



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

967

ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๙

เรื่องในเล่ม

บทบรรณาธิการ

ระบบศาลปกครองในประเทศไทย ๑

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

และปากีสถาน ๑๐

มนุษย์กับการเมือง ๒๐

แนวนโยบายของรัฐ ๒๕

คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มและ

หลักการประชุมโดยสังเขป ๓๓



LIERT

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

พันเอก สงวน คำวงษา เป็นผู้ดำเนินการ
 ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ เป็นรองผู้ดำเนินการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์ เป็นบรรณาธิการ
 นายประยูร สตาเขตร์ เป็นผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายอาสา ทรัพย์อ่อนนัต์ ประจำกองบรรณาธิการ

นางสาวบังอร อิ่มโอชา ประจำกองบรรณาธิการ

นายภราตา บุรณศิริ ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรัตน์ หมุ่มพัยคัมภ์ ประจำกองบรรณาธิการ

นางสาวกอบกุล ศรานนท์ เป็นผู้จัดการและ
 สมุหบัญชี

นายถวิล วิเชียรชุม หัวหน้ากองบรรณาธิการ

- กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ

- อัตราค่าบำรุง
 บละหกสิบบาท
 ครึ่งปีสามสิบห้าบาท

- การเงินและการขอรับ
 ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ
 สำนักงาน โดยเช็คไปรษณีย์
 ธนาคาร ส่งจ่าย ณ ที่ทำ
 ไปรษณีย์ ชุด

- ส่งเรื่องลงรัฐสภา
 ส่งให้บรรณาธิการหรือ
 ผู้ช่วยบรรณาธิการ
 ที่สำนักงาน

- สำนักงาน ตั้งอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พระที่นั่งอนันตสมาคม กรุงเทพมหานคร
 โทรศัพท์ ๒๘๒๖๑๘๑, ๒๘๒๖๑๘๑ ต่อ ๒๑๕

- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นเจ้าของ

- พิมพ์ที่มณฑลการพิมพ์ บางลำภู กรุงเทพมหานคร นางจรัส อ่องจรัส ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา โทร. ๒๘๒๖๖๖



บทบรรณาธิการ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ปกครองเป็นการมอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ไม่เป็นการโอนอำนาจปกครองตนเองของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นการเค็ดขาดและถาวร สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนยังมีอยู่

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปให้กับส่วนท้องถิ่น ทำการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ผลจากการบังคับใช้กฎหมายตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการปกครองในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ก็เนื่องจากการปกครองโดยส่วนกลางส่งตัวแทนไปปกครอง หรือบังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลไม่อาจบรรลุผลดีแก่ประชาชนเต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือไม่สามารรถแก้ปัญหาให้ตรงกับสาเหตุที่แท้จริงของส่วนปกครองหรือหัวเมืองชนบทได้ ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองไม่ทราบปัญหา หรือความต้องการของท้องถิ่น และเพราะประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของผู้ปกครองหรือตัวแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากส่วนกลางในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างจริงจัง

ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่จะปกครองตนเอง ยังมีสิทธิปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์และสามารถเลือกตัวแทนระดับท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ปกครองหรือบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึงในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ประชาชนสามารถควบคุมตัวแทนหรือผู้ปกครองของตนอย่างใกล้ชิด ผลของการบังคับใช้กฎหมาย จึงตกถึงมือประชาชนเจ้าของอำนาจนั้นอย่างแท้จริง

รัฐสภาสาร ฉบับเดือน สิงหาคม นี้ จึงได้เสนอบทความเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศอินเดียและปากีสถาน ซึ่งประเทศอังกฤษ เจ้าอาณานิคมเดิมได้วางรูปแบบการ



ปกครองท้องถิ่นไว้ได้อย่างเหมาะสมกับขนบธรรมเนียม และประเพณีการปกครองดั้งเดิมของประเทศอินเดีย ทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นของอินเดียเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่ชวนให้ศึกษา นอกจากการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งนับว่าเป็นประเทศแม่แบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

นอกจากนี้บทความที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่งคือ ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ผู้เรียบเรียงบทความนี้ได้ศึกษาถึงแนวความคิดและวิวัฒนาการศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยชี้ให้เห็นขนบธรรมเนียมดั้งเดิมอันเป็นรากฐานของแนวความคิดเรื่องศาลปกครอง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองขอบเขตและประเภทของคดีที่จะต้องนำมาพิจารณาในศาลปกครอง ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนักนิติศาสตร์ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๑๒ ใ้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งศาลต่าง ๆ ขึ้นได้เมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็นและจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยเป็นหลักประกันความยุติธรรมในการประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความยุติธรรมตามหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ไม่สามารถสนองตอบต่อบทบาทอันสลับซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นได้ ก็จำเป็นต้องอยู่ที่สังคมโดยส่วนรวมจะเรียกร้องต่อระบบให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อไป

ระบบศาลปกครอง ในประเทศไทย

โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ*

ในประเทศไทยของเรา ได้มีการกล่าวขวัญถึงเรื่องศาลปกครองกันมานานแล้ว ในไม่ช้านักคง จะมีการ ก่อตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง ตามข้อผูกพันซึ่งมีปรากฏอยู่ในทวิบทกฎหมายหลายฉบับ เช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๒๑๒ วรรค ๑ ว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็โดยพระราชบัญญัติ” หรือในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๗ ซึ่งกล่าวว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ กพ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๑๐๔ หรือมาตรา ๑๐๕ แล้ว ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น” ในมาตรา ๑๒๐ ของพระราชบัญญัติ

ฉบับเดียวกันบัญญัติไว้ว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษตามความในมาตรา ๑๐๗ ยังมีให้ใช้บังคับในทำนองเดียวกัน” พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช ๒๕๑๘ ก็มีบทบัญญัติพาดพิงถึงศาลปกครองไว้ ในมาตรา ๓๑ วรรค ๑ ความว่า “เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา ๓๐ (๔) (๕) หรือ (๖) ให้รัฐมนตรีสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งแต่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือเป็นสิ้นสุด” และในมาตรา ๕๐ ก็บัญญัติไว้ว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และให้คำพิพากษาของศาลแพ่งเป็นที่สิ้นสุด”

จากข้อความที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้โดยไมยากนักว่าการก่อตั้งศาลปกครอง

* เลขานุการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



๒

ขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ปัญหาอยู่ที่ว่า การตั้งศาลปกครองดังกล่าวจะดำเนินไปในรูปใดและจะช้าเร็วอย่างไรเท่านั้น

ในบทความสั้น ๆ เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์เพียงที่จะศึกษาถึงความเป็นมาของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในประเทศไทยของเรา มีผู้ยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นตัวอย่างของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ทราบเป็นแนวทางว่า ศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นมีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด อันอาจเป็นแนวคิดสำหรับประกอบการพิจารณาตั้งศาลปกครองของไทยได้

I. วิวัฒนาการของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

๑. ความเป็นมาของการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

โดยทั่วไปแล้ว ขบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศต่างก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างกันออกไป ในประเทศฝรั่งเศสนั้นนอกจากจะมีขบวนการยุติธรรมแบบที่มีอยู่ในประเทศอื่น ๆ แล้ว ยังมีขบวนการทางศาลปกครองซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของ กฎหมายปกครอง (Le Droit Administratif) อีกด้วย ในเรื่องผลดีผลเสียของการมีกฎหมายปกครองนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ นักนิติศาสตร์บางคนไม่เห็นด้วยกับการแยกส่วนของการปกครองออกไปต่างหากจาก ขบวนการยุติธรรมตามปรกติ แต่ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนี้ การมีกฎหมายปกครองเป็นปรากฏการณ์ที่นับได้ว่ามีลักษณะพิเศษและมีประวัติความเป็นมาเป็นการเฉพาะ จุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองและศาลปกครอง อยู่ที่ตัวบทพื้นฐานหลายบทซึ่งออกมาในลักษณะต่าง ๆ กัน ในยุคการปฏิวัติใหญ่ จากหลักเกณฑ์ที่วางไว้และจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในสมัยต่อมา กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสก็ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างมีหลักเกณฑ์และมีรากฐานที่มั่นคงมาจนทุกวันนี้ ในจำนวนหลักการพื้นฐานนั้น ได้มีการเน้นถึงการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการและอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสมควรที่จะได้มีการกล่าวถึงไว้ในที่นี้คือ



ก. กฎฎีกาตั้งวันที่ ๒๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ มาตรา ๗ ระบุไว้ว่า “อำนาจศาล (หรืออำนาจตุลาการ) ย่อมไม่สามารถก้าวล่วงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ในระดับ จังหวัดและระดับอำเภอได้”

ข. กฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๖-๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๐ ระบุไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “อำนาจหน้าที่ของศาล (หรือตุลาการ) เป็นคนละส่วนและแยกกันอยู่ต่างหากกันจากอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (ปกครอง) ตุลาการย่อมไม่สามารถที่จะไปก้าวล่วงการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเรียกตัวเจ้าพนักงานมาให้การต่อศาลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวได้ ผู้พิพากษาผู้ใดที่ฝ่าฝืนย่อมมีโทษฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามระเบียบแบบแผน”

ค. รัฐธรรมนูญฉบับ ๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๑ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่า “ศาล... ไม่สามารถดำเนินคดีหรือเรียกตัวเจ้าพนักงานมาให้การเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้”

ง. กฎฎีกา วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ปี ๓ (ค.ศ. ๑๙๘๖) ระบุไว้ว่า “ห้ามศาลเข้าไปสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง (ฝ่ายบริหาร)”

จากข้อบทข้างต้นคงได้กล่าวมาแล้ว หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการและอำนาจการปกครอง (ของฝ่ายบริหาร) นั้น ได้รับการรับรองให้ปรากฏชัดมาตรการข้างต้น ซึ่งให้เห็นถึงแนวความคิดในอันที่จะกันศาลออกจากการเข้าไปก้าวล่วงในกิจกรรมทางการปกครองด้วยการห้ามตุลาการเข้าไปเสาะแสวงหาข้อมูลเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทต่าง ๆ นั้น นับเป็นหลักการที่น่าสนใจยิ่ง

๒. ความเป็นมาของศาลปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองหลุดพ้นออกมาจากอำนาจศาลตาม หลักเกณฑ์พื้นฐานที่ได้กล่าวมาแล้ว การร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองโดยประชาชนจึงได้รับการพิจารณา



๔
 คัดสินโดยฝ่ายปกครองเอง กล่าวได้ว่า ฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและกรรมการพิพากษาคัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ฮอริอู (Hauriou) กล่าวไว้ (โปรดดู P. Weil : Le Droit Administratif Paris, 1975 หน้า ๑๔) ว่า “รัฐบาลทำหน้าที่ในการปกครองบริหารโดยยึดถือกฎเกณฑ์ที่กฎหมายวางไว้ ในการปกครองบริหารนี้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลย่อมต้องเป็นผู้ชดใช้ทดแทนให้”

ในสมัยของนโปเลียน ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่เกี่ยวกับข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน โดยใช้ชื่อว่า “คณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด” (Conseil de Préfecture) เมื่อปี ๘ (ค.ศ. ๑๘๐๑) แต่ความก้าวหน้าที่ได้สังเกตเห็นได้แก่การจัดตั้ง “คณะที่ปรึกษาของรัฐ” (Le Conseil d’Etat) ขึ้น ในปีเดียวกันนั้น คณะที่ปรึกษาของรัฐนี้ ในเบื้องต้นมุ่งหวังกันว่าจะให้เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักมอบหมายให้เตรียมศึกษาหาหนทางแก้ไขกรณีข้อพิพาทต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลเป็นคู่กรณีอยู่เสมอ ในปี ค.ศ. ๑๘๐๖ ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท” (Commission du Contentieux) ขึ้นเป็นเอกเทศในคณะที่ปรึกษาของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็น “ศาล” พิพากษา โดยมีคู่กรณีมาให้การ ไม่แตกต่างไปจากขบวนการในศาลยุติธรรมเท่าใดนัก

หน่วยงานที่จัดเข้าอยู่ในศาลปกครองนั้นมีนับเป็นจำนวนมากด้วยกัน (เป็นต้นว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” (La Cour des Comptes), “คณะกรรมการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน” (La Cour de Discipline Budgétaire) ฯลฯ) ที่เป็นที่รู้จักกันดีและมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองของรัฐก็มีอยู่ ๒ ระดับ ได้แก่ศาลปกครองชั้นต้น (Le Tribunal Administratif) ซึ่งตั้งอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีทั้งหมด ๒๕ แห่ง แต่ละแห่งประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครอง และที่ปรึกษาซึ่งมีจำนวนเล็กน้อย แล้วแต่ความสำคัญของภูมิภาคที่ศาลปกครองนั้นตั้งอยู่ (แต่ไม่น้อยกว่า ๔ คน) และคณะที่ปรึกษาของรัฐ (Le Conseil d’Etat) ซึ่งทำหน้าที่ในบางกรณีเป็นศาลปกครองในระดับอุทธรณ์ สำหรับในคดีเกี่ยวกับการปกครองนั้น จะสิ้นสุดลงในระดับคณะที่ปรึกษาของรัฐนี้



II. โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส

๑. ผู้พิพากษาศาลปกครองและสมาชิกคณะที่ปรึกษาของรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองนั้น มีศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินอยู่ ๒ ระดับ ได้แก่ ในระดับที่ ๑ เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่เรียกกันว่า Tribunal Administratif และในระดับสุดท้ายเป็นหน้าที่ของ “คณะที่ปรึกษาของรัฐ” ในที่นี้จะได้มีการศึกษาถึงโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองอย่างสังเขป

เจ้าหน้าที่ (ผู้พิพากษา) ที่จะเข้าไปทำงานในศาลปกครองและคณะที่ปรึกษาของรัฐนั้น ในปัจจุบันเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกเฟ้นมาจาก โรงเรียนข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (Ecole Nationale d'Administration) ซึ่งผลิตข้าราชการระดับสูงให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นข้าราชการพลเรือนธรรมดา คณะที่ปรึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานของทางราชการ ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน นาย Debré อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและอดีตนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส ได้เคยกล่าวต่อหน้าที่ประชุมคณะกรรมการแห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ความว่าในความเห็นส่วนตัวของเขานั้น เขาไม่เชื่อว่าจะมีตุลาการทางศาลปกครอง มีแต่ข้าราชการธรรมดา ซึ่งทำหน้าที่ผู้พิพากษาเท่านั้น

ผู้พิพากษาศาลปกครอง โดยทั่วไปแล้วมิได้มีเอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม กล่าวคือ อาจถูกถอดถอนโยกย้ายเสียเมื่อใดก็ได้และอีกประการหนึ่งในด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งที่ ก็ไม่มีกฏหมายใดกำประกันไว้ เนื่องจากเป็นข้าราชการธรรมดา การโยกย้ายหรือเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นเรื่องของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีกฏหมายกำประกันความเป็นอิสระในการทำงานของผู้พิพากษาศาลปกครองและคณะที่ปรึกษาของรัฐก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐบาลก็มีได้เข้ามาก้าวก้าการทำงานของ



๖

บรรดาผู้พิพากษาเหล่านี้ ในศาลปกครองและในคณะที่ปรึกษาของรัฐนั้น การกลั่นแกล้งดอค
ตอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐบาล เป็นสิ่งที่กล่าวได้ว่าเป็นไปไม่ได้ ส่วนในท่านความก้าวหน้า
ในชีวิตราชการนั้นแล้ว ในกรณีของคณะที่ปรึกษาของรัฐ แม้ว่าจะมีการยึดถือหลัก “ตามความ
เหมาะสม” แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นไปตามระดับอาวุโสมาโดยตลอด จนกล่าวได้ว่าเป็นจารีตประ
เพณีที่แน่นแฟ้น

๒. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

โดยปรกติแล้ว ข้อพิพาทที่ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคัดสิน ได้แก่ข้อพิพาทเกี่ยว
เนื่องกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง (เว้นแต่จะมีการระบุไว้เป็นอย่างอื่น) โดยทั่วไป การ
ฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั้น จะกระทำกันในกรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจเกินขอบเขต
(Recours pour excès de pouvoir) ของฝ่ายปกครอง หรือในกรณีให้ฝ่ายปกครองต้องรับ
ผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย (Recours en Responsabilité) ในแต่ละกรณี มีวิธีการและรายละเอียด
ปลีกย่อยรวมไปถึงหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ที่ซับซ้อน ในที่นี้จะได้มีการกล่าวถึงหลักการ
ใหญ่ ๆ ไว้พอเป็นแนวทางเท่านั้น

สำหรับกรณีข้อพิพาทซึ่งมีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีนั้น เรียกกันว่า CONTENTIEUX
ศาสตราจารย์ Auby และ Drago ให้คำจำกัดความของคำว่า CONTENTIEUX ADMINIS-
TRATIF (ดู J.M. Auby และ R. Dago, Traité de Contentieux Administratif, L.G.D.J.,
1975 เล่ม ๑ หน้า ๔,๑๐) ว่า “คำว่า CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ในความ
หมายอย่างกว้าง ๆ และเป็นที่ยอมรับกันในแง่ของรากศัพท์ หมายถึงข้อพิพาทใด ๆ ซึ่งอาจเกิด
ขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและขบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทนั้น ๆ.....ในแนวความ
คิดของ (นักกฎหมายปกครอง) ฝรั่งเศส CONTENTIEUX ADIMNISTRATIF ครอบคลุม
การศึกษาถึงหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางการปกครอง ตลอดจนถึง
ขบวนการในการฟ้องร้อง และวิธีการตัดสินแก้ไขข้อพิพาทนั้น ๆ.....” อย่างไรก็ตาม ใน
เรื่องของการต่อสู้ฟ้องร้องของประชาชนหรือบริษัทเอกชนต่อกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ควร



ต้องมีการแยกแยะวิธีการออกให้เป็นเด่นชัดเสียก่อน ก่อนที่จะศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการฟ้องร้องในกรณีของการใช้อำนาจเกินขอบเขตดังกล่าวมาแล้ว

ในกรณีที่บุคคลหรือบริษัทมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ของฝ่ายปกครอง และคิดว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้น บุคคลหรือบริษัทนั้น ๆ อาจต่อสู้ขอธรรมได้หลายวิธี ในแต่ละวิธีนั้น ถ้อยหลักเกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจของผู้มีหน้าที่พิพากษาคัดสินเป็นเกณฑ์ โดยทั่วไปแล้ว จะมีการแบ่งวิธีการต่อสู้ออกเป็น ๔ ประเภท

- การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย ในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายนั้นเป็นการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาททางแพ่งโดยศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการโดยจะพิจารณาตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทั้งนี้โดยมีทั้งอำนาจการไต่สวนและการตัดสินเป็นอย่างมาก ผู้พิพากษาศาลปกครองอาจพิจารณาคัดสินข้อพิพาทใหม่แทนคำสั่งหรือการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองได้ ข้อพิพาทที่ถูกลำขึ้นพิจารณามักเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการคำนวณพิศักษณิ เบี้ยบ้านานู การชดใช้หรือการจ่ายเงินสืบเนื่องมาจากสัญญาที่ทำไว้กับทางการ ฯลฯ เป็นต้น

- การพิจารณาเพื่อให้ล้างคำสั่งหรือกิจกรรมใด ๆ ของฝ่ายปกครอง ในการพิจารณาเพื่อให้ล้างคำสั่งหรือกิจกรรมใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น ศาลปกครองมิได้มีอำนาจในการพิจารณาอย่างกว้างขวาง เหมือนในกรณีแรก กรณีข้อพิพาทที่ถูกลำขึ้นพิจารณา ได้รับคำร้องขอจากผู้เสียหายให้ศาลปกครองลบล้างสืบเนื่องมาจากเป็นคำสั่งหรือการกระทำอันมิชอบโดยศาลปกครองไม่มีหน้าที่ออกความคิดเห็นหรือตัดสินข้อพิพาทใหม่เหมือนกรณีดังกล่าวมาแล้ว ศาลปกครองมีหน้าที่เพียงแต่ตรวจสอบดูว่า ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามขอบข่ายอำนาจของตนหรือไม่ หากฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ชอบแล้ว ศาลปกครองก็จะยินยอมรับ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่เกินขอบข่ายอำนาจของตน ศาลปกครองก็จะสั่งล้างการกระทำหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องเสีย

- การพิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความ ในกรณีนี้ศาลปกครองมีหน้าที่ตีความว่า การใช้อำนาจโดยการออกคำสั่งก็ดี โดยการปฏิบัติการใด ๆ ก็ดีของฝ่ายปกครอง เป็นไป



๘

ตามกฎหมายหรืออยู่ในขอบข่ายที่กฎหมายจะพึงอนุญาตให้หรือไม่ โดยไม่มีหน้าที่พิจารณาว่าการกระทำหรือกิจกรรมนั้น ๆ เหมาะสมอย่างไร

- ในกรณีสุดท้าย ได้แก่การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจปราบปราม เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย ศาลปกครองใช้อำนาจลงโทษการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดของทางการในการที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

ลักษณะวิธีการดังกล่าวแล้ว เป็นลักษณะวิธีการที่พิจารณาข้อพิพาทโดยศาลปกครอง โดยอาศัยแบ่งแยกตามขอบข่ายอำนาจในการตัดสินพิพาทของศาลเป็นเกณฑ์ โดยทั่วไปแล้ว ในขบวนการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั้น มักจะมีการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วคือ การฟ้องร้องต่อศาลเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายปกครอง หรือกรณีให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงหลักการใหญ่ของการฟ้องร้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายปกครองไว้อย่างสังเขปเพื่อเป็นแนวทางเท่านั้น

การฟ้องร้องต่อศาลปกครองว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตนั้นมีลักษณะซับซ้อนไม่น้อย นอกจากจะมีเงื่อนไขในรายละเอียดแล้ว ยังต้องเข้าเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้คือ

- (๑) ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการหรือ ออกคำสั่งไม่มีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมาย ในลักษณะดังกล่าว การดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นการดำเนินงานที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน แต่ผู้ที่ออกคำสั่งหรือผู้ดำเนินการเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในกรณีนั้น หากผู้ดำเนินการหรือผู้ออกคำสั่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ การกระทำนั้น ๆ ก็ถูกต้องไม่มีปัญหาแต่ประการใด เป็นต้น
- (๒) ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการหรือออกคำสั่งมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบแบบแผน ในกรณีที่จะต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมก่อน หรือเสนอมลาคับชั้น ถ้ามีการละเลยมิได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมตามขั้นตอนหรือมิได้ปฏิบัติตามลำดับ



ชั้น กิจกรรมหรือคำสั่งนั้นย่อมอยู่ในข่ายที่จะถูกฟ้องร้องว่าเป็นกิจกรรมหรือคำสั่งที่มีชอบด้วยระเบียบแบบแผน

(๓) ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือออกคำสั่งโดยอาศัยการพลิกเพลงอำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย ข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้ เป็นข้อพิพาทที่จะต้องพิสูจน์ว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปตามกฎเกณฑ์และขอบข่ายของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน แต่ในส่วนลึกแล้ว การใช้อำนาจนั้น ๆ มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎเกณฑ์ที่วางไว้

(๔) ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นเพียงการชี้ให้เห็นถึงระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสอย่างสังเขปเท่านั้น อำนาจหน้าที่และอิทธิพลของศาลปกครองนั้น จะปรากฏให้เห็นเด่นชัดในระดับขององค์กรศาลปกครองระดับ Conseil d'Etat ซึ่งจะได้มีการศึกษาในรายละเอียดกันต่อไปเมื่อโอกาสอำนวยให้



การปกครองท้องถิ่นของ ประเทศอินเดียและปากีสถาน

ชูศักดิ์ เทียงตรง *

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ประเทศอินเดียและปากีสถานเดิมเป็นประเทศเดียวกันที่เราคุ้นเคยกันในนามของ "ชมพูทวีป" เราได้ศึกษาดังประวัติศาสตร์หรือความเป็นมาของทั้งสองประเทศย้อนหลังไปนับเป็นพัน ๆ ปี ในฐานะที่ประเทศทั้งสองเป็นต้นกำเนิดของพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ทั้งอดีตและปัจจุบัน การศึกษาในรายละเอียดทางด้านประวัติศาสตร์โดยทั่วไปของทั้งสองประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องนำมากล่าวอีกในที่นี้

การศึกษาระบบการปกครองของทั้งสองประเทศไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะประเทศทั้งสองต่างก็เป็นประเทศด้อยพัฒนาที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาด้วยกัน และให้นำเอาระบบ Anglo Saxon มาใช้เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่พัฒนาการของระบบแตกต่างกันมาก ดังนั้นตัวแปรที่ทำให้เกิดข้อแตกต่างกันจึงเป็นประเด็นที่ผู้ศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบและการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบน่า จะให้ความสนใจเป็นกรณีพิเศษ

ประวัติศาสตร์อันยาวนานของการก่อกำเนิดที่จะได้รับเอกราชจากอังกฤษเป็นลักษณะพิเศษที่ทำให้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินเดียเกิดความมอดทน และมีความต้องการที่จะปกครองตนเองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารออกไปสู่ภูมิภาคและชนบท องค์ประกอบของประชากรก็เป็นปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลมากจนกระทั่งต้องแยก

* อาจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



“ชมพูทวีป” ออกเป็นสองประเทศ คือ อินเดียและปากีสถาน และเป็นสามประเทศในปัจจุบัน คือ บังกลาเทศ ประชากรของ “ชมพูทวีป” นอกจากจะต่างกันในเรื่องชาติพันธุ์แล้ว สัทธิตีความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางศาสนา ตลอดจนภาษาที่พูดก็แตกต่างกันไป การปกครองโดยการรวมอำนาจย่อมสร้างปัญหาให้รัฐบาลกลางมากกว่าการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐสภาของอังกฤษได้ตระหนักในความจริงข้อนี้และได้ออกข้อมติฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “Resolution on Local Self-Government” ในปี ค.ศ. ๑๘๘๒ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สร้างสถาบันพื้นฐานในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นที่มีมาแต่โบราณกาล ซึ่งเรียกว่า “Village Panchayat” ให้เป็นแนวทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำไปสู่การปกครองในระดับชาติ จึงกล่าวได้ว่าอังกฤษมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนากการปกครองท้องถิ่นขึ้น ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๑๘-๑๘๑๙ ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่น และในปี ค.ศ. ๑๘๑๙ นี้เองได้มีกฎหมายมอบอำนาจให้แต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายที่จะใช้ในการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรัฐได้ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๓๕ ก็ได้มีกฎหมายให้รัฐต่าง ๆ มีอำนาจขยายการเก็บภาษีในท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจังอยู่ช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๓๕ จนถึง ๑๘๔๗ เป็นผลให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเรียกว่า “Panchayat” เป็นมาตรฐานทั่วประเทศ หลังจากวันที่ ๑๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๘๔๗ แล้ว ประเทศอินเดียก็ได้รับเอกราชและกลุ่มผู้นำที่นับถือศาสนามุสลิมก็แยกตัวเองออกไปตั้งประเทศใหม่คือปากีสถานตะวันตกและตะวันออก ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอินเดียและปากีสถานไม่เหมือนกัน จึงขอแยกกล่าวเป็นประเทศ ๆ ไป

อินเดีย

โครงสร้างการปกครองของรัฐและการปกครองท้องถิ่น

การปกครองของอินเดียมีการแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐตามแบบสหพันธ์รัฐ (Federation) ซึ่งปัจจุบันมีรัฐที่เป็นองค์ประกอบของประเทศอยู่ทั้งหมด ๒๑



๑๒

รัฐ คือ อินทราประเทศ อัสสัม พินาร กุจราท ฮาaryana เควราลา มัธยมประเทศ ทามิลนาฑู มหารัษฏระ ไมซอร์ นาคาแลนค์ โอริสสา บันจาบ ราชาสถาน อุตตรประเทศ แบนกอล ตะวันตก จามมู และ แคชเมียร์ ทินาจัลประเทศ ทริปุระ มดีปร์ และ เมกทาลายา นอกจากรัฐต่าง ๆ ๒๑ รัฐนี้แล้วยังมีดินแดน (Territory) ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลาง อีก ๔ แห่ง คือ เทลลี (เมืองหลวง) หมู่เกาะอันดามันและนิโคบาร์จันติการ์ ทาครา และ นาคาชาเวลี กัวตามันและคิว หมู่เกาะลักกาดิป มินิคอย และอมินทิวมิโซรัม ปอนดิเชอร์รี และอรุณาจัลประเทศ

การแบ่งแยกอำนาจการปกครองระหว่างรัฐบาลกลาง (Union) กับรัฐบาลของรัฐ (State) ตามรัฐธรรมนูญของอินเดียได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นสัดส่วนที่แน่นอนลงไปเลย กล่าวคือ แบ่งเป็นบัญชี ๆ ไปว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Union List) บัญชีแสดงเรื่องอำนาจของรัฐ (State List) และเรื่องใดที่อยู่ในเขตอำนาจร่วมกันของทั้งสองรัฐบาล (Concurrent List) ส่วนในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นมาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“The States shall take steps to organize village panchayats and endow them with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as units of local self – government – – –”

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญของอินเดียได้พยายามกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศของเขาไว้ให้ครบทุกด้าน ซึ่งยังผลให้รัฐธรรมนูญยาวที่สุดในโลกเพราะมีบทบัญญัติถึง ๓๔๕ มาตรา และหลังจากประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๐ แล้วยังถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกกว่า ๑๐ ครั้ง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินเดียที่ว่าเป็นการจัดตามแบบ Anglo Saxon นั้น ก็เพราะว่าอินเดียมีรูปการปกครองท้องถิ่นหลายแบบด้วยกัน กล่าวคือในเมืองที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับนคร เช่น กัลกัตตา บอมเบย์ และมัทราส ทางรัฐบาลกลางจะออกกฎบัตร (Charter) ให้แก่หน่วยการปกครองตามแบบบริษัท (Corporation)

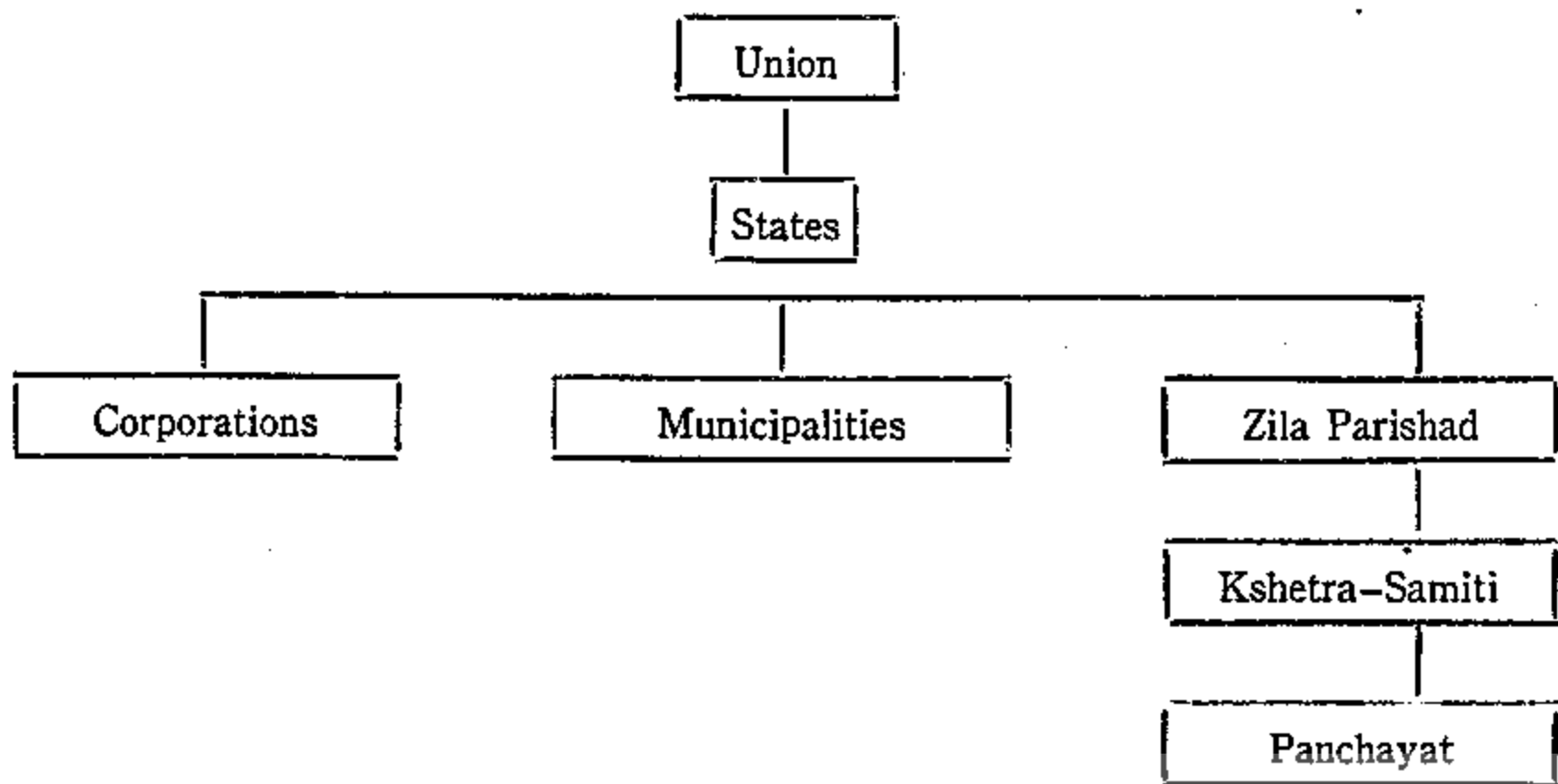


LI RT

ซึ่งเป็นการให้สิทธิบรรษัทในการบริหารกิจการภายในเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ เช่น เก็บภาษีของตนเอง จัดการศึกษาของตนเอง และจัดการสาธารณสุขของตนเอง เป็นต้น

สำหรับแหล่งชุมชนที่มีประชากรมาก แต่ต่ำกว่าระดับนคร ก็จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล (Municipal Government) เป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระพอสมควร แต่ยังคงควบคุมโดยรัฐอยู่บ้าง ปัจจุบันมี ๒๑ แห่ง

ส่วนการปกครองท้องถิ่น ในท้องที่ชนบทมีประชากรน้อยและกระจัดกระจายกันอยู่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับนี้เรียกว่า "Panchayat Raj" ซึ่งหมายถึงระบบการปกครอง ๓ ชั้น ตามลักษณะของ (Heirarchy) อันมี "Panchayat" เป็นหน่วยมูลฐานเบื้องล่าง สูงขึ้นมาอีกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า "Kshetra Samiti" และระดับสูงสุดได้แก่ "Zila Parishad"



อำนาจหน้าที่

หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่ำสุดคือ Village Panchayat ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่เก่าแก่ที่สุดของอินเดีย เดิมทีเป็นสภาของผู้เฒ่าและผู้คงแก่เรียนของ



๑๔

หมู่บ้านที่มาประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่นเดียวกับ Parish Meeting ของอังกฤษ แต่ต่อมาได้กลายเป็นที่ประชุมของผู้แทนหมู่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย หน้าที่ในการบริหารและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายมีมากขึ้น รวมทั้งหน้าที่ทางศาลการ้วยกล่าวคือ สภา Panchayat มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การบุกรุกเข้าไปในสถานที่สาธารณะหรือความผิดเล็กน้อยที่มีโทษปรับไม่เกิน ๒๕๐ รูปี ซึ่งอาจเปรียบได้กับ “Majestic Court” ของอังกฤษ

ส่วน Kshetra Samiti นั้นประกอบด้วย Panchayat ต่าง ๆ ซึ่งส่งตัวแทนเข้ามาร่วมพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น Kshetra Samiti จะเน้นเฉพาะการพัฒนาทางกั้นเกษตรเป็นส่วนใหญ่ และมีหน้าที่ควบคุม Panchayat ต่าง ๆ ในเขตของตนด้วยแต่โดยทั่วไปแล้วจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการศึกษาและการสาธารณสุข ซึ่งเป็นอำนาจอิสระของ Panchayat

ในระดับ Zila Parishad เป็นหน่วยการปกครองเทียบได้กับระดับอำเภอของไทย สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งและตัวแทนที่มาจาก Kshetra Samiti และ Panchayat หรือบางครั้งอาจมีตัวแทนของ State เข้าร่วมด้วย สภาของ Zila Parishad นี้มีหน้าที่กำหนดแผนประจำปีในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นระดับรอง ๆ ลงไป และทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น การบริหาร ตลอดจนควบคุมตรวจตราหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตอำเภอนั้น ๆ อีกด้วย

การคลัง

รายได้ของท้องถิ่นทุกระดับจะมาจากภาษีที่กฎหมายบังคับให้เก็บและภาษีที่อาจเลือกเก็บได้ เช่น ภาษีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ภาษีโรงเรือน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสถานที่เลี้ยงสัตว์และการฆ่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ก็เป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐและรัฐบาลกลางตามแบบของการหารายได้เข้าท้องถิ่นเช่นเดียวกันกับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Anglo Saxon ทั่วไป

การจัดทำงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ สภาสามารถตั้งคณะกรรมการเฉพาะกั้นขึ้นเพื่อจัดทำงบประมาณและติดตามผลงาน การจัดทำงบประมาณรายจ่าย



LI RT

ประจำปีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับจะมุ่งไปที่ Physical Development งบประมาณส่วนใหญ่จึงใช้ไปทางด้านการก่อสร้าง ๆ ส่วนทางด้านการสาธารณสุขกลับได้รับความสนใจน้อยมาก อินเดียจึงเป็นประเทศที่สกปรกและมีโรคระบาดชุกชุม

การควบคุม

การควบคุมที่รัฐบาลกลางมีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ก็คือการควบคุมด้านงบประมาณและการคลัง นอกจากนี้รัฐบาลกลางมักจะควบคุมการแต่งตั้งพนักงาน ในตำแหน่งสูงและตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้าน การควบคุมและประสานงานหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปและระดับ จะมีสภากลางซึ่งเรียกว่า “Central Council of Local Self Government” ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของทุกรัฐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขของรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นสภากลางสำหรับส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันพัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศ

ปากีสถาน

หลังจากอังกฤษได้ยอมมอบเอกราชให้อินเดียอย่างเป็นทางการแล้ว ดินแดนของอินเดียก็ถูกเหวี่ยงออกไปตามหลักเกณฑ์ของศาสนา กล่าวคือตัดเอาดินแดนที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ออกไปรวมเข้าด้วยกัน ซึ่งได้แก่ดินแดนทางฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ของชมพูทวีป จึงทำให้ประเทศเกิดใหม่กลายเป็นประเทศที่มีดินแดนไม่ติดต่อกัน มีลักษณะเป็นสองปีก (two wings) โดยมีดินแดนของอินเดียกันอยู่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไมล์ การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งประเทศเอกราชของชาวมุสลิมนี้เป็นความพยายามของสันนิบาตมุสลิม (Muslim League) ภายใต้ผู้นำที่เข้มแข็งชื่อ Quaid-i-Azam Mohammad Ali Jinnah ซึ่งภายหลังได้รับยกย่องให้เป็นบิดาของปากีสถาน แต่ก็น่าเสียดายที่เขาตายเสียก่อนที่จะพิสูจน์ว่าความคิดและความเชื่อมั่นในเรื่องการนำเอาศาสนามาเป็นเครื่องผูกมัดให้เกิดเอกภาพของชาติ เพราะภายหลังการตายของ



๑๖

เขาเพียง ๓ ปีเท่านั้น ความแตกแยกภายในชาติก็เริ่มเกิดขึ้น สมาชิกสันนิบาตมุสลิมที่เคยยินหยักต่อสู้เพื่อเอกราชมาด้วยกันก็กลับแย่งอำนาจกันเอง จนเป็นเหตุให้การปกครองระบบรัฐสภาประสบความสำเร็จ นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นเก้าอี้คนตรี และในที่สุดการปกครองประเทศก็ตกอยู่ในกำมือของทหารเมื่อเดือนตุลาคม ๑๙๕๘ โดยนายพล Ayub Khan ซึ่งในการปกครองสมัย Ayub Khan นี้ได้เปลี่ยนแปลงจากการปกครองระบบรัฐสภามาเป็นระบบประธานาธิบดี และสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานขึ้นเรียกว่า “Basic Democracies” หรือ “BDs”

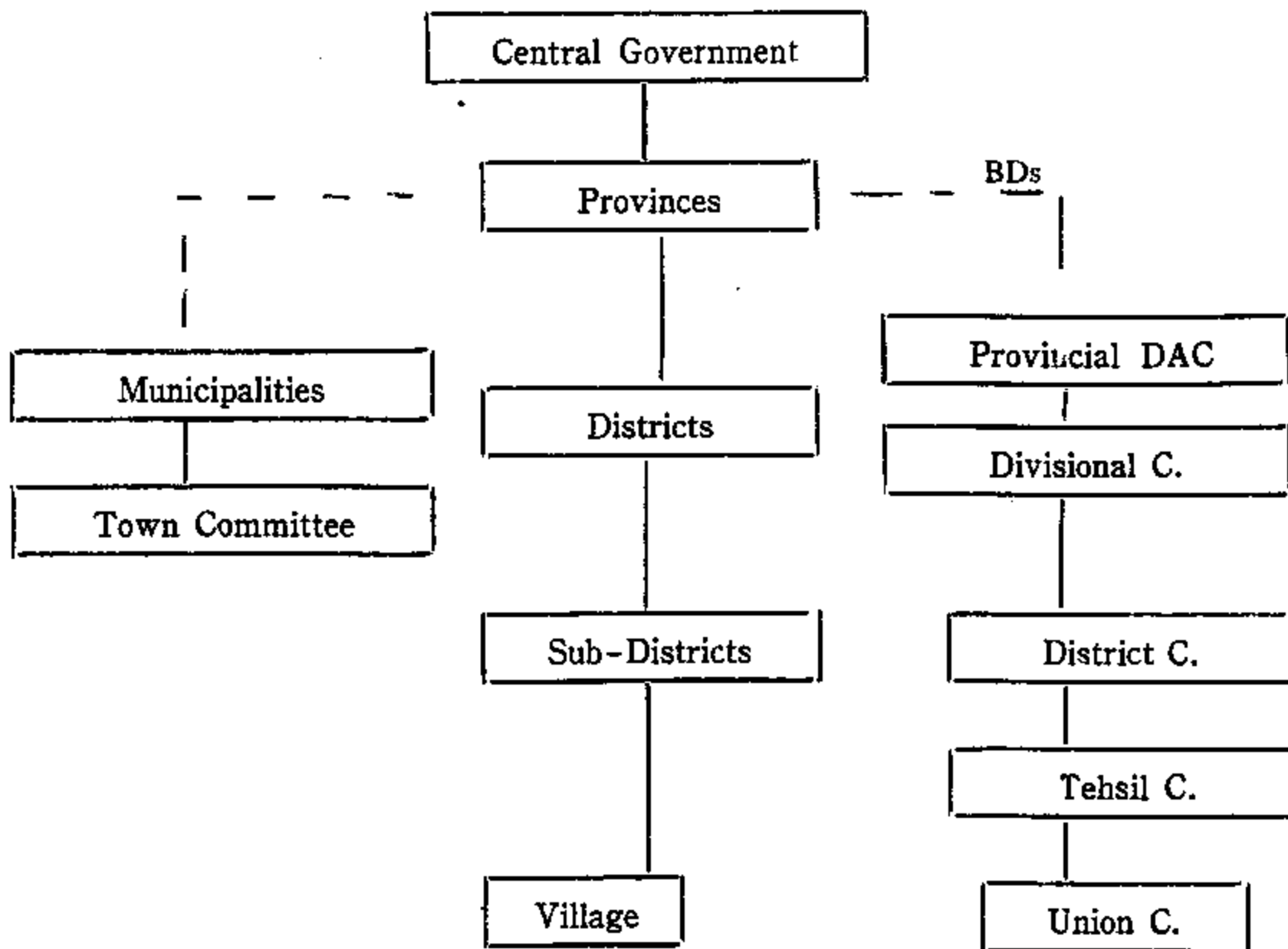
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

เดิมปากีสถานแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองส่วนเท่านั้นคือ ปากีสถานตะวันตกและตะวันออก แต่ภายหลังได้แบ่งปากีสถานตะวันตกออกเป็นจังหวัด (Province มีขนาดเท่ากับ state ของอินเดีย) คือ Punjab, Sind, Baluchistan และ North West Frontier ส่วนปากีสถานตะวันออกยังคงเป็นเพียงจังหวัดหนึ่งเท่านั้น เพราะการแบ่งพื้นที่เป็นจังหวัดไม่ได้คำนึงถึงเนื้อที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด แต่คำนึงถึงเผ่าพันธุ์และภาษาที่ใช้เป็นสำคัญ ในแต่ละจังหวัดก็แบ่งเป็นอำเภอย่อยลงไปอีกมีจำนวนมากน้อยต่างกัน

ในชั้นการปกครองท้องถิ่นนั้นได้จัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไป สำหรับในเขตเมืองที่มีประชากรน้อยกว่า ๑๔,๐๐๐ คน ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของ “Town Committee” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งทำหน้าที่บริหารเมืองเล็ก ๆ นั้น สำหรับเมืองใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า ๑๔,๐๐๐ คน ขึ้นไปให้จัดตั้งเป็นเทศบาล (Municipality) ซึ่งการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสองแบบต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งเรียกว่า “The Municipal Administration Ordinance 1960”

การปกครองท้องถิ่นในชนบท Ayub Khan ได้จัดตั้งสภา ๕ ระดับ (A five tier arrangement of councils) โดยออกคำสั่งที่เรียกว่า “The Basic Democracies order 1959” สภาทั้ง ๕ จากคำสุกมาหาสูงมีดังนี้





๑. **Union Councils** คือสภาตำบลที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในอัตราส่วนประชากร ๑,๐๐๐ คนต่อผู้แทน ๑ คน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งระหว่าง ๑๐-๒๐ คน และมีสมาชิกจากการแต่งตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนสมาชิกจากการแต่งตั้งนี้จะมีข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งสูงสุดในภูมิภาคนั้นรวมอยู่ด้วย หน้าที่สำคัญของสภานี้จะเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน พัฒนาเศรษฐกิจของถิ่น และจัดสวัสดิการเพื่อชุมชนนั้น ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็น "electoral college" ในการเลือกคนขึ้นไปเป็นตัวแทนในสภาระดับสูงขึ้นไปอีกด้วย

๒. **Thana or Tehsil Councils** เป็นสภาระดับ second tier ประกอบด้วย Union Councils จำนวน ๑๐ แห่ง สมาชิกสภาระดับนี้มีทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งรวมทั้งตัวแทนจาก Union Councils ด้วย หน้าที่ของสภานี้มีน้อยมาก ตามปกติแล้วทำหน้าที่ประสานงาน



๑๘

(Coordination) เท่านั้น ประธานของสภาผู้คือข้าราชการส่วนกลางตำแหน่ง “Sub-Division Officer”

๓. **District Councils** เป็นสภาที่คงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเดิมสมัยเป็นอาณานิคม สมาชิกส่วนหนึ่งมาจากการเจาะจงตัวข้าราชการและแต่งตั้งโดย “Divisional Commissioner” สมาชิกอีกส่วนหนึ่งจำนวนเท่ากันมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกันแต่เป็นสมาชิกสมทบ “unofficial members” และบังคับว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสมทบนี้ต้องคัดเลือกจาก Union Councils ประธานของสภาผู้คือข้าราชการตำแหน่ง “Assistant District Commissioner”

๔. **Divisional Councils** เป็นสภาระดับที่สี่ ซึ่งมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับ District Councils มีหน้าที่ดำเนินการประสานงานและให้คำแนะนำสภาระดับต่ำลงไป

๕. **Provincial Development Advisory Councils** เป็นสภาระดับสูงสุด มีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับสภาของ Divisional Councils ยกเว้นจำนวน ๑ ใน ๓ ของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจะต้องคัดเลือกมาจากประธานของ Union Councils หน้าที่ของสภาผู้คือการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเท่านั้น

การจัดโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในปากีสถานในระดับชนบทนั้นมีลักษณะเป็น “hierarchy and control” และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทในฐานะสมาชิกและเป็นประธานของสภาอีกด้วย จึงทำให้นักวิชาการวิจารณ์ว่าเป็นการจัดรูป-การปกครองแบบ “bureaucratic view of orderly politics”

การคลัง

รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในปากีสถานไม่แตกต่างกับระบบการหารายได้ของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้นปากีสถานยังเป็นประเทศเกิดใหม่ที่ต้องการความช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ท้องถิ่นต่าง ๆ นับว่าน้อยมาก บัญชาการคอร์รัปชันทั้งในระดับ



LI RT

ท้องถิ่นและระดับชาติ ทำให้งบประมาณมีขนาดเล็กลงไปอีก ท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดงบประมาณ เพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำ

สรุป

การปกครองท้องถิ่นของปากีสถานประสบความล้มเหลวด้วยสาเหตุหลายประการด้วยกัน ที่สำคัญก็คือความไม่พร้อมตั้งแต่เริ่มแยกตัวออกจากอินเดีย ผู้นำทางการเมืองที่สำคัญและประชาชนคร่ำครวญเลื่องเลื่องถึงแก่กรรมหลังจากได้เอกราชเพียงปีเดียว และต่อมาอีกสองปี ทายาททางการเมืองถูกสังหาร นักการเมืองระดับแนวหน้าแย่งชิงอำนาจกัน ไม่สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น ผู้นำสมัยทหารมีอำนาจสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นฐานสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน ผู้นำของปากีสถานนำประเทศเข้าสู่สงครามโดยการตัดสินใจที่ผิดพลาด เป็นผลให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ความสนใจการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นลดน้อยลง เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารระดับชาติ (ปากีสถานเพิ่งเคยมีเลือกตั้งทั่วไปครั้งเดียวเท่านั้น) และประการสุดท้ายประชาชนในชนบทมีการศึกษาต่ำมาก ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาทุกระดับมุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องของศาสนาอิสลามเป็นสำคัญ ทำให้ความสนใจทางการเมืองการปกครองตนเองน้อยลงไปอีก

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าอินเดียประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นมากกว่าปากีสถานทั้ง ๆ ที่ทั้งสองประเทศได้รับเอกราชมาพร้อม ๆ กันเป็นเวลา ๒๕ ปีเท่า ๆ กัน

พอพูดถึงการเมือง คนส่วนมากมักจะนึกไปว่าเป็นเรื่องของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับคน และมองการเมืองในลักษณะเป็นตัวเป็นตน เช่นได้เห็นกิจกรรมการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร กลุ่มผู้แทนในรัฐสภาฯ ตลอดจนคณะรัฐบาลเป็นต้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้เห็นการทำงานของกลุ่มชนดังกล่าวมีผลออกมาในทางไม่ดี สร้างความผิดหวังให้แก่ประชาชน เราก็มักจะพูดกันว่า “การเมืองเป็นเรื่องสกปรก”

ความเป็นจริง เราควรทำความเข้าใจเสียก่อนว่า เรื่องของมนุษย์ เป็นเรื่องการเกิดมาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในชีวิตและใช้ผลประโยชน์นั้น ให้เกิดความสมหวังแก่ชีวิต การได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวจะต้องอาศัยพลังหรืออำนาจเป็นเครื่องมือ หนึ่ง การดำเนินชีวิตจะต้องมีหลักการ อุดมการณ์ ความเชื่อ และความหวัง พร้อมกับต้องมีวิธีการเพื่อให้บรรลุความต้องการความจำเป็นและความหวังนั้น ๆ เมื่อมนุษย์ได้มีชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นบ้านเมืองแล้ว การเมืองจึงถือกันว่าเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ชนหมู่มากบรรลุความสมหวัง

ในความนึกของนักปรัชญาการเมือง

มนุษย์ กับการเมือง

ผศ.ดร. สิริธิ บุตรอินทร์*

นั้น มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง และการเมืองเป็นเรื่องของทุก ๆ คน การกระทำและความเคลื่อนไหวทุกอย่างจากแรงงานมนุษย์ ย่อมเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งสิ้น มันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาภายในตัวมนุษย์เอง และจากปัญหาภายนอกตัวมนุษย์ประกอบกัน การเมืองจึงเป็นความพยายามของมนุษย์ในอันที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านี้ แต่เป็นความพยายามร่วมในการกระทำใด ๆ ที่คน ๆ เดียวไม่อาจทำได้เป็นผลสำเร็จ จึงได้ร่วมกันกำหนดแนวทางเป็นแบบฉบับการดำเนินชีวิตของสังคมมนุษย์ตามแนวปรัชญานั้น และได้เกิดมีระบบการเมืองต่าง ๆ ขึ้น ดังปรากฏในอดีตและเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้

ที่นี้มาถึงประเด็นอีกข้อหนึ่ง คือ ทว่ามนุษย์เป็นสัตว์การเมือง และการเมืองเป็นเรื่องของทุก ๆ คนนั้นอย่างไร ต่อปัญหาทั้ง

* อาจารย์ผู้บรรยาย วิชาปรัชญาสังคมและการเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



กล่าวนี้ เราอาจวิเคราะห์ออกมาเป็นหัวข้อยืนยันกว้าง ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับการเมือง คือ

๑. **มนุษย์มีสัญชาตญาณการเมือง** ข้อนี้จิตวิทยาสังคมและการเมืองได้วิเคราะห์ข้อมุลออกมาโดยยืนยันว่า การเมืองเป็นเรื่องที่เกิดมีมาพร้อมกับชีวิตมนุษย์ มิใช่เนื่องมาจากความจำเป็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับชีวิต ภายหลังที่มนุษย์มีความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างวุ่นวายสลับซับซ้อนแล้วเท่านั้น นั่นเป็นเรื่องที่หลัง แต่มนุษย์มีชีวิตอยู่โดยปราศจากการเมืองไม่ได้ เพราะความกลัว ความว้าเหว่ ความไม่แน่ใจในสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของตน ท่ามกลางปรากฏการณ์ธรรมชาติรอบด้าน ถ้าภายในตัวมนุษย์ไม่มีสิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดัน มนุษย์จักไม่เกี่ยวข้องกันเป็นรูปการเมืองและสังคมขึ้นมา จักไม่หาเพื่อนฝูง ไม่หาที่พึ่งคุ้มครองป้องกัน ดังนั้นจุดประสงค์สำคัญของการเมืองจึงอยู่ที่การบรรเทาทุกข์ ชะจัดความหวาดกลัวของมนุษย์โดยให้สวัสดิภาพเสถียรภาพ และความปลอดภัยแก่การมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม

๒. **มนุษย์มีการนึกถึงประโยชน์ในชีวิต** นักคิดฝ่ายนี้ถือประเด็นทางเศรษฐกิจสังคมเป็นเหตุผลยืนยันโดยได้ศึกษาลึกลงไปถึงธาตุแท้ของมนุษย์ทั่วไปว่าที่มนุษย์ได้เชื่อว่าเป็นสัตว์การเมืองเพราะการคำนึงถึงผลประโยชน์ ความสำนึกในเรื่องนี้มีลักษณะเป็นความจำเป็น ความต้องการและความทะยานอยาก ความจำเป็นในปัจจุบันจึงเกี่ยวข้องกับความทะยานอยากที่มนุษย์เพาะเพิ่มขึ้นมาอีก

ทั้งที่พรังพร้อมด้วยกำลังความสามารถ แต่มนุษย์จักไม่คิด พุศ และกระทำอะไรเลย ถ้าไม่คำนึงถึงสิ่งพึงได้ อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ลาภ ยศ สรรเสริญ และความสุขเป็นต้น ความพยายามและความเคลื่อนไหวใด ๆ จากแรงงานของมนุษย์ ย่อมจะเริ่มต้นด้วยการเอาใจไปผูกพันอยู่กับเรื่องผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็นามธรรมหรือวัตถุธรรม ทั้งนี้ปรัชญาฝ่ายนี้จึงถือว่า ระบบการเมืองใด ๆ จะดีหรือชั่วมากน้อยแค่ไหนนั้น วินิจฉัยกันด้วยชีวิตชั้นของผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ



๓. มนุษย์มีความรักความหวงแหนในสิ่งมีคุณค่า ในข้อนี้ได้แนวคิดจากจริยศาสตร์การเมืองและสังคม ความรักและหวงแหนในสิ่งมีคุณค่า รวมทั้งความเอ็นดู ความห่วงใยและความสำนึกรับผิดต่อกัน ในอันที่จะอุกหนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในหมู่มนุษย์ เป็นเหตุให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองขึ้น จึงได้กำหนดหลักการและวิธีการอันเป็นกลไกในการดำเนินงานชีวิต ในการแสวงหาผลประโยชน์ในชีวิตของประชาชนตามสถานะ บทบาท และสิทธิหน้าที่ โดยให้มีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้นำและผู้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตามในสังคม จริงอยู่ในเวลาที่ผ่านมาหรือแม้กระทั่งในปัจจุบัน หรือแม้ต่อไปในอนาคต จะมีเหตุการณ์รุนแรง การสงคราม การต่อสู้ในสังคมมนุษย์ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุด ตามความเชื่อถือทางการเมืองจะพบว่า ที่สถานการณ์เป็นเช่นนั้นเพราะความรักตัวเอง หมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติวัฒนธรรมอันเป็นที่รักหวงแหน ในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นความรับผิดชอบและหน้าที่ของการเมืองเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ

ก. การทำลาย หมายถึงการทำลายหรือขจัดบัตเป่าปัญหาใดๆ ที่อาจทำให้สิ่งที่มีมนุษย์หวงแหนต้องสูญหายไป

ข. การสร้างสรรค์ หมายถึงการสร้างสรรประโยชน์สุขและอื่น ๆ ที่เป็นคุณค่าการดำเนินชีวิตในสังคม กล่าวโดยย่อคือ ทำให้คุณภาพของความเป็นคนดีขึ้น

๔. มนุษย์ต้องการจรโลงไว้ซึ่งสัจธรรม แนวคิดประการสุดท้ายนี้ ได้จากปรัชญาการเมืองของพระพุทธเจ้า เหตุผลว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับการเมือง ๓ ข้อดังกล่าวมาแล้วนั้น พระพุทธเจ้าไม่ทรงคัดค้าน แต่พระองค์มานั้นหนักถึงเหตุผลประการสุดท้ายนี้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่มนุษย์มีชีวิตเกี่ยวข้องกับการเมืองและที่มนุษย์ต้องสร้างระบบการเมืองและอาศัยสถาบันการเมืองเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาชีวิตของสามัญชนในสังคม เรื่องจำเป็นและสำคัญที่สุดในการอยู่รวมกันเป็นสังคม คือ สัจธรรม ได้แก่การใช้เหตุผลหรือปัญหาการอาศัยจรรยาธรรม คุณธรรม ศีลธรรม ความยุติธรรม และมนุษยธรรม เป็นหลักยึดในการดำเนินชีวิต ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า เพราะมนุษย์ละเมิดหลักธรรมเหล่านี้ จึงได้เกิดสถานการณ์รุนแรง



แรง และวิกฤตการณ์ ในรูปต่าง ๆ ขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะสังคมและการเมืองจะเป็นไปในระบบใดก็ตาม มนุษย์ก็ยังเรียกร้องหาความเป็นธรรม ความยุติธรรมอยู่นั่นเอง อย่างไม่มีที่สิ้นสุด จึงอาจกล่าวได้ว่า การเมืองเกิดขึ้นเพราะมนุษย์ละเมิดสังขธรรม มนุษย์นำระบบการเมืองนั้น ๆ มาใช้เป็นวิถีชีวิต ก็ด้วยหวังว่าจักเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการได้มาและจรรโลงไว้ซึ่งสังขธรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระพุทธเจ้าทรงเห็นว่าธรรมะเป็นเพียงพาหนะนำไปสู่เป้าหมายเท่านั้นหาใช่เป็นตัวเป้าหมายจริง ๆ ของมนุษย์ไม่ ความคับทุกข์ต่างหากเป็นเป้าหมายอันแท้จริง ในทำนองเดียวกัน การเมือง ระบบการเมือง สถาบันการเมือง และความพยายามใด ๆ ทางการเมืองที่แสดงออกในลักษณะต่าง ๆ นั้น เป็นเพียงวิธีการให้มนุษย์ได้บรรลุถึงความสมหวังนั้น ๆ เท่านั้น ปรัชญาการเมืองนี้จึงได้ชื่อว่า “มนุษยนิยมธรรมาธิปไตย” ไม่ถือชายไม่ถือขวา แต่ถือสังขธรรมเป็นหลัก เพราะเครื่องคุ้มครองโลกได้จริง ๆ คือ ธรรม

จากข้อความทั้งหมดดังกล่าวมาแล้วนั้น เราได้แนวคิดสำคัญอยู่ ๓ ประการ ประการแรกคือ การเมืองเป็นเรื่องของทุก ๆ คนที่รวมกันอยู่เป็นสังคมที่ยังมีชีวิตอยู่ด้วยความกลัว และความไม่แน่ใจเกี่ยวกับสวัสดิภาพที่ยังนึกถึงผลประโยชน์ในชีวิต ที่ยังมีความรักห่วงแหนในสิ่งให้คุณค่า และที่ต้องการหลักธรรมเป็นแนวทางดำเนินชีวิต ประการที่สอง ว่าโดยเจตนารมณ์จริงๆ ของการเมืองแล้ว จะเห็นว่า การเมือง มิใช่เป็นเรื่องสกปรก เพราะการเมืองมีขึ้นมาก็เพื่อแก้ปัญหาสังคมมนุษย์ เช่นความเป็นธรรม และความไม่สงบสุข เป็นต้น และในขณะเดียวกันก็มุ่งทำให้มนุษย์มีชีวิตดีขึ้น ที่ภาพพจน์ของการเมืองกว้างพร้อยไป หรือที่คนส่วนมากมีทัศนคติไม่สู้ดีต่อการเมือง เป็นเพราะคนที่ได้รับมอบหมายอำนาจการเมือง แต่ขาดอำนาจธรรม ได้นำอำนาจการเมืองนั้นไปใช้ในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ทางการเมือง ประการที่สาม จะเห็นว่าการเมืองระบบต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับในประวัติศาสตร์มนุษย์เป็นเพียงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงในการใช้อำนาจทางการเมือง เช่นจากบุคคลคนเดียวมาเป็นคณะบุคคล จากคณะบุคคลมาเป็นประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนมือกันใช้อำนาจดังกล่าว อุดมการณ์ หลักการ แนวปฏิบัติทางนโยบาย ผลที่ได้รับย่อมเปลี่ยนไป การเมืองทุกระบบมิใช่จุดมุ่งหมายของมนุษย์



๒๔

เป็นเพียงวิธีการหรืออุบายวิธีช่วยให้มนุษย์บรรลุความสมหวังหรือจุดมุ่งหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ระบบการเมืองใด ๆ จะเรียกว่าดีหรือไม่ดี ขึ้นอยู่กับคุณค่า แก่ไหนอย่างไร ต้องคู่กันและวินิจฉัยกันตรงซีกขึ้นความสมหวัง หรือความผิดหวังที่ประชาชนได้รับ

หนังสืออ้างอิง

1. David Thomson : Political Ideas. New York 1966
2. S. Radhakrishman : The Concept of Man, London 1966
3. W.A. Dunning : A History of Political Theories, India 1966
4. L. Wasserman : Modern Political Philosophies, New York 1940
5. Malinowski : Man and Culture, London 1957
6. M. Weber . Theory of Social and Economic Organization, New York 1946
7. V.P. Varma. Political Philosophy, Agra 1970
8. S. Butr Indr . The Social Philosophy of Buddhism, 1973
9. J.C. Davies . Human Nature in Politics, New York 1963



ความนำ

ตามทางสันนิษฐานของนักประวัติศาสตร์กล่าวว่า ดินกำเนิดของมนุษย์นั้นอยู่แถบทวีปยุโรป แอฟริกา และเอเชีย ดินแดนทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของทะเลเมดิเตอร์เรเนียนตั้งแต่แม่น้ำไนล์ไปจนกระทั่งถึงเมโสโปเตเมีย คือแถบประเทศอียิปต์ ซีเรีย เมโสโปเตเมีย และแอสซีเรียนั้น ถือว่าเป็นดินแดนแห่งแรกซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งอารยธรรม ทั้งทางด้านสังคมและการเมือง

ความยากลำบากในการดำเนินชีวิต และความสนิทสนมกันในระหว่างพวกพ้องรวมทั้งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ บังคับให้มนุษย์ต้องมาอยู่รวมกัน ซึ่งเมื่อมาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากก็ต้องมีการปกครองคุ้มครองซึ่งกันและกัน กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้บังคับกันอาจนำมาจากจารีตประเพณีลัทธิความเชื่อและวิธีการในการดำเนินชีวิตมาบังคับให้ปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่านี้นักมีอยู่ชั่วระยะเวลาที่สังคมมนุษย์ยังอยู่ในขั้นแรก ยังรวมกันอยู่เป็นกลุ่มไม่โตใหญ่นัก ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์เจริญขึ้นก็มีหัวหน้าหรือผู้นำเกิดขึ้นโดยเลือกตั้งจากผู้มีสติปัญญา มีความกล้าหาญ กียกย่องให้เป็นผู้ใช้อำนาจทำการปกครองหมู่คณะทั้งหมด มีการขยายตัวของหมู่คณะ การมีที่ดินจะเกิดมีความสำคัญขึ้น ฉะนั้นการที่จะถือเอาดินแดนเป็นหลักของหมู่คณะก็เกิดขึ้น และแปรรูปจากการเป็นหน่วยที่ควบคุมบุคคลแต่อย่างเดียว เพิ่มเป็นหน่วยที่ถือดินแดนเป็นหลักด้วย และต่างก็ตั้งมั่นลงบนดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งแน่นอน ดินแดน

แนวนโยบายของรัฐ

รวบรวมโดย

พรรณี เปรมัชเชียร

ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย



LIART

ที่เป็นข้อผูกพันระหว่างบุคคลในหมู่คณะและก็คือเป็นพวกเดียวกัน หรือหมู่คณะเดียวกัน ทั้งนี้ จึงถือได้ว่าเป็นมูลเหตุให้มีประเทศหรือรัฐเกิดขึ้น^(๑)

ความหมายของคำว่า “รัฐ”

ความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ “รัฐ” คือชุมชนหรือคณะบุคคลซึ่งรวมกัน อยู่เป็นปึกแผ่นในดินแดน ซึ่งมีอาณาเขตอันแน่นอนเป็นของตนเอง ภายในอำนาจอธิปไตย อันเดียวกันโดยอิสระ และมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อสวัสดิภาพและประโยชน์ของบรรดา บุคคลที่อยู่ร่วมกัน กฎหมายระหว่างประเทศถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ก็ย่อมทำให้มีสิทธิและหน้าที่ ในทางกฎหมายเอกชน ไม่ใช่ในนามผู้ปกครองหรือรัฐบาล ซึ่งย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอ มีข้อ ความในเรื่องนี้คือ

๑. สัญญา หรือข้อตกลงใด ๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐย่อมสมบูรณ์และมีผลใช้บังคับ ได้ตลอดไปแม้รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลง
๒. กฎหมายซึ่งออกใช้ในนามของรัฐโดยถูกต้อง ย่อมจะใช้บังคับได้เสมอแม้จะมี การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล
๓. หนี้สินที่ทำในนามของรัฐแม้จะเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ก็ต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ตามข้อผูกพันนั้น ๆ^(๒)

ในทางวิชารัฐศาสตร์ “รัฐ” ได้แก่องค์ก่มนุษย์ที่มีระเบียบในการปกครอง มีดินแดน เป็นที่อยู่อาศัยแน่นอน อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลที่เป็นอิสระ และมีอำนาจบังคับบัญชา ประชาชนที่อยู่ในดินแดนนั้น สาระสำคัญของรัฐประการแรก คือ ต้องมีประชาชนจำนวนหนึ่ง มาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือสังคมนี้อาจมีจำนวนมากพอสมควร แต่จะมีจำนวนเท่าใดนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ กำหนดไว้แน่นอน ประการที่สอง กลุ่มมนุษย์ในสังคมนั้นต้องเป็นกลุ่มมีระเบียบในการปกครอง

(๑) หลวงนรกิจบริหาร, “คำบรรยายการจัดการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” พระนคร; ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘ หน้า ๘

(๒) หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔



มีหัวหน้าเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาสมาชิกของสังคมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ประการที่สาม กลุ่มมนุษย์ในสังคมต้องมีดินแดนหรือพื้นที่เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบการทำมาหากินเป็นหลักแหล่งแน่นอนและถาวร ไม่เป็นกลุ่มที่ซบเซาพวยพหรือเคลื่อนย้ายไปในถิ่นต่าง ๆ สาระสำคัญประการสุดท้ายของรัฐ คือ กลุ่มมนุษย์สังคมที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับใครไม่อยู่ภายใต้อำนาจหรือบังคับบัญชาของกลุ่มใด^(๑)

รัฐต้องมีกฎหมาย

พลเมืองเป็นส่วนประกอบหลักสำคัญของรัฐ หัวหน้าหรือผู้ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาของรัฐจึงมีหน้าที่ปฏิบัติภายในดินแดนของรัฐหลายประการ เช่น รักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และคอยอำนวยความสะดวกและบริการประชาชนในค้ำสาราณูปโภค ปัจจัยที่สำคัญของรัฐ คือ กฎหมาย ในทางวิชานิติศาสตร์กฎหมายได้แก่บรรดาข้อบังคับความประพฤติสำหรับมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและความยุติธรรมในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และมีโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ในทางวิชารัฐศาสตร์ กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ช่วยก่อให้เกิดสันติสุขความเป็นระเบียบ ความยุติธรรมทั้งในค้ำส่วนตัวของประชาชน เช่นกฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ในค้ำธุรกิจระหว่างเอกชน และทั้งในค้ำส่วนรวมของประชาชน เช่นกฎหมายที่บังคับให้ราษฎรเป็นทหาร หรือเสียภาษีให้แก่รัฐ

ในบรรดากฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่อส่วนรวมของประชาชนนั้น มีกฎหมายอยู่ประเภทหนึ่งที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของรัฐ เพราะเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจของรัฐ เช่นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประมุขของรัฐ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาล ตลอดจนแนวนโยบายแห่งรัฐ กฎหมายนี้คือ “รัฐธรรมนูญ”^(๒)

(๑) ดร. สมภพ โทตระกิตย์ “คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ” พระนคร ; นำเขียนการพิมพ์, ๒๕๑๒ หน้า ๘

(๒) ดร. สมภพ โทตระกิตย์ เรื่องเดียวกันหน้า ๘-๑๐



ความหมายของรัฐธรรมนูญ

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” มาจากคำว่า “Constitution” ซึ่งกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงบัญญัติขึ้น หลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีพระมหากษัตริย์อยู่เหนือกฎหมาย มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย รัฐธรรมนูญหมายถึงระเบียบ อำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน

ศาสตราจารย์ออร์ซส์ บรูโต แห่งมหาวิทยาลัยและสถาบันรัฐศาสตร์ ณ กรุงปารีส ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญว่า มีความหมายถึงความนึกคิดเข้าใจทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมือง (Conception juridique et conception politique) เมื่อรัฐดำเนินการให้เห็นว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรระหว่างอำนาจปกครองและผู้ใช้อำนาจแทนแล้ว รัฐทุกรัฐก็จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามผู้ปกครองไม่ได้ใช้อำนาจอันเป็นเอกสิทธิ์ของตนเพราะอาศัยคุณสมบัติในฐานะนี้ แต่โดยที่เอกสิทธิ์นี้ได้ถูกมอบหมายมาให้ตน ผู้ปกครองก็ตกอยู่ในข่ายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง องค์การและวิธีดำเนินการปฏิบัติของอำนาจในทางการเมืองนี้ ประกอบรวมกันเป็นธรรมนูญของรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นเส้นทางซึ่งอำนาจปกครองถูกส่งผ่านจากผู้ทรงอำนาจคือรัฐไปยังผู้ใช้แทน คือผู้ปกครองหรือรัฐบาล ศาสตราจารย์อังเคร โซริคู แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส ได้กล่าวไว้ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญอันมีชื่อเสียงของท่านว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายตามนัยที่ลึกซึ้งคือตามภาระกิจหน้าที่ว่า เพื่อจัดองค์การภายในขอบข่ายของรัฐและชาติให้อำนาจปกครองกับเสรีภาพอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข^(๑)

ทุกประเทศต้องมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร การใช้อำนาจตุลาการ สิทธิเสรีภาพของปวงชน รวมทั้งนโยบายแห่งรัฐด้วย

(๑) ไพโรจน์ รัชนาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมในยุโรป”, รัฐสภาสาร ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๑ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๘; พระนคร, โรงพิมพ์ การศาสนา, ๒๕๐๘ หน้า ๑-๒



แนวนโยบายของรัฐ

เป็นข้อเรียกร้องอย่างน้อยที่สุดที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเป็นเครื่องนำทางที่จะบอกว่ารัฐบาลจะปกครองรัฐหรือประเทศไปในรูปใด เพื่อให้กฎเกณฑ์การปกครองประเทศมีลักษณะแน่นอนชัดเจนง่ายแก่การปฏิบัติ

เมื่อบุคคลตกลงใจที่จะมาอยู่ร่วมกันเป็นรัฐหรือประเทศก็ต้องตกลงกันว่าประเทศนั้นจะมีแนวนโยบายในการปกครองเช่นไร จะดำเนินการปกครองไปในลักษณะใด ในเรื่องรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อผู้มีอำนาจในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรัฐธรรมนูญก็ต้องมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติอย่างไร ซึ่งเป็นกำกับการบังคับรัฐบาลที่รัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามจุดประสงค์นี้ซึ่งเรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งเป็น “หลักการ” (Principle) แห่งนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) แต่แม้หลักการหรือจุดประสงค์ที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้แน่นอนแต่รัฐบาลทุกรัฐบาลก็อาจกำหนดวิถีทางหรือนโยบายที่จะบรรลุถึงหลักการแตกต่างกันได้ เช่น หลักการที่จะรักษาไว้ซึ่งเอกราช รัฐบาลหนึ่งอาจมีวิถีทางหรือนโยบายที่จะรักษาเอกราชโดยผูกสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศหนึ่ง อีกรัฐบาลหนึ่งคงมีวิถีทางหรือนโยบายผูกสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศทั่ว ๆ ไป

เหตุที่ต้องบัญญัติแนวนโยบายของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังนี้

- (๑) ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยอมรับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการแห่งนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ เพราะเป็นหลักการกลาง ๆ ที่ทำให้มีการบริหารราชการแผ่นดินต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ
- (๒) แสดงให้ราษฎรเห็นเจตน์จำนงของรัฐบาลว่าจะดำเนินนโยบายให้บรรลุถึงหลักการอันใด เพราะได้บัญญัติหลักการแห่งนโยบายไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญนั่นเอง
- (๓) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีทราบแนวทางที่จะบัญญัติกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน



แนวนโยบายนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง ซึ่งหมายความว่าเอกชนจะฟ้องร้องกระทรวง ทบวงกรมใด ให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ไม่ได้ เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามนโยบาย สภาผู้แทนราษฎรก็อาจเสนอญัตติเบ็ดขอกฎหมายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น หรือเบ็ดขอกฎหมายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจ หรือถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการดังกล่าวก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่เพิกเฉยต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

(๒) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐบาลอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือ ถ้ารัฐบาลไม่ถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภาก็เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายผิดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

แนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมักจะครอบคลุมในหลักเกณฑ์กว้างๆ ดังนี้

- ๑) ต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชและร่วมมือกับนานาประเทศ
- ๒) ต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและประโยชน์แห่งประเทศชาติ
- ๓) ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- ๔) สนับสนุนเอกชนให้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจอันเป็นสาธารณูปโภค
- ๕) รัฐพึงส่งเสริมบำรุงการศึกษาอบรม
- ๖) รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข^(๑)

(๑) ดร. หุบก แสงอุทัย, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญทั่วไป” พระนคร ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๐ หน้า ๕๔-๕๖



รัฐธรรมนูญมักจะระบุแนวนโยบายแห่งรัฐโดยกล่าวถึงจุดมุ่งหมายในการปกครองบริหารประเทศ พื้นฐานทางอุดมการณ์ที่ใช้ในการวางนโยบายมักจะระบุเอาไว้ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงประเภทของรัฐธรรมนูญหรือประเทศเจ้าของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องไปถึงสภาผู้แทนราษฎรว่าอำนาจสูงสุดจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้ามาโดยตรงหรืออย่างไร ในแนวนโยบายแห่งรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีส่วนสำคัญในการจัดประเภท หรือลักษณะของประเทศเจ้าของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั่วไป^(๑)

** “แนวนโยบายแห่งรัฐ” หมายความว่าอย่างไร

“แนวนโยบายแห่งรัฐ” หมายความว่า หลักการ (Principles) แห่งนโยบายของรัฐ State Policy ก็เป็นแนวทางสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามแนวนโยบายนั้น ๆ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ (มาตรา ๕๓) บทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นแต่กำหนด “หลักการ” ที่มุ่งประสงค์เท่านั้น เช่น เมื่อมาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช” ก็หมายความว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาจะต้องรักษาเอกราชของรัฐทุกวิถีทางไม่ว่าทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางศาล ส่วนนโยบายหรือวิถีทางที่จะบรรลุหลักการรักษาเอกราชของรัฐดังกล่าวนั้นก็แล้วแต่รัฐบาลจะมีนโยบาย ซึ่งรัฐบาลแต่ละรัฐบาลซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนอาจมีนโยบายแตกต่างกันได้ เช่น กำหนดว่าเพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราช

(๑) ดร. โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ, “เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งหรือหนควรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” พระนคร; มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, ๒๕๐๑ หน้า ๑๖

** คัดลอกจาก “รัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ของ ดร. หยุต แสงอุทัย, พระนคร, นำเข้าพิมพ์, ๒๕๐๒ หน้า ๖๕-๗๐



ของรัฐในทางการเมืองระหว่างประเทศจะต้องมีนโยบายนิยมประเทศฝ่ายตะวันตก หรือวางตนเป็นกลางอย่าง พม่า อินเดีย หรือทำสัญญาไม่รุกรานประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ เป็นตัวอย่าง

แนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดบ้าง

มีดังนี้ (๑) เริ่มมีบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ เป็นฉบับแรก

(๒) รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๕ ได้มีบัญญัติน้อยลงไปบ้าง เพราะคณะรัฐประหารปี ๒๔๙๕ ซึ่งได้ขอพระบรมราชโองการให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ กลับมาใช้อีกครั้งนั้น ไม่ประสงค์จะให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ มากนัก จึงให้มีบัญญัติเท่าที่จะบ่งกั้นคอมมิวนิสต์และมีบทบัญญัติอื่นอีกบ้าง

(๓) รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้นำบทบัญญัติที่ช่วยแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ มาแก้ไขเพิ่มเติมบ้างเล็กน้อย เช่น ให้ตัดบทบัญญัติพรรคสามของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ “การปิดโรงพิมพ์และห้ามทำการพิมพ์เพื่อปั่นรอนเสรีภาพตามมาตรฐานจะกระทำมิได้” เป็นตัวอย่าง (ดูมาตรา ๓๓)

หมายเหตุ: รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ได้มีบัญญัติไว้เช่นกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญห้ามบุคคลมิให้ฟ้องร้องรัฐ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรอย่างไรบ้าง

ยังมีประโยชน์แก่ราษฎร เพราะโดยปกติคณะรัฐสภาย่อมจะปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐเท่าที่จะทำได้เสมอ เพราะไม่ยาก ได้เชื่อว่าไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐย่อมอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร

เมื่อรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ฟ้องร้องรัฐแล้ว การที่รัฐบาลและรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐจะมีทางแก้ไขอย่างไร



มีทางแก้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชอบที่สมาชิกจะ (ก) ตั้งกระทู้ถามว่าทำไมไม่ปฏิบัติ (ข) เข้าชื่อขอเบ็ดตกอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นว่าทำไมไม่ปฏิบัติ หรือ (ค) เข้าชื่อขอเบ็ดตกอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

(๒) ถ้ารัฐสภาไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐคณะรัฐมนตรีก็อาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนได้ และถ้าราษฎรเห็นว่าการที่สภาผู้แทนไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐเช่น ไม่ยอมออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ดังกล่าวไม่เป็นการถูกต้องเหมาะสมก็ไม่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐซ้ำอีก

(๓) ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาต่างก็ไม่ปฏิบัติเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีไม่ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาในเมื่อรัฐสภาไม่ยอมออกกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือคณะรัฐมนตรีไม่ยอมเสนอร่างกฎหมาย หรือไม่ยอมบริหารราชการแผ่นดินในเมื่อมีกฎหมายอยู่แล้วเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ราษฎรก็ต้องไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น หรือพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากแล้วแต่กรณี

การทำรัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐลงไว้นั้นแข็งหรือขัดต่อประชาธิปไตยหรือไม่ เพราะเท่ากับบังคับให้รัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายและบังคับรัฐสภาให้ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

ถ้าพิจารณาตามหลักประชาธิปไตยอย่างสุดขั้ว การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐลงไว้ก็ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตยอยู่บ้าง เพราะอาจขัดต่อเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศในขณะหนึ่ง ๆ แต่รัฐธรรมนูญสมัยใหม่รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน



๒๕๑๑ ไม่ได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยสฤยอกแต่เดินสายกลาง จึงมีความคิดที่จะให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อป้องกันลัทธิที่เป็นศัตรูต่อประชาธิปไตยสฤยอกเองบ้าง (กฎหมาย ๖๔ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ) เพื่อให้ราษฎรสมบูรณ์พสุขบ้าง ทั้งนี้เทียบได้กับการก่อตั้งนิติบุคคล เช่นออกกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษานอกมศึกษาในวิชาใดบ้าง เช่น วิทยาศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ เป็นต้น เช่นเดียวกับในการที่ผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญจะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎร ผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญก็ย่อมกำหนดไว้ว่า "รัฐ" ตามรัฐธรรมนูญจะควรมีวัตถุประสงค์หรือแนวนโยบายใหญ่ ๆ อย่างไร ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหลักการที่ผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญเห็นเป็นการสมควรที่รัฐบาลและรัฐสภาจะปฏิบัติจัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ราษฎร แต่โดยที่รัฐธรรมนูญยอมให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ฉะนั้น จึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ โดยเหตุนี้ จะถือว่ามีแนวนโยบายแห่งรัฐไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตยก็ไม่ถนัดนัก นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ไม่บังคับให้ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐทันทีทันใด แต่ปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลและรัฐสภาที่จะพิจารณาว่าจะจัดทำแนวนโยบายแห่งรัฐข้อใดก่อนและหลังจึงจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎร และอยู่ในดุลพินิจที่จะจัดทำตามกำลังเงินงบประมาณ กำลังคนและความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนี้ก็ขึ้นต่อเสียงข้างมากของสภาฯ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาด้วย ฉะนั้นจึงอาจถือได้ว่าการมีแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับประชาธิปไตย

การมีแนวนโยบายแห่งรัฐทำให้พรรคการเมืองมีนโยบายของพรรคการเมืองเหมือนกันบ้างหรือไม่

ไม่ทำให้พรรคการเมืองมีนโยบายของพรรคการเมืองเหมือนกัน เพราะ

(๑) แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแต่หลักการ ส่วนนโยบายหรือวิถีทางที่จะบรรลุถึงหลักการนั้น ๆ พรรคการเมืองอาจมีแตกต่างกันได้ เช่น พรรคการเมืองทุกพรรคต้องยอมรับแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา ๔๕ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมการศึกษอาบรม พรรคการเมืองแต่



ละพรรคก็อาจมีนโยบายส่งเสริมการศึกษาอบรมแตกต่างกัน เช่น จะควรส่งเสริมการศึกษาชั้น
อุดมศึกษามากหรือมัธยมศึกษาหรือประถมศึกษา มาก จะควรจัดให้มีมหาวิทยาลัยหรือโรงเรียน
ของรัฐมาก หรือควรจัดให้มีวิทยาลัยเอกชน หรือโรงเรียนราษฎร์มาก

(๒) นอกจากนี้พรรคการเมืองยังอาจมีแนวนโยบายแตกต่างในแง่ที่ว่านโยบาย
แห่งรัฐข้อใดควรจะทำก่อนหรือหลัง

(๓) พรรคการเมืองยังอาจมีนโยบายที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยกเลิก
แนวนโยบายแห่งรัฐบางข้อหรือแก้ไขเพิ่มเติมแนวนโยบายแห่งรัฐบางข้อให้เหมาะสมขึ้นได้ (แต่
ตราบทแนวนโยบายแห่งรัฐมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองจะมิอาจแก้ไขขัดกับนโยบาย
แห่งรัฐมิได้)

**รัฐธรรมนูญฉบับใดที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐมากที่สุด และให้อธิบายเหตุผล
ที่เป็นเช่นนี้มาด้วย**

รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๒ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้มากที่สุด ส่วน
รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ นั้น ได้ตัดทอนแนวนโยบายแห่งรัฐลงไปบ้าง เพราะคณะรัฐประหาร
๒๔๘๕ ซึ่งได้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ กลับมาใช้ใหม่นั้น ไม่ประสงค์จะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ
ฉบับ ๒๔๗๕ มากนัก เพราะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ ค่อยอยู่แล้ว หากแต่พระบรมราช-
โองการให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ ได้มีข้อความว่าเนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ได้ใช้มา
นานแล้วควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัย จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ในชั้นแรกคณะรัฐประหารปี ๒๔๘๕ จะไม่ยอมให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐ
แต่เมื่อมีผู้เสนอว่าผู้ทำรัฐประหารประสงค์จะป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะต้องกระทำโดยบัญญัติ
ไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่ารัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึง
เป็นอันให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐข้อนี้ไว้ และจะมีแนวนโยบายแห่งรัฐเพียงข้อเดียวก็น่าเกลียด
จึงเป็นอันตกลงให้มีแนวนโยบายแห่งรัฐข้ออื่นอีกบ้าง สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติ
แนวนโยบายแห่งรัฐไว้น้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๒ โดยได้ตัดทอนออกไปบ้าง แต่ที่เพิ่ม



เต็มเข้าไปก็มีบ้าง เช่น รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการตั้งกรมสงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและความ
ผาสุกของประชาชน (มาตรา ๖๗) และรัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้
ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี (มาตรา ๗๐) ซึ่งแนวนโยบายแห่ง
รัฐดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒

มีแนวนโยบายแห่งรัฐข้อใดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งแสดงว่าประเทศไทยไม่
นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์

มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๖๔ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชน
ได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐไม่เพียงแต่ที่จะปล่อยให้เอกชน
มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังคงสนับสนุนให้เอกชนมีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจอีก
ด้วย ก็ต้องสนับสนุนให้เอกชนแต่ละคนเลือกการทำมาหากินตามที่พอใจ เพราะเป็นธรรมชาติ
ของมนุษย์ที่มีความชอบในสิ่งต่าง ๆ กัน และชอบประกอบอาชีพตามที่ตนถนัด โดยเหตุนี้รัฐ
จะวางแผนเศรษฐกิจแล้วออกกฎหมายบังคับให้บุคคลต้องประกอบอาชีพตามที่รัฐวางแผนเศรษฐกิจไว้
เช่น บังคับให้บุคคลต้องทำงานที่โรงงานของรัฐ หรือบังคับให้กระทำเกษตรกรรมในที่ดินของ
รัฐไม่ได้ เป็นต้นว่า แต่ระบอบคอมมิวนิสต์ได้กำหนดบ้งจยที่ใช้ในการผลิตและบ้งจยในการ
จ่ายแจกย่อมเป็นของรัฐหรือของส่วนรวม รัฐได้รับสิ่งดังกล่าวจากเอกชนซึ่งเป็นนายทุนมาเป็น
ของรัฐเอง และสร้างขึ้นใหม่บ้าง และกรรมกรก็ต้องทำงานในโรงงานที่เป็นของรัฐทั้งต้น
ระบอบคอมมิวนิสต์ไม่ยอมให้เอกชนมีสิทธิริเริ่มในทางเศรษฐกิจเลย และไม่ได้ให้เสรีภาพใน
การเลือกอาชีพ แม้แต่การจะไปประกอบอาชีพยังต่างประเทศก็ไม่ยอมให้ไป ชาวนาต้องปลูก
พืชในที่ดินของรัฐหรือส่วนรวม (คือนารวม) ตามที่รัฐกำหนด และจะริเริ่มปลูกพืชผลตามชอบ
ใจไม่ได้ (เว้นแต่ในที่ดินที่มีเนื้อที่เล็กน้อยที่รัฐเหลือไว้ให้ทำได้) ฉะนั้นตราบทที่รัฐธรรมนูญ
ยังมีมาตรา ๖๔ วรรคแรกอยู่ ตราบนั้นประเทศไทยจะไม่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์

หมายเหตุ : รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในที่นี้หมายถึงฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๑



แนวนโยบายของรัฐบางประเทศ

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐบางประเทศว่าในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้นได้กล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐไว้เช่นใด ทั้งนี้เคยได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีระบุแนวนโยบายแห่งรัฐโดยกล่าวถึงจุดหมายในการปกครองบริหารประเทศพื้นฐานทางอุดมการณ์ที่ใช้ในการวางนโยบายมักจะระบุเอาไว้ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม แนวนโยบายแห่งรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญในการจัดประเภท หรือลักษณะของประเทศเจ้าของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั่วไป

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศแล้ว เราอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทคือ

๑. รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม ซึ่งถือเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสำคัญมากกว่าเรื่องทางการเมือง และการเมืองจะต้องส่งเสริมการเศรษฐกิจ บังคับทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเป็นพื้นฐานที่แท้จริงของการปกครอง

๒. รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยม ซึ่งถือเรื่องการเมืองสำคัญไม่น้อยกว่าทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล จุดประสงค์ของรัฐจะต้องไม่เป็นการขจัดหรือทำลายหรือกักทอนสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มิให้ใช้อำนาจที่มีอยู่เกินขอบเขต

สหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งร่างขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๗๘๗ และมีการลงมติรับรองเมื่อ พ.ศ. ๑๗๘๙ ไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลมากนัก เพราะแต่ละรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกันนั้นต่างก็มีอิสระมาก แต่วิวัฒนาการต่อมาทำให้รัฐบาลและรัฐสภามีอำนาจมากขึ้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐนั้นหนักในเรื่องอำนาจของมลรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ และการค้ำอำนาจซึ่งกันและกัน รูปแบบของรัฐสภานั้นเรื่องอำนาจนิติบัญญัติซึ่งรัฐสภาใช้ได้โดยอิสระภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญซึ่งรับประกันสิทธิของประธานและอำนาจของรัฐต่าง ๆ



นอกจากนี้รัฐต่าง ๆ ของสหรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของตนเอง ซึ่งบทบัญญัติบางประเทศของรัฐธรรมนูญสหรัฐนั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐ และในรัฐธรรมนูญสหรัฐเน้นเรื่องรูปการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งจัดเป็นองค์กรที่สำคัญมากของรัฐธรรมนูญ

รูปแบบการปกครองสหรัฐอเมริกามีข้อนำสังเกต ๓ ประการคือ

๑. พลเรือนสูงกว่าทหาร ผู้ดำรงตำแหน่ง รมต. กลาโหมก็เป็นพลเรือน ฝ่ายทหารยอมรับในหลักปฏิบัติการเช่นนั้น และประชาชนทั่วไปก็นิยม

๒. ข้าราชการประจำไม่เล่นการเมืองหรือไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓. อำนาจกำหนดนโยบายอยู่ที่นักการเมือง ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนต้องทำตามนโยบายที่กำหนดโดยพรรคการเมือง^(๑)

(๒) รัฐธรรมนูญของสหรัฐยึดถือหลักเสรีนิยม ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ ๑๔ ได้มีบทบัญญัติไว้ว่าบุคคลใดจะถูกยึดโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ได้ โดยปราศจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ศาลสูงของสหรัฐได้ประกาศล้มเลิกกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจของเอกชนไว้หลายประการ

นโยบายแห่งรัฐนั้นนั้นเกิดจากการตัดสินใจจากลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

๑. การตัดสินใจกันในสิ่งที่สืบต่อกับสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วเพื่อรักษาสภาพนั้นให้ดำรงอยู่ เช่น การขยายขอบเขตประกันสังคม การปรับปรุงระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์เกษตร

๒. การที่รัฐบาลตัดสินใจไปในทางตรงข้ามกับนโยบายเดิม ก็คือการดำเนินเรื่องใหม่ ๆ

๓. การผสมผสานแนวนโยบายสองแนวเข้าด้วยกัน

(๑) เศรษฐกิจ วงศ์โกมลเชษฐ์ “รัฐธรรมนูญนานาชาติ” กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ ๒๕๓๒ หน้า ๑๐

(๒) เอชเนสส์ เอส. กริฟฟิธ, “ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา” แปลโดยนิพนธ์มาศะวิสุทธิ หนังสือแปลชุด นวทัศน์ เล่มที่ ๕, กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๕ หน้า ๑๘๔-๒๐๐



มีปัจจัยบางประการที่มีส่วนกำหนดนโยบาย อาทิเช่น :

ความแตกแยกความคิดเห็นทางการเมือง มีการแบ่งแยกผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ในพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรค คือ พรรคกิจวัตรและเดโมแครท เพราะฉะนั้น ในนโยบายจึงพยายามที่จะหาทางประสานความคิดเห็นที่แตกแยกนี้ให้รวมกันมากที่สุด พยายามหาทางให้ทุก ๆ กลุ่มมีความคิดเข้าสนับสนุนพรรคให้มากที่สุด

ปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ความชำนาญในเฉพาะสาขาวิชาการต่าง ๆ มีการวางนโยบายโดยใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าของกิจเฉพาะทาง กำหนดนโยบายต่อเนื่องกันไป จะมีนักวิจัยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลออกมาเป็นข้อเสนอให้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่เพื่อนำไปกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย หรือทางการบริหารที่เหมาะสมต่อไป

ปัจจัยอีกประการคือ การประสานนโยบายหลาย ๆ เรื่องเข้าด้วยกัน เช่นในทำเนียบประธานาธิบดีมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกันสภาองเกรสของสหรัฐก็มีกรรมาธิการร่วมเศรษฐกิจจะต้องมีหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำหน้าที่ประสานงานการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ประธานาธิบดีอาจจะใช้อำนาจของตน ในการประนีประนอมปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ซึ่งถ้าหากทำได้สำเร็จก็เท่ากับเป็นการเพิ่มคะแนนเสียงให้แก่ตนเองในการเลือกตั้งสมัยหน้า

คณะรัฐมนตรีก็มีส่วนเป็นผู้นำในทางนโยบายได้มาก ถ้าหน่วยงานประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ พยายามเสนอข่าวและความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ออกสู่สายตาประชาชนตลอดมา

ในเรื่องที่มาของนโยบายแห่งรัฐเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าอุดมการณ์หรือความคิดเห็นที่แตกแยกกัน แต่อย่างไรก็ยังคงถือว่าเสียงของปวงชนสำคัญที่สุด

ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียประกอบด้วยมลรัฐนิวเซ้าเวลส์ วิกตอเรีย เซ้าท์ออสเตรเลีย ควีนแลนด์ และทาสเมเนีย เป็นสหพันธรัฐอยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์สหราชอาณาจักรของบริเตนใหญ่และ



LIART

ไอร์แลนด์ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเรียกว่า “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย” (The Commonwealth of Australia Act.) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐสภาของออสเตรเลียเรียกว่ารัฐสภาสหพันธ์ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ สภาเซเนต และสภาผู้แทน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าราชการ (Governor-General) ให้เป็นผู้แทนพระองค์ในออสเตรเลีย และเป็นผู้กำหนดสมัยประชุมสภา ปักสมัยประชุม และประกาศยุบสภาผู้แทนได้

ส่วนสภาเซเนตประกอบไปด้วยสมาชิก (Senator) จากทุกมลรัฐซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนในมลรัฐนั้น โดยการออกเสียงร่วมกันทั้งมลรัฐ สมาชิกสภาเซเนตจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และถึงคราวออกตามวาระกึ่งหนึ่งทุก ๓ ปี

สภาผู้แทน (House of Representative) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนออสเตรเลีย จำนวนสมาชิกของสภานี้จะเป็นสองเท่าของสมาชิกสภาเซเนต หรือเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงที่สุดของจำนวนดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๓ ปี

แนวนโยบายของรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อย และการปกครองที่ดีของออสเตรเลียในเรื่องต่าง ๆ มีดังนี้

- ๑) การค้าขายระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
- ๒) การพาณิชย์
- ๓) ภาษีการผลิตหรือการส่งสินค้าออกแต่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ
- ๔) การกู้ยืมเงินเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ
- ๕) บริการไปรษณีย์ โทรเลข และอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน
- ๖) การป้องกันประเทศทางเรือและทางทหารทัพออสเตรเลียและทุกมลรัฐ และการควบคุมกำลังพลที่รักษาและปฏิบัติตามกฎหมายทัพออสเตรเลีย



- ๗) ประภาคารเรือนำร่อง และไฟนำทางช่วยการเดินทางเรือและทุ่นจอดเรือ
 - ๘) การศึกษาวิจัยด้านดาราศาสตร์และอวกาศนิยามวิทยา
 - ๙) การควบคุมป้องกันโรค
 - ๑๐) การประมงในน่านน้ำออสเตรเลีย
 - ๑๑) การสำรวจสำมะโนและสถิติ
 - ๑๒) การออกธนบัตร เหรียญ และเอกสารที่ใช้ชำระหนี้ตามกฎหมาย
 - ๑๓) การธนาคารที่มีใช้ธนาคารของมลรัฐ และการธนาคารของมลรัฐที่ดำเนินการอยู่นอกเขตแดนของมลรัฐที่เกี่ยวข้องกิจการจัดตั้งธนาคาร และการออกธนบัตร
 - ๑๔) การประกันภัยที่ไม่ใช่การประกันภัยของมลรัฐ และการประกันภัยของมลรัฐที่ดำเนินการอยู่นอกอาณาเขตของมลรัฐที่เกี่ยวข้อง
 - ๑๕) มาตรการชั่ง ตวง วัด
 - ๑๖) ทิวทัศน์แลกเปลี่ยนเงินและตั๋วสัญญาใช้เงิน
 - ๑๗) การล้มละลายและการมีหนี้สินส่วนตัว
 - ๑๘) สิทธิ สหพันธ์ และเครื่องหมายการค้า
 - ๑๙) การโอนสัญชาติ และคนต่างด้าว
 - ๒๐) บริษัทต่างประเทศและบริษัทการค้ากับบริษัทการเงินที่ตั้งขึ้นในเขตแดนของออสเตรเลีย
 - ๒๑) การสมรส
 - ๒๒) การหย่า และสิทธิของมารดา และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบิดามารดา การเลี้ยงดู และการปกครองดูแลเด็ก
 - ๒๓) บำนาญคนทุพพลภาพและผู้ชรา
- การจัดค่าเลี้ยงดูมารดา ความช่วยเหลือแก่หญิงหม้าย ค่าเลี้ยงดูเด็ก ความช่วยเหลือในกิจการว่างงาน ค่ายา การป่วยเจ็บและการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลและบริการทันตแพทย์ ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาและแก่ครอบครัว



- ๒๔) การศาลยุติธรรมทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วประเทศออสเตรเลียและการปฏิบัติการตามคำพิพากษาของศาลมลรัฐ
- ๒๕) การรับรองทั่วประเทศออสเตรเลียซึ่งกฎหมายกฤษฎีกาและเอกสารของทางราชการและการพิจารณาคดีของศาลมลรัฐ
- ๒๖) ประชาชนเชื้อชาติอื่นยกเว้นเผ่าตั้งถิ่นฐานในมลรัฐหนึ่งมลรัฐใด ซึ่งกำหนดว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะ
- ๒๗) การตรวจคนเข้าเมือง และคนออกไปต่างประเทศ
- ๒๘) การรับนักโทษเข้ามาในประเทศ
- ๒๙) กิจการต่างประเทศ
- ๓๐) สัมพันธภาพระหว่างออสเตรเลียกับหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก
- ๓๑) การได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยความชอบธรรมจากมลรัฐหรือจากบุคคลเพื่อประโยชน์ที่รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายอยู่แล้ว
- ๓๒) การควบคุมกิจการรถไฟเพื่อการขนส่งทางทหารของออสเตรเลีย
- ๓๓) การได้มาด้วยความยินยอมของมลรัฐซึ่งรถไฟของมลรัฐตามเงื่อนไขที่ตกลงกันระหว่างออสเตรเลียและมลรัฐ
- ๓๔) การก่อสร้างรถไฟและการขยายทางรถไฟในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งด้วยความยินยอมของมลรัฐนั้น
- ๓๕) การ ประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานที่ครอบคลุมกว้างกว่าถิ่นแดนของหนึ่งมลรัฐ
- ๓๖) เรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จนกว่ารัฐสภากำหนดเป็นอย่างอื่น
- ๓๗) เรื่อง โศกที่ถามที่สภามลรัฐหนึ่งมลรัฐใดหรือหลายมลรัฐเสนอให้รัฐสภาของออสเตรเลียพิจารณาเพื่อให้กฎหมายใช้บังคับได้เฉพาะในเขตแดนที่สภามลรัฐนั้นเสนอมาหรือเฉพาะมลรัฐซึ่งต่อมาได้รับของกฎหมายนั้น



๓๘) การใช้อำนาจภายในเขตแดนของออสเตรเลียด้วยการร้องขอหรือด้วยความยินยอมของสภามลรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งอำนาจที่จะใช้ได้ก็แต่โดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรือคณะรัฐมนตรี สหพันธ์ของออสเตรเลียในตอนที่มีการสถาปนาประเทศออสเตรเลียขึ้นเท่านั้น

๓๙) เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นของรัฐสภาหรือของสมาชิกสภาหนึ่งหรือของรัฐบาลออสเตรเลีย หรือของศาลยุติธรรมออสเตรเลียหรือของกระทรวงทบวงกรมหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งในออสเตรเลีย

แนวนโยบายของรัฐแห่งออสเตรเลียนั้นเน้นเรื่องการออกกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อย และการปกครองที่ดีของออสเตรเลียได้ให้ผลเฉพาะแก่รัฐสภาในการตรากฎหมายใช้บังคับเกี่ยวกับเขตแดนของออสเตรเลีย การตรากฎหมายเกี่ยวกับกระทรวงทบวงกรมให้รัฐบาลออสเตรเลีย มีอำนาจควบคุมกระทรวงทบวงกรมเหล่านี้

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังมาตรา ๖๔ มีบัญญัติว่าในวันที่ผู้ว่าราชการได้ประกาศภายหลังการสถาปนาประเทศออสเตรเลียให้โอนกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ของทุกมลรัฐเป็นของรัฐบาลออสเตรเลีย คือ การไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์ การทหารเรือและกลาโหม การประกาศกรื่อน้ำร่องและท่าจอดเรือ และการควบคุมป้องกันโรค ส่วนกิจการศุลกากรและสรรพสามิตนั้นให้โอนมาเป็นของรัฐบาลออสเตรเลียในวันที่สถาปนา

เบลเยียม

การปกครองของเบลเยียมเป็นระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้เกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์เสนอร่าง



กฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาสูง พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหาร ส่วนศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนสภาสูงนั้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งตามจำนวนของประชาชนในแต่ละจังหวัด และสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยสภาเทศบาล ในอัตราส่วนสมาชิกสภาสูง ๑ คนต่อประชาชน ๒๐๐,๐๐๐ คน

แนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญเบลเยียมมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะ แต่ได้กล่าวถึงแนวนโยบายแห่งรัฐไว้อย่างกว้าง ๆ อาทิเช่นเรื่องการศึกษาซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗ ว่ารัฐจะต้องจัดการการศึกษาให้เปล่าแก่ประชาชน ความผิดที่เกี่ยวกับการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย การศึกษาในรูปใดที่รัฐจัดขึ้นโดยงบประมาณแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมาย

เรื่องที่รัฐเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐคือ เรื่องเกี่ยวกับคลัง และกองทัพแห่งชาติ

เรื่องการเก็บภาษีนี้นระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “การเก็บภาษีอากรเพื่อรัฐจะกระทำได้อีกโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา ๑๑๐) การเก็บภาษีอากรในแต่ละจังหวัดจะต้องให้สภาเห็นชอบด้วย ส่วนการเก็บภาษีอากรของเทศบาลจะกระทำได้อีกแต่โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล การใช้จ่ายเงินของรัฐจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ (มาตรา ๑๑๔)

เกี่ยวกับกองทัพของชาติ การเกณฑ์ทหาร การเลื่อนยศ สิทธิหน้าที่ของทหารจะต้องให้รัฐตราออกมาเป็นกฎหมาย การจัดตั้งกองทหารให้มีอายุเพียงหนึ่งปีเว้นแต่จะได้รับอนุมัติให้ต่ออายุ นอกจากนั้นก็ห้ามมีกองทหารต่างชาติเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในรัฐ

ในรัฐธรรมนูญก็ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ ตามมาตรา ๑๒๙ มีบัญญัติไว้ว่า “กฎหมาย กฎะฎีกา หรือระเบียบของทางราชการไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล ของจังหวัดหรือเทศบาล จะไม่มีผลใช้บังคับ เว้นไว้แต่จะได้มีการประกาศให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น”



สาธารณรัฐจีน

สาธารณรัฐจีนมีระบอบการปกครองที่ยึดหลัก ๓ ประการแห่งปวงชน ก็คือเป็น สาธารณรัฐประชาธิปไตยของปวงชน โดยปวงชนเป็นผู้ปกครองและเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย เพื่อประชาชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าอำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐจีนเป็นของปวงชนชาว จีน การเปลี่ยนแปลงเขตแดนสาธารณรัฐนั้นจะทำได้ นอกจากจะได้มีมติของรัฐสภา

สภาบริหารเป็นองค์การบริหารที่สูงสุดของรัฐซึ่งประกอบด้วย ประธานรองประธาน รัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับผิดชอบต่อกระทรวงใด ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาบริหาร ตามมาตรา ๕๗ แห่ง รัฐธรรมนูญไว้ว่า สภาบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติดังนี้

๑) สภาบริหารมีหน้าที่ที่จะต้องเสนอคำแถลงการณ์เกี่ยวกับนโยบายการบริหารและ รายงานเกี่ยวกับการบริหารต่อสภานิติบัญญัติ ในสมัยประชุมสมัชชาสภานิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามประธาน รัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาบริหารได้

๒) หากสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกับนโยบายสำคัญของสภาบริหาร สภานิติบัญญัติมีมติให้สภาบริหารเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวได้ สภาบริหารอาจให้สภานิติบัญญัติ พิจารณามติใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยความยินยอมของประธานาธิบดี หากสมัชชาสภานิติบัญญัติ ยินยอมมติเดิมด้วยเสียงสองในสาม ประธานสภาบริหารก็อาจปฏิบัติตามมติของสภานิติบัญญัติหรือ ลาออกจากตำแหน่ง

๓) หากสภาบริหารเห็นว่า มติของสภานิติบัญญัตินี้เกี่ยวกับร่างกฎหมายในการให้อำนาจร่างกฎหมายงบประมาณ และร่างสนธิสัญญาหากที่จะปฏิบัติได้ สภาบริหารอาจขอให้สภานิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หากสภานิติบัญญัติได้พิจารณาแล้วยินยอมมติ เดิมด้วยคะแนนเสียงสองในสาม ประธานสภาบริหารอาจปฏิบัติตามมติของสภานิติบัญญัติ หรือ ลาออกจากตำแหน่ง



สำหรับในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีนโดยแบ่งออกเป็น ๔ หมวด คือ

๑. หมวดที่ ๑ ว่าด้วยการป้องกันประเทศ
๒. หมวดที่ ๒ ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศ
๓. หมวดที่ ๓ ว่าด้วยเศรษฐกิจแห่งชาติ
๔. หมวดที่ ๔ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งสังคม

หมวดที่ ๑ การป้องกันประเทศ

ตามมาตรา ๑๓๗ แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐจีนได้บัญญัติว่า “การป้องกันประเทศของสาธารณรัฐจีนจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องความมั่นคงแห่งชาติ และรักษาเสรีภาพแห่งโลก การจัดหน่วยงานเพื่อป้องกันประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายมาตรา ๑๓๘ ว่าด้วยเรื่องกองทัพแห่งสาธารณรัฐจีน ในรัฐธรรมนูญว่า กองทัพทั้ง ๓ เหล่าต้องไม่เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือของดินแดนใด หรือของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองใดจะใช้อำลังทหารเป็นเครื่องต่อสู้ทางการเมืองมิได้

หมวดที่ ๒ นโยบายต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐจีนนั้นมีความประสงค์ที่จะสถาปนาสัมพันธภาพฉันท์เพื่อนบ้านกับประเทศอื่น และเคารพสนธิสัญญาและกฎบัตรสหประชาชาติ มีนโยบายส่งเสริมร่วมมือกับต่างประเทศ สนับสนุนความยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพแห่งโลก

หมวดที่ ๓ เศรษฐกิจแห่งชาติ

ในนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนกินที่อยู่ดีมีที่ทำมาหากิน กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายย่อมจะได้รับความคุ้มครอง ที่ดินของเอกชนจะต้องมีการประเมินและเก็บภาษี และรัฐบาลอาจจะซื้อที่ดินนั้นตามราคาที่เหมาะสม



ส่วนพลังงานธรรมชาติและทรัพย์สินในดินเพื่อจะนำมาใช้ประโยชน์เพื่อประเทศชาตินั้น ให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่คำนึงว่าเอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นหรือไม่ก็ตาม หากราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยไม่ใช่เป็นผลจากการใช้แรงงานหรือการลงทุนรัฐอาจเก็บภาษีจากดินแดนแถบนั้นเพิ่มขึ้น เพื่อนำภาษีไปใช้โดยส่วนรวม นอกจากนี้รัฐยังต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาค้าย

ในกิจการสาธารณูปโภค และรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดนั้นรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เอกชนจึงจะดำเนินการได้ ส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลและวิสาหกิจเอกชนหากขัดต่อการพัฒนาและการกินที่อยู่ดีของประชาชนรัฐอาจจำกัดสิทธิได้ ส่วนการสหกรณ์นั้นรัฐจะต้องสนับสนุน

ส่วนรัฐวิสาหกิจของเอกชนและการค้าต่างประเทศ จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ นอกจากนี้รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการอนุรักษ์น้ำ เพิ่มความสมบูรณ์ของดิน ปรับปรุงการเกษตร พัฒนาที่ดิน พัฒนาทรัพยากรการเกษตร และให้มีการใช้เครื่องจักรเพื่อการเกษตรมากขึ้น เกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจรัฐบาลกลางอาจให้ความช่วยเหลือแก่จังหวัดที่ยากจนและไม่มีผลผลิตทางเศรษฐกิจ การขนย้ายสินค้าจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่งภายในเขตแดนสาธารณรัฐนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง

ส่วนในเรื่องสถาบันการเงินนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ และรัฐเองก็มีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งสถาบันทางการเงินให้กว้างขึ้นเพื่อให้คนมีงานทำมากยิ่งขึ้น

หมวดที่ ๔ ความมั่นคงแห่งสังคม

รัฐมีนโยบายที่จะจัดให้ทุกคนมีงานทำ และมีกฎหมายคุ้มครองชานาและกรรมกร เพื่อปรับปรุงความสามารถในการผลิตของบุคคลดังกล่าว รวมทั้งปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลเหล่านั้นด้วย ส่วนหญิงและเด็กที่ทำงานพึงได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามอายุและสภาพร่างกาย สำหรับเรื่องนายทุนและแรงงานนั้นรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า เพื่อให้มีการประสานงานและการร่วมมือกันของนายทุนและแรงงาน พึงร่วมมือกันส่งเสริมการผลิต การใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างนายทุนและแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อสวัสดิภาพแห่งสังคม



รัฐพึงจัดให้มีการประกันสังคม ให้ความช่วยเหลือแก่คนชราและทุพพลภาพผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ และรวมทั้งผู้ประสบภัยธรรมชาติด้วย

เพื่อความมั่นคงของชาติและเพื่อการพัฒนาประเทศรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่การค้า และส่งเสริมสวัสดิภาพของหญิงและเด็ก รัฐจะต้องจัดให้มีบริการคุ้มครองอนามัยและระบบการแพทย์เพื่อประชาชน

นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐจีนยังได้ระบุไว้พิเศษเป็นส่วนหนึ่งต่างหากเป็นหมวดที่ว่าด้วยเขตแดนที่ล้ำหลัง รัฐจะต้องสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม การคมนาคม การอนุรักษ์น้ำ การสาธารณสุข และกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มเชื้อชาติในดินแดนที่ล้ำหลัง รัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่ดิน และการพัฒนาที่ดิน โดยคำนึงถึงสภาพดินฟ้าอากาศ ภูมิอากาศ ชีวิตและอุปนิสัยของประชาชน

สาธารณรัฐประชาชนจีน

ในรัฐธรรมนูญได้ระบุการต่อสู้ของประชาชนจีนในการทำลายลัทธิเจ้าขุนมูลนาย ลัทธินายทุนของขั้วราชการ พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้รับชัยชนะในการต่อสู้ ต่อมาก็ได้สถาปนาประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน การปกครองเผด็จการประชาธิปไตยของประชาชน ดำเนินนโยบายการปกครองไปในระบอบสังคมนิยม มีการปราบปรามพวกต่อต้าน การปฏิวัติ และการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติ แบบแผนแนวทางนโยบายทางเศรษฐกิจก็เปลี่ยนไปเป็นระบอบสังคมนิยม ได้มีการรับรองรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ ๒๐ กันยายน ๑๙๕๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รวบรวมผลของการปฏิบัติของประชาชนรวมทั้งข้อเรียกร้องทางการเมือง และการเศรษฐกิจตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังได้ระบุถึงความต้องการหลักของรัฐที่จะสร้างระบบสังคมนิยม

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญระบุว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน มีชนชั้นกรรมาชีพเป็นผู้นำ มีความจงรักภักดีต่อชาวนาและกรรมกร อำนาจทั้งหลายของรัฐให้เป็นของประชาชน และมีองค์การที่ประชาชนใช้อำนาจคือ



สภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress) รัฐเป็นเจ้าของในทรัพย์สินต่าง ๆ ในนามของสหกรณ์ คือการเป็นเจ้าของร่วมกันของประชาชนผู้ทำงาน เป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยผู้ทำงานแต่ละคนและเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยนายทุน เศรษฐกิจส่วนของรัฐเป็นสังคมนิยมที่ประชาชนทั้งหมดเป็นเจ้าของ เศรษฐกิจส่วนของรัฐนั้นเป็นกำลังหลักในเศรษฐกิจของชาติ เป็นพื้นฐานที่รัฐดำเนินการปฏิรูปสังคมนิยม รัฐจะเป็นผู้กำหนดความสำคัญก่อน หลังของการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ รัฐจะเป็นผู้คุ้มครองทรัพย์สินของสหกรณ์ ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนสหกรณ์รัฐ รัฐคุ้มครองชาวนาที่มีที่ดินของตนเองรวมทั้งปัจจัยในการผลิตอื่น ๆ และจะสนับสนุนให้ชาวนาเพิ่มผลผลิต และรวมกันเป็นสหกรณ์ผู้ผลิต-ผู้ขาย สหกรณ์การค้าและสหกรณ์สินเชื่อ นอกจากนี้รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของชาวนาที่ร่ำรวยขึ้นว่าเป็นเรื่องที่มีขอบเขตจำกัดและจะต้องทำลายให้หมดสิ้นไป

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และการค้าขายของนายทุน ก็เพื่อความคุมและปฏิรูปการอุตสาหกรรมเหล่านี้ รัฐจะใช้ประโยชน์จากผลผลิตของอุตสาหกรรมนายทุนและการค้าเพื่อการกินที่อยู่ดีของประชาชน ส่งเสริมและทำการปฏิรูปเศรษฐกิจนายทุนให้เป็นเศรษฐกิจที่รัฐเป็นนายทุน และค่อย ๆ เปลี่ยนการเป็นเจ้าของนายทุนให้เป็นเจ้าของโดยประชาชนทั้งหมด รัฐกระทำการควบคุมโดยองค์การของรัฐ

ในเรื่องสิทธิของพลเรือน พลเมืองที่หารายได้มาโดยที่ชอบด้วยเหตุผลกฎหมายจะได้รับการคุ้มครอง และเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมรัฐอาจยึดหรือโอนที่ดินหรือปัจจัยในการผลิตทั้งในเมืองและชนบทมาเป็นของรัฐ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังระบุนำห้ามมิให้ทุกคนใช้ทรัพย์สินของตนในลักษณะที่ขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

ในมาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยประชาชน ทำลายกิจกรรมที่เป็นกบฏและต่อต้านการปฏิวัติและลงโทษผู้ทรยศและผู้ต่อต้านการปฏิวัติ นอกจากนี้รัฐยังศักดิ์สิทธิ์ทางการเมืองของพวกเจ้าของที่ดินและพวกนายทุน



ในขณะที่เดียวกันรัฐกำหนดวิธีการที่บุคคลเหล่านี้จะประกอบอาชีพเพื่อปฏิรูปบุคคลเหล่านี้ โดยการ
ทำงานและกลับตัวเป็นพลเมืองผู้มีชีวิตอยู่โดยแรงงานของตนเอง

ส่วนในเรื่องกองทัพนั้นในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า กองทัพของสาธารณรัฐประชาชน
จีนเป็นของประชาชน หน้าที่ของกองทัพก็คือ การคุ้มครองผลงานของการปฏิวัติประชาชนและ
ความสำเร็จของการสร้างชาติ และป้องกันอธิปไตย บุรณภาพแห่งดินแดนและความมั่นคงของ
ประเทศ

อิรัก

สาธารณรัฐอิรัก เป็นรัฐประชาธิปไตยและสังคมนิยมโดยได้รับหลักการ ประชา
ธิปไตยกับสังคมนิยมมาจากคัมภีร์ของอิสลามและหลักการของอิสลาม สาธารณรัฐอิรักเป็นรัฐที่มี
อธิปไตยสมบูรณ์ การเสียดินแดนแก่รัฐอื่นจะกระทำมิได้

แนวนโยบายของรัฐอิรักอาจพิจารณาจากการที่บัญญัติเกี่ยวกับพื้นฐานทางสังคมไว้
ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุไว้ว่า รัฐต้องการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ระบบ
เศรษฐกิจของอิรักจะต้องมุ่งไปในด้านการพัฒนา และความยุติธรรมในสังคม ห้ามการกักขัง
ในทุกลักษณะ รัฐจะต้องบริหารเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นตามกฎหมาย โดยมีหลักว่า
เศรษฐกิจของเอกชนกับของรัฐได้ร่วมกันส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มผลผลิตกับยก
มาตรฐานการครองชีพ นอกจากนี้ได้ระบุว่าทรัพยากรธรรมชาติกับพลังงานที่ได้รับจากทรัพยากร
ธรรมชาติเป็นสมบัติของรัฐซึ่งจะต้องนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์

นโยบายเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินในรัฐธรรมนูญระบุว่า ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐโดย
ส่วนรวมประชาชนทุกคนต้องมีหน้าที่ดูแลรักษา เพราะจะทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดีและจะเป็น
กำลังของชาติต่อไป ส่วนทรัพย์สินส่วนบุคคลก็จะได้รับการคุ้มครอง การโอนทรัพย์สินส่วน
บุคคลมาเป็นของรัฐนั้นจะกระทำมิได้เว้นแต่ที่จะเป็นสาธารณประโยชน์ และต้องมีจ่ายค่าชดเชย
ที่เป็นธรรมตามกฎหมาย



นโยบายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นจะมีกฎหมายที่กำหนดขนาดของที่ดินที่ใช้เพื่อ
การเกษตร แต่จะกำหนดลักษณะไปให้เป็นแบบระบบศักดินา นอกจากนี้รัฐส่งเสริมกิจการ
และสถาบันที่เกี่ยวกับการสหกรณ์ รัฐจัดส่งเสริมครอบครัว กลุ่มครองสตรีมีครรภ์และเด็ก
รัฐพึงจัดให้มีบริการสวัสดิการสังคมต่อผู้ชราภาพ เจ็บป่วย ทูพลภาพและว่างงาน

เกี่ยวกับเรื่องศาสนาระบุให้ประชาชนมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐพึงคุ้มครอง
เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา แต่จะต้องไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม
ส่วนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคล
มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตน หรือจัดพิมพ์ความคิดเห็นของตนลงในหนังสือพิมพ์ หรือ
โดยวิธีอื่นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ชาวอิรักทุกคนมีสิทธิได้รับ
การศึกษา โดยการก่อสร้างและขยายโรงเรียนในรูปต่าง ๆ ทั้งมหาวิทยาลัย สถาบันทางวัฒนธรรม
และทางการศึกษาอื่น ๆ รัฐจะต้องควบคุมการศึกษาของรัฐจัดให้แก่ประชาชนซึ่งจัดให้เปล่าโดย
ไม่ต้องเสียเงินสำหรับศึกษาทุกระดับในมหาวิทยาลัย โรงเรียนและสถาบันต่าง ๆ ให้กำหนดเรื่อง
การศึกษาที่จัดให้แก่ประชาชนนี้ไว้ในกฎหมาย

ในเรื่องการว่างงานในรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า รัฐพึงให้ความคุ้มครองแก่สิทธิที่จะได้
รับค่าจ้างเท่ากัน สำหรับงานที่มีคุณสมบัติเหมือนกันโดยการกำหนดระยะเวลาทำงาน ค่าจ้าง การ
ประกันสังคม การบ่วยเจ็บ และโดยการประกันการว่างงาน และการกำหนดสิทธิในการพักผ่อน
และการลาโดยได้รับเงินเดือนค่าจ้าง การสาธารณสุขรัฐจะเป็นผู้คุ้มครองและจะควบคุมการก่อสร้าง
และการขยายโรงพยาบาลทุกประเภทและสถาบันอนามัย

การเสียภาษีอากรและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นหน้าที่ส่วนรวม การเสียภาษีอากร หรือ
การยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรแก่บุคคลใดต้องเป็นไปตามกฎหมาย

สิทธิที่สำคัญคือ สิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นสิทธิของชาวอิรักตามกฎหมาย
การเข้ามามีส่วนในราชการ เป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของชาวอิรัก



การเข้าบริหารราชการทหารถือเป็นเกียรติยศของชาวอิรัก การป้องกันประเทศเป็นสิทธิที่สูงเกียรติ และการเกณฑ์ทหารเป็นลักษณะบังคับตามกฎหมาย รัฐเป็นเพียงองค์การเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจจัดตั้งกองทัพ ซึ่งประกอบด้วยกองทัพบก ตำรวจ เพื่อความมั่นคง และกองกำลังแห่งชาติ บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดจะจัดตั้งกองทัพหรือองค์การที่มีลักษณะกองทัพไม่ได้ กองทัพเป็นของรัฐเท่านั้น

สหภาพโซเวียตรัสเซีย

ในรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ได้ระบุไว้ในมาตรา ๑ ว่าสหภาพโซเวียตเป็นรัฐสังคมนิยมของกรรมกรและชาวนา คือฐานะทางการเมืองของสหภาพโซเวียตคือสภาผู้แทนคนงาน (Soviet of Working People's Deputies) ซึ่งเป็นผลมาจากการล้มล้างอำนาจของราชาที่ติดกับนายทุนและชัยชนะของเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ

รากฐานทางเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต คือระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม สังคมนิยมเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหลาย ซึ่งเป็นผลมาจากการล้มล้างระบบเศรษฐกิจแบบนายทุนทรัพย์สินของสังคมนิยมในสหภาพโซเวียตมีอยู่ในรูปทรัพย์สินของรัฐ หรือทรัพย์สินของสหกรณ์หรือของนารวม ที่ดิน แร่ น้ำ ป่า โรงสี โรงงานเหมืองแร่ ทางรถไฟ การขนส่งทางน้ำและทางอากาศ ธนาคาร การสื่อสาร กิจการเกษตรขนาดใหญ่ของรัฐ รวมทั้งกิจการเทศบาลและอาคารเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป็นทรัพย์สินของรัฐ ในรัฐธรรมนูญว่า เป็นของประชาชนทั้งหมด กวบคู่ไปกับระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจหลักของสหภาพโซเวียตนั้น กฎหมายอนุญาตให้มีเศรษฐกิจส่วนบุคคลของชาวนาและช่างฝีมือได้ โดยจะต้องใช้แรงงานของตนเอง และไม่มีการกดขี่ขูดเลือดแรงงานคนอื่น ส่วนแผนทางเศรษฐกิจแห่งชาติของรัฐกำหนดและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นอยู่ของชาติที่จะยกระดับความต้องการทางวัตถุ และทางวัฒนธรรมของชนชั้นกรรมาชีพให้สูงกว่าเดิมยิ่งขึ้น และจะผนึกความเป็นเอกราชของสหภาพโซเวียต เสริมสร้างความสามารถในการป้องกันประเทศ



องค์การสูงสุดของอำนาจในสหภาพโซเวียตคือสภาสูงสุดแห่งสหภาพโซเวียต (Supreme Soviet of the USSR) ซึ่งประกอบด้วยสองสภาคือ สภาสหภาพ (Soviet of the Union) และสภาเชื้อชาติ (Soviet of Nationalities) สภาสหภาพได้รับเลือกโดยประชาชนของสหภาพโซเวียตที่ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งส่วนหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ว่า จะมีสมาชิกนี้ ๑ คน ต่อประชาชน ๓ แสนคน ส่วนสภาเชื้อชาติได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนของสหภาพโซเวียตที่ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นมลรัฐ สาธารณรัฐนี้ปกครองตนเอง ภาค และเขตแห่งชาติ

สภาสูงสุดแห่งชาติมีขอบเขตอำนาจอย่างกว้างขวาง ก็เป็นตัวแทนของสหภาพโซเวียตในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทำสนธิสัญญาให้สัตยาบัน การพิจารณาทำสงคราม การรับมลรัฐใหม่เข้าไว้ในสหภาพโซเวียต การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และให้รัฐธรรมนูญของมลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนระหว่างมลรัฐ ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งดินแดน และการจัดตั้ง สาธารณรัฐปกครองตนเอง (Autonomous Region) และเขตปกครองตัวเองในมลรัฐ จัดการป้องกันสหภาพโซเวียต บังคับบัญชากองทัพโซเวียต ทำการค้ากับต่างประเทศที่รัฐผูกขาด กำหนดแผนเศรษฐกิจแห่งชาติของสหภาพโซเวียต จัดดำเนินการธนาคารสถาบันและบริษัท อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และกิจการค้าขายที่มีความสำคัญแก่ประเทศ จัดการประกันภัย โดยรัฐ กำหนดหลักการสำคัญในด้านการศึกษาและสาธารณสุข กำหนดหลักการในการออกกฎหมายแรงงาน ระบบศาลยุติธรรม และวิธีพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและอาญา การออกกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองของสหภาพ

ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐนั้นได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด ๑๐ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่มูลฐานของประชาชน ประการแรกคือ ประชาชนสหภาพโซเวียตมีสิทธิทำงาน คือ สิทธิที่จะมีงานทำและได้รับค่าจ้างในการทำงานควบคุมคุณภาพและปริมาณของงาน สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยองค์การสังคมนิยมของเศรษฐกิจของชาติ รัฐจะจัดให้มีการประกันสังคมแก่คนงานในโรงงานและสำนักงานโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้จัดให้มีบริการแพทย์โดยไม่ต้องเสีย



ค่าตอบแทนให้แก่คนงานและจัดให้มีที่พักผ่อนเพื่อพลานามัย ประชาชนโซเวียตมิสทริได้รับการเลี้ยงดูในยามชรา ในยามเจ็บป่วยและทุพพลภาพ และในเรื่องการศึกษาประชาชนโซเวียตมิสทริได้รับการศึกษา รัฐจะจัดการศึกษาขั้นต้นภาคบังคับ โดยการศึกษาให้เปล่าตั้งแต่ระดับหนึ่งถึงระดับเจ็ด และให้ทุนศึกษาแก่นักศึกษาระดับสูงที่เรียนดี นอกจากนี้ยังจัดให้มีการฝึกอบรมทางอาชีพ ทางเทคนิค ทางการพัฒนาที่ดินแก่คนงานของรัฐ

ในสหภาพโซเวียตสตรีมิสทริเสมอภาคกับชายในกิจการทางเศรษฐกิจ การปกครอง วัฒนธรรม การเมือง และกิจการสาธารณะอื่น ๆ รัฐให้การกำกับการโดยให้สตรีได้ค่าจ้างในการทำงานเท่าเทียมกับชาย รัฐคุ้มครองผลประโยชน์ของแม่และเด็ก จัดสถานผดุงครรภ์ และโรงเรียนอนุบาล รัฐให้การคุ้มครองประชาชนชาวโซเวียตให้มีเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมรวมทั้งเสรีภาพในการประชุมกันเป็นจำนวนมากรวมทั้งเสรีภาพในการเดินขบวน เพื่อเป็นการสอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนงาน และเพื่อเสริมสร้างระบบสังคมนิยมให้เข้มแข็ง

เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนงาน และเพื่อพัฒนาการริเริ่ม การรวมกันเป็นองค์การและกิจกรรมการเมืองของประชาชน ประชาชนชาวโซเวียตได้รับความคุ้มครองให้มีสิทธิที่จะรวมกันเป็นองค์การของประชาชน สมาคมแรงงาน สมาคมสหกรณ์ องค์การเยาวชน องค์การกีฬาและบ็องกันประเทศ สมาคมวัฒนธรรม วิชาการ, และวิทยาศาสตร์ และกลุ่มชนที่มีความสำคัญทางการเมืองที่ค้ำในหมู่ชนชั้นกรรมาชีพ และกลุ่มชนอื่นของชนชั้นกรรมาชีพรวมกัน ในบรรดาคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต (บอลเชวิค) ซึ่งเป็นแนวหน้าของชนชั้นกรรมาชีพทั้งในถิ่นประชาชนและถิ่นรัฐและในรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าพลเมืองโซเวียตทุกคนมีหน้าที่พิทักษ์รักษาและเสริมสร้างบรรดาทรัพย์สินส่วนรวมในสังคมนิยมซึ่งเป็นรากฐานอันศักดิ์สิทธิ์และละเมิดมิได้ของระบบสังคมนิยม เป็นที่มาของผลงานความมั่นคงและพลังอำนาจแห่งชาติ เป็นบ่อเกิดของความเจริญรุ่งเรืองและวัฒนธรรมของชนชั้นคนงาน บุคคลที่มาทำการละเมิดต่อทรัพย์สินส่วนรวมของสังคมนิยมเป็นศัตรูของประชาชน

ในด้านการบ็องกันประเทศ ถือว่าเป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ของประชาชนทุกคน การรับราชการทหารในกองทัพสหภาพโซเวียตเป็นหน้าที่อันมีเกียรติของประชาชนชาวโซเวียต



ฟิลิปปินส์

ในรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศสาธารณรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวฟิลิปปินส์ และรัฐบาลจะใช้อำนาจได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การป้องกันประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชน และเพื่อให้การป้องกันประเทศเป็นการสมบูรณ์ คนฟิลิปปินส์ทุกคนจะต้องถูกเรียกเข้าเป็นทหาร ประจำการหรือนอกประจำการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ฟิลิปปินส์มีนโยบายที่จะไม่ประกาศสงคราม จะเคารพต่อหลักการอันสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศเปรียบเสมือนว่าเป็นกฎหมายของฟิลิปปินส์และยึดมั่นนโยบายคงไว้ซึ่งความสงบสันติสุข ความเสมอภาค ยุติธรรม อิสรภาพ ให้ความร่วมมือและเป็นมิตรกับทุกประเทศ

ทางท่านสังคมนิยมสนับสนุนให้ครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของสังคม รวมทั้งให้การสนับสนุนสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดาในการเลี้ยงดูบุตร เพื่อให้เป็นผู้มีคุณธรรมและพัฒนาทางศีลธรรม

เกี่ยวกับบทบาทของเยาวชน รัฐพึงส่งเสริมบทบาทของเยาวชนในการเสริมสร้างและพัฒนาประเทศชาติ และส่งเสริมให้เยาวชนเป็นผู้มีพลานามัยอันสมบูรณ์มีความเฉลียวฉลาด มีการกินที่อยู่ดีในสังคม รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณูปโภค และความปลอดภัยของประชาชนทุกคน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นี้ รัฐจะออกระเบียบและกฎข้อบังคับในการเข้าถือสิทธิ การครอบครอง การใช้ การสนุกร่าเริง และการทำพินัยกรรมในทรัพย์สินส่วนบุคคล รัฐจะสถาปนาค้ำจุนและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์การบริการในสังคมเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การว่างงาน สาธารณูปโภค และความปลอดภัย เพื่อที่จะประกันผลประโยชน์ของประชาชนในมาตรฐานในการดำรงชีวิต

ส่วนอำนาจของพลเมืองถือว่าเป็นใหญ่กว่าอำนาจทางทหารตลอดไป รัฐจะสนับสนุนรักษาผลประโยชน์ของกรรมกรให้มั่งคั่งและมีเสมอภาคในการทำงาน มีการประกันความเสมอภาคในโอกาสในการทำงานโดยไม่จำกัดเพศ เชื้อชาติและศาสนา และจะวางระเบียบ



๕๖

กฎข้อบังคับในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง และรัฐจะรับรองสิทธิของลูกจ้างในการที่จะก่อตั้งองค์การ การต่อรอง ความปลอดภัยในการเช่า และสภาพการทำงานของมนุษย์ชาติซึ่งรัฐจะให้มีการบังคับโดยเด็ดขาด

รัฐจะรับรองและจัดให้มีการปกครองตนเองในหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างสมบูรณ์ที่สุดในฐานะที่เป็นชุมชนที่ปกครองตนเอง

ตุรกี

ในรัฐธรรมนูญตุรกีได้บัญญัติไว้ว่าตุรกีเป็นสาธารณรัฐ สาธารณรัฐตุรกีเป็นรัฐชาตินิยม ประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของมหาสมัชชาแห่งชาติตุรกี (Turkish Grand National Assembly) อำนาจดังกล่าวนี้จะมอบหมายให้องค์การอื่นใดไม่ได้ อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ และของรัฐมนตรี ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายอำนาจตุลาการเป็นของศาลที่เป็นอิสระในนามของประชาชาติตุรกี

ในหมวดที่ ๒ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่มูลฐานได้บัญญัติไว้ว่า เอกชนทุกคนมีสิทธิที่จะมีสิทธิและเสรีภาพมูลฐานที่มีชีวิตอยู่เป็นมนุษย์ซึ่งจะมีการบีบคั้น โอน หรือยกเลิกไม่ได้ รัฐพึงทำลายอุปสรรคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลในลักษณะที่ไม่ขัดต่อหลักการที่กำหนดไว้ในหลักการปกครองโดยกฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีเสรีภาพที่เหมาะสมต่อการพัฒนาทางวัตถุและจิตใจของเอกชน บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงภาษา เชื้อชาติ เพศ ความคิดเห็นทางการเมือง ทางปรัชญา ศาสนา

ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของเอกชน รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าสิทธิที่จะมีอิสระในชีวิตของบุคคลจะละเมิดมิได้ เว้นแต่ในกรณีพิจารณาพิพากษาคดี บุคคลมีสิทธิที่จะศึกษาและสั่งสอนวิทยาศาสตร์และศิลปะ ประกาศความเชื่อและเผยแพร่วิทยากรเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ และศิลปะได้ รวมทั้งการดำเนินงานวิจัยในงานทุกด้าน การศึกษาและการสอนย่อมเป็นอิสระภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ



LI RT

ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ใต้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า กรอบครัวเป็นหน่วยหลักของสังคมตุรกี รัฐและหน่วยงานของรัฐพึงมีมาตรการและจัดตั้งองค์การที่จำเป็นต่อการคุ้มครองครอบครัว มารดาและเด็ก บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินและมรดก การจำกัดสิทธิเหล่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

ในนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินนั้นกำหนดไว้ว่ารัฐพึงมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการจัดที่ดินให้แก่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินไม่พอเพียง เพื่อการนี้กฎหมายอาจบัญญัติกำหนดขนาดของที่ดินที่ถือครองได้ตามท้องที่เกษตรกรรมต่างกัน รัฐพึงช่วยเหลือชาวนาในการได้มาซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำนา หากมีความจำเป็นเพื่อ สาธารณประโยชน์รัฐและองค์การของรัฐมีอำนาจภายใต้หลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อการนี้ที่จะยึดทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม เป็นเงินสดให้แก่เจ้าของเสียก่อน สำหรับค่าที่ดินที่มีการยึดเป็นของรัฐที่ชาวนาได้ทำนาอยู่แล้ว จำนวนที่ดินที่จำเป็นต่อการครองชีพของชาวนาให้กำหนดไว้ในกฎหมาย และค่าของที่ดินที่ยึดเอามาจากชาวนานั้นจะต้องจ่ายเงินสดในทุกกรณี

ในนโยบายเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนบัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิดำเนินงานธุรกิจและทำสัญญาในเรื่องที่ดินเลือกได้ การจัดตั้งธุรกิจเอกชนย่อมเป็นอิสระ รัฐพึงมีมาตรการที่จำเป็นต่อการให้หลักประกันแก่ธุรกิจเอกชนว่าจะดำเนินไปด้วยความมั่นคงและมีเสถียรภาพที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของชาติและวัตถุประสงค์ การควบคุมชีวิตเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำในลักษณะที่สอดคล้องกับความยุติธรรมและหลักการมีงานทำทุกคน ที่มีวัตถุประสงค์ให้ทุกคนมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นมนุษย์ รัฐพึงมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม ทางเศรษฐกิจและทางวัฒนธรรมด้วยวิธีการประชาธิปไตยและเพื่อการนี้พึงส่งเสริมการออมทรัพย์ในชาติ พึงให้ความสำคัญแก่การลงทุนที่ส่งเสริมสวัสดิภาพส่วนรวม



บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ประกอบอาชีพ วิชาชีพหรือธุรกิจก็ได้ รัฐพึงคุ้มครองแรงงาน และส่งเสริมการมีงานทำ โดยมาตรการทางสังคม เศรษฐกิจและการคลัง ที่จะทำให้นักงานมีโอกาสที่จะมีชีวิตอยู่ร่วมกับสภาพความเป็นมนุษย์เพื่อจะทำให้มีงานที่มั่นคง รัฐพึงมีมาตรการ ป้องกันการว่างงาน การว่าจ้างบุคคลให้ทำงานที่ไม่เหมาะสมกับอายุ ความสามารถและเพศของ เขาจะกระทำมิได้ รัฐพึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษในการทำงานแก่เด็ก เยาวชนและสตรี

รัฐพึงมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อคนงานได้รับค่าจ้างที่พอคิพอควรเหมาะสมกับงานที่ทำ และมีจำนวนพอเพียงที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสมแก่เกียรติภูมิของมนุษย์ คนงานและ นายจ้างมีสิทธิจัดตั้งสหภาพหรือสหพันธ์แรงงานโดยไม่ต้องขออนุมัติเสียก่อน มีสิทธิที่จะเข้าเป็น สมาชิกสหภาพหรือสหพันธ์แรงงานได้หรือลาออกจากสมาชิกภาพโดยเสรี ในความสัมพันธ์กับนาย จ้างคนงานมีสิทธิเจรจาต่อรองร่วมกันและมีสิทธินัดหยุดงานเพื่อ คุ้มครองและ ปรับปรุงสภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมของตนได้ การใช้สิทธินัดหยุดงานและช้อยกเว้นในการนัดหยุดงานและ สิทธิของนายจ้างนั้น ให้กำหนดไว้ในกฎหมาย

บุคคลมีสิทธิในการประกันสังคม รัฐมีหน้าที่จัดหรือช่วยจัดให้มีการประกันสังคม และองค์การสังคมสงเคราะห์ รัฐมีหน้าที่คอยดูแลให้ทุกคนมีชีวิตที่มีสุขภาพทางกายและทางจิต และได้รับการรักษาทางแพทย์ รัฐพึงดำเนินการให้คนจนและคนมีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัย และมีอนามัยตามสมควร

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐก็คือ ต้องจัดสนองความต้องการทางการศึกษา ของประชาชน ให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับบังคับแก่ประชาชนทุกคนไม่ว่าชายหรือ หญิงและต้องจัดให้เปล่าในโรงเรียนของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีทุนการศึกษาและวิชาชีพอื่นเพื่อให้ โอกาสแก่นักเรียนที่เรียนดี และพึงได้รับการสนับสนุนให้รับการศึกษาในระดับที่เหมาะสมกับ ความสามารถของแต่ละบุคคล

รัฐพึงมีมาตรการที่จะทำให้ประชาชนที่ต้องการฝึกอบรมเป็นพิเศษ เนื่องจากสภาพ ของร่างกายหรือจิตใจเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ รัฐพึงจัดให้มีการคุ้มครองแก่ผลงานและ อนุสาวรีย์ที่มีค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม



รัฐพึงมีมาตรการส่งเสริมสมาคมสหกรณ์ และพึงมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนมีอาชีพอาหารเพียงพอ เพื่อให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม เพื่อส่งเสริมราคาของผลผลิตทางการเกษตร ประการสุดท้ายรัฐพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ทางสังคมและเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตั้งกล่าวก้าวผ่านทางผู้แทนของปวงชน ในรัฐธรรมนูญระบุเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนว่าทุกคนมีเกียรติภูมิและคุณค่าในฐานะเป็นมนุษย์ รัฐพึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองอย่างสูงสุดความสามารถแก่สิทธิมูลฐานของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และจะมีการเลือกปฏิบัติในทางการเมือง เศรษฐกิจสังคมหรือชีวิตวัฒนธรรม โดยความแตกต่างในเพศ ศาสนา หรือสถานภาพทางสังคมไม่ได้

ในด้านการศึกษา บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาเท่าเทียมกันตามความสามารถของแต่ละบุคคล บุคคลมีหน้าที่ต้องให้การศึกษาชั้นประถมศึกษาหรือการศึกษาอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแก่บุตรที่อยู่ในความอุปการะ การศึกษากลับบังคับเป็นการจัดให้เปล่า และให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางการศึกษา

ในด้านการทำงานรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าบุคคลมีสิทธิในการทำงาน เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะส่งเสริมให้กรรมกรมีงานทำ โดยวิธีการทางสังคมและเศรษฐกิจ กรรมกรหญิงและเด็กได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ คนงานมีสิทธิที่จะมีสมาคมของตน มีสิทธิเจรจาต่อรองร่วมกัน

รัฐพึงส่งเสริมความมั่นคงของสังคม บุคคลใดที่ไม่อาจหาเลี้ยงชีพได้ พึงได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านการสมรสและทางอนามัย



ในค้ำเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีมีรากฐานอยู่บนหลักการเคารพเสรีภาพและความคิดสร้างสรรค์ของเอกชนในกิจกรรมเศรษฐกิจ รัฐมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและประสานกิจกรรมเศรษฐกิจภายในขอบเขตอันจำเป็นเพื่อบรรลุถึงความยุติธรรมแห่งสังคมและเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจอันสมบูรณ์ของชาติโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดี

การออกใบอนุญาตให้สำรวจ พัฒนา หรือขุดค้นทรัพยากรธรณีและทรัพยากรที่ดินที่สำคัญอื่น ๆ ทั้งทรัพยากรทางน้ำ พลังน้ำ พลังธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อประโยชน์เศรษฐกิจ จะกระทำได้ก็แต่โดยภายในระยะเวลาอันจำกัดไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พึงจัดให้มีแผนการพัฒนาและการใช้ประโยชน์อันสมบูรณ์ของที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐมีอำนาจที่จะจำกัดหรือกำหนดพันธะอันจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพสูงในการใช้ที่ดินและป่าไม้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐพึงสนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งจัดขึ้นตามหลักการช่วยเหลือตนเองของชาวนา ชาวประมง และนักธุรกิจขนาดเล็ก รัฐพึงสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และออกกฎหมายข้อบังคับ และประสานงานการค้าต่างประเทศด้วย

นอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญยังระบุไว้ด้วยว่าจะมีการโอนธุรกิจเอกชนไปเป็นของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจไม่ได้ และรัฐจะเข้าควบคุมการบริหารงานของธุรกิจเอกชนไม่ได้ เว้นไว้แต่เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศและเศรษฐกิจของชาติ และให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการพัฒนาทั้งกล่าว



แนวนโยบายแห่งรัฐของไทย

ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้กฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น เราได้มีรัฐธรรมนูญใช้หลายฉบับ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา แต่เพิ่งจะมีการบัญญัติบทที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ เป็นฉบับแรกในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา ๕๔ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

มาตรา ๕๕ รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช

มาตรา ๕๖ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน

มาตรา ๕๗ รัฐพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก

มาตรา ๕๘ กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช

มาตรา ๕๙ กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ

มาตรา ๖๐ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสนพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

การใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเหลือราชการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๖๑ เอกชนกิติ คณะบุคคลกิติ พรรคการเมืองกิติ จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้



ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหาร ในระหว่างรับราชการประจำ จะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองหรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ มิได้

มาตรา ๖๒ การศึกษาอบรมพึงมีจุดประสงค์ที่จะให้ชนชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีร่างกายแข็งแรงและอนามัยสมบูรณ์มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบการอาชีพ และมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย

มาตรา ๖๓ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอบรม

การจัดระบบการศึกษอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐไทยจะเพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาทำเนนกิจการ ของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๔ การศึกษอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานการศึกษาของรัฐและเทศบาล จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษอบรมตามควร

มาตรา ๖๕ รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าในทางศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์

มาตรา ๖๖ รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ แต่ต้องไม่กระทำโดยวิธีการอันเป็นการบังคับฝืนใจบุคคล

มาตรา ๖๗ รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม และป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเหล่านี้ ออกนอกราชอาณาจักร

มาตรา ๖๘ การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลย่อมเป็นไปโดยเสรี แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการขัดแย้งกับการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการสาธารณูปโภค และจะต้องไม่เป็นการบั่นรอนมนุษยธรรม ความมั่นคงของสังคม หรือเสรีภาพของบุคคล

การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐพึงจัด ให้ประสานกับการทำเนนกิจการทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล ในทางที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม



กิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนก็ดี การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนก็ดี จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๖๔ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านี้ด้วย

มาตรา ๗๐ รัฐพึงสนับสนุนการกำแลการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

มาตรา ๗๑ รัฐพึงจัดการตามควรเพื่อมิให้มีการใช้แรงงานเด็กเกินกว่าสภาพแห่งร่างกายของเด็ก

มาตรา ๗๒ รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดจนถึงการมารดาและทารกสงเคราะห์ การป้องกันและปราบโรคระบาด รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า”

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ ก็ได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วยเช่นกัน แต่ได้กำหนดไว้แคบกว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ ๒๔๘๒ มีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา ๓๘ รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช และร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อบำรุงสันติสุขของโลก

มาตรา ๓๙ รัฐต้องมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราชและประโยชน์แห่งประเทศชาติ

มาตรา ๔๐ รัฐจะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อยังผลให้ราษฎรประสบสันติสุข

มาตรา ๔๑ รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจและประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค ให้ประสานกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน

มาตรา ๔๒ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ



การศึกษาชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานการศึกษา ดำเนินกิจการของตนเอง
ได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๓ รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดจนกิจการมรรคา และทหารก
สงเคราะห์

การป้องกันและปราบโรคระบาด รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า

มาตรา ๕๔ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อประโยชน์เป็นแนวทางสำหรับการตรา
กฎหมายและบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้อง
ร้องรัฐ”

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่ง
รัฐไว้ในหมวดที่ ๕ ของรัฐธรรมนูญ รายละเอียดดังนี้

“มาตรา ๕๓ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ
การบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

มาตรา ๕๔ รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช

มาตรา ๕๕ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และถือหลักถ้อยทีถ้อย
ปฏิบัติต่อกัน

มาตรา ๕๖ รัฐพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประ
เทศและผดุงสันติสุขของโลก

มาตรา ๕๗ กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับรักษาเอกราช ความ
มั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ

มาตรา ๕๘ กำลังทหารเป็นของชาติ พึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อ
ปราบปรามการจลาจล

การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๕๙ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานการศึกษาทั้งปวง
ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ



การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาคำเนินกิจการของตนเอง
ได้ภายในขอบที่กฎหมายบัญญัติ .

มาตรา ๖๐ การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดย
ไม่เก็บค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร

มาตรา ๖๑ รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปวิทยาและวิทยาศาสตร์

มาตรา ๖๒ รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติแต่ต้องไม่กระทำโดยวิธีการอัน
เป็นการบังคับบีบบังคับบุคคล

มาตรา ๖๓ รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒน-
ธรรม และศิลปกรรม

มาตรา ๖๔ รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีกิจการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ

การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐพึงจัดให้ประสานกันกับการ
ดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนในทางที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนก็ดี กิจการอันเป็น
การผูกขาดกึ่งกึ่งก็แต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๖๕ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลิตผล
ทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

มาตรา ๖๖ รัฐพึงสนับสนุนการค้าและประกอบการผลิตส่วนเอกชน ทั้งในเกษตร-
กรรมและอุตสาหกรรม

มาตรา ๖๗ รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมนาเกลือ เพื่อสวัสดิภาพและ
ความผาสุกของประชาชน

มาตรา ๖๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามสมควรแก่ศักยภาพ และ
คุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม

มาตรา ๖๙ รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข



มาตรา ๗๐ รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี”

ในรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้กว้างขวางกว่าทุกฉบับ กรอบกลุ่มเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลต่อประเทศชาติไว้หลายเรื่องด้วยกัน ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น อาทิ เช่น การมีนโยบายประชากรที่เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีดังนี้

“มาตรา ๖๒ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

มาตรา ๖๓ รัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต

มาตรา ๖๔ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน

มาตรา ๖๕ รัฐพึงร่วมมือกับนานาประเทศในการรักษาความยุติธรรมระหว่างประเทศและผดุงสันติสุขของโลก

มาตรา ๖๖ รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ

มาตรา ๖๗ รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

มาตรา ๖๘ กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็นสำหรับเอกราช ความมั่นคง และผลประโยชน์แห่งชาติ

มาตรา ๖๙ กำลังทหารเป็นของชาติ ไม่ขึ้นต่อเอกชนหรือคณะบุคคลใด ๆ

มาตรา ๗๐ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ



- การใช้กำลังทหารเพื่อการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- มาตรา ๗๑ รัฐจะต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข
- มาตรา ๗๒ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม
การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ
การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ
สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นพึงให้ความเสมอภาคบุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ
- มาตรา ๗๓ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่น จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน
รัฐพึงช่วยเหลือผู้ที่ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร
- มาตรา ๗๔ รัฐพึงสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ พึงส่งเสริมการสถิติ และพึงใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ
- มาตรา ๗๕ รัฐพึงส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ แต่ต้องไม่กระทำโดยวิธีการอันเป็นการบังคับฝืนใจบุคคล
- มาตรา ๗๖ รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศิลปกรรม
- มาตรา ๗๗ รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ
- มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายากรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์กรรม



มาตรา ๗๙ รัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมลดน้อยลง

มาตรา ๘๐ รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการ ส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินเป็นประโยชน์ ตามความเหมาะสมแก่สภาพของดิน

มาตรา ๘๑ รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบ เกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น

มาตรา ๘๒ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่าย ผลผลิต

มาตรา ๘๓ รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์

มาตรา ๘๔ รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

มาตรา ๘๕ รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ

รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน จะกระทำ ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทาง อ้อม

มาตรา ๘๖ รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะ ทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา ๘๗ รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากภัยธรรมชาติ



มาตรา ๔๘ รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชน เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน

มาตรา ๔๙ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำและได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรแก่ศักยภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ

มาตรา ๕๐ รัฐพึงจัดให้บุคคลทุพพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม

มาตรา ๕๑ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะ และพึงส่งเสริมกิจการเคหะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย

มาตรา ๕๒ รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดจนถึงการสนับสนุนอนามัยครอบครัว และพึงคุ้มครองสุขภาพของบุคคล และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

รัฐพึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า
การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า

มาตรา ๕๓ รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดการขจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทน

รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าของตน และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตามต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๔๖ คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว



ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาก็ได้”

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๔ ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๖ แล้ว ให้ประธานสภาดำเนินการให้สมาชิกซักถามอภิปรายร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติให้ซักถามและอภิปรายเป็นประเด็นๆ ไป สมาชิกมีสิทธิที่จะซักถามและอภิปรายในเรื่องดังนี้

- ก. ความเหมาะสมของนโยบาย
- ข. ความสามารถที่จะบริหารงานให้สำเร็จผลตามนโยบาย

ในการนี้อาจซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ด้วย

นอกจากข้อความที่ได้แถลงไว้ในนโยบายแล้วให้ถือว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายนั้นด้วย คือ

๑. แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
๒. มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่มีกำหนดในกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่รัฐมนตรีแต่ละคนนั้น จะยกขึ้นอภิปรายได้แต่เฉพาะที่จะเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับความไว้วางใจ”

และภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาให้ประธานสภานัดประชุมสมาชิก เพื่อลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยด่วน”

การลงมตินั้น หากวุฒิสภามีได้ตั้งข้อสังเกต ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้มีการลงมติโดยมิต้องมีการอภิปราย ในกรณีที่วุฒิสภาคั่งข้อสังเกต ให้ประธานสภาส่งข้อสังเกตให้สมาชิกสภาทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมงก่อนเริ่มประชุมและเมื่อเริ่มประชุมก็ให้ประธานสภาแจ้งข้อสังเกตนั้นต่อสภา เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนลงมติ



การอภิปรายในกรณีทีวุฒิสภาส่งข้อสังเกตมานั้น ให้อภิปรายเฉพาะประเด็นทีวุฒิสภา
ตั้งข้อสังเกตเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช
๒๕๕๕ มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของ
คนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ แต่รัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการ
กระทรวงทบวงการหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล

ในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๕๕
ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ประธานสภา
ดำเนินการให้สมาชิกซักถามและอภิปรายร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติให้ซักถามและอภิปราย
เป็นประเด็น ๆ ไป

สมาชิกมีสิทธิจะซักถามและอภิปรายในเรื่อง

๑. ความเหมาะสมของนโยบาย
๒. ความสามารถที่จะบริหารให้เสร็จผลตามนโยบาย

ในการนี้อาจซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะปฏิบัติตามนโยบาย
นั้น ๆ ด้วย

นอกจากข้อความที่ได้แถลงไว้ในนโยบายแล้วให้ถือว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
นโยบายนั้น ๆ ด้วย คือ

๑. แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
๒. หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่มีกำหนดในกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่รัฐมนตรีแต่ละคนนั้น จะยกขึ้นมาอภิปรายได้แต่เฉพาะที่จะเป็นผล
ให้รัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับความไว้วางใจ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๑ ว่า
คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ



ความไว้วางใจ ส่วนในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ มิได้กำหนดหมวดเรื่องการแถลงนโยบายไว้

ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๓ ว่า ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๘๔ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องเกี่ยวกับการแถลงนโยบาย ในรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับ คือ ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๒ และ พ.ศ. ๒๔๘๕ คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนจึงจะเข้ารับบริหารประเทศได้ การลงมติให้ถือคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินได้ ไม่มีการลงมติไว้วางใจ ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินได้ก็โดยแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม คณะรัฐมนตรีจึงเข้ารับบริหารประเทศได้

ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายสั้น ๆ ระบุแต่เป้าหมายว่ามีจุดประสงค์จะกระทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ แต่ก็มีได้ระบุถึงวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้น ๆ จึงเป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องซักถามในรายละเอียด เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาดำเนินการให้สมาชิกซักถามและอภิปรายร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติซักถามและอภิปรายเป็นประเด็น ๆ ไป



สมาชิกมีสิทธิจะซักถามและอภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับ

- ๑) ความเหมาะสมของนโยบาย
- ๒) ความสามารถที่จะบริหารให้เสร็จตามนโยบาย

ในการนี้อาจซักถามและอภิปรายแผนการปฏิบัติ และวิธีที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ด้วย นอกจากข้อความที่ได้แถลงนโยบายแล้ว ให้ถือว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

- ๑) แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- ๒) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐมนตรีแต่ละคนนั้น จะยกขึ้นอภิปรายได้แต่เฉพาะที่จะเป็นผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับความไว้วางใจ

เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๔ ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๔ และได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๔ นายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๑๔ โดยได้ให้เหตุผลว่า ปัจจุบันนี้บ้านเมืองอยู่ในภาวะจะไม่ปกติสุข ทั้งในด้านการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นใจในอนาคตของตนเองและประเทศชาติ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะชาวไร่ชาวนาและกรรมกรต้องประสบกับความยากจน และเดือดร้อน จึงจำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการแก้ไขภาวะการณ์ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความปกติสุขขึ้นในบ้านเมือง ในการนี้คณะรัฐมนตรี จึงได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็น ๒ วาระ คือ นโยบายที่ต้องดำเนินการเป็นการเร่งด่วน และนโยบายระยะยาว

นโยบายเร่งด่วน

ปัญหาสำคัญที่ประชาชนทั่วประเทศกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขเป็นการด่วน คือ การช่วยเหลือเกษตรกร การแก้ไขภาวะค่าครองชีพ การรักษากฎหมาย



๗๔

และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง การปกครองท้องถิ่น และการขยายไฟฟ้าสู่ชนบท

๑. การช่วยเหลือเกษตรกร

เนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนเกือบถึงร้อยละ ๘๐ ของจำนวนพลเมืองของประเทศ แต่ส่วนใหญ่ตกอยู่ในฐานะยากจน รัฐบาลนี้จึงมีนโยบายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีฐานะในทางเศรษฐกิจดีขึ้น อันจะเป็นการขจัดความยากจนไปในตัว ดังต่อไปนี้

(๑) จะเร่งทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ในแต่ละปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ถึง ๕๐,๐๐๐ ไร่

(๒) จะปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกรจากการเป็นลูกหนี้เอกชนมาเป็นลูกหนี้สหกรณ์หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เพื่อมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน

(๓) จะดำเนินการให้เกษตรกรจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม โดยเฉพาะข้าว จะลดหรือเลิกค่าพรีเมียมรวมทั้งลดอากรขาออก ถ้าจำเป็น เพื่อปรับราคาส่งออก ให้สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

(๔) จะปรับปรุงและขยายการสหกรณ์ให้แพร่หลาย เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านการผลิต การแปรรูปผลผลิต และการจำหน่าย

(๕) จะช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการชลประทานการปรับปรุงดิน การใช้พันธุ์พืช การปราบศัตรูพืช และการซื้อปุ๋ยในราคาต่ำ

๒. การแก้ไขภาวะค่าครองชีพ

รัฐบาลนี้จะรักษาระดับของราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพไม่ให้เคลื่อนไหวผิดปกติ โดยเฉพาะข้าวบริโภครัฐบาลจะใช้มาตรการอันเหมาะสมเพื่อให้มีราคาพอสมควร มิให้ประชาชนผู้ยากไร้ต้องเดือดร้อนในเรื่องค่าครองชีพ นอกจากนี้จะดำเนินมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชน เพื่อมิให้ผู้จำหน่ายทั้งราคาสินค้าตามชอบใจ



LIERT

๓. การรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย

เพื่อมิให้บ้านเมืองอยู่ในภาวะระส่ำระสาย และเกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน รัฐบาลนี้จะรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยจะเร่งดำเนินการปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายโดยไม่มีการละเว้น จะปรับปรุงกิจการตำรวจและอำนาจการสอบสวนคดีอาญา และจะปรับปรุงส่งเสริมฐานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

๔. การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

รัฐบาลนี้จะดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในวงงานราชการและวงงานของรัฐอย่างจริงจัง และจะไม่ให้กฎหมายว่าด้วยการนี้ซึ่งมีอยู่แล้วต้องเป็นหมัน นอกจากนี้จะดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการแสวงทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี สมาชิก-รัฐสภา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ ทั้งจะให้มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๕. การปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลนี้จะเร่งดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตน

๖. การขยายไฟฟ้าชนบท

รัฐบาลนี้จะเร่งขยายไฟฟ้าสู่ชนบท โดยให้ประชาชนมีไฟฟ้าใช้ทั่วทุกตำบลโดยเร่งด่วน

นโยบายระยะยาว

นโยบายระยะยาวในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และการบริหาร
มีดังต่อไปนี้



LIART

นโยบายทางการเมือง

๑. รัฐบาลนี้จะยึดมั่นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะดำเนินการทางการเมืองด้วยวิธีการที่บริสุทธิ์และยุติธรรม ทั้งจะเคารพและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจะยึดชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมพลังแห่งความสามัคคีและเป็นบึกแผ่นภายในประเทศ

๒. รัฐบาลนี้จะเสริมสร้างกำลังทหารของชาติให้เข้มแข็งตามความเหมาะสมกับภาวะการณ์ตามกำลังเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกำลังทหารจะใช้เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และรักษาไว้ซึ่งเอกราช ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติและจะปรับปรุงสวัสดิการและบำรุงส่งเสริมสมรรถภาพและขวัญของทหารให้สูงอยู่เสมอ ทั้งจะส่งเสริมให้ทหารมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

๓. รัฐบาลนี้จะดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของประเทศเป็นหลัก จะไม่ยอมเป็นเครื่องมือหรือเข้าไปพัวพันในการดำเนินนโยบายของประเทศใด ๆ จะเป็นมิตรกับทุกประเทศที่ต้องการเป็นมิตรกับประเทศไทย ในหลักแห่งความเสมอภาค บุรณภาพ แห่งอาณาเขต และเคารพอธิปไตยซึ่งกันและกัน ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระบอบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจ

รัฐบาลนี้จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศโดยใช้วิธีทางการทูตเป็นสำคัญ จะปรับสัมพันธภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนให้เข้าสู่สภาพปกติ จะส่งเสริมและกระชับความร่วมมือโดยใกล้ชิด และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกับประเทศในกลุ่มอาเซียน และจะสนับสนุนข้อเสนอให้เอเชียอาคเนย์เป็นเขตแห่งสันติภาพกับประเทศกลุ่มโลกที่สามให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในองค์การระหว่างประเทศ

รัฐบาลนี้จะปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาและความตกลงที่มีอยู่กับนานาประเทศตามมูลฐานแห่งความเสมอภาคและยุติธรรม และจะยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก



รัฐบาลนี้จะดำเนินการ ทุกวิถีทางเพื่อประโยชน์ ไม่ให้มีการแทรกแซงกิจการภายใน จากต่างประเทศ และจะไม่ให้มีกองกำลังทหารและฐานทัพต่างชาติในประเทศไทย

นโยบายทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลนี้จะปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และสนับสนุนให้เอกชนริเริ่มในทางเศรษฐกิจ แต่รัฐจะมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจให้มากขึ้นตามความจำเป็น เพื่อการนี้รัฐบาลจะดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. จะดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชากรลดน้อยลง โดยใช้วิธีการภาษีอากร วิธีการงบประมาณและวิธีการอย่างอื่น เพื่อให้มีการกระจายรายได้ในหมู่ประชากรอย่างเป็นธรรม

๒. จะปรับปรุงระบบภาษีอากรเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่สังคมยิ่งขึ้น โดยจะเก็บภาษีอากรทางตรงเพิ่มขึ้น ทั้งในค่าน้ำอัตรภาษี และประเภทของภาษี และจะบริหารงานเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะปรับปรุงวิธีการและการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยประหยัดและมีให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ทั้งจะดำเนินการให้สถาบันการเงินเอกชนมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น

๓. จะดำเนินการให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เห็นว่าถ้ารัฐเป็นผู้ประกอบการแล้วจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประชาชน สัมปทานหรือการผูกขาดคัดค้านในทางเศรษฐกิจ ที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน จะดำเนินการให้ยกเลิกเพิกถอนไป

๔. จะส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรมของเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศให้ได้รับความเป็นธรรม ความมั่นใจและความสะดวกในการลงทุน จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางเกษตรเป็นวัตถุดิบ อุตสาหกรรมที่ส่งผลผลิตไปจำหน่ายยังต่างประเทศ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว



และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมปลอดภาษี ในเวลาเดียวกันจะวางมาตรการรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมรวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และจะเร่งดำเนินการให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค

๕. จะช่วยให้ฝ่ายผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างและการปฏิบัติจากฝ่ายนายจ้าง อย่างเป็นธรรม และจะสนับสนุนการรวมกันของฝ่ายผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองอย่างมีเกณฑ์ และเป็นธรรม ระหว่างฝ่ายผู้ใช้แรงงาน และฝ่ายนายจ้าง เพื่อการนี้ได้จัดตั้งทบวงแรงงานขึ้น เพื่อให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติภารกิจได้ทันต่อเหตุการณ์

๖. จะส่งเสริมการค้าในประเทศและการค้าต่างประเทศให้ขยายกว้างขวางและมีระเบียบ ในด้านการค้าในประเทศ จะตอกส่งคู่มือและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ส่วนในด้านการค้าต่างประเทศ จะขยายความสัมพันธ์ทางการค้ากับต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งจะส่งเสริมการส่งสินค้าออกและควบคุมการนำสินค้าเข้าที่จำเป็น เพื่อให้การค้ากับต่างประเทศ มีคุณภาพ

๗. จะเร่งดำเนินการโครงการชลประทาน ขนาดเล็กให้แพร่หลายทั่วประเทศและสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งขาดแคลนน้ำ จะพัฒนาการชลประทานและคลองส่งน้ำให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๘. จะส่งเสริมให้การประมงและการปศุสัตว์ขยายตัวจนสามารถมีผลผลิตเป็นสินค้าออกที่สำคัญ และจะเริ่มเร่งการปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์พื้นเมือง

๙. จะดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ และวางมาตรการป้องกันป่าไม้ของชาติไม่ให้ถูกทำลาย และเร่งอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

๑๐. จะดำเนินการขยายและปรับปรุงการขนส่งให้เหมาะสมกับสภาพของภูมิประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อกระจายความเจริญให้ทั่วประเทศ และสอดคล้องกับนโยบาย



ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งหนักในการสร้างและพัฒนาเส้นทางขนส่งใน
ระดับจังหวัดและชนบท

จะปรับปรุงการขนส่งโดยรถประจำทางและรถไฟ เพื่อให้ประชาชนได้รับความ
สะดวก ปลอดภัย ประหยัด และเป็นธรรม จะส่งเสริมระบบขนส่งมวลชน และการขยายปรับปรุง
การบริการการสื่อสารทางโทรศัพท์และโทรคมนาคมให้เพียงพอแก่ความจำเป็น จะเร่งพัฒนาการ
ท่าเรือ และการพาณิชย์นาวีของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และจะดำเนินการพัฒนาสนามบินที่มี
แล้วให้เป็นสนามบินนานาชาติตามความเหมาะสมเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบิน ระหว่างประ
ประเทศในย่านเอเชียอาคเนย์

๑๑. จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพัฒนา
ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและขาดแคลนของท้องถิ่นและจำนวนพลเมือง
ของแต่ละท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ประกอบกัน

นโยบายทางสังคม

๑. รัฐบาลนี้จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมและ สอดคล้อง กับสภาพทาง
เศรษฐกิจและสังคม จะจัดให้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษาอบรมตามความสามารถทาง
สติปัญญา จะจัดทุนเล่าเรียนให้แก่ผู้ยากไร้ แต่มีสติปัญญาและขยายการศึกษาผู้ใหญ่และอาชีวศึกษา
โดยเน้นหนักในทันเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

ในทันการศึกษาภาคบังคับ จะเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับขั้นประถมตอนปลายให้
มีทั่วถึงทุกตำบลภายใน ๕ ปี และจะให้เด็กที่เข้าเรียนได้รับสมุด หนังสือ และเครื่องเขียน
โดยไม่คิดมูลค่าอย่างทั่วถึง ส่วนเด็กที่ยากไร้ก็จะให้ได้รับเครื่องแบบนักเรียนโดยไม่คิดมูลค่า
สำหรับโรงเรียนมัธยมประจำอำเภอ จะเร่งให้มีขึ้นให้ครบถ้วนทุกอำเภอภายใน ๕ ปี

สำหรับการศึกษาชั้นอุดมศึกษา จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอิสระในการดำเนินงาน
ให้มากที่สุดโดยเฉพาะในทันวิชาการและจะให้มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาครับนักศึกษาจากภาค
นั้น ๆ ในอัตราส่วนมากกว่านักศึกษาจากภาคอื่น



๒. รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้การสาธารณสุขแบบผสมผสาน ทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลให้กระจายไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จะให้ประชาชนที่ยากไร้ไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือในชนบท ได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า จะให้มีโรงพยาบาลประจำอำเภอให้ครบถ้วนทุกอำเภอ และสถานอนามัยชั้น ๒ ให้ครบถ้วนทุกตำบลภายใน ๔ ปี จะจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อรักษาพยาบาลผู้ป่วยในท้องถิ่นทางไกลกันดาร และจะเร่งให้มีการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

๓. รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการสังคมนิยมสังคมนิยมที่ทั้งส่วนของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะจะเกื้อกูลประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมเป็นพิเศษ

๔. รัฐบาลนี้จะจัดให้มีการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ให้มีจำนวนเพียงพอ กับความต้องการของประชากร สำหรับที่พักอาศัยของทหารและตำรวจชั้นผู้น้อย จะให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการก่อสร้างให้ก่อน แล้วให้แต่ละหน่วยงานตั้งงบประมาณขอใช้เป็นรายปี

๕. รัฐบาลนี้จะลดอัตราการเพิ่มประชากรโดยเร่งวางแผนครอบครัวให้แพร่หลาย และจะเร่งให้มีการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างเป็นอันดับแรก

๖. รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสมอภาคของสตรีตามกฎหมายบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นโยบายการบริหารราชการ

๑. รัฐบาลนี้จะเคารพความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จะปรับปรุงวิธีการและการดำเนินการพิจารณาคดีของศาลให้เป็นไปโดยรวดเร็ว จะปรับปรุงแก้ไขระเบียบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมเป็นผลดีแก่ประชาชน

๒. รัฐบาลนี้จะปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการ และระเบียบราชการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูง และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึงประชาชน



ชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากการกดขี่ข่มเหงราษฎร สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย จะให้ความช่วยเหลือ โดยจัดให้มีสวัสดิการเพื่อการครองชีพ หรือถ้าจำเป็น ให้เงินเพิ่มค่าครองชีพตามกำลังเงินงบประมาณ

การใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือประชาชน จะได้พิจารณาปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอนไปตามควรแก่กรณี

ตามนโยบายที่แถลงมานี้ คณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะให้บรรลุผล เพื่อประชาชนมีความสุขสมบูรณ์ยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

๑. ดร. โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ, "เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งพร้อมด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน", (พระนคร ; แพร์พิทยาอินเตอร์เนชันแนล, ๒๕๑๗)
๒. เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ์, "รัฐธรรมนูญนานาชาติ", (กรุงเทพ ; สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗)
๓. หลวงนรกิจบริหาร, "คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน", (พระนคร ; ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๙)
๔. ไพโรจน์ ชัยนาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมในยุโรป" รัฐสภาสารปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๑ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๙ (กรุงเทพ ; โรงพิมพ์กรมศาสนา, ๒๕๑๙)
๕. ดร. สมภพ ไทกระกิตย์, "คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (พระนคร ; น้ำเคียวการพิมพ์, ๒๕๑๒)
๖. ดร. หยุต แสงอุทัย, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐธรรมนูญทั่วไป", (พระนคร ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๐)
๗. เออเนส เอส. กริฟฟิธ, "ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา", แปลโดย นิพนธ์ ภาวะวิสุทธ์ หนังสือแปลชุดนวัตทัศน์ เล่มที่ ๕ (กรุงเทพ ; โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ ๒๕๑๕)



คุณิณ บุณยสุวรรณ

คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มและหลักการประชุมโดยสังเขป*

ความเป็นผู้นำ (Leadership)

บุคคลจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ก็โดยผ่านกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่ม กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ความพยายามทุก ๆ ด้านของบุคคลนั้นมามีน้ำหนักขึ้น ดังนั้น บุคคลจะมีประสิทธิภาพเฉพาะตัวได้ จะต้องแสดงประสิทธิภาพในกลุ่มบุคคลให้เห็นเสียก่อน นั่นคือเขาต้องเป็นผู้นำกลุ่ม ซึ่งการเป็นผู้นำกลุ่มนี้ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องเป็นประธานของกลุ่ม แต่อย่างน้อยที่สุด เขาจะต้องเป็นผู้นำในกิจกรรมหรือนโยบายบางอย่างของกลุ่ม

การเป็นผู้นำกลุ่ม เป็นศิลปะอย่างหนึ่งซึ่งใคร ๆ ก็สามารถเรียนรู้ได้ แรกทีเดียวก็โดยการเรียนรู้ ข้อบังคับของการดำเนินการและการอภิปรายเป็นกลุ่ม ซึ่งเรียกว่า การประชุมสภา และขั้นต่อไปก็โดยการฝึกหัดศิลปะในการเป็นผู้นำ คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มฉบับนี้ เขียนขึ้นมาเพื่อจะข

* บทความนี้ แปล สรุป และเรียบเรียงมาจาก "คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มและการเป็นประธานในที่ประชุมโดยอาศัยข้อบังคับการประชุมของสภาในระดับชาติเป็นหลัก" ซึ่งเขียนโดย โอ. ฌาร์ฟ็อด โจนส์ ประเด็นสำคัญของคู่มือฉบับดังกล่าวนี้ คือว่า ข้อบังคับการประชุมของสภาในระดับชาติเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นแม่บทซึ่งจะนำไปปรับใช้กับการประชุมได้ทุกรูป ทุกแบบ ทุกขนาด และทุกระดับ วัตถุประสงค์ที่สำคัญของคู่มือฉบับนี้คือ เพื่อสอนให้บุคคลรู้จักปฏิบัติตนอย่างถูกต้องในฐานะที่เป็นพลเมืองที่ดีของสังคม ถ้าเป็นสมาชิกของกลุ่มก็เป็นผู้มีความซื่อ มีระเบียบวินัยและแสดงความคิดเห็นในทางที่ถูกต้องและมีเหตุผล และถ้าหากเป็นผู้นำหรือประธานของกลุ่มก็เป็นผู้มีหน้าที่ มีความสามารถ รู้จักใช้วิจารณ์อย่างอันเหมาะสมและมีความเด็ดขาด

แต่สำหรับในคู่มือฉบับภาษาไทยซึ่งได้เรียบเรียงมานี้ เพื่อความเหมาะสมและกระชับรัด จึงได้คัดสรรเอาแก่นแท้ และ "ชั้นช่วยค้น" ตลอดจนคำอธิบายบางประการที่ปรากฏในต้นฉบับภาษาอังกฤษออกไป เนื่องจากเห็นว่าไม่ต่อเนื่องมีประโยชน์สำหรับผู้อ่านซึ่งเป็นคนไทยนัก ทั้งวงกว้างแคบบรรดาข้อความ คำอธิบาย และศัพท์ทางรัฐสภาอันจำเป็นและมีประโยชน์ยิ่ง



LIART

ให้เห็นข้อบกพร่องในการดำเนินการของประธานหรือสมาชิกสภา โดยไม่ต้องมีความรู้ เบื้องต้นมาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นแล้ว ยังจะชี้ให้เห็นขั้นตอนต่างๆ ในทางรัฐสภา อันจะทำให้การฝึกหัดศิลปะ และกลวิธี ของการเป็นผู้นำกลุ่มง่ายขึ้นอีกด้วย

ข้อบกพร่องการประชุมของสภาเป็นรากฐานของการปกครองระบอบ รัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานอยู่ที่ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่หลักการดังกล่าวก็กำหนดว่า ฝ่ายเสียงข้างน้อย จะต้องยอมตามเจตจำนงของฝ่ายเสียงข้างมาก และความเต็มใจของฝ่ายเสียงข้างน้อย ในอันที่จะยินยอมให้ฝ่ายเสียงข้างมากนั้น ในทางกลับกันก็มีรากฐานอยู่ที่ความเต็มใจของฝ่ายเสียงข้างมาก ในอันที่จะยินยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อย ได้มีโอกาสที่จะพูดบ้าง ก่อนที่จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายลงไป

สิ่งที่ได้เคยกล่าวกันบ่อย ๆ เสมอมาได้แก่วัตถุประสงค์หลักของกระบวนการทางรัฐสภา ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย ในระบบการปกครองที่ยึดถือมติมหาชนเป็นหลัก ซึ่งเราเรียกว่าประชาธิปไตยนั้น ยอมรับข้อบกพร่องการประชุมของสภาว่า ไม่เพียงแต่เป็นความสำคัญสูงสุดของกระบวนการทางนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานแห่งเสรีภาพในการประชุมทุกครั้งทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมขนาดใหญ่หรือการประชุมขนาดเล็กอีกด้วย

ความเป็นพลเมืองดีเป็นอุปนิสัยที่ใช้ในการสมาคมกับเพื่อนพลเมืองด้วยกัน อุปนิสัยดังกล่าวได้แก่ การให้ความคิดและความพยายามที่ดีที่สุดของคน ๆ หนึ่งในเรื่องสวัสดิการทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเต็มใจที่จะพิจารณาความคิดและความพยายามของบุคคลอื่น ๆ ด้วย และถ้าหากจำเป็นก็จะต้องประนีประนอมหรือโอนอ่อนผ่อนตามความคิดและความพยายามของฝ่าย



เสียงข้างมากของเพื่อนพลเมืองด้วยกัน อุปนิสัยในการเข้ามีส่วนร่วม การประนีประนอม ตลอดจน
จนการโอนอ่อนผ่อนตามเจตจำนงของฝ่ายเสียงข้างมากอาจจะปฏิบัติได้เช่นเดียวกับอุปนิสัยอื่น ๆ
คือ การฝึกหัดและฝึกหัดให้มากยิ่งขึ้น

คู่มือในการเป็นผู้นำกลุ่มฉบับนี้ เขียนขึ้นเพื่อให้ง่ายแก่การพัฒนาอุปนิสัยในการเป็น
พลเมืองที่ซื่อสัตย์กล้าหาญ โดยการทำให้ทุก ๆ กลุ่มในประเทศ ไม่ว่าจะได้รับการศึกษาสูงหรือต่ำ
ได้มีโอกาสดำเนินการประชุมไปตามข้อบังคับการประชุมของสภา ที่เป็นที่ยอมรับกันมาเป็นเวลา
นานของชาวอังกฤษและอเมริกัน ในการปกครองตนเองโดยผ่านการปรึกษาหารือกันในสภา

กลุ่มที่มีประสิทธิภาพ

กลุ่มจะมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ จะต้องมิใช่ผู้นำที่มีวิจรรณญาณสูง ตลอดจนต้องมี
สมาชิกที่มีความสามารถค่อนข้างสูงด้วย อันนี้จะชี้ให้เห็นว่า บรรดาสมาชิกจะต้องรู้วิธีวินิจฉัย
ไตร่ตรอง และกลั่นกรองการวินิจฉัยเหล่านั้นให้เป็นการดำเนินการดำเนินของกลุ่มด้วย นอกจากนี้แล้ว
ประธานของกลุ่มจะต้องรู้วิธีบันดาลใจและชักนำการอภิปรายกลุ่ม ตลอดจนต้องทำให้การกลั่น
กรองการอภิปรายเหล่านั้น ผนวกเป็นผลขั้นสุดท้ายของกลุ่มด้วย

การเป็นประธาน (Chairmanship)

ประธานที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่สร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ โดยที่ตนเองต้องสร้างความมั่นใจ
ในตัวเองเสียก่อน ตลอดจนจะต้องเป็นผู้ที่คอยแจ้งให้ที่ประชุมทราบตลอดเวลาว่า กำลังพิจารณา
เรื่องอะไรและจะลงมติอย่างไร อย่างไรก็ดี ไม่มีประธานคนไหนที่สามารถสร้างความไว้วางใจ เชื่อ
ใจและรักษาศักดิ์ศรีของที่ประชุมได้ ถ้าหากเป็นผู้ที่ทำการตัดสินใจผิดครั้งแล้วครั้งเล่า ความถูกต้อง
ต้องเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง มิใช่เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีหรือความหยิ่งทะนง



คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มฉบับนี้ จะให้ข้อเท็จจริงบางประการซึ่งช่วยให้พลเมืองที่มีความสามารถทำการตัดสินใจในฐานะประธานได้ถูกต้อง หรือช่วยปรับปรุงอุปนิสัยในฐานะสมาชิกของที่ประชุมให้ดีขึ้น

พจนานุกรมช่วยให้บุคคลสามารถสะกดคำได้ถูกต้อง ฉันทกัจฉนั้นนี้ คู่มือฉบับนี้ก็จะช่วยพลเมืองในการดำเนินการอภิปรายของพลเรือน ธุรกิจ การศึกษา หรืออื่น ๆ ให้สะดวกขึ้น ทั้งในฐานะประธานหรือสมาชิกที่มีความตื่นตัวเสมอ

การอภิปรายกลุ่มและการดำเนินงานของกลุ่ม ก็เหมือนกับการเล่นกีฬาเป็นคณะ ซึ่งต้องมีกฎหรือข้อบังคับควบคุม กฎหรือข้อบังคับในการอภิปรายกลุ่มหรือการดำเนินการของกลุ่มดังกล่าวนี้ เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ข้อบังคับการประชุมของสภา” ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเป็นข้อบังคับซึ่งกำหนดเป็นแบบที่สมบูรณ์จากประสบการณ์ทางท้านิติบัญญัติ เป็นเวลาอันยาวนานของชาวอังกฤษและอเมริกัน

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับโดยละเอียดและลึกซึ้งซึ่งใช้กันอยู่ในสภาแห่งรัฐหรือสภาแห่งชาตินั้น ไม่มีความจำเป็นสำหรับที่จะใช้ดำเนินการประชุมของสโมสรหรือกลุ่มเล็ก ๆ ความรู้ตลอดจนประสบการณ์ทางเทคนิคทั้งหมดซึ่งจำเป็นต้องใช้ขับเคลื่อนนั้น ไม่จำเป็นสำหรับที่จะใช้กับรถสองล้อหรือสามล้อเครื่อง

นับเป็นการเสียเวลาอย่างยิ่ง ถ้าหากพลเมืองธรรมดา ๆ จะพยายามนำข้อบังคับอย่างเป็นทางการดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการประชุมในกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากรายละเอียดของข้อบังคับมีมากมายเกินไป ที่มนุษย์จะสามารถจดจำและนำไปใช้ได้ง่าย ๆ เช่นเดียวกับความพยายามที่จะจดจำคำทุกคำในพจนานุกรม ซึ่งไม่ใช่ว่าสิ่งที่มีค่าเลย นอกจากจะนำไปแข่งขันสะกดตัวอักษรเพื่อชิงแชมป์แห่งชาติสหรัฐอเมริกา สำหรับชาวเราธรรมดา ๆ นี้แล้ว สิ่งที่จะต้องมียกคือพจนานุกรมฉบับย่อ ๆ ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถสะกดคำที่ต้องใช้อยู่ทุกเมื่อเชื่อวันได้ถูกต้องเท่านั้น ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การเปิดพจนานุกรมอย่างรวดเร็วจะสามารถช่วยให้เราสามารถสะกดคำได้ดีกว่านักสะกดตัวอักษรชั้นเยี่ยม ซึ่งมีได้ใช้พจนานุกรมเสียอีก



ในลักษณะเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าพลเมืองธรรมดา ๆ ได้ใช้คู่มือฉบับนี้อย่างคล่องแคล่วและถูกต้องแล้ว จะสามารถทำการวินิจฉัยประเด็นของการประชุมสภาได้ดีกว่าสมาชิกสภาผู้เขี่ยวชาญซึ่งไม่มีคู่มือจะใช้เสียอีก ที่เป็นดังนี้ก็เนื่องจากว่าปรัชญาทั่วไปของการประชุมสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้เขี่ยวชาญรู้ นั้น อาจจะไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาทางเทคนิคบางประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปตามอำเภอใจมากกว่าที่จะยึดถือเรื่องปรัชญา เช่นเดียวกับที่กฎทั่วไปของการสะกดตัวอักษร อาจจะไม่เพียงพอที่จะตัดสินการสะกดชื่อได้ถูกต้องเสมอไป ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่า การสะกดชื่อให้ถูกต้องนั้น บ่อยทีเดียวก็ต้องเป็นไปตามอำเภอใจของเจ้าของชื่อนั้นเองมากกว่าที่จะยึดถือตามหลักทั่วไปของการสะกดชื่อ กล่าวสั้น ๆ ก็คือ พลเมืองธรรมดาทั่วไป จำเป็นที่จะต้องรู้ข้อบังคับการประชุมสภาในระดับที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานของกลุ่มซึ่งตนเป็นสมาชิกอยู่ ถ้าหากรู้น้อยกว่านั้นก็ทำให้ตนขาดประสิทธิภาพไปอย่างมาก แต่ถ้าจะให้รู้มากไปกว่านั้นก็อาจจะต้องใช้เวลามากเกินกว่าที่ตนจะพอให้ได้

คู่มือการเป็นผู้นำกลุ่มนี้ เขียนขึ้นเพื่อที่จะช่วยพลเมืองที่มีธุรกิจประจำค่อนข้างจะยุ่ง ผู้ใหญ่ซึ่งมีความสามารถสูงจะสามารถใช้คู่มือนี้ได้โดยไม่ต้องศึกษาสิ่งใด ๆ มากไปกว่าการเรียนรู้ลำดับของญัตติ ลำดับดังกล่าวนี้ ผู้ใช้คู่มือจะต้องจำได้เพื่อที่จะเปิดได้ถูกต้อง และลำดับเช่นว่านี้มีได้จัดไว้เรียงตามลำดับตัวอักษร ในทำนองตรงกันข้าม ลำดับของญัตติในคู่มือนี้เป็นลำดับที่จัดไว้ตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือ ญัตติที่จัดไว้ทางซ้ายคือลำดับก่อนญัตติที่อยู่ทางขวา และไม่ว่าญัตติจะอยู่ทางซ้ายหรือขวา จะถือลำดับก่อนญัตติที่อยู่ข้างล่าง (มีชื่อยกเว้นบางประการเท่านั้นซึ่งจะชี้ให้เห็นเป็นข้อ ๆ ไป) หรือหากจะกล่าวอีกอย่างหนึ่ง ญัตติที่อยู่ทางขวามือถือถือลำดับหลังญัตติที่อยู่ทางซ้ายมือ และญัตติที่อยู่ข้างล่างถือถือลำดับหลังญัตติที่อยู่ข้างบน การเปลี่ยนแปลงอันแตกต่างไปจากกฎทั่วไปข้อนี้จะชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนได้ญัตติแต่ละญัตติซึ่งเกี่ยวข้อง

ชนิดและลำดับของญัตติ (Classification and Precedence of Motions)

ญัตติหลัก (main motion) ได้แก่ ความคิดหรือมติหลักซึ่งที่ประชุมกำลังดำเนินอยู่ ตัวอย่างเช่น “ผมเสนอให้จัดปีคนิกนบ่าวันศุกร์” เป็นต้น ซึ่งความคิดหลักที่เราจะเสนอต่อที่



ประชุม^๕นั้นจะมีได้ครั้งเดียวเท่านั้น ถ้าหากจะเสนอต่อที่ประชุมครั้งเดียวแต่มีความคิดหลักสองชนิด จะก่อให้เกิดความสับสนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งในการอภิปรายและลงมติ ดังนั้น ญัตติหลักจึงถือ ลำดับค่าที่สุกในกระบวนการญัตติทั้งหลาย ทั้งนี้เนื่องจากว่า ญัตติหลักดังกล่าวจะเสนอต่อที่ประชุม ได้ต่อเมื่อไม่มีเรื่องอื่นเสนอต่อที่ประชุมอีกแล้ว

เมื่อมีการเสนอ (move) ญัตติ อย่างเช่น “ให้จัดปักนิกบ้ายวันศุกร์” เข้าสู่ที่ประชุม แล้ว ญัตติอื่นใดที่อยู่ข้างบนก็จะเสนอเข้ามาได้ กล่าวคือสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดของที่ประชุมอาจจะ เสนอขอแปรญัตติ (amend the motion) โดยเพิ่มเติมคำว่า “ที่ชั้นเซ็ทพอร์ด” หรือเสนอว่า “ให้ส่งเรื่องจัดปักนิกนึไปให้คณะกรรมการฝ่ายบันเทิงพิจารณา” หรือเสนอว่า “ให้เลื่อนการ พิจารณาเรื่องจัดปักนิกไปเป็นวันพรุ่งนี้” หรือเสนอว่า “ให้ปิดการอภิปรายเรื่องปักนิก” หรือ เสนอว่า “ให้จัดญัตติเรื่องปักนิกรอเข้าระเบียบวาระต่อไป” (คือให้พักไว้ก่อน) หรือ “ขอ ทราบรายละเอียดเพิ่มเติม” หรือถามว่าวันศุกร์โรงเรียนจะหยุดหรือไม่ หรือเสนอ “ให้เลิก ประชุม”

ญัตติทั้งหลายทั้งได้กล่าวแล้วทั้งหมด ถือลำดับก่อนญัตติหลักเนื่องจากเป็นญัตติที่ ใช้กับญัตติหลัก ทั้งเช่นในกรณีญัตติที่ให้เลิกประชุม ญัตติเหล่านี้มีความสำคัญยิ่งต่อที่ประชุม และจะต้องลงมติในทันทีโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ามีเรื่องอื่น ๆ อีกหรือไม่

ญัตติให้เลิกประชุม (adjourn) เรียกว่า ญัตติที่เป็นเอกสิทธิ์ (privileged motion) เนื่องจากเป็นญัตติที่มีความสำคัญมาก ซึ่งที่ประชุมจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในทันที สมมติว่าควันไฟเข้ามากลบห้องอย่างรวดเร็ว บรรดาสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมไม่สามารถจะหายใจได้ ในสถานการณ์เช่นนี้ จึงเป็นเรื่องโง่เขลาที่จะมัวนั่งอยู่ในห้องนั้น เพื่อพิจารณาปัญหาเรื่อง “การจัดปักนิก” สมาชิกจึงควรเสนอให้เลิกประชุมเสีย ประธานในที่ประชุมจะถามมติของที่ ประชุม และถ้าหากเสียงส่วนมากในที่ประชุมเห็นว่าควรเลิกประชุม ประธานก็จะสั่งเลิกประชุม ทันที ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีญัตติอื่นใด ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาอีกหรือไม่



การยื่นขึ้น (to rise) เพื่อประท้วง หรือถามรายละเอียดบางประการ เรียกว่า ญัตติจร (Incidental motion) เนื่องจากเป็นญัตติที่มีได้ใช้กับญัตติหลัก แต่ว่ามันเกี่ยวเนื่องมาเกี่ยวข้องกัน ดังนั้นเมื่อมีผู้ลุกขึ้นถามว่า “บ่ายวันศุกร์โรงเรียนหยุดหรือไม่” นั้น เขาต้องการทราบคำตอบที่จะลงมติในญัตติที่ว่าด้วยการจัดปีคนิก ถ้าหากคำตอบบอกว่าโรงเรียนหยุด เขาก็จะลงมติเห็นด้วยกับการจัดปีคนิก แต่ถ้าหากคำตอบบอกว่าโรงเรียนไม่หยุด เขาก็จะลงมติไม่เห็นด้วยกับการจัดปีคนิก สมาชิกอาจจะลุกขึ้นยื่นประท้วงโดยแจ้งผู้เป็นประธานว่าในที่ประชุมเสียงดังเหลือเกิน

ญัตติจรทั้งได้กล่าวนี้ ถือลำดับก่อนญัตติหลัก เนื่องจากสมาชิกต้องการคำตอบก่อนที่จะลงมติในญัตติที่ว่าด้วยการจัดปีคนิกก่อนบ่ายวันศุกร์ หรืออาจจะต้องการให้ที่ประชุมเงียบสงบลงเพื่อที่ตนจะได้สามารถฟังการอภิปรายได้ถนัดชัดเจน

ดังนั้น จึงเป็นการง่ายที่จะมองเห็นว่าทำไมญัตติ “ให้เลิกประชุม” และ “ประท้วง” “ถามรายละเอียด” จึงได้รับการยินยอมให้สอดคล้องแทรกเรื่องอื่น ๆ และจะต้องดำเนินการโดยทันที บรรดาญัตติทั้งหลายซึ่งใช้กับญัตติหลักและถือลำดับก่อนญัตติหลัก เรียกว่า ญัตติประกอบ (subsidiary motions) เนื่องจากเป็นส่วนประกอบเพิ่มเติมของญัตติหลัก ญัตติต่าง ๆ เหล่านี้มีได้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในตัวเอง วัตถุประสงค์เพียงประการเดียวคือ เพื่อให้มีผลต่อญัตติหลักเท่านั้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของญัตติแปรญัตติ (motion to amend) ก็คือ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมญัตติหลัก และญัตติให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณา ญัตติให้เลื่อนการพิจารณาและญัตติให้พักเข้าระเบียบวาระในภายหลัง ทั้งหมดล้วนแต่ใช้ระงับญัตติหลักเป็นการชั่วคราวทั้งสิ้น และญัตติให้ปิดการอภิปราย (motion to close debate) ถ้าหากมีผู้ลงมติเห็นด้วยจำนวนสองในสาม ก็จะมีผลทำให้การอภิปรายต้องหยุดลงโดยทันที

ดังนั้น เราจึงมีญัตติทั้งหมดอยู่สี่ประเภทด้วยกัน คือ ญัตติที่เป็นเอกสิทธิ์ ญัตติจร ญัตติประกอบและญัตติหลัก ญัตติต่าง ๆ เหล่านี้จัดในคู่มือฉบับนี้ตามลำดับดังข้างไว้แล้ว คือ ลำดับต่ำสุดอยู่ข้างบน และการจัดลำดับเช่นนี้เป็นที่แน่นอนเด็ดขาด และดังนั้นที่ประชุมจะเสนอญัตติใดก็ได้ ถ้าหากได้มีการเสนอญัตติที่มีลำดับต่ำที่ประชุมไปแล้ว และในทางกลับกัน



ถ้าหากมีการเสนอญัตติที่มีลำดับสูงกว่าข้อที่ประชุมแล้วจะเสนอญัตตินั้นไม่ได้ ทั้งนี้ หากมีผู้ใดเสนอญัตติให้จับปึกนิกายวันศุกร์ และมีผู้อื่นเสนอญัตติให้ส่งญัตตินั้นไปให้คณะกรรมการฝ่ายบ้านเที่ยงพิจารณาแล้ว ญัตติที่ขอแปรญัตติหลัก โดยเพิ่มคำว่า “ชั้นเซ็ททาร์ด” ก็จะมีอันตกไป เนื่องจากญัตติที่ให้ส่งคณะกรรมการอยู่ในลำดับสูงกว่าญัตติขอแปรญัตติ หรือในทางกลับกัน ญัตติที่ขอแปรญัตติถือลำดับต่ำกว่าญัตติที่ให้ส่งคณะกรรมการ

แน่นอนทีเดียว ถ้าหากญัตติที่ให้ส่งคณะกรรมการตกลงมติไม่เห็นด้วย ญัตติที่ขอแปรญัตติก็อาจนำมาใช้ได้ เนื่องจากญัตติที่ให้ส่งคณะกรรมการมิได้ปรากฏในที่ประชุมอีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการระงับโดยการลงคะแนนคัดค้าน (negative vote)

ในทำนองตรงกันข้าม ก็เป็นไปได้ที่จะเสนอญัตติจำนวนเจ็ดญัตติด้วยกัน ในเวลาเดียวกัน เพียงแต่จะต้องจัดให้ถูกต้องตามลำดับสูงต่ำเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าหากมีการเสนอญัตติหลักก่อน แล้วก็ขอแปรญัตติหลัก ญัตติให้เลื่อนการพิจารณาไปวันรุ่งขึ้น ญัตติให้ปิดการอภิปราย ญัตติให้รอจัดเข้าระเบียบวาระ สมาชิกลุกขึ้นยืนประท้วงหรือตามรายละเอียด และสุดท้ายคือ ญัตติให้เลิกการประชุม (ญัตติขอให้ประธานควบคุมความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม ประธานจะเป็นผู้วินิจฉัยทันที แม้เมื่อจะได้มีการเสนอญัตติให้เลิกการประชุมแล้วก็ตาม)

ถ้าหากมีบุคคลเจ็ดคนต้องการเสนอญัตติต่าง ๆ กัน ในเวลาติด ๆ กัน สิ่งที่ต้องทำก็คือ ต้องละเลยบางคนเสียบ้าง จนกว่าจะได้มีการลงมติในญัตติที่เสนอข้อที่ประชุมเรียบร้อยไปบ้างแล้ว ประธานของที่ประชุมมีความรับผิดชอบต่ออื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการจดจำบุคคลซึ่งต้องการแสดงความรู้ทางเทคนิคของการประชุมสภา และความรับผิดชอบต่อกล่าวประการหนึ่งคือ พยายามทำให้สิ่งที่เกิดในที่ประชุมเป็นเรื่องง่ายที่สุดเท่าที่จะทำได้

ญัตติขอแปรญัตติ (Appendage Motions)

การแปรญัตติ (amendment) เป็นญัตติประกอบ แต่ทว่าเป็นแบบพิเศษของญัตติประกอบ (subsidiary motion) ซึ่งเรียกว่า Appendage ญัตติประกอบชนิดนี้ถือลำดับตามญัตติ



ที่ต้องนำไปใช้ด้วย ดังนั้น การขอแปรญัตติที่ญัตติหลักจึงมีลำดับสูงกว่าญัตติหลัก แต่ถือลำดับต่ำกว่าญัตติอื่น ๆ ทั้งหมด

อย่างไรก็ดี การขอแปรญัตติยังอาจกระทำต่อญัตติที่ส่งคณะกรรมการ ญัตติให้เลื่อนการประชุม และญัตติให้จำกัดการอภิปราย ที่เห็นให้จำกัดบรรดาญัตติต่าง ๆ เหล่านี้จะแปรญัตติแก้ไขก่อนที่จะมีการลงมติไม่ได้ นอกเสียจากว่าญัตติขอแปรญัตติมีลำดับที่สูงกว่า ดังนั้น ญัตติ “ขอแปรญัตติหลัก” จึงมีลำดับที่ต่ำกว่าญัตติที่ส่งคณะกรรมการ แต่ญัตติ “ขอแปรญัตติที่ส่งคณะกรรมการ” ถือลำดับสูงกว่าญัตติที่ส่งให้คณะกรรมการ แต่ไม่สูงกว่าญัตติให้เลื่อนการประชุม ในทำนองคล้ายกัน ญัตติ “ขอแปรญัตติให้เลื่อนการประชุม” จะต้องมิลำดับสูงกว่าญัตติ “ให้เลื่อนการประชุม” แต่ไม่สูงกว่า “ญัตติให้ปิดการอภิปราย”

ดังนั้น ญัตติเพื่อขอแปรญัตติจึงเป็นญัตติประกอบแบบพิเศษ ซึ่งเรียกว่า ญัตติขอแปรญัตติ (appendage motion) เนื่องจากไม่มีลำดับที่เด็ดขาดแน่นอน แต่กลับไปถือลำดับจากญัตติซึ่งนำไปใช้ประกอบด้วย

ญัตติเพื่อขอให้พิจารณาใหม่ (motion to reconsider) เป็นญัตติเพื่อขอแปรญัตติอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมีกฎพิเศษบังคับไว้ว่า ใครจะเป็นผู้เสนอและจะเสนอได้เมื่อใด ดังนั้น ญัตติเพื่อขอให้พิจารณาใหม่จึงเป็นเรื่องที่ยุงยากที่สุดของบรรดาญัตติทั้งหลาย ญัตติดังกล่าวนี้มิได้จำแนกชนิดเอาไว้เลยในบรรดาคุ่มมือทั้งหลาย เนื่องจากเป็นญัตติที่ใช้กับ “การลงมติ” ของญัตติ มิใช่ใช้กับตัวญัตติเอง อย่างไรก็ตาม ญัตติเช่นว่านั้นก็เป็นอย่างของญัตติประกอบ เช่นเดียวกับญัตติเพื่อขอแปรญัตติเหมือนกัน ในแง่ที่ว่าจะถือลำดับจากญัตติซึ่งนำไปใช้ประกอบด้วย

แปดขั้นตอนของญัตติ

แต่ละญัตติจะมีขั้นตอนหรือลักษณะอยู่แปดแบบด้วยกัน ซึ่งจะแสดงให้เห็นจากคำถามแปดข้อ ดังต่อไปนี้



LIART

๘๒

๑. ญัตตินี้นำไปใช้กับญัตติอื่น ๆ ได้หรือไม่ ?
๒. ผู้เสนอญัตตินี้ไปสอภ.แทรกสมาชิกอื่นที่กำลังพูดอยู่กลางกันได้หรือไม่ ?
๓. ก่อนที่จะเสนอญัตตินี้ ประธานจะต้องเรียกสมาชิกผู้นั้นก่อนหรือไม่ ?
๔. ญัตตินี้จะต้องมีผู้รับรอง (seconded) ก่อนที่จะรับเข้าที่ประชุมอย่างเป็นทางการหรือไม่ ?
๕. ญัตตินี้อภิปรายได้หรือไม่ ?
๖. จะต้องถือคะแนนเสียงแค่ไหนจึงจะทำให้ญัตติมีผลบังคับ (adoption) ?
๗. ญัตตินี้เมื่อถูกลงมติให้ตกไป (voted down) แล้ว จะเสนอกลับมาใหม่ได้หรือไม่ ?
๘. มีญัตติอื่นใดบ้างที่นำมาใช้กับญัตตินี้ได้

คำถามที่ ๑-๘ ที่เกี่ยวกับการประชุมสภา จะให้คำตอบต่อคำถามทั้งแปดข้อดังกล่าวในแต่ละญัตติได้ แต่สำหรับบุคคลธรรมดา ๆ แล้ว อาจจะต้องใช้เวลาหลายนาที หรืออาจเป็นชั่วโมงก็ได้ ที่จะหาคำตอบได้ทั้งแปดข้อในญัตติใดญัตติหนึ่งจากคำถามที่ได้มาครบถ้วน

ในคู่มือฉบับนี้ คำตอบของคำถามข้อหนึ่งในเรื่องญัตติใดญัตติหนึ่ง อาจจะได้ในเวลาเพียงสองวินาที ทั้งนี้โดยการเบ็ดเตล็ดเอาจาก “ดัชนีช่วยกัน” ตัวอย่างเช่น ญัตติหนึ่งปรากฏตามแผนภูมิและดัชนีช่วยกันดังนี้

๑	๒	๓	๔
ใช้กับญัตติอื่น	สอภ.แทรกสมาชิกอื่นกลางกัน	จะต้องถูกเรียกก่อน	จะต้องรับรอง
ไม่มี	ไม่ได้	ต้อง	ต้อง
๕	๖	๗	๘
อภิปราย	การลงคะแนนเสียง	เสนอใหม่	ญัตติอื่นที่นำมาใช้
ได้	เสียงข้างมาก	ในสมัยเดียวกันไม่ได้	ทั้งหมด

ดังนั้น รายการหมายเลข ๕ จึง “อภิปรายได้” และคำตอบคือ “ได้” สำหรับญัตติหลัก เวลาสำหรับการศึกษาแผนภูมิต่างกล่าวนี้ของคำถามแต่ละข้อไม่ควรใช้มากนัก และเมื่อ



เราได้มีการศึกษาลำดับเรียบร้อยแล้ว คำตอบที่จะให้ต่อกำถามทั้งแปดข้อเกี่ยวกับญัตติหนึ่ง จึงอาจจะหาได้ด้วยเวลาต่ำกว่าสองวินาที

ตัวอย่างเช่น อาจมีผู้ถามว่า “ญัตติให้ส่งคณะกรรมการอภิปรายได้หรือไม่?” เราก็เปิดคู่มือ ซึ่งญัตติทั้งหมดจะปรากฏอยู่ในดัชนีช่วยกัน เหนียวักไปตรงหน้าที่มีหัวข้อว่า “คณะกรรมการ” แล้วเปิดไปที่หน้านั้น ดูที่รายการหมายเลข ๕ ในแผนภูมิ (รายการแรกของหน้าทางขวามือ) แล้วอ่านจะได้ดังนี้

๕

	อภิปราย	
	ได้	

ดังนั้น เราจึงสามารถหาสิ่งที่เราต้องการได้ด้วยเวลาเพียงหนึ่งวินาที เป็นภาษาง่าย ๆ และไม่ใช่เป็นโค้ด และเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากกฎข้อบังคับเหล่านี้สอดคล้องกับคู่มือรัฐสภา และตำราที่ได้มาตรฐานอื่น ๆ ในเรื่องข้อบังคับการประชุมของสภา

กล่าวโดยสั้น ๆ คู่มือฉบับนี้จะขจัดความที่ต้องจำข้อบังคับการประชุมของสภาจำนวนมากมายหลายข้อด้วยกัน และเปิดโอกาสให้ประธานของที่ประชุมมีเวลาเพียงพอที่จะมุ่งในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม และสามารถชี้แนะที่ประชุมได้ว่า จะต้องพิจารณาเรื่องอะไรและจะลงมติในเรื่องใด นอกจากนั้นแล้ว คู่มือฉบับนี้ยังช่วยให้สมาชิกตรวจสอบข้อบังคับได้ด้วยเวลาเพียงวินาทีเดียว ก่อนที่จะเสนอญัตติหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจว่าญัตติที่จะเสนอนั้น อยู่ในลำดับที่ถูกต้อง และการเสนอเป็นไปอย่างมีแบบแผน

การใช้คำที่ถูกต้อง

นอกเหนือจากที่ได้ให้ข้อบังคับของการประชุมสำหรับแต่ละญัตติแล้ว คู่มือนี้ยังจัดทำรูปแบบที่ถูกต้องสำหรับการชี้แจงแต่ละญัตติเมื่อสมาชิกเสนอ ตลอดจนคำพูดที่ถูกต้องสำหรับ



LI RT

๘๔

ประธานที่จะใช้เมื่อทวนคำชี้แจงญัตติต่อที่ประชุม เมื่อถามมติของที่ประชุมและเมื่อแจ้งผลของการคะแนนเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

คำพูดที่สมาชิกใช้ในการเสนอญัตติเป็นแบบธรรมดา ปราบกฎทรงค้ำบนของหน้าซ้ายต่อจากคำว่า “สมาชิก” คำพูดที่ประธานใช้เป็นแบบตัวพิมพ์ใหญ่ทางด้านหน้าซ้าย ต่อจากคำว่า “ประธาน”

คำพูดทางรัฐสภาของประธาน

ประธานสมัครเล่นอาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดี โดยการอ่านคำพูดต่าง ๆ เหล่านี้โดยตรงจากคู่มือที่คู่มือญัตติทั้งหมด เนื่องจากคำพูดต่าง ๆ เหล่านี้เป็นคำพูดที่ถูกต้อง สมบูรณ์แบบ และนำประธานไปสู่ความปลอดภัย และความรวดเร็วในการควบคุมการอภิปราย การลงมติ และเรื่องที่จะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเป็นลำดับต่อไป

ประธานที่ถือศักดิ์ศรีไม่ควรจะถูกรบกวนการใช้สิ่งช่วยเหลือเล็ก ๆ น้อยเหล่านี้ เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกายังมีผู้ช่วยสองคน เป็นการเพิ่มเติมจากเลขาธิการของสภาซึ่งมีอยู่ประจำแล้ว คนทางซ้ายมือเป็นผู้คอยจับเวลา และเป็นผู้ตรวจสอบเวลาที่จัดสรรให้สมาชิกแต่ละคนอภิปราย แต่ก็ช่วยในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่า บอกชื่อสมาชิกคนที่ลุกขึ้นพูดได้โดยเร็ว ผู้ช่วยทางขวามือของประธานเป็นผู้คอยตรวจสอบประเด็นการอภิปรายและคอยบอกชื่อสมาชิกใหม่ ๆ ที่กำลังลุกขึ้นพูดด้วย

การเป็นประธานต้องทำงานใหญ่โต และดังนั้นจึงไม่ควรเพิกเฉยต่อการใช้ความช่วยเหลือทั้งหมดเท่าที่จะหาได้ ทั้งนี้เนื่องจากความถูกต้องเป็นความสำคัญสิ่งแรกของประธาน และความถูกต้องเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ไม่ใช่เรื่องของศักดิ์ศรีหรือความหยิ่งทะนง



LI RT

วัตถุประสงค์และลำดับของญัตติ

ญัตติหลัก (Main Motion)

ญัตติหลัก ได้แก่ ความคิดหลักที่เสนอต่อกลุ่ม เป็นกันว่า ญัตติให้จัดงานต้นว่า หรือญัตติให้มีการขึ้นค่าธรรมเนียม ที่เห็นได้ชัดก็คือ จะเกิดความสับสนถ้าหากบรรดาสมาชิกพากันอภิปรายความคิดที่แตกต่างกันสองแบบในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ จึงมีกฎขึ้นมาว่าญัตติหลักจะเสนอต่อที่ประชุมได้ญัตติเดียว ในเวลาเดียวกัน และญัตติหลักจะเสนอไม่ได้ ถ้าหากมีผู้เสนอญัตติอื่นใดอยู่ก่อนแล้ว

การแปรญัตติ (Amendments)

การแปรญัตติมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมญัตติที่เสนอไปแล้ว ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตตินั้นในขั้นสุดท้าย การแปรญัตติอาจเป็นเรื่องค่อนข้างยากสำหรับประธานที่จะจัดการได้ เนื่องจากเป็นเรื่องตั้งแต่สั้นที่สุดและง่ายที่สุด ไปจนถึงเรื่องที่ยาวที่สุดและยุ่งยากที่สุด ตลอดจนเรื่องที่น่าสนใจที่สุด สิ้นเปลืองเวลาโดยใช่เหตุ ไปจนถึงเรื่องที่น่าหัวเราะแต่ทว่ามีความหมายดี เรื่องใก้ควรยอมรับหรือเรื่องใก้ควรตกไป ประธานจะต้องวินิจฉัยในทันที โดยยึดหลักสามัญสำคัญเป็นสำคัญ เป็นเรื่องค่อนข้างยากสำหรับประธานที่จะแบ่งแยกการขอแปรญัตติที่เข้าขั้นนี้ แต่ไม่ได้สาระซึ่งควรจะให้ตกไป กับการแปรญัตติซึ่งไม่ควรกระทบ แต่ทว่ามีความหมายดีซึ่งควรจรับไว้พิจารณา แม้ว่าเลขานุการจะได้เปลี่ยนแปลงคำพูดเสียใหม่ เพื่อให้ดูดีขึ้นแล้วก็ตาม เป็นหน้าที่ของประธานที่จะต้องช่วยสมาชิกซึ่งค่อนข้างจะเฉื่อยชาและเพิกเฉย ทำการจัดรูปแบบของการแปรญัตติที่คิดไว้ในสมองแต่ไม่อาจชี้แจงออกมาเป็นรูปแบบทางรัฐสภาอันถูกต้อง ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้น ก็เป็นสิ่งสำคัญพอ ๆ กับที่ประธานจะต้องกันสมาชิกที่ชาญฉลาดมิให้ทำลายเวลาของที่ประชุม โดยเสนอการญัตติที่ถูกต้องตามรูปแบบดีพร้อมแต่ทว่าชาวโลกอย่างที่สุด การวินิจฉัยที่มีเหตุผลตลอดจนบุคลิกภาพที่น่าเกรงขามเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเป็นประธานที่ดี



ความยุ่งยากอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการขอแปรญัตติกก็ได้แก่ ปัญหาในการจัดลำดับ เนื่องจากการขอแปรญัตติโดยหลักแล้วถือเป็น “ญัตติประกอบ” ของญัตติอื่น เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงต้องถือลำดับสูงกว่าญัตติที่นำไปใช้ประกอบด้วยเสมอ ในขั้นนี้ก็มี ญัตติดังกล่าวมีลำดับต่ำกว่าก็เฉพาะแต่การขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมญัตติหลักเท่านั้น และญัตติหลักมีลำดับต่ำกว่ากระบวนการญัตติทั้งหมด ที่เห็นได้ชัดก็คือ การขอแปรญัตติให้ส่งคณะกรรมการ จะต้องถือลำดับสูงกว่าญัตติให้ส่งคณะกรรมการ และก็เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมญัตติให้จำกัดเวลาอภิปรายสุดท้าย ถ้าหากไม่มีการกำหนดเวลาแน่นอนสำหรับการประชุมคราวหน้า และมีผู้เสนอว่า “ให้ประชุมคราวหน้าในวันศุกร์ตอนค่ำ” แล้วทั้งนี้การขอแก้ไขญัตติดังกล่าวจะต้องถือลำดับสูงกว่าบรรดาญัตติอื่น ๆ ทั้งหมด ที่เป็นกันนี้ก็เนื่องจาก ญัตติให้กำหนดเวลาประชุมคราวต่อไป มีลำดับสูงกว่าญัตติอื่น ๆ ทั้งหมด และการขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตติดังกล่าวจึงต้องมีลำดับสูงกว่าญัตติที่นำไปใช้ด้วย และทั้งนี้ลำดับที่มีอยู่นั้นเองก็เกิดจากลำดับของญัตติที่นำไปใช้ด้วยนั่นเอง กล่าวสั้น ๆ นี้คือญัตติประกอบชนิดขอแปรญัตติ

ญัตติขอให้พิจารณาใหม่ (Motion to Reconsider)

ญัตติขอให้พิจารณาใหม่เป็นญัตติประกอบชนิด Appendage อีกชนิดหนึ่ง ซึ่งถือลำดับจากญัตติที่นำไปใช้ประกอบด้วย ทั้งนี้ญัตติ “ขอให้พิจารณาการลงมติในญัตติให้ปิดการอภิปรายใหม่” จึงต้องดำเนินการในทันที เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการประชุมต่อไปได้จนกว่าจะได้จัดการกับปัญหาที่ว่าจะมีปิดการอภิปรายหรือไม่ให้เรียบร้อยเสียก่อน ที่เห็นได้ชัดก็คือ ญัตติขอให้พิจารณาใหม่เป็นการหยุดยั้งการดำเนินในเรื่องญัตติที่ได้นำไปใช้ประกอบด้วย จนกว่าจะได้มีการดำเนินการตามญัตติขอให้พิจารณาใหม่เรียบร้อย ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ญัตติขอให้พิจารณาใหม่จึงต้องดำเนินการในทันที ถ้าหากนำไปใช้กับญัตติให้ปิดการอภิปราย แต่ถ้าหากนำไปใช้กับญัตติหลักหรือญัตติประกอบธรรมดาที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยทันที

ลักษณะอันสับสนประการหนึ่งของญัตติขอให้พิจารณาใหม่ก็คือว่า ญัตติดังกล่าวมีลำดับในการเสนอเข้ามาตอนหนึ่ง แล้วถือลำดับเมื่อมีการมีพิจารณาและลงมติก่อนอย่างแท้จริงอีกตอน



หนึ่ง เหตุผลที่มีสองขั้นตอนแตกต่างกับของญัตติเดียวกันในเวลาเดียวกัน คือ ญัตติขอให้พิจารณาใหม่อยู่ในลำดับเพียงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งโดยปกติแล้วก็ไม่เกินหนึ่งวันภายหลังจากที่ได้นำไปใช้ประกอบท้ายแล้ว เมื่อเป็นเช่นนั้น ญัตติขอให้พิจารณาใหม่จึงต้องเสนอในขณะที่ยังอยู่ในลำดับ ถ้าหากมีเรื่องอื่นซึ่งที่ประชุมรับไว้พิจารณาอยู่แล้ว และตัดสินใจว่าจะเสนอญัตติขอให้พิจารณาใหม่เกี่ยวกับญัตติซึ่งลงมติไปแล้วเมื่อวันวาน เรื่องอื่นดังกล่าวแล้วจะไม่ถูกคัดออกไปจนกว่าจะเลยเวลาสำหรับเสนอการพิจารณาญัตติของวันวานใหม่ไปแล้ว ในแง่ตัวเอง บ่อยครั้งสมาชิกจึงมีโอกาที่จะสอแทรกกลางกัน เพื่อที่จะเสนอญัตติขอให้พิจารณาใหม่ในญัตติที่ได้ลงมติไปเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอให้พิจารณาใหม่และได้ปรากฏในรายงานการประชุม (minutes) แล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทันที ทั้งนี้เนื่องจากว่า ญัตตินั้นเป็นการหยุดยั้งการดำเนินการตามญัตติที่ได้นำไปใช้ประกอบโดยอัตโนมัติแล้ว

เมื่อปัญหาที่รอการพิจารณาอยู่ ถูกสอแทรกโดยสมาชิกซึ่งต้องการเสนอญัตติขอให้พิจารณาญัตติหลักที่ได้ลงมติไปแล้วใหม่ ปัญหาดังกล่าวจะถูกนำมาพิจารณาใหม่ทันที ภายหลังจากการสอแทรกและยับยั้ง ทั้งนี้ เมื่อไม่มีเรื่องอื่นแล้ว ญัตติขอให้พิจารณาใหม่นี้ก็ควรจะนำมาพิจารณาได้ การพิจารณาและการลงมติในญัตติขอให้พิจารณาใหม่มีลำดับตามญัตติที่นำไปใช้ประกอบท้ายเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นถ้าหากนำไปใช้กับญัตติหลักแล้ว จะนำขึ้นมาพิจารณาและลงมติได้ก็ต่อเมื่อไม่มีเรื่องอื่นแล้ว แต่ทว่าญัตติขอให้พิจารณาใหม่เกี่ยวกับญัตติหลักที่เสนอมาเดิมนั้น จะมีเอกสิทธิ์ก่อนข้างสูง

การพิจารณาใหม่ของการลงคะแนนเสียงยืนยัน (affirmative vote) ในญัตติประกอบมีสถานะก่อนข้างจะเท่ากับการพิจารณาญัตติหลักใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากการลงคะแนนเสียงยืนยันดังกล่าวแล้วเป็นการลบญัตติหลักไป อย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราว และดังนั้น การพิจารณาใหม่ชนิดนี้จึงมีฐานะเท่าเทียมกับการพิจารณาการลงมติในญัตติหลักเหมือนกัน ทั้งนี้ การพิจารณาการลงมตินั้นใหม่ในญัตติให้ส่งคณะกรรมการจึงเป็นการนำทั้งญัตติให้ส่งคณะกรรมการและญัตติหลักกลับไปสู่ที่ประชุมเพื่อการพิจารณา อย่างไรก็ตาม การพิจารณาใหม่ของการลงมตินั้นใน



ญัตติให้ปิดการอภิปราย จะต้องเสนอทันทีที่สิ้นสุดการลงมติในญัตติให้ปิดการอภิปราย เพราะว่าไม่มีเหตุที่จะเสนอให้พิจารณาใหม่ในญัตติให้ปิดการอภิปราย ทั้งนี้ภายหลังจากที่ญัตติหลักได้ถูกลบออกไปแล้ว (ญัตติให้ปิดการอภิปรายทำให้ต้องมีการลงมติก่อนทันทีในปัญหาที่กำลังพิจารณาอยู่)

การลงคะแนนเสียงนิเสธในญัตติประกอบ ญัตติจร หรือญัตติพิเศษ จะนำมาพิจารณาซ้ำไม่ได้ยกเว้นจะกระทำทันทีที่การลงมติได้สิ้นสุดลงไป ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่า ตามข้อบังคับแล้ว บรรดาญัตติที่กล่าวแล้วทั้งหมดอาจจะนำขึ้นมาเสนอใหม่ได้ ทั้งนี้ เมื่อญัตติให้ปิดการอภิปรายถูกลงมติไม่เห็นด้วยและตกไปแล้ว และการอภิปรายก็ยังคงดำเนินต่อไปได้สักระยะหนึ่งแล้ว วิธีที่จะให้ปิดการอภิปรายจะไม่ใช่โดยการขอให้พิจารณาการลงมติเดิมเสียใหม่ในญัตติให้ปิดการอภิปราย แต่ตรงกันข้าม วิธีที่รวดเร็วที่สุดและยุ่งยากน้อยที่สุดก็คือ เพียงแค่เสนอเข้ามาใหม่ขอให้ปิดการอภิปรายเท่านั้น เนื่องจากมีกฎให้เสนอญัตติดังกล่าวใหม่ได้

การตอกย้ำญัตติ (Clinching the Motion)

กลวิธีธรรมดา ๆ ชนิดหนึ่งในทางรัฐสภาก็คือ การใช้วิธีตอกย้ำญัตติทั้งนี้โดยการเสนอญัตติให้พิจารณาใหม่นั้นเอง แต่ทว่าในกรณีนี้ ญัตติให้พิจารณาใหม่มิได้เสนอโดยบุคคลซึ่งเพิ่งเปลี่ยนใจกระทันหันต่อญัตติซึ่งได้ลงมติไปแล้ว แต่โดยบุคคลซึ่งอยู่ในกลุ่มเสียงข้างมาก ซึ่งต้องการที่จะตอกย้ำชัยชนะจากเสียงข้างมากดังกล่าวแล้ว ก่อนที่สมาชิกในกลุ่มเสียงข้างมากคนอื่นจะเปลี่ยนใจ ทันทีที่เสียงข้างมากมีมติให้ผ่านหรือไม่ผ่าน (pass or defeat) ญัตติใด ผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากนั้นจะเสนอให้มีการพิจารณาการลงมตินั้นใหม่ แล้วฝ่ายเสียงข้างมากก็จะลงมติว่า ญัตติให้พิจารณาใหม่นั้นเสีย ทั้งนี้เพื่อที่ว่าถ้าหากในภายหลังสมาชิกบางคนในกลุ่มเสียงข้างมากเกิดจะเปลี่ยนใจเกี่ยวกับญัตติหลักซึ่งตกไปแล้วนั้น จะได้ไม่สามารถเสนอญัตติให้พิจารณาใหม่ได้ เพราะข้อบังคับกำหนดว่า "จะพิจารณาญัตติใหม่สองครั้งไม่ได้" นอกจากนั้นแล้ว วิธีดังกล่าวยังใช้เมื่อที่ประชุมได้ลงมติผ่านญัตติซึ่งควรมีผลบังคับในทันทีอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายยังไม่สามารถมีผลบังคับได้ครบโดยที่ยังมีการเสนอญัตติให้พิจารณาใหม่ได้อยู่ วิธีที่จะเร่งให้กฎหมายมี



ผลบังคับโดยเร็วก็คือ ฝ่ายเสียงข้างมากจัดการเสนอญัตติให้พิจารณาซ้ำทันที แล้วก็ลงมติว่าญัตติให้พิจารณาซ้ำนั้นเสีย

บ่อยครั้งที่เดียว ฝ่ายเสียงข้างน้อยมักจะใช้ญัตติให้พิจารณาใหม่ เป็นวิธีที่จะถ่วงเวลาการดำเนินการขั้นสุดท้ายของญัตติ แต่ทว่าฝ่ายเสียงข้างมากก็อาจกระทำคัตหน้า (forestall) เสียได้ โดยการเสนอญัตติดังกล่าวเสียเอง และลงมติว่าเสียในทันทีทั้งได้กล่าวแล้ว

เลิกการประชุม (Adjournment)

ญัตติที่เสนอให้เลิกการประชุมเป็นหนึ่งในบรรดาญัตติที่ธรรมดาที่สุด และก่อนข้างจะมีเอกสิทธิสูง ทั้งนี้โดยที่มิมีการกำหนดเวลาประชุมคราวต่อไปไว้ด้วย เมื่อได้รับเอกสิทธิพิเศษดังกล่าวแล้ว ญัตติให้เลิกการประชุมจึงเสนอได้เกือบจะตลอดเวลา และจะต้องลงมติในทันที เพราะว่าเป็นญัตติที่อภิปรายไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ญัตติให้เลื่อนการประชุมจะไม่ได้รับเอกสิทธิถ้าหากมิได้มีการกำหนดเวลาประชุมคราวต่อไปเอาไว้ เพราะจะเท่ากับเป็นการทำลายการประชุมนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการยุบเลิกที่ประชุม (dissolve) ถ้าหากมิได้รับเอกสิทธิแล้ว ญัตติให้เลิกการประชุมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมไม่มีเรื่องอื่นพิจารณาแล้ว และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วญัตติดังกล่าวก็อภิปรายได้ และนอกจากนั้น ในกรณีดังกล่าว ญัตติให้เลิกการประชุมจะต้องอยู่ในลำดับต่ำกว่าญัตติ “ให้กำหนดเวลาการประชุมคราวต่อไป”

ปัญหาเรื่องเอกสิทธิ (Questions of Privilege)

ประเด็นที่ก่อให้เกิดความสับสนมากที่สุดได้แก่ ความแตกต่างระหว่างปัญหาเรื่องเอกสิทธิ (question of privilege) และญัตติที่เป็นเอกสิทธิ (privileged question or motion) ปัญหาเรื่องเอกสิทธิเกี่ยวข้องกับสิทธิและความสะดวกสบายของที่ประชุมทั้งหมด หรือสิทธิและความสะดวกสบายของสมาชิกแต่ละคน สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องพิจารณาในทันทีโดยไม่คำนึงถึงที่ประชุมกำลังพิจารณาอะไรอยู่ ดังนั้น ถ้าหากภายในที่ประชุมมีบรรยากาศอับอ้าวเกินไป สมาชิกอาจลุกขึ้นขัดผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่ เพื่อขอให้ประธานสั่งให้เจ้าหน้าที่จัดการระบายอากาศ



ให้เกิดขึ้นได้ เมื่อได้มีการเสนอญัตติในที่ประชุมและมีหลาย ๆ ลักษณะที่น่าจะเป็นความลับ สมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดอาจจะลุกขึ้นยื่นขอกล่าวถึงปัญหาเรื่องเอกสิทธิ และถ้าประธานกล่าวว่า “ชี้แจงปัญหาเรื่องเอกสิทธิของคุณ” สมาชิกผู้นั้นก็จะกล่าวว่า “ในฐานะที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ ผมจึงขอเสนอว่า ควรเชิญผู้ไม่เกี่ยวข้องทั้งหมดออกไปนอกที่ประชุม เพื่อจะได้อภิปรายเรื่องที่เป็นความลับ” ประธานก็จะกล่าวว่า “มีผู้เสนอให้ใช้เอกสิทธิโดยมีผู้รับรองครบถ้วน ให้เชิญผู้ไม่เกี่ยวข้องออกนอกที่ประชุม เพื่ออภิปรายเรื่องที่เป็นความลับ มีผู้ใดต้องการอภิปรายญัตติที่เป็นเอกสิทธิ (privileged motion) นี้หรือไม่?”

ปัญหาที่ว่าสมาชิกขอให้มีการระบายนโยบายสาธารณะ หรือขอตัวออกจากที่ประชุมได้หรือไม่นั้น เป็นปัญหาการใช้เอกสิทธิ และนอกจากนั้นปัญหาการใช้เอกสิทธิยังเกิดขึ้นอีก ถ้าหากสมาชิกขออนุญาตสอดแทรกผู้อภิปรายกลางกัน และเสนอให้เชิญผู้ไม่เกี่ยวข้องออกไปนอกที่ประชุม หรือให้เปลี่ยนที่ประชุมไปใช้ห้องอื่นที่มีอากาศดีกว่า ทั้งนี้จึงเป็นปัญหาการใช้เอกสิทธิด้วยเมื่อสมาชิกผู้อื่นขออนุญาตทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมปกติแล้ว ทำไม่ได้ และประธานจะวินิจฉัยทันทีในประเด็นที่ว่า จะยอมให้ใช้เอกสิทธิเช่นนั้นได้หรือไม่ การยินยอมให้ใช้เอกสิทธินี้ไม่ต้องการลงคะแนนเสียง นอกจากมีสมาชิกที่คัดค้านคำวินิจฉัยของประธาน

อย่างไรก็ดี ถ้าหากปัญหาการใช้เอกสิทธินี้ เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะเสนอญัตติ และเอกสิทธินี้ได้รับการยินยอมจากผู้เป็นประธานแล้ว ญัตติภายใต้การยินยอมให้ใช้เอกสิทธินี้ก็กลายเป็นญัตติที่เป็นเอกสิทธิ (privileged motion) ทันที ซึ่งจะต้องวินิจฉัยให้เด็ดขาดโดยการลงมติก่อนที่ที่ประชุมจะสามารถดำเนินการเรื่องที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นได้

ญัตติที่เป็นเอกสิทธิ (Privileged Motions)

ญัตติที่เป็นเอกสิทธิเป็นญัตติที่มีลักษณะอย่างหนึ่งคือ จะต้องดำเนินการโดยทันที โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีเรื่องอื่นที่ค้างการพิจารณาอยู่หรือไม่ ญัตติที่เป็นเอกสิทธิได้แก่ ให้กำหนด



เวลาสำหรับการประชุมคราวต่อไป ให้เลิกการประชุม (ได้เอกสิทธิ์) ให้ดำเนินไปตามระเบียบวาระที่จัดไว้ และบรรดาญัตติซึ่งกระทำภายใต้การยินยอมให้เอกสิทธิ์จากประธานสภา ซึ่งให้ตามที่สมาชิกลุกขึ้นยื่นขอให้ใช้เอกสิทธิ์

ยื่นขอให้ทบทวนประเด็นใหม่ (Rising to a Point of Order)

เมื่อสมาชิกเกิดความรู้สึกว่า ประธานได้กระทำผิดหรือตัดสินใจผิดเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพิจารณาอยู่ ก็จะลุกขึ้นยื่นขอให้ทบทวนประเด็นใหม่ (โดยไม่ต้องรอให้ประธานเรียก) โดยกล่าวว่า “ท่านประธาน ผมขอให้ทบทวนประเด็นใหม่” ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจจะไปสอแทรกสมาชิกอื่นกลางคันในขณะกำลังอภิปราย ประธานในที่ประชุมก็จะกล่าวว่า “ชี้แจงประเด็นของคุณ” และเมื่อสมาชิกชี้แจงประเด็นของตนแล้ว ประธานก็จะวินิจฉัยว่า “ประเด็นของคุณไม่ชัดเจน” แล้วก็จะดำเนินการประชุมต่อไปตามแนวที่ได้กระทำมา หรืออาจจะวินิจฉัยว่า “ประเด็นของคุณชัดเจนแล้ว” แล้วประธานก็จะดำเนินการประชุมต่อไปตามเรื่องที่มีอยู่ตามลำดับ แต่ทว่ากลับประเด็นเสียใหม่

การประท้วง (Appeals)

ถ้าหากสมาชิกผู้ใดไม่พอใจการวินิจฉัยใด ๆ ของประธาน เขาก็อาจจะประท้วงต่อที่ประชุมได้โดยการลุกขึ้นยื่น (โดยไม่ต้องรอให้ประธานเรียกเสียก่อน) แล้วกล่าวว่า “ผมขอประท้วงคำวินิจฉัยของท่านประธาน” คำประท้วงดังกล่าวนี้ต้องมีผู้รับรองครบถ้วน สมาชิกที่ไม่พอใจเพียงคนเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะชักนำที่ประชุมให้หักท้วงประธานได้ เมื่อได้มีการประท้วงเช่นนั้นแล้ว ประธานก็จะชี้แจงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของตน (ถ้าหากต้องการเช่นนั้น) แล้วก็ตามมติของที่ประชุมโดยกล่าวว่า “ผู้ที่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเดิม โปรดเปล่งเสียง ‘เห็นด้วย’ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยโปรดเปล่งเสียง ‘ไม่เห็นด้วย’”



การประท้วงเพื่อยืดเวลา (Dilatory Appeals)

อย่างไรก็ดี โดยปกติแล้วประธานมักจะปฏิเสธไม่ยอมให้มีการประท้วง ทั้งนี้ถ้าแน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของการประท้วงเป็นไปเพื่อยืดเวลาการประชุม และเพื่อบกพรอนผู้เป็นประธาน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ประธานจะต้องธำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ใจและความเป็นธรรม ประธานจะต้องไม่พยายาม “บดขยี้” ฝ่ายเสียงข้างน้อย ถึงแม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าตนมีเสียงสนับสนุนอย่างล้นเหลือจากฝ่ายเสียงข้างมาก ตามสามัญสำนึก (common sense) เป็นสิ่งสำคัญที่สุดของข้อบังคับการประชุมของสภา การกระทำแบบตรงไปตรงมาเป็นหลักการที่ต้องยึดถือ การอภิปรายอย่างมีเหตุมีผลเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุความมุ่งหมาย

ข้อยกขังการพิจารณา (Objection to Consideration)

การข้อยกขังการพิจารณาเป็นการเสนอญัตติซึ่งมิได้ใช้บ่อยนัก แต่เมื่อยามจำเป็นจะมีค่าเหลือคณานับทีเดียว วัตถุประสงค์ของญัตติดังกล่าวก็เพื่อป้องกันการอภิปรายในญัตติใดญัตติหนึ่ง เมื่อญัตติหรือการอภิปรายนั้นเป็นเรื่องที่เสียงข้างมากไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง เนื่องจากวัตถุประสงค์คือเพื่อขจัดญัตติที่ไม่พึงประสงค์ จึงใช้ได้กับญัตติหลัก และปัญหาเกี่ยวกับการใช้เอกสิทธิ์เท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเป็นสองวิธีเท่านั้นที่จะนำเรื่องที่ไม่คาดหมายมาสู่การพิจารณาของที่ประชุมได้ และนอกจากนั้นเนื่องจากวัตถุประสงค์ต่อไปคือเพื่อป้องกันการอภิปรายใดๆ ในญัตติที่ไม่พึงประสงค์นี้ สมาชิกอาจลุกขึ้นสอดแทรกผู้กำลังอภิปรายอยู่ เพื่อที่จะเสนอญัตติ “ข้อยกขังการพิจารณา” ได้ และเนื่องจากอาจมีสมาชิกเพียงคนเดียวทราบถึงความไม่ติของญัตติอื่นที่ไม่พึงประสงค์นี้ ดังนั้น ญัตติข้อยกขังการพิจารณาจึงไม่ต้องมีการรับรอง ใดๆ ก็ดี ต้องมีสมาชิกจำนวนสองในสามเห็นด้วยกับการข้อยกขังการพิจารณา ทั้งนี้เพื่อที่จะคัดญัตตินั้นโดยที่ไม่ต้องมีการอภิปรายใดๆ ทั้งสิ้น ประเด็นสำคัญอันเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ที่ควรจะกล่าวเสริมก็คือ ญัตติให้รอจกเข้าระเบียบวาระจะมีอันตกไปทันทีที่ญัตติให้ข้อยกขังการพิจารณาดูกองลงมติว่าไป กล่าวคือ เมื่อมีคะแนนเสียงมากกว่าหนึ่งในสามของที่ประชุมลงมติให้พิจารณาญัตติต่อไปโดยไม่ข้อยกขัง (คะแนนเสียงสอง



ในสามจึงจะเพียงพอที่จะยับยั้งการพิจารณา) ดังนั้น แม้จะมีคะแนนเสียงข้างมากร้อยละ ๕๑ ก็ไปยับยั้งไม่ได้ อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายในญัตติที่ไม่พึงประสงค์เป็นเวลาหลายนาทีแล้ว ญัตติให้รอจัดเข้าระเบียบวาระก็เป็นอันยอมรับในที่ประชุม กล่าวอย่างสั้น ๆ คือ ถ้าหากการยับยั้งการพิจารณาถูกเสนอผ่านญัตติใดญัตติหนึ่ง และสมาชิกจำนวนมากกว่าหนึ่งในสามลงคะแนนเสียงให้พิจารณาญัตตินั้นต่อไป หลังจากนั้นจะต้องปล่อยให้มีการอภิปรายในญัตติที่ไม่พึงประสงค์ก่อนที่จะดำเนินการขั้นสุดท้าย

อาจจะมีผู้ถามว่า “ทำไมไม่เสนอญัตติให้นำญัตติที่ไม่พึงประสงค์ไปรอจัดเข้าระเบียบวาระเสียตั้งแต่แรก?” เนื่องจากเพียงเสียงข้างมากธรรมดาสามารถผ่านญัตติให้รอไปจัดเข้าระเบียบวาระได้ และญัตติประกอบนั้นก็อภิปรายไม่ได้ด้วย มีเหตุอยู่สองประการที่ไม่ใช่ญัตติให้รอจัดเข้าระเบียบวาระและญัตติยับยั้งการพิจารณาในการขจัดญัตติที่ไม่พึงประสงค์ เหตุผลประการแรกมีอยู่ว่าญัตติที่รอจัดเข้าระเบียบวาระอยู่ อาจนำเข้ามาพิจารณาในระเบียบวาระได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาทั้งนี้เมื่อใดก็ได้ภายหลังจากที่ได้ไปรอจัดเข้าระเบียบวาระอยู่ เมื่อเป็นเช่นนั้น ญัตติซึ่งถูกจัดเข้าระเบียบวาระแล้วอาจจะเพียงแต่ถูกยับยั้งไว้ชั่วคราวเท่านั้น ในขณะที่ญัตติซึ่งถูกตัดไปโดยสิ้นเชิงจากการถูกยับยั้งการพิจารณา ไม่อาจเสนอเข้าสู่ที่ประชุมได้อีกเลยตลอดสมัยประชุมนั้น เหตุผลประการที่สองก็คือ ญัตติให้รอจัดเข้าระเบียบวาระไม่อาจเสนอได้ในขณะที่สมาชิกผู้อื่นกำลังอยู่ในวาระของตน (has the floor) เมื่อเป็นเช่นนั้น ถ้าหากมีสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดเสนอญัตติที่มีผู้รับรองครบถ้วนแล้วเริ่มการอภิปรายชนิดไร้สาระและไม่สุภาพใครก็จะไปหยุดยั้งหรือสอเทวกรโดยเสนอญัตติให้รอจัดเข้าระเบียบวาระไม่ได้ เนื่องจากญัตติให้รอไปจัดเข้าระเบียบวาระจะเสนอไม่ได้เมื่ออยู่ในวาระของผู้อื่น แต่ทว่าญัตติยับยั้งการพิจารณาอาจจะเสนอได้ในขณะที่อยู่ในวาระของผู้อื่น และเมื่อเป็นเช่นนี้วิธีนี้จึงใช้สำหรับหยุดยั้งผู้อภิปรายกลางคัน โดยที่หากมีคะแนนเสียงสองในสามเห็นด้วยกับการยับยั้งก็เป็นอันยุติ



กลวิธีทางรัฐสภา (Parliamentary Strategy)

ญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนด (Motion to Postpone Indefinitely) เป็นญัตติที่ไม่ใครมีประโยชน์นัก เนื่องจากเป็นการง่ายที่จะลงมติกว่าญัตติหลัก พอๆ กับการผ่านญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนด เนื่องจากทั้งสองญัตติคืออภิปรายได้และทั้งสองญัตติอยู่ในลำดับค่าที่สุด คุณค่าอันแท้จริงของญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนดได้แก่ กลวิธี กล่าวคือเป็นญัตติที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับญัตติสามารถที่จะหยั่งรู้จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วย โดยที่ไม่ต้องเสี่ยงให้ญัตติหลักมีผลบังคับใช้

ถ้าหากในการประชุมระดับชาติครั้งหนึ่ง สมาชิกเสนอให้เพิ่มค่าบำรุงอภิบาลคอลลาร์ต่อคน บรรดาผู้ไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าบำรุงก็จะเสนอญัตติทันที ให้เลื่อนการพิจารณาญัตติดังกล่าวไปโดยไม่มีกำหนด แล้วก็ต้องพยายามหาข้อโต้แย้งมากคัดค้านการขึ้นค่าบำรุง เมื่อมีการลงมติก้นในที่สุดในญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนด ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าบำรุงจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ถ้าหากญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนดเป็นฝ่ายชนะญัตติที่ให้ขึ้นค่าบำรุงอภิบาลคอลลาร์ก็มีอันตกไป และจะเสนอมาพิจารณาใหม่ในการประชุมครั้งนั้นไม่ได้ ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าหากญัตติขอให้เลื่อนการพิจารณาไปโดยไม่มีกำหนดเป็นฝ่ายแพ้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าบำรุงก็ยังคงได้ประโยชน์ในการทราบว่ามีผู้เห็นด้วยกับการขึ้นค่าบำรุงเป็นจำนวนมากเท่าใด ทั้งนี้จึงช่วยในการวินิจฉัยว่าจะต้องเอาชนะจำนวนเท่าไร เพื่อลงมติกว่าญัตติหลักในการลงมติขั้นสุดท้าย

กล่าวสั้น ๆ คือญัตติขอให้เลื่อนการประชุมไปโดยไม่มีกำหนด เป็นญัตติกลวิธีที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยใช้ในการหยั่งความแข็งแกร่งของฝ่ายสนับสนุนญัตติหลัก โดยไม่ต้องเสี่ยงที่จะต้องให้ญัตติหลักมีผลใช้บังคับและหลังจากที่ได้ตระหนักข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว บรรดาผู้นำของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็สามารถวางแผนรณรงค์ทางการเมือง เพื่อมิให้ญัตติหลักผ่านไปได้ในขั้นสุดท้าย



ผิดระเบียบ (Out of Order)

สถานการณ์ที่ยากยิ่งประการหนึ่งของประธานก็คือ เมื่อข้อเสนอ บุคคล หรือข้อสังเกตเกิด “ผิดระเบียบ” เนื่องจากทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงลำดับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ทั้งหมด ประธานในที่ประชุมจะกล่าวว่า “หยุด คุณจะทำเช่นนั้นไม่ได้” แต่ประธานเองก็จะหยุดเพียงแค่นั้นไม่ได้ โดยที่จะต้องให้อรรถาธิบายว่าทำไมจึง “ผิดระเบียบ” แล้วก็แจ้งแก่ที่ประชุมว่าจะไรที่ “ไม่ผิดระเบียบ”

ญัตติจะ “ผิดระเบียบ” เมื่อถูกเสนอขึ้นมาในขณะที่กำลังพิจารณาญัตติที่มีลำดับสูงกว่าอยู่ บุคคล “ผิดระเบียบ” เมื่อลุกขึ้นพูดโดยที่ประธานมิได้ชี้ให้พูด หรือเมื่อคนที่พูดมิได้เป็นสมาชิกซึ่งไม่มีสิทธิที่จะพูดในที่ประชุมนั้น ข้อสังเกตจะเป็นการผิดระเบียบเมื่อเข้าทำนองกู่หมิ่นเสียดสี นอกประเด็น ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อที่ประชุม หรือเป็นการละเมิดข้อบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง

ประเด็นสำคัญสำหรับประธานที่จะต้องจำก็คือ เมื่อญัตติหรือบุคคลหรือข้อสังเกตเกิด “ผิดระเบียบ” ขึ้นมา ประธานจะต้องทำการชี้แจงแยกเป็นสามประเด็นในทันที คือ

๑. ญัตติ (หรือบุคคล หรือข้อสังเกต) “ผิดระเบียบ”
๒. อธิบายว่าทำไมจึง “ผิดระเบียบ”
๓. แจ้งต่อที่ประชุมว่าจะไรที่ “ผิดระเบียบ” ตัวอย่างเช่น “มีผู้ใดจะอภิปรายญัตติให้ส่งคณะกรรมการอีกหรือไม่?”

การเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้ง (Nominations)

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพลเมืองก็คือ ช่วยกันเลือกผู้นำของกลุ่ม ซึ่งกระทำโดยการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ในกลุ่มเล็ก ๆ การเสนอชื่อกระทำกันง่าย ๆ เพียงขออนุญาตประธานในที่ประชุมแล้วลุกขึ้นเสนอชื่อเลยโดยไม่ต้องมีการรับรอง แต่จะมีผู้รับรองก็



ได้ไม่เสียหายอะไรเมื่อไม่มีการเสนอชื่อต่อไปแล้ว จะต้องมีการเสนอชื่อผู้ปฏิบัติให้ปิดการเสนอชื่อ ถ้าหากผู้ปฏิบัตินี้มีผู้รับรองครบถ้วนและมีผู้เห็นด้วยจำนวนสองในสาม ก็จะมีการเสนอชื่อเพื่อดำเนินการเลือกตั้งในขั้นต่อไป

การเสนอชื่ออีกแบบหนึ่ง คือ ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งจัดทำรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา และบ่อยครั้งที่เดียวกันก็มักจะมีการเสนอเพิ่มเติมในที่ประชุมอย่างวิธีแรก คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีข้อคิดตรงที่ว่า มีโอกาสได้ปรึกษาหารือผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นการล่วงหน้า และแน่ใจได้ว่าผู้ที่ถูกเสนอชื่อจะยอมรับการเสนอชื่อแน่นอน นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการยังอาจที่จะจัดทำบัญชีรายชื่อ (slate) ผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กันที่จะต้องทำงานร่วมกันเป็นทีม จะเป็นข้อเสียอย่างยิ่งถ้าหากกลุ่มใดได้ประธานและเลขานุการที่ไม่ให้ความร่วมมืออย่างมีอรรถาศัยในการดำเนินงานของกลุ่ม

วิธีการเสนอชื่อแบบที่สาม กระทำโดยให้สมาชิกจำนวนหนึ่งลงนามในหนังสือขอแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดเป็นประธาน ซึ่งวิธีนี้นับว่าเป็นวิธีที่ซุกซนและไม่เหมาะสม นอกจากจะกระทำในกลุ่มใหญ่ ๆ

การเลือกตั้ง (Elections)

เมื่อได้มีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งแล้ว ขั้นต่อไปก็คือการเลือกตั้งบุคคลเหล่านั้นให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างอยู่ การเลือกตั้งนี้โดยปกติก็มีสองระบบด้วยกัน ระบบคะแนนเสียงข้างมาก (majority election) และระบบคะแนนเสียงมากที่สุด (plurality election) ในระบบคะแนนเสียงมากที่สุดนั้น ผู้ใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาผู้สมัครทั้งหมดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แม้ว่าผู้สมัครคนนั้นจะได้รับคะแนนเสียงจริง ๆ เพียงประมาณร้อยละสิบห้าของคะแนนเสียงทั้งหมดก็ตาม โดยข้อเท็จจริงแล้วถ้าหากมีผู้สมัครสิบคนด้วยกัน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจจะได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละสิบสองเท่านั้น ถ้าหากผู้สมัครแต่ละคนได้คะแนนเสียงใกล้เคียงกับจำนวนร้อยละสิบ



ระบบคะแนนเสียงข้างมากเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่ดีกว่า เพราะเป็นการประก
กันว่าผู้นำที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด ไม่มีระบบไหนที่
จะประกันความเป็นผู้นำได้อย่างสมบูรณ์แบบ แต่ก็เห็นได้ชัดว่า เมื่อตอนเริ่มต้นรับตำแหน่งนั้น
ผู้นำที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนอยู่จะมีโอกาสได้เป็นผู้นำที่แท้จริงมากกว่าบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุน
เพียงร้อยละสิบสองแน่นอน

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมากมีสองวิธีด้วยกัน วิธีแรกมีสองขั้นตอน
คือเลือกตั้งขั้นปฐม (primary election) ก่อน เพื่อลดจำนวนผู้สมัครลงให้เหลือสองคน แล้ว
ไปเลือกตั้งขั้นสุดท้าย (final election) เพื่อให้เหลือผู้สมัครเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง วิธี
นี้เป็นระบบที่ใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา ส่วนอีกวิธีหนึ่งเรียกกันว่า ระบบคะแนนเสียงเดียวที่
โอนกันได้ (single-transferable vote) เนื่องจากใช้วิธีเขียนชื่อตามลำดับความชอบของผู้เลือก
เป็นหนึ่ง สอง สาม สี่ บนบัตรเลือกตั้งถ้าหากผู้สมัครที่เราทำให้เป็นอันดับหนึ่งได้คะแนนน้อย
ที่สุดก็จะนำผู้สมัครที่เราให้เป็นอันดับสองขึ้นมานับ วิธีนี้จะต้องทำการเลือกตั้งสองครั้ง แต่ทว่า
จะใช้เวลาในการนับบัตรเลือกตั้งนาน

ในระบบคะแนนเสียงเดียวที่โอนกันได้ คะแนนเสียงอันดับหนึ่งทั้งหมดจะถูกนับ
และวางกองไว้หนึ่งกองต่อผู้สมัครหนึ่งคน ถ้าหากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากจากคะแนน
เสียงทั้งหมด ผู้สมัครคนที่ได้คะแนนเสียงอันดับหนึ่งน้อยที่สุด จะถูก “ตัดออกจากการแข่งขัน”
แล้วนำบัตรคะแนนเสียงที่ผู้นั้นได้รับทั้งหมดมานับใหม่โดยดูอันดับสองที่ปรากฏในบัตรเหล่านั้น
ทั้งหมด ถ้าหากคะแนนเสียงอันดับสองจากบัตรเหล่านั้นยังไม่พอที่จะไปเพิ่มทำให้ผู้สมัครคนใด
ได้คะแนนเสียงข้างมากอยู่อีก ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงน้อยที่สุดในคราวนั้นก็จะถูกตัดออกจาก
แข่งขันไป แล้วนำบัตรคะแนนเสียงของผู้นั้นมานับคะแนนอันดับที่สองตามที่ปรากฏบนบัตร
เลือกตั้ง แล้วนำไปเพิ่มให้แก่ผู้สมัครที่เหลือที่มีชื่อปรากฏเป็นอันดับสองบนบัตรเลือกตั้งเหล่า
นั้น วิธีการตัดผู้ได้คะแนนเสียงต่ำที่สุดออกจะดำเนินไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะมีผู้สมัครคนใดได้



๑๐๘

รับคะแนนเสียงข้างมากหรือจนกว่าจะเหลือผู้สมัครเพียงคนเดียว โดยปกติแล้ว จะมีผู้สมัครหนึ่งคนได้รับคะแนนเสียงข้างมากในที่สุดถ้าหากผู้ออกเสียงลงคะแนนระบุมความชอบอันดับสอง ตามและสี่ พร้อมกับอันดับหนึ่งทุกราย ผู้ออกเสียงลงคะแนนควรระบุมความชอบของตนตั้งแต่อันดับสองขึ้นไปทั้งหมด เพราะว่าความชอบในอันดับที่สองมิได้เป็นไปในทางชดเชยกับความชอบอันดับหนึ่ง และโดยข้อเท็จจริงแล้วความชอบอันดับที่สองคงกล่าวแล้ว จะไม่นับเลยจนกว่าคนที่ได้รับความชอบอันดับหนึ่งถูกคัดออกจากการแข่งขันไปแล้ว

โดยหลักการแล้ว ระบบคะแนนเสียงเดียวที่โอนกันได้ก็คือระบบเดียวกับการเลือกตั้งสองครั้งนั่นเอง ทั้งนี้เพราะว่าในการเลือกตั้งครั้งแรกผู้เลือกระบุมความชอบในอันดับแรก และเมื่อผู้สมัครที่เราะบุมอันดับแรกต้องตกจากการแข่งขันไป เราก็ไปเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกคนที่เราต้องการเป็นคนที่สองและเป็นครั้งสุดท้าย ในระบบคะแนนเสียงเดียวที่โอนกันได้ เราจะระบุมความชอบอันดับหนึ่งและอันดับสองในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน เพื่อที่ว่าเมื่อผู้สมัครในอันดับแรกตกจากการแข่งขันไป เจ้าหน้าที่เลือกตั้งก็สามารถที่จะนับคะแนนในอันดับที่สองได้เลย เพราะว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนได้ระบุมความชอบอันดับสองไว้แล้วในบัตรเลือกตั้งใบเดียวกันนั่นเอง

สำหรับคณะกรรมการนั้น โดยปกติประธานเป็นผู้แต่งตั้ง แต่หากที่ใดต้องการให้มีการเลือกตั้งแล้ว ก็จะทำให้หลายวิธี ถ้าหากคณะกรรมการมีห้าคน สมาชิกแต่ละคนจะลงคะแนนเลือกได้ทั้งห้าคน และผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดห้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (วิธีนี้เรียกว่า straight election-at-large) ซึ่งวิธีนี้มีข้อเสียอยู่ตรงที่ว่า จำนวนสมาชิกเพียงประมาณร้อยละห้าสิบห้าจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการทั้งหมด โดยที่อีกร้อยละสี่สิบห้าที่เหลือมิได้มีส่วนในการเลือกผู้แทนของตนแต่อย่างใด

ระบบธรรมทาง่าย ๆ ซึ่งประกันการเป็นตัวแทนสำหรับฝ่ายเสียงข้างน้อยที่แข็งแกร่งเป็นที่รู้จักกันในนามของการออกเสียงลงคะแนนแบบจำกัด (limited voting) ถ้าหากจะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการจำนวนห้าคน ผู้ออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะมีสิทธิเลือกตั้งได้เพียง



หนึ่งคน ซึ่งตามระบบนี้โดยปกติแล้วจะปรากฏว่า เสียงข้างมากร้อยละห้าสิบห้าจะเลือกกรรมการห้าคน และร้อยละสี่สิบห้าที่เหลือจะเลือกสองคน

ระบบที่ถูกต้องที่สุดในการเลือกคณะกรรมการ ซึ่งจะได้ตัวแทนของทุกกลุ่มเรียกกันว่า “Hare System of Proportional Representation” คือ จัดแบ่งที่นั่งกันไปตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับจากบัตรเลือกตั้ง แต่วิธีนี้ค่อนข้างจะยุ่งยากเกินไป บัตรเลือกตั้งที่ใช้ก็น่าเหมือนกับที่ใช้เลือกตั้งประธานโดยระบบคะแนนเสียงเดียวซึ่งโอนกันได้ที่อธิบายไปแล้ว แต่วิธีการนี้น่ากลับซับซ้อนยิ่งขึ้นอีกมาก

ถ้าหากผู้สมัครสองคนได้คะแนนเสียงเท่ากัน โดยปกติก็จะใช้วิธีโยนหัวโยนก้อย และเนื่องจากจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกเลือกผู้สมัครแต่ละคน จึงไม่น่าเป็นปัญหาว่าใครเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในที่สุด เมื่อเป็นเช่นนั้น การตัดสินโดยวิธีการเสี่ยงโชคจึงเป็นวิธีแก้ปัญหานี้ที่ง่ายที่สุด.





ท่านต้องการอย่างไร ?

ต้องการออมทรัพย์ครั้งละเล็กน้อย	เชิญฝาก เพื่อเรียกและประจำ ๖ เดือน
ต้องการได้ดอกเบี้ยสูง	เชิญฝาก ประจำ ๑๒ เดือน
ต้องการลงทุนที่มั่นคงในระยะสั้น	เชิญฝาก พันธบัตรออมสิน
ต้องการออมทรัพย์และมีโชค	เชิญฝาก สลากออมสินพิเศษ
ต้องการ โอนเงิน-รับและจ่ายเงิน	เชิญฝาก โอน-รับและจ่ายเงิน
ต้องการประกันชีวิต	เชิญฝาก สงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
ต้องการหาทุนไว้ให้ลูกหลานเข้าเรียน	เชิญฝาก สงเคราะห์และการศึกษา
ต้องการเงินอีก ๑ เท่า ของเงินฝาก	เชิญฝาก สงเคราะห์ทวีคูณ
ต้องการมีบ้านอยู่	เชิญฝาก เกษสงเคราะห์
ต้องการใช้เช็คอย่างนักธุรกิจ	เชิญฝาก กระแสรายวัน
ต้องการความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง	เชิญซื้อ ตั๋วแลกเงินเพื่อเดินทาง
ต้องการเก็บทรัพย์สินในที่ปลอดภัย	เชิญเช่าตู้มรดก

โปรดสอบถามรายละเอียดได้ที่ ธนาคารออมสินทุกแห่งทั่วประเทศ.



LIART

บริษัท พระนครก่อสร้าง จำกัด

รับเหมาก่อสร้างทั่วไป

โดยมี วิศวกรและสถาปนิก ประจำบริษัท

๖๓/๘ ถนนสุขุมวิท พระนคร

โทร. ๓๙๓๒๑๑๑-๕

นายสมศักดิ์ วนาสวัสดิ์

กรรมการผู้จัดการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

เครื่องปรับอากาศ DUNHAM-BUSH

ผลิตภัณฑ์จากสหรัฐอเมริกา

มีทุกแบบทุกชนิด ตั้งแต่ขนาด ๒ คับ จนถึงขนาด ๔๐๐ คับ

เหมาะสำหรับโรงแรม - โรงภาพยนตร์ - อาคารพาณิชย์

แฟลต ฯลฯ

ประสิทธิภาพสูง เคนเงียบ ใช้งาน กินไฟน้อย

บำรุงรักษาสะดวก ราคาเช่า บริการดี

ลิฟท์ SCHINDLER

ผลิตภัณฑ์จาก สวิตเซอร์แลนด์

มีให้เลือกทุกแบบทุกขนาด มีทั้งชนิดโดยสารและชนิดบรรทุกของ

คุณภาพเยี่ยม - ราคาเช่า - อะไหล่พร้อม - บริการตลอด

๒๔ ชั่วโมง

ค่าบริการผู้ใช้ไฟ การไฟฟ้านครหลวง

แผนกขาย โทร. ๒๑๒๘๗๒, ๒๑๒๑๑๑-๒๐, ๒๑๒๑๒๑-๓๐

คือ ๓๕๑-๓๕๓

แผนกบริการ โทร. ๔๙๖๙๐ ๔๙๙๒๐ ๔๗๐๓๑-๔๗๐๓๒ ๒๗-๒๘



LIIRT

ไม้ประดับสวนหย่อม

ของ
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้



- มีลวดลายสวยงาม
แปลกตา
- เหมาะแก่การทำ
เฟอร์นิเจอร์ และ ตกแต่ง
- ราคาถูกกว่า
ไม้สักแผ่นธรรมดา

สนใจติดต่อได้ที่

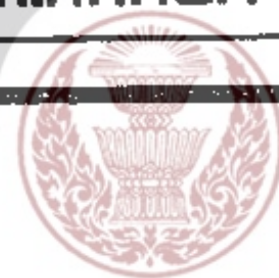
๑. โรงงานอบไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้บางโพ
กรุงเทพฯ โทร. ๘๕๐๓๓๘
๒. ห.จ.ก. ก.ทองแสงพาณิชย์ ๓๖๓/๘
ถนนจักรพรรดิพงษ์ อ.ป้อมปราบ
กรุงเทพฯ โทร. ๘๒๒๗๒๗
๓. โรงงานไม้ประสาน อ.อ.ป. ลำปาง

สอบถามรายละเอียดได้ที่

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ อาคารราชดำเนินนอก

โทร.

813037
813433
813248



LI RT



❖ **ยอดสุราของไทย**
THAI'S FINEST WHISKY





.....เป็นเงาแห่งความสุข
ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดกับบุคคลใด
เอสโซ่ ถือเป็นภารกิจสำคัญ
ที่จะสร้างเงาแห่งความสุขนี้

อาจจะสร้างโดยทางตรง
อาจจะสร้างโดยทางอ้อม
อาจจะเป็นการสนับสนุนในด้านการศึกษา
และการวิจัยของสถาบันต่าง ๆ
อาจจะเป็นการร่วมมือช่วยเหลือ
ทางด้านสาธารณประโยชน์
อาจจะเป็นการช่วยในด้านเทคนิคพัฒนา .
... ฯลฯ

เอสโซ่ มีความยินดี-
หากภารกิจดังกล่าว จะเป็นส่วน
เล็กๆ น้อยๆ ที่ช่วยเพิ่มความผาสุก
ในดินแดนไทยแห่งนี้

Esso ทำมากกว่ามาก



เบียร์
ไทย
ตรา
สิงห์



บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด.

บางกระบือ นครหลวงฯ โทร. 826542--8.



รสเอนรจีเนซ
จบัจ จบัจ

สามิต 14

บุหรีกัณหกรอง



LIRT