



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



# asean



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
๐๕.๐๐	ศาสนาจารย์ พรเทพณ์-สินธุ	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เช้าข่าวคู่					เช้านี้ที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	๐๖.๐๐
๐๗.๓๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.							๐๗.๓๐
๐๘.๐๐	จับต่อนิวส์ไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้ จับผิดคิดขย	๐๘.๓๐
๐๘.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน							
๐๘.๕๐	จับต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท							
๐๘.๕๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ ช่วง..คุยกับ สว.	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)			บันทึกประชุมสภา		
๐๘.๕๐			สภาสนทนา	สภาสนทนา				
๐๘.๕๐	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท	สภาสนทนา	มอญรัฐสภา (NBT/NBT 15)	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๐๘.๕๐	
๐๘.๕๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖			รัฐสภาของ ปชช. (NBT/NBT 15)	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาภิวัตน์	
๑๐.๐๐		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๐.๐๐
๑๑.๐๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖			สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานี	สังคมคุณธรรม น้ำประชาติไทย	
๑๑.๐๐		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๑.๐๐
๑๒.๐๐	ถ่ายทอด เสียง	ข่าวต่อนิวส์ ๖	ถ่ายทอดเสียง	ถ่ายทอดเสียง	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย ไปถิ่นรัฐสภา	คุยกันนอกสภา	
๑๒.๐๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖	การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	อะปะดัดข่าว	ข่าวยุทธ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท	๑๒.๐๐
๑๒.๐๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	กะลาเที	เพลงเก่าวันก่อน	
๑๓.๐๐	การประชุม วุฒิสภา	ข่าวต่อนิวส์ ๖			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๓.๐๐
๑๓.๓๐		มุลมอลกฎหมายไทย			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๓.๓๐
๑๔.๐๐		ทีวีแจ้ง..ฟังปัญหา			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๔.๐๐
๑๔.๐๐		ทีวีแจ้ง..ฟังปัญหา			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๔.๐๐
๑๕.๐๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๕.๐๐
๑๕.๐๐		นวนานาสาระ			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๕.๐๐
๑๕.๓๐		เสียงจากสภา			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๕.๓๐
๑๖.๐๐		ข่าวต่อนิวส์ ๖			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๖.๐๐
๑๖.๐๐		เสียงจากสภา			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๖.๐๐
๑๖.๓๐		ทบทวนคุยข่าว			ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท			๑๖.๓๐
๑๗.๐๐	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท							๑๗.๐๐
๑๗.๓๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเทีเกี	สนาย สนาย ยามเย็น	
๑๘.๐๐	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท							
๑๘.๐๐	คุยกับ	คุยกับ	ภาษาทหาร	ใต้ฟ้าเดียวกัน	เพลงไทย		เพลงซีพี	๑๘.๐๐
๑๘.๓๐	วิปริตขนาด	วิพิยห้าน	ร้อยเรื่องข่าวมาเล่าต่อ		ศรีแผ่นดิน	เพื่อสยาม		๑๘.๓๐
๑๙.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.							
๑๙.๓๐	ป่ปร.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สดง.	ผู้ตรวจการฯ	กกด.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๙.๓๐
๒๐.๐๐	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท							
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ		
๒๑.๐๐ - ๒๒.๐๐	ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท					ข่าวต่อนิวส์ และ สเปคตัล ๖.๐๐-๘.๐๐ นพท		
๒๒.๐๐	ภาพเคลื่อนไหว							

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมการคณะต่างๆ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นการถือ



# รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มทิวัญ  
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

## ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

## เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์  
นางสาวอรทัย แสสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน เต็มผล  
นางฟ้าดาว คงนคร  
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา  
นางสาวทัศนีย์ สมมิตร  
นายพรชัย แว่นแคว้น

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย  
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นายสุชานินทร์ อินทาบัจ

## พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา  
นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒  
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็น  
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา  
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ  
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ  
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็น  
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

# บทบรรณาธิการ



แม้ว่าขณะนี้ประเทศไทยจะผ่านพ้นช่วงเวลาวิกฤตมหาอุทกภัยครั้งร้ายแรงแล้ว แต่ประชาชนและภาคเอกชนจำนวนมากไม่น้อยยังคงมีความกังวลและไม่ค่อยเชื่อมั่นต่อแผนป้องกันน้ำท่วมในปี ๒๕๕๕ ของรัฐบาลเท่าใดนัก หลายฝ่ายคาดการณ์ว่าในปีนี้ปัญหาดังกล่าวอาจจะกลับมาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังขาดการบูรณาการในการทำงานเพื่อตั้งรับและแก้ไขปัญหาคือจะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบดังเช่นที่ผ่านมา นอกเหนือจากปัญหาดังกล่าวที่ถือเป็นปัญหาเร่งด่วนแล้ว ประเทศไทยยังมีอีกหลายปัญหาในอนาคตอันใกล้ที่ไม่ควรมองข้าม อีกทั้งรัฐบาลควรให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมที่จะก้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อย่างจริงจัง แต่ดูเหมือนว่าความหลากหลายและความแตกต่างของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ การปกครอง เชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม ฯลฯ ล้วนแต่เป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียนแทบทั้งสิ้น หากประเทศสมาชิกขาดการเตรียมการและการตั้งรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม **บทความ เรื่อง ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘** ได้วิเคราะห์ให้เห็นข้อจำกัดในขอบเขตประเด็นด้านกฎหมายที่อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เนื่องจากระบบกฎหมายและความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มประเทศอาเซียนให้มีมาตรฐานขั้นต่ำอยู่ในระดับเดียวกัน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน การศึกษา เทคโนโลยี สังคม และวัฒนธรรม ฯลฯ

สำหรับประเทศไทยนั้น การเข้าเป็นประชาคมอาเซียนถือเป็นโอกาสและความเสี่ยงในขณะเดียวกัน ดังนั้นการเตรียมความพร้อมเพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าเป็นประชาคมอาเซียนและการเตรียมตัวเพื่อรองรับผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงต้องดำเนินการในหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไป ในส่วนของการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนไทยในมิติทางการศึกษา ซึ่งมีความสัมพันธ์กับมิติทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรกำหนดทิศทางและ

เร่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเช่นไร สามารถติดตามอ่านและหาคำตอบได้จาก**บทความ เรื่อง ประเทศไทยกับการเตรียมพร้อมก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน : มิติด้านการศึกษา**

**บทความ เรื่อง ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย** กล่าวถึงประชาธิปไตยเชิงอุดมคติ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จริงในสังคม ที่มีพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ เชื่อมมั่นศรัทธา ในระบอบประชาธิปไตยและยอมรับกฎหมาย ตลอดจนพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ทุกพรรค มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ โดยยอมรับกติกาทางการเมืองร่วมกัน สำหรับ **บทความ เรื่อง วิฤกตทางการเมืองไทย : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔** ได้กล่าวถึงวิฤกตทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นในช่วง ปี ๒๕๔๘-ปัจจุบัน พร้อมกับวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๕๐ และ ปี ๒๕๕๔ ซึ่งต่างก็แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและควมมีศักยภาพ ของประชาชนที่รู้จักการใช้สิทธิและรักษาเสียงของตนโดยผ่านระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น ผลการเลือกตั้งที่ออกมาจึงสะท้อนพฤติกรรมกาเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มคนชนบทและคนยากจนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยังคง เชื่อมมั่นและไว้วางใจพรรคการเมืองเดิม

บทความปิดท้ายเล่ม ขอนำเสนอ**บทความ เรื่อง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติว่าด้วยการเมืองของภาคพลเมือง** ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของ สภาที่ปรึกษาฯ กับภาคประชาสังคม ภาคการเมือง และภาครัฐ การสร้างประชาสังคม ที่มีคุณภาพและมีความเข้มแข็งจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้องค์กร รวมทั้ง เพิ่มแนวร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่คนในสังคม ต้องเผชิญร่วมกัน จะช่วยสร้างภูมิคุ้มกันที่มีพลังและบทเรียนที่ทรงคุณค่าให้แก่ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องพร้อมยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และร่วมมือกันจรรโลงสร้างสรรค์สังคม ให้สงบสุขและงดงามตามวิถีครรลองประชาธิปไตย แล้วกลับมาพบกับบทความที่เต็มเปี่ยม ด้วยคุณภาพ พร้อมสอดแทรกแง่คิดและมุมมองที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านเหมือนเช่นเคย ได้ในรัฐสภาสารฉบับเดือนเมษายนที่จะถึงนี้

บรรณาธิการ

# สารบัญ

ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ดร.บัญญัติ อุตุชาวน	๗
ประเทศไทยกับการเตรียมพร้อมก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน : มิติด้านการศึกษา ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์	๓๘
ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย รศ.ดร.เสนีย์ คำสุข	๔๖
วิกฤตทางการเมืองไทย : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔ วิฑรา ไชยสาร	๕๖
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าด้วยการเมืองของภาคการเมือง พรรณราย ชันธกิจ	๘๗





## ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปีพ.ศ. ๒๕๕๘

ดร.ปัญญา อุดชาชน \*

บทความนี้ ผู้เขียนได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น ๕ ส่วน คือ ส่วนแรก คำนำ ส่วนที่สอง พัฒนาการของความยุติธรรม ส่วนที่สาม ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สี่ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และรัฐธรรมนูญต่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ส่วนที่ห้า บทวิเคราะห์ และส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน

### ส่วนแรก คำนำ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับความยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนขออัญเชิญพระบรมราโชวาทในเรื่องนี้มานำเสนอเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตนของนักกฎหมายจำนวนสององค์ ดังนี้

---

\* รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ศศ.บ. (รัฐศาสตร์), น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), M.P.A. (Detroit), Ph.D., น.ด. (Doctor of Laws), ปปร. รุ่นที่ ๘ สถาบันพระปกเกล้า, วปอ. รุ่นที่ ๒๕๕๐ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และ นายปส. รุ่นที่ ๒ สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์

**๑.๑ พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษา  
ของสำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๕  
ณ เนติบัณฑิตยสภา ดังนี้**

“...กฎหมายทั้งปวง เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม  
กล่าวโดยสรุปคือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่งกับใช้เป็น  
แม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤตินั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง

โดยที่กฎหมายเป็นแค่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าวจึงไม่ควร  
ถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือความยุติธรรมมาก่อน  
กฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความ  
ถูกผิดกฎหมายเท่านั้นจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ซึ่งเป็น  
จุดประสงค์ด้วยเสมอ...”

**๑.๒ พระบรมราโชวาทในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ของ  
อัยการประจำกองและอัยการผู้ช่วย เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุม  
สมเด็จพระที่นั่งนางเธอ เจ้าฟ้าภัทรมณีสิริพัชร มหาโกศลนาถ ชั้น ๑๔  
อาคารเฉลิมพระเกียรติ โรงพยาบาลศิริราช ดังนี้**

“...ตามที่ท่านทั้งหลายได้กล่าวคำปฏิญาณตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ  
ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความตั้งใจดีในการรักษาความยุติธรรม  
ในฐานะอัยการนั้นท่านต้องนึกถึงว่าจะต้องรักษา  
คำปฏิญาณนี้ด้วยความเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้ท่าน  
มีส่วนสำคัญในการรักษาความสงบ ความยุติธรรม  
ในประเทศ เรามีความต้องการ เพราะว่าประเทศชาติ  
จะอยู่เย็นเป็นสุขต้องรักษาความยุติธรรมในหมู่ชน  
ทุกหมู่เหล่า ถ้าท่านทำตามสัตย์ปฏิญาณนี้  
ด้วยความเคร่งครัด หมายความว่า ท่านได้  
ปฏิบัติหน้าที่ของท่านในฐานะข้าราชการชั้นสูง  
ในประเทศ และมีส่วนในการรักษาความเจริญ ความสุขของประเทศ ในประเทศที่ต้องมีความ  
ซัดแย้งอยู่บ้างมากหรือน้อยก็แล้วแต่สถานการณ์ มีอยู่เสมอไม่ใช่ไม่มี แต่ถ้ามีเจ้าหน้าที่



ที่รักษาความยุติธรรม รักษาความสงบได้อย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้ประเทศอยู่เย็นเป็นสุขได้ ท่านมีหน้าที่สำคัญจึงต้องรักษาในคำปฏิญาณอย่างเคร่งครัดตลอดชีวิตและท่านจะได้ชื่อว่าช่วยประเทศชาติให้อยู่เย็นเป็นสุข ขอให้ท่านสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคร่งครัด เพื่อเป็นผู้รักษาความสงบร่มเย็นของประเทศชาติ ในเวลาเดียวกันขอให้ท่านสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ด้วยความเข้มแข็ง ท่านจะได้ทำหน้าที่ เมื่อทำหน้าที่แล้ว ท่านจะมีความสุข ความเจริญในส่วนตัวด้วย ขอให้ท่านสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ทุกคนอย่างเคร่งครัดทุกคน”

## ส่วนที่สอง พัฒนาการของความยุติธรรม

**๒.๑ ความหมายของคำว่า “ยุติธรรม”** กล่าวคือ ความยุติธรรมเป็นคำสำคัญในทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ โดยได้มีเอกสารสำคัญและแนวความคิดของนักนิติปรัชญาหรือนักทฤษฎีการเมืองได้ให้ความหมายไว้ โดยปรากฏเป็นหลักฐานสำคัญดังนี้

**๒.๑.๑ พระคัมภีร์ไบเบิล<sup>๑</sup>** พระคัมภีร์ไบเบิลภาคแรกกล่าวว่า “เจ้าอย่าบิดเบือนคำพิพากษาให้ผิดไปจากความยุติธรรม” “ท่านทั้งหลายจงเลือกตั้งผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ตามหัวเมืองของท่าน ให้เขาพิพากษาประชาชนตามความยุติธรรม ท่านอย่ากระทำให้เสียความยุติธรรม”

**๒.๒.๒ เพลโต** เป็นนักปรัชญาเมธีชาวเอเธนส์ ได้ตั้งสำนักศึกษา Academy ซึ่งเป็นสำนักปรัชญาถาวรแห่งแรกของโลกและเป็นป่อเกิดของมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา โดยได้อธิบายความหมายของความยุติธรรมไว้ในหนังสืออุดมรัฐ (Republic) ว่า ความยุติธรรม คือ การทำกรรมดี (Doing well in justice) จึงถือว่าความยุติธรรมเป็นหลักธรรมที่สูงสุดในโลก เป็นหลักธรรมะที่บริสุทธิ์ผุดผ่องสมบูรณ์ครบถ้วนเป็นที่สุดทำนองเดียวกับนิพพานในพุทธศาสนา หรือพระเจ้าในศาสนาอื่น<sup>๒</sup> นอกจากนั้น เพลโต

<sup>๑</sup> พระคริสตธรรมคัมภีร์ ภาคพันธสัญญาเดิม, ฉบับ ๑๙๗๑, จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์พระคริสตธรรมในประเทศไทย, พระนคร, หน้า ๓๖๑.

<sup>๒</sup> โสภณ รัตนากร. (๒๕๑๑). ความยุติธรรม, บทบัณฑิตย เล่ม ๒๕ ตอน ๒, กรุงเทพฯ, หน้า ๓๗๖.

ยังเห็นว่า การทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดตามความสามารถและฐานะถือเป็นความยุติธรรมแล้ว เช่น หมอที่มีหน้าที่รักษาคนไข้ ช่างไม่มีฐานะที่เหมาะสมในการเป็นช่างไม้ เป็นต้น

**๒.๑.๓ อริสโตเติล** เป็นนักปรัชญาเมธีชาวเมืองสตาจिरา เป็นศิษย์เอกของเพลโตและได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐศาสตร์ โดยได้อธิบายความหมายของความยุติธรรมไว้ในหนังสือ จริยธรรม (Ethics) ว่าความยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อคนที่เท่ากันได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อคนที่ที่ไม่เท่ากันได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน (Injustice arises when equals are treated unequally, and also when unequals are treated equally)<sup>๓</sup> ความยุติธรรมดังกล่าว อริสโตเติลได้แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑) ความยุติธรรมในการแบ่งปันปันส่วน (Distributive Justice) คือ ความยุติธรรมทางฐานานุกรม ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้ตามสัดส่วนของแต่ละคน (proportionate equality) ได้แก่ การให้เกียรติยศ ความร่ำรวย ตำแหน่ง ยศถาบรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง และความดีความชอบแก่ใคร รัฐจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล

๒) ความยุติธรรมในการชดเชย (Corrective Justice) คือ ความยุติธรรมที่ต้องคำนึงถึงความเสียหายเป็นสำคัญ และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น สัญญา หรือละเมิด เป็นต้น ทั้งนี้ การให้ค่าเสียหายตามที่เสียหาย ไม่ใช่ให้ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ต้องใช้หลักความเสมอภาคตามตัวเลข (arithmetical equality) โดยถือว่าคนมีความเสมอภาคกัน แต่ต้องคำนึงเฉพาะความแตกต่างของความเสียหาย

๓) ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน (Commutative Justice) คือ ความเป็นธรรมในการแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกัน โดยการแลกเปลี่ยนสิ่งของดังกล่าว ฝีมือการผลิตและคุณค่าของวัตถุที่ผลิตขึ้นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาว่าการแลกเปลี่ยนนั้นเป็นธรรมแก่คู่กรณีหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ ความยุติธรรมตามแนวความคิดของอริสโตเติลที่ว่าต้องเหมือนกัน จะต้องได้รับการตัดสินคดีที่เหมือนกัน โดยถือว่าเป็นความยุติธรรมในแง่ของรูปแบบที่มีหลักกฎหมายสำหรับใช้ตัดสินคดีอยู่แล้ว

<sup>๓</sup> วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓๗.

### ๒.๑.๔ ประมวลกฎหมายของพระเจ้าจักรพรรดิจัสติเนียน

The Institute of Justinian ในภาคแรก ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมในอารัมภบทว่า ความยุติธรรมคือ เจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาลที่จะให้แก่ทุกคนตามสัดส่วนที่เขาควรจะได้ (Justice is the constant and perpetual wish to render everyone his due)

๒.๑.๕ ลอร์ด เดนนิง อธิบดีอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของอังกฤษ ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมในหนังสือ The road to Justice ว่า ความยุติธรรม คือ เรื่องที่บุคคลในสังคมที่มีจิตใจที่ถูกต้องที่ชอบ เชื่อว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม (Justice is what the right - minded members of the community - those who have the right spirit within them - believe to be fair.)<sup>๕</sup>

๒.๑.๖ จอห์น ไรลส์ นักปรัชญาเมธีชาวอเมริกัน ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมว่า ความยุติธรรมคือ เรื่องที่บุคคลซึ่งมีเหตุผลคิดว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม ถ้าพวกเขาต้องวินิจฉัยในคำถามโดยพวกเขามีความรู้ได้ว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น อย่างไร (Justice is what rational people would regard as fair, if they had to decide that question with no knowledge whatever of what their position would be)<sup>๕</sup>

๒.๑.๗ ศาสตราจารย์จิติ ติงศรัทธี ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมว่า ความยุติธรรมมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "Equity" ซึ่งใช้สำหรับนักกฎหมายอังกฤษเพื่อใช้แก้ความเคร่งครัดของระบบ Common Law ที่ในบางกรณีในระบบ Common Law ไม่เปิดโอกาสให้ทำได้<sup>๖</sup>

๒.๑.๘ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร (พระองค์เจ้า คัคณางค์ยุคล) อธิบดีศาลฎีกาท่านแรกและเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในเวลาต่อมา ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมโดยทรงพิจารณาเรื่องความยุติธรรมอีกแง่หนึ่งว่า "ตุลาการคือ ผู้ที่ไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เป็นผู้ซึ่งความผิด ความชอบ และวิปักษตัดคำเถียงของ

<sup>๕</sup> Lord Denning. (1995). *The Road to Justice*, London : Stevens and Sons, p.4.

<sup>๕</sup> John Rawls. (1972). *A Theory of Justice* อ้างถึงใน Sir Norman Anderson (1978) *Liberty, Law, and Justice*, London : Stevens and Sons, p.140.

<sup>๖</sup> วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓๙.*

คู่ความที่เถียงว่า ใครจะเป็นผู้ทำลายล้าง และทำตามธรรมอันนี้ เมื่อตุลาการตั้งตนให้ควร ต่อหน้าที่ กล่าวคือ ปราศจากอคติ ๔ ประการ อันมีความพิสดาร แจ่มในหลักอินทภาษโพนแล้ว และตัดคดีข้อความให้ถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมายและความจริง เป็นเครื่องเกื้อกูล อุคหนุนแก่หลักธรรมสารดังกล่าวมานี้ จึงได้ชื่อว่าเป็น “ยุติธรรม” คือถูกต้องตามธรรมดังนี้<sup>๑๗</sup>

### ๒.๑.๙ คำพิพากษาศาลฎีกาที่สำคัญ ๆ เช่น

๑) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔/๒๔๕๙ วินิจฉัยว่า ความยุติธรรม แปลว่า ความประพฤติอันชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายเท่านั้น ความเห็นส่วนตัวบุคคลย่อมแปรปรวนไปต่าง ๆ ไม่มียุติ เป็นยุติธรรมไม่ได้เลย

๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔/๒๕๐๕ วินิจฉัยว่า แม้ผู้ร้องจะยื่นบัญชีระบุนายานไม่ทันกำหนด แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจรับบัญชีระบุนายานที่ยื่นภายหลังกำหนดไว้

๓) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๑-๒๕๒/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า หากพยานฝ่ายหนึ่งที่น่าสืบภายหลังเบิกความแตกต่างกับที่เคยเบิกความไว้ในคดีอาญา และฝ่ายที่น่าสืบก่อนเพิ่งทราบ เช่นนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอนุญาตให้ฝ่ายที่น่าสืบก่อนอ้างสำนวนคดีอาญาเป็นพยานได้

**๒.๒ กำเนิดของความยุติธรรม** กล่าวคือ หากแบ่งความยุติธรรมตามลักษณะการเกิด อาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะคือ ความยุติธรรมเกิดจากธรรมชาติ หรือที่เรียกว่ากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และความยุติธรรมเกิดจากกฎหมาย หรือที่เรียกว่ากฎหมายบ้านเมือง (Positive Law)

**๒.๒.๑ ความยุติธรรมเกิดจากธรรมชาติ** แนวความคิดนี้เริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรีก เชื่อว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้เป็นไปตามกฎธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติ โดยเป็นสิ่งที่สมบูรณ์ คงทนและมีอยู่ทั่วไปตลอดกาลและที่สำคัญคือ ความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งเป็นหลักใหญ่ของแนวความคิดนี้ เพราะถือว่าความเสมอภาคคือหัวใจของความยุติธรรม พัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิ

<sup>๑๗</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (๒๕๔๗). กฎหมายกับความยุติธรรม, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๗-๘.

ธรรมชาติ (Natural rights) เพลโตเป็นนักปรัชญาอเมริกันแรกที่อ้างถึงสิทธิธรรมชาติซึ่งได้กล่าวว่า สิทธิธรรมชาติ หมายความว่า สิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมหรือควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติกิจของมนุษย์ให้เป็นระเบียบและเรียบร้อย ต่อมาอริสโตเติลได้อธิบายเพิ่มเติมว่าสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอยู่จริง และเป็นสิ่งที่สถิตอยู่ทุกแห่งหน ทั้งปรากฏอยู่โดยไม่ต้องมีใองการหรือประกาศใด ๆ (Natural rights is that rights which has everywhere the same power and does not owe its validity to human enactment) นอกจากนั้น ไดอูส นักปรัชญาอเมริกันต่อมาได้อธิบายว่ากฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายอันเป็นสากล (Jus gentium) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นธรรมและตรงกับหลัก "Equity" ของอังกฤษ คำว่า กฎหมายอันเป็นสากล (Jus gentium) จะแตกต่างจากคำว่า กฎหมายที่ใช้บังคับแก่พลเมืองภายในรัฐ (Jus civile) เนื่องจากขอบเขตการบังคับใช้มีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งตรงกับคำอธิบายของเซนต์โทมัส อควีนาส นักปรัชญาเมธีทางกฎหมายธรรมชาติที่ได้อธิบายว่า กฎหมายของมนุษย์ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายธรรมชาตินั้นย่อมไม่มีสภาพบังคับอย่างกฎหมาย (A human law that disagrees with natural law does not have the force of law.)

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายธรรมชาติหมายถึง กฎหมายซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในธรรมชาติ และมีอำนาจบังคับตามธรรมชาติ และด้วยเหตุที่ธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งสากลและอยู่เหนือมนุษย์ กฎหมายธรรมชาตินี้จึงอยู่เหนือกฎหมายของมนุษย์และใช้ได้ไม่จำกัดเวลาหรือสถานที่ ดังนั้น ตามความหมายของกฎหมายธรรมชาติดังกล่าว กฎหมายธรรมชาตินี้จึงมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ

- ๑) กฎหมายธรรมชาติใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา
- ๒) กฎหมายธรรมชาติใช้ได้โดยไม่จำกัดสถานที่
- ๓) กฎหมายธรรมชาตินั้นมีอยู่เหนือกฎหมายของรัฐ ถ้ารัฐออกกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้

ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าธรรมชาติเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรมและถือได้ว่าอยู่สูงกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ทางฝ่ายศาสนาจึงได้ใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง โดยอ้างว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นไม่เป็นธรรม และขัดกับหลักกฎหมายของพระเจ้า ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนเพื่อให้พ้นจากการถูกกดขี่จากผู้ปกครอง หลักความยุติธรรมเกิดจากธรรมชาติดังกล่าว ได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองที่สำคัญของโลก เช่น การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้น

### ๒.๒.๒ ความยุติธรรมเกิดจากกฎหมายบ้านเมือง แนวคิด

นี่ถือว่าไม่มีกฎหมายหรือหลักความยุติธรรมอื่นใดนอกจากกฎหมาย กฎหมายจะบัญญัติสิทธิและหน้าที่ของบุคคล กฎหมายจะสมบูรณ์หรือไม่ อยู่ที่ว่าผู้บัญญัติกฎหมายมีอำนาจบัญญัติขึ้นหรือไม่ และกฎหมายมีความยุติธรรมหรือไม่ แนวความคิดกฎหมายบ้านเมืองเกิดขึ้นเพื่อต้องการให้กฎหมายมีความแน่นอนตายตัว เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บุคคลที่ประกอบกิจการต่างๆ ได้รู้ล่วงหน้าว่าผลแห่งกิจการของตนในทางกฎหมายเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายฝ่ายนี้จึงถือว่ากฎหมายของรัฐที่บังคับใช้จึงเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ใช้การได้จริง โดยไม่ต้องพิจารณาว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติหรือไม่ โธมัส ฮอบส์ นักปรัชญาเมธีชาวอังกฤษ ถือว่ากฎหมายสำคัญกว่าคุณธรรมและจริยธรรม โดยรัฐอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นบุคคลสำคัญซึ่งสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำราบปราบปรามผู้แข็งข้อหรือทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ รวมถึงจอห์น ออสติน นักปรัชญาเมธีชาวอังกฤษอีกท่านหนึ่งก็ไม่ยอมเชื่อในกฎหมายธรรมชาติและลัทธิธรรมชาติ โดยเห็นว่ากฎหมายคือ คำสั่งคำบัญชาของรัฐอำนาจอธิปไตยซึ่งสั่งแก่ราษฎรทั้งหลาย ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นต้องรับโทษ นอกจากนั้นยังมีพระเจ้าจักรพรรดิจัดระเบียบแห่งโรมได้ทรงจัดทำประมวลกฎหมายเรียกว่า "Corpus Juris Civilis" ขึ้น เพื่อจะให้เป็นกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่ยิ่งใหญ่กว่ากฎหมายใดๆ และแฮนส์ เคนส์ นักปรัชญาเมธีชาวปรัสเซีย ประเทศเชคโกสโลวาเกียในสมัยนั้น ปัจจุบันเรียกว่าประเทศสาธารณรัฐเชค เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. ๑๙๒๐ และได้ริเริ่มระบบศาลรัฐธรรมนูญขึ้นจนได้รับสมญานามว่า "บิดาแห่งศาลรัฐธรรมนูญ" แฮนส์ เคนส์ เป็นเจ้าของทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ (Pure Law Theory) โดยเห็นว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร



ฝ่ายบ้านเมืองย่อมสมบูรณ์ในตัวเอง สำหรับความยุติธรรมนั้นเห็นว่า ความยุติธรรมอาจมีอยู่ แต่ไม่ถึงกับเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคม สมาชิกของสังคมได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความยุติธรรม ถ้าเขาประพฤติชอบด้วยกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่สังคมถือว่าเป็นธรรม และกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนนี้จะเป็นธรรมก็ต่อเมื่อนำความสุจริตมาสู่ส่วนรวมได้ ดังนั้น ความยุติธรรม คือความสุขในสังคม

ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่ากฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม กฎหมาย คือความยุติธรรม อะไรที่กฎหมายบัญญัติจะมีความยุติธรรมในตัวเอง ส่วนกฎหมาย จะยุติธรรมหรือไม่จะอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มี ประสิทธิภาพแค่ไหนเพียงใด ตามแนวคิดของนักกฎหมายบ้านเมืองเห็นว่า กฎหมาย กับความยุติธรรมนั้นสามารถแยกออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิงและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพล ต่อระบบกฎหมายของนานาประเทศในปัจจุบัน

### ส่วนที่สาม ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญ

๓.๑ รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นกระแสความคิดที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่เป็นสัญญาประชาคม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญดังนี้<sup>๕</sup> ประการแรก จำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เกิดขึ้นก่อน และยังคงดำรงอยู่จนทุกวันนี้ ประการที่สอง สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะสังคมที่ถึงแม้จะมีความ เสมอภาคกันในกฎหมาย แต่มีความไม่เท่าเทียมกันในความเป็นจริงเพราะเหตุจากสถานะ ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นกติกากลางของ สังคมต้องลงไปมีบทบาทในการสถาปนาความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น โดยให้ความคุ้มครอง ผู้ที่อ่อนแอกว่า และประการที่สาม สร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ในระบบการเมือง เป็นกระแสที่เกิดขึ้นมาเมื่อประมาณ ๕๐ ปีมานี้คือ จะต้องใช้รัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่บริหารบ้านเมืองมีเสถียรภาพเพียงพอที่จะ ทำงานบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของ คนในสังคมได้

<sup>๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๐). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๐.

คำว่า รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ<sup>๑๖</sup> ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ต้องพัฒนาขึ้นมาจาก “วิธีคิด” ที่อยู่บนพื้นฐานของวิชาตรรกวิทยา

รัฐธรรมนูญนิยม เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างรัฐธรรมนูญ เช่น

**๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗** ที่ได้ยึดหลักการปกครองโดยความยินยอมของประชาชน โดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น รัฐสภา ประธานาธิบดี เป็นต้น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐในกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกกล่าวหาและสิทธิของประชาชนในการถอดถอนประธานาธิบดี (Impeachment) โดยผ่านองค์กรทางวุฒิสภา เป็นต้น

**๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๗๙๑** ของฝรั่งเศส เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศส เป็นการผสมผสานระหว่างระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและระบอบรัฐสภาของอังกฤษเข้าด้วยกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองฝรั่งเศส การใช้อำนาจอธิปไตยของพลเมืองฝรั่งเศสดังกล่าวโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากนั้นประชาชนยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) ได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากหมวด ๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในมาตรา ๓ ไว้ว่า อำนาจ

<sup>๑๖</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์. (๒๕๔๑). *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย*, กรุงเทพฯ, หน้า ๙.

อธิปไตยแห่งชาติเป็นของปวงชน ปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน และโดยวิธีการ ออกเสียงประชามติ...<sup>๙๐</sup> และหมวด ๑๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๘๘ วรรคสองไว้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือของสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการ ออกเสียงประชามติ... ดังนั้น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศสจึงให้สิทธิและ เสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมาก โดยได้ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามคำขวัญ ปรากฏในรัฐธรรมนูญคือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ

### ๓.๑.๓ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙

ได้บัญญัติรูปแบบการปกครองของเยอรมันในลักษณะของสหพันธ์สาธารณรัฐ โดยได้รวม หลายมลรัฐเข้าด้วยกัน มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ (Bundestag) และสภาที่ปรึกษาแห่ง สหพันธ์ (Bundesrat) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพของชาวเยอรมันมาก ดังจะเห็นได้จากหมวดที่ ๑ เรื่องสิทธิมูลฐานได้บัญญัติ ไว้ถึง ๑๙ มาตรา เช่น มาตรา ๑ วรรค ๑ ได้บัญญัติว่า เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของรัฐจะต้องเคารพและปกป้องเกียรติของมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการ ลงประชามติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศส กล่าวคือ เมื่อได้มีการ ออกกฎหมายเกี่ยวกับการโอนดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งของมลรัฐหนึ่งไปให้อีกมลรัฐหนึ่ง และ จะต้องนำกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนที่อาศัยอยู่มลรัฐเดิมออกเสียงประชามติเพื่อขอความ เห็นชอบและสนับสนุนกรณีดังกล่าวด้วย

## ๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมมีพัฒนาการสำคัญแบ่งออกเป็น ๔ ยุค คือ

๓.๒.๑ ยุคแรก กล่าวคือ เป็นยุคที่ประเทศต่างๆ ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นระบอบการปกครองที่ใช้จารีตประเพณีเป็นหลักซึ่งปราศจาก

<sup>๙๐</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ. (๒๕๑๖). รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า ๒.

การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ต่อมาเมื่อผู้ปกครองได้ประพฤติดิจจริตประเพณี จึงมีความเพียรพยายามที่จะจำกัดอำนาจผู้ปกครองโดยมีวิธีการให้ลงนามในเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ผู้ปกครองได้ปฏิบัติตามเอกสารที่ได้ลงนามไว้ เช่น ปี ค.ศ. ๑๒๑๕ พระเจ้าจอห์น กษัตริย์ประเทศอังกฤษได้ประพฤติดิจจริตประเพณีการปกครองอังกฤษ ขุนนางในขณะนั้นได้รวบรวมกำลังและรบชนะพระเจ้าจอห์น โดยบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารที่เรียกว่า มหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรก ที่พยายามจำกัดอำนาจกษัตริย์ และปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ขุนนางร่วมกับสามัญชนอังกฤษร่วมกันตั้งกองกำลังและต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ จนชนะ แล้วมีการตราพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน ค.ศ. ๑๖๘๘ (Bill of Rights 1688) ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

**๓.๒.๒ ยุคที่สอง** กล่าวคือ เป็นยุคที่มีกระแสหลักประกอบด้วยกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยมและทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ โดยกฎหมายธรรมชาติถือว่าพระเจ้าเป็นผู้กำหนด มีความศักดิ์สิทธิ์ถาวรตลอดไปและเป็นกฎหมายที่อยู่เหนืออำนาจของผู้ปกครอง ส่วนทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยมถือว่ามนุษย์โดยธรรมชาติมีอิสระเสรีภาพเต็มที่และมีความเสมอภาคกัน และต่อมามนุษย์เห็นว่าการเข้ามาเป็นสังคมจะได้รับประโยชน์มากกว่า จึงมีการทำข้อตกลงว่าจะยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ให้เป็นของสังคมส่วนหนึ่งซึ่งเรียกว่าสัญญาประชาคม สำหรับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจถือว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ต้องมีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและมีการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กร

**๓.๒.๓ ยุคที่สาม** กล่าวคือ เป็นยุคของการมีรัฐธรรมนูญที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสถานะทางสังคมก็ตาม เช่น คำปรารภรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ ๔ ที่ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอยืนยันอย่างเป็นทางการถึงความเคารพในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์และพลเมืองแต่ละคนที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองแต่ละคนในปี ค.ศ. ๑๗๘๙” และหลักการพื้นฐานที่กฎหมายสาธารณรัฐยึดมั่น นอกจากนั้นประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอประกาศหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมดังจะกล่าวต่อไปนี้เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในยุคนี้”

**๓.๒.๔ ยุคที่สี่** กล่าวคือ เป็นยุคของรัฐธรรมนุญที่ต้องทำหน้าที่สร้างระบบการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรค จึงส่งผลให้เกิดรัฐบาลผสมตลอดมา ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนุญในยุคนี้จะเน้นการจัดระบบโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองให้มีความมั่นคง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น หลักรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นหลักที่ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต เป็นการยอมรับและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยถือว่ารัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่เกิดจากความตกลงร่วมกันในลักษณะของสัญญาประชาคม แนวคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยได้รับความนิยมแพร่หลายอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือมีการประกาศเอกราชประเทศใหม่ จะมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงถือได้ว่าหลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### ๓.๓ ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าว จึงส่งผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น และทุกครั้งที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ หลักความยุติธรรมจะถูกบัญญัติไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ หลักความยุติธรรมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมีมากมาย เช่น หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due process of law) หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของบุคคลในทางอาญา (presumption of innocence) หลักความสุจริตในทางแพ่ง (good faith) หลักการเสนอพยานหลักฐาน (fair opportunity to collect and present evidence) สิทธิของจำเลยในการมีทนาย (the right to counsel) และหลักการซักค้านและเผชิญหน้ากับโจทก์ (the right to cross examination and confrontation) เป็นต้น

**๓.๓.๑ หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน** กล่าวคือ เมื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันที่มั่นคงถาวร มาตรการที่ถือว่าเป็นหลักประกันสูงสุดคือ มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แก้ไขยากและกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

**๓.๓.๑.๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

**๓.๓.๑.๒** หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามข้อ ๓.๒.๑.๑ ดังกล่าว มีปรากฏต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๑๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๒๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๒๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

**๓.๓.๒ หลักนิติธรรมและหลักสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของบุคคลในทางอาญา** กล่าวคือ A.V. Dicey นักนิติปรัชญาชาวอังกฤษ เห็นว่าหลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ คือ ประการแรก ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ประการที่สอง บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน

และศาลเดียวกัน และประการสุดท้าย ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายใด หลักนิติธรรมและหลักสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของบุคคลในทางอาญาดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**๓.๓.๒.๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” และมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

**๓.๓.๒.๒** หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามข้อ ๓.๓.๒.๑ ดังกล่าว มีปรากฏต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙

**๓.๓.๓ หลักสิทธิของจำเลยในการมีทนาย** กล่าวคือ รากฐานมาจากหลัก Miranda Warning ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยตำรวจจะแจ้งสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อผู้ถูกจับกุมในการควบคุมตัวของตำรวจหรือก่อนที่จะสอบปากคำว่า “คุณมีสิทธิที่จะมีทนาย” โดยมีหลักการ คือ ประการแรก สิทธิที่จะพูดคุยกับทนายก่อนตัดสินใจจะพูดกับตำรวจ ประการที่สอง สิทธิที่จะพูดผ่านทนาย ประการสุดท้าย สิทธิที่จะนั่งอยู่กับทนาย และหากไม่มีทนาย รัฐต้องจัดหาทนายให้ หลักสิทธิของจำเลยในการมีทนายดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**๓.๓.๓.๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๓๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในศาลอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม” วรรคท้าย บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**๓.๓.๓.๒** หลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามข้อ ๓.๓.๓.๑ ดังกล่าว มีปรากฏต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๗)

## **ส่วนที่สี่ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และรัฐธรรมนูญต่างประเทศในกลุ่มอาเซียน**

### **๔.๑ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**

**๔.๑.๑ ความเป็นมา** สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรืออาเซียน ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ โดยปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) มีสมาชิกผู้ก่อตั้งจำนวน ๕ ประเทศ คือ ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ต่อมาได้มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติมคือ บรูไนดารุสซาราม เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๗ เวียดนาม เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ลาวและพม่า เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และกัมพูชา เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ รวมทั้งสิ้น จำนวน ๑๐ ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

**๔.๑.๒ สัญลักษณ์** มีสัญลักษณ์เป็นรูปวงข้าวสีเหลืองบนพื้นสีแดง ล้อมรอบด้วยวงกลมสีขาวและสีน้ำเงิน โดยมีความหมาย ดังนี้

- ๔.๑.๒.๑ วงข้าว ๑๐ ต้น หมายถึง ประเทศสมาชิก ๑๐ ประเทศ
- ๔.๑.๒.๒ สีเหลือง หมายถึง ความเจริญรุ่งเรือง
- ๔.๑.๒.๓ สีแดง หมายถึง ความกล้าหาญและการมีพลวัติ
- ๔.๑.๒.๔ สีน้ำเงิน หมายถึง สันติภาพและความมั่นคง

**๔.๑.๓ วิสัยทัศน์** อาเซียนปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นหุ้นส่วนร่วมกันในการพัฒนาอย่างมีพลวัต (ASEAN 2020 : Partnership in Dynamic Development)

**๔.๑.๔ โครงสร้าง** ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการประชุมสุดยอดอาเซียนที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้แสดงเจตนาร่วมกันในการสร้างประชาคมอาเซียน จึงได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (Charter of the Association of South East Asian Nations – ASEAN CHARTER) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยมีจำนวน ๕๕ ข้อ ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การให้อำนาจเลขาธิการอาเซียน การจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างร้ายแรง และการกำหนดโครงสร้างองค์กรอาเซียน เช่น

**๔.๑.๔.๑** การประชุมผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน หรือการประชุมสุดยอดอาเซียน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการดำเนินงานของอาเซียน

**๔.๑.๔.๒** คณะมนตรีประสานงานอาเซียน ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานการดำเนินงานตามนโยบาย

**๔.๑.๔.๓** คณะมนตรีประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย คณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

**๔.๑.๔.๔** เลขาธิการอาเซียน เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของอาเซียน ทำหน้าที่ตามกฎหมายและการอนุวัติการตามความตกลงและการตัดสินใจของอาเซียน

**๔.๑.๔.๕** คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูตที่ประเทศสมาชิกแต่งตั้งไปพำนัก ณ กรุงจาร์ตาด ประเทศอินโดนีเซีย ทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการทำงาน

## ตารางแสดงโครงสร้างสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

	องค์กร	องค์ประกอบ	อำนาจหน้าที่
๑	ที่ประชุมสุดยอด (ASEAN Summit)	ผู้นำ	กำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ รวมถึงกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างรุนแรง
๒	คณะมนตรีประสานงาน อาเซียน (ACCs : ASEAN Coordinating Councils)	รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน	- เตรียมการประชุมผู้นำ - ประสานงานระหว่าง ๓ เส้าหลัก
๓	คณะมนตรีประชาคม อาเซียน (ASEAN Community Council)	ผู้แทนที่ประเทศสมาชิกแต่งตั้ง ให้เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละ เส้าหลัก (เศรษฐกิจ การเมือง สังคม/วัฒนธรรม)	ประสานงานและติดตามการทำงาน ตามนโยบายผู้นำ โดยเสนอรายงาน และข้อเสนอแนะต่อผู้นำ
๔	องค์กรมนตรีเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies)	รัฐมนตรีเฉพาะสาขา	- นำความตกลง/มติของผู้นำไปปฏิบัติ - ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรี AC
๕	สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat)	มีเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้บริหาร	- เป็น Chief Administrative Officer ของอาเซียน - ติดตามการปฏิบัติตามคำตัดสิน ของกลไกระงับข้อพิพาท
๖	คณะผู้แทนถาวรประจำ อาเซียน (Committee of Permanent Representative : PR)	ผู้แทนระดับเอกอัครราชทูต ที่แต่งตั้งจากประเทศสมาชิก ให้ประจำที่สำนักงานใหญ่ อาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา	เป็นตัวแทนของประเทศสมาชิก
๗	สำนักงานเลขาธิการ อาเซียนแห่งชาติ	ตั้งอยู่ที่ประเทศสมาชิกแต่ละ ประเทศ	ศูนย์รวมในการประสานงานและ สนับสนุนภารกิจของอาเซียนในประเทศ นั้นๆ
๘	องค์กรสิทธิมนุษยชนของ อาเซียน (AHBR : ASEAN Human rights Body)	คณะทำงานระดับสูงจะยกร่าง TOR ขององค์กรต่อไป	- ส่งเสริม/คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในภูมิภาค ทั้งให้คำปรึกษา ติดตาม และประเมินสถานะสิทธิมนุษยชน - ส่งเสริมการศึกษาและความตื่นตัว ของหน่วยงานของรัฐและประชาชน
๙	มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation)	ตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทาง ด้านการเงินและด้านวิชาการ	เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนและ ปฏิสัมพันธ์กับประชาชน
๑๐	องค์กรที่มีความสัมพันธ์ กับอาเซียน (Entities Associated with ASEAN)	ได้แก่ องค์กรต่างๆ ที่อาเซียน มีปฏิสัมพันธ์มิ ๕ ประเภท คือ องค์กรรัฐสภา ภาคธุรกิจ ภาค ประชาสังคม กลุ่ม think-tank และภาคการศึกษา	

**๔.๑.๕ เสถียรภาพของประชาคมอาเซียน** เสถียรภาพของประชาคมอาเซียนประกอบด้วย ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN SECURITY Community : ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social – Cultural Community : ASCC) โดยมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นกฎหมายรองรับ



**๔.๑.๖ กฎบัตรอาเซียน** กฎบัตรอาเซียนมีสาระสำคัญ ดังนี้

**๔.๑.๖.๑ ความจำเป็นของการมีกฎบัตรอาเซียน**

กฎบัตรอาเซียนเป็นเสมือนพระธรรมนูญของอาเซียน เนื่องจากการรวมตัวของอาเซียนให้เป็นประชาคมอาเซียน จำเป็นที่จะต้องมีการรอบหรือพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นกฎเกณฑ์สำหรับประเทศสมาชิกที่จะต้องถือเป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม (Legal Binding) หากฝ่าฝืนก็จะมีผลกระทบ

**๔.๑.๖.๒ สาระโดยสรุปของกฎบัตรอาเซียน**

- (๑) กำหนดให้อาเซียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (๒) กฎเกณฑ์และกระบวนการรับสมาชิก กำหนดให้ต้องเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และจะต้องได้รับรองจากสมาชิกอาเซียนทั้งหมด
- (๓) สมาชิกต้องยินยอมที่จะผูกพันตามกฎหมายและปฏิบัติตามพันธกรณี และมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรและความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน รวมถึงหน้าที่การออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณี

(๔) องค์กร จะประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ตามโครงสร้างที่ได้กล่าวแล้วตามข้อ ๔.๑.๔

(๕) กระบวนการตัดสินใจ

(๕.๑) กรณีที่ไม่มีฉันทามติ อาจส่งเรื่องให้ผู้นำตกลงกันว่า จะใช้วิธีใดตัดสินใจ

(๕.๒) กรณีที่มีข้อตกลงอื่น ๆ ของอาเซียน อนุญาตให้ใช้วิธีการอื่นตามที่กำหนดนั้น ๆ ในการตัดสินใจ

(๕.๓) กรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างร้ายแรง ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจด้วยวิธีการใด ๆ ตามที่จะตกลงกันเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษ

(๖) มีการให้ความยืดหยุ่นในการผูกพันตามข้อตกลงต่าง ๆ โดยใช้สูตร ASEAN minus X ซึ่งอนุญาตให้ประเทศที่ยังไม่พร้อมยังไม่ต้องเข้าร่วมความตกลงทางเศรษฐกิจได้

(๗) การบริหารงานและกระบวนการ

(๗.๑) กำหนดให้การมีประธานที่มาจากประเทศเดียว (Single Chairmanship) ครอบคลุม ASEAN Summit, ACCs, Committee of Permanent Representative

(๗.๒) การเพิ่มบทบาทประธานในการเป็นผู้ส่งเสริมผลประโยชน์อาเซียนของอาเซียนและผลักดันการสร้างประชาคมอาเซียน (AC) รวมทั้งส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในแง่การนำนโยบายไปผนวกในนโยบายระดับชาติของรัฐสมาชิก ฯลฯ

## ๔.๒ รัฐธรรมนูญต่างประเทศในกลุ่มอาเซียน

รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่นำมาศึกษาจะเน้นเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (To be equal before the law) ที่พลเมืองของประเทศนั้น ๆ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพียงใด โดยอาจนำไปสู่ความเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันหรือรัฐธรรมนูญอาเซียนในอนาคต

**๔.๒.๑ ประเทศไทย** กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

**๔.๒.๑.๑** มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

**๔.๒.๑.๒** มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริง และตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษาหรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียหรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความและการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

**๔.๒.๒ ประเทศอินโดนีเซีย** กล่าวคือ The Constitution of the Republic of Indonesia ค.ศ. ๑๙๕๕ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ใน Article 27 ดังนี้

(1) All citizens shall be equal before the law and the government and shall be required to respect the law and the government, with no exceptions.

(2) Every citizen shall have the right to work and to earn a humane livelihood.

(3) Each citizen shall have the right and duty to participate in the effort of defending the state.

**๔.๒.๓ ประเทศสิงคโปร์** กล่าวคือ The Constitution of the Republic of Singapore ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ใน Article 12 ดังนี้

(1) All persons are equal before the law and entitled to the equal protection of the law.

(2) Except as expressly authorized by this Constitution, there shall be no discrimination against citizens of Singapore on the ground only of religion, race, descent or place of birth in any law or in the appointment to any office or employment under a public authority or in the administration of any law relating to the acquisition, holding or disposition of property or the establishing or carrying on of any trade, business, profession, vacation or employment.

(3) This article does not invalidate or prohibit –

(a) any provision regulating personal law ; or

(b) any provision or practice restricting office or employment connected with the affairs of any religion, or of an institution managed by a group professing any religion, to persons professing that religion.

**๔.๒.๔ ประเทศฟิลิปปินส์** กล่าวคือ The Constitution of the Republic of the Philippines ค.ศ. ๑๙๘๗ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ใน Article 111 Bill of Rights ดังนี้

**๔.๒.๔.๑** Section 1. No person shall be deprived of life, liberty, or property without due process of law, nor shall any person be denied the equal protection of the laws.

**๔.๒.๔.๒** Section 2. The rights of the people to be secured in their persons, houses, papers, and effects against unreasonable searches and seizures of whatever nature and for any purpose shall be inviolable, and no search warrant or warrant of arrest shall issue except upon probable cause to be determined personally by the judge after examination under oath or affirmation of the complainant and the witnesses he may produce, and particularly describing the place to be searched and

the persons or things to be seized.

**๔.๒.๕ ประเทศเวียดนาม** กล่าวคือ The Constitution of the Socialist Republic of Vietnam ค.ศ. ๑๙๙๒ (as amended 25 December 2001) ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง ดังนี้

**๔.๒.๕.๑** Article 3. The State ensures and constantly fosters the people's rights as masters in all spheres, realizes the targets of building a prosperous life for its people, a strong country and an equitable, democratic and civilized society, ensuring the well-being, freedom and happiness of all citizens as well as conditions for their all round development, and severely punishes all infringements on the interests of the nation and of the people.

**๔.๒.๕.๒** Article 11. Citizens exercise their rights as masters at the grass-roots level by taking part in state and social affairs. They have the obligation to protect public property and legitimate rights and interests of citizens, to preserve national security and social order and safety and the organization of public life.

**๔.๒.๕.๓** Article 12. The State administers society by rule of law and constantly strengthens the socialist legislation. All state agencies, all economic and social organisations, the people's armed forces units and all citizens shall strictly abide by the Constitution and the law and take part in crime prevention and in the fight against crime and violations of the Constitution and the law. All infringements on the interests of the State and on the lawful rights and interest of collectives and citizens shall be sanctioned according to law.

**๔.๒.๖ ประเทศพม่า** กล่าวคือ The Constitution of the Republic of the Union of Myanmar ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง ใน Chapter VIII ดังนี้

**๔.๒.๖.๑** Section 345. All persons who have either one of the following qualifications are citizens of the Republic of the Union of Myanmar :

(a) person born of parents both of whom are nationals of the Republic of the Union of Myanmar;

(b) person who is already a citizen according to law on the day this Constitution comes into operation.

๔.๒.๖.๒ Section 346. Citizenship, naturalization and revocation of citizenship shall be as prescribed by law.

๔.๒.๖.๓ Section 347. The Union shall guarantee any person to enjoy equal rights before the law and shall equally provide legal protection.

**๔.๒.๗ ประเทศมาเลเซีย** กล่าวคือ The Constitution of the Federation of Malaysia ค.ศ. ๑๙๖๓ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลและความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ใน Part II Fundamental liberties ดังนี้

๔.๒.๗.๑ Article 5. (1) No person shall be deprived of his life or personal liberty save in accordance with law.

๔.๒.๗.๒ Article 8. (1) All persons are equal before the law and entitled to the equal protection of the law.

**๔.๒.๘ ประเทศกัมพูชา** กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. ๑๙๙๓ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวกัมพูชา ในหมวด ๓ ดังนี้

๔.๒.๘.๑ มาตรา ๓๑ ราชอาณาจักรกัมพูชาตระหนักและเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อตกลงและอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก

ประชาชนกัมพูชาย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพและภาระหน้าที่เท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา ความคิดทางการเมือง ถิ่นกำเนิด ฐานะทางสังคมทางทรัพย์สินหรือฐานะอื่น การใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลจะต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

๔.๒.๘.๒ มาตรา ๓๒ ประชาชนกัมพูชามีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพส่วนบุคคล และความปลอดภัย กัมพูชาไม่มีบทลงโทษประหารชีวิต

**๔.๒.๙ ประเทศลาว** กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสังคมด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมายตลอดจนความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ดังนี้

๔.๒.๙.๑ มาตรา ๑๐ รัฐคุ้มครองสังคมด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย องค์การจัดตั้งของพรรค รัฐแนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคม และพลเมืองทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด

๔.๒.๙.๒ มาตรา ๓๕ พลเมืองลาวล้วนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายโดยไม่จำแนกเพศ ฐานะทางสังคม ระดับการศึกษา การนับถือศาสนาและเผ่าชน

**๔.๒.๑๐ ประเทศบรูไนดารุสซาราม** กล่าวคือ The Constitution of Brunei Darussalam ค.ศ. ๑๙๕๙ ประกอบด้วย ๑๒ Parts จำนวน ๘๖ มาตรา โดยยังไม่มีส่วนที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายของพลเมืองโดยตรง

## ส่วนที่ห้า บทวิเคราะห์

เมื่ออาเซียนรวมเป็นหนึ่ง ประเทศไทยย่อมหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบทความเรื่อง ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ในขอบเขตประเด็นด้านกฎหมายเท่านั้น โดยแบ่งเป็นสองส่วนคือ กฎหมายภายในของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่ออาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ต้องจัดทำความตกลงระหว่างประเทศกับนานาประเทศและมีความผูกพันกับข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นซึ่งเป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) และตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖

## ๕.๑ กฎหมายภายในของประเทศไทย ประกอบด้วย

**๕.๑.๑ ความหลากหลายและล้าสมัยของกฎหมาย** กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายมากมาย มีความซ้ำซ้อนกัน ล้าสมัย โดยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การหลั่งไหลของวิชาชีพต่างๆ และลูกจ้างที่จะเข้าสู่ประเทศไทยจากอาเซียนใน ๗ สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร ช่างสำรวจ และนักบัญชี เป็นต้น ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานในประเทศไทย จากเดิมที่สถานประกอบการจ้างลูกจ้างชาวต่างชาติตามสัญญาจ้างเป็นรายปีตามเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญา เป็นการมีลูกจ้างเป็นชาวต่างชาติจากประเทศภายใต้ประชาคมอาเซียน นอกจากนั้น ประเทศไทยต้องเตรียมการรองรับเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพเดียวกันของลูกจ้างไทยและลูกจ้างชาวต่างชาติ ซึ่งอาจนำไปสู่ “สหภาพแรงงานประชาคมอาเซียน” ในอนาคต

**๕.๑.๒ การบังคับใช้กฎหมาย** กล่าวคือ ปัญหาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ปราศจากการแทรกแซง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาการที่ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประเทศไทยต้องมีแผนการทบทวนการปฏิบัติโดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานสากลของประชาคมอาเซียน เช่น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจราจร พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๔) เป็นต้น และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวและเข้าเป็นรัฐภาคีอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยข้อ ๔๖ ของอนุสัญญานี้ได้กำหนดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance) ที่ว่า “รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในเรื่องการสืบสวนสอบสวน (Investigations) กับการฟ้องคดี (Prosecutions) และกระบวนการทางศาลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิด

ภายใต้อนุสัญญาซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม แต่ถึงแม้จะกำหนดให้ต้องทำในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุดที่จะทำได้ ก็ยอมให้เป็นไปตามกฎหมายในประเทศของรัฐภาคีสันติสัญญา ความตกลงและข้อตกลงที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่แล้ว”

**๕.๑.๓ ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย** กล่าวคือ ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศ ไม่เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน ตลอดจนประชาชนเห็นว่าเรื่องประชาคมอาเซียนเป็นเรื่องไกลตัวเองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม จึงส่งผลให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมไทยในอนาคต

## ๕.๒ กฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

**๕.๒.๑ ความแตกต่างด้านภูมิรัฐศาสตร์และระบบกฎหมาย** กล่าวคือ ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนจำนวน ๑๐ ประเทศ มีความหลากหลายทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านการปกครอง ด้านเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม รวมทั้งระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน บางประเทศใช้ระบบ Civil Law บางประเทศใช้ระบบ Common Law บางประเทศใช้กฎหมายอิสลาม ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะแตกต่างกัน ระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกัน และสภาพบังคับรวมถึงเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายมีความแตกต่างกัน เช่น ฐานความผิดและระดับอัตราโทษ เป็นต้น

**๕.๒.๒ ความแตกต่างด้านความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างตามข้อ ๕.๒.๑ ดังกล่าว จึงส่งผลให้ความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนมีความแตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (To be equal before the law) ที่แต่ละประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น จากการศึกษารัฐธรรมนูญต่างประเทศในกลุ่มอาเซียนจำนวน ๑๐ ประเทศ จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย แต่จะมีความแตกต่างกันในประเด็นระดับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บางประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากโดยมีขอบเขตครอบคลุมอย่างกว้างขวาง บางประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญน้อยโดยมีขอบเขตแคบและที่สำคัญมี ๒ ประเทศที่มีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่นอย่างมากคือ ประเทศกัมพูชาไม่มีบทลงโทษประหารชีวิต และประเทศบรูไนดารุสซาราม ซึ่งรัฐธรรมนูญยังไม่มีส่วนที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายของพลเมืองโดยตรง

## ส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ๖.๑ บทสรุป

ขณะนี้ทุกประเทศทั่วโลกต่างเฝ้าจับตามองการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ของสมาชิกจำนวน ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไนดารุสซาราม เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา ซึ่งหากมองในแง่ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์แล้วถือว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของประเทศทั้งหลาย ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยยังต้องกำหนดท่าทีและเตรียมการให้พร้อมหรืออาจเป็นเจ้าของภาพหลักในประเด็นการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความยุติธรรมของพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) ที่ต้องถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความยุติธรรมดังกล่าวอย่างน้อยหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (To be equal before the law) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Due process of law) และหลักนิติธรรม (Rule of law) จะต้องมีปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ผลจากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศดังกล่าวพบว่าแต่ละประเทศให้ความสำคัญมากน้อยแตกต่างกัน ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำอยู่ในระดับเดียวกัน ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างทางด้านรัฐศาสตร์หรือด้านระบบกฎหมาย หรือระบบศาลก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายภายในของแต่ละประเทศต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน การศึกษา เทคโนโลยี สังคมและวัฒนธรรม

### ๖.๒ ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ประชาคมอาเซียน (Asean Community) มีความเป็นหนึ่งเดียวและเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกให้กับพลเมืองของประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมอาเซียน เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

#### ๖.๒.๑ ประเทศประชาคมอาเซียนควรมีรัฐธรรมนูญอาเซียน

(The Asean Constitution) โดยมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญกลางภายใต้กฎบัตรอาเซียน (Asean Charter) ซึ่งรัฐธรรมนูญอาเซียนดังกล่าวจะบัญญัติเฉพาะความยุติธรรมของพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้นและตามข้อตกลงของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน

## ๖.๒.๒ ประเทศประชาคมอาเซียนควรมีสถาสรัฐธรรมนูญอาเซียน

(The Asean Constitutional Court) โดยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาเซียนมาจากตุลาการหรือผู้พิพากษาของแต่ละประเทศสมาชิกและมีอำนาจหน้าที่ตีความว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอาเซียนมิได้ ทั้งนี้ โดยประเทศไทยเป็นสถานที่ตั้งศาลรัฐธรรมนูญอาเซียน

ด้วยข้อเสนอแนะดังกล่าว ประชาคมอาเซียนจะมีศักยภาพและประสิทธิภาพเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกลุ่มประเทศอาเซียนภายใต้มาตรฐานอย่างเดียวกันที่ประชาชนในกลุ่มประเทศอาเซียนพึงได้รับการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม



## บรรณานุกรม

พระคริสตธรรมคัมภีร์ ภาคพันธสัญญาเดิม, ฉบับ ๑๙๗๑, สำนักพิมพ์พระคริสตธรรม  
ในประเทศไทย, พระนคร.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. กฎหมายกับความยุติธรรม, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๐.

สภาวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญนานาชาติ, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๖.

โสภณ รัตนากร. ความยุติธรรม, บทบัญญัติ เล่ม ๒๕ ตอน ๒, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๑.

วิชญ์ เครื่องงาม. ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
กรุงเทพฯ, ๒๕๓๐.

อมร จันทรสมบุรณ์. คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย,  
กรุงเทพฯ, ๒๕๔๑.

John Rawls. *A Theory of Justice*, London 1972.

Lord Denning. *The Road to Justice*, London 1995.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. ๑๙๙๓.

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๖.

The Constitution of the Republic of Indonesia ค.ศ. 1945.

The Constitution of the Republic of Singapore.

The Constitution of the Republic of the Philippines ค.ศ. 1987.

The Constitution of the Socialist Republic of Vietnam ค.ศ. 1992 (as amended 25  
December 2001).

The Constitution of the Republic of the Union of Myanmar ค.ศ. 2008.

The Constitution of the Federation of Malaysia ค.ศ. 1963.

The Constitution of Brunei Darussalam ค.ศ. 1959.



## ประเทศไทยกับการเตรียมพร้อมก้าวสู่ การเป็นประชาคมอาเซียน : มิติด้านการศึกษา

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์\*

ประเทศไทยจะก้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเหลือเวลาอีกไม่นานนักในการที่ประชาชนจะต้องเตรียมตัวรับกับความเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่นี้ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมาการริเริ่มในการสร้างความเข้าใจการเตรียมความพร้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนที่มาจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลยังมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่ภาคเอกชน ภาควิชาการ สื่อ องค์กรอิสระต่างๆ เป็นผู้ริเริ่มมากกว่า

คนไทยจำนวนมากยังไม่ตื่นตัวในการเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียน บางส่วนเข้าใจว่าประชาคมอาเซียนกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นคำที่พบบ่อยกว่านั้นเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ความจริงแล้วประชาคมอาเซียนนั้นประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อาเซียนจะเริ่มเป็นประชาคมเดียวกันครอบคลุมทั้ง ๓ เสาหลักนี้ (ไม่ใช่เฉพาะเรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียวเท่านั้น) และค่อยพัฒนามากขึ้นไปตามลำดับ

---

\* นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด  
kriengsak@kriengsak.com, <http://www.kriengsak.com>

การเป็นประชาคมอาเซียนนั้นถือเป็นโอกาสและความเสี่ยงสำหรับประเทศไทย

### **โอกาส**

การรวมกันในทางการเมืองและความมั่นคงอาจสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาค ขณะที่ในด้านสังคมและวัฒนธรรม ประชาชนจะได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รอบข้าง ช่วยกันพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตร่วมกัน ที่สำคัญการรวมกันทางด้านเศรษฐกิจ หากอาเซียนรวมเป็นตลาดเดียว การเปิดเสรีทางการค้าและบริการ จะส่งผลให้การค้าของไทยและประเทศในอาเซียนด้วยกันขยายตัวขึ้น เป็นโอกาสดีที่ผู้ประกอบการจะพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของตน เนื่องจากตลาดที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จากการที่อาเซียนมีประชากรรวมกันโดยประมาณ ๖๐๐ ล้านคน จึงเป็นแหล่งบริโภคที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตและได้ประโยชน์จาก Economy Scale รวมทั้งจากการที่มีเครือข่ายของซัพพลายเชนที่ครอบคลุมมากขึ้น สามารถหาวัตถุดิบที่ราคาถูกลงได้ด้วย นอกจากนี้การที่อาเซียนมีขนาดใหญ่ขึ้นจะทำให้อาเซียนมีศักยภาพในการเจรจาต่อรองมากขึ้นในระดับเวทีโลกและเป็นที่น่าดึงดูดสำหรับนักลงทุนทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยในภูมิภาคจะได้รับอานิสงส์จากเรื่องนี้ด้วย

### **ความเสี่ยง**

การรวมกันอย่างลึกซึ้งมากขึ้นในระดับภูมิภาคอาจนำมาซึ่งความเปราะบางมากขึ้น ปัญหาของประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออีกประเทศหนึ่งได้ทั้งทางการเมือง ความมั่นคง สังคมและเศรษฐกิจ

สำหรับด้านเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้าและบริการ การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานย่อมทำให้เกิดการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น สำหรับผู้ประกอบการที่ไม่พร้อม ไม่ได้ปรับตัว ไม่สามารถแข่งขันได้อาจต้องปิดกิจการ ขณะที่แรงงานที่ไม่พัฒนาตนเองให้มีทักษะที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการในยุคใหม่ อาจเสี่ยงต่อการว่างงานได้เช่นกัน เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกจ้างงานในประชาคมอาเซียนที่มีจำนวนมากขึ้นและมีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า

การเตรียมความพร้อมเพื่อใช้ประโยชน์ที่จะมาถึงและการเตรียมตัวเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นเรื่องจำเป็นยิ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ต้องดำเนินการในหลายด้าน แต่ในบทความนี้ผมอยากจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะของผมในการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนไทยในมิติทางการศึกษา ซึ่งสัมพันธ์กับมิติทางเศรษฐกิจด้วย เนื่องจากคนถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ

## ๑) จัดการศึกษาบนฐานสมรรถนะ

ในอดีตหรือปัจจุบันเราอาจเห็นนักศึกษาที่เรียนจบทางด้านรัฐศาสตร์ทำงานธนาคาร นักศึกษาที่เรียนจบเศรษฐศาสตร์ไปทำงานขับรถแท็กซี่ เป็นต้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าเราไม่ทราบว่าจะสมรรถนะของเด็กไทยเป็นอย่างไร นักศึกษาที่จบการศึกษาออกมาผู้จ้างงานต้องฝึกรอบมืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้สามารถทำงานได้ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรการศึกษาอย่างไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้นภาครัฐควรพัฒนาการศึกษาไทยไปทิศที่เรียกว่า **การศึกษาบนฐานสมรรถนะ (Competency Based Education)** ภาครัฐต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยวัดสมรรถนะของนักศึกษา โดยการสร้างกลไกและระบบที่น่าเชื่อถือได้ขึ้นมาเพื่อวัดมาตรฐานและคุณภาพของเด็กที่จบการศึกษาออกมา โดยต้องสามารถรับรองได้ว่านักศึกษามีสมรรถนะที่วัดได้อย่างแท้จริง ทุกคณะและทุกสาขาวิชาต้องกำหนดสมรรถนะที่พึงประสงค์ที่นักศึกษาที่จะจบและหลักสูตรที่ตลาดต้องการ

## ๒) พัฒนาหลักสูตรใหม่เพื่อการพัฒนาคนให้เหมาะสมกับการเป็นประชาคมอาเซียน

### หลักสูตรแบบโมดูล

ภาครัฐควรมีการกำหนดหลักสูตรแบบ “ตัดเสื่อให้พอดีตัว” หรือ “หลักสูตรที่พอดีกับผู้เรียน” ผมเสนอให้มีการจัดหลักสูตรแบบโมดูลมากขึ้นในมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยผู้เรียนสามารถเรียนข้ามคณะหรือสาขาได้ โดยเอาหัวข้องานวิทยานิพนธ์หรือโครงการที่ตนสนใจเป็นที่ตั้ง หรือสามารถเรียนข้ามมหาวิทยาลัยในคณะหรือสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาของตนหรือที่ตนสนใจได้ อันจะทำให้ระบบการศึกษาสามารถผลิตคนให้รู้ลึกและรอบด้านในประเด็นที่ตนสนใจ ได้เรียนจากที่ที่เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะให้คนได้เรียนในประเด็นที่เป็นจุดแกร่งของประเทศ เพื่อจะมีส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้จริง

### หลักสูตรสร้างคนที่มีประสิทธิภาพ

ภาครัฐควรพัฒนาหลักสูตรในการสร้างคนไทยให้มีประสิทธิภาพ มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความรับผิดชอบ มีวินัย รู้จักบังคับตน ตรงต่อเวลา รักการเรียนรู้ มุ่งมั่นเอาจริงเอาจัง ยินดีทำงานหนัก ลดค่านิยมรักความสบาย สามารถทำงานเป็นทีม ตัวอย่างการสอน เช่น สอนการวางแผน การบริหารเวลา การคิดแก้ปัญหา การจัดการความรู้ การทำงานเป็นทีม มีทักษะที่จำเป็นในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## หลักสูตร ๓ ภาษา และหลักสูตรนานาชาติ

เพื่อให้คนไทยสามารถแข่งขันและอยู่รอดได้ ผมเสนอว่าภาครัฐควรตั้งเป้าในการสร้างโรงเรียน ๓ ภาษาในทุกจังหวัด (ซึ่งผมได้เสนอสู่สังคมมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๙) การพัฒนาทักษะเรื่องภาษาจะช่วยในการเตรียมคนให้พร้อม ในขณะที่การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยต้องมีหลักสูตรภาษาอังกฤษทั้งหมดหรือบังคับให้ปริญญาเอกต้องเรียนหลักสูตรนานาชาติ เป็นต้น โดยต้องหาวิธีทำให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาอยู่ในแนวการจัดการไม่เป็นปัญหาจนคนทั่วไปไม่สามารถเข้าเรียนได้

## หลักสูตรด้านการค้าการลงทุนระดับภูมิภาคอาเซียน

เพื่อเตรียมความพร้อมในการรุกสู่ตลาดในกลุ่มประเทศอาเซียนและรองรับการแข่งขันจากประเทศในกลุ่มอาเซียนที่จะวิ่งเข้าสู่ไทย ภาครัฐควรปรึกษากับมหาวิทยาลัยในการจัดหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น หลักสูตรอาเซียนศึกษา การค้าอาเซียน การเงินการลงทุนอาเซียน วัฒนธรรมอาเซียน กฎหมายอาเซียน เป็นต้น

## หลักสูตรสร้างบัณฑิตและองค์ความรู้แก่ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเกิดปี ๒๕๕๘ จะมีภาคหนึ่งที่เสียเปรียบมาก คือ ภาคเกษตร เพราะเกษตรไทยผลิตผลผลิตมาประมาณ ๑๐% ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (GDP) มีคนเกือบครึ่งหนึ่งหรือเกือบ ๔๐% แน่แน่นอนว่าคนภาคเกษตรของเราจน และพอมาเจอ ASEAN Economic Community หรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเข้าไปอีก ภาคหนึ่งที่มีมักจะเสียเปรียบพอสมควรโดยรวมๆ คือภาคเกษตร เพราะเกษตรนั้นมีคนชนบทอยู่มาก จะเกิดอะไรขึ้นต่อไปถ้าเราไม่เตรียมตัวภาคเกษตรให้ดี

ยกตัวอย่าง ข้าว ข้าวเราสู้เวียดนามไม่ได้ เพราะว่าต้นทุนเวียดนามถูกกว่า จะเหลือแต่ข้าวหอมมะลิ ข้าวประเภทหอมๆ ที่ยังอยู่ได้ ส่วนข้าวอื่นๆ ในอนาคตจะอยู่อย่างไร ชาวนาที่ปลูกข้าวต้องมาร้องเรียนแน่นอน ตอนนี้อย่างราคาดีมากเพราะว่าเงินซื้อเรียบหมดเลย ก็เลยปลูกยกกันทั่วประเทศ



ถ้าวันใดเงินเลิกซื้อขึ้นมาเพราะว่ามีมากเพียงพอ มีสิ่งอื่นทดแทน เช่น ยางสังเคราะห์ หรือจะมีจากแหล่งอื่นที่ถูกกว่า เช่น เขมร หรือจากที่อื่นที่ถูกกว่าเรา ยางก็จะเดือดร้อน

และต้องระวังเหมือนกัน ไม่ใช่ว่าเพลินกับสิ่งที่เราได้มา และในความเป็นจริงต้นยางที่เราปลูกกัน ทั้งประเทศนี้ จะบอกความลับให้คือ เราปลูกโดยใช้ Tissue culture ต้นสมัยก็เลยมีหน้าตา ทางชีววิทยาคลายกันไปหมด ดังนั้นถ้าเกิดการมีโรคระบาดมาครั้งหนึ่ง ต้นยางก็จะตายกัน ทั้งประเทศเกิดความอันตรายมาก

ฉะนั้นต้องคิดดี ๆ ในโลกที่ต้องอยู่ในประชาคมอาเซียนนี้ ภาคเกษตรมีปัญหามาก ผมอยากฝากให้คิดรายย่อย ๆ จะอยู่รอดได้อย่างไร เราต้องรวมกันเป็นรายใหญ่ ๆ อาจจะใช้สหกรณ์นำมาปฏิรูป ปฏิรูปสหกรณ์ใหม่ให้ต่อฝันไร่ฝันนาให้เป็นฝันใหญ่จะได้ต้นทุนต่อไร่ ถูกกลง ใช้เครื่องมือเกษตรกรรม เช่น แทรคเตอร์ เครื่องมือการใช้เทคโนโลยีสูงขึ้นได้ เป็นฟาร์ม ขนาดใหญ่แต่เข้ามาจัดระบบสหกรณ์ใหม่ ยังสามารถช่วยรายย่อยได้ รายเล็ก ๆ จริง ๆ อาจจะต้องหาจุดแกร่งบางอย่างที่จะต้องแสดงจุดแตกต่างที่ได้ผล ที่ผลิตสิ่งที่คนอื่น ๆ เขาไม่ทำกัน เพื่อที่เราจะเห็นคุณค่าและราคา อาจอยู่รอดได้ในรายเล็กแต่ต้องมีจุดแกร่ง เช่น ประเทศญี่ปุ่น เขาฉลาด เขาทำแดงโมลูกสีเหลืองจะได้แพคง่าย อย่างนี้เรียกว่าจุดแกร่ง ถ้าเราจะสามารถหา จุดที่เราผลิตอะไรออกมาแล้วอยู่รอดได้ สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ดี ทำการแบ่งเขต (Zoning) เกษตรให้ดีกว่า ตรงไหนดินฟ้าอากาศเหมาะ ๆ ตรงไหนจะเพาะปลูกอะไร สิ่งนี้ได้เสนอมาอย่าลืมปีแล้วในหนังสือ เศรษฐกิจกระแสกลางของผมก็ยังตอกย้ำให้ชัดเจนยาวนานเท่าไรว่าควรทำเสียที อยากฝากว่า ถ้าไม่เตรียมตัวอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการชดเชยคนที่เสียเปรียบ ปัญหา ก็จะตามมา มากมายเลยหลังจากที่มีประชาคมอาเซียนเต็มรูปแบบปี ๒๕๕๘

### ๓) เชื่อมภาคการศึกษาภาคธุรกิจ

ภาครัฐควรหาทางในการเชื่อมภาคการศึกษาภาคธุรกิจเข้าด้วยกันมากขึ้น เช่น **สนับสนุนเอกชนตั้ง Corporate University (มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้ง โดยองค์กรธุรกิจ)**

ภาครัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมให้บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ไม่ว่าจะเป็นบริษัท ของไทยหรือต่างประเทศตั้งมหาวิทยาลัยของตัวเอง เหมือนอย่างเช่น McDonald's ก่อตั้ง McDonald's University ในปี ๑๙๖๑ โดยการเรียนรู้เน้นการจัดการหน้าร้าน การบริการ คุณภาพ อาหาร และความสะอาด การเรียนมีทั้ง Lecture lab และ IT mode มีอาจารย์ประจำที่มี ประสบการณ์เชี่ยวชาญกว่า ๑๙ คน มีคนพร้อมแปลเป็นภาษาต่าง ๆ กว่า ๒๘ ภาษา เพื่อฝึกอบรม คนทั่วโลกป้อนเข้าระบบ ผู้เรียนสามารถโอนไปเรียนต่อในสถาบันต่าง ๆ ทั้งรัฐและเอกชนได้ โดยจากปี ๑๙๖๑ ถึงปัจจุบัน มีคนจบไปแล้วกว่า ๖๐,๐๐๐ คน ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ

ของ McDonald เป็นต้น ในอเมริกามี Corporate University ประมาณ ๑,๖๐๐ แห่ง ในขณะที่ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนของไทย คือ สถาบันปัญญาภิวัฒน์ ที่ตั้งโดยกลุ่มซีพี เป็นต้น

กรณีศึกษาของ McDonald ยืนยันได้ถึงพัฒนาการและความสามารถที่มีอยู่จริงขององค์กรธุรกิจในด้านการเป็นผู้ให้กำเนิดองค์ความรู้ในระนาบที่สามารถเทียบเคียงได้กับมหาวิทยาลัย โดยเป็นองค์ความรู้ที่ไม่มีสอนกันในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะแห่งไหน เมื่อบริษัทกลายเป็นหนึ่งในผู้ผลิตองค์ความรู้ ผู้บริหารของบริษัทจึงกลายเป็นบุคคลผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ต่อสาธารณชน ทั้งมหาวิทยาลัยและนักวิชาการ รวมทั้งบริษัทและนักบริหารธุรกิจ ล้วนมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้สู่โลกธุรกิจทั้งสิ้น ทั้งนี้ภาครัฐอาจให้แรงจูงใจแก่ภาคเอกชน เช่น การลดหย่อนภาษี เป็นต้น เพื่อเป็นการสนับสนุนภาคเอกชนที่สนใจ

### **ร่วมกับเอกชนในการตั้ง PPP University (มหาวิทยาลัยร่วมทุนรัฐและเอกชน)**

หากเราต้องการพัฒนาการศึกษาโดยการระดมเงินงบประมาณจากรัฐเพียงอย่างเดียว อาจมีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสที่เราจะพัฒนาและเจริญอย่างรวดเร็วและสร้างคนที่มีคุณภาพเพื่อป้อนให้กับสังคมอาจเป็นไปได้ยากเพราะงบประมาณจำกัด ขณะเดียวกันหากรอให้เอกชนเป็นผู้เริ่มต้นฝ่ายเดียวอาจมีความจำกัดเช่นเดียวกัน เนื่องจากบริษัทเอกชนอาจขาดความสนใจ ไม่เห็นความสำคัญหรืออาจสนใจ แต่ไม่มีทุนมากเพียงพอที่จะตั้งมหาวิทยาลัยของตนเองได้ เป็นต้น

ดังนั้นสิ่งที่ภาครัฐทำได้ คือ การชักชวนภาคเอกชนเหล่านี้ในการจัดตั้ง PPP University โดย PPP ในที่นี้ย่อมาจากคำว่า Public Private Partnership ซึ่งหมายถึงการร่วมมือกันระหว่างรัฐและเอกชน คำว่า PPP นี้เป็นคำที่เกิดขึ้นในวงการอื่นในหลายปีที่ผ่านมาแต่ยังไม่มีใครเอามาใช้กับมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการ ดังนั้นคำว่า PPP University จึงหมายถึงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยการพึ่งพาทรัพยากรจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (โดยให้เน้นจากภาคเอกชนเป็นหลัก)

### **กำหนดตัวชี้วัดคุณภาพของมหาวิทยาลัยในเรื่องความสามารถในการหาทุนและทุนสะสม**

แท้จริงแล้วการวัดคุณภาพของมหาวิทยาลัยนั้นมีตัวชี้วัดหลายตัว หากเราคัดเลือกให้เหลือตัวชี้วัดที่สำคัญที่สุดหนึ่งตัว ผมคิดว่านั่นคือ การพิจารณาเรื่องทุนสะสมในมหาวิทยาลัย

ทุนสะสมของมหาวิทยาลัยอยู่ในระดับใด ตัวชี้วัดนี้เป็นตัวบ่งบอกศักยภาพในการพัฒนาของมหาวิทยาลัยในระยะยาว

มหาวิทยาลัยที่มีทรัพย์สิน (หรือเงิน) มากที่สุดในโลก คือ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มีเงินทุนสะสมมากกว่า ๓.๖ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เนื่องจากฮาร์วาร์ดมีวิธีการหาเงินสนับสนุน เข้าสู่มหาวิทยาลัยหลากหลายช่องทางและสามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำเป็นโครงการตลอดทั้งปี เช่น จากการศึกษา จากศิษย์เก่า เป็นต้น

ผมคิดว่ามหาวิทยาลัยสมัยใหม่ต้องหาทุนเอง ซึ่งผมไม่ได้หมายถึงว่ามหาวิทยาลัยควรทำสิ่งต่างๆ เพราะเห็นแก่เงิน เราต้องยอมรับว่าการบริหารที่จะก้าวหน้าได้นั้นต้องมีงบประมาณเพียงพอเพื่อจะทำงาน เราสามารถทำได้ไม่ยากหากเราทำอย่างถูกวิธี ซึ่งสามารถดูได้จากตัวแบบของมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ เช่น

- ทำวิจัยในหัวข้อที่เอกชนสนใจ เพื่อให้ได้ทุนจากเอกชนที่สนใจ
- ทำวิจัยร่วมกับภาคเอกชน หากความต้องการของเอกชน และกำหนดหัวข้อที่น่าสนใจไว้ล่วงหน้า
- เปิดช่องทางให้ผู้บริหาร/บุคลากรจากสถานประกอบการเอกชนเข้าเรียน โดยทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริษัทฯ
- จัดเวทีกำหนดหัวข้อวิจัยที่หน่วยงาน/ตลาดต้องการ เป็นต้น

### **อาจารย์มหาวิทยาลัยไปทำงานภาคเอกชนได้**

เหตุผลของแนวคิดนี้ คือ เพื่อให้อาจารย์มีประสบการณ์ในการทำงานจริง ไม่เพียงรู้ทฤษฎีแต่เข้าใจในภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง รวมทั้งช่วยให้อาจารย์สามารถรักษาวินัยฐานะได้ เช่น ยังคงสามารถเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือรองศาสตราจารย์ได้ ทำให้อาจารย์มีที่ทำงาน ๒ แห่ง ซึ่งจะช่วยให้จุดเชื่อมต่องานวิจัยและองค์ความรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยและภาคธุรกิจเอกชน เข้าร่วมกันอีกด้วย

### **๔) สร้างไทยเป็นฮับการศึกษาในสาขาที่ไทยแกร่ง**

ประเทศไทยมีจุดแข็งหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นในภาคเกษตร เช่น ข้าว ยางพารา เป็นต้น หรือจุดแข็งในภาคบริการ เช่น การท่องเที่ยว การบริการด้านสุขภาพ การรักษาพยาบาล การดูแลผู้สูงอายุ และด้านศิลปกรรมกรรมความสวยงามที่กำลังขยายตัวอย่างมาก คาดว่าเมื่อเปิดเสรีภาคบริการในอาเซียน ผู้ประกอบการในภาคนี้จะได้รับประโยชน์ค่อนข้างมาก

ด้วยเหตุนี้ผมจึงเห็นว่าภาครัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการศึกษาโดยเน้นไปที่จุดแกร่งของไทย เช่น ควรมีการพัฒนาหลักสูตรปริญญาโทและเอกด้านข่าวหรือด้านยางพาราครบวงจร การพัฒนาการประมงเชิงอุตสาหกรรม พัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับสมุนไพรและแพทย์แผนไทย หลักสูตรเกี่ยวกับพลังงานทดแทนจากผลิตผลเกษตร หลักสูตรด้านการบริหารการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพการผลิตผู้ประกอบการ และศักยภาพของแรงงานไทยให้สามารถแข่งขันได้ รวมทั้งเป็นการพัฒนาสาขาการผลิตที่มีความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทยได้ด้วย

ตัวอย่างมาตรการที่อาจดำเนินการได้ เช่น

- การกระจายความรับผิดชอบให้แก่ละมหาวิทยาลัยพัฒนาหลักสูตร งานวิชาการ งานวิจัย การพัฒนาบุคลากร ฯลฯ ในด้านที่เป็นจุดแกร่งของไทย เพื่อลงลึกในแต่ละสาขาและสามารถนำมาใช้ได้
- การฝึกอบรมแรงงานภาคส่วนที่เป็นจุดแกร่งให้มีคุณภาพในระดับเชี่ยวชาญ
- การสร้างหลักสูตรที่เอื้อต่อคนทำงานให้เข้าระบบการเรียนรู้หรือศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีของระบบอาชีวศึกษา อาจเป็นทวิภาคีที่ร่วมกับสถานประกอบการและสถาบันการศึกษา เป็นต้น
- การพัฒนาระบบการสะสมและการเทียบโอนหน่วยกิตที่คล่องตัว แต่ยังคงทำให้ระบบการศึกษายังคงเป็นไปอย่างมีคุณภาพและสิทธิภาพ
- การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพที่เป็นมาตรฐาน และส่งให้กับสถาบันการศึกษาในการผลิตกำลังคน เป็นต้น

ทิศทางการก้าวเดินของประเทศไทยจากนี้ไปเป็นเรื่องสำคัญมาก เนื่องด้วยการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนไทยในทุกด้าน ด้วยเหตุนี้เองภาครัฐจึงต้องเร่งในการเตรียมคนไทยให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น การหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาปัญหาที่เป็นแนวโน้มที่จะมาถึง รวมถึงเข้าใช้ประโยชน์สูงสุดตั้งแต่วันนี้ในขณะที่ยังมีเวลาอยู่





## ความสัมพันธ์ของพรรคการเมือง กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข\*

### บทนำ

“พรรคการเมือง” หรือ *Political Party* เป็นองค์กรทางการเมือง (*political organization*) ที่พลเมืองในสังคมที่มีความคิดเห็นและความต้องการคล้ายๆ กันร่วมกันก่อตั้งขึ้น เพื่อมุ่งหวังเข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (*public policy decision – making*) ซึ่งจะมีผลกระทบทางด้านต่างๆ ไปสู่สังคมส่วนรวม

ในทุกกระบวนการเมือง (*political system*) ทั้งในรูปแบบเก่าและใหม่นอกจากองค์ประกอบด้านระบอบการเมือง (*political regime*) หรือสาระของแนวความคิด และ/หรืออุดมการณ์ทางการเมือง ด้านโครงสร้างต่าง ๆ (*structures*) หรือเป็นระบบย่อย ๆ

---

\* รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.) ผลงานทางวิชาการ เขียนหน่วยการสอนในชุดวิชาการ ปริญญาตรีและโทของสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช รวม ๒๐ หน่วย บทความทางวิชาการ และงานวิจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และระบอบประชาธิปไตยของไทย ลงใน “รัฐสภาสาร” ประมาณ ๒๕ งาน ประสบการณ์ทางการเมือง เคยลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๔ จังหวัด อุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ และผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๔๓ การอบรมศึกษาและประชุมในต่างประเทศ คือ งาน “Journalism” ที่ U.S.A. (๒๕ วัน) พ.ศ. ๒๕๔๒ และงาน “APSA” ที่ U.S.A. (๕ วัน) พ.ศ. ๒๕๕๔

(subsystem) ภายในระบบใหญ่ ด้านผู้นำ (leaders) หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ก็เป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในระบบ การเมือง องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองดังกล่าวนี้ นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ (legislatures) หรือรัฐสภา องค์กรด้านบริหาร (executives) และองค์กรด้านตุลาการ (judiciary) แล้ว ก็จำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่รวบรวมเอาผลประโยชน์ที่หลากหลาย (interests) ของ ภาคสังคมแล้วนำเข้าสู่ระบบการเมืองด้วย ในสังคมสมัยใหม่ที่ยึดหลักการว่าอำนาจทางการเมือง การปกครองมาจากประชาชน (popular sovereignty) องค์กรทางการเมืองในลักษณะที่เรียกกัน แพร่หลายว่า “พรรคการเมือง” จึงเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

เปรียบเทียบให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นในเชิงระบบก็คล้ายคลึงกับระบบของร่างกาย มนุษย์ มีระบบย่อย ๆ มากมาย ทั้งในระบบสมอง ระบบหายใจ ระบบฟอกโลหิต ระบบย่อย อาหาร ระบบขับถ่าย ระบบต่อมมีท่อ - ต่อมไร้ท่อ “เส้นเลือดแดงและเส้นเลือดดำ และ เส้นเลือดฝอย” อาจจะทำหน้าที่คล้ายกับพรรคการเมืองในระบบการเมืองที่มีความสำคัญมาก ต่อการทำงานของทุกระบบย่อยและการดำรงอยู่ของระบบร่างกาย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic regime) ในโลกปัจจุบันที่พัฒนา มาอย่างชัดเจนตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ และมีความก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับ รวมทั้งแพร่หลาย ออกไปจากยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็น เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยทางตรง (direct) หรือทางอ้อม (indirect) หรือแบบตัวแทน (representative democracy) หรือประชาธิปไตยที่มีผู้พยายามศึกษาและให้ความหมายในรูปแบบ อื่น ๆ อีก อาทิเช่น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ประชาธิปไตยแบบ ปรัชชาวางแผน (deliberative democracy) ประชาธิปไตยก้าวหน้า (radical democracy) และ ประชาธิปไตยทางไกล (tele - democracy) ความหมายและจุดเน้นสำคัญก็คือ “อำนาจทางการเมือง มาจากประชาชนหรือพลเมือง” ดังที่ Abraham Lincoln อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้ให้นิยามไว้เมื่อราว ๑๕๑ ปีที่ผ่านมาและกลายเป็นข้อความอมตะและมีความหมายในยุคนี ก็คือ

**“รัฐบาลหรือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”  
(Government of the people, by the people and for the people)**

คิดแบบ “หลักกาลามสูตร” ก็ต้องพิจารณาว่าจะ เป็นของ โดย และเพื่อประชาชน ได้อย่างไร และจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในเรื่องนี้หรือไม่

## ประชาธิปไตย : อำนาจ อิทธิพลและผลประโยชน์ของประชาชน

### ๑. “ประชาชน” คือใคร

ผู้ที่เกิด เติบโต และมีสัญชาติตามกฎหมายที่มาจากการยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม ย่อมอยู่ในฐานะของประชาชนในรัฐนั้น ผู้ที่โอนสัญชาติเพราะไม่ได้เกิดและเติบโตในรัฐ ก็ถือเป็นประชาชนได้ ถ้ากฎหมายที่มาจากการยอมรับของคนส่วนใหญ่บัญญัติรับรองไว้

ประชาชนจึงเป็นผู้มีสิทธิชอบธรรมตามกฎหมายภายในรัฐ เป็นจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของอำนาจทางการเมืองและการปกครองภายในรัฐ เป็นผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสียโดยตรงกับการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

เพศหญิง ความยากจน การด้อยโอกาสทางการศึกษา การมีถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากเขตเมืองหรือความเจริญ การนับถือศาสนา และมีความเชื่อต่างจากคนส่วนใหญ่ในสังคม การใช้ภาษาเฉพาะของท้องถิ่น และการมีสีผิวแตกต่างจากคนกลุ่มใหญ่จึงไม่ใช่สาเหตุหรือเหตุผลของ “จำกัดหรือกีดกันจากการเป็นประชาชน” ในทางตรงกันข้าม เพศชาย คนมั่งคั่ง ร่ำรวย ผู้มีการศึกษาสูง ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือศูนย์กลางความเจริญ ผู้ที่นับถือศาสนาหรือลัทธิความเชื่อของคนกลุ่มใหญ่สามารถใช้ภาษาหลักของสังคมหรือพูดได้หลายภาษาและมีสีผิวของคนกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มผู้มีอำนาจในรัฐ ก็ไม่ใช่เหตุผลหรือสาเหตุในการ “ผูกขาดการเป็นประชาชน” และ “ผูกขาดอำนาจในรัฐ”

อย่างไรก็ตาม ประชาชนในแต่ละรัฐก็มักจะมี ความแตกต่างกันอยู่โดยธรรมชาติ และนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการทำให้เกิด “สภาวะความเป็นประชาชน” ภายในรัฐ

ความแตกต่างด้าน “ความเฉลียวฉลาด” และ “ความสามารถ” อาจเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดแบ่งแยกกันในหมู่ประชาชน ไม่ว่าจะแบ่งแยกในรูปอายุ - จน มีโอกาสมาก - ด้อยโอกาส กลุ่มที่มีอำนาจมาก - กลุ่มที่ตกอยู่ใต้อำนาจ ชนชั้นวรรณะ และอื่น ๆ และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเกิดการปกครองประชาธิปไตย

### ๒. ประชาธิปไตยกับประชาชน

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยตะวันตกที่ค่อย ๆ กลายเป็นหลักการประชาธิปไตยสากลมากขึ้นในยุคนี้ อาจมีแยกออกได้ ๖ - ๗ หลักการ คือ \*

\* ไปรตดู เสนีย์ คำสุข, “ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย : ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งซ่อม ๕ เขตเลือกตั้ง วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๕๔) : ๙ - ๖๖.

- ๑) การเคารพต่อความเป็นส่วนตัวของปัจเจกบุคคล (respect for individual personality)
  - ๒) อิสรภาพของปัจเจกบุคคล (individual freedom)
  - ๓) ความเชื่อเชิงเหตุและผล (belief in rationality)
  - ๔) ความเสมอภาคหรือเท่าเทียม (equality)
  - ๕) ความยุติธรรม (justice)
  - ๖) หลักนิติธรรม หรือกฎหมายใหญ่กว่าคน (rule of law) และ
  - ๗) ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) รวมทั้งสิทธิของประชาชน
- ในการต่อต้านรัฐบาลที่ไม่เป็นของ โดย และเพื่อประชาชน

หลักการสำคัญเหล่านี้ยังสามารถมาจัดแยกให้เห็นลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ได้อีก ๗ ลักษณะสำคัญ คือ <sup>๒</sup>

**หนึ่ง** - ต้องมีพรรคการเมืองที่มาจากความร่วมมือกันโดยสมัครใจของประชาชนเข้าแข่งขันกันเพื่อใช้อำนาจทางการเมืองมากกว่า ๑ พรรค

**สอง** - การแข่งขันกันเพื่ออำนาจการเมืองต้องเปิดกว้าง (open) ไม่ใช่เป็นความลับ (secretive) และต้องมีพื้นฐานของการยอมรับในวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการเลือกตั้ง (election)

**สาม** - การคัดเลือกคนและการได้เข้าสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมืองต้องเปิดกว้างอย่างสัมพันธ์กับการเปิดกว้างในการแข่งขันทางการเมือง

**สี่** - มีการเลือกตั้งตามวาระที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนอย่างเป็นสากล (Universal franchise)

**ห้า** - กลุ่มกดดัน (pressure groups) ของประชาชน สามารถดำเนินการอย่างอิสระเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือการปกครอง

**หก** - เสรีภาพด้านต่าง ๆ ของประชาชน อาทิเช่น เสรีภาพในการพูด การนับถือศาสนา และการแสดงออกอื่น ๆ เป็นต้น ต้องได้รับการรับรองและปกป้องภายในระบบการเมืองและ

<sup>๒</sup> ไพรดดู เสนีย์ คำสุข, "ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย : ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งซ่อม ๕ เขตเลือกตั้ง วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓" ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๕๔) : ๙ - ๖๖.

**เจ็ด** - มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ในบางลักษณะ กล่าวคือ สภาตัวแทน (representative assembly) สามารถควบคุมเหนือฝ่ายบริหาร (executive) ในบางลักษณะและฝ่ายตุลาการ (judiciary) มีอิสระจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ตามหลักการและลักษณะสำคัญต่าง ๆ ของประชาธิปไตยข้างต้น ประชาธิปไตยจึงเป็นได้ทั้งอุดมคติ (ideal) และการพยายามทำให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีพื้นฐานของความแตกต่างของประชาชนมาก และมีสภาวะของความเป็นประชาชนที่ "เหลื่อมล้ำกัน" หรือไม่เท่าเทียมกัน

ความพยายามจะทำให้ประชาธิปไตยเกิดเป็นจริงได้ในสังคมที่มีพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมดังกล่าวนี้ แรกสุดต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเป็นเบื้องต้น ในหลักการและลักษณะสำคัญ ๆ ของประชาธิปไตยเสียก่อนแล้วจึงค่อยยกระดับไปสู่ความเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

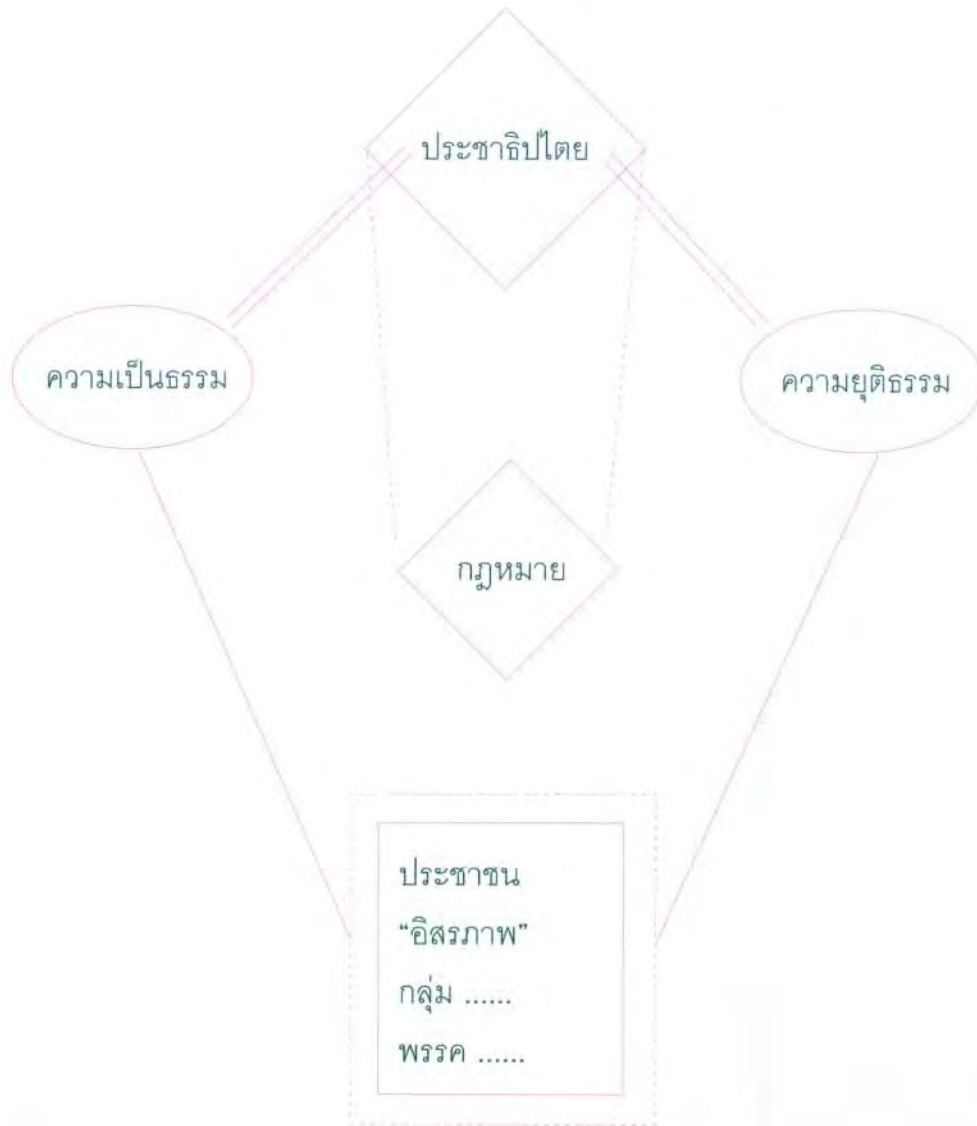
ในระดับพื้นฐานที่สุด ประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการความเป็น "อธิการ" ของกฎหมายเสียก่อน คือ กฎหมายที่บังคับใช้กับทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นกฎหมายที่มาจากความเห็นชอบร่วมกันของคนในสังคม กฎหมายคือกลไกที่สำคัญที่สุดของการสร้างความยุติธรรมระหว่างคนในสังคม ถ้าคนไม่ยอมรับกฎหมายหรือ "กติกา" เดียวกันและกฎหมายขาดความ "ศักดิ์สิทธิ์" แล้ว ความ "ยุติธรรม" และ "เผด็จการ" ก็จะเกิดขึ้น "อิสรภาพ" ของปัจเจกบุคคลก็จะถูกละเมิด ธรรมและความสุจริตเที่ยงธรรมต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะดำรงอยู่ได้

ถ้าประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย และคนส่วนใหญ่เคารพศรัทธาในหลักการและความดีงามของกฎหมายเหนือกว่า "การปกครองโดยคน" (rule by men) เมื่อใดแล้ว ประชาธิปไตยเชิงอุดมคติก็จะสามารถแปรเปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตยที่เป็นจริงและเป็นการเมืองการปกครองที่อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์เป็นของประชาชนทุกคนหรือคนเกือบทั้งหมดในสังคม

ประชาชนจึงเป็นฐานของการเมืองการปกครองประชาธิปไตย กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ประชาชนสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคม การมีกฎหมายแต่ประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญ ประชาธิปไตยก็เป็นเพียงหลักการลอย ๆ หรือคำกล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองของ

ผู้มีอำนาจ **ประชาธิปไตย**ที่ประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจ มีศักดิ์ศรี มีชีวิตความเป็นอยู่ได้อย่างอิสระ ไม่ต้องตกอยู่ในภาวะความหวาดกลัวหรือหวาดระแวงกันและกันนั้น “ประชาชน” ต้องรักและศรัทธาใน**กฎหมาย**เป็นเบื้องต้นเสียก่อน

ประชาชนกับประชาธิปไตยจึงมีองค์ประกอบเกี่ยวข้องกันดังแผนภาพต่อไปนี้



## พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย

“พรรคการเมือง” ที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในสังคมเพื่อการเข้าไปมีอำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะ มักจะมีสาระตามพื้นฐานความคิด ความเชื่อในเรื่องการเมืองของคนในสังคม และระดับการพัฒนาหรือความอ่อน – ความเข้มของประชาธิปไตยในสังคมนั้น ๆ

พรรคการเมืองจึงเป็นได้ตั้งแต่ที่รวมญาติ พวกพ้องใกล้ชิดมีผลประโยชน์ร่วมกัน ก๊าก แก๊ง กลุ่มการเมือง กลุ่มเลือกตั้ง กลุ่มผู้นำที่มุ่งหวังอำนาจ กลุ่มผูกขาดอำนาจ กองโจร กลุ่มอิทธิพล องค์กรทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง

การมีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ในบางสังคมจึงไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาพรรคการเมืองจนกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ หรือไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองการปกครองประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง เพราะถ้าประชาชนยังไม่หลงรัก ศรัทธาและยึดถือหลักการของกฎหมายอย่างจริงจัง ความเป็นประชาธิปไตยก็จะอ่อนแอ การเกิดพรรคการเมืองก็ไม่สามารถเป็น “ตัวแทนความต้องการที่แท้จริงของคนส่วนใหญ่” ได้ ผู้นำหรือกลุ่มคนที่มีโอกาสทางการเมืองมากกว่าคนส่วนใหญ่และต้องการเข้าไปมีอำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ก็อาจเป็นฝ่ายเดียวที่สามารถมี ไข่และรักษาอำนาจนั้นและมีโอกาสมากที่จะใช้อำนาจบิดเบือนไปในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption) ที่สามารถทำลายได้ทั้งคุณค่าประชาธิปไตยและความเป็นประชาชนของคนในสังคม

ในสังคมที่ประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งและมีปัญหามากมายเกี่ยวกับประชาชน การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล รัฐธรรมนูญ ตุลาการและกระบวนการยุติธรรม แน่นนอนว่าพรรคการเมืองย่อมเป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งและเกี่ยวข้องอย่างมากต่อปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย

พรรคการเมืองเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหลายลักษณะ คือ

๑. เป็นเวทีสาธารณะให้ผู้คนที่มีความคิดเห็นและความต้องการทางการเมืองคล้าย ๆ กันมาพบปะ เสวนา ถกประเด็นกัน เพื่อกำหนดเป็นกติกาและแนวทางการทำงานทางการเมืองร่วมกัน

ถ้าเป็นกลุ่มคนที่เชื่อมั่น ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย การทำงานร่วมกันก็จะยึดหลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และเปิดกว้างรับผู้ที่มีความคิดเห็นคล้ายๆ กัน เข้ามาร่วมงานในกลุ่มหรือองค์กร

๒. เป็นช่องทางหรือกลไกเชื่อมต่อประชาชนเข้ากับโครงสร้างหรือระบบย่อยต่างๆ ในระบบการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสไปตรวจสอบ ถ่วงดุล และควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง และมีโอกาสเข้าไปมีตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเอง

ในระบบการเมืองยุคใหม่ที่มีความซับซ้อนและหลากหลายของกลไกทางการเมือง ประชาชนจะไม่สามารถเข้าไปสู่ระบบการเมืองและแสดงบทบาททางด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย ถ้าไม่มีองค์กรและกลไกพรรคการเมืองสนับสนุน เหตุนี้ถ้าพรรคการเมืองเข้มแข็ง ระดับของความเป็นประชาธิปไตยก็จะมีมากขึ้นด้วย

๓. เป็นโรงเรียนสอนการเมืองให้กับประชาชน และเป็นสื่อ (media) สำคัญในการสื่อสารทางการเมืองในระหว่างมวลหมู่สมาชิกพรรค และระหว่างพรรคการเมืองกับสภาพแวดล้อม

ลองจินตนาการดูว่า ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกจำนวนมากและระบบภายในเข้มแข็ง สาขาพรรคมีสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก พรรคการเมืองคงจะเป็นเหมือนมหาวิทยาลัย หรือนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีผู้คนจำนวนมากหันหน้าหลายแสนคนต่างทำหน้าที่ หรือทำงานตามทักษะหรือความสนใจของแต่ละคน เพื่อให้บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ และคงจะมีผลกระทบออกไปสู่สังคมอย่างกว้างขวาง

๔. ทำให้เกิด “การแข่งขัน” อย่างสร้างสรรค์ และลดปัญหาความรุนแรง และทำให้เกิดการประนีประนอมในความแตกต่างและผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของคนและกลุ่มคนในสังคมลงมาได้

ในสังคมที่พรรคการเมืองมีพัฒนาการมาต่อเนื่องยาวนานไม่มีปัญหาในการแข่งขันทางการเมือง ทุกพรรคต่างยอมรับกติกาทางการเมืองร่วมกัน ความขัดแย้งและความรุนแรงต่างๆ มักจะสามารถประสานประโยชน์กันได้ ความเสี่ยงในการเกิดความรุนแรง จลาจล และแม้แต่การคอร์รัปชันทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ ส่วนสังคมที่พรรคการเมืองยังอ่อนแอก็จะพบว่า เป็นไปในทางตรงกันข้ามเกือบทุกด้าน

๕. การเกิดพรรคจากผู้คนและกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายกระจายออกไปใน  
ทุกส่วนของสังคม เป็นการป้องกันลัทธิเผด็จการในทุกรูปแบบ ป้องกันการก่อการรัฐประหาร  
หรือแม้แต่การเกิดกบฏ และแบ่งแยกดินแดน

เหตุนี้ถ้าคนทุกกลุ่มทุกพื้นที่ในสังคมมีพรรคการเมืองที่ตนเองได้ร่วมจัดตั้งขึ้นแล้ว  
ก็จะเกิดเวทีประชาธิปไตยขึ้นในสังคม ระบบการเมืองอื่นที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้

พรรคการเมืองที่มีระดับของการสร้างสถาบันสูง หรือสามารถสนองตอบกับ  
ข้อเรียกร้องและความต้องการของกลุ่มหลากหลายในสังคมได้ดี สมาชิกยึดถือกติกาเดียวกัน  
และสามารถส่งเสริมคุณค่าของหลักนิติธรรมในสังคมได้อย่างก้าวหน้า จึงมีส่วนสำคัญต่อการ  
พัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ พื้นฐานสำคัญของการจะเกิดพรรคการเมืองที่มีระดับการพัฒนาสถาบันได้สูง  
ดังกล่าวนี้ ต้องมาจากฐาน “ประชาชน” ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และเชื่อมั่น ศรัทธาในระบบ  
ประชาธิปไตยดังกล่าวมาแล้ว

-----

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

#### ภาษาไทย

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. **รัฐศาสตร์แนววิพากษ์**. กรุงเทพมหานคร : หจก. สามลดา, ๒๕๕๑.  
พฤทธิสถาน ชุ่มพล, ม.ร.ว. **ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

#### ภาษาอังกฤษ

Kolb, J. Eugene. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey : Prentice – Hall, Inc.,  
Englewood Cliffs, 1978.

Saward, Michael. Edited. **Democracy : Critical Concepts in Political Science** Volume II.  
New York : Routledge, 2007.

### วารสาร

**รัฐสภาสาร** ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๕๐)  
\_\_\_\_\_. ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๕๒)  
\_\_\_\_\_. ปีที่ ๕๘ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๕๓)  
\_\_\_\_\_. ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๕๔)  
\_\_\_\_\_. ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๕๔)  
\_\_\_\_\_. ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๔)

**วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ (มกราคม – เมษายน ๒๕๔๘)



## วิกฤตทางการเมืองไทย : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔

วิฑรา ไชยสาร\*

### ๑. บทนำ

ภายหลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘ ของประเทศไทย ซึ่งยังคงบัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบผสม โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน

ต่อมาเมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็น การเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังการรัฐประหาร ผลการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ พรรคพลังประชาชนได้รับเลือกตั้งมากที่สุดได้บริหารประเทศ แต่ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงดำเนินต่อไปและ

---

\* เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้นายสมคิด สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่ง จากนั้นนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองเปลี่ยนชื่อทางการเมือง และพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาล จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔<sup>๑</sup>

ในช่วงดังกล่าวประเทศไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง จึงต้องมีการหาทางออกเพื่อให้ประเทศชาติกลับสู่ภาวะปกติ ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุด คือ การคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจเลือกอนาคตของประเทศด้วยตนเองโดยการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และประชาชน ต้องยอมรับผลการเลือกตั้งที่มาจาก การตัดสินใจของประชาชน ถือเป็นแนวทางลำดับแรกที่จะยุติปัญหาความขัดแย้ง และเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศตามครรลองประชาธิปไตยต่อไป

## ๒. วิฤตการณ์ทางการเมือง ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔

### (๑) ก่อนการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔

วิฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีทั้งที่ต่อต้านและสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีต นายกรัฐมนตรี โดยกลุ่มที่ต่อต้านเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เสรีภาพสื่อ ความไม่เสมอภาค และความแตกแยก ระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท การละเมิดพระราชอำนาจ การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเนื่องจากการปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรง ซึ่งได้ให้นิยามการบริหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรว่า “ระบอบทักษิณ” ทำให้บั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ ในขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนก็มีความเห็นว่า รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔, เล่ม ๑๒๘ ตอน ๓๓ ก, ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔, หน้า ๑๙.

ของประชาชนถูกคุกคามโดยกลุ่มอำนาจเก่า กลุ่มอำมาตยาธิปไตย กลุ่มนักธุรกิจ และสื่อที่เสียประโยชน์ และกลุ่มเผด็จการทหาร

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เริ่มมีการเคลื่อนไหวซึ่งนำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล พร้อมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) เพื่อกดดันให้ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งเกิดรัฐประหารส่งผลให้ฝ่ายทหารคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดยพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ซึ่งต่อมาได้แต่งตั้งให้พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ลาออกจากตำแหน่งองคมนตรีมาเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ และในขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวต่อต้านการรัฐประหารนำโดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” (นปช.)

## (๒) หลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกมากที่สุด คือ ๒๓๓ ที่นั่ง โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้อันดับรองลงมา คือ ๑๖๕ ที่นั่ง เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลตัวแทนของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร<sup>๒</sup> และมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การยกปราสาทเขาพระวิหารขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียว และความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนิรโทษกรรมให้แก่ พ.ต.ท.ทักษิณฯ พธม. ได้กลับมาชุมนุมอีกครั้ง นับตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ต่อมา พธม. ได้ทำการ “ดาวกระจาย” ไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อทวงถามถึงผลการตรวจสอบทุจริตในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ และเร่งรัดคดีการทุจริตการเลือกตั้งของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช เพื่อยุบพรรคพลังประชาชน และเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ พธม. ได้เคลื่อนกลุ่มผู้ชุมนุม ๙ เส้นทาง เพื่อยึดพื้นที่ทำเนียบรัฐบาล ก่อนที่กลุ่มผู้ชุมนุมจะย้ายกลับไปยังสะพานมัฆวานรังสรรค์ หลังจากมีคำสั่งของศาลแพ่งให้เปิดเส้นทาง ก่อนที่ พธม.

<sup>๒</sup> แนวหน้า. ธีรยุทธสังและ รม. ลูกกรอก ๑ ชั่วโมงเมือง ชีแก่ รธน. เพื่อตัวเองพึ่งแน่. สืบค้นเมื่อ ๒๙-๑๒-๒๕๕๒.

จะเข้ายึดทำเนียบรัฐบาลได้สำเร็จ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งวันต่อมาแกนนำ พธม. ๙ คน ถูกแจ้งความในความผิดข้อหากบฏ และได้มีการปะทะกับกลุ่ม นปช. ซึ่งมีการชุมนุมบริเวณท้องสนามหลวง จนกระทั่งเมื่อเกิดเหตุปะทะกันระหว่างทั้งสองฝ่าย จนมีผู้เสียชีวิต ๑ คน นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี จึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>๓</sup>

เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ วินิจฉัยให้นายสมัครฯ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในคดีจัดรายการ “ชิมไปบ่นไป” และ “ยกโขยง ๖ โมงเช้า” ซึ่งถือว่าเป็นคุณสมบัติต้องห้าม<sup>๔</sup> ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ พธม. ได้ชุมนุมประท้วงหน้าอาคารรัฐสภา เพื่อกดดันให้คณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันรุ่งขึ้นได้ ตำรวจจึงได้เข้าสลายการชุมนุม เพื่อเปิดทางเข้าออกอาคารรัฐสภา เหตุการณ์ดังกล่าวได้มีผู้เสียชีวิต ๑ - ๒ คน และได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก



นายสมัคร สุนทรเวช



นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

<sup>๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๑๔๔ ง, หน้า ๑. และราชกิจจานุเบกษา. ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๑๔๔ ง, หน้า ๔-๕.

<sup>๔</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ. สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑.

ปลายเดือนพฤศจิกายน - ต้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ พทม. ได้บุกยึดท่าอากาศยานดอนเมืองและสุวรรณภูมิ ทำให้มีผู้โดยสารตกค้าง และเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและมีผลต่อความเชื่อมั่นของไทยเป็นอย่างมาก การชุมนุมดังกล่าวดำเนินไปจนถึงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ภายหลังพรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรค<sup>๕</sup> และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พทม. จึงยุติการชุมนุม จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้รับคะแนนเสียงมากกว่า พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก ซึ่งพรรคเพื่อไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มการเมืองที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณฯ เสนอชื่อ ทำให้การเมืองพลิกขั้วพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลผสม ในขณะที่พรรคเพื่อไทยซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชนเดิมที่เป็นรัฐบาลชุดเก่า กลายเป็นฝ่ายค้านแทน ทำให้กลุ่ม นปช. กลับมาชุมนุมอีกครั้ง เพื่อกดดันให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๑ ได้เกิดการจลาจล รถยนต์ของนายอภิสิทธิ์ฯ ถูกกลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณฯ ทุบจนกระจกแตก แต่นายอภิสิทธิ์ฯ สามารถหลบหนีไปได้ วันต่อมากลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณฯ เริ่มชุมนุมครั้งใหญ่ โดยมีผู้เข้าร่วมนับแสนคน และรวมตัวกันบริเวณทำเนียบรัฐบาล และขยายตัวไปยังเมืองพัทยา ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก ครั้งที่ ๔ ณ โรงแรม Royal Cliff Beach Resort พัทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างการเดินทางไปยังสถานที่ประชุม นั้น กลุ่ม นปช. ได้มีการปะทะกับกลุ่มคนเสื้อน้ำเงิน แต่ในที่สุดกลุ่ม นปช. ก็สามารถบุกเข้าสถานที่ประชุม และทำให้การประชุมถูกยกเลิก นายอภิสิทธิ์ฯ จึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑<sup>๖</sup> แต่ก็ได้ประกาศยกเลิกในวันเดียวกัน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่ม นปช. ดังกล่าว โดยเฉพาะการบุกรุกเข้าสถานที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนนั้น ทำให้การประชุมต้องยกเลิก รัฐบาลเสียความน่าเชื่อถือในสายตาประชาคมโลก อีกทั้งยังสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

<sup>๕</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ. สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑.

<sup>๖</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี.

สถานการณ์บ้านปลายจนถึงช่วงเทศกาลสงกรานต์ได้เกิดเหตุปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมทั้งฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและประชาชนผู้อยู่อาศัยทั่วไปจนนายอภิสิทธิ์ฯ ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรุงเทพฯ และพื้นที่โดยรอบ และจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ (๑) ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎหมายที่โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หรือกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีรักษาการ และประกาศของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติงานให้สถานการณ์ฉุกเฉินยุติลง (๒) จัดโครงสร้างขององค์กรให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ และจัดให้มีหน่วยงานหรือศูนย์ปฏิบัติการ เพื่อเป็นองค์กรปฏิบัติการได้ตามที่เห็นสมควร (๓) ดำเนินการด้านการข่าวและต่อต้านข่าวกรองที่เกี่ยวกับสถานการณ์การก่อความไม่สงบและที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๔) ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาล ประชาชน และกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ รวมทั้งปฏิบัติการจิตวิทยาที่เกี่ยวข้อง (๕) จัดกำลังตำรวจ ทหาร และพลเรือนดำเนินการตามแผนรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญและสถานที่สำคัญต่าง ๆ รวมทั้งประสานให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่นั้น ๆ ดำเนินการป้องกันตนเองตามความสามารถเป็นอันดับแรก (๖) จัดชุดปฏิบัติการจากตำรวจ ทหาร และฝ่ายพลเรือนเข้าระงับการก่อความไม่สงบและช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (๗) มอบหมายให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนกำลังพล งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ ยานพาหนะ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (๘) เรียกให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูลข่าวสาร จัดส่งเอกสาร หรือดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควร (๙) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามความจำเป็น และ (๑๐) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การดำเนินการของ ศอฉ. ได้สั่งปิดสถานีวิทยุชุมชนหรือสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม หรือเคเบิลทีวีและ web site ที่ออกอากาศเนื้อหาที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ได้ห้ามมิให้ปิดหนังสือพิมพ์

สถานีวิทย์ หรือสถานีโทรทัศน์ ไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ<sup>๑</sup> แต่สามารถตรวจสอบและเซ็นเซอร์เนื้อหาได้ เมื่อมีการตัดสัญญาณของสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม people channel ในช่วงต้นเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทยได้ออกแถลงการณ์ประณามการกระทำดังกล่าวว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพของสื่อ ซึ่งท่าทีของทั้งสองสมาคมแสดงให้เห็นว่า สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานสำหรับทุกสื่อในระบบประชาธิปไตย แม้จะมีอุดมการณ์และจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่าง ก็ไม่ควรได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน<sup>๒</sup> ในขณะที่รัฐบาลโดย คอช. ก็เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๑ ได้มีการจับกุมแกนนำ นปช. ที่บุกสถานที่จัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่กระทรวงมหาดไทยได้ถูกปิดล้อมโดยกลุ่มผู้ชุมนุม และทุบทำลายรถยนต์ของนายอภิสิทธิ์ฯ และรัฐมนตรีบางคนระหว่างเดินทางออก แต่ก็สามารถหลบหนีออกมาได้ หลังจากนั้น กลุ่มผู้ชุมนุมได้กีดขวางบริเวณทำเนียบรัฐบาล สถานที่ราชการที่สำคัญ และเส้นทางจราจรทั่วกรุงเทพมหานคร

เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๑ ทหารได้สลายการชุมนุมที่แยกดินแดง ใกล้กับอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และยังปิดสถานีโทรทัศน์ D - Station และวิทยุชุมชนบางแห่ง<sup>๓</sup> เหตุปะทะกันยังคงมีขึ้นในหลายจุดของกรุงเทพฯ และได้มีหมายจับ พ.ต.ท.ทักษิณฯ และแกนนำ นปช. อีกจำนวนหนึ่ง ในช่วงศึกได้มีกลุ่มคนซึ่งส่วนใหญ่อ้างว่าเป็นชาวชุมชนนางเลิ้ง

---

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า "... การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง ..."

<sup>๒</sup> รายงานการวิจัย เรื่อง "บทบาทขององค์กร/สมาคมวิชาชีพสื่อ และมุมมอง/ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปสื่อ"

<sup>๓</sup> กรุงเทพธุรกิจ. ไทยคมตัดสัญญาณโทรทัศน์ D-Station แล้ว.

ปะทะกับกลุ่มคนเสื้อแดง จนมีผู้เสียชีวิตจากกระสุนปืน ๒ คน<sup>๑๑</sup> วันรุ่งขึ้นแกนนำ นปช. หลายคนยอมมอบตัว การชุมนุมจึงสงบลง แม้ว่าผู้ชุมนุมบางส่วนจะยังคงชุมนุมกันต่อไป สถานการณ์ถูกเงินมีผลจนถึงเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ นายกรัฐมนตรีจึงประกาศยกเลิก<sup>๑๒</sup>

เข้าวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ นายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำ พธม. ถูกลอบยิงโดยมือปืนได้ใช้อาวุธสงครามกราดยิงรถยนต์ของนายสนธิฯ กว่า ๑๐๐ นัด นายสนธิฯ ถูกกระสุนเข้าที่ศีรษะเข้ารับการผ่าตัดและรักษาในโรงพยาบาล จากนั้นดูเหมือนว่าสถานการณ์ต่าง ๆ จะเงียบลง แต่ยังคงคุกรุ่น



เกือบหนึ่งปีต่อมา ต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ประท้วง นปช. ได้มารวมกันที่กรุงเทพฯ เพื่อเรียกร้องให้นายอภิสิทธิ์ฯ ยุบสภาและประกาศเลือกตั้งใหม่ มีการรับบริจาคเลือดของผู้ชุมนุมไปเทด้านนอกของบ้านพักของนายอภิสิทธิ์ฯ และทำเนียบรัฐบาลด้วย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ชุมนุมได้เข้ายึดสถานีเผยแพร่โทรทัศน์ และในวันต่อมาได้มีการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมและทหาร ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๘ - ๑๙ คน (ในจำนวนนี้มีทหาร ๑ นาย) และได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก เรื่อยมาจนถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๓ มีผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ได้มีการชุมนุมสนับสนุนรัฐบาลปรากฏขึ้นพร้อมกับการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ เหตุระเบิดหลายครั้งในกรุงเทพฯ ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย ๑ คน และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกมากกว่า ๘๐ คน ในจำนวนนี้มีชาวต่างชาติรวมอยู่ด้วย

<sup>๑๑</sup> คมชัดลึก. คนชุมนุมนางเล็งปะทะเสื้อแดงดับ ๒.

<sup>๑๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศ เรื่อง ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร. เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๖๐ ง, หน้า ๑-๒.

เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นายกรัฐมนตรีประกาศว่า จะจัดการเลือกตั้งในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งในวันรุ่งขึ้น ผู้นำการชุมนุมประกาศยอมรับข้อเสนอที่จะยุติการชุมนุมเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามแผนกำหนดเดิม แต่ได้มีการเสนอรายละเอียดของแผนเพิ่มเติม เมื่อปรากฏชัดเจนว่าจะไม่มีกระบวนการทางกฎหมายดำเนินคดีกับผู้นำบางคนในรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ฯ ที่มีส่วนรับผิดชอบต่อเหตุการณ์สังหารกลุ่มผู้ชุมนุม การชุมนุมจึงดำเนินต่อไป จนกระทั่งวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ตำรวจและทหารพยายามที่จะปิดล้อมและขอคืนพื้นที่ ที่พักหลักของกลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้มีการปะทะกัน มีผู้เสียชีวิตและ ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก รวมทั้งผู้สื่อข่าวต่างชาติด้วย และ วันเดียวกันนั้นนายทหารนอกราชการ พลตรี ชัดติยะ สวัสดิผล ถูกยิง ระหว่างให้สัมภาษณ์กับสื่อต่างชาติ และเสียชีวิตในเวลาต่อมา จากนั้น เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จำนวนผู้ที่เสียชีวิตจากการ ปะทะกันตามท้องถนนเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งทหารด้วย และได้มีการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มในอีก ๕ จังหวัด เพื่อป้องกันไม่ให้ กลุ่มผู้ชุมนุมจากต่างจังหวัดเดินทางเข้ามาเพิ่มเติมยังกรุงเทพฯ



วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ กองทัพพร้อมรถลำเลียงหุ้มเกราะเข้าโจมตีบริเวณ ที่พักของผู้ชุมนุม ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๑ คน และผู้สื่อข่าวชาวอิตาลี ๑ คน มีผู้นำกลุ่มคนเสื้อแดง จำนวนหนึ่งยอมมอบตัว และมีบางส่วนพยายามหลบหนี ได้เกิดเหตุจลาจลทั่วกรุงเทพฯ เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมถูกบีบบังคับให้ออกจากพื้นที่ได้มีการวางเพลิงทำลายศูนย์การค้า Central World และอาคารอื่น ๆ ในย่านราชประสงค์ อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และราชปรารภ นอกจากนี้ ยังมี การชุมนุมประท้วงในต่างจังหวัดอีกหลายจังหวัด และมีการเผาศาลากลางจังหวัดบางจังหวัดด้วย รวมยอดความสูญเสียทั้งหมดถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประมาณ ๘๐ - ๙๐ ศพ และมีผู้ได้รับบาดเจ็บพันกว่าคน เป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องหาความรับผิดชอบจากรัฐบาลในขณะนั้น จนถึงทุกวันนี้ (ตุลาคม ๒๕๕๔)

แต่การชุมนุมทางการเมืองยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย พธม. ได้กลับมาชุมนุม อีกครั้ง ณ บริเวณสะพานมัฆวานและหน้าทำเนียบรัฐบาล เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเนื่องมาจากกรณีความขัดแย้งไทย-กัมพูชา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามมติ ของ พธม. ๓ ข้อ คือ (๑) ยกเลิกบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย-กัมพูชาว่าด้วยการสำรวจ และจัดทำหลักเขตแดนทางบก ปี ๒๕๔๓ หรือที่เรียกกันว่า MOU 43 (๒) ผลักดันชาวกัมพูชา

ที่อพยพและรูกล้ำเข้ามาอาศัยและสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตแดนไทย และ (๓) ให้ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก<sup>๓๒</sup> แต่รัฐบาลก็มีได้มีท่าทีสนองตอบ และได้ออกพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมาใช้รักษาความปลอดภัย แต่แนวร่วมผู้ชุมนุมในครั้งนี้อัดลงเป็นจำนวนมาก และความร่วมมือของบุคคลที่เคยขึ้นเวทีปราศรัยก็ลดน้อยลง<sup>๓๓</sup> และเมื่อรัฐบาลมีประกาศว่าจะยุบสภาภายในต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ พม. ก็ได้มีมติให้ทำการโหวตโน คือ รณรงค์ให้กาช่อกไม่ประสงค์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในบัตรเลือกตั้ง<sup>๓๔</sup>

ภายหลังการประกาศยุบสภา พม. ได้ประกาศยุติการชุมนุมเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ยุติการชุมนุมจริงในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พม. เดินทางไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยยุบ ๕ พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน โดยพรรคเพื่อฟ้าดิน ซึ่งมีกลุ่มสันติอโศกสนับสนุนได้ส่งนายแก่นฟ้า แสนเมือง ลงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อในครั้งนี และได้ออกป้ายหาเสียง อย่าปล่อยสัตว์เข้าสภา เป็นแคมเปญในการรณรงค์โหวตโน และ พม. พอใจกับการตัดสินใจของการถอนตัวออกจากสมาชิกมรดกโลกของรัฐบาลในการประชุมครั้งที่ ๓๕ ที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และได้ยุติการชุมนุม

จะเห็นได้ว่า ในช่วง ๖ - ๗ ปี ที่ผ่านมานั้น ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท่ามกลางความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่ยาวนานต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อประเทศเป็นอย่างมาก และแม้ว่ายังมีกลุ่มเรียกร้องทางการเมืองอยู่บ้าง แต่ในปี ๒๕๕๔ ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศประชาธิปไตยใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ระดับหนึ่ง โดยการคืนอำนาจให้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศได้ใช้อำนาจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง

---

<sup>๓๒</sup> ดูเพิ่มเติมจาก ทอย! พม. เลื่อนมือไป ๒๕ ม.ค. จาก ไทยโพสต์, ด้วย 'รักและหวังดี' เสียตาย 'พลัง' พม. จาก กรุงเทพธุรกิจ, หนึ่ง! ผู้จัด ASTV นับ ๑๐ เหลือออก! ฉุน "เจ๊กลิ้ม" บีบขึ้นเวที พม. จาก ประชาทรรศน์, บทสัมภาษณ์ อัญชลี ไพรีรักซ์ จาก youtube, "ประพันธ์" ไต่บทความ "เจ๊กศักดิ์" เดือนอยากมีอนาคตดี เลิกรับใช้ "อภิสิทธิ์" ได้แล้ว จาก ผู้จัดการออนไลน์ และ "สนธิ" เผยเบื้องหลัง "อัญชลี" ปิดร่วมพันธมิตรฯ-แนะพูดกันตรงๆ ฟันธงพร้อมอภัย จาก ผู้จัดการออนไลน์

<sup>๓๓</sup> <http://thaiinsider.info/news2011/the-news/politics/11259--2>, วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, ค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔

<sup>๓๔</sup> พม. เตรียมรณรงค์โหวตโน ที่แรกขอนแก่น ๑๗ เม.ย. จาก วอยซ์ทีวี

### ๓. ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๔

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อย่างเป็นทางการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

	ระบบบัญชีรายชื่อ	ร้อยละ	ระบบแบ่งเขต	ร้อยละ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	๔๖,๙๒๑,๖๘๒ คน		๔๖,๙๒๑,๗๗๗ คน	
มาใช้สิทธิ	๓๕,๒๐๓,๑๐๗ คน	๗๕.๐๓	๓๕,๑๑๙,๘๘๕ คน	๗๔.๘๕
บัตรเสีย	๑,๗๒๖,๐๕๑ ใบ	๔.๙	๒,๐๓๙,๖๘๔ ใบ	๕.๗๙
บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	๙๕๘,๐๕๒ ใบ	๒.๗๒	๑,๔๑๙,๐๘๘ ใบ	๕.๐๓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ ๗๕.๐๓ และในระบบแบ่งเขตร้อยละ ๗๔.๘๕ โดยมีบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อและในระบบแบ่งเขตร้อยละ ๔.๙ และ ๕.๗๙ ตามลำดับ และมีบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนหรือโหวตโนในระบบบัญชีรายชื่อและในระบบแบ่งเขตร้อยละ ๒.๗๒ และ ๕.๐๓ ตามลำดับ

ตารางที่ ๒ ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

พรรคการเมือง	คะแนน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส.		รวม
		แบบบัญชีรายชื่อ	แบบแบ่งเขต	
เพื่อไทย (พท.)	๑๕,๗๔๔,๑๙๐	๖๑	๒๐๔	๒๖๕
ประชาธิปัตย์ (ปชป.)	๑๑,๔๓๓,๗๖๒	๔๔	๑๑๕	๑๕๙
ภูมิใจไทย (ภท.)	๑,๒๘๑,๕๗๗	๕	๒๙	๓๔
ชาติไทยพัฒนา (ชทพ.)	๙๐๖,๖๕๖	๔	๑๕	๑๙
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน (ชพน.)	๔๙๔,๘๙๔	๒	๕	๗
พลังชล (พช.)	๑๗๘,๑๑๐	๑	๖	๗
รักประเทศไทย (รปท.)	๙๙๘,๖๐๓	๔	-	๔
มาตุภูมิ (มก.)	๒๕๑,๗๐๒	๑	๑	๒
รักษสันติ (รส.)	๒๘๔,๑๓๒	๑	-	๑
มหาชน (พมช.)	๑๓๓,๗๗๒	๑	-	๑
ประชาธิปไตยใหม่ (ปธม.)	๑๒๕,๗๘๔	๑	-	๑
รวม	๓๑,๘๓๓,๑๘๒	๑๒๕	๓๗๕	๕๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ผลการเลือกตั้งพบว่า พรรคเพื่อไทยได้คะแนนจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ๑๕.๗ ล้านเสียง คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๔๖<sup>๕</sup> ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๒๖๕ ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ๑๑.๔ ล้านเสียง คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๙๒ ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๑๕๙ ที่นั่ง จะเห็นว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมเพียงสองพรรคใหญ่ คิดเป็นร้อยละ ๘๓ จากจำนวนที่นั่งทั้งหมด

**ตารางที่ ๓** ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔  
จำแนกตามภูมิภาค

พรรคการเมือง	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต					การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ	รวม
	กทม.	กลาง	ใต้	เหนือ	อีสาน		
เพื่อไทย	๑๐	๔๑	๐	๔๙	๑๐๔	๖๑	๒๖๕
ประชาธิปัตย์	๒๓	๒๕	๕๐	๑๓	๔	๔๔	๑๕๙
ภูมิใจไทย	๐	๑๓	๑	๒	๑๓	๕	๓๔
ชาติไทยพัฒนา	๐	๑๑	๑	๒	๑	๔	๑๙
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	๐	๐	๐	๑	๔	๒	๗
พลังชล	๐	๖	๐	๐	๐	๑	๗
รักประเทศไทย	๐	๐	๐	๐	๐	๔	๔
มาตุภูมิ	๐	๐	๑	๐	๐	๑	๒
รักษ์สันติ	๐	๐	๐	๐	๐	๑	๑
มหาชน	๐	๐	๐	๐	๐	๑	๑
ประชาธิปไตยใหม่	๐	๐	๐	๐	๐	๑	๑
<b>รวม</b>	<b>๓๓ เขต</b>	<b>๙๖ เขต</b>	<b>๕๓ เขต</b>	<b>๖๗ เขต</b>	<b>๑๒๖ เขต</b>	<b>๑๒๕</b>	<b>๕๐๐</b>

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จำแนกตามภูมิภาค พบว่า พรรคเพื่อไทยได้คะแนนจากภาคอีสานมากที่สุด ถึงจำนวน ๑๐๔ เขต และไม่ได้คะแนนจากภาคใต้เลย ซึ่งตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้คะแนนจากภาคใต้มากที่สุด คือ จำนวน ๕๐ เขต และได้คะแนนจากภาคอีสาน ๔ เขต และจะเห็นว่า ในเขต กทม. มีเพียงสองพรรคใหญ่ที่ได้คะแนน คือ พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๑๐ เขต และ ๒๓ เขต ตามลำดับ

<sup>๕</sup> การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ค่าเฉลี่ย ๒๖๐,๑๙๓ คะแนน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ๑ คน โดยการหาค่าเฉลี่ยรอบแรกได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๕ คน จากนั้นนำมาหาค่าเฉลี่ยครั้งที่ ๒ จึงได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๑๐ คน รวม ๑๒๕ คน

จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พบว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากถึงร้อยละ ๗๕ มีบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อและในระบบแบ่งเขตร้อยละ ๔.๙ และ ๕.๗๙ ตามลำดับ และมีบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนหรือโหวตโนในระบบบัญชีรายชื่อและในระบบแบ่งเขตร้อยละ ๒.๗๒ และ ๔.๐๓ ตามลำดับ ซึ่งถือว่าน้อย และแสดงให้เห็นว่า การรณรงค์ของ พท.ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนเท่าที่ควร

ผลการเลือกตั้งดังกล่าว พรรคเพื่อไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด คือ จำนวน ๒๖๕ ที่นั่ง โดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้มาจากภาคอีสานมากที่สุด รองลงมา คือ พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๑๕๙ ที่นั่ง และคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้มาจากภาคใต้ โดยทั้งสองพรรคได้คะแนนเสียงรวมกันมากถึงร้อยละ ๘๕ ของจำนวนที่นั่งทั้งหมด พรรคเพื่อไทยจึงได้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล

ในช่วงการเลือกตั้งทั้งสองพรรคการเมืองใหญ่ต่างแข่งขันกันนำเสนอนโยบายประชานิยม แต่พรรคเพื่อไทยก็สามารถได้รับคะแนนอย่างทิ้งห่าง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนโยบายด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ก็จะไม่แตกต่างกันมากนัก และถ้าปฏิบัติได้จริงก็จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยเป็นอันมาก

นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นและมีการปราบปรามผู้ชุมนุม นปช. ให้อยู่ในความสงบตามหลักของกฎหมาย ซึ่งมีการสร้างสถานการณ์ ปลุกกระดม ทำให้ประชาชนไม่รู้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดเป็นผู้กระทำและฝ่ายใดเป็นผู้ถูกกระทำ จนเกิดความสับสน และมีผลต่อคะแนนนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ รวมถึงสถานการณ์ภายนอกประเทศ เช่น กรณีพิพาททางชายแดนของไทยและกัมพูชา ส่งผลให้ความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลลดลง โดยจะเห็นได้จากโพลผลสำรวจของสวนดุสิตโพลในเรื่องของ “ดัชนีการเมืองไทย” เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏว่า “ผลงานของรัฐบาลที่ได้คะแนนเกินครึ่งมีเพียง ๓ ประเด็นเท่านั้น คือ ข่าวสารที่เผยแพร่จากสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ (๕.๒๐) การจัดการศึกษาสำหรับประชาชน (๕.๑๔) และผลงานของนายกรัฐมนตรี (๕.๐๔) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และด้วยเหตุนี้เองจึงถูกฝ่ายค้านนำมาใช้โจมตีรัฐบาลเป็นระยะๆ รวมถึงมีการกล่าวว่ เป็นรัฐบาลสองมาตรฐานอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้มีคนจำนวนไม่น้อยขอให้มีการเลือกตั้งเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกทางเดินของประเทศไทยอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองไทยก็ยังเป็นระบบรัฐบาลผสม จึงมีพรรคที่เป็นแกนหลักที่จะเข้าร่วมรัฐบาล เช่น พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคอื่นๆ อีกทั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ยังปรากฏพรรคการเมืองที่น่าสนใจ หรือพรรคการเมืองทางเลือก เช่น พรรครักประเทศไทยของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ซึ่งเสนอตัวเป็นฝ่ายค้านในการตรวจสอบรัฐบาล ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งให้กับคนที่ต้องการความแปลกใหม่หรือเบื่อการเมืองแบบเดิมๆ พรรคมาตุภูมิ ซึ่งพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรครักษ์สันติ ซึ่ง ศ. ร.ต.อ. ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นหัวหน้าพรรค เป็นต้น



นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์



ศ. ร.ต.อ. ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล ปัญหาที่ต้องเริ่มแก้ คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะปัญหาปากท้องของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถโค่นล้มรัฐบาลมาได้หลายรัฐบาลแล้ว ดังนั้น สิ่งที่ประชาชนคาดหวังมากที่สุด ณ ตอนนี้ก็คืมาตรการการช่วยเหลือเพื่อลดค่าครองชีพให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสินค้าเครื่องใช้อุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ราคาค่าน้ำค่าไฟ ค่าน้ำมันต่าง ๆ เป็นต้น

## ๔. ศึกษาเปรียบเทียบผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔

จากการศึกษาเปรียบเทียบผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔ ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔

	ระบบบัญชีรายชื่อ				ระบบแบ่งเขต			
	๒๕๕๐	ร้อยละ	๒๕๕๔	ร้อยละ	๒๕๕๐	ร้อยละ	๒๕๕๔	ร้อยละ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	๔๔,๐๐๒,๕๕๓		๔๖,๕๒๑,๖๘๒		๔๔,๐๐๒,๕๕๓		๔๖,๕๒๑,๖๘๒	
ผู้มาใช้สิทธิ (คน)	๓๒,๗๗๒,๒๔๖	๗๔.๕๒	๓๕,๒๐๓,๑๐๗	๗๕.๐๓	๓๒,๗๗๒,๒๔๖	๗๔.๕๒	๓๕,๑๑๙,๘๘๕	๗๕.๘๕
บัตรเสีย (ใบ)	๑,๘๒๓,๕๓๖	๕.๕๖	๑,๗๒๖,๐๕๑	๕.๒	๘๓๗,๗๗๕	๒.๕๖	๒,๐๓๕,๖๙๔	๕.๗๙
บัตรไม่ประสงค์ ลงคะแนน (ใบ)	๓๓๕,๓๐๖	๒.๘๕	๔๕๘,๐๕๒	๒.๗๒	๑,๔๙๙,๗๐๗	๔.๕๘	๑,๔๑๙,๐๘๘	๔.๐๓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

จะเห็นว่า การเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิสูงสุดเป็นประวัติการณ์ ทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต ถึงร้อยละ ๗๕ ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเลือกตั้ง ปี ๒๕๕๐ ที่มีผู้มาใช้สิทธิเฉลี่ยร้อยละ ๗๔.๕ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่นับว่ามีผู้มาใช้สิทธิกันมาก แต่ก็ยังน้อยกว่าการเลือกตั้งครั้งนี้

เมื่อเปรียบเทียบบัตรเสียในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กับแบบแบ่งเขตของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อปี ๒๕๕๔ กับ ปี ๒๕๕๐ พบว่า การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในปี ๒๕๕๔ มีบัตรเสียลดลง โดยปี ๒๕๕๔ มีบัตรเสีย คิดเป็นร้อยละ ๔.๙ แต่ปี ๒๕๕๐ คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖ ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบบัตรเสียของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในปี ๒๕๕๔ กับ ๒๕๕๐ พบว่ามีจำนวนมากขึ้น โดยปี ๒๕๕๔ มีบัตรเสีย คิดเป็นร้อยละ ๕.๗๙ ส่วนปี ๒๕๕๐ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕๖ ซึ่งยังถือว่า จำนวนบัตรเสียยังไม่มากเกินไปนัก ทั้งที่ผู้มาใช้สิทธิจะได้รับบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ และแต่ละใบจะทำเครื่องหมายกากบาทเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เท่ากันอีกด้วย อีกทั้งยังรวมถึงปัญหาในเรื่องสัญลักษณ์ของพรรคเพื่อไทย ที่ได้มีการยกประเด็นว่าขนาดเล็กมากเกินไป จนเสี่ยงต่อการเกิดบัตรเสียมากขึ้น แต่จำนวนบัตรเสียแบบบัญชีรายชื่อก็ยังไม่เกินกว่าการเลือกตั้งในปี ๒๕๕๐ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากมีการติดป้ายรณรงค์ถึงวิธีการกากบาทที่ถูกต้อง

และเมื่อเปรียบเทียบบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนหรือโหวตโนสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตระหว่างการเลือกตั้ง ๒๕๕๔ กับ ๒๕๕๐ พบว่า ลดลง โดยปี ๒๕๕๔ มีบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๒ ปี ๒๕๕๐ คิดเป็นร้อยละ ๒.๘๕ ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขทรายชื่อ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๐ ถือว่า ลดลงเช่นกัน โดยปี ๒๕๕๔ มีบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน คิดเป็นร้อยละ ๔.๐๓ ลดลงจากปี ๒๕๕๐ ที่มีถึงร้อยละ ๔.๕๘ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากประชาชนมีการตื่นตัวทางการเมือง ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และรับรู้ได้ว่าการเลือกตั้ง ๒๕๕๔ มีความสำคัญต่อประเทศมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา

**ตารางที่ ๕** เปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔ (แบบบัญชีรายชื่อ)

การเลือกตั้ง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	พช - เพื่อไทย	ประชาธิปัตย์	ช่องว่างระหว่าง พช (เพื่อไทย) กับประชาธิปัตย์
๒๕๕๐	๔๔,๐๐๒,๕๙๓	๓๒,๗๙๒,๒๔๖ (๗๔.๕)	๑๒,๓๓๖,๓๘๑	๑๒,๑๓๘,๙๖๐	+๑๙๗,๔๒๑
๒๕๕๔	๔๖,๙๒๑,๖๘๒	๓๕,๒๐๓,๑๐๗ (๗๕)	๑๕,๗๔๔,๑๙๐	๑๑,๔๓๓,๗๖๐	+๔,๓๑๐,๔๓๐
ความต่าง	+๒,๙๑๙,๐๘๙	+๒,๔๑๐,๘๖๑	+๓,๔๐๗,๘๐๙	-๗๐๕,๒๐๐	-๔,๑๑๘,๐๐๙

เมื่อเปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ กับการเลือกตั้งฯ ๒๕๕๐ (แบบบัญชีรายชื่อ) พบว่า พรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาฐานเสียงไว้ได้ โดยคะแนนเสียงลดลงเหลือเพียง ๗๐๕,๒๐๐ คะแนน เท่านั้น แต่พรรคเพื่อไทยได้คะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้นถึง ๓,๔๑๒,๘๐๙ คะแนน ซึ่งในปี ๒๕๕๐ พรรคเพื่อไทยมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์เพียง ๑๙๗,๔๒๑ คะแนน ซึ่งแตกต่างจากปี ๒๕๕๔ ที่มีคะแนนเสียงทิ้งห่างกันถึง ๔,๓๑๐,๔๓๐ คะแนน กล่าวคือ เมื่อเทียบกันแล้ว คะแนนเสียงพรรคเพื่อไทยมีมากขึ้นจากเดิมถึง ๔,๑๑๘,๐๐๙ คะแนน เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีกลุ่มที่สนับสนุนพรรคเพื่อไทยเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาผู้สนับสนุนไว้ได้พอสมควร คือ มีคะแนนเสียงลดลงแต่ไม่มาก

แม้ว่าผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ พรรคพลังประชาชนมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ถึง ๖๘ ที่นั่ง แต่เมื่อเทียบกับผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ แล้วถือว่าน้อยมาก เพราะผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔

พรรคเพื่อไทย (พรรคพลังประชาชนเดิม) ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าถึง ๑๐๖ ที่นั่ง จึงเป็นที่แน่นอนแล้วว่า พรรคไทยรักไทย หรือพรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อไทย มีอิทธิพลต่อประชาชนเป็นอย่างมาก

สำหรับการเลือกตั้งในช่วงปี ๒๕๕๐ ถือเป็นจุดที่น่าสนใจอย่างมาก เพราะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยืนยันพรรคการเมืองเดิม คือ พรรคพลังประชาชนที่เปลี่ยนมาจากพรรคไทยรักไทย จนได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า การที่รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยที่เคยถูกยึดอำนาจโดยการรัฐประหาร ซึ่งถูกกล่าวหาว่าดำเนินคดีหลายคดี และถูกยุบพรรคการเมือง แต่พรรคพลังประชาชนซึ่งมาจากพรรคไทยรักไทยเดิมกลับชนะการเลือกตั้งกลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีก ทั้งนี้ อาจเนื่องจากพรรคพลังประชาชนได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตครอบคลุมพื้นที่ ๔๗ จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสิ้น ๑๙๙ คน ในจำนวนนี้มีประมาณ ๑๕๕ คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่า หรือตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่า เท่ากับประมาณร้อยละ ๗๘% ของผู้ชนะ ซึ่งในการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ นี้ มีฐานเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าสนับสนุน<sup>๖๖</sup> นอกจากนี้ อาจเนื่องมาจากนโยบายของพรรคพลังประชาชนที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มากกว่า รวมถึงผลงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่มีการเข้าถึงกลุ่มคนชนบทและกลุ่มคนจนมากกว่ากลุ่มคนเมือง

อย่างไรก็ตาม ทั้งการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔ ต่างก็แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและความมีศักยภาพของประชาชนที่รู้จักการใช้สิทธิและรักษาเสียงของตนผ่านระบบการเลือกตั้ง ซึ่งลักษณะพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งเช่นนี้ก็จะมีความสืบเนื่องต่อไปในอนาคต

---

<sup>๖๖</sup> ขบวนการเสรีไทยเว็บไซต์. ค้นหาลง ... วิเคราะห์ผลการลงประชามติร่าง รธน. ๕๐ บนแผนที่ประเทศไทย (๒๕๕๑) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ จาก <http://oldforum.serithai.net/index.php?topic=21229.0>

ตารางที่ ๖ เปรียบเทียบผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๔ (แบบบัญชีรายชื่อ) เฉพาะกรุงเทพฯ - นนทบุรี - สมุทรปราการ

การเลือกตั้ง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (ร้อยละ)	พปช - เพื่อไทย (ร้อยละ)	ประชาธิปัตย์ (ร้อยละ)	ช่องว่างระหว่างพปช (เพื่อไทย) กับประชาธิปัตย์
๒๕๕๐*	๕,๗๑๓,๘๗๘	๔,๐๓๕,๖๔๔ (๗๐.๖๓)	๑,๕๔๕,๓๔๓ (๓๘.๓๐)	๑,๘๘๘,๕๘๘ (๔๘.๘๓)	-๓๔๓,๒๔๕
๒๕๕๔**	๔,๒๖๐,๘๕๑	๓,๐๑๘,๔๐๖ (๗๑.๖)	๑,๒๑๖,๑๑๕ (๔๐.๒๗)	๑,๓๑๖,๕๔๔ (๔๓.๖๐)	-๑๐๐,๔๒๙
ความต่าง	-๑,๔๕๒,๘๒๗	-๑,๐๑๖,๒๔๓	-๓๒๙,๒๒๘	-๑,๕๕๓,๐๔๔	+๒๔๓,๘๑๖

สำหรับในพื้นที่กรุงเทพฯ - นนทบุรี - สมุทรปราการนั้น จากผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พบว่า การเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ เพียงร้อยละ ๑ โดยการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทยได้คะแนนเสียงมากกว่าปี ๒๕๕๐ ร้อยละ ๑.๙๓ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงลดลงมากถึงร้อยละ ๕.๒๓ และช่องว่างระหว่างคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคเพื่อไทยของการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ พบว่าลดลงเหลือเพียง ๒๔๓,๘๑๖ คะแนน แสดงให้เห็นว่า ในพื้นที่ดังกล่าวพรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมมากกว่าพรรคเพื่อไทย แต่ในการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนนิยมในพื้นที่ดังกล่าวลดลง

## ๕. ศึกษาเปรียบเทียบผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ๒๕๕๔

จากการศึกษาเปรียบเทียบผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในภาพรวมทั้งประเทศ รายละเอียดตามตารางต่อไป

ตารางที่ ๗ เปรียบเทียบผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในภาพรวมทั้งประเทศ

พรรค	จำนวน ส.ส. ที่ได้	สวนดุสิต		ABAC		ศรีปทุม	
		ผลโพล	ผลเลือกตั้ง	ผลโพล	ผลเลือกตั้ง	ผลโพล	ผลเลือกตั้ง
เพื่อไทย	๒๖๕	๓๑๓	๔๘	๒๕๙	๓๔	๒๕๐	๒๕
ประชาธิปัตย์	๑๕๙	๑๕๒	๗	๑๓๒	๒๗	๑๔๐	๑๙
ภูมิใจไทย	๓๔	๑๓	๒๑	๒๘	๖	๓๑	๓
ชาติไทยพัฒนา	๑๙	๑๐	๙	๑๒	๗	๑๕	๔
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	๗	๒	๕	๑๙	๗	๑๑	๔
มาตุภูมิ	๒	๑	๑	๓	๑	๕	๓
รักประเทศไทย	๔	๓	๑	๔	๐	๕	๐
พลังชล	๗	๕	๒	๖	๑	๓	๔
รักษาสันติ	๑	๑	๐	๑	๐	๑	๐
กิจสังคม	๐	๐	๐	๑	๑	๐	๐
มหาชน	๑	๐	๑	๐	๑	๐	๑
ประชาธิปไตยใหม่	๑	๐	๑	๐	๑	๐	๑
รวม	๕๐๐	๕๐๐	๙๖	๕๐๐	๘๖	๕๐๐	๖๔
ความคลาดเคลื่อนร้อยละ			๑๙.๒%		๑๗.๒%		๑๒.๘%

ที่มา : รศ.สมชัย ศรีสุทธิยากร “สรุปผล Poll ก่อนและหลังการเลือกตั้ง” มติชนออนไลน์ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔

จากตารางพบว่า โพลจากสวนดุสิตมีความคลาดเคลื่อนมากที่สุด คือ มีความคลาดเคลื่อนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง ๙๖ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๒ รองลงมา คือ ABAC คลาดเคลื่อน ๘๖ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๒ และคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด คือ ศรีปทุม คลาดเคลื่อน ๖๔ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๘

แต่เมื่อพิจารณาผลโพลของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเพื่อไทย พบว่า โพลของทุกสำนักชี้ว่า พรรคเพื่อไทยจะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่านี้ โดยสวนดุสิตมีความคลาดเคลื่อนมากที่สุดถึง ๙๔ ที่นั่ง และศรีปทุมมีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด คือ ๒๕ ที่นั่ง ซึ่งตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ผลโพลของทุกสำนักพบว่า มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่านี้ แต่ก็ยังมีความคลาดเคลื่อนน้อยกว่าพรรคเพื่อไทยมาก โดยสวนดุสิตมีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุดเพียง ๗ ที่นั่ง และ ABAC มีความคลาดเคลื่อนมากที่สุด คือ ๒๗ ที่นั่ง

ตารางที่ ๘ เปรียบเทียบผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

พรรค	จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ	สวนดุสิต		ABAC		ศรีปทุม	
		ผลโพล	คลาดเคลื่อน	ผลโพล	คลาดเคลื่อน	ผลโพล	คลาดเคลื่อน
เพื่อไทย	๖๑	๖๖	๕	๖๕	๔	๖๔	๓
ประชาธิปัตย์	๔๔	๔๕	๑	๔๐	๔	๔๓	๑
ภูมิใจไทย	๕	๔	๑	๖	๑	๖	๑
ชาติไทยพัฒนา	๔	๒	๒	๓	๑	๓	๑
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	๒	๒	๐	๓	๑	๒	๐
มาตุภูมิ	๑	๑	๐	๑	๐	๑	๐
รักประเทศไทย	๔	๓	๑	๔	๐	๔	๐
พลังชล	๑	๑	๐	๑	๐	๑	๐
รักษ์สันติ	๑	๑	๐	๑	๐	๑	๐
กิจสังคม	๐	๐	๐	๑	๑	๐	๐
มหาชน	๑	๐	๑	๐	๑	๐	๑
ประชาธิปไฉยใหม่	๑	๐	๑	๐	๑	๐	๑
<b>รวม</b>	<b>๑๒๕</b>	<b>๑๒๕</b>	<b>๑๒</b>	<b>๑๒๕</b>	<b>๑๔</b>	<b>๑๒๕</b>	<b>๘</b>
ความคลาดเคลื่อนร้อยละ			๙.๖%		๑๑.๒%		๖.๔%

ที่มา : รศ.สมชัย ศรีสุทธิยากร “สรุปผล Poll ก่อนและหลังการเลือกตั้ง” มติชนออนไลน์ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔

จากตารางจะเห็นว่า ผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีความคลาดเคลื่อนต่ำ โดยศรีปทุมมีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด จำนวน ๘ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๖.๔ รองลงมา คือ สวนดุสิต จำนวน ๑๒ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๙.๖ และ ABAC มีความคลาดเคลื่อนมากที่สุด จำนวน ๑๔ ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒

เมื่อเปรียบเทียบพรรคเพื่อไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ พบว่า ผลโพลจากทุกสำนักมีการคาดว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเพื่อไทยจะมีมากกว่าผลการเลือกตั้งที่ออกมาเช่นเดียวกับผลโพลแบบภาพรวม (ตารางที่ ๗) ตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่มีผลโพลใกล้เคียงกับผลการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก คือ คลาดเคลื่อนเพียง ๑ ที่นั่งเท่านั้น ยกเว้น ABAC ที่ผลโพลต่างกับผลการเลือกตั้งจำนวน ๔ ที่นั่ง ซึ่งมีความคลาดเคลื่อนมากที่สุด

ตารางที่ ๙ เปรียบเทียบผลโพลกับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

พรรค	จำนวน ส.ส. ทั่วไป	สวนดุสิต		ABAC		ศิริบท	
		ผลโพล	ผลเลือกตั้ง	ผลโพล	ผลเลือกตั้ง	ผลโพล	ผลเลือกตั้ง
เพื่อไทย	๑๐	๒๘	๑๘	๒๔	๑๔	๒๗	๑๗
ประชาธิปัตย์	๒๓	๕	๑๘	๕	๑๔	๖	๑๗
รวม	๓๓	๓๓	๓๖	๓๓	๒๘	๓๓	๓๔
ความคลาดเคลื่อนร้อยละ			๑๐๙.๐๙%		๘๕.๘๕%		๑๐๓.๐๓%

ที่มา : รศ.สมชัย ศรีสุทธิยากร “สรุปผล Poll ก่อนและหลังการเลือกตั้ง” มติชนออนไลน์ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔

จากตารางจะเห็นว่า โพลทุกสำนักก็มีความผิดพลาดในการสำรวจ กล่าวคือ มีผลโพลไม่ตรงกับผลการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร โดยโพลทุกสำนักชี้ว่าพรรคเพื่อไทยจะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร ตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพมหานครน้อยมาก แต่ผลการเลือกตั้งจริงตรงกันข้ามกับผลโพล กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพมหานครมากกว่าพรรคเพื่อไทยถึง ๑๓ ที่นั่ง จากทั้งหมด ๓๓ ที่นั่ง

ทั้งนี้ โพลทุกสำนักได้ชี้ว่า พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง โดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ทั้งจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต ซึ่งไม่ตรงกับผลการเลือกตั้ง แม้ว่าผลโดยรวมจะตรงกับผลการเลือกตั้งจริง แต่อัตราความคลาดเคลื่อนถือว่าสูงมากเช่นกัน โดยเฉพาะผลโพลจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรุงเทพมหานครที่มีผลตรงข้ามกับผลการเลือกตั้งอย่างสิ้นเชิง โดยยังมีความคลาดเคลื่อนสูง ทั้งนี้ อาจเนื่องจากสำนักโพลมีข้อจำกัดของขนาดตัวอย่าง โดยเฉลี่ยแล้วมักจะมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างประมาณ ๑,๐๐๐ ตัวอย่าง มากที่สุด คือ สวนดุสิตโพลที่มีจำนวนตัวอย่างถึง ๑ แสนกว่าตัวอย่าง แต่ก็เพียงครั้งเดียว ซึ่งตัวอย่างนี้นำมาแปรผลทั้งประเทศ การที่ผลโพลมีความคลาดเคลื่อนสูงนี้อาจเป็นจำนวนตัวอย่างที่น้อยเกินไป ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการเป็นตัวแทนประชากรทั้งประเทศที่ทำให้ผลโพลได้รับการเชื่อถือได้

ส่วนข้อเท็จจริงในการเก็บตัวอย่างอาสาสมัครในการทำโพลก็มักจะเก็บตัวอย่างที่เก็บได้ง่ายในชุมชน เช่น ในกรุงเทพมหานครจะมีการเก็บตัวอย่างตามป้ายรถเมล์ ตามตลาด และตามศูนย์การค้าต่าง ๆ ซึ่งตัวอย่างในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มรากหญ้า ซึ่งมีความนิยมต่อพรรคเพื่อไทยอย่างมาก ดังนั้น ผลโพลที่ออกมาจึงมีคะแนนนิยมของพรรคเพื่อไทยนำ เพราะข้อจำกัดของการเลือกกลุ่มตัวอย่างมักจะเข้าไม่ถึงตัวอย่างในสำนักงาน ตัวอย่างในหน่วยงานธุรกิจ และตัวอย่างในบ้านเดี่ยวต่าง ๆ หรือเรียกได้ว่า อาจเข้าถึงกลุ่มฐานเสียงพรรคประชาธิปัตย์ได้น้อย

## ๕. แนวโน้มการเมืองในประเทศไทย

การเลือกตั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติก็ล้วนแต่ถือเป็นเรื่องสำคัญทั้งสิ้น เพราะการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยความจริงแล้วนั้นประชาชนควรที่จะต้องปกครอง ออกกฎหมายและบริหารกันเอง แต่เนื่องจากประชาชนมีอยู่เป็นจำนวนมากจึงไม่สะดวกที่จะกระทำการเช่นนั้น ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเข้ามาเป็นทางเลือกเพื่อให้ประชาชนยังคงใช้สิทธิของตน โดยผ่านการมอบอำนาจให้บุคคลหรือคณะบุคคลไปทำหน้าที่แทนตนเองได้<sup>๑๗</sup>

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน (๒๕๕๔) นับเป็นเวลากว่า ๗๙ ปีแล้วที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยจากการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยพบว่าการเมืองไทยนั้นยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร เพราะยังคงมีนักการเมืองทุจริตคอร์รัปชันปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ๆ และมีการปฏิวัติ ปฏิรูปและรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ผ่านการเปลี่ยนแปลงทั้งการแก้ไข ยกเลิก และประกาศใช้ใหม่มาแล้วหลายฉบับ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “วงจรอุบาทว์” อันส่งผลให้สุญญากาศทางการเมือง จนทำให้การดำเนินการทางการเมืองมีความล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง ทำให้การบริหารงานประเทศไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

<sup>๑๗</sup> สุพล ด้วยตั้งใจ (สุขศรีมั่งมี) และชมพูนุท สุขศรีมั่งมี. (ม.ป.ป.). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ รัฐศาสตร์-รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Science cente, หน้า ๖๗.

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลจนสำเร็จ หลายครั้งที่ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง อันเนื่องมาจากการมีอุดมการณ์และแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันจนนำไปสู่การขับไล่รัฐบาล และเมื่อระดับความขัดแย้งและมีการขับไล่รัฐบาลอย่างรุนแรงมากขึ้น ก็อาจจะส่งผลให้เกิดการรัฐประหารหรือการยุบสภาเกิดขึ้น โดยการปฏิวัติ ปฏิรูปและรัฐประหารนั้น ก็อาจจะมีรัฐบาลรักษาการ ที่เรียกว่า คณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูปเข้ามาปกครองแทนในช่วงหนึ่ง ซึ่งในช่วงนั้นนั่นเองก็อาจจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองเดิม ๆ ซ้ำ ๆ วนเวียนกันเป็นวงจรอุบาทว์อย่างนี้ไปเรื่อย ๆ ทำให้มีข้อสงสัยว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ดีและเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยแล้วหรือ และเป็นระบอบการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนจริงหรือไม่ และประชาชนควรมีสิทธิเพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้นหรือ

การเมืองไทยที่ผ่านมา นั้น ประชาชนมักถูกใช้เป็นแค่เครื่องมือของนักการเมือง โดยนักการเมืองจะนำนโยบายประชานิยมมาใช้เพื่อสร้างคะแนนนิยม สร้างวาทกรรมเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งหรือชัยชนะทางการเมือง ทำให้ในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา การเมืองไทยตกอยู่ในภาวะการเมืองเรื่องของตัวเอง มีระบบนอมินีหรือระบบเอื้อพวกพ้องได้ทั่วไป แม้จะมีการยุบพรรคการเมืองก็ตาม แต่การสืบทอดอำนาจทางการเมืองก็ยังไม่หมดไปจากสังคมไทยในปัจจุบัน

นอกจากนั้น การที่ประเทศไทยต้องเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีหลายคนในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี ก็ยิ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง เกิดความขัดแย้งทางการเมืองให้พบเห็นมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการที่กลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองต่าง ๆ มีการใช้สีเป็นสัญลักษณ์ในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกทางการเมือง โดยสีเหลืองนั้นได้เสนอประเด็นคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญและต้องการล้มล้างระบอบราชาธิปไตย มุ่งขับไล่นักการเมืองที่ทุจริตและมีความประพฤติมิชอบ คัดโกงชาติบ้านเมืองให้ออกไป ส่วนด้านสีแดงนั้นได้แสดงพยายามให้เห็นถึงแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตก นำเสนอประเด็นให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้โดยไม่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และต่อต้านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ร่างโดยเผด็จการทหาร<sup>๙๙</sup> ซึ่งความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐ นั้นมีอยู่หลายประการ โดยรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ นั้นถูกกล่าวว่าเป็นแนวคิดมาจากต่างประเทศมากเกินไปจึงไม่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมของไทย รวมทั้งยังมีช่องว่างทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น แต่ที่สำคัญ คือรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ถูกมองว่าทำให้ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากเกินไป จนเกิดระบบผู้นำกึ่งประธานาธิบดี ในขณะที่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ก็ถูกโต้แย้งว่ามีความอคติต่อ “ระบบทักษิณ” ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการทุนนิยมมากเกินไป ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อห้ามที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองแบบเผด็จการทุนนิยมต่าง ๆ มากมาย เช่น การห้ามการควมรวมพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสมาชิกผู้แทนราษฎร การทำ FTA ต้องฟังความคิดเห็นจากรัฐสภา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจริยธรรมของนักการเมืองมีความเข้มงวดมากขึ้น มีการสร้างมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น<sup>๑๐๐</sup>

แต่หากพิจารณาอีกด้านก็จะพบว่า เป็นเรื่องปกติของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะต้องอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญเดิมที่เป็นปัญหา และก็เป็นธรรมดาเช่นเดียวกันที่จะมีผู้ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลที่เสียผลประโยชน์จากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

จากเหตุการณ์ตัดสินใจประกาศยุบสภาและจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำให้สถานการณ์บ้านเมืองคลาญความตึงเครียดลง แต่จากผลการเลือกตั้ง ๒๕๕๔ ได้แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันกันทางการเมืองที่สูงมาก ซึ่งทั้งนักการเมือง พรรคการเมือง ผู้ชุมนุมทางการเมือง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมือง และประชาชน ให้ความสนใจกับการเมืองครั้งนี้เป็นอย่างมาก เนื่องด้วยการเลือกตั้งครั้งนี้มีหลายตัวแปรเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งในและนอกรัฐบาล แต่การเลือกตั้งก็สามารถผ่านพ้นไปได้ด้วยดี โดยมีแนวโน้มให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังที่ ประจักษ์ ก้องกีรติ<sup>๑๐๑</sup> ได้กล่าวว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีแนวโน้ม ๗ ประการ คือ

<sup>๙๙</sup> เหลียวหลังแลหน้าการเมืองไทย ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓. (๒๕๕๓). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จาก <http://www.thailandforums.org/index.php?topic=16.0>

<sup>๑๐๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๒). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จาก [http://th.wikipedia.org/wiki/\\_2550](http://th.wikipedia.org/wiki/_2550)

<sup>๑๐๑</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ ในเสวนาหัวข้อ "วิเคราะห์ผลเลือกตั้งและแนวโน้มรัฐบาลใหม่" ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔

๑. การเมืองไทยมุ่งหน้าสู่การเมืองสองพรรคใหญ่ คือ พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์

๒. การแข่งขันของสองพรรคใหญ่ดังกล่าว ยังมีระดับคะแนนหรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งค่อนข้างห่างกัน ดังนั้น ทุกฝ่ายต้องช่วยกันคิดเพื่อให้พรรคที่ได้อันดับสองไม่อยู่ในอันดับสองตลอดกาล เพื่อให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพมากขึ้น

๓. ในอนาคตพรรคขนาดกลางและเล็กควรต้องทำการรวมพรรคกัน

๔. เกิดปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยมกับพรรคการเมือง

๕. การแข่งขันในกรุงเทพมหานครระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ยังมีความสูสีกัน สะท้อนว่าคนกรุงเทพมหานครไม่เคยจงรักภักดีกับพรรคการเมืองใด (ในอดีตที่ผ่านมาพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาโดยตลอด)

๖. ความตื่นตัวในการเลือกตั้งของประชาชนเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

๗. การลดบทบาทของตระกูลการเมือง การใช้อิทธิพล การหาเสียงแบบเก่า และการซื้อเสียง

นอกจากนี้ การเมืองไทยมาถึงจุดที่ระบอบการเลือกตั้งมีเสถียรภาพแล้ว ทางออกทางเดียวของชนชั้นนำที่ต่อต้าน **“ระบบทักษิณ”** หรือพรรคไทยรักไทย หรือพรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อไทยนั้น คือ ต้องต่อสู้ในระบบ ไม่สามารถใช้ตุลาการภิวัตน์ หรือการรัฐประหารได้ เพราะวิธีเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทย และไม่สามารถลดคะแนนนิยม (ความจงรักภักดี) ที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมืองดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งที่ออกมาอาจเนื่องมาจากประชาชนรับข้อมูลจากสื่อที่ต่างกัน ทำให้มีการคิดวิเคราะห์ต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มคนเสื้อแดง ที่ทำการสนับสนุนพรรคเพื่อไทยส่วนใหญ่ก็จะรับเฉพาะสื่อของกลุ่มคนเสื้อแดงด้วยกันเท่านั้น ทำให้เข้าใจว่ารัฐประหารส่งผลด้านลบกับประเทศและพรรคไทยรักไทย (พรรคเพื่อไทย) ไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงเป็นสาเหตุให้พรรคเพื่อไทยได้คะแนนอย่างล้นหลาม และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นน้องสาว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเปรียบเสมือนสัญลักษณ์การต่อสู้บางอย่างร่วมกัน นอกจากนี้ ประชาชนที่ลงคะแนนให้กับพรรคเพื่อไทย ส่วนใหญ่มองว่านโยบายของพรรคนี้ตอบสนองเศรษฐกิจและคนจน เป็นต้นตำรับนโยบายประชานิยมที่ได้รับการยอมรับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็สร้างนโยบายประชานิยมขึ้นมาแข่งขัน และบางส่วนก็นำนโยบายเดิมของพรรคไทยรักไทยมาปรับปรุงเป็นของตนเอง แต่ก็ยัง

มีกลุ่มคนที่ออกมาทักท้วงและวิจารณ์นโยบายพรรคเพื่อไทย โดยเฉพาะกลุ่มทุนเก่า กลุ่มคนที่ไม่เลือกพรรคเพื่อไทย<sup>๒๐</sup> และสื่อมวลชนบางสำนัก



หลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ที่ผ่านมา ซึ่งพรรคเพื่อไทยนำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ที่นั่งในสภาถึง ๒๖๕ ที่นั่ง แม้ว่าจำนวนที่นั่งขนาดนี้จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่เพื่อความสะดวกในการทำงานและเพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ทางพรรคเพื่อไทยจึงดึงพรรคอีก ๔ พรรค เพื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล ทำให้ฝ่ายรัฐบาลมีที่นั่ง ๒๙๙ ที่นั่ง ซึ่งถือว่าค่อนข้างจะมีเสถียรภาพทีเดียว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดใหม่ยังมีปัญหาที่รอการแก้ไขอีกมากมาย ทั้งในเรื่องการปรองดอง หรือเรื่องเศรษฐกิจปากท้องของประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การทำตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้

ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์คล้ายกันว่า การเลือกตั้งในครั้งนี้จะทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสงบ รวมถึงทหารก็ยอมรับผลการเลือกตั้งไม่ว่าใครจะเป็นฝ่ายได้ชัยชนะ แต่ก็อาจจะ เป็นภาวะสงบในช่วงสั้น ๆ เท่านั้น เนื่องจากการเมืองไทยนั้นยังคงอยู่ในภาวะเปราะบาง รวมถึง ความรู้สึกแบ่งแยกที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระหว่าง “กลุ่มเสื้อเหลือง และกลุ่มเสื้อแดง” ซึ่งยังคงฝังอยู่ในสังคมไทย และแม้ว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จะออกมา ประกาศว่าสิ่งที่รัฐบาลจะทำอย่างแรก คือ การสร้างความปรองดองในชาติ แต่ทั้งสื่อไทยและ สื่อต่างประเทศต่างเชื่อว่า สิ่งที่รัฐบาลริบเร่งทำเป็นอันดับต้น ๆ คือ การหาทางพา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับประเทศไทย โดยไม่ถูกดำเนินคดี ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ซึ่งกลุ่มผู้ต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจจะเคลื่อนไหวทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคัดค้านการกระทำของ รัฐบาล และอาจนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองอีกครั้งได้

<sup>๒๐</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ในเสวนาหัวข้อ “วิเคราะห์ผลเลือกตั้งและแนวโน้มรัฐบาลใหม่”

นอกจากนั้น รัฐบาลโดยการนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยังคงต้องประสบปัญหา **“เงินเฟ้อ”** ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบกับปัญหาเงินเฟ้อ ที่ส่งผลให้ค่าครองชีพในประเทศไทยพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยที่นโยบายหลักของรัฐบาลไม่ได้ ให้ความสำคัญแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาสินค้าราคาแพงแต่อย่างใด นโยบายประชานิยม ซึ่งเน้นการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบโดยเฉพาะที่ให้กับผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นฐานเสียงหลักของ พรรคเพื่อไทย โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ กองทุนหมู่บ้าน การปล่อย สินเชื่อให้กับเกษตรกร หรือนโยบายบัตรเครดิตเกษตรกรนั้น จะส่งผลให้มีเม็ดเงินเข้ามาอยู่ใน ระบบจำนวนมาก แต่ต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งลุ่มเสี่ยงต่อปัญหาเงินคงคลัง ของประเทศ ข้อดี คือ เป็นการพยายามลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย คนในเมืองและ คนชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่ทำให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการยอมรับจนกลายเป็นวีรบุรุษของ ชนชั้นล่าง และยังทำให้การมีเม็ดเงินให้ประชาชนจับจ่ายใช้สอยนั้นทำให้เศรษฐกิจของประเทศ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเพิ่ม GDP ของประเทศ แต่นโยบายดังกล่าวก็เป็นปัจจัยหลัก ที่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ รวมถึงก่อให้เกิดการขึ้นราคาของสินค้าและบริการ ซึ่งจะทำให้ค่าครองชีพ ในประเทศไทยนั้นพุ่งสูงขึ้นไปอีก แม้ที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทยจะพยายามขึ้นดอกเบี้ย เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ แต่นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาและรัฐบาลชุดใหม่มีผลทำให้เกิดภาวะ เงินเฟ้อในอัตราที่รวดเร็วเกินกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยปรับนโยบายตามได้ ซึ่งต้องรอดูว่า รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมไปกับการรักษา สัญญาตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนได้หรือไม่ อย่างไร

## ๖. บทสรุป

ในช่วงปี ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่าง รวดเร็ว โดยการเปลี่ยนรัฐบาลหลายสมัยในช่วงเวลาสั้น ๆ เกิดกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง หลายกลุ่ม เช่น กลุ่ม นปช. หรือคนเสื้อแดง กลุ่ม พวม. หรือกลุ่มเสื้อเหลือง และกลุ่มเสื้อหลากสี เป็นต้น และจากการมีกลุ่มผู้ชุมนุมหลายกลุ่มนี้เองที่ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางการเมือง มาโดยตลอด จนก่อความเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคม นอกจากนี้ ยังมีการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง จนเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก แม้ว่าภายหลังจากเหตุการณ์ที่มีการใช้ความรุนแรง หลายฝ่ายเรียกร้องให้มีการสร้างความปรองดองเรื่อยมา ในขณะที่ยังมีการเคลื่อนไหวเพื่อ

เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยตลอด อีกทั้งยังเกิดความขัดแย้งกับประเทศ  
กัมพูชาด้วย ซึ่งรัฐบาลโดยการนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ใช้  
วิธีการตามครรลองประชาธิปไตยมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง นั่นคือ การยุบสภาผู้แทน  
ราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้น  
ที่ดีของประเทศ

ในการเลือกตั้งทั่วไปปี ๒๕๕๔ ทุกฝ่ายเตรียมความพร้อมเพื่อลงต่อสู้กันในสนาม  
เลือกตั้ง แต่ละพรรคได้ออกนโยบายประชานิยมเพื่อเรียกคะแนนเสียง ประชาชนให้ความสำคัญ  
และตื่นตัวในการเลือกตั้งครั้งนี้จนมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกันมากกว่าทุกครั้งในประวัติศาสตร์  
การเมืองไทย และแม้ว่าทุกพรรคการเมืองจะเน้นนโยบายประชานิยมอย่างไม่ต่างกันมากนัก  
แต่พรรคเพื่อไทย (พรรคไทยรักไทย หรือพรรคพลังประชาชนเดิม) ก็เป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้ง  
และได้จัดตั้งรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงที่ทิ้งห่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคการเมืองอื่น ๆ  
แม้ว่าผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ พรรคพลังประชาชนมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์  
โดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ถึง ๖๘ ที่นั่ง แต่เมื่อเทียบกับ  
ผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ แล้วถือว่าน้อยมาก เพราะผลการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทย  
(พรรคพลังประชาชนเดิม) ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าถึง ๑๐๖ คน แสดงให้เห็น  
ถึงอิทธิพลของพรรคไทยรักไทย หรือพรรคพลังประชาชน หรือพรรคเพื่อไทย

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในช่วงปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔ ก็ถือเป็นการสะท้อน  
ให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยืนยันพรรคการเมืองเดิม  
และยังสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยที่เคยถูกยึดอำนาจโดยการรัฐประหาร  
ซึ่งถูกกล่าวหาว่าดำเนินคดีหลายคดี และถูกยุบพรรคการเมือง แต่กลับชนะการเลือกตั้งกลับมาจัดตั้ง  
รัฐบาลอีก ทั้งนี้อาจเนื่องจากผลงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่เข้าถึงกลุ่มคนชนบท  
และกลุ่มคนจนอยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือมากกว่ากลุ่มคนเมือง ได้รับโยชน์จากนโยบาย  
ประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสิ้น ๑๙๙ คน  
โดยในจำนวนนี้มีประมาณ ๑๕๕ คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่า (ร้อยละ ๗๘%)  
ซึ่งสอดคล้องกับโพลผลสำรวจของทุกสำนัก ยกเว้นการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครที่ “พลิกโพล”  
ทุกสำนัก โดยพรรคประชาธิปัตย์ยังได้คะแนนเสียงจากประชาชนในกรุงเทพมหานครมากกว่า  
พรรคเพื่อไทย

สรุปได้ว่า ทั้งการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔ ต่างก็แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและความมีศักยภาพของประชาชนที่รู้จักการใช้สิทธิและรักษาเสียงของตนโดยผ่านระบบการเลือกตั้ง ซึ่งลักษณะพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งเช่นนี้ก็จะมีผลสืบเนื่องต่อไปในอนาคต แต่ปัญหาที่รัฐบาลโดยการนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต้องเผชิญหลักๆ ๒ ประเด็น คือ ปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะกรณีการกลับประเทศไทยของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้การสร้างความปลอดภัยห่างไกลออกไป และอาจจะก่อให้เกิดวิกฤติทางการเมืองและสังคมอีกครั้ง และอีกปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาค่าครองชีพที่สูง ซึ่งนโยบายของพรรคเพื่อไทยอาจจะไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และอาจกลับยิ่งเพิ่มปัญหาดังกล่าวมากขึ้นอีก ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญอันดับแรก และต้องใช้ความละเอียดอ่อนในการแก้ไขปัญหา เพราะหากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นก็อาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อย ๆ โดยอาจมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปไตยเป็นแกนนำ จนถึงอาจเกิดการจลาจลและการรัฐประหารขึ้นอีกได้



## เอกสารอ้างอิง

กรุงเทพมหานคร. 'ไทยคมตัดสัญญาณโทรทัศน์ D-Station แล้ว.

ขบวนการเสรีไทยเว็บไซต์. ควันหลง ... วิเคราะห์ผลการลงประชามติร่าง รธน. ๕๐ บนแผนที่ประเทศไทย (๒๕๕๑). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ จาก <http://oldforum.serithai.net/index.php?topic=21229.0>

คมชัดลึก. คนชุมนุมนางเล็งปะทะเสื้อแดงดับ ๒.

แนวหน้า. ธีรยุทธลับและ รบ. ถูกกรอก ๑ ชั่วโมงเมือง ชี้แก้ รธน. เพื่อตัวเองพังแน่. สืบค้นเมื่อ ๒๙-๑๒-๒๕๕๒.

ประจักษ์ ก้องกีรติ ในเสวนาหัวข้อ "วิเคราะห์ผลเลือกตั้งและแนวโน้มรัฐบาลใหม่" ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔

เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ในเสวนาหัวข้อ "วิเคราะห์ผลเลือกตั้งและแนวโน้มรัฐบาลใหม่" ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

ราชกิจจานุเบกษา. ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๑๔๔ ง, หน้า ๔-๕.

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔, เล่ม ๑๒๘. ตอน ๓๓ ก, ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔, หน้า ๑๙.

ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๑๔๔ ง, หน้า ๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี. เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๕๓ ง, หน้า ๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศ เรื่อง ยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร. เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๖๐ ง, หน้า ๑-๒.

รายงานการวิจัย เรื่อง "บทบาทขององค์กร/สมาคมวิชาชีพสื่อ และมุมมอง/ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปสื่อ"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญ. สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑.

ศาลรัฐธรรมนูญ. สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑.

<http://thaiinsider.info/news2011/the-news/politics/11259--2>, วันพฤหัสบดีที่

๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔

สุพล ด้วยตั้งใจ (สุขศรีมั่งมี) และชมพูนุท สุขศรีมั่งมี. (ม.ป.ป.). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐศาสตร์-**

**รัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Science cente, หน้า ๖๗.

เหลียวหลังแลหน้าการเมืองไทย ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓. (๒๕๕๓). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม

๒๕๕๔ จาก <http://www.thailandforums.org/index.php?topic=16.0>

# สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



## สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการเมืองของภาคพลเมือง

พรรณราย ชันถกิจ\*

### บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้รัฐจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ ทั้งนี้ องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากที่ผ่านมามีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมักจะไม่มียุทธศาสตร์ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ - ๘ ล้วนแต่เป็นแผนที่จัดทำโดยกลุ่มเทคโนโลยี จึงไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

\* นักวิชาการอิสระ (อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ก็ได้บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีอยู่เดิม และเพิ่มเติมให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย และให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นด้วย

การทำหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ เป็นกลไกการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และดำเนินนโยบายของรัฐ ตามแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่มีฐานที่มาจากยึดโยงกับองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งเป็นการเมืองของภาคพลเมือง ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ ควรมีความสัมพันธ์กับการเมืองของนักการเมืองอย่างไร จึงจะเป็นกลไกที่ช่วยสร้างสมดุลและสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีคุณภาพได้

### แนวคิดและความหมายของคำว่า “ประชาสังคม”

แนวคิดประชาสังคม (Civil Society) เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง สำนึกว่าตนเป็นพลเมือง สร้างเสริมการเมืองภาคประชาชน โดยมีเส้นแบ่งเขตระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจของพลเมืองที่ชัดเจน และมีความเชื่อว่า เมื่อประชาสังคมเข้มแข็งรัฐก็จะเล็กลง

ปัจจุบันความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” ยังมีคนไม่มากนักที่เข้าใจอย่างแท้จริง ซึ่งคำว่า “ประชาสังคม” (Civil society) นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

รศ.ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “Civil” ว่า พลเมืองหรือประชาชน ส่วน Society หมายถึง สังคม คือ การเข้าหมู่เข้าพวก การที่คนอยู่ร่วมกัน หากหมายความว่า ประชาสังคม หรือ Civil society แบบชาวบ้านก็คือ สังคมของพลเมืองนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจากการอยู่ตัวคนเดียวที่ย่อมมีเสรีภาพ ๑๐๐% แต่การที่คนเข้ามาอยู่รวมกันเป็นสังคม ก็เพราะการอยู่รวมกันเป็นสังคมนั้นย่อมได้ประโยชน์มากกว่าการอยู่คนเดียว แต่การรวมตัวกันอยู่เป็นสังคมนั้นย่อมจำเป็นต้องลดเสรีภาพส่วนตัวลงบ้าง ดังนั้น หน้าที่ของคนที่อยู่ในสังคมก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้องมีวินัยที่เคร่งครัดในการที่จะทำให้สังคมสงบสุข

หากใครละเมิดสิทธิประโยชน์ของคนอื่นหรือส่วนรวม ก็ต้องช่วยกันรับผิดชอบ<sup>๖</sup> การตระหนักในสิทธิประโยชน์ของตนเอง มีความเข้าใจเรื่องการสละเสรีภาพบางประการของตนเพื่อความสันติของสังคม และมีวินัยและยอมรับผิดชอบต่อสังคม จึงเป็นหัวใจของประชาสังคม

Christopher G.A Bryant ได้ให้ความหมายของคำว่า “civil” หมายถึง “civility” แปลว่า “เชิงอารยะ” แปลว่าเป็น “มาตรฐานที่ถือร่วมกันในสังคมโดยมีความอดกลั้นต่อความแตกต่างกันในด้านวิถีชีวิต วิธีการทำงาน และวิธีการรวมกลุ่ม” แปลความได้ว่า แม้เราจะไม่ชอบเขาก็ปฏิบัติต่อเขาอย่างมีความเกรงใจ (civilly) หรือให้เกียรติว่าเขาก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ไม่ใช่ไปขู่ตะคอก กรรโชก หรือปราบปรามให้สิ้นซากไป แต่ก็รู้ว่าจะต้องถึงกับต้องรับขบขู่เขาอย่างอบอุ่น เสมือนกับว่าเขาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเรา ไม่ผิดเพี้ยนไปจากเราอย่างที่เป็นในความสัมพันธ์แบบชุมชน (community)<sup>๗</sup> ประชาสังคมจึงเป็นการร่วมกันสร้างพลังของประชาชนในสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ มีความเห็นว่า คำว่า “ประชาสังคม” ยังเป็นคำกำกวม และได้ให้ความหมายของคำว่า Civil society หมายถึง การรวมกลุ่มกันของสมาคมที่มีแนวคิดเชื่อมั่นในการปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นการทำงานร่วมกันขององค์กรส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญ และการเป็น Civil society จะต้องมีส่วนเป็นเจ้าของ (Ownership) ซึ่งในบางประเทศประชาสังคมอาจอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือในองค์กรวิชาชีพ เช่น หมอ สถาปนิก ทั้งหมดเป็นเรื่องการดูแลกันเอง<sup>๘</sup>

กฤษฎา บุญชัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” ที่มีนัยของการเมืองภาคพลเมือง ดังนี้<sup>๙</sup>

---

<sup>๖</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. มติชน ([http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=3639](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=3639))

<sup>๗</sup> Christopher G.A Bryant. "Civil Nation, Civil Society, Civil Religion" in *Civil Society : Theory, History, Comparison*, edited by John A Hall, Cambridge : Polity Press, 1995, pp. 136 – 157.

<sup>๘</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. นำเสนอผลงานเรื่อง "การกระจายอำนาจกับการเสริมบทบาทประชาสังคม" ในการประชุมวิชาการเรื่อง การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งจัดโดยสถาบันพระปกเกล้า (๕ พ.ย. ๒๕๔๙)

<sup>๙</sup> กฤษฎา บุญชัย. "แนวคิดทฤษฎีในการศึกษาชุมชนและประชาสังคม" ใน วารสารร่วมพฤษภ ปีที่ ๑๗ เล่ม ๑ มิ.ย.-ก.ย. ๒๕๔๑.

(๑) ประชาสังคม คือ พื้นที่การเมืองสาธารณะ (public sphere) ของประชาชน ซึ่งกำเนิดมาจากการก่อตัวของวัฒนธรรมคนชั้นกลาง และขยายปริมาณออกไปสู่ชนชั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หลากหลาย และสนใจเข้าร่วมในพื้นที่การเมืองสาธารณะนี้ ดังนั้นประชาสังคมจึงเป็นพื้นที่ที่เกิดกิจกรรม มิได้หมายถึงประชาชนทั้งหมด หรือสังคมทั้งหมด ที่ไม่ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองสาธารณะ

(๒) ประชาสังคม คือ กระบวนการของประชาชนในการสร้างพื้นที่การเมืองสาธารณะของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้พื้นที่การเมืองของรัฐ (political society) และของทุน ดังนั้น ประชาสังคมจึงต้องเป็นอิสระจากรัฐและทุน

(๓) ประชาสังคม คือ เวทีแห่งการต่อสู้ทางอุดมการณ์ของฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ นทุนนิยม สังคมนิยม โดยรัฐหรือทุนที่พยายามครอบงำพื้นที่ดังกล่าว แต่ไม่สามารถครอบงำได้ทั้งหมด เวทีแห่งนี้จึงมีความหลากหลาย ซับซ้อน ทั้งขัดแย้งและร่วมมือ ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ การต่อสู้ของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งอาจจะใช้ความรุนแรงหรือสันติวิธีก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาสังคม นั้น ๆ ประชาสังคมจึงไม่ได้มีความหมายเป็นเวทีแห่งความสมานฉันท์อย่างเดียว

(๔) ประชาสังคม คือ กลุ่มปฏิบัติการ (actors) ในภาคประชาสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามเกณฑ์ “ชนชั้น” ที่ใช้ผลประโยชน์ (economic interest) เป็นตัวแบ่งตามแนวการวิเคราะห์มาร์กซิสต์แบบเก่า แต่เป็น “กลุ่มทางประวัติศาสตร์” (historical block) ที่เกิดจากกลุ่มต่าง ๆ ของชนชั้นต่าง ๆ มาร่วมมือกันเพื่อต่อสู้กับกลุ่มอื่น ทั้งนี้ โดยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมจะพยายามครอบครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์ (hegemony) โดยการครอบงำความคิดของประชาชน และกำหนดวัฒนธรรมหลักในสังคม ดังนั้น เราจะเห็นการเกาะตัวของกลุ่มต่าง ๆ ข้ามชนชั้นมาจากฐานอุดมการณ์ความคิดมากกว่าเรื่องฐานผลประโยชน์ แต่เพียงอย่างเดียว<sup>๔</sup>

นอกจากนั้น Alison Van Rooy ได้ให้ความหมายว่า ประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่เติมช่องว่างระหว่างครอบครัว รัฐ และตลาด<sup>๕</sup> และ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี

<sup>๔</sup> <http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=hanzo&date=05-09-2007&group=10&gblog=4>

<sup>๕</sup> Alison Van Rooy. *Civil Society and The Aid Industry, The politics and Promise*, The North-South Institute, Earthscan 1998. อ้างใน ราณี หัสสรังสี *โครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (โพกัส)*.

ได้ให้ความหมายของความเป็นประชาสังคมว่า หมายถึง ผู้คนมีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรี มีการร่วมตัวร่วมคิดร่วมทำในรูปต่างๆ และในเรื่องต่างๆ เต็มประเทศ สัมพันธภาพแบบนี้เป็น แนวราบเกิดพลังทางสังคม พลังของการเรียนรู้ และพลังของการจัดการสูงมาก ทำให้มีความสุข และความสำเร็จ<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่เปิดกว้างที่สุด และความหมายก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามโลกทรรศน์ และปรัชญาสังคมต่อความเป็นบุคคลและความเป็นมนุษย์ของคน ๆ นั้น<sup>๒</sup> ส่วนในทางปฏิบัติก็อยู่ที่วัตถุประสงค์ของแต่ละคน แต่ละองค์กร ในการให้คำจำกัดความ เช่น องค์การสหประชาชาติก็อาจเล็งเห็นประโยชน์ของประชาสังคมในการถ่วงดุลกับการขยาย อิทธิพลของตลาดธนาคารโลก ซึ่งเป็นกลไกสำคัญหนึ่งของตลาดที่คาดหวังให้ประชาสังคม ทำหน้าที่ตรวจสอบ ดูแลจัดการกับคอร์รัปชันในรัฐบาลที่ตนให้กู้เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของ ธนาคารและตลาดไว้ เป็นต้น



จะเห็นได้ว่า “ประชาสังคม” ในระดับกว้าง หมายถึง การทำหน้าที่เติมช่องว่าง ระหว่างครอบครัว รัฐ และตลาด และระดับลึก หมายถึง การสร้างพื้นที่การเมืองสาธารณะ เพื่อการต่อสู้กับกลุ่มอื่นหรือชนชั้นอื่น ในภาพรวมการเป็นประชาสังคมเป็นการรวมกลุ่มของ พลเมืองเพื่อประโยชน์ของสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวหรือเฉพาะกลุ่มตนเท่านั้น ดังนั้น การเป็นประชาสังคมจึงเป็นการแสดงความเป็นพลเมืองที่เป็นอิสระจากพรรคการเมือง และไม่ควร

<sup>๑</sup> ประเวศ วะสี. ประชาธิปไตยพหุอำนาจ. ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐.

<sup>๒</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (๒๕๔๐). หนังสือชุดประชาสังคม ลำดับที่ ๓. กรุงเทพฯ : สถาบัน ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

พึงพึงรัฐหรือกลุ่มทุน แต่มิได้หมายความว่า ต้องขาดจากสถาบันของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง ประชาสังคมจึงหมายถึง ความสัมพันธ์และการสื่อสารกันระหว่างพลเมืองด้วยกันเอง เพื่อสร้างอำนาจของสังคมให้มีพลังพอที่จะให้รัฐฟังเสียงประชาชนหรือประชาสังคม ซึ่งการสร้างประชาสังคม หมายถึง การพยายามดึงศักยภาพของคนแต่ละคนแต่ละกลุ่ม มาร่วมกันแก้ไขปัญหา จนเกิดจิตสำนึกร่วมที่มีความหลากหลาย ซึ่งเป็นการเมืองภาคพลเมืองที่ช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน ของสังคมอีกแรงหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นปัจจัยเร่งให้การเมืองของนักการเมืองมีคุณภาพมากขึ้น

## **องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีสภาที่ปรึกษาฯ และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในวงกว้าง อันจะเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และจะนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### **๑. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมทุกภาคส่วน**

สภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๙๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นผู้แทนองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลมาเป็นสมาชิก ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ ดังนี้

(๑) **กลุ่มภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน** ประกอบด้วย กลุ่มการผลิตด้านการเกษตร จำนวน ๑๖ คน กลุ่มการผลิตด้านอุตสาหกรรม จำนวน ๑๗ คน และกลุ่มการผลิตด้านบริการ จำนวน ๑๗ คน

(๒) **กลุ่มภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔๙ คน** ประกอบด้วย

- **กลุ่มภาคสังคม จำนวน ๑๙ คน** ประกอบด้วย กลุ่มการพัฒนาชุมชน จำนวน ๒ คน กลุ่มการสาธารณสุข จำนวน ๒ คน กลุ่มการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จำนวน ๔ คน กลุ่มการพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ จำนวน ๒ คน กลุ่มการพัฒนาเด็ก

เยาวชน สตรี และคนชรา จำนวน ๔ คน กลุ่มการพัฒนาแรงงาน จำนวน ๔ คน และกลุ่มการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน ๑ คน

- **กลุ่มภาคฐานทรัพยากร จำนวน ๑๖ คน** ได้แก่ กลุ่มฐานทรัพยากร จำนวน ๑๐ คน กลุ่มการพัฒนาระบบการเกษตร จำนวน ๔ คน กลุ่มการพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม จำนวน ๑ คน และกลุ่มการพัฒนาระบบการบริการ จำนวน ๑ คน

- **กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๔ คน**

จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ คือ ผู้แทนของภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนมาร่วมกันให้ข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง สภาที่ปรึกษาฯ จึงเป็นที่ศูนย์รวมขององค์กรประชาสังคมหรือการเมืองภาคพลเมืองที่มีความหลากหลาย แต่ไม่มีองค์ประกอบที่มาจากภาครัฐโดยตรง และไม่มี ความเกี่ยวข้องกับภาคการเมืองอย่างสิ้นเชิง

## ๒. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มิใช่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ กำหนดให้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีองค์การสรรหา ๒ ระดับ คือ

(๑) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน ๒๑ คน ประกอบด้วยบุคคลจากทุกภาคส่วน โดยมีประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน และเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกที่ปรึกษาฯ การตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกที่ปรึกษาฯ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยดำเนินการ จำนวน ๖ คณะ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกระบวนการสรรหาสมาชิกที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) คณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๖ คณะ ๆ ละ ๑๒ คน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยเป็นผู้แทนจากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนและสื่อมวลชน กลุ่มละ ๒ คน มีหน้าที่ในการเสนอชื่อองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกที่ปรึกษาฯ และการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า ๓ เท่าของจำนวนสมาชิกที่ปรึกษาฯ ที่พึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ ตลอดจนดำเนินงานตามกระบวนการสรรหาสมาชิกให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) กระบวนการสรรหาสมาชิกที่ปรึกษา ในขั้นตอนสุดท้าย กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้คัดเลือกไว้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ เท่าของจำนวนสมาชิกที่ปรึกษา ที่พึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ มาประชุมและทำการคัดเลือกกันเองให้ได้สมาชิกที่ปรึกษา ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายบุคคลตามภาค อาชีพ เพศ ขนาดของกิจการ และสมาชิกสภาที่ปรึกษา ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินั้นต้องเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีภูมิปัญญาอย่างแท้จริง

จากนั้นให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายชื่อต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อสมาชิกที่ปรึกษา ในราชกิจจานุเบกษา

สรุปได้ว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษา มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา และคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบเป็น “เบญจภาคี” โดยมาจากทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคการผลิต ภาคแรงงาน ภาคสื่อมวลชน และภาคประชาสังคม หากการสรรหาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีสภาที่ปรึกษา ก็จะทำให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ครอบคลุมถึงผู้แทนขององค์กรประชาสังคมจากทุกภาคส่วนที่มีความหลากหลายอย่างแท้จริง

แต่ที่ผ่านมา กระบวนการการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง กรณีการสร้างเครือข่ายเพื่อเสนอชื่อบุคคลสมัครเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา เพียงเพื่อเข้าทำหน้าที่เป็น Voter และมีการบล็อกโหวตกัน จนกระทั่งมีการครหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ และข้อสงสัยถึงความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของการเป็นภาคประชาสังคมหรือการเมืองภาคพลเมืองอย่างแท้จริงของผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา

อย่างไรก็ตาม การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ค่อนข้างยุ่งยาก และมีปัญหาในการดำเนินการค่อนข้างมาก แต่ก็เป็นวิธีการที่มีประยุต์ดัดแปลง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องไปใช้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำนวน ๗๔ คน รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ อีกหลายองค์กร

### ๓. อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ เป็นกลไกการมีส่วนร่วม เพื่อการพัฒนา

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ให้สภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม โดยการให้คำปรึกษาเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษาและศึกษาเรื่องที่เห็นว่าสมควรเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดก่อนพิจารณาประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติเพิ่มให้สภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมด้วย และให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นด้วย ซึ่งแต่เดิมสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาที่ปรึกษาฯ

สรุปได้ว่า สภาที่ปรึกษาฯ เป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดก่อนพิจารณาประกาศใช้ ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน

## ความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษาฯ กับการเมืองภาคพลเมือง ภาคการเมืองของนักการเมืองและภาครัฐ

### ๑. มิติความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษาฯ กับภาคประชาสังคม และการเมืองภาคพลเมือง

สืบเนื่องจากก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมักจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำโดยกลุ่มเทคโนโลยี ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง จึงให้มีสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อเป็นกลไกนำไปสู่เป้าหมายของการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการมีสภาที่ปรึกษาฯ องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ดังที่กล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า สภาที่ปรึกษาฯ เสมือนเป็นองค์กรขององค์กรประชาสังคม มีป่อเกิดและฐานที่มาจากองค์กรประชาสังคม ซึ่งเป็นสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นชมรมหรือสมาคม (สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ คือ ผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม) เป็นเวทีของภาคประชาสังคมหรือเป็นพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมได้ดำเนินกิจกรรมอันเป็นความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของการเมืองภาคพลเมืองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและได้รับการสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินการจากภาครัฐ มีผลผลิตที่มาจากความร่วมมือของประชาสังคม และมีผลลัพธ์ที่จะก่อประโยชน์ให้กับประชาสังคมและประชาชนโดยรวม สภาที่ปรึกษาฯ จึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางหรือกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างประชาสังคมทุกภาคส่วนไปสู่ภาครัฐ

### ๒. มิติความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษาฯ กับภาคการเมือง

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๗ (๔) กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และมาตรา ๑๐ ได้ให้ภาพลักษณ์ของสภาที่ปรึกษาฯ ไว้อย่างงดงามว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด”

นอกจากนั้น การเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ยังไม่มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบอาชีพอื่น เนื่องจากการทำหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ไม่ใช่การปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ค่าตอบแทนในรูปของเบี้ยประชุมเป็นการใช้จ่ายเงินในงบดำเนินการ หมวดค่าตอบแทน ซึ่งหมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ทางราชการรูปแบบหนึ่ง ตามนัยนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จึงดูเหมือนจะคล้ายกับคณะบุคคลที่เข้ามาช่วยงานราชการที่มาจากภาคเอกชน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มาจากผู้ที่มีประสบการณ์ความสำเร็จในแวดวงของตนแล้ว อาสามาทำงานด้วยจิตอาสาธรรณะเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรที่ปลอดจากการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น

สำหรับการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด เป็นกลไกในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ โดยการศึกษาหรือดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งนี้ ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย โดยต้องมีการจัดทำรายงานแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ทุกฝ่ายที่เสนอความเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน พร้อมทั้งเหตุผลและข้อดีข้อเสียหรือผลกระทบของแนวทางการดำเนินการตามความเห็นที่เสนอ และให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาฯ ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (web site) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ([www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)) ตามรูปแบบที่กำหนดและเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ([www.thaigov.go.th](http://www.thaigov.go.th)) โดยวิธีการเชื่อมโยงเว็บไซต์ และหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ ให้หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วย



จะเห็นได้ว่า คำปรึกษาและข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ เป็นคำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาฯ ไม่ได้กำหนดให้มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

### ๓. มิติความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษาฯ กับภาครัฐ

สภาที่ปรึกษาฯ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติภารกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีอำนาจบังคับการให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้สั่งการตามอำนาจหน้าที่ได้ กฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาฯ จึงมิได้ให้อำนาจสภาที่ปรึกษาฯ ไว้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการใด ๆ สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ก็มิได้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเฉพาะตน หากแต่เป็นการทำงานร่วมกันในฐานะสภา จึงมีอาจถือได้ว่าสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๙</sup> ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเห็นว่าสภาที่ปรึกษาฯ มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใด ๆ<sup>๑๐</sup> หากสภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่เสมือนเป็นภาครัฐ หรือองค์กรที่มีอำนาจทางปกครอง หรือมีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติในลักษณะเดียวกับภาครัฐ ก็จะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

สภาที่ปรึกษาฯ จึงไม่ใช่องค์กรทางปกครอง และสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาฯ ควรจะรักษาระดับความสัมพันธ์กับภาครัฐที่มีเส้นแบ่งเขตระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับภาครัฐให้อยู่ในระดับที่ไม่ทำให้สภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรรวมของประชาสังคมเสียไป และควรจะสร้างความสัมพันธ์กับภาครัฐในลักษณะของการมีส่วนร่วม และหากจะให้ดียิ่งขึ้น สภาที่ปรึกษาฯ ก็ควรจะพึ่งพิงรัฐและทุนให้น้อยที่สุด ปัจจุบันสภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

<sup>๙</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๕๔๘, กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘)

<sup>๑๐</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองเพื่อบรรเทาชั่วคราว ก่อนการพิพาทคำสั่งที่ ๒๔๐/๒๕๔๘, ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ )

สำหรับกรณีที่สำนักงานสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง กรม และมีฐานะเป็นกรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาที่ปรึกษา นั้น เป็นเส้นแบ่งเขตความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษา กับภาครัฐหรือไม่ และเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับรูปลักษณะของสภาที่ปรึกษา หรือไม่ อย่างไร เป็นประเด็นที่มีการแสวงหารูปแบบและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งการมีสภาที่ปรึกษา มาโดยตลอดนับจากที่ได้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา

เมื่อพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษา กับภาคประชาสังคม ภาคการเมือง และภาครัฐดังกล่าวข้างต้นนั้น สภาที่ปรึกษา จึงเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่จะร่วมกันสร้างฐานของการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ดีงาม เข้มแข็ง และยั่งยืน โดยทำหน้าที่ประสานการพัฒนาระหว่างภาคประชาสังคมกับภาครัฐอย่างน้อยใน ๔ ด้าน คือ

(๑) เป็นองค์กรที่จะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนจากทุกกลุ่มอาชีพและกลุ่มกิจกรรมของประเทศ ซึ่งจะทำให้รัฐและองค์กรของรัฐได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง เพื่อจะนำไปแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างถูกต้อง

(๒) เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และให้ความเห็นในการกำหนดนโยบายและแผนของรัฐบาล

(๓) เป็นการเชื่อมโยงความร่วมมือของประชาชนในการพัฒนาระดับต่าง ๆ อย่างเป็นทางการตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ และการเป็นระบบมากที่สุด และสามารถตรวจสอบทางอ้อมการใช้อำนาจของรัฐได้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

(๔) เป็นกลไกที่จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมได้ด้วยสันติวิธี ซึ่งสภาที่ปรึกษา จะมีความเป็นกลางที่ปลอดจากอิทธิพลของการเมืองและการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและจะทำให้เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

สภาที่ปรึกษา จึงควรให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหัวใจที่จะทำให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่สภาที่ปรึกษา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีน้ำหนัก เมื่อสภาที่ปรึกษา มีปัญหาที่จะให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลขอคำปรึกษา

กรณีใด ๆ จากสภาที่ปรึกษาฯ สภาที่ปรึกษาฯ ควรประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน แล้วจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงได้มีเวทีสำหรับการนำเสนอปัญหาและข้อคิดเห็นอย่างกว้างขวาง โดยนำเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมมาใช้ เช่น การจัดเวทีหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความรู้สึกรู้สึกของตนเอง หรือแสดงความคิดเห็นในความห่วงใย เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สภาที่ปรึกษาฯ ใช้ดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใด หรืออาจจะใช้ร่วมกันหลายอย่าง เช่น การสนทนากลุ่ม เป็นกลุ่มอภิปราย เล็ก ๆ หรือกลุ่มเจาะจง (Focus group discussion – FGD) การประชุม การร่วมฟังความเห็น และการประชุมเชิงปฏิบัติการ ประชาธิปไตย (Public consultation) สถานเสวนา (Dialogue) และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ WEB SITE เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน

## **วิาทะว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการเมืองภาคพลเมือง**

### **๑. สภาที่ปรึกษาฯ : พื้นที่สาธารณะของการเมืองภาคพลเมืองตามระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรง**

ประเทศในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้ประชาชนมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครอง หรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นระบบประชาธิปไตยโดยอ้อมเท่านั้น แต่ให้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงด้วย อาทิ การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองโดยการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะดังเช่นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมือง<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup> ปัจจุบันทั้งประเทศประชาธิปไตยหรือสังคมนิยมต่างก็นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของสภาที่ปรึกษามาเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศมากขึ้น ดังปรากฏว่ามีประเทศสังคมนิยมก็มีสภาที่ปรึกษาหรือสถาบันในลักษณะเดียวกันด้วย เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

รวมทั้งอาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตำแหน่งของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการเมืองภาคพลเมืองจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมซึ่งเป็นการเมืองของนักการเมืองที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไป<sup>๒๒</sup>

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบพหุการเมือง (Plural Politics) ที่มีทั้งการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน และการมีส่วนร่วมโดยตรงดังที่กล่าวแล้ว ที่ยังยอมรับการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองเท่าเทียมกัน และปฏิเสธการผูกขาดอำนาจทางการเมืองให้เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การมีส่วนร่วมแบบพหุการเมืองจึงต้องยอมรับภาวะความเป็นพหุสังคม (Plural Society) อันเป็นการเคารพความแตกต่าง (Difference) และความหลากหลาย (Diversity) ถือเป็นประชาธิปไตยพหุอำนาจ (Plural Democracy) ที่มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่าง ๆ ในหลายระดับ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเพียงไม่กี่องค์กร ไม่กี่กลุ่ม หรือเป็นอำนาจเดี่ยวเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา

## ๒. สภาที่ปรึกษา มิได้เป็นส่วนหนึ่งของการเมืองของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

การที่สภาที่ปรึกษา ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่า สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรรวมของประชาสังคมที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่ผลประโยชน์ของนักการเมือง กลุ่มการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

<sup>๒๒</sup> ศึกษาเพิ่มเติมในบริบทนี้ เทวานฤมิตรกุล. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. วารสารกฎหมายปกครอง (สิงหาคม ๒๕๔๑) : ๕๗ - ๘๑.

สภาที่ปรึกษาฯ จึงไม่น่าจะเป็นสภาที่สามที่มีความเหมือนหรือความใกล้เคียงกับสภาการเมือง ที่ทำให้รู้ลักษณะของสภาที่ปรึกษาฯ ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของการมีสภาที่ปรึกษาฯ และหากสภาที่ปรึกษาฯ มีสถานะหรือมีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติเช่นเดียวกับสภาการเมืองหรือองค์กรที่รวมกันทำกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ก็จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเชิงอำนาจและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ ภาคประชาสังคม ภาคการเมืองและภาครัฐได้ หรือหากจะพัฒนาไปจนมีวัฒนธรรมและวิถีปฏิบัติเช่นเดียวกับสภาการเมือง รวมถึงมีความสัมพันธ์กับการเมืองของนักการเมืองจนกลายเป็นเนื้อเดียวกันกับสภาการเมืองหรือการเมืองของนักการเมือง ทำให้พื้นที่สาธารณะของภาคประชาสังคมหรือการเมืองของพลเมืองหายไป แต่ไปเพิ่มพื้นที่ให้กับการเมืองของนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

### ๓. การเมืองภาคพลเมืองที่เข้มแข็งหนุนนำสภาที่ปรึกษาฯ ที่มีพลัง

สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากภาคประชาชนสู่ภาครัฐ เป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายของรัฐที่เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนไปแล้วนั้นได้เข้าไปร่วมกำหนดนโยบาย การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ และตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งตามระบอบประชาธิปไตยแบบโดยตรง แบบกึ่งโดยตรง แบบผู้แทน แบบมีส่วนร่วม และแบบโดยอ้อม ผสมผสานกัน ดังนั้น ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวจึงเป็นประชาธิปไตยพหุอำนาจ มีความเป็นพหุการเมือง สอดคล้องกับการมีสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๘ ได้เพิ่มหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ และปรับสถานะของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และได้ย้ายมาอยู่ในหมวดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีของสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วม ไม่มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ จึงมีการกล่าวกันว่า สภาที่ปรึกษาฯ เป็นเพียงเสือกระดาษ หรือยักษ์ไม่มีกระบอง ไม่มีอำนาจแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ต้องเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ หากสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรประชาสังคมอย่างแท้จริง มีความเชื่อมโยงและมีการสื่อสารสองทางกับองค์กรประชาสังคมที่เสนอชื่อตนเองเข้าเป็นสมาชิก รวมทั้งสภาที่ปรึกษาฯ มีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรประชาสังคมนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง สร้างเครือข่ายการจัดทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวงกว้าง ใช้ประโยชน์จากเครือข่าย (network utilizing) เพื่อเป็นเวทีกลางประสานงานร่วมกัน เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร เพื่อเป็นเวทีร่วมสร้างสรรค์และพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ และเพื่อเป็นเวทีสร้างกระแสผลักดันประเด็นใหม่ ๆ ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ มีพลังผลักดันให้คณะรัฐมนตรีรับฟังหรือให้ความสำคัญต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เพราะการไม่รับฟังความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีฐานที่มาจากกระบวนการทางการเมืองภาคพลเมืองที่มีพลังหรืออำนาจแฝงและรัฐธรรมนูญให้การรับรอง ย่อมอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและคะแนนเสียงของรัฐบาลในอนาคตได้

หากกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรประชาสังคมที่แท้จริง และทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับองค์กรประชาสังคมที่เสนอชื่อตนเองเข้าเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันสภาที่ปรึกษาฯ ก็จะต้องสื่อสารสองทางกับประชาสังคมและประชาชนให้รับรู้ทั่วไปว่าสภาที่ปรึกษาฯ กำลังทำอะไรอยู่ มีผลต่อประโยชน์ของประเทศอย่างไร และประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งรัฐบาลดำเนินการอย่างไรต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ก็จะทำให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งไม่มีลักษณะเชิงบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับฟังหรือดำเนินการ กลายเป็นความเห็นที่คณะรัฐมนตรีต้องเอาใจใส่ เพราะสภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรรวมของประชาสังคมที่มีเครือข่ายประชาสังคมทั่วประเทศทุกภาคส่วน เป็นพลังยิ่งใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้ จึงอาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ มีผลผูกพันต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี แต่สภาที่ปรึกษาฯ ต้องประสานสร้างและรวมพลังเครือข่ายประชาสังคม เพื่อเป็นกลไกให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ มีศักยภาพ และเป็นอำนาจแฝงที่มีอยู่ภายในสภาที่ปรึกษาฯ โดยธรรมชาติ

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ จะมีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร และมากน้อยเพียงใด ทำหน้าที่ในฐานะพื้นที่สาธารณะของการเมืองภาคพลเมืองตามเจตนารมณ์แห่ง

รัฐธรรมนูญ และรักษาระดับความสัมพันธ์กับการเมืองของนักการเมือง ภาครัฐหรือภาคราชการ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มีความสมดุลหรือไม่ อย่างไร จึงขึ้นอยู่กับประชาชน ประชาสังคม สภาที่ปรึกษา และเครือข่ายประชาสังคมของสภาที่ปรึกษา ที่จะร่วมกันสร้างสภาที่ปรึกษา ให้เป็นองค์กรที่มีคุณค่าต่อสังคมต่อไป

## บทสรุป

สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารประเทศของรัฐบาล และเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีคุณลักษณะ พิเศษแตกต่างจากองค์กรอื่น ดังนี้

(๑) สมาชิกสภาที่ปรึกษา จำนวน ๙๙ คน เป็นผู้แทนองค์กรประชาสังคม ทุกภาคส่วน ถือเป็นพื้นที่ของการเมืองภาคพลเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองและรัฐให้การสนับสนุน งบประมาณอย่างเพียงพอ

(๒) กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่มีขั้นตอนการดำเนินการยุ่งยาก และมีความซับซ้อนมาก

(๓) สภาที่ปรึกษา มีองค์ประกอบที่มีความหลากหลายมาก

(๔) สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็น องค์กรต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

(๕) สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่ปลอดการเมือง

(๖) สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในทางปกครอง

(๗) สมาชิกสภาที่ปรึกษา ไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่เป็นข้าราชการ การเมือง

ความสัมพันธ์ของสภาที่ปรึกษา กับภาคประชาสังคม ภาคการเมือง และภาครัฐ ที่สร้างความสมดุลในเชิงอำนาจของการเมืองภาคพลเมือง จำเป็นต้องรักษาคุณลักษณะพิเศษ ของสภาที่ปรึกษา ดังนี้

(๑) สภาที่ปรึกษา เป็นศูนย์รวมของภาคประชาสังคมจากทุกภาคส่วน สมาชิก สภาที่ปรึกษา ต้องมีความเป็นพลเมือง ทำกิจกรรมในฐานะของการเมืองภาคพลเมือง เป็น ตัวกลางหรือกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างประชาสังคมทุกภาคส่วนไปสู่ภาครัฐ มีผลผลิตที่มาจากการ

มีส่วนร่วมของประชาสังคม และมีผลลัพธ์ที่จะก่อประโยชน์ให้กับประชาสังคมและประชาชน โดยรวม

(๒) สภาที่ปรึกษาฯ ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มีใช้ผลประโยชน์ของนักการเมือง กลุ่มการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ดังนั้น หากพัฒนาให้มีความเหมือนหรือความใกล้เคียงกับสภาการเมือง หรือมีสถานะและมีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติเช่นเดียวกับสภาการเมือง ก็จะใช้สภาที่ปรึกษาฯ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ สภาที่ปรึกษาฯ จึงควรมีระดับความสัมพันธ์กับการเมืองของนักการเมือง ภาครัฐและองค์กรทางปกครองให้มีความสมดุล อยู่ในระดับที่ไม่ทำให้สภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรของประชาสังคมเสียไป และหากจะให้ดียิ่งขึ้น สภาที่ปรึกษาฯ ก็ควรจะพึ่งพิงรัฐและทุนให้น้อยที่สุด

(๓) การที่สภาที่ปรึกษาฯ มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใด ๆ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ควรถาหน้าที่เช่นเดียวกับภาครัฐที่มีอำนาจทางปกครอง หรือมีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติในลักษณะเดียวกับภาครัฐ หรือองค์กรที่มีอำนาจทางปกครอง

สภาที่ปรึกษาฯ จึงต้องประกอบด้วยมีสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นผู้แทนประชาสังคมที่แท้จริงและมีความสัมพันธ์กับประชาสังคมนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง ต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับภาคประชาชน และต้องประสานงานกับเครือข่ายประชาสังคมอย่างใกล้ชิด โดยให้ภาคประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งในกระบวนการผลิตและการนำผลผลิตไปใช้ที่จะก่อประโยชน์ต่อประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ได้ให้สภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย และให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งคุณลักษณะพิเศษของสภาที่ปรึกษาฯ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับประชาสังคม ภาคการเมือง และภาครัฐ ที่กล่าวแล้วนั้น ก็ควรจะหยิบยกไปพิจารณาเพื่อให้กระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงคุณลักษณะพิเศษและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสภาที่ปรึกษาฯ กับประชาสังคม ภาคการเมือง และภาครัฐ ที่เหมาะสม หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “เอกลักษณ์ของสภาที่ปรึกษาฯ” ที่หากมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

ที่ทำให้ “เอกลักษณ์ของสภาที่ปรึกษา” ประการหนึ่งประการใดขาดหายไป ก็อาจจะทำให้  
บริบทของสภาที่ปรึกษา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น สภาที่ปรึกษา ต้องมุ่งมั่นสร้างประชาสังคมเข้มแข็ง เพื่อเสริมสร้าง  
พลังให้กับสภาที่ปรึกษา และเพิ่มแนวร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย  
ดังนี้

(๑) สร้างระบบการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่เป็นธรรมต่อประชาสังคม  
ทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาสังคมนั้น ๆ อย่างแท้จริง

(๒) สร้างระบบการทำงานของสภาที่ปรึกษา ที่ให้ความสำคัญต่อการรับเรียนรู้  
และการรับรู้ของเครือข่ายประชาสังคม เพื่อสร้างประชาสังคมที่มีคุณภาพและมีความเข้มแข็ง  
สร้างประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อกำหนดนโยบายหลักของชาติร่วมกัน และการสร้างระบบ  
สื่อสารสองทางกับเครือข่ายประชาสังคมในกระบวนการของสภาที่ปรึกษา ก็จะเป็นการเสริมสร้าง  
อำนาจแฝงให้สภาที่ปรึกษา

(๓) สร้างระบบความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงกับภาครัฐและองค์กรที่มีอำนาจ  
ทางปกครองในวิถีที่เหมาะสม มีวัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติเฉพาะของสภาที่ปรึกษา  
เพื่อ “ถ่วงดุล” ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจประชาสังคม ที่จะนำไปสู่ “ภาวะสมดุลระหว่าง  
การเมืองภาคพลเมืองกับการเมืองของนักการเมือง” นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยแบบ  
มีส่วนร่วม และการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป



## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับเดือน  
..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย .....  
ถนน ..... แขวง/ตำบล .....  
เขต/อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐

ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองโน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
จำนวนเงิน ..... บาท

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

### ข้อกำหนดบทความ

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

๒. บทความวิจัย หมายถึง บทความที่มีรูปแบบของการวิจัยตามหลักวิชาการ กล่าวคือ มีการตั้งสมมติฐานหรือกำหนดปัญหาที่ชัดเจน สมเหตุสมผล โดยจะต้องระบุถึง วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน มีการค้นคว้าอย่างเป็นระบบ มีการรวบรวมข้อมูล พิจารณา วิเคราะห์ ตีความ อภิปรายผล และสรุปการวิจัย ที่สามารถให้คำตอบบรรลุวัตถุประสงค์หรือ หลักการบางอย่างที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางวิชาการหรือการนำวิชาการนั้นมาประยุกต์ใช้ โดยขอให้เรียงลำดับเนื้อหา ดังนี้ บทนำ วัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล สรุปผล/ข้อเสนอแนะ และเอกสารอ้างอิง

๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

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

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน  
อย่างชัดเจน

### การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ [rattasapasarn@yahoo.com](mailto:rattasapasarn@yahoo.com)

### ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

### ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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



# รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

## ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่าน จานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๗ (เปิดสมัยประชุมสภา)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๔.๐๐น.	เคารพธงชาติ					๐๔.๐๐น.	เคารพธงชาติ	
๐๔.๐๕น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๔.๐๕น.	ศาสนาภิปราย (๒๐)	
๐๔.๐๖น.	ศาสนาภิปราย ตอนที่ ๑ (๒๕)	ศาสนาภิปราย ตอนที่ ๒ (๒๕)	ศาสนาภิปราย ตอนที่ ๓ (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ๑ (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ๒ (๒๕)			
๐๔.๑๐น.	คุยกับวันใหม่ (๑๐)		รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)				
๐๕.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๕.๐๐น.	สภาคดีลับ (๒๐)	
๐๕.๑๐น.	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๕๐)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๒๕) (๕๐)			
๐๕.๑๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)							
๐๖.๐๕น.	↑	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	↑	↑	↑	๐๖.๐๕น.	สรุปข่าวรอบตีค่าที่ ๑ (๕)	สรุปข่าวรอบตีค่าที่ ๑ (๕)
๐๖.๑๕น.						เห็นทางประชาธิปไตย+สรุปสเปดต่างๆ	ภาษาจากข่าว (๑๐)	นาฬิกากฎหมาย (๑๐)
๐๖.๒๐น.						เห็นกันได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	นาฬิกากฎหมาย (๑๐)	นาฬิกากฎหมาย (๑๐)
๐๖.๓๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๖.๓๐น.	จึงช้าสวรรค์ (๒๕)	สุทธกาย สบายใจ (๒๐)
๐๖.๔๐น.	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	๐๖.๔๐น.	บันทึกคนดี (๒๐)	
๐๖.๕๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท	รับสัญญาณข่าว สทท	รับสัญญาณข่าว สทท	รับสัญญาณข่าว สทท	รับสัญญาณข่าว สทท	๐๖.๕๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท	
๐๗.๐๐น.	เคารพธงชาติ (๑๐) + สทท (๑๐)	เคารพธงชาติ (๑๐) + สทท (๑๐)	เคารพธงชาติ (๑๐) + สทท (๑๐)	เคารพธงชาติ (๑๐) + สทท (๑๐)	เคารพธงชาติ (๑๐) + สทท (๑๐)	๐๗.๐๐น.	สารคดีเศรษฐกิจเพื่อ (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)	สุทธกาย สบายใจ (๒๐)
๐๗.๑๐น.	จึงช้าสวรรค์ (๑๐)	จึงช้าสวรรค์ (๑๐)	จึงช้าสวรรค์ (๑๐)	จึงช้าสวรรค์ (๑๐)	จึงช้าสวรรค์ (๑๐)	๐๗.๑๐น.	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	
๐๗.๒๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๗.๒๐น.	สัมภาษณ์ประชาชน (๒๐)	
๐๗.๓๐น.	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	๐๗.๓๐น.	รัฐสภาของประชาชน (๕)	สุทธกาย สบายใจ (๒๐)
๐๗.๔๐น.	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	รัฐสภาทวิ (๑,๒/ค) อภิปราย (๑,๔/ค) (๒๐)	๐๗.๔๐น.	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	
๐๗.๕๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๗.๕๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท	
๐๘.๐๐น.	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับการเมือง (๒๐)	บททนาย กับเมือง (๒๐)	๐๘.๐๐น.	รัฐสภาต่างปะ (๒๕)	ภาษาจากข่าว (๑๐)
๐๘.๑๐น.	ภาษาสภา (๑๐) เด็กปิ่นได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	ภาษาสภา (๑๐) เด็กปิ่นได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	ภาษาสภา (๑๐) เด็กปิ่นได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	ภาษาสภา (๑๐) เด็กปิ่นได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	ภาษาสภา (๑๐) เด็กปิ่นได้ (๒ขที่ ๔ / ค.)	๐๘.๑๐น.	สรุปข่าว รอบตีค่าที่ ๑ (๕)	
๐๘.๒๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๐๘.๒๐น.	สรุปข่าว รอบตีค่าที่ ๑ (๕)	
๐๘.๓๐น.	เคารพธงชาติ	รับสัญญาณข่าวจาก NBT	เคารพธงชาติ	รับสัญญาณข่าวจาก NBT	เคารพธงชาติ	๐๘.๓๐น.	สรุปข่าว รอบตีค่าที่ ๑ (๕)	สรุปข่าว รอบตีค่าที่ ๑ (๕) + รัฐสภาทวิ (๕) + สทท (๑๐)
๐๘.๔๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)					๐๘.๔๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)	
๐๘.๕๐น.	คุยกับวันใหม่ (๑๐)	คุยกับวันใหม่ (๑๐)	คุยกับวันใหม่ (๑๐)	คุยกับวันใหม่ (๑๐)	คุยกับวันใหม่ (๑๐)	๐๘.๕๐น.	สนทนาว่าไว้ (๒๐)	
๐๙.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๙.๐๐น.	มองรัฐสภา (๕) รัฐสภาของประชาชน (๑๐)	
๐๙.๐๕น.	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๕๐)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)			
๐๙.๑๐น.	วีดิประชา (๒๕)	วีดิประชา (๒๕)	วีดิประชา (๒๕)	วีดิประชา (๒๕)	วีดิประชา (๒๕)			
๐๙.๒๐น.	ปิดสถานี					๐๙.๒๐น.	ปิดสถานี	

- หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ
- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
  - ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๐๙.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
  - ๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาดำเนินการประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นทรัพย์สินของรายการนี้
  - ๓. การได้สเปคและสารคดีที่ระหว่างรายการและคืนวีโมง การเลือกสเปคให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
  - \* วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น รายการ รัฐสภาทวิ (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒ ของเดือน) , ภิปรายประชาธิปไตย (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)
  - \* วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น รายการ ภาษาสภา (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒,๓ ของเดือน) , เด็กปิ่นได้ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)



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