่วย มีข้อหาอาการปกติ” มาใช้ เช่นเดียวกับกรณีที่ดีที่ว่า “ผู้ติดยาเสพติด (Drug Addict) เป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสมรรถภาพ”^๓

การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดอาจถือได้ว่าเป็นวิธีการ “บังคับรักษา” เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่จะแยกผู้เสพออกจากผู้ค้ายาเสพติด ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านั้นกลายเป็นแนวร่วมของภาครัฐแล้วกลับเป็นคนดีคืนสู่สังคม และจะส่งผลให้คดียาเสพติดที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบลดปริมาณลงบางส่วน โดยคดีเหล่านั้นจะผันตัวเองเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกใหม่ตามผลของกฎหมาย^๔ ซึ่งนอกจากจะเกิดผลดีต่อผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเองแล้ว ยังส่งผลดีต่อสังคมส่วนรวมด้วย

๓. บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๙ ได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดไว้ ดังนี้

๓.๑ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฐานใดฐานหนึ่ง ดังนี้

๓.๑.๑ ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด

๓.๑.๒ ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพและมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด

๓.๑.๓ ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

ยาเสพติด

๓.๑.๔ ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพและจำหน่ายยาเสพติด

^๓จดหมายข่าวกฎหมายยาเสพติด, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๕; สำนักงาน น.ป.ส. น.๒

^๔กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ก้าวใหม่งานคุมประพฤติ : พันธกิจ “คืนคนดีสู่สังคม”, วารสารยุติธรรม ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓

มีนาคม ๒๕๕๖, น. ๑๖



๓.๒ ยาเสพติดที่กระทำความผิดนั้นจะต้องมีลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^๔ ด้วย กล่าวโดยสรุป คือ

๓.๒.๑ ชนิด และประเภทของยาเสพติด ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้มี ๓ ประเภท คือ

(๑) ยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ มี ๖ ชนิด ได้แก่ เฮโรอีน เมทแอมเฟตามีน แอมเฟตามีน เมทิลลีน ไดออกซีเมทแอมเฟตามีน เมทิลลีน ไดออกซีแอมเฟตามีน เอ็น เอทิล เอ็มดีเอ หรือ เอ็ม ดีอี

(๒) ยาเสพติดให้โทษประเภท ๒ มี ๒ ชนิด ได้แก่ โคคาอีน และฝิ่น

(๓) ยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ มี ๑ ชนิด ได้แก่ กัญชา

๓.๒.๒ ปริมาณของยาเสพติดที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวข้างต้นได้กระทำความผิดนั้นจะต้องมีปริมาณของยาเสพติด ดังนี้

(๑) ยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ถ้าเป็นเฮโรอีน มีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๑๐๐ มิลลิกรัม ถ้าเป็นเมทแอมเฟตามีน มีปริมาณไม่เกิน ๕ หน่วยการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ (หรือไม่เกิน ๕ เม็ด) หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๕๐๐ มิลลิกรัม ฯลฯ เป็นต้น

(๒) ยาเสพติดให้โทษประเภท ๒ โคคาอีน มีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๒๐๐ มิลลิกรัม และฝิ่น มีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๕,๐๐๐ มิลลิกรัม

(๓) ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ ๕ กัญชา มีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๕,๐๐๐ มิลลิกรัม

๓.๓ บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่อยู่ในระหว่างต้องโทษ หรือถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีโทษจำคุก หรืออยู่ระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล

บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้น ในกรณีของผู้เสพ และมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด ตามข้อ ๓.๑.๑ และข้อ ๓.๑.๒ นั้น เห็นได้ชัดว่ามีลักษณะเป็น “ผู้ป่วย” ที่ควรได้รับการฟื้นฟู บำบัดรักษามากกว่าที่จะได้รับการพิจารณาลงโทษให้เข้าไปสู่ระบบราชทัณฑ์ แต่สำหรับกรณีผู้เสพที่เป็นผู้ครอบครองเพื่อจำหน่าย และผู้เสพที่เป็น

^๔กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณของยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์



ผู้จำหน่ายยาเสพติดด้วย ตามข้อ ๓.๑.๓ และ ๓.๑.๔ นั้น ความจริงแล้วมีลักษณะเป็น “อาชญากร” มากกว่าเป็น “ผู้ป่วย” แต่เนื่องจากบุคคลตามข้อ ๓.๑.๓ และ ๓.๑.๔ นั้น มีการกระทำความผิดที่มี ยาเสพติดเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นปริมาณเพียงเล็กน้อย ซึ่งบุคคลเหล่านี้บางส่วนก็กระทำความผิด เพราะถูกผู้ค้ายาเสพติดบังคับให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติดรายย่อย เพื่อแลกกับการได้รับยาเสพติดไปเสพติดนั้นการนำบุคคลดังกล่าวไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจึงเป็นการตัดวงจร การค้ายาเสพติดด้วย ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์มากกว่าที่จะนำตัวไปเข้าสู่กระบวนการพิจารณาลงโทษ

๔. ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้มี “คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด” ทำหน้าที่สำคัญตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นการแต่งตั้ง อนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด วางระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด รวมถึงระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนี้เป็นเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่ อนุมัติ ควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการอีก ๑๔ หน่วยงาน มีผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๔ คน และอธิบดีกรมคุม ประพฤติเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในการปฏิบัติงานจริง ๆ นั้น กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการฟื้นฟูฯ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด” ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามพระราช บัญญัติที่สำคัญ ๆ เช่นการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพ หรือติดยาเสพติดหรือไม่ ติดตามดูแล ย้ายสถานที่ ขยาย สดระยะเวลา การฟื้นฟูฯ ปลดปล่อยชั่วคราว แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ ฯลฯ

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงยุติธรรมในการแต่งตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การควบคุมตัวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูติดตามจับกุมบุคคลดังกล่าวที่หลบหนีจากสถานฟื้นฟูฯ ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบ เงื่อนไข ข้อบังคับ ของสถานฟื้นฟูฯ ทั้งนี้กรมคุมประพฤติได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้



๕. วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการที่สำคัญในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

กระบวนการในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๕.๑ ขั้นตอนการสอบสวน

เริ่มตั้งแต่เมื่อจับกุมผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในข้อหาฐานความผิดตามที่ระบุไว้ใน มาตรา ๑๙ (ได้แก่ เสพ เสพและครอบครอง เสพและครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพและจำหน่าย) ซึ่งเป็นยาเสพติดประเภท ชนิด และมีปริมาณ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ และผู้ต้องหาไม่ได้อยู่ในระหว่างต้องโทษ ถูกดำเนินคดี หรือรับโทษจำคุก ตามที่กล่าวมาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาดังกล่าวไปศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง (แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่อายุไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์ ให้ส่งตัวภายใน ๒๔ ชั่วโมง) เพื่อให้ศาลได้พิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด (มาตรา ๑๙ วรรคแรก และวรรคสอง)

เมื่อศาลได้พิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปควบคุมเพื่อตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติดที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด สถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือการควบคุมตัวตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดแล้ว ให้ศาลแจ้งคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทราบ ซึ่งในระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูฯ นี้ พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนคดีต่อไปจนเสร็จ และให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปด้วย แต่ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบว่าผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ ณ สถานที่ใด (มาตรา ๑๙ วรรคสาม และวรรคสี่)

พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ไม่ต้องดำเนินการฝากขัง หรือขอมัดฟ้องตามกฎหมาย ในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๑๙ วรรคท้าย)

๕.๒ ขั้นตอนการตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด มีดังนี้

๕.๒.๑ เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้รับตัวผู้ต้องหาไว้ตามคำสั่งศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกประวัติ พฤติกรรมในการกระทำความผิด สภาพแวดล้อมทั้งปวงของผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ และดำเนินการตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติดให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน กรณีจำเป็นอาจขยายระยะเวลาการตรวจพิสูจน์ออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน (มาตรา ๒๑)



๕.๒.๒ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจพิสูจน์ จะมีรายละเอียดตามระเบียบที่ คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดกำหนด (มาตรา ๒๑ วรรคท้าย)

คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้ออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ว่าด้วย การตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การควบคุมตัว และการปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการพิสูจน์ และผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๑) ความหมายของการตรวจพิสูจน์ "การตรวจพิสูจน์" หมายความว่า การแสวงหา ข้อมูลจากการบันทึกประวัติ พฤติกรรมในการกระทำความผิดตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งปวงของผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ รวมทั้งการตรวจร่างกายและจิตใจ การตรวจหายาเสพติดทางห้องปฏิบัติการหรือ การกระทำใด ๆ เพื่อนำข้อเท็จจริงมาประมวลและวิเคราะห์ว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพ หรือ ติดยาเสพติดหรือไม่ (ระเบียบฯ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ ข้อ ๓)

๒) หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจพิสูจน์ นั้น ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์จะถูกส่งตัวไป ดำเนินการตรวจพิสูจน์อย่างละเอียด ๔ ส่วนด้วยกัน คือ การบันทึกประวัติ การตรวจด้านร่างกาย และจิตใจ การตรวจหายาเสพติดทางห้องปฏิบัติการ และการตรวจสภาพแวดล้อม โดยมีรายละเอียด และวิธีปฏิบัติในแต่ละส่วนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ ข้อ ๕ ถึงข้อ ๑๓

๓) การพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ คณะอนุกรรมการจะพิจารณาผลการตรวจ พิสูจน์จากรายงานผลการตรวจพิสูจน์และความเห็นของผู้อำนวยการหรือผู้ควบคุมสถานที่เพื่อการ ตรวจพิสูจน์ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงในเรื่อง ผลการตรวจทางด้านร่างกายและจิตใจ ผลการตรวจหา ยาเสพติดในห้องปฏิบัติการ และผลการตรวจสภาพทางสังคมและสภาพแวดล้อมของผู้เข้ารับการตรวจ พิสูจน์ด้วย (ระเบียบฯ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ ข้อ ๑๔)

การดำเนินการตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติดดังกล่าวนี้ ย่อมจะต้องมีการ กระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย หรือเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้ต้องหา เช่น ต้องมีการเก็บ ปัสสาวะ อาจต้องเจาะเลือด ฯลฯ เพื่อนำไปตรวจ หรืออาจต้องแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับประวัติชีวิต ความเป็นอยู่ ส่วนตัวของผู้ต้องหา ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกระทำ การดังกล่าวได้ แต่ก็ควรคำนึงไว้เสมอว่า ผู้ต้องหาที่ถูกส่งไปตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติด นั้นยังได้รับความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งเป็น สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑ และ



มาตรา ๓๔ ดังนั้น การกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาดังกล่าวจึงต้องจำกัดให้อยู่ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การควบคุมตัว และการปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการพิสูจน์และผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการดำเนินการตรวจพิสูจน์การเสพ และการติดยาเสพติดไว้แล้ว อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกก็คือก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ต้องแน่ใจว่าศาลได้มีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหานั้นมาทำการตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติดแล้ว

๕.๒.๓ หากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพ หรือติดยาเสพติด ให้จัดให้มีแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง (ผู้ต้องหาดังกล่าว) ไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (มาตรา ๒๒ วรรคแรก)

มีข้อสังเกตว่า การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าว เป็นการสั่งชะลอการฟ้องตามกฎหมาย เพื่อให้มีการส่งตัวผู้ต้องหาไปเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามแผนฟื้นฟูฯ ที่คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดกำหนด ในกรณีดังกล่าวนี้พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจที่จะมีคำสั่งหรือไม่มีคำสั่งชะลอการฟ้องก็ได้แต่อย่างใด ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น หรือเกาหลี ที่เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อประโยชน์ในการลดปริมาณคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ให้ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก และประโยชน์อื่น ๆ ในเชิงการบริหารกระบวนการยุติธรรม

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาซึ่งได้รับแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปและแจ้งผลให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทราบ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

๕.๒.๔ หากผลการตรวจพิสูจน์ไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด ให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรายงานผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานสอบสวนหรือ



พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ต้องหาดังกล่าวต่อไป (มาตรา ๒๒) ในกรณีเช่นนี้ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการต้องมารับตัวผู้ต้องหานั้น เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ในระหว่างที่รอพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมารับตัวผู้ต้องหานั้น สถานที่ ๆ รับตัวผู้ต้องหาไว้ ตรวจพิสูจน์ยังคงมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้เท่าที่จำเป็น (มาตรา ๒๒ วรรคท้าย ประกอบ มาตรา ๒๐)

๕.๓ ขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีดังนี้

๕.๓.๑ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพ หรือติดยาเสพติด จะต้องมีการจัดทำแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจะต้องมีการกำหนดสถานที่ และวิธีการสำหรับฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้เหมาะสมกับสภาพของผู้เข้ารับการฟื้นฟู โดยคำนึงถึงอายุ เพศ ประวัติ พฤติกรรมในการกระทำความผิด ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งปวงของผู้นั้นประกอบด้วย กล่าวคือ (มาตรา ๒๓)

(๑) การกำหนดสถานที่ฟื้นฟู อาจกำหนดที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือสถานที่ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดจากสถานพยาบาล สถานพินิจ และ คุ้มครองเด็กและเยาวชน สถานที่ของทางราชการ หรือสถานที่อื่นที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การกำหนดวิธีการฟื้นฟู ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ประกอบด้วยเช่น ในกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟู อาจกำหนดให้ผู้เข้ารับการฟื้นฟู ต้องปฏิบัติด้วยวิธีการอื่นใด ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ หรือในระหว่างการฟื้นฟู อาจกำหนดให้ผู้เข้ารับการฟื้นฟู ฝึกอาชีพ ทำงานบริการสังคม ฯลฯ ก็ได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดถือได้ว่าเป็นวิธีการบังคับรักษา ซึ่งวิธีการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด อาจมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหานั้นได้กระทำความผิด อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาของนานาประเทศ มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยตราบไต่ที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่



ของรัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ถึงแม้เจตนารมณ์ของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะยึดถือหลักการที่ว่า “ผู้เสพคือผู้ป่วยมิใช่อาชญากร” จึงสมควรที่จะนำตัวผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดมาเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพด้วยการบำบัดรักษาเช่นเดียวกับผู้ป่วยและการบังคับให้ผู้ต้องหาที่เป็นผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดต้องเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้นไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางอาญาสถานหนึ่งสถานใด ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ ก็ตาม แต่การดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดก็ต้องมีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาดังกล่าวอยู่มาก เช่น การควบคุมตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดอย่างเข้มงวดในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การกำหนดให้มีการฝึกอาชีพ หรือทำงานบริการสังคม เป็นต้น มาตรการบังคับควบคุมอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาดังกล่าว ย่อมมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดอยู่ในตัว นั่นเอง

๕.๓.๒ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้น มีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การควบคุมตัว และการปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ และผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

๕.๓.๓ ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต้องอยู่รับการฟื้นฟูตามแผนฟื้นฟูเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือนนับแต่วันถูกส่งตัวเข้ารับการฟื้นฟูฯ ซึ่งคณะกรรมการฟื้นฟูฯ อาจพิจารณาขยายระยะเวลาการฟื้นฟูฯ ออกไปอีกครั้งละไม่เกิน ๖ เดือน ก็ครั้งก็ได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน ๓ ปี หรือจะพิจารณาตลอดระยะเวลาฟื้นฟูฯ ก็ได้ (มาตรา ๒๕) นอกจากนี้เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูฯ คณะกรรมการฟื้นฟูฯอาจมีคำสั่งย้ายผู้เข้ารับการฟื้นฟูฯ ไปเข้ารับการฟื้นฟูฯยังสถานที่แห่งอื่นได้ (มาตรา ๒๗) และในกรณีที่มีเหตุสมควร คณะกรรมการฟื้นฟูฯ ยังอาจพิจารณาปล่อยชั่วคราวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ฯ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูฯ ก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการฟื้นฟูฯ กำหนด (มาตรา ๒๖) แต่ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบ เงื่อนไข ข้อบังคับที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับตัวผู้นั้นกลับมาได้โดยไม่ต้องมีหมาย (มาตรา ๓๐)

^๖มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) พิมพ์ครั้งที่ ๔ สำนักพิมพ์นิติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕, น. ๖๘.

๕.๓.๔ ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ฯ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟู ต้องปฏิบัติตามระเบียบ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฟื้นฟู กำหนดรวมทั้งข้อบังคับของสถานที่ตรวจพิสูจน์ฯ หรือฟื้นฟูฯ ด้วย ในกรณีที่ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ฯ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟู ผ่าฝืนระเบียบเงื่อนไข ข้อบังคับดังกล่าว อาจถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ และถ้ามีการหลบหนี ให้ถือว่าเป็นการหลบหนีการคุมขังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙๐ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจติดตามจับกุม และคณะอนุกรรมการฟื้นฟู มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ (มาตรา ๒๙,๓๐ และ ๓๒)

การเปรียบเทียบคดีนั้น ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๙ กรณีผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ฯ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟู หลบหนีจากการควบคุม หรือหลบหนีออกนอกเขตศูนย์ฟื้นฟูฯ สถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ฯ ฯลฯ เฉพาะที่ถือว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙๐ เปรียบเทียบได้ในอัตราไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาท แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๒ กรณีไม่ปฏิบัติตามหนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สอบถามหรือเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ฯ หรือการฟื้นฟูฯ หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์ ฯลฯ เปรียบเทียบได้ในอัตราไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

๕.๓.๕ เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ วินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการฟื้นฟูฯ ผู้ใดได้รับการฟื้นฟูฯ จนครบถ้วนตามที่กำหนดในแผนการฟื้นฟูฯ และผลการฟื้นฟูฯ เป็นที่พอใจแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ มีคำสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการทราบ (มาตรา ๓๓ วรรคแรก) แต่ถ้าผลการฟื้นฟูฯ ยังไม่เป็นที่พอใจ ให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ รายงานความเห็นไปยังพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินคดีต่อไป (มาตรา ๓๓ วรรคท้าย)

มีข้อสังเกตว่า กฎหมาย (พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕) ใช้คำว่า “ให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา” จึงอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายยกเว้นโทษตามกฎหมายอื่นโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นเหตุทำให้สิทธินำคดีอาญาไปฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๗) ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ แล้วจึงต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา จึงย่อม “เป็นเหตุตัด



อำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ” ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดี ฟ้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่ง “ยุติการดำเนินคดีเพราะกฎหมายถือว่า ผู้ต้องหาพ้นจากความผิด”^๗

นอกจากนี้ยังมีผลตามมาด้วยว่าเมื่อผู้ต้องหาคนใดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และคณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ พิจารณาผลการฟื้นฟูฯ แล้วเห็นว่าผู้นั้นมีผลการฟื้นฟูจนเป็นที่พอใจ และแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งตามกฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาแล้ว หากต่อมาบุคคลนั้นถูกจับกุมตัวโดยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ อีก บุคคลดังกล่าวก็ ย่อมจะถูกส่งตัวไปตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติด และได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายฉบับนี้ซ้ำอีกได้เพราะกฎหมายถือว่าความผิดที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาในครั้งแรกนั้น ผู้ต้องหาได้พ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาแล้ว ดังนั้น เมื่อบุคคลใดเคยได้รับการฟื้นฟูฯ แล้วจึงย่อมได้ รับการฟื้นฟูฯ อีกได้

๖. การอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติด หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของคณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ได้ในเรื่องต่อไปนี้-

๖.๑ คำวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์นั้นเป็นผู้เสพ หรือติดยาเสพติดฯ (คำสั่งตามมาตรา ๒๒)

๖.๒ คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดชั่วคราวฯ (คำสั่งตามมาตรา ๒๖)

๖.๓ คำสั่งขยายระยะเวลาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดออกไปอีกฯ (คำสั่งตามมาตรา ๒๕)

กรณีดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยหลักแล้ว ผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^๗หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส (สฝปผ.) ๐๐๑๘/ว ๔๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖

พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติกำหนดวิธีการและขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามวิธีการ และขั้นตอนที่พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ (ในมาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๐) กล่าวคือ

- ๑) ต้องยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- ๒) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๔ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัย

หรือคำสั่ง

๓) การอุทธรณ์ดังกล่าวย่อมไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ กล่าวคือคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ได้วินิจฉัย หรือสั่งไว้เช่นไร ในระหว่างยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง ต้องปฏิบัติตามนั้นไปก่อน

๔) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้เป็นที่สุด

๕) หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง

๗. มาตรการป้องกันการแก้งเสพยาเสพติดเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดี

ได้มีการป้องกันการนำกฎหมายนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือของผู้ค้ายาเสพติด ในการที่จะหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้องลงโทษ ด้วยการแก้งเป็นผู้เสพยาเสพติด ก่อน ในขณะที่ หรือภายหลังถูกจับกุม เพื่อที่จะได้รับการพิจารณาเข้าสู่การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยไม่ถูกฟ้องร้องลงโทษ ทั้งนี้ โดยในมาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาผู้ใดเสพยาเสพติดก่อน ขณะหรือภายหลังที่ถูกจับกุม เพื่อให้ตนเองได้รับการส่งตัวไปฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาฐานเสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติด ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแจ้งให้พนักงานสอบสวนหรืออัยการแล้วแต่กรณี มารับตัวผู้นั้นไปเพื่อดำเนินคดีต่อไปตามกฎหมาย”

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมในข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวจะเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติดจริงก็ตาม แต่การที่จะได้รับการพิจารณาให้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยไม่ต้องถูกดำเนินคดีฟ้องร้องลงโทษตามกฎหมายนั้น ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของชนิด ประเภท และ



ปริมาณของยาเสพติดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นชนิด ประเภท และอยู่ใน ปริมาณที่ไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงด้วย เช่น ถ้าเป็นเมทแอมเฟตามีน หรือที่เรียกกันว่า ยาบ้า ต้องมีปริมาณไม่เกิน ๕ หน่วยการใช้ ก็คือ ๕ เม็ด นั้นเอง หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่เกิน ๕๐๐ มิลลิกรัม เพราะฉะนั้นพวกพ่อค้ายาเสพติดที่ค้ายาบ้ามีปริมาณเกินกว่าที่กำหนดดังกล่าว ถึงแม้ จะเสพหรือติดยาด้วยก็ย่อมไม่ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่อย่างใด (มาตรา ๑๙)

๔. กฎหมายนี้เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการบังคับรักษานั้น หาก ผู้ต้องหามีได้ให้ความยินยอมในการบำบัดรักษาด้วยแล้วอาจมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงในสิทธิ เสรีภาพ ในร่างกายอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ ถึงแม้รัฐจะมีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัด สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปิดช่องให้ทำได้ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๙ ก็ตาม แต่นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิก็เห็นว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ก็ตาม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็น การฝ่าฝืนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ประเทศ ที่จัดอยู่ในระบบนิติรัฐนั้น การใช้อำนาจขององค์กรทุกระดับย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ถึงแม้รัฐจะ สามารถอาศัยองค์กรณีบัญญัติในการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและ จัดระเบียบการอยู่ร่วมกันของสังคมได้ก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าองค์กรณีบัญญัติจะมีอำนาจออกกฎหมายโดย ปราศจากขอบเขตและหลักเกณฑ์ใด ๆ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายใด ๆ มาบังคับใช้ จะต้องอยู่ ภายใต้ขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลไว้อย่างชัดเจน จึงย่อมผูกพัน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐในการตรากฎหมายมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้ รับรองคุ้มครองไว้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

“บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง : หัวข้อ ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วย กฎหมาย, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ๒๕๓๙, น. ๘๗



ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ก็ย่อมเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์การออกกฎหมายที่เป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ว่าการที่รัฐจะออกกฎหมายใดเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐทำได้เพียงเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย

ดังนั้น จึงมีข้อควรพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดดังกล่าวอาจมีลักษณะที่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐได้รับรองคุ้มครองไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งมีหลักการที่จะช่วยเหลือผู้เสพ และติดยาเสพติด ซึ่งถือว่าเป็นผู้ป่วยมีไข้ อาชญากรที่ได้รับการบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ นอกจากจะเป็นประโยชน์กับตัวผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดเองแล้ว ยังเป็นการตัดวงจรของผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทำให้จำนวนผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดลดลง อันจะเป็นผลให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายต้องลดปริมาณ หรือยุติการผลิต และจำหน่ายลง ซึ่งจะส่งผลดีต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ฝ่ายรัฐยังได้ขอให้พิจารณาโดยการชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบกันระหว่างผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่จะต้องถูกกระทบบ้างกับการคุ้มครอง สวัสดิภาพ ความปลอดภัย ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยรวม ซึ่งปัจเจกบุคคลย่อมต้องยอมเสียสละสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลนั้น เพื่อความผาสุกของสังคมส่วนรวม ดังนั้น จึงได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้

หากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างจริงจัง มีการตั้งสถานตรวจพิสูจน์ สถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดอย่างทั่วถึง ทั่วประเทศแล้ว จะเกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนดังนี้



๑. จะมีการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ด้วยการฟื้นฟู บำบัด รักษา ทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างทั่วถึงทั้งประเทศและจะส่งคนดีที่มีสภาพร่างกายและจิตใจสมบูรณ์กลับคืนสู่สังคมพร้อมที่จะร่วมพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ไม่เป็นภาระแก่สังคมอีกต่อไป ย่อมทำให้ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

๒. จะเป็นการตัดวงจรการค้ายาเสพติด ทำให้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดลดลงอย่างจริงจัง เนื่องจากการที่มีผู้เสพ หรือติดยาเสพติดอยู่ทั่วประเทศถือว่ามีความต้องการใช้ยาเสพติดเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้มีผู้ผลิตและจำหน่ายยาเสพติดอย่างกว้างขวาง ถึงแม้จะมีการปราบปรามจับกุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างจริงจัง และเจ็บขาดเพียงใด แต่ตราบไตที่ผู้เสพ หรือติดยาเสพติด ยังไม่ได้รับการบำบัด รักษา ให้ความช่วยเหลือมีความต้องการใช้ยาแล้ว เมื่อบุคคลเหล่านั้นพ้นโทษ ก็จะมาใช้ยาเสพติดอีก จึงถือว่าความต้องการใช้ยายังคงมีอยู่ ดังนั้นก็จะมีการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดออกมาสนองความต้องการเรื่อย ๆ ไม่จบสิ้น แต่ถ้ามีการฟื้นฟู บำบัด รักษา จนบุคคลเหล่านั้นหมดความต้องการใช้ยาเสพติดอีกต่อไป ความต้องการใช้ยาเสพติดก็ย่อมลดลงในที่สุดเมื่อควบคู่กับการปราบปราม จับกุม อย่างเจ็บขาด ก็ย่อมทำให้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดลดลงได้อย่างเป็นรูปธรรม

๓. การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะทำให้ผู้ต้องหาที่เสพยาเสพติดและเกี่ยวข้องกับความผิดในคดียาเสพติดอื่น ๆ ที่มีปริมาณยาเสพติดไม่มากนักได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยไม่ต้องถูกส่งตัวไปฟ้องต่อศาล ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกใหม่ ส่งผลให้คดียาเสพติดที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบ ลดปริมาณลงบางส่วน อันเป็นผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

๔. นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้น ยังเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. ๑๙๘๘” (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, ๑๙๘๘) ซึ่งไทยได้ร่วมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ในอนุสัญญาดังกล่าวในข้อ ๓ อนุ ๔ (b) (c) (d) กำหนดให้รัฐภาคี กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง ได้มีโอกาสเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพ บำบัดรักษา แทนการตัดสินลงโทษ ฯลฯ



บทสรุป

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถนำตัวผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด อาจจะเป็นผู้เสพ หรือผู้ที่ติดยาเสพติด เข้ามาฟื้นฟูด้วยการให้การบำบัดรักษา ทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ จนเลิกเกี่ยวข้องกับยาเสพติดได้ แล้วจึงให้โอกาสบุคคลดังกล่าวกลับเข้าสู่สังคมมาช่วยกันทำงานสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติต่อไป ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งคนดีกลับคืนสู่สังคมแล้วยังเป็นการตัดวงจรการค้ายาเสพติด ทำให้ลดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ซึ่งจะส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างได้ผลจริงจัง และจะนำมาซึ่งความสงบสุขในสังคมไทยและต่อประชาคมโลก

