

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



๕๐.-
LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



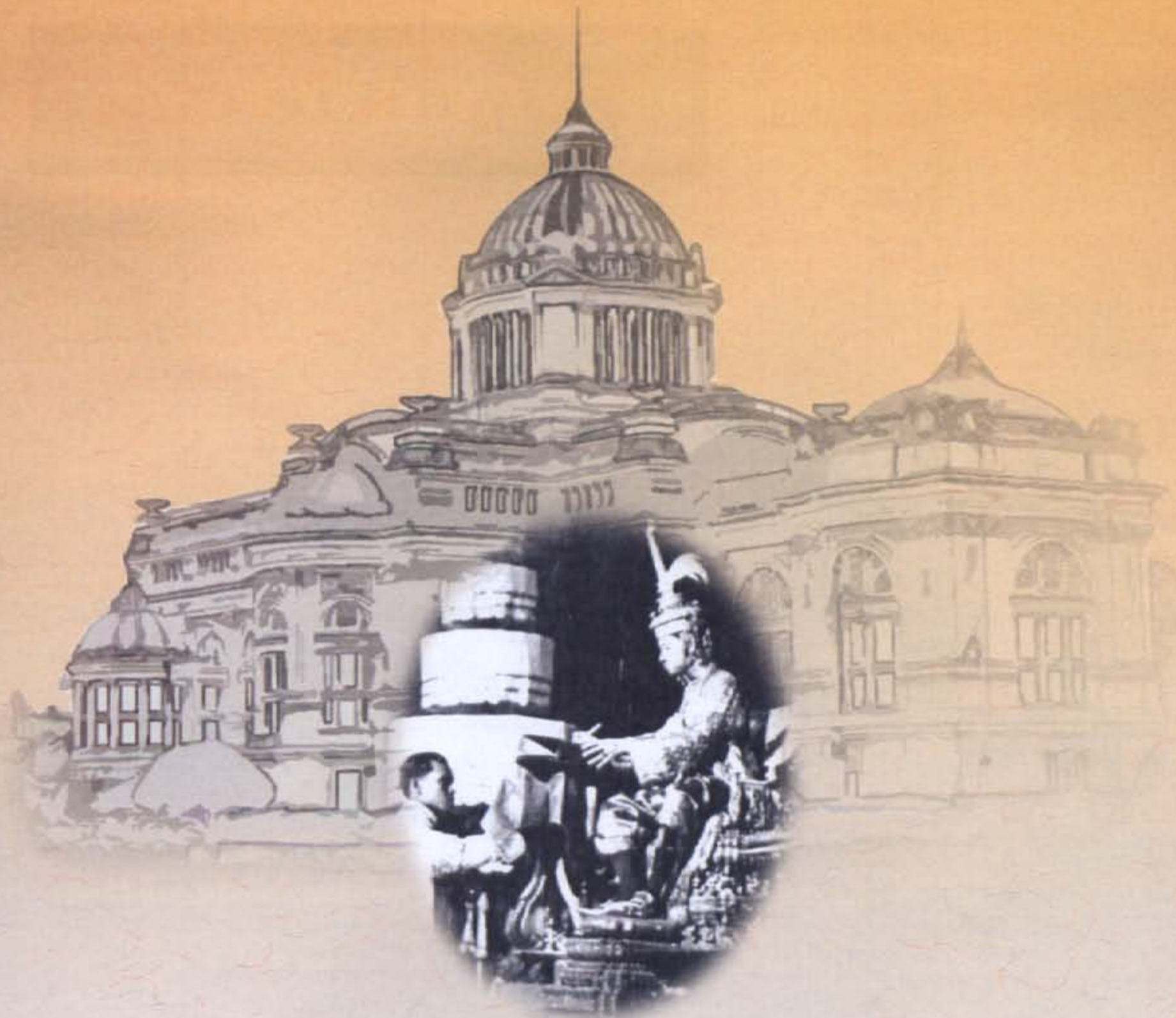
ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
(ผังปิดสมัยประชุม)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ศาสนาพุทธ				รายการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม		รายการเผยแพร่ศาสนาคริสต์	05.00	
06.00	สนง.ศาลรธน.	กก.สิทธิฯ	ปปช.	สตง.	ผู้ตรวจการฯ	เข้าที่สภา		06.00	
06.30	เก็บข่าวเช้าขาน							07.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
07.30	การเมืองเรื่องของประชาชน				การเมืองเรื่อง ของประชาชน	วิจัยก้าวไกล	สภาที่ปรึกษา ศก.ฯ	08.00	
08.30					มุมมองของฝ่ายค้าน	บันทึกประชุมสภา			
09.00	มองรัฐสภา (ถ่ายทอดสดสัญญาณจาก NBT 15)				รัฐสภาของประช. (NBT 15)	ร้อยเรื่องเมืองไทย ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย บ้านสุขภาพ	09.00	
10.00	สภาสู่ประชาชน						สภาน่ารู้	สังคมประชาธิปไตย	10.00
11.00	ชั่วโมงประชาธิปไตย						เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกศาล	11.00
12.00	เพลงยามเที่ยง	เปิดประตู สู่ กต.	เพลงยามเที่ยง				เพลงเก่าวันก่อน		12.00
13.00	สภาปริทัศน์								13.00
13.30	ได้รมพระบารมี								13.30
14.00	สภาชาวบ้าน						ท้องถิ่นบ้านเรา		14.00
15.00	ป้ายสามตามประเด็น						นานาสาระ		15.00
16.00	เสียงจากสภา						รอบรู้กฎหมายไทย		15.30
17.00	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น						สภาสุดสัปดาห์		16.00
17.30	รายการแต้มสีเติมรัก						สืบสายลายไทย	สบาย สบาย	17.00
18.00	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	รณ.กับชีวิต	ตามรอยรัฐสภา	เกาะติดวุฒิสภา		เพื่อนใจเยาวชน	ยามเย็น	17.30
18.30			นานาสาระ				เพลงไทย จากรัฐสภา	เพลงดีศรีแผ่นดิน	18.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
19.30	ภาษาพาสาร์	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์				กระทู้สภา	ศาลากับประชาธิปไตย		19.30
20.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า						ก้าวไปกับกรุงเมืองไทย		20.00
21.00	กาแฟก่อนนอน								21.00
22.00									22.00

- หมายเหตุ**
- สถานี เริ่มส่งกระจายเสียงตั้งแต่เวลา 05.00-22.00 น. ทุกวันไม่เว้นวันหยุด โดยไม่มีการโฆษณาทางธุรกิจพาณิชย์ใดๆ
 - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เทียบเวลาเคารพธงชาติ
 - เสนอข่าวต้นชั่วโมงตั้งแต่เวลา 08.00-17.00 น. รวม 10 ช่วง กรณีมีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอแทรกได้
 - มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม / สัมมนาของกรรมาธิการคณะต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา



LIIRT



รัฐสภาไทย



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิบูล พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ศิริสุภากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอังฉรวณวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญกึ่ง

นางสาวสุพิศรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ
นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางเสาวลักษณ์ สวนเศรษฐ
นางสาวภัทราภรณ์ ใหม่ดี
นางสาวอาภรณ์ เมืองเศรษฐ์

พิมพ์

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์/ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาธนพจน์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย สาขาพญาไท (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๑๘-๒๐, ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๒๒
โทรสาร ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๒๑
e-mail : rattasapasarn@parliament.go.th

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่
ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำ
ลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏใน
หนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



บทบรรณาธิการ

เดือนธันวาคมนี้ก็จะป็นเดือนสุดท้ายของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ทางกองบรรณาธิการหวังว่า ความวุ่นวายของบ้านเมืองคงจะหมดไป ความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความสงบร่มเย็นและนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ประเทศชาติได้เดินหน้าต่อไปด้วยความมั่นคงถาวรสืบไป

รัฐสภาสารฉบับเดือนธันวาคมนี้ มีบทความที่น่าสนใจอยู่ห้าบทความด้วยกัน บทความแรกเป็นบทความเรื่อง **"ความจงรักภักดี"** เป็นบทความเกี่ยวกับความจงรักภักดีของประชาชนคนไทยที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่โบราณกาลจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

บทความที่สองเรื่อง **"กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน"** เป็นบทความเกี่ยวกับการเล่นแชร์ในสังคมไทย ซึ่งการเล่นแชร์เป็นการรวมตัวกันในวงแคบ ๆ ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาขึ้นทำให้การเล่นแชร์ได้ขยายวงกว้างขึ้น ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการนำเงินมาแสวงหาผลตอบแทนในรูปแบบของดอกเบี้ย แต่อย่างไรก็ตามการเล่นแชร์ใช้ว่าจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเสมอไปเพราะการนำเงินมาเล่นแชร์นั้นเป็นการทำให้เงินจำนวนหนึ่งหายไปจากระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องของระบบเศรษฐกิจ เพราะเงินจำนวนหนึ่งไปกระจุกตัวอยู่ ณ วงแชร์

บทความที่สามเรื่อง **"บทบาทของภาครัฐไทย "ผู้สร้าง" หรือ "ผู้ทำลาย" ประชาสังคม"** ตอนที่ ๒ เป็นทัศนะของผู้เขียนต่อการส่งเสริมประชาสังคมโดยรัฐนั้นมี ๒ แง่มุมที่ต้องพิจารณาทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ อย่างไรก็ตามแม้บางครั้งจะดูเหมือนว่ารัฐบาลจะให้การส่งเสริมประชาสังคมแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การส่งเสริมประชาสังคมของรัฐบาลดังกล่าวจะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาสังคมเสมอไป และบ่อยครั้งกลับเป็นบ่อนทำลายการคงอยู่และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคม



LIART

บทความที่สี่เรื่อง "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ" การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอีกหนึ่งหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความพยายามที่จะทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาครอบคลุมและขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาก่อน

บทความที่ห้าเรื่อง "พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐" การร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เกิดขึ้นจากแนวคิดที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา เนื่องมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและเมืองค์กรอิสระที่คอยตรวจสอบอีกทางหนึ่งนอกจากกระบวนการในสภา ทำให้ได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นประวัติการณ์ในสภาผู้แทนราษฎรทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ส่งผลกระทบต่อแนวทางการตรวจสอบจากองค์กรอิสระและการตรวจสอบคานอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจึงเปรียบเสมือนกลไกในการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแต่ก็ยังเป็นข้อสงสัยในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่และจะสนองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศได้อย่างไร

หวังว่าบทความทั้งห้าบทความในรัฐสภาสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านทุกท่านแล้วพบกันใหม่ในฉบับหน้าต้อนรับปีใหม่ ๒๕๕๒

บรรณาธิการ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



ทรงพระเจริญ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักในพระมหากษัตริย์คุณ

กรองบุปผามาตีแก้ว
เป็นพานพุ่มกรรพุ่มหัตถ์จัดบำบว
ด้วยสำนักพระมหาจริยวัตร
หลากโครงการราชดำริเลิศพิบูลย์
ทั่วโลกนี้จักรพรรดิปิ่นรัฐไทย
ทรงรอบรู้ทันนานาโลกาภิวัตน์
“เศรษฐกิจพอเพียง” เลี้ยงชีวิต
อีก “เกษตรผสมผสาน” ชาลวีธี
แปดสิบเอ็ดมงคลพระชนมพรรษา
หกสิบสามล้านไทยใต้พระคุณ
ขอพระเดชพระสยามเทวาริราช
ประสิทธิ์พระจักรพรรดิบวรชัย

อันเพชรแวววอดระการพรียิ่งคำสรรว
แทนชุกดวงนฤทัยไทยเทิดชูน
ใต้ร่มฉัตรทศธรรมนำไอศูรย์
ทวิคุณภิตติไกรวิสัยทัศน์
น้ำพระทัยยิ่งพระพรหมบรมกษัตริย์
ตราบบัญญัตินิรมิตทฤษฎี
โลกวิปริตคุ้มเสี่ยงเสี่ยงวิถี
ปลุกแม่พระธรณีพิไลบุญ
พระครองเหล่าทศธรรมมาหน้าขุน
พระการุณย์หกสิบสองปีป้องภัย
พระตรัยธิดาเฝ้าภาสไนรัติกัย
ธำรงในเศวตฉัตรจักรีศีกาล

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
นายประยอม ทองทอง ศิลปินแห่งชาติ ประพันธ์



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ความองรักรักกัต์

๙

รัชณี อังตระกูล

กฎหมายแข่งกับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน

๒๐

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม

๕๑

รวิภา ธรรมโชติ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๗๘

พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ

สมัชชญ์ สมบัติพานิช

พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง

๑๑๕

ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐

ชยพล ธานีวัฒน์



LIRT



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ความจงรักภักดี

โดย รัชณี อังตระกูล

๑. ความนำ

ประเทศไทยนับตั้งแต่โบราณกาลจวบจนล่วงถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปกครองโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาโดยตลอดแม้บางห้วงเวลาที่เป็นยามยุคเชษฐ ทำให้ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ว่างลง แต่ก็มีมีการกอบกู้และตั้งสถาบันกษัตริย์ขึ้นมาได้ทุกครั้ง

การปกครองของประเทศไทยไม่ว่าจะเปลี่ยนไปในรูปแบบใด ประวัติศาสตร์ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติในการบริหารประเทศ ในส่วนที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองประชาชนและบริหารประเทศ ล้วนแล้วแต่ทรงยึดหลักธรรมาธิปไตย นั่นคือ การใช้อำนาจในการปกครองด้วยความเป็นธรรม ซึ่งจะยังผลให้เกิดความสุขอันชอบธรรมแก่ประชาชน และความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินไทย ซึ่งเป็นหลักการที่ตรงกับคำสอนของพระพุทธศาสนาที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงนำมายึดเป็นหลักประพฤติปฏิบัติในฐานะที่ทรงเป็นผู้ปกครองอาณาประชาราษฎร์ และเป็นที่มาของความจงรักภักดีอย่างหาที่สุดมิได้ที่เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชนชาวไทยต่อสถาบัน



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

พระมหากษัตริย์ไทยนับตั้งแต่โบราณกาลจวบจนถึงปัจจุบันนี้ซึ่งเป็นยุคของการครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช โดยเป็นยุคที่ประชาชนชาวสยามมีความซาบซึ้งในพระราชจริยวัตรอันยิ่งใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและได้แสดงออกซึ่งความจงรักภักดีจนเป็นที่ประจักษ์ของชาวโลก

๒. บทสวดเฉลิมพระเกียรติ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ภายหลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกในปลายปฐมวัยแล้ว ได้เสด็จพระราชดำเนินไปในพื้นที่ท้องถื่นทั่วประเทศไทย ได้ทรงศึกษาความเป็นอยู่ของราษฎรและสภาพภูมิประเทศ ได้ทรงทำหน้าที่เสมือนเป็นนักวิจัยและพัฒนา เนื่องจากได้ทรงศึกษาหาความรู้จากสภาพความเป็นจริงทางภูมิศาสตร์ ทรงเก็บข้อมูลอันนำมาสู่กระบวนการวิเคราะห์และวินิจฉัยปัญหาตามความเป็นจริง จนสามารถวางรูปแบบเป็นโครงการทดลองจนเห็นผลแล้วจึงจะนำมาสู่ภาคปฏิบัติในรูปของโครงการต่าง ๆ ภายใต้อาณาจักรความเป็นจริงในเรื่องท้องฟ้า อากาศ น้ำ แผ่นดิน ภูเขา ป่าไม้ พืชผักผลไม้ เพื่อการบริโภค และพืชไม้ดอก ทุกสิ่งทีกล่าวถึงล้วนแล้วแต่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันกว้างใหญ่ไพศาลที่ทรงนำมาบริหารจัดการเป็นรูปโครงการเพื่อการพัฒนาทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดถึงสภาพแวดล้อมทางวัตถุ อันนำมาสู่ความเจริญทั้งที่เป็นรูปธรรมสามารถจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรมที่ส่งผลถึงความสุขสงบของมวลมนุษย์



ความจงรักภักดี
ธวัช อังคารกุล





หากพิจารณาถึงหลักธรรมแห่งพระพุทธศาสนา ก็จะประมาณได้ว่า พระอัจฉริยภาพอันเป็นที่ประจักษ์ของคนทั่วโลกนั้น น่าจะมาจากพระบุญญาบารมี และพระกฤษฎาธิการที่ทรงมีข้ามภพข้ามชาติมาตั้งแต่อดีตกาล อันส่งผลให้ทรงมีพระราชก้าเนิดอันสูงส่ง ทำให้ทรงมีความสมบูรณ์พูนสุขด้วยพระอัตตสมบัติ ที่เสริมสร้างความเจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์แบบในทางสรีรและในองค์ความรู้ที่ทรงได้รับนับตั้งแต่ปฐมวัย ประกอบกันขึ้นเป็นพระอัจฉริยภาพที่ทรงทำคุณประโยชน์ พระราชทานแก่ชาวไทยและชาวโลกผู้ซึ่งมีวิถีชีวิตตามแนวพระราชดำริแห่งการดำรงชีพ ที่เหมาะสมพอเพียงอย่างมีเหตุผล ทำให้ได้มีชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุขในทุกสถาน ทุกกาลและทุกเวลา ด้วยพระราชปรีชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังแสดงให้เห็นในรูป ของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการตามพระราชประสงค์ โครงการหลวง โครงการส่วนพระองค์ โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ และโครงการในรูปของ มูลนิธิต่าง ๆ

ดังนั้น ความสำเร็จทั้งปวงแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชนั้น เหตุเพราะทรงพร้งพร้อมด้วยอัตตสมบัติ คือ สมบัติส่วนตนของ มนุษย์ทั้งส่วนที่เกิดจากการที่เป็นผู้ได้ทำความดีไว้ในแต่ปางก่อน ซึ่งพระองค์ทรงมี

ความจงรักภักดี
สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
สมเด็จพระบรมราชินีนาถ



LIRT

อรรถสมบัตินี้เป็นอย่างเปี่ยมล้น จึงทำให้ทรงอยู่ในเครื่องแวดล้อมที่พร้อมด้วยเครื่องส่งเสริมในทางที่ดีทุกประการ และอรรถสมบัตินี้ที่ทรงได้บำเพ็ญกุศลเพิ่มขึ้นในปัจจุบันชาติ ในส่วนที่ทรงตั้งพระองค์ในทางที่ชอบ ตั้งพระองค์ในธรรม ดำรงพระองค์อย่างไม่เป็นโทษเป็นภัยต่อพสกนิกรไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน อันเป็นสมบัตินส่วนหนึ่งของพระอรหันต์ จึงมีพระราชฐานะเปรียบเสมือนทรงเป็นพระอรหันต์ของพสกนิกรที่ทรงให้ความห่วงใยไม่ต่างไปจากบุตรีที่แท้จริง ดังจะเห็นได้จากเมื่อเสด็จไปที่ใดก็จะทรงยังความร่มเย็นให้เกิดขึ้นในที่นั้น

ด้วยพระราชศรัทธาในพระรัตนตรัย ทรงศึกษาธรรมด้วยการทรงสดับและทรงอ่าน ทรงใส่พระราชหฤทัยไว้และทรงทบทวนเพ่งพินิจพิจารณา จนบันดาลให้เกิดพระปัญญาบารมีที่เป็นพลังกำลังนำไปสู่ความเจริญทั้งทางโลกและทางธรรมทั้งในส่วนพระองค์และทั้งแก่อาณาประชาราษฎร์และประเทศชาติทั้งหมด ซึ่งได้เป็นที่ประจักษ์ในสาระแห่งพระบรมราโชวาทพระราชทานแก่พสกนิกร และพระบรมราโชบายพระราชทานแก่ทุกสถาบันหลัก ทรงปฏิบัติเป็นกัลยาณมิตรของทุกสถาบันสำคัญและของทุกคน ทั้งยังไม่ทรงปฏิเสธความเป็นกัลยาณมิตรในพสกนิกรผู้มีความดี มีความปรารถนาดี มีความมุ่งมั่น มีมงคล และมีคุณธรรมประจำใจ พร้อมด้วยสติและปัญญา ทำให้พระราชกิจนานาบรรลุผลตามพระราชประสงค์

พระอรรถสมบัตินี้เป็นเครื่องหนุนเนื่องให้ทรงดำรงในความเป็นพระราชผู้ยิ่งใหญ่ด้วยคุณเหนือกว่าพระราชาทุกอาณาเขตในโลกนี้ เหตุเพราะทรงมั่นคงในราชธรรม ในพหุสัจธรรม (คือความเป็นผู้ได้สดับรับฟังมากทั้งในการอ่าน การทรงจำไว้ในจิต การทบทวนเพ่งพิจารณาจนได้ความรู้ความเข้าใจในธรรมนั้นอย่างถูกต้องถ่องแท้ เป็นความรู้จริงที่ประจักษ์ชัดแจ้ง เกิดเป็นปัญญาที่แท้จริงของตนเอง) และกัลยาณมิตรธรรม อันเป็นเหตุนำสู่ความสำเร็จทั้งทางโลกและทางธรรม เพราะธรรมทั้ง ๒ ประการนี้ เป็นเครื่องประดับประดองให้เกิดปัญญา ซึ่งปัญญานี้จะเป็นพลังกำลังที่สำคัญที่สุดในความสำเร็จทั้งปวง การที่ทรงยังด้วยพระปัญญาและมี

พระราชปราธนาดีต่อชาติและประชาชน จึงทำให้ทรงสามารถช่วยประเทศชาติ และประชาชนให้พ้นความขัดข้องนานา ประการได้อย่างใหญ่หลวง โดยมี พระมหากษัตริย์ที่ครององค์ประกอบของ พรหมวิหารธรรมเป็นปัจจัยหนุนนำ



เหตุเพราะทรงดำรงอยู่ใน ราชธรรม จึงทรงมีจิตตั้งมั่นเป็นสมาธิ โดยมีอิทธิบาท ๔ เป็นอธิบดี และ ด้วยเหตุที่ทรงมีปกติเห็นภัยในโทษแม้ เพียงเล็กน้อย ประกอบกับทรงมีเจตนา

ที่จะยึดมั่นในทศพิธราชธรรมและบารมีธรรม อันมีศีลเป็นอธิบดีรวมอยู่ จึงเป็นเหตุ ให้ทรงเจริญด้วยอายุวัฒนธรรม วรรณวัฒนธรรม และสุขวัฒนธรรม ทำความ สมบูรณ์ในอัตตสมบัติ

ทรงประยุกต์ธรรมทั้งปวงในจักรวัตติวัตรธรรม ในพระราชปฏิบัติใน พระราชกรณียกิจน้อยใหญ่ มีพรหมวิหารธรรมเป็นที่ตั้ง โดยยกพระกรุณาคุณเป็น ประธาน ยังผลให้เกิดโภคทรัพย์และโภคสมบัติแก่ประเทศชาติและประชาชน ชื่อว่า ทรงปฏิบัติอยู่ในโภควัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ ตามพระราชดำริ โครงการส่วนพระองค์ โครงการหลวง โครงการตามพระราชประสงค์ โครงการในพระบรมราชานุเคราะห์ และโครงการในรูปของมูลนิธิต่าง ๆ

ทรงพร้อมไปด้วยพลวัฒนธรรม นับตั้งแต่พระกายพะละ ซึ่งเป็นที่ ประจักษ์ในหมู่พสกนิกรชาวไทยและประชาชนทั่วโลกว่า ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจ ทุกหนทุกแห่ง ไม่เลือกพื้นที่ ทรงตราครุฑรำล่ำบากนับตั้งแต่เริ่มเสด็จพระราชดำเนิน เยี่ยมเยือนประชาชนตั้งแต่ต้นรัชสมัยมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบันนี้ เป็นเวลานานกว่า

ความจงรักภักดี
 สิบปี อัจฉรสกุล



LI RT

หกสิบปี สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้ก็ด้วยทรงมีกำลังพระวรกายดี

ในด้านโภคทรัพย์และโภคสมบัติของประเทศชาติและประชาชนนั้น ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศชาติและประชาชนด้วยกำลังแห่งโภคสมบัติที่ทรงมี เพื่อได้ประโยชน์ส่วนที่มากกว่า เพื่อให้พสกนิกรพ้นจากความทุกข์เดือดร้อน อีกทั้งยังพระราชทานบำรุงพาณิชย์กรรมและกสิกรรม ยังผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองจนประเทศไทยสามารถยืนหยัดดำรงอยู่ได้ด้วยความมั่นคง ประชาชนมีความสุขสบาย ทั้งนี้ ก็ด้วยทรงมีโภคผล ที่เป็นโภคทรัพย์ส่วนพระองค์และโภคทรัพย์จากการพัฒนาด้านต่าง ๆ สู่ประชาชน

ความสำเร็จสัมฤทธิ์ผลเหตุเพราะทรงมีพระบารมีอย่างใหญ่หลวง ทำให้ทรงมีกำลังแห่งอำมาตย์พร้อม ร่วมรับสนองพระราชดำรินงานนานัปการ จนเกิดสัมฤทธิ์ผลตามพระราชประสงค์ ชื่อว่าทรงมีมัจจุผล คือ กำลังแห่งอำมาตย์

กอรปกับทรงมีกำลังพระชาติสูง มีปกติกิริยาวาจาสุภาพ อ่อนโยน นุ่มนวลงดงาม ซึ่งอดีตสมบัตินี้ พระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ว่าเป็นสิ่งที่ติดตามมาแต่อดีตชาติ เหตุเพราะเคยเป็นผู้อ่อนน้อมต่อผู้ที่ควรได้รับความอ่อนน้อม ด้วยเหตุนี้ จึงมีพระราชกำเนิดในสกุลสูง และมีพระราชจริยวัตรนุ่มนวลงดงาม ทำให้ทรงเป็นที่เทิดทูนจงรักภักดี ประชาชนมีความจริงใจในการสนองพระราชปรรณาททุกประการ ชื่อว่าทรงมีอภิขจจุผล คือ กำลังพระชาติสูง

ทรงมีกำลังพระปัญญาอันเป็นที่ประจักษ์ของชาวไทยและชาวโลก ผู้ยอมรับในผลสำเร็จของโครงการพระราชทานเพื่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ซึ่งทุกโครงการล้วนแล้วแต่เป็นผลช่วยในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน และเป็นโครงการเชิงปรัชญาอันเกิดมาจากปัญญาพละที่ทรงคิดค้นขึ้นมา

ทรงทำพระคุณอย่างใหญ่หลวงเกินความสามารถและความเข้าใจของมนุษย์ทั้งโลก ทรงทำหน้าที่ของพระราชาในการพัฒนาประเทศ การอนุรักษ์

ความจงรักภักดี
สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
ราชินีนาถ



ทรัพยากรธรรมชาติ ประเพณีและวัฒนธรรม ทรงประกอบพระราชกิจด้วยความ
ปราดเปรื่องทั้งด้านศาสตร์และศิลป์ เพื่อเกื้อกูลประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม
ทุกเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งได้ชื่อว่าทรงปฏิบัติจักกวัตติวัตรในข้อที่ว่ามอบทรัพย์ให้แก่
ผู้ไม่มีทรัพย์ เมื่อประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขก็ย่อมจะประพฤติดนอยู่ในธรรม ย่อมนำ
ความร่มเย็นมาสู่ชาติไทยเป็นที่สุด

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์บ้านเมือง ทรงไม่หวั่นไหวในเหตุการณ์ เหตุเพราะ
ทรงมีพระขันติเป็นประธาน ซึ่งขันติธรรมคือความอดทนนี้เป็นเหตุแห่งคุณ คือ
นำไปให้เกิดศีลและสมาธิ ย่อมจะยังผลให้กุศลธรรมทั้งปวงมีความเจริญ และเมื่อ
ประกอบเข้ากับที่ทรงมีพระโสรจจะคือความเสถียร ทำให้ทรงรับวิกฤตการณ์ได้ทุก
สถานการณ์ด้วยความสงบนิ่ง เนื่องจากพลังแห่งศีลและสมาธิ เป็นพลังหนุนเนื่องให้
ยังกุศลธรรมคือความดีทั้งปวงให้เจริญ อันส่งผลให้ทรงทำพระคุณได้อย่างใหญ่หลวง
เป็นเหตุให้เหตุการณ์วิกฤตยุติลง เหตุเพราะผู้คนมีศรัทธาในพระปัญญาบารมีที่
พระราชทานมาในรูปของพระราชดำรัสที่ทรงคุณต่อประเทศชาติและประชาชน

ด้วยอำนาจบารมีที่ทรงตั้งอยู่ในธรรม ทั้งทรงมีพระราชศรัทธาใน
พระรัตนตรัย และทรงมีพระปัญญายัง จนเป็นที่ประจักษ์ของพสกนิกรไพร่ฟ้า
ข้าแผ่นดินทั้งปวง ทุกเชื้อชาติและศาสนา ยิ่งความชื่นชอบในใจของประชาชนที่มี
ความจงรักภักดีในพระราชศรัทธา พระปัญญาและในศีลในธรรมที่ทรงมีบริบูรณ์
ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนมีความศรัทธาที่จะเจริญตามรอยพระยุคลบาทที่จะสนอง
พระมหากรุณาธิคุณเพื่อนอบน้อมถวายให้ทรงชุ่มชื่นพระราชหฤทัย

ด้วยพระกำลังปัญญา ทรงมีพระปรีชาญาณรอบคอบ ทรงสามารถ
วิจารณ์เหตุการณ์ภายในภายนอกอันเป็นไปในกาลในสมัยได้ชัดเจน และทรง
สามารถแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายสลายสิ้นไปได้ด้วยทรงใช้พระบรมราโชบายที่พร้อม
ยิ่งด้วยพระปัญญาญาณเป็นเหตุให้เกิดความสงบร่มเย็นในทุกกาลสมัยแม้ในยามที่
ชาติไทยเผชิญหน้าต่อภัยพิบัติและภัยจากความไม่สงบนานัปการ

ความจงรักภักดี
สชป อังดรกุล



LI RT

ด้วยอำนาจแห่งพระมหากษัตริย์ เมื่อเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมราษฎรในทั่วทุกถิ่นของประเทศไทย ได้ทอดพระเนตรเห็นความเดือดร้อนทั้งที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันและที่เป็นผลเนื่องมาจากภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติพระองค์จะทรงคิดและทรงจัดทำเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และที่ทรงคาดว่า จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ก็ทรงคิดแก้ไขปรับปรุงทันทีด้วยพระปัญญาญาณ ซึ่งทำให้เกิดผลสำเร็จทั้งน้อยใหญ่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอื่น ๆ ในรูปของโครงการตามพระราชดำริ โครงการส่วนพระองค์ โครงการหลวง โครงการตามพระราชประสงค์ และโครงการในรูปของมูลนิธิ จนเกิดผลสัมฤทธิ์ใน กิจน้อยกิจใหญ่ที่ทรงดำเนินการ

ด้วยเหตุทั้งหมดนี้ ความจงรักภักดีที่ประชาชนมีต่อพระองค์จึงมีมากยิ่งขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏว่ามีที่ใดในโลก พระเกียรติคุณที่ประชาชนแสดงออกในรูปของการถวายความจงรักภักดี จึงดังเช่นดังไปทั้งในพระราชอาณาจักรและในทุกประเทศทั่วโลก สมดังที่ทรงเป็นสัพบุรุษอันเกิดในตระกูลที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อเกื้อกูล เพื่อสุขแก่ชนเป็นอันมาก คือ แก่บิดามารดา แก่บุตรภริยา แก่คนรับใช้ แก่คนทำงานทั่วไป แก่มิตรอำมาตย์ แก่สมณพราหมณ์ เหมือนอย่างมหาเมฆฝนหลวงที่ยังข้าวกล้าให้ถึงพร้อมงอกงาม เป็นไปเพื่อประโยชน์เกื้อกูลแก่คนเป็นอันมาก สมดังพระพุทธานุชาต ตรีสไว้ บุคคลใดได้ปฏิบัติโศกทรัพย์ ดำรงมาราสาวิสัยเกื้อกูลให้แก่ชนเป็นอันมาก เทวดาย่อมรักษาบุคคลนั้น ผู้อันธรรมคุ้มครองรักษา เกียรติคุณย่อมไม่ละบุคคลนั้น ผู้เป็นพหูสูต มีอรรถและธรรมได้สดับมาประกอบด้วยศีลาจารวัตรสถิตในธรรม ไครควรจะนิินทาบุคคลนั้น ผู้ตั้งอยู่ในธรรม ถึงพร้อมด้วยศีล มีปกติกถาวาจาสิทธิ์ มีหิริอยู่ในใจบริสุทธิ์ดุจแห่งชมพูทอย่าว่าแต่มนุษย์เลย แม้เทวดา และพรหมก็ย่อมสรรเสริญบุคคลนั้น

ความจงรักภักดีที่ประชาชนมีต่อพระมหากษัตริย์ที่ทรงราชย์สืบต่อกันมา ตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงการ

ความจงรักภักดี
สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์



LIRT

ปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นความรู้สึกจงรักภักดีที่เป็นนามธรรมที่ฝังอยู่ในจิตใจของคนไทยจนกลายเป็นประเพณี และวัฒนธรรมของความจงรักภักดี แต่ด้วยเหตุที่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เศรษฐกิจของประเทศไทยมีสภาพฝืดเคืองเช่นเดียวกับทั่วโลก ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากความอดอยาก แม้แต่พระราชกรณียกิจก็ต้องลดกำลังคนลง และนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ประเทศไทยจึงเข้าสู่ยุควุ่นวายทางการเมืองจนพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ การเมือง ทำให้ประชาชนมีความสิ้นหวังจวบจนในปี ๒๔๗๗ เมื่อประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๘ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ผู้ทรงมีพระชนมายุเพียง ๗ พรรษา เสด็จขึ้นครองราชย์ทำให้ประชาชนเริ่มมีความหวังต่ออนาคตของประเทศไทย และเมื่อได้มีโอกาสชื่นชมพระบารมีอย่างใกล้ชิด ทำให้คนไทย เกิดความรู้สึกถึงความจงรักภักดีที่เป็นรูปธรรม สามารถสัมผัสได้ด้วยส่วนลึกในใจ ของทุกคน



ต่อเมื่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้เสด็จขึ้น ครองราชย์ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลได้เสด็จ สวรรคตอย่างกระทันหัน ประชาชนชาวไทยซึ่งตกอยู่ในความเศร้าโศกเสียใจ ยิ่งทวี ความจงรักภักดีต่อพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ และพระบรมวงศานุวงศ์ ด้วยเหตุที่มี ความเห็นใจในความทุกข์โศกของพระบรมราชวงศ์ในครั้งนั้น

ความจงรักภักดี
ธัญญา อังคารกุล



LIRT

เมื่อเวลาผ่านไปตามลำดับ ประชาชนได้ตระหนักและประจักษ์ในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อประเทศชาติและประชาชน เหตุเพราะทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจโดยธรรม และยิ่งความสุขความเจริญให้เกิดแก่พสกนิกร ทรงเป็นบุพการีผู้ให้อุปการะแก่พสกนิกร ทำให้พสกนิกรผู้รู้อุปการะในพระราชกรณียกิจที่ทรงทำ ย่อมรู้พระคุณและประกาศพระเกียรติคุณในโอกาสอันควรแก่การประกาศและตอบแทนพระคุณพระองค์ด้วยการทำในสิ่งที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของพระองค์ เป็นการปฏิบัติการตอบแทนในฐานะของผู้มีกตัญญูกตเวทีที่มีความเคารพและจงรักภักดีต่อพระองค์

ความจงรักภักดีในปัจจุบันนี้แห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงเป็นความสวามิภักดีอย่างแนบแน่นพร้อมที่จะพลีชีวิตแทนด้วยความรักและภักดี

จะเห็นได้ว่า ความจงรักภักดีที่ประชาชนมีต่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชนั้น มีมาตั้งแต่ครั้งยังทรงพระเยาว์เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ความรู้สึกในความจงรักภักดีที่แสดงออกนับวันจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่พสกนิกรในทศวรรษนี้ได้ประจักษ์ในวันมหามงคลแห่งพระราชพิธีเฉลิมฉลองในวโรกาสทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๖๐ ปี ณ สีหบัญชร พระที่นั่งอนันตสมาคม ในเช้าวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ เมื่อมีพสกนิกรผู้สวมเสื้อสีเหลืองเข้าเฝ้าถวายพระพรชัยมงคลบริเวณหน้าพระที่นั่งอนันตสมาคม ประชาชนช่างมากมายนับล้านคน ยืนเข้าเฝ้าถวายพระพรชัยมงคลอยู่ตั้งแต่บริเวณลานพระรูปทรงม้าแน่นขนัดไปตามท้องถนนราชดำเนินกลางสุดลูกหูลูกตา เปล่งเสียงร้องถวายพระพรชัยมงคล ขอให้ทรงพระเจริญ เสียงกึกก้องดังไปไกล ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงโบกพระหัตถ์ด้วยสีพระพักตร์ที่อาบไปด้วยความปลาบปลื้ม ดวงพระเนตรฉายแววแห่งพระเมตตากรุณา ภายใต้พระอาทิตย์ทรงกลด มีมานเมฆบดบังอันยังผลให้ทั่วบริเวณลานพระบรมรูปทรงม้าและถนนราชดำเนินนอกครึ้มไปทั่ว มีลมโชยและ

ความจงรักภักดี
SBC ๕๖๖๖๖๖



เยือกเย็นแสดงถึงพระกฤษฎาภินิหารแห่งการทรงเป็นพระธรรมราชาผู้ปฏิบัติโมกษสมบัติ
ดำรงมรवासวิสัย เกื้อกูลให้เป็นประโยชน์แก่ชนเป็นอันมาก อันเทวดาและพรหม
ย่อมคุ้มครองรักษาและสรรเสริญพระเกียรติคุณ

แม้เมื่อมีวิกฤตการณ์จากผู้มักใหญ่ใฝ่สูง ก็ยังมีเสียงแซ่ซ้องแสดงความ
จงรักภักดีจากอาณาประชาราษฎร์ และประชาโลกซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ผู้ยื่นหัตถ์
ปรารภนาให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีแต่ความวัฒนาถาวรและยิ่งใหญ่สืบไป

ความจงรักภักดี
สมบัติ อัจฉริยกุล



LIIRT



กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน^๑

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์^๒

บทนำ

การเล่นแชร์อยู่คู่กับสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณโดยในระยะเริ่มแรกเป็นการนำเงินมาลงขันกันในหมู่ญาติพี่น้อง ในเวลาต่อมาเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาขึ้นการเล่นแชร์ได้ขยายวงจากการลงขันกันภายในครอบครัวมาสู่บุคคลภายนอกทั้งในระดับเพื่อนบ้านและเพื่อนร่วมงานตลอดจนขยายวงไปถึงการร่วมทุนในการทำธุรกิจจึงทำให้การเล่นแชร์เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการนำเงินมาแสวงหาผลตอบแทนในรูปแบบของดอกเบี้ยย

^๑ คัดตัดตอนจก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน เสนอต่อกระทรวงการคลัง
^๒ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตามการเล่นแชร์เชื่อว่าส่งต่อผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเสมอไปเพราะการนำเงินมาเล่นแชร์นั้นเป็นการทำให้เงินจำนวนหนึ่งหายออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ซึ่งหากเป็นการเล่นแชร์วงใหญ่ในจำนวนหลายวงจะยิ่งทำให้สภาพคล่องของระบบเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องไปอีกทั้งสถาบันการเงินในระบบยังไม่สามารถหาเงินทุนมาเพื่อหมุนเวียนได้เนื่องจากเงินจำนวนหนึ่งไปกระจุกตัวอยู่ ณ วงแชร์

การเล่นแชร์นั้นหากเล่นกันในกรอบของกฎหมายแล้วย่อมที่จะไม่ส่งผลเสียอะไรต่อระบบเศรษฐกิจมากนักหากแต่ถ้าเป็นการเล่นแชร์ลูกโซ่หรือพีระมิดเกมส์แล้วนั้นย่อมเป็นการฉ้อโกงประชาชนเพื่อทำการระดมทุนจำนวนมหาศาลจากประชาชนเพื่อนำเงินจำนวนนี้ไปฉ้อโกงประชาชนกลุ่มอื่นต่อไป การระดมทุนเช่นนี้หากประชาชนหลงเชื่อเป็นจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้างกล่าวคือประชาชนจะไม่นำเงินไปลงทุนหรือออมไว้ในสถาบันเงินฝากในระบบแต่จะนำเงินมาลงทุนในแชร์ลูกโซ่เหล่านี้เนื่องจากการเสนอประโยชน์ที่มากกว่าอาชญากรรมที่เกี่ยวกับเงินนอกระบบนี้ได้เคยปรากฏให้เห็นมาแล้ว คือ คดีแชร์น้ำมันของนางชม้อย ทิพย์โส แชร์น้ำมันของนางนงแก้ว ใจเย็น แชร์เสมาฟ้าคราม แชร์ลูกโซ่ แชร์ปิรามิด แชร์ชาร์เตอร์ รวมตลอดไปถึงการกระทำความผิดทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะออกมาในรูปแบบของการฉ้อโกงประชาชน



กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
สองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติโกส ใจรินธนาวัฒน์





นิยามของการเล่นแชร์

การเล่นแชร์นั้นหมายถึง การหาผลประโยชน์โดยวิธีการที่เรียกกันว่าลงแชร์ เล่นแชร์ ประมูลแชร์ เปียแชร์ หรือเรียกอย่างอื่นก็ตามอันที่มีทำนองว่า คนหมู่หนึ่ง เขาจัดกันเป็นวงหนึ่ง ออกเงินเป็นรายเดือน คนละเท่า ๆ กันรวมเข้าเป็นเงินกองกลาง แล้วผลัดกันชักเงินกองทุนนั้นไปใช้สอยโดยถือลำดับตามที่ใครจะเป็นผู้ประมูลให้ ดอกเบียเป็นอัตราสูงสุดประจำเดือนหรือระยะเวลาหนึ่ง ๆ^๑

หรือ การที่บุคคลตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไปตกลงกันเป็นสมาชิกวงแชร์ โดยแต่ละคนมีภาระที่จะส่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดรวมเข้าเป็นกองทุนกองกลางเป็นงวด ๆ เพื่อให้สมาชิกวงแชร์หมุนเวียนกันรับทุนกองกลางแต่ละงวดนั้นไปโดยการประมูล หรือการใช้ วิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการรวมทุนในลักษณะอื่นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

สาระสำคัญของสัญญาแชร์

จากนิยามของการเล่นแชร์นั้นเราจะพบว่า การเล่นแชร์นั้นจะต้องมีการ ลงเงินกันเป็นเงินกองกลางแล้วสมาชิกในวงแชร์ที่ต้องการนำเงินกองกลางไปใช้สอยก่อน จำเป็นที่จะต้องประมูลดอกเบียให้สูงที่สุดสำหรับเงินนั้น และผู้ที่ประมูลได้ก็ต้อง นำเงินตามมูลค่าของหุ้นของแต่ละคนรวมทั้งดอกเบียที่ตนเสนอประมูลมาให้แก่ ผู้ร่วมเล่นทุกคน

^๑ หนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. ๑๒ / ๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๔

^๒ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔



การเล่นแชร์ในแต่ละวงจะต้องมีบุคคลคนหนึ่งรับเป็นเจ้ามือ หรือเรียกว่า ท้าวแชร์ ผู้ที่เป็นเจ้ามือมีสิทธิที่จะนำเงินแชร์ทั้งหมดไปใช้ก่อนโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่มีข้อสัญญาต่อลูกแชร์ทั้งหมดว่า หากผู้ร่วมเล่นแชร์คนใดประมูลได้แล้วไม่ยอมส่ง ใช้เจ้ามือแชร์จะเป็นผู้ชดใช้ให้กับทุกคนที่ยังไม่ได้ประมูล

องค์ประกอบของการเล่นแชร์

ในการเล่นแชร์จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการดังนี้

๑. บุคคลที่ร่วมกันในวงแชร์ บุคคลที่ร่วมในวงแชร์นี้มี ๒ ประเภท คือ
 - ก. เจ้ามือวงแชร์หรือท้าวแชร์ เจ้ามือวงแชร์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ริเริ่มตั้งวงแชร์ขึ้นโดยที่สิทธิและหน้าที่ของเจ้ามือนั้นได้กล่าวไว้ในส่วนที่แล้ว
 - ข. ลูกวงแชร์ เป็นบุคคลที่เข้ามาร่วมในวงแชร์ที่เจ้ามือเป็นผู้ตั้งขึ้น โดยลูกวงแชร์และเจ้ามือมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเงินแชร์ที่กำหนดไว้ในสัญญาแชร์ตั้งแต่นั้นต้นทุกงวดแต่ทั้งนี้สมาชิกในวงแชร์เมื่อรวมกันแล้วจะต้องมีไม่ต่ำกว่า ๓ คน
๒. เงินแชร์ เป็นเงินที่สมาชิกในวงทุกคนต้องนำมาลงเป็นเงินกองกลางทุกงวดโดยที่เงินที่จะนำมาลงนี้จะมีการกำหนดเป็นที่แน่นอนตายตัวตั้งแต่เริ่มตั้งวงแชร์ และจะไม่มี การปรับขึ้นหรือลงจนกว่าจะปิดวงแชร์
๓. ดอกเบี้ย เป็นสิ่งที่สมาชิกในวงทุกคนจำเป็นต้องเสนอต่อสมาชิกในวงทุกคนโดยผู้ที่เสนอดอกเบี้ยมากที่สุดในวงจะได้รับเงินกองกลางไปใช้ก่อน โดยในงวดต่อไปผู้ที่ประมูลได้นั้น จะต้องนำเงินค่าแชร์พร้อมทั้งดอกเบี้ยที่ตนเสนอมาคืนสมาชิกในวง ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกทุกคนตกลงกันว่าค่าแชร์แต่ละงวดจะนำเงินมาลงกันคนละ ๑,๐๐๐ บาท ต่อคนต่องวด แล้วในงวดหนึ่งนาย ก สามารถ

ประมูลได้ด้วยดอกเบียที่เสนอจำนวน ๒๐๐ บาท ดังนั้นในงวดต่อไปของการนำเงินมาลงในวงแชร์นาย ก จะต้องนำเงินมาลง ๑,๒๐๐ บาท

โดยทั่วไปนั้นการเล่นแชร์นั้นไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายแต่การที่มีผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีส่วนมากมีมูลเหตุมาจากการที่เจ้ามือหรือท้าวแชร์โกงเงินแล้วหนีไป ซึ่งลูกวงไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้ เนื่องจากการเล่นแชร์นั้นส่วนมากมักจะไม่นิยมทำหลักฐานเป็นหนังสือสมาชิกในวงแชร์ล้วนอยู่ด้วยกันด้วยความไว้นือเชื่อใจกัน หากแต่ว่าตามกฎหมายนั้นลูกวงหรือสมาชิกในวงแชร์นั้นสามารถที่จะนำพยานบุคคลมานำสืบได้ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๓๑ - ๑๖๓๔ / ๒๕๐๘ การเล่นแชร์เปียหอยไม่ถือเป็นการกั๊ยืมแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ฟ้องร้องกันได้ การประมูลให้ดอกเบียกันถือไม่ได้ว่าเป็นการให้ดอกเบียในการกั๊ยืม เป็นลักษณะในการประมูลว่าใครจะให้ประโยชน์สูงกว่ากันเท่านั้น มิได้กำหนดอัตราเรียกร้องกันได้อย่างใด จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔

การเล่นแชร์เปียหอยเกิดขึ้นจากความตกลงกันในระหว่างผู้เล่น จึงเป็นสัญญาชนิดหนึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายห้ามก็ใช้บังคับได้ แม้จะไม่เป็นการกั๊ยืม จำเลยก็ไม่มีเหตุที่จะอ้างได้ว่าจำเลยได้ทรัพย์ไปโดยไม่มีมูลที่จะอ้างได้ตามกฎหมายกรณีไม่เป็นลาภมิควรได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๔ / ๒๕๑๖ การเล่นแชร์หาได้มีบทบัญญัติให้ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือไม่

เมื่อมูลนี้เป็นหนี้สินในเรื่องการเล่นแชร์ซึ่งต้องผ่อนส่งทุนคืนเป็นงวด ๆ ทุกเดือนสิทธิเรียกร้องส่งเงินคืนเป็นงวด ๆ อันมีกำหนดเวลาแน่นอนเช่นนี้ ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งมีกำหนดอายุความเพียง ๕ ปี

ลักษณะรูปแบบของการดำเนินการ หรือการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ
การเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแชร์นั้น อาจทำได้หลายวิธีดังที่
ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่แล้วว่าการเล่นแชร์นั้นสมาชิกในวงอยู่กันได้ด้วยความไว้นือ
เชื่อใจกัน หรือเรียกได้ว่าวงแชร์อยู่ได้ด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกันว่า จะไม่มีสมาชิก
คนใดคนหนึ่งโกง การโกงกันในวงแชร์นั้นอาจทำได้หลายวิธีและอาจทำได้โดย
สมาชิกทุกคนโดยไม่จำกัดว่า เฉพาะหัวหน้าวงแชร์หรือท้าวแชร์เท่านั้นที่สามารถ
ทำการโกงได้ การโกงกันในวงแชร์นั้นทำได้หลายวิธี ซึ่งในอดีตเคยมีการโกงกันในวงแชร์
จนทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอันมีอาจประเมินค่าได้โดยที่ลักษณะของการ
กระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติการเล่นแชร์นั้นอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดข้อห้ามต่าง ๆ
ในการเล่นแชร์ไว้ในมาตรา ๖ ซึ่งการฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดไว้ จะทำให้มีโทษตาม
กฎหมายซึ่งมาตรา ๖ กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่น
แชร์ที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์มีจำนวนวงแชร์รวมกัน
มากกว่าสามวง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกวงแชร์รวมกันทุกวงมากกว่าสามสิบคน
- (๓) มีกองทุนกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงเป็นมูลค่ามากกว่าจำนวนที่
กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- (๔) นายวงแชร์หรือผู้ที่จัดให้มีการเล่นแชร์นั้น ได้รับประโยชน์ตอบแทน
อย่างอื่นนอกจากสิทธิที่จะได้รับทุนกองกลางในการเข้าร่วมเล่นแชร์งวดหนึ่งงวดใด
โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย

กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
สองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร จริญญาวัฒน์



LIERT

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ให้ถือว่าผู้ที่สัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแทนนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ เป็นนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ด้วยตามบทบัญญัติตามมาตรา ๖ พอที่จะแยกความสำคัญได้ ดังนี้

๑. ห้ามบุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ มีจำนวนวงแชร์รวมกันกว่า ๓ วง ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการเล่นแชร์มากวงเกินไป จนกลายเป็นธุรกิจการค้าทำให้การควบคุมวงแชร์ไม่ทั่วถึงอาจเป็นอันตรายต่อผู้เล่นแชร์ และกระทบการระดมเงินออมของสถาบันการเงินที่ทางการสนับสนุนและรับผิดชอบ กฎหมายจึงห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์กันเกินกว่า ๓ วง

๒. ห้ามบุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ มีจำนวนสมาชิกวงแชร์รวมกันมากกว่า ๓๐ คน จำนวนสมาชิกวงแชร์รวมกันทุกวงต้องไม่เกิน ๓ วงตาม (๑) และไม่มากกว่า ๑๐ คนหรือเล่นแชร์เพียง ๒ วงสมาชิกก็ต้องไม่เกิน ๓๐ คน หรือเล่นได้อย่างมากเพียง ๓ วงรวมกันทุกวงต้องไม่เกิน ๓๐ คน

๓. ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเล่นแชร์มีทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงเป็นมูลค่ามากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กฎกระทรวงการคลังกำหนดทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงเป็นค่ามากกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้นห้ามบุคคลธรรมดาเล่นแชร์มีทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงไม่เกินสามแสนบาท เพื่อมิให้บุคคลธรรมดาเล่นแชร์มีทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงมากเกินไป อันอาจเป็นอันตรายต่อนายวงแชร์และลูกวงแชร์ได้ เพราะการเล่นแชร์กรณีบุคคลธรรมดานั้นไม่ได้มุ่งหวังในทางการค้าแต่เป็นการเล่นกันในระหว่างบรรดาสมาชิกที่สนิทชิดชอบและเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๔. ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่จะได้รับทุนกองกลางในงวดใดงวดหนึ่งโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เนื่องจากนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์จะต้องรับผิดชอบถ้าหากสมาชิกลูกแชร์คนใดผิดนัดไม่ส่งแชร์งวด นายวงแชร์ก็จะ

ต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายเงินทดรองแทนลูกแชร์ไปก่อน นอกจากนี้นายวงแชร์บางแห่งยังกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามเก็บเงินจากลูกแชร์ หรือค่าป่วยการที่ต้องรับผิดชอบการต้องทดรองเงินแทนลูกแชร์ที่ผิดนัดให้ไปก่อน จึงเรียกเก็บค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อาจกำหนดเป็นร้อยละทุนกองกลาง กฎหมายจึงกำหนดห้ามไว้มิให้นายวงแชร์เอาผลประโยชน์มากเกินไป โดยให้สิทธิวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะการได้รับทุนกองกลางโดยไม่ต้องส่งดอกเบี้ยแต่เพียงอย่างเดียว ตามปกตินายวงแชร์จะได้รับทุนกองกลางสำหรับงวดแรกไปก่อนโดยต้องเสียดอกเบี้ย

๕. เพื่อประโยชน์ในการห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาตั้งแต่ ๑ - ๔ กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ที่หลีกเลี่ยงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์ ตามมาตรา ๖ วรรคท้ายไว้ดังนี้

“เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้ถือว่าผู้ที่สัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแทนนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ เป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ด้วย” ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ผู้ที่สัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแทนนายวงแชร์
๒. ผู้ที่สัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด จัดให้มีการเล่นแชร์
๓. ผู้ที่ให้สัญญาดังกล่าวกฎหมายให้ถือว่าเป็นนายวงแชร์หรือเป็นผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ด้วย

บุคคลธรรมดาผู้ใดที่ให้สัญญาว่า จะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแทนนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ดังกล่าว กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นเป็นนายวงแชร์หรือเป็นผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ตามกฎหมายนี้ด้วย

บทบัญญัติความผิดตามมาตรา ๑๗ ได้บัญญัติมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ดังนี้

กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
สองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติโกส ตรีคุณวัฒนะ



“มาตรา ๑๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้บทบัญญัติของมาตรา ๗ การฝ่าฝืนตามมาตรา ๖ ยังให้สิทธิแก่สมาชิกวงแชร์ฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้อง เอาแก่นายวงแชร์ หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ เป็นการคุ้มครองสมาชิกวงแชร์ที่จะใช้ สิทธิฟ้องร้องทางแพ่งที่จะเรียกเงินคืน ตลอดจนผลประโยชน์และค่าเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ได้ด้วย”

จากข้อห้ามตามมาตรา ๖ จะพบว่า เป็นเพียงข้อกำหนดที่ห้ามนายวงแชร์ กระทบการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ในข้อเท็จจริงนั้นจะพบว่า ความผิดที่เกิดจากการ เล่นแชร์แล้วก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างนั้น ได้แก่ การโกงแชร์หรือการหลอกลวง บุคคลอื่นให้เข้ามาร่วมลงทุนในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยจัดทำให้การลงทุนนั้นมี รูปแบบการลงทุนที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าการให้ดอกเบี้ยของธนาคาร

ความผิดประเภทนี้พบได้ทั่วไปในช่วงเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ หรือในยุค ที่เศรษฐกิจกำลังรุ่งเรืองถึงขีดสุด โดยที่มียาววงแชร์ถูกจับกุมหลายคน ซึ่งในที่นี้จะ ขอกล่าวถึงเฉพาะแต่คดีที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมในวงกว้าง เพื่อที่จะได้เห็นถึงรูปแบบการทำความผิดที่ชัดเจนมากขึ้น คือคดีแชร์หม้อย

นอกจากแชร์หม้อยแล้วยังมี แชร์ชาร์เตอร์ และแชร์นกแก้ว ที่มีรูปแบบ การดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยที่ทั้งแชร์นกแก้ว และแชร์ชาร์เตอร์นั้น หัวหน้าวงแชร์เคยเป็นหัวหน้าสายให้แก่แชร์หม้อยทั้งสิ้น

ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลในยุคนั้นก็ได้ปล่อยปละละเลยปัญหานี้ โดยที่ รัฐบาลเล็งเห็นว่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจจึงได้มีการออก พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้น โดยที่ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มอำนาจให้พนักงานอัยการสามารถฟ้องดำเนินคดีอาญา รวมทั้ง ให้อำนาจพนักงานข้าราชการมีอำนาจอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด หรืออาจ ส่งเรื่องให้อัยการส่งเรื่องฟ้องล้มละลายก็ได้

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า ลำพังแต่การเล่นแชร์กันในวงแคบนั้น ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเงินมากนัก ทั้งนี้เพราะการเล่นแชร์มักจะกระทำกันในวงเล็ก ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ในวงแชร์ ๑ วงนั้นจะมีเงินกองกลางได้ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ผู้วิจัยมองว่าเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจแบบมหภาค แต่ทั้งนี้การเล่นแชร์อาจส่งผลถึงเศรษฐกิจแบบจุลภาคในภาคของการออมภาคประชาชน เพราะการเล่นแชร์นั้นเปรียบเสมือนการนำเงินของสมาชิกในวงแชร์มาหมุนเวียนเปลี่ยนกันใช้ โดยคนที่ประมูลได้เป็นคนสุดท้ายนั้นจะได้รับดอกเบี้ยมากที่สุด จึงทำให้ประชาชนไม่นิยมนำเงินไปฝาก ณ สถาบันการเงินต่างๆ ทำให้สถาบันการเงินนั้น ขาดเงินทุนส่วนหนึ่งในการหมุนเวียนเช่นกันซึ่งในส่วนต่อไปนี้จะชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และแนวโน้มในปัจจุบัน

สถานการณ์ในปัจจุบัน

สถานการณ์ในปัจจุบันนั้นจะพบว่า การเล่นแชร์นั้นสามารถพบเห็นได้ทั่วไปและในทุกระดับของสังคม โดยไม่มีการจำกัดทั้งเพศและวัยของผู้เล่น โดยที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การเล่นแชร์กันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจมากนัก ดังนั้นในส่วนนี้จะขอกกล่าวถึงแต่ในส่วนการเล่นแชร์ที่เป็นการกั๊ยืมเงินที่มีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน

การเล่นแชร์ที่มีเป็นการกั๊ยืมเงินที่มีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อในวงกว้างดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนต้น ดังนั้นในส่วนต่อไปนี้จะขอกกล่าวถึงผลกระทบของการเล่นแชร์ในลักษณะดังกล่าว โดยจะศึกษาถึงกรณีการเล่นแชร์ขม้อยและผลกระทบต่าง ๆ ดังนี้



๑. ผลกระทบต่อระบบการเงิน

ผลกระทบที่ชัดเจนมากที่สุดประการหนึ่ง คือ ผลต่อตลาดเงินในระบบ หากแชร์น้ำมันเหล่านี้มีการนำเงินไปปล่อยกู้จริงก็เท่ากับเป็นการแข่งขันกับสถาบันการเงินในระบบในด้านการระดมเงินฝากแต่ถ้าเป็นเพียงการจัดคิวเงินก็ย่อมต้องมีวันล้ม ในกรณีที่แชร์น้ำมันมีวงเงินขยายใหญ่มากการล้มของแชร์น้ำมันจะมีผลกระทบต่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินที่รับฝากเงินแชร์แม่ช้อย เพราะผู้คนจะพากันเฮโลถอนเงินเป็นการใหญ่ธนาคารพาณิชย์ที่รับฝากเงินแชร์แม่ช้อยจะประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจมีผลทำให้ธนาคารนั้นล้มได้ เพราะลูกค้าขาดความเชื่อถือไว้วางใจโดยพากันไปถอนเงินฝากกันมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่รับฝากเงินแชร์แม่ช้อยที่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว มักจะหาวิธีป้องกันโดยการถือเงินสดในมือไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถนำเงินฝากเหล่านี้ไปปล่อยกู้เพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนได้เต็มที่ตามปกติ จึงเห็นได้ว่าในขณะที่สถาบันการเงินเหล่านี้หารายได้จากเงินฝากแชร์แม่ช้อยได้จำกัดแต่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากนี้ในอัตราปกติ สถาบันการเงินเหล่านี้ย่อมอยู่ในฐานะที่ลำบาก

ในอีกกรณีหนึ่ง หากสถาบันการเงินเหล่านี้ตกอยู่ในความประมาท กล่าวคือ ไม่ถือเงินสดไว้ให้เพียงพอ ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์กับวงแชร์น้ำมันสถาบันการเงินเหล่านี้ย่อมมีโอกาสล้มตายไปด้วยได้ง่าย และหากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อาจปล่อยให้สถาบันการเงินล้มไป ก็ย่อมต้องอัดฉีดเงินเข้าช่วยพยุงสภาพคล่องของสถาบันการเงินเหล่านี้ ซึ่งมีปัญหาอื่น ๆ ตามติดมาเป็นลูกโซ่ อาทิ ภาวะเงินเฟ้อ การเกิดความตื่นตกใจในหมู่ประชาชนในวงกว้าง เกี่ยวกับความเชื่อมั่นในการฝากเงิน การขาดเงินทุนกู้ยืมเพื่อการผลิตและการค้า การชะงักงันของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร ใจรินธนวัฒน์



LIRT

๒. ผลกระทบต่อการกระจายรายได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า จากการพิจารณาความเป็นไปได้ของการดำเนินงานของแชร์แม่หม้อยภายใต้สมมติฐานต่าง ๆ มีเหตุผลที่พอจะเชื่อได้ว่า เป็นเพียงการจัดคิวเงินหรือปราคิเกมส์ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศและจะต้องล้มไปในที่สุด หากเป็นเช่นนั้นแชร์แม่หม้อยจะต้องสิ้นสุดลงวันใดวันหนึ่ง แต่หากปล่อยให้แชร์นี้ขยายวงออกไปโดยไม่ดำเนินการยับยั้งในทางใดทางหนึ่งจะเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้ของประเทศเพราะเมื่อพิจารณารูปแบบของการดำเนินงานก็จะเป็นเพียงการนำเงินของผู้หนึ่งนั้นไปลงทุนจ่ายดอกผลให้แก่คนที่เริ่มเล่นมาก่อนรวมทั้งตัวเขาเอง ในลักษณะงูกินหางไปเรื่อย ๆ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า คนที่เริ่มเล่นมาแต่แรกเป็นคนร่ำรวยและมีเงินมาลงทุนเป็นจำนวนมาก จึงมีรายได้เพิ่มพูนจากดอกผลมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้คนที่เริ่มเล่นอยู่แล้วร่ำรวยยิ่งขึ้นไปอีก ในขณะที่เดียวกันแชร์วงนี้ก็เริ่มที่จะระดมเงินจากลูกค้ารายย่อย ๆ มากขึ้น คงจะเห็นได้ว่าเงินลงทุนจากเดิม ซึ่งเคยเป็นคัทรถน้ำมัน ได้ลดลงเป็นครึ่งคั่นเป็นล้อ หรือแม้กระทั่งเป็นน็อตและอาจจะขยายออกไปเป็นส่วนย่อยลงไปอีกเป็นลักษณะที่ชี้ให้เห็นว่าคนที่เริ่มเข้าไปเล่นขณะนี้ ไม่ใช่มีเฉพาะคนที่ร่ำรวยต่อไปแล้ว แต่ลูกค้าของแชร์แม่หม้อยมีทั้งคนชั้นกลางและค่อนข้างยากจน คนที่เข้าไปใหม่นี้จะมีความเสี่ยงในการที่จะสูญเสียเงินต้นทั้งหมดหรือบางส่วนอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่คนที่ร่ำรวยซึ่งเล่นมาแต่แรกสามารถได้รายได้เกินเงินต้นของเขาไปแล้วหลายเท่าตัว ยิ่งแชร์ขยายวงออกไปมากเท่าไรก็จะดึงคนชั้นกลางและค่อนข้างยากจนเข้ามาเป็นลูกค้ามากขึ้น ๆ ซึ่งความเสี่ยงของคนพวกนี้ที่จะสูญเสียเงินต้นและดอกเบี้ยก็สูงมากขึ้นหากการดำเนินการของแม่หม้อยเป็นไปในรูปแบบการจัดคิวเงินมีอันล้มลงวันใดวันหนึ่ง เราคงจะเห็นคนชั้นกลางจำนวนมากซึ่งกู่หนียืมสินเพื่อมาลงทุนที่อยู่ในสภาพสิ้นเนื้อประดาตัว บทเรียนที่เราได้จากราชาเงินทุนน่าจะจำกันได้ดีและเราคงไม่ต้องการเห็นสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นอีกครั้ง



๓. ผลกระทบต่อการออมและการลงทุนภายในประเทศ

การเล่นแชร์ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการออมภายในประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยของเรามีระบบธนาคารพาณิชย์และระบบสถาบันการเงินที่สถาบันระดมเงินออมของคนในประเทศ เพื่อเอาไปใช้จ่ายในการลงทุน กล่าวอีกนัยหนึ่งคนที่มีเงินออมก็เอาเงินนี้ไปฝากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน คนที่ต้องการจะกู้เงินไม่ว่าจะเอาไปลงทุนหรือเอาไปบริโภคก็สามารถมากู้ได้จากสถาบันเหล่านี้ ประเด็นที่ควรสนใจก็คือ ในปัจจุบันมีการถอนเงินฝากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมาให้แม่ช้อยกู้ ซึ่งก็หมายความว่าเงินฝากในสถาบันการเงินส่วนหนึ่งได้ไหลออกจากระบบสถาบันการเงินมาอยู่ในบัญชีเงินฝากของแม่ช้อย จริงอยู่บัญชีเงินฝากของแม่ช้อยก็เป็นบัญชีเงินฝากในธนาคารดังนั้นดูเผิน ๆ อาจจะคิดว่าเงินยังอยู่ในธนาคาร ไม่ได้ไหลออกไปไหนแต่หากพิจารณากันจริงๆ แล้วเงินที่ไหลเข้ามาสู่บัญชีเงินฝากของแม่ช้อยนั้น จะมีเพียงบางส่วน (หรือไม่มีเลย) ที่จะกลายมาเป็นเงินทุนเพื่อการลงทุนต่าง ๆ เงินส่วนใหญ่ที่เข้าในบัญชีของแม่ช้อยจะถูกถอนออกไปจ่ายเป็นดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ซึ่งจะถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเป็นส่วนใหญ่

จากข้อสังเกตดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเล่นแชร์น้ำมันในรูปแบบของแม่ช้อยทำให้เงินออมในระบบลดน้อยลง นั่นก็หมายความว่าปริมาณเงินออมที่จะมีอยู่เพื่อนำไปใช้ในการผลิตหรือใช้ประโยชน์ในการลงทุนเพื่อสร้างการผลิตก็จะมีน้อยลงด้วย อันนี้นับได้ว่าเป็นความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศด้อยพัฒนาเราต้องการเงินออมเป็นจำนวนมาก เพื่อจะนำมาสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่เราอยากจะมีเพื่อผลการขยายรายได้ในอนาคต เริ่มมักจะได้ยินอยู่เสมอว่า โครงการต่าง ๆ ที่จะเป็ประโยชน์ต่อส่วนรวมจำเป็นต้องถูกระงับไปเพราะขาดเงินที่จะมาลงทุน รัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องนี้ดีถึงขนาดเรียกร้องให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศของเรา โดยโฆษณาถึงผลประโยชน์และสิทธิพิเศษต่าง ๆ



ที่ต่างชาติจะได้จากการลงทุนในประเทศไทย สาเหตุที่เราต้องทำเช่นนี้เพราะเงินออมในประเทศมีน้อยกว่าปริมาณเงินที่เราจำเป็นต้องใช้ในการลงทุนเงินยังมีน้อยอยู่แล้วเงินจะมาถูกเผาผลาญโดยลักษณะของการบริโภคแบบในกรณีแชร์แม่ช้อยนี้นับเป็นเรื่องที่น่าเสียใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะการกระทำดังกล่าวมีผลทางลบโดยตรงต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

เท่าที่กล่าวถึงเป็นผลต่อเงินออมของประเทศของการเล่นแชร์น้ำมัน ผลทางลบอีกประการหนึ่งก็คือ เงินที่ควรจะไปลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว บางส่วนอาจจะนำมาฝากไว้กับแม่ช้อยซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจเลยผู้ลงทุนจะถามตัวเองว่าเงินของตัวเองที่มีอยู่ควรจะไปลงทุนทำอะไรดีที่จะทำให้ผลตอบแทนที่สูงที่สุดและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด แต่ในปัจจุบันผู้ลงทุนอาจจะถามตัวเองว่ามีกิจการไหนบ้างที่ให้ผลตอบแทนเท่ากับ การเอาเงินไปให้แม่ช้อยก็ การลงทุนทุกอย่างมีความเสี่ยง นำเงินไปฝากแม่ช้อยก็มีความเสี่ยงแต่ผลตอบแทนที่จะได้จากแม่ช้อยมีมากกว่าการลงทุนในกิจกรรมที่ก่อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ที่จะมีผลทำให้เกิดการผลิตการจ้างงาน การใช้วัตถุดิบภายในประเทศ กลับนำเงินทุนเหล่านี้มาให้แม่ช้อยก็ เพียงแต่หวังผลตอบแทนที่สูงกว่า แต่ไม่มีผลใด ๆ เลยต่อการเพิ่มการผลิตการจ้างงานและการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ดังนั้นถ้านักลงทุนส่วนใหญ่เริ่มทำแบบนี้ เราจะเห็นได้ว่าการเล่นแชร์แบบแม่ช้อยนี้ นอกจากจะลดปริมาณของเงินออมในระบบหรือเงินที่สามารถจะนำไปลงทุนได้แล้ว ยังสร้างความคาดหวังที่ผิดพลาดเกี่ยวกับผลตอบแทนของการลงทุนด้วย ถ้าปรากฏการณ์นี้ดำเนินต่อไปจะสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะลงทุนใหม่ ๆ ที่ควรจะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจจะมีน้อยลง โอกาสที่จะมีการเพิ่มการผลิตเพิ่มการจ้างงาน และเพิ่มการใช้วัตถุดิบในประเทศจะมีน้อยลงผลที่ตามมาในระยะยาวก็คือ การก่อตัวของทุนหรือการสะสมทุนที่เกิดจากทรัพยากรภายในประเทศจะมีน้อยลง ประเทศจะต้องพึ่งพิงการนำเข้าของทุนจากต่างประเทศมากขึ้น

ผลที่ตามมาก็คือการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระยะยาวจะมีขีดจำกัดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความไม่แน่นอนของการระดมทุนจากต่างประเทศ

๔. ผลกระทบต่อโครงสร้างการบริโภคและการขาดดุลการค้า

จากการวิเคราะห์ผลกระทบของแชนจ์แม่ช้อยต่อการกระจายรายได้ จะเห็นได้ว่าการเล่นแชร์น้ำมันแม่ช้อยมีผลที่ก่อให้เกิดการถ่ายเทรายได้จากกลุ่มคนจนไปหากกลุ่มคนรวย กลุ่มผู้มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์จากการเล่นแชร์ประเภทนี้โดยตรง เพราะดอกเบี้ยที่ได้ส่วนใหญ่จะมาจากการลงทุนของผู้เล่นรายใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนในระดับรายได้ปานกลางหรือรายได้ต่ำ การถ่ายเทรายได้ในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อโครงสร้างการบริโภคในประเทศ เนื่องจากกลุ่มคนที่มีรายได้สูง จะมีแบบแผนหรือลักษณะการบริโภคที่แตกต่างจากกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ กล่าวคือ การบริโภคของกลุ่มคนที่มีรายได้สูงจะกระจุกตัวอยู่กับการซื้อสินค้าที่มีองค์ประกอบของสินค้านำเข้าสูง และสินค้าเหล่านี้โดยมากจะเป็นสินค้าที่ทันสมัยและยังพึ่งการผลิตภายในประเทศค่อนข้างน้อย อาทิ เช่นเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า รถยนต์ และสินค้าฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในลักษณะตรงกันข้าม การบริโภคของกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำจะเน้นบริโภคในสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศซึ่งมีองค์ประกอบของการนำเข้าน้อยเป็นสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานและวัตถุดิบภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ จากความแตกต่างของแบบแผนการบริโภคเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าการถ่ายเทของรายได้จากกลุ่มคนจนไปหากกลุ่มคนรวยจะทำให้การใช้จ่ายเพื่อบริโภคสินค้าที่มีองค์ประกอบของการนำเข้านำเข้าสูงจะมีมากขึ้น อันนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อดุลการค้าโดยตรงเนื่องจากการนำเข้าของสินค้าฟุ่มเฟือยจะมีมากขึ้น ตัวเลขการขาดดุลการค้าของประเทศไทยในระยะ ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นชัดว่าการนำเข้าของสินค้าบริโภคจากต่างประเทศมีสูงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ภาวะการขาดดุลการค้าของประเทศได้เขยิบสูงขึ้นเป็นลำดับ

ในทางตรงกันข้าม ความต้องการของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศได้ลดตัวลงในระยะ ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเช่นนี้ก็คือนโยบายการซื้อได้เปลี่ยนมือจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไปสู่กลุ่มผู้มีรายได้สูง ความต้องการสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจะมีน้อยลงในปัจจุบันเรามักจะได้ยินกลุ่มธุรกิจภายในประเทศรำพันอยู่เสมอว่า การค้าขายฝืดเคืองไม่รู้จะลงทุนในกิจการไหนดี อันนี้ก็เพราะระดับการผลิตภายในประเทศไม่สามารถจะตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการบริโภคได้ กล่าวคือ ความต้องการสินค้าเพื่อการบริโภคได้เน้นความต้องการสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ความต้องการสินค้าภายในประเทศมีน้อยลงการผลิตภายในประเทศก็ชะงักมีสินค้าค้างสต็อกมากขึ้น

ในปัจจุบัน ปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วง ในกรณีของประเทศไทย เราผลิตและขายสินค้าของเราไม่พอกับการใช้จ่ายของประเทศ ปัญหาดุลการค้าขาดดุลนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่อัตราการเพิ่มของการลงทุนในประเทศนับวันลดน้อยลงความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเรามีฐานะทางดุลการค้าที่ดีขึ้น มีเงินสำรองต่างประเทศมากขึ้น และสามารถมีการผลิตในระดับที่พอเพียงกับความต้องการภายในประเทศ การเล่นแชร์แบบแชร์แม่หม้อยอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ความมั่นคงในลักษณะดังกล่าว โดยนำมาซึ่งปัญหาขาดดุลการค้าที่เพิ่มสูงขึ้น การลดปริมาณเงินออมในประเทศที่จะนำไปลงทุนได้ และสร้างความความคาดหวังที่ผิดพลาดเกี่ยวกับฐานะปัจจุบันของระบบเศรษฐกิจ ยิ่งในระยะยาวด้วยแล้ว การลดปริมาณเงินออมนอกจากจะลดการสะสมทุนในประเทศแล้วยังจะมีผลเสียต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอีก ซึ่งหมายความว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศอาจจะไม่สามารถเติบโตได้ในอัตราที่สูงดังเช่นในอดีต สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการจ้างงานในประเทศจะมีแนวโน้มที่จะตกต่ำลงคนว่างงานก็จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และในที่สุดมันก็จะกระทบกระเทือนต่อผู้ให้แม่หม้อยไปด้วย ถ้าวงเงินกู้ในรูปแบบของแม่หม้อยหรือคล้าย ๆ กับแม่หม้อยขยายใหญ่โตมากขึ้น

๕. ผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ

การที่แชร์น้ำมันต่อคิวเงินประเภทอื่นๆ สามารถหลอกลวงคนได้เป็นจำนวนมาก จนทำให้คนเหล่านี้มีความเชื่อว่ารายได้ของตนได้เพิ่มขึ้น (ในขณะที่ประชาชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องก็ไม่ได้รู้สึกว่ารายได้ลดลง) เมื่อเป็นดังนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากเพิ่มขึ้นมาก จะเป็นการเพิ่มความต้องการในเศรษฐกิจจนอาจก่อให้เกิดเงินเฟ้อที่มากขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ยังนับว่าโชคดีที่ปีนี้มี การควบคุมสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และสถานการณ์เงินเฟ้อในโลกก็ยังต่ำอยู่ จึงยังไม่มีผลมากนัก อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาถึงวงเงินในแชร์ประเภทการต่อคิวเงินต่าง ๆ ซึ่งมีเงินจำนวนมาก ก้อนที่จะคิดไม่ได้ว่า หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย อย่างเช่นปีนี้ เงินดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อได้ในอนาคต ถ้าหากเงินสมมติว่าวงเงินดังกล่าวมีประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณเงิน (ในความหมายแคบ) จะตกประมาณร้อยละ ๑๒ และเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณเงินซึ่งเรารวมเอาเงินฝากออมทรัพย์ของประชาชนที่ธนาคารพาณิชย์ก็ยิ่งสูงถึงร้อยละ ๖ สัดส่วนที่สูงดังกล่าวย่อมมีผลต่ออัตราเงินเฟ้อในอนาคตได้ หากเป็นการนำไปสู่ ความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

๖. ผลกระทบของตลาดเงินนอกระบบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนามีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ประชากรมากกว่าร้อยละ ๗๐ ทำการผลิตอยู่ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ในขั้นปฐม การพัฒนาประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม จึงได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วกว่า ๒๐ ปี

แผนพัฒนาฉบับแรกมีเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๖

ก่อนอื่นควรจะทราบความหมายของคำว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจ” เสียก่อน การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic development) หมายถึง กระบวนการ (Process) ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นในระดับรายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อบุคคลตลอดระยะเวลายาวนาน (long period) เพื่อให้ระดับความอยู่ดีกินดี (level of well - being) ของประชากรสูงขึ้นกว่าเดิมหรือมีสวัสดิการทางเศรษฐกิจดีขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า ๑๔ เท่า เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จากที่มีมูลค่าการผลิตเพียงประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ เพิ่มขึ้นเป็นการ ๔๑๗,๐๐๐ ล้านบาทกว่าบาท ในปี ๒๕๒๔ และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลได้เพิ่มขึ้นจาก ๒,๒๐๐ บาทต่อคนในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็น ๑๗,๐๐๐ บาท ต่อคนในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวไปอย่างรวดเร็วแต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นมิได้กระจายไปยังประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กลับตกไปอยู่ในมือของชนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวยอยู่แล้ว ประชากรจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในชนบทที่ห่างไกลความเจริญก็ยังยากจนอยู่ คนเหล่านี้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้มาก การมีตลาดเงินนอกระบบก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระจายรายได้และเงินทุนหมุนเวียน

การที่ประชาชนในประเทศมีลักษณะการกระจายรายได้ที่แตกต่างกันมาก ในลักษณะที่ว่า ผู้มีรายได้สูงมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้มีรายได้น้อย ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหน่วยต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ เช่น การผลิตและการอุตสาหกรรมบางชนิดดังนั้นผู้มีรายได้น้อยจึงไม่มีอำนาจซื้อเพียงพอที่จะช่วยให้การผลิตขยายตัวได้

กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
ของศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์



LIART



ที่ดินเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับการผลิตทางเกษตรกรรม และเป็นแหล่งวัตถุดิบ แร่ธาตุ ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรม ทั้งยังมีประโยชน์ด้านการคมนาคมขนส่ง สื่อสาร สิ่งที่สำคัญกระบวนการหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินก็คือ การถือครองที่ดินซึ่งถือว่ามีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมาก ระบบการถือครองที่ดินที่เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจควรเป็นการถือครองที่ทำให้เกษตรกรที่ทำการผลิตอยู่บนที่ดินมีรายได้เพิ่มขึ้นเกษตรกรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ขนาดของไร่นาที่เหมาะสมที่จะทำการผลิต ต้นทุนการผลิตต่ำ การกระจายรายได้ ที่เกิดจากการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างเสมอภาค

สำหรับประเทศไทยเกษตรกรไม่ค่อยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เกิดจากการใช้ที่ดินก็ไม่เป็นธรรม ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากตลาดเงินนอกระบบที่ให้กับเกษตรกรทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และบางทีเกษตรกรยึดที่นาต้องเช่าที่ดินทำกินทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ราคาผลผลิตถูกกดต่ำ รายได้จากผลผลิตจึงมีน้อย จึงนับได้ว่าระบบการถือครองที่ดินเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจดังนั้นควรจะสนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ระบบการถือครองที่ดินอยู่ในลักษณะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ปัจจุบันระบบการผลิตทางการเกษตรได้พัฒนาไปสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้ามากยิ่งขึ้น ความต้องการที่จะใช้เงินทุนเพื่อการผลิตก็มีมากขึ้นจึงต้องพึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงิน ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินในระบบได้เข้ามาช่วยเหลือ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องพึ่งตลาดการเงินนอกระบบ เช่น พ่อค้าเจ้าของที่ดิน นายทุนเงินกู้ เป็นต้น ทั้งที่อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมสูง ทำให้เกษตรกรต้องแบกภาระหนี้สินมากจนไม่อาจที่จะชำระให้หมดไปได้

จากการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศของกระทรวงเกษตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕ พบว่า เกษตรกรกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบ



ประมาณร้อยละ ๗๒.๒ ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด โดยเฉพาะภาคตะวันออก เฉียงเหนือเป็นภาคที่กสิกรกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบมากที่สุดประมาณร้อยละ ๗๘.๕ ของเงินทุนทั้งหมดในขณะที่ภาคเหนือกสิกรกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบน้อยที่สุดคือ ๕๘.๓ เท่านั้น และจำนวนหนี้สินของเกษตรกรนั้นเป็นหนี้สินต่อพ่อค้ามากที่สุด คือ มีมากถึงร้อยละ ๒๔ ของจำนวนหนี้สินของเกษตรกร ทั้งหมดอย่างไรก็ตามการ พึ่งพาเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลง เพราะว่าสถาบัน การเงินในระบบสามารถเข้าถึงเกษตรกรได้มากขึ้น สืบเนื่องจากการสำรวจภาวะหนี้สิน ของเกษตรกรปี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙ พบว่า เกษตรกรกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบ เพียงร้อยละ ๔๒.๕ เท่านั้น แม้ในปัจจุบันสถาบันการเงินมีบทบาทในการให้กู้ยืมเงิน แก่เกษตรกรไม่น้อยก็ตาม แต่การกู้ยืมเงินจากนอกระบบก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ใน ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เคยสำรวจภาวะการลงทุน และสินเชื่อของชาวไร่อ้อยในเขตจังหวัดนครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรีและระยอง พบว่าชาวไร่อ้อยในเขตดังกล่าวกว่าร้อยละ ๕๐ อาศัยเงินทุนจากญาติ เพื่อนพ่อค้าโรงงานน้ำตาลและหัวหน้าโคเวต้าร้อยละ ๔๘.๙ กู้ยืมจากธนาคาร และอีกร้อยละ ๐.๔ กู้ยืมจากสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกร แสดงให้ เห็นว่า ขนาดของตลาดเงินนอกระบบยังมีความสำคัญมากกว่าหนึ่งในหมูของ ชาวไร่อ้อย

จะเห็นได้ว่าสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์จะเน้นการให้กู้แก่ เกษตรกรที่มีฐานะดี มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและในด้านโครงการเกี่ยวกับธุรกิจ การเกษตรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงในการปล่อยกู้ของตนให้มากที่สุด ในขณะที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เน้นการให้สินเชื่อ เพื่อการเกษตรแก่เกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเกษตรกรที่มี ฐานะยากจนแล้ว เกษตรกรกลุ่มนี้จะเป็นผู้เสียเปรียบ เพราะฉะนั้นต้องกู้เงินจาก ตลาดเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงทำให้ขาดอำนาจการต่อรองทางการค้า

สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความแตกต่างและเป็นอันตรายต่อเกษตรกรที่มีฐานะยากจน เป็นอันมาก

จากการที่เกษตรกรยังต้องพึ่งพาตลาดเงินนอกระบบอยู่ ซึ่งต้องรับภาระ ในอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายพืชผลหลังจากหักค่าใช้จ่าย และชำระหนี้ไม่มากนัก เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้และอำนาจซื้อต่ำ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจอีกปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจคือทุน ดังจะเห็นได้จากกรณี อัดัม สมิธ ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการ สะสมทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจคือการสะสมทุนทำให้สมรรถภาพการผลิตรายได้ เพิ่มขึ้น เราสามารถพิจารณาความสำคัญของทุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแยกตาม ประเภทของทุนได้ดังนี้

๑. สิ้นค้าประเภททุนได้แก่ เครื่องจักรต่าง ๆ ตลอดจนถึงสินค้าทุนถ้า ประเทศมีทุนเหล่านี้มากขึ้นจะสามารถนำมาใช้ผลิตรวมกับแรงงาน จะมีผลทำให้ ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานเพิ่มขึ้น

๒. สิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและยกระดับ ความเป็นอยู่ของประชากร เช่น การศึกษา การอนามัย การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย อาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ การลงทุนในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลทำให้ประชากร มีสุขภาพแข็งแรง มีความรู้ทางทักษะด้านต่าง ๆ ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น และมีระดับความเป็นอยู่ดีขึ้นการเดิม

๓. สิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ไฟฟ้า ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ ยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง เป็นต้น ปกติรัฐบาลจะต้องทำการลงทุนในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อย่างน้อยให้มีปริมาณ อยู่ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เอกชนขยายการลงทุนในการผลิตสินค้าและ บริการอื่น

การที่ประเทศจะมีทุนต่าง ๆ เหล่านี้เพิ่มขึ้นได้นั้น การลงทุนของประเทศต้องอยู่ในระดับสูง และเนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุนคือเงินออม ถ้าประเทศมีเงินอมน้อยไม่เพียงพอที่จะนำไปลงทุนในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ซึ่งทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดความล่าช้าและมีอุปสรรค ตลอดจนถึงต้องหันไปพึ่งพาประเทศอื่นในด้านเงินลงทุน เป็นโอกาสที่ประเทศเหล่านี้จะเอาเปรียบเราได้

ถึงแม้ว่า ความเสี่ยงของการลงทุนในตลาดเงินนอกระบบจะมีสูง แต่อัตราผลตอบแทนที่สูงก็เป็นสิ่งจูงใจให้ลงทุน ประชาชนจึงไม่ค่อยนึกถึงความเสี่ยงมากนักถ้าผลตอบแทนสูงมากเท่าไร ก็ยิ่งทำให้ลงทุนมากดังเช่นที่ปรากฏในการเล่นแชร์น้ำมันการปล่อยกู้ ทำให้ประชาชนมีเงินเหลือ มักจะไปลงทุนในตลาดเงินนอกระบบซึ่งส่วนใหญ่ ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์มากนักจากการที่มีเงินเหลือใช้ของประชาชนแทนที่จะเข้าสู่ระบบธนาคาร (เพื่อจัดสรรเงินให้มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการลงทุน) เพิ่มมากขึ้นกลับเพิ่มไม่มากเท่าที่ควร บางที่ประชาชนอาจจะถอนเงินในระบบได้ แม้ว่าจะมีการพูดว่าการลงทุนกับแชร์น้ำมัน ทางแชร์น้ำมันก็นำเงินเข้าธนาคารเงินในระบบไม่หายไปไหน อาจจะเพิ่มขึ้น แต่การจัดสรรเงินของธนาคารอาจทำไม่ได้เต็มที่นัก เพราะฉะนั้นเงินส่วนใหญ่ที่เข้ามาในบัญชีจะถูกถอนไปเป็นดอกเบี้ยแก่ผู้ลงทุน ซึ่งจะถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ จากการที่ประชาชนลงทุนในตลาดนอกระบบลดน้อยลง นั่นก็จะหมายถึงปริมาณเงินออมที่จะมีอยู่เพื่อนำไปใช้ในการผลิตหรือนำไปใช้ประโยชน์ในการลงทุนเพื่อสร้างการผลิตหรือสะสมทุนจะมีน้อยลงด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาต้องการเงินออมเป็นจำนวนมากเพื่อลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นจากการที่รัฐบาลได้ส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยก็เนื่องมาจากเงินออมในประเทศมีน้อยกว่าปริมาณเงินที่ต้องการใช้

จากการที่ตลาดเงินนอกระบบนั้นเป็นการลงทุนที่ไม่ต้องเสียภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้รัฐบาลขาดรายได้เป็นจำนวนไม่น้อย เพราะรายได้ของรัฐบาล



ส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร การที่รัฐบาลมีรายได้ไม่มากทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีไม่มากนัก การใช้จ่ายเพื่อการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การสร้างงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมีการใช้จ่ายไม่เต็มที่ เนื่องจากมีรายได้น้อยการใช้จ่ายไม่มากนัก และยังคงถูกจำแนกงบประมาณทางเศรษฐกิจ การศึกษาและอื่น ๆ อีก

ดังนั้น ตลาดเงินนอกระบบจึงเป็นตัวทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ไม่เต็มที่ เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทางอ้อม ถึงแม้จะไม่รุนแรงแต่ถ้าตลาดเงินนอกระบบมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมากก็ได้ อย่างไรก็ตาม ตลาดเงินนอกระบบยังมีส่วนช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจบ้าง กล่าวคือ ประชาชนและธุรกิจต่าง ๆ ยังต้องอาศัยเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบในการบริโภคอุปโภค อีกประชาชนได้ใช้สินค้าสนองความต้องการของตนเองได้ส่งผลให้ประชาชนมีมาตรฐานในการครองชีพมีความเป็นอยู่ดีขึ้นและสินค้าที่หน่วยธุรกิจผลิตออกมาก็ขายได้มากขึ้น ในเมื่ออุปสงค์ในสินค้ามีเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตก็จะผลิตสินค้าให้มากขึ้น การขยายงานการจ้างงาน จะมีมากตามไปด้วย

ในด้านเงินทุนที่ใช้หมุนเวียนในกิจการของธุรกิจต่าง ๆ ยังต้องอาศัยเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อย (จากวงแชร์นายทุนเงินกู้ หรือญาติพี่น้อง) ซึ่งเป็นผลดีหากธุรกิจนั้นขาดสภาพคล่องจนอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกกิจการก็สามารถกู้ยืมจากตลาดเงินนอกระบบได้ ถ้าไม่มีตลาดเงินนอกระบบแล้วธุรกิจที่ไม่สามารถกู้เงินจากในระบบ อาจต้องล้มเลิกกิจการได้จากสาเหตุการขาดสภาพคล่อง ซึ่งจะส่งผลถึงคนงานที่ทำงานในธุรกิจนั้นไม่มีงานทำการว่างงานอาจจะมีมากขึ้น การสร้างอุปสงค์ของแรงงานใหม่อาจจะไม่เกิดขึ้นเพื่อรองรับอุปทานของแรงงานที่เพิ่มขึ้น เมื่อมีการว่างงานปัญหาทางสังคมต่าง ๆ จะเกิดตามมา เช่น คดีอาชญากรรม การขโมยที่ก่อโดยผู้ว่างงาน รัฐบาลต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการป้องกันปัญหานี้ซึ่งเป็นการสูญเสียงบประมาณของประเทศไปโดยไม่ได้ประโยชน์อะไรตอบแทนมากนัก ในขณะที่ประเทศมีความต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้นตลาดเงินนอกระบบจึงมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย



ซึ่งการลงทุนในแชร์ที่มีลักษณะเป็นการกู้เงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน นั้นสร้างผลกระทบให้แก่ระบบเศรษฐกิจมาก ซึ่งการเล่นแชร์ในลักษณะนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศอย่างมาก โดยที่ทำให้ภาครัฐต้องรับภาระหนี้สินของเอกชนและสถาบันการเงินเป็นจำนวนมหาศาล

แนวโน้มในปัจจุบันพบว่า การเล่นแชร์ที่มีลักษณะตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ยังคงมีอยู่ดังที่กล่าวไว้แล้วในส่วนต้นแต่การเล่นแชร์ในรูปแบบที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เคยเป็นที่นิยมอย่างมาก โดยเข้ามาในรูปแบบของธุรกิจแบบขายตรงซึ่งสามารถพบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน โดยที่การลงทุนแบบขายตรงมีลักษณะพิเศษกว่าแชร์แบบที่เป็นการลงทุน คือผู้ร่วมเล่นหรือลงทุนนั้นนำเงินมาลงในก้อนแรกและคอยรับส่วนแบ่งจากยอดขายของตัวเองแต่ถ้าผู้ลงทุนคนนั้นสามารถหาสมาชิกมาเพิ่มให้แก่บริษัทได้ก็จะสามารถกินเงินส่วนแบ่งจากยอดขายของสมาชิกในอาณัติของตนเอง (Down line) ได้ ซึ่งการดำเนินธุรกิจแบบนี้เราเรียกว่าธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ซึ่งนับวันจะเริ่มมีมากขึ้นในปัจจุบัน



กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
สองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เกษินธนวัฒน์





แนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการ

ในบทที่แล้วทางผู้วิจัยได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเล่นแชร์และรวมถึงแนวทางในการแก้ไขบางประการไว้แล้ว ในบทนี้ทางผู้วิจัยจะขอสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเพื่อเป็นการกำหนดนโยบายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในส่วนของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔

ในส่วนของภาครัฐควรมีกลไกและองค์กรที่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะในส่วนที่แล้วทางผู้วิจัยได้มองเห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้ทั้งนี้เองจากความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งและจากประชาชนเองอีกส่วนหนึ่งจึงทำให้เกิดการขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมาย

ดังนั้น มาตรการในการกำหนดแผนเพื่อที่จะกระทำการควบคุมนั้นควรที่จะอยู่ในกรอบต่อไปนี้

๑. กำหนดนโยบายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางมาตรา เช่น อาจให้มีการขยายวงแชร์โดย อาจกำหนดวงเงินขั้นสูงที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ๓๐๐,๐๐๐ บาทให้สูงขึ้น และอาจให้มีการเพิ่มสมาชิกวงแชร์ให้มีจำนวนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามดังที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในขั้นตอนถึงการจดทะเบียนวงแชร์ว่ายังไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควรในการจัดให้มีการจดทะเบียนวงแชร์ ซึ่งตรงจุดนี้ควรที่จะทำการศึกษาถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการควบคุมต่อไป

๒. กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบ ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอแยกเป็นประเด็นย่อยๆ ดังต่อไปนี้

๒.๑ นโยบายในการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจ ในส่วนต้นของงานวิจัยทางผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญของการที่ประชาชน

กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เกษินธนาวัฒน์



ขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งการกำหนดนโยบายในการเผยแพร่ความรู้เป็นสิ่งสำคัญอันดับต้น ๆ เพราะถ้าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแล้วผลที่ตามมาคือการได้รับความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

๒.๒ นโยบายในการปรับปรุงหน่วยงานให้มีความทันสมัยและพ้นจากระบบการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา กล่าวคือ ปรับปรุงหน่วยงานให้มีความเป็นอิสระมากขึ้นลดขั้นตอนการดำเนินการในระบบสายบังคับบัญชาลง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความคล่องตัวมากขึ้น นอกจากการปรับปรุงระบบของหน่วยงานแล้วทางหน่วยงานต้นสังกัดควรที่จะจัดให้มีการให้การอบรมแก่เจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอเพื่อที่จะได้หามาตรการที่เหมาะสมรับมือกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้

๓. นโยบายในการควบคุมและติดตามผู้ที่อาจมีส่วนในการกระทำความผิดหรือการขึ้นบัญชีบุคคลต้องสงสัย ในส่วนของนโยบายนี้ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจก่อนว่าเป็นนโยบายที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการที่จะตั้งข้อสงสัยใคร่หรือการสั่งให้บุคคลเหล่านั้นมารายงานตัวจึงควรกระทำโดยความรอบคอบไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลไปได้

ในส่วนของนโยบายสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการนำนโยบายที่ได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้ได้จริง ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่เข้ามารองรับนโยบายเหล่านี้เพื่อนำไปปฏิบัติให้ได้จริง



กฎหมายแชร์กับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน
รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติยศ ศรีนรนาถวินัย



LIART

แนวทางในการป้องปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ

ในส่วนที่แล้วได้กล่าวถึงนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความจำเป็นในการควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบเพราะฉะนั้นในส่วนนี้ทางผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่มีขึ้นมาเพื่อสอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในข้างต้น โดยที่ผู้วิจัยได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

๑. มาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ ทางหน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเล่นแชร์ นอกจากนี้การให้ความรู้ที่ทันสมัยก็เป็นสิ่งที่จำเป็นที่ทางหน่วยงานต้นสังกัดต้องจัดให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่และผู้บังคับใช้กฎหมายเพราะธุรกิจการเงินนอกระบบนั้นนับวันจะมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้นตามพลวัตของตลาดโลกยังมีความก้าวหน้ามากเท่าไรรูปแบบของธุรกิจการเงินนอกระบบยังมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดจึงควรจัดให้มีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. มาตรการป้องกันและปราบปราม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องมีมาตรการดำเนินการกวดขัน แจ้งเตือนและสอดส่อง แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมต้องสงสัย โดยที่มาตรการในข้อนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้จะต้องดำเนินการตามมาตรการแรกให้ได้ผลเสียก่อน เพราะการที่เราจะได้รับความร่วมมือที่ดีนั้นควรที่จะดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เสียก่อน เพราะหากยังมีความเข้าใจที่ผิดพลาดในหมู่ประชาชนทั่วปวย่อมเป็นไปได้ที่จะได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอกหน่วยงานราชการ ดังนั้น ปัจจัยในข้อนี้จึงสัมพันธ์กับปัจจัยในข้อแรกเป็นอย่างมากจึงควรที่จะดำเนินการให้ทั้ง

สองมาตรการนี้เป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกันเพื่อที่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. มาตรการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีหน้าที่ที่คอยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทันสมัยอยู่เสมอ มิเช่นนั้นกฎหมายก็เป็นเพียงแค่ตัวหนังสือเพราะใช้บังคับไม่ได้จริงและยังมีช่องว่างให้เหล่ามิจฉาชีพคอยแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าว

๔. มาตรการด้านการปฏิบัติงาน ในส่วนนี้เจ้าหน้าที่ควรจัดการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบควรต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกไปปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์จริงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะได้เป็นการควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบไม่ให้เกิดการกระทำความผิดกันมากขึ้น

ดังนั้นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้นจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน มิเช่นนั้นหากกำหนดมาตรการต่าง ๆ มาแล้วไม่สอดคล้องหรือล้าสมัยมาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นก็จะไม่สามารถที่จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้งการที่จะทำให้มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้ได้จริงนั้นจะต้องอาศัยปัจจัยในด้านของความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานของรัฐด้วยกันและจากบุคคลภายนอกผู้ซึ่งอาจรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการเงินนอกระบบ ดังนั้นการที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ นั้นควรที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านความเป็นจริงของสังคมด้วย มิฉะนั้นการที่กำหนดอะไรออกมา ก็เท่ากับว่าเป็นการกำหนดแบบหลักลอยขาดสภาพบังคับ

บทสรุป

จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเล่นแชร์ที่ได้นำเสนอไว้ในข้างต้นจะเห็นได้ว่าสมควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมกำกับการเล่นแชร์

การที่ต้องมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมกำกับการเล่นแชร์นั้น เพราะในปัจจุบันการเล่นแชร์ยังไม่มี การควบคุมโดยรัฐ หากแต่มีเพียง การกำหนดความผิดของบุคคลที่เป็นนายวงแชร์ในมาตรา ๖ เท่านั้นซึ่งมาตรา ๖ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่จำเป็นในการควบคุมการเล่นแชร์ไว้ จึงทำให้การเล่นแชร์ปราศจากการควบคุมเมื่อปราศจากการควบคุมแล้วการเล่นแชร์ในบางวง อาจกระทำการที่เป็น การฝ่าฝืนต่อข้อห้ามในมาตรา ๖ ได้ จึงต้องมีการจัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการควบคุมกำกับการเล่นแชร์ขึ้น

นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

๒. กำหนดให้วงแชร์ที่มีเงินกองกลางในแต่ละวงเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต้องไปจดทะเบียน

โดยที่การจดทะเบียนวงแชร์นั้น จะต้องมีการจดทะเบียนทั้งการจัดตั้ง และการยกเลิกวงแชร์ ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บข้อมูลของวงแชร์ ดังนั้น นายวงแชร์ จึงมีหน้าที่ที่ต้องจดทะเบียนการตั้งวงแชร์ภายใน ๑๕ วันนับแต่ที่ได้เริ่มการเล่นแชร์ เพราะระยะเวลา ๑๕ วันนั้นถือเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและพอประมาณในการที่จะ ประเมินว่าสมาชิกวงแชร์จะสามารถรับภาระในการส่งค่างวดได้หรือไม่ และโดยส่วน มากแล้วระยะเวลา ๑๕ วันนี้นี้มักจะตรงกับงวดของการเปียแชร์ นอกจากนี้เมื่อนายวงแชร์ สิ้นสุดลงนายวงแชร์มีหน้าที่ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมกำกับการเล่นแชร์ภายใน ๑๕ วันเช่นเดียวกัน ซึ่งระยะเวลา ๑๕ วัน ก็เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เนื่องจาก

หากกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานมากเกินไปจะทำให้เกิดการละเลยต่อการแจ้งข้อมูล ทำให้ข้อมูลอาจไม่สมบูรณ์

๓. กำหนดห้ามบุคคลธรรมดาหนึ่งคนเป็นสมาชิกวงแชร์เกินกว่าสามวง

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีการกำหนดความผิดของสมาชิกวงแชร์ซึ่งทางผู้วิจัยเห็นว่าเห็นควรที่จะต้องมีการกำหนดให้บุคคลธรรมดา ๑ คนเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ไม่เกิน ๓ วง เพราะต้องมีการจำกัดวงในการเล่นแชร์ไว้เพราะหากมีเพียงแต่การกำหนดความผิดของนายวงแชร์แล้วบุคคลทั่วไปก็สามารถที่จะเล่นแชร์ได้โดยไม่จำกัดจึงทำให้เงินไหลออกไปสู่ระบบมากขึ้นทางผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะมีการกำหนดจำนวนวงแชร์ที่บุคคล ๑ คนสามารถเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ ซึ่งจำนวน ๓ วงถือว่าเป็นจำนวนที่พอเหมาะ หากมีการกำหนดมากกว่านี้จะทำให้บุคคลธรรมดามีภาระในการจ่ายเงินกองกลางให้วงแชร์มากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดภาระหนี้ตามมาถ้าไม่สามารถหาเงินมาจ่ายให้วงแชร์ได้

การกำหนดห้ามบุคคลธรรมดาหนึ่งคนเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ไม่เกิน ๓ วงนั้น นอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนเข้าสู่แหล่งเงินทุนนอกระบบมากขึ้น อันส่งผลให้ประชาชนในระดับรากหญ้ามีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับธุรกิจการเงินนอกระบบในรูปแบบของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนอีกด้วย เนื่องจากการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนแต่เริ่มแรกก็พัฒนามาจากการเล่นแชร์ หรือที่เรียกว่าแชร์ลูกโซ่นั้นเอง การปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพมากเกินไปในการเล่นแชร์โดยไม่จำกัดจำนวนวงแชร์ แม้จะส่งผลให้ประชาชนมีทางเลือกในการแสวงหาเงินทุนก็ตาม แต่หากมองในแง่เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมแล้ว การจำกัดให้บุคคลธรรมดาเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ไม่เกิน ๓ วงจะเป็นผลดีในการป้องกันและปราบปรามการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน



จากข้อเสนอข้างต้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นมาตรการที่เป็นทางเลือก
ให้แก่ผู้มีอำนาจในการแก้ไขกฎหมายได้ลองพิจารณาดูว่ามีความเหมาะสมเพียงใด
ที่จะนำไปใช้เป็นแบบในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้
เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในยุคปัจจุบันที่มีความเป็นพลวัต





บทบาทของภาครัฐไทย

“ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม

รวีภา ธรรมโชติ *

ตอนที่ ๒

สืบเนื่องจากบทความในตอนที่ ๑ ทักษะของผู้เขียนต่อการส่งเสริมประชาสังคมโดยรัฐบาลนั้นมี ๒ แง่มุมที่ต้องพิจารณาทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ อย่างไรก็ตามแม้บางครั้งจะดูเหมือนว่ารัฐบาลจะให้การส่งเสริมประชาสังคมแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การส่งเสริมประชาสังคมของรัฐบาลดังกล่าวจะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาสังคมเสมอไป และบ่อยครั้งกลับเป็นการบ่อนทำลายการคงอยู่และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคม ดังเช่น กรณีตัวอย่างของ “ประชาสังคม” ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งการส่งเสริมของรัฐบาลเป็นไปในทางลบหลายประการได้แก่

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การส่งเสริมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการครอบงำ

จากข้อสังเกตของ Alexander (๑๙๙๓ / ๑๙๙๔) ที่ว่า การส่งเสริมของภาครัฐมักเป็นลักษณะของการแทรกแซงเพื่อการครอบงำ และการขึ้นนำต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานของกลุ่มประชาสังคม โดยที่อำนาจของรัฐจะบั่นทอนความเป็นอิสระในการคิด กระทำในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐของกลุ่มประชาสังคม จนส่งผลให้ประชาสังคมอ่อนแอ

ในลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากประเด็นเรื่อง “ป่าชุมชน” ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของชาวบ้านจนกลายมาเป็นประชาสังคม โดยที่กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของป่าซึ่งมีความรักและหวงแหนป่าไม้ และมีความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่ากับภาครัฐ โดยกลุ่มชาวบ้านได้มีการรวมตัวกัน และได้รับการสนับสนุนจากองค์การอิสระ

โดยในตอนแรกอาจกล่าวได้ว่าภาครัฐมีส่วนต่อการสนับสนุนการรวมตัวของกลุ่มประชาสังคมนี้ ดังจะเห็นได้จากราวปลายทศวรรษ ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๓๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าได้ออกมายอมรับว่า ความพยายามที่แล้มาในการปลูกป่านั้นล้มเหลว โดยได้ประกาศโครงการใหม่ ๒ โครงการ อ้างว่าได้พิจารณาข้อบกพร่องของวิธีการที่ผ่านมาแล้ว โครงการแรกคือ “แผนแม่บทป่าไม้” และอีกโครงการคือ “การอนุรักษ์ป่าและการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ” ซึ่งร่วมกับกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก อันเป็นกลไกสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศโลกที่สามที่ดำเนินการโดยธนาคารโลก นอกจากนั้นภายใต้การกดดันจากองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐสภาจึงได้เสนอพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้

แผนแม่บทป่าไม้ถูกเสนอในฐานะที่เป็นแผนที่ทำให้การอนุรักษ์และการพัฒนามีความสมดุลกันโดยวิธี “การสร้างความเห็นพ้องต้องกัน” ภายใต้แผนนี้ ส่วนที่เป็นป่าไม้ของประเทศไทยจะถูกแบ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองของ

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
สวิตา อรรถชโย



“ป่าอนุรักษ์” และ “ป่าเนกประสงค์” ที่จะแบ่งการใช้สอยออกเป็นหลายประเภท รวมทั้งป่าชุมชน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับการปฏิรูปที่ดิน และการใช้สอยโดยเอกชน



อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้ปรากฏถึงข้อเท็จจริงบางประการ ทั้งในส่วน ของเหตุผลของรัฐบาลในการส่งเสริมและการส่งเสริมที่มีลักษณะของการครอบงำ ของภาครัฐ กล่าวคือ การที่ภาครัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและการอนุรักษ์ แผนแม่บทป่าไม้โดยพื้นฐานแล้วเป็นเอกสารที่สนับสนุนการฟื้นฟูป่าในเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นโครงการที่ถูกกระจัดในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี ๒๕๓๕ ความพยายามดังกล่าวถูกเปิดเผยในการอภิปรายคำแถลงของร่างแผนแม่บทที่ว่า “แนวโน้มในปัจจุบันนั้น ประเทศต้องพึ่งการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เพิ่มมากขึ้น แต่ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ที่ประเทศต้องการสามารถหาได้มาจากแหล่งภายในประเทศ และยิ่งไปกว่านั้นก็คือ การนำเข้าผลิตภัณฑ์จากไม้สามารถทำให้ลดลงไปได้กว่า ๗๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ถ้าปลูกต้นไม้อย่างพอเพียงภายในประเทศ และจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี หรือสูงขึ้นสามเท่าของปริมาณปัจจุบัน”^๑

^๑ Chakri Ridmontri, Information from Forestry Department now backs community bill : pressure from forum seen as key factor, Bangkok, 1997.

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
ธรรมาภิบาล



LIART

หัวใจสำคัญของแผนแม่บทคือ คือการทำสวนป่า ๒๐ ล้านไร่ ส่วนหนึ่ง โดยการปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายไปแล้วจำนวนเป็นล้านไร่โดยให้ชาวบ้านที่กำลังครอบครองได้เช่า แม้ชาวบ้านที่มีอิสระที่จะเลือกพืชที่จะทำการเพาะปลูกพืชอีกได้บนที่ของตน แต่ก็หนีไม่พ้นต้นยูคาลิปตัสอันเป็นที่นิยมของอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นสาเหตุของความขัดแย้งและเป็นตัวทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในสายตาขององค์กรพัฒนาเอกชน แผนแม่บทมีส่วนเอนเอียงไปทางอุตสาหกรรมพาณิชย์ เป็นไปได้ที่ทำให้วิกฤตป่าไม้กลับรุนแรงหนักกว่าเดิม แทนที่จะบรรเทาปัญหาเพราะทำให้เกิดการบุกรุกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจขนาดใหญ่หรือเกษตรกรรายย่อย โดยที่เกษตรกรรายย่อยถูกจัดให้เล่นบทบาทผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ใช่ นอกจากนี้ยังเห็นได้ชัดว่าจากแผนฯ ดังกล่าวนี้อาจมีส่วนทำให้ “ประชาสังคม” จะถูกลดความสำคัญลงไปอีกเพราะป่าชุมชนยังต้องตอบสนองการทำสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรมที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ

ความสัมพันธ์ของคนกับป่าอันเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของโครงการป่าอนุรักษ์ ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณา พระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่ชุมชนในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้อย่างไรก็ตาม คนหลายกลุ่มรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เช่น มูลนิธิธรรมนาถ ซึ่งโต้แย้งว่า จะดีที่สุดหากปล่อยให้ป่าอยู่ลำพังขณะที่โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติยืนยันว่า ชาวบ้านสามารถอาศัยอยู่ในป่าได้อย่างประสานกลมกลืน ซึ่งความขัดแย้งนี้และความไม่มีเสถียรภาพของรัฐสภา ทำให้การผ่านร่างนี้ยืดออกไปอีก ในปี ๒๕๓๙ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ แต่กระบวนการดังกล่าวก็ต้องหยุดลงเมื่อนายบรรหารลาออกภายหลังในปีเดียวกัน ต่อมาสมัยนายท. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาคือ ขบวนการป่าชุมชนว่าอย่างไร ประเภทของกิจกรรมที่ยอมให้กระทำในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อย่างไร

ก็ตามในเวลาต่อมา กรมป่าไม้ให้การสนับสนุนแก่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งยอมให้ชุมชนรวมกลุ่มกันเป็นประชาสังคมจัดการทรัพยากรในป่าของตนได้แทนที่จะเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตามหลังจากมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามครั้ง คณะกรรมการฯ ได้เสนอผลสรุปของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๐ ซึ่งให้ความเห็นชอบเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติยังไม่ได้ผ่านการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้าย นอกจากความล่าช้าดังกล่าวแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติยังถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากการทำประชาพิจารณ์ โดยมีได้มีการปรึกษาเครือข่ายของประชาสังคม และองค์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องเลย สิ่งสำคัญที่ถูกเปลี่ยนคือ ความลำบากและยุ่งยากของประชาสังคมในการเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์ ชุมชนต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าพวกเขาสามารถอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวได้มากกว่าห้าปีหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้พวกเขาทำป่าชุมชนป่าชุมชนยังจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ตัวอย่างของความล้มเหลวของประชาสังคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐก็เป็นบทสะท้อนที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการครอบงำของรัฐ ดังกรณีหมู่บ้านป่าไม้และโครงการสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐได้ริเริ่มขึ้น มีเจตนาที่จะส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ให้เป็นประชาสังคมที่ช่วยรัฐในการดูแลรักษาป่าโดยเฉพาะในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม ซึ่งภายหลังการดำเนินการปัญหาที่พบคือ การที่หน่วยงานของรัฐสนใจแต่จะควบคุม และมีอำนาจเหนือกลุ่มประชาสังคมที่ได้รับแรงสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันขึ้น ดังตัวอย่างโครงการหมู่บ้านในป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้การดำเนินการของหมู่บ้านป่าไม้ ถือเป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นจากข้างบน โดยที่รัฐคาดหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวกลับมีส่วนร่วมน้อยมาก นอกจากนี้พวกเขายังมีความรู้สึกเคลือบแคลงในแรงจูงใจของรัฐอยู่แล้ว ดังตัวอย่าง ความขัดแย้งของรัฐกับชาวบ้านในโครงการหมู่บ้านป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติเขาภูหลวง นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า

บทบาทของภาครัฐไทย "ผู้สร้าง" หรือ "ผู้ทำลาย" ประชาสังคม
สรวิศา สรรพ์ไธ





ปัญหาหลักของหมู่บ้านป่าไม้ส่วนใหญ่ สืบเนื่องมาจาก การวางแผนและข้อกำหนดต่าง ๆ นั้นกำหนดจากข้างบนลงมาจากกลุ่มของประชาสังคมหมู่บ้านป่าไม้ ไม่ได้มีการปรึกษาหารือและให้ทางเลือก นอกจากนี้ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในพื้นที่ทำกินที่ถูกจัดสรรโดยรัฐ จนกลายเป็นศัตรูกับรัฐในที่สุด

การส่งเสริมภายใต้บทบาทที่สวนทางระหว่างรัฐและประชาสังคม

จากข้อเสนอของ World Bank ที่ตั้งข้อสังเกตว่า ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมาเป็นเวลากว่า ครึ่งศตวรรษ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีรัฐค่อนข้างเข้มแข็ง เนื่องจากมีบทบาทในการนำการพัฒนา การนำการพัฒนานี้หลาย ๆ กรณีนำไปสู่การจำกัดบทบาทของกลุ่มสาธารณะหรือองค์การประชาชนอื่น ๆ นอกพื้นที่รัฐ ด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคงของสังคม ทำให้กลุ่มสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปอยู่ในสภาพที่อ่อนแอมาก

ปัญหาในการนำการพัฒนาของรัฐที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ครั้ง นอกเหนือไปจากการขาดความชำนาญเฉพาะทางเมื่อเทียบกับเอกชน การขาดความรู้ความเข้าใจในพื้นที่อันหลากหลายและปัญหาอันหลากหลายที่จะต้องเข้าไปพัฒนา ยังต้องประสบกับปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจกระจายตัวนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้นการเรียกร้องทางสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาจึงมักเป็นลักษณะของการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเคลื่อนไหวทางสังคมจะประสบผลสำเร็จจะต้องมีพื้นที่สาธารณะที่กว้างและถาวร ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า พื้นที่สาธารณะ ประชาสังคม และการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนามีความเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือการทำที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่ของรัฐบาลมากขึ้นนั้น ในขณะเดียวกันก็ทำให้พื้นที่



สาธารณะของประชาชนลดลง จนทำให้บทบาทของประชาสังคมอ่อนแอเมื่อเทียบกับภาครัฐ

ดังกรณีตัวอย่าง การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาสังคมในการต่อต้านการคอร์รัปชัน กรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๑ ได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน จากการตีพิมพ์ของหนังสือพิมพ์มติชน ที่ลงนามว่าจาก “ข้าราชการคนจน” เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ โดยได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณพิเศษจากกระทรวงสาธารณสุขให้กับโรงพยาบาลชุมชนโดยมีเงื่อนไขว่าต้องจัดซื้อยา วัสดุการแพทย์จากบางบริษัท ต่อมากระทรวงสาธารณสุขออกมาปฏิเสธ นอกจากนี้ในเวลาต่อมาได้มีการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนฉบับประจำวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยในเนื้อข่าวได้พูดถึงการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับกระทรวงสาธารณสุขจำนวน ๑,๔๐๐ ล้านบาท เพื่อไปใช้หนี้ค้ายาและเวชภัณฑ์ แต่ปรากฏว่ามีใบสั่งจากผู้บริหารระดับสูงให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์แพงผิดปกติ โดยยังได้อ้างถึงการให้สัมภาษณ์ของอดีตประธานฯ ชมรมแพทย์ชนบท มินยิวว่าเป็นความจริง โดยประธานฯ ชมรมแพทย์ชนบท นพ. ยงยศ ธรรมวุฒิ ได้ออกแถลงการณ์ “กรณีทุจริตในการจัดซื้อเวชภัณฑ์” โดยได้รับการร้องเรียนจากสมาชิกว่ามีคำสั่งจากผู้มีอำนาจส่วนกลางผ่านสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบางบริษัททั้ง ๆ ที่มีราคาแพงกว่าถึง ๒ - ๓ เท่า^๖ นับจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาสังคมสาธารณสุขดังกล่าวส่งผลให้ในเวลาต่อมาได้มีการดำเนินการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงเพื่อหาบทสรุปในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ผลจากการดำเนินการตรวจสอบของประชาสังคม โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวในส่วนของชมรมแพทย์ชนบท ส่งผลให้ในที่สุด นายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ยื่นใบลาออก

^๖ นवलน้อย ตีรรัตน์, ประชาสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านการคอร์รัปชัน : ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๔.

และผลการสอบของคณะกรรมการฯ พบว่ามีการสั่งการให้มีการดำเนินการทุจริตในหลายจังหวัดจริง นอกจากนี้ต่อมากลุ่มประชาสังคมได้ออกมาเคลื่อนไหวไม่ยอมรับนักการเมืองจากพรรคการเมืองกลับเข้าไปเป็นรัฐมนตรี และในส่วนของปลัดกระทรวงถูกย้ายไปสำรองราชการที่สำนักนายกฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ถึงบทบาทของกลุ่มประชาสังคมสาธารณสุขโดยเฉพาะชมรมแพทย์ชนบทที่มีบทบาทในการผลักดันการตรวจสอบการทำงานของระบบราชการที่เป็นรูปธรรมโดยหากพิจารณาแล้วจะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มประชาสังคมดังกล่าวมีลักษณะของการเกื้อกูลต่อกัน เนื่องจากสมาชิกในกลุ่มประชาสังคมดังกล่าวเดิมเป็นผู้ที่เคยทำงานในกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ในส่วนของภาครัฐเองมีความตั้งใจที่จะส่งเสริมบทบาทของกลุ่มประชาสังคม โดยเฉพาะชมรมแพทย์ชนบท เนื่องจากมองว่ากลไกดังกล่าวมีส่วนช่วยในการทำงานของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งที่จากการพิจารณาในระยะแรก ๆ จะพบว่าการก่อตั้งชมรมแพทย์ชนบทเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งเป็นเพราะยังขาดการยอมรับจากในกลุ่มแพทย์และผู้ใหญ่ในกระทรวง และการขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินงานเพื่อสร้างการยอมรับชมรมฯ อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญมากประการหนึ่งคือการไม่เข้าไปยุ่งกับการแต่งตั้งโยกย้ายใด ๆ ทั้งสิ้นการจะไม่เข้าไปเป็นฐานอำนาจให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็จะไม่รวมตัวกันเพื่อปกป้องพวกเดียวกันในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งหลักการและบทบาทดังกล่าวที่วางไว้ถือเป็นหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการยอมรับจากผู้บริหารในกระทรวง และสามารถสร้างองค์การให้เข้มแข็งได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งสามารถดำรงสถานภาพของการเป็นองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ แต่อำศัยกลไกของภาครัฐในการเคลื่อนไหวงานของชมรมฯ การดำรงบทบาทดังกล่าวทำให้ชมรมแพทย์ชนบทไม่มีปัญหาขัดแย้งกับฝ่ายบริหารและเป็นองค์การที่ฝ่ายบริหารให้ความช่วยเหลือ เพราะมองว่าเป็นองค์การที่ฝ่ายบริหารสามารถอาศัยกลไกในการปรับปรุงสาธารณสุขชนบทให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตการดำเนินงานของชมรมแพทย์ชนบท มีอาจปฏิเสธได้ว่า การดำเนินการยังคงอยู่ภายใต้ระบบราชการ และความแข็งแกร่งของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับ การยอมรับของภาครัฐ ที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ และการสั่งการ トラบใดที่หลักการของกลุ่มในการดำเนินการไม่ขัดแย้งต่อเส้นทางในการขยายอำนาจของพื้นที่ของระบบราชการ トラบนั้นกลุ่มประชาสังคมยังคงอยู่ได้ และได้รับการสนับสนุน จะเห็นได้ว่าบทบาทในการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชัน เป็นบทบาทที่เป็นด้านรับ (เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเฉพาะหน้าและเป็น เรื่องที่ชมรมให้ความสนใจโดยตรง) ชัยชนะที่ได้รับจากการเคลื่อนไหว ในขณะนี้ยังไม่จัดว่าอยู่ในระดับที่สามารถสร้างแรงกดดันฝ่ายบริหารทั้งในส่วนของข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองให้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปองค์การได้ คงมีแต่การวางจิ้งหว่าที่ผลักดันให้มีการปฏิรูปองค์การหรือกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น จึงจะเป็นบทบาทในด้านรุกและเป็นการแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าและถึงจะเป็นชัยชนะอย่างแท้จริง โดยที่การดำเนินการดังกล่าวจะนำมาซึ่งการยอมรับในการขยายตัวของพื้นที่สาธารณะ ซึ่งแน่นอนพื้นที่ของรัฐย่อมลดน้อยลง รัฐอาจจะต้องลดบทบาทในการดำเนินการลงเพื่อปล่อยให้สาธารณะเริ่มมีบทบาทแทนโดยผ่านการดำเนินงานของกลไกประชาสังคม ซึ่งหมายความว่ารัฐต้องเป็นฝ่ายตั้งรับในขณะที่ประชาชนต้องเป็นฝ่ายรุก บทบาทในทางอุดมคติที่ต้องยอมรับว่าสวนทางกับความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งบทบาทในอุดมคติดังกล่าวมีอาจเกิดขึ้นโดยง่ายเนื่องจากสภาพรัฐไทยยังคงมีลักษณะของ “Bureaucratic Polity”^๑ ยังคงมีอำนาจล้นพ้นและยังคงต้องการเป็นหลักในการพัฒนารวมทั้งต้องการขยายอาณาเขตต่อไป

นอกจากนี้หากพิจารณาจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง สืบเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ

^๑ วารสารสังคมพัฒนา ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑ / ๒๕๕๔ เรื่อง ทำไมจึงมีสมัชชาคนจน หน้า ๕๗

พลเมืองไทยประกอบกับผลการเลือกตั้งครั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ ที่พบว่าจำนวนคนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะเลือกผู้ใด หรือ No Vote มีจำนวนมาก ปากฎการณ์ที่เป็นเช่นนี้เพราะสังคมไทยกำลังเผชิญกับความขัดแย้งของกลุ่มประชาสังคมระหว่างฝ่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย “กลุ่มคนไล่ทักษิณ” กับ “กลุ่มคนรักทักษิณ” โดยความขัดแย้งดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ (ฉบับชั่วคราว) (บางส่วนอ้างอิงจาก บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, เอกสารการประชุมวิชาการมหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๙) ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวส่งผลให้การรวมกลุ่มและการชุมนุมของกลุ่มประชาสังคมต้องยุติไปโดยปริยายเนื่องจากขัดต่อหลักการของฝ่ายผู้ปกครองในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามภายหลังจากการที่สังคมไทยได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี ๒๕๕๐ และมีรัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งบรรยากาศความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างภาครัฐและประชาสังคมก็ยังคงพบว่าสวนทางกันอยู่บ่อยครั้ง สืบเนื่องจากการรวมกลุ่มของกลุ่มคนไล่ทักษิณ เนื่องจากปรากฏภาพของรัฐบาลเงา จนนำมาซึ่งการที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๑) ผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นที่ทราบกันดีว่ายังผลต่อการรวมกลุ่ม และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การส่งเสริมบนความไม่เท่าเทียม

เป็นข้อสังเกตว่าการส่งเสริมของรัฐบาลนั้นตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมกัน ดังข้อเสนอของ Larry Diamond ที่มองว่าการส่งเสริมโดยรัฐมักมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ โดยรัฐมักจะให้ความสนใจแต่เฉพาะในส่วนของการรวมกลุ่มอันเกิดจาก

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
ธรรมาสาร ๒๕๕๖



ชนชั้นกลาง แต่ในส่วนการรวมกลุ่มของชนชั้นล่างกลับถูกละเลย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Yamamoto ว่า รัฐนั้นมักจะมีมุมมองที่แตกต่างในการส่งเสริมกลุ่มประชาสังคม กล่าวคือ กลุ่มหรือองค์การที่รวมตัวกันในระดับรากหญ้า ในมุมมองของภาครัฐยังคงอยู่ในแง่ลบอยู่มากและมีน้ำหนักน้อย เมื่อเทียบกับการรวมกลุ่มของชนชั้นกลาง ดังจะเห็นได้จากที่มีการสร้างกลุ่มเพื่อต่อต้านการเรียกร้องของชาวบ้านหรือ ที่เรียกว่า “การสร้างมือบชนมือบ” และบางครั้งก็มีการปราบปรามอย่างรุนแรง การปราบปรามมักออกมาในรูปของการลอบสังหารผู้นำกลุ่ม และการสร้างข่าวหรือเหตุการณ์เพื่อก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม เหตุการณ์เหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐต่อกลุ่มหรือองค์การที่ระดับสถานภาพและโครงสร้างที่แตกต่างกัน และก่อให้เกิดข้อสงสัยและนำไปซึ่งความขัดแย้งในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีของกลุ่มสมัชชาคนจน

หากจะย้อนไปพิจารณาถึงที่มาของกลุ่มสมัชชาคนจนซึ่งได้แยกตัวมาจากสมัชชาเกษตรกรรายย่อย โดยต่อมาได้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่มสมัชชาคนจน โดยความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นสืบเนื่องจากแรงกดดันรอบด้านทั้งในส่วนของภายในและภายนอกองค์การในส่วนของแรงกดดันภายในเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดจากความหุลหวมภายในขององค์การเองเนื่องจากมีสมาชิกเข้ามาใหม่เป็นจำนวนมาก ทำให้การประสานงานและการบริหารองค์การเป็นไปอย่างยากลำบากและเลขาธิการคนก่อนคือนายบำรุง คะโยธา ก็ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังเกิดปรากฏการณ์ “สนิมเหล็กเกิดขึ้นแต่เนื้อในเหล็ก” กล่าวคือมีการทุจริตภายในกลุ่มแกนนำ และในส่วนของแรงกดดันภายนอกนั้น พบว่าสืบเนื่องมาจากอำนาจรัฐ นักการเมือง และอิทธิพลท้องถิ่นซึ่งหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งพบว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับขบวนการเรียกร้องของกลุ่มสมัชชา (สยามรัฐรายวัน ๙ เม.ย. ๒๕๒๙)

อย่างไรก็ตามดูเพียงผิวเผินเหมือนภาครัฐจะส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มสมาชิกคนจน แต่ในความเป็นจริงแล้วภาครัฐกลับแสดงความกดดันแทนการดำเนินการส่งเสริม ซึ่งลักษณะของการแสดงความกดดันดังกล่าวแสดงให้เห็นในรูปของความพยายามที่จะสลายความเข้มแข็งขององค์การโดยที่กลุ่มแกนนำคือเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของกระบวนการทำลาย ความพยายามดังกล่าวแสดงออกมาในหลายวิธีดังเช่น การยุบเหี้ยให้แก่แกนนำหวาดระแวงกันเองและชักนำเข้ามาเป็นสมัครพรรคพวกของนักการเมือง ดังนั้นแนวทางในการดำเนินการของกลุ่มสมาชิกคนจนนั้นจึงเป็นแนวทางที่ดูออกจะแข็งกร้าวเพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาสอนให้รู้ว่าการเจรจากับรัฐที่ผ่านมาครั้งแล้วครั้งเล่าเป็นความพยายามที่สูญเปล่า ผลการเจรจาแต่ละครั้งจะต้องลงเอยด้วยการตั้งคณะกรรมการ และในที่สุดเรื่องก็เงียบหายไปเพราะกรรมการไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจในการแก้ไขปัญห และไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากกลไกของรัฐในระดับท้องถิ่น การเดินขบวนกดดันรัฐบาลจึงเป็นทางเลือกสุดท้ายที่เหลืออยู่ นอกจากนี้กลุ่มสมาชิกคนจนยังมีความเชื่อว่าการเข้ามาของรัฐอย่างไม่วางใจเนื่องจากที่ผ่านมารัฐมักมีมุมมองในด้านลบต่อกลุ่ม ส่งผลให้มีบทบาทของการทำลายความเข้มแข็งของกลุ่มมากกว่าการส่งเสริมกลุ่ม ดังจะเห็นได้จาก ในปี ๒๕๓๘ การต่อสู้ของกลุ่มสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องให้รัฐบาลชดเชยค่าเสียโอกาสในการสร้างเขื่อนปากมูล โดยเฉพาะค่าชดเชยราคาพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ราคามันสำปะหลัง ราคาหมู และราคาเม็ดมะม่วงหิมพานต์ หลังจากการเรียกร้องรัฐบาลยอมจ่ายค่าชดเชยให้รายละเอียด ๖ หมื่นบาท โดยผู้ได้รับการชดเชยมีเพียง ๒ พันคนเท่านั้นสร้างความไม่พอใจแก่ชาวบ้านจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับอะไรก็ตามในภายหลัง กลับพบว่ารัฐบาลได้ใช้ยุทธศาสตร์สลายมีอบแทนการกระทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาชิก คือการดำเนินการแทรกแซงเพื่อทำลายความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มโดยพูดชักจูงให้สมาชิกในกลุ่มบางคนยอมรับเงื่อนไขของรัฐบาล ให้ยอมสงบและหันมาต่อต้านกับฝ่ายที่ไม่ยอมรับเงื่อนไข จากการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวของรัฐส่งผลให้

แกนนำหลายคนแยกตัวออกไปและสมาชิกเกษตรกรรายย่อยสลายตัวไปในที่สุด โดยสมาชิกที่เหลือรวบรวมกลุ่มและเปลี่ยนมาใช้ชื่อกลุ่มสมาชิกคนจนในเวลาต่อมา (สังคมการพัฒนา ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑ / ๔๔)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาชิกไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังปรากฏให้เห็นด้วยว่า รัฐเองพยายามบ่อนทำลายพลังอำนาจต่อรองของกลุ่มประชาชนในระดับล่าง ในทางตรงกันข้ามหากเป็นการรวมกลุ่มของกลุ่มชนชั้นกลางและนายทุน พ่อค้าซึ่งยังประโยชน์ต่อรัฐ รัฐกลับส่งเสริมการรวมกลุ่มดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐเองไม่สามารถทำตัวเป็นผู้ใหญ่ที่ดี ที่แบ่งปันความยุติธรรมให้ทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันได้ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐลำเอียง รู้เห็นเป็นใจ และยอมให้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมในเมืองใช้ช่องว่างทางกฎหมายแย่งชิงเอาทรัพย์สินของชาวบ้านไปอย่างมากมายท่ามกลางความเดือดร้อนของชาวบ้าน เช่น กรณีโรงโม่หินที่วังสะพุง และกรณีสัมปทานเกลือที่จังหวัดมหาสารคาม ฯลฯ

อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบถึงบทบาทของภาครัฐต่อการส่งเสริมการรวมกลุ่มประชาสังคมของชนชั้นกลางจะเห็นได้ว่ารัฐมีนโยบายในการส่งเสริมกลุ่มดังกล่าวอย่างชัดเจนทั้งในทางตรงโดยการร่างกฎหมายเพื่อรองรับและการสนับสนุนบทบาทของกลุ่มดังกล่าวและทางอ้อมในการผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผ่านนโยบายของรัฐ จะเห็นได้จากกรณีการเกิดขึ้นของ “หอการค้าไทย” ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมธุรกิจที่เก่าแก่ ก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มพ่อค้าคนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาการของหอการค้าไทยได้รับผลจากนโยบายของรัฐบาลค่อนข้างมาก ดังเช่น การกำหนดพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและพระราชบัญญัติสมาคมหอการค้า ในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร โดยสรุปเนื้อหาของกรรมาญร่างดังกล่าวมีจุดเน้นที่การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งและรวมตัวกันกลุ่มนักธุรกิจมากขึ้น และยังแสดงถึงการยกระดับสถานภาพและบทบาทของกลุ่มนักธุรกิจ โดยการให้สิทธิ

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
สมิทธ ธรรมิโก



พิเศษในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาลและมีส่วนในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐด้วย และจากการที่หอการค้าได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หอการค้าก็มีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจากการพิจารณาถึงพัฒนาการของหอการค้าอาจกล่าวได้ว่าความแข็งแกร่งของการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจ ภาครัฐนั้นจัดว่ามีส่วนต่อการส่งเสริมเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ภาครัฐยังยอมรับบทบาทของกลุ่มดังกล่าว มากกว่าการปฏิเสธ ดังนั้นจากกรณีตัวอย่างของการเกิดกลุ่มประชาสังคมทั้งสอง จะสังเกตเห็นได้ว่าแม้การก่อตัวของทั้ง ๒ กลุ่มจะเหมือนกันคือ เป็นการก่อตัวโดยธรรมชาติ แต่ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดคือ เป็นการก่อตัวที่เกิดจากคนต่างชนชั้นจึงส่งผลให้ได้รับการตอบสนองและการส่งเสริมจากภาครัฐในลักษณะที่ต่างกันไป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินการส่งเสริมประชาสังคมของภาครัฐ



อย่างไรก็ตามจากเหตุการณ์การเรียกร้องของกลุ่มประชาสังคมทางการเมืองในปัจจุบัน ยังปรากฏเห็นภาพของการส่งเสริมประชาสังคมของรัฐบาลบนความไม่เท่าเทียมกันที่มีต่อประชาสังคมทางการเมือง โดยสวนทางกับในอดีตที่รัฐบาลมักจะให้ความสำคัญและสนใจความต้องการของประชาสังคมที่มีการรวมตัวของ

บทบาทของภาครัฐไทย "ผู้สร้าง" หรือ "ผู้ทำลาย" ประชาสังคม
สวมี ๕๕๕๖๒๕



กลุ่มชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง แต่ในปัจจุบันจะพบว่าประชาสังคมของกลุ่มชนชั้นกลาง ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับกลุ่มประชาสังคมรากหญ้า เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญในฐานะฐานเสียงของรัฐบาล จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การรวมกลุ่มต่อต้านรัฐบาลมักเป็นกลุ่มชนชั้นกลาง ในขณะที่ประชาสังคมรากหญ้า กลับเป็นกลุ่มที่มีเจตนารมณ์สนับสนุนรัฐบาล บรรยากาศดังกล่าวนี้เองทำให้บทบาทของรัฐบาลต่อการสนับสนุนและส่งเสริมประชาสังคมอย่างเท่าเทียมกันนั้นจึงไม่ค่อยเห็นในสังคมไทย

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐต่อประชาสังคมในเมืองไทย นั้นยังมีลักษณะของการระแวงระวังและมองประชาสังคมต่าง ๆ ในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก แม้สถานการณ์ในปัจจุบันของประชาสังคมต่าง ๆ จะดีขึ้นในสายตาของรัฐก็ตาม แต่การสนับสนุนและการส่งเสริมก็ยังค่อนข้างน้อยและอยู่ในวงจำกัด ทั้งในแง่ขอบเขตของการสนับสนุนและการส่งเสริม ทั้งในแง่งบประมาณที่จัดสรรให้อีกทั้งการสนับสนุนและการส่งเสริมมักเป็นการสนับสนุนและการส่งเสริมประชาสังคมที่เป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ โดยจะสังเกตเห็นว่าประชาสังคมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติจึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทางตรงกันข้าม รัฐกลับจะทำการควบคุมและตรวจสอบเสียมากกว่านโยบายต่อขบวนการประชาสังคมในประเทศไทยจึงกล่าวได้ว่ายังไม่มีความเป็นเอกภาพอย่างชัดเจนเพียงพอ

ประเด็นที่ ๔ บทสรุป

จากการพิจารณากรณีตัวอย่างของกลุ่มประชาสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ใน ๒ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การพิจารณาผ่านมุมมองของรัฐต่อการส่งเสริมประชาสังคม

ในสายตาของภาครัฐไทยนั้นการส่งเสริมประชาสังคมถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ โดยมองว่าการส่งเสริมประชาสังคมเป็นแนวทางที่

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
สมิธ สรรพ์ชัย



จรรโลงการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นภาครัฐจึงมีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทต่อการส่งเสริมทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

ในส่วนของบทบาททางตรง

จะเห็นได้ว่ามุมมองในการส่งเสริมประชาสังคมมีความแตกต่างจากสังคมตะวันตก กล่าวคือ ภาครัฐไทยมักมองเรื่องของการส่งเสริมและสนับสนุนประชาสังคมโดยการมองว่าภาครัฐต้องเข้าไปมีส่วนในการจัดตั้งประชาคมนั้น ๆ ในขณะที่สังคมตะวันตกกลับมองว่า ภาครัฐไม่ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นของประชาสังคมเพราะโดยความหมายที่แท้จริงประชาสังคมจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่มีการแทรกแซงของอำนาจรัฐ ดังนั้นจากข้อแตกต่างดังกล่าวจึงพบว่า ประชาสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงมีทั้งลักษณะของการเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรประเภทอาสาสมัคร ฯลฯ และการเกิดขึ้นจากการจัดตั้งขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งจะรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของภาครัฐ ทั้งในส่วนของสาธารณสุขและการศึกษา รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าในเวลาต่อมาจึงมีส่วนส่งผลให้ภาครัฐสามารถแสดงการครอบงำประชาสังคมได้

อย่างไรก็ตามการส่งเสริมของภาครัฐในทางตรงแสดงออกมาให้เห็นได้ นอกจากจะเข้าไปมีส่วนต่อการผลักดันและจัดตั้งแล้ว ยังหมายรวมถึงการเข้าไปจัดระเบียบกลุ่มประชาสังคมในสังคมในทางกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีการระบุถึงการรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นประชาสังคมในรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ^๕ ภาครัฐได้ออกกฎหมายให้กลุ่มประชาสังคมต้องมาจดทะเบียนในฐานะนิติบุคคลเพื่อ

^๕ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕, พ.ศ. ๒๔๘๙, พ.ศ. ๒๔๙๐, พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๔๙๕, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีแสดงในประชาสังคม : นัยในเชิงกฎหมาย

เป็นการแสดงการรับรองสถานภาพจากรัฐ และใช้คำว่า ... “สหกรณ์ สหภาพ สมาคม สหพันธ์” ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐ ทั้งในส่วนของการจัดตั้ง ดำเนินการและการควบคุม ในขณะที่กลุ่มประชาสังคมที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนมีสภาพ เป็นนิติบุคคลมีสถานภาพทางกฎหมายไม่ชัดเจน ใช้คำว่า “หมู่คณะอื่นๆ” ดังเช่น กลุ่มสมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรรายย่อย ฯลฯ โดยกลุ่มนี้จะไม่มีความสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกับภาครัฐ การดำเนินงานเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของสมาชิกในกลุ่ม โดย จะสังเกตเห็นได้ว่า ประชาสังคมที่ถูกจัดตั้งขึ้นและรับรองโดยรัฐนั้นจะได้รับความ สนใจและส่งเสริมการดำเนินงานมากกว่าประชาสังคมที่ไม่ได้รับรองสถานภาพทาง กฎหมาย และเป็นที่มาของการส่งเสริมที่ตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมกัน

ในส่วนของบทบาททางอ้อม

หากพิจารณาถึงบทบาทการส่งเสริมทางอ้อมภาครัฐได้พยายามแสดงถึง แนวทางดังกล่าวผ่านการกำหนดเป็นนโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงานภาค รัฐเพื่อผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการทำงานที่เข้มแข็งขึ้นของภาคประชาชนแทนที่จะ คอยรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ดังเช่น ในส่วนของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ได้ระบุถึงการสนับสนุนประชาสังคมอยู่ หลายกรณี ได้แก่ การส่งเสริมให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา จิตใจโดยเฉพาะองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการพัฒนาจิตใจรวมทั้งสร้างมาตรการจูงใจภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ดนตรี และศิลปะเข้าร่วมในการพัฒนาเยาวชนและประชาชน การส่งเสริมโดยการให้ ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการรวมตัวของชุมชน ทั้งในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และ บทบาทขององค์กรชุมชน รวมทั้งทักษะในการพัฒนาองค์กรให้ดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในหลายหน่วยงานได้พยายามสร้างความเข้มแข็งในการ ดำเนินงานให้กับภาคประชาสังคม โดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยให้ความช่วยเหลือ

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
ธวัช ธรรมะบัณฑิต



LIERT



อยู่ห่าง ๆ กรณีของกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะทำการผลักดันผ่านกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหลัก โดยกรมการพัฒนาชุมชนได้จัดตั้ง “โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (สปท.)” กรมพัฒนาชุมชนยังได้สนับสนุนให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็น “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต” นอกจากนี้ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ผลักดันโครงการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การสวัสดิการสังคมภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นประชาสังคมในรูปแบบหนึ่งผ่านกรมประชาสงเคราะห์ และในส่วนของกรุงเทพมหานครก็ได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งประชาสังคมในรูปแบบที่เรียกว่า “ประชาสังคมเมือง” ฯลฯ

ดังนั้นจึงเป็นที่สังเกตว่าการดำเนินงานส่งเสริมของภาครัฐนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของตัวนโยบาย และแนวทางในการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับแนวคิดของผู้นำทั้งในส่วนของรัฐบาลในสมัยต่าง ๆ และผู้นำหน่วยงาน โดยอาจกล่าวได้ว่า หากยุคสมัยใดผู้นำให้ความสนใจต่อการส่งเสริมสนับสนุนประชาสังคมในเรื่องใดมากก็ทุ่มงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าวอย่างมากตามนโยบายที่ตนเสนอและให้ความสนใจ อาทิ นโยบายของรัฐบาลสมัย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ที่มุ่งเน้นการเร่งรัดสาธารณสุขมูลฐานในชนบท โดยสนับสนุนองค์กรประชาชน สถาบันครอบครัว และอาสาสมัครสาธารณสุขให้เข้ามามีบทบาทอย่างเข้มแข็งในการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ นโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มุ่งเน้นนโยบายด้านสตรี เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส โดยได้สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรชุมชน และสถาบันศาสนาตลอดจนสื่อมวลชน เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชน นโยบายสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งได้เสนอนโยบายทางด้านเกษตร โดยจัดตั้ง “สภาการเกษตรแห่งชาติ” เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน ในการ



ประสานนโยบายการผลิต การแปรรูปผลผลิต และการตลาดอย่างครบวงจร เป็นต้น นโยบายการส่งเสริมประชาสังคมของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หากพิจารณา จะเห็นตัวอย่างของนโยบายมากมายที่มีส่วนสนับสนุนประชาสังคมในด้านเศรษฐกิจ และการเกษตร ตามกระแสเศรษฐกิจพอเพียง อาทิ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และ นโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ฯลฯ ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจจะส่งผลให้การ ดำเนินการส่งเสริมประชาสังคมของภาครัฐในลักษณะของการตามกระแสของผู้นำ ดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการขาดความต่อเนื่องทั้งในส่วนของการดำเนินการและงบประมาณ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้

ประเด็นที่ ๒ การพิจารณาผ่านมุมมองของประชาสังคมต่อการส่งเสริม ของรัฐ

นโยบายของรัฐต่อประชาสังคมในเมืองไทยนั้นยังมีลักษณะของการ ระวังระมัดระวัง และมองประชาสังคมต่าง ๆ ในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก แม้สถานการณ์ ในปัจจุบันของประชาสังคมต่าง ๆ จะดีขึ้นในสายตาของรัฐก็ตาม แต่ในมุมมองของ กลุ่มประชาสังคมการสนับสนุนและการส่งเสริมก็ยังค่อนข้างน้อยและอยู่ในวงจำกัด ทั้งในแง่ขอบเขตของการสนับสนุนและการส่งเสริม โดยเฉพาะในส่วนของ งบประมาณที่จัดสรรให้ อีกทั้งการสนับสนุนและการส่งเสริมมักเป็นการสนับสนุน และการส่งเสริมประชาสังคมที่เป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ และการเกิดขึ้นของกลุ่ม ประชาสังคมมีลักษณะของการจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐมากกว่าการเกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติ นอกจากนี้จะสังเกตเห็นว่าประชาสังคมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติจะไม่ได้รับการ สนับสนุนจากรัฐ ในทางตรงกันข้าม รัฐกลับจะทำการควบคุมและตรวจสอบเสียมากกว่า รวมทั้งยังปรากฏให้เห็นถึงข้อจำกัดอันก่อให้เกิดการบ่อนทำลายความเข้มแข็งของ ประชาสังคม อาทิเช่น การส่งเสริมของรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการครอบงำจากกรณี ของป่าชุมชน ซึ่งในตอนแรกกลุ่มชาวบ้านที่รวมตัวกันเป็นประชาสังคมมองว่า รัฐนั้น มีบทบาทสำคัญต่อการปลูกกระแสจิตสำนึกให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวบ้านเป็น

ประชาสังคมในการดูแลและอนุรักษ์ป่าไม้ของชุมชน จะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุม ดูแล ทรัพยากรป่าไม้อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา กลับพบว่าการส่งเสริมของรัฐนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการครอบงำ จะเห็นได้จากการที่ข้อกำหนดในพระราชบัญญัติถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากการทำประชาพิจารณ์ โดยมีได้มีการปรึกษาเครือข่ายของประชาสังคมและองค์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องเลย ซึ่งข้อกำหนดโดยรัฐดังกล่าวได้สร้างความลำบากและยุ่งยากต่อประชาสังคมในการเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนี้การดำเนินการของกลุ่มประชาสังคมยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากภาครัฐอย่างเข้มงวด ดังเช่นหมู่บ้านป่าไม้และโครงการสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐได้ริเริ่มขึ้น มีเจตนาที่จะส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ให้เป็นประชาสังคมที่ช่วยรัฐในการดูแลรักษาป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม ซึ่งภายหลังจากดำเนินการปัญหาที่พบคือ หน่วยงานของรัฐสนใจแต่จะควบคุมและมีอำนาจเหนือกลุ่มประชาสังคมที่ได้รับแรงสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นรวมทั้งกรณีความขัดแย้งของรัฐกับชาวบ้านในโครงการหมู่บ้านป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติเขาภูหลวง นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า ปัญหาหลักของหมู่บ้านป่าไม้ส่วนใหญ่ สืบเนื่องมาจากการวางแผนและข้อกำหนดต่าง ๆ นั้นกำหนดจากข้างบนลงมาที่กลุ่มของประชาสังคมหมู่บ้านป่าไม้ ไม่ได้มีการปรึกษาหารือและให้ทางเลือก จึงอาจกล่าวได้ว่า ตัวอย่างของความล้มเหลวของประชาสังคมของป่าชุมชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐก็เป็นบทสะท้อนที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการครอบงำของรัฐนั่นเอง

นอกจากนี้สาเหตุอันเกิดจากการส่งเสริมภายใต้บทบาทที่สวนทางระหว่างภาครัฐและประชาสังคม ถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมอย่างมาก กล่าวคือในขณะที่ภาครัฐมีความต้องการที่จะส่งเสริมประชาสังคม แต่ภาครัฐก็กลับเกรงกลัวถึงผลกระทบในการดำเนินการของประชาสังคมโดยเฉพาะบทบาทของการตรวจสอบว่าจะมีผลต่อการดำรงอยู่ของ

ระบบราชการเอง ดังนั้นบ่อยครั้งภาครัฐจึงพยายามที่จะปิดกั้นการเข้าไปรับรู้ถึงข้อมูลในการดำเนินการของภาครัฐ และยังคงพยายามที่จะรักษาพื้นที่ของตนไว้ แทนที่จะส่งเสริมให้เกิดพื้นที่สาธารณะ ซึ่งมีลักษณะที่สวนทางกับอุดมการณ์ของภาครัฐในระบอบประชาธิปไตยที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่สาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณี การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาสังคมในการต่อต้านการคอร์รัปชัน กรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข การดำเนินการยังคงอยู่ภายใต้ระบบราชการและความแข็งแกร่งของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับการยอมรับของภาครัฐ ที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและการสั่งการตรวจใดที่หลักการของกลุ่มในการดำเนินการไม่ขัดแย้งต่อเส้นทางในการขยายอำนาจของพื้นที่ของระบบราชการ トラบนั้นกลุ่มประชาสังคมยังคงอยู่ได้และได้รับการสนับสนุน จะเห็นได้ว่า บทบาทในการต่อต้านการทุจริตและคอร์รัปชันเป็นบทบาทที่เป็นด้านรับ ชัยชนะที่ได้รับจากการเคลื่อนไหวยังไม่จัดว่าอยู่ในระดับที่สามารถสร้างแรงกดดัน ฝ่ายบริหารทั้งในส่วนของข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองให้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปองค์การได้ คงมีแต่การวางจังหวะก้าวที่ผลักดันให้มีการปฏิรูปองค์การหรือกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น จึงจะเป็นบทบาทในด้านรุกและเป็นการแก้ไขปัญหารากเหง้าและถึงจะเป็นชัยชนะอย่างแท้จริงโดยที่การดำเนินการดังกล่าวจะนำมาซึ่งการยอมรับในการขยายตัวของพื้นที่สาธารณะ ซึ่งแน่นอนพื้นที่ของรัฐย่อมลดน้อยลง รัฐอาจจะต้องลดบทบาทในการดำเนินการลงเพื่อปล่อยให้สาธารณะเริ่มมีบทบาทแทนโดยผ่านการดำเนินงานของกลไกประชาสังคม ซึ่งหมายความว่ารัฐต้องเป็นฝ่ายตั้งรับในขณะที่ประชาชนต้องเป็นฝ่ายรุก บทบาทในทางอุดมคติที่ต้องยอมรับว่าสวนทางกับความ เป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งบทบาทในอุดมคติดังกล่าวมีอาจเกิดขึ้นโดยง่ายเนื่องจากสภาพสังคมไทยยังคงมีลักษณะของ “รัฐราชการ” ระบบราชการยังคงมีอำนาจ

บทบาทของภาครัฐไทย “ผู้สร้าง” หรือ “ผู้ทำลาย” ประชาสังคม
ธวัช ธรรมโชติ



ล้นพ้นและยังคงต้องการเป็นหลักในการพัฒนารวมทั้งต้องการขยายอาณาเขตต่อไปมากกว่าการยอมให้ภาคประชาชนมีบทบาท

รวมทั้งจากการศึกษายังพบว่า การส่งเสริมของภาครัฐยังมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ โดยรัฐมักจะให้ความสนใจแต่เฉพาะในส่วนของการรวมกลุ่มอันเกิดจากชนชั้นกลาง แต่ในส่วนการรวมกลุ่มของชนชั้นล่างกลับถูกละเลย องค์กรที่รวมตัวกันในระดับรากหญ้า ในมุมมองของภาครัฐยังคงอยู่ในแง่ลบอยู่มากและมีน้ำหนักน้อยเมื่อเทียบกับการรวมกลุ่มของชนชั้นกลาง นอกจากนี้ยังพบว่า การส่งเสริมและสนับสนุนของภาครัฐนั้นยังขึ้นอยู่กับพิจารณาสถานภาพทางกฎหมายของกลุ่มประชาสังคมด้วย ซึ่งโดยมากกลุ่มประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมักเป็นกลุ่มชนชั้นกลางที่รัฐมีส่วนในการเข้าไปจัดตั้งและได้รับการรับรองสถานภาพเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย ในขณะที่การรวมกลุ่มของกลุ่มประชาสังคมรากหญ้ามักเป็นการรวมตัวกันขึ้นจากเจตนารมณ์และไม่ได้รับการรับรองสถานภาพทางกฎหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้รัฐไม่ให้ความสนใจสนับสนุนเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐมีการสร้างกลุ่มเพื่อต่อต้านการเรียกร้องของชาวบ้าน หรือที่เรียกว่า “การสร้างมือבחนมมือבח” และบางครั้งก็มีการปราบปรามอย่างรุนแรง และการสร้างข่าวหรือเหตุการณ์เพื่อก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม เหตุการณ์เหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐต่อกลุ่มหรือองค์กร ที่ระดับสถานภาพและโครงสร้างที่แตกต่างกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันและก่อให้เกิดความคับข้องสงสัยและนำไปซึ่งความขัดแย้งในที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีของกลุ่มสมัชชาคนจน ดูเพียงผิวเผินเหมือนภาครัฐจะส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มสมัชชาคนจน แต่ในความเป็นจริงแล้วภาครัฐกลับแสดงความกีดกันแทนการดำเนินการส่งเสริม ซึ่งลักษณะของการแสดงความกีดกันดังกล่าวแสดงให้เห็นในรูปของความพยายามที่จะสลายความเข้มแข็ง ขององค์กร โดยที่กลุ่มแกนนำคือเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของกระบวนการทำลาย ความ

พยายามดังกล่าวแสดงออกมาในหลายวิธี ดังเช่น การยุบให้แก่นำหวาดระแวง
กันเองและการชักนำเข้ามาเป็นสมัครพรรคพวกของนักการเมือง ดังนั้นแนวทางใน
การดำเนินการของกลุ่มสมาชิกคนจนนั้น จึงเป็นแนวทางที่ดูออกจะแข็งกร้าวเพราะ
ประสบการณ์ที่ผ่านมาสอนให้รู้ว่าการเจรจากับรัฐที่ผ่านมาครั้งแล้วครั้งเล่าเป็นความ
พยายามที่สูญเปล่า ผลการเจรจาแต่ละครั้งจะต้องลงเอยด้วยการตั้งคณะกรรมการ
และในที่สุดเรื่องก็เงียบหายไปเพราะกรรมการไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจในการ
แก้ไขปัญหา และไม่ได้รับความร่วมมือจากกลไกของรัฐในระดับท้องถิ่น การเดิน
ขบวนกดดันรัฐบาลจึงเป็นทางเลือกสุดท้ายที่เหลืออยู่ นอกจากนี้กลุ่มสมาชิกคนจ
ยังมีความเชื่อว่าการเข้ามาของรัฐอย่างไม่วางใจ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐมักมีมุมมองใน
ด้านลบต่อกลุ่ม ส่งผลให้มีบทบาทของการทำลายความเข้มแข็งของกลุ่มมากกว่าการ
ส่งเสริมกลุ่ม ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของ
ชนชั้นกลาง ดังเช่น กรณีของสภาหอการค้าไทย ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของชนชั้นกลาง
อาทิ นักธุรกิจ นักวิชาการ ฯลฯ ได้รับการยอมรับและส่งเสริมจากภาครัฐเป็นอย่างดี
จนส่งผลให้กลุ่มดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะ
ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจ และชี้้นำการดำเนินงานของภาครัฐบาล ผลจากการศึกษา
ถือว่าเป็นการตอกย้ำถึงบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมประชาสังคมบนพื้นฐาน
ของความไม่เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตามการที่สังคมไทยได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี ๒๕๕๐ และ
มีรัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง บรรยากาศความสัมพันธ์บทบาทระหว่างภาครัฐ
และประชาสังคมก็ยังพบว่าสวนทางกันอยู่บ่อยครั้ง สืบเนื่องจากการรวมกลุ่มของ
กลุ่มคนไล่ทักษิณ เนื่องจากปรากฏภาพของรัฐบาลเงา จนนำมาซึ่งการที่รัฐบาล
ประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน
(พ.ศ. ๒๕๕๑) ผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นที่ทราบกันดีว่า
ยังผลต่อการรวมกลุ่ม และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมทางการเมืองอย่าง

บทบาทของภาครัฐไทย "ผู้สร้าง" หรือ "ผู้ทำลาย" ประชาสังคม
ธวัช ธรรมโชติ



หลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมไปถึงบรรยากาศในการควบคุมสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ทั้งใน ส่วนของทหารและตำรวจที่อยู่ในภาวะตึงเครียด รวมทั้งเกิดความหวาดระแวงระหว่าง ๒ กลุ่มทั้งในส่วนที่ต่อต้านและสนับสนุนภาครัฐบาล ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการ ของรัฐบาลที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน

ดังนั้นหากเราพิจารณาถึงแนวทางการส่งเสริมประชาสังคมของภาครัฐ ผ่านมุมมองของประชาสังคมจะเห็นได้ถึงข้อจำกัดและจุดบกพร่องในการส่งเสริมของ ภาครัฐ โดยแสดงออกมาให้เราเห็นได้จากบทสรุปของกรณีศึกษาประชาสังคมใน ประเทศไทย ซึ่งเป็นเพียงบางส่วนของที่หยิบยกมาเพื่อสร้างเข้าใจแก่ภาคประชาชนต่อ พฤติกรรมที่แท้จริงของภาครัฐในการแสดงบทบาทการส่งเสริมประชาสังคมใน ประเทศไทย และเพื่อยืนยันถึงความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงระหว่างอุดมการณ์ของรัฐ ในระบอบการปกครองตามทฤษฎีประชาธิปไตยกับภาพลักษณ์ที่ปรากฏขึ้นจริงใน สายตาของประชาสังคม และเพื่อประโยชน์ในการประสานและลดช่องว่างของความ แตกต่างระหว่างอุดมการณ์และข้อเท็จจริงของบทบาทภาครัฐในการส่งเสริมประชา สังคมของไทยต่อไป...

เอกสารอ้างอิง

๑. กรมการพัฒนาชุมชน. ๒๕๒๘. โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (สปท.) ระยะที่ ๒ กรุงเทพฯ.
๒. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ปราบกฏการณ์มีอบสมัชชาคนจน
ประท้วงความขัดแย้งใน
๓. เกษียร เตชะพีระ, “ส่งสมัชชาคนจน ลาที่มีใช้ลาก่อน” มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐. สังคม, มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐.
๔. ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, ประชาสังคม : ทรรศนะ
นักคิดในสังคมไทย. มติชน. ๒๕๕๐.
๕. ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, “ประชาสังคมและสิทธิในการไม่เชื่อฟัง
รัฐของประชาชน” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และมูลนิธิ
ภูมิปัญญา, ๒๕๕๐.
๖. ประเวศ วสี, วิถีบูรณาการ : ทางออกทางภูมิปัญญา, ยุทธศาสตร์
ประเทศไทย ๑๙๙๙ - ๒๐๐๐, วิถีทรรศน์. ๒๕๕๐.
๗. ประเวศ วสี, “ขบวนการแพทย์ชนบทในประเทศไทย”
หมอชาวบ้าน. ฉบับประจำเดือนมิถุนายน กรกฎาคม ตุลาคม, ๒๕๔๒.
๘. พงศศิธาน ชุมพล, การจรรโลงประชาธิปไตย ๒ : ประชาสังคม,
วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีที่ ๒๙
๙. นवलน้อย ตริรัตน์, ประชาสังคมกับการเคลื่อนไหวต่อต้านการ
คอร์รัปชัน : ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของ
กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๔.



๑๐. นีรกาย นีรนาม, แกนนำ ทำไมมานำมืออบสมัชชาคนจน, มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๙ กุมภาพันธ์, ๒๕๕๐.
๑๑. รายงานสืบสวนสอบสวนเรื่องการกล่าวหาเรื่องเรียนกรณีการทุจริต การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขของ คณะกรรมการสืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการปราบปราม และประพฤติมิชอบในวงราชการ เลขที่ ๕๑๐๑๑๒๑๗
๑๒. วิชัย โชควัฒนา, “เงื่อนไขการยกเลิกราคากลางยา” หนังสือพิมพ์ ไทยโพสต์ ๕ กันยายน ๒๕๕๑.
๑๓. วรดุลย์ ตูลารักษ์, ยุทธศาสตร์ประชาสังคมและการวางรากฐาน ประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม
๑๔. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), วิวัฒนาการของ ประชาสังคมในประเทศไทย, ๒๕๕๓.
๑๕. เสกสรร ประเสริฐกุล, “พัฒนาการของความสัมพันธ์ของรัฐกับ สังคมในประเทศไทย” ใน ฉลอง สุนทรวาณิชย์, วิพากษ์สังคมไทย, กรุงเทพฯ ๒๕๓๘.
ร่วม ในทัศนะของ ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์, ยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๑๙๙๙ - ๒๐๐๐, วิถีทรรศน์, ๒๕๕๐.
๑๖. สัมพันธ์ เตชะอธิก, “มืออบคนจนจากรากหญ้าถึงยอดตึก” มติชน รายวัน ฉบับวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐.
๑๗. อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล, ชบวนการประชา สังคมไทย : การเคลื่อนไหวภาคพลเมือง, โครงการวิจัยและพัฒนา ประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๒.
๑๘. อนุชาติ พวงสำลี และ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล, ประชาสังคม : คำ ความคิด และ ความหมาย, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๕๐





๑๙. Shalardchia Ramitanondh-Forest and deforestation in Thailand :
a pandisciplinary approach in Culture and Environment in
Thailand A Symptom of Siam Society, 1989. (ฉบับแปล)

๗๗

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ "ผู้สร้าง" หรือ "ผู้รักษามรดก" ประชาสัมพันธ์
ธวัช ธรรมโชติ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ :

บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ

สมัชชัญ สมบัติพานิช*

บทนำ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอีกหนึ่งหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรมีความพยายามที่จะทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาครอบคลุมและขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่^๑ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ

* นบ. ธรรมศาสตร์, นม. ธรรมศาสตร์ (สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ) นิตกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๑ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตอนหนึ่งว่า “...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีหลักสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและมีสัมฤทธิ์ผล...”



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

ของประชาชนที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาก่อน^๓ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ บทบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดระยะเวลาเพื่อให้การตรากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว โดยมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้แล้วเสร็จเรียบร้อยภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา^๔ เพื่อป้องกันปัญหาจากการละเลยของฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวดังที่เคยปรากฏมาแล้วเมื่อครั้งอยู่ระหว่างการบังคับใช้

^๓ เช่น การคุ้มครองบุคคลจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา ๓๕ การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึงทุกเพศและทุกวัยตามความเหมาะสมตามมาตรา ๔๐ การคุ้มครอง ด้านแรงงาน โดยได้รับหลักประกันในการดำรงชีพทั้งระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ตามมาตรา ๔๔ สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการไม่ถูกแทรกแซงในการเสนอข่าวสารตามมาตรา ๔๕ การให้ผู้พิการได้รับการศึกษาฟรีไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ตามมาตรา ๔๙ การคุ้มครองเด็ก เยาวชน และ บุคคลในครอบครัวตามมาตรา ๕๒ การคุ้มครองบุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๕๕ การขยายสิทธิ ชุมชนในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่ง แวดล้อม และสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ - ๖๗ การรับรองสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๖๒ เป็นต้น

^๔ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐๕ (๑) ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรียังมีหน้าที่จัดทำหรือ ปรับปรุงกฎหมายส่วนที่นอกเหนือจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แก่ การจัดทำกฎหมายว่าด้วย สภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗๔ (๗) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา ๔๑ (๔) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา ๔๔ (๔) กฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๔๗ (๔) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตามมาตรา ๒๕๖

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ
สมัชชัญ สมบัติพานิช



LIIRT

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์มาตรา ๓๐๓ (๑) แล้วพบว่า มาตรา ๓๐๓ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ได้ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ปัญหาของมาตรา ๓๐๓ (๑) ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. มาตรา ๓๐๓ (๑) : ภารกิจที่ไม่ชัดเจน

มาตรา ๓๐๓ (๑) ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในระยะเวลา ๑ ปี นับจากวันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยในวรรคท้ายได้บัญญัติยกเว้นหน้าที่ดังกล่าว หากปรากฏว่ากฎหมายที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ซึ่งหากพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติ ทำให้เข้าใจได้ว่า หากมีกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีภาระในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในส่วนนั้นอีก

^๔ อาทิเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กและเยาวชน พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้มาแล้วถึง ๖ ปี หรือการไม่เคยปรากฏการจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภคเลย

ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานตามมาตรา ๔๔ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งปัจจุบันนี้มีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่จัดให้มีหลักประกัน ปลอดภัย และหลักประกันในการทำงาน อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องเร่งจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในส่วนดังกล่าวตามมาตรา ๓๐๓ (๑) อีก

ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๓๐๓ (๑) นั้น จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่สามารถกำหนดการดำเนินการได้เอง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมหรือการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการไม่ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเนื่องจากเห็นว่ากฎหมายเดิมนั้นมีเนื้อหาที่สอดคล้องอยู่แล้ว จึงไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนในการพิจารณาว่ารัฐมนตรีได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐๓ (๑) ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วหรือไม่

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เคยมีการแสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในมาตรา ๓๐๓ (๑) ดังนี้

“...ใน (๓)^๕ นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา กระผมอยากจะเรียนถามทางท่านยกร่างนะครับว่า เนื่องจากมันเยอะเหลือเกินนี่นะครับ แล้วภายใน

^๕ หมายถึงมาตรา ๓๐๓ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑ ปี นี้ทางท่านคิดว่าจะสามารถออกกฎหมายเหล่านี้ได้ครบถ้วนหรือเปล่า กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาตินี้ ตามมาตรา ๗๙ นี้ โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้อันนี้หมายถึงว่าจะออกมาเป็นฉบับเดียว หรือว่าจะเป็นหลายฉบับครับ ขออนุญาตเรียนถาม ท่านจะแยกใหม่ การศึกษาอะไรทั้งหลายนี้ ซึ่งมันก็หลากหลายมากนะท่านประธาน การศึกษานอกโรงเรียนก็เป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่ง การศึกษาตลอดชีวิตนี่ก็เรื่องใหญ่เรื่องหนึ่ง ท่านจะแยกเป็นหลายฉบับ หรือท่านจะรวมเป็นฉบับเดียว แล้วภายในเวลา ๑ ปี นี้ ท่านจะสามารถร่างออกมาได้ตามเจตนารมณ์ของ (๓) นี้หรือไม่ครับ ...”^๖

“...ประเด็นที่ท่านพิเชียรถาม ขออนุญาตกราบเรียนครับว่า สามารถออกกฎหมายทั้งหมดได้หรือไม่ภายใน ๑ ปี ก็เข้าใจว่าเมื่อเราเขียนอย่างนี้แล้วนะครับ ฝ่ายปฏิบัติคงต้องไปทำให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี แล้วถามว่าจะมีปัญหาอะไรหรือไม่ในการออกกฎหมายนะครับ ผมคิดว่าอาจจะมีความอยู่บ้าง แต่ว่าอย่างไรก็แล้วแต่เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้นะครับ ผมคิดว่าฝ่ายปฏิบัติต้องไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งสิ้นนะครับรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ ๑

ประเด็นที่ ๒ ถามว่ากฎหมายทั้งหลายจะแยกกันใหม่ อันนี้คงขึ้นกับดุลพินิจของฝ่ายจัดทำนะครับ เราไม่ได้ศึกษารายละเอียดเรื่องนี้พวกนี้โดยตรงนะครับ คงต้องให้ฝ่ายกฤษฎีกา ฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องนี้เข้าไปริเริ่มเองนะครับ เข้าไปศึกษาเอง อาจจะรวมเป็นฉบับเดียวกัน อาจจะแยกเป็น ๒ ฉบับ ๓ ฉบับ เพราะฉะนั้นคงไม่ได้เกี่ยวข้องกับพวกเราโดยตรง...”^๗

^๖ สำนักกรรมการประชุมและตัวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔ / ๒๕๕๐ เป็นพิเศษ, วันเสาร์ที่ ๓๐ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๙๑. (คำอภิปรายของนายพิเชียร อำนาจวาจระเสริฐ)

^๗ สำนักกรรมการประชุมและตัวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔ / ๒๕๕๐ เป็นพิเศษ, วันเสาร์ที่ ๓๐ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๙๒. (คำอภิปรายของศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์)

จากคำอภิปรายข้างต้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ๑ ปี ไม่ว่าจะประสบปัญหาอย่างไรก็ตาม แต่ในส่วนวิธีการดำเนินการให้สำเร็จและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างฯ กลับไม่กำหนดวิธีการที่แน่ชัดและปล่อยให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยอิสระ ซึ่งจะทำให้เกิดข้อสงสัยถึงความสำเร็จในการกิจดังกล่าวว่าจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้จริงหรือไม่

นอกจากนี้ หากพิจารณาเนื้อหาของมาตรา ๓๐๓ (๑) พบว่ามีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ ซึ่งว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐมนตรีไม่ต้องดำเนินการปรับปรุงภายในกำหนดเวลา เช่น บทบัญญัติในหมวด ๓ ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๑ - ๔๒ ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๔๓ ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ตามมาตรา ๖๓ - ๖๕ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไม่มีกระบวนการเร่งรัดต้องปรับปรุงกฎหมายแต่อย่างใด

๒. ปัญหาการกำหนดวิธีการปรับปรุงกฎหมายหากคณะรัฐมนตรีดำเนินการไม่เสร็จทันกำหนดเวลา

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของมาตรา ๓๐๓ (๑) ได้แก่ การบังคับคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่ามาตรานี้บัญญัติกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาโดยไม่สามารถปฏิเสธ ละเลยที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว^๖ แต่ก็ไม่มีกำหนดถึงความ

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด...”

รับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหากไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายให้ทันระยะเวลาตามที่กำหนด

ในประเด็นดังกล่าว หากพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา ๓๒๓ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องพิจารณากฎหมาย ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน และ ๙๐ วัน ตามลำดับ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณากฎหมายไม่เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้อายุของสภานั้นสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลานั้น โดยการกำหนดให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดลงนี้ทำให้มาตรา ๓๒๓ มีลักษณะเป็นบทลงโทษไปด้วยในตัว^{๘๕} ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากแต่มีการแสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในการอภิปรายชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้^{๘๖}

“...การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาแน่นอนว่ากฎหมายเรื่องใดจะต้องออกในระยะเวลาใดนั้น ถ้ารัฐบาลไม่สามารถทำได้ ไม่ทำ หรือไม่สามารถทำตามเวลาที่กำหนดนั้น ความรับผิดชอบของรัฐบาลในทางการเมืองต้องมี นั่นก็คือหมายความว่าอาจโดนสภานั้นตั้งกระทู้ถาม ทั้งตั้งอภิปราย หรือแม้กระทั่งที่สุดก็คือถอดถอน เพราะการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กราบเรียน

^{๘๕} ดู สุรพล นิตโกรพจน์, ผลทางกฎหมายของบทเฉพาะกาล เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้, [ออนไลน์] แหล่งที่มา www.nccc.go.th/nccc/constitution/NewsUpload/40_1_acharnsurapol03.doc (๕ มกราคม ๒๕๕๑)

^{๘๖} สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๘ / ๒๕๕๐ เป็นพิเศษ, วันเสาร์ที่ ๓๐ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๙๙ - ๑๐๐. (คำอภิปรายของนายอัษฎพร จารุจินดา)

ว่าที่เป็นปัญหาในที่ผ่านมาของการใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ นั้น มีการเขียนเรื่องกฎหมายบางเรื่องที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน เป็น ๓๖๐ วันบ้าง ๒๗๐ วันบ้าง หรือแม้กระทั่งปีหรือสองปีบ้าง กฎหมายที่กำหนดระยะเวลาแน่นอนนั้นรัฐบาลทำเสร็จทันเวลาทั้งหมด แต่ว่ากฎหมายอีกกลุ่มใหญ่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทั้งหมดนั้น ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดเวลาไว้ อันนั้นคือปัญหาที่ทำให้รัฐบาลนั้นไม่ได้ทำ ดำเนินการมาจนปล่อยเวลามาในรัฐธรรมนูญคราวนี้นั้นก็เลยกำหนดค่อนข้างชัดเจนว่า ในหมวดสิทธิเสรีภาพทั้งหมดนั้นจะต้องกำหนดกฎหมายออกมาภายใน ๑ ปี ซึ่งจะทำให้มีเวลาบังคับรัฐบาลที่แน่นอน แล้วก็เกิดความรับผิดชอบต่อรัฐบาล อยากกราบเรียนว่าถึงแม้ไม่ต้องเขียนไว้ในบทบัญญัติในส่วนหน้าหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้นมีอยู่ ทั้งที่กราบเรียนแล้วว่าทั้งกรณีที่เป็นการบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อันนั้นเป็นข้อหาที่สามารถถอดถอนได้ตามปกติอยู่แล้วครับ ก็เลยขอความกรุณาว่าบทบังคับมันจะมีอยู่ในตัว เพราะเรากำหนดเวลาการออกกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบตามนั้นครับ”

“...ทางรัฐบาลได้เคยสอบถามไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เวลาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นมีความหมายแค่ไหน คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ตีความว่าเป็นระยะเวลาเร่งรัดเพราะผลทางกฎหมายมันจะไม่เกิดอะไร แต่ในการตีความหรือให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ด้วยว่า แต่ถ้าพ้นระยะเวลาไปแล้วนั้นไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญนั้นผู้ที่รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง อันนั้นเขียนอยู่ในบันทึกความเห็นค่อนข้างชัด นอกจากนั้นก็เอาไว้เป็นที่อ้างอิงได้ว่า การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญในเรื่องระยะเวลาที่กำหนดไว้ นั้นผู้ไม่ปฏิบัติต้องรับผิดชอบครับ”

คณะกรรมการได้อธิบายอย่างชัดเจนว่ามาตรา ๓๐๓ (๑) มีสภาพบังคับอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ^{๙๙} ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบหรือถอดถอนรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าว ได้แก่

ก. การขอยื่นถอดถอนรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเนื่องจากใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๒๗๔ ประกอบมาตรา ๒๗๐

ข. การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ประกอบมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก)

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้จะมีกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวมิใช่หน้าที่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้ต้องกระทำโดยทันทีหากมีการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐๓ (๑) ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบดังกล่าวเกิดความไม่แน่นอนและจะส่งผลให้มาตรา ๓๐๓ (๑) นี้สิ้นผลไร้สภาพบังคับไปโดยปริยาย ที่สำคัญที่สุดคือกระบวนการตรวจสอบดังกล่าวก็มิได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการในส่วนที่เหลือแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทาง

^{๙๙} นอกจากคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๓ (๑) แล้ว คณะรัฐมนตรียังมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๔ ด้วย

การดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ และผู้รับผิดชอบ ทำให้การปรับปรุงกฎหมายตามบทเฉพาะกาลต้องชะงักงัน และทำให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องประสบปัญหาความล่าช้าอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น ถึงแม้ว่ามาตรา ๓๐๓ (๑) จะเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์บังคับคณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มี หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในหน้าที่ บทบัญญัติที่ขาดบทลงโทษรวมไปถึงการไม่มีกระบวนการรองรับกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่สามารถปรับปรุงกฎหมายได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้มาตรา ๓๐๓ (๑) ไม่เป็นหลักประกันด้านสิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

๓. แนวทางแก้ไขปัญหาและข้อสังเกต

๑. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากปัญหาในมาตรา ๓๐๓ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ขาดความชัดเจนในบทบัญญัติ ไม่สามารถบังคับคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีกระบวนการเพื่อให้ได้กฎหมายที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในเบื้องต้นจึงมีประเด็นให้พิจารณาว่าสมควรแก้ไขมาตราดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาหลักเกณฑ์การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ นั้น ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยการแก้ไขนั้นจะ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ
สมัชชัญ สมบัติพานิช



ต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ การแก้ไขมาตรา ๓๐๓ (๑) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลนั้นสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๒๙๑ นี้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทเฉพาะกาลที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวทางและระยะเวลาดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างระยะเวลาที่เพิ่งประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว นำพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรกว่าจะแล้วเสร็จนั้นจะเป็นการล่วงเลยกำหนดระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๐๓ (๑) ที่ต้องการให้มีกฎหมายรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรวดเร็วหรือไม่^{๓๓} นอกจากนี้ยังไม่มีสิ่งใดประกันว่าการเสนอญัตติแก้ไขมาตรา ๓๐๓ (๑) โดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความเกี่ยวข้องและผลประโยชน์ร่วมกันนั้นจะเป็นไปเพื่อลดภาระของคณะรัฐมนตรีเสียเอง ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อาจทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

ในกรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอย่างรวดเร็ว และเพื่อแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยง ละเลยหรือไม่ใส่ใจต่อหน้าที่ดังกล่าวดังที่เคยเป็นอยู่แต่เดิม การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด เพียงแต่สภาพบังคับตามมาตรา ๓๐๓ (๑) ยังขาดความชัดเจนและรายละเอียดบางประการ จึงสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวโดยกำหนด

^{๓๓} นอกจากนี้ หากปรากฏว่ามีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจริง ผู้เขียนคาดว่าจะต้องมีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่นนอกเหนือจากการแก้ไขบทเฉพาะกาลซึ่งทำให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใช้เวลานานมากยิ่งขึ้น

รายละเอียดเพิ่มกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นกรณีลทโทษคณะรัฐมนตรีโดยอาจผ่อนกำหนดเวลาให้ในบางกรณีที่มีความจำเป็น การกำหนดให้รัฐมนตรีชุดถัด ๆ ไปดำเนินการตามมาตรา ๓๐๓ (๑) โดยใช้กำหนดเวลาเดิมหรือกำหนดเวลาใหม่ตามความเหมาะสม ซึ่งการกำหนดรายละเอียดเหล่านี้สามารถทำให้กระบวนการปรับปรุงกฎหมายสามารถดำเนินต่อไปได้จนสำเร็จลุล่วง และจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

๒. สำหรับปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาแก้ไขมาตรา ๓๐๓ (๑) และความไม่น่าไว้วางใจของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอญัตติแก้ไขนั้นสามารถควบคุมได้หากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีได้มีประเด็นการแก้ไขในมาตราอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องผ่านการเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภา^{๓๓} ซึ่งจะทำให้การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญถูกกลั่นกรองโดยวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบได้ในระดับหนึ่ง

ด้วยเหตุผลข้างต้น การแก้ไขมาตรา ๓๐๓ จึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ทำให้แนวทางการปรับปรุงกฎหมายมีความชัดเจนมากที่สุด แต่การแก้ไขดังกล่าวจะต้องอาศัยระยะเวลาที่รวดเร็วและการกลั่นกรองที่มีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถนำไปสู่ทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

๒. ดำเนินการอย่างไรให้สำเร็จตามกำหนดเวลา

แม้ว่ามาตรา ๓๐๓ (๑) จะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับซึ่งจะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์หลายประการก็ตาม แต่ปัญหาที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือคณะรัฐมนตรีควรวางกรอบภารกิจหรือแนวทางการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เสร็จทันกำหนดเวลา และได้กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๐ (๖)

ในขณะนี้ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยกำหนดกรอบภารกิจให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๓๐๓ ในแต่ละส่วน และให้รายงานความคืบหน้าทุก ๓ เดือน^{๙๙} จนครบ ๑ ปี โดยให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐^{๑๐๐} นอกจากนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ยังได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินการกิจ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจส่วนของตนรายงานผลการดำเนินการไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุก ๓ เดือน^{๑๐๑} อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางการดำเนินงานตามกรอบภารกิจดังกล่าวมีความชัดเจนในระดับที่ทำให้แต่ละหน่วยงานทราบถึงภารกิจของตนตามกำหนดเวลาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีส่วนที่ยังเป็นปัญหาอันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. การกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานราชการแต่ละส่วนดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายยังขาดความเหมาะสมบางประการ เนื่องจากในบางกรอบภารกิจนั้นกำหนดหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในลักษณะจำกัด อาทิ กรอบภารกิจตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพในการศึกษานั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษานั้นมีเป็นจำนวนมาก ซึ่ง

^{๙๙} โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕ / ๖ ๑๔๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ สำหรับรายละเอียดกรอบภารกิจที่แต่ละหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบนั้น โปรดดู ตารางแนบท้าย

^{๑๐๐} โปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕ / ๖ ๑๖๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

^{๑๐๑} โปรดดู หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผร ๓๔ / ๖.๐๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

รัฐมนตรีที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเหล่านั้นมิใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการเสมอไป^{๑๖} ซึ่งจะทำให้มีการพิจารณากฎหมายฉบับเดียวกันจากหลาย
หน่วยงานอันมีลักษณะซ้ำซ้อนและเสียเวลาโดยใช่เหตุ

๒. กรอบภารกิจดังกล่าวยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ
ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบวนการนิติบัญญัติโดยตรง
ทำให้เกิดปัญหาหน่วยงานรัฐภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล
เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมี
ประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลถึงการตัดสินใจของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการจัดทำ
หรือปรับปรุงกฎหมาย

๓. กรอบภารกิจนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเข้าบริหารราชการ
แผ่นดินตั้งแต่เมื่อครั้งประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ
ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ ที่กำหนดให้เป็นภารกิจของคณะรัฐมนตรีที่
เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้
ความไม่สอดคล้องระหว่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญจะส่งผล
ถึงความเปลี่ยนแปลงในกรอบภารกิจของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่จะเข้ามาบริหาร
ราชการแผ่นดิน ทำให้การดำเนินงานตามกรอบภารกิจขาดความต่อเนื่อง

^{๑๖} อาทิ พระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕
ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๔
ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รักษาการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามี
กฎหมายที่เกี่ยวข้องและอาจอยู่ในข่ายที่ต้องปรับปรุงแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมิได้เป็น
ผู้รักษาการ

สาเหตุหลักของปัญหาข้างต้นเกิดจากการวางกรอบภารกิจที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบตามกรอบภารกิจทำงานไม่สะดวก ทั้งยังทำให้คณะรัฐมนตรีที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยตรงตามมาตรา ๓๐๓ (๑) และมีแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้วต้องปรับแผนให้เป็นไปตามกรอบภารกิจที่วางไว้อย่างยากลำบาก

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามมาตรา ๓๐๓ (๑) นั้นมีอยู่จำนวนหลายฉบับ ซึ่งบางส่วนนั้นก็เป็กฎหมายที่ตราเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่าการปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๓๐๓ (๑) จะเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมมากกว่าการจัดทำหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีน่าจะสามารดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลา อย่างไรก็ตาม ด้วยความหลากหลายทางเนื้อหาของกฎหมายที่อาจทำให้การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายไม่ครบถ้วนหรือซ้ำซ้อนกันในบางกรณี กรอบภารกิจตามมาตรา ๓๐๓ (๑) นี้จึงควรมีแนวทางที่เปิดกว้างพร้อมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทุกฝ่ายมีโอกาสติดต่อประสานงานเพื่อกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน ในส่วนของคณะรัฐมนตรีควรกำหนดกฎหมายที่สมควรนำมาปรับปรุงโดยพิจารณาจากแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินที่วางไว้ ซึ่งจะทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินงานทั้งในส่วนบริหารราชการแผ่นดินและการปรับปรุงกฎหมายได้พร้อม ๆ กัน นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังควรเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และทำให้การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

๔. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหการละเลยของฝ่ายบริหารที่ไม่ดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน หรือการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐๓ (๑) นี้มีปัญหการไร้สภาพบังคับในหลาย ๆ กรณี ซึ่งจะทำให้ในที่สุดไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ที่ได้วางไว้ ซึ่งแม้ว่าจะมีบางมาตราในรัฐธรรมนูญพอเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็ไม่สมบูรณ์นัก การแก้ไขรัฐธรรมนูญเฉพาะมาตรา ๓๐๓ (๑) ให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนจึงเป็นวิธีแก้ไขปัญหที่ดีที่สุด เพียงแต่การแก้ไขดังกล่าวจะต้องกระทำให้เสร็จภายในเวลาที่รวดเร็วเพื่อมิให้มีผลเป็นการขยายกำหนดเวลาเดิมมากจนเกินไป นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีจะต้องสอดคล้องกันเพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติตามกรอบภารกิจ ซึ่งรวมไปถึงการจัดให้มีการประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

การปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๑) เป็นเพียงก้าวหนึ่งในการนำประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น เมื่อฝ่ายบริหารจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเสร็จสมบูรณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทั้งระดับผู้บริหาร หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการ ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประชาชนต้องสนใจในสิทธิของตน ติดตามและให้ความร่วมมือแก่ส่วนราชการ จึงเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยได้อย่างแท้จริง

กรรมาธิการสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : นายพินิจศักดิ์สุจริตกุล
สมัชชา สมบัติพานิช



กฎหมายที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายใน ๑ ปี นับแต่วันแถลงนโยบาย
(เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน)

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๑. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐)	การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดดังนี้ ๑. สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ๒. สิทธิพื้นฐานในการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐาน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยคำพิพากษา หรือคำสั่ง	- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง - ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - พระธรรมนูญศาลยุติธรรม - พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ - พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ - พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญาและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔	มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องปรับปรุงรายละเอียดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ
สมัชชัญ สมบัติพานิช



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
	<p>๓. สิทธิที่จะให้คดีได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม</p> <p>๔. ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม มีการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่ให้อัยการเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง</p> <p>๕. ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย พยานในคดีอาญา ต้องได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นจากรัฐ ค่าตอบแทน ค่าทดแทน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติ</p> <p>๖. เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการ</p>		

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่โรสภาพบังคับ
สมัชชัญ สมบัติพานิช



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
	<p>ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ</p> <p>๗. ผู้ต้องหา จำเลย มีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ ตรวจ สอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร ได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ และได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว</p> <p>๘. บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐในคดีแพ่ง</p>		

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๒. สิทธิที่จะได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน และการชดเชยในระหว่างการทำงาน และเมื่อพ้นภาวะการทำงาน (มาตรา ๔๔)</p>	<p>การรับรองสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ - พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ - พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ - พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ - พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ - พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ - พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ - พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ 	<p>มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องปรับปรุงรายละเอียดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น</p>

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่โร้สภาพบังคับ
สมัยสามัญ สมัยที่สาม



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
		<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการ ผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ - พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ - พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ - ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. (อยู่ระหว่างรอประกาศราชกิจจานุเบกษา) 	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๓. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา ๔๕)</p>	<p>การใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการลดทอนเสรีภาพ ดังต่อไปนี้ ไม่สามารถกระทำได้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ สื่อมวลชน ๒. การห้ามเสนอข่าวสารหรือแสดงความเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๓. การแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เว้นแต่จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๔. การนำข่าวหรือบทความให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรที่ดินความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ - พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ - พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ - พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. ๒๕๗๓ 	



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๔. เสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อมวลชนอื่น และข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ที่ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อมวลชนอื่น ในการเสนอข่าวและแสดงความเห็น (มาตรา ๔๖)</p>	<p>จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๕. รัฐจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่น เพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนมีได้</p> <p>๑. การเสนอความคิดเห็นดังกล่าวจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น รวมไปถึงสิทธิ จัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม และมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ</p> <p>๒. การขัดขวางหรือการแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็น สาธารณะของบุคคลดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจ</p>	<p>- พระราชบัญญัติแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐</p>	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๕. การห้ามเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม (มาตรา ๕๘)</p>	<p>หน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ</p> <p>ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมมิได้ ไม่ว่าในนามตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือดำเนินการโดยวิธีอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการ</p>		<p>สามารถนำกฎหมายในข้อ ๓. และ ๔. มาพิจารณาพร้อมกันได้ เนื่องจากเป็นเรื่องเดียวกัน</p>

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๖. สิทธิในการได้รับการศึกษา (มาตรา ๔๙)</p>	<p>๑. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นสูงจากรัฐในการได้รับศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยรัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพและไม่จัดเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ</p> <p>๒. การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ - พระราชบัญญัติการศึกษากาตบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ - พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ - พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ - พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ - พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ - พระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ 	<p>มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องปรับปรุงรายละเอียดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น</p>

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๗. เสรีภาพของบุคคลทางวิชาการ (มาตรา ๕๐)	รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ ความคุ้มครองดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติสถาปนาส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษาจากระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. - ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 	สามารถนำกฎหมายในข้อ ๖. มาพิจารณาร่วมได้ เนื่องจากเป็นเรื่องเดียวกัน



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๘. สิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุข (มาตรา ๕๑)</p>	<p>๑. บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย</p> <p>๒. บุคคลมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ - พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ - พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ 	
<p>๙. สิทธิในการอยู่รอด การพัฒนา ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และการได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา ๕๒)</p>	<p>๑. เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาตัวร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ - พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ - พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ 	<p>มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องปรับปรุงรายละเอียดให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น</p>

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๒. เด็ก เยาวชน สตรีและบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และการได้รับการบำบัดฟื้นฟูจากเหตุดังกล่าว</p> <p>๓. เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>การแทรกแซงหรือการจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น</p>	<p>๒. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗</p> <p>- พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔</p> <p>- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๔</p> <p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖</p> <p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐</p> <p>- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐</p> <p>- พระราชบัญญัติส่งเสริมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก)</p>		

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่ไร้สภาพบังคับ
สนธิสัญญา สมบัติพานิช



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๑๐. สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ (มาตรา ๕๓)	บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ	- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ - พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖	
๑๑. สิทธิของบุคคลพิการหรือทุพพลภาพ และบุคคลวิกลจริต (มาตรา ๕๔)	๑. บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ๒. บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ - พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๑๒. สิทธิของบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัย (มาตรา ๕๕)	บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ	- พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๔๔	
๑๓. สิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา ๕๖)	บุคคลมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือ ข่าว สาร สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล โดยการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ	- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๑๔. สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ ในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา ๕๗)</p>	<p>๑. บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงเหตุผลจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนใดเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น</p> <p>๒. บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว</p> <p>๓. ในการดำเนินการดังต่อไปนี้ รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การวางแผน พัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม 	<p>- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.</p>	

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๕๐ : บทเฉพาะกาลที่โรสภาพบังคับ
 สมัชชาฯ สมบัติพานิช



กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
๑๕. สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๘)	<ul style="list-style-type: none"> - การวางผังเมือง - การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน - การออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน <p>บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน</p>		
๑๖. สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๙)	<p>บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว</p>		
๑๗. สิทธิฟ้องหน่วยงานให้รับผิดชอบในการกระทำหรือละเว้นการกระทำ (มาตรา ๖๐)	<p>บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ - พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ 	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๑๘. กฎหมายจัดตั้งองค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ (มาตรา ๖๑ วรรคสอง)</p>	<p>กำหนดให้มีองค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ในการตราและบังคับใช้กฎหมาย และกฎ - ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค - ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าว 	<p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒</p>	<p>เคยรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ไม่มีการดำเนินการออกกฎหมายรองรับแต่อย่างใด</p>

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๑๙. สิทธิติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๖๒)</p>	<p>๑. บุคคลมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>๒. บุคคลผู้ให้ข้อมูลโดยสุจริต แก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง</p>	<p>- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐</p>	
<p>๒๐. สิทธิในการออกรักษาฟื้นฟูชีวิตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๖๖)</p>	<p>๑. บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ</p>	<p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๖</p>	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
<p>๒๑. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน</p>	<p>๒. บุคคลย่อมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน</p>	<p>- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ - พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ - พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ - ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.</p>	
<p>๒๑. สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๖๗)</p>	<p>๑. บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อให้หลายทางชีวภาพ เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน</p>	<p>- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ - พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ - ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.</p>	

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
	<p>๒. การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพรัฐจะต้องดำเนินการดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน - ให้องค์การอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ให้ธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว 		

กฎหมายที่ต้องปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญ	รายละเอียด	ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หมายเหตุ
	<ul style="list-style-type: none"> ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ 		



พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนา สู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐

ชยพล ธานีวัฒน์ *

ความเป็นมา

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำมาซึ่งการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งตามหลักการแล้วกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องสิ้นสุดตามไปด้วย แต่ในภายหลัง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ออกประกาศเกี่ยวกับการคงสภาพกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับ

* ศศ.บ. (การพัฒนาชุมชน) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ศศ.ม. (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, วิทยาการ ๔ กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ไว้เพื่อให้โครงสร้างทางการเมืองในขณะนั้นยังสามารถดำเนินต่อไปได้ภายใต้การดูแลควบคุมของคณะปฏิรูปฯ ในขณะนั้นเองพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ได้ภายใต้ข้อบังคับของประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๕ แต่ประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังคงสามารถใช้บังคับได้ต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไป

ในเวลาต่อมาได้มีการสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และประกาศใช้ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดไว้ หลังจากเสร็จสิ้นการทำประชามติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้สิ้นสุดการทำหน้าที่และเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับใช้ต่อไป

การร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เกิดขึ้นจากแนวคิดที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ผ่านมานี้ เนื่องมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีองค์กรอิสระที่คอยตรวจสอบอีกทางหนึ่งนอกจากกระบวนการในสภา ทำให้ได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นประวัติการณ์ในสภาผู้แทนราษฎร นำไปสู่การควมรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้มีฐานเสียงในสภาผู้แทนราษฎรที่เด็ดขาดมากขึ้น ส่งเสริมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ส่งผลกระทบต่อแนวทางในการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ การตรวจสอบคานอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายค้าน และส่งผลกระทบต่อสื่อสารมวลชน นำไปสู่เหตุการณ์ความไม่สงบ การชุมนุมประท้วงและยุบสภาในเวลาต่อมา สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้เป็นข้อคิดในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๖

ชยพล ธานีวัฒน์



LIRT

พรรคการเมือง ซึ่งได้วางแนวทางในการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ให้สามารถตรวจสอบได้และมีจริยธรรมทางการเมืองสูงขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิด เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของผู้นำ พรรคการเมืองในอนาคต อีกนัยหนึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในฐานะของสถาบัน ทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคปัจจุบัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้จึง เปรียบเสมือนกลไกในการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่หากพิจารณาจากสภาพการณ์ในความเป็นจริงและวัฒนธรรมทางการเมืองของ ไทยซึ่งส่งผลต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานและมีความ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งบทบาทของพรรคการเมืองต่อการ พัฒนาประชาธิปไตยก็ยังคงเป็นข้อสงสัยในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้จึงเป็น คำถามว่ากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่ความ เป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่และจะสามารถควบคุม ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจการทางการเมือง อยู่ในปัจจุบันให้ตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศได้อย่างไร



พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐

ชยพล ฮานีวิวัฒน์



LIIRT

พรรคการเมือง : ความหมาย บทบาท แนวคิด และระบบพรรคการเมือง

ความหมายของพรรคการเมืองในการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้มีผู้ให้นิยามของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านได้นิยามตามลักษณะเฉพาะบางประการซึ่งสามารถให้คำจำกัดความในนิยามต่าง ๆ ได้ดังนี้

การให้ความหมายของพรรคการเมืองในแง่ของการจัดตั้งตามลักษณะสมาชิกจุดมุ่งหมาย โดยผู้ที่ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ ได้แก่ กู๊ดแมน (William Goodman) โดยให้นิยามว่า “พรรคการเมือง คือ องค์กรที่เป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น”^๑ ซึ่งเมื่อขยายความจากความหมายและประเด็นที่ Goodman ได้ให้ไว้สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ว่าพรรคการเมืองอาจเป็นกลุ่มนอกกฎหมายหรือกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ ก็ได้ เช่น กลุ่มชนชั้นนำอย่างทหารข้าราชการที่มีการรวมกลุ่มกันเข้ามาแทรกแซงหรือกระทำการต่าง ๆ ทางการเมืองหรือกลุ่มประชาชนกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันได้ทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน ตั้งแต่การรวมกลุ่มเพื่อพูดคุยกันวิพากษ์วิจารณ์ด้านการเมืองจนกระทั่งการเดินขบวนเพื่อเรียกร้องทางการเมืองหรือแม้กระทั่งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งไม่ได้การรับรองจากกฎหมายไทย แต่ได้มีการดำเนินการทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้อุดมการณ์เดียวกันก็สามารถถือได้ว่าเป็น “พรรคการเมือง” ในนิยามนี้เช่นกัน^๒

^๑ ปฤษฎา อรรถธร, “การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย”, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑.

^๒ ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข “พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย” (เอกสารชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๗ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ พิมพ์ครั้งที่ ๕ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๔๙) หน้า ๔๖๒.

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทยได้ให้ความหมายที่อยู่ในขอบข่ายลักษณะนี้ คือ หยุต แสงอุทัย ซึ่งได้ให้นิยามของคำว่า “พรรคการเมือง” ว่าคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักแห่งการปกครอง (Principles of Government) ได้อย่างกว้าง ๆ และตรงกันนำหลักการนั้นไปใช้ในการปฏิบัติซึ่งหมายถึง ความตกลงในหลักการที่จะทำให้รัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่คณะหรือสมาคมนั้น ๆ ต้องการ^๖

การให้ความหมายของพรรคการเมืองในแง่ของการเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งมีรัฐธรรมนูญรองรับไว้หรือกำหนดไว้เป็นฐานะพิเศษว่ามีอำนาจควบคุมสถาบันต่าง ๆ ของรัฐตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการแล้วมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบนั้นให้โดยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองว่าเป็นกลไกที่สำคัญในส่วนที่เป็นอำนาจในทางการเมืองของประชาชน บางประเทศนั้นที่ปกครองในระบบคอมมิวนิสต์พรรคการเมืองได้ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองการปกครองของประเทศ โดยกำหนดไว้ในส่วนแรกของรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการปกครอง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น^๗

การให้ความหมายของพรรคการเมืองในแง่ของการเป็นองค์กรหลักในการแข่งขันเอาชนะการเลือกตั้ง ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และวิลล์มัวร์ เคนดอล (Will moore kendall) ได้ให้นิยามไว้ว่า “พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มมารวมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งและหวังที่จะชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล”^๘ ซึ่งพรรคการเมือง ในความหมายดังกล่าวต้องประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารและ

^๖ ปฤษฎา ธรรมธร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒.

^๗ ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, อ้างแล้ว, หน้า ๔๖๒.

^๘ ปฤษฎา ธรรมธร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒.

การปกครองภายในพรรคที่ชัดเจน มีลักษณะของกลุ่มที่เป็นทางการมีระเบียบ ข้อบังคับและกติกาที่สมาชิกภายในพรรคต้องถือปฏิบัติร่วมกันและที่สำคัญต้องมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนหรือเป้าหมายของการได้รับการเลือกตั้ง^๖

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์ก็ตามต่างมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการทางการเมืองที่แตกต่างกัน ตามอุดมการณ์และนโยบายของพรรค แต่เมื่อศึกษาโดยภาพรวมแล้วจะพบว่า บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความคล้ายคลึงกันทั้งในแง่ความเป็นองค์กรหรือสถาบันในระบอบประชาธิปไตยและระบอบคอมมิวนิสต์และบทบาทของการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนอุดมการณ์ทางการเมืองทั้ง ๒ ระบอบการเมือง โดยบทบาทแรกคือในส่วนของการเป็นองค์กรแห่งอำนาจ^๗ บทบาทของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ มักจะมีความสำคัญในแง่ของการเป็นองค์กรที่รองรับอำนาจและสร้างความชอบธรรมให้กับผู้นำที่จะเข้ามาบริหารประเทศ แต่มีความแตกต่างกันในระบบการปกครอง กล่าวคือ ในระบอบคอมมิวนิสต์มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศและการคัดเลือกผู้นำหรือประเทศที่มีระบอบเผด็จการปกครองประเทศพรรคการเมืองเปรียบเสมือน “ตัวแทนอำนาจของประชาชน” ซึ่งได้รวมศูนย์อยู่กับคณะหรือกลุ่มผู้ปกครองโดยพรรคการเมืองจะทำการคัดเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่ผู้นำและใช้อำนาจดังกล่าว แต่พรรคการเมืองในลักษณะนี้เป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งอำนาจมิใช่ที่มาของอำนาจซึ่งต่างกับระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งพรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่ต้องมีการแข่งขันแย่งชิงกันในการเลือกตั้งเพื่อให้ตนมีตัวแทนในสภาโดยอาศัยฐานที่มา

๖ ทวี สุรฤทธิกุล และเสณีย์ คำสุข, อ้างแล้ว, หน้า ๔๖๒.

๗ ทวี สุรฤทธิกุล และเสณีย์ คำสุข, อ้างแล้ว, หน้า ๔๖๔.

ของอำนาจคือประชาชน โดยตามธรรมเนียมที่ว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลหรือแม้กระทั่งประเทศที่มีการเลือกผู้นำโดยตรงเช่น สหรัฐอเมริกา ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็จำเป็นต้องมีฐานเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบภายในพรรคของตนจึงจะสามารถเข้าสู่การเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ ในลักษณะนี้เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมืองในการเป็นตัวแทนใช้อำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง อีกบทบาทหนึ่งคือการเป็นกลไกทางการเมืองในความหมายของการเป็นกลไกทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบอบใด ๆ ก็ตามหมายถึงการที่พรรคการเมืองเป็นสื่อกลางระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชน การถ่ายทอดอุดมการณ์ความคิดทางการเมืองต่าง ๆ โดยการเป็นสื่อกลางนั้นคือการดำเนินกิจกรรมที่มาจากอุดมการณ์ของพรรคหรือเพื่อเสริมสร้างฐานอำนาจให้กับผู้นำทางการเมือง เพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนคล้อยตามเห็นด้วยกับอุดมการณ์และแนวคิดของตนหรือเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชน แต่ทิศทางของการสื่อสารระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ในระบอบคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการกลุ่มผู้มีอำนาจในพรรคการเมืองจะไม่เปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างจากแนวทางของตนหรือไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีกิจกรรมทางการเมืองที่ขัดหรือแย้งต่ออุดมการณ์หรือหลักการปกครองของพรรคแต่อาจใช้วิธีโน้มน้าวโดยการโฆษณาชวนเชื่อถึงอุดมการณ์ ความคิดและแนวทางในการบริหารประเทศของตนให้ประชาชนรับทราบและชี้ให้เห็นเป้าหมายสูงสุดเพียงหนึ่งเดียวคือ การดำรงอยู่ของรัฐโดยส่วนรวมต่างกับพรรคการเมืองที่อยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งจะเปิดการสื่อสารรับฟังความคิดเห็นและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่หลากหลายเพราะพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชน เพื่อนำไปสู่การชนะ

ความก้าวหน้าและเห็นคุณค่าของการแสดงออกทางทัศนคติอย่างเสรี พวกหัวปฏิวัติ (Revolutionaries) มีความคิดต่อการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง ไม่ชอบเป็นขั้นตอนและพวกหัวปฏิกริยา (Reactionaries) เป็นกลุ่มที่คำนึงถึงอดีต จึงพยายามหวนกลับไปสู่อดีตเก่าก่อน

แนวคิดการเกิดพรรคการเมืองโดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ สังคม (Social - Economical Theories) เป็นการอธิบายถึงการรวมตัวกันของกลุ่มคนชั้นต่าง ๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมเดียวกันเพื่อที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ที่ตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ, พรรคทอริส (พรรคคอนเซอร์เวทีฟ) ของอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชนชั้นราชาที่ดิน พวกขุนนาง เป็นต้น ทฤษฎีทางอุดมการณ์หรือหลักการ (Ideological Theories) ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีพื้นฐานความคิดเกี่ยวกับปรัชญาการเมือง ศาสนา สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ที่เหมือนกัน เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ที่ยึดถือปรัชญาของมาร์กซิสม์ พรรคเลเบอร์ของอังกฤษยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยม เป็นต้น หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองแห่งโลกทัศน์ (Weltanschauungspartei, World - view party) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่ต้องการเป็นตัวแทนในหลักการทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลธรรม และอภิปรัชญาอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ปฏิบัติ^{๑๑} ทฤษฎีทางการจัดองค์การ (Organizational Theories) การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในลักษณะนี้มาจากการมีผู้นำทางการเมืองที่เป็นที่ยอมรับทั้งทางด้านคุณวุฒิ วิทยวุฒิ วิชาความรู้ต่าง ๆ ความสามารถ และมีผู้คนให้ความศรัทธาสนับสนุนจำนวนมาก จึงได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพื่อดำเนินการทางการเมือง โดยมีการจัดระเบียบและสายงานการบังคับบัญชาภายในพรรค พรรคการเมืองในลักษณะนี้ เสถียรภาพและความมั่นคงของพรรคจะขึ้นอยู่กับตัวผู้นำ

^{๑๑} ปฤษฎา ธรรมธร, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔ - ๑๕.

ทางการเมืองของพรรค ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงในการแตกสลายได้ง่ายเมื่อผู้นำสืบบารมีไป เช่น พรรคการเมืองในประเทศไทย หรือพรรคขบวนการประชาธิปไตย (Movement of Democrats) ของฝรั่งเศส ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความนิยมในตัวของอดีตนายกรัฐมนตรีชาร์ล เดอ โกลล์ เป็นต้น^{๑๑}

มอริซ ดิว แวร์เซ (Maurice Duverger) ได้อธิบายทฤษฎีการเกิดพรรคการเมืองไว้ ๒ ลักษณะ คือ การกำเนิดของพรรคการเมืองในรัฐสภา (Parliamentary Origins of Parties) ทฤษฎีนี้อธิบายได้ว่าการเกิดพรรคการเมืองนั้นเกิดจากสมาชิกที่มีแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกันจนกลายเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นผลมาจากการขยายจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้นทำให้กลุ่มผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภามีความจำเป็นต้องติดต่อและมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งให้ได้มากที่สุดเพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาอีกจึงจำเป็นต้องรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองขึ้น การกำเนิดพรรคการเมืองอีกลักษณะหนึ่งคือการกำเนิดของพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra - Parliamentary Origins of Parties) พรรคการเมืองลักษณะนี้เกิดขึ้นจากการแทรกแซงขององค์กรภายนอกต่างๆ เช่น สมาคมอาชีพ, สหพันธ์แรงงานและกรรมกร, องค์กรศาสนา มีส่วนช่วยในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและเป็นตัวแทนขององค์กรต่าง ๆ เพื่อแก้ไขต่อรองหรือรักษาผลประโยชน์ในส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง เช่น พรรคเลเบอร์ของอังกฤษ, พรรคคริสเตียนเดโมแครตของเยอรมัน หรือพรรคคาทอลิกคอนเซอร์เวทีฟของเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งการเกิดพรรคการเมืองในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นช่วงหลังปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ยกเว้นพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิกในรัฐสภา

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๕.

ในส่วนแนวคิดการเกิดพรรคการเมืองของ Joseph La Palombara และ Weiner ได้อธิบายไว้ว่าการเกิดพรรคการเมืองมี ๓ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theories) ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่า การเกิดพรรคการเมืองมาจากการมีสถาบันทางการเมืองคือรัฐสภาอยู่ก่อนแล้วจึงเกิดพรรคการเมืองขึ้นทีหลัง เพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชน ซึ่งทำให้กลุ่มผู้แทนรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นคณะต่าง ๆ เช่น ในฝรั่งเศสและกลุ่มขุนนางในอังกฤษ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการขยายจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้น พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ได้ทำการขยายโครงสร้างของพรรคออกสู่ภายนอกรัฐสภา เช่น การจัดตั้งสาขาพรรคตามที่ตั้งต่าง ๆ เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น พรรคคอนเซอเวทีฟ และพรรคลิเบอร์ลในอังกฤษ หรือพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันใอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกรัฐสภาโดยมาจากกลุ่มองค์กรภายนอกต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากการขยายจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยพรรคเหล่านี้ มักเป็นแบบพรรคมวลชน (Mass Parties) ซึ่งจะยึดถืออุดมการณ์และมีระเบียบวินัยเข้มงวดกว่าพรรคที่เกิดในรัฐสภา

แนวคิดการเกิดพรรคการเมืองในลักษณะต่อมาคือ ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Situational Theories) ซึ่งเชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดจากสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ต่าง ๆ คือ วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy Crisis) โดยเชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนเห็นว่าโครงสร้างระบบการปกครองและอำนาจที่เป็นอยู่ไม่มีความชอบธรรมจึงมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและเปลี่ยนแปลงซึ่งทำให้เกิดสถานการณ์ต่อมาคือ วิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว (Integration Crisis) ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ การสร้างความชอบธรรมเพราะเมื่อประชาชนเห็นว่าระบบเดิมที่มีอยู่ไม่มีความชอบธรรมจึงได้รวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อผลของการต่อสู้ทางการเมือง โดยมีแนวคิดร่วมกันเช่น แนวคิดชาตินิยม หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่อง

ศาสนา ภาษา และชาติพันธุ์ เป็นต้น สถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ก่อให้เกิด
พรรคการเมืองนั้นอีกหนึ่งแนวคิดก็คือ วิกฤตการณ์อันเกิดจากความต้องการมีส่วน
ร่วมทางการเมือง (Participation Crisis) ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม
และวัฒนธรรม เป็นผลให้ประชาชนหรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบนั้นต้องการเข้ามา
มีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องต่อรองและรักษาผลประโยชน์ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
เช่น การมีส่วนร่วมของชนชั้นแรงงานในศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้น

นอกจากนี้ Joseph La Palombara และ Weiner ได้เสนอทฤษฎี
เชิงพัฒนาการ (Developmental Theories) โดยเชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาจาก
ความต้องการรักษาอำนาจหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยการแสวงหาการสนับสนุนจาก
ประชาชน ซึ่งมีปัจจัย ๒ ประการ คือ การพัฒนาทางการเมืองส่งผลให้มีการ
เปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนในการมีสิทธิที่จะใช้อำนาจ ซึ่งแต่เดิมผู้ที่จะใช้
อำนาจนั้นจะเป็นกษัตริย์หรือขุนนาง หรือชนชั้นนำ เป็นต้น ประการที่ ๒ คือ เกิดจาก
กลุ่มผู้นำทางการเมืองต้องการแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนเพื่อแสวงหาและ
รักษาอำนาจไว้แม้ประชาชนจะไม่สนใจในการมีส่วนร่วมก็ตาม^{๑๖}

ด้านแนวคิดสากลเกี่ยวกับพรรคการเมืองจากการศึกษาวิวัฒนาการและ
พัฒนาการของพรรคการเมืองในระดับสากลพบว่า พรรคการเมืองถือกำเนิดขึ้นจาก
ระบบความเชื่อและทัศนคติส่วนบุคคล ซึ่งยึดถือแนวแน่งจนกลายเป็นอุดมการณ์และ
นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์นั้น ๆ และเพื่อที่จะให้เกิด
พลังในการต่อสู้ขับเคลื่อนอุดมการณ์ของตนต้องมีการขยายความคิดเห็นหรือ
อุดมการณ์นั้นไปสู่บุคคลอื่น เกิดกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกัน
เป็นพรรคการเมืองขึ้นภายใต้อุดมการณ์ดังกล่าว

^{๑๖} ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสาข. อ้างแล้ว. หน้า ๔๗๐ - ๔๗๑.

พรรคการเมืองในยุคแรก ๆ เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันทางการเมือง โดยมักจะใช้ชื่อเรียกต่าง ๆ ในรูปของ “ชมรม” หรือ “สมาคม” เช่นในประเทศ อังกฤษมีพวกวิกส์ (Whigs) และพวกทอรีส์ (Thories) ส่วนคำว่า “พรรคการเมือง” มีปรากฏครั้งแรกในงานเขียนของ Max Weber เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ทั้งนี้ เพราะว่าพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดในยุคแรกในยุโรปนั้น มักจะเป็นการรวมตัวกัน ของกลุ่มคนใกล้ชิดสนิทสนมโดยเฉพาะผู้ที่มียุทธศาสตร์แนวคิดเดียวกันพูดคุยใน เรื่องที่สนใจร่วมกัน

ต้นแบบของพรรคการเมืองสมัยใหม่นั้นมาจากพรรคการเมืองในอเมริกา และอังกฤษซึ่งล้วนแต่เกิดภายใต้ระบบการปกครองที่มีความเข้มแข็งดีแล้วและมี กำเนิดจากภายในระบบรัฐสภาคือมีสมาชิกที่มาจากสมาชิกรัฐสภาแล้วจึงขยาย เป็นพรรคใหญ่ที่ใช้กลไกทางการเมืองได้แก่กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการ สร้างเสริมและดึงดูดประชาชนให้เข้ามาสนับสนุนพรรคการเมืองเหล่านั้น^๓

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นจาก แนวคิดเรื่องเสรีภาพกับการเสมอภาค (liberty & equality) และแนวคิดเรื่องการ สร้างความทันสมัย (Modernization) ผสมผสานกัน โดยรับแนวคิดเหล่านี้จาก ประเทศทางตะวันตกซึ่งมีการใช้ระบบการเมืองการปกครองที่เน้นหลักการ ๒ อย่าง นี้ซึ่งมีพลังและอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศตะวันตก กล่าวคือ หลักความเชื่อในเรื่องของเสรีภาพและความเสมอภาคได้มีส่วนแปรรูป ความคิดทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา ขณะที่แนวคิดการสร้างทันสมัย (Modernization) ได้มีพัฒนาการ จากการเป็นสังคมอุตสาหกรรมของประเทศทางตะวันตกส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง วิธีการผลิต วิธีคิด และการดำเนินชีวิตของมนุษย์มีผลทำให้สถาบันทางการเมือง

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖๙ - ๔๗๑.

ดั้งเดิมต้องเปลี่ยนแปลงจากความซับซ้อนดังกล่าว รวมไปถึงความขัดแย้งระหว่างค่านิยมเก่าและค่านิยมใหม่เกิดการเข้าแทนที่ของสถาบันใหม่ที่มีโครงสร้างที่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่^{๑๔} หรือหากจะเชื่อมโยงสู่เรื่องของระบบการปกครองก็ต้องบอกว่าแนวคิดนี้ได้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคลไปสู่การปกครองที่มีกฎหมายเป็นหลัก (Rule of law) ซึ่งแนวคิดทั้ง ๒ ที่ได้เป็นรากฐานในการเกิดพรรคการเมืองในเมืองไทยอันจะเห็นได้จากความพยายามครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้สร้างเมืองประชาธิปไตยจำลองขึ้นคือดุสิตธานี เพื่อทดลองระบบการเมืองแบบตะวันตกโดยมีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองคือพรรคการเมืองขึ้นซึ่งเป็นการนำระบบพรรคมาใช้อีกด้วย^{๑๕}

ในส่วนของระบบพรรคการเมืองจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองพบว่า แม้ประเทศที่ปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ก็ยังคงต้องมีพรรคการเมืองเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมและฐานอำนาจให้แก่ผู้นำซึ่งกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับระบบการปกครองของการบริหารของประเทศนั้น ๆ ซึ่งตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้เราทราบว่าประเทศนั้นมีระบบการปกครองและรูปแบบการบริหารอย่างไรก็คือรูปแบบและระบบของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในประเทศนั้น โดยระบบพรรคการเมืองสามารถจำแนกได้ ๔ รูปแบบคือ ระบบพรรคเดียว ซึ่งจะพบในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม เช่น จีน เวียดนาม คิวบา เป็นต้น ซึ่งเป็นการผูกขาดการบริหารโดยรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองเดียว ครองอำนาจเพียงพรรคเดียวและไม่ยอมให้มีพรรคอื่นขึ้นมาแข่งขัน โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจและเอื้ออำนวยให้มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมือง

^{๑๔} สิทธิพันธ์ พุทธิสุน . “ทฤษฎีพัฒนาการเมือง” (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔) หน้า ๔๙.

^{๑๕} เขาวนะ ไตรมาส. “พรรคการเมืองไทย คู่มือหลังทางโครงสร้าง - หน้าที่และพัฒนนาการทางสถาบัน” (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๕๐) หน้า ๓ - ๔.

หนึ่งเท่านั้น เช่น การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ลักษณะของระบบพรรคเดียว อีกประเภทหนึ่งคือ การผูกขาดการปกครองโดยข้อเท็จจริงในการบริหารประเทศ บางประเทศตกอยู่ภายใต้การครอบครองของพรรคการเมืองพรรคเดียวยาวนาน ซึ่งมีกลุ่มการเมืองหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นฐานกำลัง โดยที่มิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเช่นในลักษณะแรก รูปแบบต่อมาคือระบบ ๒ พรรคหรือระบบพรรคเด่น ๒ พรรค (Two - Dominant Party System) ซึ่งประเทศที่มีระบบพรรคสองพรรคที่เป็นที่รู้จักกันในวงกว้างคือ อังกฤษและอเมริกา โดยหลักการของระบบสองพรรคนี้คือ การที่พรรคใหญ่ ๒ พรรคในประเทศมีเป้าหมายในการแข่งขันทางการเมือง มุ่งที่จะเป็นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และมีการหมุนเวียนกันขึ้นมาบริหารประเทศแล้วแต่ช่วงจังหวะเวลาตามสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งในอังกฤษเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) และพรรคลิเบอรัล (Liberal Party) ซึ่งทั้ง ๒ พรรคเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภา ต่อมาเมื่อในคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙ ความเจริญทางอุตสาหกรรมของอังกฤษมีมากขึ้น ทำให้เกิดชนชั้นแรงงานตามมา พรรคแรงงานหรือพรรคกรรมกรจึงเกิดขึ้นและได้ขยายฐานเสียงจากมวลชนนอกรัฐสภา เข้ามามีบทบาทแทนพรรคลิเบอรัล ซึ่งเสื่อมความนิยมลงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนมาเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคคอนเซอร์เวทีฟและพรรคแรงงานในปัจจุบัน

ในสหรัฐอเมริกา ระบบ ๒ พรรค เป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรคริพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งก่อตั้งโดยอดีตสมาชิกของพรรคเดโมแครตและพรรควิก (Whig Party) เดิมทีมีความเห็นในเรื่องของการเลิกทาสที่ตรงกัน และแนวคิดในเรื่องอำนาจการปกครองของรัฐบาล กลางก็เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ทั้ง ๒ พรรคต้องแข่งขันกันในทางการเมือง จนปัจจุบันได้พัฒนามาสู่การต่อสู้กันทางนโยบายเพื่อให้ตัวแทนของพรรคตนได้ในการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี

แนวคิดระบบพรรคการเมืองแบบระบบหลายพรรค (Multi - Party System) เป็นระบบที่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งหรือไม่มีขนาดใหญ่เพียง ๒ พรรคดังเช่น อังกฤษและอเมริกา แต่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีบทบาทต่อการตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) โดยพรรคการเมืองในระบบนี้จำเป็นต้องร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งระบบหลายพรรคนี้ รัฐบาลจะไม่ค่อยมีเสถียรภาพเท่าที่ควร เพราะการที่รัฐบาลมาจากหลายพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึงมีหลายแนวคิด หลายนโยบาย ขาดเอกภาพในการจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่เสมอ เช่น ไทย กัมพูชา แคนเมอรูน เป็นต้น และระบบพรรคการเมืองในรูปแบบระบบพรรคเด่น (One Dominant Party System) คือในประเทศหนึ่ง ๆ มีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ลงแข่งขันรับสมัครเลือกตั้งแต่ประชาชนให้ความนิยมในพรรคการเมืองพรรคหนึ่งมากเป็นพิเศษ จนทำให้เป็นพรรคขนาดใหญ่ในเวลาต่อมา และได้จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวติดต่อกันเป็นเวลานาน เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ที่พรรครัฐบาลคือพรรคกิจประชาชน (People's Action Party) ซึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งตั้งแต่ปี ๑๙๗๒ เป็นต้นมา หรือพรรคอัมโน (United Malays National Organization, UMNO) ของมาเลเซียที่ได้รับการเลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาลมาตั้งแต่ปี ๑๙๕๒ โดยมีพรรคอื่น ๆ เป็นฝ่ายค้าน ซึ่งระบบพรรคเดิมนี้อาจมีความแตกต่างจากระบบพรรคเดี่ยวผูกขาดในระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งไม่มีพรรคการเมืองอื่นที่มาเป็นฝ่ายค้าน^{๖๖}



^{๖๖} ปฤษฎา ธรรมธร, อ้างแล้ว, หน้า ๒๔ - ๒๖.

อนึ่ง ในประเทศไทยก็เคยมีปรากฏการณ์ระบบพรรคเช่นนี้เกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๖ ที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่ง และได้ทำการควมรวมพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าด้วยกัน จนทำให้ได้เสียงข้างมากในสภาอย่างเด็ดขาด และชนะการเลือกตั้งอีกครั้งในปี ๒๕๔๘

แนวคิดการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมือง

การบริหารและการปกครองในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น สิ่งที่สำคัญกว่าระบอบหรือรูปแบบการปกครองคือ ความสามารถในการปกครองดังกล่าวของ Samuel P. Huntington ในหนังสือชื่อ Political Order in Changing Societies ว่า “ความแตกต่างทางการเมืองระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดไม่ได้อยู่ที่รูปแบบของการปกครอง แต่อยู่ที่ระดับความสามารถของการปกครอง” ซึ่งหมายถึงว่าแม้ประเทศนั้นจะมีรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์หรือประชาธิปไตยก็ตาม แต่หากคณะผู้ปกครองมีความสามารถในการบริหาร ตอบสนองความต้องการของปัญหาของประชาชน มีองค์กรที่เข้มแข็ง มีความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องการในเป้าหมายของสังคม มีความชอบธรรมในระบบการเมืองและมีเสถียรภาพสูง ก็จะสามารถทำให้การพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่รัฐหนึ่ง ๆ จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างด้วยกัน เช่น ความมีเสถียรภาพทางการเมือง แนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ในการควบคุมสังคม รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกกระดับเพื่อนำไปสู่แนวนโยบายที่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่

ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนและฝ่ายบริหาร เนื่องจากในแนวคิดประชาธิปไตยปัจจุบัน ประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมได้โดยตรงทั้งหมด สถาบันทางการเมืองนั้นเกิดจากพัฒนาการสังคมมนุษย์แบบดั้งเดิมที่ยอมรับในปทัสถานทางสังคม ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมมนุษย์ และเป็นองค์กร หรือสถาบันที่ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมิได้เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม เช่น ความเชื่อเรื่องสมมติเทพของกษัตริย์ หรือการเชื่อถือบุญกรรม ซึ่งส่งผลให้การอยู่ร่วมกันในสังคมมีเสถียรภาพสูง ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์มีวิวัฒนาการที่สูงขึ้นด้วยสติปัญญา การค้นพบเทคโนโลยีใหม่ ๆ การเข้าถึงความรู้ที่ถูกปิดกั้นมานานทำให้วัฒนธรรม ความเชื่อเก่า ๆ ค่อย ๆ ถูกทำลายลงไปแทนที่ด้วยรูปแบบทางสังคมแบบใหม่ เศรษฐกิจแบบใหม่ และพฤติกรรมทางสังคมแบบใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนที่มีอาชีพหรือชนชั้นเดียวกัน ความเชื่อเดียวกัน เกิดกลุ่มทางสังคมใหม่ ๆ ขึ้น และร่วมกันรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จึงทำให้ต้องมีองค์กร หรือสถาบันทางการเมืองที่คอยจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ และดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๙๗}

ดังนั้นความเป็นสถาบัน (Institutionalization) จึงหมายถึงกระบวนการในการพัฒนาองค์กร ตลอดจนกระบวนการที่องค์กรนั้น ๆ ใช้เพื่อให้เป้าหมายลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับในความชอบธรรมและความมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง^{๙๘}

เมื่อสังคมมีวิวัฒนาการและมีการสร้างกลุ่มทางสังคมการเมืองต่าง ๆ ขึ้นมามากมายทั้งกลุ่มก่อนที่มาจากอาชีพเดียวกัน ความเชื่อ ศาสนาเดียวกัน ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีการดำเนินกิจกรรม วางกฎระเบียบเพื่อคงสภาพของกลุ่ม และตอบสนองความต้องการของคนในกลุ่มนั้น ๆ ได้ ในทางการเมือง เรามีสถาบันทางการเมือง

^{๙๗} ลิทธิพันธ์ พุทธทูน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๓ - ๑๘๔.

^{๙๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๔ - ๑๘๕.

ตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับล่าง เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีระดับของความเป็นสถาบันที่แตกต่างกัน โดยมาตรวัดของความเป็นสถาบันนั้น Samuel P. Huntington ได้เสนอไว้ ๒ ประการ คือ ขอบเขตของการสนับสนุน (Scope of Support) และระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization) โดยขอบเขตของการสนับสนุนนั้นหมายถึง การที่องค์กรทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองหนึ่งมีสมาชิกที่อยู่ภายใต้สถาบันนั้น ที่มาจากกลุ่มก้อนหรือชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม หากองค์กรใดมีสมาชิกที่มาจากกลุ่มก้อนเดียวกันหรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งในสังคม ขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจะอยู่ในวงจำกัด เช่น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกมาจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างเดียว การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็จะเป็นแต่เรื่องของชนชั้นแรงงานซึ่งปิดกั้นชนชั้นอื่น ๆ และอาชีพอื่น ๆ ไปโดยปริยาย แต่ในทางตรงกันข้าม หากสถาบันทางการเมืองใดที่ประกอบด้วย กลุ่มคนจากหลากหลายอาชีพ หลายชนชั้นเข้ามาเป็นสมาชิกและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน ขอบเขตของการสนับสนุนทางการเมืองจะขยายกว้าง และมีระดับในการพัฒนาสูง มาตรวัดประการที่สองคือ ระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization) ซึ่งประกอบไปด้วย ประการแรก ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) คือการที่สถาบันทางการเมืองนั้นต้องสามารถปรับตัวได้ภายใต้ระบบการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งจากภายใน (Intra - societal environment) และภายนอก (Extra - societal environment) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลต่อประชาชนในด้านความต้องการและการสนับสนุน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่จะต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงได้ ระดับของความเป็นสถาบันในประการที่สองได้แก่ การมีองค์กรที่ซับซ้อน (Complexity) สืบเนื่องมาจากความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับปัญหาในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นตามการพัฒนาที่เจริญก้าวหน้า ความซับซ้อน

ของทั้งความต้องการ และปัญหาที่มีหลากหลายขึ้น สถาบันทางการเมืองจึงต้องมีการปรับองค์กร อำนาจหน้าที่ขยาย และซับซ้อน เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับตัวขององค์กรให้มีความซับซ้อนคือ การตั้งหน่วยย่อยต่าง ๆ ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในแต่ละส่วนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่เพิ่มขึ้น โดยหน่วยงานย่อยเหล่านั้นมีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงและสอดคล้องประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหาดังกล่าว ประการที่สาม ความเป็นกลุ่มก้อนขององค์กร (Coherence) ซึ่งหมายถึงความเป็นเอกภาพภายในองค์กร โดยความเข้าใจในเป้าหมายการทำงานที่ตรงกัน ความรู้รับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ตรงกัน และมีความสามัคคีกลมเกลียวกัน เพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน ประการสุดท้ายคือ ความเป็นอิสระ (Autonomy) องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองใด ๆ ก็ตามที่อยู่ใต้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออยู่ภายใต้เครือญาติ ครอบครัว สถาบันทางการเมืองนั้นก็เปรียบเสมือนเพียงเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะตัว ขาดความเป็นอิสระ และขาดความเป็นสถาบัน เนื่องจากสถาบันทางการเมืองมีหน้าที่ในการเป็นตัวแทนหรือสื่อกลางระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร หรือผู้ที่ดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติ หากสถาบันทางการเมืองตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ขาดความเป็นอิสระ ก็จะทำให้ผลประโยชน์หรือทรัพยากรในสังคมตกอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียวความเป็นอิสระของสถาบันทางการเมืองจะช่วยในการพัฒนาการเมืองในสังคมนั้น ๆ ช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยผ่านการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกจนนำไปสู่การสร้างอุดมการณ์ร่วมกันของสถาบันและเป็นผลดีต่อระบบการเมือง^{๑๓๔}

^{๑๓๔} สมบัติ อารังธัญวงศ์, "การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา", (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, ๒๕๕๘) หน้า ๓๔๑ - ๓๔๔.

การพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง ๒๕๕๐

ปัญหาของการพัฒนาการเมืองไทย ส่วนหนึ่งมาจากพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มชนชั้นนำในสังคม หรือผู้ที่มีโอกาสได้รับความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ จากตะวันตก รวมตัวกันจัดตั้งเป็น “สมาคมคณะราษฎร” และได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย^{๓๐} ซึ่งอาจเทียบได้กับพรรคการเมืองในปัจจุบัน เพราะเป็นการรวมตัวกันจากคนที่มีแนวคิดทางการเมืองเดียวกัน ทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี ๒๔๗๕ ต่อจากนั้น คณะราษฎรก็ยังคงมีบทบาททางการเมืองเรื่อยมา จนกระทั่งมีการระบุนิวในรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาและได้รวมตัวกันสนับสนุนผู้นำคณะราษฎร บางคนที่มีปัญหาความขัดแย้งแตกแยกกันออกเป็นหลายพวก พรรคการเมืองไทยในยุคเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มคนเพียงชนชั้นหนึ่งโดยจุดประสงค์ของการก่อตั้งพรรคการเมืองก็เพื่อเป็นฐานเสียงสนับสนุนผู้นำในคณะราษฎรบางคนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

แม้ต่อมาจะมีการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลายฉบับแต่พรรคการเมืองไทยก็มิได้มีรากฐานทางการเมืองและมิได้มีบทบาทที่สำคัญมากนัก เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในยุคต่าง ๆ เช่น การยึดอำนาจ รัฐประหาร การปฏิวัติ ที่ทำให้เกิดการหยุดชะงักของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาพรรคการเมือง รวมทั้งที่มาของการก่อตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่เกิดจากกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คน และเป็นกลุ่มชนชั้นนำในสังคม โดยมีจุดประสงค์เพียงเพื่อการ

^{๓๐} ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, อ้างแล้ว, หน้า ๔๙๒.

ให้สมาชิกพรรคของตนเข้าไปมีที่นั่งในสภา โดยมีได้มีการขยายแนวคิดทางการเมืองไปสู่สังคมเท่าที่ควร จึงทำให้พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นและสลายไปอย่างรวดเร็วในเวลาเดียวกัน

ปัญหาของพรรคการเมืองไทยดังที่กล่าวมาได้นำไปสู่ปัญหาของการพัฒนาทางการเมือง โดยภาพรวม เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน จนนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายต่อหลายครั้ง หรือการปลุกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ผิดให้แก่ประชาชน เช่น การซื้อ - ขายเสียง ค่านิยมแบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มาจากการใช้ความเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน ปลุกฝังและส่งเสริมกันเป็นเวลานานส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศอย่างมาก ดังนั้น วิธีหนึ่งที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เดินหน้าอย่างมั่นคงและถูกต้องจึงควรมีการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น หมายความว่า พรรคการเมืองจะต้องเป็นที่พึ่งพาของประชาชนและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยต่อไป โดยการวางแนวทางและรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันมากขึ้นวิธีหนึ่งคือการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้สำหรับประวัติศาสตร์การเมืองไทยมีการระบุเป็นตัวบทใช้ในรัฐธรรมนูญเมื่อปี ๒๕๔๙ และออกเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบันปี ๒๕๕๐ ซึ่งในแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนความคิดหรืออุดมการณ์ของกลุ่มคนในทุก ๆ ชั้น และทุกสาขาอาชีพ แต่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น พรรคการเมืองจะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อถึงช่วงของการเลือกตั้ง และมีการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างขึ้นจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งทั้งหมดมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ผ่านมา แนวคิดที่สำคัญในการร่าง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาของระบบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเมืองในช่วงปี ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ เช่น การป้องกันการผูกขาดทางการเมืองโดยกลุ่มทุน ความเป็นอิสระของ ส.ส. ที่อยู่ในสังกัดพรรคการเมือง และการจำกัดการใช้จ่ายเงินทุนของพรรค เพื่อเป็นการป้องกันการนำไปสู่การเป็นพรรคการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไปจนเกิดการผูกขาดอำนาจในสภาหรือที่เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่แก้ไขข้อผิดพลาดจากสถานการณ์ทางการเมืองก่อนหน้านี้ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ผูกขาดทางการเมืองโดยพรรคการเมืองใหญ่ซึ่งมาจากการรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ทำให้เกิดเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาและเป็นผลให้การตรวจสอบตามระบบของการประชุมสภาเป็นไปได้ยาก กอปรกับปัญหาความเป็นอิสระของ ส.ส. ภายในพรรคซึ่งจะต้องยึดถือมติของพรรคก่อนการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งเกิดความไม่เป็นธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาว่าในพระราชบัญญัติปี ๒๕๕๐ นี้จะสามารถสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองตามทฤษฎีของ Huntington ได้หรือไม่โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมการเมืองไทยเป็นหลักด้วย เพราะผู้เขียนเชื่อว่าถึงแม้ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองของ Huntington จะเป็นที่ยอมรับในแวดวงรัฐศาสตร์ แต่บริบทของแต่ละรัฐก็มีความแตกต่างกัน ทฤษฎีดังกล่าวจึงเป็นเพียงแนวคิดที่นำมาวิเคราะห์ประกอบเพื่อให้เห็นทิศทางของการพัฒนาการเมืองภายใต้วัฒนธรรมการเมืองไทยเป็นสำคัญเท่านั้น แต่มิได้หมายความว่านี่คือปัจจัยเดียวที่นำไปสู่การพัฒนาเป็นสถาบันการเมืองของพรรคการเมืองไทย เพราะตามหลักของการพัฒนาประชาธิปไตยแล้วยังคงต้องอาศัยประชาชน นักการเมือง ศีลธรรม คุณธรรม จิตสำนึกในอุดมการณ์การรับใช้ประชาชน ฯลฯ จึงจะสามารถช่วยให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่อไป

พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐

ชยพล ธานีวัฒน์



LIART

จากทฤษฎีการพัฒนาการเมืองของ Huntington ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจของประชาชนและเป็นกลไกในการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งได้นำมาวิเคราะห์ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผลของการศึกษาและวิเคราะห์มีดังนี้

๑. ขอบเขตของการสนับสนุน (Scope of Support) ซึ่งหมายถึงการมีสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในสถาบันทางการเมืองนั้น ๆ ที่มาจากหลากหลายกลุ่มหลากหลายชนชั้นในสังคม เพื่อให้สถาบันทางการเมืองนั้นสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างหลากหลาย ซึ่งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ระบุให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยระบุไว้ในมาตรา ๓๕ เกี่ยวกับคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองและเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองในมาตรา ๓๗ ซึ่งต้องจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้งก่อนการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง โดยได้กำหนดองค์ประชุมใหญ่ของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองไว้ให้มีตัวแทนจากสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคและระบุถึงสัดส่วนของสมาชิกชายหญิงเพื่อสะท้อนถึงความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกตามมาตรา ๒๙ ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงขอบเขตของการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วจะพบว่าในตัวบทกฎหมายดังกล่าวได้สนับสนุนให้พรรคการเมืองได้มีสมาชิกที่มาจากทุกภาคส่วนของประเทศ เห็นได้จากการระบุถึงการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองซึ่งมิได้เป็นการจัดตั้งเพียงลอย ๆ เท่านั้น เพราะได้ระบุถึงประธานสาขาพรรค รองประธาน เลขาธิการพรรคและตำแหน่งอื่น ๆ และการทำกิจกรรมทางการเมืองอย่างชัดเจน อีกทั้งยังระบุสัดส่วนของสมาชิกที่เป็นเพศหญิงและชายเอาไว้ในการเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นหมายความว่า พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ นี้ต้องการเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีสมาชิกที่มาจาก

ทุกภาคส่วน โดยการเข้ามามีส่วนร่วมจากทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันพรรคการเมืองส่วนใหญ่แม้จะมีการระบุนโยบายชื่อสมาชิกจากทุกภาคส่วนของประเทศก็ตาม ในความเป็นจริงพรรคการเมืองยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของนักธุรกิจหรือกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองอยู่ เพราะต้องอาศัยเงินในการบริหารพรรค ในอีกด้านหนึ่งนักธุรกิจหรือกลุ่มทุนเหล่านี้ก็ใช้พรรคการเมืองเป็นเส้นทางที่นำไปสู่อำนาจในการบริหารประเทศจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะที่เป็นตัวแทนของนักธุรกิจการเมือง หรือแม้กระทั่งเป็นพรรคการเมืองของนักธุรกิจมากกว่าจะเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ หรือมากกว่าการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากคนส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีการเสนอนโยบายเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศก็ตาม^{๓๖} อีกทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองนั้นก็ได้มีความชัดเจนแต่ประการใดไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย หรือการส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกในอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้แก่ประชาชน การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองสาขาต่างจะเด่นชัดขึ้นก็ต่อเมื่อถึงคราวที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง ซึ่งสาขาพรรคการเมืองเหล่านี้ก็จะทำกิจกรรมเพียงด้านที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครของพรรค เป็นต้น และที่น่าสังเกตอีกประการก็คือ กิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นมักจะถูกกำหนดโดยตัวหัวหน้าพรรคหรือกลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลมากที่สุดในพรรคเท่านั้น

ขอบเขตของการสนับสนุนที่สามารถวิเคราะห์ได้อีกมุมหนึ่งคือ การสนับสนุนที่มีต่อองค์กรพรรค ส่วนใหญ่เกิดจากการระดมเฉพาะหน้าภายใน

^{๓๖} ลิขิต อีรเวคิน, "พรรคคือสถาบันหลักของระบบการเมือง", รัฐสภาสาร, ปีที่ ๕๑ ฉบับที่ ๕ (กันยายน ๒๕๔๖) หน้า ๖.

ขอบเขตที่จำกัด เช่น การระดมคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ขณะที่การสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น อุดมการณ์ร่วม ทรัพยากรการบริหาร การเสนอแนะ แนวนโยบาย มั่นสมอง ข้อมูลข่าวสาร การแสดงออกซึ่งทัศนคติที่ดี การยอมรับในกิจกรรมและตัวบุคคลากร การมีส่วนร่วม ภาพลักษณ์ ความไว้วางใจ ศรัทธามวลชน และประชามติ ซึ่งเป็นความสนับสนุนในระยะยาวและมีขอบเขตที่กว้างขวางออกไป นั้นยังไม่มีมากนัก^{๒๒}

๒. ระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization) ซึ่งเป็นมาตรวัดที่ใช้ประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงการดำเนินกิจกรรม องค์ประกอบของสถาบัน และโครงสร้างภายในซึ่งจะบ่งบอกถึงระดับของความเป็นสถาบันทางการเมืองได้ประกอบด้วย

๒.๑ ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) หมายถึงการที่สถาบันการเมืองนั้น ๆ สามารถปรับตัวได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีอยู่ตลอดเวลา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงได้ ความสามารถในการปรับตัวของพรรคการเมืองนั้นอาจมีได้ระบุไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นแนวทางในการบริหารงานภายในแต่ละพรรคซึ่งถือเป็นเรื่องส่วนตัวของพรรค กฎหมายเป็นเพียงการวางแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ไม่อาจจะไประบุชัดเจนถึงวิธีการในการบริหารพรรคได้ กระนั้นก็ตามแม้กฎหมายจะไม่สามารถระบุถึงแนวทางในการบริหารพรรคการเมืองได้แต่ก็ได้วางแนวทางให้พรรคการเมืองต้องมีการปรับตัวต่อตัวบทกฎหมายที่นำมาใช้บังคับพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรค การแจ้งบัญชีทรัพย์สิน การยุบหรือเลิกพรรค เป็นต้น เพราะตัวบทกฎหมายได้สะท้อนถึงสภาพการณ์ทางการเมือง

^{๒๒} เซาวนะ ไตรมาศ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๕๖.

การปกครองไม่ว่าจะเป็นในอดีตที่ผ่านมาหรือความคาดหวังของฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ดังเช่นเจตนารมณ์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือในอีกนัยหนึ่งที่สามารถวิเคราะห์ถึงการปรับตัวของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้คือ การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองนั้น ๆ สามารถดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานหรือหากไม่สามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้ก็จะล่มสลายไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ในการจัดตั้งพรรค กลุ่มคนที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย ดังที่เห็นกันในอดีตตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเป็นต้นมา พรรคการเมืองที่สามารถปรับเปลี่ยนอุดมการณ์เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนก็จะสามารถดำรงอยู่ได้ในสภาวะการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ แม้ว่าไม่อาจจะเป็นรัฐบาลได้ทุกยุคทุกสมัยก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นพรรคการเมืองมักจะถูกฝ่ายผู้กระทำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดำเนินการให้พรรคยุติบทบาทหรือแม้กระทั่งการดำเนินการตามกฎหมายให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเนื่องจากถูกมองว่าเป็นสาเหตุแห่งความวุ่นวายทางการเมืองก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังเช่นในกรณีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นำมาสู่การยื่นเรื่องยุบพรรคการเมืองโดยคณะกรรมการเลือกตั้งให้แก่อัยการสูงสุดเพื่อทำสำนวนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตัดสินยุบพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองในขณะนั้น เนื่องด้วยข้อหากระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้สมาชิกพรรคบางส่วนต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ในเวลาต่อมา

พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๐
ชยพล ธานีวัฒน์



LIRT

๒.๒ การเมืองการที่ซับซ้อน (Complexity) ซึ่งหมายถึงการมีหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานใหญ่ที่มีหน้าที่แตกต่างกันไปแต่มีการประสานความร่วมมือกันเพื่อให้การปฏิบัติงานหรือการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองนั้น ๆ สามารถลุล่วงไปได้ด้วยดีและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ หากพิจารณาจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของพรรคการเมืองแม้ว่าตามตัวบทกฎหมายจะมีข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของพรรคการเมืองอยู่บ้างเช่นในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการระบุถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในสาขาพรรคการเมืองเหล่านั้นอย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ในปัจจุบันจะพบว่าโครงสร้างของพรรคการเมืองที่เป็นสาขานั้นมิได้มีขึ้นเพื่อการบริหารงานในระดับภูมิภาคดังที่กฎหมายได้มีเจตนารมณ์ไว้ หากแต่เป็นการจัดตั้งสถานที่และอำนาจหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง ในภาพความเป็นจริงการจ้ดระบบองค์กรนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน แม้ว่าจะมีสาขาพรรคการเมืองก็ตามแต่ก็มิได้มีการจัดตั้งอย่างทั่วถึงเนื่องจากเงินทุนของพรรคส่วนใหญ่จะใช้ในการเลือกตั้งมากกว่าที่จะใช้ในการขยายสาขาพรรคเพื่อปรับฐานการเมืองให้มั่นคงเข้มแข็ง^{๓๓} ไม่มีสาขาพรรคอย่างแท้จริง โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังคงมีการบริหารแบบรวมศูนย์ (Centralization) และการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คนหรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น มิได้มีการจำแนกแจกแจงโครงสร้างในเนื้อหาอย่างจริงจัง^{๓๔}

ในอีกด้านหนึ่งเมื่อพิจารณาจากภายในองค์กรของพรรคการเมืองจะพบว่าไม่มีการแบ่งองค์กรย่อยที่ชัดเจนมีเพียงคณะกรรมการบริหารพรรคหรือผู้นำพรรคเท่านั้นที่ทำหน้าที่บริหารและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ภายในพรรคเท่านั้นเพราะว่าการ

^{๓๓} เชนชัย ศรีอุทราวงศ์, “ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย” (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๒) หน้า ๓๒.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

ปฏิบัติงานทางการเมืองนั้นมีความไม่แน่นอนเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งการยุบสภาและรัฐประหารยึดอำนาจ สิ่งเหล่านี้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของพรรคการเมืองเป็นอย่างสูงอีกทั้งทำให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ไม่มีความต่อเนื่องเพราะต้องให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งเพื่อมุ่งหวังไปสู่การเป็นฝ่ายบริหารต่อไปในอนาคต

๒.๓ ความเป็นกลุ่มก้อนขององค์กร (Coherence) โดย Huntington ได้อธิบายไว้ว่าความเป็นกลุ่มก้อนนั้นคือความเข้าใจที่ตรงกัน มีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีความเป็นเอกภาพ สามัคคีกันเพื่อการทำงานทางการเมืองให้บรรลุจุดมุ่งหมายในแง่ของพรรคการเมืองนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองต้องจัดทำนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคตามมาตรา ๙ และ ๑๐ ของพระราชบัญญัติฯ นี้ โดยเป็นแนวทางในการควบคุมและกำกับให้สมาชิกอยู่ในกรอบและอุดมการณ์ของพรรคนั้น ๆ แต่ในสภาพความเป็นจริงภายในพรรคการเมืองมีลักษณะที่แตกออกเป็นกลุ่ม ๆ หรือที่เรียกกันว่า “มุ้ง” โดยแต่ละกลุ่มนั้นจะมีผู้อุปถัมภ์หรือผู้นำกลุ่มอยู่ การมีลักษณะที่เป็นมุ้งนั้นเพื่อที่จะดำเนินการต่อรองทางการเมืองและต้องการอำนาจในการบริหารโดยแต่ละกลุ่มจะมีตัวแทนเข้าไปมีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นต้น เหตุนี้จึงทำให้สมาชิกพรรคยังไม่อยู่ในกรอบของข้อบังคับหรือกฎระเบียบของพรรค ทำให้การบริหารพรรคเป็นไปด้วยความยากลำบาก ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการเป็นมุ้งหรือเป็นกลุ่มในพรรคการเมืองนั้นคือเมื่อในกลุ่มหรือมุ้งนั้นมีผู้อุปถัมภ์หรือแกนนำกลุ่มสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ ก็จะได้รับเงินเดือนตอบแทนจากคนเหล่านั้น จึงมีสภาพเป็นลูกจ้างบริษัทพรรคก่อให้เกิดปัญหาทางด้านจริยธรรมและขวัญกำลังใจ และเนื่องจากการอยู่ตามกลุ่มตามมุ้งของสมาชิกนั้นมาจากผลประโยชน์และการต่อรองเป็นสำคัญ ทำให้โอกาสการย้ายพรรคจึงมีมาก หรือการแตกออก

จากพรรคเดิมเป็นพรรคใหม่ ผลก็คือทำให้พรรคขาดบุคลากรที่ผูกพันกับพรรคเป็นเวลานาน การพัฒนาพรรคจึงทำได้ไม่เต็มที่ จำนวนพรรคการเมืองจึงมีมากเป็นปัญหาต่อการพัฒนาการเมืองในระบบสองพรรค^{๒๕} ซึ่งถึงแม้ว่าระบบนี้ได้มีแนวโน้มเกิดขึ้นในการเลือกตั้งปี ๒๕๕๘ ที่ผ่านมาก็ที่พรรคไทยรักไทยได้เสียงข้างมากพรรคเดียวและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายค้าน แต่เนื่องด้วยการแตกแยกกันเป็นกลุ่มก้อนที่มีมาก่อนอยู่แล้วในพรรคการเมืองก็ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองดังที่ผ่านมา

๒.๔ ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึงความเป็นอิสระของสถาบันทางการเมืองนั้น ๆ ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรืออยู่ภายใต้เครือญาติ ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพราะจะทำให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของคนเพียงไม่กี่คน ผิดกับหลักการของความเป็นสถาบันทางการเมืองคือการเป็นตัวแทนหรือสื่อกลางที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองรวมไปถึงการดูแลผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติ สำหรับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของพรรคการเมืองที่น่าสนใจในการศึกษาก็คือเรื่องของเงินทุนของพรรคการเมืองเนื่องจากปัจจุบันพรรคการเมืองได้อาศัยเงินทุนในการดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นสำคัญและเชื่อมโยงไปยังผู้ที่เป็นเจ้าของเงินทุนของพรรคการเมืองซึ่งส่วนใหญ่จะมีตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเป็นผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ๆ ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ระบุถึงการให้ความช่วยเหลือ การรับการบริหารการเงินจากบุคคลทั่วไปโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามจำนวนเงินในมาตรา ๕๖ - ๕๗ และสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐตามมาตรา ๗๓ - ๗๖ โดยมีการควบคุมเรื่องการเงิน

^{๒๕} ลิขิต อีร์เวคิน, อ้างแล้ว, หน้า ๗.

และงบประมาณของพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองมีการดำเนินกิจการไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น การควบคุมการรับบริจาคในมาตรา ๖๗ - ๖๘ หรือการตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินของผู้บริหารพรรคการเมืองโดยการยื่นบัญชีทรัพย์สินของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในมาตรา ๔๙ และยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องฐานความผิดแก่หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคหากมีการจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินที่เป็นเท็จในมาตรา ๕๐ ประการสุดท้ายส่วนที่สำคัญของเรื่องรายได้หรือเงินสนับสนุนพรรคที่จะส่งผลต่อความเป็นอิสระของพรรคการเมืองใน พ.ร.บ. ฉบับนี้คือ การกำหนดที่มาและประเภทของรายได้ของพรรคการเมืองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในมาตรา ๕๓ และการจัดกิจกรรมหาทุนตามมาตรา ๕๔ ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องทำอย่างเปิดเผย และในกรณีมีผู้สนับสนุนตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป ให้ถือเป็นรายได้จากการบริจาคและต้องเปิดเผยชื่อของผู้บริจาคเพื่อมิให้พรรคการเมืองหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์การบริจาคและหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยผู้บริจาค โดยจัดเป็นกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมืองแทน^{๒๖}

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ตรวจสอบ และที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองเหล่านี้มีความเชื่อมโยงไปถึงความเป็นอิสระ (Autonomy) ของพรรคการเมืองเนื่องจากรายได้หรือเงินทุนของพรรคการเมืองในความเป็นจริงแล้วมาจากกลุ่มทุนหรือบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองซึ่งพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการระดมเงินทุนของพรรคการเมืองหรือที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มาจากแหล่งเงินทุนที่นอกเหนือการตรวจสอบควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ^{๒๗} และการจัดตั้งพรรคการเมืองจะจัดตั้งขึ้นจากบุคคล

^{๒๖} “มีอะไรใหม่ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง ๒๕๕๐” http://www.ect.go.th/thai/download51/post42_51.pdf/ (๒๒ กันยายน ๒๕๕๑)

^{๒๗} เสนีย์ คำสุข, “รูปแบบและตัวแบบพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐” รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๕๔) หน้า ๒๑ - ๒๓.

ที่มีอำนาจทั้งด้านการเงินและการเมือง เช่น การเป็นผู้บัญชาการทหารบก (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พรรคความหวังใหม่), นักธุรกิจที่มีชื่อเสียงและมีฐานะทางการเงิน (พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย) หรือบุคคลที่เป็นอดีตข้าราชการประจำ (พลตำรวจเอกประมาธ อติเรกสาร อดีตหัวหน้าพรรคชาติไทย) เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีความพร้อมทางการเงินในระดับหนึ่งที่จะสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองได้ และมีบารมีพอที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากบุคคลภายในและภายนอกพรรคเพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องใช้งบการเงินเป็นจำนวนมาก การขอการสนับสนุนจากบรรดาสมาชิกพรรคย่อมไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและให้ความสนใจที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองในระดับต่ำ ฐานการเงินของพรรคการเมืองไทยจึงขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลเป็นสำคัญ ทั้งบุคคลที่มีบารมีทางการเมือง มีฐานะทางสังคม และการเงินดังที่ยกตัวอย่างมารวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกพรรคการเมืองทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนของกลุ่มต่าง ๆ นำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชัน การดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่ไม่โปร่งใส^{๓๔} หรือการทุจริตเชิงนโยบายตามมา



^{๓๔} สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย “ทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน” (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔) หน้า ๖๔ - ๖๗.

เมื่อพรรคการเมืองอยู่ภายใต้กลุ่มทุนแล้ว บทบาทการประสานประโยชน์ หรือการเป็นตัวแทนในอำนาจทางการเมืองให้กับประชาชนก็ลดลงไป โดยพรรคการเมืองของไทยมักจะถูกมองว่าอยู่ภายใต้ทุนหรือบุคคลที่มีอำนาจเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานและขาดอิสระในการกำหนดนโยบายเพื่อมวลชน (Mass) กลายเป็นการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคที่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลภายในพรรคและผู้สนับสนุนพรรค มากกว่าโดยใช้การเลือกตั้งที่มาจากประชาชนเป็นความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่อไป

สรุป

การศึกษาการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมาจะมีการให้ความสำคัญไปที่การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาบังคับใช้แก่พรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด แต่นั่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองเท่านั้น จากการศึกษาพรรคการเมืองในประเทศที่เป็นต้นแบบของประชาธิปไตยอย่างอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการเมือง และสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมือง การก่อตั้งเป็นกลุ่มกดดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ของนักการเมืองและประชาชนจนนำไปสู่การเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนในการนำเสนอนโยบายและความต้องการของประชาชน ถึงแม้ว่าการก่อตั้งพรรคการเมืองบางพรรคจะเกิดขึ้นในรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ได้มีการขยายแนวคิดและอุดมการณ์สู่ประชาชนอย่างต่อเนื่องจนทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อหันกลับมามองบริบทของพรรคการเมืองในประเทศไทยแล้วจะพบว่าจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่มาจากนักการเมืองในรัฐสภาและมีตัวบุคคลเป็นแกนนำในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลมากกว่าการมีแนวคิดทางการเมืองร่วมกันและการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งข้อพิสูจน์ประการหนึ่งก็คือเมื่อบุคคลที่เป็นแกนหลักของพรรคนั้น ๆ หมดอำนาจบารมีลง สมาชิกพรรคก็จะมีการย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น ๆ ทำให้พรรคการเมืองนั้นกลายเป็นพรรคขนาดเล็กและไม่มีบทบาททางการเมืองอย่างที่เคยเป็นมา เช่น พรรคประชากรไทย (นายสมัคร สุนทรเวช) และพรรคความหวังใหม่ (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่มีปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่ยึดถือในเรื่องของระบบอุปถัมภ์ และการยกย่องให้ความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าอุดมการณ์และแนวความคิดทางการเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าจะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับ

พรรคการเมืองไทย



พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๔๖
ชยพล ธานีวัฒน์



LIRT

พรรคการเมืองขึ้นเพื่อใช้ในการวางแนวทางการปฏิบัติของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและมีเป้าประสงค์ที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองรวมทั้งการสามารถตรวจสอบพรรคการเมืองได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองก็อยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกปลูกฝังกันมาอย่างยาวนาน รวมไปถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทยที่ไม่เอื้ออำนวยให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระจากกลุ่มทุนหรือกลุ่มบุคคลผู้มีเงินทุนมาสนับสนุนและจัดตั้งพรรคการเมืองได้ จึงทำให้พรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือในการเข้าสู่ระบบการเมืองและแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนเท่านั้น

ดังนั้นการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยจึงมิได้ขึ้นอยู่กับ การวางแนวทางในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีคิดทัศนคติและจิตสำนึกทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนทุกระดับ พร้อมกันนั้นควรมีการสร้าง ความเข้มแข็งในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ความเข้มแข็งภาคประชาชน ความเข้มแข็งขององค์กรอิสระ ลดการแทรกแซงการตรวจสอบการสร้างจริยธรรมทางการเมืองให้แก่ นักการเมืองรุ่นใหม่ ๆ เป็นต้น เมื่อมีการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ไปพร้อม ๆ กัน พรรคการเมืองก็จะมี ความเข้มแข็งและมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอ นโยบายและความต้องการที่แท้จริงเพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ดีต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

เชษชัย ศรีอุทการวงศ์, "ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย", นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๒.

เชาวนะ ไตรมาศ, "พรรคการเมืองไทย ภูมิหลังทางโครงสร้าง - หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน", กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๐.

ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, "พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย", เอกสารชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๗ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๙, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙.

สมบัติ อารังธัญวงศ์, "การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา", กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, ๒๕๔๘.

สิทธิพันธ์ พุทธหุน, "ทฤษฎีพัฒนาการเมือง", กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.

วิทยานิพนธ์

ปฤษฎา ธรรมธร, "การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย", วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙.

พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๔๐
ชยพล ชานีวัฒน์



LIERT

สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย, “ทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายพรรค การเมืองฉบับปัจจุบัน”, วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.

บทความ

ลิขิต อีร์เวคิน, “พรรคคือสถาบันหลักของระบบการเมือง”, รัฐสภาสาร. ปีที่ ๕๑,
ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๕๖) : ๑ - ๑๐.

เสนีย์ คำสุข, “รูปแบบและตัวแบบพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐”,
รัฐสภาสาร. ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๕๘) : ๗ - ๔๐.

Website

“มีอะไรใหม่ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง ๒๕๕๐”

[ออนไลน์] แหล่งที่มา www.ect.go.th/thai/download51/post42_51.pdf/ (๒๒

กันยายน ๒๕๕๑)

ใบสมัครสมาชิกวารสารรายเดือน “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก

ค่าสมาชิก ๕๐๐ บาท/ปี (๑ ปี ๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิก โดยเริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ถึงฉบับเดือน..... พ.ศ.

ชื่อ..... นามสกุล.....

ที่อยู่.....

.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

ได้จัดส่ง ธนาณัติ ตัวแลกเงิน

จำนวนเงิน.....บาท

หมายเหตุ

ตัวแลกเงินหรือธนาณัติ ส่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

โดยส่งจ่ายในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร”

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย ชั้น ๕๐ แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๔-๒๐, ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๒๒ โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๒๑

หรือติดต่อโดยตรงได้ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ			เคารพธงชาติ	
08.01 น.			ข่าวรัฐสภา		(3)	สรุปสด	
08.04 น.	สวทดี ถ.ราชดำเนิน, สวทดี ใต้พระมณเฑียร			(6)	รายการเสริมสร้างคุณธรรม	พิธีน บพมาชญ์หญิง	พิธีน เสกาทเมธ
08.25 น.	สวทดีพระนางเจ้ารำไพพรรณี			(20)	จริยธรรม ของปปช. (55)	(60)	
08.30 น.				(30)			
08.35 น.				(50)	รัฐสภาของประชาชน (สศ)	เสริมสร้างคุณธรรม ของปปช (55)	(60)
09.00 น.							
09.05 น.							
09.10 น.							
09.15 น.							
09.20 น.							
09.25 น.							
09.30 น.							
09.35 น.							
09.40 น.							
09.45 น.							
09.50 น.							
09.55 น.							
10.00 น.							
10.05 น.							
10.10 น.							
10.15 น.							
10.20 น.							
10.25 น.							
10.30 น.							
10.35 น.							
10.40 น.							
10.45 น.							
10.50 น.							
10.55 น.							
11.00 น.							
11.05 น.							
11.10 น.							
11.15 น.							
11.20 น.							
11.25 น.							
11.30 น.							
11.35 น.							
11.40 น.							
11.45 น.							
11.50 น.							
11.55 น.							
12.00 น.							
12.05 น.							
12.10 น.							
12.15 น.							
12.20 น.							
12.25 น.							
12.30 น.							
12.35 น.							
12.40 น.							
12.45 น.							
12.50 น.							
12.55 น.							
13.00 น.							
13.05 น.							
13.10 น.							
13.15 น.							
13.20 น.							
13.25 น.							
13.30 น.							
13.35 น.							
13.40 น.							
13.45 น.							
13.50 น.							
13.55 น.							
14.00 น.							
14.05 น.							
14.10 น.							
14.15 น.							
14.20 น.							
14.25 น.							
14.30 น.							
14.35 น.							
14.40 น.							
14.45 น.							
14.50 น.							
14.55 น.							
15.00 น.							
15.05 น.							
15.10 น.							
15.15 น.							
15.20 น.							
15.25 น.							
15.30 น.							
15.35 น.							
15.40 น.							
15.45 น.							
15.50 น.							
15.55 น.							
16.00 น.							
16.05 น.							
16.10 น.							
16.15 น.							
16.20 น.							
16.25 น.							
16.30 น.							
16.35 น.							
16.40 น.							
16.45 น.							
16.50 น.							
16.55 น.							
17.00 น.							
17.05 น.							
17.10 น.							
17.15 น.							
17.20 น.							
17.25 น.							
17.30 น.							
17.35 น.							
17.40 น.							
17.45 น.							
17.50 น.							
17.55 น.							
18.00 น.							
18.05 น.							
18.10 น.							
18.15 น.							
18.20 น.							
18.25 น.							
18.30 น.							
18.35 น.							
18.40 น.							
18.45 น.							
18.50 น.							
18.55 น.							
19.00 น.							
19.05 น.							
19.10 น.							
19.15 น.							
19.20 น.							
19.25 น.							
19.30 น.							
19.35 น.							
19.40 น.							
19.45 น.							
19.50 น.							
19.55 น.							
20.00 น.							
20.05 น.							
20.10 น.							
20.15 น.							
20.20 น.							
20.25 น.							
20.30 น.							
20.35 น.							
20.40 น.							
20.45 น.							
20.50 น.							
20.55 น.							
21.00 น.							
21.05 น.							
21.10 น.							
21.15 น.							
21.20 น.							
21.25 น.							
21.30 น.							
21.35 น.							
21.40 น.							
21.45 น.							
21.50 น.							
21.55 น.							
22.00 น.							
22.05 น.							
22.10 น.							
22.15 น.							
22.20 น.							
22.25 น.							
22.30 น.							
22.35 น.							
22.40 น.							
22.45 น.							
22.50 น.							
22.55 น.							
23.00 น.							

... หมายเหตุ เปรียบรวมสัมมนาต่างๆ 1 ชั่วโมง



LIART



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand