



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



L I R T ๕๐.-

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ผังเฉพาะกิจก่อนเลือกตั้ง

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ศาสนาพุทธ				รายการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม		รายการเผยแพร่ศาสนาคริสต์	05.00
06.00	สนง.ศาลรธน.	กก.สิทธิฯ	ป.ปร.	ส.ตง.	ผู้ตรวจการฯ	เข้าที่สภา		06.00
06.30	เก็บข่าวเช้าขาน							07.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	การเมืองเรื่องของประชาชน					วิจัยก้าวไกล	สภาที่ปรึกษา ศก.ฯ	07.30
08.30	สปอตประชาสัมพันธ์และการแถลงนโยบายของพรรคการเมือง					บันทึกประชุมสภา		08.00
09.00	มองรัฐสภา (ถ่ายทอดสัญญาณจาก NBT 15 / สทท.11)				รัฐสภาของปชช. (NBT 15 / สทท.11)	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ตามรอยรัฐสภา	09.00
10.00	สภาสู่ประชาชน					สภาน่ารู้	สังคมประชาธิปไตย	10.00
11.00	เสียงจากสภา					เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกศาล	11.00
12.00	เพลงยามเที่ยง	เปิดประตู สู่ กกต.	เพลงยามเที่ยง			เพลงเก่าวันก่อน		12.00
13.00	รอบรู้กรม.ไทย	สภาสนทนา	สภาสนทนา	รอบรู้กรม.ไทย		ห้องถิ่นบ้านเรา		13.00
13.30	ได้ร่วมพระบารมี	ประชุมสภา นิติบัญญัติ แห่งชาติ	ประชุมสภา นิติบัญญัติ แห่งชาติ	ได้ร่วมพระบารมี				15.00
14.00	สภาชาวบ้าน			สภาชาวบ้าน				16.00
15.00	ป้ายสามตามประเด็น			ป้ายสามตาม ประเด็น				17.00
16.00	ชั่วโมงประชาธิปไตย	ชั่วโมงประชาธิปไตย			สภาสุดสัปดาห์		17.00	
17.00	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น					สืบสายลายไทย	สบาย สบาย	17.30
17.30	รายการเต็มสี่เต็มรัก					เพื่อนใจเยาวชน	ยามเย็น	18.00
18.00	นับถอยหลัง เลือกตั้ง' 50	รัฐธรรมนูญกับชีวิต	บ้านสุภาพ	ท่องโลกไปกับ รัฐสภา		เพลงไทย จากรัฐสภา	เพลงดีศรีแผ่นดิน	18.00
18.30	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.00	ภาษาพาสาร์	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์				กระทุ้งสภา	เสียงสังคม	19.30
19.30	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					ก้าวไปกับการเมืองไทย		20.00
20.00	สปอตประชาสัมพันธ์และการแถลงนโยบายของพรรคการเมือง					กาแพก่อนนอน		21.00
21.00	กาแพก่อนนอน							22.00

- หมายเหตุ**
- การถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาฯ สถานีจะดำเนินการถ่ายทอดจนเสร็จสิ้นการประชุม เมื่อเสร็จการประชุมหรือหากวันใดไม่มีการประชุมสภา สถานีจะมีรายการอื่นๆ ตามปกติ
 - มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม / สัมมนาของกรมการศึกษาระดับต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา
 - เสนอข่าวทุกต้นชั่วโมง กรณีมีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอแทรกได้ทุกรายการ
 - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เทียบเวลาเคารพธงชาติ
 - ช่วงหลังข่าวต้นชั่วโมง 09.00 น. จะเผยแพร่สปอตประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองประมาณ 2 นาที
 - ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่วันที่ 19 พ.ย.50 - 17 ธ.ค.50 เวลา 18.00-19.00 น. สถานีฯ จัดให้มีรายการพิเศษก่อนวันเลือกตั้ง ส.ส. ในรายการ "นับถอยหลังเลือกตั้ง' 50"





รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มทิวัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราดาวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

แรัญญิก

นางสาวสุพัชรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สินสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ
นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวลัดดาวัลย์ สอนเศรษฐ์
นางภัทราภรณ์ ทับทิมศรี

พิมพ์

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาชนพงษ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นา
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๑๘-๒๒ โทรสาร ๐ ๒๓๕๕ ๕๐๒๐
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัวไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



LIRT

บทบรรณาธิการ

ทุกวันนี้สถานการณ์การเมืองในประเทศไทยยังเป็นที่น่าจับตามองของชาวไทยเองและชาวต่างประเทศ เป็นผลสืบเนื่องมาจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แทน ต่อมามีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้น และมีการจัดให้มีการลงประชามติขึ้นในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้คนไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นฉบับที่ ๑๘ จากนั้นได้มีการกำหนดวันเลือกตั้งของรัฐบาลที่จะมาบริหารประเทศชุดใหม่ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

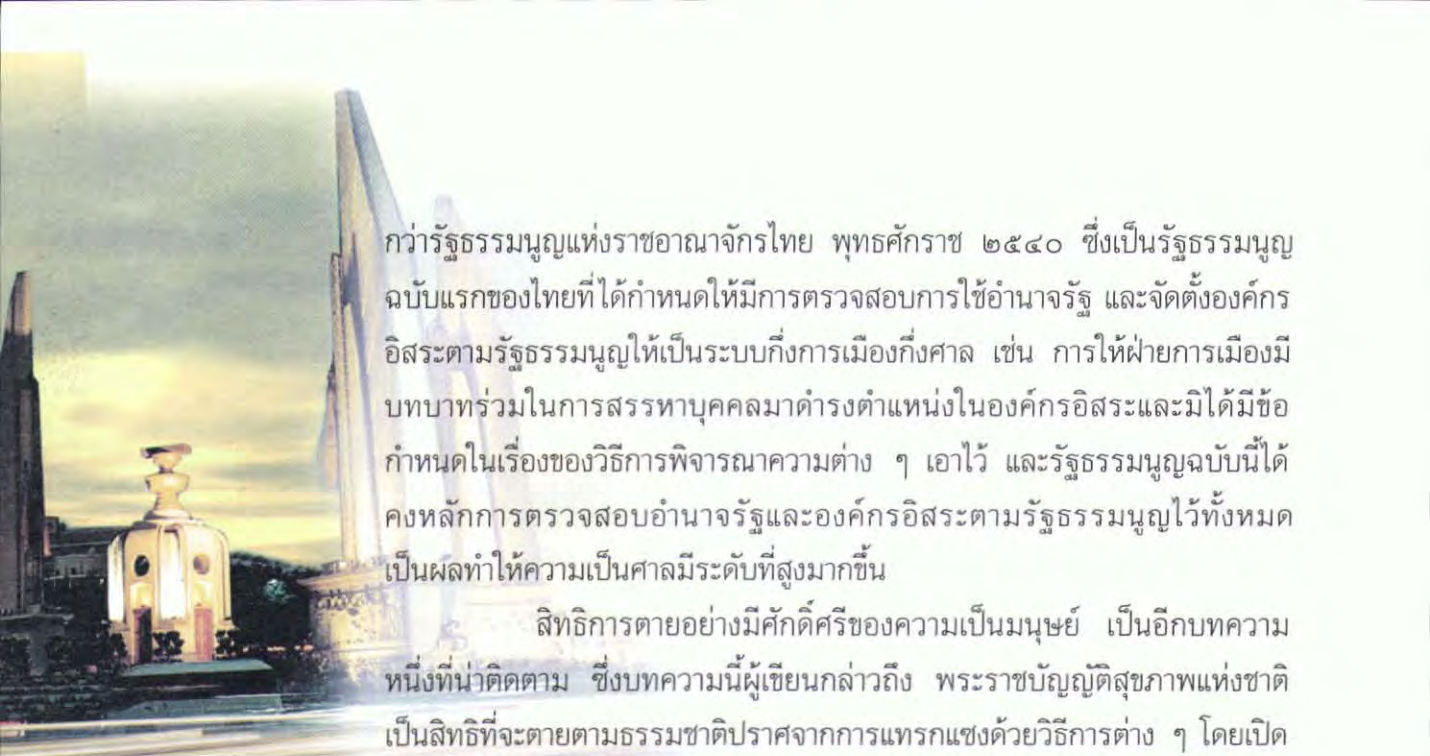
ในช่วงนี้ พรรคการเมืองต่างก็เริ่มออกหาเสียงและปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเคร่งครัด และสถานการณ์ทางการเมืองภายนอกหน้าจะเป็นอย่างไรนั้นเราไม่อาจจะคาดเดาได้

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอนำเสนอบทความเรื่อง ทิศทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงความน่าสนใจว่าสังคมการเมืองและเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง จะมีลักษณะอย่างไร โดยบทความนี้จะแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงสังคมไทยหลังการเลือกตั้ง และส่วนที่สอง คือ เศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นการคาดการณ์หรือมองอนาคตไปข้างหน้าโดยมีสถานการณ์ปัจจุบันเป็นข้อมูลเบื้องต้นระดับหนึ่งในการประเมินวิเคราะห์สถานการณ์

บทบัญญัติว่าด้วยองค์กระอิสระและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นอีกบทความหนึ่งที่ที่น่าสนใจ โดยผู้เขียนได้กล่าวถึงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ ว่ามีความเข้มข้นของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาก



LIART



กว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เป็นระบบกึ่งการเมืองกึ่งศาล เช่น การให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทร่วมในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและมีได้มีข้อกำหนดในเรื่องของวิธีการพิจารณาความต่าง ๆ เอาไว้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้คงหลักการตรวจสอบอำนาจรัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ทั้งหมด เป็นผลทำให้ความเป็นศาลมีระดับที่สูงมากขึ้น

สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นอีกบทความหนึ่งที่นำติดตาม ซึ่งบทความนี้ผู้เขียนกล่าวถึง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เป็นสิทธิที่จะตายตามธรรมชาติปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลเลือกไว้ล่วงหน้าในขณะที่มีสติสัมปชัญญะอยู่ โดยแสดงเจตนาการรักษาในวาระสุดท้ายของชีวิตไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้ตายอย่างสงบ และสิทธิในการปฏิเสธการรักษาพยาบาลด้วยเครื่องมือและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทำไปเพื่อยืดความตาย

เทคนิคการเป็นหัวหน้างานยุคใหม่ เป็นบทความที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานของหัวหน้างานอย่างมีกระบวนการ เพราะผู้บริหารต้องทำงานโดยอาศัยผู้อื่นและทำหน้าที่ประสานงานกับแผนกงานอื่น ๆ ทั้งภายในองค์กรและนอกองค์กร ดังนั้น การบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำความรู้ทางการบริหารไปปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ปิดท้ายเล่ม คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ ในฉบับนี้ผู้เขียนได้เสนอคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่น่าสนใจ ๔ คำด้วยกัน ซึ่งเนื้อหาภายในบทความจะบอกถึงความหมายของคำศัพท์แต่ละคำ และตัวอย่างของการนำไปใช้ทางกองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านสมาชิกวุฒิสภาและผู้อ่านทุกท่าน จะได้รับความรู้และสาระประโยชน์จากการอ่านหนังสือรัฐสภาฉบับนี้

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๑๑ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐
Vol. 55 No. 11 November 2007

ทิศทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

๗

บทบัญญัติว่าด้วยองค์การอิสระและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บุญล สุทธิดีเสวี

๒๑

สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

สินี สัมมิ

๖๗

เทคนิคการเป็นหัวหน้างานยุคใหม่

วรรษยา ศิริวัฒน์

๙๕

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ

สำนักภาษาต่างประเทศ

๑๑๘



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ทิศทางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง



ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษารัฐกิจและรัฐบาล
มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

คงไม่มีใครคาดคิดสภาพสังคมการเมืองไทยในช่วงปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ จะมีลักษณะเป็นเช่นนี้ นับตั้งแต่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายเมื่อปี ๒๕๔๔ และสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ในปี ๒๕๔๘ หลังจากนั้นสังคมการเมืองไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ตั้งแต่การต่อต้านจากนักวิชาการในเรื่องนโยบายประชานิยมที่จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศในอนาคต เกิดกระแสการต่อต้านรัฐบาลทักษิณจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เนื่องด้วยความไม่ไว้วางใจการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จนทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ประกาศยุบสภาในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และประกาศให้มีการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ๒๕๕๙

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งที่กำหนดให้มีขึ้นในเดือนเมษายนนั้น พรรคฝ่ายค้าน อาทิ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ดัดสใจไม่ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่งผลทำให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว ต่อมาเกิดการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยกเลิกการเลือกตั้งดังกล่าวเนื่องจากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ เป็นโมฆะ ต่อมาเกิดเหตุการณ์การรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ โดยมีรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศ และมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่จุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองไทยอยู่ที่คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นชนวนให้เกิดการต่อต้านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจากกลุ่มคนรักทักษิณ

สิ่งที่กล่าวข้างต้นคงเป็นบทสรุปเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปีสองปีที่ผ่านมา ขณะที่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสุรยุทธ์ ต้องเผชิญกับวิกฤตต่าง ๆ มากมาย^๑ ตั้งแต่ มิติว่าด้วยการปฏิรูปการเมืองในประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้งอนาคตของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่ต่อต้านการรัฐประหารจนเกรงว่าจะเกิดความรุนแรง ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐบาลชุดที่แล้วก็

^๑ สุชีลา เพียรราษฎร์ บรรณาธิการ, ๑๐ วิกฤตชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, ๒๕๕๐).





ถูกจับตามองว่าจะจบลงอย่างไร ส่วนมิติทางเศรษฐกิจก็เผชิญกับความชบเซาและค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออก และมิติทางสังคมที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ ความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คร่าชีวิตประชาชนไปแล้วหลายพันคน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จึงน่าจะสนใจว่าสังคมการเมืองและเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้งจะมีลักษณะอย่างไร บทความนี้จะแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสังคมการเมืองไทยหลังการเลือกตั้ง ส่วนที่สองคือเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง : รุ่งหรือร่วง ซึ่งเป็นการคาดการณ์หรือมองไปในอนาคตข้างหน้า โดยมีสถานการณ์ปัจจุบันเป็นข้อมูลเบื้องต้นระดับหนึ่งในการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ ดังต่อไปนี้

๑. สังคมการเมืองไทยหลังการเลือกตั้ง

ก. รัฐบาลหลังการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในปลายปี ๒๕๕๐ หรือต้นปี ๒๕๕๑ มีการวิเคราะห์กันอย่างมากมายว่า รัฐบาลหลังการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไร จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียวดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๘ หรือไม่ หรือจะเป็นรัฐบาลผสม แล้วรัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและครบเทอมสี่ปีหรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่น่าสนใจและค้นหาคำตอบ ดังนี้

แม้พรรคไทยรักไทยจะถูกยุบโดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ส่งผลทำให้กรรมการบริหารพรรคจำนวน ๑๑๑ คน ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้จะไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใด ๆ เป็นเวลาทั้งสิ้น ๕ ปี แต่นักการเมืองเหล่านี้คงไม่ได้หยุดเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือเลิกเล่นการเมืองแต่ประการใด โดยอาจอยู่เบื้องหลังและให้การสนับสนุนกลุ่มพวกพ้องหรือญาติของตนลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อมีการประชุมพรรคหลังคดียุบพรรค พบว่ามีอดีตรกรรมการบริหารพรรคและอดีต ส.ส. ร่วมชุมนุมเกือบ ๓๐๐ คน ซึ่งแสดงถึงความสามัคคีภายในพรรคอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ว่าจะมีนักการเมือง





บางคนบางกลุ่มถอนตัวจำนวน ๕๐ - ๗๐ ออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ กลุ่มพรรคไทยรักไทยอาจจัดตั้งชื่อพรรคการเมืองใหม่ (ขณะที่เขียนบทความยังไม่ทราบชื่อพรรค) ลงสนามการเลือกตั้งอีกครั้งโดยจะชูนโยบายที่ต่อเนื่องจากปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ และต่อสู้กับพรรคการเมืองอื่น ๆ อย่างเข้มข้น หากประชาชนซึ่งเป็นอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทยจำนวน ๑๔ ล้านคน ยังคงสนับสนุนและไว้วางใจในนโยบายประชานิยมของกลุ่มพรรคไทยรักไทย เมื่อประเมินคร่าว ๆ โดยยึดหลักจำนวนอดีต ส.ส. ที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง โอกาสที่พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งด้วยจำนวน ส.ส. ๒๐๐ - ๓๐๐ คน ก็มีโอกาที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น หากกลุ่มไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน คงไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่อาจจะช่วงชิงในการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยเชิญพรรคการเมืองอื่น ๆ (พรรคภูมิใจไทย พรรคคุณสุวัจน์ กลุ่มรวมใจไทย ฯลฯ) เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่ถ้าได้รับเลือกตั้งถึง ๓๐๐ เสียง แน่แน่นอนว่า ย่อมจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวดังเช่นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘

ขณะที่พรรคฝ่ายค้านเดิม ซึ่งประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และ พรรคมหาชน ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ ผู้มีชื่อเสียงทาง เศรษฐกิจและสังคมเข้ามาร่วมทำงานกับพรรค ยิ่งไปกว่านั้น จะขันอาสามารับใช้ประชาชนด้วย นโยบายก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เมื่อคำนวณจากฐานเสียงและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งในปี ๒๕๔๘ ประเมินแล้วการเลือกตั้งครั้งนี้ น่าจะได้รับเลือกตั้งมากกว่าปี ๒๕๔๔ ด้วยจำนวนประมาณ ๑๘๐ - ๒๕๐ คน ด้วยจำนวน ส.ส. ดังกล่าวก็คงไม่เพียงพอต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเชิญพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล

ดังนั้น พรรคที่น่าจับตาและส่งผลในทางการเมืองมากที่สุดคือ พรรคภูมิใจไทย พรรคของคุณสุวัจน์ กลุ่มรวมใจไทย และพรรคประชาราษฎร์ ซึ่งมีแกนนำและอดีตแกนนำของพรรคไทยรักไทยช่วยเหลืออยู่เบื้องหลัง โดยดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในทางสายกลาง สมานฉันท์



LIRT



และสร้างสรรค์ กล่าวคือ พร้อมที่จะร่วมมือกับทุกฝ่ายในการทำงานและพัฒนาประเทศ เมื่อประเมินจากอดีต ส.ส. น่าจะได้รับเลือกตั้งประมาณ ๔๐ - ๘๐ คน ซึ่งพรรคเหล่านี้จะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะสนับสนุนขั้วการเมืองใดขั้วการเมืองหนึ่งจนสามารถนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลได้

กล่าวโดยสรุป มีโอกาสที่กลุ่มไทยรักไทยสามารถที่จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวหรือรัฐบาลผสม ในทางตรงข้าม พรรคฝ่ายค้านเดิมอาจจะเกาะกลุ่มกันและเชื้อเชิญพรรคการเมืองอื่น เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม (โดยมีพรรคมหาชน พรรคคุณสุวัจน์ กลุ่มรวมใจไทย พรรคประชากร เป็นตัวแปรสำคัญทางการเมือง) ซึ่งน่าจะเป็นรัฐบาลผสม ๓ - ๕ พรรคการเมือง ที่พยายามรวบรวมให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๘๐ - ๓๒๐ คน จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ๔๘๐ คน

อย่างไรก็ตาม คำถามที่สำคัญคือ จะเกิดปัญหาระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือไม่ในการบริหารประเทศ และจะส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร

ที่ผ่านมา นักรัฐศาสตร์ได้ศึกษาพรรคการเมืองที่ดำเนินการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้พบข้อสรุปสำคัญหลายประการ ดังนี้

๑. พรรคการเมืองเข้าแข่งขันเลือกตั้งเพราะต้องการจะเสริมพลังความเข้มแข็งของพรรค และเพื่อเพิ่มจำนวน ส.ส. ในสภาให้มีจำนวนมากที่สุด

๒. เมื่อพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นรัฐบาลผสมแล้ว บางพรรคสนใจในด้านที่จะหาทางได้เปรียบจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปจากการอยู่ของรัฐบาลผสม ยิ่งกว่าที่จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลผสม

๓. พรรคการเมืองจะอยู่ร่วมในรัฐบาลผสมตราบเท่าที่หัวหน้าพรรคยังเห็นว่าพรรคของตนไม่ขาดทุน (เสียหาย) จากการเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมนั้น หรือ ถ้าพรรคนั้นพิจารณาเห็นว่า พรรคกำลังขาดทุนจากการร่วมอยู่ในรัฐบาลผสมก็จะถอนตัวออกจากการเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสม

* พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐบาลผสม (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยไทย, ๒๕๔๔), หน้า ๓๕.





ด้วยเหตุผลดังกล่าวเป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลผสมบริหารประเทศไม่ครบวาระ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในรัฐบาล รมว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ๒๕๑๘, รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ๒๕๒๒, รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ๒๕๒๓-๒๕๒๙, รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ๒๕๓๑, รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ๒๕๓๕, รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ๒๕๓๙ และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ๒๕๔๐

ดังนั้น หากพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลผสมหลังการเลือกตั้งปี ๒๕๕๐ ไม่ช่วยกันระมัดระวังในการดำเนินนโยบายหรือแย่งชิงคะแนนนิยมจากประชาชน ย่อมจะทำให้รัฐบาลเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในทางใดทางหนึ่ง อาจส่งผลต่อการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือยุบสภาเพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่อาจจะต่อต้าน ไม่เห็นด้วยในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดใหม่ ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ก็อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลเกิดความสั่นคลอนและบริหารประเทศไม่ครบวาระเช่นเดียวกันไม่ว่ารัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรมากเพียงใดก็ตาม

ข. การเมืองภาคประชาชน

ลักษณะเด่นหลายประการของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การขยายสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเชื่อว่าภายหลังการเลือกตั้งประชาชนจะใช้สิทธิและเสรีภาพที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประการ อาทิ การเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ คนเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา, การเข้าชื่อ ๑๐,๐๐๐ คนเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ, การเข้าชื่อ ๒๐,๐๐๐ คนเพื่อขอยื่นถอดถอนนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, การยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, การเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชันและใช้อำนาจเพื่อตนเองและพวกพ้อง ฯลฯ ทั้งหมดจะทำให้เกิดความตื่นตัวของ





ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากยิ่งขึ้นที่นอกเหนือจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุก ๆ ๔ ปี

ขณะเดียวกัน ปัญหาอื่นเนื่องจากโครงการพัฒนาของรัฐไม่ว่าจะเป็นการสร้างโรงไฟฟ้า สร้างเขื่อน การสร้างท่อก๊าซ การเปิดการค้าเสรี การตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนรวมถึงสภาพแวดล้อมธรรมชาติ อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคประชาชนออกมาประท้วงคัดค้านโดยการปิดท้องถนนหรือที่เรียกกันว่า "การเมืองบนท้องถนน"^๓ ซึ่งจะกลายเป็นความขัดแย้งที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ที่อาจเกิดความรุนแรงจนทำให้เสียชีวิตและทรัพย์สิน เพราะที่ผ่านมามากหลายครั้ง เจ้าหน้าที่รัฐยังไม่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในการเรียกร้องเรื่องดังกล่าว ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการตั้งโต๊ะเจรจาในการทำประชาพิจารณ์ บางครั้งมีการปราบปรามอย่างไม่ระมัดระวังจนทำให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บ หรือบางครั้งสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ให้ความสนใจต่อร่างกฎหมายที่ประชาชนยื่นเข้ามา โดยยังไม่มีร่างกฎหมายใดที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อเป็นเช่นนี้ หลายฝ่ายคงต้องช่วยกันติดตามผลบังคับใช้ในสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นจริงเพียงใด ถูกละเมิดหรือไม่ โดยตระหนักว่าการเมืองที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมย่อมทำให้การสังคมการเมืองไทยมีการพัฒนา และเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

^๓ ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจน (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑)



LIRIT





ค. ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

คงต้องยอมรับว่า ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นับเป็นปัญหาที่น่าสะพรึงกลัวและกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ นับตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันปล้นปืนที่กองพันทหารพัฒนาค่ายปิเหลง อ.เจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส จนถึงปัจจุบัน โดยกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ใช้กำลังในการคร่าชีวิตผู้คนทั้งการยิง ระเบิด ฆ่าฟัน โดยมีเป้าหมายโจมตีเป็นทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีทั้งตำรวจและทหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ครู เป็นจำนวนนับ ๒,๐๐๐ ชีวิต และบาดเจ็บนับ ๓,๐๐๐ คน

แม้รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ จะพยายามปรับท่าทีที่แตกต่างไปจากรัฐบาลทักษิณ ในระหว่างการลงพื้นที่พบปะผู้นำชุมชนและผู้นำศาสนาที่ จ.ปัตตานี เมื่อวันที่ ๒ พ.ย. ๒๕๔๙ ด้วยการกล่าวคำขอโทษแทนรัฐบาลชุดที่แล้ว ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณที่จะไม่เติมเชื้อไฟในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการถอนฟ้องในคดีอาญาต่อจำเลยในเหตุการณ์ที่ตากใบ ซึ่งถือเป็นการใช้แนวทางการเมืองในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม ฝ่ายขบวนการผู้ก่อเหตุอยู่ในปัจจุบันคือ ขบวนการ BRN-Coordinate* ซึ่งเป็นองค์กรหลัก ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อการปฏิวัติ จัดตั้ง “รัฐปัตตานี ดารุสซาลาม” ได้ได้ตอบมาตรการทางการเมืองของประเทศไทย ด้วยการใช้อยุทธวิธีก่อการร้าย โดยการใช้ซุ่มโจมตีและใช้อาวุธทำลายชีวิตและทรัพย์สิน จนทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวไม่กล้าเดินทางหรือสัญจรไปไหน

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้น นับเป็นความท้าทายต่อรัฐบาลชุดใหม่ที่จะเข้ามาแก้ปัญหา ดังกล่าว ทั้งในเรื่องการใช้มาตรการหรือนโยบายทางการเมือง การสร้างความเข้าใจกับประชาชนในการดึงเข้ามาเป็นมวลชน การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชน และที่สำคัญ อาจจะต้องใช้มาตรการเจรจากับฝ่ายผู้ก่อการซึ่งจะบรรเทาความรุนแรงและการแบ่งแยกดินแดนลงได้

* สุชีลา เพียรราษฎร์ บรรณาธิการ, ๑๐ วิกฤตชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, ๒๕๕๐) .





สำหรับในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมองเห็นว่าการแก้ปัญหาภาคใต้ต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล น่าจะต้องใช้เครื่องมือและมาตรการเพิ่มเติม^๕ อันได้แก่ ๑. สร้างความเข้าใจในความหมายที่แท้จริงของการสมานฉันท์ ๒. ค้นหาความจริงและการคืนความยุติธรรมต่อเนื่องจากคำขอโทษ ๓. สร้างกลไกเพื่อทำให้เกิดความไว้วางใจในพื้นที่ ๔. ทำให้เขตพัฒนาพิเศษเป็นเขตที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ๕. ดำเนินการเชิงรุกในการสร้างขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านและการต่างประเทศ และ ๖. การวางกลไกที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา

ปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลหลังการเลือกตั้งจะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ในการระดมสมอง ระดมกำลัง ที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวกันอย่างจริงจัง แต่โอกาสที่จะดับไฟใต้ให้มอดดับลงได้นั้นยังไม่สามารถรับประกันได้

ง. ทหารกับการเมือง

ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๗ มิ.ย. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลา ๗๕ ปี แต่เกิดปรากฏการณ์ของการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร อาทิ รัฐประหาร ๒๐ มิ.ย. ๒๔๗๖, รัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐, รัฐประหาร ๖ เม.ย. ๒๔๙๑, รัฐประหาร ๒๙ พ.ย. ๒๔๙๔, รัฐประหาร ๑๖ ก.ย. ๒๕๐๐, รัฐประหาร ๒๐ ต.ค. ๒๕๐๑, รัฐประหาร ๑๗ พ.ย. ๒๕๑๔, รัฐประหาร ๒๐ ต.ค. ๒๕๒๐, รัฐประหาร ๒๓ ก.พ. ๒๕๓๔ และครั้งล่าสุดคือรัฐประหาร ๑๙ ก.ย. ๒๕๔๙ และมีอีกหลายครั้งที่มีความพยายามจะยึดอำนาจแต่ไม่สำเร็จก็จะถูกเรียกว่าเป็น “กบฏ” แทน สภาพการณ์ที่เห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเป็นยุคสมัยที่กองทัพใช้พลังอำนาจทางทหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนในประเทศตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทยหรือเป็น “ทหารการเมือง” ซึ่งจะถูกตั้งคำถามจากนานาประเทศว่าประเทศไทยไม่ได้ปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

^๕ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, การเมืองไทยหลังรัฐประหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอดีด้วยคน, ๒๕๕๐),





อย่างไรก็ตาม ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าภายหลังการเลือกตั้งสภามหาเมืองไทยจะกลับเข้าสู่ภาวะประชาธิปไตยและมีการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศ จะต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้คุมอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง ขณะเดียวกันกองทัพก็อยู่ในฐานะของการเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในเรื่องการต่างประเทศและความมั่นคง และทำให้สถาบันกองทัพสนใจกิจการของสถาบันตนเป็นสำคัญเท่านั้น^๖ และพัฒนากองทัพให้มีระเบียบวินัยตามโครงสร้างลำดับขั้นของการบังคับบัญชา ทั้งนี้ต้องสร้างให้มีช่องทางติดต่อโดยตรงกับผู้นำในระดับสูงของรัฐบาลเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและร่วมกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ในบ้านเมือง และที่สำคัญรัฐบาลพลเรือนจะเป็นผู้มอบหมายหรือแต่งตั้งให้ทหารคุมทหารกันเองเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจทางทหารจะถูกรวมศูนย์ในอยู่ในมือของนักการเมืองเพียงคนเดียว

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้น จะทำให้กองทัพมีความเป็น “ทหารอาชีพ”^๗ (professional soldier) โดยทำให้ทหารกลับมาสนใจกิจการของทหารมากกว่าสนใจการเมือง แต่หากเกิดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมหรือปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ควรแก้โดยวิถีระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีทั้งระบบตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชน ภาคประชาชน และกระบวนการยุติธรรม

กล่าวโดยสรุป การสร้างเสถียรภาพความสัมพันธ์ พลเรือน-ทหาร ดังที่กล่าวข้างต้น จะทำให้กองทัพมีความเป็นทหารอาชีพอย่างแท้จริง และส่งผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในอนาคตที่จะไม่มีการใช้กำลังทหารในการยึดอำนาจอีกต่อไป

^๖ สุชาติ บำรุงสุข, ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารของไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑.

^๗ เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๔-๑๗.



LIRT



๒. เศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้ง: รุ่งหรือร่วง

ภายหลังจากลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการประกาศวันเลือกตั้ง ประเด็นเศรษฐกิจที่ได้รับความสนใจอย่างมาก คือ ภาวะเศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไร ผมจึงใคร่ขอแสดงความเห็นต่อเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังการเลือกตั้งปลายปี ๒๕๕๐ นี้ โดยวิเคราะห์แนวโน้มทางเศรษฐกิจ ๒ ประการ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ก. การเติบโตทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ แล้ว เศรษฐกิจไทยหลังการเลือกตั้งน่าจะมีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นกว่าปัจจุบันนี้ โดยอธิบายในแต่ละองค์ประกอบของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้ดังนี้

๑) การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน

แนวโน้มการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนหลังการเลือกตั้งน่าจะขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยบวกหลายด้าน

ปัจจัยแรก คือ ผลจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เงินสะพัดในระบบเศรษฐกิจเป็นหลักพันถึงหมื่นล้าน ทั้งจากงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งที่สูงถึง ๔ พันล้านบาท และการใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อหาเสียงของพรรคการเมืองและนักการเมือง การใช้จ่ายเหล่านี้จะกระตุ้นอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ขยายตัวขึ้น

ปัจจัยที่สอง เป็นปัจจัยด้านจิตวิทยา คือ ความมั่นใจของภาคเอกชน การขยายตัวของการบริโภค และโดยเฉพาะการลงทุนภาคเอกชนนั้นขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่น ทั้งนี้ในปี ๒๕๕๐ ปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจมากที่สุดคือปัจจัยการเมือง ทั้งด้านเสถียรภาพทางการเมือง และความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐบาลชั่วคราวว่า จะนำประเทศจะเดินไปในทิศทางใด และทิศทางเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นอย่างไร ดังนั้นการมีรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้ง





ไม่ว่าใครมาเป็นรัฐบาลน่าจะทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น ภาคเอกชนจะเกิดความมั่นใจที่จะขยายการบริโภคและการลงทุนต่อไปได้

ปัจจัยสุดท้าย คือ อัตราดอกเบี้ย เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อต่ำจากราคาน้ำมันที่ลดลง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงมาในปี ๒๕๕๐ หากปีหน้าไม่มีสงครามครั้งสำคัญเกิดขึ้น ราคาน้ำมันในตลาดโลกน่าจะยังทรงตัวที่ระดับเดิม ขณะที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะยุติการเก็บเงินจากผู้ใช้น้ำมันเพื่อชำระหนี้ของกองทุนในปีหน้า ทำให้ราคาน้ำมันในประเทศจะลดลงเล็กน้อย ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้อัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๕๑ ยังอยู่ในระดับต่ำ ธปท.จึงน่าจะรักษาอัตราดอกเบี้ยในปี ๒๕๕๑ ไว้ในระดับต่ำ ซึ่งจะเอื้อต่อการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน

๒) การใช้จ่ายภาครัฐ

ผลพวงจากนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณตลอด ๕ ปีของการบริหารประเทศ ทำให้ประชาชนยังคงยึดติดโครงการด้านสินเชื่อรายย่อยและนโยบายกระตุ้นการบริโภค ดังนั้นไม่ว่าพรรคการเมืองใดเข้ามาเป็นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีโครงการประชานิยมเพื่อรักษาคะแนนนิยมไว้ ประกอบกับการจัดงบประมาณประจำปี ๒๕๕๑ ในแบบขาดดุลกว่า ๑.๖ แสนล้านบาท ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๑ เติบโตขึ้นในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของรายจ่ายภาครัฐใน GDP ของประเทศนั้นไม่สูงนัก การใช้จ่ายของรัฐบาลใหม่จึงมีบทบาทต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจจำกัดอยู่เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

ถึงกระนั้น หากโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน หรือรถไฟฟ้า สามารถเริ่มต้นดำเนินการได้ในปลายปี ๒๕๕๐ ตามที่รัฐบาลได้คาดหมายไว้ เงินลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวจะเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งยังกระตุ้นให้การลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่บริเวณใกล้กับเส้นทางรถไฟฟ้า



LIRT



๓) การค้าระหว่างประเทศ

ตลอดครึ่งแรกของปี ๒๕๕๐ แม้ว่าค่าเงินบาทแข็งขึ้นอย่างมากเนื่องจากการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ แต่มูลค่าการส่งออกของไทยยังเติบโตด้วยอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์นี้อาจเป็นเพราะว่าในระยะสั้นปริมาณการนำเข้าและส่งออกไม่ได้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินบาท เมื่อค่าเงินบาทแข็งอย่างรวดเร็ว จะทำให้มูลค่าการส่งออกสูงขึ้นแต่มูลค่าการนำเข้าลดลง แต่ในระยะต่อไปค่าเงินที่แข็งค่าขึ้นจะทำให้ปริมาณการนำเข้าปรับตัวเพิ่มขึ้นและส่งออกปรับตัวลดลง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎี J-curve

ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา ปัจจัยด้านการค้าระหว่างประเทศไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมากนัก ดังนั้นการเลือกตั้งจึงไม่น่าจะมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศโดยตรง แต่จะขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจและการค้าของโลกเป็นหลัก ดังนั้นหากค่าเงินบาทยังไม่อ่อนตัวลงในระยะต่อไป จะส่งผลทำให้การส่งออกขยายตัวลดลงและการนำเข้าขยายตัวมากขึ้น จนกระทั่งดุลบัญชีเดินสะพัดเริ่มเข้าสู่ภาวะติดลบ การค้าระหว่างประเทศจะไม่ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวได้ตามที่คาดไว้

ข. เสถียรภาพเศรษฐกิจ

ในบทความนี้จะพิจารณาเสถียรภาพเศรษฐกิจจาก ๓ ตัวแปร คือ อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน และดุลบัญชีเดินสะพัด

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดอัตราเงินเฟ้อในขณะนี้คือราคาน้ำมัน และเนื่องจากในปี ๒๕๕๑ การติ่งตัวของศักยภาพโรงกลั่นน้ำมันทั่วโลกไม่มากนัก ดังนั้นราคาน้ำมันน่าจะยังทรงตัวอยู่ ทำให้อัตราเงินเฟ้อหลังการเลือกตั้งจะยังคงอยู่ในระดับต่ำต่อไป

สำหรับอัตราการว่างงานหลังการเลือกตั้งน่าจะอยู่ที่ระดับต่ำต่อไป เนื่องจากตลอด ๔ - ๕ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานที่ต่ำมากเพียงประมาณร้อยละ ๑-๒ เท่านั้น และเศรษฐกิจหลังการเลือกตั้งน่าจะยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง





นอกจากนี้ ปัจจัยด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ต้องจับตามอง คือ ดุลบัญชีเดินสะพัด ถึงแม้ในขณะนี้การส่งออกยังคงขยายตัวสูง และการนำเข้ามีอัตราการเติบโตที่ชะลอลดลง แต่ในปี ๒๕๕๑ มีความเป็นไปได้ว่าดุลบัญชีเดินสะพัดหลังการเลือกตั้งอาจมีแนวโน้มเป็นบวกลดลงจนกระทั่งเริ่มติดลบ เพราะหากยังคงมีเงินทุนไหลเข้าประเทศอย่างมาก ค่าเงินบาทจะยังคงแข็งค่าต่อไป จึงทำให้การเติบโตของปริมาณการส่งออกลดลง และทำให้การเติบโตของปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากขึ้น

หากแนวโน้มข้างต้นเกิดขึ้นจริง แรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจไทยจะเปลี่ยนไปจากแรงขับเคลื่อนจากภายนอกเป็นแรงขับเคลื่อนจากภายใน และเปลี่ยนจากปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความท้าทายในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคที่รัฐบาลใหม่ต้องเผชิญ จะเปลี่ยนไปจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะลอลดลงเป็นปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการคาดการณ์ต่อสภาพสังคมการเมืองและเศรษฐกิจไทยที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ๒๕๕๐ จากปัจจัยแวดล้อมที่เป็นอยู่และที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้น อันจะทำให้เราเตรียมพร้อมและรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๑ อย่างเข้าใจและระมัดระวัง





บทบัญญัติว่าด้วยองค์กรอิสระและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



นุกูล สันญิตีเสรี*

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
จะได้มีบัญญัติกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบ และกำหนดให้เมืองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐในทุกมิติอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ได้ปรากฏว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ รวมทั้งวงศาคณาญาติกระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง การริเริ่มโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การหลีกเลี่ยงกฎหมาย การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดจริยธรรม/คุณธรรมของผู้นำประเทศ

สำหรับสถาบันรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่หลายองค์กร และถือกำเนิดขึ้นด้วยเจตนาจะให้ป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ปรากฏว่า หลังการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนสามารถชนะการเลือกตั้ง และมีที่นั่งข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรด้วยจำนวนท่วมตันยิ่งกว่าเดิม จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ในขณะที่ฝ่ายค้านทุกพรรคที่เหลืออยู่ในสภาผู้แทนราษฎร แม้รวมกันก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิ และทำหน้าที่เปิดอภิปรายเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ (ตามรัฐธรรมนูญต้องมีสมาชิกเข้าชื่อขอเปิดอภิปราย ไม่น้อยกว่าสองในห้า หรือ ๒๐๐ คน ในขณะที่ฝ่ายค้านทุกพรรครวมกันมีจำนวนเพียงหนึ่งร้อยคนเศษ) คนจำนวนไม่น้อยมีความเข้าใจว่ามีการทุ่มใช้เงินมหาศาล ในการเลือกตั้งโดยผิดกฎหมาย และการครอบงำเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ ว่า รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในสภา เช่น นายกรัฐมนตรีไม่มาตอบกระทู้ถาม และการทำหน้าที่ตรวจสอบของรัฐสภาไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร

ขณะที่วุฒิสภาเองซึ่งเป็นอีกสภาหนึ่ง และควรปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบได้ในระดับหนึ่ง ก็ครบวาระลง สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่อยู่มาครบวาระ ๖ ปีแล้ว ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ก็ยึดเยื้อมานานโดยยังประกาศรายชื่อได้ไม่ครบ องค์กรนิติบัญญัติจึงอยู่ในลักษณะไม่สมบูรณ์



LIART



สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่หลายองค์กรก็ดูจะมีปัญหาไปแทบทุกองค์กร เช่น มีการครอบงำวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ปราบกฏการณ์หลายประการทำให้เข้าใจได้ว่า มีการแทรกแซงการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ปปช. ก็ไม่มีเป็นเวลานาน เพราะมีปัญหาการสรรหาผู้เข้าดำรงตำแหน่ง และน่าเชื่อว่ายังจะว่างเว้นไปอีกนาน อันเป็นช่องว่างที่น่าวิตกยิ่ง เนื่องจากมีเรื่องที่กำลังและรอการพิจารณามีจำนวนนับหมื่นเรื่อง จนคาดว่าต้องใช้เวลาสะสางหลายปี ในจำนวนนี้มีเรื่องทุจริตสำคัญมูลค่านับพันนับหมื่นล้านที่กำลังจะหมดอายุความดำเนินคดี ในขณะที่เรื่องใหม่ก็ยังคงทยอยหลังไหลเข้ามา การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและข้าราชการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็เป็นอันชะงักไปโดยปริยาย

โดยที่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่มีผู้ทำหน้าที่ แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือเท่าที่ควร เช่น มีการกล่าวหาว่าตกอยู่ในการครอบงำทางการเมือง เพราะกระบวนการสรรหาผ่านพรรคการเมือง และการเลือกสรรที่มีข่าวการวิ่งเต้น ให้สมาชิกวุฒิสภาเลือกตามบัญชีที่พรรคการเมืองผู้จัดทำขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมก็ถูกเพ่งเล็งจนไม่เป็นที่ไว้วางใจของบรรดาพรรคการเมืองที่จะต้องเข้ารณรงค์ในการเลือกตั้ง

เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงถูกรื้อระบบการสรรหาและปรับปรุงแก้ไขบทบาทหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การติดตามการพิจารณาในประเด็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



LIRT



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ

การพิจารณาของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์การตรวจสอบอิสระและศาล ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการได้พิจารณารายงานผลการพิจารณาของคณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการด้านศาล คณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ^๑ แล้วได้พิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินการยกร่าง โดยนำข้อสังเกตของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมาพิจารณา^๒ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๑ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- ๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ๓ คน
- ๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๒ คน
- ๓) ศาลทหาร ๑ คน
- ๔) ผู้ทรงคุณวุฒिसาขานิติศาสตร์ ซึ่งจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง ๒ คน

^๑ สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์การตรวจสอบอิสระและศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

^๒ สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์การตรวจสอบอิสระและศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันพุธที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



๕) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ๑ คน

๑.๒ อำนาจหน้าที่

๑) เห็นควรให้คงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับ (มาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๑๙๙) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ (มาตรา ๒๖๓) การควบคุมตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (มาตรา ๑๘๐) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังใช้บังคับผ่านทางศาล ตามมาตรา ๒๖๔ และผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๘ (หรือผ่านทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) การควบคุมเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด (มาตรา ๒๑๙) และการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖) ไว้ดังเดิม

๒) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ (มาตรา ๒๙๕) เห็นควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา ๕ ปี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวยังต้องรับโทษทางอาญาด้วย

๓) กรณีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี (มาตรา ๙๖ และมาตรา ๒๑๖) ที่ประชุมคณะอนุกรรมการเห็นควรให้มีการเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง



LIRT



๑.๓ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑) เห็นควรให้กำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

๒) เห็นควรให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การพิจารณาคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การกำหนดอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

๑.๔ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ

๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับองค์กฤษฎีการอื่น ๆ นั้น ควรพิจารณาว่า จะต้องมีองค์ประกอบนี้หรือไม่

๒) ควรกำหนดให้ชัดเจนหากมีกรณีที่ไม่มีการสรรหาในบางตำแหน่งหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๑.๕ การดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ควรกำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ปฏิบัติหน้าที่จนครบวาระโดยเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวสามารถกลับไปรับตำแหน่งเดิมได้เมื่อครบวาระ

๒. ศาลยุติธรรม

๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

(๑) ให้ผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาลเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วน
ของชั้นศาลตนทำนองเดียวกับศาลปกครอง โดยมีจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิลดหล่นตามชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกา จำนวน ๖ คน ศาลอุทธรณ์ จำนวน ๔ คน และศาลชั้นต้น จำนวน ๒ คน



เพื่อป้องกันปัญหากรณีผู้เลือกไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้มีสิทธิได้รับเลือก และการปกครองดูแลผู้พิพากษาที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้พิพากษาที่มีอาวุโสมาก

๒) ให้ ก.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกสองคน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม อันเป็นไปตามหลักการเดิม

๒.๒ อำนาจศาลฎีกา

ควรกำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือคดีที่มีความสำคัญซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นสมควรพิจารณาพิพากษาเท่านั้น เช่น คดีที่มีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต เป็นต้น โดยอาจกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นผู้กลั่นกรองคดีก่อนที่ประชุมใหญ่อาจออกระเบียบในการกลั่นกรองคดีได้

๒.๓ ตำแหน่งประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกาและประธานแผนกในศาลฎีกา

เห็นควรให้มีการเสนอชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และ ก.ต. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๑ ปี สามารถคัดเลือกใหม่ได้ แต่ไม่เกิน ๓ วาระ

๒.๔ การคุ้มครองตัวบุคคลในคดีอาญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ควรให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิในการร้องต่อศาลได้โดยตรง และให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร็ว โดยใช้ระบบไต่สวนแทนระบบกล่าวหา เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ในกรณีที่มีการคุ้มครองตัวบุคคลในคดีอาญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตาม ป.วิ. อาญา กรณีที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอื่นใด และให้ถือว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญอันดับแรกเหนือคดีอื่นทั้งหมด



LIERT



๒.๕ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา

เห็นควรแก้ไข มาตรา ๒๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยให้เพิ่มกรณีการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นรูปแบบของเหยื่อ (victim) ของอาชญากรรมและผู้ต้องหาต้องไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

๒.๖ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมีความซ้ำซ้อนกัน เห็นควรแก้ไขดังต่อไปนี้

๑) ควรตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรมออก แล้วนำมาบัญญัติเป็นหลักการกว้าง ๆ ในลักษณะเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ศาลมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน การจำกัดสิทธิใด ๆ ให้กระทำโดยศาลเท่านั้น รวมทั้งกำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย (due process of law) โดยอาจจะนำไปกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนเรื่องศาลยุติธรรมจะมีเฉพาะเรื่องตัวองค์กร อำนาจขององค์กร ความเป็นอิสระขององค์กร และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร

๒) มาตราที่เสนอให้ตัดออก ได้แก่ มาตรา ๒๓๖ ถึงมาตรา ๒๔๓ เนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และมาตรา ๕๗ ถึงมาตรา ๑๑๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้ไม่ยืดหยุ่นในการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๕ ก็ได้บัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว





๓) มาตราที่เสนอให้แก้ไข มีดังนี้

“มาตรา ๒๓๓ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์”

เหตุผล

เพื่อเน้นให้มีความชัดเจนว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมเป็นหลักด้วย

“มาตรา ๒๔๙ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒.๗ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice)

- ๑) ให้มีบทบัญญัติที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย
- ๒) เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการ





ยุติธรรม ได้โดยง่าย ซึ่งจะเป็นคุณประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น เห็นควรให้สิทธิแก่ประชาชนตามจำนวนที่กำหนดในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง กล่าวคือ ในกรณีฟ้องคดีของรัฐมนตรีและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือในกรณีที่ประชาชน เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒.๘ การปฏิเสธความยุติธรรม

๑) ศาลจะต้องไม่ปฏิเสธความยุติธรรม ในรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนด ช่องทางเพื่อให้ศาลใดศาลหนึ่งรับพิจารณาคดีของประชาชน

๒) ควรกำหนดให้รัฐจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid) สำหรับประชาชนที่ยากจนที่แยกจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสภานายความ

๒.๙ การตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม

การตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๕ แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ควรนำมากำหนดไว้ในส่วนของศาล โดย เสนอให้มี คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปและตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากประชาชน ตัวแทนตุลาการ อัยการ ทนายความและผู้ทรง คุณวุฒิจากภายนอก โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมีจำนวนมากกว่า ให้จัดทำข้อเสนอแนะ และ ข้อที่ต้องปรับปรุงให้แต่ละหน่วยงาน แล้วให้รายงานต่อสภาด้วย

๒.๑๐ ศาลเลือกตั้งหรือแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา

ควรจัดให้มีศาลเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น กรณีการแจกใบเหลือง ใบแดง การตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร การวินิจฉัยสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองอื่น เป็นต้น

๒.๑๑ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ

เห็นควรขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการถึงอายุ ๗๐ ปีบริบูรณ์ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเห็นควรดำเนินการเช่นเดียวกันในทุกศาล



LIRT



๒.๑๒ ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรม

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสาม ของมาตรา ๒๗๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นดังนี้

“สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนอื่นของฝ่ายบริหารนิติบัญญัติ ตุลาการ เป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณประจำปี” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓. ศาลปกครอง

๓.๑ อำนาจหน้าที่

๑) เขตอำนาจของศาลปกครอง ควรให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจครอบคลุมถึงการกระทำขององค์การอิสระต่าง ๆ ด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”



LIRT



๒) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบ ซึ่งในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร การออกกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น ควรกำหนดให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระได้

๓) เห็นควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งปัจจุบันกำหนดบนพื้นฐานของลักษณะองค์กรเป็นหลัก ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดเป็นลักษณะของคดีเพื่อให้อำนาจของศาลปกครองมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๓.๒ ความเป็นอิสระของศาล

เพื่อสะท้อนให้เป็นความเป็นอิสระของศาล ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในการกำหนดจำนวนตุลาการในศาลปกครองที่พึงมีในแต่ละชั้นศาล โดยการเพิ่มความเป็นพรรคสามของมาตรา ๒๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗๘ การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ



ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด”

๔. ศาลทหาร

กรณีที่ทหารกระทำความผิดทางอาญา โดยพลเรือนและผู้เสียหายนั้น แม้ว่าไม่มีบุคคลธรรมดาร่วมกระทำความผิดกับทหารด้วยก็ตาม หากที่จะต้องพิจารณาคดีที่ทหารมีปัญหาคัดแย้งกับพลเมือง และจะไม่เกิดความคลางแคลงใจแก่ผู้เสียหายที่เป็นพลเรือน ในกรณีที่ศาลทหารพิพากษาให้พลเรือนแพคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อภาพพจน์และความน่าเชื่อถือขององค์กรศาลทหารมากยิ่งขึ้น”

๕. อื่น ๆ

๕.๑ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ

อาจจะขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการจนถึงอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์

๕.๒ ที่มาของประธานศาลฎีกา

ควรได้มาโดยการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

๕.๓ อำนาจของหน่วยงานอิสระในการเสนอกฎหมาย

โดยที่กฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายฉบับ ได้กำหนดให้ประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ต่อมาเมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเองกลับมิได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นในการเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อ

* สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓ วันพุธที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



การบริหารราชการเป็นอย่างมาก ควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้อำนาจหน่วยงานอิสระหรือผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว มีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้ด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๖๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นในกรณีของศาลหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

๕.๔ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๕๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ควรเพิ่มข้าราชการอัยการเพื่อความสะดวกในการปรับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น รวมทั้ง ควรกำหนดไว้ให้มีการปรับเพิ่มขึ้นได้โดยอัตโนมัติ ในกรณีที่มีการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการฝ่ายอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเมืองหรือฝ่ายประจำ นอกจากนี้ควรกำหนดให้บัญชีเงินเดือนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการเป็นบัญชีเดียวกัน

๕.๕ ความเป็นอิสระของอัยการ

กำหนดให้สำนักงานอัยการเป็นองค์กรอิสระ โดยให้อัยการสูงสุดมาจากการคัดเลือกของรัฐสภา

๕.๖ องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อการตรวจสอบและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังแต่ในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลราชทัณฑ์ รวมทั้งทนายความ โดยดูในภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ พร้อมทั้งทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วให้รายงานต่อสภาด้วย



LIRT



๕.๗ หลักพื้นฐานของกระบวนการพิจารณา

คู่ความในกระบวนการพิจารณาคควรมีสถานะตามหลักฟังความสองฝ่าย การพิจารณาโดยเปิดเผย ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องเป็นกลาง

๖. องค์กกรอิสระด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

๖.๑ การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เห็นควรให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน ๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

กำหนดให้การลงคะแนนกระทำโดยเปิดเผยแล้วส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อให้การรับรอง ในกรณีที่วุฒิสภาให้การรับรอง ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้การรับรอง ให้ส่งกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยเหตุผล หากคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วยกับวุฒิสภาให้ดำเนินการสรรหาใหม่ แต่หากยืนยันตามมติเดิม ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

๖.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรมีองค์ประกอบในรูปองค์คณะและให้มีขนาดเล็กกลง คือ จำนวนไม่เกิน ๗ คน

๖.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) สมควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบของศาลบัญชี โดยให้ศาลปกครองสูงสุดแผนกตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายหรืออาจจะจัดตั้งเป็นแผนกในศาลปกครองกลาง

๒) ควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๑๒ วรรคสาม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของ





คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ชัดเจนและเป็นอิสระโดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสำนักงาน ซึ่งเป็นหน่วยธุรการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

นอกจากนั้น ยังเห็นควรมีช่องทางให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถร้องเรียนได้กรณีถูกแทรกแซงการปฏิบัติงาน

๗. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๗.๑ จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เห็นควรให้เพิ่มจำนวนจาก ๓ คน เป็น ๕ คน โดยให้มีประธาน ๑ คน

๗.๒ การสรรหา

ควรปรับปรุงกระบวนการสรรหาเช่นเดียวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๗.๓ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๑) เห็นควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือเป็นปัญหาที่มีต่อสาธารณะชั้นพิจารณาได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชนดังเช่นในปัจจุบัน

๒) ควรให้มีคณะกรรมการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรอิสระเพื่อป้องกันความขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่

๓) รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานอกจากเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ควรให้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนอย่างแพร่หลายด้วย

๘. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๘.๑ องค์กร

ให้คงองค์กรไว้

๘.๒ อำนาจหน้าที่



LIRT



ปรับให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเห็นควรให้มีการรวบรวมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ากับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรใหม่ มีหน้าที่รับผิดชอบ ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (๒) ด้านกระบวนการยุติธรรม และ (๓) ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ ให้องค์กรใหม่มีการดำเนินการในรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน และให้มีสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยธุรการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลแต่มีไต่การบังคับบัญชาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๙. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๙.๑ การสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เห็นควรให้ลดจำนวนคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลงเหลือ ๕ คน ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๔) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ (๕) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ไม่มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่ไม่มีผู้ทำการแทนให้ผู้ที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

โดยให้มีการลงคะแนนโดยเปิดเผยและสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเท่ากับจำนวนที่กำหนดไว้ แล้วส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อรับรองเท่านั้น โดยไม่ต้องให้วุฒิสภามีการคัดเลือกเช่นเดิมอีก ในกรณีที่วุฒิสภารับรอง ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่รับรอง ให้ส่งกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาฯ พร้อมด้วยเหตุผล หากคณะกรรมการสรรหาเห็นด้วยกับวุฒิสภา ให้เริ่ม





กระบวนการสรรหาใหม่ แต่หากไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและยืนยันตามมติเดิมให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

๙.๒ คุณสมบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เห็นควรคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ โดยให้บัญญัติคุณสมบัติของ ปปช. ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๕๖ (๓) เป็นดังนี้

“(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งรองอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการระดับ ๙ หรือที่องค์การวิชาชีพพิจารณาเสนอ หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์”

๙.๓ จำนวนและวาระการดำรงตำแหน่ง

มีการเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ แต่เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้คงไว้ตามเดิม เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีปัญหา

๙.๔ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) ควรเพิ่มเติมในมาตรา ๓๐๑ (๓)

“(๓) ใต้สวนและวินิจฉัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในกรณีข้าราชการระดับ ๙ ขึ้นไปหรือเทียบเท่า หรือตามความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

๒) อายุความในการดำเนินคดี กรณีนี้อนุกรรมการมีความเห็นเป็น ๓ แนวทาง คือ (๑) ไม่ควรมีอายุความกรณีทุจริต (๒) เนื่องจากกรอบอำนาจของ ปปช. ลดลงแล้ว



LIRT



จึงควรคงอายุความไว้ตามเดิม หรือ (๓) อาจกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ ปปช. รับคดีไว้ได้สวนแล้ว

๓) ควรให้สำนักงาน ปปช. มีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง

๙.๕ การควบคุมตรวจสอบ ปปช.

เห็นควรคงหลักการเดิมมาตรา ๒๙๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้เพิ่มเติมความดังนี้

มาตรา ๒๙๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติกรรมที่เป็น การเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

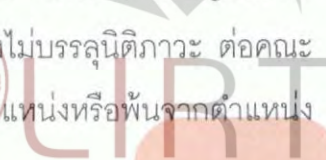
การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา

๑๐. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เห็นควรคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ และให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา ๒๙๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส สามีภรรยา และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่จะเข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

บทบัญญัติว่าด้วยองค์การอิสระและองค์กรควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐ





- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความ
มีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชี
และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

มาตรา ๒๙๓ เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ
แล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
มอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผย
ให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีดังกล่าว
บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์
ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้
เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อเสนอที่ ๑ เห็นควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ
การเมืองอื่น ไม่รวมนักการเมืองท้องถิ่น เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและ
เอกสารประกอบด้วย



LIRT



ข้อเสนอที่ ๒ เห็นควรเพิ่มวรรคสามและวรรคสี่ ของมาตรา ๒๔๓ ดังนี้

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว หากปรากฏขัดแย้งจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง ที่ยื่นในกรณีที่เป็น การเข้ารับตำแหน่งครั้งแรกผู้ใดเมื่อเปรียบเทียบกับเงินได้ตามที่ปรากฏในสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาแล้วไม่ได้สัดส่วนกันให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรทำการตรวจสอบและประเมินภาษีเงินได้ของผู้ยื่นย้อนหลังไปเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการและป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดซึ่งเจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรมีคำสั่งให้ชำระภาษีเงินได้ตลอดจนเงินเพิ่มและค่าปรับเพิ่มเติมและผู้ยื่นยินยอมชำระ หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดยืนยันตามคำสั่งของเจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรดังกล่าว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมชำระตามวันเวลาที่เจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรกำหนด หรือวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่กรณีและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๔๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๔๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง





ทางการเมือง เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าสิบปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อสังเกต เห็นควรให้มีการลงโทษด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แทนการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๒๙๖ บทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ มาตรา ๒๙๒ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นตั้งแต่ระดับ ๙ ขึ้นไปหรือเทียบเท่าของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม

๑๑. การถอดถอนจากตำแหน่ง

- ๑) ควรเขียนกระบวนการให้มีลักษณะเป็นการไต่สวนและมีมติให้ชัดเจนว่าจะดำเนินกระบวนการอย่างไรต่อไป
- ๒) ควรเขียนให้เชื่อมโยงกับการไต่สวนทางด้านทุจริต และเขียนเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า “มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้ว่า”
- ๓) ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อัยการมีอิสระ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรณถอดถอนนายกรัฐมนตรี โดยให้อัยการมีหน่วยงานอิสระเพื่อให้สามารถดำเนินคดีได้เต็มที่ และอาจกำหนดให้ตำแหน่งอัยการสูงสุดต้องได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาเพื่อไม่ให้ขึ้นกับฝ่ายบริหาร
- ๔) ควรกำหนดแยกเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งและเรื่องการดำเนินคดีอาญา



LIRT



ออกจากกันให้ชัดเจนโดยถ้าเป็นการถอดถอนทั่วไป ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา แต่การถอดถอนที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญา ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา

๑๒. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๓๐๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้ให้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ด้วย

ข้อเสนอ

๑. ควรให้อายุความในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสะดุดหยุดลงเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เริ่มไต่สวน กรณีที่มีการกล่าวหาคล้ายกับกรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาต่อศาล แล้วอายุความคดีอาญาก็สะดุดหยุดลงเช่นกัน

๒. ควรให้มีคณะกรรมการกลางร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในกรณีมีความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ โดยให้บัญญัติเพิ่มอีกหนึ่งมาตรา

๓. ควรให้อิสระในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรอิสระและศาล โดยอาจจัดตั้งเป็นกองทุนหรือโดยจัดแบ่งงบประมาณตามสัดส่วนของแต่ละองค์กร เช่น กำหนดเป็นร้อยละของงบประมาณประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร



LIRT



๔. ควรให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์อิสระ โดยให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๕. ควรให้องค์กรตรวจสอบอิสระ กำหนดข้อตกลงกับตัวแทนของประชาชน (Commitment) โดยให้นำมาตรา ๗๕ และมาตรา ๘๘ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาประยุกต์ใช้

๖. เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จพร้อมรัฐธรรมนูญ แต่การจัดทำกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังทำให้ผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถเชื่อมโยงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับร่างกฎหมาย ดังนั้น สมควรมีบทเฉพาะกาลให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จก่อนมีรัฐสภาชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๗. เห็นควรกำหนดบทลงโทษผู้หลีกเลี่ยงการชำระภาษี เช่น กรณีการตกแต่งบัญชี

๘. การสรรหาองค์อิสระโดยคณะกรรมการสรรหา ไม่ควรใช้กระบวนการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา แต่ควรให้องค์กรต่าง ๆ เช่น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ศาลปกครอง คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เป็นผู้เสนอโดยตรงแล้วให้วุฒิสภารับรองอีกชั้นหนึ่ง^๕

บทบัญญัติว่าด้วยองค์การตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ องค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่ ๒ องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^๕ สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์การตรวจสอบอิสระและศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔ วันจันทร์ที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐





องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.)

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทที่สำคัญในการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น จึงต้องมีกลไกให้มีการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งที่มีความสามารถและมีความเป็นกลางทางการเมือง และยังมีการคุ้มครองผู้เสียหายจากการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. ด้วย โดยสรุปดังต่อไปนี้

ก) องค์ประกอบ

มาตรา ๒๒๙ บัญญัติให้ ก.ก.ต. ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน

ข) การสรรหา

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๑ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

๑) สรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๓ คน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

บุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

๒) สรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน

เมื่อได้ผู้ที่ได้รับการสรรหาแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

ค) วาระการดำรงตำแหน่ง



LIRT



กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้นตามมาตรา ๒๓๒

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ง) อำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๓๕ ประกอบกับมาตรา ๒๓๖ กำหนดให้ ก.ก.ต. เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ก.ก.ต. มีอำนาจออกประกาศกำหนดระเบียบ กำหนดการทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กำหนดมาตรการและควบคุมการบริจาคนเงินให้พรรคการเมือง มีคำสั่งให้ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ก.ก.ต. ยังมีอำนาจในการตรวจสอบการการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหาด้วย โดยมาตรา ๒๔๐ ได้ให้อำนาจในการสืบสวนได้ในกรณีที่ผู้คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อ ก.ก.ต. ได้วินิจฉัยสั่งการแล้วก็ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป โดยที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการวินิจฉัยของ ก.ก.ต. ให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่ออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้



LIRT



๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนจากชื่อเดิมว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ และเพื่อให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนนำความทุกข์ที่ตนได้รับอย่างไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียน

ก) องค์ประกอบ

มาตรา ๒๔๒ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน ๓ คน โดยเลือกกันเองให้เป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ๑ คน

ข) การสรรหา

มาตรา ๒๔๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหา แล้วจึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหามีจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรบุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

ค) วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔๖ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะ





สิ้นสุดวาระ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ง) อำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๔๔ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์การในกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่น มีอำนาจเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม เป็นต้น ให้มีอำนาจในการศึกษาประเมินผล การจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามิชอบด้วยกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้มีอำนาจเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่เห็นว่าการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้มีอำนาจเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๕

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและการประพฤติมิชอบ รวมถึงการร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำในตำแหน่งสูง ซึ่งถือเป็นองค์กรตรวจสอบที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ทำงานในเชิงรุก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ อีกทั้งยังจะต้องเป็นอิสระที่แท้จริงด้วย โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหาให้สูง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี



LIRT



ประสิทธิภาพและถูกการเมืองแทรกแซงได้ยาก และเพื่อให้การใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นหูเป็นตา ในการสอดส่องการกระทำทุจริตมากขึ้นด้วย จึงมาตรา ๒๔๖ ให้มี ป.ป.ช. ประจำจังหวัดด้วย

ก) องค์ประกอบ

มาตรา ๒๔๖ บัญญัติให้ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๘ คน

ข) การสรรหา

มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหา แล้ว จึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหามีจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ป.ป.ช. นั้น มีความสำคัญมาก ดังที่กล่าวแล้ว มาตรา ๒๔๖ จึงได้กำหนดให้ต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติที่สูงมากเมื่อเทียบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

ค) วาระการดำรงตำแหน่ง

ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ เดียวตามมาตรา ๒๔๗

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ วรรคสอง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

ง) อำนาจหน้าที่

ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็น เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของ





ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกี่ยวกับความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของรัฐ รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานดังกล่าวเผยแพร่ต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๐

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้ ป.ป.ช. มีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จ) การควบคุมตรวจสอบ ป.ป.ช.

การที่ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทุจริตนั้น อาจกระทบสิทธิของผู้ถูกตรวจสอบได้มาก จึงต้องมีกลไกการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่งด้วย ได้แก่

(๑) การถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาว่า ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรมหรือจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติกรรมที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง เพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘

(๒) การดำเนินคดีอาญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กระทำการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙



LIRT



๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

ก) องค์ประกอบ

ค.ต.ง. ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน และ ค.ต.ง. มีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาภายใต้การกำกับของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๕๒

ข) การสรรหา

มาตรา ๒๕๒ วรรคสี่ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหาบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ๆ แล้วจึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๓๐๑ กำหนดให้ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้แล้ว ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ค) วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น



LIART



ง) อำนาจหน้าที่

ค.ต.ง. มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาครัฐ อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยอยู่ภายใต้การกำกับกรปฏิบัติงานของ ค.ต.ง. ตามมาตรา ๒๕๓

องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๑. องค์กรอัยการ

องค์กรอัยการมีอำนาจทั้งในการฟ้องคดีแทนรัฐ และฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้นเพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ยากแก่การแทรกแซงหรือครอบงำ ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญนี้จึงได้บัญญัติให้องค์กร อัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งอัยการสูงสุด และให้มีหน่วยธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว พนักงาน อัยการย่อมต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึง การปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นใน ห้างหุ้นส่วนบริษัท

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ก) องค์ประกอบ

มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา



LIRT



ข) การสรรหา

มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหาบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วจึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ วรรคสาม ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญนี้

ค) วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

ง) อำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๕๗ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๒) เสนอเรื่องต่อศาล โดยคณะกรรมการสิทธิมีอำนาจเสนอเรื่องอันเกี่ยวข้องด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของการกระทำทางปกครอง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้โดยตรง แล้วแต่กรณี ทั้งยังมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน





(๓) อำนาจในการเสนอแนะ โดยมีอำนาจในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกว้างขวางขึ้น โดยนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เพื่อให้การเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น จึงให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และเพื่อให้การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความสอดคล้องกับบริบทขององค์กร มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงกำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระในการบริหารบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นด้วย

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้แล้ว บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ ได้บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง บทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญใหม่ได้บัญญัติไว้ดังนี้

๑. การตรวจสอบทรัพย์สิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๙ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึง



LIRT



ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ต่อ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับหรือพ้นจากตำแหน่ง โดยบัญชีทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีดังกล่าว

ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน แสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ หรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงอันต้องแจ้งให้ทราบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง และให้ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งเมื่อศาลมีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี

๒. การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๔๐ ที่ห้าม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ห้ามแทรกแซงหรือรับสัมปทานของรัฐ และห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มเติมโดยห้ามมิให้เข้าเป็นหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชนหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบการดังกล่าวด้วย เพื่อมิให้มีการครอบงำการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งข้อห้ามดังกล่าวทั้งหมดยังมีผลรวมไปถึงคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวใช้อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม



LIRT



นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรวมไปถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ทั้ง หรือกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมด้วย

๓. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๗๐ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

การเสนอเรื่องให้ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น สามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

กระบวนการในการถอดถอนนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สวนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน เมื่อ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีมีมูล ก็ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและอัยการสูงสุด เพื่อให้วุฒิสภาจัดให้มีการลงมติถอดถอนและเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี



LIRT



๔. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๒๗๕ บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการทางการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ในการเสนอคดีต่อศาลนั้น ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดกล่าวข้างต้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. จากนั้นให้ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาต่อไป

ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา นั้น ให้ยึดสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และในการพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมากขององค์คณะผู้พิพากษา

๕. จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญบัญญัติหมวดนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามแนวทางที่จะได้ตราขึ้น เพื่อให้การดำเนินการทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรม โดยมาตรา ๒๗๙ กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ละประเภทขึ้น ซึ่งประมวลจริยธรรมดังกล่าวต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินการเพื่อบังคับการและต้องกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเอาไว้ (มาตรา ๒๗๙ วรรคสอง)

ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๔ กำหนดให้ดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๙ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ





โดยมาตรา ๒๘๐ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรมในการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๘๐ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม และในกรณีที่การฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ได้ไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณชนก็ได้ (มาตรา ๒๘๐ วรรคสอง)

นอกจากนี้ มาตรา ๒๗๙ วรรคสี่ ได้กำหนดหลักการให้การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

บทบัญญัติว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑. ลักษณะของงบประมาณ

เพื่อให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณของรัฐมีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความคล่องตัว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้บัญญัติหมวดที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ขึ้นมาเป็นเอกเทศ โดยกำหนดรายละเอียดของการจัดทำงบประมาณไว้อยู่ ๔ ลักษณะ ได้แก่

๑.๑ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นพระราชบัญญัติ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา ๑๖๗ ว่าในร่างพระราชบัญญัตินี้จะ





ต้องมีเอกสารประกอบ ซึ่งต้องมี รายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ กำหนดวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน และโครงการในแต่ละรายจ่ายงบประมาณ แสดงฐานะทางการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ เป็นต้น

๑.๒ งบประมาณในเหตุจำเป็นที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

โดยปกติรายจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะตามกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับงบประมาณเท่านั้น แต่ถ้าในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขอใช้ต่อไป หรือในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือการรบ ซึ่งอาจทำให้รัฐไม่สามารถใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้ คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไปใช้ในกิจการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙

๑.๓ งบกลาง

งบกลางนี้เป็นงบประมาณที่กำหนดขึ้นเพื่อความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็ได้มีหลักเรื่องงบกลางนี้เช่นกัน แต่เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้จ่ายงบกลางอย่างไม่มีวินัย ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นไว้ด้วยตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสอง

๑.๔ เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ คือ เงินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กล่าวคือเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อป้องกันไม่ให้นำเงินดังกล่าวไปใช้อย่างไม่มีวินัย และเพื่อหวังผลทางการเมืองอย่างใด ๆ มาตรา ๑๗๐ จึงได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีต้องทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป





๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน โดย
ในการพิจารณานั้น สภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติได้เฉพาะในทางตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่
รายจ่ายตามข้อผูกพันเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกุ้ม ดอกเบี้ยเงินกุ้ม หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย
ทั้งนี้ ผู้แปรญัตติดังกล่าวจะต้องไม่มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ
ประจำปีนั้น

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว หรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน ให้
เสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน โดย
จะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้เลย และถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ให้
นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติ และถ้าคณะกรรมการเห็นชอบด้วย ก็ให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ
ต่อไป

นอกจากนี้แล้ว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียง
พอกับการบริหารงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าองค์กรดังกล่าวเห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอต่อ
การบริหารงาน ก็สามารถแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘
วรรคท้าย

บทสรุป : รัฐธรรมนูญใหม่ ... ระบบการเมืองอ่อนแอ ตุลาการภิวัตน์ ตรวจสอบเข้ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ออกแบบระบบการเมือง
ระบบรัฐสภาบนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจต่อนัก/พรรคการเมือง และไม่ต้องการให้เกิด



LIRT



พรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งขึ้น พรรคการเมืองที่อ่อนแอจะดำรงอยู่ในรัฐสภาควบคู่ไปกับวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา (ม.๑๑๑-๑๑๔) ที่กระทำโดยตัวแทนจากระบบราชการเป็นหลัก การเปลี่ยนที่มาของ สมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งมาเป็นการแต่งตั้ง จำนวนเกือบกึ่งหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงการประเมินความสามารถของประชาชนในการตัดสินใจและเลือกในสิ่งที่ถูกต้องได้จากกล่าวได้ว่า ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิที่เคยได้รับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้สร้างระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ไร้ความรับผิดชอบ และสร้างองค์การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้มีอำนาจเหนือประชาชน เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีอำนาจในการถอดถอนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้ถูกมองว่า สืบทอดองค์การอิสระจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วยความมุ่งหมายจะให้เป็นอย่างที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การทำงานและบทบาทของนักการเมืองในด้านต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การทุจริต ประพฤติมิชอบ

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ปรับเปลี่ยนสาระสำคัญขององค์การอิสระเป็นอย่างมาก ด้วยการสร้างระบบการสรรหาที่ไร้ความรับผิดชอบ ดังเห็นได้ว่าในกระบวนการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. ๒๓๑) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ม. ๒๔๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ม. ๒๔๖) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ม. ๒๕๒) จะมาจากการสรรหาของคณะกรรมการ ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาจะประกอบด้วย ๒ ส่วนสำคัญ คือ ตัวแทนจากศาลทั้งสาม (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม) และตัวแทนจากรัฐสภา

การที่คณะกรรมการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีตัวแทนของพรรคการเมืองที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน แม้แต่





นักวิชาการก็ไม่มี แต่กลายเป็นประธานศาลทั้งหลาย หรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เข้าไปทำหน้าที่สรรหากันเอง ทำให้แนวโน้มที่จะได้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดเกินไป โดยตัวแทนภาคประชาชน นักวิชาการไม่มีโอกาสเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เลย

การนำเอาฝ่ายตุลาการมาโยงเกี่ยวกับการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยอำนาจ ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการตามหลักการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา จะเสียดุลและเอียงข้างฝ่ายตุลาการมากเกินไป โดยฝ่ายที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารถูกลดอำนาจลงไป เมื่อฝ่ายตุลาการมีอำนาจมากขึ้นก็น่าเป็นห่วงว่าอาจถูกการเมืองแทรกแซงและทำให้สูญเสียความน่าเชื่อถือ

ทั้งนี้ องค์ประกอบในส่วนของตัวแทนจากศาลจะมีจำนวนที่มากกว่ากึ่งหนึ่ง และถือเป็นองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่าในการปฏิบัติหน้าที่ คัดสรรบุคคลตัวแทนจากศาลจะมีความรับผิดชอบ (Accountability) และจุดเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างไร

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระปลอดจากการครอบงำทางการเมือง โดยกำหนดให้ใช้ระบบสรรหาที่มีประธาน ๓ ศาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้าน เป็นกรรมการสรรหา ยกเว้นคณะกรรมการเลือกตั้งให้ศาลฎีการ่วมสรรหา ดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่ดี และจะแก้ไขปัญหาการแทรกแซงองค์กรอิสระได้

แต่ก็ยากที่จะอธิบายได้ชัดเจนว่า องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา จะมีความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือผู้แทนประชาชนเพียงใด



LIART



นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ศาลจะเป็นผู้ชี้ขาด เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักการตุลและคานอำนาจควรทบทวนอำนาจที่ให้แก่องค์กรตุลาการ

หากเปรียบเทียบกับการทำหน้าที่ของตัวแทนรัฐสภา เช่น ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรก็มีที่มาจากการเลือกตั้ง และสามารถถูกตรวจสอบการทำงานในระบบรัฐสภาหากเป็นการกระทำที่มีความผิดพลาด ขณะที่การทำหน้าที่ของตัวแทนจากศาลขาดจุดเชื่อมโยงและปราศจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จึงเป็นองค์กรการสรรหาที่ไร้ความรับผิดชอบและไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนแต่อย่างใด แต่มีอำนาจมากกว่าองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ มีความเข้มข้นของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เป็นระบบกึ่งการเมืองและกึ่งศาล เช่น การให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทร่วมในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และมีได้มีข้อกำหนดในเรื่องของวิธีการพิจารณาความต่าง ๆ เอาไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้คงหลักการของระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ทั้งหมด โดยทำให้มีความเป็นศาลในระดับที่สูงมากขึ้น

การเพิ่มหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการเงิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้เงินของฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน ไม่ให้มีการใช้เงินนอกงบประมาณได้อีกต่อไป เพื่อควบคุมการ





ใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและต้องบอกให้ประชาชนทราบที่มาของงบประมาณ รวมถึงภาวะผูกพันในอนาคต ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีหมวดนี้

การกำหนดให้มีหมวดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม มีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการ ลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีหมวดนี้

การกำหนดให้องค์กรอัยการ เป็นองค์กรตาม รธน. ทั้งที่สภาพของอัยการเป็นระบบข้าราชการประจำ แต่ก็มีคามอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซง การกำหนดเช่นนี้ยากที่จะหาเหตุผลที่มีน้ำหนักสนับสนุนอีกทั้งอาจจะทำให้เกิดปัญหาหลายประการ คณะกรรมการจึงเสนอให้ตัดมาตรา ๒๕๖ ออก

สำหรับมาตรา ๒๕๔ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ยื่นแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จหรือปกปิดความจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สามารถเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดตาม มาตรา ๒๕๔ วรรค ๑ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลวินิจฉัย ต่างจากข้อกำหนดเดิมที่ให้พนักงานสอบสวนแจ้งการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของพนักงานเมืองวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้พนักงานเมืองไม่ได้รับโทษทางอาญาอีกทั้ง ยังได้จัดตั้งผู้ไต่สวนอิสระสอบพนักงานเมืองร้ายผิดปกติ โดยเพิ่มข้อความใน มาตรา ๒๖๗ วรรค ๑ ความว่า " ... ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของศาลฎีกาให้คณะผู้ไต่สวนอิสระ ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีนายกรัชมณตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ กระทำความ



ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยคณะผู้ได้ส่วนนี้สามารถยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ...” ได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังสร้างระบบอำนาจนิยม ยอมรับให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐประหารทำหน้าที่ได้ต่อไป เช่น กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ถูกตั้งขึ้นโดยอำนาจของคณะรัฐประหาร แต่จะยังคงทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป จะเชื่อได้อย่างไรว่า บุคคลเหล่านี้มิได้ทำหน้าที่ที่เอื้อต่อคณะรัฐประหาร หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร





เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระ และศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระ และศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔ วันจันทร์ที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระ และศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันพุธที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



สิทธิการตาย

อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

สินี สัมมี*

อะไรคือการตายอย่างมีศักดิ์ศรี

ทุกคนเกิดมาปฏิเสธไม่ได้ว่าต้องตาย การตายเป็นความจริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับการเกิด การเจริญเติบโต และการแก่ ความตายเป็นสิ่งที่แน่นอนที่สุดในชีวิต ความตายในทางพุทธศาสนาไม่ใช่เป็นเพียงจุดสุดท้ายของชีวิต โดยเฉพาะมิติทางจิตวิญญาณ และคุณค่าความเป็นมนุษย์ และคำนึงถึงความสำคัญและความหมาย ความจำเป็นของการตายอย่างสงบ และเป็นไปตามธรรมชาติ การเตรียมตัวตายโดยไม่ยึดหลักว่าชีวิตหยุดจนสิ้นทุกอย่างภายหลังความตาย ชีวิต และจิตวิญญาณ



* นิตกร ๗ ว กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ ๑ สำนักงานประมุข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

Legislative Institutional Repository of Thailand



จิตสอคล้องกัน มีภพชาติใหม่ ชีวิตไม่ได้จบสิ้นเมื่อความตายมาถึงแต่ความตายคือส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิต จากเหตุผลว่าความตายมีความสำคัญเท่า ๆ กับการมีชีวิตอยู่ จึงได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิที่จะตาย หรือสิทธิที่จะปฏิเสธการรักษาไว้ในมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหลักการว่าสิทธิที่จะตายในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติเป็นสิทธิที่จะตายตามธรรมชาติ และโดยธรรมชาติปราศจากการแทรกแซงด้วยวิธีการต่าง ๆ สิทธินั้นไม่ใช่เรื่องบังคับแต่เป็นสิทธิที่เปิดไว้ให้บุคคลเลือกไว้ล่วงหน้าในขณะที่มีสติสัมปชัญญะ โดยแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับการรักษาในวาระสุดท้ายของชีวิต เพื่อจะได้ตายอย่างสงบ หรือตามธรรมชาติ และให้สิทธิในการปฏิเสธการรักษาพยาบาลด้วยเครื่องมือ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทำไปเพื่อยืดความตาย ซึ่งไม่ได้ทำให้ชีวิตกลับคืนมา จึงถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเป็นการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง และแก้ปัญหาการตัดสินใจในการรักษาพยาบาลในช่วงที่ไม่อยู่ในสภาพที่จะตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้เคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ โดยคณะรัฐมนตรีในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เสนอคือ นายบุรณชัย สมุทรรักษ์ และคณะพรรคประชาธิปัตย์ นายวินัย วิริยกิจจา และนายวีระศักดิ์ ไคว์สุรัตน์ พรรคชาติไทย นางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ และคณะพรรคไทยรักไทย และประชาชน จำนวน ๙๕,๔๑๐ คน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร บรรจุระเบียบวาระการประชุม ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยทุกฉบับที่เสนอได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรีไว้ และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ทั้งหมดฉบับตามที่ได้มีผู้เสนอมาดังกล่าว



LIRT



และตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจำนวน ๔๗ คน ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ส่งผลให้ขบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิ้นสุดลง

หลังจากนั้นคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา ย่อมหมายถึงขบวนการตราพระราชบัญญัติได้เริ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกครั้ง โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้





บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่สุขภาพหมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล การวางระบบเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน จึงไม่อาจมุ่งเน้นที่การจัดบริการเพื่อการรักษาพยาบาลเพียงด้านเดียว เพราะจะทำให้รัฐและประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงและมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความรู้เท่าทัน มีส่วนร่วมและมีระบบสร้างเสริมสุขภาพ และระวังป้องกันอย่างสมบูรณ์ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ เพื่อวางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งมีองค์กรและกลไกเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างเสริมสุขภาพ รวมทั้งสามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง และเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๖ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



LIRT



โดยเป้าหมายสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ คือเป็นกฎหมายแม่บทด้านสุขภาพ และเป็นเครื่องมือของทุกฝ่ายในสังคมใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของสังคมเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพในแนวคิดสร้างนำซ่อม วางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ และกำหนดให้มืองค์กรดำเนินงานด้านสุขภาพ เพื่อให้การดำเนินงานในด้านสุขภาพเป็นไปอย่างต่อเนื่องและให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่การสร้างเสริมสุขภาพของบุคคล ชุมชนและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงซึ่งเป็นหัวใจของร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ คือ การปฏิรูประบบสุขภาพ

อะไรคือการปฏิรูประบบสุขภาพ

กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์ แต่ยังไม่อาจเป็นที่ตระหนักรู้อย่างกว้างขวางนัก นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ได้บันทึกเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดและมีชีวิตชีวาอันจะเป็นเครื่องช่วยให้สาธารณชน เข้าใจและเห็นคุณค่ากว้างขวางออกไป

มนุษยชาติได้เข้าไปสู่ความพลัดปลั่งในทางยุทธศาสตร์การพัฒนา แม้เรื่องความทุกข์และความสุขจะเป็นเหมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน คือถ้าทุกข์น้อยก็สุขมาก หรือถ้าทุกข์สิ้นไปก็บรมสุข แต่ยุทธศาสตร์ขจัดทุกข์กับยุทธศาสตร์สร้างสุข ให้ผลต่างกันประดุจหน้ามือกับหลังมือ

พระพุทธเจ้าเลือกยุทธศาสตร์ขจัดทุกข์ แต่ฝรั่งเลือกยุทธศาสตร์สร้างสุข

การสร้างสุขทำให้กิเลสกำเริบหรือวิขา แต่การลดทุกข์นำไปสู่ปัญญา ยุทธศาสตร์สร้างสุขจึงขับเคลื่อนด้วยโลหะ โทสะ โมหะ นำไปสู่การแย่งชิง การทำลาย และความรุนแรงต่าง ๆ จนเครียดและวิกฤตหมดทั้งโลก ในสภาพอย่างนี้การแพทย์และการสาธารณสุขแบบ

ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปชีวิตและสังคม นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)



LIART



เก่า ๆ ไม่สามารถสร้างสุขภาพหรือสุขภาพะได้ แม้การแพทย์จะมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าแต่ก็ไปเผชิญปัญหาเรื่องราคาแพง ทำให้ไม่ทั่วถึงเป็นธรรมและเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ตลอดจนไม่สามารถแก้ปัญหาใหม่ ๆ อันเกิดจากพยาธิสภาพทางสังคมและความเจ็บป่วยทางสังคมได้ เพราะโครงสร้างทางสาธารณสุขนั้นมีไว้สำหรับแก้ปัญหาโรคที่มีสาเหตุทางกายภาพ ไม่ใช่ความเจ็บป่วยทางสังคม ระบบบริการสุขภาพก็เป็นระบบตั้งรับ คือรอให้เจ็บป่วยเสียก่อนแล้วค่อยมารับบริการ ซึ่งไม่ทันการและแพง ไม่ได้รูกออกไปสร้างสุขภาพดี

สุขภาพดี หมายถึง สุขภาพะทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ หรือที่มีผู้เสนอให้ใช้คำว่าสุขภาพะทางปัญญา อันหมายถึงว่าสุขภาพอยู่ในการพัฒนามนุษย์ และสังคมทั้งหมดอย่างบูรณาการ สุขภาพจึงควรเป็นอุดมการณ์ของชาติ ไม่ใช่ GDP หรือเศรษฐกิจ สุขภาพอยู่เหนือเศรษฐกิจ แต่ในสุขภาพมีเศรษฐกิจด้วยไม่ใช่เศรษฐกิจอยู่เหนือสุขภาพ การระบาดของหวัดมรณะหรือ SARS ในปี ๒๕๔๖ อันกระทบเศรษฐกิจอย่างหนัก เป็นตัวอย่างให้เห็นว่าสุขภาพอยู่เหนือเศรษฐกิจ ถ้าเอาเศรษฐกิจเป็นตัวตั้งสูงสุด ผู้คนจะล้มตายและทุกข์ยากแสนสาหัส รวมทั้งสงครามอย่างที่เราเห็นในสงครามอิรัก

การปฏิรูประบบสุขภาพ จึงเป็นการปฏิรูปจุดมุ่งหมายของมนุษย์ ว่าถืออะไรสำคัญสูงสุด ถ้าถือว่าเงินสำคัญสูงสุดก็แย่งชิงและทอดทิ้งกัน ถ้าถือว่าสุขภาพมีความสำคัญสูงสุดก็ต้องกอดคอกันไว้ไม่ทอดทิ้งกัน กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพจึงเป็นกระบวนการใหญ่ที่ดึงมนุษย์ทั้งหมดเข้ามาร่วมกันปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบชีวิตไปสู่การมีชีวิตที่เจริญและมีการอยู่ร่วมกันด้วยสันติ เนื่องจากเป็นกระบวนการใหญ่และยากแต่สำคัญจึงต้องเคลื่อนด้วยหลักสุทธิ ปัญญา เมตตา ขันติ กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพจึงเป็นการปฏิรูปทางปัญญาไปด้วยในตัว และเป็นกระบวนการทางศีลธรรม

ที่ประเทศไทยติดขัดไม่ใช่เพราะขาดอำนาจ แต่ขาดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติเพื่อเอาชนะสิ่งยาก พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติจะเต็มสิ่งที่ขาดให้ประเทศ เพื่อให้ทุกภาคส่วนถักทอกันเข้ามาด้วยการเรียนรู้ เพื่อทะลุวิกฤตไปสู่การเป็นสังคมที่ร่มเย็นเป็นสุข และมีเกียรติ



LIRT



เราคนไทยทุกคนมีหน้าที่ที่จะสร้างสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่สังคม ลูกหลานของเราจะได้อยู่อย่างมีความสุข ปลอดภัย มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หัวใจของการปฏิรูประบบสุขภาพคือการมีระบบสุขภาพที่มีหัวใจของความเป็นมนุษย์

ส่งเสริมหรือสร้างเสริมสุขภาพ จะใช้คำไหนคงไม่สำคัญเท่ากับความเข้าใจในเนื้อหาว่าการสร้างเสริมสุขภาพมีนัยยะ ๒ ระดับ คือระดับที่เป็นงานปฏิบัติบริการของบุคลากรสาธารณสุขกับอีกระดับที่เป็นยุทธศาสตร์เพื่อการมีสุขภาพดี

* สุขภาพทางจิตวิญญาณ สุขภาพทางปัญญา

เรื่องการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติ ระบบสุขภาพแห่งชาติต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้มีสุขภาวะทั้งทางกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ โดยมุ่งเน้นการสร้างสุขภาพมากกว่าการซ่อมแซมสุขภาพ และเรื่องสุขภาพมีความหมายกว้างไม่ใช่แค่เรื่องการป่วยไข้ การรักษาพยาบาล มดหมอ หยูกยาเท่านั้น ซึ่งในแผนพัฒนาสุขภาพตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) นั้น

สุขภาพ คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์และมีคุณภาพทั้งทางกาย ทางใจ ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ สุขภาพจึงแยกไม่ได้จากวิถีชีวิตที่จะต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของความถูกต้องพอดีโดยดำรงอยู่ในครอบครัว ชุมชนและสังคมที่พัฒนาอย่างสมดุล เช่นเดียวกับที่อาจารย์ประเวศ วะสี เขียนไว้ในหนังสือ “สุขภาพในฐานะอุดมการณ์ของมนุษย์” ว่า สุขภาพ คือ สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ

สุขภาวะที่สมบูรณ์ทางจิตวิญญาณ (spiritual well-being) หมายถึง สุขภาวะที่เกิดขึ้น เมื่อทำความดีหรือจิตสัมผัสกับสิ่งที่มีคุณค่าอันสูงส่งหรือสิ่งสูงสุด เช่น การเสียสละ การมีความเมตตา กรุณา การเข้าถึงพระรัตนตรัยหรือการเข้าถึงพระผู้เป็นเจ้าเป็นต้น ความสุข

ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปชีวิตและสังคม นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)



LIRT



ทางจิตวิญญานเป็นความสุขที่ไม่ระคนอยู่กับความเห็นแก่ตัว แต่เป็นสุขภาวะที่เกิดขึ้นเมื่อมนุษย์หลุดพ้นจากความมีตัวตน (self transcending) จึงมีอิสรภาพ มีความผ่อนคลายอย่างยิ่ง เบาสบาย มีความเปิดแผ่ซ่านทั่วไปมีความสุขอันประณีตและล้ำลึก หรือความสุขอันเป็นทิพย์ สบายอย่างยิ่ง สุขภาพดีอย่างยิ่ง มีผลดีต่อสุขภาพทางกาย ทางจิต และทางสังคม

สุขภาวะทางจิตวิญญานเป็นยอดที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอีก ๓ มิติ ถ้าขาดสุขภาวะทางวิญญานมนุษย์จะไม่พบความสุขที่แท้จริง และขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง เมื่อขาดความสมบูรณ์ในตัวเองก็จะรู้สึกล้าหรือพร่องอยู่เรื่อยไป ต้องไปหาอะไรเติม เช่น ยาเสพติด ความฟุ่มเฟือย หรือความรุนแรง การติดยาเสพติด การติดความฟุ่มเฟือย และความรุนแรง เกิดจากโรคพร่องเพราะมนุษย์ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง เนื่องจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาติดอยู่ที่ระดับต่ำเท่านั้น คือระดับทางวัตถุ ตราบใดที่ยังไม่ยกระดับการพัฒนาไปถึงพัฒนาการทางจิตวิญญานแล้วไซ้ จะไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดสุขภาวะได้

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องสุขภาพเป็นเรื่องของความถูกต้องทั้งหมด

ท่าน อาจารย์พุทธทาส ภิกขุ เคยแสดงพระธรรมเทศนาเรื่อง “ยาระงับสรรพโรค” ท่านอาจารย์ ให้บรรณานิยายบางตอนว่า “พระพุทธเจ้าตรัสไว้ว่า โรคมี ๒ ชนิด คือ กายโรค โรคที่เกี่ยวกับทางกายนี้พวกหนึ่ง แล้วก็เจตสิกโรค โรคที่เกิดเกี่ยวกับทางจิตนี่อีกโรคหนึ่ง เป็น ๒ โรค แต่เอาตมาเคยเอามาแยกออกเป็น ๓ โรค คือว่าโรคทางจิตนั้น แยกออกเป็น ๒ คือ เป็นโรคทางจิตอีกโรคหนึ่ง เรียกว่า โรคทางวิญญาน

โรคทางกาย เจ็บปวดทางกาย อะไรทางกาย ก็ไปหาโรงพยาบาลตามธรรมดา

โรคทางจิต จิตไม่สมประกอบ บ้าบอ เป็นโรคประสาทรบกวนอะไรเหล่านี้ก็เป็นโรคทางจิต ก็ต้องจัดการไปอีกทางหนึ่ง หรือไปหาโรงพยาบาลประสาท โรงพยาบาลโรคจิต

แต่ถ้าเป็นโรคทางวิญญาน คือโรคทางสติปัญญาแล้ว ต้องไปหาโรงพยาบาลของพระพุทธเจ้า คือธรรมะที่จะช่วยขจัดโรคทางวิญญาน”



LIRT



โรคทางวิญญานหรือโรคทางสติปัญญาที่ท่านอาจารย์พุทธทาสกล่าวถึง ก็คือเรื่องโดยตรงกับมิติสุขภาพที่เรากำลังพูดถึงกันนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไกลกว่าเรื่องโรคจิต โรคประสาท ที่เป็นงานด้านสุขภาพจิต (Mental health)

จากการรับฟังความเห็นต่อการจัดทำ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ช่วงปี ๒๕๔๓-๒๕๔๕ ที่ผ่านมามีพบว่า ทุกฝ่ายเห็นด้วยกับการให้คำจำกัดความของ “สุขภาพ” ไว้อย่างกว้าง

ความพยายามขยายความหมายเรื่องสุขภาพให้มีขอบเขตที่กว้างออกไปจนถึงมิติทางจิตวิญญาน ถือเป็นความก้าวหน้าของสังคมไทย มีเสียงขานรับในทางบวกอย่างชัดเจน ประเด็นเรื่องจิตวิญญานจากปราชญ์ ผู้รู้หลาย ๆ ท่าน ชี้ความค่อนข้างตรงกันว่าหมายถึง “ปัญญา” ที่จะนำไปสู่การมีสุขภาวะนั่นเอง ถ้าขาดปัญญา ด้อยปัญญา พร่องปัญญา คือมีอวิชชามาก จะเข้าถึงสุขภาวะได้ยาก คนที่มีร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ดี มีเงินมีทองลาภยศมากมายไม่เป็นโรคจิต โรคประสาท แต่เต็มไปด้วยความเห็นแก่ตัว จ้องกอบโกย เอาไรต์เอาเปรียบผู้อื่น ก็เรียกว่าเป็นผู้ที่มีสุขภาพดี หรือเข้าถึงสุขภาวะไม่ได้

ผลการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ วันพุธที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาจำนวน ๓๓ คน และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้รายงานให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๙ วันพุธที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๔๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง





ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

จากหลักการและเหตุผล เจตนารมณ์ในการเสนอกฎหมายฉบับนี้ตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมีกรณีที่น่าสนใจคือ

บทนิยามในมาตรา ๓

“สุขภาพ” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

“ปัญญา” หมายความว่า ความรู้ทั่ว รู้เท่าทันและความเข้าใจอย่างแยกได้ในเหตุผล แห่งความดี ความชั่ว ความมีประโยชน์และความมีโทษ ซึ่งนำไปสู่ความมีจิตอันดีงามและเอื้อเพื่อผู้อื่น

“ระบบสุขภาพ” หมายความว่า ระบบความสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน

“บุคลากรด้านสาธารณสุข” หมายความว่า ผู้ให้บริการสาธารณสุขที่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อกำหนดรองรับ

“ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุข” หมายความว่า ผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล





“สมัชชาสุขภาพ” หมายความว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

จากคำนิยามดังกล่าว โดยเฉพาะคำว่า “สุขภาพ” และ “ปัญญา” กฎหมายให้ความสำคัญ ระบบสุขภาพแห่งชาติที่ต้องการพัฒนาคนไทยให้มีสุขภาพะทางร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ โดยเน้นการสร้างสุขภาพมากกว่าการเยียวยารักษา จึงเป็นที่มาในการบัญญัติมาตรา ๑๒ ไว้ในหมวด ๑ สิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพ

มาตรา ๑๒ บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง

ประเด็นของมาตรา ๑๒ ได้รับความสนใจอย่างโดดเด่น คือที่มาของ “สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี”

จากการบัญญัติให้บุคคลแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต จึงเป็นการกำหนดสิทธิเพื่อให้บุคคลมีสิทธิปฏิเสธการรักษาพยาบาล ที่ยืดการตายเพื่อจะได้ตายอย่างสงบสุขและเป็นธรรมชาติ ซึ่งมีไม่ การให้สิทธิขอยุติชีวิตตนเอง หรือการให้สิทธิให้แพทย์หรือผู้ให้บริการทำให้ตายด้วยความกรุณา





*สาระสำคัญของมาตรา ๑๒ เรื่องการตายอย่างมีศักดิ์ศรี ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑. โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลและบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจึงกำหนดไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสุขภาพที่บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะเลือกรักษาหรือปฏิเสธการรักษาชีวิต ร่างกายของตน

๒. มีแนวคิดว่าการมีชีวิตอยู่ในวาระสุดท้ายโดยไม่มีสติสัมปชัญญะและไม่สามารถฟื้นชีวิตให้กลับคืนมาได้อีกแล้ว ภายใต้อุปกรณ์และเทคโนโลยีทางการแพทย์อันเป็นกระบวนการช่วยยื้อชีวิตมนุษย์ เช่น การเจาะคอ ใส่ท่อหายใจ การใช้เครื่องมือและยาช่วยกระตุ้นหัวใจ ในสภาพที่มีสายระโยงระยางนั้นบุคคลจะต้องทุกข์ทรมาน อันถือเป็นการทำลายหรือลดคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเสียค่าใช้จ่ายมาก ทั้งในส่วนของบุคคลและของประเทศชาติ

สิทธินี้มีความหมายอย่างไร

สิทธินี้ไม่ใช่เรื่องบังคับ แต่เป็นสิทธิที่เปิดไว้ให้บุคคลสามารถเลือกไว้ล่วงหน้าในขณะที่มีสติสัมปชัญญะหากประสงค์จะใช้สิทธิ โดยแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการรักษาในวาระสุดท้ายแห่งชีวิต เพื่อจะได้ตายอย่างสงบหรือตามธรรมชาติ รวมทั้งให้สิทธิในการปฏิเสธการรักษาพยาบาลด้วยเครื่องมือและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่กระทำไปเพียงเพื่อยืดความตาย ซึ่งมีได้ช่วยให้ชีวิตฟื้นกลับคืนมา

ที่จริงบุคคลมีสิทธิในการปฏิเสธที่จะไม่รับบริการรักษาพยาบาลได้อยู่แล้ว ในขณะที่มีสติสัมปชัญญะและสื่อสารได้ แต่ไม่สามารถรักษาสิทธินี้ไว้ได้ในห้วงสุดท้ายของชีวิตที่ไร้สติสัมปชัญญะแล้ว การกำหนดสิทธิในมาตรา ๑๒ นี้จึงเป็นการรักษาสิทธิในส่วนหลังนี้เท่านั้นเอง

ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปชีวิตและสังคม นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)



LIRT



ตัวอย่างเช่น ผู้ป่วยร่าถึงวาระสุดท้ายของชีวิต หัวใจหยุดเต้นไม่สามารถหายใจด้วยตนเองได้ เมื่อถูกส่งตัวเข้ารับการรักษาพยาบาล อาจได้รับการรักษาด้วยการให้ยาและใช้เครื่องมือกระตุ้นหัวใจ การเจาะคอใช้เครื่องช่วยหายใจ มีผลทำให้ต้องตกอยู่ภายใต้การรักษา เช่นนั้นเป็นวัน เป็นสัปดาห์ เป็นเดือน โดยไม่สามารถฟื้นคืนชีวิตมาได้อีกแล้ว แต่หากมีการทำหนังสือแสดงเจตนากรณีไว้ล่วงหน้าว่าในสภาวะดังกล่าว เจ้าตัวขอไม่รับการรักษาพยาบาลด้วยการกระตุ้นหัวใจและช่วยหายใจ ตลอดจนใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อยืดความตายโดยขอตายตามวิถีธรรมชาติ ผู้ป่วยสามารถแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าโดยแสดงเจตนาไว้ว่า ไม่ต้องการรับการรักษาด้วยวิธีดังกล่าว เจ้าตัวก็จะได้สิ้นชีวิตไปอย่างสงบและเป็นธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อผู้ให้บริการได้รับทราบเจตนาซึ่งแสดงไว้เกี่ยวกับความต้องการในวาระสุดท้ายของผู้ป่วยแล้ว ผู้ให้บริการจะยุติการรักษาทุกชนิดเลยหรือไม่

ผู้ให้บริการจะต้องยุติการรักษาพยาบาลตามที่ผู้ป่วยแสดงเจตนากรณีไว้ในหนังสือ แต่จะยังคงให้การรักษาที่บรรเทาความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่สภาวิชาชีพด้านสาธารณสุขกำหนดขึ้นด้วย

ผู้ที่ต้องการใช้สิทธิการตายนี้ มีวิธีปฏิบัติอย่างไร

ถ้าต้องการใช้สิทธิ ผู้ป่วยต้องทำเป็นหนังสือแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร ตรวจพิสูจน์ได้ และต้องทำในขณะที่บรรลุนิติภาวะมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์ โดยสิทธินี้จะมีผลก็ต่อเมื่อบุคคลอยู่ในภาวะที่จะเป็น “วาระสุดท้ายของชีวิต” กล่าวง่าย ๆ คือ ผู้เลือกใช้สิทธินี้ต้องทำหนังสือเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อบอกให้ผู้อื่นรู้ว่า ถ้าตนอยู่ในสภาวะอย่างไรแล้วตนไม่ต้องการการรักษา หรือเมื่อหมดสติแล้ว ชีวิตจะสิ้นแล้ว ผู้ให้บริการจะได้หยุดการรักษาเพียงเท่านั้น แทนที่จะยืดความตายออกไปอีก

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติโดยละเอียดชัดเจนจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดในภายหลัง โดยจะกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขในการแสดงเจตนาของผู้ป่วยเพื่อให้การปฏิบัติเกิดความถูกต้องและชัดเจน และจะกำหนดให้สภาวิชาชีพด้านสาธารณสุขจะต้องมีการ





กำหนดเกณฑ์วิธีปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ ในกรณีที่ผู้ป่วยขอใช้สิทธินี้ด้วย

ญาติพี่น้อง หรือผู้อื่นจะสามารถเลือกใช้สิทธินี้แทนผู้ป่วยได้หรือไม่

สิทธินี้เป็นสิทธิเฉพาะบุคคล โดยเจ้าของชีวิตต้องเป็นผู้แสดงเจตนาใช้สิทธิล่วงหน้าด้วยตนเอง กฎหมายไม่อนุญาตให้ญาติพี่น้องหรือคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการหรือใครก็ตามมาเป็นผู้เลือกใช้สิทธินี้แทน เพราะถ้าให้คนอื่นสามารถมาใช้สิทธิแทนได้ก็จะเกิดปัญหาติดตามมามากมาย

กฎหมายนี้เป็นการยอมรับให้มีการฆ่าผู้ป่วยด้วยความสงสารหรือยอมให้ผู้ป่วยฆ่าตัวตายเพื่อหนีความทรมานหรือไม่

ไม่ทั้ง ๒ กรณี กฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมทั้งการอนุญาตให้มีการฆ่าผู้ป่วยด้วยความกรุณาหรือการุณยฆาต (Mercy Killing) และไม่ใช่กฎหมายที่จะอนุญาตให้ถูกทำให้ตายเพื่อหนีความทรมาน (Active Euthanasia) หรือสิทธิที่จะฆ่าตัวตาย แต่เป็นเรื่องของการแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าให้กระทำอย่างไรเมื่อบุคคลอยู่ในวาระสุดท้ายซึ่งไม่สามารถตัดสินใจได้เองในเวลานั้น กล่าวคือเป็นการขอใช้สิทธิหยุดการรักษาเพื่อให้ได้จากไปโดยสงบ อันเป็นการให้ความเคารพต่อเจตนาของผู้ที่เป็นเจ้าของชีวิตในวาระสุดท้าย

สังคมได้ประโยชน์อะไรจากการมีกฎหมายมาตรานี้

๑. ทำให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิในฐานะเจ้าของชีวิต และช่วยแก้ปัญหาการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ในช่วงที่ไม่อยู่ในสภาพที่จะตัดสินใจได้ด้วยตนเองแล้ว
๒. เป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะกลายเป็นคดีความระหว่างญาติผู้ป่วยและผู้ให้การรักษาพยาบาล ดังเช่นกรณีข่าวนางเทอร์รี่เชอร์ไว สตรีชาวอเมริกัน ที่เป็นคดีความระหว่างสามีกับพ่อแม่มากว่า ๗ ปี กว่าที่ศาลรัฐฟลอริดาจะสั่งให้ดึงท่ออาหารและน้ำออกเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้เธอตายไปตามธรรมชาติ หลังจากอยู่ในสภาพเหมือนผักมานานถึง ๑๕ ปี



LIRT



สิทธิเช่นนี้ มีประเทศใดใช้กันบ้างแล้ว

หลายประเทศลงความเห็นว่า การระบุแนวทางปฏิบัติทางการแพทย์ล่วงหน้าเอาไว้ไม่ใช่เรื่องเสียหาย และเป็นสิทธิที่ทุกคนควรจะสามารถเลือกได้ การระบุแนวทางปฏิบัติทางการแพทย์ไว้ล่วงหน้าจึงเป็นเรื่องชอบธรรม และได้รับการยอมรับในหลายประเทศ โดยนำมาเขียนเป็นกฎหมายคุ้มครองแล้ว เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ แคนาดา นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก และรัฐส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกา

สิทธินี้ขัดกับหลักความกตัญญูในสังคมไทย หรือหลักศาสนาหรือไม่

ไม่ขัดแย้งเพราะสิทธินี้ไม่อนุญาตให้มีการฆ่าตัวตายซึ่งผิดหลักทางศาสนา แต่เป็นการยินยอมให้ตายในสภาพธรรมชาติ ตามกาลเวลาอันสมควรในขณะเดียวกัน ถ้าญาติทราบว่ามีผู้ป่วยเลือกใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ ก็ย่อมมีช่วงเวลาเตรียมจิตใจยอมรับและทดแทนบุญคุณด้วยความใกล้ชิดจนถึงวาระสุดท้าย ในสภาพที่ผู้ป่วยจากไปอย่างเป็นธรรมชาติ อันเป็นการแสดงความกตัญญูอย่างมีสติซึ่งผู้ป่วยเองก็ได้มีโอกาสรับรู้ แทนที่ลูกหลาน ญาติ พี่น้องจะมัวแต่รื้อรอน วิดกกังวลทุกครั้งที่อาการทรุดลงจนถึงวาระสุดท้าย แล้วญาติยังต้องคอยหวังผลสำเร็จจากการยื้อชีวิตทุกวิถีทางว่าจะได้ผลหรือไม่

การยุติการช่วยชีวิตของผู้ให้บริการตามสิทธินี้ เป็นการขัดหลักจริยธรรมทางวิชาชีพหรือไม่

ไม่ เพราะในกรณีนี้ผู้ให้บริการมิใช่ผู้กระทำให้ตาย หรืออนุญาตให้ฆ่าตัวตาย แต่เป็นการปล่อยให้ผู้ป่วยได้จากไปโดยธรรมชาติ แม้จรรยาบรรณผู้ให้บริการจะย้ำเรื่องการช่วยชีวิตให้ถึงที่สุด แต่ในกรณีที่ผู้ป่วยเลือกใช้สิทธินี้เมื่อถึงวาระสุดท้ายแห่งชีวิต ซึ่งสภาวิชาชีพต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการพิจารณาตัดสิน “วาระสุดท้ายแห่งชีวิต” ที่ชัดเจน นั้นหมายถึง แม้ผู้ให้บริการจะช่วยหรือไม่ช่วยชีวิต ผู้ป่วยก็จะต้องจากไปอย่างแน่นอนอยู่แล้ว

ผู้ให้บริการต้องรับผิดชอบใด ๆ หรือไม่ ถ้าดำเนินการตามเจตนาของผู้ป่วย

ไม่ สำคัญในวรรคสุดท้ายของมาตรา ๑๒ ที่ว่า “เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้วมิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความ



LIRT



ผิดและให้พ้นจากความรับผิดชอบ” แต่การพ้นจากความรับผิดชอบของผู้ให้บริการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ให้บริการได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมถึงข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพที่สภาวิชาชีพด้านสาธารณสุขกำหนดด้วย

* ก่อนจะมาเป็นมาตรา ๑๒

ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการจัดทำ “ร่างกรอบความคิดระบบสุขภาพแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อเป็นเอกสารตั้งต้นในการระดมความคิดเห็นต่อการยกร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ โดยการศึกษาเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บันทึก “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ หนังสือ “สุขภาพ ในฐานะอุดมการณ์ของมนุษย์” โดย นพ.ประเวศ วะสี โดยเฉพาะรายงานระบบสุขภาพประชาชาติ : ข้อเสนอการปฏิรูประบบสุขภาพสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน เมื่อ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น ถือว่าเป็นเอกสารหลักที่สำคัญในการยกร่างกรอบความคิดฯ

ในร่างกรอบความคิดระบบสุขภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๓ หมวด นั้น ประเด็น “สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี” ถูกเขียนไว้ในหมวดที่ ๒ สิทธิหน้าที่ความเสมอภาค และหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพ ซึ่งครอบคลุมสิทธิด้านสุขภาพตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาไปจนถึงหลังการตาย โดยในข้อที่ ๒.๒.๑๐ ได้เขียนไว้ว่า “ในบั้นปลายของชีวิตบุคคลพึงมีสิทธิในการตายอย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจ ทั้งแก่บุคคลและสังคมโดยรวม” ซึ่งเป็นข้อความที่นำมาจากรายงานระบบสุขภาพประชาชาติ ที่กล่าวถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบสุขภาพไว้ ๑๑ ประการ

^๑ ตายอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)





หลังจากได้นำร่างกรอบความคิดฯ ออกเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นทั้งโดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การสื่อสารผ่านสื่อต่าง ๆ และการส่งให้กับหน่วยงาน องค์กร กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีเครือข่ายประชาคมร่วมให้ความเห็น ๓๐๖ เครือข่าย รวม ๑,๕๙๙ ภาคี มีผู้ร่วมให้ความเห็นกว่า ๒ แสนคนแล้วก็ได้นำมาสู่การจัดทำเอกสาร “สาระสำคัญของการยกร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ” ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเป็นเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากหน่วยงานองค์กรประชาคมต่าง ๆ อีกรอบหนึ่งในเอกสาร “สาระสำคัญของยกร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ” มีทั้งหมด ๑๒ หมวด ประเด็น “สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี” ถูกเขียนไว้อย่างสั้น ๆ ในข้อที่ ๘ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ด้านสุขภาพว่า “มีสิทธิตายอย่างมีศักดิ์ศรี”

จากนั้นไม่นานนักก็ได้มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ในฉบับที่ค่อนข้างเป็นภาษากฎหมายอีกระดับหนึ่งขึ้นมาเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นในเวทีสมัชชาสุขภาพระดับจังหวัดและระดับชาติ ที่เตรียมการไว้ในช่วงเดือนเมษายน-กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ได้จัดการเสวนา สื่อมวลชนในหัวข้อ “สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี คนไทยคิดอย่างไร” โดยผู้เข้าร่วมเสวนาครั้งนี้ ประกอบด้วย ศ.นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ ในฐานะนักกฎหมายและกรรมการแพทยสภา อาจารย์วัฒนา นวลสุวรรณ รองประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย และแม่ชีคันสนีย์ เสถียรสุด จากเสถียรธรรมสถาน รวมทั้งสื่อมวลชนประมาณ ๓๐ ท่าน สาระสำคัญในการเสวนามีดังนี้

นพ.อำพล จินดาวัฒนะ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) อธิบายว่า ร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติมีทั้งหมด ๑๒ หมวด เรื่องสิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรีเป็นประเด็นหนึ่งที่อยู่ในหมวดที่ ๓ เรื่องสิทธิและหน้าที่ด้านสุขภาพ และในช่วงนี้ สปรส. กำลังเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็น ต่าง ๆ ที่จะเขียนลงไปในกฎหมายฉบับนี้ โดยในประเด็นการตายอย่างมีศักดิ์ศรีได้ยกร่างไว้ว่า บุคคลมีสิทธิแสดงความจำนงเกี่ยวกับวิธีการรักษาพยาบาลหรือ





ปฏิเสธการรักษาพยาบาลในวาระสุดท้ายของชีวิตตนเอง เพื่อการตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี เหตุผลที่เขียนไว้แบบนี้เพื่อให้คนทุกคนมีสิทธิในการตายอย่างมีศักดิ์ศรีในบ้านปลายชีวิต และไม่เป็นภาระในทุกด้าน โดยให้สิทธิแสดงความจำนงล่วงหน้าได้ (Living Will) ซึ่งสิทธิดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญ ๓ กลุ่ม ได้แก่ เจ้าของชีวิต แพทย์ และญาติพี่น้อง และยังรวมไปถึงระบบความเชื่อทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และศาสนา ที่มีอิทธิพลต่อการใช้สิทธินี้

ในการเสวนา ผู้อำนวยการ สปรส. พยายามอธิบายแยกแยะเพื่อความเข้าใจในสองประเด็น คือเรื่องการรับรองสิทธิให้แพทย์สามารถทำการยุติชีวิต (Mercy Killing) ว่าไม่ใช่ประเด็นที่ยอมรับให้กระทำได้ แต่ประเด็นที่ร่าง พ.ร.บ.สุขภาพฯ นี้จะรับรองเป็นเรื่องความสมัครใจที่จะรับและไม่รับการรักษาในวาระสุดท้ายเพื่อไม่ให้มีการแทรกแซง ยึด ลาก ดึงชีวิตที่หมดหวังแล้ว ในผู้ที่อยู่ในลักษณะ “ฟื้นก็ไม่ได้ ตายก็ไม่ลง” ซึ่งกรณีนี้จะพบได้มากในกลุ่มคนที่มีฐานะดี หรือคนที่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ได้มากเป็นพิเศษ เช่น คนไข้วีไอพี คนมีฐานะ หรือมีญาติเป็นแพทย์ ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อบุคคลนั้นแล้ว ยังทำให้เกิดค่าใช้จ่ายตามมา

นพ.อำพลฯ ยกกรณีการมรณภาพของ อาจารย์พุทธทาสภิกขุ ที่ท่านแสดงเจตจำนงต่อสาธารณะว่าขอมรณภาพที่สวนโมกข์อย่างสงบและเป็นธรรมชาติ นั่นคือการแสดงเจตนา (Living Will) ของท่าน แต่ในที่สุดท่านต้องสิ้นชีวิตอยู่ในห้องไอซียูของโรงพยาบาล ซึ่งคงมีอีกหลายกรณีที่เกิดอย่างนี้ เพราะชีวิตคนเราไม่ได้อยู่โดด ๆ ยิ่งบ้านปลายชีวิตก็จะมีอาการทางการแพทย์ การสาธารณสุขเข้ามา รวมทั้งค่านิยมทางสังคม ความต้องการของญาติพี่น้อง ซึ่งสามารถไปแทรกแซงการตายอย่างนั้นได้ จึงนำมาสู่ความพยายามที่จะกำหนดออกมาเป็นกฎหมาย เพราะไม่ต้องให้เกิดลักษณะที่ว่า ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจยึดชีวิต ที่หมดหวังแล้วออกไป ถ้าเจ้าของชีวิตไม่สมัครใจหลักการในร่าง พ.ร.บ.สุขภาพฯ จึงให้ความสำคัญกับเจ้าของชีวิตเพื่อให้สามารถเลือกตายอย่างสงบ ตายอย่างธรรมชาติและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ส่วนการนำไปสู่การปฏิบัติก็ต้องดูต่อไปว่า หน่วยงาน องค์กรใดที่เกี่ยวข้องจะต้องมาออกหลักเกณฑ์รองรับต่อไป





เชื่อว่าถ้าหลักการนี้ผ่านจะมีผู้แสดงความจำนงใช้สิทธินี้ซึ่งคงไม่เฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้น

ศ.นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ กล่าวว่า เรื่องสิทธิการตาย (Right to die) เป็นแนวคิดจากตะวันตก ได้รับอิทธิพลจากศาสนาโดยเฉพาะศาสนาคริสต์ เชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้าเป็นผู้สร้างทุกอย่างในจักรวาล เพราะฉะนั้นมนุษย์จึงถูกสร้างมาโดยพระเจ้า ใครฆ่าตัวตายเป็นการขัดต่อโองการของพระเจ้า จะเห็นว่าผู้ที่ฆ่าตัวตายแล้วไม่ตายถือเป็นความผิดทางอาญา แต่เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริการัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนมาก ดังนั้น แม้กฎหมายที่บังคับใช้จะเป็นกฎหมายของรัฐนั้น หากล่วงล้ำต่อสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประชาชนมีสิทธิจะฟ้องศาลสูงเพื่อตีความว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

“เรื่องสิทธิการตายนั้นก็มีผู้พยายามนำขึ้นสู่ศาลสูงว่าจะทำได้หรือไม่ประเด็นเหล่านี้ในที่สุดก็เพิ่งจะมีประเด็นขึ้นสู่ศาลสูงของอเมริกาว่า คนอเมริกันมีสิทธิจะเลือกตายหรือไม่ เพราะมีการถกเถียงกันเยอะมาก โดยเฉพาะคนที่นอนไม่ได้สติแล้วอยากให้หมอเลิกรักษา หมอก็บอกว่าเลิกไม่ได้เพราะผิดข้อหาฆ่าคนตาย เขาก็ต้องยื่นฟ้องศาลขอให้หมอเลิกรักษา และคดีแบบนี้เกิดขึ้นมากไม่เฉพาะสหรัฐฯ เท่านั้น แต่เป็นทั่วโลกเพราะเทคโนโลยีทางการแพทย์ก้าวหน้าไปมากเกิดการแทรกแซงธรรมชาติ ทำให้คนมีอายุยืนมากขึ้นแต่ชีวิตที่อยู่มันไม่ค่อยมีศักดิ์ศรี เพราะคนบางคนมีชีวิตอยู่จริง นอนสลบเป็นปี ๆ แม้มีชีวิตก็จริงอยู่ แต่หลายคนมองว่าชีวิตอย่างนี้ไม่มีความเป็นมนุษย์ เพราะต้องอยู่ในเครื่องรุกรังมาก”

ศ.นพ.วิฑูรย์ กล่าวว่า ศักดิ์ศรีของมนุษย์ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนหรือกำหนด ขึ้นกับความรู้สึกแต่ละคน ฉะนั้นสิทธิความเป็นมนุษย์ที่สำคัญคือสิทธิในการตัดสินใจเลือกโดยตัวเอง ในเอกสารของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติใช้คำว่า “ศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน” ดังนั้น ศักดิ์ศรีจึงขึ้นอยู่กับแต่ละคน แต่ละความเชื่อ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้รับรองเรื่องนี้ไว้ถึง ๓ มาตราด้วยกัน ได้แก่ ม.๔ ม.๒๖ และ ม.๒๘ หมายความว่าประชาชนมีสิทธิอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ แต่จะได้นำมาบรรจุไว้ใน พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ที่จะเป็นธรรมนูญด้านสุขภาพ ซึ่งจะต้องเขียนให้เป็นภาษาสุขภาพไม่ใช่ภาษากฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การนำไป





ปฏิบัติ

แม่ชีคันสนีย์ เสถียรสุด ผู้อำนวยการเสถียรธรรมสถานชี้ให้เห็นว่าความตายก็ไม่ใช่เรื่องน่ากลัว แต่ความตายเป็นเรื่องความจริง เป็นการเข้าสู่ความสงบที่แท้จริงและการเผชิญกับความตายเป็นเรื่องสำคัญของชีวิตพอๆ กับการมีชีวิตอยู่ เมื่อไม่มองความตายเป็นเรื่องของความกลัว การหนีความยึดมั่น ถือมั่น แต่มองว่าความตายคือการส่งผ่าน เช่น ความเชื่อทางศาสนาพุทธของทิเบตมองว่าการตายเป็นศิลปะเป็นการส่งผ่านของชีวิตด้วยการเปิดประตูสู่สภาวะที่งดงาม จึงเป็นเรื่องน่าสนใจว่าทำอะไร จะให้ผู้ป่วยตายอย่างมีศักดิ์ศรีมากที่สุด

“เรื่องการตายมันเป็นเรื่องของ การอยู่อย่างไรตายอย่างนั้น อยู่อย่างเย็นตายเย็น อยู่อย่างร้อนก็ตายร้อน มาพูดเรื่องโครงสร้างว่าปัจจุบันเป็นอนาคต อดีตเป็นเหตุปัจจุบันเป็นผล ปัจจุบันเป็นเหตุอนาคตเป็นผล เพราะฉะนั้นการตายนั่นมันต้องมาจากปัญญาในการเลือกตายอย่างมีศักดิ์ศรีปัญหาคือกระบวนการในการจัดการ หากชีวิตคนในปัจจุบันไม่ว่าอยู่แบบพื้นไม่ได้ตายไม่ลง หรือหากชีวิตเราถูกกระตุ้นเราให้หลงอารมณ์อยู่ตลอดเวลา มันจะตายเย็นได้อย่างไร มันก็เป็นเรื่องสุภาพทางจิตวิญญาณ ทุกคนควรมีกระบวนการจัดการเตรียมตัวตายก่อนตายให้ เราเลือกได้”

นายวัฒนา นวลสุวรรณ รองประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นท่านมีอายุ ๗๕ ปี กล่าวว่า สิทธิการตายเป็นสิทธิข้อหนึ่งในสิทธิผู้สูงอายุ ซึ่งสหพันธ์ผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (The International Federation on Aging : IFA) จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อสหประชาชาติ และถือเป็นหลักการเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย โดยระบุว่าผู้สูงอายุมีอิสระที่จะตัดสินใจในการรักษาพยาบาลตนเองและมีสิทธิที่จะตายอย่างมีศักดิ์ศรี แต่ได้ขยายความต่อว่าเป็นสิทธิการตายในลักษณะของการยอมรับหรือปฏิเสธการรักษาพยาบาลที่มุ่งเพียงจะต่อชีวิตให้ยืนยาว ดังนั้นหากพิจารณาข้อความในร่าง พ.ร.บ. สุขภาพฯ ที่ระบุว่าต้องตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี จะมีปัญหาถกเถียงถึงคำจำกัดความว่าแค่ไหน? อย่างไร? จึงจะเรียกว่าเป็นการตายที่สงบและมีศักดิ์ศรี เพราะความเข้าใจของแต่ละคนแตกต่างกัน อาจ



LIRT



ถูกตีความกลายเป็นเรื่องศักดิ์ศรีของวงศ์ตระกูลหรือการได้รับการยกย่องเชิดชู ทั้งนี้ทางสภาผู้สูงอายุที่ดำเนินการภายใต้ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กล่าวถึงความตายอย่างมีศักดิ์ศรีอย่างนั้น แต่มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้ดูแลสุขภาพ มีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้รับการดูแลรักษาจนถึงวาระสุดท้ายตามคตินิยม จะมีศักดิ์ศรีหรือไม่นั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญ

นายวัฒนาเสนอว่า หากใช้คำว่า “ยกย่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และความเชื่อทางศาสนา” น่าจะดีกว่าคำว่า “ตายอย่างมีศักดิ์ศรี” และน่าจะพูดถึงเฉพาะกรณีที่มีการยึดมั่นปลายของชีวิตต่อไป โดยไม่มีประโยชน์ออกไปเท่านั้น

ผลจากการจัดเสวนาครั้งนั้นมีการเผยแพร่ประเด็นดังกล่าวผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในลักษณะข่าว บทความ ตลอดจนข้อเขียนแสดงความคิดเห็นของคอลัมนิสต์ต่าง ๆ กล่าวได้ว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องที่เป็นข่าวมากกว่าประเด็นใด ๆ ในร่าง พ.ร.บ.สุขภาพฯ ทั้งหมด อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีความเข้าใจว่าร่าง พ.ร.บ.สุขภาพฯ กำลังเสนอเรื่องของการุณยฆาต หรือ Mercy Killing ซึ่งเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันในสังคมมานาน ประกอบกับช่วงเวลาที่จัดการเสวนานั้นเป็นช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับที่มีข่าวว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายอนุญาตให้แพทย์ช่วยทำให้ผู้ป่วยตายตามคำร้องขอหรือความต้องการของคนไข้เป็นประเทศแรกในโลก ทำให้การแสดงความคิดเห็นตอบสนองต่อประเด็นในร่าง พ.ร.บ.สุขภาพฯ บางส่วนไปเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวบ้างเกรงว่าจะเป็นการคิดและทำตามอย่างฝรั่ง ในขณะที่นักกฎหมายก็ได้ออกมาแสดงความเป็นห่วงเรื่องปัญหาการใช้กฎหมายที่จะตามมาเพราะมีแม่พิมพ์อันละเอียดอ่อนที่ต้องคำนึงถึง บ้างก็แสดงความคิดเห็นด้วยในหลักการ แต่เสนอให้ปรับปรุงในเรื่องการใช้ถ้อยคำ (Wording) ในส่วนของประชาชนทั่วไปนั้นก็มีจำนวนหนึ่งที่แสดงความคิดเห็นด้วย โดยเฉพาะหลังจากที่ สปรส.ได้เผยแพร่บทความเกี่ยวกับประเด็นนี้ลงในนิตยสารชีวิต ซึ่งมีพื้นที่มากพอที่จะอธิบายเหตุผลที่มาของแนวคิดอย่างครบถ้วนนั้นปรากฏว่ามีผู้อ่านชีวิตจำนวนถึง ๗๓ คน ได้เขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นเข้ามายัง สปรส.ในจำนวนนั้นหลายคนยกกรณีตัวอย่างประสบการณ์ในชีวิตจริงของตนที่เคยมีญาติหรือคนรู้จักต้องตายอย่างทุกข์ทรมานภายใต้เครื่องมือเทคโนโลยีต่าง ๆ



L I R T



ในที่สุด ร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับปรับปรุงเมื่อ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นร่างที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ก็ได้บัญญัติเรื่อง "สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี" ไว้ในหมวดที่ ๒ สิทธิ หน้าที่ และความมั่นคง ด้านสุขภาพ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒๔ ระบุไว้ว่า "บุคคลมีสิทธิในการแสดงความจำนงที่จะปฏิเสธการรักษาพยาบาลที่เป็นไปเพียงเพื่อการยืดการตายในวาระสุดท้ายของตนเองเพื่อการตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์"

หลังจาก คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และได้ส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ มีอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานดำเนินการตรวจพิจารณาร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. จนเสร็จสิ้นเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ และส่งให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และส่งต่อให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อจัดวาระตามกระบวนการนิติบัญญัติ ในร่างฉบับนี้ "สิทธิการตาย" ปรากฏอยู่ในหมวดที่ ๑ สิทธิ และหน้าที่ด้านสุขภาพ มาตรา ๑๐ ว่า "บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้"

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่ง และเมื่อได้ปฏิบัติตามเจตนาดังกล่าวแล้วมิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และให้พ้นจากความรับผิดชอบ

ขณะเดียวกันเนื้อหาในร่างฉบับปรับปรุงเมื่อ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ปรากฏอยู่ในร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับซึ่งภาคประชาชน จำนวน ๙๕,๑๐๐ คน ได้เข้าชื่อเสนอเป็นกฎหมายรอการจัตวาระคู่ขนานไปกับฉบับของรัฐบาลตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘





หลากหลายมุมมองมาตรา ๑๒

จากหลักการตามมาตรา ๑๒ ในประเด็นเรื่องการตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรีเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทยย่อมมีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในแง่มุมต่าง ๆ ดังเช่น

***นายแพทย์ชুমศักดิ์ พุกษาพงษ์** รองเลขาธิการแพทยสภา ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์มติชนว่า เรื่องนี้อยู่ที่ใครมีเงินจ่ายหรือไม่ คนไม่มีเงินก็ไม่มีแพทย์ที่ไหนอยากเห็นยวรั้งไว้ การจะอยู่หรือตายของคนจึงเป็นเรื่องสองมาตรฐานที่เงินเป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตามในเรื่องการตายอย่างมีศักดิ์ศรีนั้นเป็นเรื่องดีแต่ต้องแยกแยะเป็น ๒ ประเด็น คือถ้าพูดถึงการรุณฆาต เป็นไปไม่ได้ที่แพทยสภาจะสนับสนุนเรื่องนี้ แต่ถ้าเป็นการแสดงความจำนงไว้ล่วงหน้า ขณะที่ยังมีสติสัมปชัญญะก็อาจทำได้ ในส่วนของแพทยสภาได้มีการตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ป่วยที่สิ้นหวัง โดยมี นายแพทย์ประสงค์ ตูจันดา เป็นประธาน มีข้อสรุปแล้วว่า แพทย์จะยุติการรักษาผู้ป่วยก็ต่อเมื่อแพทย์นิติเวช พยาธิวิทยา และแพทย์เจ้าของไข้ร่วมกันวินิจฉัยว่าผู้ป่วยนั้นสมองตาย โดยต้องได้รับความยินยอมจากญาติด้วย จึงจะหยุดการใช้เครื่องช่วยชีวิต

ยศวดี บุญเกียรติ เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ คอลัมน์สังคมสีเขียว เห็นด้วยว่า ทุกคนควรมีสติที่จะตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี โดยการปฏิเสธการรักษาพยาบาลที่ต้องใช้เครื่องมือต่อชีวิต โดยคนนั้นต้องพร้อมและไม่ถูกขี้น้ำ แต่ถ้าเป็น “การรุณฆาต” นั้นเป็นอีกเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบมากกว่า

นายแพทย์สมยศ ธีร์ศรี ให้สัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์มติชน สรุปว่า ส่วนตัวไม่ค่อยเห็นด้วย เพราะการรักษาก้าวหน้ามากมียาประดับประดาไม่ให้ทรมานเกินไปก็ได้ การปล่อยให้คนไข้ตายเป็นการขัดความรู้สึก บางคนอาจตายฟรีทั้ง ๆ ที่ยังรักษาได้

นายันทน อินทนนท์ นักกฎหมายจากศาลฎีกาชั้นกลางเขียนบทความหัวข้อ “สิทธิที่จะตาย : สังคมไทยพร้อมแล้วจริงหรือ” ลงในมติชนรายวัน สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ

ตายอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)



L I R T



สุภาพฯ ได้นำเอาหลักการของสิทธิที่จะปฏิเสธการรักษา (Right to Refuse Medical Treatment) ไปบัญญัติรวมไว้กับสิทธิที่จะตาย (Right to Die) ซึ่งทั้งสองสิทธินี้มีความแตกต่างกันหลายประการ โดยเฉพาะสิทธิที่จะตายนั้นเป็นถ้อยคำใหม่ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การทำการุณยฆาต และการฆ่าตัวตายด้วยความช่วยเหลือของแพทย์ การบัญญัติทางกฎหมายให้ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะตาย จะก่อปัญหาทางจริยธรรม สังคม และกฎหมายตามมามากมาย ความเห็นในบทความดังกล่าวเป็นความเข้าใจว่าร่างกฎหมายนี้ให้สิทธิที่จะตาย ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน

นายแพทย์สันต์ หัตถิรัตน์ เขียนบทความลงในมติชนรายวัน ตอบบทความของคุณนันทน์ อินทนนท์ ชี้แจงแทน สปรส. ว่าร่าง พ.ร.บ. สุภาพฯ เสนอให้มีการ “ยุติหรือไม่แทรกแซงการตายตามธรรมชาติ” ไม่ใช่ให้มีการฆ่าผู้ป่วยด้วยความสงสาร (Mercy Killing)

“สิทธิที่จะตาย” จึงไม่ใช่ “สิทธิที่จะถูกฆ่าให้ตาย” และไม่ใช่ “สิทธิที่จะฆ่าตัวตาย” อาจารย์มิชชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษตรวจพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. สุภาพแห่งชาติ พ.ศ. ให้สัมภาษณ์กองบรรณาธิการ “เวทีปฏิรูป” ถึงความเห็นต่อหลักการและเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒ ในร่าง ฯ ที่มีการปรับแก้ใหม่ไว้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

มาตรา ๑๒ ใน พ.ร.บ.สุภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ใช่การเปลี่ยนแนวคิดในเรื่องชีวิตของคนเพราะคนมีสิทธิที่จะยุติการรักษาพยาบาลตนเองได้อยู่แล้วโดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งเขาจะไปอยู่แล้วสติหมดแล้วได้แต่นอนเป็นผักไร้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วแบบนั้น ทำไมไม่ให้สิทธิเขาเลือกที่จะรักษาหรือปฏิเสธการรักษาด้วยตัวเอง หรือปฏิเสธการรับการรักษาได้ แต่นั่นเป็นอยู่ในยามที่คนอยู่ในยามภาวะปกติ หลักของกฎหมายสุภาพแห่งชาติให้สิทธิบุคคลสามารถเลือกใช้สิทธินี้ในวาระสุดท้ายของชีวิตด้วย แต่เดิมว่าต้องเลือกในขณะที่



LIRT



ที่มีสติสัมปชัญญะ เป็นการเลือกล่วงหน้าโดยต้องทำหนังสือบอกไว้ให้รู้ว่า ถ้าอยู่ในสภาพอย่างไรแล้วไม่ต้องการรับการรักษา การแสดงความจำนงจึงต้องชัดเจนมีแบบแผนพอสมควร โดยโยงไว้ว่าให้ไปออกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงกำหนด และยืนยันว่ามาตรา ๑๒ ไม่ได้ให้สิทธิการกระทำที่เรียกว่า “การุณยฆาต” (Mercy Killing) ไม่ได้ให้สิทธิคนฆ่าตัวตายได้ แต่เมื่อรู้ว่ารักษาไม่ได้ ที่สำคัญสิทธินี้ไม่มีการบังคับ ใครจะเลือกใช้หรือไม่ก็ได้สุดแต่ใจคนประโยชน์ของสิทธินี้คือ ทำให้ชีวิตคนไม่ถูกยึดด้วยวิชาการสมัยใหม่ซึ่งไม่เป็นธรรมชาติ และยังยุติการทรมานด้วย

ศูนย์ประชาชาติ สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง เผยแพร่รายงานการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการุณยฆาต และสิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี ในกลุ่มแพทย์พยาบาล ผู้ป่วย ญาติผู้ป่วย พระสงฆ์ และแม่ชี รวมทั้งประชาชนทั่วไป จำนวน ๑,๖๘๙ คน โดยร้อยละ ๔๕ เห็นด้วยกับการออกกฎหมายสิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี กลุ่มที่เห็นด้วยเป็นแพทย์มากที่สุด นอกจากนี้ร้อยละ ๕๔ เห็นด้วยว่าควรปล่อยให้ผู้ป่วยตายตามธรรมชาติ โดยกลุ่มที่เห็นด้วยในข้อนี้มากที่สุดคือ พระสงฆ์และแม่ชี และร้อยละ ๕๙ เห็นว่าผู้ป่วยควรมีสิทธิขอตายได้ โดยกลุ่มพยาบาลเห็นด้วยกับข้อนี้ถึงร้อยละ ๗๒ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อถามว่าแพทย์และพยาบาลควรมีสิทธิปล่อยให้ผู้ป่วยตายตามธรรมชาติหรือไม่ ปรากฏว่ามีผู้ไม่เห็นด้วยถึงร้อยละ ๔๒ โดยกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยนี้ส่วนใหญ่เป็นญาติผู้ป่วยและตัวผู้ป่วยเอง

ในรายงานยังระบุอีกว่า เป็นเรื่องที่ต้องตั้งข้อสังเกตว่า การออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการตายตาม พ.ร.บ.สุขภาพ ฯ นั้น จะเป็นการเสี่ยงต่อการทำการุณยฆาตหรือการฆ่าตัวตายหรือไม่

รายการคนในข่าว ทางสถานีโทรทัศน์ ASTV ช่อง NEWS ๑ มีการพูดถึงประเด็นสิทธิการตายใน พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องมาร่วมแลกเปลี่ยนทัศนะต่อเรื่องนี้ ได้แก่ นพ.อำพล จินดาวัฒนะ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ว่าที่ พ.ต.สมบัติ วงศ์กำแหง เลขาธิการสภาทนายความ นพ.วิสูตร ฟองศิริไพบุลย์ กรรมการ





แพทยสภา และ ผศ.จรัล ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สาระสำคัญจากการพูดคุยในรายการเป็นการทำความเข้าใจถึงขอบเขตของสิทธินี้ตามกฎหมาย และย้ำถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒ ว่าเป็นสิทธิในการปฏิเสธการรักษาเมื่ออยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตแล้ว ไม่ใช่สิทธิที่จะฆ่าตัวตายหรือให้ใครทำให้ใครตายได้ และกรณีเช่นนี้ไม่ใช่แพทย์ไม่ช่วยอะไรหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แพทย์ยังต้องมีหน้าที่ช่วยดูแลรักษาเยียวยาตามวิธีเท่าที่สามารถทำได้ และไม่ปล่อยให้ตายอย่างทรมานทุกขุทรมาน ส่วนหลักเกณฑ์การตีความว่าภาวะใดเป็นภาวะสุดท้ายของชีวิต การตรวจสอบหนังสือแสดงเจตนา และเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีการกำหนดขึ้นมาจากภายหลังเป็นกฎกระทรวง ประกอบกับเกณฑ์การปฏิบัติวิชาชีพเวชกรรมของสภาวิชาชีพ ซึ่งแนวโน้มน่าจะใช้วิธีจัดตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนบุคลากรทางการแพทย์ ตัวแทนนักกฎหมายตัวแทนจากสิทธิมนุษยชน เข้ามาร่วมกันพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดประกอบการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ เช่น ผู้ป่วยอายุเท่าไร จะใช้เกณฑ์ไหน เป็นต้น

ว่าที่ พ.ต.สมบัติ วงศ์กำแหง เลขานุการสภานายความ เห็นว่า สิทธิตามมาตรา ๑๒ นี้ไม่ใช่สิทธิการตาย แต่เป็นสิทธิที่จะปฏิเสธการรักษาซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่มานานแล้ว การทำเอกสารปฏิเสธการรักษาในวาระสุดท้ายเรียกว่า “หนังสือแสดงเจตจำนงปฏิเสธการรักษาในวาระสุดท้าย” ซึ่งมีผลทางกฎหมายอยู่แล้วภายใต้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่การมีบทบัญญัติใน พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ช่วยให้มีการกำหนดกฎกติกา รายละเอียดทางปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

นพ.วิสูตร ฟองศิริไพบุลย์ กรรมการแพทยสภา มีความเห็นว่า ถ้าคนไข้ในวาระสุดท้ายมีการเขียนพินัยกรรมชีวิตไว้เรียบร้อยแล้วชัดเจน ก็จะช่วยให้เกิดความสะดวกและการตัดสินใจของแพทย์ง่ายขึ้น แพทย์จะลดความกังวลลงเพราะมีบทบัญญัติตามกฎหมายรองรับไม่ให้ถูกกล่าวหาว่าละเว้นการช่วยชีวิต ผู้ป่วย ส่วนระเบียบการปฏิบัติโดยละเอียดนั้นต้องมีการกำหนดออกมาให้ชัดเจนต่อไป



LIRT



ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือความคิดเห็นในแง่มุมที่หลากหลายต่อกรณีกฎหมาย บัญญัติสิทธิการตาย และปฏิเสธการรักษาในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไร ก็ตาม หากจะมองกันในเรื่องของการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายย่อมจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องปฏิบัติอย่างไร อยู่บนเงื่อนไขใดและเหมาะสมแค่ไหน จากหลัก เกณฑ์ที่จะออกเป็นกฎกระทรวง หลักการของกฎหมายเป็นสิ่งที่ดี แต่วิธีการที่จะปฏิบัติเพื่อ ให้การใช้กฎหมายบรรลุผลตามเจตนารมณ์นั้นเป็นสิ่งสำคัญกว่าการบัญญัติไว้ จะทำอย่างไร ให้การเขียนกฎหมายนั้นออกมาได้ผลทางปฏิบัติ และเป็นสิทธิโดยแท้ของบุคคลในการจะเลือก ชะตาชีวิตของตนเอง

ข้อเสนอแนะ

๑. ต้องศึกษาและทำความเข้าใจในกฎกระทรวงถึงแนวทางการปฏิบัติของผู้ ประกอบวิชาชีพว่ามีความถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่
๒. วิธีการที่จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าเป็นผู้ป่วยที่สิ้นหวังไม่มีทางที่จะเยียวยารักษา ได้ที่มิใช่เป็นการยึดความตาย





บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

ปฏิรูประบบสุขภาพ ปฏิรูปชีวิตและสังคม. สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)

นายแพทย์อำพล จินดาวัฒน์

ตายอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)





เทคนิคการเป็นหัวหน้างานยุคใหม่

วรรษยา ศิริวัฒน์*

ทฤษฎีการบริหารไม่ว่ายุคคลาสสิก ยุคนีโอคลาสสิก และ ยุคร่วมสมัย ต่างก็มีหลักการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้หัวหน้างานหรือผู้บริหารที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องเรียนรู้ทฤษฎีทางการบริหาร อีกทั้งสิ่งสมประสบการณ์จากการปฏิบัติ และสามารถนำทฤษฎีไปปรับใช้ได้ ดังนั้นบทความนี้ผู้เขียนจึงขอนำเสนอความรู้พื้นฐาน



LIRT

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Legislative Institutional Repository of Thailand



ทางการบริหารที่สำคัญสำหรับหัวหน้างานยุคใหม่ ในหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้ (๑) ความหมายของหัวหน้างาน (๒) หัวหน้างานกับภาวะผู้นำ (๓) ระดับของผู้บริหาร (๔) หน้าที่ในการบริหาร (๕) เทคนิคในการบริหาร (๖) การมอบหมายงาน การสั่งงาน และการควบคุมงาน (๗) ธรรมชาติของมนุษย์ (๘) ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงาน (๙) การทำงานเป็นทีม (๑๐) แนวทางการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหัวหน้างานกับลูกน้อง (๑๑) เทคนิคการเป็นหัวหน้างานยุคใหม่ ตามลำดับดังต่อไปนี้

ความหมายของหัวหน้างาน (Boss)

จากการศึกษาค้นคว้า คำว่า “หัวหน้างาน” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ไม่มีการบัญญัติคำว่า “หัวหน้างาน” แต่มีคำว่า “หัวหน้า”^๑ ซึ่งหมายถึง ผู้เป็นใหญ่ในหมู่หนึ่ง ๆ ในภาษาอังกฤษมีคำที่ใช้อยู่ ๔ คำ^๒ คือ chief , Head, Leader and Boss และในทัศนะของ สุขุม นวลสกุล^๓ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง กล่าวว่า เมื่อกล่าวถึงคำว่า “หัวหน้า” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปจะหมายถึงคนที่มีฐานะสูงกว่า

เมื่อนำคำว่า “หัวหน้า” รวมกับ “งาน” จึงเรียกว่า “หัวหน้างาน” จากความหมายของหัวหน้าดังกล่าวข้างต้นรวมกับคำว่างาน ผู้เขียนจึงขอให้ความหมาย “หัวหน้างาน” ว่าหมายถึง ผู้ที่เป็นใหญ่หรือผู้นำกลุ่ม หรือหัวหน้าทีมซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าพนักงาน และมีบทบาทหน้าที่ในการบังคับบัญชา สั่งการ สอนงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

^๑ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ (กรุงเทพมหานคร : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒๔๕.

^๒ เสถียรพงศ์ วรรณปก, พจนานุกรมฉบับภาษาไทย-อังกฤษ. (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ดิงแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๓๔), หน้า ๓๔๑.

^๓ สุขุม นวลสกุล, แม่ไม้ผู้บริหาร. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, ๒๕๓๘), หน้า ๑๐.



หัวหน้างานกับภาวะผู้นำ (Boss and Leadership)

ท่านได้ทราบความหมายของหัวหน้างานแล้ว ต่อไปนี้จะกล่าวถึงภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้างานที่ดีจะต้องมีภาวะผู้นำ

คำว่า ภาวะผู้นำ ตามความหมายที่มาจากคำในภาษาอังกฤษที่ว่า “Leadership” หมายถึง ผู้ที่มีคุณสมบัติดังนี้^{*}

- L : Laugh เป็นคนจิตใจงาม อารมณ์ดี
- E : ๔ E’S มีผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่ประจักษ์ (ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด และเป็นธรรม)
- A : Ability มีความสามารถในการบริหารงาน
- D : Direct มีศิลปะในการสั่งการ
- E : Experience มีประสบการณ์
- R : Respect เป็นผู้ที่ยกย่องให้เกียรติบุคคลอื่น
- S : Social สามารถเข้ากับคนอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี
- H : Health ดูแลสุขภาพให้แข็งแรงอยู่เสมอ
- I : Improve ปรับปรุงและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ
- P : Personality มีบุคลิกภาพที่ดี น่าประทับใจ มีคุณลักษณะภูมิฐาน

ภาวะผู้นำ หมายถึง ภาวะของการมีอิทธิพลแฝงอยู่ในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ และสามารถทำให้บุคคลอื่นในองค์การปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมาย^{*}

^{*} ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : แผนกการพิมพ์ฝ่ายบริหารพิเศษ, ๒๕๔๒), หน้า ๒๐๓.

^{*} สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, สาธารณบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๙๐.



LIRIT



ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของหัวหน้างานในการจูงใจพนักงานให้ทำงานในหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในลักษณะต่าง ๆ คือ ^๖ (๑) กล้าคิดและกล้าตัดสินใจ (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานเป็นทีม (๓) ให้ความสำคัญกับบุคคลอื่นอย่างจริงจัง (๔) ยอมรับบุคคลที่มีความอดทน ขยันหมั่นเพียร (๕) มอบหมายงานและให้อำนาจแก่ผู้อื่น (๖) เข้าถึงปัญหาของปัญหาในปัจจุบันไม่ใช่อดีต และ (๗) กล่าวยกย่องและประกาศเกียรติคุณสมาชิกของทีม เมื่อประสบความสำเร็จ

จากความหมายของภาวะผู้นำดังกล่าว ผู้เขียนมีทัศนะว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของผู้นำ หรือหัวหน้างานในการนำศาสตร์และศิลป์ ในการจูงใจพนักงานให้สามารถปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจ ขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ และมีความกระตือรือร้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูง

ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและเป็นภาวะหน้าที่สำคัญของหัวหน้างาน หรือผู้บริหารทุกระดับในการนำทางและจูงใจ ตลอดจนพยายามกระตุ้นให้พนักงานทำงานอย่างเต็มศักยภาพ

ระดับของผู้บริหาร (Executive Levels)

สตีเฟน พี 롭บิน (Stephen P. Robbins) & แมรี คูลเตอร์ (Mary Coulter) ได้แบ่งประเภทของผู้บริหาร (Manager) ในองค์กร ออกเป็น ๓ ระดับ คือ ^๗

๑. ผู้บริหารระดับต้น (First-Line Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงาน

^๖ ขาญชัย อาจินสมาจาร, ทักษะภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท มัลติอินฟอร์เมชันเทคโนโลยี จำกัด, ๒๕๔๓) หน้า ๑๔.

^๗ วิรัช สงวนวงศ์วาน, การจัดการและพฤติกรรมองค์กร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน), ๒๕๔๖), หน้า ๒.



๒. ผู้บริหารระดับกลาง (Middle Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลและประสานงานกับผู้บริหารระดับต้น

๓. ผู้บริหารระดับสูง (Top Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และกำหนดเป้าหมายขององค์การ

กล่าวได้ว่า ผู้บริหารในแต่ละระดับจะมีบทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผู้บริหารระดับต้นเป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับพนักงานมากที่สุด

หน้าที่ในการบริหาร (Executive Function)

หน้าที่ในการบริหาร (Executive Function) หรือกระบวนการในการบริหาร (Process of Administration) นักทฤษฎีแต่ละท่านมีความเห็นที่แตกต่างกัน อาทิเช่น Luther Gulick & Lyndall Urwick เสนอว่า ภารกิจ หรือหน้าที่ของผู้บริหารมี ๗ ประการ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "POSDCORB" ดังนี้^๕

๑. P (Planning) : การวางแผนงาน เป็นการกำหนดสิ่งที่จะต้องทำในอนาคต และวิธีการที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

๒. O (Organizing) : การจัดองค์การ เป็นการแบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยย่อย เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary)

๓. S (Staffing) : การจัดหาบุคคลมาทำงาน หรือ หมายถึง การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) การคัดเลือก (Selection) การบรรจุแต่งตั้ง (Placement) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การฝึกอบรม (training) การให้ค่าตอบแทน การให้รางวัล (Remuneration) ตลอดจน การปลดเกษียณ (Retirement)

^๕ Jay M Shafritz and J.Steven Ott, Classics of Organization Theory. (Orlando, FL : Harcourt Colledge Publishers,2001), P.86.





๔. D (Directing) : การอำนวยการ หรือการสั่งการ ซึ่งรวมถึง การควบคุมงาน การนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) นอกจากนี้การอำนวยการยังรวมถึงการ วินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

๕. Co (Co-ordinating) : การร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็น ไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่นจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องศึกษาหลักเกณฑ์ และ วิธีการที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี ซึ่งการที่จะช่วยให้มีการประสานงานที่ดีคือ การติดต่อสื่อสารที่ดี (Good Communication)

๖. R (Reporting) : การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ให้ประชาชน หรือลูกค้าได้ทราบกิจกรรม หรือการให้บริการของหน่วยงาน เพื่อให้ลูกค้าได้มาติดต่อได้อย่างถูกต้อง

๗. B (Budgeting) : การงบประมาณ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และการเงิน การบัญชี ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน

ส่วน Henry Fayol ได้เสนอกระบวนการบริหาร (Elements of Management) ไว้ ๕ ประการคือ ^๙ (๑) P. (planning) : การวางแผน (๒) O (Organization) : การจัดองค์การ (๓) C (Command) : การสั่งการ (๔) CO (Co-ordination) : การประสานงาน และ (๕) C (Control) : การควบคุมงาน

กล่าวโดยสรุป การบริหารเป็นกระบวนการ และเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่อง เป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในทุกองค์การ และทุกระดับซึ่งมีบทบาทหน้าที่ใน การดำเนินงานขององค์การให้สำเร็จโดยอาศัยการทำงานของบุคคลอื่น

^๙ John Sheldrake, Management Theory . (Boston) USA: International Thomson Business Press, 1996), p.53.





เทคนิคในการบริหาร

ในการบริหารงานตามภารกิจดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ที่เป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างานจำเป็นต้องใช้เทคนิคการบริหารดังนี้^{๑๑}

การวางแผน ได้แก่ (๑) การประเมินสถานะของหน่วยงาน (๒) สํารวจสภาวะแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร (๓) กำหนดเป้าหมายในอนาคต (๔) จัดทำแผนปฏิบัติการ (๕) ประเมินผลการทำงานตามแผน (๖) ปรับปรุงแผน และ (๗) สื่อสารให้พนักงานทราบโดยทั่วกัน

การจัดองค์การ ได้แก่ (๑) การแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ (๒) จัดกลุ่มตำแหน่ง (๓) กำหนดขอบข่ายงาน (๔) กำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง (๕) กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (๖) มอบหมายงาน (๗) ปรับปรุงโครงสร้าง (กรณีจำเป็น) และ (๘) สื่อสารให้พนักงานทราบโดยทั่วกัน

การจัดคนเข้าทำงาน ได้แก่ (๑) กำหนดบุคลากร และทักษะที่ต้องการ (๒) สรรหาและคัดเลือกพนักงานที่เก่ง และเป็นคนดี (๓) ฝึกอบรม/พัฒนาบุคลากร และ (๔) สื่อสารให้พนักงานทราบโดยทั่วกัน

การสื่อสาร ได้แก่ (๑) อธิบายจุดมุ่งหมาย (๒) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (๓) ให้รางวัลและลงโทษด้วยความเป็นธรรม (๔) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของพนักงาน และ (๕) สื่อสารให้พนักงานทราบโดยทั่วกัน

การควบคุมงาน ได้แก่ (๑) กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (๒) กำกับดูแลผลลัพธ์และเปรียบเทียบกับมาตรฐาน (๔) ปรับปรุงแก้ไข และ (๕) สื่อสารให้พนักงานทราบโดยทั่วกัน

^{๑๑} ชาญชัย อาจินสมजार, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า ๔๒-๔๓





การมอบหมายงาน การสั่งงานและการควบคุมงาน ^{๑๑}

การมอบหมายงาน (Assignment) หมายถึง การมอบหมายงานให้พนักงานไปปฏิบัติ เพื่อให้งานสำเร็จตามที่ต้องการซึ่งเป็นการสร้างข้อผูกพันให้พนักงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานร่วมกัน ด้วยเหตุนี้หัวหน้างานจึงต้องควบคุมงานและติดตามงานอยู่เสมอ

การสั่งงาน (Command) หมายถึง การที่หัวหน้างานมอบหมายงานให้พนักงานไปปฏิบัติ ซึ่งอาจแนะนำวิธีปฏิบัติให้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ การสั่งงานจะต้องแจ้งให้พนักงานทราบว่า เขาต้องทำอะไร (What) จะต้องทำที่ไหน (Where) จะต้องทำอย่างไร (How) และจะต้องใช้เวลาเท่าใด (When) หรือที่เรียกว่าใช้หลัก 3W+1H อีกทั้งการสั่งงานจะต้องเป็นแบบการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication)

วิธีการสั่งงาน การสั่งงานอาจจะทำได้ด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในแต่ละวิธีจะต้องเลือกใช้ให้เหมาะสม การสั่งงานด้วยวาจา ควรใช้ในกรณีต่อไปนี้ (๑) คำสั่งที่ไม่มีรายละเอียดมาก (๒) คำสั่งที่ไม่สำคัญ (๓) คำสั่งที่ต้องการกระตุ้นการทำงาน ส่วนการสั่งงานเป็นลายลักษณ์อักษร ควรใช้ในกรณี (๑) ต้องการส่งคำสั่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง (๒) เป็นเรื่องสำคัญ (๓) ต้องการให้พนักงานเข้าใจในรายละเอียด (๔) เมื่อคำสั่งนั้นเป็นการกำหนดมาตรฐานการทำงาน

ศิลปะในการสั่งงาน การสั่งงานที่ดีควรปฏิบัติดังนี้ (๑) จะต้องสั่งงานให้ชัดเจน (Clear) (๒) คำสั่งต้องสมบูรณ์ (Conclusive) (๓) คำสั่งต้องถูกต้อง (Correct) (๔) คำสั่งควรกะทัดรัด (Concise) (๕) ต้องสั่งให้ตรงประเด็น (Pin-point) (๖) ควรสั่งด้วยถ้อยคำที่สุภาพ (Polite) (๗) ต้องสั่งงานให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical) (๘) ต้องสั่งงานให้ทันการณ์ (Timing) (๙) ผู้สั่งต้องกล้ารับผิดชอบ และยอมรับข้อผิดพลาด (Accountability) และ (๑๐) เมื่อสั่งงานไปแล้ว จะต้องมีการติดตามงาน (Follow up)

^{๑๑} สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รั้งสิโยกฤษฎ์, หลักการบริหารเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒), หน้า ๕๒-๕๕.





การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ หรือการติดตามงาน หรือการส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ลักษณะการควบคุมงาน ถ้าเป็นงานประจำอาจเน้นการควบคุมการทำงานของพนักงาน การควบคุมการเงิน การควบคุมวัสดุอุปกรณ์ และวิธีการปฏิบัติงาน

เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมงาน การใช้เครื่องมือในการควบคุมงานมีหลายวิธี ได้แก่ การใช้แผนผังควบคุมงาน การใช้งบประมาณ การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน

การควบคุมงานมีหลายวิธี ผู้บริหารจะต้องเลือกใช้วิธีที่เหมาะสมกับลักษณะงาน เพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์

นอกเหนือจากหัวหน้างาน/ผู้บริหารจะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับหลักการบริหารทั่วไปแล้ว จำเป็นต้องเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์ด้วย จึงจะสามารถบริหารคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธรรมชาติของมนุษย์

โดยทั่วไปบุคคลมีความแตกต่าง (Individual Difference) ใน ๔ ด้าน คือ ^{๑๖}

(๑) ความแตกต่างด้านร่างกาย (๒) ความแตกต่างด้านอารมณ์ (๓) ความแตกต่างด้านสังคม (๔) ความแตกต่างด้านสติปัญญาและความถนัด

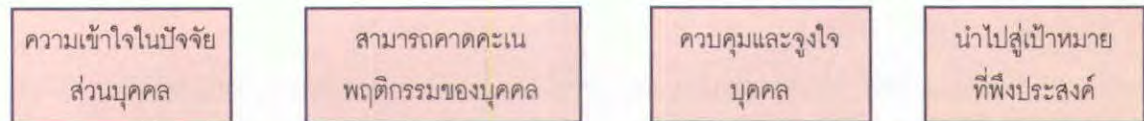
กล่าวได้ว่า ความแตกต่างระหว่างบุคคลทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา และความถนัด ดังกล่าว ย่อมมีผลต่อการทำงานของแต่ละบุคคล ดังนั้นการสรรหา การคัดเลือก และบรรจุบุคคลเข้าทำงาน ผู้บริหารจึงต้องคำนึงถึงความสามารถ ความถนัด และความสนใจของบุคคลประกอบด้วยจึงจะทำให้บุคคลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๖} วิชาพร มาพบสุข, จิตวิทยาทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, ม.ป.ป.





ความแตกต่างระหว่างบุคคลดังกล่าว ส่งผลให้พฤติกรรมที่แสดงออกแตกต่างกัน
 อีกทั้ง ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ พฤติกรรมของบุคคล
 ดังแผนภาพ ^{๑๓}



การพิจารณาบุคคลนั้น ผู้บริหารจะต้องมองบุคคลในภาพรวมทั้งด้านร่างกาย และ
 สภาพจิตใจ ตลอดจนความรู้ ทักษะ และสภาพภูมิหลังประกอบในการคัดเลือกและบรรจุบุคคล
 เข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ อีกทั้งการปฏิบัติต่อพนักงาน ผู้บริหารจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็น
 มนุษย์ด้วยการให้เกียรติ ยกย่อง ชมเชย เพื่อเสริมสร้างขวัญ กำลังใจที่ดีให้กับพนักงาน ตลอดจน
 จินเข้าใจเรื่องปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อการทำงาน เพื่อที่จะคาดคะเนพฤติกรรมและปรับ
 พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ให้เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์

ตัวแปรหรือปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงาน

ปัจจัยส่วนบุคคล ^{๑๔} (Individual Factors) ที่สำคัญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมและ
 มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความสามารถ (Ability) การรับรู้ (Perception) การเรียนรู้
 (Learning) ค่านิยม (Values) ทศนคติ (Attitude) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น สำหรับ
 ในบทความนี้จะเลือกมาอธิบายบางตัวแปรดังนี้

^{๑๓} ชลิดา ธรรมณี, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา PA๓๑๐ พฤติกรรมองค์กร. (กรุงเทพมหานคร :
 ศูนย์เอกสารทางวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒) หน้า ๑๒.

^{๑๔} จุฑา เทียนไทย และณภาพร ชันธนาภา, การวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร. (กรุงเทพมหานคร: สำนัก
 พิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,ม.ป.ป.),หน้า ๑๐.



LIRI



ความสามารถ (Ability) หมายถึง ความสามารถในการทำงานของบุคคล จากผลการวิจัยทางจิตวิทยาพบว่า บุคคลแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน เช่น บางคน เก่งคำนวณ บางคนเก่งทางดนตรี เก่งทางกีฬา ความสามารถดังกล่าว เป็นพรสวรรค์ของแต่ละคน^{๑๕} ความสามารถของบุคคลประกอบด้วยความสามารถทางด้านสติปัญญา (Intellectual Abilities) และความสามารถทางร่างกาย (Physical Abilities) อีกทั้งความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Quotient) ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญส่งผลให้การทำงานประสบความสำเร็จ ดังนั้น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และมอบหมายงานให้บุคคลทำจึงต้องจัดคนให้เหมาะกับงาน (Put the Right man to the Right job) จึงจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

การรับรู้^{๑๖} (Perception) เป็นกระบวนการที่บุคคลตีความและให้ความหมายกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง

เมื่อบุคคลรับรู้สิ่งใดก็มักเชื่อว่าสิ่งนั้นเป็นความจริงจึงทำให้แต่ละบุคคลที่มองเห็นสิ่งเดียวกัน แต่อาจรับรู้ต่างกัน เนื่องจากแต่ละบุคคลมีความรู้หรือประสบการณ์เดิม ความต้องการ ค่านิยม ทศนคติและบุคลิกภาพที่แตกต่างกัน จึงมีปฏิกิริยาโต้ตอบต่อสถานการณ์แตกต่างกัน

การรับรู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ องค์การใดได้ให้ข้อมูล ข่าวสาร ภาวะเบียบ ข้อปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึงย่อมทำให้บุคลากรได้รับข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้องตรงกันจะทำให้บุคลากรทำงานได้ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการขององค์การอันจะส่งผลให้ การทำงานมีประสิทธิภาพ

การเรียนรู้^{๑๗} (Learning) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างถาวร ซึ่งเป็นผลมาจากการฝึกฝนและประสบการณ์

^{๑๕} ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์, พฤติกรรมบุคคลในองค์การ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๔๐), หน้า ๕๕.

^{๑๖} วรัชยา ศิริวัฒน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา PA๔๑๙/PS๔๙๒ สัมมนาการบริหารองค์การในภาครัฐ : พฤติกรรมส่วนบุคคลและพฤติกรรมกลุ่มในองค์การ. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า ๕๒.

^{๑๗} เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.





พฤติกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์เป็นผลมาจากการเรียนรู้ ทั้งนี้ในการดำรงชีวิตมนุษย์ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของสังคมจึงจะสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข ซึ่งการปรับตัวให้เข้ากับสังคมถือว่าการเรียนรู้ของมนุษย์อย่างหนึ่ง โดยที่การเรียนรู้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในห้องเรียน หรือสถาบันการศึกษาเท่านั้น แต่การเรียนรู้มีขอบเขตกว้างขวาง และรวมถึงการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้การทำอาหาร การทำขนม การว่ายน้ำ การขับรถและการซ่อมรถยนต์ เป็นต้น โดยเฉพาะในสังคมโลกไร้พรมแดน (Globalization) มนุษย์ยังต้องเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา (Life Long Learning) สำหรับองค์การต่าง ๆ จึงต้องพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เพื่อรองรับรูปแบบการจัดการในอนาคต เช่น การจัดการเชิงคุณภาพ (Quality Management) การจัดการในรูปแบบ e-Business/e-Government เป็นต้น

ทฤษฎีการเรียนรู้ที่สำคัญ ได้แก่

ทฤษฎีการเรียนรู้โดยการวางเงื่อนไขแบบการกระทำ (Operant Conditioning Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่า พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาเพื่อต้องการได้รับผลตอบแทนบางอย่าง หรือเพื่อหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ

ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่า บุคคลสามารถเรียนรู้ได้จากสังคมโดยการสังเกต (Observing) สิ่งที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น หรือการเลียนแบบ (Imitation) จากคำบอกเล่า (Listening) ได้รับประสบการณ์ตรง (Direct Experiences) ด้วยตัวเอง นอกจากนี้เราสามารถเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ จากบิดามารดา (Parents) ครูบาอาจารย์ (Teachers) เพื่อนร่วมงาน (Colleagues) เจ้านาย (Boss) เพื่อนสนิท (Peers) ดาราภาพยนตร์ (Stars) บุคคลที่ชื่นชอบ เป็นต้น



LIRT



การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลกร (Shaping Behavior)

เป็นการใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ให้เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้ดังนี้^{๑๑}

๑. การจูงใจทางบวก (Positive Reinforcement) เป็นวิธีที่ให้พนักงานแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ซึ่งมีทั้งการให้รางวัลที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้เงิน (Financial and Non-Financial Rewards) เช่น การให้ค่าตอบแทน สิ่งของ การยกย่อง ชมเชย ประกาศเกียรติคุณ

๒. การจูงใจทางลบ (Negative Reinforcement) เป็นวิธีการงดเว้นการให้รางวัล เช่น การตำหนิ

๓. การเลิกให้ความสนใจ (Extinction) เป็นการเพิกเฉย ไม่สนใจ ไม่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้ทำพฤติกรรมเช่นนั้นอีก

๔. การลงโทษ (Punishment) ใช้ในกรณีพนักงานแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การไม่ขึ้นเงินเดือน การหักเงินเดือน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในองค์การมีหลายวิธี ดังกล่าวแล้ว สำหรับผู้บริหารก็มีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของลูกน้องด้วยการเป็นแบบอย่างที่ดี (Good Modeling) เพื่อให้ลูกน้องปฏิบัติตาม

การจูงใจ (Motivation) เป็นกระบวนการตอบสนองความต้องการของบุคคล มนุษย์มีความต้องการหลากหลาย เมื่อความต้องการไม่ได้รับการตอบสนอง (Unsatisfied Need) จะเกิดความตึงเครียด (Tension) จะไปกระตุ้นให้เกิดแรงขับ (Drive) เพื่อหาพฤติกรรมที่จะนำไปสู่การได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ (Satisfied Need) ความตึงเครียดก็จะผ่อนคลาย (Reduction of Tension) ดังนั้น การจูงใจ (Motivation) จึงนำไปสู่การผ่อนคลายความเครียด

^{๑๑} จุฑา เทียนไทย และนภาพร ชันธนาภา, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า ๑๑๕





ทฤษฎีต้นแบบการจูงใจ มีดังนี้

๑. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ของ Abraham H.Maslow (Maslow's Hierarchy of Needs)
๒. ทฤษฎี X และ Y (McGregor's Theory)
๓. ทฤษฎีการจูงใจของ Herzberg (Herzberg's Motivation - Hygiene Theory)

๑. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

ของ Maslow เป็นทฤษฎีที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์มี ๕ ขั้นคือ ^{๙๙} (๑) ความต้องการทางด้านร่างกาย (physiological Needs) เช่น ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ฯลฯ (๒) ความต้องการความปลอดภัย และ ความมั่นคง (Safety Needs) (๓) ความต้องการทางสังคม (The Love Needs) เช่น ต้องการความรัก ความเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และได้รับการยอมรับ (๔) ความต้องการได้รับการยกย่อง (The Esteem Needs) เป็นต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง ตำแหน่ง อำนาจ และ (๕) ความต้องการได้รับความสำเร็จในชีวิต (The Need for Self - Actualization) เช่น ความเจริญก้าวหน้าตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

การที่ผู้บริหารจะใช้ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow จูงใจพนักงาน ผู้บริหารจะต้องทราบว่า พนักงานแต่ละคนมีความต้องการอยู่ในขั้นใด แล้วจึงจูงใจโดยการตอบสนองความต้องการในขั้นนั้น

๒. ทฤษฎี X และ Y ของ McGregor

Douglas McGregor ได้กำหนดสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ๒ ด้าน คือ ^{๑๐๐} แบบ X และ แบบ Y

^{๙๙} Jay M.Shafritz and J.Steven ott, Loc. cit,pp.168-171.

^{๑๐๐} เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๙, ๑๘๓.





ทฤษฎี X มองคนในแง่ลบ โดยมองว่าพนักงานแบบ X ไม่ชอบทำงาน ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรับผิดชอบ มักหลีกเลี่ยงงาน ผู้บริหารจึงต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎี Y มองในแง่บวก โดยมองว่าพนักงานแบบ Y มีความกระตือรือร้น มีความรับผิดชอบ รักการทำงาน

ธรรมชาติของมนุษย์ ๒ กลุ่มต่างกัน ดังนั้น ในการจูงใจผู้บริหารจึงต้องใช้วิธีการจูงใจที่แตกต่างกันคือ

พนักงานแบบ X จะต้องจูงใจทางลบ เช่น การใช้กฎระเบียบ การลงโทษ ส่วนพนักงานแบบ Y จะต้องจูงใจทางบวก เช่น การให้รางวัล ยกย่อง ให้อิสระ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

๓. ทฤษฎีการจูงใจของ Herzberg

Herzberg ได้เสนอทฤษฎี Motivation - Hygiene สรุปว่าปัจจัยความต้องการทางใจหรือปัจจัยภายใน (Intrinsic Factors) มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน Job Satisfaction) และเป็นปัจจัยจูงใจ (Motivation) ในการทำงาน ในขณะที่ปัจจัยภายนอก (Extrinsic Factors) จะมีผลต่อความไม่พึงพอใจในการทำงาน^{๓๐} (Job Dissatisfaction)

ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) ได้แก่ (๑) ความสำเร็จในหน้าที่การงาน (Achievement) (๒) การได้รับการยอมรับ (Recognition) (๓) ลักษณะของงาน (Work itself) (๔) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และ (๕) ความก้าวหน้า (Advancement) เป็นต้น

ปัจจัยอนามัย (Hygiene Factors) ได้แก่ (๑) เทคนิคและการควบคุมงาน (Supervision) (๒) นโยบายการบริหารงาน (Company Policy) (๓) เงินเดือน (Salary)

^{๓๐} พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, (๒๕๔๕). เอกสารประกอบการบรรยายวิชา PS ๗๐๘ องค์การและการจัดการ. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๘๒.





(๔) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Relationship with Supervisor) และ (๕) สภาพการทำงาน (Working Conditions) เป็นต้น

ส่วนทฤษฎีการจูงใจร่วมสมัย (Contemporary Theories) ที่สำคัญ^{๓๑๐} คือ (๑) ทฤษฎีความต้องการ ๓ ประการของ McClelland (๒) ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมายการทำงาน (Goal Setting Theory) (๓) ทฤษฎีการเสริมแรงจูงใจ (Reinforcement Theory)

๑. ทฤษฎีความต้องการ ๓ ประการของ McClelland ได้ศึกษาพบว่า ความต้องการ ๓ ประการ ที่เป็นสิ่งกระตุ้นการทำงานคือ

๑.๑ ความต้องการความสำเร็จ (Need for Achievement) เป็นพลังที่จะทำให้มีความมุ่งมั่นทุ่มเททำงานอย่างมากเพื่อให้งานสำเร็จเขาจึงชอบทำงานยาก และรับผิดชอบคนเดียว

๑.๒ ความต้องการมีอำนาจ (Need for Power) เป็นความต้องการมีอิทธิพลควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น หรือจูงใจให้ผู้อื่นมีพฤติกรรมตามที่เขาต้องการพวกนี้จึงชอบทำงานเป็นผู้บริหารเพื่อต้องการให้เป็นที่ยอมรับชื่นชมจากผู้อื่น

๑.๓ ความต้องการเพื่อนและมนุษย์สัมพันธ์ (Need for Affiliation) เป็นพวกที่ชอบทำงานเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

กล่าวได้ว่า ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ๓ ประการของ McClelland ได้เสนอว่า ความต้องการของมนุษย์มีทั้งความต้องการความสำเร็จความต้องการอำนาจและความต้องการเพื่อน ซึ่งผู้ที่เป็นผู้บริหารจะมีความต้องการอำนาจสูง

๒. ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมายการทำงาน

Edwin A.Locke and Gray P.Latham ได้ศึกษาพบว่า การที่พนักงานได้กำหนดเป้าหมายการทำงาน ที่เฉพาะเจาะจง (Specific Goal) และได้ทำงานที่ท้าทายจะ

^{๓๑๐} วิรัช สงวนวงศ์วาน, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า ๑๙๑.





กระตุ้นให้เกิดความพยายาม และมุ่งมั่นส่งผลให้การทำงานได้ผลสูงกว่าการกำหนดเป้าหมายทั่วไป

๓. ทฤษฎีการเสริมแรงใจ

ทฤษฎีนี้เชื่อว่า พฤติกรรมของบุคคลเป็นผลมาจากพฤติกรรมก่อนหน้านั้น กล่าวคือ มุ่งผลที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีพฤติกรรมนั้น เช่น เมื่อพนักงานตั้งใจทำงานเต็มที่ เขาหวังที่จะได้รับรางวัลเป็นกรณีพิเศษ

การนำแนวคิดทฤษฎีการจูงใจมาประยุกต์ใช้ในองค์การ

จากแนวคิดทฤษฎีการจูงใจที่กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีต้นแบบการจูงใจ ๓ ทฤษฎี และทฤษฎีการจูงใจร่วมสมัย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการนำทฤษฎีการจูงใจมาประยุกต์ใช้ในองค์การในศตวรรษที่ ๒๑ ดังนี้

๑. ด้านความต้องการพื้นฐาน (Basic Needs) การจูงใจเพื่อตอบสนองของบุคคล ดังนี้

- ๑.๑ ความต้องการทางร่างกาย
 - จัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้เหมาะสม
 - ให้พนักงานได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม
 - ให้ความดีความชอบตามผลงาน
 - กำหนดเวลาพัก วันหยุดที่เหมาะสม
 - มีบ้านพัก หรือที่พักราคาถูก
 - มีหน่วยรักษาพยาบาล
- ๑.๒ ความต้องการความปลอดภัย และความมั่นคง
 - ให้บำเหน็จ
 - มีสวัสดิการที่เหมาะสม
 - มีประกันชีวิต



LIIRT



- ๑.๓ ความต้องการทางสังคม
 - มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นปีละ ๑-๒ ครั้ง
 - จัดทัศนศึกษา ดูงานนอกสถานที่อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
 - การแข่งขันกีฬา
- ๑.๔ ความต้องการได้รับการยกย่อง
 - มอบหมายงานที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น
 - มอบหมายงานที่สำคัญให้ทำ
 - เปิดโอกาสให้ได้แสดงความสามารถ
 - เปิดโอกาสให้แสดงความคิดริเริ่ม
 - การให้มีส่วนร่วม
- ๑.๕ ความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต
 - มอบหมายงานให้ตรงกับความสามารถพิเศษ
 - สนับสนุนให้ได้ศึกษาต่อ
 - สนับสนุนให้มีความก้าวหน้า

๒. การจูงใจด้วยการออกแบบงาน (Job Design) วิธีการจูงใจด้วยการออกแบบงานที่น่าสนใจมีหลายวิธี เช่น

- ๒.๑ การขยายขอบเขตงานที่รับผิดชอบ หรือการเพิ่มงานที่ต้องรับผิดชอบ (Job Enlargement)
- ๒.๒ การมอบหมายงานที่สำคัญ (Job Enrichment)
- ๒.๓ การหมุนเวียนการทำงาน (Job Rotation)
- ๒.๔ การให้อิสระในการทำงาน (Autonomy) และการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับพนักงาน (empowerment)



LIRT



๒.๕ การให้ทราบผลการทำงาน (Feedback) หรือการแจ้งผลสำเร็จของงานให้พนักงานทราบ

๓. การจูงใจด้วยเงื่อนไขการทำงาน (Work Conditions) การให้พนักงานได้เลือกวิธีการทำงานที่เหมาะสม เช่น

๓.๑ การให้พนักงานเพิ่มจำนวนชั่วโมงการทำงานแต่ละวัน โดยลดจำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์

๓.๒ การให้พนักงานเลือกเวลาทำงาน

๓.๓ การให้พนักงานตั้งแต่ ๒ คน หรือมากกว่ารับผิดชอบงานร่วมกัน และสลับกันทำงาน

๓.๔ การลดจำนวนวันมาทำงานที่สำนักงานโดยให้พนักงานสามารถทำงานที่บ้านได้ด้วยระบบคอมพิวเตอร์

แนวคิดหลักการของทฤษฎีการจูงใจดังกล่าวข้างต้น ผู้บริหารสามารถนำไปปรับใช้ในองค์การได้ ทั้งนี้ในการจูงใจนั้นผู้บริหารจะต้องทราบความต้องการของพนักงานก่อนจึงจะตอบสนองการจูงใจได้ถูกต้อง อีกทั้งจะต้องคำนึงว่าการจูงใจที่ดีไม่จำเป็นต้องจูงใจด้วยเงินเสมอไป แต่สามารถใช้การจูงใจด้วยวิธีอื่น ๆ ได้อีกมากมาย เช่น การให้เกียรติ ยกย่องชมเชย การสนับสนุนให้ก้าวหน้า การออกแบบงานเพื่อจูงใจและการจูงใจด้วยเงื่อนไขการทำงาน เป็นต้น

การทำงานเป็นทีม (Team Work)

คำว่า “ทีม” แปลว่า ชุด, หมู่, คณะ^{๒๓} ดังนั้น การทำงานเป็นทีมจึงหมายถึงการทำงานร่วมกัน หรือการให้คนทำงานเป็นกลุ่ม ดังสุภาษิตไทยโบราณที่ว่า “หลายหัว ย่อมดีกว่าหัวเดียว”

^{๒๓} เปลื้อง ณ นคร, ปทานุกรมนักเรียนฉบับพัฒนาปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด .ม.ป.ป.), หน้า ๑๖๔.





ทีมงาน หมายถึง กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและค่อนข้างจะถาวร ประกอบด้วยหัวหน้างาน และเพื่อนร่วมงาน ด้วยการร่วมมือกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ดังนั้น การทำงานเป็นทีมจึงมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ ^{๒๔}

๑. จะต้องมียก्यू หรือกติกาของกลุ่มว่าจะทำอะไร (What) ต้องการให้งานสำเร็จอย่างไร (How)
๒. สมาชิกของทีม จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ
๓. สมาชิกของทีมจะต้องยอมรับการตัดสินใจตามมติของทีม
๔. สมาชิกของทีมจะต้องยอมรับว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างขององค์การใหญ่

การทำงานเป็นทีมให้ประสบความสำเร็จ

หลักการการทำงานเป็นทีมให้มีประสิทธิภาพมีดังนี้ ^{๒๕}

๑. หัวหน้าทีม หัวหน้าทีมนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญ ถ้าหัวหน้าทีมขาดภาวะผู้นำ ความสำเร็จของการทำงานเป็นทีมก็เป็นไปได้ยาก ดังนั้น หัวหน้าทีม จะต้องรู้จักคน และรู้วิธีจูงใจคน
๒. กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน สมาชิกต้องกำหนดเป้าหมายของงานร่วมกัน สมาชิกจะต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่อะไร จะทำอย่างไรให้งานบรรลุเป้าหมาย
๓. การไว้วางใจและการให้เกียรติซึ่งกันและกัน
๔. การชี้แนะแนวทางในการปฏิบัติ หัวหน้าทีมจะต้องชี้แนะแนวทางการปฏิบัติงานให้กับสมาชิก
๕. การสื่อความหมาย การที่จะให้สมาชิกทราบและเข้าใจแนวทางการทำงานที่ถูกต้อง หัวหน้าทีมจะต้องสื่อความหมายให้สมาชิกเข้าใจตรงกัน

^{๒๔} สุเมธ แสงนิมิต, ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักบริหารชั้นยอด. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บุ๊กแบงก์, ๒๕๔๔), หน้า ๖๗-๖๘.

^{๒๕} เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓-๗๗.





๖. การประสานงานที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญของการทำงานเป็นทีม เพราะต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกัน

๗. การสร้างค่านิยมการทำงานเป็นทีม เช่น ความร่วมมือ ความเสียสละ ความเอื้อเฟื้อและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๘. การให้สิ่งตอบแทนในนามกลุ่มมิใช่ให้เฉพาะบุคคล เมื่อทีมงานทำงานประสบความสำเร็จ การให้รางวัลหรือคำชมเชยต่าง ๆ จะต้องให้ในนามของทีม เพื่อให้สมาชิกสามารถรู้สึกว่าคุณค่าสำคัญเท่ากัน

กล่าวโดยสรุป การทำงานเป็นทีมให้ประสบความสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย นับตั้งแต่หัวหน้าทีม และสมาชิกของทีมที่จะต้องร่วมมือกันทำงานด้วยความมุ่งมั่น และแข็งขัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย

แนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหัวหน้างานกับพนักงาน มีดังนี้

(๑) ไม่ควรจู้จี้ ขี้บ่น (๒) ไม่ควรควบคุมงานอย่างใกล้ชิด (๓) เป็นครูที่ดี (๔) หากมีปัญหา พร้อมให้คำปรึกษา (๕) มีความเมตตากับลูกน้องทุกคน (๖) มุ่งประสานประโยชน์ทั้งของพนักงานและองค์กร (๗) มีความเชื่อมั่น ตัดสินใจแล้วไม่โลเลเหมือนไม้หลักปักเลน (๘) ดูแลในเรื่องสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลที่ควรได้รับ (๙) ดูแลในเรื่องสภาพแวดล้อมที่ทำงาน และวัสดุอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือในการทำงานให้พร้อมใช้ ^{๖๐}(๑๐) สร้างบรรยากาศการทำงานแบบมีส่วนร่วม (๑๑) ส่งเสริมสนับสนุนให้ลูกน้องได้พัฒนาหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ (๑๒) ใช้เหตุผลไม่ใช้อารมณ์ (๑๓) มีความจริงใจ (๑๔) มีความเป็นธรรม (๑๕) คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

^{๖๐} เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๓-๑๑๗.





เทคนิคการเป็นหัวหน้างานยุคใหม่

เนื่องจากปัจจุบันเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร (Information age) และสังคมความรู้ (Knowledge Based Society) ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบต่อองค์กร ด้วยเหตุนี้ผู้ที่เป็หัวหน้างาน/ผู้บริหารยุคใหม่จึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของโลก และแนวโน้มการจัดการในอนาคตที่เป็นแบบ e-Business/ e-Government

ผู้เขียนจึงขอเสนอเทคนิคการเป็นหัวหน้างาน ยุคใหม่ ดังนี้

๑. การพัฒนาตนเอง ให้มีประสิทธิภาพสูงด้วยการศึกษาหาความรู้ ติดตามข่าวสาร อยู่เสมอ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองโลกในแง่ดี มีความคิดริเริ่ม มีเทคนิคในการทำงาน ทำงานเชิงรุก รับผิดชอบ เสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นธรรม มีเมตตา ยืดหยุ่น กล้าตัดสินใจ คำนึงถึงประโยชน์ต่อองค์กร/ส่วนรวม เป็นโค้ชที่ดี สังเกตความสามารถของลูกน้อง มีความจริงใจ เป็นแบบอย่างที่ดี มีความจงรักภักดีต่อองค์กร และเป็นที่ยี่งพาของลูกน้องได้

๒. ใช้หลัก ๓ H'S ในการบริหาร กล่าวคือ (๑) H : Head ฝึกสมองให้คิดดี คิดเก่ง คิดเร็ว และคิดถูกต้อง (๒) H : Hand แสดงความสามารถในการบริหารให้ผู้บริหารระดับสูง และลูกน้องได้ประจักษ์ด้วยการปรับปรุงงานอยู่เสมอ (Continuous Improvement) และบริการใหม่ ๆ และ (๓) Heart : ทำงานด้วยใจเต็มร้อย มุ่งมั่นในการทำงานเพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ (Excellence) และตอบสนองความต้องการของลูกค้

๓. เรียนรู้การใช้ Information Technology โปรแกรมต่าง ๆ เช่น Word, Excell, Power point, SPSS, Internet และอื่น ๆ

๔. มีการประชุมอยู่เสมอ อย่างน้อยเดือนละ ๑-๒ ครั้ง

๕. ส่งเสริมบรรยากาศการทำงานเป็นทีมด้วยการนำระบบการบริหารคุณภาพ (Quality Management System) เช่น Q.C.C., TQM, & S, Kaizen, ISO, Re-engineering, Re-inventing เป็นต้น มาใช้ในองค์กร



LIART



๖. สนับสนุนให้ลูกน้องได้ไปศึกษาดูงานนอกสถานที่ เพื่อให้เขาได้นำความรู้ และประสบการณ์ใหม่ ๆ มาใช้ปรับปรุงการทำงาน
๗. อ่านตำราทางการบริหารใหม่ ๆ อยู่เสมอ
๘. นำเกร็ดความรู้การบริหารมาเล่าให้ลูกน้องฟัง เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และเป็นประโยชน์ในการทำงาน
๙. นำหลักธรรมคำสอนทางพุทธศาสนาใช้ในการบริหาร เช่น หลักทศพิธราชธรรม อธิปไตย ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหวัตถุธรรม มรรค ๘ และสัปปุริสธรรม ๗ เป็นต้น มาใช้ในการบริหารงาน
๑๐. เปลี่ยนบทบาทจากผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้สอนงาน (Coaching)
๑๑. เมื่อมอบหมายงานไปแล้ว จะต้องติดตามงานเพื่อจะได้ให้คำปรึกษา และทราบปัญหา อุปสรรคในการทำงาน อีกทั้งได้ทราบความก้าวหน้าในการทำงาน
๑๒. นำเทคนิคการจูงใจมาใช้ในการบริหารงาน
๑๓. จะต้องตระหนักว่าการประเมินผลการปฏิบัติงาน มิใช่เป็นการจับผิด แต่เป็นการประเมินผลเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงาน และใช้ในการพัฒนาบุคลากรต่อไป
๑๔. เมื่อประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วควรแจ้งผลการประเมินให้ลูกน้องทราบ
๑๕. ในการบริหารจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ (Science and Art) ควบคู่กันไป

บทสรุป

หัวหน้างาน หรือผู้บริหารเป็นผู้ที่ทำงานโดยอาศัยผู้อื่น และทำหน้าที่ประสานงานกับแผนกงานอื่น ๆ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ดังนั้น การที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงต้องใช้ทั้งศาสตร์ และศิลป์ในการนำความรู้ทางการบริหารไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้คงจะเป็นประโยชน์กับหัวหน้างานในการนำไปปรับใช้ต่อไป



LIART



คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ

สำนักภาษาต่างประเทศ

รัฐสภาสารฉบับนี้ คณะผู้จัดทำมีความ
ภูมิใจเสนอคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่
คาบสมุทรเกาหลีและคำศัพท์ในวงงานรัฐสภาซึ่งมี
ทั้งหมด ๔ คำด้วยกัน



LIRT



ท่านผู้อ่านคงได้ทราบข่าวคราวที่ถือว่าเป็นเหตุการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ของโลก เหตุการณ์หนึ่งก็ว่าได้ คือ เมื่อวันที่ ๒-๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ประธานาธิบดี โน มูเฮียน (Roh Moo-hyun)^๑ ผู้นำเกาหลีใต้เดินทางไปเยือนกรุงเปียงยาง ประเทศเกาหลีเหนือ เพื่อประชุมกับนายคิม จอง อิล (Kim Jong-il) ผู้นำเกาหลีเหนือ ซึ่งเป็นครั้งที่ ๒ ในรอบ ๖๐ ปี ที่ทั้งสองประเทศเกาหลีประชุมสุดยอดผู้นำ และผู้นำเกาหลีเหนือได้ปรากฏตัวต่อสายตาชาวโลก ครั้งแรกในรอบหลายปี โดยออกมาให้การต้อนรับผู้นำเกาหลีใต้ ผู้นำทั้งสองได้ลงนาม แถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ส่งเสริมสันติภาพที่ถาวร และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หลังเสร็จสิ้นการเจรจา

เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ยังคงมีความขัดแย้งกันต่อเนื่องมากกว่า ๕๐ ปี แม้ว่าจะมีการเจรจาสงบศึกชั่วคราวแล้วก็ตาม แถลงการณ์ดังกล่าวได้เรียกร้องให้มีการประชุมสุดยอด ๔ ฝ่าย ซึ่งได้แก่ เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกาและจีน ซึ่งเป็นพันธมิตรกับเกาหลีใต้ และเกาหลีเหนือ ตามลำดับ

แถลงการณ์ร่วมนี้ได้รวมถึงข้อตกลงที่จะจัดการเจรจาระดับนายกรัฐมนตรีของสอง ประเทศเกาหลีในกรุงโซลเร็วๆ นี้ เพื่อหารือรายละเอียดของข้อตกลง รวมถึงความร่วมมือสร้าง เขตปลอดอาวุธ นิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี นอกจากนี้ เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ยังคง เรื่องความพยายามร่วมกันในการสนับสนุนการเจรจา ๖ ฝ่าย^๒ เพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

^๑ ชื่อประธานาธิบดีเกาหลีใต้ นายโน มูเฮียน สกคเป็นภาษาอังกฤษว่า "Roh Moo-hyun" คำว่า "Roh" ออกเสียงตามภาษาเกาหลี ว่า "โน"

^๒ การเจรจาหกฝ่ายมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อยุติเพื่อสันติภาพของโครงการอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ประเทศผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ จีน เกาหลีใต้ เกาหลีเหนือ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และญี่ปุ่น





เกาหลีเหนือตกลงปลดอาวุธนิวเคลียร์ภายในสิ้นปีนี้ตามแถลงการณ์ร่วมที่ออกโดยจีนในนามของ ๖ ชาติที่เข้าร่วมการเจรจา ซึ่งทั้งสองประเทศยังได้ตกลงเปิดพรมแดนเส้นทางขนส่งสินค้าทางรถไฟ การเชื่อมเส้นทางรถไฟนี้ถือเป็นโครงการที่สำคัญที่สุดโครงการหนึ่งของการฟื้นฟูสัมพันธไมตรีระหว่างสองชาติเกาหลี จากเหตุการณ์นี้ผู้เขียนจึงขอนำเสนอคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่น่าสนใจ ๒ คำ คือ Rapprochement และ Armistice

นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยก็กำลังเป็นที่จับตามองของทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดให้วันเลือกตั้งรัฐบาลชุดใหม่ตรงกับวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ก็อยู่ในช่วงแสวงหาหรือทาบทามผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหน้าเก่าและใหม่ รวมทั้งอาจมีการควมรวมพรรคการเมืองพรรคต่างๆ หรือจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคใหม่ขึ้นมา โดยหวังว่าพรรคการเมืองของตนจะได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล ไม่มีฝ่ายใดที่ต้องการจะเป็นเสียงข้างน้อยในสภา เพราะเสียงข้างน้อยในสภามักจะเป็นฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างน้อยในสภาอาจจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยได้ โดยอาจหาพันธมิตรทางการเมืองจากพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือขอให้พรรคการเมืองอื่นๆ ที่ไม่ใช่พรรครัฐบาลช่วยออกเสียงสนับสนุน ดังนั้น คำศัพท์ที่หมายถึง “เสียงข้างน้อย” ได้แก่ คำว่า minority และ “รัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อย” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า minority government และ minority cabinet “คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่แต่งตั้งขึ้น” และคำว่า hung parliament และ hung government หมายถึง “รัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภา” ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป Rapprochement การกระชับความสัมพันธ์

Rapprochement มีความหมายว่า “การกระชับความสัมพันธ์” “การฟื้นฟูสัมพันธไมตรี” “การสถาปนาหรือแสดงฉันทไมตรีในรูปของความตกลง ข้อตกลง หรือการประนีประนอม” “การสถาปนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างสองประเทศ หรือระหว่างกลุ่มบุคคล หลังจากมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นมิตรต่อกัน” มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า “rapprocher” ซึ่งแปลว่า “นำมารวมกัน”



LIRT



โดยใช้ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ แต่จะหมายถึงการนำกลุ่มต่างๆที่แบ่งแยกกันทางการเมืองมารวมตัวเข้าด้วยกันเมื่อกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศใดประเทศหนึ่ง Rapprochement เป็นคำนาม รูปพหูพจน์ คือ Rapprochements และใช้กับ คำบุพบท (preposition) "between" เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนขอให้ดูตัวอย่างประโยค ดังนี้



It was the Nixon administration that saw the rapprochement between the United States and China.

ในสมัยรัฐบาลนิกสันจะเห็นการกระชับสัมพันธ์ไมตรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน



NATO^๓ eager for rapprochement with France.

องค์การนาโต้ต้องการกระชับสัมพันธ์ไมตรีกับฝรั่งเศส

ตัวอย่างประโยคที่คัดมาจากข่าวการประชุมสุดยอดผู้นำเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ข้างต้น คือ



The rail link is considered one of the most important projects of inter-Korean rapprochement.

การเชื่อมเส้นทางรถไฟถือเป็นโครงการที่สำคัญที่สุดโครงการหนึ่งของการกระชับสัมพันธ์ไมตรีระหว่างสองประเทศเกาหลี

^๓NATO (North Atlantic Treaty Organization) หรือองค์การนาโต้ (องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๙ หรือ พ.ศ. ๒๔๙๒ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นการรวมกลุ่มของฝ่ายพันธมิตรเพื่อความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปและอเมริกา ปัจจุบันมีสมาชิก ๑๙ ประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม





ท่านผู้อ่านอาจเคยพบเห็นอีกคำหนึ่งที่มีความหมายในแนวทางเดียวกับ rapprochement นั่นคือ คำว่า rapport ซึ่งหมายถึง “ความเข้าใจและไมตรีอันดีต่อกัน” rapport มักใช้ในระดับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมากกว่าระดับประเทศ มีความเป็นทางการน้อยกว่า คำว่า rapprochement และใช้กับกริยา (verb) build เช่น build a rapport ซึ่งหมายถึง สร้างความเข้าใจและไมตรีอันดี และใช้กับคำบุพบท (preposition) between หรือ with ก็ได้ หมายถึง สร้างความเข้าใจและไมตรีอันดีระหว่าง...กับ... หรือ สร้างความเข้าใจและไมตรีอันดีกับ... ความหมายของ rapport เน้นในด้านนามธรรม คือ ความรู้สึก มุมมอง ที่มีร่วมกัน เข้ากันได้ คุยกันรู้เรื่อง ถูกคอ ถ้าเป็นคลื่นวิทยุก็คือ tune กันดีด นั่นเอง

Armistice การสงบศึก

คำว่า Armistice เป็นคำนาม ซึ่งหมายถึง “การสงบศึก” “การมีผลบังคับของการยุติสงคราม โดยประเทศคู่สงครามเห็นพ้องหยุดสู้รบ” มาจากภาษาละตินว่า “arma” ซึ่งหมายถึง “อาวุธ” และ “statium” หมายถึง “การหยุด การยุติ” ยังมีอีกคำหนึ่งที่มีความหมายใกล้เคียงกัน คือ คำว่า truce หมายถึง “การพักรบชั่วคราว” และ คำว่า ceasefire หมายถึง “การหยุดยิง ชงขาว” เป็นสัญลักษณ์ที่รู้จักกันดีว่าใช้แทนความหมายของการพักรบชั่วคราว

การพักรบชั่วคราวหรือการยุติการสู้รบ มักจะหมายถึง การหยุดความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันชั่วคราวในระยะเวลาที่ประเทศคู่สงครามตกลงกันหรือในพื้นที่ที่กำหนด การพักรบชั่วคราวเกิดขึ้นเมื่อจะมีการเจรจาสงบศึก การสงบศึกเป็นการตกลงกันชั่วคราวและไม่เหมือนกับการทำสนธิสัญญาสันติภาพ ซึ่งอาจใช้เวลาเป็นหลายๆ เดือน หรือแม้แต่เป็นปี ในการทำข้อตกลง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมักจะเรียกร้องหรือพยายามจะมีมตินำการยุติการสู้รบมาใช้ในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างประเทศคู่ปรปักษ์



LIRT



ตัวอย่างของการเจรจาสงบศึก คือ การสงบศึกเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยประเทศคู่สงครามมีการลงนามกันที่เมืองกอมแปน (Compiègne) ประเทศฝรั่งเศส

At 5 o'clock in the morning of November 11, 1918, a German delegation signed an armistice that would end the bloodiest conflict the world had seen.

เมื่อเวลา ๕ นาฬิกาของเช้าวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๑ คณะผู้แทนฝ่ายเยอรมัน ได้ลงนามสงบศึกซึ่งเป็นการยุติความขัดแย้งแห่งการนองเลือดมากที่สุดที่โลกเคยประสบ

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ข้อตกลงสงบศึกสงครามเกาหลี ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งหลังจากนั้นก็ยังไม่มีการทำข้อตกลงสนธิสัญญาสันติภาพ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อมีการประชุมสุดยอดผู้นำเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ดังกล่าว เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนขอให้ดูตัวอย่างประโยคต่อไปนี้



The two Koreas are still technically at war more than 50 years after the conflict ended with an armistice.

สองชาติเกาหลียังคงเตรียมพร้อมที่จะทำสงครามกันมาเป็นเวลากว่า ๕๐ ปี หลังจากความขัดแย้งจบลงด้วยการเจรจาสงบศึกแล้วก็ตาม



LIIRT



จากข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองของไทยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น คณะผู้จัดทำขอเสนอต่อท่านผู้อ่านคือ คำว่า Minority “เสียงข้างน้อย” คำว่า minority government หมายถึง “รัฐบาลเสียงข้างน้อย” minority cabinet “คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่แต่งตั้งขึ้น” และ hung parliament / hung government “รัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภา”

Minority เสียงข้างน้อย

ในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก (majority) ในสภามักจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อย (minority) มักจะเป็นฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตามในบางประเทศ พรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนน้อยอาจเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้ โดยมีข้อตกลงกับพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาเพื่อความอยู่รอดและในการลงคะแนนเสียงพิจารณา ร่างกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ คณะผู้จัดทำขอเสนอคำว่า minority ซึ่งมีความหมายดังนี้

(๑) ตามความหมายใน Black’s Law Dictionary แปลว่า กลุ่มที่มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ใน การลงคะแนนเสียง

(๒) ตามความหมายในหนังสือ “อธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญ” โดย คณิน บุญสุวรรณ คำว่า minority แปลว่า เสียงส่วนน้อย คือ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง

ตัวอย่างรูปประโยคของคำว่า minority ได้แก่



The 38th Canadian Parliament session was controlled by a Liberal Party minority under Prime Minister Paul Martin and the 27th Canadian Ministry. สมัยประชุมสภาแคนาดาครั้งที่ ๓๘ ดำเนินการโดยพรรคเสรีนิยมซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างน้อยในสภา นำโดยนายพอล มาร์ติน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ชุดที่ ๒๗ ของแคนาดา



LIRT



ในทางการเมืองของบางประเทศ เสียงข้างน้อยคือกลุ่มชนที่มีเชื้อชาติแตกต่างไปจากชนส่วนใหญ่ในประเทศโดยกฎหมายได้กำหนดสิทธิบางประการให้ โดยที่กลุ่มชนอื่นไม่มีดังเช่น ผู้ที่พูดภาษาของชนกลุ่มน้อยที่กฎหมายรับรองให้เป็นภาษาราชการภาษาหนึ่งของประเทศ มีสิทธิพิเศษในการศึกษาหรือการสื่อสารกับรัฐบาลด้วยภาษาแม่ของตน ประเทศที่จัดสิทธิพิเศษให้แก่ชนกลุ่มน้อย ได้แก่ จีน เยอรมัน อินเดีย โรมานี รัสเซียและสหราชอาณาจักร ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา คำว่า ชนกลุ่มน้อย หมายถึง ประชาชนที่ไม่ใช่คนผิวขาว

การแบ่งแยกชนกลุ่มน้อยในสังคมอาจเห็นได้ไม่ชัดเจน บางกลุ่มเล็กเกินไปหรือไม่มีความแตกต่างจากชนหมู่มากในสังคม โดยอาจถือได้ว่า ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเดียวกันและมีความคล้ายคลึงเหมือนกับชนหมู่มากในสังคม ทั้งนี้ การแบ่งแยกชนกลุ่มน้อยเป็นอิสระจากประเทศอาจถูกคัดค้านโดยชนกลุ่มมากเนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายมากหรือเป็นเพราะเหตุผลบางประการที่ทำให้การแบ่งแยกไม่เป็นที่ยอมรับ ดังเช่น สมาชิกของกลุ่มชนชาติขนาดเล็กมากอาจถูกบังคับให้เลือกคำว่า "อื่น ๆ" ในเอกสารที่ต้องระบุภูมิหลังหรือเชื้อชาติของตน และการระบุนี้ทำให้ตนไม่ได้รับสิทธิพิเศษบางประการดังเช่นกลุ่มอื่น ๆ

รัฐบาลที่มีแนวคิดสมัยใหม่ส่วนใหญ่จึงมักจะรวมว่า ประชากรของประเทศที่ตนปกครองอยู่นั้นมีเชื้อชาติเดียวกัน มากกว่าที่จะแบ่งแยกชาติพันธุ์ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ขอให้ประชาชนกรอกแบบสำรวจสำมะโนประชากรตามสัญชาติและชาติพันธุ์ของแต่ละคน ซึ่งแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่มย่อยต่าง ๆ กันไป โดยเน้นที่ชาติพันธุ์มากกว่าสัญชาติ ส่วนประเทศสเปนไม่ได้แบ่งแยกประชากรออกเป็นชาติพันธุ์ต่าง ๆ แม้ว่าภาษาของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ นับเป็นภาษาราชการของประเทศก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มมีประวัติศาสตร์ที่สำคัญและยาวนานกว่าที่ระบบการแบ่งชาติพันธุ์จะเป็นเครื่องรับรองป้องกันสิทธิเสรีภาพและนำเสนอชาติพันธุ์ดังกล่าวตามกฎหมายได้ บางครั้ง เกิดข้อถกเถียงว่า ชนกลุ่มน้อยไม่ควรได้รับสิทธิพิเศษบางประการเหนือกว่าประชาชนทั่วไปในประเทศ และบางคนมองว่า ชนกลุ่มน้อยไม่มีสิทธิขอบรรทัดที่จะได้



LI RT



รับสิทธิพิเศษเหล่านั้น จึงส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยกลุ่มดังกล่าวและส่งผลให้ไม่สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ ผลกระทบที่ตามมา นั่นคือ เกิดการแบ่งแยกดินแดนหรือการเกิดอำนาจสูงสุดขึ้นแทน ดังเช่น ในประเทศแคนาดา จากการที่ชาวแคนาดาส่วนใหญ่ที่ใช้ภาษาอังกฤษไม่สามารถยอมรับชาวแคนาดาที่พูดภาษาฝรั่งเศสเข้าร่วมในสังคมได้ จึงก่อให้เกิดการแบ่งแยกแคว้นควิเบคขึ้น (Quebec Separatism)

นอกจากนี้ ยังมีคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับ คำว่า minority “เสียงข้างน้อย” ที่ใช้ในวงงานรัฐสภาได้แก่ minority government “รัฐบาลเสียงข้างน้อย” ตามความหมายในหนังสือ “อธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญ” โดย คณิน บุญสุวรรณ แปลว่า รัฐบาลซึ่งมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาและคำที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ คือ minority cabinet หมายถึง “คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่แต่งตั้งขึ้น”

Hung parliament รัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภา

คำนี้มีความหมายเช่นเดียวกับ hung government ซึ่งหมายถึงพรรคการเมืองที่เป็นผู้นำหรือพรรคผสมต่างๆ ไม่มีจำนวนเสียงข้างมาก (จำนวนที่นั่ง) ในสภา สำหรับในระบบสภาคู่ อาจเรียกว่า hung parliament หรือ hung government ซึ่งทั้งสองคำนี้มักใช้ในประเทศแคนาดา และ hung government นี้จะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่คณะรัฐมนตรีถูกพิจารณาในเรื่องความไว้วางใจ

รัฐบาลเสียงข้างน้อย อาจเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่จัดตั้งรัฐบาลขึ้นโดยไม่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตนในสภาเป็นจำนวนมาก (นั่นคือ พรรคการเมืองนั้นกลายเป็นเสียงข้างน้อยในสภา) ในประเทศแคนาดา พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดอาจจะไม่จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเอง ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนน้อยในสภานิบัติบัญญัติจึงตั้งรัฐบาลขึ้น รัฐบาลเสียงข้างน้อยนี้จึงมีรูปแบบการบริหารงานที่ต่างจากรัฐบาลเสียงข้างมากเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ของพรรคตน



LIRT



ในการรับรองร่างกฎหมายใดๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่มักจะต้องตกลงกับพรรคฝ่ายค้าน เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนในสภา ดังนั้น รัฐบาลเสียงข้างน้อยจึงต้องมียุทธศาสตร์การบริหารงานเฉพาะของตนที่นอกเหนือไปจากกฎเกณฑ์ทั่วไปของทางพรรค เพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถดำรงตำแหน่งในสภาได้นาน ยุทธศาสตร์การบริหารงานแบ่งได้ดังนี้

(๑) รัฐบาลเสียงข้างน้อยแบบเฉพาะกิจ (Ad Hoc Minority Government) เป็นรูปแบบที่รัฐบาลเสียงข้างน้อยต้องต่อรองเพื่อหาเสียงสนับสนุนในการรับรองร่างกฎหมายเป็นเรื่องๆไป โดยพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจะหาเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านพรรคต่างๆ ตามแต่ละเรื่อง โดยอาจตกลงกับพรรคฝ่ายค้านพรรคหนึ่งเพื่อขอให้สนับสนุนในการรับรองร่างกฎหมายเรื่องหนึ่ง และตกลงกับพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ ในการรับรองร่างกฎหมายเรื่องอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การต่อรองกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านแบบนี้มีความไม่มั่นคง เนื่องจากพรรครัฐบาลอาจมีข้อตกลงประนีประนอมชั่วคราวกับพรรคการเมืองต่างๆ เป็นเวลานาน

(๒) รัฐบาลเสียงข้างน้อยแบบพันธมิตรอย่างหลวมๆ (Loose Alliance Minority Governments) เป็นการร่วมมือระหว่างพรรคการเมือง ๒ พรรคหรือมากกว่าเพื่อก่อให้เกิดเสียงข้างมากในสภา พรรครัฐบาลอาจตกลงกับพรรคการเมืองอื่นๆ อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อขอให้เสียงสนับสนุนข้างมาก รวมถึงการที่พรรครัฐบาลนำเอานโยบายเฉพาะเรื่องซึ่งมีความเป็นกลางต่อนโยบายของพรรคการเมืองอื่นๆ ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านั้นอาจต้องการสนับสนุนพรรครัฐบาลเพื่อให้อีกพรรคหนึ่งไม่สามารถขึ้นมามีอำนาจได้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการเป็นพันธมิตรของรัฐบาลเสียงข้างน้อยแบบนี้ อาจหยุดยั้งการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้โดยพรรครัฐบาลเสียงข้างน้อยสามารถแต่งตั้งสมาชิกพรรคเข้ารับตำแหน่งที่สำคัญในรัฐบาลทั้งหมด (โดยที่พรรคการเมืองอื่นไม่มีตำแหน่งใดๆ ในคณะรัฐมนตรี) นอกจากนี้ รัฐบาลเสียงข้างน้อยอาจจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยแบบเฉพาะกิจขึ้น (ในข้อ ๑ ข้างต้น) โดยรวมเอาพันธมิตรจากพรรคการเมืองต่างๆ เป็นระยะเวลาหนึ่ง (ตรงกันข้ามกับการที่พรรครัฐบาลเสียงข้างน้อยเสนอข้อตกลงกับพรรคฝ่ายค้านต่างๆ ในแต่ละร่างกฎหมายที่ต้องการเสียงสนับสนุนในการรับรอง)



(๓) รัฐบาลเสียงข้างน้อยที่มีการตกลงกันอย่างเป็นทางการระหว่างพรรคการเมือง ๒ พรรค หรือมากกว่า (Formal Agreement Minority Governments) เพื่อให้มีเสียงข้างมากใน สภานิติบัญญัติ พรรครัฐบาลเสียงข้างน้อยจะเสนอข้อตกลงกับพรรคฝ่ายค้าน ๑ พรรคหรือมากกว่าเพื่อขอเสียงสนับสนุนที่เป็นความร่วมมือกันยาวนานและมีพันธะผูกพันที่แน่ชัดของแต่ละพรรค อย่างไรก็ตาม พรรคร่วมพันธมิตรเหล่านี้จะได้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ดังเช่น กรณีของประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๓๐ (ค.ศ. ๑๙๘๕-๑๙๘๗) พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ได้รับความร่วมมือจากพรรคฝ่ายค้านประชาธิปไตยใหม่ (New Democratic Party) ที่จะช่วยสนับสนุนคะแนนเสียงในการยื่นญัตติทั้งหมดและการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลเป็นเวลา ๒ ปี โดยพรรคเสรีนิยมจะส่งผ่านมาตรการทางกฎหมายที่พรรคประชาธิปไตยใหม่นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยมีความมั่นคงทางการเมืองน้อยกว่า รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านมักจะล้มรัฐบาลโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) และมักจะเป็นข้ออภิปรายว่า รัฐบาลเสียงข้างน้อยนั้นเชื่อถือ ไม่ค่อยได้ เนื่องจากผู้นำรัฐบาลอาจหลบเลี่ยงความรับผิดชอบและโยนความผิดหรือข้อกล่าวหา ไปให้พรรคฝ่ายค้านแทน อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยจะมีลักษณะหยิ่งโสน้อยกว่า รัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก เพราะต้องประนีประนอมกับพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวในการรับรองร่างกฎหมายและการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งส่วนมากมักเป็นเรื่อง การอนุมัติงบประมาณ

ในบางครั้ง ความไว้วางใจและการตกลงร่วมกันอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งมักเป็นสัญญาหรือ ข้อตกลงที่เป็นทางการมากกว่าการจัดตั้งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ตัวอย่างเช่น รัฐบาลชุดที่ ๔๘ ของ ประเทศนิวซีแลนด์เป็นทั้งพรรคร่วมรัฐบาล (พรรคแรงงาน (Labour Party) และพรรคก้าวหน้า (Progressive Party) และมีข้อตกลงอย่างหลวมๆ กับพรรคการเมืองอื่นๆ (พรรคอนาคตร่วมกัน United Future Party) และพรรคนิวซีแลนด์หมายเลขหนึ่ง (New Zealand First Party) ซึ่งมีข้อ



LIART



ตกลงที่จะสนับสนุนรัฐบาลในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจในประเด็นต่าง ๆ ส่วนพรรคเขียว (Green Party) งดออกเสียง

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยอาจจะไม่กินเวลานาน เนื่องจากพรรคการเมืองต่างๆ มักจะพยายามทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยล้มไป เมื่อเห็นว่า พรรคของตนมีโอกาสได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก ส่วนพรรครัฐบาลอาจตระหนักได้ถึงอนาคตของตนจากการหยั่งเสียงเลือกตั้งว่า พรรคตนมีสิทธิที่จะได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง จนสามารถเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงยุบสภาเพื่อให้เลือกตั้งเร็วขึ้นกว่าเดิมหรือเสนอร่างกฎหมายหรือกระทำกรใดๆ ที่จะส่งผลให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ และเป็นที่น่าชัดว่า พรรคฝ่ายค้านจะไม่สนับสนุนรัฐบาล อันจะส่งผลให้เกิดการยุบสภา ทั้งนี้ พรรคการเมืองฝ่ายค้านเองก็อาจจะทำให้เกิดการเลือกตั้งได้ ถ้าพรรคของตนเองมีอนาคตที่แจ่มใส จึงออกเสียงคัดค้านในขั้นตอนการอนุมัติร่างกฎหมายหรืองบประมาณของรัฐบาล หรือยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ตัวอย่างรูปประโยคของคำว่า minority government



The SNP are preparing to rule Scotland as a minority government, after their potential allies the Green Party joined the Liberal Democrats in ruling out a full coalition.

พรรคแห่งชาติสกอตแลนด์ (Scottish National Party หรือ SNP) เตรียมจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยเพื่อปกครองประเทศ หลังจากที่พันธมิตรของตน นั่นคือ พรรคเขียว (Green Party) ได้เข้าร่วมกับพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democrats Party) จนเกิดรัฐบาลผสม



Canadians granted Conservative Leader Stephen Harper a minority government Monday, putting an end to more than 12 years of Liberal rule.



LIRT



ผลการเลือกตั้งของชาวแคนาดาส่งผลให้นายสตีเฟน ฮาร์เปอร์ หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมได้จัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยเมื่อวันจันทร์นี้ ซึ่งเป็นการยุติการปกครองโดยพรรคเสรีนิยมที่มีมานานกว่า ๑๒ ปี

ตัวอย่างรูปประโยคของคำว่า hung parliament



The elections held in Trinidad and Tobago on 10 December 2001 produced another **hung parliament**, with the two major parties holding exactly half of the 36 seats each.

การเลือกตั้งในสาธารณรัฐตรินิแดดและโตเบโกเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อย โดยพรรคการเมืองหลัก ๒ พรรคต่างได้รับคะแนนเสียงครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาทั้งหมด ๓๖ ที่นั่ง



Neither Labour nor the Tories is interested in changing the voting system to make it more representative, but minds could be focused if the next election were to result in a **hung Parliament**, argues David Sinclair.

นายเดวิด ซินแคลร์กล่าวว่า พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมไม่สนใจที่จะเปลี่ยนระบบการลงคะแนนเพื่อให้เป็นแบบอย่าง แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้หากการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะส่งผลให้เกิดรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อย

ตัวอย่างรูปประโยคของคำว่า hung government



In electoral votes, it would be possible to translate that 33 percent into a majority or near-majority in the parliament. The result could be a **hung government** with a president and parliamentary majority in different parties.



LIRT



จากคะแนนเสียงเลือกตั้ง เห็นได้ว่าคะแนนเสียงร้อยละ ๓๓ เป็นเสียงข้างมากหรือเกือบเป็นเสียงข้างมากในสภา ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยที่มีประธานาธิบดีและสมาชิกที่เป็นเสียงส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ



The NZ government is currently a hung government which is unable to make major controversial decisions on issues like whales.

รัฐบาลนิวซีแลนด์ชุดปัจจุบันเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยซึ่งไม่สามารถตัดสินใจขาดในกรณีความขัดแย้งในประเด็นหลักๆ ได้ เช่น ประเด็นการค้าปลาวาฬ





ที่ปรึกษา

นายสมพล วณิชพันธุ์

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รองศาสตราจารย์พรสม ศิริสัมพันธ์

ผู้อำนวยการสำนักภาษาต่างประเทศ

ผู้จัดทำคำศัพท์

นางสาวศิริสา ขลายนานนท์

เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ๕

กลุ่มงานภาษาอังกฤษ

นางสาวปฐมพร รัชย์พลเมือง

เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ๔

กลุ่มงานภาษาสเปน เยอรมัน และอาหรับ





แหล่งข้อมูลอ้างอิง

คณิน บุญสุวรรณ. อธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญ อังกฤษ-ไทย/ไทย-อังกฤษ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
เดือนตุลา, ๒๕๔๗.

ราชบัณฑิตยสถาน. ศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, ๒๕๔๘.

วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์การเมืองการปกครองสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ :
สายธาร, ๒๕๕๕.

เดอะเนชั่น. ฉบับวันศุกร์ที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

Bryan A. Garner (Ed.). Black's Law Dictionary. 8th edition. MN :Thompson West, 2004.
Longman Group Ltd. (2003). Longman Dictionary of Contemporary English,
Essex : Pearson Education Limited.

Louis Fisher. The Pocket Veto: Its Current Status. n.p. n.d.

การประชุมสุดยอดผู้นำเกาหลี. (๕ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://www.nationchannel.com/xnews/index.php?news_id=9698.](http://www.nationchannel.com/xnews/index.php?news_id=9698)

[http://www.nationchannel.com/xnews/index.php?news_id=9665.](http://www.nationchannel.com/xnews/index.php?news_id=9665)

[http://www.innnews.co.th/around.php?nid=64355.](http://www.innnews.co.th/around.php?nid=64355)

ข้อตกลงสงบศึกสงครามเกาหลี. (๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://news.findlaw.com/scripts/printer_friendly.pl?page=/hdocs/docs/korea/
kwarmagr07_2753.html.](http://news.findlaw.com/scripts/printer_friendly.pl?page=/hdocs/docs/korea/kwarmagr07_2753.html)



LIERT



องค์การนาโต้. (๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://info.maticchon.co.th/youth/youth.php?tagsub=031112&tag950=03you20030440&show=1.](http://info.maticchon.co.th/youth/youth.php?tagsub=031112&tag950=03you20030440&show=1)

America in World War I. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://www.eyewitnesstohistory.com/snpwwi6.htm.](http://www.eyewitnesstohistory.com/snpwwi6.htm)

Armistice. บทความพีเดีย. (๕ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Armistice.](http://en.wikipedia.org/wiki/Armistice)

Don't be afraid of a hung Parliament. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://www.ukip.org/ukip/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=68.](http://www.ukip.org/ukip/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=68)

Hung parliament. บทความพีเดีย. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Hung_parliament.](http://en.wikipedia.org/wiki/Hung_parliament)

Minority government. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://www.mapleleafweb.com/features/minority-governments-canada.](http://www.mapleleafweb.com/features/minority-governments-canada)
[http://en.wikipedia.org/wiki/Minority_government.](http://en.wikipedia.org/wiki/Minority_government)

Minority group. บทความพีเดีย. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Minority.](http://en.wikipedia.org/wiki/Minority)

Nato eager for rapprochement with France. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://www.iht.com/articles/2007/09/13/asia/nato.php.](http://www.iht.com/articles/2007/09/13/asia/nato.php)

Rapprochement. บทความพีเดีย. (๕ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Rapprochement.](http://en.wikipedia.org/wiki/Rapprochement)



LIART



SNP prepare for minority government. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:
[http://www.politics.co.uk/news/party-politics/party-politics/snp-prepare-minority-government-\\$473122.htm](http://www.politics.co.uk/news/party-politics/party-politics/snp-prepare-minority-government-$473122.htm).

Stephen Harper wins Conservative minority. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:
http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20060123/elxn_main_story_060123/20060123.

38th Canadian Parliament. บทความพีเดีย. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:
http://en.wikipedia.org/wiki/38th_Canadian_Parliament.

Trinidad and Tobago general election, 2001. บทความพีเดีย. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:
http://en.wikipedia.org/wiki/Trinidad_and_Tobago_general_election_2001.

Weighed Down by Old Ethnic Baggage, Kenya Races to Another Historic Election. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL: <http://forums.csis.org/africa/?p=40>.

Whales and Trade. (๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). Available URL:
http://www.boycottjapan.org/info/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=36.



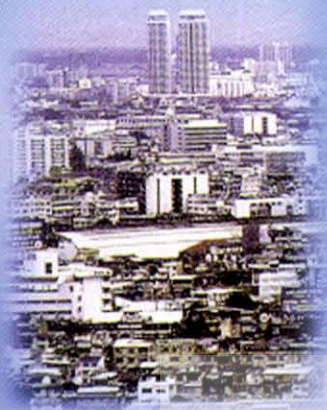
LIIRT

ร่างผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมประจำเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2550

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ			08.00 น.	เคารพธงชาติ	อาทิตย์
08.01 น.			ข่าวรัฐสภา		(3)	08.01 น.		
08.04 น.	สารคดี ถ.ราชดำเนิน, สารคดี ไร่ส้มพระบารมี			(5)	รายการเสริมสร้างคุณธรรม	08.03 น.	ไร่ส้ม บทบาทสู่หญิง	ไร่ส้ม เล่ากรรมเบื้อง
08.25 น.	สารคดีพระนางเจ้ารำไพพรรณี			(20)	จริยธรรม ของปตท.	(55)		
08.30 น.		คุยกับวันใหม่		(30)				
09.00 น.		มองรัฐสภา (สด)		(50)	รัฐสภาของประชาชน (สด)	09.00 น.	เสริมสร้างคุณธรรม ของปตท.	เสริมสร้างคุณธรรม ของปตท.
10.00 น.	ประชาธิปไตยไม่มีวันหยุด (20)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60)	เล่าการเมือง (60)	ประชาธิปไตยไม่มีวันหยุด (20)	สนทนากับไร่ส้ม (30)	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)
10.30 น.	ไร่ส้ม นาฏกัญญา (30)				กมธ. พบประชาชน (30)	11.00 น.	- ม้วน 2	จบ สัมมนา สนธิ
11.00 น.			ข่าวรัฐสภา		นาฏกัญญา (30)		/หรือเทปส่งม้วนอื่นๆ	/หรือเทปส่งม้วนอื่นๆ
11.03 น.	เทปรายการเสริมสร้างจริยธรรมของ ปตท. (55)		สนทนากับไร่ส้ม (30)				(120)	(120)
12.00 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11				12.00 น.	ข่าวจากช่อง 11	
13.00 น.		ปิดสถานีซึ่งเช้า (ถ้ามีการประชุมถ่ายทอดสดออกการประชุม)				13.00 น.	ปิดสถานีซึ่งเช้า	
18.00 น.			เคารพธงชาติ			18.00 น.	เคารพธงชาติ	
18.01 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11				18.01 น.	รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11	
20.30 น.		แผ่นดินพอเพียง			(2)	20.30 น.	แผ่นดินพอเพียง	(2)
20.35 น.		เทปไร่ส้ม รายการคุยกับวันใหม่				20.35 น.	ไร่ส้ม และชอย (30)	ไร่ส้ม กมธ. พบฯ (30)
21.00 น.		ข่าวรัฐสภา			(3)	21.00 น.	ไร่ส้ม มองรัฐสภา ในสัปดาห์	ไร่ส้ม รัฐสภาของง หรือ มอง
21.03 น.		เทปไร่ส้ม มองรัฐสภา			(50)		ไร่ส้ม รัฐสภาของปตท.(50)	
22.00 น.		ปิดสถานี				22.00 น.	ปิดสถานี	

* หมายเหตุ ในวันที่มีการถ่ายทอดสดการประชุม สสร. (ทุกวันจันทร์) และถ่ายทอดสดการประชุม สนช. (ทุกวันพุธ) จะงดรายการปกติ

** หมายเหตุ เทปอบรมสัมมนาต่างๆ 1 ชั่วโมง



จัดทำโดย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประสานงานสภา

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand