

ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ประจำเดือน กุมภาพันธ์ 2562 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม, คริสต์)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชา (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	บ้านสุขภาพ	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ		ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บันทึกประชุมสภา		11.00	
12.00	รัฐสภาของเรา					สภ. ทันข่าวรัฐสภา	สภ. รอบลี้ปะด้าอาเซียน	ผ่านดินถิ่นไทย	
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เพลินเพลงยามบ่าย		13.00	
15.00	รักเมืองไทย					สภาสาระ		สุข..สุดสัปดาห์	
16.00	Youngblood นิตិบัญญัติฉบับคนรุ่นใหม่			สภาสาระ		ก้าวทันไอที	เรื่องเล่าจากวันวาน (RERUN)	15.30	
16.30	สภาชาวบ้าน					ชีวิตกับการเรียนรู้		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน					สภ.ป..สภากับประชาคมโลก	สภ.ป..เส้นทางกฎหมาย	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
		Gossip การเมือง					ละติจูดรอบโลก		18.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย		เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ องศา	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เรื่องเล่า จากวันวาน			เพลงดีศรีแผ่นดิน			
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรডিโอ for you		19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสภานับพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		
21.00	ป.ป.ช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปจณา - วิถีชนธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน								

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคาะธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่าง ๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



**វិទ្យាស្ថាន  
ស្រីសោភ័ណ**



# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาลีนี้ ชมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิทัศน์ องค์กรวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์  
นางสาวจรรย์พร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำปางค์

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท  
เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

### **การส่งบทความ**

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

### **ค่าตอบแทน**

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

### **ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่**

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

## บทบรรณาธิการ

เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ดังนั้นหากนับตั้งแต่วันที่ประกาศไปจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้สมัครรับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองจะมีเวลาหาเสียงไม่ถึงสองเดือน ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้ช่วงเวลานี้ศึกษาคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งและนโยบายของพรรคการเมืองที่ตรงกับใจ ควบคู่ไปกับศึกษาปฏิทินการเลือกตั้ง อาทิ วันที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าและเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครรับการเลือกตั้ง วันที่ลงคะแนนนอกราชอาณาจักร วันที่ลงทะเบียนนอกเขตเลือกตั้ง

และเพื่อให้เข้ากับบรรยากาศการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น วารสารรัฐสภาฉบับนี้ได้หยิบยกบทความที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ๔ เรื่อง มานำเสนอ โดยบทความแรก **“ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”** เป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรงที่ถึงแม้ว่าผู้จัดทำวิธีการคิดคะแนนแบบดังกล่าวชื่อว่า มีวัตถุประสงค์เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านๆ มา และการใช้บัตรใบเดียวจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ทางกลับกัน ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน อาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลดทอนความเป็นประชาธิปไตยที่ต้องเคารพเสียงส่วนใหญ่ ตลอดจนการทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ และในตอนท้ายผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกระบวนการคิดคะแนนการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทยและเป็นไปตามระบอบรัฐสภา

บทความเรื่องต่อมา **“กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย”** เป็นบทความที่อธิบายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยว่าเป็นกฎหมายอะไร มีที่มาอย่างไร และมีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน และในช่วงท้ายของบทความ ผู้เขียนยังชี้ให้เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวก่อนที่จะประกาศบังคับใช้ได้ผ่านการตรวจสอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์

บทความเรื่องที่สาม **“วิเคราะห์บริบทพรรคการเมืองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”** เป็นบทความที่วิเคราะห์บทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ตั้งแต่การก่อตั้ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ และแนวทางการพัฒนาพรรคการเมือง โดยในช่วงท้าย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบัญญัติข้อพิจารณาแก่พรรคการเมือง และคำแนะนำให้แก่ผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับพรรคการเมือง

เรื่องที่สี่ **“หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”** เป็นบทความที่กล่าวถึงความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติรับรองไว้อย่างต่อเนื่องทุกฉบับเรื่อยมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบันที่เน้นการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อประชาชน จะต้องมีความเสมอภาค และหากละเมิดประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องได้

บทความเรื่องที่ห้า แม้มิได้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่เป็นเรื่องที่น่าสนใจ เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติเสมือนเป็นแนวทางกำหนดทิศทางของประเทศ การรับรู้และเข้าใจย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่ติดตามอ่านได้ใน **“สถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” กับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้ “พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐”**

บทความเรื่องที่หก เป็นบทความด้านต่างประเทศเกี่ยวกับประเทศที่โดนคว่ำบาตรด้วยประเทศเพื่อนบ้าน แต่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ยาวนานกว่า ๑ ปี ประเทศนี้มีการจัดการอย่างไรศึกษาได้จาก **“กาดาร์กับแนวทางการแก้ปัญหา หลังผ่าน ๑ ปี กรณีเหตุการณ์คว่ำบาตร”**

บทความเรื่องสุดท้ายเป็นบทความพิเศษ จัดทำขึ้นเนื่องในโอกาสที่รัฐสภาไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐ ณ กรุงเทพฯ นำเสนอข้อมูลความเป็นมาและบทบาทความร่วมมือในองค์กรของสมัชชารัฐสภาอาเซียน รายละเอียดเป็นอย่างไรอ่านต่อได้ใน **“รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐”**

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังว่าบทความทั้ง ๗ เรื่องในฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีค่ะ

บรรณาธิการ

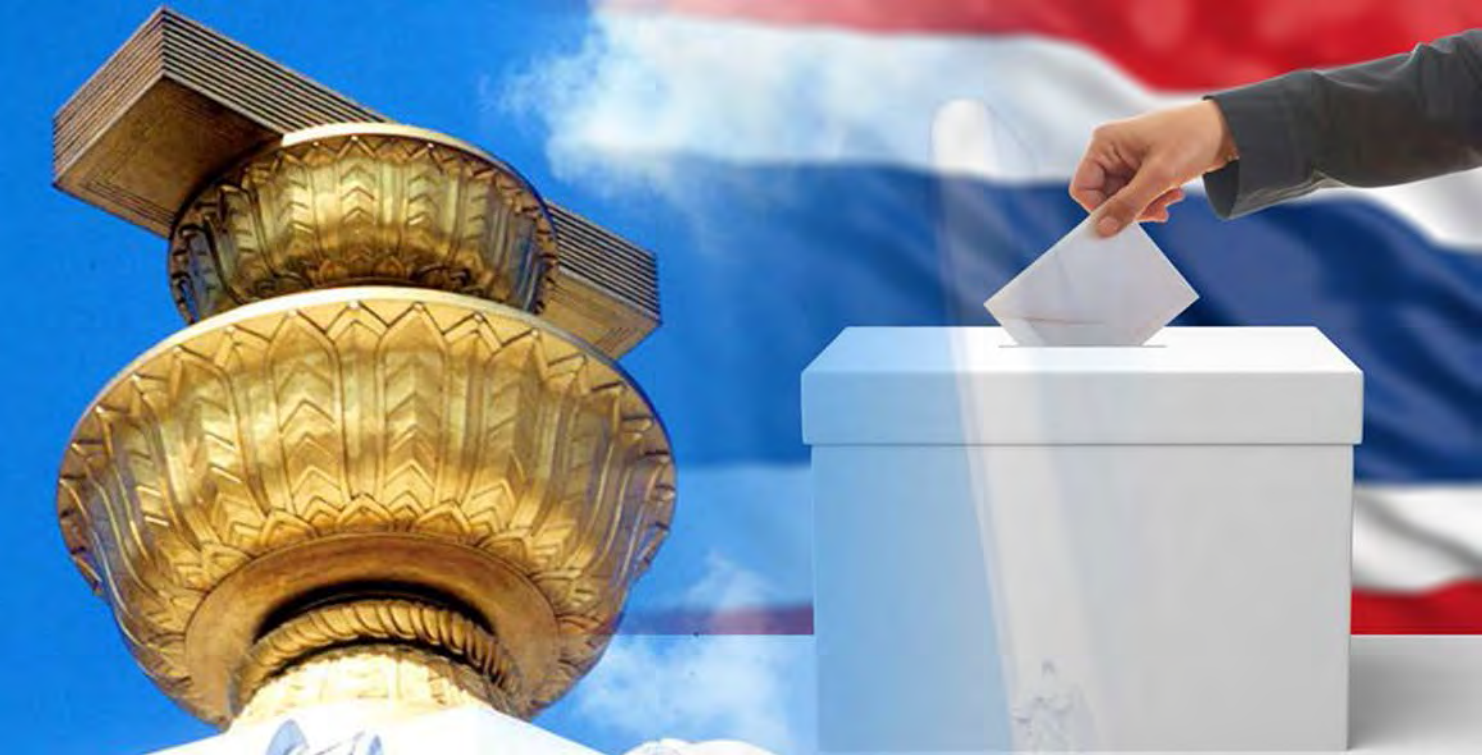


# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒  
Vol. 67 No. 1 January - February 2019

- ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสม  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ๙  
รองศาสตราจารย์พัฒนาะ เรือนใจดี, แพรวนภา กองทิพย์
- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย ๒๓  
นันทชัย รักษ์จินดา
- วิเคราะห์บริบทพรรคการเมืองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๕๕  
พุทศักราช ๒๕๖๐  
รองศาสตราจารย์ ดร. เสนีย์ คำสุข
- หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๗๖  
วิชชกานต์ เศาภายน
- สถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” กับกลไกการตรวจสอบ ๑๐๗  
การใช้อำนาจรัฐ ภายใต้ “พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐”  
จักรกฤษณ์ มุสิกसार
- กาดาร์กับแนวทางการแก้ปัญหา หลังผ่าน ๑ ปี กรณีเหตุการณ์คว่ำบาตร ๑๓๐  
ชูชาติ พุฒเพ็ง
- รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐ ๑๕๖  
กลุ่มงานสื่อมวลชน สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสภาผู้แทนราษฎร





ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสม  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รองศาสตราจารย์พัฒนาะ เรือนใจดี\*  
แพรวนภา กองทิพย์\*\*

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งนั้น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา โดยถือว่าเป็นกลไกเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญที่ทำให้อำนาจของรัฐบาลมีความชอบธรรมผ่านการยอมรับจากประชาชน และเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ดังคำกล่าวที่ว่า “หัวใจของประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง หัวใจของการเลือกตั้งคือ พรรคการเมือง พรรคการเมือง คือ ยานพาหนะของผู้แทนราษฎร ในการเข้าสู่อำนาจรัฐ” เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

\*\* อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่

ดังนั้น จึงต้องมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการคิดคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยและเป็นไปตามระบบการเมืองแบบรัฐสภา

## บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่ว่า การเลือกตั้งนั้น คือ การเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาทำการปกครอง<sup>๑</sup> โดยกระบวนการเลือกตั้งนั้นเป็นที่มาในการจัดตั้งรัฐบาล และเป็นการจำกัดการกระทำของรัฐบาล นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังเป็นการเชื่อมโยงกลไกของประชาชนกับนโยบายของรัฐบาล โดยความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย คือ รัฐบาลจะต้องกระทำกรให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลด้วยกัน ตามหลักทฤษฎีประชาธิปไตย<sup>๒</sup> ที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าการเลือกตั้งนั้น ทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมีความชอบธรรมได้รับการยอมรับจากประชาชน และยังเป็น การช่วยลดความตึงเครียด ความขัดแย้งทางการเมือง

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขึ้นมาเป็นครั้งแรก ซึ่งเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและแบบแบ่งเขตเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากผู้ที่ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ลักษณะนี้ใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ คือ หนึ่งใบใช้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต อีกหนึ่งใบใช้เลือกพรรคการเมืองที่ตนชื่นชอบ โดยภาพรวมแล้วที่มาของสมาชิก

<sup>๑</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการรักษาวิสัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. นครปฐม: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้, น. ๑๓๒-๑๓๓.

<sup>๒</sup> วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, น. ๒๑๘.

สภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหลายคน (Multi-Member Constituency) กับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (บัญชีรายชื่อ Party List) ซึ่งบทความนี้จะอธิบายประเด็นเกี่ยวกับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิธีการได้มาซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และบทสรุป

โดยจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนได้เปรียบเทียบความแตกต่างของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ๑. จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็น	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	มาตรา ๙๘ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีจำนวน ๑๐๐ คนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน	มาตรา ๙๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗๕ คนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่ง ๑๒๕ คน	มาตรา ๘๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน ดังนี้ ๑. สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน ๒. สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน ๑๕๐ คน

แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วพบว่า ที่มาของ ส.ส. ได้มาจากระบบเลือกตั้งแบบใหม่ โดยเรียกระบบการเลือกตั้งแบบนี้ว่า “จัดสรรปันส่วนผสม” จะเหลือบัตรให้ลงคะแนนเพียงใบเดียว คือ คะแนนเสียงที่ประชาชนจะลงคะแนนนั้นนอกจากต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแล้วประชาชนยังต้องพิจารณาถึงพรรคที่จะเลือกตั้งด้วย เพราะคะแนนที่ลงไปนั้นมีผลต่อทั้งผลการเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขต ยังพ่วงไปมีอิทธิพลถึงจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้ด้วย กล่าวคือ การลงคะแนนเลือกตัวบุคคลยังเป็นการลงคะแนนให้พรรคไปด้วย แต่ ๑ บัตรนี้ จะถูกนับ ๒ ครั้ง นับเป็นคะแนน ส.ส. เขต หนึ่งครั้ง อีกครั้งหนึ่งใช้นับเป็นคะแนนรวมของพรรค ระบบเลือกตั้งใหม่มี ส.ส. ๕๐๐ คน เป็นแบบแบ่งเขต ๓๕๐ คน คือ แบ่งเป็น ๓๕๐ เขต ข้อนี้ไม่ยากเขตไหน พรรคไหนชนะ ได้ ส.ส.ไป ๑ ที่นั่งแต่ที่เพิ่มมา คือ คะแนนที่ได้ ต้องมากกว่าคะแนน Vote no หรือ ประชาชนลงคะแนนไม่เลือกใครเลย ถ้า Vote no มากกว่าแต่เดิม ไม่มีผล แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ จะต้องเลือกตั้งใหม่ โดยไม่สามารถส่งผู้สมัครคนเดิมลงได้อีก

การเลือกแบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” นี้ ถ้าพรรค A ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ๒๐๐ คน พอดี จะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มเลย เพราะถือว่า เต็มโควตา ๔๐ % แล้วระบบนี้ หมายถึง การจำกัดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในแต่ละพรรค จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มากไปกว่าสัดส่วนที่นับได้จากคะแนนรวมทั้งประเทศอาจจะทำให้รัฐบาลใหม่ต้องเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคแน่นอน เพราะยากที่พรรคใดพรรคหนึ่งจะได้คะแนนเสียงท่วมท้นจากบัตรเลือกตั้งใบเดียวที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเป็นตัวเลือกในการตัดสินใจลงคะแนน นอกเหนือไปจากการเลือกพรรคด้วยทำให้รัฐบาลที่ได้ ไม่มีเสถียรภาพ ขาดความเด็ดขาดในการตัดสินใจในการบริหารประเทศการได้มาซึ่ง ส.ส. ลักษณะดังกล่าวเป็นการให้โอกาสพรรคการเมืองขนาดเล็กในการเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในมุมนกกลับกัน พรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็กก็อาจจะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลยก็ได้ หากมีกระแสหรือการแข่งขันสูงในการแย่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวประชาชนอาจตัดสินใจลงคะแนนเพื่อให้พรรคมากกว่า ส.ส. เขต ที่ชื่นชอบ นอกจากนี้ความซับซ้อนในแนวคิดและการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวอาจทำให้ประชาชนสับสนในการเลือกลงคะแนนทำให้คะแนนที่ออกมาไม่อาจสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

มองในมุมเชิงมหภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีผลต่อการทำให้สถาบันพรรคการเมือง รัฐสภาอ่อนแอลงจนแทบไม่มีความเป็นสถาบันเลย พรรคการเมืองที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร แต่สิ่งที่ทำได้ คือ ทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่ประชาชนตรวจสอบได้มากที่สุด และมีส่วนร่วมในกระบวนการขององค์กรพรรคการเมืองมากที่สุด แต่ในทางกลับกัน ตัวระบบเลือกตั้งแบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” ทำให้สิ่งเหล่านี้หายไป

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ คือต้องการลดอิทธิพลของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เพราะที่ผ่านมา เป็นการเอื้อพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างมาก ทำให้ที่นั่งเกินกว่าที่สมควรจะได้ แต่การลดอิทธิพลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ใช่ทำให้การจัดสรรคะแนนไม่เป็นธรรม บัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ถูกรวมทั้งประเทศดูว่าพรรคการเมืองควรมีที่นั่งในสภาเท่าไร ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแบ่งเป็นเลือกคนและเลือกพรรคที่ผ่านมาก็แยกเลือกไม่น้อย ประมาณ ๓๗ เขต จาก ๓๗๕ เขต หรือ ๑๗-๑๘ %

การจัดสรรแบบที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดจะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่เสียเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม ขณะที่พรรคการเมืองขนาดกลางได้ประโยชน์อย่างมาก พรรคการเมืองขนาดเล็กยิ่งไม่สามารถแข่งได้เลย เพราะบังคับให้พรรคการเมืองขนาดเล็กต้องส่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผลที่ตามมาคือ จะทำให้การซื้อเสียงสูงขึ้น เพราะทุกคนแข่งในสนาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะกว้านซื้อตัวบุคคล ที่สำคัญ พรรคการเมืองจะมีแรงจูงใจในการนำเสนอนโยบายลดลงเพราะการแข่งขันเปลี่ยนจากบัญชีรายชื่อมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และระบบเลือกตั้งนี้ อาจทำให้จำนวน ส.ส. ในสภาแหว่งเป็นปี เพราะคะแนนบัญชีรายชื่อกำหนดโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งการนับคะแนนมีตัวแปรมากมาย เช่น การให้ใบเหลือง ใบส้ม ใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการที่คะแนนของผู้มีคะแนนสูงสุดถ้ามีน้อยกว่าคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใดเลย

ข้อสังเกตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น พรรคการเมืองที่ได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากในแบบเขตเลือกตั้ง อาจจะได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มากในระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองที่ได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยในแบบเขตเลือกตั้ง อาจจะได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

น้อยในแบบบัญชีรายชื่อ แสดงว่า พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในแบบแบ่งเขต แต่จะแพ้ในแบบบัญชีรายชื่อ โดยที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐๐ คน ประกอบด้วยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๕๐ คน และการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๕๐ คน

## ๒. วิธีการได้มาซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๕๐ คน มีหลักเกณฑ์การคำนวณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ ดังนี้

- จำนวนราษฎรทั้งประเทศ หารด้วย ๓๕๐ (จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต) จะได้จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน
- จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ ๑ คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน ทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน
- ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ ๓๕๐ คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามข้อ ๒ และ ๓ มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามข้อ ๒ และ ๓ ในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบ ๓๕๐ คน

$$\frac{\text{จำนวนราษฎรทั้งหมด}}{(\text{จำนวน ส.ส. ๓๕๐ คน})} = \text{จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. ๑ คน}$$

หลักเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖

- จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน ๑ คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

- จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เกิน ๑ คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี (เขตละ ๑ คน)

เนื่องจากสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔) กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตจำนวน ๓๗๕ คน แบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน ๓๕๐ คน แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๕๐ คน

จึงต้องนำผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเทียบบัญญัติไตรยางศ์ เพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้ง ตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

### ตัวอย่างการเทียบบัญญัติไตรยางศ์จำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตของพรรคเพื่อไทย

เขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗๕ เขต พรรคเพื่อไทยได้จำนวน ส.ส. ๒๐๔ คน  
ถ้ามีเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ เขต พรรคเพื่อไทยจะได้จำนวน ส.ส.  $\frac{(๓๕๐ \times ๒๐๔)}{๓๗๕} = ๑๙๐$  คน

ลำดับ	พรรคการเมือง	จำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	
		การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๔	ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๑	เพื่อไทย	๒๐๔	๑๙๐
๒	ประชาธิปัตย์	๑๑๕	๑๐๗
๓	ภูมิใจไทย	๒๙	๒๗
๔	ชาติไทยพัฒนา	๑๕	๒๔
๕	ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	๕	๕
๖	พลังชล	๖	๖
๗	มาตุภูมิ	๑	๑
๘	รักษสันติ	๐	๐
๙	กิจสังคม	๐	๐
๑๐	ความหวังใหม่	๐	๐
	รวม	๓๗๕	๓๕๐

### ๓. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๕๐ คน พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อหนึ่งบัญชีไม่เกิน ๑๕๐ คนหลักเกณฑ์การคำนวณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยหาร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะมีได้

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะมีได้ตาม (๒) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วนแต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (๒)

(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้วให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### กระบวนการคำนวณจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ

$$\text{(ผลคะแนนรวมทั้งประเทศของทุกพรรคการเมืองที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต)} = \frac{\text{คะแนนที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณ}}{500 \text{ (จำนวน ส.ส. ทั้งหมด)}}$$

$$\text{(คะแนนรวมทั้งประเทศที่แต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต)} = \frac{\text{จำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคพึงจะมีได้}}{\text{(คะแนนตามข้อ ๑)}}$$

$$\text{จำนวน ส.ส. ที่แต่ละพรรคพึงจะมีได้} - \text{จำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตที่พรรคได้รับ} = \text{จำนวน ส.ส. แบบรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับบัญชี}$$

ตัวอย่างการคำนวณจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคเพื่อไทยจะได้รับ<sup>๓</sup>

$$\frac{๓๑,๗๖๐,๙๖๘}{๕๐๐} = ๖๓,๕๒๒$$

๕๐๐

$$\frac{๑๔,๒๗๒,๗๗๑}{๖๓,๕๒๒} = ๒๒๕$$

๖๓,๕๒๒

$$๒๒๕ - ๑๙๐ = ๓๕$$

ลำดับที่	พรรค	การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต		การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ		ความแตกต่าง	รวม	
		พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ศ. ๒๕๖๐		พ.ศ. ๒๕๕๔	พ.ศ. ๒๕๖๐
๑	เพื่อไทย	๒๐๔	๑๙๐	๖๑	๓๕	-๒๖	๒๖๕	๒๒๕
๒	ประชาธิปัตย์	๑๑๕	๑๐๗	๔๔	๒๓	-๒๑	๑๕๙	๑๖๐
๓	ภูมิใจไทย	๒๙	๒๗	๕	๒๘	+๒๓	๓๔	๕๕
๔	ชาติไทยพัฒนา	๑๕	๑๔	๔	๑๐	+๖	๑๙	๒๔
๕	ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	๕	๕	๒	๑๕	+๑๓	๗	๒๐
๖	พลังชล	๖	๖	๑	๐	-๑	๗	๖
๗	มาตุภูมิ	๑	๑	๑	๕	+๔	๒	๖
๘	รักษ์สันติ	๐	๐	๑	๒	+๑	๑	๒
๙	กิจสังคม	๐	๐	๐	๒	+๒	๐	๒
๑๐	ประชาธิปไตยใหม่	๐	๐	๑	๐	-๑	๑	๐
๑๑	รักประเทศไทย	ไม่มีคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง		๔	๐	-	๔	๐
๑๒	มหาชน	ไม่มีคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง		๑	๐	-	๑	๐
	รวม	๓๗๕	๓๕๐	๑๒๕	๑๕๐		๕๐๐	๕๐๐

<sup>๓</sup>หมายเหตุ: การเลือกตั้งทั่วไปปี ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทยได้คะแนนแบ่งเขต ๑๔,๒๗๒,๗๗๑ ประชาธิปัตย์ ๑๐,๑๓๘,๐๔๕ ภูมิใจไทย ๓,๕๒๓,๓๓๑ ชาติไทยพัฒนา ๑,๕๓๔,๐๒๗ พลังชล ๒๔๖,๘๗๙ ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ๑,๒๕๘,๔๖๔ มาตุภูมิ ๓๖๙,๕๒๖ รักสันติ ๑๓๘,๗๕๘ ประชาธิปไตยใหม่ ๙๙๒ รักไทยและมหาชน ๐ และอื่นๆ ๒๗๘,๑๗๕ รวมทั้งสิ้น ๓๑,๗๖๐,๙๖๘ และจำนวน ส.ส.ที่พึงมีได้คำนวณจากคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งทั่วไปปี ๒๕๕๔ คือ ๓๑,๗๖๐,๙๖๘ คน

จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ๒ แบบ การเลือกตั้ง  
จำแนกตามพรรคการเมืองเปรียบเทียบการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๔ และการคำนวณตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จากการเทียบเคียงวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามวิธีคิดข้างต้น  
ที่สรุปตัวเลขขอออกมาจากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิ่งที่เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ  
พรรคการเมือง เช่น พรรคเพื่อไทย หรือพรรคประชาธิปัตย์ที่มีคะแนนของบัญชีรายชื่อ  
(Party List) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อยู่สูง แต่เมื่อนำมาคำนวณด้วยวิธีการคิดแบบ  
จัดสรรปันส่วนผสมจะพบว่าคะแนนดังกล่าวในส่วนของบัญชีรายชื่อ (Party List) จะลดลง  
ดังจะเห็นได้จากในตารางเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทย ได้รับคะแนนบัญชีรายชื่อ  
๖๑ คน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ ๔๔ คน แต่เมื่อนำมา  
คำนวณโดยวิธีการดังกล่าวข้างต้น (แบบจัดสรรปันส่วนผสม) จะพบว่าจำนวนคะแนนบัญชีรายชื่อ  
ของพรรคเพื่อไทยเหลือเพียง ๓๕ คน จาก ๖๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๕๔  
หรือแม้กระทั่งพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้รับในอัตราส่วนที่น้อยลง แต่ในทางตรงกันข้ามพรรค  
ที่ได้รับคะแนนบัญชีรายชื่อที่น้อย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เช่น พรรคภูมิใจไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔  
ได้ ๕ คน พรรคชาติไทยพัฒนา ได้ ๔ คน พรรคชาติไทยพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ได้ ๒ คน  
พรรคการเมืองเหล่านี้เมื่อนำมาเข้าสู่การจัดสรรปันส่วนผสมจะพบว่ามีความที่สูงขึ้น  
กล่าวคือ จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ปี พ.ศ. ๒๕๖๐  
ถ้าใช้วิธีการคิดตามสูตรดังกล่าวข้างต้น พรรคภูมิใจไทยจะเพิ่มเป็น ๒๘ คน พรรคชาติไทย  
พัฒนา จะเพิ่มเป็น ๑๐ คน พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน จะเพิ่มเป็น ๑๕ คน ซึ่งเป็น  
ตัวเลขที่สูงขึ้นทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีตัวเลขของ  
คะแนนบัญชีรายชื่อที่น้อยลง

ดังนั้นจึงมีข้อสังเกตว่าด้วยวิธีการคิดคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสมนี้ ทำให้  
พรรคการเมืองที่ชนะในแบบเขต แต่จะได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบบัญชี  
รายชื่อที่น้อยลง ยิ่งชนะในแบบเขตมาก ยิ่งได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบบัญชี  
รายน้อยลง ในทางกลับกันหากแพ้ในแบบเขต (เพราะทั้งนี้นำทุกคะแนนมาคำนวณ)  
ยิ่งถ้าแพ้ในแบบเขตเลือกตั้งมากก็อาจจะส่งผลให้ได้รับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อสูงขึ้น  
ดังคำกล่าวที่ว่า ไม่มี ส.ส. เขตแต่มี ส.ส. ในบัญชีรายชื่อ

## บทสรุป

การเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทยและเป็นไปตามระบบการเมืองแบบรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ๒ แบบ คือ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามหลักการ One Man One Vote และแบบ Party List ในรูปแบบ Nation List

### ๑. การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามหลักการ One Man One Vote มีความเหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจาก

๑.๑ เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับระบบการเมืองแบบรัฐสภา ซึ่งรูปแบบการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน คือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๑ คน มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ ๑ เสียง ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นปรัชญาอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย

๑.๒ การกำหนดเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็กและมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว เป็นการส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในพื้นที่มีความใกล้ชิดสัมพันธ์กัน และดูแลประชาชนได้ทั่วถึง ทั้งนี้ หากขยายพื้นที่เขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้น จะนำไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียงและการตั้งระบบหัวคะแนน

๑.๓ ส่งเสริมให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้นเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการหาเสียงไม่สูงจนเกินไป ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

### ๒. การเลือกตั้งแบบ Party List ในรูปแบบ Nation List มีความเหมาะสมกับประเทศไทยเนื่องจาก

๒.๑ การเลือกตั้งรูปแบบดังกล่าวสามารถสะท้อนรูปแบบรัฐของประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งควรจะมีบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียวทั้งประเทศ และเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ

๒.๒ เป็นการส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งเนื่องจาก การเลือกตั้งรูปแบบนี้พรรคการเมืองจะเป็นผู้นำเสนอตัวบุคคลและกำหนดนโยบายเพื่อที่จะเอาชนะการเลือกตั้ง

๒.๓ การคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ควรตั้งเกณฑ์การนับคะแนนของพรรคการเมืองที่แพ้ในแบบเขตเลือกตั้ง แล้วนำคะแนนไปรวมเพื่อนำไปจัดสรรปันส่วนผสมเป็นคะแนนของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะหากให้มี ๒ บัตร ก็จะต้องรักษาคะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากแบบเขตได้อยู่ กล่าวคือ เป็นคะแนนบัตรใหญ่ (เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ) เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า คำว่าประชาธิปไตยน่าจะหมายความว่า การเคารพเสียงข้างมาก มิใช่การคำนึงถึงเสียงข้างน้อย

## บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑  
พัฒนา เรือนใจดี. (๒๕๕๓). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง.

พัฒนา เรือนใจดี. (๒๕๖๐). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๖๐

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัย  
พรรคการเมืองและ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. นครปฐม: บริษัท  
มิสเตอร์ก๊อปปี.

วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
นิติบรรณการ.



## กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย

นันทชัย รักษ์จินดา\*

### บทนำ

บทบาทของกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law)” นั้น ในพลวัตทางการเมือง (politic dynamic) ของประเทศไทยในยุคสมัยปัจจุบัน ต่างเป็นที่ยอมรับของบรรดานักวิชาการด้านกฎหมายว่ามีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะการนำเอา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็น “เครื่องมือ (tool)” ในการกำหนดรายละเอียดของ กลไกด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง (political institution) และกลไกด้าน กฎหมายขององค์กรอิสระ (independent entity) ต่าง ๆ ของรัฐ แทนที่จะกล่าวซึ่ง รายละเอียดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่เพียงสถานเดียว

---

\* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๑) มหาวิทยาลัยตาปี นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยตาปี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบุคลากร มหาวิทยาลัยตาปี.

การนำเอากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาเป็นเครื่องมือในการกำหนด รายละเอียดของกลไกทางด้านกฎหมายเช่นที่กล่าวถึงนี้ มีการดำเนินการมาแล้วร่วมสอง ทศวรรษในระบบกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ ปรากฏให้เห็นจากบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๓๒๙ ความโดยย่อ ว่า “ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ (๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา...”<sup>๑</sup> หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๑๓๘ ความ โดยย่อว่า “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (๑) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา...”<sup>๒</sup> เป็นอาทิ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างก็มีลักษณะของการบัญญัติ ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเสมือน “อวัยวะ (organic)” ของรัฐธรรมนูญที่จะขาด เสียมิได้ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ขยายรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ ที่มีได้กล่าวไว้ ทั้งกระบวนความในรัฐธรรมนูญ

แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับซึ่งใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงยืนยันการให้คุณค่า (value) ของ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ไว้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติรับรองความสำคัญของ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ไว้ในมาตรา ๑๓๐ ความว่า

“ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (๑) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (๓) พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๙

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>๓๓</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับข้างต้นที่กล่าวถึงนี้ ย่อมเป็นสิ่งยืนยันได้อย่างประจักษ์ ถึงการให้ความสำคัญต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ หากไม่แล้วคงไม่มีความจำเป็นแต่ประการใด ที่กฎหมายแม่บทของรัฐที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ (constitution) จะต้องบัญญัติในเชิงบังคับ ให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้

ด้วยเหตุนี้ การสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญยิ่งในวงวิชาการด้านนิติศาสตร์ และวงวิชาการด้านสังคมศาสตร์ ผู้เขียนจึงจัดทำบทความฉบับนี้ขึ้น ภายใต้ชื่อ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย” โดยมุ่งสื่อสารถึงพัฒนาการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย รวมไปถึงความหมายและบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

### พัฒนาการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย (โดยสังเขป)

หากกล่าวถึงคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law)” ในสังคมการเมืองของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน เป็นที่เชื่อได้ว่า ประชาชนทั่วไปย่อมคุ้นชินกับถ้อยคำนี้อยู่ในระดับหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นถ้อยคำแปลกใหม่ ทั้งนี้เนื่องจาก มีการกล่าวถึงคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ใช้อย่างแพร่หลายและหลากหลายช่องทาง อาทิ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตำราวิชาการ สื่อการเรียนการสอน เอกสารของหน่วยงานราชการ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ หรือสื่อออนไลน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>๓๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐

หากย้อนกลับไปในช่วงก่อนสองทศวรรษที่ล่วงมา กล่าวคือ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หากมีการกล่าวถึงคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law)” ย่อมเป็นที่แน่ชัด เช่นเดียวกันว่า ถ้อยคำดังกล่าวนี้ หากได้มีความคุ้นชินในทางสังคมอย่างเท่าที่ควรแม้กระทั่งในระบบกฎหมายของประเทศไทยในช่วงเวลานั้นเอง ก็ไม่ปรากฏกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) แต่อย่างใดเลย คงมีเพียง “รัฐธรรมนูญ (constitution)” “พระราชบัญญัติ (acts)” หรือ “พระราชกำหนด (royal acts)” หรือ พระราชกฤษฎีกา (decree) เป็นต้น ที่ใช้บังคับอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของประเทศไทยเท่านั้น

โดยในช่วงเวลาดังกล่าว คงปรากฏองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในวงคับแคบ อย่างยิ่ง กล่าวคือ ปรากฏอยู่ในวงข่ายของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน เท่านั้น ซึ่งสะท้อนองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำราวิชาการเป็นสำคัญ อาทิ

๑) ตำราของศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ชื่อ “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)” ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ปรากฏประโยคสำคัญที่กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำรา ความว่า “นอกจากกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก<sup>๔</sup>”

๒) ตำราของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ชื่อ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ตีพิมพ์ครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ปรากฏประโยคสำคัญที่กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำรา ความว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากไปจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น<sup>๕</sup>” เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตำราวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์เช่นที่ยกตัวอย่างไว้เหล่านี้ ก็หาได้มีผลในทางตรงที่จะผลักดันให้เกิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด คงเป็นแต่เพียงเครื่องมือที่สร้าง

<sup>๔</sup> สุริยา ปานแป้น. (๒๕๕๔). ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน, น. ๘๘.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน. น. ๘๑.

ความรู้และความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในมิติทางวิชาการต่อผู้ศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์เท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ปัจจัยใดเล่า? ที่ทำให้ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ลงหลักปักฐานในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม

การวิไลชนาข้อคำถามในประเด็นข้างต้นนี้ คงจะต้องย้อนร่องรอยประวัติศาสตร์ทางการเมืองในมิติด้านกฎหมายของประเทศไทยไปในช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นช่วงสมัยการปกครองโดย “คณะอำนาจการทหาร (junta)”<sup>๖</sup> ที่มีชื่อเรียกว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)”<sup>๗</sup> กล่าวคือ ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน<sup>๘</sup> แล้วนั้น ได้จัดให้มี “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งใช้บังคับในภายหลัง

โดยในขณะที่มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ นักนิติศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน (public law) ได้เสนอบทความวิชาการต่อมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์ เรื่อง “สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย” ซึ่งนิพนธ์ขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อประกอบการอภิปรายในงานสัมมนาทางวิชาการทางด้านกฎหมาย ภายได้หัวข้อ “รัฐธรรมนูญ: โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย”<sup>๙</sup>

บทความวิชาการฉบับนี้ ได้มีการสื่อสารและอธิบายถึงความหมาย บทบาท และกลไกทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างประณีต โดยเนื้อหา (substance)

---

<sup>๖</sup> โโกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๖๐). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. ๒๐๐๘. รายงานการวิจัย ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรราชวิทยาลัย, น. ๒๐.

<sup>๗</sup> รุ่งมณี เมฆโสภณ. (๒๕๕๓). ประชาธิปไตยเบื้องต้น เลือด เหมือนมาไกลแต่ไปไม่ถึงไหน. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, น. ๑๘.

<sup>๘</sup> รัฐบาลพลเรือนในขณะนั้น คือ รัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

<sup>๙</sup> อมร จันทรมบูรณ์. (๒๕๓๔). รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนคติของ ศ. ดร. อมร จันทรมบูรณ์. สถาบันนโยบายศึกษา, น. ๑.

ของบทความ ได้ใช้คำเรียก “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” อย่างสากล

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งไว้ในบทความวิชาการฉบับนี้ อันมีลักษณะเป็นการชี้ทำให้เกิดการสร้างกฎหมายรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic act)” ขึ้นในระบบกฎหมายไทย ความว่า “...เนื่องจาก “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ – Organic Law” เป็น “มาตรการ” อีกอย่างหนึ่ง (ซึ่งผู้เสนอฯ มีความเห็นว่า อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะนำมาใช้ใน “รัฐธรรมนูญในอนาคต” ของไทย ตามที่ผู้เสนอฯ ได้กล่าวต่อไป) ดังนั้นจึงขอทำความเข้าใจโดยย่อเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”.....”<sup>๑๐</sup>

จากทัศนคติของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ที่ยกแสดงไว้ข้างต้น จึงกล่าวในที่นี้ได้ว่า งานนิพนธ์ฉบับดังกล่าว เป็นปฐมต้นกล้าของการให้กำเนิดแนวคิด “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic act system)” เพื่อจะนำมาบังคับใช้ในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยมุ่งหมายให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ ปรับใช้ และบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แต่ท้ายที่สุดแล้ว “แนวคิดระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นี้ ก็มิได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แต่อย่างใด

ถัดมาในปีพุทธศักราช ๒๕๓๗ สภาผู้แทนราษฎร (house of representative) ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)”<sup>๑๑</sup> ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาหามาตรการแนวทางในการพัฒนาและปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยอีกคำรบหนึ่ง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเกิดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยที่เข้มข้นยิ่งในระบบการเมืองไทย ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ (dark may)” ที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๑๗ ถึงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๓๕<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๐</sup> อมร จันทรมบูรณ์. เรื่องเดียวกัน, น. ๖-๗.

<sup>๑๑</sup> สุริยา ปานแป้น. ปัญหาการตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ, น. ๙๕.

<sup>๑๒</sup> นันทชัย รักษ์จินดา. (มีนาคม-เมษายน ๒๕๖๑). นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท). รัฐสภาสาร, ๖๖(๒), ๔๔.

ในช่วงเวลานี้เอง กล่าวได้ว่าเป็นยุคทอง (gold age) ของแนวคิดทางกฎหมายมหาชน (conception of public law) อย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้มอบหมายและให้โอกาสแก่บรรดานักกฎหมายมหาชน ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางด้านกฎหมายในการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบ โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเหล่านั้น มาสร้างกระบวนการในการปฏิรูปการเมืองและนำเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

โดยหนึ่งในนักวิจัยคนสำคัญที่ได้รับมอบหมายจาก “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” เพื่อทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ คือ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>๑๓</sup> โดยศึกษาวิจัยภายใต้ชื่อหัวข้อ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

ในข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้บรรยายไว้ในหัวข้อ “๓) แนวทางสำหรับประเทศไทย” มีสาระสำคัญว่า “...รัฐธรรมนูญที่ดีควรบัญญัติหลักการที่จะให้ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้ง...<sup>๑๔</sup>” และ “...ควรที่จะจัดให้มีกระบวนการที่แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เพื่อป้องกันการแก้ไขตามอำเภอใจของผู้ที่มีอำนาจภายหลัง...<sup>๑๕</sup>” และ “นอกจากนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงควรยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ...<sup>๑๖</sup>”

เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะในงานวิจัยฉบับนี้แล้ว จะพบว่า ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ มีเจตนารมณ์มุ่งหมาย ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีนัยแห่งความหมาย บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอัตลักษณ์ยิ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป อย่างเฉพาะกิจและเด่นชัด

<sup>๑๓</sup> ในขณะที่ดำเนินงานวิจัยเรื่องดังกล่าว อาจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์

<sup>๑๔</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๓๘). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, น. ๓๖.

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๓๖.

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๓๖-๓๗.

เป็นที่น่าสังเกตว่า หัวข้อวิจัยเรื่องนี้ กล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นการต่อยอดแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนุรณ ที่ได้เคยเสนอไว้ก่อนหน้านั้นเอง

นอกจากผลงานวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ในช่วงเวลานั้นก็ยังปรากฏผลงานวิจัยทางกฎหมายมหาชนอีกหลากหลายฉบับ อาทิ งานวิจัยเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง งานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรอิสระ เป็นต้น

ผลงานวิจัยที่ได้รับการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ฉบับต่าง ๆ เหล่านั้น ล้วนเป็น “เมล็ดพันธุ์ (seed)” แห่งการให้กำเนิดรูปแบบกฎหมายประเภทใหม่และรูปแบบขององค์กรอิสระ (independent entity) ในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญในเวลาต่อมา อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งยังคงบังคับใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน

ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งสัญญาประชาคมของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ดำเนินการมาแล้วร่วม ๒ ปี คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จึงจัดทำบทสรุปพร้อมข้อเสนอแนะผลการวิจัยในการปฏิรูปการเมืองในทุกมิติต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาซึ่งรวมถึงระบบกฎหมายใหม่ที่เรียกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เห็นสมควรให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการนี้

จากข้อเสนอแนะข้างต้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐบาล (government) จึงเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา เพื่อขอแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้สามารถจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นได้ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้นใช้บังคับแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับเดิมสืบไป ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินการเรื่องเช่นว่านี้

ผลของการดำเนินงานดังกล่าว ท้ายที่สุด จึงนำไปสู่การให้กำเนิด “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” และ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” ตามลำดับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นี้ ได้วางรากฐานทางระบบการเมืองไทยและระบบกฎหมายไทยในมิติใหม่ ๆ ไว้หลากหลายด้าน

อาทิ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น การให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในภารกิจต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

จากพหุปัจจัยข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้รับการยกย่องว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุด” และเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” อย่างแท้จริง นับแต่ประเทศไทยบังคับใช้ระบบรัฐธรรมนูญมา ทั้งนี้ เนื่องจากมีความประณีตในกระบวนการจัดทำ ตั้งแต่กระบวนการต้นธารถึงกระบวนการปลายธาร โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้อย่างเต็มภาคภูมิว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นปฐมแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้กำเนิดกฎหมายใหม่ที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” และ “องค์กรอิสระ” ขึ้นในระบบกฎหมายไทยที่ยังคงใช้บังคับมาจวบจนปัจจุบัน ซึ่งเรื่องราวทั้งหมดนี้ ก็คือเส้นทางโดยสังเขปในการเกิดขึ้นซึ่งกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ในระบบกฎหมายไทย

### ความหมายและบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้น ตรงกับรูปศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือ “organic law” และตรงกับรูปศัพท์ในภาษาฝรั่งเศส คือ “loi organique<sup>๑๗</sup>” ส่วนคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” หรือ “รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ตรงกับรูปศัพท์ภาษาอังกฤษในอีกคำหนึ่ง คือ “organic act”

หากพิจารณาไปที่คำว่า “organic” เป็นการเฉพาะแล้ว คำๆ นี้ แปลความอย่างตรงไปตรงมาได้ว่า “ส่วนที่เกี่ยวกับอวัยวะ” ซึ่งมาจากคำว่า “organ” ที่แปลว่า “อวัยวะ” ข้อพิจารณาที่เกิดขึ้นคือ รูปศัพท์ คำว่า “organic law” หรือ “organic act” เหตุใด? จึงได้รับการแปลความในบริบทภาษาไทยว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” หรือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

<sup>๑๗</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, น. ๑๖.

คำตอบและเหตุผลของเรื่องดังกล่าว ย่อมกระจ่างชัดขึ้น โดยการศึกษาเรื่องราวของความหมายและบทบาทของ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่จะกล่าวถึงนี้

### ๑. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามนัยความหมายทางวิชาการ

นัยความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีการศึกษาและให้ความหมายโดยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายไว้หลากหลายท่าน ทั้งการอธิบายไว้ในส่วนของตำราทางกฎหมาย รายงานการวิจัย และบทความวิชาการต่าง ๆ อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบรรณ ได้อธิบายนัยความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในบทความวิชาการเรื่อง “สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย” ในเชิงเทคนิค ความว่า

“... organic law เป็นรูปแบบของกฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราใช้ชื่อเรียกกันว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”..... บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญ หรือเกี่ยวกับกลไก หรือองค์การบริหารสำคัญ ที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมืองหรือของ “เจ้าหน้าที่ระดับสูง” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จำเป็นต้องมี “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมาย เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด” นั้น จะต้องนำไปสู่ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป..... ฉะนั้น เพื่อให้ “กฎหมาย” ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียดเหล่านี้ ไม่อาจถูกแก้ไขได้ง่าย หรือไม่รอบคอบจนเกินไป (โดยพรรคการเมืองกุมอำนาจเสียงข้างมากในสภา ในขณะใดขณะหนึ่ง) จนทำให้ “ผลการปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ - organic law” ขึ้น<sup>๑๔</sup>”

เป็นที่น่าสังเกตว่า การอธิบายนัยความหมายของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบรรณ นั้น เป็นไปในลักษณะชี้แจงถึงเหตุผลทางเทคนิคว่า เหตุใดจึงต้องมีการนำเอาระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในการกำหนดสาระและวิธีการ

<sup>๑๔</sup> อมร จันทรสุมบรรณ. รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ. ในที่ประชุมของ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบรรณ น. ๖-๗.

ในรายละเอียดทางกฎหมายให้แตกแยกออกมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยอิงเหตุผลปัจจัยทางการเมืองประกอบอย่างมีนัยสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ในตำรากฎหมาย “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ความว่า กฎหมายที่ดีควรเขียนให้สั้น กะทัดรัด รัดกุม แต่มีความหมายชัดเจนไม่เคลือบคลุม ข้อนี้เป็นปัญหาในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะความสั้นมักจะไปไม่ได้กับความละเอียดชัดเจน ความกะทัดรัดมักไปไม่ได้กับความไม่เคลือบคลุม วิธีปฏิบัติในการร่างรัฐธรรมนูญของนานาชาติ จึงเป็นว่าร่างให้กะทัดรัด สกัดเอาแต่หลักการใหญ่ ๆ มาบัญญัติลงไป ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยให้ไปว่ากันในกฎหมายอื่น ๆ กฎหมายอื่นที่ว่านี้ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากไปจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น<sup>๑๙</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายนัยสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างตลกขบขัน ในบทคัดย่อ (abstract) ของรายงานวิจัยเรื่อง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพ.) ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๘ อย่างน่ารันทดว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กร หรือการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ... การจะตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง โดยมีกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา<sup>๒๐</sup>”

นอกจากนั้น ในบทคัดย่อรายงานการวิจัยฉบับดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ยังได้แสดงเหตุผลสนับสนุนของนักวิชาการต่อการนำเอาระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในระบบกฎหมายของประเทศไทยไว้ด้วยความว่า “.....แม้ในระบบกฎหมายของไทยจะไม่ปรากฏเรื่องนี้ก็ตาม แต่นักวิชาการกฎหมายหลายท่าน ได้เสนอให้มีการนำระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย

<sup>๑๙</sup> สุริยา ปานแป้น. เรื่องเดียวกัน. น. ๙๑.

<sup>๒๐</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน. น. ๖.

โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองแนวความคิดด้วยกัน แนวความคิดแรก เห็นว่า การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จไปได้อย่างรวดเร็ว รัฐธรรมนูญจะสั้น กระชับ โดยมีรายละเอียดอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกที่หนึ่ง การแก้ไขก็ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ เมื่อต้องการแก้ไขจึงไม่ยุ่งยากนัก แนวความคิดที่สอง เห็นว่า การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา จะเป็นเครื่องค้ำประกัน มิให้ผู้มีอำนาจในทางการเมือง ดำเนินการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง หรือพวกพ้องของตนเอง อันแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่ดีจึงควรบัญญัติหลักการที่จะให้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้ง...<sup>๒๑</sup>

เมื่อพิจารณาการอธิบายแจ่มแจ้งนัยแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจากรายงานวิจัยแล้ว จะพบว่า เป็นการอธิบายในเชิงวิชาการ ผสมผสานกับการนำข้อเท็จจริงทางสภาพการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นมาประกอบ ซึ่งจะคล้ายคลึงกับการอธิบายของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ที่ได้ยกเสนอไว้ก่อนหน้า

โดยอาจารย์ทั้งสองท่านมีจุดร่วมที่เห็นพ้องต้องกัน คือ สมควรนำเอากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้ในระบบกฎหมายไทย เพื่อเป็นส่วนขยายรายละเอียดของเนื้อความที่ไม่อาจกล่าวไว้ได้ทั้งหมดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยให้มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขได้ยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองใช้กลไกของรัฐสภาในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย อันจะเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร. มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายถึงนัยความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำรากฎหมาย ชื่อ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐)” ความว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น<sup>๒๒</sup>”

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๗.

<sup>๒๒</sup> มานิตย์ จุมปา. (๒๕๔๕). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)* (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: นิติธรรม, น. ๒๒๔.

จากทัศนคติความเห็นทางวิชาการของบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ที่ยกแสดงไว้ ผู้เขียนพอจะประมวลความหมายของคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ได้ว่า

“กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นรูปแบบกฎหมายประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในทางตรง กล่าวคือ ตราขึ้นตามเนื้อความแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นส่วนขยายรายละเอียดทางกฎหมายที่ไม่อาจกล่าวไว้ทั้งกระบวนการความในรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ โดยจะต้องมีลักษณะเฉพาะยิ่ง คือ มีศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยกระบวนการตราและแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะมีกระบวนการพิเศษในทางที่ยากและแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป”

อนึ่ง ในทัศนคติของผู้เขียน จากเหตุปัจจัยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญโดยตรงและรับหน้าที่เป็นส่วนขยายรายละเอียดของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงสามารถเปรียบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้เสมือน “แขน ขา” อันเป็นอวัยวะของร่างกาย ซึ่งก็คือ “รัฐธรรมนูญ” นั้นเอง ด้วยเหตุนี้ ข้อคำถามว่าเหตุใดจึงมีการแปลรูปศัพท์ภาษาอังกฤษ คำว่า “organic law” ในบริบทภาษาไทยว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็คงจะไม่คลุ้มเครืออีกต่อไป

## ๒. บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

จากหัวข้อ ๑. ที่ได้อธิบายถึงนัยความหมายทางวิชาการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้ การสืบค้นแสวงหา “บทบาท (the character)” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในหัวข้อนี้ จึงเป็นการที่ไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะ “บทบาท (the character)” นั้น ได้ถูกเผยออกมาบ้างแล้วจากหัวข้อก่อนหน้า

เมื่อกล่าวถึง “บทบาท (the character)” การพิจารณาก็จะมุ่งไปที่ “วัตถุประสงค์ (objective)” ของการมีขึ้นของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สาเหตุปัจจัยที่จะต้องเกิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นนั่นเอง ซึ่งการศึกษาเรื่องดังกล่าวให้ถ่องแท้และตกผลึก ย่อมต้องพิจารณาอย่างสากล ซึ่งหมายถึงว่า ต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงจุดกำเนิดที่มาของแนวความคิดว่าด้วยระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศไทย

ต้องยอมรับว่า “แนวความคิดว่าด้วยระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (conception on organic law system)” นั้น มิได้เป็นแนวความคิดจากศาสตร์กฎหมายของประเทศไทยโดยบริสุทธิ์ แต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากพลวัตการเมือง การปกครองของ

ต่างประเทศ ซึ่งประเทศต้นแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ปรับใช้ คือ “ประเทศฝรั่งเศส”<sup>๒๓</sup>

ดังนั้น การแสวงหา “บทบาท” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสาเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศฝรั่งเศสด้วยประการหนึ่ง แล้วจึงค่อยกลับมาพิจารณาสาเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยอีกประการหนึ่งประกอบ ก็จะทำให้ภาพขยาย ของคำว่า “บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” กระจ่างชัดอย่างที่สุด

#### ๑) บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส

แนวคิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรใช้บังคับและภายหลังจากการเสนอแนวคิดของ “Sièyes (ซีเอเยส์)”<sup>๒๔</sup> ผู้เชี่ยวชาญด้านแนวคิดทางสังคมและทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ที่ต้องการพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้รอดพ้นจาก “เกมการเมือง (politic game)” โดยเสนอแนวคิดดังกล่าวไว้ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘-๑๙

นัยของหลักคิดการพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้รอดพ้นจากเกมการเมืองนี้ มีอยู่ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น ควรมอบอำนาจในการจัดทำให้แก่องค์กรอื่นที่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกโยงเกี่ยวข้องกับทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ซึ่งนั่นเป็นอันตรายอย่างยิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะนำเอากลไกของรัฐสภา มาทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรจัดทำแต่กฎหมายธรรมดาทั่วไปเท่านั้น

จากการเสนอแนวคิดดังกล่าวของ “Sièyes” ได้ส่งผลไปสู่การเกิดกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในวิธีการที่แตกต่างหากเป็นการเฉพาะจากกฎหมายธรรมดาทั่วไปในประเทศฝรั่งเศส และแผ่ขยายอิทธิพลทางความคิดมาจนถึงยุคปัจจุบัน เพื่อเป็นหลักประกันว่า “รัฐธรรมนูญ (constitution)” จะไม่อาจแก้ไขได้โดยง่ายและเหมือนกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ มิให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ให้อยู่ในองค์กร

<sup>๒๓</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๑). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, น. ๑.

<sup>๒๔</sup> เรื่องเดียวกัน. น. ๓.

พิเศษเฉพาะ เช่น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น และเกิดการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในเวลาต่อมา โดยยกย่องให้ “รัฐธรรมนูญ” มีสถานะเป็น “กฎหมายสูงสุด” ของรัฐ

บทบาทของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น ก็เป็นไปในทำนองเช่นเดียวกับบทบาทของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและกฎหมายพื้นฐาน (basic law) ของประเทศเยอรมนี กล่าวคือ มุ่งกำหนดโครงสร้างทางการเมือง การปกครองที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐ รวมไปถึงการรับรองและสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองแห่งรัฐ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปพร้อมกัน

ด้วยที่รัฐธรรมนูญรับบทบาทในการกำหนดโครงสร้างแห่งรัฐอย่างกว้างขวาง จึงเกิดข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญขึ้น กล่าวคือ ไม่สามารถบรรจุเนื้อหารายละเอียดปลีกย่อยขององค์ภาพเหล่านั้นไว้ได้ทั้งหมดในรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้เกิดความยืดยาวของเนื้อความและสูญเสียไปซึ่งอัตลักษณ์ของรูปแบบการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ต้องการความกระชับและคงไว้แต่นัยที่สำคัญ

จากปัจจัยดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ต้องมี “กฎหมายเสริม” เพื่อรับบทบาทในการขยายความและกำหนดรายละเอียดแห่งองค์ภาพเหล่านั้น ที่ไม่อาจกล่าวไว้ทั้งหมดได้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการแนวคิดของ “กฎหมายเสริม” นี้ “Hubert AMIEL” นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้บรรยายไว้อย่างมีหลักคิดและมีความสมเหตุสมผล ในหนังสือชื่อ “Les lois organiques”<sup>๒๕</sup> ตีพิมพ์ในปี คริสต์ศักราช ๑๙๘๙ ความว่า

“เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และมีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น ในการเขียนรัฐธรรมนูญ จึงไม่สมควรที่จะบัญญัติรายละเอียดไว้ เรื่องใดที่เป็นสาระสำคัญอันเกรงว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงจะบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ไว้ เช่น กระบวนการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อำนาจ

---

<sup>๒๕</sup> Hubert AMIEL. (1989). *Les lois organiques*, *Revue du Droit Public*. p. 410. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, น. ๗.

หน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โครงสร้างขององค์กร หรือสถาบันทางการเมือง ประเภทต่างๆ ฯลฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายอื่น เข้ามากำหนด รายละเอียดและแนวทางปฏิบัติต่างๆ เฉพาะแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยกฎหมายประเภทนี้ จะต้องมีความ “ศักดิ์สิทธิ์” น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กระบวนการในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมควรมีความ “คล่องตัว” มากกว่ารัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นภาพรวมของระบบการปกครองทั้งหมด”

จากหลักการแนวคิดของ “Hubert AMIEL” ที่สะท้อนไว้ จะเห็นได้ว่า “Hubert AMIEL” มุ่งหมายให้กฎหมายเสริมที่ตราขึ้น ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยให้มีกลไกเฉพาะในการตรากฎหมายเสริมเหล่านั้น ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับหลักการแนวคิดของ “Sièyes” ที่เสนอไว้ก่อนหน้า โดยมุ่งหมายให้กลไกกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแยกออกเป็นการเฉพาะจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อปลอดภัยจากเกมส์การเมือง

กรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้นำเอาอิทธิพลแนวคิดเรื่อง “กฎหมายเสริม” มารับบทบาทในการขยายรายละเอียดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไว้ด้วยเช่นเดียวกัน ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น ๔ ฉบับ ได้แก่

#### ก. รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๘

แนวคิดในเรื่องของการจัดทำกฎหมายเสริม เพื่อขยายเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมครั้งแรกในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสช่วงปี ค.ศ. ๑๘๔๘ (พ.ศ. ๒๓๙๑ ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) ผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๘ มาตรา ๑๑๕ ความว่า

“ภายหลังจากการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นด้วย โดยจะต้องตรากฎหมายพิเศษ ขึ้นมาฉบับหนึ่งก่อน เพื่อกำหนดเรื่องที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๖</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย*, น. ๑๐.

จากบทบัญญัติของมาตรา ๑๑๕ นี้ สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดของ “Sièyes” ที่ได้เสนอไว้ก่อนหน้า เพื่อให้รัฐธรรมนูญสมควรปลอดจากการตกเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยให้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญตกเป็นขององค์กรพิเศษและมีกระบวนการตราและแก้ไขที่ยากไปกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไปนั้น ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๘ อย่างมีนัยสำคัญ โดยมอบอำนาจแห่งการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แก่ “สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ”

นอกจากนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๑๑๕ ยังยืนยันไว้ชัดเจน ถึงการนำเอาหลักการในการสร้าง “กฎหมายเสริม” เพื่อขยายเนื้อความรายละเอียดแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย โดยให้นำ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” มาเป็นเครื่องมือในการเสริมเนื้อความของรัฐธรรมนูญให้เกิดความสมบูรณ์ เพียงแต่กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้น ยังคงเป็นไปเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป<sup>๒๗</sup>

### ข. รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๘๗๕

มีการบัญญัติรับรองในเรื่องของ “กฎหมายเสริม” ไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ไม่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” แต่เรียกว่า “กฎหมายพิเศษ” โดยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑ ความว่า

“อำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยอำนาจสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง องค์ประกอบ วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ”

ต่อคำว่า “กฎหมายพิเศษ” ที่บัญญัติไว้นี้ ภายหลังในเดือนสิงหาคม และเดือนพฤศจิกายน คริสต์ศักราช ๑๘๗๕ ได้มีการตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจจากมาตรา ๑ นี้ขึ้น เพื่อตรา “กฎหมายพิเศษ” จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเรียกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความเห็นต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นดังกล่าว ความว่า “... “น่าจะ” ถือได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ได้เรียกชื่อว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม”<sup>๒๘</sup>

<sup>๒๗</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๑๑.

<sup>๒๘</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, น. ๑๒.

กระบวนการตรา “กฎหมายพิเศษ” ที่เกิดขึ้นดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๗๕ ยังคงกำหนดให้กระบวนการตราเป็นไปเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป

### ค. รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๖

ได้บัญญัติถึง “กฎหมายเสริม” ที่จะต้องตราขึ้นเพื่อขยายเนื้อความรายละเอียดแห่งรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ “กฎหมายเสริม” ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๖ นี้ ได้ปรากฏออกมาในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ “รูปแบบรัฐบัญญัติ” “รูปแบบรัฐบัญญัติพิเศษ” “รูปแบบรัฐบัญญัติเฉพาะ” และ “รูปแบบรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดให้รายละเอียดในเรื่องใด จะต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายเสริมในรูปแบบใด อาทิ

กรณีการกำหนดโครงสร้างและวิธีพิจารณาของศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง มาตรา ๕๙ แห่งรัฐธรรมนูญให้ตราขึ้นในรูปแบบ “รัฐบัญญัติพิเศษ”

กรณีวาระวิธีการเลือกตั้งและคุณสมบัติของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญให้ตราขึ้นในรูปแบบ “รัฐบัญญัติ”

กรณีวิธีการเสนองบประมาณ มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญให้ตราขึ้นในรูปแบบ “รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

กรณีการกำหนดเงื่อนไขในสิทธิสำหรับพลเมืองแห่งดินแดนโพ้นทะเลที่จะสามารถใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับพลเมืองฝรั่งเศส มาตรา ๘๐ แห่งรัฐธรรมนูญให้ตราขึ้นในรูปแบบ “รัฐบัญญัติเฉพาะ” เป็นต้น

โดยกระบวนการตรากฎหมายทั้ง ๔ รูปแบบ รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๖ ยังคงบัญญัติให้มีกระบวนการตราไว้เช่นเดียวกับการตรากฎหมายธรรมดาทั่วไปอีกเช่นเดียวกัน

### ง. รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้รับรองให้มี “กฎหมายเสริม” เพื่อกำหนดสารัตถะ (core) ในส่วนปลีกย่อยที่ไม่อาจกล่าวไว้ได้ทั้งหมดในรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกัน และเรียกกฎหมายเสริมนั้นว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique)” ทั้งหมด

โดยกฎหมายเสริม ที่จะต้องจัดทำขึ้นในรูปกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ ประกอบด้วยกันทั้งสิ้น ๑๔ กรณี ได้แก่

- (๑) การเลือกตั้งประธานาธิบดี (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๖)
- (๒) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐและทหารระดับสูง (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๑๓)
- (๓) การขัดกันระหว่างความเป็นสมาชิกสภากับการเป็นรัฐมนตรี (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๒๓)
- (๔) องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๒๕)
- (๕) องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๒๕)
- (๖) ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๒๕)
- (๗) กรณีสมาชิกวุฒิสภามอบอำนาจให้ผู้อื่นลงคะแนนเสียงในกรณีพิเศษ (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๒๗)
- (๘) กฎหมายวิธีการงบประมาณ (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๓๔ และ มาตรา ๔๗)
- (๙) ขอบเขตของรัฐบัญญัติ (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๓๔)
- (๑๐) ตุลาการรัฐธรรมนูญ (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๖๓)
- (๑๑) สถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๖๔)
- (๑๒) องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการและการอภัยโทษ (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๖๕)
- (๑๓) ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๖๗) และ
- (๑๔) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม (บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา ๗๑)<sup>๒๙</sup>

<sup>๒๙</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน, น. ๑๘.

จะเห็นได้ว่า กรณีที่รัฐธรรมนุญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ บัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญขึ้นนั้น จะเป็นสารัตถะรายละเอียดที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนุญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ ยังได้กำหนดกลไกของกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญไว้ในมาตรา ๔๖ เป็นการเฉพาะความว่า

“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนุญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติม ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

สภาที่ได้รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอให้พิจารณา จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมายดังกล่าวได้ เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาดังกล่าว

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน จนทำให้ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ มาใช้บังคับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณายืนยันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรสุดท้าย มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญจะประกาศใช้บังคับได้ ภายหลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนุญ ประกาศว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนุญ<sup>๓๐</sup>”

จากกลไกที่มาตรา ๔๖ บัญญัติไว้เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปในทางที่ยากกว่ากระบวนการตรากฎหมายธรรมดาทั่วไป ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญของประเทศฝรั่งเศสตามนัยแห่งรัฐธรรมนุญ ฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ จึงมี “สถานะทางกฎหมาย” ที่ “สูงกว่า” กฎหมายธรรมดาทั่วไป

<sup>๓๐</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เรื่องเดียวกัน, น. ๒๐.

โดยเรื่องของการพิจารณากฎกระทรวงการตรา “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” นี้ ภายหลังจากการถือกันเป็นหลักการสากลว่า หากกระทรวงการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความเฉพาะแตกต่างไปในทางที่ยากกว่าการตรากฎหมายธรรมดาทั่วไป จะถือว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้น มี “ศักดิ์ทางกฎหมาย (hierarchy of law)” ที่ “สูงกว่า (upper)” กฎหมายธรรมดาทั่วไป

ในทางตรงกันข้าม หากกลไกของกระทรวงการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ “ศักดิ์ทางกฎหมาย” ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป จะมีความ “เท่าเทียมกัน”

ดังนั้น ผลกระทบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส จึงเด่นชัดไปในทิศทางของการรับหน้าที่เป็น “กฎหมายเสริม” ที่ขยายเนื้อความรายละเอียดของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยสงวนอัตลักษณ์ให้กฎหมายเสริมประเภท “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” มีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยกำหนดกลไกของกระทรวงการตราไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากกระทรวงการตรากฎหมายธรรมดาทั่วไป

## ๒) บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

สำหรับบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในบริบทของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของการถือกำเนิดซึ่งได้อธิบายไว้ในส่วนก่อนหน้าแล้ว ย่อมกระจ่างชัดว่า บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตามเจตนารมณ์ของนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ได้พยายามที่จะให้บทบาทนั้น ดำรงอยู่ในเส้นทางเดียวกับบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ เป็น “กฎหมายเสริม” ซึ่งรับบทบาทในการขยายรายละเอียดทางกลไกกฎหมายที่มีได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงศักดิ์กว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยมีกระทรวงการตราที่ยากและเป็นการเฉพาะต่างหากไปจากกฎหมายธรรมดา

แต่ถึงกระนั้น ในช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย กล่าวคือ ช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็มีได้ดำรงอยู่บนเส้นทางเดียวกันกับบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสเสียทั้งหมด และเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในส่วนนี้ จึงขอสะท้อนรายละเอียดของบทบาทกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้

### ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือว่าเป็นปฐมรัฐธรรมนูญ ที่มีการบรรจุระบบกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ไว้ในระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นดอกผลที่เกิดมาจากแนวคิดของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและการผลักดันของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ดังที่กล่าวถึงไว้ในส่วนของพัฒนาการ โดยมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๓๒๓ วรรคแรก ความว่า “ภายในสองร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้<sup>๓๑</sup>”

(๒) บทบัญญัติมาตรา ๓๒๙ ความว่า “ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ<sup>๓๒</sup>”

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แบ่งการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงรีบเร่ง ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓๒๓ วรรคแรก ที่จะต้องดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๒๕๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และช่วงไม่รีบเร่ง ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓๒๙ ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

<sup>๓๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒๓ วรรคแรก

<sup>๓๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒๙

ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นนี้ ยังแบ่งออกได้เป็นอีก ๒ กลุ่มใหญ่ ได้แก่

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยแท้ มีด้วยกัน ๕ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ (๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระ มีด้วยกัน ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐธรรมนูญ (๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ (๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาการจัดกลุ่มกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในข้างต้น จะพบเห็นเจตนารมณ์ของการนำเอาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย ได้ชัดแจ้งในระดับหนึ่งว่า คณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ มุ่งหมายที่จะนำเอากลไกของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาสร้างความเข้มแข็งและพิเศษให้กับ “กระบวนการองคาพยพทางการเมือง” และ “กระบวนการขององค์กรอิสระ” เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนในเรื่องของ “การเมือง” “การแทรกแซง” และ “การทุจริต” ที่เป็นปัญหารากเง้าของประเทศไทย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนบูรณ์ และแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้เสนอหลักการดังกล่าวไว้ก่อนหน้า

แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งว่า กลไกในการตราและแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดไว้นี้ กล่าวคือ มาตรา ๙๒ ถึงมาตรา ๙๔ และมาตรา ๑๖๙ ถึงมาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๓๑๓ มิได้มีการบัญญัติกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปแต่อย่างใด

นอกจากนั้น กระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติธรรมดา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒ ก็บัญญัติให้เป็นไปในวิธีการเดียวกันอีก กล่าวคือ เป็นไปในระบบทางเลือก หมายถึงว่า ผู้ที่มีอำนาจ

พิจารณาร่างกฎหมายเหล่านั้น จะเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้

จากกระบวนการตราและกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบที่มีได้มีความแตกต่างไปจากส่งผลทำให้ชั้นทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีศักดิ์ทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ซึ่ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้โดย “คำวินิจฉัยที่ ๓-๕/๒๕๕๐”<sup>๓๓</sup>

จากข้อเท็จจริงในข้างต้นนี้ จึงเป็นเครื่องยืนยันได้ประจักษ์ว่า กลไกในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป

ดังนั้น ความสอดคล้องของนัยความหมายทางวิชาการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีขึ้นนี้ คงเป็นไปและสอดคล้องแต่เพียงบางส่วน กล่าวคือ เฉพาะในส่วนขอบเขตที่มาขยายรายละเอียดทางข้อกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ทั้งกระบวนการในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในกรณีของกระบวนการตราและการแก้ไขเพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความสูงแห่งศักดิ์ทางกฎหมายยิ่งกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป กับทั้งหลักประกันมิให้ฝ่ายการเมือง ใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย ยังคงไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

## ข. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่สอง ที่มีการบรรจุกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในระบบกฎหมายของประเทศไทยต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

โดยมาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือ “รัฐสภา (parliament)” จะต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ จำนวนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติ

<sup>๓๓</sup> โปรดดู คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ประเด็นวินิจฉัยที่ ๔

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ (๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๓๔</sup>

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ ฉบับเหล่านี้ จึงเป็น “กฎหมายประเภทบังคับตรา” ที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้เกิดขึ้น ซึ่งหากองค์กรที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการตราให้แล้วเสร็จ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาขอบข่ายภารกิจตามชื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ ฉบับแล้ว การจัดแบ่งกลุ่ม ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั่นคือ จัดแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มชนิด ได้แก่ กลุ่มกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเมือง กับกลุ่มกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้ององค์กรอิสระประเภทต่าง ๆ

ถัดมาในส่วนของกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติกระบวนการแยกไว้เป็นการเฉพาะ ในส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ มาตรา เริ่มตั้งแต่มาตรา ๑๓๘ ถึงมาตรา ๑๔๑ โดยแยกต่างหากจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ในส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ

โดยมาตรา ๑๔๐ ได้กำหนดจำนวนวาระในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกเป็น ๓ วาระ กล่าวคือ วาระแรกขึ้นรับหลักการ วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่สามขึ้นออกเสียงลงคะแนน ซึ่งในส่วนของ การกำหนดวาระเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นที่กล่าวนี้ ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากกรณีการตราพระราชบัญญัติทั่วไปแต่อย่างใด

<sup>๓๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘

แต่กลับปรากฏความแตกต่างกันในส่วนของการลงคะแนนเสียงในแต่ละวาระ กล่าวคือ มาตรา ๑๔๐ ได้กำหนดอัตราส่วนค่าคะแนนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละวาระไว้สูงยิ่งกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นกระบวนการที่ “ยากกว่า”

นอกจากนั้นในมาตรา ๑๔๑ วรรคแรก<sup>๓๕</sup> ได้บัญญัติในทางบังคับให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๑๔๐ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญ (the constitutional court) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน

จากรายละเอียดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ นั้น สะท้อนให้เห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ชัดเจน ที่จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเสริมที่มีความพิเศษและมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงค่ายิ่งไปกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ทั้งนี้ สังเกตเห็นได้จากกลไกแห่งกระบวนการตราที่แสดงไว้

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ ฉบับข้างต้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องตราขึ้นนั้น ปรากฏว่าได้มีการตราออกมาบังคับใช้ได้เป็นการสำเร็จเพียง ๘ ฉบับเท่านั้น แต่กลับไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด ทั้งที่ มาตรา ๓๐๐ วรรคท้ายบัญญัติไว้ชัดเจน ความว่า “...ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้<sup>๓๖</sup>” กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และกลายเป็นช่องว่างของรัฐธรรมนูญในเรื่องของความรับผิดชอบขององค์กรที่ฝ่าฝืนไม่กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งสมควรที่จะต้องสร้างมาตรการความรับผิดชอบต่อไป

<sup>๓๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคแรก ความว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง”

<sup>๓๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคท้าย

เมื่อพิจารณามาถึงส่วนนี้ ย่อมจะเห็นพัฒนาการระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้กระจ่างชัดยิ่งขึ้นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มีความพยายามที่จะให้มีความหมายและบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความใกล้เคียงกับต้นแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น โดยดำรงความเป็นกฎหมายเสริมไว้อย่างมั่นคง และเพิ่มฐานะความสูงศักดิ์ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าไป ผ่านกระบวนการตราที่ยากและแยกออกจากการตราพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป

#### ค. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่สามและเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ได้บัญญัติรับรองให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แต่การบัญญัติรับรองไว้ในคราวนี้ มิได้มีการจัดแบ่งแยกหมวดหมู่ระหว่างการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการตราพระราชบัญญัติทั่วไปไว้แต่อย่างใด แต่ได้กล่าวระคนปนกันไว้ในหมวดเดียวกัน ในส่วนที่ ๔ บทที่แก้ไขแก้สภาพทั้งสอง ส่งผลให้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงผสมรวมอยู่กับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป

โดยมาตรา ๑๓๐ ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายเสริมในภารกิจต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๑๐ ฉบับสำคัญ ความว่า “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>๓๗</sup>”

<sup>๓๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐

จากถ้อยความในมาตรา ๑๓๐ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๐ ฉบับเหล่านั้น เป็น “กฎหมายประเภทบังคับตรา” เช่นเดียวกับลักษณะที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหากองค์กรที่รับผิดชอบในการตรา ฝ่าฝืนงดเว้นการปฏิบัติ ย่อมเท่ากับว่า องค์กรที่รับผิดชอบในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติกลไกไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกลไกเดิมที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ ยังคงกำหนดองค์กรที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะเดียวกัน (มาตรา ๑๓๑) และให้มีกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ วาระเช่นเดิม (มาตรา ๑๓๒) โดยยังคงกำหนดให้การลงคะแนนเสียงของแต่ละวาระในการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องมากกว่ากรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

ขั้นตอนกลไกที่กล่าวไว้เหล่านี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “บทสามัญ” ของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่ที่แตกต่างออกไปอย่างเด่นชัด จากกลไกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ นั่นคือ กรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้องค์กรอื่นพิจารณา ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๒ (๒) ได้บัญญัติให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรเหล่านั้น ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและให้ความเห็น หากไม่ปรากฏการทักท้วง รัฐสภา ก็สามารถเสนอร่างกฎหมายนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่หากมีการทักท้วงหรือการตั้งข้อสงสัยแก่อย่างใด ๆ ใดจากองค์กรเหล่านั้น รัฐสภาจะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวเหล่านั้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อความเห็น ก่อนที่จะเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ต่อกรณีของการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง พิจารณาก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น การกำหนดกลไกดังกล่าวไว้ ถือว่าเป็นการสร้างมาตรการเพื่อควบคุมความถูกต้องและความเหมาะสมของข้อกฎหมาย ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ ในลักษณะ “บังคับ” เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ได้รับรู้และสามารถแสดงความคิดเห็นทางข้อกฎหมาย เพื่อนำความเห็นนั้นไปพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความถูกต้อง ครบถ้วนและสมบูรณ์ได้

ในความเห็นของผู้เขียนต่อกรณีนี้ มาตรการควบคุมเชิงบังคับข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นมาตรการที่รอบคอบยิ่ง โดยเฉพาะกรณีของการกำหนดให้ “องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง” มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อมีความเห็นอย่างไรใด ๆ ได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะมีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น มาให้ความเห็นในขณะร่างกฎหมาย เพื่อให้มีข้อมูลทั้งในส่วนของชั้นทฤษฎีและชั้นปฏิบัติการ อย่างเพียงพอ อันจะส่งผลให้ เมื่อนำกฎหมายฉบับนั้นไปปฏิบัติจริง การบังคับใช้ก็จะมี ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ซึ่งกลไกการควบคุมเชิงบังคับในลักษณะนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่น ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

แต่ถึงกระนั้น ผู้เขียนยังคงเห็นต่างในบางประเด็นว่า การให้องค์กรอิสระ เข้ามามีส่วนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ควรจะมีขึ้น “ก่อน” ที่จะนำ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มิใช่มีขึ้นพร้อมกันในคราวเดียว ทั้งนี้เพราะ หากองค์กรอิสระมีความเห็นไว้ อย่างไรใด ๆ ซึ่งผูกพันให้รัฐสภาจะต้องนำข้อความเห็นนั้นไปพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เท่ากับว่า ความเห็นที่องค์กรอิสระให้ไว้นั้น จะไม่ได้รับการพิจารณาจากศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ต่อกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะให้ศาลฎีกาพิจารณาแต่เฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับศาลฎีกาเท่านั้น กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลฎีกา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะต้องพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และควรจะให้การพิจารณาโดยศาลฎีกานั้น มีขึ้น “ก่อน” ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกฉบับและเป็นองค์กรสุดท้าย เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักสากลที่ถือปฏิบัติมา

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๐ ฉบับข้างต้น นอกเหนือจากบทสามัญที่ได้อธิบายไว้ ยังมีกระบวนการตราตาม “บทเฉพาะกาล” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗<sup>๓๔</sup> ด้วย

ซึ่งในทางปฏิบัติที่เพิ่งผ่านพ้นไปได้ไม่นาน ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามกลไกของบทเฉพาะกาลนี้ กล่าวคือ ให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับเหล่านั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” มิใช่ “รัฐสภา” อย่างบทสามัญ โดยเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาเห็นชอบต่อไป และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างกฎหมายนั้นแล้วเสร็จ จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีข้อทักท้วงอย่างใด ๆ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

จากกลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้เหล่านี้ ทำให้มีความหมายและบทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย ยุคปัจจุบัน จึงมีความเหมือนกับแนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นกฎหมายเสริมซึ่งมีกระบวนการตราเป็นการเฉพาะในลักษณะที่ยากกว่าการตรากฎหมายธรรมดาทั่วไป และมีศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

<sup>๓๔</sup> โปรดดู มาตรา ๒๖๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

แต่ถึงกระนั้น ก็ยังคงมีความแตกต่างออกไป จนกล่าวได้ว่าเป็นอัตลักษณ์เฉพาะยิ่งของระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ที่แม้แต่ต้นแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสก็ไม่มี การดำเนินการในส่วนนี้ นั่นคือ การกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้องค์กรอื่นพิจารณาที่นอกเหนือไปจากศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือ ศาลฎีกาและองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

### บทสรุป

การถือกำเนิดของระบบกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law)” ในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลทางตรงจากแนวคิดกฎหมายเสริมและการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยรับบทบาทเป็นส่วนขยายรายละเอียดทางข้อกฎหมายที่มีได้กล่าวไว้โดยทั้งหมดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติในเชิงบังคับให้ตราขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญ ที่เปรียบเสมือน “ร่างกาย (body)” กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เปรียบเสมือน “อวัยวะ (organ)” มีความสัมพันธ์ในลักษณะเติมเต็มข้อสรวัดละ (core) ของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ครบถ้วน และสิ่งนั้นก็คือ “ผลึกบทบาท (character core)” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างสากล

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๑). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- มานิตย์ จุมปา. (๒๕๔๕). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) (พิมพ์ครั้งที่ ๔)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- รุ่งมณี เมฆโสภณ. (๒๕๕๓). *ประชาธิปไตยเป็นเลือด เหมือนนาไหลแต่ไปไม่ถึงไหน*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (๒๕๓๙). *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะคติของ ศ. ดร. อมร จันทรสมบุรณ์*. สถาบันนโยบายศึกษา.

### บทความวิชาการ

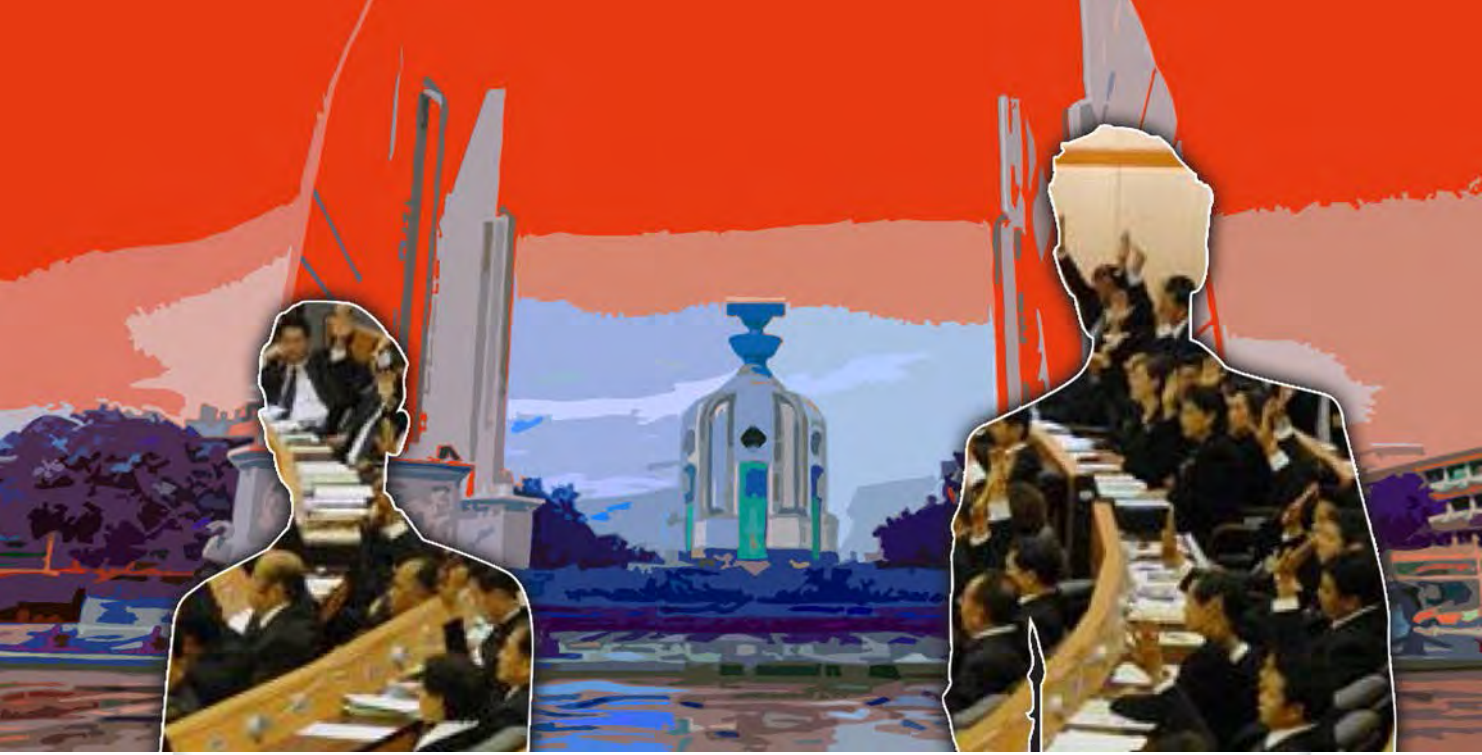
- นันทชัย รักซ์จินดา. (๒๕๖๑). *นายกรัฐมนตรีนอก (ภาคปฐมบท)*. รัฐสภาสาร, ๖๖(๒).

### งานวิจัย

- โกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๖๐). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. ๒๐๐๘*. รายงานการวิจัย ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรราชวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๓๘). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- สุรียา ปานแป้น. (๒๕๕๔). *ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.

### กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



## วิเคราะห์บริบทพรรคการเมือง ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รองศาสตราจารย์ ดร. เสณีย์ คำสุข\*

### บทนำ

พรรคการเมือง (political party) ในความหมายกว้างๆ คือ กลุ่มคนที่มีความคิดเห็น (opinions) ความเชื่อ (beliefs) หรือมีหลักการบางอย่าง (principles) ร่วมกันหรือบางกลุ่มอาจเชื่อ ศรัทธาในอุดมการณ์ (ideology) บางอย่างร่วมกับองค์กรพรรค (party organization) ด้วยความมุ่งหวังจะเข้าไปมีอำนาจรัฐบาลหรือการปกครอง (government powers) เพื่อทำการตัดสินใจจัดทำนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะโดยวิธีการเลือกตั้ง (election) หรือโดยวิธีการอื่น ๆ<sup>๑</sup>

\* รองศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

<sup>๑</sup> Andrew Heywood. (2007). *Politics*. New York: Palgrave Macmillan, p. 272.

พรรคการเมืองโดยทั่วไปก่อเกิดและพัฒนาตามเงื่อนไขที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **หนึ่ง** ตามกฎหมาย (legal creature) กับ**สอง** ตามธรรมชาติของสังคม (natural creature) ความต้องการรวมตัวกันทำงานทางการเมืองของบรรดาสมาชิกสภาที่ดี และความต้องการในการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ดี ดังที่มอริซ ดูเวเยอร์ (Maurice Duverger) ได้ศึกษาการก่อเกิดและการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองในหลายประเทศของทวีปยุโรปช่วงศตวรรษที่ ๑๙ - กลางศตวรรษที่ ๒๐ ปัจจัยสำคัญ ๒ ด้านดังกล่าวนี้ได้ทำให้กลุ่มสำคัญต่าง ๆ ในสังคม ทั้งกลุ่มอุดมการณ์ โบสถ์ กลุ่มหรือสหภาพแรงงาน กลุ่มเกษตร และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างก็ร่วมกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้กลุ่มตนมี “ตัวแทน” เข้าไปมีตำแหน่งสาธารณะ (public offices)<sup>๒</sup> ก็ถือเป็นการก่อเกิดและพัฒนาพรรคตามธรรมชาติของสังคม ส่วนในสังคมไทยส่วนใหญ่ พรรคการเมืองก่อเกิดและจัดโครงสร้างพรรคตามกรอบของกฎหมาย ทั้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (constitution) และกฎหมายพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ที่ประกาศใช้ระหว่างวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ ไปจนถึงการเกิดรัฐประหาร (coup d'état) วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงถูกยกเลิกใช้ ระหว่างนี้ “นักการเมือง” ทั้งในสภาและนอกสภาหลายคนได้รวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น พรรคแรกคือ พรรคก้าวหน้า มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค สมาชิกหลายคนของพรรคนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. อาทิเช่น นายสุวิชัย พันธะเศรษฐ์ ที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ หนึ่งในผู้นำ “คณะราษฎร” ก็รวมกันก่อตั้งพรรคชื่อ “ประชาธิปไตย” โดยพรรคก้าวหน้าได้ยุบรวมเข้าด้วยกัน<sup>๓</sup> ทางฝ่าย ส.ส. กลุ่มที่สนับสนุนผู้นำคณะราษฎรคนอื่น ๆ ก็ได้เคลื่อนไหวจัดตั้งพรรคขึ้น ดังเช่น พรรคสหชีพ สนับสนุน ดร. ปรีดี พนมยงค์ เป็นต้น<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup> Maurice Duverger. (1978). *Political Parties*. Cambridge: University Press.

<sup>๓</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก <https://th.wikipedia.org>

<sup>๔</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก [wiki.kpi.ac.th](http://wiki.kpi.ac.th)

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาเกือบทุกฉบับ ยกเว้นฉบับที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหาร ที่มุ่งหวังให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ชั่วคราวนั้น ล้วนแต่บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ รวมทั้ง “ฉบับที่ ๒๐” คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้จัดทำบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ด้วย แต่มีการเขียนเนื้อหาสาระไว้หลายประเด็น และปรากฏอยู่ในหลายมาตรา

รัฐธรรมนูญ “ฉบับที่ ๒๐” เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารในชื่อ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” หรือ คสช. ได้ดำเนินการให้มีการจัดทำขึ้นหลังจากเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ฉบับที่ ๑๙” เป็นฉบับชั่วคราวในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ปีเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในสาระสำคัญ และด้วยเจตนารมณ์แตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จึงทำให้มีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียด เพื่อให้เห็นบริบทของพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นตามกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อย่างชัดเจนขึ้น

ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นคำถามเพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้ ๒ ประเด็นเกี่ยวข้องกัน คือ สาระสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองมีอะไรบ้าง กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมืองคืออะไร

### วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิเคราะห์

๑. เพื่อวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
๒. เพื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

### วิธีการศึกษาและวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์สาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็เพื่อจับประเด็นด้านความหมาย (meaning) และบริบท (context)

เกี่ยวกับพรรคการเมือง การวิเคราะห์จึงใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (qualitative method)<sup>๕</sup> ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) ที่เขียนหรือบันทึกไว้แล้ว (written record)<sup>๖</sup> คือบทบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารที่มีการบันทึกไว้แล้วอย่างเป็นทางการ กลุ่มตัวอย่าง (samples) ในการศึกษาและวิเคราะห์ ก็คือ บทบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่สามารถค้นคว้าได้ใน [www.ratchakitcha.soc.go.th](http://www.ratchakitcha.soc.go.th)>PDF>1.p และ <https://th.m.wikipedia.org>

### กรอบแนวคิดในการศึกษาและวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญ (constitution) นอกจากจะเป็นสถาบันทางการเมือง (political institution) ในตัวรัฐธรรมนูญเองแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่เป็นกฎระเบียบ (rules) สำคัญในการกำหนดการจัดตั้งและการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในระบบการเมือง (political system) อีกด้วย ที่สำคัญคือ สถาบันนิติบัญญัติ (legislature) สถาบันบริหาร (executive) และสถาบันตุลาการ (judiciary)

การศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ก็คือ แนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutional approach) ที่ใช้กันมานานในทางรัฐศาสตร์ และสามารถใช้ได้ทั้งในมิติของการเป็นวิธีการศึกษา (method) ในแง่ของประเด็นของเรื่องที่ศึกษา (subject matter) และ

<sup>๕</sup>โปรดดู Fiona Devine, “Qualitative Methods” in David Marsh & Gerry Stoker, Edited. (1995). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan, pp. 137-138.

<sup>๖</sup> Janet Buttolph Johnson & H. T. Reynolds. (2012). *Political Science Research Methods*. London: SAGE, pp. 278-279.

ในแง่ของทฤษฎี (theory)<sup>๗</sup> และแนวคิด (concept) ซึ่งในการศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะใช้แนวทางการวิเคราะห์เชิงสถาบันทั้งในแง่ของแนวคิด วิธีการศึกษาและประเด็นสาระสำคัญของเรื่องที่ศึกษาประกอบกัน เพราะรัฐธรรมนูญก็คือโครงสร้างทางการเมืองตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ (formal – legal political structure) การศึกษาและวิเคราะห์จึงเน้นพรรณนาหรืออธิบายความหมายหรือสาระสำคัญและบริบทต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ หรือวิธีการพิจารณารายละเอียด หรืออุปนัยเชิงพรรณนา (descriptive - inductive)<sup>๘</sup>

แซมมวอล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ได้เสนอแนวคิดการพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง (party institutionalization) ในงานคลาสสิกชื่อ Political Order in Changing Societies ว่า ต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ๔ ด้าน ภายในพรรคการเมือง ได้แก่ (๑) ความเป็นอิสระ (autonomy) คือต้องไม่ขาดอิสระ หรือถูกชี้นำโดยองค์กรทางการเมืองอื่น (subordination) หรือสามารถดึงเอาการสนับสนุนจากพลังทางสังคมต่างๆ (social forces) ได้ (๒) ความเป็นกลุ่มก้อน (coherence) หรือไม่แตกแยก (disunity) หรือความสามารถในการประสานงานและสร้างหลักการ (๓) ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) หรือการไม่แข็งตึงจนปรับตัวไม่ได้ (rigidity) ต้องสามารถปรับทั้งภารกิจและกลุ่มผู้นำพรรค ยิ่งผ่านผู้นำหลายรุ่นยิ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาความเป็นสถาบัน และ (๔) ความซับซ้อนขององค์กร (complexity) หรือไม่เรียบง่าย ไม่มีการเปลี่ยนแปลง (simplicity) เพราะจะทำให้องค์กรพรรคสามารถทำงานสนองตอบต่อแรงกดดันจากพลังทางสังคมต่าง ๆ ได้อย่างดี (Samuel P. Huntington, 1979, p. 1-24)

### นิยามศัพท์สำคัญ

๑. การวิเคราะห์ (analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง การพรรณนารายละเอียดและสาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อหาความหมายหรือบริบท ตลอดจนเจตนารมณ์ที่เกี่ยวข้อง

<sup>๗</sup> R. A. W. Rhodes, “The Institutional Approach” in David Marsh & Gerry Stoker, Edited. *Theory and methods in political science*, Ibid., pp. 42–43.

<sup>๘</sup> Ibid.

๒. บริบท (contextual) ในการศึกษาี้ หมายถึง สาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับ พรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. พรรคการเมือง (political party) ในการศึกษาี้ หมายถึง การให้เสรีภาพ ในการรวมกลุ่มกันของคนไทยที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายในการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อแสดงออกถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกัน และต้องดำเนินการตามกฎหมาย ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๔. เจตนารมณ์ (will) ในการศึกษาี้ หมายถึง เจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) และด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ปรากฏอยู่ในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

๕. รัฐธรรมนูญ (constitution) ในการศึกษาี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา

๑. เพื่อให้เข้าใจถึงสาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. เพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

### ๑. วิเคราะห์สาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

#### ๑.๑ การรวมตัวกันก่อตั้งและบริหารพรรคการเมือง

ในมาตรา ๔๕ (หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในวรรคสอง ของมาตรานี้ยังบัญญัติสาระสำคัญเพิ่มเติมคือ การออกกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติสำคัญอยู่ ๔ ประเด็น คือ

- ๑) การบริหารพรรคการเมือง ต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้
- ๒) เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- ๓) กำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น
- ๔) มาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

### ๑.๒ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง

มาตรา ๘๗ (ในส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร ของหมวด ๗ รัฐสภา) บัญญัติไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๘๘ พรรคการเมืองต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคมีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ก่อนวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๙๐ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว มีสิทธิที่จะส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ (party lists) ได้

มาตรา ๙๒ เขตเลือกตั้งใดไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็น ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้น ให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดย กกต. ต้องจัดให้มีการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งขึ้นใหม่ด้วย

มาตรา ๙๗ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป เพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดเหลือสามสิบวัน

### ๑.๓ พรรคการเมืองกับการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๕๙ (ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี) บัญญัติไว้ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ

ที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

#### ๑.๔ แนวทางของการพัฒนาพรรคการเมือง

มาตรา ๒๕๘ (ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ) บัญญัติไว้ว่า ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

##### ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศนโยบายนโยบายที่มีไว้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จากบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองดังกล่าวมาข้างต้น ประเด็นที่น่าพิจารณาและนำมาวิเคราะห์ก็คือ

##### (๑) การจัดตั้งและบริหารพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็น “เสรีภาพ” ของปวงชนชาวไทยในการ “ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง” และระบุว่า “ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นสำคัญก็คือ “เสรีภาพ” ดังกล่าวนี เป็นเสรีภาพที่มี “เงื่อนไข” ไม่ใช่เสรีภาพแบบสมบูรณ์ (absolutely liberty<sup>๙</sup> or freedom) เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ก็คือตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีความหมายซ้อนหรือผสมผสานกันอยู่ ๒ ความหมายใหญ่ ๆ อันแรก คือการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic government) กับพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (the King reigns not rule) หรือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ (the King as Head of State) คล้ายคลึงกับของอังกฤษ<sup>๑๐</sup> ประชาธิปไตยก็คือ Democracy หรืออำนาจการปกครองของประชาชนตามพื้นฐานภาษาของกรีก (Demos + Kratien) และที่อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๘๖๐ - ๑๘๖๕) ได้ให้ความหมายขยายความจากภาษากรีกเป็นภาษาอังกฤษในยุคที่อเมริกาเกิดสงครามกลางเมืองจากประเด็นของทาส (slave) กับการวางพื้นฐานประชาธิปไตยตามกรอบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาว่า “Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.” ตามคำอธิบายดังกล่าวนี้ ถ้าถอดความเป็นภาษาไทย ก็คือ “ประชาชนต้องเป็นผู้ปกครอง เพราะการปกครองเป็นของประชาชน และต้องปกครองเพื่อ(ประโยชน์) ประชาชนอีกด้วย” ส่วน “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ก็คือ พระมหากษัตริย์เป็น “ประมุขของรัฐ” เป็น “สัญลักษณ์” ของประเทศ แต่ไม่ได้มีอำนาจการปกครองโดยตรงเหมือนก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คือเดิมเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) แต่เมื่อเกิดการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามหลักการและกรอบของรัฐธรรมนูญ ก็เปลี่ยนสถานะพระมหากษัตริย์มาอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Limited Monarchy) ตามความหมายนี้ ผู้ร่วมก่อตั้งพรรคจะต้องดำเนินการตามกรอบประชาธิปไตยที่จะต้องรักษาหรือยึดมั่นว่าพระมหากษัตริย์ต้องเป็นประมุขของรัฐ จะเปลี่ยนเป็นอย่างอื่น เช่น ประธานาธิบดี (President) ไม่ได้

<sup>๙</sup> เสรีภาพ (liberty) มีความหมายใกล้เคียงกับอิสรภาพ (freedom) และเสรีธรรม (freedom principle) มีความหมายตรงข้ามกับนียัตินิยม ในทางการเมือง เสรีภาพประกอบด้วยเสรีภาพทางสังคมและการเมืองที่รับประกันแก่พลเมืองทุกคน ในทางเทววิทยา เสรีภาพคืออิสรภาพจากพันธะบาป โปรดดู <https://th.wikipedia.org> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑

<sup>๑๐</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก <https://th.wikipedia.org>

ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อมาก็คือ “กรอบที่กฎหมายจะต้องไปบัญญัติ” ตามสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญใน ๔ ประเด็น คือ ๑. การบริหารพรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยและตรวจสอบได้ ๒. สมาชิกพรรคต้องมีโอกาสในการมีส่วนร่วม “อย่างกว้างขวาง” ในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ๓. ต้องมีการวางมาตรการให้ (พรรคการเมือง) สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรค และ ๔. ต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ประเด็นสำคัญก็คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องการให้ “พรรคการเมือง” ต้องจัดตั้งและบริหารโดยสมาชิกที่มีความเป็น “กลุ่มก้อน” หรือยึดมั่นในหลักการหรือ “อุดมการณ์” บางอย่างร่วมกันจริงๆ และต้องอยู่ภายในกรอบแนวคิดและหลักการ “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ด้วย กล่าวคือ “ประชาธิปไตย” ไม่ใช่แค่เพียง “รูปแบบของการปกครอง” เท่านั้น แต่ต้องเป็น “วิถีชีวิต” (the way of life) ของประชาชนในสังคมด้วย หมายความว่า ประชาชนต้องมีค่านิยม และเชื่อมั่นในหลักการ ความเสมอภาคทางด้านต่าง ๆ ของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคด้านโอกาสและภายใต้กฎหมายเดียวกัน ความเสมอภาค (equality) จึงแยกไม่ออกจากหลักการนิติธรรม (rule of law) หลักสิทธิและเสรีภาพและอิสรภาพในการแสดงออก (freedom of expression) รวมทั้งการแสดงออกทางการเมือง เช่น การจัดตั้งพรรค เป็นต้น ก็ต้องเคารพสิทธิ เสรีภาพ และการแสดงออกของบุคคลอื่นและพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย และยังคงมีการใช้หลักการอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กันด้วย คือหลักของการใช้เหตุผล หลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ เหตุนี้ในประเทศที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) หรือประชาชนเลือก “ตัวแทน” เข้าไปมีตำแหน่งสาธารณะหรือใช้อำนาจการปกครอง จึงต้องคำนึงและยึดถือหลักการประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ อย่างเคร่งครัด จึงจะทำให้เกิดการแข่งขันการเลือกตั้ง (competitive election) ที่แท้จริง คือเป็นการเลือกตั้งที่ “อิสระและยุติธรรม” (free & fair elections) หรือทุกพรรคการเมืองพอใจและยอมรับกติกาและบริบทของการแข่งขันในการเลือกตั้ง

### **(๒) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เปิดให้มีผู้สมัครอิสระหรือไม่สังกัดพรรค (non-party membership candidate) พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นตามกรอบของกฎหมายเท่านั้นจึงจะสามารถคัดเลือกและส่ง “สมาชิกของพรรค” ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยต้องส่งผู้สมัครในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งก่อน จะส่งกี่เขต กฎหมายไม่ได้กำหนด จึงจะสามารถส่ง

ผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อได้ ส่วนจะส่งในจำนวนเท่าใดก็ได้ไม่ได้ระบุไว้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคมีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็น นายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อ กกต. อีกด้วย ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตต้องรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือ อาจจำเป็นต้องรณรงค์ให้มี “สมาชิกพรรค” ในทุกเขตเลือกตั้งที่พรรคจัดส่งผู้สมัคร เพื่อให้ ผู้สมัครของพรรคสามารถได้รับคะแนนเสียงจากผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (voters) มากกว่าคะแนนเสียง ที่ผู้เลือกตั้งลงคะแนน “ไม่เลือก” ผู้สมัครของพรรคการเมืองใดเป็น ส.ส. ในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นจะเกิดผลเสียหลายประการต่อพรรคการเมืองและ เป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการสนับสนุนจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่มีต่อพรรคการเมือง

การคัดเลือกและจัดส่งผู้สมัครทั้งสองระบบการเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การได้รับคะแนนเสียงมากหรือน้อยอย่างไร ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการบ่งบอกถึง การก่อตั้ง การจัดองค์กร ความพร้อมและความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ตลอดจนระบบ พรรคการเมือง (party system) ซึ่งหมายความว่าความสัมพันธ์กันในลักษณะต่าง ๆ ระหว่างพรรคการเมืองและระหว่างพรรคการเมืองกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (electorates) และสังคมโดยรวม

### (๓) พรรคการเมืองกับการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัตินี้ ถ้าพิจารณากว้าง ๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะหรือ วัตถุประสงค์ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลที่เป็น “พรรคการเมือง” โดยตรง คือ การเข้าไปมี และใช้อำนาจอธิปไตย (government power) อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด และหลักการสากลดังกล่าวนี้ พรรค (ในสภา) ที่จะสามารถให้ความเห็นชอบผู้สมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ก็คือ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ไม่ว่าจะโดย พรรคการเมืองเดียวหรือร่วมมือกับ “พรรคพันธมิตร” หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบาย คล้ายคลึงกัน หรือในบางประเทศต้องเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองไม่แตกต่างกัน จนเป็น “คนละขั้วหรือคนละด้าน”

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้งต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติให้สภาพิจารณาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อ กกต. ก่อนวันปิดสมัครรับเลือกตั้ง แต่รายชื่อของพรรคการเมืองใดจะได้รับการพิจารณาในสภาต้องเป็นบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นมี ส.ส. ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา กล่าวคือ ถ้าทั้งหมดครบถ้วน คือ ๕๐๐ คน ร้อยละ ๕ ก็คือ ต้องไม่น้อยกว่า ๒๕ คน ถ้าตามธรรมชาติของการรวมตัวกันเป็น

พรรคการเมืองเพื่อเข้าไปมีและใช้อำนาจรัฐบาลตัดสินใจนโยบายสาธารณะแล้ว พรรคการเมืองที่มีความพร้อมทั้งด้านการจัดองค์กร สมาชิก ผู้สมัคร ทักษะการต่าง ๆ ในการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ได้ ส.ส. จำนวนมากที่สุดตั้งแต่เกินกึ่งหนึ่งคือ ๒๕๐ คนขึ้นไป และคงต้องเสนอรายชื่อผู้นำคนสำคัญของพรรค ๓ คน เพื่อให้สภาพิจารณา เมื่อถึงวันพิจารณาจริง ๆ ถ้ามีพรรคใดมี ส.ส. เกิน ๒๕๐ คน หรือรวมกับ ส.ส. พรรคพันธมิตร ได้เกิน ๒๕๐ คน ผู้นำของพรรคนั้นก็มีโอกาสได้รับเสียงสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถ้าเกิดกรณีไม่มีพรรคใดหรือพรรคพันธมิตรที่รวม ส.ส. ได้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง พรรคการเมือง ที่มี ส.ส. จำนวนมากพอควร เช่น ๕-๖ พรรค รวม ส.ส. ได้ราว ๒๗๐ คน เป็นต้น ก็อาจเกิดการเจรจาต่อรองกันเพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล และตกลงให้ผู้นำพรรคใดพรรคหนึ่ง เป็นนายกรัฐมนตรีได้

#### (๔) แนวทางการพัฒนาพรรคการเมือง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่จะทำให้ พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสิ่งที่เรียกว่า สถาบันทางการเมือง หรือ Party Institutionalization นั้น พรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ มี “สมาชิกที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน” เข้าไปมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบ (ร่วมกัน) อย่างแท้จริง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ร่วม “คัดเลือก” ผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ในเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้น จะพบว่า ล้วนแต่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเป็นเงื่อนไขที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือพร้อม ๆ กับการจัดตั้งพรรคการเมืองและในกระบวนการดำเนินงานของพรรคการเมืองทั้งสิ้น กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีอุดมการณ์ร่วมกันเป็นเบื้องต้น รัฐธรรมนูญเขียนเพียงคำว่า “อุดมการณ์” เมื่อพรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง คงหลีกเลี่ยงอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) ไม่ได้ คำนี้เป็น “คำใหญ่” และมีความหมายในหลายระดับทางรัฐศาสตร์ แต่โดยทั่วไปอุดมการณ์ต้องมีระดับที่สูงและลึกซึ้งมากกว่าความคิด (ideas) ความคิดเห็น (opinion) หรือความเชื่อ (beliefs) เพราะ อุดมการณ์ทางการเมืองมักจะเป็นความคิดทางการเมืองที่มีหลักการสำคัญบางอย่างที่ผู้ยึดถือ หรือเชื่อมั่นมักจะนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง ตั้งแต่การก่อตั้งพรรคการเมืองตามกรอบความคิดของอุดมการณ์ทางการเมือง ถ้าได้เป็นฝ่ายรัฐบาลก็จะต้องนำเอาอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ไปปฏิบัติหรือกำหนดเป็นนโยบาย อุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่างมีความแตกต่างหรืออยู่ “คนละขั้ว” กับบางอุดมการณ์ เช่น อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยกับอุดมการณ์

คอมมิวนิสต์ ที่นำไปสู่การแบ่งสังคมโลกเป็น ๒ ค่ายใหญ่ ๆ ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้น

ดังนั้น ถ้าตีความประเด็น “อุดมการณ์” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การจะเกิดพรรคการเมืองได้จึงดูเหมือนจะเป็นเรื่องยาก เพราะคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันและมารวมกันก่อตั้งและเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในสังคมไทย หมายถึง การเริ่มก่อตั้งพรรคจากพื้นฐานสมาชิกขึ้นไปสู่การคัดเลือกหรือเกิดผู้นำพรรคในภายหลัง หรือ “จากล่างขึ้นบน” (bottom - up) ดูเหมือนจะเป็น “อุดมคติ” (ideal type) ไม่ค่อยสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทย เพราะคนไทยมักเชื่อมั่นใน “ตัวบุคคล” (personalism) หรือ “ชนชั้นนำนิยม” (elitism) มากกว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงมักจะเกิดจากผู้นำทางการเมืองกับพวกพ้องทางการเมือง (political factions) ของผู้นำลงไปสู่ประชาชน หรือ “บนลงล่าง” (top - down) ทำให้ผู้วิเคราะห์เกิดความสงสัยหรือค่อนข้างไม่เห็นด้วยว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

**ถ้าความเป็นจริง ในกระบวนการก่อตั้งและพัฒนาพรรคการเมืองเป็นไปได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ระบบพรรคการเมืองของไทยจะเปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยเป็นมาอย่างมาก และอาจมีความเข้มแข็งและมั่นคงมากขึ้นอีกด้วย**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี “กลไก” ที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่ได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่าและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน ประเด็นนี้ถ้าวิเคราะห์ว่าต้องไปคิดหา “กลไก” ต่าง ๆ และออกเป็นกฎหมายมาบังคับควบคุมพรรคการเมือง ก็คงเป็นกลไกหรือมาตรการที่มีสภาพบังคับทำให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามและมีความระมัดระวังในกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคมากกว่าเดิม\* ถ้ากฎหมายมีการกำหนด “ความรับผิดชอบของพรรคการเมือง” ค่อนข้างสูง เช่น มีโทษจำคุกผู้นำพรรค หรือการยุบพรรคการเมือง เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งสมาชิกของพรรคการเมืองน่าจะมีความสำคัญโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองก่อเกิดขึ้นจาก “ล่างไปหาบน” ดังกล่าวมาแล้ว

---

\* ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ผู้บัญญัติ “ข้อความ” นี้ในรัฐธรรมนูญคงจะคิดเชื่อมโยงไปถึง การเกิด “นโยบายประชานิยม” (popular policies) ของพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ที่เป็นฝ่ายรัฐบาลหลายช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๗ เช่น นโยบาย “รถคันแรก” ของพรรคเพื่อไทย ได้มีผลอย่างมากต่อการเพิ่มจำนวนรถยนต์ จนนำมาสู่ปัญหาด้านการจราจรทางบกที่รุนแรงตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน

## ๒. วิเคราะห์เจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองใน ๓ ประเด็นหลัก ๆ คือ

๑) ให้ “เสรีภาพ” กับประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒) ให้ “สมาชิกพรรค” มีส่วนร่วมและมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายพรรค การจัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายการเลือกตั้ง

๓) ให้พรรคการเมืองสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง โดยพรรคดำเนินการโดยอิสระ เปิดเผย ตรวจสอบได้ และไม่ตกอยู่ใต้การชี้นำของบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกพรรค

เจตนารมณ์หลัก ๆ ทั้ง ๓ ประเด็น ที่กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออกและมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง อันจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทำให้เกิดระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ (stability) และมีความชอบธรรมสูง (high legitimacy) ในภาพรวม อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นไปได้ และ/หรือเป็นไปไม่ได้ คงไม่สามารถพึ่งพากลไกหรือเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่เพียงด้านเดียว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ๒ ด้านใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ๑. ด้านของพรรคการเมือง และ ๒. ด้านของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

ในด้านของพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองก่อตั้งและดำเนินงานทางการเมืองได้ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองก็อาจมีสถานะ (status) ของความเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันได้แสดงออกในการที่จะนำเอาอุดมการณ์ทางการเมืองไปปฏิบัติ และกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ถ้าสามารถเอาชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลได้ และถ้าสมาชิกพรรคมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันอย่างแท้จริง และมีบทบาทกว้างขวางในการดำเนินงานของพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็อาจดำรงอยู่ได้ในระบบการเมือง ไม่ว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ หรือได้รับเลือกตั้งมาก-น้อยเพียงใด

ถ้าพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นการสร้างสถาบันของพรรคการเมือง การสร้างสถาบันพรรคการเมืองจำเป็นที่พรรคจะต้องสร้างและพัฒนาองค์กรพรรคให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมทางด้านต่าง ๆ และพรรคต้องสามารถดำรงบทบาททางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องยาวนานพอสมควร กล่าวคือ จะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างอิสระและยุติธรรม (free & fair election) ที่แท้จริงไปอย่างน้อย ๔-๕ ครั้ง หรือมีระยะเวลาดำรงความเป็นพรรคการเมือง และจัดส่งผู้สมัครของพรรคเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง รวมทั้งมีบทบาททางการเมืองต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี พรรคการเมืองจึงจะมีโอกาสพัฒนาองค์กรพรรคและพัฒนาสถาบันพรรคได้มากขึ้น ทั้งนี้เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ก็จะต้องเกื้อหนุนหรือไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางด้วย กล่าวคือ สังคมมีปัญหา “เหลื่อมล้ำ” ทางด้านต่าง ๆ น้อยลง คนส่วนใหญ่ได้รับโอกาสในการศึกษามากขึ้น ความคิดความเชื่อแบบเหตุผล (rational) แข็งแรงมากขึ้น เศรษฐกิจเจริญเติบโตต่อเนื่องและมีการกระจายรายได้ดี และที่สำคัญไม่เกิดการรัฐประหาร (coup d'état) หรือการยึดอำนาจโดยฝ่ายทหารเกิดขึ้น

ถ้าจะมีโอกาสมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ก็คือถ้าพรรคการเมืองได้เข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งต่อเนื่องไปอีก ๔-๕ ครั้ง คืออีกไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี หรือรวมแล้วเป็น ๓๐ ปี เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็โน้มเอียงจะเกิดขึ้นได้จริงมากยิ่งขึ้น

### สรุปการวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ถือเป็นฉบับที่ ๒๐ ของไทย นับตั้งแต่เกิดรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เป็นอีกฉบับหนึ่งที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในหลายมาตรา รวมทั้งมีบทบัญญัติบางส่วนและมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญหลายฉบับก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ๒ ข้อ คือ (๑) เพื่อวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ (๒) เพื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการวิจัยเอกสาร (documentary research) คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และนำเสนอผลการวิจัยในเชิงพรรณนา

และการวิเคราะห์เนื้อหา การศึกษาวิเคราะห์ชี้แนวทางเชิงสถาบันเพื่อวิเคราะห์รัฐธรรมนูญที่เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างเป็นทางการและใช้กรอบแนวคิดการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองของแชนมวอล อันตั้งต้น เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

การวิเคราะห์ได้ค้นพบประเด็นสำคัญคือ (๑) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการรวมตัวกันก่อตั้งและบริหารพรรคการเมืองของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน โดยถือว่าเป็น “เสรีภาพในการเมือง” แต่ต้องเป็นไปตามวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ในทุกด้านตามกรอบของกฎหมายที่จะมีการจัดทำขึ้นต่อไป (๒) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองต้องคัดเลือกสมาชิกของพรรคลงสมัครในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งก่อน จึงจะสามารถจัดส่งผู้สมัครในระบบบัญชีพรรคได้ พรรคการเมืองต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคมีมติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๓) พรรคการเมืองกับการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้จะได้รับการพิจารณาเฉพาะพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของ ส.ส. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีในสภาต้องมีสมาชิกสภารับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ ส.ส. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาพรรคการเมืองที่มี ส.ส. มากกว่าทุกพรรคการเมือง หรือมี ส.ส. มากถึงกว่าครึ่งหนึ่งของ ส.ส. ทั้งหมดในสภา จึงมีโอกาที่ “ผู้นำของพรรค” จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี และ (๔) แนวทางการพัฒนาพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญเน้นให้สมาชิกพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง และได้บัญญัติให้มี “กลไก” ที่กำหนดความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองในการประกาศนโยบายที่ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่าและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้วางเป้าหมายให้มีการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองไว้ด้วย

ในการวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมืองพบว่าประกอบด้วยเจตนารมณ์สำคัญ ๓ ด้าน ที่เกี่ยวข้องกัน คือ (๑) การให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (๒) ให้สมาชิกพรรคมีบทบาทอย่างมากตั้งแต่การจัดตั้งไปจนถึงการบริหารงานทุกด้านของพรรค และ (๓) ให้แนวทางที่พรรคการเมืองสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

## อภิปรายผล

บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ วางพื้นฐานด้านเสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองให้กับประชาชน และเน้นให้ “สมาชิกพรรค” (party members) มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารและการดำเนินงานทุกด้านของพรรคภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยเป้าหมายสำคัญคือ สมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นให้เป็น “สถาบันพรรคการเมือง” ที่มีความมั่นคงและเข้มแข็งต่อไป ซึ่งเป็น “เจตนารมณ์ที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง” ของรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ “เงื่อนไข” ที่จำเป็นต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองไว้อย่างครบถ้วนหรือครอบคลุมทุกด้าน เพียงแต่ระบุว่าการบริหารพรรคการเมืองต้องเปิดเผย มีอิสระและตรวจสอบได้ และไม่ตกอยู่ภายใต้การชี้นำของบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค เมื่อนำเอาแนวคิดการพัฒนาความเป็นสถาบันพรรคการเมืองของแซมมวล ฮันติงตัน มาพิจารณาหรือวิเคราะห์ จึงทำให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะขาดทั้งเงื่อนไขด้านการจัดโครงสร้างพรรคให้มีความซับซ้อน แนวทางที่พรรคจะมีความสามารถในการปรับตัวต่อแรงกดดันหรือความต้องการของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ ที่ปรากฏชัดเจนมากขึ้นในสังคมไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น กลุ่มเสื้อสี กลุ่มมวลชนจัดตั้ง กลุ่มเกษตรกรบางกลุ่ม และกลุ่มต่าง ๆ ในระบบราชการ เป็นต้น รัฐธรรมนูญวางเงื่อนไขไว้เพียงด้านความเป็นอิสระเปิดเผย ตรวจสอบได้ และการมีสมาชิกพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันที่ยังมีคำถามหรือข้อสงสัยว่าจะมีได้จริงหรือไม่ อย่างไร เพราะการก่อตั้งพรรคการเมืองของคนไทยที่ผ่านมานั้นยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าได้เกิดขึ้นจากประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแต่อย่างใด ทั้งหมดมักจะก่อตั้ง “จากบนลงล่าง” หรือจากกลุ่มคนที่เป็นพวกพ้องทางการเมือง ทั้งจากสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจที่มีเงินทุนบางคน บางกลุ่ม ก่อนที่จะไปจัดหาสมาชิกให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมาย การจัดตั้งสาขาพรรคก็มักทำให้ครบถ้วนตามกรอบกฎหมายเช่นเดียวกัน หรือไม่ได้มุ่งหวังในการวางพื้นฐานในการสร้างและพัฒนาองค์กรพรรค (party organizations) ให้เข้มแข็ง สามารถทำงานรองรับและสนองตอบความต้องการของกลุ่มพลังทางสังคม เพื่อให้พรรคสามารถปรับตัวได้ดี และมีโอกาสพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองแต่อย่างใด

นอกจากการบัญญัติความมีอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การชี้นำของบุคคลบางคน บางกลุ่มทั้งภายในและภายนอกพรรค และการมีสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแล้ว รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติถึงการจัดองค์กรให้มีความซับซ้อน หรือมีโครงสร้างการทำงาน หลาย ๆ ด้านภายในพรรค ไม่ใช่เฉพาะการมี “สาขาพรรค” และสมาชิกพรรคเพียงจำนวนหนึ่ง เท่านั้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ จะต้องวางกลไกให้เกิดการเลือกตั้งที่ “อิสระและ ยุติธรรม” ขึ้นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไปไม่ต่ำกว่า ๔-๕ ครั้ง หรือมากกว่านี้ เพื่อให้พรรคการเมืองได้มีเวลาเรียนรู้และปรับตัวให้เกิดความเหมาะสมต่อสถานการณ์ทางการเมืองและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาตั้งแต่ ๑๕-๒๐ ปีขึ้นไป

ผู้วิจัยจึงมีความวิตกว่า บทบัญญัติและเจตนารมณ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง ของรัฐธรรมนูญจะไม่เกื้อหนุนอย่างเพียงพอต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง และพรรคการเมืองอาจไม่สามารถจัดองค์กรพรรคให้เข้มแข็ง และอาจไม่มีเวลายาวนานเพียงพอ ในการเรียนรู้และการปรับตัวเพื่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง เพราะความเป็นไปได้ มากที่สุดที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะพร้อมในการก่อตั้ง การจัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ เข้าร่วมการแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็จำเป็นต้องใช้ “เงินทุน” จากนักธุรกิจและกลุ่มทุนบางคนบางกลุ่ม เพื่อการจัดหาสมาชิก จัดตั้งสาขาพรรคและจัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีศักยภาพทางการเมือง ให้มากเพียงพอ และที่สำคัญคือ การมีเงินทุนมากเพียงพอ เพื่อโอกาสจะได้ ส.ส. ในจำนวน ที่สามารถ “ต่อรอง” เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ หมายความว่า อดีต ส.ส. กลุ่มการเมืองที่มี อิทธิพลในแต่ละจังหวัดและกลุ่มทุนการเมืองกลุ่มเดิมยังคงมีโอกาสทางการเมืองสูง ในสถานการณ์ทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พรรคการเมืองยังคงจะเป็นเพียง “เครื่องมือหรือกลไกบังคับตามกฎหมาย” ที่คนเหล่านี้จำเป็นต้องตั้งและใช้ในกระบวนการ เข้าสู่อำนาจทางการเมืองเท่านั้น

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถประกาศใช้ได้อย่างต่อเนื่องจนผ่านการเลือกตั้ง ทั่วไปได้ถึงหนึ่งหรือสองครั้ง หรือราว ๆ ๗-๘ ปี ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงคือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาควรจะเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหมวดทั่วไป หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

หมวดรัฐสภา หมวดคณะรัฐมนตรี และหมวดขององค์กรอิสระ กล่าวคือ ในบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องบัญญัติให้พรรคต้องจัดองค์กรพรรคให้มีหน่วยงานในการทำหน้าที่เฉพาะแต่ละด้านและมีการจัดหา หรือ “ว่าจ้าง” บุคคลที่เข้าไปทำงานประจำและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกเหนือจากสมาชิกของพรรคเองโดยตรง ตั้งแต่องค์กรบริหาร องค์กรพรรค งานด้านสมาชิกพรรค งานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง งานด้านสภา (นิติบัญญัติ) และงานด้านบริหารด้านนโยบาย เหล่านี้เป็นสำคัญ

ในประเด็นเกี่ยวกับการทำให้พรรคการเมืองมีเวลานานเพียงพอในการเรียนรู้และปรับตัว นอกจากพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกและจัดองค์กรทำงานที่เข้มแข็งมากขึ้น และมีความเป็นอิสระและเอกภาพภายในพรรคสูงแล้ว ด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องเปิดกว้างในการแสดงออกทางการเมือง องค์กรและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ กกต. ก็ต้องมีกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้งานทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วจนเอื้อให้เกิดเสถียรภาพและความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้นกว่าที่ผ่าน ๆ มา กระบวนการเลือกตั้งก็อาจจะมีอิสระและยุติธรรมและมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอมากขึ้นด้วยเช่นกัน

## ๒. ข้อเสนอแนะต่อพรรคการเมือง

บุคคลที่จะรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีความพร้อมใน ๓ องค์ประกอบสำคัญ คือ (๑) กลุ่มคนที่มีแนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในระดับที่ใกล้เคียงกันและคล้ายคลึงกัน โดยอาจไม่ต้องมีถึงระดับ “อุดมการณ์ทางการเมือง” อย่างเดียวกัน (๒) เงินทุนที่จะใช้จ่ายในการจัดตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมืองพอเพียงถ้ามาจากผู้ร่วมก่อตั้งหลาย ๆ คนรวมกันยิ่งดี และ (๓) มีเวลาว่างมากเพียงพอสำหรับการรณรงค์ทางการเมือง ตั้งแต่การจัดประชุมแสดงความคิดเห็นในองค์กรพรรคและการนำเสนอความคิด นโยบาย และแนวทางการทำงานของพรรคออกไปสู่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มระดับ “แกนนำ” และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่พรรคจัดจ้างให้ทำงานเต็มเวลา

ถ้ากลุ่มใดยังขาดองค์ประกอบที่จำเป็นทั้ง ๓ ด้านดังกล่าว จะต้องพิจารณายุติการก่อตั้งพรรค เพราะถ้ายังดำเนินการจัดตั้งก็จะมีสภาพเป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการแข่งขันในการเลือกตั้งและทางการเมืองได้เลย แนวทางที่เหมาะสมสำหรับคนเหล่านี้ ก็คือ การเข้าสังกัดในพรรคการเมืองที่มีความคิดและนโยบายที่คล้ายคลึงกัน จะเป็นประโยชน์ต่อระบบพรรคการเมืองมากกว่า

### ๓. ข้อเสนอแนะในการวิจัยและวิเคราะห์ในครั้งต่อไป

๓.๑ วิเคราะห์สาระสำคัญในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยค้นหาสาระสำคัญที่เอื้อต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองในกฎหมาย

๓.๒ วิเคราะห์เชื่อมโยงสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ถ้ามีความไม่สอดคล้องกัน สาระสำคัญดังกล่าวนั้นจะมีผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร

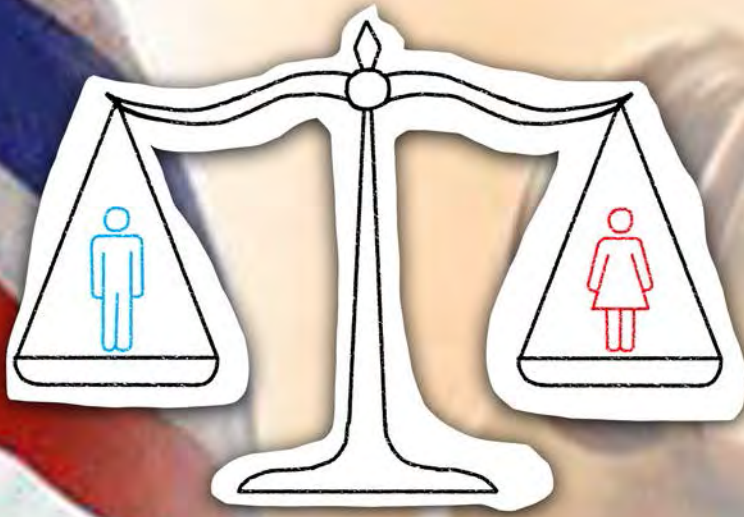
## บรรณานุกรม

- Ball, R. Alan & B. Guy Peters. (2000). *Modern Politics & Government*. New York: Palgrave.
- Duverger, Maurice. (1978). *Political Parties*. Cambridge: University Press.
- Heywood, Andrew. (2007). *Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Huntington, P. Samuel. (1979). *Political Order in Changing Societies*. Virginia: Yale University Press.
- Johnson, Janet Buttolph & Reynolds, H. T. (2012). *Political Science Research Methods*. London: SAGE.
- Marsh, David & Stoker, Gerry. Edited. (1995). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan.
- Tansey, D. Stephen. (1995). *Politics the Basics*. New York: Routledge.

## เว็บไซต์

<https://th.wikipedia.org>

[wiki.kpi.ac.th](http://wiki.kpi.ac.th)



## หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วิชชกานต์ เสาภายน\*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรรคสอง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน วรรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง

---

\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปัจจุบันเป็นพนักงานราชการรัฐสภาทั่วไป ตำแหน่งนักวิชาการ สนับสนุนงานนิติบัญญัติ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ วรรคสี่ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม วรรคห้า บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อหลักความเสมอภาค โดยถือว่าหลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>๑</sup> ซึ่งบุคคลทุกคนมีความชอบธรรมที่จะได้รับการรับรองและการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นคุณค่าในตัวของบุคคลนั้น ซึ่งไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ เพื่อให้บุคคลนั้น ๆ สามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้อย่างอิสระในฐานะที่เป็นมนุษย์ และในขณะเดียวกันเรื่องของหลักความเสมอภาคยังได้ทำหน้าที่เป็นหลักควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจแห่งรัฐได้ตามอำเภอใจ อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ความสำคัญของหลักความเสมอภาคดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของรัฐที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยมีความจำเป็นต้องบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องของหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะศึกษาและอธิบายถึงเรื่องความเสมอภาคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (๑) แนวคิด หลักเกณฑ์ และความผูกพันของหลักความเสมอภาค (๒) หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่างประเทศ (๓) หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ (๔) บทสรุป

<sup>๑</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. สืบค้นจาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

## ๑. แนวคิด หลักเกณฑ์ และความผูกพันของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานแห่งศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ ซึ่งบุคคลย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิเช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น การทำความเข้าใจในเรื่องของหลักความเสมอภาคจำเป็นต้องศึกษาให้ทราบถึงแนวคิดพัฒนาการอันเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาค หลักเกณฑ์แห่งหลักความเสมอภาค และความผูกพันของหลักความเสมอภาค<sup>๒</sup> ในเชิงวิชาการ

### ๑.๑ แนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เรียกว่า “หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย” กล่าวคือ บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินติดตัว บุคคลนั้นมาตั้งแต่เกิด อันเป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและสอดคล้องกับแนวความคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยมที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของลัทธิปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ การมีคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยเกิดจากการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินา สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลในระบบศักดินาขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด การปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสครั้งนี้ได้ยกความสำคัญและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกบุคคลขึ้นแทนระบบศักดินา ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคน สิทธิเสรีภาพของบุคคล การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้โดยไม่มีข้อจำกัด การก้าวท้าวสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลโดยรัฐนั้น รัฐสามารถกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัดเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนรวมเท่านั้น ดังปรากฏในข้อความคำประกาศ จึงได้บัญญัติรับรองเรื่องของหลักความเสมอภาคไว้ด้วยกัน ๓ มาตรา ได้แก่

<sup>๒</sup> อ่างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๑

มาตรา ๑ “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกัน ตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา ๖ “กฎหมาย คือ การแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน... กฎหมาย จะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคน เท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะ และงานภาครัฐ ตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา ๑๓ “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อกระจายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมือง ทุกคนโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ บัญญัติเรื่องแนวคิดของหลักความเสมอภาคไว้ว่า มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระ และเสมอภาคกันตามกฎหมาย และแนวคิดนี้ได้รับการยืนยัน ขยายความไว้ในอารัมภบท ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ และในรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ แสดงถึงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเป็นเรื่องเดียวกัน คือ เรื่องของหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา อันเป็นหลักสำคัญ ในการปกครองประเทศ และประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นรัฐที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ได้นำแนวคิดเรื่องของหลักความเสมอภาคที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตน เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ “มนุษย์ทุกคน มีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชายและจะต้องดำเนินการ ให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่ บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนา หรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ” รัฐธรรมนูญอิตาลี

ฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่า “ประชาชนทุกคนมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันทางสังคมและเสมอภาคในกฎหมายโดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เจื้อนไขส่วนตัวและสังคม เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องจัดอุปสรรคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำกัดเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของพลเมือง ชัดขวางการพัฒนาเต็มรูปแบบของความเป็นมนุษย์และการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพของแรงงานทั้งหมดในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรเลีย ฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ว่า “พลเมืองของสาธารณรัฐทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนาไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ สาธารณรัฐผูกพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไปในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน สาธารณรัฐ มลรัฐ และเทศบาล รับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง มาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการเหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่...” นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน

เรื่องหลักความเสมอภาคมีความสัมพันธ์กับเรื่องหลักเสรีภาพ เนื่องจากทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอภาคกันของทุกคน หากเสรีภาพนั้นสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนบางกลุ่ม แต่บางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ทำให้เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคนั้นเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นในเรื่องหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ เรื่องหลักความเสมอภาคสามารถแยกได้ ๒ ประเภท ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

**ประเภทที่หนึ่ง** หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ และมีได้กำหนดให้เป็นเรื่องของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ หากได้กำหนดให้เป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ก็ให้พิจารณาไปตามนั้น

**ประเภทที่สอง** หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เป็นเรื่องหลักความเสมอภาคที่ใช้ภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

หลักความเสมอภาคทั่วไปจึงเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ หลักความเสมอภาคทั่วไปสามารถนำไปใช้ได้กับทุกเรื่องไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกคนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดให้ใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น และถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำไปพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

แนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของบุคคลที่จะต้องได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐ และรัฐที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องนำเรื่องของหลักความเสมอนั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายแห่งรัฐ

## ๑.๒ หลักเกณฑ์แห่งหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องใช้ปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักความเสมอภาคมีความหลากหลายอย่างมากในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงมีความแตกต่างกันไป ส่งผลให้การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ ความแตกต่างที่ได้รับจากการปฏิบัติจะต้องเป็นที่ยอมรับกันได้ ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อหลักความเสมอภาคมีหลักเกณฑ์พิจารณาได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑.๒.๑ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามในการเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม มีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

(๑) ต้องใช้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกันกับทุกคน เว้นแต่ว่า สถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน ในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างกันไป จึงเป็นการต้องห้ามมิให้ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคกันแก่บุคคล กล่าวคือ สถานการณ์ที่เหมือนกันในสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์อย่างเดียวกัน แต่หากมีข้อเรื่องที่มีสถานการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎหมายหรือกฎที่ออกมาบังคับใช้แก่บุคคลโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารอาจมีเนื้อหารายละเอียดและผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคกันได้ทุกคน เป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่าง การกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง และชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไป รัฐย่อมกระทำได้

(๒) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับ สาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับอาจเป็นกฎเกณฑ์เดียวกันได้ เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ ๒๕ ปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิรับบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง ๒ ปี ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ ๒๕ ปี เช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกัน คือ เวลาราชการไม่เท่ากัน ควรได้รับผลปฏิบัติที่แตกต่างกันไปด้วย ไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเหมือนกัน แม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม

(๓) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์สาธารณะมาคุ้มครองปัจเจกชนหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในรัฐ ทางกรจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างเพื่อให้

ความสงบสุขกลับมาสู่รัฐอย่างรวดเร็วที่สุด การใช้มาตรการดังกล่าวนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการให้ความเคารพต่อหลักความเสมอภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำเพื่อให้ความสงบสุขภายในรัฐกลับคืนมาโดยเร็วจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อการใช้อำนาจรัฐเช่นนี้หาได้ไม่

(๔) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน แม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าไม่ได้เป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ที่เห็นได้ชัด คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

(๕) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ การเลือกปฏิบัติซึ่งมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่หรือการปฏิบัติในทางบวก ได้แก่ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ หลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมสหรัฐอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๔ และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี *Regents of University of California V. Bakke* 438 US265 (1978) ว่า การที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง ๑๖% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อย ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ นอกจากนี้หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ ยังได้รับการรับรองจากศาลประชาคมยุโรป โดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี *Affaire linguistique belge* ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง” แต่อย่างไรก็ตามในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักการนี้ก็กลับมิได้รับการยอมรับ เพราะถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค โดยตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน

ค.ศ. ๑๙๘๒ การที่รัฐสภาตรากฎหมายกำหนดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแบบบัญชีรายชื่อ นั้น บัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งจะมีผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเพศเดียวกันเกินกว่า ๗๕% ไม่ได้ ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๖) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน การปฏิบัติให้แตกต่างกันอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือ ตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วงการนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้าง ในกรณีนี้มีโอกาสจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจที่จะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปฏิบัติที่แตกต่างกันได้

(๗) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมี ความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสมควรมีการรับบุคคลทั่วไปให้เข้าศึกษาได้ด้วย แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้เฉพาะผู้ที่เป็นบุตรหลานข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

๑.๒.๒ หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบ หลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนี้

(๑) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในบางกรณีผสมผสานกัน กล่าวได้ว่าความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมเป็นกรณีเฉพาะของการนำหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายมาใช้ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้พิพากษาศาลอาญานายเดี่ยวสามารถพิจารณาคดีหมู่โทษทั้งหลายได้โดยมีข้อยกเว้นให้เป็นการอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้กำหนดให้คดีนั้นอาจพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาได้ กฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนจะตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่เหมือนกันหรือรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างเดียวกัน

(๒) ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยถึงหลักความเสมอภาคในเรื่องภาษี อันเป็นภาระของสาธารณชนไว้ในหลายกรณี โดยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดฐานภาษีได้เองโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคอย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของกิจกรรมที่หลากหลายของผู้ใช้แรงงานอิสระได้เช่นเดียวกับการกำหนดอัตรายกเว้นที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ การกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันหรือการให้ประโยชน์ทางภาษีด้วยมาตรการกระตุ้นให้มีการจัดตั้งและพัฒนามูลนิธิหรือสมาคมทางวัฒนธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคเป็นต้น

(๓) ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ โดยหลักทั่วไปถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐที่เหมาะสมและเสมอภาคที่สุด อย่างไรก็ตาม ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐได้เท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี ผู้บริหารสหภาพแรงงาน ผู้บริหารสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการทำประโยชน์ร่วมกัน หรือผู้บริหารองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิก เป็นผู้ที่มีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนการบริหารแห่งชาติ จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค หรือการรับบุคลากรด้านการตรวจสอบและควบคุมจากบุคคลภายนอกหน่วยงานเท่านั้นก็ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคเช่นกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การกำหนดให้รับบุคลากรด้านการต่างประเทศในอัตราส่วน ๕% จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการแต่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการทูตที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้น

เลื่อนตำแหน่งระหว่างบุคคลในระดับหรือประเภทเดียวกันแตกต่างกันออกไป ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าขัดกับหลักความเสมอภาค

(๔) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้โดยเห็นว่า ในการเลือกตั้งบุคคลเท่ากับจำนวนลูกจ้างที่ตนเองมีอยู่แต่ไม่เกิน ๕๐ เสียงนั้น เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากในการเลือกตั้งผู้พิพากษาในศาลหนึ่งนั้น การที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลูกจ้างมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นไม่ถือว่าเป็นเหตุที่จะมีสิทธิออกเสียงมากกว่าคนอื่นได้ นอกจากนี้การกำหนดโควตาของผู้ได้รับเลือกตั้งตามเพศถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น เดิมทีศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องทางการเมืองจึงไม่รับพิจารณา อย่างไรก็ตาม ต่อมาศาลได้เปลี่ยนแนวคำพิพากษาดังกล่าวโดยพิพากษาในคดี BAKER c/CARR วันที่ ๒๖ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ ว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตแตกต่างกันหรือไม่ และคำพิพากษาในคดี DAVID c/BANDEMER วันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๘๖ ที่ศาลยืนยันอำนาจตรวจสอบว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีลักษณะไม่เป็นกลางหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๓ ยืนยันถึงความเท่าเทียมกันของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ไม่เสมอภาคอย่างชัดแจ้ง หรือการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นต้น

(๕) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคนั้นไม่ใช่หลักความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ไม่ใช่การปฏิบัติที่เหมือนกันทุกกรณีแต่เป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วน เป็นการปฏิบัติที่เหมือนกันในสถานการณ์เช่นเดียวกัน ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการสาธารณะอย่างแตกต่างกันตามหลักความเสมอภาคแบบสัดส่วนต้องสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์อันแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างแตกต่างกันได้ด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของเรือข้ามฟากระหว่างจังหวัด La Rochelle กับเกาะ Re แตกต่างกันระหว่างคนอาศัยอยู่บนแผ่นดินใหญ่กับคนอาศัยอยู่บนเกาะ โดยคนที่อาศัยอยู่บนเกาะได้รับส่วนลดนั้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะสถานการณ์ที่แตกต่าง เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของผู้ใช้บริการที่อาศัยหรือมีที่ทำงานในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดทำบริการสาธารณะแตกต่างไปจากอัตราของบุคคลอื่น ย่อมไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ในกรณีที่เทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเชื้อชาติของบุคคลที่จะได้รับสวัสดิการสังคมแตกต่างกัน ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค

๑.๒.๓ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองหลักความเสมอภาค

จากสาระสำคัญอันเป็นข้อห้ามในการเลือกปฏิบัตินำมาสู่หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น รัฐทั้งหลายที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักพื้นฐาน โดยระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น ผลจากความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้หลักแห่งความเสมอภาคผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และปัจจุบันรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้รับรองหลักการของหลักความเสมอภาคไว้อย่างแข็งขัน ดังจะได้ยกตัวอย่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันรับรองหลักความเสมอภาค ดังนี้

(๑) บทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การประกาศรับรองหลักความเสมอภาคของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ มีข้อความที่บัญญัติว่า “กฎหมายให้หลักประกันว่าสิทธิของผู้หญิงเท่าเทียมกันกับสิทธิของผู้ชาย” และในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ มีข้อความที่บัญญัติว่า “อาศัยอำนาจตามหลักการดังกล่าวและหลักเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน สาธารณรัฐได้มอบดินแดนโพ้นทะเลแสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมกับสาธารณรัฐสถาบันใหม่ได้จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของอุดมคติร่วมกันแห่งเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ...”

(๒) บทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักความเสมอภาคของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ (ความเสมอภาค) “(๑) บุคคลย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย (๒) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้รัฐดำเนินการสนับสนุนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความมีสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย และก่อให้เกิดผลในการขจัดความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่ (๓) บุคคลไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และเผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ความคิดในทางศาสนาหรือการเมือง บุคคลไม่อาจได้รับการปฏิบัติอย่างเสียเปรียบเพราะเหตุแห่งความพิการของบุคคลนั้น” ซึ่งมาตรา ๓ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับมาตรา ๑ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และมาตรา ๒ (เสรีภาพส่วนบุคคล) ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตราดังกล่าวถือว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานแห่งรัฐในการกำหนดขอบเขตของอำนาจมหาชนกับสิทธิของปัจเจกบุคคล องค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจมหาชนต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญ

(๓) บทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติในเรื่องของหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรคสอง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน วรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ วรคสี่ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม วรคห้า บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวนำมาจากมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย วรคสอง รับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสาม กำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

### ๑.๓ ความผูกพันของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในการที่จะได้รับผลปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันจากรัฐ หากมีการกระทำอันส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคแล้ว บุคคลผู้ได้รับผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขอให้เยียวยาความเสมอภาคที่ถูกกระทบกระเทือนนั้นได้ หลักความเสมอภาคจึงผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ในการให้ความเสมอภาคแก่บุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จะได้รับผลปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันแยกพิจารณาได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑.๓.๑ ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค เป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคในกฎหมาย” ซึ่งเป็นเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายต้องบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และ

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีผลเป็นการทั่วไปก็ตาม แต่ก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ เนื่องจากการที่จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันนั้น ไม่อาจพิจารณาได้อย่างแน่นอนในหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นได้เคารพหลักความเสมอภาคและถูกนำไปปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องให้ความเป็นอิสระแก่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดลักษณะสำคัญของ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันด้วยการเปรียบเทียบสาระสำคัญของแต่ละกรณีในการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญให้เหมือนกันและปฏิบัติต่างกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญต่างกัน เป็นผลให้การตรวจสอบจะทำได้เฉพาะกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การละเมิดหลักความเสมอภาคอาจเกิดได้จากการประเมินสาระสำคัญของความสำคัญแห่งข้อเท็จจริงผิดพลาดจนนำไปสู่การปฏิบัติให้แตกต่างกันในข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือปฏิบัติเหมือนกันในข้อเท็จจริงที่ต่างกัน กรณีนี้หากขาดเหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ การกำหนดของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังมีหลักสำคัญประการหนึ่งในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องตระหนักเป็นพิเศษ กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานในเรื่องนั้น ๆ โดยต้องพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ว่าต้องมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้แล้ว

๑.๓.๒ ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาค การกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง แบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

- (๑) การกระทำในลักษณะที่เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ
- (๒) การกระทำในลักษณะที่มีผลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคล

การกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะการออกกฎหมายลำดับรอง ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจและอยู่ภายในกรอบของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ หากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บท ย่อมถือว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค เว้นแต่กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจนั้นเองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ส่วนกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผล

เป็นการเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะละเมิดหลักความเสมอภาคได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้อาจเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ **กรณีแรก** เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งหรือใน**กรณีที่สอง** เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหรือไม่มีอำนาจดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ หากไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนก็จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในลักษณะที่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ ขอบเขตดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามหลักความเสมอภาคนั้น ถือเป็นข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยการใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันต่อการปฏิบัติที่ผ่านมาซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติมา หากเกิดกรณีละเมิดหลักความเสมอภาคของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองไม่ยึดถือหลักการปฏิบัติเช่นเดียวกันในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันโดยไม่มีเหตุผลอันอาจรับฟังได้ บุคคลผู้ได้รับผลกระทบอาจโต้แย้งหรืออาจเรียกร้องประโยชน์จากฝ่ายปกครองได้

๑.๓.๓ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค  
แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) ความเสมอภาคของประชาชนต่อการฟ้องศาล ประชาชนมีสิทธิที่จะโต้แย้งและฟ้องร้องการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นสิทธิที่ได้รับ การรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้ประชาชนสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการนำบรรดาข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน ขึ้นสู่การพิจารณาโดยศาลได้อีกด้วย ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา ความของศาลนั้น ๆ

(๒) ความเสมอภาคของประชาชนต่อหน้าศาล ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อหน้าศาล ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการรับฟัง คู่ความโดยศาล” การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลต้องกระทำโดยเปิดโอกาสให้ คู่ความยกข้อต่อสู้ของตนขึ้นกล่าวอ้างในคดีได้เสมอ และศาลต้องเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ในการรับฟังคู่ความทุกฝ่าย ให้ความสำคัญแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย ว่าเป็นประธานแห่งคดีหรือบุคคลสำคัญในคดี หากกระบวนการพิจารณาคดีดำเนินการ โดยไม่คำนึงถึงหลักการดังกล่าว นอกจากจะถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการอันขัดกับ

หลักความเสมอภาคของประชาชนซึ่งเป็นคู่ความต่อหน้าศาลแล้ว ยังขัดกับหลักพื้นฐานแห่งศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วย

(๓) ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาล เป็นความผูกพันของผู้พิพากษาและตุลาการในการใช้กฎหมายกับคู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน โดยหลักดังกล่าวเป็นข้อห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาลแยกพิจารณาได้ ๓ รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่หนึ่ง** บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการไม่ให้ศาลใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

**รูปแบบที่สอง** บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้ศาลใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับคดีของตนอย่างเคร่งครัด

**รูปแบบที่สาม** บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่อง

## ๒. หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ในมุมมองของแนวคิดหลักความเสมอภาคที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่ต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และมนุษย์ทุกคนจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพซึ่งกันและกัน แนวคิดนี้เป็นมุมมองของ “สำนักกฎหมายธรรมชาติ” (School of Natural Law) ที่มองว่าสิ่งเหล่านี้ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่รัฐและสามัญชนทุกคนไม่อาจปฏิเสธได้ การที่รัฐหรือบุคคลยอมรับและเคารพต่อหลักความเสมอภาคเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลที่เกิดมาและดำรงอยู่ แต่หลักความเสมอภาคตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติในขณะนั้นได้ส่งผลให้หลักความเสมอภาคมีลักษณะเป็นเพียงนามธรรม ส่วนในมุมมองอีกแนวทางที่เห็นว่าหลักความเสมอภาคเป็นส่วนหนึ่งในหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในรูปแบบที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดย “สำนักกฎหมายบ้านเมือง” (School of Positive Law) กล่าวคือ ได้รับการพิจารณาในทางกฎหมาย มิใช่ในขอบเขตทางปรัชญา ปรัชญาการค้นทางความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองและสำนักกฎหมายธรรมชาติได้ส่งผลตามมาด้วยการยอมรับ อันเป็นการแปรสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับ

การรับรองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ ในความเป็นจริงและทางปฏิบัติของนานาอารยประเทศในช่วงเวลานั้น ถือว่าสิ่งที่เป็กฎหมายและมีสภาพบังคับได้จะต้องได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ดังนั้น การที่จะทำให้หลักความเสมอภาคมีสภาพบังคับได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม คือ การนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

หลักความเสมอภาคได้รับการรับรองและการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และจะถูกอ้างอิงใช้ควบคู่ไปกับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของสังคมประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส และหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### ๒.๑ หลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>๓</sup>

แนวคิดและทฤษฎีการร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นผลมาจากนักคิดและนักปรัชญาทางทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ในยุคแสงสว่างแห่งปัญญาให้ความสำคัญและมีศรัทธาแรงกล้าต่อทฤษฎีกฎหมายธรรมชาตินำมาวางพื้นฐาน ก่อให้เกิดแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายมหาชนแนวใหม่ในการร่างรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ดังนี้ (ก) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (ข) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเหนือกว่า มาจากแนวคิดหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalisme) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และทฤษฎีการตรารัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า “การมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเพิ่มการรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชนหรือกฎหมายแห่งลิตินั้น เพื่อเป็นหลักอ้างอิงและเป็นการรับประกันว่ารัฐบาลหรือผู้ปกครองจะไม่ละเมิดหรือก้าวล่วงออกจากขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยจุดมุ่งหมายของการมีรัฐบาล คือ การป้องกันและสงวนสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ในแต่ละปัจเจกชน ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ และการแสวงหาความสุขอย่างเสมอภาค” (ค) หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย (la separation des pouvoirs) (ง) หลักปัจเจกชนนิยม (l'individualisme) “มนุษย์ที่เกิดมาในโลกนี้เป็นอิสระและมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และ (จ) หลักเศรษฐกิจแบบเสรี (la libéralisme économique) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากนักปรัชญาและนักคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมยุคใหม่ที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชน

<sup>๓</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส*. สืบค้นจาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

ในการทำการค้า การประกอบอาชีพ และการเข้าทำงานอย่างอิสระ ปราศจากการปิดกั้นจากระบบอภิสิทธิ์ บุคคลทุกคนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน และมีความเสมอภาคในการเสียภาษีให้แก่รัฐ

จากแนวคิดและทฤษฎีการร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำให้รัฐธรรมนูญทุกฉบับมีเป้าหมายเพื่อความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนเป็นประการสูงสุดตลอดจนเชิดชูและธำรงไว้ซึ่งหลักการที่ปรากฏในคำปรารภแห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ที่ว่า “สาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นมาก็เพื่อรักษาและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และความผาสุกร่วมกัน แต่ละบุคคลมีเสรีภาพ (la liberté) ความเสมอภาค (l'égalité) และการเคารพ (la fraternité) คือ การอยู่ร่วมกันฉันท์พี่น้องร่วมชาติเดียวกันโดยปราศจากความอยุติธรรมและการกดขี่ทั้งมวล” รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสทุกฉบับได้ให้ความสำคัญและเคารพการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสมอ โดยเน้นการรับรองและเคารพสิทธิปัจเจกชนนิยมที่มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิต่าง ๆ เป็นสิทธิตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ซึ่งมีอาจลบล้างได้และดำรงคงอยู่ตลอดไป ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานที่ว่า “สังคมหรือรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็แต่เพียงบุคคลและเพื่อความสงบสุขของบุคคลเท่านั้น” ที่มาของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาจาก

- (ก) คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙
- (ข) รัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๘
- (ค) อนุสัญญาพิทักษ์รักษาสหประชาชาติสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ค.ศ. ๑๙๕๓
- (ง) ข้อตกลงแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๖๖

(Le pacte international 1966)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้การเคารพและรับรอง ตลอดจนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดเสมอมา เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบเสรีประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีการแบ่งแยกระบบการปกป้องและรักษาสหประชาชาติ เสรีภาพ ความเสมอภาคจัดให้มีองค์อิสระต่าง ๆ แต่ที่สำคัญมี ๒ องค์กรหลัก ในการตรวจสอบ ควบคุมและตีความข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลปกครอง

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้บัญญัติเรื่องแนวความคิดของหลักความเสมอภาคที่ว่า มนุษย์เกิดขึ้นมาได้แล้วย่อมมีความเสมอภาคกัน และได้รับการยืนยัน ขยายความไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ และในรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘

แสดงถึงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หลักความเสมอภาคได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือ ศาสนา อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ คือ การรับรองและคุ้มครองหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย และการไม่เลือกปฏิบัติ

### ๒.๒ หลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>๔</sup>

ภายหลังจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแพ้ สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ จากนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวเฉพาะในเรื่องของหลักความเสมอภาค คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ศึกษาความบกพร่องจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ (๑๙๑๙) ว่า เพราะเหตุใดความเสมอภาคตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ จากการศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญไวมาร์ (๑๙๑๙) แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการที่สำคัญหลายประการเพื่อให้หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า “ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (๑) บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย (๒) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐพึงส่งเสริมการดำเนินการเพื่อให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง และพึงดำเนินการเพื่อขจัดความเสียเปรียบที่มีอยู่ (๓) บุคคลไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิดและเผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ความคิดในทางศาสนาหรือการเมือง บุคคลไม่อาจได้รับการปฏิบัติอย่างเสียเปรียบเพราะเหตุแห่งความพิการของบุคคลนั้น” มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักการพื้นฐานของ “หลักความเสมอภาคทั่วไป” “หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง” และ “หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ” โดยหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นข้อเรียกร้องถึงความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย” กับหลักความเสมอภาค

<sup>๔</sup> อ่างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๑

ในการบัญญัติกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอกันของกฎหมาย” อันเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเป็นหลักความเสมอภาคที่กล่าวถึงเฉพาะเรื่องของหญิงและชาย สำหรับหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเป็นข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติในความแตกต่างเรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น โดยมีให้ถือเป็นเหตุของการปฏิบัติให้แตกต่างกัน ส่วนการมิให้ปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ผู้พิการนั้นเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของคนพิการให้ได้รับการดูแลจากรัฐมากขึ้น มาตรา ๓ จึงเป็นมาตราที่มีเนื้อหาสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมาตรา ๑ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และมาตรา ๒ (เสรีภาพส่วนบุคคล) เพราะมาตราเหล่านี้ถือว่าเป็นพื้นฐานในทางความคิดของความเป็นรัฐ อันเป็นพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตของอำนาจมหาชนกับสิทธิของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้หลักความเสมอภาคยังได้มีส่วนสำคัญในการสร้างหลักที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีโครงสร้างเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน พรรคสอง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน พรรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” อิทธิพลมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ขยายผลหลักของความเสมอภาคไปในเกือบทุก ๆ เรื่อง อาจสรุปพัฒนาการของแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับมาตรา ๓ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแยกได้ ดังนี้

(๑) หลักความเสมอภาคทั่วไป ตามมาตรา ๓ พรรคหนึ่ง GG

n. BVerfGE 26,302 ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องถูกผูกพันต่อหลักความยุติธรรมในเรื่องภาษี (der Gremdsatz der Steuergerechtigkeit) ซึ่งมีผลมาจาก

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง GG (BVerfGE 13,181 (202)) การให้ใช้สถานที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมต้องอาศัยการเปรียบเทียบถึงลักษณะการดำรงชีพของแต่ละบุคคลซึ่งในความเป็นจริงแล้วย่อมไม่เท่าเทียมกัน หากแต่อาจเท่าเทียมกันในสาระสำคัญของประการเท่านั้น สาระสำคัญเช่นใดที่เป็นสาระสำคัญในการดำรงชีพตามปกติ สาระสำคัญเช่นนั้นเองที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติให้เท่าเทียมหรือไม่เท่าเทียมกันในทางกฎหมายได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องอาศัยหลักการดังกล่าวในการพิจารณากำหนดที่มาของภาษี ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอิสระในการกำหนด แต่ความอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสิ้นสุดลงหากการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมหรือไม่เท่าเทียมกันของข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งนั้นไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรม รวมทั้งกรณีที่ขาดเหตุผลที่ชัดเจนในการที่จะปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจึงเป็นการตรวจสอบภายในขอบเขตดังกล่าว แต่มิได้ตรวจสอบว่าในกรณีใดกรณีหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้มาตรการที่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ที่สุด หรือสมเหตุสมผลที่สุด และยุติธรรมที่สุดหรือไม่

ข. BVerfGE 10,234 ในการตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญา ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้อยู่ภายใต้หลักของมาตรา ๓ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โทษทางอาญานั้นเป็นมาตรการที่ใช้สำหรับการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาทุกประเภทและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจจะยกเว้นประเภทความผิดอาญาที่มีโทษสถานหนักบางประเภทไม่ให้อยู่ภายใต้องค์ประกอบของหลักเกณฑ์เฉพาะ การกระทำผิดอาญาที่มีโทษสถานหนักใดหากพิจารณากับผลประโยชน์โดยรวมแล้วสามารถที่จะนิรโทษกรรมได้ ในเรื่องนี้ย่อมขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยลำพัง รวมทั้งประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดว่าภายในขอบเขตเพียงใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการจะกำหนดให้การกระทำผิดทางอาญาใดที่จะต้องได้รับโทษทางอาญา ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ไม่อาจตรวจสอบกฎหมายนิรโทษกรรมในประเด็นที่ว่ากฎเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่จำเป็นหรือชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สามารถพิจารณาได้เพียงว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้กระทำการเกินขอบเขตของดุลพินิจที่มอบให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่เท่านั้น กฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาและละเมิดต่อหลักความเสมอภาคทั่วไปเมื่อหลักเกณฑ์เฉพาะที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมากำหนดองค์ประกอบความผิดนั้นเป็นการขัดกับหลักความยุติธรรมอย่างชัดแจ้ง หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจค้นหาความสมเหตุสมผลของหลักเกณฑ์นั้น ซึ่งการขาดความสมเหตุสมผลของหลักเกณฑ์นั้นอาจมาจากลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หรือเป็นกรณีที่ชัดเจนว่าขาดความสมเหตุสมผล

(๒) มาตรา ๓ วรรคสอง BVerfGE 39,196

เงินเดือนและสวัสดิการเป็นสิทธิที่ไม่อาจสละได้ สิทธิในการเรียกร้องสวัสดิการในเบื้องต้นนั้นอยู่ในรูปการยืนยันที่ไม่อาจสละได้ (มาตรา ๕๐ วรรคสาม BRRG) ซึ่งเป็นการก่อตั้งความสัมพันธ์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจนตลอดชีพเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐให้หลักประกันที่จะให้ค่าเลี้ยงชีพเป็นการตอบแทน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องกังวลต่อสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งหลักประกันดังกล่าวรวมถึงหลังจากการเสียชีวิตของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งนี้ เพื่อเกิดความมั่นคงต่อการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยความภักดี มาตรา ๓ วรรคสองและวรรคสาม มีหลักว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสตรีก็เช่นเดียวกัน ย่อมได้รับความเท่าเทียมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายชายในกรณีของสวัสดิการที่ให้กับสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น สมาชิกของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสตรีย่อมได้รับค่าเลี้ยงดูเช่นเดียวกับภรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายชาย

### ๓. หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย คณะราษฎรทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ออกประกาศหลัก ๖ ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญ ถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ตั้งเช่นรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักเอกราช หลักความปลอดภัยของประเทศ หลักความสงบสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ หลักเสรีภาพ หลักการศึกษา และหลักความเสมอภาค โดยหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎรได้นำมาทำเป็นอนุสรณ์ไว้ ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ทำเป็นรูปของพระขรรค์ ๖ เล่ม ติดอยู่ที่ประตูรอบอนุสาวรีย์ จากนั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับต่อมาได้บัญญัติหลักการในเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญในฉบับซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น ๒๐ ฉบับ แสดงให้เห็นถึงความขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปรากฏใน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญมุ่งใช้บังคับเป็นการถาวร โดยยกวาง

อย่างเป็นระบบ และอีกลักษณะหนึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญมุ่งใช้บังคับเป็นการชั่วคราว เรียกว่า รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยและได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคไว้ รวม ๑๓ ฉบับ ได้แก่

**(๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕<sup>๕</sup>**

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ

๑. มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์
๒. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
๓. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง
๔. ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย...”

มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนหมู่บ้านเป็นครั้งแรก

**(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕<sup>๖</sup>**

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติรับรองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ และบัญญัติไว้ด้วยว่า “ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย อันสะท้อนให้เห็นสภาพสังคมในขณะนั้นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีลักษณะเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย มียศถาบรรดาศักดิ์ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม มาสู่หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนทุกคนเสมอกันภายใต้กฎหมายและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

<sup>๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕, หน้า ๑๖๖.

<sup>๖</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๔๙ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕, หน้า ๕๒๙.

**(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๙<sup>๗</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๙ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๑๒ เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

**(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐<sup>๘</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๑ ข้อความเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพุทธศักราช ๒๔๘๙

**(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒<sup>๙</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๐

มาตรา ๒๖ บุคคลไม่ว่าแหล่งกำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย

มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษานั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง สถานศึกษาของรัฐ และของเทศบาลต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการสื่อสารโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ กัก หรือการเปิดเผย จดหมาย โทรเลข โทรพิมพ์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดเป็นบริการสาธารณะ

<sup>๗</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๓ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙, หน้า ๓๐.

<sup>๘</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๕๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๐.

<sup>๙</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๒.

**(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๕<sup>๑๐</sup>**

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการนำรัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช ๒๕๖๕ มาแก้ไขเพิ่มเติม โดยยกเลิกและเพิ่มบทบัญญัติบางมาตรา ประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒ และบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ เหมือนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ปี พุทธศักราช ๒๕๖๕

**(๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑<sup>๑๑</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๔ บุคคลไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๕ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย

**(๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗<sup>๑๒</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๖

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

มาตรา ๒๘ วรรคสอง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับบังคับ

มาตรา ๔๖ วรรคสาม บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ

<sup>๑๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๕ ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕.

<sup>๑๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๘๕ ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑.

<sup>๑๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๙๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗.

**(๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑<sup>๑๓</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๓

มาตรา ๒๓ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

**(๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔<sup>๑๔</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๕ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

**(๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐<sup>๑๕</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๐

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

<sup>๑๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๙๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑.

<sup>๑๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๐๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔.

<sup>๑๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

**(๑๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๑๖</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นดังกล่าวมา โดยบัญญัติอยู่ในหมวดที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ มาตรา ๕ และหมวดที่ ๓ ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

**(๑๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐<sup>๑๗</sup>**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเรื่องหลักความเสมอภาคไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗

<sup>๑๖</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

<sup>๑๗</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐.

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค  
ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและ  
ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง  
ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะ  
ของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือ  
ความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ  
หรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก  
สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม  
ตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงาน  
หรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัด  
ไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

#### ๔. บทสรุป

หลักความเสมอภาคมีแนวคิดพัฒนาการมาจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ  
ของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ลัทธิปัจเจกชนนิยม ผสมกับสำนักกฎหมายบ้านเมืองเห็นว่า  
หลักความเสมอภาคนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์  
ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายโดยชัดแจ้งอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็น  
มนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค  
จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญ  
แตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรม  
“หลักความเสมอภาค” ได้รับการบัญญัติไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิ  
ของพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ รัฐธรรมนูญ  
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา ๓ และได้รับการพัฒนานำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
ของประเทศต่าง ๆ

พัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานในประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพัฒนาต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พัฒนาการหลักความเสมอภาคจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ ในขณะที่เดียวกันหลักความเสมอภาคเป็นหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในการที่จะได้รับผลปฏิบัติอย่างเสมอภาคจากรัฐและเป็นรูปธรรม หากมีการกระทำอันส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคแล้ว ผู้ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เยียวยาได้ หลักความเสมอภาคจึงผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ในการที่ต้องให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้รับผลปฏิบัติอย่างเสมอภาคจากรัฐเพื่อจะทำให้หลักความเสมอภาคสามารถบังคับใช้ได้จริงและเป็นรูปธรรม ซึ่งผลลัพธ์จะเป็นการรับรองและการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาค

การรับรองและการคุ้มครองความเสมอภาคของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญมาก ในกระแสโลกที่เน้นสิทธิมนุษยชน (Human rights) ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ให้ไว้แก่นานาชาติ ดังนั้น บทบัญญัติใดก็ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต้องเป็นบทบัญญัติที่สามารถนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติได้จริงและต้องชัดเจน ไม่เกิดเป็นข้อโต้เถียงในทางวิชาการ มิฉะนั้นแล้วอาจเกิดคำถามขึ้นว่าความเสมอภาคของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้นั้นสามารถบังคับใช้ได้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการบัญญัติหลักการดังกล่าวไปเพื่อให้เป็นไปตามสากลเท่านั้น โดยไม่สามารถนำมาให้การรับรองและให้การคุ้มครองแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงแต่ประการใด

## เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕.  
ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๔๙ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๘๙. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๓ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๘๙.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๔ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๐.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕.  
ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๕ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๘๕ ตอนที่พิเศษ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๙๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๙๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๐๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ราชกิจจานุเบกษา.  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐.

### เว็บไซต์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักความเสมอภาค*. สืบค้นจาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)  
\_\_\_\_\_. *หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส*. สืบค้นจาก  
[www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)



สถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” กับกลไกการตรวจสอบ  
การใช้อำนาจรัฐ ภายใต้ “พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐”  
The Legal Status of The National Strategy With The Mechanism  
To Inspect The Exercise of State Power Under  
“The National Strategy Drafting Act 2017”

จักรกฤษณ์ มุสิกसार\*

บทคัดย่อ

เมื่อประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งจัดทำขึ้นตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้วหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามบทบัญญัติมาตรา ๕

\* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ขณะนี้กำลังศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ได้กำหนดกลไกในการกำกับดูแลและติดตามไว้ด้วย ทั้งนี้ องค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและติดตามให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติก็มีทั้งองค์การบริหารองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการ แต่องค์กรบริหารที่สำคัญที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็คือ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในการกำกับดูแลและติดตามให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นอาจส่งผลทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีความรับผิดชอบมาด้วยไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบทางอาญา และด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งควรจะมีสถานะเป็นเพียงประกาศแนวนโยบายแห่งรัฐกลายเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้

## Abstract

When a royal command, “The National Strategy (2018-2037)”, or “The National Strategy” which is enacted under The National Strategy Drafting Act 2017 have been published in the royal gazette and become effective, Under the section 5 of The National Strategy Drafting Act 2017, all state agencies have a duty to execute in consistence of The National Strategy. Anyway, in case state agencies doesn’t execute in consistence of The National Strategy, The National Strategy Drafting Act 2017 have also established a mechanism to control and monitor to that all state agencies execute in consistence of The National Strategy. Anyway the state agencies that take a role on controlling and monitoring to that all state agencies execute in consistence of The National Strategy could be the executive, the legislature, or the judiciary. However, the vital executive established under The National Strategy Drafting Act 2017 and taking a role on controlling and monitoring to that all state agencies execute in consistence of The National Strategy is a National Strategy Drafting Committees because they may exercise their power that lead to found an administrative or criminal offenses to a head of state agency. For this reason, The National Strategy which should be only the public policy may become the legal norm binding all state agencies.

## บทนำ

ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้วมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว สาระสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ก็คือ “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบ ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน หลักการดังกล่าวนำไปสู่การยกร่าง และประกาศใช้ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำ กำหนดเป้าหมาย และระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ

หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงจํานวนไม่เกิน ๑๗ คน เพื่อไปรวมกับ กรรมการโดยตำแหน่งอีก ๑๗ คน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ แล้ว คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจนเสร็จสิ้น

เมื่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์เบื้องต้นเสร็จแล้ว พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ภายใน ๓๐ วัน แต่ว่าในบทเฉพาะกาลได้กำหนดเพิ่มเติมว่าในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกนั้น ให้ถือว่าการรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว ด้วยเหตุนี้ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับแรก จึงไม่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากประชาชนเป็นการทั่วไปก็ได้

เมื่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้น สำเร็จ ก็จะเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งร่าง ยุทธศาสตร์ชาติให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อร่างยุทธศาสตร์ชาติได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) เป็นฉบับแรกแล้วเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

ในบทความนี้มีผู้เขียนจะได้อธิบายสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วหลังจากนั้นจะได้วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายตลอดจนผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวเป็นประการต่อมา

### บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นมีอยู่ทั้งสิ้น ๕ มาตรา ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา ๖๕, มาตรา ๑๔๒, มาตรา ๑๖๒, มาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๕ ทั้งนี้หากต้องการจะแบ่งแยกประเภทของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท เรียงตามลำดับดังนี้ ได้แก่ (๑) บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็คือ มาตรา ๖๕ (๒) บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรีในสมัยแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผลใช้บังคับ ก็คือ มาตรา ๒๗๕ (๓) บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่วุฒิสภาในสมัยแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ก็คือ มาตรา ๒๗๐ และ (๔) บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป ก็คือ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๖๒

#### ๑. บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็คือ มาตรา ๖๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้กำหนดเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ในมาตรา ๖๕ ซึ่งวางหลักไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย” จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมา แต่บทบัญญัติดังกล่าวปรากฏอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ได้อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

## ๒. บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรีในสมัยแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ก็คือ มาตรา ๒๗๕

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๕ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสมัยแรกนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งก็คือรัฐบาลที่มีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) แล้ว เป็นฉบับแรกตามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้

## ๓. บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่วุฒิสภาในสมัยแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ก็คือ มาตรา ๒๗๐

กล่าวคือ ให้วุฒิสภาที่ถูกแต่งตั้งขึ้นในวาระเริ่มแรกมีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกมีอำนาจกำกับดูแลและติดตามให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย แต่สำหรับวุฒิสภาในวาระถัดไปนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่นี้แก่วุฒิสภาโดยตรง แต่การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๑</sup>

## ๔. บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป ก็คือ มาตรา ๑๔๒ และ มาตรา ๑๖๒

นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๒ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

<sup>๑</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕

จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งโดยทั่วไปคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วยเช่นเดียวกัน

### องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาจาก พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วจะเห็นว่า เมื่อได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ยุทธศาสตร์ชาติย่อมมีผลใช้บังคับได้ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้วย<sup>๒</sup> ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นจะเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของฝ่ายตุลาการก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน<sup>๓</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### ๑. องค์กรของฝ่ายบริหาร

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารประเภทที่ไม่ใช่องค์กรฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ด้วย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสอง

<sup>๓</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสอง

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒, มาตรา ๑๖๒; พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสาม

สำหรับ องค์กรในฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองทุกประเภทนั้นย่อมถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น สำหรับ องค์กรในฝ่ายบริหารเหล่านี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีที่จะมีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ<sup>๕</sup> อย่างไรก็ตาม มีองค์กรที่ถูกจัดให้เป็นองค์กรฝ่ายบริหารแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีย่อมไม่มีหน้าที่กำกับดูแล และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติโดยตรงแต่ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เพียงแต่การประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้า หน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น องค์กรดังกล่าวนี้มีอยู่ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ<sup>๖</sup>

## ๒. องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติโดยแท้ หรือองค์กร ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการสนับสนุนการทำงานให้แก่องค์กรนิติบัญญัติ ก็มีหน้าที่ต้อง ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น สำหรับองค์กรนิติบัญญัติโดยแท้ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภา และรัฐสภา นั่นเอง ส่วนองค์กรของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่สนับสนุน การทำงานให้แก่องค์กรนิติบัญญัติโดยแท้ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อองค์กรเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เพียงแต่การประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ เท่านั้น

## ๓. องค์กรของฝ่ายตุลาการ

องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการไม่ว่าจะเป็นองค์กรตุลาการโดยแท้ซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัย ขี้ขาดคดีโดยตรง หรือองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการสนับสนุนการทำงานให้

<sup>๕</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสี่

<sup>๖</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสาม

แก่องค์กรตุลาการ ก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น<sup>๔</sup> เพียงแต่ลักษณะงานของฝ่ายตุลาการที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทแห่งคดีโดยตรง ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ปรับใช้และตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้แผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและทิศทางของประเทศย่อมไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีขององค์กรตุลาการได้ แต่งานของฝ่ายตุลาการในองค์กรของฝ่ายตุลาการนั้นอาจเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ และทำให้หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เมื่อองค์กรเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เพียงแต่การประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้นเช่นเดียวกับองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ

### การกำกับดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น ๔ หัวข้อ ดังนี้ การกำกับดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การกำกับดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายตุลาการ การกำกับดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยประชาชน

<sup>๔</sup> ในขณะที่ยกเว้น พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ยุทธศาสตร์ชาตินั้นจัดทำขึ้นโดยองค์กรตุลาการไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย ควรจะให้องค์กรตุลาการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือควรจะนำข้อมูลจากองค์กรตุลาการไปใช้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, รายละเอียดโปรดดู สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ...” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑, <http://www.thaigov.go.th/ebook/contents/detail/๕๓#book/>

## ๑. การกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายบริหาร

การกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยไม่ได้เกิดขึ้นจากการรายงานผลการดำเนินงานตามวาระต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ แต่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งในหัวข้อนี้จะแบ่งแยกการอธิบายออกเป็น ๒ หัวข้อย่อย ได้แก่ (๑) การกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติภายในองค์กรด้วยตนเอง และ (๒) การกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

### ๑.๑ การกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติภายในองค์กรด้วยตนเอง

เมื่อพิจารณาจาก พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์แห่งชาติด้วย<sup>๕</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามมาด้วย อย่างไรก็ตามที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้ว่า คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่เพียงแต่การประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น ดังนั้น ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของคณะรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ วรรคแรก จึงต้องแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ กล่าวคือ

<sup>๕</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓

(๑) ในกรณีที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ไม่ใช่องค์กรอิสระและ  
องค์กรอัยการ

เนื่องจากองค์กรเหล่านี้จะตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการ  
กำกับดูแลของรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ  
การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้ว  
ระเบียบเหล่านั้นย่อมจัดเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองที่มีผลผูกพันองค์กรเหล่านั้น  
ให้ต้องปฏิบัติตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานเหล่านั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอาจจะถือว่า  
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือละเลยต่อหน้าที่ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความรับผิดทางวินัยตามมาได้

(๒) ในกรณีที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรอิสระ และ  
องค์กรอัยการ หรือเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรในฝ่ายตุลาการ

โดยทั่วไป หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ย่อมมีอำนาจ  
ออกมาตรการหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับแผน  
ยุทธศาสตร์ชาติได้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา  
หรือการกำกับดูแลของรัฐมนตรี ดังนั้น ถ้ามีข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีวางระเบียบ  
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการ  
ตามยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ระเบียบเหล่านั้นย่อมมีผลเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือหนังสือร้องเรียน  
ให้หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ปฏิบัติเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายใด ๆ ให้องค์กรเหล่านี้  
ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่ว่าหากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่าการไม่ปฏิบัติ  
ตามระเบียบนั้นขัดต่อแผนยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติก็อาจแจ้งให้  
หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์  
ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### ๑.๒ การกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดย คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ<sup>๔</sup>

การกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยคณะกรรมการจัดทำ  
ยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในที่นี้เป็นกรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖

---

<sup>๔</sup> โดยเหตุที่การใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ  
ไม่ใช่การใช้อำนาจตรากฎหมายอย่างฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่การใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมาย  
อย่างฝ่ายตุลาการ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์  
ชาติจึงจัดว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารรูปแบบหนึ่งนั่นเอง

แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ ในกรณีที่ความปรากฏต่อ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงาน ของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงาน ของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ทราบภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งไม่ว่าด้วย เหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) ในกรณีที่ เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและไม่ใช่องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ ให้คณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป (๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กร ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการดังกล่าวโดยไม่มีเหตุ อันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจาก ราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป<sup>๑๐</sup>

สำหรับ ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสามที่ว่า “ให้ถือว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นั้น ในขณะยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ในเชิงไม่เห็นด้วยกับ บทบัญญัติมาตรานี้ ดังนี้

<sup>๑๐</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ประกอบ มาตรา ๒๕

กระทรวงยุติธรรมนั้น ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...เงื่อนไขในการส่งเรื่องไปยัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีกลไกเพียงพอและเหมาะสม ในการตรวจสอบกลั่นกรองการดำเนินการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐว่าเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่อย่างไร ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้สวน และวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งในการ ยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยมีบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีความผิดและโทษตามพระราช บัญญัตินี้จึงไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ...”<sup>๑๑</sup>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แจ้ง ข้อคิดเห็นไว้ว่า “...บทบัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจนว่ามีสภาพบังคับทางวินัย ทางอาญา หรือ ทั้งทางวินัยและทางอาญา เนื่องจากการกระทำที่เป็นความผิดอาญาจะต้องมีองค์ประกอบ เกี่ยวกับเจตนาของผู้กระทำความผิด ด้วยเหตุนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ จึงเห็น สมควรกำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำว่า “โดยไม่มีเหตุอันสมควร” ไว้ให้ชัดเจน และควรจะกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดดังกล่าวในกรณีที่การไม่ดำเนินการนั้นเกิดจาก เหตุสุดวิสัย...”<sup>๑๒</sup>

สำหรับผู้เขียนแล้ว เห็นว่า ข้อความที่ว่า “ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จะใช้กับการดำเนินการ ทางวินัยหรือทางอาญานั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่าในการดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญานั้น ๆ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าการที่บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติตามคำสั่ง จะเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ หากการดำเนินการทางวินัยและการ

<sup>๑๑</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ...” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑, <http://www.thaigov.go.th/eb-book/contents/detail/53#book/>

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการทางอาญาอย่างหนึ่งอย่างใดมีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยดังกล่าวนี้ก็ให้ถือว่าเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏและทำให้ต้องวินิจฉัยตั้งนั้นแล้ว บุคคลนั้นจะถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกลงโทษทางอาญาเสมอไป แต่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบความรับผิดทางวินัยหรือองค์ประกอบความรับผิดทางอาญาในข้ออื่น ๆ ประกอบด้วยเสมอ การมีบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการขยายความหรือเป็นการที่กฎหมายกำหนดผลการปรับใช้และตีความกฎหมายไว้โดยเฉพาะแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้และตีความกฎหมาย และทำให้ผู้ปรับใช้กฎหมายตีความกฎหมายไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้นว่า หากเป็นการไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติตามคำสั่งดังกล่าวแล้วจะเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มีข้อสังเกตว่า จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “จงใจ” ไม่ได้ใช้คำว่า “เจตนา” ซึ่งคำว่า “จงใจ” ในทางกฎหมายนั้นหมายถึง “รู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหาย” ซึ่งการรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอาจจะเป็นประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาบนพื้นฐานของหลักกฎหมายอาญาต่อไป อีกทั้งการรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายยังไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดของความผิดอาญาแต่อย่างใดด้วย หากตีความว่าหัวหน้าส่วนราชการกระทำการโดยเจตนาตามหลักกฎหมายอาญาจะเป็นการตีความที่เคร่งครัดและส่งผลร้ายต่อบุคคลมากเกินไป ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินการทางอาญา การพิจารณาว่าบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นเจตนากระทำความผิดอาญามาตราหนึ่งมาตราใดหรือไม่จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหากและศาลต้องพิจารณาในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง จะวินิจฉัยว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวนั้นเป็นการ “เจตนา” ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเลยทันทีไม่ได้

## ๒. การดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับการดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะเป็นการดูแลและติดตามโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการดูแลและติดตามโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ตามจะมีกระบวนการที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น การดูแลและติดตามโดยวุฒิสภาก็มีความแตกต่างจากกรณีทั่วไป หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ใน

บทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบร่วมกับวุฒิสภาที่สมาชิกวุฒิสภานั้นมีที่มาจากสรรหาและการแต่งตั้งโดยตำแหน่งด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งการดูแลและติดตามโดยฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีทั่วไป และกรณีตามบทเฉพาะกาลซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### ๒.๑. กรณีทั่วไป

นอกจากหน่วยงานของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติแล้ว หน่วยงานของรัฐยังต้องรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายในเวลาและตามรายการที่สำนักงานกำหนดด้วย เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับรายงานผลการดำเนินงานแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ และรัฐสภาทราบภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน<sup>๑๓</sup>

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในที่นี้ก็คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานของรัฐด้วย<sup>๑๔</sup> เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

<sup>๑๓</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔

<sup>๑๔</sup> การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าวนี้นี้มีปัญหานำพิจารณาว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นจะมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติทุกหน่วยงานหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติทุกหน่วยงาน หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีดุลยพินิจในการใช้อำนาจว่าจะตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติขององค์กรของตนเองรวมถึงองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการและสนับสนุนงานขององค์กรนิติบัญญัติหรือไม่ก็ได้ ในแง่นี้ จึงอาจพิจารณาได้ว่าอาจมีปัญหาว่าตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองพิจารณา อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้นเป็นองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่ส่วนหนึ่งด้วย การกำหนดกลไกการตรวจสอบไว้เช่นนี้จึงสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยแล้ว

พิจารณารายงานสรุปผลการดำเนินงานแล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นตั้งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

### ๒.๒. กรณีตามบทเฉพาะกาล

ตามที่ได้อธิบายไปข้างต้นแล้วว่าในระหว่างอายุของวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก ซึ่งวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งนั้น พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกรณีทั่วไป โดยมีกลไกในการควบคุมมติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีหรืออย่างหนึ่งอย่างใด ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและวุฒิสภาทราบ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ วุฒิสภามีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยได้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาและมีมติให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๕</sup> พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙

กรณีดังกล่าวไปข้างต้นมีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามมา กล่าวคือ  
ที่ว่า “มติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น”  
จะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด เนื่องจาก พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐  
กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่เพียงว่ามติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของ  
คณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่ได้จำกัดว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ  
วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี  
ในเรื่องใด ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งโดยหลักนิติวิธีทางกฎหมาย  
มหาชนแล้วเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจกว้างขวางมาก  
ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องระมัดระวังการใช้อำนาจของตนเองอย่างยิ่งมิให้ใช้อำนาจ  
เกินขอบเขตที่สมควรซึ่งอาจกระทบต่อการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารได้

### ๓. การดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยฝ่ายตุลาการ

จากหัวข้อที่แล้วจะเห็นได้ว่า ในวาระเริ่มแรกของวุฒิสภานั้น ศาลรัฐธรรมนูญ  
มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปกำกับดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติด้วย  
โดยหากวุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของ  
คณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ วุฒิสภามีอำนาจเสนอเรื่อง  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยได้

สำหรับการดูแลและติดตามให้องค์กรของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ  
โดยองค์กรตุลาการอื่นที่ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อ  
ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตาม  
ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจะไม่ได้นำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับ  
โดยตรงในฐานะที่เป็นประเด็นหลักแห่งคดี แต่เป็นกฎหมายที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือ  
ในการปรับใช้และตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ๆ ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐกระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายและต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาหรือความรับผิด  
ทางวินัยตามบทบัญญัตินั้น ๆ หรือไม่ เช่น จะไปใช้ในการพิจารณาว่าเจ้าพนักงานกระทำ  
ความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ หรือ เจ้าพนักงานจงใจกระทำละเมิดหรือไม่  
 เป็นต้น

### ๔. การดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยประชาชน

นอกจากการกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ  
ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐  
ยังได้กำหนดกลไกการตรวจสอบโดยประชาชนด้วย กล่าวคือ ให้สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเผยแพร่รายงานที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ และ รายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีให้ประชาชนทราบและมีวิธีการที่ทำให้ประชาชนสามารถแจ้งเหตุดังกล่าวให้สำนักงานทราบได้โดยสะดวกและรวดเร็วอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดูแลและติดตามให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและผลทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ”

เนื่องจากปัญหาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกัน ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อนี้ ปัญหาว่าสถานะทางกฎหมายของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งจัดทำขึ้นตาม พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสถานะทางกฎหมายอย่างไรนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เพราะจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของบรรดาคณะกรรมาธิการของรัฐต่าง ๆ ตามมาด้วย ว่าองค์กรของรัฐเหล่านั้นจะต้องผูกพันตามยุทธศาสตร์ชาติแค่ไหนเพียงใด เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และได้มีการตรา พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นมาใช้บังคับโดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ” และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในรูปของ “ประกาศพระบรมราชโองการ” ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ “ยุทธศาสตร์ชาติ” นั้นมีสถานะทางกฎหมายในระดับใด กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ หรือเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ หรือเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง หรือไม่ได้มีสถานะใด ๆ ทางกฎหมายเลย ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์หน้าที่ของรัฐในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเสียก่อนว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และถ้ารัฐมีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร โดยพิจารณาจากระบบกฎหมาย ดัชนีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกลไกที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และท้ายที่สุดผู้เขียนจะได้ตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ในที่นี้ด้วย

**ประเด็นที่ ๑ หน้าที่ของรัฐในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐**

แม้ว่าการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติจะเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๖๕ แต่โดยทั่วไป ในทางวิชาการยอมรับกันค่อนข้างเป็นที่ยุติว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์และแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐเท่านั้นว่าจะดำเนินไปในลักษณะอย่างไรบ้าง<sup>๖๖</sup> อีกทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๔ ก็ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับทางกฎหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแยกหมวดที่ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” กับหมวดที่ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ออกจากกันอย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๖๕ เองก็บัญญัติแต่เพียงว่ารัฐพึงมียุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติรวมไปถึงว่ารัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย ดังนั้น รัฐจึงไม่ได้มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด เพียงแต่ถ้าหากได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐพึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๑๔๒) คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๑๖๒) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีในวาระแรกต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยหลัก รัฐไม่มีหน้าที่ในการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เว้นแต่เฉพาะคณะรัฐมนตรีชุดแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

## ประเด็นที่ ๒ สถานะทางกฎหมายของประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐)

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ต้อง

---

<sup>๖๖</sup> ทั้งนี้แม้แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่ก็อาจจะมีผลในทางการเมือง กล่าวคือ ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้ในการอภิปรายการทำงานของรัฐบาลได้ตามหลักตรวจสอบถ่วงดุลนั่นเอง, รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู ณัฐพล บุญชิต, “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ แต่เราจะพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๕ แต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้ ต้องพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ตลอดจนกลไกในการกำกับดูแล และติดตามให้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่ปรากฏใน พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นด้วย เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาตินั้น มีสถานะเป็นเพียงประกาศแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายแต่ประการใด ด้วยเหตุผลที่ว่า ตัวเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติเองมีลักษณะเป็นการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย หรือทิศทางของประเทศเท่านั้น ซึ่งการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารมาพิจารณาประกอบด้วยการกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรมมีผลผูกพันเป็นกฎหมาย และก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามโดยตรงนั้นย่อมไม่สามารถเป็นไปได้อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากตัวกลไกการกำกับดูแลและติดตามให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หรือองค์การหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีลักษณะชัดเจนเป็นรูปธรรมเสียก่อน ซึ่งองค์การที่ทำหน้าที่นี้ก็คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในเบื้องต้นการไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติแต่เพียงลำพังนั้นยังไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่หน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด เพียงแต่ถ้าคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นปฏิบัติตามได้ และเมื่อหน่วยงานเหล่านั้นไม่ยอมปฏิบัติตามจึงจะเกิดผลทางกฎหมายตามมา กล่าวคือ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ตามมาตรา ๒๖ ประกอบ มาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อสรุปว่า ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอก แต่มีสถานะเป็นเพียงการประกาศแนวทางการดำเนินนโยบายภายในของรัฐเท่านั้น แต่ด้วยอำนาจของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในการกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานของรัฐภายใต้ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ การไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติจึงไม่ได้มี

ผลบังคับทางกฎหมายโดยตรงแต่อาจส่งผลทางกฎหมายโดยอ้อมต่อมา โดยถือว่าหัวหน้า  
หน่วยงานของรัฐนั้นตั้งใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั่นเอง

### ประเด็นที่ ๓ ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐  
และ พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตลอดจนบริบทในทางการเมืองที่เกิดขึ้น  
ในประเทศไทย แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการ  
รัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยข้ออ้างหนึ่งในการทำรัฐประหาร  
ในครั้งนี่คือการแก้ไขปัญหาคอขวดขัดแย้งทางการเมืองและปฏิรูปประเทศไทยให้เดินไปข้างหน้าได้  
อย่างไรก็ดี การจัดทำยุทธศาสตร์ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศเดินไปได้อย่างมีทิศทางและ  
สอดคล้องกับสังคมโลกแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ถูกใช้เป็นไปกลไกหนึ่งในการปฏิรูป  
ประเทศตามแนวทางของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและผู้ร่างรัฐธรรมนูญด้วย หรือกล่าว  
อีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามแนวทางที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ  
ได้วางไว้จึงต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็กำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีในวาระแรกและวุฒิสภาในวาระแรกภายใต้  
รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับหน้าที่เป็นผู้ดูแลการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตลอดจนการกำกับดูแล  
ในระยะแรกด้วย ประกอบกับการมีกลไกในระบบปกติที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ  
และตามพ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ  
และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเข้ามาช่วยกำกับดูแลให้ประเทศไทยเดินไปในทิศทางเดียวกับ  
ยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจัดทำขึ้น และเมื่อกลไกต่าง ๆ  
ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อตั้งขึ้นถูกสถาปนาอย่างมั่นคงในระดับหนึ่งแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้  
จึงให้อำนาจแก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเข้าไป  
กำกับดูแลและตรวจสอบการจัดทำยุทธศาสตร์ต่อไป การกำหนดกลไกไว้เช่นนี้อาจส่งผลให้  
รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในช่วง ๕ ปีแรกนั้นอ่อนแอและอาจทำให้รัฐบาล  
ไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาด้วย

### บทสรุป

เมื่อพิจารณาจากที่มาของประกาศพระบรมราชโองการเรื่องยุทธศาสตร์ชาติแล้ว  
ยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ  
พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง แต่จากกลไกในการกำกับดูแลและติดตาม

การดำเนินการตาม “ยุทธศาสตร์ชาติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทำให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจอย่างมากในการเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแล แทรกแซงการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐในองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการก็ตาม และจากกลไกที่มีอยู่ในตอนนี้ จะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง จะเป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญต่อมา เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐว่าปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่แล้วเป็นที่น่าติดตามอย่างยิ่งว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือองค์กรตุลาการอย่าง ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจะวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายเหล่านี้ได้อย่างไร ซึ่งไม่ว่าจะวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายเหล่านี้ไปในทิศทางใดก็ย่อมจะส่งผลต่อทิศทางของประเทศตามไปด้วยทั้งสิ้น

## บรรณานุกรม

ณัฐพล บุญชิต. (๒๕๕๕). สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติ  
การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑,  
จาก <http://www.thaigov.go.th/ebook/contents/detail/53#book/>

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี คืออะไร?  
เข้าใจกันแบบย่อ ๆ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑, จาก [https://ilaw.  
or.th/node/4570](https://ilaw.or.th/node/4570)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐)



## กาตาร์กับแนวทางการแก้ปัญหา หลังผ่าน ๑ ปี กรณีเหตุการณ์คว่ำบาตร

ชูชาติ พุฒเพ็ญ\*

### บทนำ

ราวเดือนมิถุนายน ๒๐๑๗ ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ราชอาณาจักรบาห์เรน และสาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ ได้ประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ แบบฉับพลันและไม่ทันตั้งตัว ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในภูมิภาคอ่าวอาหรับ อย่างชัดเจน ขณะที่ประเทศผู้คว่ำบาตรเลือกมาตรการคว่ำบาตรที่รุนแรงโดยการปิดพรมแดน

\* นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานภาษาสเปน เยอรมัน และอาหรับ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางทะเล ห้ามพลเมืองของตนเดินทางเข้ากาตาร์และออกคำสั่งให้พลเมืองชาวกาตาร์เดินทางออกนอกประเทศผู้คว่ำบาตรโดยเร็ว หรือภายใน ๒ สัปดาห์ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวกลายเป็นวิกฤตการณ์เมืองและความมั่นคงระดับภูมิภาคโดยเฉพาะภูมิภาคอ่าวอาหรับ เนื่องจากประเทศที่มีบทบาทนำในการคว่ำบาตรครั้งนี้เป็นประเทศใหญ่ และทรงอิทธิพลในภูมิภาคอย่างซาอุดีอาระเบียในฐานะประเทศศูนย์กลางโลกมุสลิม และอียิปต์ที่ทรงอิทธิพลในกลุ่มอาหรับ-แอฟริกา ทำให้กาตาร์ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคต้องเผชิญกับภาวะกดดันรอบด้าน<sup>๑</sup>

บทความนี้เป็นภาคต่อจากบทความเรื่อง “เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์ : ใครได้ประโยชน์”<sup>๒</sup> ซึ่งผู้เขียนได้ส่งตีพิมพ์และเผยแพร่ไปแล้วก่อนหน้านี้สำหรับเรื่องนี้ ผู้เขียนได้จำกัดขอบเขตการศึกษา เกี่ยวกับแนวทางการรับมือด้านเศรษฐกิจของกาตาร์ ต่อการปิดล้อมรอบด้านจนสามารถยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางสภาวะกดดันจากประเทศในกลุ่มความร่วมมือเดียวกัน ปัจจุบันไต่บ่างที่มีส่วนสำคัญทำให้กาตาร์สามารถยืนระยะได้นานกว่า ๑ ปี จนถึงขณะนี้กาตาร์ยังสามารถบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระแสคว่ำบาตรที่ถาโถมรุนแรงเหล่านี้จะดำเนินต่อไปหรือไม่หากกาตาร์ยังยืนกรานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเดิม<sup>๓</sup> อาทิ การสนับสนุนขบวนการ

<sup>๑</sup> หลังการประกาศตัดสัมพันธ์ผ่านไปเพียงช่วงเวลาไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมง ปรากฏว่ามีอีกหลายประเทศออกประกาศตัดสัมพันธ์กับกาตาร์เพิ่มอีก ประกอบด้วยสาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ สาธารณรัฐมัลดีฟ รัฐบาลคอโมโรส รัฐบาลลิเบีย และรัฐบาลเยเมน ถัดมาอีกหนึ่งวันรัฐบาลจอร์แดนประกาศลดระดับความสัมพันธ์กับกาตาร์และยกเลิกใบอนุญาตประกอบการของสถานทูตอิรักที่กรุงอัมมาน ประเทศจอร์แดนทันที และผ่านไปไม่กี่ชั่วโมงวันเดียวกัน รัฐบาลมอริเตเนียได้ประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ด้วยเช่นกัน

<sup>๒</sup> ชูชาติ พุดมเพ็ง. (ธันวาคม ๒๕๖๐). เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์: ใครได้ประโยชน์. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑๒), ๘๑-๑๐๓.

<sup>๓</sup> วิกฤติรอบนี้อยู่บนสมมุติฐานสำคัญที่นักวิเคราะห์หลายสำนักให้น้ำหนักในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ก. กาตาร์มีนโยบายต่างประเทศแบบอิสระและเป็นเอกเทศจนถูกมองว่าแตกแถว
- ข. กาตาร์มีสื่อที่ทรงอิทธิพลและนำเสนอข่าวที่หลายประเทศมองว่าแทรกแซงกิจการภายใน
- ค. กาตาร์เปิดหน้าแข่งขันกับซาอุดีอาระเบียเพื่อแย่งชิงความได้เปรียบด้านเศรษฐกิจ การเมืองในระดับภูมิภาค

ภารดรภาพมุสลิม (Muslim Brotherhood) และต่อต้านการก่อรัฐประหารในอียิปต์ การเปิดเผยประเด็นละเอียดอ่อนในภูมิภาค เช่น กรณีปัญหาพิพาทการเมืองในเยเมน การแทรกแซงของพันธมิตรชาติอาหรับในเยเมนที่นำโดยซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ รวมถึงการเสนอแง่มุมต่าง ๆ ผ่านสื่อที่ทรงอิทธิพลในภูมิภาคอย่างสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ (Al-Jazeera) ที่ยังคงเป็นของแสลงกับบรรดาประเทศผู้คว่ำบาตร

### สาเหตุของปัญหา

นับตั้งแต่ปี ๑๙๙๕ กาตาร์ดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกด้วยการปรับตัวแสวงหาแนวร่วมกับดุลอำนาจทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เริ่มจากการสานสัมพันธ์กับสหรัฐ ฯ โดยการบรรลุความตกลงและความร่วมมือด้านการทหารโดยการอนุญาตให้กองทัพสหรัฐ ฯ ตั้งฐานทัพในประเทศ<sup>๔</sup> เพื่อใช้เป็นยุทธศาสตร์ทางการทหารในภูมิภาค นอกจากนี้ ในปีเดียวกันกาตาร์ได้ก่อตั้งและเปิดตัวสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ ซึ่งนับเป็นการปฏิวัติสื่อในภูมิภาคและถือเป็นการยกระดับของสื่อให้มีความเป็นสากลมากขึ้น เนื่องจากสำนักข่าวดังกล่าวทำหน้าที่เสมือนเป็นกระบอกเสียงที่มีพลวัตรขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งการนำเสนอและเปิดโปงประเด็นต่าง ๆ ที่สังคมการเมืองโลกอาหรับมองว่าไม่สามารถเข้าถึงและก้าวล่วงได้

ด้วยการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกาตาร์และการปฏิวัติสื่อรอบนี้ จึงกลายเป็นปฐมบทสำคัญและเป็นรากเหง้าความขัดแย้งกับบางประเทศในอ่าวอาหรับกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา จนมาถึงช่วงที่ประจวบเหมาะของยุคที่เรียกว่า อาหรับสปริงส์ ทำให้เกิดกระแสปฏิวัติภาคประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในภูมิภาค และบทบาทดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นบทบาทของสื่อที่ทรงอิทธิพลขณะนั้น คือ สำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ ซึ่งทำหน้าที่นำเสนอข่าวแบบเกาะติดทุกประเด็น ทุกวินาที ทันกระแส ทันเหตุการณ์ ส่งผลให้อีกหลายประเทศ

<sup>๔</sup> ฐานทัพอูดัยด์ เป็นฐานทัพอากาศของสหรัฐ ฯ ตั้งอยู่ห่างจากเมืองหลวงนครโดฮาไม่มาก ใช้ระยะเวลาเดินทางโดยรถยนต์เพียง ๔๕ นาที ฐานทัพแห่งนี้มีกำลังพลสหรัฐ ฯ ประจำการอยู่ราวหนึ่งหมื่นนาย ในทางกายภาพมีจุดเด่นเชิงยุทธศาสตร์สำคัญต่อกองทัพสหรัฐ ฯ เนื่องจากมีความสมบูรณ์ในทุกด้าน ไม่สามารถหายยุทธศาสตร์เช่นนี้ได้อีกในประเทศอ่าวอาหรับอื่น ๆ ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลสหรัฐ ฯ พิจารณาคงนโยบายการตั้งฐานทัพดังกล่าว และให้คงฐานทัพนี้ในกาตาร์ต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐ ฯ และพันธมิตรในระดับภูมิภาค

เกิดกระแสการปฏิวัติภาคประชาชนขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะกระแสโลกาภิวัตน์ด้านการสื่อสารสามารถสร้างผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมประชาชนและพลเมืองของประเทศต่าง ๆ ให้มีอารมณ์ร่วมกับทุกภาพทุกเหตุการณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่าง การปฏิวัติภาคประชาชนของชาวตูนิเซียที่สามารถโค่นล้มประธานาธิบดีบินอาลีลงจากอำนาจ และผลักดันออกนอกประเทศ เช่นเดียวกับการปฏิวัติภาคประชาชนในอียิปต์ ที่ส่งผลให้ประธานาธิบดีฮุสเนย์ มุบารัค ต้องยอมลงจากอำนาจแบบล้มกระดาน ในขณะที่ลิเบียประชาชนลุกฮือขับไล่พันเอกมูอัมมาร์ กอดดาฟีย์ ประธานาธิบดีของลิเบียที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานจนในที่สุดต้องพบกับจุดจบอย่างน่าเวทนา ส่วนผู้ปกครองในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับอื่น ๆ อย่างซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ รู้สึกอึดอัดอย่างมาก เนื่องจากเกรงว่าจะมีกระแสการปฏิวัติเกิดขึ้นในประเทศของตน จนอยากจะควบคุมได้เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในภูมิภาค และสถานการณ์ขณะนั้นบีบรัดกดดันจนกลืนไม่เข้าคายไม่ออก ทำให้ทั้งซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์สนับสนุนกองทัพอียิปต์ให้กระทำการก่อรัฐประหารยึดอำนาจจากประธานาธิบดีมูฮัมหมัด มูรซี<sup>๕</sup> และล้มความปรารถนาของขบวนการปฏิวัติภาคประชาชนจนหมดสิ้น ในขณะที่กาตาร์ออกโรงต่อต้านการก่อรัฐประหารอย่างจริงจัง ด้วยการนำเสนอข่าวของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงแบบเกาะติด และนำเสนอผ่านช่องสถานีอัลญะซีเราะห์อย่างเต็มที่ และจากจุดนี้เองทำให้เกิดกระแสความขัดแย้งของกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับด้วยการแบ่งฝ่ายระหว่างซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ฝ่ายหนึ่ง กับกาตาร์อีกฝ่ายหนึ่ง จนเป็นชนวนให้เกิดประเด็นพิพาทในกลุ่มอ่าวอาหรับรอบแรกด้วยเหตุการณ์การตัดสัมพันธ์ระหว่างกันในปี ๒๐๑๔ ซึ่งทั้งสามประเทศดังกล่าวได้ออกมาตรการตัดสัมพันธ์กับกาตาร์ โดยการเรียกทูตของตนกลับประเทศ เพื่อเป็นการประท้วงกาตาร์ที่ยินนโยบายต่างประเทศแบบเอกเทศ และวิกฤตรอบนี้กินระยะเวลากว่า ๙ เดือน และจบลงด้วยความพยายามของคูเวตที่ทำหน้าที่เป็นโซ่ข้อกลาง<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> ผู้ก่อตั้งพรรคเสรีภาพและความยุติธรรม (Freedom and Justice Party) โดยสามารถนำพรรคของตนคว้าชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปของอียิปต์ได้สำเร็จในปี ๒๐๑๓ และเข้าสู่อำนาจอย่างถูกต้องในตำแหน่งประธานาธิบดีอียิปต์คนใหม่

<sup>๖</sup> คูเวตเสนอเป็นตัวกลางเจรจา และสร้างบรรยากาศให้ทุกประเทศมีท่าทีผ่อนคลายเป็นลำดับ จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวค่อย ๆ ยุติลงในช่วงเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ซึ่งการคลี่คลายปัญหาวิกฤตรอบนี้นับเป็นความสำเร็จของคูเวตที่มุ่งเจรจาปรับความสัมพันธ์ระหว่างกาตาร์กับซาอุดีอาระเบียเป็นลำดับแรก จนบรรลุเป้าหมาย ทำให้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์และราชอาณาจักรบาห์เรนยอมเปลี่ยนท่าทีต่อมาในภายหลัง กระทั่งสถานการณ์ความสัมพันธ์กลับสู่ภาวะปกติ และมีการส่งทูตของแต่ละประเทศกลับมาประจำ ณ กรุงโดฮา ตามเดิม

หากวิเคราะห์สภาพปัญหาและช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบว่า วิกฤตรอบแรก อยู่ในวงจำกัด<sup>๑</sup> กล่าวคืออยู่ในมิติของการตัดสัมพันธ์ทางการทูตเท่านั้น และประเทศผู้คว่ำบาตรไม่มั่นใจที่จะออกมาตรการใด ๆ ที่รุนแรงกดดันกาตาร์ อีกทั้งยังเป็นช่วงที่ประเทศกำลังระส่ำระสายด้วยผลกระทบจากภายนอก และยังมีเหตุผลสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงได้ คือ การขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ สมัยแรกของบารัค โอบามา ที่มีท่าทีและนโยบายสนับสนุนการปฏิวัติภาคประชาชนตามวิถีประชาธิปไตยบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน

ต่อมาหลังการบริหารประเทศของบารัค โอบามา สมัยที่สอง สถานการณ์เริ่มพลิก เนื่องจากสหรัฐฯ ดำเนินนโยบายเข้าหาอิหร่านมากขึ้น เห็นได้จากพฤติกรรมการให้น้ำมันอิหร่านให้บรรลุข้อตกลงเจรจาปัญหานิวเคลียร์อิหร่าน<sup>๒</sup> ซึ่งบรรดาประเทศในภูมิภาคอ่าวอาหรับรู้สึกกังวลอย่างยิ่งต่อการขยายอิทธิพลของอิหร่านในภูมิภาค ชำร่ายสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเริ่มปรับเข้าหาอิหร่านมากขึ้น ทำให้วิกฤตความขัดแย้งในภูมิภาคระหว่างประเทศผู้คว่ำบาตรกับกาตาร์อยู่ในระดับคงที่โดยไม่มีการปรับระดับขึ้นลงแต่อย่างใด เพราะมีสถานการณ์ใหม่เข้ามาแทนที่ เช่น ผลพวงจากการเข้ายึดอำนาจรัฐบาลเยเมนของกลุ่มกบฏฮูษีย์ จนส่งผลให้ทั้งซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ในฐานะพันธมิตรชาติอาหรับยื่นมือเข้าช่วยเหลือรัฐบาลเยเมนภายใต้ปฏิบัติการ “พายุแห่งความมุ่งมั่น” ซึ่งขณะนั้นกาตาร์

<sup>๑</sup> วิกฤตความขัดแย้งรอบแรกในภูมิภาคอ่าวอาหรับเมื่อปี ๒๐๑๔ ระหว่างกาตาร์กับสามประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงอ่าวอาหรับ นำโดยซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ส่งผลให้ทั้งสามประเทศประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ และเรียกทูตของตนกลับประเทศทันที จากกรณีนี้ประเทศเหล่านั้นไม่พอใจที่กาตาร์มีนโยบายและจุดยืนชัดเจนเกี่ยวกับการสนับสนุนการปฏิวัติภาคประชาชนในโลกอาหรับ

<sup>๒</sup> วิกฤตนิวเคลียร์อิหร่านถือเป็นมหากาพย์ที่ใช้ระยะเวลาการเจรจาต่อรองยืดเยื้อยาวนานกว่า ๑๓ ปี และข้อตกลงยุติปัญหาโครงการนิวเคลียร์อิหร่านถือได้ว่าเป็นบทเรียนสำคัญในมิติของการเจรจาทหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตนิวเคลียร์อิหร่าน และถือเป็นส่วนหนึ่งของการบรรลุความสำเร็จที่คู่เจรจายอมรับได้ในมิติเชิงผลประโยชน์ของประเทศ เพราะตลอดระยะเวลา ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา คู่เจรจาแสดงท่าทีแข็งกร้าวและส่งสัญญาณตอบโต้กันไปมา โดยเฉพาะกรอบแนวทางหรือวิธีการที่สามารถนำสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม จนกระทั่งมาถึงการเจรจารอบสุดท้ายซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๐๑๕

เข้าร่วมปฏิบัติการและสนับสนุนภารกิจดังกล่าวด้วยเช่นกัน<sup>๙</sup> โดยให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนทั้งกองกำลังทหาร การสนับสนุนด้านงบประมาณ รวมทั้งการสนับสนุนด้านสื่อ

ต่อมาในปี ๒๐๑๗ เป็นช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านผู้นำประเทศของสหรัฐฯ โดยการขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ซึ่งได้รับชัยชนะด้วยการรณรงค์หาเสียงและสร้างความเชื่อมั่นกับพลเมืองสหรัฐฯ ภายใต้คำนิยาม “อเมริกาต้องมาก่อน” เมื่อเป็นเช่นนี้ ซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์เริ่มปรับนโยบายยกระดับความเป็นปรปักษ์กับกาตาร์ขึ้นทันที เพราะรู้โดยนัยแล้วถึงการมีหลักพิงทั้งการส่งสัญญาณของสหรัฐฯ และการสนับสนุนจากสื่อหลายสำนักของสหรัฐฯ กรณีดังกล่าวเห็นผลทันทีหลังการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ และโลกมุสลิมเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๐๑๗ ซึ่งการเยือนของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ณ กรุงริยาด ถือเป็นตัวแปรนำในการก่อวิกฤตรอบใหม่ที่รุนแรงและไม่เคยปรากฏมาก่อนบนหน้าประวัติศาสตร์ของการรวมกลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ<sup>๑๐</sup> เพราะเพียงสองสัปดาห์ ให้หลังจากการเยือนซาอุดีอาระเบียของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ทำให้ทั้งซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ ราชอาณาจักรบาห์เรน รวมถึงประเทศนอกกลุ่มอย่างอียิปต์ ได้ประกาศตัดสัมพันธ์กับกาตาร์ทันที เริ่มต้นด้วยการทำสงครามสื่อและการปิดล้อมเชิงเศรษฐกิจอันหนักหน่วงและรุนแรง และครั้งนี้นับเป็นการโดดเดี่ยวกาตาร์แบบถาวรโดยเฉพาะการพุ่งเป้าทำลายระบบเศรษฐกิจมหภาคด้วยการปิดเส้นทาง การเข้า-ออกสินค้าและภาคบริการทุกด้าน ทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ดังนั้น จะมีแนวทางใดบ้างที่จะพยุ่งให้กาตาร์ผ่านพ้นช่วงวิกฤติครั้งนี้ไปได้ และการจำกัดขอบเขตมิให้วิกฤติบานปลายได้อย่างไร

<sup>๙</sup> กาตาร์เป็นประเทศภายใต้กลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับและกาตาร์ต้องการถ่วงดุลอำนาจในภูมิภาค ซึ่งหวังผลและเป้าหมายเดียวกัน คือ ปราบปรามกลุ่มกบฏซุนนีที่ยึดอำนาจรัฐบาลเยเมนในปี ๒๐๑๔

<sup>๑๐</sup> ซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าของจัดการประชุมสุดยอดผู้นำโลกอิสลาม-สหรัฐฯ ณ กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย ๒๐๑๗ (Riyadh Summit 2017) ถือว่าบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากไฮไลท์สำคัญ คือ การได้พบปะหารือกับประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ที่เดินทางเยือนภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นครั้งแรกหลังเข้ารับตำแหน่ง และการมาของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ครั้งนี้เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญที่หมายถึงการประกาศชัยชนะเชิงนโยบาย อันสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ยังคงเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นกับสหรัฐฯ



แผนที่แสดงการปิดพรมแดนรอบด้านเพื่อโดดเดี่ยวกาตาร์

## แนวทางการรับมือของกาตาร์ต่อกรณีการคว่ำบาตร ประกอบด้วย

### ๑. กาตาร์มุ่งวางระบบเศรษฐกิจแนวใหม่

กาตาร์สามารถบริหารจัดการผลกระทบจากการคว่ำบาตรรอบนี้ได้อย่างไร เพราะเมื่อพิจารณารูปแบบการกีดกันและยุทธศาสตร์ตัดเส้นเลือดใหญ่ของประเทศผู้คว่ำบาตร ซึ่งหวังผลให้กาตาร์พิจารณาทบทวนนโยบายต่างประเทศ และปรับพฤติกรรมที่แสดงออกว่ากำลังแตกแถว ด้วยการใช้มาตรการการปิดกั้นระบบโลจิสติกส์ และเส้นทางขนส่งระหว่างกันแบบฉับพลันทันทีโดยไม่ทันตั้งตัว ดูเหมือนว่าประเทศผู้คว่ำบาตรจะประเมินผลล่วงหน้าอย่างมั่นใจว่า เศรษฐกิจกาตาร์ต้องสั่นคลอนและผันผวนแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินมาตรการใช้กำปั่นเหล็กทุบโครงสร้างและฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจของกาตาร์ ที่ต้องพึ่งพา ระบบขนส่งภายใต้กรอบความตกลงร่วมกันในรูปของกฎหมาย กฎระเบียบ และการบริหารธุรกิจ และกิจกรรมทางการค้าผ่านช่องทางหรือเส้นทางที่มีจุดเชื่อมต่อระหว่างกัน

ทั้งทางบกและทางทะเล<sup>๑๑</sup> โดยเฉพาะท่าเรือน้ำลึกญะบัลอาลี<sup>๑๒</sup> ในขณะที่เส้นทางเชื่อมต่อทางบกต้องผ่านช่องทางแดนที่มีพรมแดนติดกับซาอุดีอาระเบียหรือเรียกว่า ช่องผ่านแดน ซัลวา เป็นต้น ดังนั้นการปิดเส้นทางที่เป็นอยู่ชั่วคราวของกาตาร์ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของกาตาร์อย่างรุนแรง กอปรกับการกำหนดมาตรการที่รวดเร็วฉับพลันทำให้ฝ่ายบริหารต้องคิดหนักเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานเชิงระบบบริหาร ควบคู่กับการสร้างความมั่นใจกับประชาชน โดยเฉพาะปริมาณและความต้องการเกี่ยวกับสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อประกันความเดือดร้อนที่อาจเกิดผลกระทบกับวิถีชีวิตและปากท้องของพลเมืองชาวกาตาร์



เส้นทางเดินเรือขนส่งสินค้าที่กาตาร์เคยใช้บริการก่อนวิกฤติคว่ำบาตรโดยเฉพาะท่าเรือญะบัลอาลี ดูไป

<sup>๑๑</sup> กาตาร์ใช้เส้นทางขนถ่ายสินค้าทั่วไป สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าโภคภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ เพื่อใช้เกี่ยวกับการก่อสร้างซึ่งทั้งหมดล้วนต้องพึ่งพาระบบโลจิสติกส์เพื่อการขนถ่ายสินค้าเหล่านี้ โดยเฉพาะการขนถ่ายสินค้าทางทะเลต้องพึ่งพาท่าเรือพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์

<sup>๑๒</sup> ท่าเรือน้ำลึกญะบัลอาลี รัฐดูไบ จัดเป็นท่าเรือใหญ่ลำดับที่ ๘ ของโลกด้านการรองรับตู้สินค้า และเป็นท่าเรือที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคตะวันออกกลาง รวมทั้งมีระบบบริหารจัดการการขนส่งที่ครอบคลุมรอบด้าน เชื่อมโยงกับท่าเรือทั่วโลกกว่า ๑๔๐ ท่าเรือ มีการเดินเรือขนส่งสินค้าและบริการทางเรือกว่า ๙๐ เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ท่าเรือแห่งนี้ได้รับการลงคะแนนเสียงให้เป็นท่าเรือที่ดีที่สุดในภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นเวลา ๒๐ ปีติดต่อกัน



เส้นแบ่งพรมแดนทางบกระหว่างซาอุดีอาระเบียและกาตาร์ผ่านจุดผ่านแดนซัลวา

หลังกาตาร์เผชิญมาตรการคว่ำบาตรผ่านไปได้เพียง ๒ เดือนเท่านั้น สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือยักษ์ใหญ่ในชื่อ Moody's ได้เปิดเผยรายละเอียดผ่านรายงานเศรษฐกิจของสถาบัน โดยพุ่งเป้าไปที่ผลกระทบด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคอ่าวอาหรับ จากปัจจัยการคว่ำบาตรเป็นสำคัญ รายงานฉบับดังกล่าวระบุว่าผลการคว่ำบาตรจะเป็นปัจจัยต่อความเชื่อมั่นในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบด้านเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาค หากปล่อยให้ความขัดแย้งดำเนินต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไขย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในระยะยาว ซึ่งมี ๒ ประเทศที่ต้องเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้แก่ราชอาณาจักรบาห์เรนและกาตาร์

นอกจากนี้ รายงานฉบับดังกล่าวยังประเมินสถานการณ์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของกาตาร์ไว้อย่างน่ากังวล เนื่องจากกาตาร์ต้องแบกรับภาวะกดดันทางการเงินและสกุลเงินภายในประเทศอย่างหนัก เหตุเพราะมีปัจจัยจากมาตรการกีดกันที่ส่งผลให้เงินทุนไหลออกจากตลาดการเงินและสถาบันการเงินของกาตาร์อย่างต่อเนื่องระดับ ๓ หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงระยะเวลาเพียง ๒ เดือนแรกหลังการคว่ำบาตร

เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ฝ่ายบริหารของกาตาร์ต้องแก้เกมและหาวิธีห้ามเลือดด้วยการออกมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาการเงิน และอุดช่องโหว่เพื่อทดแทนภาวะเงินทุนไหลออก ซึ่งธนาคารกลางกาตาร์ได้ทุ่มเงินทุนสำรอง เพื่อหนุนสถาบันการเงินของกาตาร์ให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยงบประมาณราว ๓๘,๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ประมาณร้อยละ ๒๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารต้องทำงานอย่างหนักเพื่อให้กาตาร์ฟื้นขีดอันตรายจากภาวะเศรษฐกิจจะลอดตัว ทั้งการเพิ่มความหลากหลายเชิงธุรกิจ ความหลากหลายด้านการลงทุน และการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ ถึงขนาดยกระดับขีดความสามารถด้านกิจการโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศ ประเด็นนี้มีรายงานจากสถาบันการพัฒนากาตาร์บริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยระบุว่า การบริหารจัดการการค้าและการลงทุนของกาตาร์ตลอดระยะเวลา ๑ ปี หลังการถูกปิดล้อมพบว่า เศรษฐกิจของกาตาร์ยังรั้งอันดับ ๕ จาก ๖๓ ประเทศที่ดำเนินการบริหารเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสิ่งนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ากาตาร์มีขีดความสามารถและคงความแข็งแกร่งด้านการบริหารเศรษฐกิจตลอดระยะเวลา ๑ ปีท่ามกลางการปิดล้อมและจนสามารถก้าวข้ามวิกฤตและยืนระยะอยู่ได้

กาตาร์เริ่มเรียนรู้การเอาตัวรอดจากวิกฤตรอบนี้ โดยรัฐบาลกาตาร์ได้กำหนดแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยแนวทางการวิเคราะห์ระบบการจัดการเศรษฐกิจแนวใหม่และสร้างโอกาสให้กับตลาดเกิดใหม่ทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเพิ่มงบประมาณเพื่ออัดฉีดสู่ระบบ และขยายสัดส่วนการลงทุนกับประเทศโอมานและคูเวต ทั้งนี้จากรายงานการปรับตัวทางเศรษฐกิจระหว่างกันพบว่า มีสัดส่วนการลงทุนเพิ่มขึ้น ๓ พันล้านเหรียญกาตาร์ในปี ๒๐๑๖ และไต่ระดับถึง ๕.๕ พันล้านเหรียญในช่วงท้ายของปี ๒๐๑๗ มูลค่าการลงทุนของโอมานสูงถึง ๔๒๗ ล้านดอลลาร์ ซึ่งเป็นการลงทุนในหมวดการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าโภคภัณฑ์ ขณะที่การแลกเปลี่ยนการค้าระหว่างกาตาร์กับคูเวตเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเนื่องจากมีขนาดการค้าสูงถึง ๒.๕ พันล้านเหรียญกาตาร์ในช่วงปลายปี ๒๐๑๗ เทียบกับในปี ๒๐๑๖ มีมูลค่า ๒.๓ พันล้านเหรียญกาตาร์ นอกจากนี้ ยังมีการร่วมหุ้นกับรัฐบาลซูดานผ่านการลงนามความตกลงการค้าหลายฉบับว่าด้วยการพัฒนาท่าเรือสวาเกนแถบทะเลแดงมูลค่า ๔ พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ โดยบริษัทสัญชาติกาตาร์เดินหน้าเปิดตลาดใหม่ และเพิ่มการลงทุนในซูดานอีกหลายประเภท อาทิ การลงทุนโครงการส่งเสริมภาคเกษตรกรรมในตำบลอันนัยล์ ประเทศซูดานกว่า ๒๖๐ ไร่ รวมทั้งพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในภาคการเกษตรและเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตร รวมถึงโครงการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ด้วยวงเงินราว ๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับ

การลงทุนดังกล่าวไม่นับรวมถึงการเปิดตลาดสินค้าใหม่ ๆ ในตุรกี ปากีสถาน และอิหร่าน รวมทั้งกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียอื่น ๆ อีกมาก

หากวิเคราะห์ตามรายงานดังกล่าวข้างต้นพบว่า กาดาร์ใช้กลไกใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใน ๒ แนวทางหลัก ได้แก่ การเพิ่มความหลากหลายทางการค้า และการลงทุนภาคธุรกิจ เช่น การเปิดท่าเรือนานาชาติแห่งใหม่ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๐๑๗<sup>๑๑</sup> แทนการพึ่งพาท่าเรือน้ำลึกญะบัลอาลีของคูไบ โดยมีเรือสินค้าจดทะเบียนเทียบท่ามากขึ้น นับจากเดือนมกราคม ๑๓๘ ลำ เดือนกุมภาพันธ์อยู่ที่ ๑๒๐ ลำ และเพิ่มขึ้นในเดือนเมษายน ๒๐๑๘ จำนวน ๑๔๘ ลำ ซึ่งมีเรือสินค้าเข้าเทียบท่าเพิ่มกว่าเดือนก่อนคิดเป็นร้อยละ ๑๗

แนวทางที่ ๒ กาดาร์ต้องปรับเส้นทางการบินใหม่หลังประเทศผู้คว่ำบาตรใช้มาตรการห้ามเครื่องบินพาณิชย์ของกาดาร์ทุกประเภทบินใช้เส้นทางการบินเหนือน่านฟ้าของประเทศ โดยกาดาร์หันมาพัฒนาความร่วมมือทางธุรกิจการบินกับกลุ่มประเทศในยุโรปและแอฟริกา รวมทั้งการร่วมทุนกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูงกว่าแสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนนี้งบประมาณกว่าหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใช้ไปกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนการลงทุนอื่น ๆ จะอยู่ในภาคการแลกเปลี่ยนเงินตรา ด้านสุขภาพ และด้านเทคโนโลยี

ช่วงต้นปี ๒๐๑๘ กาดาร์มุ่งเป้าไปที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและตลาดใหม่ด้านพลังงาน ทำให้สามารถพยุงเศรษฐกิจภายในประเทศไว้ได้ เห็นได้จากรายงานของธนาคารระหว่างประเทศที่สรุปยอดการขยายตัวของเศรษฐกิจในภาคการลงทุนด้านพลังงาน โดยพบว่ากาดาร์มีกำไรเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาหรับอื่น ๆ โดยการทำได้มาจากการขายก๊าซธรรมชาติ ซึ่งพบว่ามีผลกำไรร้อยละ ๒.๕ ในปี ๒๐๑๗ และเพิ่มเป็น ๒.๖ ในปี ๒๐๑๘ ทั้งนี้ นักวิเคราะห์เศรษฐกิจมองว่ากาดาร์จะมีผลกำไรเพิ่มขึ้น

---

<sup>๑๑</sup> ท่าเรือนานาชาติฮาหมัด เป็นท่าเรือน้ำลึกของกาดาร์ที่เปิดให้เรือบรรทุกสินค้าจากทั่วโลกเข้าเทียบด้วยอัตราค่าเช่าพิเศษ ซึ่งเปิดเส้นทางเดินเรือทางตรงจากประเทศจีน ๒ เส้นทาง และเปิดเส้นทางเพิ่มจากประเทศในภูมิภาค เช่น ประเทศโอมาน โดยหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรท่าเรือแห่งนี้เปิดให้เรือสินค้าเข้าเทียบท่าจากทั่วโลกกว่า ๒๓ เส้นทาง เพื่อให้สามารถนำเข้าสินค้าได้โดยไม่พึ่งพาสินค้าที่ต้องผ่านท่าเรือของคูไบ

ถึงร้อยละ ๓ ในอีก ๒ ปีข้างหน้า เนื่องจากแนวโน้มราคาก๊าซธรรมชาติมีทิศทางที่เป็นบวกเพิ่มสูงต่อเนื่องแบบไม่เคยปรากฏมาก่อนตลอดระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา หรืออาจกล่าวได้ว่าราคาน้ำมันในตลาดโลก รวมถึงราคาถ่านหินและราคาก๊าซธรรมชาติจะได้ระดับสูงขึ้นราวร้อยละ ๒๐ และการปรับตัวของราคาพลังงานรอบนี้สอดคล้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์แก้วิกฤตเศรษฐกิจของกาตาร์ที่ได้บรรลุความตกลงหลายฉบับว่าด้วยการส่งออกก๊าซธรรมชาติไปยังหลายประเทศ อาทิ บังคลาเทศ ตุรกี สวีเดน รวมถึงกรณีที่รัฐบาลกาตาร์อนุมัติจ่ายเงินคงคลังราว ๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่ออุดหนุนและกระตุ้นเศรษฐกิจภาคการเงินและการธนาคารให้เกิดสภาพคล่องอีกทางหนึ่ง

**ตาราง ๑ การขยายตัวเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ ๒๐๑๗-๒๐๒๐**

ประเทศ/ปี	๒๐๑๗	๒๐๑๘	๒๐๑๙	๒๐๒๐	การขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ
ซาอุดี ๐.๑๓	๑.๘	๒	๒.๑	๑.๕	
เอมิเรตส์	๑.๔	๒.๕	๓.๑	๓.๓	๒.๕๗
บาห์เรน๑.๘	๑.๗	๒.๑	๒.๑	๑.๙	
คูเวต ๒.๑	๒.๖	๓	๓.๕	๒.๘	
กาตาร์๒.๕	๒.๘	๓	๓.๑	๒.๘๕	
โอมาน๒.๘	๒.๓	๒.๕	๒.๕	๒.๕๒	

ที่มา: ธนาคารระหว่างประเทศ world bank Economic Outlook 2017-2020

จากแนวทางการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจข้างต้นพบว่า กาตาร์ยึดโยงกับ ๒ ปัจจัยหลัก ดังนี้ ๑) รัฐบาลกาตาร์ส่งเสริมการลงทุนในประเทศ โดยทุ่มความพยายามเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุน และ ๒) รัฐบาลกาตาร์มีนโยบายเชิงรุกโดยทยอยออกกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติ รวมถึงการส่งเสริมและกระตุ้นนักลงทุนภาคเอกชนให้หันมาลงทุนในกาตาร์ รวมทั้งมาตรการขยายการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และการผลิตภายในประเทศให้หลากหลายมากขึ้น เห็นได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคธุรกิจอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการลงทุนด้านพลังงาน ซึ่งมียอดเพิ่มขึ้น โดยพื้นฐานการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๖ ซึ่งในปี ๒๐๑๗

มีขนาดการค้าต่างประเทศสูงถึง ๑๐๓ ดอลลาร์สหรัฐฯ เทียบกับในปี ๒๐๑๗ มีมูลค่า ๘๙ ดอลลาร์ ขณะที่มูลค่าการส่งออกสูงขึ้นร้อยละ ๑๙ โดยในปี ๒๐๑๗ มีมูลค่าการส่งออก ๖.๘ หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เทียบกับปี ๒๐๑๖ มูลค่าส่งออกรวม ๕๗ ดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้กาตาร์ได้ดุลการค้ากับต่างประเทศราวร้อยละ ๔๐ ในจำนวนนี้ยังไม่นับรวมการเปิดตัวของโครงการการลงทุนภาคอุตสาหกรรมใหม่ๆ ในประเทศที่ผ่านการพิจารณาและจดทะเบียนกับกระทรวงพลังงานและอุตสาหกรรมไปแล้วประมาณ ๗๓๐ บริษัท มีมูลค่าราว ๒.๖๐ แสนล้านเหรียญกาตาร์

**ตาราง ๒ ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคธุรกิจอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ  
ระหว่างปี ๒๐๑๗-๒๐๑๘**

ประเทศ	๒๐๑๗	๒๐๑๘
ซาอุดี	๑.๗	๑.๓
เอมิเรตส์	๓.๓	๓.๔
บาห์เรน	๓.๑	๒.๑
คูเวต	๓.๕	๓.๕
กาตาร์	๔.๖	๔.๗
โอมาน	๒.๕	๓.๕

ที่มา : International Monetary Fund, “Gulf Cooperation Council: The Economic Outlook and Policy Challenges in the GCC Countries,” December 14, 2017.

กาตาร์พลิกวิกฤตเป็นโอกาสด้วยการปรับนโยบายไม่เน้นการพึ่งพาเศรษฐกิจจากพลังงานเป็นหลักแต่หันสู่การเป็นผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อน โดยเฉพาะปัญหาปากท้องที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับพลเมือง เนื่องจากประเทศในกลุ่มอ่าวอาหรับเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกพลังงานและนำผลกำไรที่ได้มาจัดสรรสำหรับการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากประเทศเพื่อนบ้าน ในภูมิภาคเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่านโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคของกาตาร์มีผลเชิงบวกและเป็นการก้าวข้ามการพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะการค้าแบบทวิภาคี เพราะกาตาร์ปรับมาตรการการค้าการลงทุนที่หลากหลายและมีความยืดหยุ่น อาทิ การทุ่มงบประมาณอุดหนุนเศรษฐกิจภายในประเทศ

ด้วยการนำเงินสำรองและเงินคงคลังจำนวนมหาศาลเพื่อมาอุดหนุนให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในระบบ และไม่ให้เกิดกระทบค่าครองชีพของประชาชน เพิ่มสัดส่วนการลงทุนต่างชาติ ยกกระตือรือร้นการนำเงินด้วยเครื่องมือและระบบที่ทันสมัย ซึ่งกระบวนการแก้ปัญหา เศรษฐกิจต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเดินทางทางทูตและการบริหารความสัมพันธ์และ ผลกระทบกับต่างประเทศ เพื่อให้กาดาร์สามารถจูงใจและสร้างฐานความเชื่อมั่นอันส่งผลต่อ ความร่วมมือระหว่างประเทศ

## ๒. การทูตเชิงรุก

นับตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๐๑๘ กาดาร์ต้องเผชิญกับความท้าทายรอบด้าน ผลจากการคว่ำบาตรอันรุนแรง หวังผลให้เกิดการโดดเดี่ยวกาดาร์ทุกมิติทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศ ด้วยเหตุผลเดียวคือกาดาร์ ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ขบวนการก่อการร้าย และประเด็นนี้ดูเหมือนเป็นข้อกล่าวหา ของประเทศผู้คว่ำบาตรจนกลายเป็นชนกิตติหลังกาดาร์มาตลอด อย่างไรก็ตาม กาดาร์พยายาม ดิ้นสู้สุดตัวโดยยึดมั่นแนวทางการเจรจาและทุ่มเทความพยายามด้วยการแก้ปัญหา ผ่านการทูตเชิงรุก เพื่ออธิบายข้อมูลข้อเท็จจริงและคาดหวังไม่ให้ปัญหาการโดดเดี่ยวกาดาร์ ลุกลามบานปลาย เมื่อมองปัญหาที่รุ่มร่ามรอบข้างจนตกผลึก กาดาร์ได้วางกรอบ และแนวทางการสานสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยแสวงหาพันธมิตรทางการค้ากับกลุ่มประเทศ เศรษฐกิจใหม่ ๆ หวังยกสถานะให้เป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับกาดาร์และโน้มน้าวให้ ทุกประเทศเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นการใส่ร้ายและมาตรการที่ประเทศผู้คว่ำบาตรดำเนินการ อยู่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และขัดแย้งกับศีลธรรมความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี

กาดาร์ใช้แนวทางการทูตเชิงรุกภายใต้การนำของเชคตะมีม บินฮามัด อาลซานีย์ เจ้าผู้ครองรัฐกาดาร์ และเชคมุฮัมมัด บินอับดุลเราะห์มาน อาลซานีย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ตะมือและสอดประสานกันทำหน้าที่สำคัญ ในการเดินทางแสวงหาพันธมิตรร่วม เพื่อค้ำจุนการโดดเดี่ยวทางการทูต จากประเทศ ในภูมิภาค ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางและความพยายามของประเทศคูเวต ที่เสนอเป็นโซ่ข้อกลางแก้ปัญหาวิกฤตรอบนี้ และตัวอย่างที่เห็นชัด คือ กรณีที่กาดาร์ เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคอ่าวอาหรับที่ตอบรับคำเชิญของเจ้าผู้ครองรัฐคูเวตในการเป็นเจ้าภาพ จัดการประชุมสุดยอดผู้นำอ่าวอาหรับ เพื่อหวังให้วิกฤติทั้งหมดคลี่คลายโดยเร็ว ซึ่งการ

ประชุมดังกล่าวมีกำหนดจัดขึ้นในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๐๑๘ แต่มีเหตุขัดข้อง<sup>๑๔</sup> จึงต้องล้มเลิกไปเพราะไม่มีผู้นำชาติคิดว่าบาตรตอบรับคำเชิญเข้าร่วมการประชุมตามกำหนดนัดหมายดังกล่าว

สำหรับลำดับการจัดการปัญหาทางการทูตที่กาดาร์ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ คือ การลดโทษกระแสความขัดแย้งให้เบาลง ด้วยการแยกปัญหาและความขัดแย้งออกจากประเด็นทางการเมือง โดยเฉพาะข้อกล่าวหากาดาร์ว่าให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ขบวนการก่อการร้าย<sup>๑๕</sup> ขณะที่ในมุมมองขององค์กรหลักจากฝ่ายสหรัฐฯ อย่างกระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงการต่างประเทศ ต่างแสดงท่าทีกังวลต่อสถานการณ์และมองว่าเป็นประเด็นอ่อนไหว อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ หากประเทศในภูมิภาคพุ่งเป้าเพื่อเลือกข้างอยู่กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลกาดาร์จึงหาแนวทางเพื่อลบภาพลักษณ์ดังกล่าวพร้อมเร่งเดินหน้าปรับความเข้าใจและเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ จนสามารถบรรลุความตกลงทวิภาคีกับสหรัฐฯ ผ่านการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ขบวนการก่อการร้าย เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๐๑๗

---

<sup>๑๔</sup> กรณีการบรรลุความตกลงด้านการทหารระหว่างกาดาร์กับตุรกีจึงเป็นไฟลัดัญอีกใบหนึ่งที่ถูกต้องเข้ามาสู่ความขัดแย้งด้วย เพราะประเทศผู้คว่ำบาตรต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความสัมพันธ์กับตุรกีเช่นกัน ฉะนั้นการมุ่งคว่ำบาตรและโดดเดี่ยวกาดาร์จึงไม่อาจบรรลุผลได้ในเร็ววัน

<sup>๑๕</sup> ปัญหาดังกล่าวหากพิจารณารอบด้านอาจมองได้ว่าสหรัฐฯ กำลังแทรกแซงกิจการภายในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งมีความเชื่อมโยงกับการมาเยือนของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ เมื่อคราวการประชุมสุดยอดผู้นำโลกอาหรับ-สหรัฐ หรือเรียกว่าริยาดซัมมิต ที่มีตัวแปรสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมการโน้มหน้าประเทศผู้คว่ำบาตรในฐานะพันธมิตรให้ดำเนินการกับผู้นำที่มีแนวคิดสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อแลกกับการบรรลุความตกลงกับสหรัฐฯ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ในยุคการบริหารประเทศของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ หวังให้เกิดกระแสความขัดแย้งในภูมิภาคนี้ เพื่ออ้างเหตุผลและความชอบธรรมในการดึงงบประมาณมหาศาลจากกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ แรงแหะเหิงดังกล่าวทำให้เกิดทฤษฎีสมรู้ร่วมคิดเพื่อกลั่นแกล้งกาดาร์ ซึ่งมีนโยบายที่เป็นอิสระจากกลุ่มประเทศในภูมิภาค หรือแบบที่ส่วนใหญ่มองว่ากาดาร์มีท่าทีอิสระชัดเจนโดยไม่สนใจพี่ใหญ่อย่างซาอุดีอาระเบีย

ดูเหมือนว่าประเทศผู้คว่ำบาตรยังไม่สามารถกดดันทางการทูตกับกาตาร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากหลายประเทศในแอฟริกาที่เคยตัดสัมพันธ์หรือลดระดับความสัมพันธ์กับกาตาร์ในช่วงแรก ๆ ของวิกฤต<sup>๑๖</sup> ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีและหันมาสานสัมพันธ์กับกาตาร์ ผลจากกรณีนี้ที่กาตาร์เดินหน้าชี้แจงที่มาของปัญหาและโน้มน้าวประเทศต่าง ๆ จนเกิดความพึงพอใจ ซึ่งภายในปีเดียวกาตาร์ให้การต้อนรับการเยือน ผู้นำ ๖ ชาติจากแอฟริกาที่เดินทางเยือนกาตาร์อย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะประธานาธิบดีอุมร์ บาชีร์ แห่งซูดาน ได้เดินทางเยือนกาตาร์ รวมถึงการเปิดสถานทูตกาตาร์แห่งใหม่ในประเทศกานา

แม้มูลเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างประเทศผู้คว่ำบาตรกับกาตาร์จะพุ่งเป้าไปที่ประเด็นการแทรกแซงของสหรัฐฯ ก็ตาม สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่ากาตาร์ยังคงรักษาสถานะความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ให้คงอยู่ได้ ตัวอย่างชัดเจนที่สุดได้แก่ กรณีที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ดำเนินการส่งมอบฝูงบินขับไล่รุ่น F 15 งบประมาณทั้งสิ้นกว่า ๑.๒ หมื่นล้านดอลลาร์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของทั้งสองประเทศ ได้ลงนามบรรลุความตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๑๐๑๗<sup>๑๗</sup> นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวสำคัญกรณีทั้งสองประเทศเริ่มจัดการเจรจาเชิงยุทธศาสตร์กาตาร์-สหรัฐฯ ช่วงต้นปี ๒๐๑๘ โดยการเจรจาอบนี้เน้นกรอบการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างกันในมิติเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งในช่วงการคว่ำบาตร ที่ผ่านมา ผู้นำกาตาร์มีโอกาสเยือนสหรัฐฯ ถึงสองครั้ง โดยครั้งแรกอยู่ในช่วงวาระการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๐๑๗ และครั้งที่สองเป็นการเยือนผู้นำสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๐๑๘ ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์ถือเป็นวาระทางการทูตของกาตาร์ในการเดินหน้าแสวงหาแนวร่วมและหุ้นส่วนใหม่ ๆ เพื่อคัดง้างการคว่ำบาตรของประเทศในภูมิภาค ทั้งเอเชีย ยุโรป แอฟริกา ไปจนถึงประเทศแถบละตินอเมริกา

<sup>๑๖</sup> ในช่วงแรก ๆ ของวิกฤตคว่ำบาตร ซาอุดีอาระเบียเรียกร้องให้ประเทศในแอฟริกา เช่น โชมเลีย ซูดาน โมร็อกโก ประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์เต็มรูปแบบตามประเทศที่ได้ดำเนินการแล้ว ทั้งเซเนกัลและชาติที่ประกาศตัดสัมพันธ์อย่างสิ้นเชิงกับกาตาร์ถึงขั้นปิดสถานทูตหรือเรียกนักการทูตกลับประเทศทั้งหมด สุดท้ายประเทศเหล่านี้หันมาทบทวนท่าทีและปรับความสัมพันธ์กับกาตาร์จนกลับสู่สภาวะปกติ

<sup>๑๗</sup> กาตาร์มุ่งมั่นแสดงหลักฐานสำคัญ ๆ สะท้อนให้เห็นว่ากาตาร์มีนโยบายต่อต้านการสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อปรับทัศนคติและมุมมองด้านลบจากประเทศผู้คว่ำบาตรหวังผลถึงการหลุดพ้นจากวาทกรรมอันถือเป็นข้อกล่าวหาที่ไร้ความชอบธรรม

กาตารียังไม่หยุดแสวงหาแนวร่วมเพื่อป้องกันการถูกโดดเดี่ยวและหาหลักประกันทางการเมืองระหว่างประเทศ อย่างเช่นการมองการเมืองและเศรษฐกิจในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนการค้าสำคัญโดยเฉพาะสินค้าโภคภัณฑ์ในรูปของก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ การสร้างแนวร่วมเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ และอีกหนึ่งปัจจัย คือ การหาแนวร่วมเพื่อป้องกันการโดดเดี่ยวจากประเทศในภูมิภาค รวมทั้งกาตาร์มองถึงแรงงานสำคัญของกลุ่มประเทศเหล่านี้เมื่อต้องเผชิญกับภาวะปิดล้อม เพราะเหตุนี้เซคเตมีม บินสาหมัด อาลซานีย์ ผู้นำกาตาร์ จึงให้ความสำคัญในการเดินทางเยือนมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้ อยู่ภายใต้บริบทการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกันในกรอบความสัมพันธ์อันยาวนาน เช่น กรณีของสิงคโปร์ถือเป็นประเทศหุ้นส่วนการค้ากับกาตาร์ลำดับที่ ๓ ในบรรดากลุ่มประเทศตะวันออกเฉียงกลาง และมาเลเซียเป็นหุ้นส่วนทางการค้าลำดับที่ ๒๐ ขณะที่อินโดนีเซียก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน

ส่วนการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ของกาตาร์ในกลุ่มประเทศแถบแอฟริกา เป็นผลจากความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นยาวนาน และถือเป็นการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างกันในมิติการค้าการลงทุนที่ไม่เคยเปิดเผยมาก่อน ดังนั้น การเยือน ๖ ชาติแอฟริกาตะวันตก<sup>๑๔</sup> ของผู้นำกาตาร์จึงเป็นอีกหนึ่งยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้ เห็นได้จากการเยือนที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์คว่ำบาตรไม่กี่เดือน ผู้นำกาตาร์ได้เดินทางเยือน ๓ ชาติแอฟริกา ประกอบด้วย เอธิโอเปีย เคนยา และแอฟริกาใต้ เพื่อเดินทางเจรจาตามนโยบายต่างประเทศของกาตาร์ว่าด้วยการมองแอฟริกาตะวันตก โดยมีตัวแปรสำคัญได้แก่ การสำรวจตลาดการค้าการลงทุนใหม่ ๆ และเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพทางการเมืองผ่านความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกาตาร์ต้องการหลักประกันเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีเสถียรภาพ หลังต้องเผชิญกับการปิดล้อมรอบด้านและขาดสภาพคล่องในการนำเข้าสินค้าอุปโภค บริโภค แต่กาตาร์ไม่ยอมหยุดนิ่งหรือปล่อยให้สถานการณ์แย่ง

---

<sup>๑๔</sup> ๖ ชาติแอฟริกาตะวันตก ประกอบด้วย เซเนกัล มาลี บูร์กินาฟาโซ กินี ไอวอรีโคสต์ และกานา

การมองตลาดใหม่ ๆ จึงเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อให้กาดาร์สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในให้มีเสถียรภาพด้วยการพึ่งพาตนเองมากขึ้น<sup>๑๔</sup>

### ๓. ได้ด้วยสื่อที่ทรงอิทธิพล

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับกาดาร์รอบแรก เมื่อปี ๒๐๑๔ อาจดูต่างจากความขัดแย้งรอบนี้ โดยเฉพาะกระแสการโจมตีด้วยการใช้สื่อกระแสหลัก และสื่อกระแสรองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน มีการปล่อยข่าวลวง ข่าวเท็จ และโจรกรรมข้อมูลอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ยังขยายวงไปถึงการดูหมิ่นให้ร้ายบุคคลชั้นสูงในระดับราชวงศ์ของกาดาร์ ด้วยเหตุนี้ทำให้ความขัดแย้งไม่ได้จำกัดอยู่ในวงแคบหรือในมิติการเมืองหรือเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากแต่รวมไปถึงการให้ร้ายเสียชื่อเสียงราชวงศ์ของประเทศปักษ์แบบไม่เคยปรากฏมาก่อน

ซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์โหมกระแสโจมตีกาดาร์ด้วยการขู่วุฒิสภาสหรัฐการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในชื่อ “ยุทธศาสตร์รวมพลังคว่ำกาดาร์” ซึ่งเน้นการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ภาคประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศจากทุกภาคส่วนรวมพลังคว่ำกาดาร์ไปพร้อมกัน เห็นได้ชัดว่ามียอดผู้สมัครบัญชีเพื่อโจมตีกาดาร์ผ่านสื่อออนไลน์กว่า ๒,๘๐๐ บัญชีในช่วงเวลาสองชั่วโมงแรกหลังการเจาะข้อมูลสำนักข่าวหลักของกาดาร์

การโจมตีกาดาร์ผ่านสื่อเป็นการกระทำเป็นกระบวนกร และมีการวางแผนอย่างแบบยลเป็นขั้นเป็นตอนและมีเป้าหมายสำคัญ ๓ ประการ ๑) ปูทางให้เกิดการโน้มน้าวประชาชนของประเทศผู้คว่ำบาตรเพื่อให้เป็นฉันทามติร่วมกันในการโจมตีกาดาร์ ๒) ปลุกกระแสความสงสัยคลุมเครือให้เกิดขึ้นในใจชาวกาดาร์และสร้างความเสียหายต่อผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะมีผลตามมาหลังกระแสการคว่ำบาตรยกระดับและทวีความรุนแรง ๓) การสร้างภาพทำให้กาดาร์เป็นปีศาจร้ายในระดับภูมิภาค

<sup>๑๔</sup> โดยเฉพาะการมองการลงทุนในแถบละตินอเมริกาและหมู่เกาะในคาบสมุทรแคริบเบียนที่เป็นผลพวงมาจากการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสุดยอดผู้นำชาติอาหรับ-ละตินอเมริกา และหมู่เกาะแคริบเบียนเมื่อปี ๒๐๐๙ ทำให้กาดาร์ใช้โอกาสจากการประชุมดังกล่าวต่อยอดสู่การยกระดับกระชับความสัมพันธ์ในมิติการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคนี้ นับเป็นการพลิกวิกฤตเป็นโอกาสเนื่องจากหลายประเทศในแถบละตินอเมริกาและคาบสมุทรแคริบเบียนต่างพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตร เช่น อ้อยและน้ำตาล ซึ่งกาดาร์เห็นว่าสัดส่วนการลงทุนภาคการท่องเที่ยวและอสังหาริมทรัพย์ประเภทโรงแรมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กลุ่มประเทศเหล่านี้มีความต้องการอย่างมาก และกาดาร์พร้อมทุ่มเม็ดเงินมหาศาลเพื่อการลงทุนในอภิมหาโครงการที่หลากหลายในภูมิภาคแถบนี้

อย่างไรก็ตาม กาดาร์ไม่สามารถจัดการและสร้างการตระหนักรู้หรือรณรงค์ผ่านสื่อที่มีอยู่ได้ทันเวลาที่โดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ ของวิกฤติ เนื่องจากขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องพอ และไม่สามารถคาดเดาสถานการณ์ความเสี่ยง รวมถึงไม่สามารถประเมินความรุนแรงล่วงหน้าได้ กอปรกับขณะนั้นเจ้าผู้ครองรัฐคูเวตร้องขอมิให้กาดาร์ตอบโต้ประเทศผู้คว่ำบาตรผ่านสื่อของตน เพราะต้องการให้ประเด็นความขัดแย้งอยู่ในวงจำกัดไม่ลุกลามบานปลายขยายวงไปสู่สาธารณะ และเชื่อมั่นว่าจะสามารถควบคุมให้ประเด็นความขัดแย้งจบลงและคลี่คลายได้โดยเร็ว แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลายสัปดาห์เหตุการณ์ยังไม่มีทีท่าว่าจะยุติลง ดังนั้น กาดาร์จึงเริ่มใช้ยุทธศาสตร์การใช้สื่อกระแสหลักชี้แจงความบริสุทธิ์และหวังผลให้หลุดพ้นจากมลทินตามที่ถูกกล่าวหา เริ่มจากการตอบโต้และวิจารณ์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์เป็นหลัก โดยในช่วงแรกยังไม่มีการแสพาดพิงและการวิจารณ์ใด ๆ กับซาอุดีอาระเบีย แต่เมื่อการใช้แนวทางแบบละมุนละม่อมไม่เป็นผลกับซาอุดีอาระเบีย เนื่องจากวิกฤติความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงขึ้นหลังจากที่ซาอุดีอาระเบียมีพฤติการณ์ยั่วยุส่งเสริมให้ประชาคมในภูมิภาคร่วมกันคว่ำบาตรกาดาร์ ทำให้กาดาร์หันมาขุดคุ้ยวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการบริหารประเทศของซาอุดีอาระเบียอย่างเผ็ดร้อน ยิ่งช่วงที่เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน มีบทบาทนำในการบริหารประเทศในฐานะมกุฎราชกุมาร กาดาร์ใช้สื่อที่มีอยู่วิจารณ์สถานการณ์ภายในซาอุดีอาระเบีย

โดยเฉพาะประเด็นอ่อนไหวต่าง ๆ ที่เกิดมาจากการดำเนินนโยบายของมกุฎราชกุมารอาทิ การกวาดล้างจับกุมบุคคลในระดับราชวงศ์ด้วยข้อกล่าวหาทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>๒๐</sup> การจับกุมคุมขังคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพที่เห็นต่างทั้งนักวิชาการ นักวิเคราะห์ สื่อมวลชน ไปจนถึงกลุ่มที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมที่วิพากษ์วิจารณ์การบริหารประเทศทั้งมิติการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนี้สื่อกาดาร์ยังมุ่งประเด็นความอ่อนไหวที่เกิดจากนโยบายต่างประเทศของซาอุดีอาระเบีย โดยเฉพาะประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในเยเมน อันเกิดจากความผิดพลาดระหว่างการเมืองดีและปฏิบัติการทางทหารของพันธมิตรชาติอาหรับภายใต้การนำของซาอุดีอาระเบีย

<sup>๒๐</sup> การแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ต้องหาทั้งหมดจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และพยานหลักฐาน โดยส่วนใหญ่เป็นฐานข้อมูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การติดสินบน การฟอกเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ มีการเปิดเผยจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าการจับกุมครั้งนี้มีผู้ต้องหา รวม ๔๙ คน ในจำนวนนี้มีเจ้าชายแห่งราชวงศ์อาลซาอูด ๑๑ พระองค์ รัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ๔ คน และอดีตรัฐมนตรีอีกหลายคน ส่วนที่เหลือเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงและนักธุรกิจระดับแนวหน้าของประเทศ

ขณะเดียวกันกาตาร์ยังมุ่งเป้าไปที่ประเด็นอ่อนไหวกรณีการปรับท่าทีของ ซาอุดีอาระเบียยุคใหม่ทีระยะหลังมีความแนบแน่นกับอิสราเอล ซึ่งประเด็นนี้มีแรงกระเพื่อม สร้างความระคายเคืองกับอารมณ์ร่วมของชาติอาหรับโดยรวม เมื่อประชาคมอาหรับต่างให้ความสนใจในประเด็นเหล่านี้มากขึ้น ส่งผลให้กองทัพนักข่าวของกาตาร์เข้าเกาะติดและนำเสนอ ประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้หากวิเคราะห์เชิงลึกจะพบว่าประเทศผู้คว่ำบาตร ยังไม่สามารถยุติบทบาทสื่อกาตาร์และยกระดับการโดดเดี่ยวกาตาร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งเมื่อย้อนกลับไปดูข้อเรียกร้องของประเทศผู้คว่ำบาตร ซึ่งเป็นแถลงการณ์ร่วมมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ข้อ<sup>๒๑</sup> ในจำนวนนี้มีข้อหนึ่งที่มีเนื้อหาสาระขัดหลักสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การละเมิดสื่อ และเสรีภาพทางความคิด ซึ่งปัจจัยนี้เองทำให้กาตาร์ถือไพ่เหนือกว่า เนื่องจากสื่อกาตาร์ ได้ติดตามและเฝ้าดูปฏิบัติการจากองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น องค์กรสิทธิมนุษยชน องค์กรนิรโทษกรรมสากล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ สมาพันธ์นักข่าวระหว่างประเทศ โดยพบว่าในช่วง ๓ เดือนแรก ของการคว่ำบาตร มีรายงานออกจากองค์กรเหล่านี้กว่า ๑๒ ฉบับ เนื้อหาส่วนใหญ่มุ่งประณาม การละเมิดสิทธิ เสรีภาพสื่อ ขณะเดียวกันมีอีกหลายองค์กรได้ออกรายงานอีกหลายฉบับ สะท้อนถึงผลพวงจากการคว่ำบาตรกาตาร์ จนก่อให้เกิดผลกระทบมากมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งการจำกัดสิทธิการเดินทาง เคลื่อนย้าย โดยเสรี การพลัดพรากระหว่างบุคคลในครอบครัว รวมถึงการสร้างความทุกข์ยาก และอุปสรรคในการปฏิบัติศาสนกิจ และกิจกรรมทางศาสนาโดยเฉพาะมาตรการกีดกัน ชาวกาตาร์ที่ประสงค์จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น กาตาร์พยายามฉายภาพให้ประชาคมโลกเห็นว่ากาตาร์เป็นเพียงเหยื่อที่ถูกกระทำ ฝ่ายเดียวเหตุเพราะความขัดแย้งในมิติการเมืองและกาตาร์ไม่เดินไปในทิศทางเดียวกันกับ บรรดาผู้นำประเทศในภูมิภาค

ยิ่งกว่านั้น กรณีที่ประมุขของทั้งซาอุดีอาระเบียและบาห์เรนออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดบทลงโทษแก่พลเมืองของตนที่มีแนวคิดเห็นอกเห็นใจและมีอารมณ์ร่วมกับกาตาร์ โดยมีอัตราโทษสูงสุด คือ จำคุก ๑๕ ปี พร้อมเทียบอัตราค่าปรับด้วยวงเงินที่สูงมากเช่นกัน

<sup>๒๑</sup> แถลงการณ์ร่วมจำนวน ๑๓ ข้อ ไม่สามารถโน้มน้าวให้ประเทศตะวันตกเห็นพ้องได้ทั้งหมด เพราะมีบางประเด็นที่กาตาร์ถือเป็นปัจจัยสำคัญและนำมาประเด็นต่อสู้อและตอบโต้ในมิติการละเมิด หลักศีลธรรมอันดีและหลักการด้านมนุษยชน

โดยประเด็นนี้ทำให้ประชาคมโลก ต่างแสดงความเห็นอกเห็นใจ และมองเรื่องนี้เป็นเกมการเมืองระหว่างผู้นำประเทศและเป็นการเลือกข้างชัดเจน ยิ่งเมื่อสื่อในสหรัฐฯ ออกโรงป้องกาทาร์และพยายามเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริง และอธิบายให้เห็นว่าการคว่ำบาตรกาตาร์เป็นพฤติกรรมความไม่เป็นปรปักษ์และเลือกข้างชัดเจน เห็นได้จากบทบาทสำคัญของสำนักข่าว นิวยอร์กไทม์ และวอชิงตันโพสต์ ที่ได้รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงหน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ ซึ่งว่าสหรัฐฯอาหรับเอมิเรตส์อยู่เบื้องหลังการโจรกรรมและเจาะระบบข้อมูลของสำนักข่าวกาตาร์

#### ๔. ร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีการถูกละเมิดด้านสิทธิมนุษยชน

กาตาร์พยายามแสดงให้เห็นถึงท่าทีที่หนักแน่นมั่นคง ไม่ยอมรับปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศในระดับภูมิภาค เนื่องจากกาตาร์มองเรื่องนี้เป็นประเทศ ผู้คว่ำบาตรได้ออกมาตรการคว่ำบาตรโดยปราศจากหลักการทางกฎหมาย หรืออ้างอิงจากพื้นฐานใด ๆ ในเชิงกฎบัตร กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น การปิดล้อมและคว่ำบาตรกาตาร์ จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยประการทั้งปวง เพราะการคว่ำบาตรประเทศหนึ่งประเทศใดต้องมีเงื่อนไขเพียงพอ โดยเฉพาะความชอบธรรมเชิงกฎหมาย แต่พฤติกรรมของประเทศผู้คว่ำบาตรเป็นเพียงท่าทีแสดงความอคติและเป็นปรปักษ์ต่อกาตาร์อย่างชัดเจน และกาตาร์ได้พยายามสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากวิกฤตคว่ำบาตรรอบนี้ โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิเสรีภาพ และหลักการด้านมนุษยธรรม โดยกาตาร์ได้แสดงให้เห็นถึงมีรูปแบบใดบ้าง ที่พลเมืองกาตาร์ต้องเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว และมีการประเมินผลในเชิงปริมาณและเชิงสถิติที่ส่งผลกระทบต่อด้านลบในประเทศ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามหลักการแห่งบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับโดยแยกเป็นกรณี ๆ ไป<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๒</sup> คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนกาตาร์ได้รวบรวมสถิติการร้องเรียนนับแต่เกิดเหตุการณ์วิกฤตจนถึงกลางเดือนพฤษภาคม ๒๐๑๘ พบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิพลเมืองกาตาร์สูงถึง ๔,๐๐๐ กรณี โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หรือคณะบุคคล ทั้งเสรีภาพทางความคิด สิทธิทางการศึกษา สิทธิการถือครองกรรมสิทธิ์ สิทธิการเคลื่อนย้าย การเดินทาง สิทธิการเข้าถึงระบบสาธารณสุข สิทธิการประกอบศาสนกิจ และสิทธิการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการแสดงพฤติกรรมดูถูกเหยียดเชื้อชาติ ถึงขนาดมีรายงานจากข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติที่อธิบายวิกฤตรอบนี้ว่า เปรียบเสมือนสงครามย่อย ๆ ที่ผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ คือ พลเมืองกาตาร์และพลเมืองของประเทศคู่ขัดแย้งด้วยเช่นกัน

ปรากฏการดังกล่าวถือเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ทั้งพลเมืองประเทศผู้คว่ำบาตรเองและประเทศกาตาร์ เนื่องจากมาตรการที่ประเทศผู้คว่ำบาตรได้นำมาใช้บังคับ ล้วนส่งผลต่อวิถีชีวิตของพลเมืองอ่าวอาหรับ ทั้งซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เหตุเพราะชาวกาตาร์ซึ่งส่วนใหญ่มีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งเชิงสถานะสังคม สถาบันครอบครัวที่มีการเคลื่อนย้าย สถานะภาพการเกิด การสมรสต่างสัญชาติ การได้สัญชาติ ซึ่งมาตรการคว่ำบาตรเหล่านี้ ทำให้พลเมืองประเทศอ่าวอาหรับโดยรวมไม่เหลือทางเลือกมากนัก บางคนเลือกที่จะปล่อยวางแบบไม่สนใจ หรือบางคนต้องพลัดพรากจากครอบครัว และทิ้งหน้าที่การงานไป เนื่องจากเกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษที่ประเทศของตนกำหนด ดังนั้น การปิดพรมแดนระหว่างกันถือเป็นการละเมิดเสรีภาพ ในการเดินทางเคลื่อนย้ายอย่างเสรี โดยพบว่ามีการตั้งกล่าวมากถึง ๑๓,๐๐๐ กรณี ที่เคลื่อนย้ายไปมาระหว่างพรมแดน ผลจากการสมรส การเกิดและการอุปการะบุตร และพบว่ามีครอบครัวที่สมรสข้ามสัญชาติกว่า ๖,๐๐๐ ครอบครัว ที่พ่อหรือแม่เป็นชาวกาตาร์ ดังนั้น มาตรการที่ออกมาส่งผลให้ครอบครัวเหล่านี้ ต้องเผชิญกับภาวะบ้านแตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อปัญหาเกิดขึ้นจากเหตุผลความเกี่ยวข้องภายใต้การถือครอง ๒ สัญชาติ สภาพปัญหาจึงตกไปยังบุตรผู้สืบสันดาน ซึ่งกฎหมายการถือสัญชาติจะขึ้นอยู่กับผู้เป็นบิดา เมื่อมารดาเป็นชาวกาตาร์ บุตรที่กำเนิดมาต้องย้ายกลับประเทศตามบิดา ทำให้ไม่สามารถอยู่ในการดูแลของมารดาได้ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีหรือมีบทลงโทษที่ประเทศผู้คว่ำบาตรได้กำหนดไว้

นอกจากนั้น ประเทศผู้คว่ำบาตรยังออกมาตรการรุนแรงและขัดหลักมนุษยธรรม โดยเฉพาะการขับผู้ป่วยชาวกาตาร์ที่เดินทางเพื่อการรักษาสุขภาพในประเทศผู้คว่ำบาตรให้ออกนอกประเทศ และปิดกั้นเพื่อไม่ให้อุปวยสามารถเข้าถึงการรักษาได้ และห้ามสถานพยาบาลเปิดรับผู้ป่วยที่มีอาการป่วยร้ายแรง แม้ว่าจะมีกำหนดการรักษา และมีการนัดหมายล่วงหน้าแล้วก็ตาม รวมถึงให้ยกเลิกการผ่าตัดผู้ป่วยทุกรายที่มีสัญชาติกาตาร์ แม้จะมีกำหนดการนัดหมายแล้วเช่นกัน<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๓</sup> การเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเดินทางที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการรักษาพยาบาลและเข้าถึงการรักษาอาการป่วยในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ ถือเป็นเรื่องปกติและแพร่หลายทั่วไป เนื่องจากผู้ป่วยต้องการรับการรักษาในสถานพยาบาลที่มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านปฏิบัติหน้าที่อยู่

สำหรับด้านการศึกษาพบว่านักศึกษาชาวกาตาร์ที่ยังคงศึกษาอยู่ในประเทศ ผู้คว่ำบาตรต้องได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน เนื่องจากมีการออกมาตรการเร่งด่วนมิให้นักศึกษาเหล่านี้คงสถานะการศึกษา ในประเทศผู้คว่ำบาตรได้ต่อไป ข้าราชการนักศึกษของประเทศผู้คว่ำบาตรที่ศึกษาอยู่ในกาตาร์ก็เช่นกัน เนื่องจากประเทศผู้คว่ำบาตรออกคำสั่งให้นักศึกษาของตนเดินทางออกนอกประเทศกาตาร์โดยเร็ว โดยไม่คำนึงว่านักศึกษาเหล่านั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายไปล่วงหน้าเท่าไร ทั้งค่าเทอม ค่าเช่าที่พัก และไม่อนุญาตให้นักศึกษาเข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นช่องทางในการสอบผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลได้

ขณะที่ผลกระทบด้านการค้า การลงทุน และการจ้างแรงงานได้รับผลกระทบเช่นกัน เนื่องจากการปิดพรมแดนทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งการลงทุน การแลกเปลี่ยนทางการค้า รวมไปถึงการเลิกจ้างและห้ามทำธุรกรรมทางการเงิน ยกเลิกระบบการประกันระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และไม่มีมาตรการเยียวยาหรือชดเชยใด ๆ กับแรงงานที่ประสบกับภาวะเลิกจ้าง การย้ายฐานการผลิต ย้ายโรงงาน ทำให้แรงงานต้องเสียโอกาสในการเข้าถึงแหล่งงาน รวมถึงเม็ดเงินการลงทุนมหาศาลที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนการค้าและการลงทุนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ดูเหมือนว่าผลกระทบด้านมนุษยธรรมในมิติของศาสนาจะได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกาตาร์พยายามร้องทุกข์กล่าวโทษประเทศผู้คว่ำบาตรกรณีการลิดรอนสิทธิเสรีภาพ และปิดกั้นการเดินทาง เพื่อแสวงบุญ ณ นครเมกกะห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยมีการออกรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระบุว่า ทางการซาอุดีอาระเบียเพิ่มมาตรการส่งผู้แสวงบุญที่มีสัญชาติกาตาร์กลับประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการคว่ำบาตรและการปิดพรมแดน แม้ว่าในจำนวนผู้แสวงบุญชาวกาตาร์จะเดินทางมาจากประเทศต้นทางอื่น ๆ ก็ตาม ซึ่งทางการซาอุดีอาระเบียไม่มีการยกเว้น หรืออ้างหลักการทางกฎหมายอันสมควรให้ถือเป็นการกำหนดความผิดและกล่าวโทษแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ดังกล่าวพบว่า ซาอุดีอาระเบียยื่นกรานเพียงเหตุผลเดียว คือผู้แสวงบุญเหล่านั้นเป็นชาวกาตาร์ และเข้าเกณฑ์ตามเงื่อนไขการปฏิบัติต่อกาตาร์ในฐานะประเทศผู้คว่ำบาตร แม้กาตาร์จะไม่เห็นด้วยและมองว่าการประกอบพิธีฮัจญ์ เป็นหลักการตามบทบัญญัติของศาสนา ถือเป็นข้อบัญญัติที่จำเป็นต้องปฏิบัติสำหรับประชาชาติมุสลิมทุกคนที่มีความสามารถ ดังนั้น จึงไม่สมควรที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะฉวยโอกาสและนำประเด็นเหล่านี้ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง

## บทสรุป

กาดาร์ยังคงยืนยันกรานที่จะยึดแนวนโยบายต่างประเทศแบบเอกเทศ แม้หลายประเทศในภูมิภาคจะแสดงบทบาทนำในการถ่วงดุลอำนาจแบบเลือกข้างก็ตาม เช่น ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์ ซึ่งทั้งสองประเทศถือเป็นผู้เล่นที่ทรงอิทธิพลในภูมิภาค เมื่อเป็นเช่นนี้ กาดาร์ต้องเผชิญกับการถูกโดดเดี่ยวและพบกับสภาวะกดดันจากการโจมตีทางเศรษฐกิจรอบด้านตลอดระยะเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมา ผลจากการ ออกมาตรการปิดล้อมและคว่ำบาตรทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ แต่กาดาร์พยายามพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส ด้วยการแสวงหาแนวทางฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการเมืองที่เน้นการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ เพื่อมุ่งหวังให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤติรอบนี้ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และกาดาร์ได้แสดงให้เห็นว่าสามารถยืนระยะได้ด้วยการผ่านบททดสอบ ๑ ปี หลังเหตุการณ์คว่ำบาตร โดยกาดาร์อาศัยปัจจัยต่าง ๆ ทั้งการพึ่งพาตนเองด้วยเศรษฐกิจแนวใหม่ การทูตเชิงรุก และการสะท้อนปัญหาด้านมนุษยธรรม อันมีผลกระทบมาจากการแสดงความเป็นปรปักษ์ของประเทศเพื่อนบ้าน หวังผลเรียกร้องให้นานาประเทศหันมาสนับสนุนกาดาร์และกดดันประเทศผู้คว่ำบาตรให้ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทั้งหมดโดยเร็ว นอกจากนี้กาดาร์ยังใช้สื่อที่มีอยู่เดินหน้าอธิบายข้อมูลข้อเท็จจริง ควบคู่กับการเปิดเผยข้อมูลฝ่ายตรงข้ามที่มีความละเอียดอ่อน และการเจาะลึกและเข้าถึงแหล่งข้อมูลภายในของประเทศผู้คว่ำบาตร เพื่อสะท้อนภาพลักษณ์ความเป็นปรปักษ์ของประเทศผู้คว่ำบาตรและการแย่งชิงดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคแบบเลือกข้างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

## บรรณานุกรม

- ชูชาติ พุฒเพ็ญ. (๒๕๖๐). เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์: ใครได้ประโยชน์. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑๒), ๘๑-๑๐๓
- ชูชาติ พุฒเพ็ญ. *การเจรจายุติปัญหานิวเคลียร์อิหร่าน*. บทความต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑, จาก [https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament\\_parcy/ewtd\\_dl\\_link.php?nid=35481&filename=article\\_translate](https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/ewtd_dl_link.php?nid=35481&filename=article_translate)
- Al- Markazi. M. Qatar and its Economic Development toward boycotted. **العرب القطرية** Retrieved May 20, 2018, from website: arab center for research & policy studies.
- Dominic Dudley. As Qatar Prepare to Mark A Year Under the Saudi Embargo. It Looks Like the Winner In the Dispute. *Forbs*. Retrieved May 17, 2018, from <https://goo.gl/iWDqYU>
- IMD World Competitiveness Ranking 2018. Retrieved May 24, 2018, from <https://goo.gl/xa29fD>
- Joint Communique and Statement for strategy. between Qatar and US. MFA of Qatar. Retrieved August 25, 2018, from website: arab center for research & policy studies.
- Moody's. Diplomatic row is credit negative for all GCC members: Qatar and Bahrain most exposed. Moody's Investors Service. Retrieved September 13, 2017, from <https://goo.gl/8sXUrh>
- Policy Analysis. *1 Year on crisis of Qatar, How to survival from the blocked*. Arab Center for Research and Public Studies. Retrieved July 8, 2018, from website: arab center for research & policy studies.
- Saad-Aldeen. Usama. Employment working challenge and chance forum. Qatar – Oman, New Arabi. Retrieved June 15, 2018, from <https://www.alaraby.co.uk/econome/2018/12/>

- The White House, Office of the Press Secretary. Readout of President Donal J. Trump's Call with President Abdel Fattah Al Sisi of Egypt. Retrieved May 28, 2018, from <https://bit.ly/2sknu8a>
- The White House, Office of the Press Secretary. (2017). Remarks by President Trump and Emir Tamim bin Hamad Al Thani Before Bilateral Meeting. Retrieved August 18, 2018, from <https://bit.ly/2slwdna>
- UN Human Rights Report. (2017). The High Commissioner for Human Rights September. Retrieved June 11, 2018, from <https://goo.gl/SdT8KI>

# 39<sup>TH</sup> GENERAL ASSEMBLY OF THE ASEAN INTER-PARLIAMENTARY ASSEMBLY

3 - 7 September 2018



Towards a Resilient and Innovative Community

## CLOSING CEREMONY



### รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐

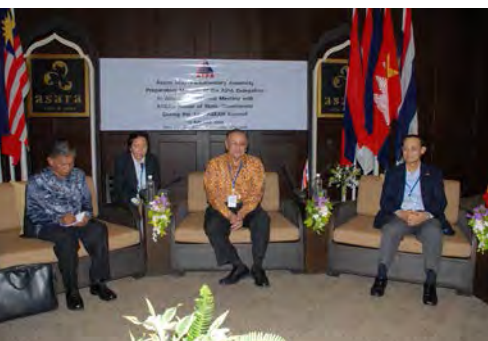
กลุ่มงานสื่อมวลชน สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสภาผู้แทนราษฎร

สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly : AIPA) แต่เดิมใช้ชื่อว่าองค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Organization : AIPO) เริ่มก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยการริเริ่มของรัฐสภาอินโดนีเซีย มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาแห่งชาติในอาเซียนและบูรณาการการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงเพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกันของรัฐสภาประเทศสมาชิกอาเซียน โดยสมัชชารัฐสภาอาเซียนทำหน้าที่เป็นเวทีประชุมแลกเปลี่ยนและปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐสภาของประเทศสมาชิก เพื่อสนับสนุนให้อาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎบัตรอาเซียนและการเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับแก้กฎหมายของแต่ละประเทศให้เป็นไปตามข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community : ASC) มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีกฎระเบียบ มีระบบแก้ไขความขัดแย้ง ที่ส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนและระหว่างอาเซียนกับโลก

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ พัฒนาศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน และส่งเสริมให้อาเซียนเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

๓. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) ส่งเสริมพหุวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคม และการศึกษาที่ดี ท้าถึง และมีความมั่นคงทางสังคม



ตามธรรมนูญ AIPA ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกของรัฐสภาอาเซียนเป็นประธาน สัมมนาของรัฐสภาอาเซียนประเทศละ ๑ ปี เรียงตามลำดับตัวอักษร และให้จัดประชุมใหญ่ สัมมนาของรัฐสภาอาเซียนปีละ ๑ ครั้ง โดยประเทศที่เป็นประธานในปีนั้นๆ ซึ่งรัฐสภาไทย เคยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สัมมนาของรัฐสภาอาเซียนมาแล้วหลายครั้ง อาทิ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการประชุมใหญ่แต่ละครั้งรัฐสภาไทยให้การสนับสนุนนโยบายของอาเซียนอย่างเข้มแข็ง เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านกฎหมายที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และที่จะส่งเสริมให้ ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความมั่นคงในชีวิต รวมทั้งกระชับความร่วมมือกับของสัมมนา รัฐสภาอาเซียน เพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างกัน ทั้งนี้ สัมมนาของรัฐสภาอาเซียนได้ปรับ ยุทธศาสตร์และบทบาทของสมาชิกฯ อย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในภูมิภาค และในโลกเพื่อให้สัมมนาของรัฐสภาอาเซียนก้าวสู่การเป็นสถาบันนิติบัญญัติในภูมิภาคที่เข้าถึง และสะท้อนความต้องการของประชาชนผ่านการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมและทันสมัยการณ มากยิ่งขึ้น



เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เข้ารับตำแหน่งประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียน ต่อจาก ประธานรัฐสภาสาธารณรัฐสิงคโปร์ พร้อมกล่าวถ้อยแถลงว่า รัฐสภาไทยจะดำเนินงาน สืบต่อในกิจกรรมของสมัชชาอาเซียน อย่างต่อเนื่องโดยจะสร้างความใกล้ชิดกัน ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนกันและมุ่งเน้นให้ประชาชน มีความเข้มแข็ง และสนับสนุนสมาชิกสมัชชาอาเซียนในการทำงานร่วมกับอาเซียน โดยใช้หลักนิติรัฐ และการประชุมระหว่างผู้นำสมัชชาอาเซียนและผู้นำอาเซียน และขอให้สมาชิกสมัชชาอาเซียนมั่นใจในการประสานงานที่ต่อเนื่องที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์ต่ออาเซียน รวมถึงจะเสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนเพื่อให้เกิด ความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งจะส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ ทั้งนี้ หากประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับจะส่งผลให้เกิดการเติบโตในทุกด้านและด้วยบทบาทของ รัฐสภาที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล จึงมั่นใจจะไม่มีใครถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง

ในโอกาสที่รัฐสภา จะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สมัชชาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ รัฐสภาจึงขอเชิญชวนประชาชนชาวไทยแสดงตนเป็น เจ้าภาพที่ดีโดยการให้การต้อนรับสมาชิกอาเซียนจากรัฐสมาชิกอาเซียนและสมาชิก รัฐสภาจากรัฐสภาประเทศผู้สังเกตการณ์ของสมัชชาอาเซียนที่เข้าร่วมประชุมอย่าง อบอุ่น และสร้างความมั่นใจในการสร้างความยั่งยืนแก่อาเซียนและการทำงานใกล้ชิดกับ AIPA ต่อไป

\*\*\*\*\*

## เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานสมัชชารัฐสภาอาเซียน สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สมัชชารัฐสภาอาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๑ จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=35253](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=35253)

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. สมัชชารัฐสภาอาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.prachachat.net>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๐). ๓๐ ปี AIPO กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
รายงานการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๓๘ ๑๔-๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สถานีวิทยุกระจายเสียงละวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา, ๖ ก.ย. ๒๕๖๑, *เปิดการประชุมใหญ่สมัชชา  
รัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๓๘ ที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ พร้อมส่งไม้ต่อให้ประเทศไทย  
เจ้าภาพปี ๒๕๖๒*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.radioparliament.net>



# ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ  
สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ ..... พ.ศ. ....  
ถึงฉบับเดือน ..... พ.ศ. ....

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

## การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์ดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
จำนวนเงิน ..... บาท





รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม  
คณะกรรมการว่าด้วยสังคมและวัฒนธรรม  
ของสมัชชารัฐสภาเอเชีย

วันที่ ๑๒ - ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒  
ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร

The Thai Parliament is honoured to host  
the Meeting of the Asian Parliamentary Assembly (APA)  
Standing Committee on Social and Cultural Affairs

12-15 February 2019  
at Amari Watergate Hotel,  
Bangkok, Thailand





## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center  
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่  
สำหรับประชาชน



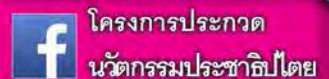
[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)

[www.radioparliament.net](http://www.radioparliament.net)

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com