

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร



ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



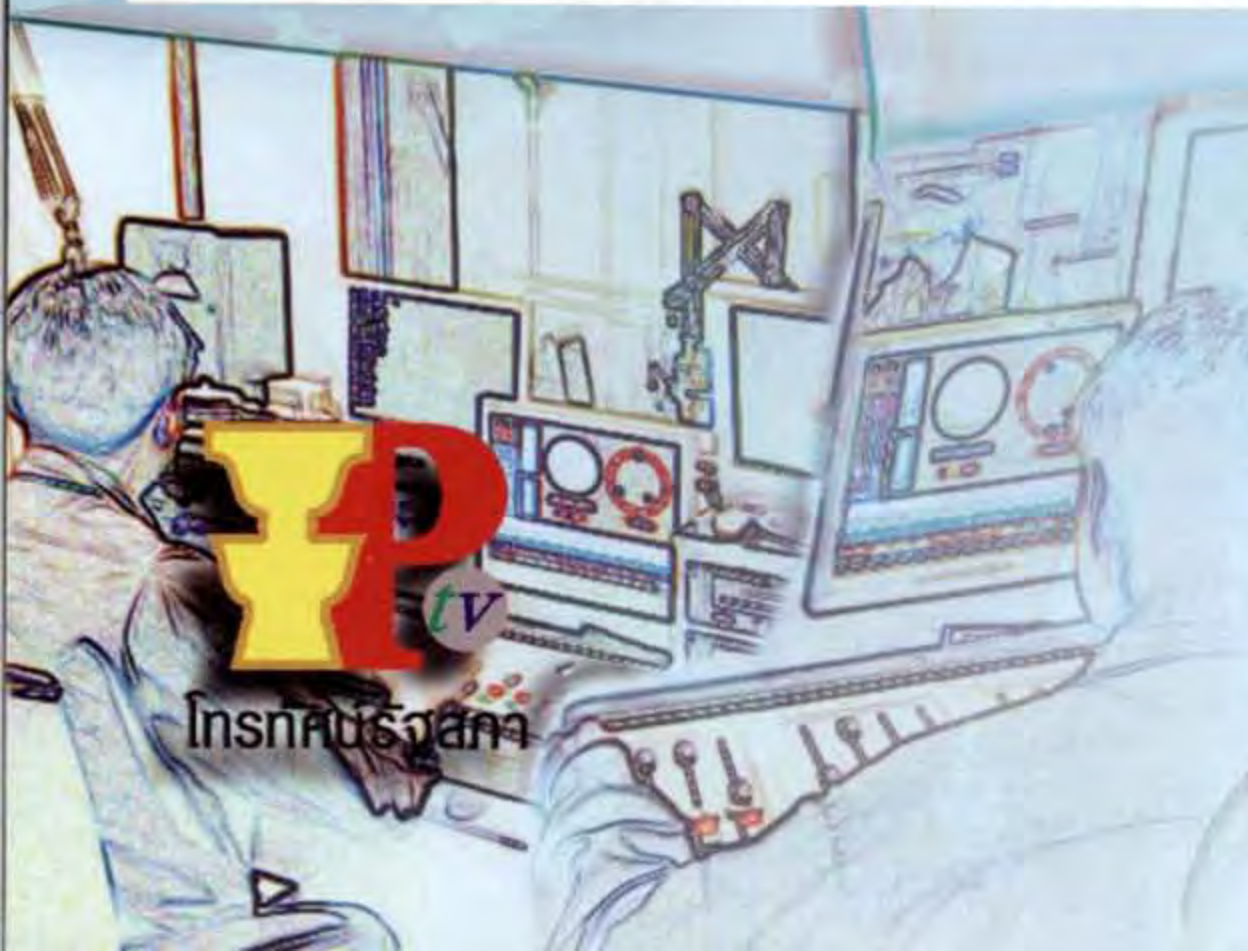
LIRT



ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

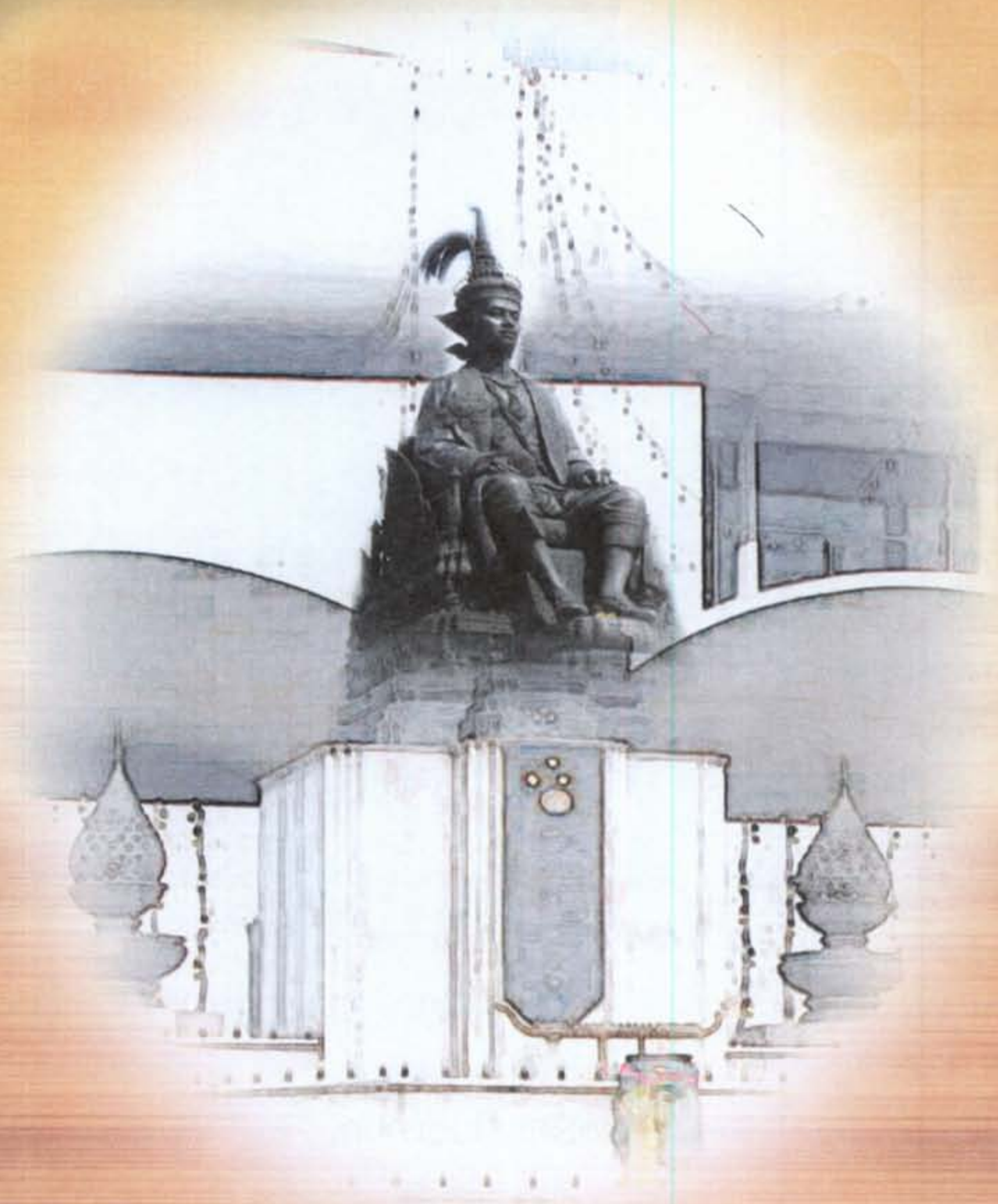
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.	เคารพธงชาติ					08.00 น.	เคารพธงชาติ	
08.01 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					08.01 น.	สมาคิดส์คลับ (Re) (60)	
08.04 น.	ศาลาภิรมย์ (25)	ศาลาภิรมย์ Re* (25)	ศาลาภิรมย์** (25)	ศาลาภิรมย์ Re** (25)	ศาลาภิรมย์ Re* (25)	ศาลาภิรมย์ประชาธิปไตย (60)		
08.30 น.	คุยกันวันใหม่ (30)					บันทึกคนดี* (30)		บันทึกคนดี** (30)
09.00 น.	รัฐสภาจิว(5) / สาระคดีวาระดำเนิน (5) / รัฐพิธีในหลวง(5) / วิถีทัศน์วุฒิสภา (10) / วิถีทัศน์แนะนำสงฆ์ (10) **					09.00 น.	รักษ์ประชาธิปไตย (Re) (60)	บทบาทผู้หญิง (Rerun) (60)
	มองรัฐสภา (สด) (45)				รัฐสภาของประช.(สด) (45)			
10.00 น.	สมาคิดส์คลับ (60)	วิถีประชาชนนำเฟลต* (30)	วิถีประชาชนนำเฟลต* (30)	เส้นทางสู่สภา* (30)	เส้นทางสู่สภา** (30)	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)
10.30 น.		รัฐสภาต่างประเทศ (30)	สนทนาวาไรตี้ (30)	กมธ. พบประชาชน (30)	นาฬิกากฎหมาย (30)	10.10 น.	ภริยาสภา Rerun (30)	นาฬิกากฎหมาย Rerun (30)
11.00 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					10.35 น.	รัฐสภาต่างประเทศ (Re) (25)	ภาษาจากข่าว Re (30)
11.03 น.	รัฐสภาพาที (สัปดาห์ที่1/ค) / สาระคดีอุทธรณ์ (2) / รายการ สัมมนา (3) / รักประชาธิปไตย (4)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60)	เล่าการเมือง (60)	กฎหมายใกล้ตัว (30)	สุทธกษ สบายใจ (60)	11.00 น.	เส้นทางสู่สภา* Rerun (30)	สุทธกษ - สบายใจ Rerun (60)
11.30 น.	ภาษาจากข่าว (30)			กฎหมายใกล้ตัว (Re) (30)				
12.00 น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					12.00 น.	ข่าวจากช่อง NBT	
13.30 น.	คุยกันวันใหม่ (Rerun)			บันทึกคนดี* (30) (Re)	บันทึกคนดี** (30) (Re)	13.30 น.	สาระคดีอุทธรณ์ (60)	สัมมนาวิชาการ (60)
14.00 น.	มองรัฐสภา (Rerun)					14.30 น.	วิถีประชาชนนำเฟลต (Re) (30)	บันทึกคนดี (30) (Re)
15.00 น.	สมาคิดส์คลับ (60) (Re)	วิถีประชาชนนำเฟลต* (Re)	วิถีประชาชนนำเฟลต** (Re)	เส้นทางสู่สภา* (30) (Re)	สุทธกษ สบายใจ (60) (Rerun)	15.00 น.	ศาลาภิรมย์** Rerun (30)	เสริมสร้างจริยธรรม (60)
16.00 น.		รัฐสภาพาที / รักประชาธิปไตย / รายการ สัมมนา / สาระคดีอุทธรณ์ (Re) (60)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60) (Re)	เล่าการเมือง (60) (Re)		กฎหมายใกล้ตัว (Re)	สมาคิดส์คลับ (60) (Re)	16.00 น.
17.00 น.	ภาษาสภา	ศาลาภิรมย์ (25) (Re)			นาฬิกากฎหมาย Re (30)	17.00 น.	สรุปข่าว(10)+ รัฐสภาจิว(5)+ สาระคดีวาระดำเนิน (5) + สาระคดีเส้นทางประชาธิปไตย(5) + วิถีทัศน์วุฒิสภา (10)	
17.30 น.	รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					17.30 น.	คุยกันวันใหม่ (Rerun ตอนใดก็ได้ในรอบสัปดาห์ล่าสุด) (30)	
18.00 น.	เคารพธงชาติ , รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					18.00 น.	เคารพธงชาติ , รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT	
20.30 น.	แผ่นดินทองเพียง (2)					20.30 น.	แผ่นดินทองเพียง (2)	
20.32 น.	รายการคุยกันวันใหม่ (Rerun) (30)			สาระคดีต่างๆ เช่น รัฐสภาจิว+เส้นทางประชาธิปไตย +วิถีทัศน์วุฒิสภา ฯลฯ (30)	สาระคดีต่างๆ เช่น สาระคดี ว่าโทษ พรรณี/ รัฐพิธีฯ วาระดำเนิน (30)	20.32 น.	สนทนาวาไรตี้ Rerun (30)	กมธ. พบประชาชน Rerun (30)
21.00 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					21.00 น.	มองรัฐสภา Rerun (40)	รัฐสภาของประชาชน Rerun (40)
21.03 น.	รายการ มองรัฐสภา (Rerun) (40)				รัฐสภาของประช. Re (40)			
22.00 น.	ปิดสถานี					22.00 น.	ปิดสถานี	

หมายเหตุ - ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ **มีสาระคดีต่างๆ ก่อนเข้ารายการ มองรัฐสภา และรัฐสภาของประช. 15 นาที



IP TV
โทรทัศน์รัฐสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มทิวัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

แรัญญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

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

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางเสาวลักษณ์ สวนเศรษฐ
นางสาวภัทราภรณ์ ใหม่ดี
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

พิมพ์

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาธนพจน์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๕ อาคารธนาคารทหารไทย สาขาพญาไท (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘-๒๐, ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๒๓
โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๒๑
e-mail : rattasapasarn@parliament.go.th

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่
ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำ
ลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏใน
หนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



Unบรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยได้มากขึ้น และง่ายขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็น การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกทางหนึ่ง ที่เป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

รัฐสภาสารฉบับนี้ขอนำเสนอบทความ เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการใช้ และการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน” เป็นบทความที่กล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหัวใจสำคัญของการเป็นนิติรัฐ (Legal State) เป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยในรายละเอียดจะเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐและการถ่วงดุลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เริ่มจากองค์ประกอบของรัฐ อำนาจของรัฐ การใช้ อำนาจรัฐภายใต้กรอบความเป็นนิติรัฐ องค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐ

ส่วนบทความในเรื่องที่สอง เรื่อง “จะอย่างไรกับบัตรสนเท่ห์” เป็นบทความที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษ ข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวจ้างเรียนกล่าวโทษ ข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งการร้องเรียนหรือคำกล่าวโทษ ข้าราชการ ที่กระทำโดยใช้บัตรสนเท่ห์ เป็นการ



LI RT

สร้างความเสียหายให้กับผู้ถูกร้องเรียน ถือเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว

บทความเรื่องสุดท้าย เรื่อง “การเมืองใหม่ (ที่ดีกว่าเก่า?)” เป็น
บทความที่เกี่ยวกับการเมืองประชาธิปไตยแบบใหม่ที่ฐานอำนาจการเมืองมาจาก
กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งหลากหลายของประชาชนที่มีสถาบันทางการเมือง
เข้มแข็งและระบบการเมืองมีสมรรถนะในการทำงานสูง จนเกิดความชอบทำ
ออกไปสู่ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน

ท้ายสุดนี้หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
จะก่อประโยชน์และสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้กับผู้อ่านทุกท่าน

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๓ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒
Vol. 57 No. 3 March 2009

สารบัญ

รัฐธรรมนูญกับการใช้และการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน ปราณพงษ์ ติลภัทร	๗
จะทำอย่างไรกับบัตรสนเท่ห์ ดร.วิรัช จีระแพทย์ ดร.อุทัย อาทิวะช ดร.ธนกร วรปรัชญากุล นายสกุลยช หอพิบูลสุข	๕๘
การเมืองใหม่ (ที่ดีกว่าเก่า?) ดร.เสนีย์ คำสุข	๗๓



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐธรรมนูญ กับการใช้และการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชน *



ปราณพงษ์ ตีลภัทร**

การใช้อำนาจของรัฐและการถ่วงดุลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่าการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการหรือหัวใจสำคัญของการเป็นนิติรัฐ (Legal State) คือ รัฐ ที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยหลักการจัดโครงสร้างทางการปกครองหรือการบริหารรัฐ ที่ถือว่ากฎหมายเป็นใหญ่ ทุก ๆ ภาคส่วนภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครอง ผู้ใช้อำนาจรัฐล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย^๑ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งเพื่อป้องกันการควบคุมมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำต้องผูกพันและ เห็นพ้องด้วย

** พนักงานอัยการ , น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) , น.บ.ท. , พบ.ม. (รป.ม.)

^๑ โปรดดูรายละเอียดในเรื่องนิติรัฐ ใน รศ.ดร.วิษณุ วรรุญญ และคณะ , ตำรา กฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป ตำราตามโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้าน กฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดอกบ๊วย , ๒๕๕๑) หน้า ๓๖



LI RT



อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันปฏิบัติภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยเช่นกัน ซึ่งในเรื่องการใช้อำนาจรัฐและการถ่วงดุลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐต้องเริ่มพิจารณาจากองค์ประกอบของรัฐ จากนั้นจะได้กล่าวถึงอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของความเป็นนิติรัฐ รวมถึงองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และในท้ายสุดจะกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑. รัฐ : ความหมายและองค์ประกอบ

สำหรับความหมายของ “รัฐ” มีผู้มีความเห็นแตกต่างกันไปแล้วแต่ที่จะพิจารณาจากศาสตร์ใด แต่ในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว พอให้ความหมายของ “รัฐ” ได้ว่า “รัฐ” หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้” โดยนักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ได้ให้คำนิยามความหมายของ “รัฐ” ไว้พอที่จะสรุปได้ว่า “รัฐ” หมายถึง ^๓

๑) องค์กรที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน แนวคิดนี้เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตยและรัฐอธิปไตยว่า รัฐมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมาย กับระบบราชการและกับรัฐบาล

^๓ วิษณุ เครืองาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์ , ๒๕๓๐) , หน้า ๔๐.

^๔ J.P.Nettle , “State as (Conceptual Variable)” และ “World Politice” ๑๙๖๔ อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช , รัฐ , พิมพ์ครั้งที่ ๓ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , กรุงเทพ ฯ ๒๕๓๕ หน้า ๒๕-๒๗.

๒) รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงาน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ กับรัฐอื่น ๆ แนวคิดนี้ก็อาจเป็นแนวคิดเต็มเรื่องรัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ก็จะมีความเป็นรัฐ (Stateness) สูง แนวคิดนี้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ลักษณะสองด้านของรัฐ คือ รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม (intrasocial) ด้านหนึ่ง กับรัฐเป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (extrasocial) อีกอย่างหนึ่ง

๓) รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐกับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน เช่น ระบบการศึกษาของรัฐ กับระบบการศึกษาภายใต้การดูแลของเอกชน รัฐวิสาหกิจและภาครัฐบาล กับอุตสาหกรรมของภาคเอกชน เป็นต้น

๔) รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรม อย่างหนึ่ง แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

และอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (๑) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (๒) ดินแดนที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัด (๓) รัฐบาล (๔) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้^๔ (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.





ดังนั้น ในปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงรัฐ รัฐคือ ราษฎรที่รวมกันอยู่ในอาณาเขตอันแน่นอนภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนเอง ฉะนั้นองค์ประกอบของความเป็นรัฐ คือ ๑) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันอยู่ในรัฐ ๒) อาณาเขต ๓) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย

๑) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวอยู่ในรัฐ (ประชากรที่อยู่รวมตัวกันอย่างถาวร)

การกำเนิดรัฐและการอยู่ร่วมกันของราษฎรนั้นก่อนมีรัฐเกิดขึ้นมนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติ ซึ่งภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใดผู้หนึ่ง มนุษย์มีความเป็นอิสระ มนุษย์อยู่กับกฎหมายธรรมชาติ จนกระทั่งยุคโรมันได้มีการพัฒนาแล้วนำเอากฎหมายธรรมชาติมาใช้เป็นกฎหมายบ้านเมือง ขณะเดียวกันก่อนมีรัฐ มนุษย์ก็อยู่กับสิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิมนุษยชนที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่อยู่ในตัวมนุษย์ทุกผู้ทุกนามมีพื้นฐานมาจากการที่มีจิตใจที่ดีเป็นหลักสำคัญ มนุษย์มีสิทธิที่จะไม่ถูกทำลายหรือถูกฆ่า มนุษย์มีเป้าหมายในชีวิตคือ ความสุขสมบูรณ์ มีชีวิตที่ดี

เหตุใดจึงต้องมีรัฐ รัฐเกิดจากการที่มนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติอยู่กับสิทธิตามธรรมชาติแล้วไม่สามารถที่ใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติได้ เพราะไม่มีคนกลางที่จะไปวางกฎเกณฑ์ให้ทุกคนยอมรับร่วมกัน และกฎธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติบางประการที่ยึดถือกันมาไม่มีคนกลางที่จะมาบังคับใช้กฎดังกล่าว ขณะเดียวกันเมื่อมีการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎดังกล่าวก็ไม่มีคนกลางมาตัดสิน ตรงจุดนี้เองเป็นจุดที่มนุษย์เห็นว่าควรที่จะต้องรวมตัวกัน เพื่อสามารถที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ได้ โดยเฉพาะจำเป็นจะต้องมีคนกลางเข้ามาวางกฎให้ทุกคนยอมรับ จำเป็นจะต้องมีคนกลางบังคับใช้กฎมีคนกลางมาตัดสินในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกัน อันนี้เป็นหลักพื้นฐานในการ



สร้างรัฐของมนุษย์ขึ้นเพื่อที่จะเกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดของการเกิดมาเป็นมนุษย์

ในทางวิชาการนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดของการก่อ
กำเนิดรัฐที่สำคัญ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของปราชญ์คนสำคัญ
อยู่ ๓ แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อว่า โทมัส ฮอบส์
(Thomas Hobbes) เน้นเรื่องสภาวะธรรมชาติของคนว่า คนเป็นคนเลวเห็นแก่ตัวจึง
ต้องใช้วิธีสละหรือยกสิทธิตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองหรือเรียกว่าองค์อธิปัตย์ โดย
ให้ผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดเบ็ดเสร็จที่จะทำให้การใช้ชีวิตของมนุษย์
บรรลุเป้าหมายที่ดีสูงสุด กรณีของโทมัสฮอบส์ค่อนข้างเป็นด้านอำนาจนิยมเป็นพื้นฐาน
ของเผด็จการ

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อ จอห์น ลอค
(John Locke) เป็นแนวทางประชาธิปไตยที่เชื่อว่าสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ดี มนุษย์
มีเหตุผลต้องใช้วิธีที่คนตกลงยินยอมให้สิทธิแก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจแล้วใช้อำนาจแทน
แบบมีเงื่อนไข ขณะเดียวกันประชาชนก็ยังมีสิทธิที่จะถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลง
ผู้ปกครองได้ หากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินของตนได้

แนวทางที่สาม เป็นของนักปรัชญาที่ชื่อ ฌอง ฌากส์ รูสโซ
(Jean-Jacques Rousseau) ซึ่งเชื่อว่าสภาวะธรรมชาติเป็นสิ่งที่ดีมนุษย์มีศีลธรรมเห็น
แก่ประโยชน์ส่วนรวม ใช้วิธีให้คนแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันบนพื้นฐานประโยชน์ของ
คนส่วนใหญ่โดยใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรม อำนาจจะอยู่ที่กฎหมายไม่ใช่ตัว
รัฐบาลเพราะอำนาจนั้นเกิดจากการที่คนได้ตกลงร่วมกัน แนวคิดของรูสโซค่อนข้าง
จะเป็นประชาธิปไตยในเชิงเสรีนิยม ประกอบกับมีการประกาศอิสรภาพของอเมริกา
เมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ แนวคิดของรูสโซและการประกาศอิสรภาพของอเมริกาเป็นพลัง
นำไปสู่การปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งเป็นจุดที่เน้นองค์ประกอบของประชาธิปไตย คือ ความ
เสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ





อย่างไรก็ดีหากพิจารณาสังคมประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเน้นเรื่องความเสมอภาค เสรีภาพ แต่ในเรื่องของหน้าที่ เรื่องความรับผิดชอบ บางครั้งมีปัญหา และที่สำคัญคือเรื่องของภราดรภาพ ความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือร่วมใจระหว่างกัน จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยมีผลค่อนข้างสมบูรณ์ อีกส่วนหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย คือ มนุษย์จะต้องมีจิตที่เรียกกันว่า จิตสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย คือ การมุ่งในประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของส่วนตน ถ้าสังคมใดประชาชนแก่งแย่งเอารอดเอาเปรียบกัน โดยมองประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องลำดับรอง สังคมนั้นจะก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างลำบาก ดังนั้น สิ่งที่สำคัญของรัฐตามแนวคิดในปัจจุบัน คือ การสร้าง Social awareness หรือความตระหนักในประโยชน์ของสังคม

สำหรับการสร้างความตระหนักในประโยชน์ของสังคมหรือ Social awareness นั้น โลกยุคปัจจุบันที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ ได้มุ่งเน้นการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชน เรื่องความเป็นประชาธิปไตย เรื่องการค้าเสรี ทั้งนี้ หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงกระแสโลกาภิวัตน์เกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เรื่องของสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ จะพบว่า ประเทศที่เป็นแบบของโลกาภิวัตน์กลับเป็นตัวการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขณะเดียวกันกลับยกเอามาตรฐานความพร้อมของตัวเองมาเทียบเคียงกับประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนา เปรียบเทียบเสมือนกับนำเอาความสะอาดในห้องผ้าตัดมาใช้เป็นมาตรฐานสำหรับห้องครัวซึ่งก่อให้เกิดปัญหา นอกจากนี้ในอดีตมีการทำลายสิทธิมนุษยชนหนักหน่วงมากในยุคของการล่าอาณานิคม เผ่าพันธุ์บางเผ่าพันธุ์แทบจะสูญสลายหายไปในอเมริกาใต้ เพราะการที่ฝ่ายตะวันตกเข้าไปรุกรานชนพื้นเมือง

โลกาภิวัตน์ คือ การรู้เท่าทันโลกไม่ใช่หมุ่นตามโลก โลกาภิวัตน์ในที่นี้ต้องรู้เท่าทันสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบต่อโลกของเรา โลกาภิวัตน์ที่ทำให้บ้านเมืองของเรามีปัญหา โดยสิ่งสำคัญที่ประเทศเรายังไม่เท่าทัน



LIERT



กับโลกาภิวัตน์มีอยู่ ๓ ประการ คือ ๑) ขาดความซื่อตรง ความมีศักดิ์ศรี ๒) ขาดความโปร่งใส ๓) ขาดความเป็นธรรม ทำให้เกิดวิกฤติตามมา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มนุษย์ก้าวล่วงธรรมชาตินำมาซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โลกาภิวัตน์ขณะนี้คู่มา กับโลกาภิวัตน์ กลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะห์ประกาศออกมาชัดเจนจะโจมตีอเมริกา กับพันธมิตรที่ใกล้ชิดภายใต้แผนยุทธการสายลมมรณะ คือ การใช้แก๊ส ใช้เชื้อโรคต่าง ๆ กระแสโลกาภิวัตน์นอกจากการทำลายสิ่งแวดล้อมยังมีความขัดแย้งในเรื่องของอารยธรรมจึงเป็นกระแสที่คงต้องติดตามดูอย่างใกล้ชิด ในความเป็นรัฐที่มุ่งจะอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ให้อยู่ได้อย่างมีความสุข โดยการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย แล้วตัดสินใจให้เกิดความยุติธรรมโดยไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพตลอดทั้งกฎธรรมชาติ

๒) อาณาเขตของรัฐ (ดินแดนที่กำหนดได้อย่างแน่ชัด)

องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ ๒ คือ เรื่องอาณาเขต เป็นเรื่อง ที่แสดงถึงเขตอำนาจของรัฐที่เกี่ยวพันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ในความเป็นสังคมพอเริ่มเป็นรัฐอาณาเขตก็จะเริ่มมีขึ้น ในระยะแรกเป็นอาณาเขตที่ไม่กว้างขวาง ต่อไปก็อาจขยายอาณาเขตออกไปตามกำลังอำนาจของรัฐนั้น ในปัจจุบันเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วอาณาเขตของรัฐต่าง ๆ จะมีความแน่นอนชัดเจน หากเป็นอาณาเขตทางทะเลโดยปกติจะถือ ๑๒ ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่งถือว่าเป็นดินแดนแห่งรัฐ ส่วนเขต ๒๐๐ ไมล์ทะเลรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ได้ อาณาเขตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐ ถ้าไม่มีอาณาเขตก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นรัฐ เช่น บุคคลบางเผ่าแม้จะมีการรวมตัวกันเป็นสังคมแต่ยังคงเร่ร่อนไป ไม่มีอาณาเขตของตัวเอง

๓) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย (รัฐบาลและความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้)



องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ ๓ คือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดแห่งรัฐและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดที่ทำให้เกิดความสามารในการปกครองการบริหารจัดการต่าง ๆ อำนาจที่จะออกกฎหมายมาใช้บริหารประเทศหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้กฎหมาย รัฐจึงมีความเป็นเอกราช มีอิสระที่รัฐอื่นจะมาละเมิดมิได้ ทั้งจะต้องได้รับการยอมรับในความเป็นรัฐจากรัฐอื่นด้วย สหภาพยุโรปขณะนี้ มีประเด็นที่กำลังศึกษากัน คือ อำนาจของศาลสหภาพยุโรป จะมีอำนาจเหนือประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกมากน้อยเพียงใด เรื่องนี้ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกยังคงต้องยึดถือเป็นหลักว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศใครจะละเมิดมิได้ แต่สิ่งหนึ่งที่อาจจะก้าวล่วงเข้ามากระทบได้เป็นจุดที่อยู่ในกรอบของสิทธิมนุษยชน แต่ถ้าวางไปถึงกรณีอื่น ๆ อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของความเป็นรัฐ เพราะมีเช่นนั้นความเป็นรัฐ ซึ่งมีความเป็นอิสระแยกกันในขณะนี้ต้องสลายความเป็นรัฐแล้วรวมกันเป็นในรูปของสมาพันธ์รัฐในอนาคตข้างหน้า

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ตามทฤษฎีดั้งเดิมรัฐ เป็นศูนย์รวมของอำนาจในอันที่จะตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ แต่หากรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีข้อจำกัดก็เท่ากับว่ายอมให้รัฐสามารถกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ ขณะเดียวกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็อาจจะถูกถูกลิดรอนโดยอำนาจรัฐที่เหนือกว่าในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมจึงเห็นว่าแม้รัฐจะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่รัฐเองก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำทั้งหลายของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ สิ่งนี้นำไปสู่สิ่งที่เราเรียกกันว่า นิติรัฐ หรือ Legal state ความเป็น Legal state หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย รัฐต้องใช้อำนาจผ่านตัวแทน อันได้แก่ บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ใช้อำนาจในนามของรัฐ การกระทำของบุคคลเหล่านี้หากได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดแล้วก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ



การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ต้องมีลักษณะ ๓ ประการ คือ

๑. เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

๒. เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ซึ่งได้กระทำไปในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐและเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

๓. การกระทำนั้นต้องเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม การใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคล ซึ่งอาจจะมีการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้อง หรือกระทำการซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นและเป็นจุดที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในปัจจุบัน

๒. อำนาจอรัฐ

ตามที่ได้กล่าวถึงในเบื้องต้นมาแล้วว่า “รัฐ” หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้^๔ และอนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. ๑๙๓๓ มาตรา ๑ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (๑) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (๒) ดินแดน

^๔ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๔๐





ที่กำหนดได้อย่างชัดเจน (๓) รัฐบาล (๔) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้^๖ (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบของรัฐดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจของรัฐที่จะใช้บังคับกับประชากรของรัฐนั้น ซึ่งเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน^๗ ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร จึงได้มีแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่สำคัญในปัจจุบัน ๒ แนวทาง ได้แก่

๑. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทน ๗ ขึ้นทำการแทนตน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ ในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งรูสโซ เห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มี

^๖ เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

^๗ เรื่องเดียวกัน , หน้า ๘





อยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง” โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน “

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมาดังนี้

๑) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

๒) ผู้แทน ฯ เป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทน ฯ ได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทน ฯ ก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) นอกจากนี้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทน เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่ง และการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง“

๓) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ฯ

๒. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมาชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

“ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , ๒๕๓๔), หน้า ๕๖ และดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ . “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ” บทบัณฑิตย เล่มที่ ๕๔ ตอน ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑, หน้า ๑๗๓-๑๘๐

“ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๒-๑๓



ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่^{๑๑}

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จะมีผลตามมา ดังนี้

๑) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี เป็นต้น ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้

๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติมีสภาพบุคคลต่างหากจากประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติหรืออ้างอำนาจว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้

๓) การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ ไม่ใช่สิทธิ

๔) แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกได้แล้ว ก็จะเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน การกระทำ เช่น การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนราษฎรจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด^{๑๒}

สำหรับประเทศไทยมีข้อพิจารณาว่าจะถือทฤษฎีใดในเบื้องต้นเห็นว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่ง เพราะกฎหมายที่สำคัญไม่ว่า รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา จะมีผลใช้บังคับได้

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน , หน้า ๖๑

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , หน้า ๒๒๑



จะต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อน นอกจากนี้การแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งด้วย อีกทั้งในการตัดสินใจของศาล ศาลยังตัดสินในพระปรมาภิไธยด้วย (ทำแทน)

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณา คือ ประเทศไทยยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือเป็นของชาติ เห็นว่า ประเทศไทยไม่ถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมผสานทั้งสองทฤษฎี ดังจะเห็นได้จาก

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากประชาชนชาวไทยจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม คือ ผ่านองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

(๑.๑) สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑.๒) สิทธิในการริเริ่มเสนอขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

(๑.๓) สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติในข้อปรึกษาหรือที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา

(๒) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีการเลือกตั้งทั้ง ส.ส. และ ส.ว.

(๓) ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตนและไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าได้รับเลือกตั้งแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

(๔) การออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. เป็นหน้าที่ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

ด้วยองค์ประกอบของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นประกอบด้วยหลักการทางทฤษฎี จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีอำนาจที่จะบังคับเอาแก่ประชากรหรือบุคคลที่อยู่ภายในรัฐนั้น ๆ ได้ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับโดยผ่านผู้แทนของปวงชนอันได้แก่ รัฐสภา และรัฐอาจออกกฎหมายลำดับรองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ดังกล่าวนั้นก็คือนิติบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นเอง

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐก็ได้มีการแบ่งการใช้อำนาจของตนไว้อย่างชัดเจน

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการในการปกครอง ซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มองเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย^{๓๒} ในบทที่ ๖ ของหมวดที่ ๑๑ ความตอนหนึ่งว่า ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง คือ

(๑) อำนาจนิตินิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปของรัฐ

^{๓๒} มงเตสกีเยอ (เขียน) , วิกาวรรณ ตูยานนท์ (แปล) เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔) , ๖๑๑ หน้า ; เดือน บุญนาค, การแยกอำนาจ, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๕๔๗) และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์, “การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ หน้า ๒๕-๕๐

(๒) อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)

(๓) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

มองเตสกีเออ เห็นว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร

ความมุ่งหมายของมองเตสกีเออ ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาแท้จริงของมองเตสกีเออ ไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วชวนใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเข้าใจน่าจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เสียใหม่ว่า “หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย”

โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสาม มีดังนี้^{๑๓}

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

โดยปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ประกาศใช้นโยบายทั่วไป จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองให้บริหารงานตามนโยบายโดยให้อำนาจและระเบียบวิธีดำเนินงาน

^{๑๓} Juan F. Rivera. **Law of Public Administration**. (Philippines : Kiko Printing Press , 1955) , p. 41-46. อ้างใน ถาวร เกียรติทัฬหี , หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๓/๒๕๔๖ หน้า ๑๗๖-๑๗๘





กำหนดขนาดของกำลังคนและผู้ร่วมงาน ควบคุมดูแลกิจกรรมและสอบสวนการปฏิบัติการณ์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหรือแก้ไขกฎหมายต่อไป

ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายในแง่หลักการกว้าง ๆ แล้วให้ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดโดยการออกกฎ (Rules) ข้อบังคับ (Regulation) หรือที่เรียกว่ากฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) นี้คือสัมพันธภาพที่จำเป็นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประการหนึ่ง แต่อำนาจออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไปต้องไม่ใช่ไปในทางที่ขัดกับกฎหมายแม่บทต่าง ๆ ที่กำหนดสิทธิของบุคคลและในทรัพย์สิน หรือผูกมัดและกำหนดความรับผิดชอบ หรือระบุประเภทความผิดอาญาและกำหนดโทษ ซึ่งต่างไปจากการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถออกกฎหมายได้เองในบางกรณี

ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติให้กฎหมายหลักมีผลใช้บังคับเท่านั้น ไม่ใช่ออกกฎหมายบังคับให้มีผลอย่างพระราชบัญญัติ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยใช้อำนาจภายใต้ข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของตน จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ เช่น กรมที่ดินจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินสาธารณะตามอำนาจที่มีอยู่ โดยตัดอำนาจศาลในอันที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองผู้ครอบครองหรือผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้ และจะกระทำการโดยมิได้คำนึงถึงการบุกรุก การเข้าไปโดยใช้กำลัง บังคับและการอายัดโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ โดยนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๒๖/๒๕๐๖ ที่ได้วินิจฉัยในกรณีที่ฝ่ายบริหารตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓ , ๔ , ๕ และ ๗ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในอันที่จะสำรวจและส่งยกเลิกกับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าได้กระทำได้โดยมิชอบด้วยความเป็นธรรมและสั่งให้มีการออกโฉนดที่ดินใหม่ได้ตามความเป็นธรรม และให้



LIRT

ถือว่าคำสั่งคณะกรรมการเป็นเด็ดขาดจะนำไปฟ้องคดี เพื่อแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นมิได้ ถือว่ามีผลเท่ากับตั้งคณะบุคคลอื่นที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แยกไปจากอำนาจศาลโดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นการแย้งและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

ฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายตุลาการ ถ้ากระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะของสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดเคยตัดสินไว้ว่า “ปัญหาความสมเหตุสมผลของการกำหนดราคาค่าขนส่งของ Railroad Company ที่เกี่ยวข้องกับความสมเหตุสมผลทั้งของบริษัทและประโยชน์สาธารณะ เป็นปัญหาที่ศาลเองควรเข้าไปตรวจสอบด้วยตามหลัก Due Process of Law มิเช่นนั้นบริษัทก็จะถูกลิดรอนสิทธิในการกำหนดราคาที่เหมาะสมในการใช้ทรัพย์สินของตน และถ้าศาลไม่มีสิทธิเข้าไปพิจารณาความสมเหตุสมผลของราคาด้วยแล้ว ก็เท่ากับฝ่ายบริหารเข้าไปลิดรอนการใช้สิทธิในทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายของเอกชน หรือสิทธิในการใช้ทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมถูกลิดรอนให้เสียไป”

ความสัมพันธ์ระหว่างตุลาการกับนิติบัญญัติ

โดยที่ฝ่ายตุลาการจะต้องตัดสินคดีความ โดยเฉพาะข้อพิพาทอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองตามกฎหมาย แต่ก็มิได้หมายความว่า จะต้องวินิจฉัยตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเสมอไป หากว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถสั่งให้ศาลตัดสินตามกฎหมายได้เสมอไป หรือออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาล มิเช่นนั้น “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็จะหมดไป”

ในทำนองกลับกันศาลก็ไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายหรืองดเว้นการออกกฎหมายตามที่ศาลต้องการได้ หรือแม้แต่ที่จะให้ฝ่าย



LIRT

บริหารปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่สั่งตามอำเภอใจ มิเช่นนั้นก็จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ/สมดุลแห่งอำนาจ

ข้อควรระวังตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลควรพิจารณาแต่เฉพาะกฎหมายที่เป็นอยู่ (what the law is) ไม่ใช่กฎหมายที่ควรจะเป็น (what the law should be) เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้ากฎหมายที่ออกมาไม่ฉลาด ก็เป็นเรื่องของประชาชนผู้เสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาเอง

สำหรับประเทศไทย เดิมรัฐธรรมนูญรับรองการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” และ “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติดังเดิม แต่ใช้ถ้อยคำใหม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ทำให้เห็นว่ามีได้ยึดถืออำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นเพียง ๓ อำนาจดังเดิม หากแต่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันออกไปเป็น ๓ องค์กรในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล

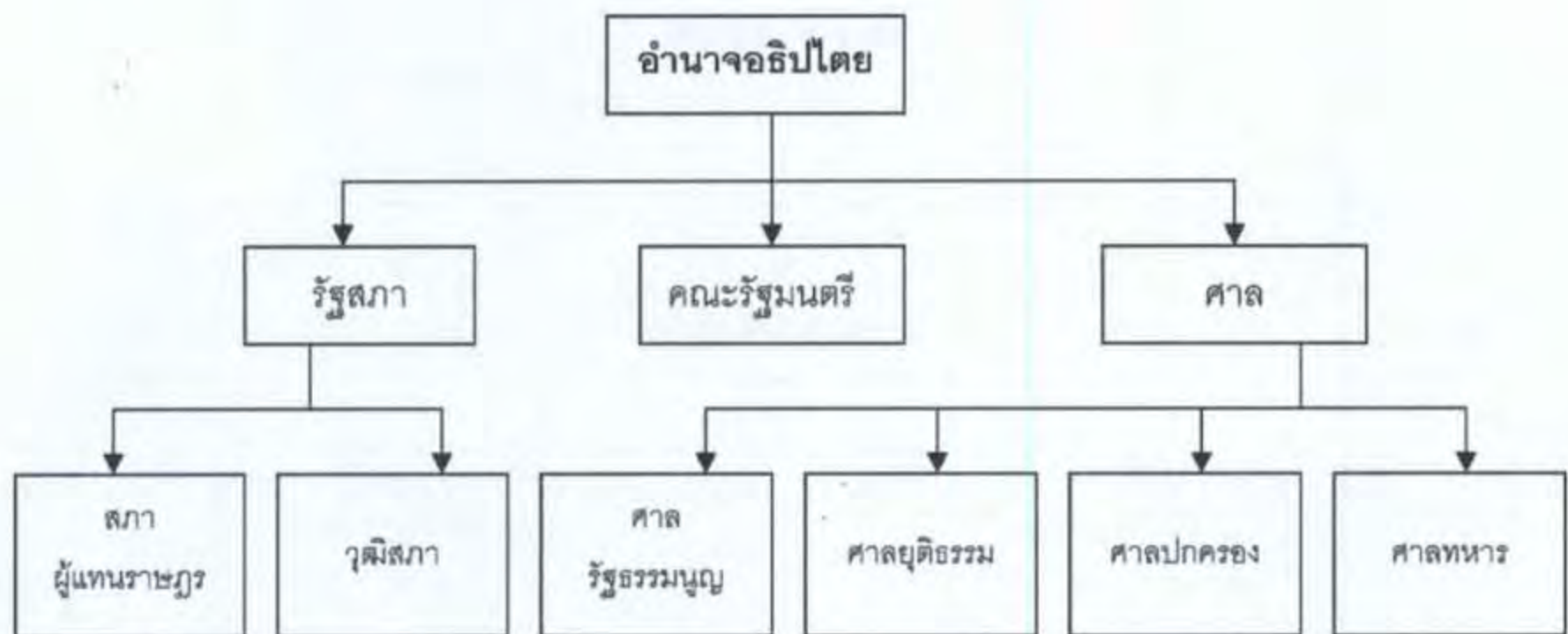
นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างขององค์กรไว้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น

(๑) ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น ความสัมพันธ์ภายในองค์กรรัฐสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงพิจารณาโดยวุฒิสภา





(๒) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ความสัมพันธ์ในเชิงดุล และคานกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีผ่าน กระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยื่นกระทู้โดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐมนตรี หรือศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กรรัฐสภา (พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) และ คณะรัฐมนตรี (พระราชกำหนด) หรือศาลปกครองตรวจสอบคำสั่งทางปกครองหรือ กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง

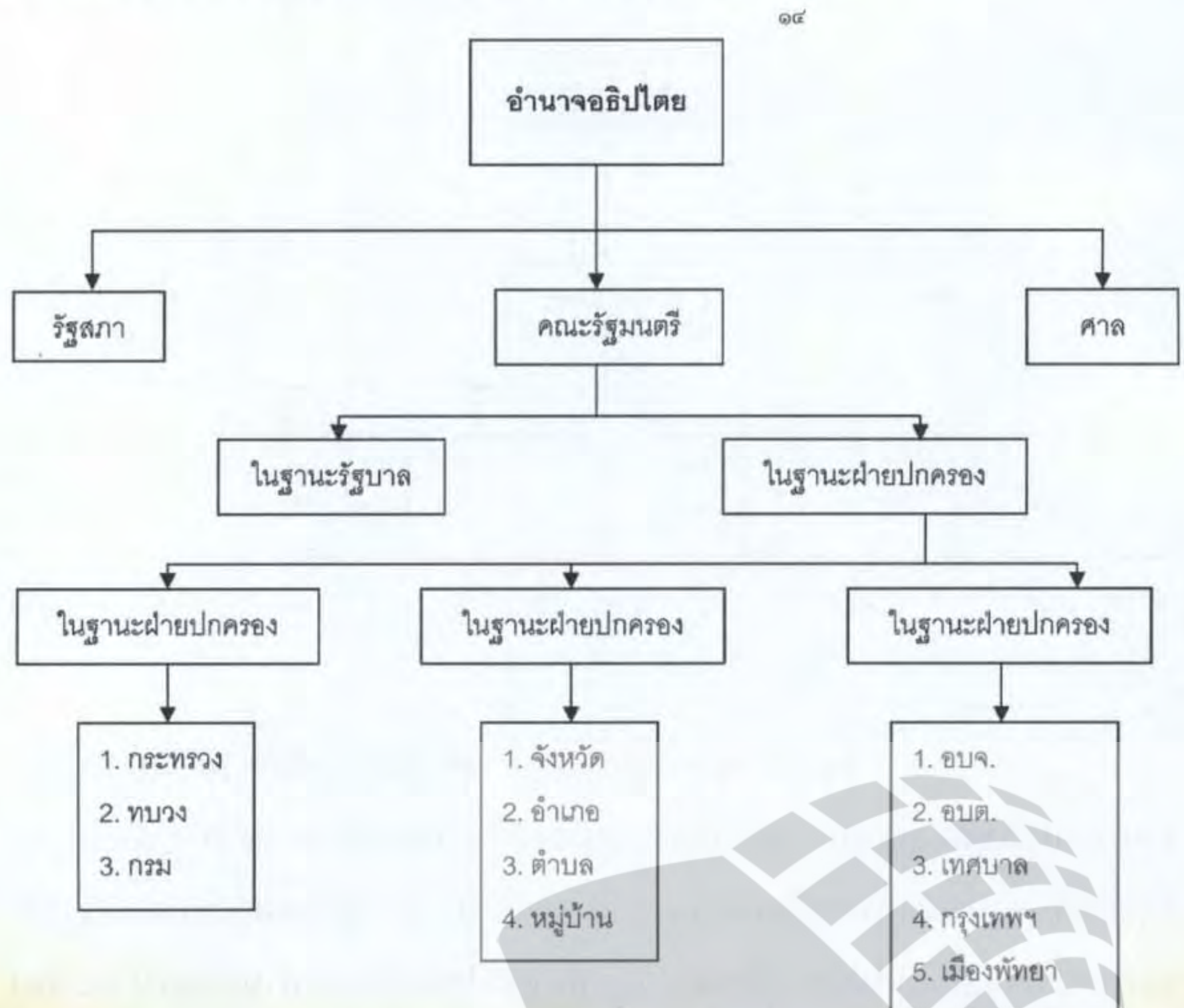


ก. คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหาร งานของประเทศต่อรัฐสภา และเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเวทีต่างๆ ซึ่งในฐานะ นี้จะถูกควบคุมและกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อ จะทำสนธิสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้อง ออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา





ข. คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง ในฐานะนี้รัฐมนตรีแต่ละคนจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงต่าง ๆ ที่แต่ละรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ซึ่งถือว่าในส่วนนี้จัดว่าเป็นฝ่ายปกครองทั้งหมด ซึ่งในฐานะนี้เองที่กฎหมายปกครองโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารจะเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดโครงสร้างฝ่ายปกครองว่าราชการบริหารมีราชการบริหารส่วนกลาง โดยจะมีกระทรวงจำนวนเท่าใด และแต่ละกระทรวงจะมีกรมอยู่จำนวนเท่าใด ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมีจังหวัด อำเภอ ตำบล ฯลฯ และราชการส่วนท้องถิ่น จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น



^{๑๔} ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก ร.ศ. มานิตย์ จุมปา. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖) หน้า ๕๗.



LIIRT

จากลักษณะโครงสร้างของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจในการที่จะใช้อำนาจอย่างกว้างขวางภายใต้คำว่า “กฎหมาย” ที่ได้กำหนดกรอบแห่งการใช้อำนาจไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “การใช้อำนาจของรัฐ” แสดงออกโดยการกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร การกระทำทางตุลาการ



^{๑๕} ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.





๑๖ โปรดดูรายละเอียดใน “คู่มือการใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐” โดย คณะกรรมการจัดเวทีธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๗ ซึ่งผู้เขียนได้มีส่วนในการจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วย.



LIART

๓. การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ

ในการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของความเป็นนิติรัฐ นั้น แบ่งได้เป็น ๔ ประการ

ประการแรก คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ว่า องค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจไม่ให้้องค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในองค์กรเดียว เพราะหากองค์กรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอาจมีการใช้อำนาจที่บิดเบือนก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ การแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นหลักที่ใช้อยู่ในสังคมประชาธิปไตยตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ (Montesquier) การแบ่งการใช้อำนาจเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาใช้บังคับให้เป็นไปตามความต้องการของมนุษย์ที่รวมตัวกัน เพื่อให้สังคมนั้นมีความสุข ด้านการบริหาร คือ การใช้อำนาจบริหารโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้สังคมนั้นเกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสุขแก่คนส่วนใหญ่ และการตัดสินหรือวินิจฉัยตีความกฎหมายโดยอำนาจตุลาการก็จะเป็นอำนาจสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศแบ่งแยกการใช้อำนาจมากกว่า ๓ อำนาจ โดยเฉพาะประเทศที่ไม่ยึดถือหลักประชาธิปไตยเต็มที่ หรือในรูปแบบของเผด็จการ เช่น จีนมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็น ๕ อำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจควบคุมข้าราชการ อำนาจการตรวจสอบ ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. ๑๙๘๗ อำนาจการควบคุมข้าราชการความจริงเป็นหนึ่งในอำนาจบริหาร แต่จีนใช้อำนาจนี้ภายใต้องค์กรที่เรียกว่า สภาประชาชนแห่งชาติ (National People Congress) ที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของจีน หลักของการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากไม่ให้อำนาจมารวมตัวอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว ยังให้แต่ละองค์กรถ่วงดุลกันที่เรียกว่า Check and Balance นอกจากตรวจสอบแล้วยังมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน





ประการที่สอง คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นเครื่องมือในการที่กำหนดรูปแบบ การปกครอง กำกับพฤติกรรมทางการเมือง ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวม ตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดเพื่อจัด ระเบียบการปกครองประเทศและจัดระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กร ต่าง ๆ

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม พจนานุกรมได้กำหนดความหมายไว้ว่า หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความชอบด้วยเหตุผล การที่เป็นนิติรัฐ หรือ เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย การปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ต้องอยู่ในกรอบของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ถ้ากฎหมายล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับ สถานการณ์ หรือรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ก็สามารถนำไปสู่การแก้ไข กฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องแก้ไขยากกว่ากฎหมาย ธรรมดา

หลักของความชอบด้วยเหตุผล หมายความว่า การจะพิพากษาวินิจฉัย เรื่องใด ต้องสมเหตุสมผล อธิบายได้ และสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้อง นั่นคือ หลัก ความยุติธรรม แต่สิ่งที่อยู่เหนือกว่าความยุติธรรมก็คือ ความถูกต้องดีงาม รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระราชนิพนธ์มีความตอนหนึ่งว่า “เมืองใดไร้ธรรมอันอำไพ เมืองนั้นบวรลัษ ณ์แน่นอน” ธรรม ในที่นี้ก็คือความถูกต้องดีงาม โยงไปถึงหลักธรรมทางพุทธศาสนา สอดรับกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานในหลาย วาระถึงเรื่องความพอเพียง ธรรมดา ธรรมชาติ ไม่ปรุงแต่งมากเกินไป รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ หรือกติกาสูงสุดของประชาชนที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลัก การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่ง ของนิติรัฐที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะ



LIRIT



บัญญัติไว้ว่า บรรดาบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้

ประการที่สาม คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายปกครองและตุลาการ

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประการสุดท้าย ก็คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง เช่น คำว่า ค้ำประกันความเป็นมนุษย์ ค้ำประกันความเป็นมนุษย์ก็คือ การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมนุษย์ ไม่กระทำการใด ๆ ที่ไปกระทบต่อชีวิตและร่างกายโดยโหดร้ายทารุณ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงค้ำประกันความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน ก็บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดเจน โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลในการตรากฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย ดังนั้น หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญก็สามารถจะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาล



๔. องค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจโดยองค์ผู้ใช้อำนาจคือพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ดี โดยหลักการแล้วพระมหากษัตริย์จะมีทรงกระทำผิดที่เรียกกันว่า The King can do no wrong พระมหากษัตริย์จะมีทรงต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางการเมือง ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐขององค์พระมหากษัตริย์จึงกระทำผ่านองค์กรของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลในบริบทของสังคมไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่ผูกพันต่อสถาบันนี้ พระองค์เป็นองค์สัญลักษณ์ในบริบทของบ้านเมืองเรา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงตั้งเดือนให้ชื่อนำต่าง ๆ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดวิกฤติของบ้านเมือง พระมหากษัตริย์ก็สามารถใช้พระราชอำนาจที่จะให้ชื่อนำหรือตั้งเดือนเรื่องต่าง ๆ ได้ องค์ผู้ใช้อำนาจรัฐ คือ พระมหากษัตริย์จึงมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองประเทศอย่างมาก ในบริบทพื้นฐานของสังคมเรามีความผูกพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด การใช้อำนาจรัฐก็จะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลเป็นสำคัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญได้ก่อเกิดองค์กรที่เรียกว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์การความเป็นจริงแล้วองค์การตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์การที่บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

องค์การตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ องค์การทางการเมือง องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์การทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ



LIERT



รัฐที่ปกครองระบบรัฐสภา ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายในการปกครองประเทศ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต การที่รัฐธรรมนูญให้มี ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้พรรคการเมืองระดมผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถมีศักยภาพสูงเข้ามาทำหน้าที่ในทางบริหารบ้านเมือง พรรคการเมืองจะมีบทบาทเข้าไปใช้อำนาจรัฐในรัฐสภา อย่างไรก็ตามพรรคอื่น ๆ อาจจะได้ไม่ได้เข้าไปบริหารบ้านเมืองโดยตรงแต่ก็มีความสำคัญในโครงสร้างการรวมตัวทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นจุดสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แม้จะไม่ได้เป็นพรรคที่มี ส.ส.ในสภาเลยก็ตาม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การรวมตัวจัดตั้งพรรคในบ้านเราบางพรรคตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะขอรับการสนับสนุนเงินสนับสนุนพรรคการเมือง จากกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง โดยไม่พยายามทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคไปแล้วทั้งหมดกว่า ๖๐ พรรคด้วยกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรากฎหมาย รวมตลอดทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้คำถาม เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมตลอดทั้งการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น เลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ส่วนวุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่มากกว่าวุฒิสภาในอดีตที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากการกลั่นกรองร่างกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจที่จะถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญเพราะเป็นตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน





รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจะต้องผ่านกระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ขณะเดียวกันเนื้อหาหรือสาระของกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางวิชาการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติแต่มีสถานะที่อยู่เหนือพระราชบัญญัติธรรมดา ในการตรากฎหมายนี้รัฐบาลหรือสภานิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส.ส.หรือ ส.ว.สามารถจะเข้าชื่อกันส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

หลักประการแรก คือ หลักธรรมาธิปไตย หมายถึง ความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่แท้จริง มีกระบวนการตัดสินใจบนฐานของฝ่ายข้างมากที่มีเหตุผล มีคุณธรรม มีฐานอ้างอิง และรักษาประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ตลอดจนการสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม

หลักประการที่ ๒ คือ หลักรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองแล้ว ก็ผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย



LIIRT



การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในกระบวนการตรา และเนื้อหาของกฎหมาย หลักรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการตรากฎหมายใดที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จะไปตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนั้นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

หลักประการที่ ๓ หลักการมีกฎหมายที่ดี เป็นหลักของนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายที่ดี หมายถึง กฎหมายนั้นจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไป และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง ถ้าได้ไปศึกษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดีจะเห็นว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะมีความเข้มงวดมากขึ้นจะต้องมีการตอบคำถามต่อสังคมให้ได้ว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นมีความจำเป็นอย่างไร ในทางรัฐศาสตร์ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลได้ให้สัญญาไว้ต่อประชาชนในการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐบาลเป็นผู้เสนอกฎหมายได้ ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกันแต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองเสียก่อน ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย แนวทางการบริหารจัดการในยุคปัจจุบันกฎหมายควรจะออกมาเท่าที่จำเป็นยังมีกฎหมายออกมามากเท่าใดก็ยิ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากขึ้นเท่านั้น ในการเสนอร่างกฎหมายต้อง



ตอบคำถามตามรายการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตรงนี้เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีสิทธิเข้าประชุมแถลงข้อเท็จจริงแสดงข้อคิดเห็นในที่ประชุมสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียง ขณะเดียวกันก็มีสิทธิขอให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วย

กลุ่มที่ ๒ คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจบริหาร สำหรับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นการบริหารส่วนกลาง ไม่อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญของราชการบริหารส่วนกลางก็คือตัวคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะอยู่ในกฎหมายอื่น

กลุ่มที่ ๓ คือ องค์กรศาล องค์กรศาลถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ระบบศาลในปัจจุบันเป็นระบบศาลคู่คือมีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญคู่กับศาลยุติธรรม ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลทหารก็จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกรณีดังกล่าวไม่รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีสถานะเท่าเทียม



LI RT



กับศาลอื่น แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่มีความสำคัญที่อาจจะเหนือกว่าด้วยเหตุที่ว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาดแล้วมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อีกศาลหนึ่งคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้จะอยู่ศาลยุติธรรม แต่ก็ถือว่าเป็นศาลที่แยกออกมาต่างหาก มีระบบของการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ต่างจากศาลยุติธรรมเป็นระบบการไต่สวน และตุลาการต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ ๔ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง ๗ องค์กรนี้ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีนักวิชาการบางคนเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจที่ ๔ ซึ่งคงไม่เป็นเช่นนั้นเพราะหลักการของการใช้อำนาจมี ๓ ทาง คือ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ ๔ แต่เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการเสริมอำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม ก็เป็นอำนาจบริหาร ขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการไต่สวนวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ตรงจุดนี้เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ ๔ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ จะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล แล้วก็จะมีการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย เป็นการปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม



๕. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามที่ปฏิบัติกันอยู่คือการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของรัฐกับการควบคุมตรวจสอบโดยภาคเอกชน ในหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกระทำได้ ๒ ทาง คือ

๑. **การตรวจสอบโดยประชาชน** เป็นทฤษฎีการตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบโดยประชาชน โดยการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ

๒. **การตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งการตรวจสอบที่สำคัญนี้ ก็คือการตรวจสอบโดยองค์กรศาล และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ ประการแรก เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมาย หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมายหลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือ หลักธรรมาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญ หลักการมีกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจก็คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



LIART



ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากนั้น ยังเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของ ส.ส. ส.ว. รวมทั้ง รัฐมนตรี รวมทั้งการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกรณีที่น่าายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองเนื่องจากปฏิบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรทางศาล ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากการเป็นองค์กรทางการเมืองย่อมสามารถที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเองแต่ในความเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลใด ๆ จะไม่มีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินการด้วยตนเองจะต้องมีคำฟ้องหรือมีคำร้องมาสู่ศาลจึงจะหยิบยกเรื่องนั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้ ความเป็นศาลของศาลรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ คือ ไม่อยู่ในฐานะที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

๑) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างกฎหมาย และกฎหมายที่ใช้บังคับ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายที่ใช้บังคับ ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เมื่อผ่านที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ส.ส. สามารถที่จะใช้สิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย การมีศาลรัฐธรรมนูญตรงจุดนี้เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในยุโรปซึ่งเกิดเป็นครั้งแรกในประเทศออสเตรีย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเสียงข้างน้อยไม่ให้ถูกครอบงำโดยเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยมีอำนาจที่จะให้การตรวจสอบร่างกฎหมายใด ๆ ที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบดังกล่าวเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขในชั้นของสภาได้ต้องใช้องค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางอย่างศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูแลในระยะที่ผ่านมามีร่างกฎหมายที่ ส.ส.เข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากมายหลายฉบับ เช่น ร่าง พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจ ร่าง พ.ร.บ.สหกรณ์ เป็นต้น และท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าร่าง พ.ร.บ.ทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวตกไป และรัฐบาลต้องไปดำเนินการเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่ ส.ส. หรือ ส.ว. ได้มีการเข้าชื่อเสนอผ่านประธานสภาของตนมายังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญส่วนนี้เป็นการตรวจสอบร่าง พ.ร.บ.ทั้งกระบวนการตราและข้อความในร่าง พ.ร.บ.ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้วถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความผิดในเรื่องของการตราไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีสามารถจะรอกการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วส่งร่างกฎหมายนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งก็เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกทางหนึ่ง





๒) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนหลายร้อยฉบับอาจมีบางฉบับ
ที่มีบทบัญญัติไปละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น บุคคลที่ได้รับผล
กระทบสามารถใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็ต้องส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถที่จะใช้สิทธิ
ทางอ้อมเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถยื่นคำร้อง
โดยตรงไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เมื่อประชาชนเกิดปัญหาสิทธิเสรีภาพของ
ตนเองถูกรบกวนโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรม
หรือศาลปกครองหรือศาลทหารก่อน แล้วจึงโต้แย้งต่อศาลนั้นว่าบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่ามีหลักการเดียวกันกับร่าง
กฎหมายที่ยับยั้งไว้

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบร่างกฎหมาย
ที่เสนอมิให้มีหลักการอย่างเดียวกับหลักการของร่าง พ.ร.บ. หรือร่าง
พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ยับยั้งไว้ ปกติการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติถ้าเป็น
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ต้องล่วงพ้น
๑๘๐ วันไปแล้ว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎร
สามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ถ้ามีการ
เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาใหม่ที่มีหลักการคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูก
ยับยั้งไว้อาจจะถูกโต้แย้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยส่งมาให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ



๔) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อบังคับของการประชุม
ฝ่ายนิติบัญญัติ

อีกจุดหนึ่ง คือ การตรวจสอบการออกข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ถ้ามีปัญหาโต้แย้งว่า เป็นข้อบังคับการประชุมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจจะมีการเข้าชื่อส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อย การใช้ช่องทางดังกล่าว สาธารณชนจะคอยจับตามองว่ามีความสมเหตุสมผลแค่ไหน ท้ายที่สุดจะนำไปสู่การตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. ในคราวหน้า นั่นคือ กฎกติกาของประชาธิปไตย

๕) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ร่าง พ.ร.บ.สถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตัดสินปัญหาที่กระทบกระทั่งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีอำนาจที่จะกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่องค์กรในรัฐธรรมนูญไปกระทำการที่ไปก้าวล่วงอำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง และจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีร่าง พ.ร.บ.สถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะรับเอาร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์แล้วก็นำความกราบบังคมทูลขึ้นไปใหม่ เพียงแต่ว่ามีข้อบกพร่องบางประการอยู่ในร่าง พ.ร.บ.สถาบันราชภัฏ เกิดจากการไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะรับกลับมาแก้ไขสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภาแล้ว



นำขึ้นทูลเกล้าฯ ใหม่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การตรากฎหมายเดินต่อไปได้ เป็นการคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ เพราะว่าการปล่อยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งกันไปอาจเกิดความวุ่นวายและเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญ ท้ายที่สุดความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองก็อาจจะตามมา

๖) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีช่องทางอีกทางหนึ่ง คือ การไปร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ทางผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะใช้ดุลพินิจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรณีที่มีการโต้แย้งต่อศาลตามรัฐธรรมนูญมีความต่างกัน กล่าวคือ ถ้าโต้แย้งต่อศาล ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุผลอย่างไร หรือไม่ เมื่อเข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรส่งคำร้องซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบในรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ถ้าหากใช้ดุลพินิจว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เป็นอันยุติ

๒.๑.๒ ประการที่สอง การตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบในกรณีที่มีการกระทำผิดตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแล้วสรุปสำนวนส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ข้าราชการการเมืองอื่นทั้งหมด ๒๐ กว่าตำแหน่ง

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การถอดถอนตามรัฐธรรมนูญมีทั้งเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในความเป็นรัฐเมื่อประชาชนมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของตัวไปดำเนินการแล้ว ขณะเดียวกันก็ยังมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การถอดถอนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน โดยประชาชนต้องเข้าชื่อกัน

๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๓๕ คน คณะรัฐมนตรี หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินปกครองประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองต้องมีสัญญาต่อประชาชนว่าจะเข้ามาทำอะไร เมื่อได้รับเลือกตั้งได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลจัดทำนโยบายแถลงต่อสภา ก็เอาสิ่งที่ให้สัญญาต่อประชาชนนี้เข้ามาทำ ขณะเดียวกันก็ต้องดูแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เอามาผนวกกับสิ่งที่ได้ให้สัญญาต่อประชาชน เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาแล้วคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ยุบกระทรวงใด ตั้งกรมใด ทำได้โดยอิสระดังเช่นนานาประเทศ ผลของการปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของประชาชนว่า พอใจหรือไม่พอใจ ใช้ตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นั่นคือ กติกาหรือหลักของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมี ๒ ลักษณะ คือ

๑. การใช้อำนาจเรียกว่าอำนาจทางบริหาร คือ อำนาจในการกำหนดนโยบาย วางนโยบายในการปกครอง วางนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ครอบคลุมไปถึงการกระทำทางรัฐสภา โดยการเสนอกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย รวมไปถึง การดำเนินการด้านความสัมพันธ์



LIART

ระหว่างประเทศ อำนาจในทางบริหารหรือการกระทำทางรัฐสภาเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา องค์การศาล หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบไม่ได้ การตรวจสอบการถ่วงดุลรัฐบาลเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามาถ่วงดุล มาตราตรวจสอบ

๒. การใช้อำนาจที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินนโยบายโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือผ่านทางองค์การของรัฐ ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรงจุดนี้อยู่ในขอบเขตการกระทำทางปกครอง มีองค์การสำคัญ คือ ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีข้าราชการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล เช่น กรณี ๓๐ บาทรักษาทุกโรคเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ใช้วิธีการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นโยบายนี้นอกจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วยังมีนโยบายที่ออกมาในรูปแบบมติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของกระทรวงซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

ในเรื่องของการกระทำทางปกครองต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นรากฐานของการใช้อำนาจ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่สามารถที่จะกระทำการได้ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมถูกเพิกถอนโดยองค์การที่มีอำนาจคือ ศาลปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นองค์การที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือเป็นองค์การที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีล้วนแต่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น องค์การที่อยู่ในบังคับบัญชากับองค์การในกำกับดูแลนี้ต่างกัน ถ้าองค์การในบังคับบัญชารัฐบาลก็ทำได้เต็มที่ที่จะตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือดำเนินการใด ๆ ภายใต้อำนาจที่กฎหมายให้ได้ ถ้าเป็นเรื่องของการกำกับดูแลทำได้แต่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวล่วงในการใช้ดุลพินิจขององค์การหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแล การออกกฎ

โดยฝ่ายปกครองเป็นการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองแตกต่างจากการออกกฎ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือในกรณีใดกรณีหนึ่ง คำว่า กฎ มีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนคำว่า คำสั่งทางปกครอง มีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมีการกระทำหลายอย่างที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำนอกเหนือหน้าที่ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำที่สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การกระทำที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การกระทำที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นี้คือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีคดีพิพาทซึ่งถือเป็นคดีปกครอง คือ คดีพิพาทเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทอันเนื่องจากการกระทำละเมิดทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความขัดแย้งในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างศาลเป็นผู้ชี้ขาด

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถือหลักในการทำหน้าที่สำคัญคือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักธรรมาภิบาลหรือที่เรียกว่า Good governance หลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่าและหลักของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนก็จะถูกโต้แย้งได้ก่อน



LIERT

ให้เกิดปัญหาตามมา การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกรณีที่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไปกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมสภาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในขณะที่วุฒิสภาได้รับเลือกยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ยังทำหน้าที่ไม่ได้ จะกระทำหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีรูปแบบการตั้งกระทู้ถาม มีทั้งกระทู้ที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ที่ตอบในสภา

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบโดยกรรมวิธีการของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบนี้จะต้องกระทำในขอบเขตที่เหมาะสมไม่ก้าวล่วงไปกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การตรวจสอบโดยองค์กรศาลก็ไปก้าวล่วงถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ได้ การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของศาลปกครองก็เป็นการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร ส่วนการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการไต่สวนข้าราชการ เมื่อ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วก็สรุปสำนวนแล้วส่งฟ้องศาลต่อไป ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะเข้าสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ท้ายที่สุด ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจจะใช้อำนาจในการตัดสินเลือกตั้งว่าจะสมควรเลือกผู้แทนพรรคใดเข้ามารับผิดชอบโครงการบริหารประเทศ

๒.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

การใช้อำนาจตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีศาลหลายระบบ แต่ละศาลจะมีลักษณะของความเป็นศาลเหมือนกัน คือ ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์ และมีวิธีพิจารณาของตัวเอง



การใช้อำนาจตุลาการ หลักของการใช้อำนาจนี้ คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยความเที่ยงธรรม ความชอบด้วยเหตุผลและการไม่มีอคติ เมื่อใดที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการขาดความเที่ยงธรรม ขาดความเป็นอิสระ ขาดความถูกต้องในการทำหน้าที่ ความยุติธรรมก็ไม่มีทางจะเกิดขึ้นได้ ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยส่วนตนของผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หากมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารจะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ถ้าเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบ เช่น กรณีขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีขัดแย้งกันระหว่างศาลแพ่งกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

การใช้อำนาจตุลาการอาจถูกตรวจสอบและถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ การตรวจสอบเพื่อถอดถอน ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลฎีกา หากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็อยู่ในข่ายที่จะถูกถอดถอนได้ การถอดถอนที่ว่านี้กระทำโดยประชาชนเข้าชื่อกันหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกัน ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้ไต่สวน ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้ว่ามีมูลจะต้องหยุดทำหน้าที่จนกว่าวุฒิสภาจะลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ถ้าไม่ถอดถอนก็ทำหน้าที่ต่อไป ถ้าถอดถอนก็ต้องพ้นจากหน้าที่





๒.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ควบคุมการเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกรณีที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กระทบต่อสิทธิมนุษยชน ต่างกันตรงที่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบการกระทำเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตรวจสอบการกระทำทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ เป็นองค์กรตรวจสอบที่ให้ข้อเสนอแนะแล้วนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ไม่มีอำนาจบังคับ ทำได้แต่เพียงว่าแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลให้ดำเนินการแก้ไขหรือแจ้งไปทางรัฐสภา รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จะใช้กรรมวิธีการเข้ามาตรวจสอบหรืออาจฟ้องต่อประชาชนโดยพิมพ์เอกสารเผยแพร่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องวินัยทางการเงินการคลังตรงจุดนี้เป็นจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบของบ้านเรา องค์กรนี้มีความสำคัญที่จะตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ดูแลในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างว่ามีการทุจริตหรือไม่ ถ้ามีการทุจริตมีหลักฐานก็ส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการต่อไป

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจที่ ๔ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ องค์กรบางองค์กรมีอำนาจในการควบคุมการคัดเลือกคนเข้าสู่

อำนาจเพื่อให้ผลดีต่อการปฏิรูปทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะมีการตรวจสอบก่อนเข้าสู่อำนาจ ตรวจสอบระหว่างการใช้อำนาจ ตรวจสอบภายหลังจากการใช้อำนาจแล้ว ซึ่งภายหลังจากการใช้อำนาจแล้วการตรวจสอบจะตามมาอีก คือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความสุจริตในระบบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หลักการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องยึดถือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบกับหลักความยุติธรรม หลักธรรมาภิบาลในการทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน

๖. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญของไทย

องค์ประกอบของรัฐ ประกอบด้วย ราษฎร อาณาเขต และอำนาจรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการ พระมหากษัตริย์ภายใต้ประเพณีการปกครองของเราไม่ใช่เป็นเพียงแต่รูปแบบสัญลักษณ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง เสนอแนะ ตักเตือน เหล่านี้เป็นพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง การใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีกรอบการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้อำนาจรวมอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นกรอบในการใช้อำนาจทั้ง ๓ อำนาจ รวมทั้ง อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้ปรากฏให้เป็นรูปธรรมได้ ถ้าหากว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่



บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรหรือคณะบุคคลเดียว แม้ว่าคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ดังนั้น การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้“อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” ฉะนั้น การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง ^{๑๓}

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน ได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้กับระบบรัฐสภาของไทย ซึ่งน่าที่จะสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของไทย แต่รัฐธรรมนูญและการเมืองของไทยก็ยังคงวนเวียนอยู่ในสภาพ ดังนี้ ^{๑๔}

๑. อยู่ภายใต้กระแสการเมือง มากกว่า เป็นปัจจัยอุปกรณ์ในการกำหนดวิวัฒนาการทางการเมือง
๒. ให้ความสำคัญกับสิทธิในการแข่งขันเข้ากุมอำนาจของผู้ปกครองมากกว่า สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ

^{๑๓} ดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ใน วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑๔ กันยายน, ๒๕๔๗.

^{๑๔} ดูรายละเอียดใน สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา อัดตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกากฎ” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย ในรวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีนาคม ๒๕๕๐.



๓. ให้ความสำคัญในเรื่องการใช้อำนาจเพื่อการปกครองของผู้ปกครองมากกว่า การประกันสิทธิอำนาจของประชาชนในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

๔. รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงเผชิญอยู่กับภาวะวิกฤติความชอบธรรมในขั้นของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ของโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง (fundamental structure) อยู่อีกต่อไป ได้แก่ วิกฤติความชอบธรรมในการสร้างความเป็นสถาบันของ ๑) การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครอง ๒) การสร้างความเห็นพ้องในระบอบการเมืองการปกครอง ๓) การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ ๔) การสร้างผลึกของระบบกฎหมายและการปกครองโดยกฎหมาย ๕) การสร้างกฎเหล็กของระบบนิติรัฐ และ ๖) การสร้างอุดมการณ์ของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งปัจจัยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะสร้างความเปราะบางแก่วงไกวของระบบการเมืองไทยไปพร้อม ๆ กับความไร้เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเอง โดยภาคประชาชนไม่สามารถเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญไทยหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ควรให้ความสำคัญกับวิธีการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทัดเทียมกับการให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองที่จำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่เป็นรากฐานสำคัญ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไทยในอดีตมักละเลยถึงวิธีการในการจัดทำเป็นการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานรองรับของการใช้เหตุผลความต้องการเป้าหมายคุณธรรมและผลประโยชน์ของคนหมู่มากที่แท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีเจ้าภาพหลักของคนหมู่มากที่จะเข้ามามีความเป็นเจ้าของร่วมกัน





๒. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อกำกับควบคุมระบบการเมืองได้ และการสร้างความสามารถในการทำประโยชน์พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาและผลักดันการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ บทเรียนจากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในอดีตล้วนสะท้อนให้เห็นปัญหาร่วมอยู่ใน ๒ ด้าน ดังกล่าวเป็นสำคัญ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการ - กึ่งประชาธิปไตย ก็ตาม ต่างก็ประสบปัญหาเดียวกัน คือ (๑) รัฐธรรมนูญทำหน้าที่พื้นฐานในการควบคุมระบบการเมืองไม่ได้ และ (๒) รัฐธรรมนูญทำประโยชน์พื้นฐานในการผลักดันการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาประเทศไม่ได้ เข้าทำนองปัญหาหนีเสือปะจระเข้ คือ รัฐธรรมนูญแบบไหนก็ใช้ไม่ได้ หากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศขึ้นมาใช้ ก็เจอปัญหาว่าทำหน้าที่พื้นฐานไม่ได้เพราะเอาไปใช้บังคับในการกำกับควบคุมการเมืองไม่ได้ ในทางกลับกันหากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่หวังจะให้ดีเลิศเพียงแต่หวังว่าจะพอปฏิบัติได้ขึ้นมาใช้ ก็เจอปัญหาว่าทำประโยชน์พื้นฐานไม่ได้ เพราะแม้จะเอาไปใช้บังคับตามความต้องการทางการเมืองได้ แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรตามมา เนื่องจากผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศไม่ได้

๓. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต ควรดำเนินจุดหมายให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถสร้างกลไกอัตโนมัติขึ้นมาใช้ในการปรับแก้และรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ในทุกสภาวะการณ์ทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการ คือ (๑) การสร้างกติการ่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยอมรับอำนาจบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดและความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (๒) การสร้างความเชื่อถือร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนมีความเคารพศรัทธา ห่วงแหนและปกป้องรักษาความมั่นคง มีเสถียรภาพ



ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (๓) การสร้างสำนึกร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยึดถือแก่นสาระสำคัญที่การทำหน้าที่และการส่งประโยชน์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นสาระสำคัญแทนการยึดถือแต่รายละเอียดของรัฐธรรมนูญเสียก่อน เพื่อให้คนเห็นแก่กฎมากกว่าเห็นแก่คน เห็นว่า การแก้ไขพฤติกรรมของคนจำเป็นกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (๕) การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนตระหนักในความจำเป็นของการสร้างรากฐานความเห็นพ้องของคนหมู่่มาก ตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการวิธีของการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่า ๆ กับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญสะท้อนถึงเจตนารมณ์ทั่วไปของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น และจะส่งผลเกื้อกูลให้รัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องพื้นฐานความต้องการ เหตุผล ผลประโยชน์ คุณธรรม และเป้าหมายของคนหมู่่มากได้อย่างแท้จริงด้วย

๔. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเสมือนเป็นทรัพย์สินกลางของแผ่นดินร่วมกันของคนทั้งประเทศ และอุดมการณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญ ควรบรรลุถึงเป้าหมายอันปลายที่การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) ได้อย่างแท้จริง

๕. รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรน้อมนำเอาพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตรัสไว้ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” มาใช้เป็นหลักยึดในการกำหนดเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ คือ (๑) มีองค์ประกอบของมรรค (means) ที่มีธรรม (justice) เป็นเครื่องกำกับควบคุมอยู่ และ (๒) มีองค์ประกอบของผล (end) ที่มีประโยชน์ของประชาชน (people interests) เป็นเครื่องมือกำหนดจุดหมายปลายทางอยู่ โดยที่ตั้งอยู่บนฐานของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความยุติธรรม





และความชอบธรรม สามารถเอื้ออำนวยต่อการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ในที่สุด เห็นว่า ^{๑๙} “ทางออกของประเทศไทยที่จะออกนอกวงจรเดิม ๆ คือ ต้องทำให้องค์กรการเมืองของไทยในระบบรัฐสภาอยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้บนพื้นฐานของเหตุผลที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องไม่ยินยอมต่อการกดดันต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้องและเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรการเมืองของไทยจะต้องมี “ผู้นำทางการเมือง” ระดับชาติ ที่ได้รับความเชื่อถือสูงสุดจากคนไทย ซึ่งได้แก่ ผู้นำทางการเมืองที่สามารถนำระบบรัฐสภาของไทยเข้าสู่ระบบรัฐสภาที่มีการปรับปรุงรูปแบบแล้ว (rationalized system) เพราะ “ระบบรัฐสภาที่ปรับปรุงรูปแบบ” จะเอื้ออำนวยแก่การนำคนดีเข้าสู่ระบบการเมืองและลดหรือขจัดการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ



^{๑๙} อมร จันทรมบูรณ์ “ควนสติติวชั้นแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย” ใน วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๗ หน้า ๓๕๕



วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์ ,
๒๕๓๐.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**, กรุงเทพฯ ฯ
: วิญญชน, ๒๕๔๒.

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา “อัตตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับการพัฒนาการความเป็น
“กติกากแห่งกฎ” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบ
นิติรัฐของไทย”, **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๖** สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ มีนาคม ๒๕๕๐.

อมร จันทรสมบูรณ์. “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออก
ของประเทศไทย” **วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๗.**

J.P.Nettle, “State as Conceptual Variable” and “World Politics” 1968.

Juan F. Rirera. **Law of Public Administration**, Philipines : KiKo
Printing Press, 1955.





จะทำอย่างไร กับบัตรสนเท่ห์

* ดร.วิรัช จีระแพทย์

** ดร.อุทัย อาทิวะช

*** ดร.ธนกร วรปรัชญากุล

**** นายสกุลยुช หอพิบูลสุข

ตามที่มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ได้ขอรับความช่วยเหลือจากบัตรสนเท่ห์ โดยผู้ออกบัตรสนเท่ห์ไม่เปิดเผยชื่อ หรือไม่ลงลายมือชื่อ หรือลงลายมือชื่อซึ่งอ่านไม่ออกและไม่ระบุชื่อ จึงมีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งอาจถือได้ว่า น่าจะเป็น

* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๒) (จุฬา), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of Laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รางวัลสภาวิจัยแห่งชาติ : วิทยานิพนธ์ระดับดีเยี่ยม ปี ๒๕๕๐, นักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง รุ่นที่ ๒๒, วปอ. ๓๕๕, ปปร. ๑ สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น ๙ สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด, วตท. รุ่นที่ ๗ วิทยาลัยตลาดทุน, อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด.

** นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) (จุฬา), น.บ.ท., ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายธุรกิจ (ธรรมศาสตร์), ปริญญาโททางกฎหมายอาญาจากมหาวิทยาลัยปารีส ๑ (DEA.) และมหาวิทยาลัยปารีส ๒ (DSU.), ปริญญาเอกทางกฎหมายอาญาและนโยบายทางอาญา เน้นด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (เกียรตินิยมดีมาก พร้อมด้วย การแสดงความยินดีของคณะกรรมการสอบ) จากมหาวิทยาลัยปารีส ๑ (Docteur en Droit, mention très bien avec félicitation du jury).

*** น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.บ.ท. D.S.U. (PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)) สาขากฎหมายแพ่ง, D.E.A. สาขากฎหมายเอกชน, DOCTORAT EN DROIT PRIVÉ (NOUVEAU REGIME) (ROBERT SCHUMAN (STRASBOURG III)) (เกียรตินิยมดีมาก) สาขากฎหมายเอกชน, อัยการประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด.

**** น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), LL.M. in Criminal Justice with Merit (University of Kent at Canterbury), อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด.



การละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เกียรติยศ ชื่อเสียง สร้างความเสียหายแก่ผู้ถูกร้องเรียน รวมทั้ง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ บุคลากร ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ และฝ่ายผู้ถูกร้องเรียนในการดำเนินการดังกล่าว

นอกจากนี้ สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๑๔๘/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ เรื่อง บัตรสนเท่ห์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ และให้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอว่า การที่ทางราชการรับฟังบัตรสนเท่ห์นั้นได้ผลน้อย จากสถิติที่สำรวจไว้ปรากฏว่ามีมูลความจริงเพียง ๓๐% เท่านั้น และยังมีผลเสียหายที่เกิดขึ้นอีก คือ

๑. เปิดโอกาสให้มีการกลั่นแกล้งกัน
๒. ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการสืบสวน
๓. ต้องเสียกำลังเจ้าหน้าที่ไปทำการสืบสวน
๔. ทำให้เจ้าหน้าที่เสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน
๕. เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติงานโดยเด็ดขาดเพราะกลัวถูกบัตรสนเท่ห์
๖. สนับสนุนให้ประชาชนเป็นคนขลาดไม่กล้าแสดงความจริง

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยในการที่ไม่รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่ บัตรสนเท่ห์รายใดที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏ ชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน จึงควรรับพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะราย และเห็นว่าเนื่องจากบัตรสนเท่ห์นี้มีส่งไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หลายแห่ง เมื่อจะไม่รับพิจารณาแล้ว ก็ควรจะได้มีระเบียบเพื่อถือปฏิบัติในแนวเดียวกันทั้งหมด



มติคณะรัฐมนตรี

ที่ น.ว. ๑๔๘/๒๕๐๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๐๒

เรื่อง บัตรสนเท่ห์
กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมว่าการที่ทางราชการรับฟังบัตรสนเท่ห์นั้นได้ผลน้อย จากสถิติที่สำรวจไว้ปรากฏว่ามีมูลความจริงเพียง ๓๐% เท่านั้น และยังมีผลเสียหายที่เกิดขึ้นอีก คือ

๑. เปิดโอกาสให้มีการกลั่นแกล้งกัน
๒. ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการสืบสวน
๓. ต้องเสียกำลังเจ้าหน้าที่ไปทำการสืบสวน
๔. ทำให้เจ้าหน้าที่เสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน
๕. เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติงานโดยเด็ดขาดเพราะกลัวถูกบัตรสนเท่ห์
๖. สนับสนุนให้ประชาชนเป็นคนฉลาดไม่กล้าแสดงความจริง

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยในการที่ไม่รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์รายใดที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจน ชัดเจน ชี้พยานบุคคลแน่นอน จึงควรรับพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย และเห็นว่าเนื่องจากบัตรสนเท่ห์นี้มีส่งไปยังกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ หลายแห่ง เมื่อจะไม่รับพิจารณาแล้ว ก็ควรจะได้มีระเบียบเพื่อถือปฏิบัติในแนวเดียวกันทั้งหมด

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ ลงมติเห็นชอบด้วย และให้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

จึงขอยืนยันมาเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) มนูญ บริสุทธิ์
(นายมนูญ บริสุทธิ์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี



ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีการรวบรวม ปรับปรุง แก้ไข และกำหนดหลัก
เกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับระเบียบการสอบสวนเรื่องราวร้องกล่าวโทษ
ข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยและการรับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ใหม่ ให้มีความสมบูรณ์
อยู่ในแบบเดียวกัน ดังนี้

ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๑๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑

เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และ
การสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย
เรียน (เวียนกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บัญชีรายชื่อมติคณะรัฐมนตรี/คำสั่งนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับ
การร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียน
กล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยที่ยกเลิก
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๘.๓/
๙๑๒๕ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑
๓. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗/๐๙.๒/๕๘๐
ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑
๔. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๐

เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับระเบียบการสอบสวนเรื่องราวร้อง
กล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย และการรับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ จำนวน ๒ ฉบับ
และคำสั่งนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการจำนวน
๑ ฉบับ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีและ
คำสั่งนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษ
ข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยดังกล่าว



LIERT



ได้ถือปฏิบัติมานานแล้ว สมควรนำมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมา รวบรวม ปรับปรุง แก้ไขและยกร่างเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ใหม่ ให้มี ความสมบูรณ์อยู่ในฉบับเดียวกัน โดยมีความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ละเอียดชัดเจน สะดวกในการอ้างอิงและเหมาะสมในการถือปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้นำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียน กล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมากำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งกระทรวง มหาดไทย สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอความเห็นมา เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ พิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนาย ก รัฐมนตรีดังกล่าว โดยพิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฉบับ และกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษ ข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยขึ้นใหม่ดังนี้

๑. เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการ ในเบื้องต้นให้ ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายชื่อระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น

๒. ส่งสำเนาเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการโดยปิดชื่อผู้ร้องหรือสำเนาบัตร สนเท่ห์ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวโทษทำการสืบสวนทางลับว่ามีมูลความจริงเพียงใด หรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ทั้งนี้ ให้รีบ ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องทราบ

๓. ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ได้รับเรื่องราวฯ แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบใน ทางลับหลังจากที่ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ และภายหลังการสืบสวนในเวลาอันสมควร

๔. ถ้าปรากฏว่า มีความจริงอันเป็นกรณีความผิดทางกฎหมายบ้านเมือง ให้ดำเนินการคดีทางอาญา ถ้าปรากฏมีมูลความจริงเป็นกรณีความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการ สอบสวน หรือตั้งกรรมการสอบสวนไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

๕. ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้องและพยาน อย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียนหรือการเป็น พยานนั้น





๖. ในการดำเนินการตามขั้นตอนสืบสวนในทางลับเพื่อหาข้อเท็จจริง หากเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนในทางลับได้กระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษหรือบุคคลภายนอก และความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำในหน้าที่ แม้มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ลงมติว่า

๑. อนุมัติให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง การสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๙๖ เรื่อง ระเบียบการสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ เรื่อง บัตรสนเท่ห์ทั้ง ๓ ฉบับ

๒. เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยปรับปรุงข้อ ๕ เป็นว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้อง พยาน และบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวน อย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยาน หรือการให้ข้อมูลนั้น และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป”

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม

(นายวิษณุ เครืองาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า จากข้อเท็จจริงและมติคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ จะมีแนวทางปฏิบัติหรือการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ใดๆ การดำเนินการตามหลักสากลนี้เป็นอย่างไร



LIIRT

การพิจารณาในทางแพ่ง

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่วางหลักปฏิบัติไม่รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นจะได้ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมชัดเจน ตลอดจนพยานบุคคล ที่แน่นอน จึงจะควรรับพิจารณาไว้เป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะราย นั้น เป็นหลักปฏิบัติที่ สอดคล้องกับหลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้ (the principle of bilateral hearing หรือ le principe de la contradiction)^๑ ซึ่งเป็นหลักที่กำหนดให้ คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายกล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ต้องมีโอกาสทราบข้ออ้าง ข้อต่อสู้ ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และมีโอกาสนำ พยานหลักฐานมาโต้แย้งคัดค้านต่อสู้ข้อกล่าวหา นั้น ซึ่งในการดำเนินการตามหลัก ฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีนี้ จะต้องมีการระบุโดยชัดเจนถึง รายละเอียดของข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานที่ใช้สนับสนุนข้อกล่าวหา และต้อง แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถทราบรายละเอียดของข้อ กล่าวหาและพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายใช้เป็นข้อสนับสนุนข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจนเพื่อ จะได้สามารถโต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานของอีกฝ่ายได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการใช้สิทธิโดยสุจริต (good faith หรือ la bonne foi) ด้วย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งสวิส ตามมาตรา ๒ วรรคสอง^๒ กำหนดว่า การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (abuse of right) ย่อมไม่ได้รับการ ค้ำครองโดยกฎหมาย และประมวลกฎหมายแพ่งออสเตรีย มาตรา ๑๒๙๕ วรรคสอง^๓

^๑ Henry SOLUS et Roger PERROT, Droit judiciaire privé, tome 3 : Procédure de première instance, Sirey, 1991, n° 106 - 125 ; Jean - Louis BERGEL, Théorie générale du droit 2^e éd., Dalloz, 1989, p.327 และ Walther J. HABSCHEID, pp.358-365.

รายละเอียดดูใน วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ "หลัก และทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม ๑" พิมพ์ครั้งที่ ๒, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙, หน้า ๒๐๙ ถึง ๒๑๔.



กำหนดว่าบุคคลใดใช้สิทธิโดยมีเจตนาขัดแย้งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น และศาลฝรั่งเศสก็ได้ตัดสินรับรอง รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฝรั่งเศสก็ได้บัญญัติรับรอง เรื่อง การใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริตไว้ว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีโดยมีเจตนาถ่มแกล้งหรือก่อให้เกิดความเสียหาย มิใช่กระทำไปเพื่อประโยชน์ในทางกฎหมายโดยชอบ ต้องถูกลงโทษปรับและอาจถูกเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕ ก็ได้กำหนดหลักการใช้สิทธิโดยสุจริตไว้ว่าในการใช้สิทธิบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต และในมาตรา ๔๒๑ กำหนดให้ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นเป็นการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในการกล่าวหาบุคคลใดต้องกระทำการโดยเจตนาสุจริตเพื่อให้เกิดประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายโดยมิใช่มุ่งเพื่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด



^๖ Joseph VOYAME, Bertil COTTIER et Bolrvar ROCHA เรื่อง “L’abus de droit en droit compare” ใน les Actes du dix-neuviemè Colloque de droit européen, Luxembourg, 6-9 november 1989 และ L’abus de droit et les concepts équivalents : principe et applications actuelles, Conseil de l’Europe Strasbourg, 1990, p.44. อ้างโดย วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๒๓.

^๗ Ibid.

^๘ Jean VIVILATTE, L’amende civile pour l’abus de droit de plaideur, Gaz.pal. 1978, I,doctr.,p.305. อ้างโดย วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๒๕.



การพิจารณาในทางอาญา

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หลักสากลในทางอาญากรณีการร้องเรียน เป็นบัตรสนเท่ห์ที่มีรายละเอียดข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

บัตรสนเท่ห์ (anonymous allegation) หมายถึง จดหมายฟ้องหรือกล่าวโทษผู้อื่นโดยมิได้ลงชื่อหรือไม่ลงชื่อจริงของผู้เขียน^๔

สถานะของบัตรสนเท่ห์ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พยานหลักฐานซึ่งน่าจะ พิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้^๕ และเมื่อได้ อ้างพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลแล้ว ศาลมีดุลพินิจในการวินิจฉัยซึ่งนำพยาน หลักฐานดังกล่าว โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ห้ามมิให้ศาลพิพากษา ลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่า มีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด และ ในกรณีที่มีความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์ แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย^๖

^๔ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ <<http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>>

^๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๖ บัญญัติว่า “พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มีได้เกิดขึ้นจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบ ประการอื่น และให้สืบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการสืบพยาน”

^๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุล พินิจวินิจฉัยซึ่งนำพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิด จริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่ง ความสงสัยนั้นให้จำเลย”





ในส่วนของหลักฟังความสองฝ่าย (the principle of bilateral hearing) ซึ่งในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “หลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี” (le principe de la contradiction) ดังกล่าวมาแล้ว ยังเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความในคดีทุกประเภทด้วย

แนวความคิดของหลักดังกล่าว มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมันตามหลักที่ว่า “audi alteram partem” หรือ “audiatur et altera pars” ซึ่งหมายความว่า ศาลจะต้องรับฟังคู่ความทุกฝ่ายก่อนจะมีคำพิพากษา โดยมีเหตุผลว่า คำพิพากษาศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะต้องเกิดจากการที่คู่ความในคดีได้มีโอกาสเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ช่วยให้ศาลสามารถพิพากษาประเด็นแห่งคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งคำพิพากษาศาลดังกล่าว จะมีขึ้นได้ต่อเมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมีโอกาสเสนอข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ และนำพยานหลักฐานต่างๆ เข้าสู่สนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวอ้างของตน รวมทั้ง ความเห็นที่ตนเห็นว่า เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี และคู่ความทุกฝ่ายมีโอกาสได้ทราบข้ออ้างข้อต่อสู้ ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี ภายในระยะเวลาอันสมควร

หลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี จึงเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง จนถือได้ว่าเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ หรือแม้กระทั่งเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว โดยหลักนี้ได้รับการกำหนดรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในยุโรป และในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในประเทศฝรั่งเศสหลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีนี้ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๓๘ โดยศาลยุติธรรมสูงสุดของฝรั่งเศสวินิจฉัยว่า การต่อสู้คดี (la défense) เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (droit naturel) อย่างหนึ่ง บุคคลทุก



คนไม่ควรถูกพิพากษาโดยไม่ถูกซักถามหรือไม่มีโอกาสต่อสู้คดี นอกจากนี้หลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี ยังเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งในหลักสองประการของหลัก Natural justice ด้วย โดยอีกหลักหนึ่ง คือหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีนี้ จึงส่งผลให้คู่ความแต่ละฝ่ายเกิดสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีซึ่งกันและกัน และศาลเองก็ต้องมีหน้าที่ต้องควบคุมจัดการดูแลและดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ตามหลักฟังความสองฝ่ายหรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี และต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามหลักนี้ด้วย^๕

ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด ลำพังเพียงแต่บัตรสนเท่ห์ซึ่งมีข้อความกล่าวโทษบุคคลอื่น ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความจริงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวโทษกระทำความผิดหรือไม่ จึงไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ นอกจากนี้ บัตรสนเท่ห์ยังไม่มีรายละเอียดที่แจ่มชัดของผู้กล่าวหาว่าเป็นใคร และโดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีรายละเอียดของพยานหลักฐานที่ใช้อ้างประกอบข้อกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถทราบรายละเอียดของเรื่องที่ถูกลกล่าวหา และพยานหลักฐานที่ใช้อ้างประกอบข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจน อันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหาได้ตามหลักฟังความสองฝ่าย หรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี และศาลย่อมไม่พิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาจากข้อความบัตรสนเท่ห์เท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงในบัตรสนเท่ห์ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง บัตรสนเท่ห์จึงไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยได้

^๕ ธนกร วรปรัชญากุล, ศาลรัฐธรรมนูญแห่งการไต่สวน กระทบสิทธิ การโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีหรือไม่, มติชนรายวัน, วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๑, หน้า ๖ และ ๗, ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๒๓๔, http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid=01acto1121251§ionid=01





คุณค่าของบัตรสนเท่ห์

ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปคือ เมื่อบัตรสนเท่ห์ไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ จึงไม่สมควรรับฟังข้อเท็จจริงในบัตรสนเท่ห์ใช่หรือไม่

ในประเด็นนี้ เห็นว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ^๙ แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนไม่สามารถทราบได้เองว่า มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เมื่อไร ที่ใด และมีการกระทำความผิดอย่างไร คดีที่พนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนได้ มักจะเริ่มจากการที่ผู้เสียหายมาร้องทุกข์หรือมีบุคคลมากล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่า มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ภายหลังจากได้รับทราบข้อเท็จจริงจากคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้ว พนักงานสอบสวนจึงเริ่มทำการสอบสวนคดีอาญา

แม้ว่าบัตรสนเท่ห์ไม่สามารถใช้อ้างเป็นพยานหลักฐาน และศาลจะไม่รับฟังบัตรสนเท่ห์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบัตรสนเท่ห์อาจมีประโยชน์ในการชี้ให้พนักงานสอบสวนทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น กฎหมายจึงไม่ได้ห้ามเด็ดขาดว่าพนักงานสอบสวนไม่ต้องสอบสวนทราบในกรณีบัตรสนเท่ห์แต่ให้เป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนหรือไม่ก็ได้^{๑๐} ดังนั้น หาก

^๙ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒(๑๑) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

^{๑๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

- (๑) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมร้องทุกข์ตามระเบียบ
- (๒) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน
- (๓) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ”

ข้อเท็จจริงในบัตรสนเท่ห์มีเนื้อหาเพียงพอที่จะทำให้ทราบว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงและผู้ถูกกล่าวหาหน้าจะเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนย่อมมีหน้าที่ต้องสอบสวนในเรื่องที่ปรากฏในบัตรสนเท่ห์ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานอื่นและนำตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป บัตรสนเท่ห์ในลักษณะเช่นนี้จึงมีคุณค่าและควรรับฟัง เพราะจะเป็นประโยชน์ในการสอบสวนและปรามปรามอาชญากรรม

แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับบัตรสนเท่ห์

เนื่องจากข้อเท็จจริงในบัตรสนเท่ห์อาจมีประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกกล่าวหา Oxford City County ในสหราชอาณาจักร จึงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการร้องเรียนด้วยบัตรสนเท่ห์ว่า เมื่อมีบัตรสนเท่ห์ Oxford City County จะทำการสอบสวนเฉพาะในกรณีที่เห็นว่า เรื่องที่กล่าวหาร้ายแรง น่าเชื่อถือ และสามารถหาพยานหลักฐานได้^{๑๑}

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรี มีการพิจารณาบัตรสนเท่ห์ที่สามารถรับไว้พิจารณาได้ต้องระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจน ตลอดจนถึงพยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น^{๑๒} ดังนั้น ข้อมูลในบัตรสนเท่ห์ฉบับใดที่ระบุหลักฐาน กรณี

^{๑๑} Oxford City Council, 'Anonymous Allegation'<http://www.oxford.gov.uk/council/anonymous-allegations.cfm>

Anonymous allegations

This policy encourages officers to put their names to allegations but the council will sometimes investigate allegations made anonymously. In deciding whether to investigate an anonymous allegation, the council will consider how serious it is, whether it is believable and whether evidence can be got from a non-anonymous source.

^{๑๒} หนังสือที่ นร ๐๒๐๖/ว๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการสอบสวนเรื่องราว ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัย



LIR



แวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน จึงต้องรับไว้พิจารณา เพื่อทำการสอบสวนและนำตัวผู้กระทำผิดตามที่ปรากฏในบัตรสนเท่ห์มาลงโทษต่อไป

กล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการตามบัตรสนเท่ห์ของไทยนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่ได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ ได้วางหลักปฏิบัติว่า จะไม่รับพิจารณบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้น จะระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน จึงควรรับพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะราย

ต่อมา ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รวบรวมปรับปรุงแก้ไขและกำหนดแนวทางปฏิบัติขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดขึ้นใหม่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ นั้น ก็ยังยึดถือหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ ได้วางไว้ โดยในข้อ ๑ ของหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ได้กำหนดว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการในเบื้องต้นให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น”

แสดงว่า คณะรัฐมนตรียังกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติสำหรับการร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์เช่นเดิม เนื่องจากหากมีการดำเนินการตามคำร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ทุกรายนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกลั่นแกล้งกัน และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเสียกำลังใจ ไม่กล้าปฏิบัติงานโดยเด็ดขาดเพราะกลัวบัตรสนเท่ห์ ตามเหตุผลที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๒

จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งผ่านการพิจารณาเสนอความเห็นของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดหลัก





เกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักสากล โดยเฉพาะใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของ Oxford City County อย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

(๓) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษ หรือบันทึกคำกล่าวโทษ”

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักการเดียวกัน ดังนั้น หลักปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นหลักปฏิบัติที่เหมาะสม โดยเป็นหลักปฏิบัติที่สอดคล้องชอบด้วยหลักกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักฟังความสองฝ่าย หรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดี และหลักการใช้สิทธิโดยสุจริต จึงเห็นควรยึดถือหลักปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หรือการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกล่าวโทษกันโดยผู้กล่าวโทษหรือร้องเรียนไม่เปิดเผยตัวเอง ดังนั้น จึงเห็นว่า โดยหลักการเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับคำร้องเรียนหรือคำกล่าวโทษข้าราชการซึ่งกระทำโดยบัตรสนเท่ห์นั้น ไม่ควรรับเรื่องการร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่มีหลักฐานหรือกรณีแวดล้อมชัดเจน ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รวมทั้ง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับหลักสากล ในเรื่องหลักฟังความสองฝ่าย หรือหลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้ (the principle of bilateral hearing หรือ le principe de la contradiction) จากหลักกฎหมายโรมันในเรื่อง audi alteram partem หลักการใช้สิทธิโดยสุจริต (good faith) และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)





การเมืองใหม่ (ที่ดีกว่าเก่า?)

ดร.เสนีย์ คำสุข*

สภาพและประเด็นปัญหา

ชีวิตประจำวันของแต่ละคนในสังคมมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่คล้ายคลึงกัน คือการเผชิญกับ “ปัญหา” และ “อุปสรรค” ต่าง ๆ และต้องคิดหาทางแก้ไขปัญหา หรือแม้แต่หลีกเลี่ยง และ/หรือหาทางบรรเทาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านั้น คนที่ดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างปรกติสุข และมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่าง ๆ จึงเป็นผู้ที่มีความสามารถ มีทักษะ และมีความเข้มแข็งมากพอสมควร ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา

สังคมมนุษย์ทุกสังคมในทุกยุคสมัย ก็เผชิญกับความท้าทายในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ พร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยน และเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของสังคมให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ทั้งเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยกับปัญหา/อุปสรรคในขอบเขตจำกัดหรือจุลภาค

*รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)



LIRT



และการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ รุนแรง และรวดเร็ว จากผลกระทบของปัญหา/อุปสรรคขนาดใหญ่ และลึกซึ้งหรือมหภาค

สังคมการเมืองไทย ณ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำลังเผชิญกับปัญหาท้าทายค่อนข้างใหญ่ มีเงื่อนไขปัญหาหลายจุดและเกี่ยวพันต่อเนื่องกันมาหลายสิบปี หลังจากเผชิญกับการท้าทายเพื่อการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อเนื่องมา

การเมืองไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งขนาดและระดับต่าง ๆ กัน ตั้งแต่จุลภาคไปจนถึงมหภาคหลายครั้งในรอบเกือบสี่ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางประชาธิปไตยชัดเจนขึ้น หลังเหตุการณ์ (รุนแรง) ๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ แล้วก็ย้อนกลับมาสู่อำนาจนิยม (authoritarianism) โดยทหาร ดำรงและข้าราชการพลเรือนอีกครั้งในอีก ๓ ปีต่อมา ด้วยกลไกรัฐประหาร ๒ ครั้ง การเปลี่ยนแปลงในลักษณะ “รวมขอมกัน” ของอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มทุน และธุรกิจที่ใช้กลไกการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หรือธนาธิปไตย (Plutocracy) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๓๔ จนเกิดระบบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย หรือ Semi-Democracy (กึ่งอำนาจนิยม หรือ Semi-Authoritarianism) ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางอำนาจนิยมในช่วงสั้น ๆ หลังการรัฐประหารตอนต้นปี ๒๕๓๔ แต่พลังชนชั้นกลางที่เรียกร้องประชาธิปไตยก็ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่แนวทางประชาธิปไตยได้อีกในปีต่อมา หลังจากเหตุการณ์ (รุนแรง) ๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ กระแสความต้องการ “ปฏิรูปการเมือง” (political reformation) ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และระบบการเมืองอีกครั้ง พร้อม ๆ กับการก่อเกิดพลังที่เข้มแข็งและเป็นเอกภาพของกลุ่มทุนและธุรกิจอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จากผู้นำที่มีบารมีทางการเมืองมาก คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เสนอแนวทางการเมืองใหม่ (ตามวิสัยทัศน์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ เอง) การเสนอนโยบายที่ตรงกับความคาดหวังของคนไทย และประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ การใช้กลไกตลาดการเมือง





(political market) เพื่อการรณรงค์ทางการเมือง พร้อม ๆ กับการทุ่มเงินทุนจำนวนมากเพื่อเปลี่ยนภาพพจน์ “นักธุรกิจมหาเศรษฐี” ไปสู่ “ผู้นำทางการเมืองที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลในกระแสโลก” รวบรวมและรวมเอานักการเมืองหน้าเก่า-หน้าใหม่จากหลายกลุ่ม เข้ามาอยู่ในพรรคเดียวกัน การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทย ของ พ.ต.ท.ทักษิณ จึงได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น จาก ๒๔๗ ที่นั่ง เป็น ๓๗๖ ที่นั่ง (จาก ส.ส. ทั้งหมด ๕๐๐ คน) กระบวนการคอร์ปชั่นที่ซับซ้อน แยกย่อย และผลจากการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ก็สร้างความชอบธรรมให้เกิดการใช้กลไกรัฐประหารของฝ่ายทหารและตำรวจอีกครั้งหนึ่ง ในปี ๒๕๔๙ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุคปฏิรูปการเมืองค่อนข้างจะมีแรงหนุนและกระแสการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเข้มข้นยิ่งกว่าทุกครั้ง จนดูเหมือนว่าเป็นการเผชิญหน้าและทำทลายกันครั้งสำคัญระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับอภิชนาธิปไตยขึ้น

ความขัดแย้งและเหตุรุนแรงระหว่างฝ่าย ‘ทักษิณนิยม’ กับฝ่าย ‘ต่อต้านระบอบทักษิณ’ ได้เกิดขึ้นหลายครั้ง หลังจากการเลือกตั้งที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ๒ เมษายน ๒๕๔๙ และการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ตั้งแต่เหตุการณ์ที่กลุ่มต่อต้านเผด็จการ (ฝ่ายทักษิณนิยม) ปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจบริเวณใกล้ ๆ บ้านพัก พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๐ เหตุการณ์ปะทะกันย่อย ๆ ระหว่างผู้สนับสนุนของทั้งสองฝ่ายหลายครั้งในหลายจังหวัด ในปี ๒๕๕๑ และการปะทะกันครั้งใหญ่ระหว่างฝ่ายต่อต้านระบอบทักษิณ ภายใต้ชื่อ “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” (People’s Alliance for Democracy หรือ PAD) กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่หน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑





นอกจากความขัดแย้งและการปะทะกันทางกายภาพแล้ว ก็ได้เกิดวาทกรรมการเมืองประชาธิปไตยระหว่างสองฝ่ายอยู่ตลอดเวลา เพราะต่างก็มีเงินทุน กำลังคน กลุ่มสนับสนุน กลไกสื่อ และความสามารถในการคิดภาษาวาทกรรมด้วยกันทั้งสองฝ่าย จนสภาวะการณ์ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้ากันค่อย ๆ กลายเป็นสภาวะการณ์ถาวรและเด่นชัด ไม่ใช่วิกฤตชั่วคราว และคลุมเครือ เหมือนที่เคยเกิดขึ้นหลายครั้งก่อนหน้านี้



อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อยุติแนวโน้มการเกิดความรุนแรงครั้งใหม่ และข้อเสนอ "การเมืองใหม่" เริ่มแทรกขึ้นมาและขยายตัวออกไปภายใต้การเผชิญหน้าและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับต่อต้านอิทธิพลทางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และครอบครัวดังกล่าว

คำถามสำคัญคือ อะไรคือการเมืองใหม่ที่สามารถจะเป็นทางออกที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาทางการเมืองที่ค่อนข้างรุนแรงในยุคหลังปฏิรูปการเมืองครั้งนี้



LIART



การเมืองเก่า : สภาพปัญหาการเมืองที่เป็นอยู่

ก่อนจะไปพิจารณาประเด็นการเมืองใหม่ จะขอทำความเข้าใจเบื้องต้น กับสภาพของปัญหาการเมืองที่เป็นอยู่ หรืออาจหมายถึง มิติ “การเมืองเก่า” ที่มี เงื่อนปมใหญ่ - เล็ก ซับซ้อน และตกลึก จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ไทย ๆ อย่างเด่นชัดในยุคนี้

เนื่องจากการเมือง (politics) ในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ ความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กันในเชิงอำนาจและอิทธิพล ระหว่างคนในสังคม เพื่อทำการตัดสินใจ ในการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตหรือ เงื่อนไขของกฎระเบียบที่มีสภาพบังคับ และอาจจำกัดสิทธิบางอย่าง และ/หรือ ให้ สิทธิบางอย่างแก่คนในสังคม^๑

ทุกสังคมจึงมีการเมืองปรากฏอยู่ตลอดเวลา และต้องเผชิญกับความ ทำทลายในการสร้าง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาให้เกิด “การเมืองที่ดี” (good politics) คือ การเมืองที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากพอในการใช้อำนาจตัดสินใจ จัดสรร แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับคน/กลุ่มในสังคม แล้วคน/กลุ่ม เหล่านั้นพอใจและยอมรับ จนทำให้เกิดดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างคน/กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมขึ้นและค่อย ๆ กลายเป็นระบบระเบียบ (order) ในสังคมการเมืองอย่างถาวร หรือมีความสามารถในการเผชิญกับการทำทลายและการเปลี่ยนแปลงในครั้งต่อ ๆ ไป

การเมืองไทยที่ผ่าน ๆ มา ยังไม่เกิดการเมืองที่ดีถาวร การเมืองเก่าจึง มีภาพของการเมืองที่ไม่ดี (bad politics) โดยอาจจัดแยกลักษณะต่าง ๆ ของ การเมืองเก่าที่เป็นปัญหา และนำไปสู่วิกฤตอยู่เสมอ ได้ดังนี้ คือ

^๑ โปรตดู เสนีย์ คำสุข, “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กับปัญหาการสร้างประชาธิปไตยของไทย” ใน รัฐสภาสาร ๒๕๕๑, ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๑) : ๒๘ - ๗๓.





นายแพทย์ ประเวศ วะสี นักวิชาการอิสระ นำเสนอมุมมองต่อประเด็นปัญหาการเมืองเก่า ๕ - ๗ ประเด็น ที่มีลักษณะซับซ้อน และกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น ๆ คือ^๒



- ๑) ปัญหาการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มคนจำนวนน้อย (political oligarchy)
 - ๒) ปัญหาการกีดกันคนดีเข้าสู่การเมือง (exclusion of the good politician)
 - ๓) ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ (corruption)
 - ๔) ปัญหาเผด็จการทางรัฐสภา (parliamentary dictatorship)
 - ๕) ปัญหาความขัดแย้งในสังคมและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง (social conflict and political instability)
- ๖) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในเชิงการบริหารและทางนิติบัญญัติ (administration and legal inefficiency) และ
- ๗) ปัญหาการขาดสภาวะผู้นำ (lack of political leadership)
- สมบัติ อารังธัญวงศ์ อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แยกปัญหาของ “การเมืองเก่าที่มีความชัดเจน” ไว้ ๔ ลักษณะ คือ^๓
- ๑) ปัญหาการซื่อขายเสียงที่ระบอบอย่างกว้างขวาง จนทำให้การเมืองไทยกลายเป็น “ธุรกิจการเมือง”

^๒ โปรตดู เสนีย์ คำสุข และวิเชียร ตันศิริคงคล, “หน่วยที่ ๒ รัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาชนบทไทย”, ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาชนบทไทย หน่วยที่ ๑ - ๗ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๕๐), หน้า ๒ - ๓๗.

^๓ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “การเมืองใหม่” ใน โพสต์ทูเดย์ (๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑) : วิเคราะห์ ๓.

๒) ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ คนไทยจำนวนมากยังไม่มีควมศรัทธากับระบบพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นเสมือน “สมบัติส่วนตัวหรือกิจการส่วนตัวของผู้นำพรรค หรือกรรมการบริหารพรรค” เท่านั้น

๓) ระบบการตรวจสอบอ่อนแอ การที่ระบบการเมืองไทยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากเสียงข้างมากในสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือสภา สภาจึงเป็นเสมือนฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น อำนาจตรวจสอบของสภาจึงอ่อนแอ

๔) การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองมีมาก เนื่องจากการเมืองไทยกลายเป็น “ธุรกิจการเมือง” ดังนั้น นักการเมืองจำนวนมากจึงมุ่งเข้ามาใช้อำนาจเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตน

ในเอกสารการสอนชุดวิชา “ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน” ของสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้จัดแยกประเด็นปัญหาการเมืองไทยที่สำคัญ ๆ ออกมาหลายแง่มุมคือ ปัญหาด้านระบบ ปัญหาด้านโครงสร้างหน้าที่ ปัญหาด้านการรวมกลุ่มทางการเมือง ปัญหาด้านคอร์รัปชัน ปัญหาเกี่ยวข้องกับความยากจนของประชาชน ปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ปัญหาเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ ปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง^๔ ซึ่งแต่ละปัญหาเกิดขึ้นมานานและสะสมบ่มเพาะปัญหาจนซับซ้อน และยากต่อการแก้ไขมากขึ้นตามลำดับ รวมทั้งมีปัญหาใหม่ ๆ เข้ามารุมเร้าเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ ๆ อีกด้วย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างรอบด้านและเป็นระบบ บทความนี้จึงขอจัดแยกลักษณะปัญหาการเมืองไทยที่เป็น “แง่มุมปัญหาของการเมืองเก่า” ออกเป็นส่วน ๆ แต่ก็มีประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบดังนี้

^๔ โปรดดูรายละเอียดใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (ฉบับปรับปรุง) (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕).



๑. ปัญหาในเชิงระบบและกระบวนการทางการเมือง

๑.๑ ระบบการเมืองไทยอ่อนแอและด้อยสมรรถภาพ เพราะโครงสร้างทุกระดับในระบบทำงานยังขาดพลังและไม่สะท้อนเป้าหมายทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ยังยึดโยงอยู่กับ “ตัวบุคคล” คือ ผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งในแต่ละยุคสมัย “กฎ กติกา” ต่าง ๆ ที่ควรจะเป็นพลังชีวิตของระบบจึงถูกละเลยหรือแม้แต่ถูกละเมิด หรืออาจจะกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากความไม่เข้มแข็งของโครงสร้างต่าง ๆ ภายในระบบแล้ว บุคคลที่มีตำแหน่งและบทบาททางการเมืองส่วนใหญ่ยังให้คุณค่ากับ “บุคคลนิยม และผู้นำนิยม” (personalism and elitism) มากกว่า ‘หลักนิติธรรม’ (rule of law) และขาดหลัก “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) จนเกิดการกระทำทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้นำ พวกพ้อง และกลุ่มของตนเองมากกว่าจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนทั้งสังคม

ระบบการเมืองจึงมักขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน (check and balance of powers) การกำหนดรูปแบบและโครงสร้างใหม่ ๆ ของระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ จึงยังคงไม่เข้มแข็งอย่างที่มีการคาดหวังไว้ เพราะเกิดการผูกขาดอำนาจกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล และระบบราชการหลายหน่วยงานในหลายจังหวัด นักการเมืองหน้าเก่าและเครือข่ายก็ยังพยายามผูกขาดอำนาจ และสร้างอิทธิพลผ่านทางโครงสร้างและเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ลงไปยัง ‘นักการเมืองท้องถิ่น’ ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในทุกรูปแบบ

๑.๒ กระบวนการทางการเมืองขาดความต่อเนื่องไร้ทิศทางโน้มเอียงเป็นกระบวนการทางการเมืองอำนาจนิยม และคอร์รัปชัน (authoritarian and corruption processes)



กระบวนการจัดตั้งพรรคการเมืองและคัดเลือกคนลงสมัครรับเลือกตั้งของกลุ่มการเมืองและบรรดานักเลือกตั้งทั้งหลาย เน้นการใช้เงินทุนและการสร้างกระแสทางการเมือง ด้วยการสร้างภาพลักษณ์ ‘ผู้นำทางการเมืองบารมี’ และ ‘ตลาดการเมือง’ เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนจากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งระดับพื้นฐานที่ด้อยโอกาส ด้อยการศึกษา และยากจน ที่มีปริมาณเหนือกว่าคนกลุ่มอื่นทุกระดับ ซึ่งเพียงพอต่อการทำให้กลุ่มทุนที่เป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับกลุ่มการเมือง และนักการเมืองชั้นนำในแต่ละจังหวัดได้รับการเลือกตั้ง และอ้างความชอบธรรมเข้าไปมีตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง

ในยุครัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มทุน กลุ่มการเมือง และนักเลือกตั้งชั้นนำในแต่ละจังหวัดเท่านั้น ที่สามารถจดทะเบียนตั้งพรรคได้ สามารถระดมผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกได้จำนวนมาก สามารถจัดผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีชื่อเสียง ร่ำรวย และมีศักยภาพที่จะเอาชนะการเลือกตั้งได้เป็นจำนวนมาก และสามารถจัดระบบ ‘หัวคะแนน’ การรณรงค์ทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพ และได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. ตั้งแต่หลายสิบไปจนถึงหลายร้อยคน และสามารถเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล มีอำนาจทางการเมือง ในขณะเดียวกัน ยังได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจาก ‘กองทุนสนับสนุนกิจการพรรคการเมือง’ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดสรรให้เป็นจำนวนหลายสิบล้านถึงหลายร้อยล้านบาทอีกด้วย กลุ่มการเมืองเล็ก ๆ ที่มีคนเข้าร่วมเพียงไม่กี่คน และบางส่วนมาจากครอบครัวเดียวกัน แทบจะไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองตามเงื่อนไขของกฎหมายได้เลย ถึงแม้บางกลุ่มจะสามารถดำเนินการจนสามารถจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ แต่ก็มักจะหมดโอกาสในการที่จะแข่งขันในการเลือกตั้ง

ในกระบวนการการเลือกตั้งทุกครั้ง พรรคการเมืองที่มีเงินทุนมาก มีบุคคลที่มีชื่อเสียง มีประสบการณ์ทางการเมืองสูง และเป็นกลุ่มการเมืองและ



นักเลือกตั้งชั้นนำของแต่ละจังหวัด รวมกันจำนวนมาก มักเป็นฝ่ายผูกขาดโอกาสเอาชนะการเลือกตั้ง เพราะมีปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งครบถ้วนรวมการระดมเงินทุนเข้าสู่กระบวนการหาคะแนนเสียง และการจัดตั้งระบบหัวคะแนนที่มีกระบวนการหาและรวบรวมคะแนนเสียงอย่างมีประสิทธิภาพเข้าถึงตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม

กระบวนการการเลือกตั้ง 'ของทุน โดยทุน และเพื่อทุน' จึงค่อย ๆ กลายเป็นการผูกขาดอำนาจ และบิดเบือนการใช้อำนาจ พร้อม ๆ กับการตัดโอกาสของการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) และจำกัดโอกาสในการแข่งขันของผู้สมัครและกลุ่มการเมืองที่ขาดเงินทุนและต้องการใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) ในการแข่งขันทางการเมือง

ระบบและกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้ง กกต. สามารถทำให้เกิดผลต่อการสร้าง 'การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม' ได้เพียงเล็กน้อย แต่เห็นได้ชัดเจนว่า แทบไม่มีพลังในการต้านทานอำนาจของกระบวนการระดมทุนมหาศาลในการเอาชนะการเลือกตั้งได้เลย

ความเป็นจริงในกระบวนการเลือกตั้งของไทย จึงเป็นสิ่งที่คนรับรู้กันทั้งสังคมว่า 'เงินไม่มากาไม่เป็น' 'ไม่มีเงิน ไม่มีเสียง' 'เงินมาก อำนาจมาก' และ 'เงิน คือ อำนาจ' นั่นคือ ธนาธิปไตย หรืออาจผสมผสานกันเป็น 'ประชานิธิปไตย' แต่ไม่ใช่สาระที่แท้จริงของประชาธิปไตย

กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้มีตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย จึงโน้มเอียงไปในทาง 'บิดเบือนอำนาจ' (abuse of power) เพื่อผลประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ ของผู้มีอำนาจ พวกพ้อง และเครือข่ายดี สาระของการคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption) จึงกลายเป็นแบบแผนสำคัญของการเมืองไทยและฝังรากลึกลงไปสู่ทุกระบบการเมือง ตั้งแต่รัฐบาล ระบบราชการ รัฐสภา หรือแม้แต่ตุลาการ อปท. ระบบการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง ภายใต้การ



LIART



หล่อเลี้ยงไว้อย่างดีของระบบทุนนิยมเครือญาติกึ่งผูกขาด (semi-monopoly capitalist cronyism) ค่านิยมเชิงวัฒนธรรมเรื่องความร่ำรวย วัตถุนิยม เงินนิยม บริโภคนิยม ผู้นำนิยม พวกพ้องนิยม และอุปถัมภ์นิยมของคนในสังคมไทย

๒. ปัญหาในเชิงสถาบันทางการเมือง

ปัจจัยสำคัญหนึ่งในทางการเมือง เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนการสร้างประชาธิปไตยจนเกิดความมั่นคงเป็นระเบียบทางการเมือง ก็คือ การเกิดสถาบันทางการเมือง (political institution) กระบวนการสร้างสถาบันทางการเมือง (institutionalization) ของไทย ขาดพื้นฐานสำคัญรองรับ ทำให้ทุกสถาบันทางการเมืองที่สร้างขึ้นจากเงื่อนไขรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ อ่อนแอและไม่เป็นสถาบันที่เข้มแข็งที่ต้องการให้เป็นตามหลักการและทฤษฎีของผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

สถาบันทางการเมืองที่แท้จริงที่สามารถทำให้เกิดการยอมรับอย่างกว้างขวางของคนในสังคมได้ ต้องมีรากฐานมาจากพลเมืองที่มีวิถีคิดและวิถีชีวิตในแนวทางประชาธิปไตย (democratic way of life) คือ มีความคิด ความเชื่อ และศรัทธาในความเป็นมนุษย์ที่มีสติปัญญา ความเสมอภาคของคน (equality) และสนับสนุนหลักการนิติธรรม หรือกฎหมายเป็นใหญ่ หรือ rule of law เหนือกว่าการปกครองโดยคน (rule of man)

ถ้าคนในสังคมใดมีวิถีคิดและวิถีชีวิตในแนวทางดังกล่าวข้างต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นไปด้วยความสมัครใจและสร้างสรรค์ กลุ่มต่าง ๆ ของคนจะเกิดขึ้นเป็นดอกเห็ด และมีพลังมหาศาลในการสร้างสถาบันการเมืองประชาธิปไตย ตั้งแต่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็น 'ตัวแทน' ที่แท้จริงของคนทุกกลุ่ม พรรคการเมืองที่สามารถรวบรวมเอาความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามากำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติทางการเมืองจนได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย การเลือกตั้งก็จะเกิดการแข่งขันที่ยุติธรรมและเสมอภาค



(justice and equal election) รัฐสภาก็จะเกิดพลังในการผลักดันทางการเมืองทั้งในด้านนิติบัญญัติ และการตรวจสอบใช้อำนาจทางการเมือง รัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของประชาชนทุกกลุ่ม และเร่งสนองตอบความต้องการที่มีจากการเรียกร้องของประชาชน โดยยึดเอาหลักการของกฎหมายเป็นกรอบในการทำงาน ขณะที่สถาบันตุลาการก็จะเกิดพลังในการรักษากระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้กระแสและพลังสนับสนุนของภาคประชาชน (popular support)

กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ตุลาการ ระบบราชการ และสถาบันใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย จึงขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง เพราะคนไทยมีพื้นฐานความคิดความเชื่อ และวิถีชีวิตอำนาจนิยม รักพวกพ้อง และเครือญาติกลุ่มเล็ก ๆ ศรัทธาตัวบุคคลและผู้นำและการปกครองโดยคน เหนือกว่าหลักนิติธรรม กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองจึงเป็นของกลุ่มชนชั้นนำ (elitist group) เพียงไม่กี่คน ที่มีศักยภาพสูงในการระดมเงินทุนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองและกระบวนการทางอำนาจ รัฐสภาจึงถูกทำให้เป็น ‘ตรายาง’ หรือรองรับการมีและใช้อำนาจของผู้นำทางการเมืองที่มีตำแหน่งในรัฐบาล และสามารถใช้อำนาจแทรกแซงเข้าสู่สถาบันอื่น ๆ รวมทั้งสถาบันตุลาการ จนหลักการนิติธรรมเหลืออยู่เพียงในกระดาษที่เขียนหัวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เท่านั้น

ทุกสิ่งทุกอย่างที่เรียกว่า ‘สถาบันทางการเมืองของไทย’ จึงล้มลงได้เสมอในเวลาไม่กี่เดือนก็ปี และนักคิด นักปฏิบัติทางการเมืองทั้งหลายก็ยังพยายามจะเขียนทฤษฎีและเร่งรัดให้สร้างขึ้นใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า โดยไม่ได้เอาใจใส่จริงจังกับการสร้างรากฐานของการก่อเกิดสถาบันทางการเมืองที่แท้จริง





๓. ปัญหาของคนและสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง

๓.๑ ในด้านของการเรียนรู้และการสื่อสารทางการเมือง (political learning and communication) ของคนไทยมีลักษณะจำกัด ขาดการตั้งคำถาม การวิพากษ์วิจารณ์ และถกอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง

คนที่เรียนรู้ทางการเมืองในด้านหลักการและทฤษฎีต่าง ๆ จำกัด อยู่ในคณะรัฐศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยที่เปิดหลักสูตรในด้านนี้ นอกจากครู - อาจารย์ แล้ว ก็คือ นิสิต และนักศึกษาเท่านั้น รัฐศาสตร์ไทยยังคงเน้นสอนในเชิงทฤษฎีมากกว่าการประยุกต์ไปสู่การปฏิบัติใช้ และยังขาดแคลนงานวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และการตอบประเด็นปัญหาสำคัญทางการเมือง ผู้เรียนเองนอกจากมุ่งหวังความสำเร็จคือปริญญาบัตรแล้ว ยังตกอยู่ใต้วัยวัฒนธรรมการศึกษาของสังคมไทย คือเน้นความจำมากกว่าการคิดวิเคราะห์อย่างสร้างสรรค์ ส่วนคนไทยส่วนใหญ่มีโอกาสเรียนรู้ผ่านทางสื่อต่าง ๆ ที่มีข้อจำกัดมากในการสื่อสารทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อที่คนไทยเปิดรับมากที่สุด คือ วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุกระจายเสียง

สื่อมวลชนในเมืองไทย ยึดถือค่านิยมอำนาจนิยม พวกพ้องนิยม อุปถัมภ์นิยม และกระแสนิยม มากกว่าประชาธิปไตยนิยม พหุนิยม เหตุผลนิยมและนิติธรรมนิยม พื้นฐานวัฒนธรรมไพร่ฟ้าของไทย และอำนาจ และอิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐที่มักจะเน้นย้ำ ‘อุดมการณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์’ ที่ตีความไปตามกระแสและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจรัฐ เป็นพลังกดดันสำคัญต่อวิถีคิดและวิถีทำงานของบุคคลและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องอยู่กับสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่หน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าของและควบคุมเนื้อหาและประเด็นต่าง ๆ ของรายการ กว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศในแต่ละวัน จึงเน้นเรื่องของบันเทิง เกมโชว์ โฆษณาสินค้า ละคร และอื่น ๆ ส่วนที่เป็นข่าวสาร และสาระต่าง ๆ เช่น การสัมภาษณ์บุคคลในประเด็นข่าว และการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ



มีอยู่เล็กน้อย ส่วนที่เป็นสาระสำคัญทางการเมือง และนำเสนอในรูปแบบวิพากษ์ หรือวิเคราะห์เจาะลึกจริง ๆ มีน้อยมาก

ผู้สื่อข่าว คอลัมนิสต์ ผู้ดำเนินรายการ พิธีกรและผู้ผลิตรายการที่ทำงานโดยยึดหลักการและจรรยาบรรณการสื่อสารมวลชนจริง ๆ มักไม่สามารถจะทำงานได้ตามหลักการ และจรรยาบรรณอย่างแท้จริง เพราะนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และผู้มีอิทธิพล ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องกับข่าวสารและถูกวิจารณ์ มักจะไม่ยอมรับส่วนใหญ่จะใช้ปฏิกิริยาตอบโต้ในทางลบหรือหาทางทำให้ยุติการวิพากษ์วิจารณ์ ตั้งแต่การพูดตอบโต้และข่มขู่ การใช้อิทธิพลทางการเมืองและด้านอื่น ๆ กดดันต่อรายการ รวมทั้งทำให้สปอนเซอร์หรือผู้สนับสนุนรายการถอนการสนับสนุน การข่มขู่คุกคามด้วยวิธีการรุนแรง เช่น ปาระเบิดใส่สำนักงาน จ้างคนไปทำลายรถยนต์หรือทรัพย์สินอื่น เป็นต้น รูปแบบที่นิยมใช้กันมากในยุคนี้คือ การฟ้องคดีหมิ่นประมาท เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนมาก และที่รุนแรงมากและเกิดขึ้นอยู่เสมอคือการจ้างมือปืนไปสังหารผู้สื่อข่าวที่เปิดเผยข้อมูลในเชิงลบของผู้มีอิทธิพล (การกระทำเหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากจากความอ่อนด้อยในการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของไทย)

การเรียนรู้ทางการเมืองอย่างจริง ๆ จัง ๆ ของคนไทยส่วนใหญ่จึงจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ศึกษาทางรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัย และคนในเขตเมืองที่สนใจด้านการเมืองและพยายามติดตามข่าวสารทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น วิจารณ์องค์หาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองและพรรคการเมือง และการจัดอภิปรายหรือการเสวนาทางการเมืองที่มีขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นต้น

คนไทยส่วนใหญ่จึงขาดการเรียนรู้ทางการเมืองอย่างจริงจัง ทั้งการเรียนรู้ผ่านสถาบันการศึกษาและเรียนรู้ผ่านสื่อมวลชนข้อมูลข่าวสารที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชนบทที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในสังคมไทยได้รับ จึงเป็นการ “บอกผ่าน” จาก



ข้าราชการในท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งมักเป็นข้อมูลที่ผ่านการให้ค่าในด้านใดด้านหนึ่งมาแล้ว และมีความมุ่งหวังจะระดมความคิดความเชื่อของประชาชนไปสู่ทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ปραกฏการณ์ “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) สวมเสื้อเหลือง และรับฟังรับชมสถานีโทรทัศน์ เอ เอส ทีวี (ASTV) เผชิญหน้ากับกลุ่มแนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (นปช.) สวมเสื้อแดง รับฟัง รับชมรายการของสื่อที่สนับสนุนฝ่ายการเมืองที่จงรักภักดี ต่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร” จึงเป็นการสะท้อนถึงระดับวุฒิภาวะทางการเมืองจากพื้นฐานการเรียนรู้และวัฒนธรรมทางการเมืองที่อ่อนแอ ดังกล่าวข้างต้น

๓.๒ คนไทยขาดพื้นฐานการกล่อมเกลாதองการเมือง (political socialization) ในสาระของประชาธิปไตย คือ การรู้จักคิดและใช้เหตุผล การแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่ถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ศีลธรรมทางสังคมและหลักนิติธรรมแต่ส่วนใหญ่ของการอบรมสั่งสอนในระดับครอบครัว เพื่อนเล่น (peer groups) และโรงเรียนทุกระดับ มักจะเน้นการท่องจำ ครูเป็นศูนย์กลางและมีอิทธิพลในการสร้างการยอมรับและการเชื่อฟังโดยขาดการโต้แย้ง และการแสดงเหตุผล กลุ่มเพื่อนเล่นก็มักใช้ภาษาหยาบคาย และใช้กำลังหรืออิทธิพลทางด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการยินยอมและเชื่อฟังกันในกลุ่ม ส่วนในครอบครัว ผู้ใหญ่ คือ ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือ พ่อ แม่ เป็นฝ่ายที่



๓.๓ ในสังคมไทย การคัดสรรคน (recruitment) และการให้ความดีความชอบคนในองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับโรงเรียน สถานศึกษา ระบบราชการ สถาบันศาสนา ตลอดจนจนพรรคการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ยังคงเป็นแบบประเพณีนิยม คือ เน้นระบบอุปถัมภ์ การเล่นเส้นสาย พวกพ้อง มากกว่าระบบคุณธรรม (merit system) หรือหลักการเหตุผล และความถูกต้องชอบธรรม

การฝากเด็กเข้าเรียนเกิดขึ้นในทุกสถาบันการศึกษาและทุกระดับในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองและ “ผู้มีอุปการคุณ” ในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรภาครัฐ องค์กรอิสระต่าง ๆ หรือแม้แต่ในหน่วยงาน บริษัท ห้างร้านของเอกชน ก็ใช้ระบบฝาก เส้นสาย และพวกพ้องในการบรรจุคนเข้าทำงาน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายและการให้ความดีความชอบ และ/หรือการลงโทษ คำนิยมและแบบแผนปฏิบัติในลักษณะ “เด็กนาย” “เส้นสาย” “พวกใครพวกมัน” “นายข้าใครอย่าแตะ” “บุญคุณต้องทดแทน” “อภิสิทธิ์ชน” “อำนาจนิยม” และอื่น ๆ ที่ขาดหลักการและเหตุผล เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย

ในระดับมหภาค พรรคประชาธิปไตยคือ “พวกสะตอส้ามัคคี” พรรคชาติไทย คือ “พวกตระกูลคิลปอาชา” พรรคประชาธิปัตย์ คือ “พวกตระกูลเทียนทอง” พรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน คือ “พวกพ้องและบริวารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร” ที่มีอิทธิพลอยู่ในจังหวัดทางภาคเหนือ และภาคอีสาน ส่วนในระดับจุลภาค พรรคประชาธิปัตย์ก็แยกย่อยลงไปสู่กลุ่มเล็ก ๆ ในแต่ละจังหวัด แต่ละ “ตระกูลการเมือง” เช่นเดียวกับพรรคชาติไทย ไทยรักไทย และพลังประชาชน และพรรคอื่น ๆ ที่เป็นพรรคที่มี ส.ส. มาก ทั้งที่เคยเป็นมาในอดีตและที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

การเล่นเส้นสาย พวกพ้อง และการอุปถัมภ์ค้ำชูกันในคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกัน และมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน จึงเกิดขึ้นตั้งแต่การจัดตำแหน่งในการเมือง การคัดคนลงสมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค การให้ตำแหน่งทางการเมืองในทุกระดับหลังจากได้รับการเลือกตั้ง ความขัดแย้ง





การแตกแยก ความไม่มีเอกภาพ และไร้ระเบียบวินัยจึงเกิดขึ้นในระบบและกระบวนการทางการเมืองไทย และส่งผลโดยตรงต่อการขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพทางการเมือง และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง

๓.๔ ระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน และกลุ่มธุรกิจจำนวนน้อยเพียงไม่กี่ตระกูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง ขณะที่คนส่วนใหญ่ที่เป็นกลไกสำคัญในทางเศรษฐกิจ คือ กรรมกร ผู้ใช้แรงงาน และเกษตรกร มักด้อยโอกาส ถูกเอารัดเอาเปรียบ และยากจนจากปัญหาของระบบและโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เปิดกว้าง ไม่โปร่งใส ขาดระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพหรือขาดหลักธรรมาภิบาล

ในสังคมที่การเมืองไร้เสถียรภาพและเกิดการต่อสู้ แย่งชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำเพียงไม่กี่กลุ่ม กลุ่มทุน และกลุ่มนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือสามารถควบคุมรัฐสภาและรัฐบาลได้ มักจะได้ประโยชน์ในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของระบบการเมือง ขณะที่คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีความใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ และขาดการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นพลังต่อรองกับฝ่ายการเมือง มักจะเสียประโยชน์และถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งทางตรงและทางอ้อม

ระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยแต่เดิมเป็นของชนชั้นผู้ปกครอง ที่มีกลุ่มทุนเข้าพึ่งพาภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ภายหลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา กลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะร่วมกับชนชั้นผู้ปกครอง ทหาร และข้าราชการมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ “๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖” และ “๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕” ได้ส่งเสริมบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจมากขึ้น ผ่านทางระบบพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง จนถึงยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พร้อมกับพวกพ้องกลุ่มทุน และกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกันหลายกลุ่ม ที่ได้เข้าไปมีอำนาจทางการเมือง ตัดสินใจ





นโยบายสาธารณะเกือบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จนกระทั่งเกิดการต่อต้านจากกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองเดิม และกลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจที่ขัดผลประโยชน์กัน และไม่เห็นด้วยกับวิธีการของ พ.ต.ท.ทักษิณ

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับพรรคพลังประชาชนใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้คนระดับล่างในชนบทได้รับประโยชน์โดยตรง แต่ไม่ได้ปรับระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบการเมือง สังคมและวัฒนธรรมเพื่อเอื้อต่อการที่คนระดับล่าง ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนจะสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกับชนชั้นสูง และชนชั้นกลางในเมืองแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจริง ๆ ใน “ยุคระบอบทักษิณ” จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงให้กลุ่มทุนและกลุ่มธุรกิจตระกูลชินวัตร และพวกพ้องเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น โดยกลุ่มนี้ใช้วิธีการสร้างฐานการเมืองในกลุ่มรากหญ้า เพื่ออ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การเมืองแบบเก่าที่ดำรงอยู่ มีปัญหาซับซ้อนทุกภาคส่วนตั้งแต่วิถีคิดและวิถีชีวิตของคนไทย และในกลุ่มชนชั้นนำ จนทำให้กระบวนการสร้างสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยล้มเหลวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมืองจึงกลายเป็นอำนาจนิยมที่เน้นความสำคัญที่ตัวบุคคล คือ ผู้นำทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าการเชิดชูหลักนิติธรรมผลที่เกิดขึ้นตามมาและก่อให้เกิดความขัดแย้งและวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นเสมอก็คืออำนาจที่ไม่ชอบธรรมและบิดเบือน เพื่อประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำและพวกพ้อง

การเมืองใหม่ : การเมืองประชาธิปไตย

น.พ.ประเวศ วะสี ได้เสนอแนวทางของการเมืองใหม่ว่า ต้องเกิดขึ้นผ่านการปฏิรูปการเมือง จนกลายเป็นระบบการเมืองรัฐสภาที่มีเหตุผล (rationalized parliamentary system) มีความสุจริต โปร่งใส และมีประสิทธิภาพเป็นไปตามแนวคิด



รัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญโดยเสรี^๕

สมบัติ อารังธัญวงศ์ เสนอไว้ว่า หลักการของ “การเมืองใหม่” ที่ไม่ต้องถกเถียงกันเลยคือ “ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และยังสามารถเสนอหลักการเพื่อเอาชนะปัญหาอุปสรรค (การเมืองเก่า) ต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ เพื่อให้เป็น “ตัวอย่าง” หรือตุ๊กตาที่จะคิดกันให้กว้างขวางต่อไปว่า ๕ - ๖ ประเด็นคือ^๖

๑. ให้ ส.ส. มีหน้าที่เฉพาะด้านนิติบัญญัติ หรือการออกกฎหมาย และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ให้ทำหน้าที่บริหาร เพราะเป็นสิ่งจูงใจให้ใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

๒. ส.ส. ไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพื่อตัดอำนาจไม่ให้ ส.ส. คุกคามฝ่ายบริหาร แต่ให้ตรวจสอบด้วยการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และตรวจสอบด้วยการถอดถอน ถ้าฝ่ายบริหารกระทำผิดกฎหมาย

๓. ให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารเท่านั้น ไม่ต้องทำหน้าที่นิติบัญญัติ และไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภา เพื่อป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือสภา กรณีนี้จะทำให้รัฐบาลและสภามีเสถียรภาพสูง

๔. นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากเสียงข้างมากในสภา เพื่อตัดปัญหาไม่ให้นายกรัฐมนตรีต้องหาเงินสนับสนุนหรือเลี้ยงดู ส.ส. ในสภา เพื่อให้สนับสนุนตน (สมบัติ บอกว่า ให้ช่วยกันคิดว่าควรจะมีที่มาอย่างไร)

^๕ โปรตดู เสนีย์ คำสุข และวิเชียร ต้นศิริคงคล, “หน่วยที่ ๒ รัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาชนบทไทย”, ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อ่างแล้ว.

^๖ โปรตดู สมบัติ อารังธัญวงศ์, “การเมืองใหม่” อ่างแล้ว.





๕. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ เมื่อระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง ก็ไม่ควรให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง เพื่อให้ ส.ส. มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ได้เต็มที่

๖. กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เพราะจะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงทำได้ยากขึ้น ประชาชนเลือกได้เพียง ๑ คน ถ้าต้องการ ส.ส. มากกว่า ๑ คน ก็ให้เรียงลำดับจากผู้ได้คะแนนสูงสุด

จุมพล หนิมพานิช เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการ “ปฏิรูประบบการเมืองไทยทั้งระบบ” ว่า “...ไม่ว่าจะเป็นระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง การสร้างองค์กรตรวจสอบและกระบวนการเสนอบทลงโทษ รวมทั้งการสร้างสถานะผู้นำให้นายกรัฐมนตรี การที่การเมืองไทยต้องมีการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ก็เพราะต้องการให้ระบบการเมืองไทยภายหลังการปฏิรูปการเมืองเป็นประชาธิปไตยเต็มใบที่สามารถตอบสนองสภาพแวดล้อม ในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อันจะนำไปสู่ซึ่งการอยู่รอดของระบบการเมืองเอง คือ ทำให้ระบบการเมืองไทยมีการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะยั่งยืน...”^๗

วิชัย ตันศิริ นำเสนอแนวคิดว่า “การเมือง” จึงไม่ใช่ว่างใจในอำนาจ แต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่แท้จริง...การเมืองใหม่จึงควรต้องเป็นการเมืองที่พร้อมจะเจรจากับทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายตรงข้ามที่ต้องมองด้านที่ดีของมนุษย์และยึดหลักความจริง หรือข้อเท็จจริงไม่ปนเปื้อน...ข้อเท็จจริงในระบอบประชาธิปไตยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ความจริง และความถูกต้องเท่านั้นจะตัดสินว่าใครผิดใครถูก การจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง

^๗ โปรดดู จุมพล หนิมพานิช, “หน่วยที่ ๑ แนวคิด ประเด็นปัญหา และกรอบวิเคราะห์ปัญหาการเมืองไทย”, ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (ฉบับปรับปรุง) (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๘.

^๘ โปรดดู วิชัย ตันศิริ, “การเมืองไทย การเมืองบนพื้นฐานความรู้” ใน มติชนรายวัน

จึงมีความสำคัญมากและไม่มียุคใดสมัยใดที่ต้องการความเป็นพลเมืองมากไปกว่ายุคนี้ เพราะความเป็นพลเมืองหมายถึงความพร้อมที่จะเสียสละตัวเพื่อส่วนรวม หมายถึง การอุทิศชีวิตให้แก่ประโยชน์สาธารณะที่มีทักษะความสามารถที่แก้ปัญหาข้อขัดแย้ง ในสังคมโดยสันติวิธี และยึดหลักความถูกต้องชอบธรรม และ (การเมืองใหม่หรือ การเมืองบนพื้นฐานความรู้) กระบวนการจัดการศึกษาจึงต้องมียุทธศาสตร์ที่ แยกกายเหมาะสมกับสถานการณ์และสถานภาพของผู้เรียนที่สำคัญ คือการเรียนรู้ จากภาคปฏิบัติต่าง ๆ กับภาคทฤษฎีและซึมซับระบบคุณค่าของวิถีชีวิตประชาธิปไตย ไว้อย่างมั่นคง”^๔

ตามแนวคิดและข้อเสนอแนะของนักคิดและนักวิชาการเหล่านี้ อาจ แยกประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการเมืองใหม่ได้ ๒ ประเด็นกว้าง ๆ คือ ลักษณะของ การเมืองใหม่ที่พึงปรารถนากับแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองเก่าสู่การเมืองใหม่ หรือกระบวนการไปสู่การเมืองใหม่

ลักษณะของการเมืองใหม่ที่พึงปรารถนา คือ การเมืองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเป็นประชาธิปไตยอย่าง แท้จริง (เต็มใบ) เสมอภาคและยั่งยืน โดยเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มา จากส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม

กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองใหม่ คือ

๑. ปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ รวมทั้งระบบพรรคการเมือง ระบบ การเลือกตั้ง ระบบการตรวจสอบ การลงโทษ (รวมทั้งการให้รางวัล) ระบบรัฐสภา รัฐบาล และตุลาการ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากเสียงข้างมากในสภา ผู้สมัครรับ

(๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) : ๖.

“โปรดดู ม.ร.ว.พฤษถีสถาน ชุมพล. “น้ำใจนักกีฬา กับวิถีประชาธิปไตย” ในมติชน

เลือกตั้งจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ กำหนดให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในด้านการบริหารเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและไม่มีอำนาจในการยุบสภา ส.ส. มีหน้าที่เฉพาะด้านนิติบัญญัติ ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เพียงการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ลงมติ ยกเว้นฝ่ายบริหารทำผิดกฎหมาย จึงตรวจสอบ ด้วยการถอดถอนได้

๒. สร้างแนวคิดและพลังของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้เกิดขึ้น ด้วยการให้คนในทุกภาคส่วนสังคมมีส่วนร่วมร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ

๓. สร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นกับคนไทยที่มีความพร้อมที่จะเสียสละตัวเพื่อส่วนรวม หรือการอุทิศชีวิตให้แก่ประโยชน์สาธารณะ มีทักษะความสามารถที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมโดยสันติวิธีและยึดหลักความถูกต้องชอบธรรม ใช้ความจริงและความถูกต้องเท่านั้นในการตัดสินความผิด-ความถูกของคน

๔. ปฏิรูปและจัดการการศึกษาอย่างดีให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ และสถานภาพของผู้เรียน ทำให้เกิดการเรียนรู้จากภาคปฏิบัติเท่า ๆ กับภาคทฤษฎี จนพลเมืองเกิดซึมซับในระบบคุณค่าของวิถีชีวิตประชาธิปไตย

ผู้เขียนเห็นด้วยในมิติมหภาคกับแนวคิดและข้อเสนอที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ในมิติจุลภาคอาจมีความแตกต่างอยู่บ้าง ดังจะได้นำเสนอต่อไป

๑. ลักษณะของการเมืองประชาธิปไตยในมิติของการเมืองใหม่ ต้องไม่เน้นที่จุดใดจุดเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่เน้นที่การเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญ และการอ้างความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้น การเมืองประชาธิปไตยใหม่ต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองที่มีค่านิยมและวิถีชีวิตประชาธิปไตย คือ ความเชื่อมั่นในความเสมอภาคกันของคนในด้านการแสดงออกอย่างเสรี ทั้งการพูด การวิพากษ์วิจารณ์ การคิด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ที่ยึดหลักการของเหตุผล สันติวิธี และหลักนิติธรรม ผู้ที่นิยมความรุนแรงในการพูด การกล่าวหาใส่ร้ายคนอื่น และการใช้กำลังหรือวิธีการอื่นที่ก่อให้เกิด



เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง ร่างกาย และทรัพย์สินของคนอื่น ๆ จะต้องถูกลงโทษอย่างเหมาะสมและจริงจัง กระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายและทางสังคม

ในการเมืองประชาธิปไตยใหม่ ต้องมีพลเมืองที่รักความถูกต้องชอบธรรม คิดเองทำเองเป็น มีวินัย มีความรับผิดชอบและพร้อมที่จะเสียสละประโยชน์สุขส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม เคารพกฎหมายและสนับสนุนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดมาตรฐานและบรรทัดฐานที่จะวัดความถูก-ผิดของพฤติกรรมของคน กลุ่มคน และสถาบันต่าง ๆ ส่วนแนวคิดและพฤติกรรมแบบถดถอยหวังแต่พึ่งพำนักการเมือง และผู้ปกครอง การยอมรับบุญคุณจากคนอื่น เล่นเส้นสายพวกพ้อง การคิดเอา رأิดเอาเปรียบคนอื่น การหลอกลวง ทำอะไรตามใจคือไทยแท้ ไม่เคารพกฎหมาย ทำตัวเป็นผู้มีอิทธิพล การทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ และอื่น ในทำนองเดียวกันถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในการเมืองประชาธิปไตยใหม่

ในด้านของระบบการเมืองประชาธิปไตยใหม่ ไม่ว่าจะใช้รูปแบบประชาธิปไตยรัฐสภาตามแบบอย่างของอังกฤษ หรือจะปรับโครงสร้างใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานได้อย่างแท้จริงในรูปแบบใดก็ตาม ระบบการเมืองต้องเปิดทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างกว้างขวางและจริงจัง ตั้งแต่การกำหนดประเด็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการร่วมตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ระบบย่อยต่าง ๆ (subsystem) ในระบบการเมืองต้องมีอิสระเต็มที่ในการทำหน้าที่ทั้งทางด้านการใช้อำนาจ และควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบอื่น การทำงานของทุกระบบย่อยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล คือมีเหตุผล โปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และสนองตอบต่อสภาพแวดล้อม และหลักนิติธรรม จนมีผลให้บุคคลใดก็ตามที่เข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจในทุกระบบ ไม่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขตและสร้างอิทธิพลทางการเมืองจนกลายเป็น ‘ผู้เผด็จการ’ (dictators) ได้





นอกจากนั้น สถาบันการเมืองประชาธิปไตยใหม่ทุกสถาบัน ต้องเป็นสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยที่แท้จริงและมั่นคง คือ เป็นสถาบันที่มี องค์กรย่อย ๆ หลากหลาย ทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน และมีอิสระต่อกัน ยึดถือกฎเกณฑ์ กติกาของสถาบันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำงาน ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของผู้นำคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และที่สำคัญ ต้องสามารถ อ้างอิงได้อย่างถูกต้องชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย ว่าเป็นสถาบันที่เป็น ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะ เป็นเพียงกลุ่มเดียว หรือ หลากหลายกลุ่มก็ตาม

๒. แนวทางและกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองใหม่ หรือ ประชาธิปไตยที่เน้นสาระความเป็นจริงมากกว่ารูปแบบ ก็คือ การปฏิรูปสังคม การเมืองไทยอย่างรอบด้านและจริงจัง ดังนี้

๒.๑ ปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังในทุกกระบวนย่อยของ ระบบการเมือง รวมทั้งโครงสร้างใหญ่ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปก็คือ

ก. ทำให้ระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงเป็นระบบการเมืองที่ ให้อิสระกับกระบวนย่อยมากขึ้น แสดงออกถึงการทำงานด้วยหลักนิติธรรมและหลัก ธรรมภิบาลอย่างชัดเจน หรือสามารถลดความสำคัญของอิทธิพลทางการเมืองของ นักการเมืองลง ไม่ให้ละเมิดหลักการสำคัญของระบบการเมือง

ข. เพิ่มสมรรถนะในการทำงานของระบบภายใต้กรอบ แนวคิดและแนวทางรัฐธรรมนูญ (ที่ผ่านความเห็นชอบและการยอมรับร่วมกันของ คนในสังคม) และการสนองตอบอย่างมีคุณภาพและสร้างสรรค์ต่อการเรียกร้อง และ เปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และ

ค. ระบบการเมืองที่มีกลไกควบคุม และตรวจสอบ กระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองอย่างดีภายในระบบและจากภายนอกระบบ การบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ของผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนใดก็ตาม



จะต้องถูกตรวจสอบพบทันที พร้อมกับเกิดการควบคุม การสอบสวนไปสู่การลงโทษ
อย่างเป็นกระบวนการตามหลักการนิติธรรมที่สังคมรับรู้และเข้าใจร่วมกัน

ดังนั้น ในแนวทางการปฏิรูปเพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปสู่
วัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ได้ก็คือ

๒.๑.๑ ปฏิรูปสถาบันทางการเมืองทุกสถาบันให้เป็น
สถาบันการเมืองประชาธิปไตยในด้านสาระสำคัญ คือ เป็นสถาบันตัวแทนที่แท้จริง
ของมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ใช่สถาบันผูกขาดและตกอยู่ใต้อิทธิพล
ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การผูกขาดการเลือกตั้ง ผูกขาดพรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล
ผูกขาดเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ สื่อมวลชน และอื่น ๆ ต้องหมดไป และไม่เกิดขึ้นอีก
สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจต้องเป็นสถาบันสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์
ในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่เป็นหลัก และเปิดกว้างให้การเรียกร
ร้องและการเสนอความต้องการของมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มผ่านเข้าสู่
สถาบันอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ

กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ต้องเกิดขึ้นอย่างเป็น
ธรรมชาติ อย่างหลากหลาย และค่อย ๆ พัฒนากลายไปเป็นสถาบันที่แท้จริงของคน
กลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับกลุ่มชาวนา ชาวไร่ ชาวนานาน ช่างประมง ในเขตชนบท ไป
จนถึงกลุ่มนักธุรกิจ นายทุน กลุ่มข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในเขตเมือง ทั้งนี้ กลุ่มต่าง ๆ
ต้องมีอิสระในตัวเอง กลุ่มที่มีเงินทุนพร้อม จัดองค์กร (organization) อย่างดี และมี
สมาชิกที่มีคุณภาพจำนวนมากจะไม่สามารถเข้าไปสร้างอิทธิพลกับกลุ่มที่ด้อยและ
อ่อนแอกว่า **สถาบันพรรคการเมือง** (political parties) ต้องเกิดขึ้นอย่างสมัครใจตาม
ธรรมชาติของสังคม (natural creature) จากพื้นฐานของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์
ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองและผลประโยชน์คล้าย ๆ กัน เช่น กลุ่มกรรมกร อาจ
ร่วมกันจัดตั้งพรรคกรรมกร หรือ Workers Party ขึ้นเป็นพรรค เพื่อรวบรวมเอา
ความต้องการของกรรมกรและผู้ใช้แรงงานเข้าไปผลักดันให้กลายเป็นนโยบาย



LIERT



สาธารณะในระบบการเมือง สมาชิก เงินทุน กรรมการบริหารพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งก็มาจากการคัดเลือก และบริหารจัดการกันในพรรค และในกลุ่มของตัวเอง เหล่านี้เป็นต้น พรรคการเมืองที่จะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นธรรมทางการเมือง จะชิงสุกก่อนห่ามด้วยการ “อบแก๊ส” ผ่านระบบกฎหมายควบคุม (legal creature) ไม่ได้ ถ้าเกิดขึ้นก็จะกลายเป็น “เครื่องมือ” เข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำเท่านั้น **สถาบันการเลือกตั้ง** ต้องเป็นสถาบันที่มีความชอบธรรมทางการเมืองสูง คือได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างกว้างขวาง ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการเลือกตั้งและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกิดมาจากการระดมสมองจากผู้คนหลาย ๆ ฝ่าย และผ่านการปฏิรูปเพื่อให้เกิดสมรรถนะในการทำงานทุกครั้งเมื่อเกิดปัญหาในการทำงานของสถาบัน และที่สำคัญมากคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงในสถาบันต้องเข้าใจความสำคัญของ ‘การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย’ อย่างดี มีความเข้มแข็งทางความคิด และกล้าหาญในการสร้างสถาบันและใช้พลังของสถาบันในการเปลี่ยนแปลงสาระการเลือกตั้ง ‘สกปรก’ ไปสู่ ‘ความสะอาด โปร่งใส ยึดหลักการ และสร้างคุณค่าประชาธิปไตย’

สถาบันรัฐสภา รัฐบาล และตุลาการ ตลอดจนองค์กรอิสระที่มีบทบาทหน้าที่เฉพาะด้าน จะต้องเปลี่ยนเป็นสถาบันที่มีหน้าที่เฉพาะเจาะจง มีอิสระเต็มที่ในการทำงาน และมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตรงกับงานของแต่ละสถาบัน จนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองตอบกับความต้องการและข้อเรียกร้องของทุกภาคส่วนในสังคม กฎ กติกา จะต้องกลายเป็น ‘กรอบที่สำคัญที่สุดของการทำงาน’ ไม่ใช่สถาบันที่อยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของนายทุนหรือผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ ภายในแต่ละสถาบันต้องมีกลไกตรวจสอบการทำงานและการตัดสินใจของสถาบันที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพเพื่อทำให้ กฎ กติกาของสถาบันกลายเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะให้การยอมรับและไว้วางใจสถาบันมากยิ่งขึ้น



สถาบันรัฐธรรมนูญ (constitution) ต้องเกิดขึ้นจากรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ การที่ผู้คนในสังคมส่วนใหญ่ยอมรับหลักการนิติธรรมและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กระบวนการสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการรับรู้ การเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ต่อเนื่องของประชาชนในทุกภาคส่วน โดยกลไกสำคัญ ๆ ทุกส่วนในสังคม ตั้งแต่สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน สถาบันการเมือง และอื่น ๆ ต้องผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างเต็มกำลังและถือเป็นภาระจำเป็นเบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลง และถ้าดำเนินการกันอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนแล้ว นอกจากจะเกิดพลังของการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลแล้ว ยังจะนำไปสู่การที่คนในสังคมจะเกิดการยอมรับความเป็นใหญ่ และสำคัญสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในทุกระดับที่ผ่านการกลั่นกรองออกมาจากสถาบันต่าง ๆ ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญอีกด้วย

รัฐธรรมนูญจึงไม่ควรจัดทำขึ้นอย่างลวก ๆ จากกลุ่มชนชั้นนำจำนวนน้อย และใช้กระบวนการประชาธิปไตยจากพื้นฐานความไม่เสมอภาค และการไม่ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน ระหว่างฝ่ายอภิสิทธิ์ชน 'ผู้มีอำนาจชอบธรรมในการยกร่างและลงมติรับรองรัฐธรรมนูญ' กับภาคประชาชนที่มีเพียง 'เสียงกระฉิบกระฉูด' หรือไม่มีพลังเพียงพอเหมือนที่ผ่านมา ๆ มาอีกต่อไป รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ ได้พิสูจน์มาเพียงพอแล้วว่า 'รัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้จัดทำและชนชั้นนำจำนวนเล็กน้อยในสังคมเท่านั้น' และ 'ชนชั้นนำที่ขัดแย้งกันทางอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์' ก็ฝ่ายที่ละเมิดและล้มเลิกรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา'

๒.๑.๒ ปฏิรูประบบย่อยของระบบการเมืองทุกระบบให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นรูปธรรม มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลกันและกันอย่างชัดเจน และเป็นระบบระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ โดยต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกันกับการปฏิรูป



LIRT



สถาบันทางการเมืองทุกสถาบันดังกล่าวมาแล้ว โดยทุกระบบย่อยต้องมีกรอบการทำงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และเน้นใช้กฎหมายหรือหลักการที่มีเหตุผลที่สังคมให้การรับรู้และยอมรับในการทำงาน ผู้ทำงานในทุกระบบย่อย ถ้าละเมิดกติกาและมีพฤติกรรมคอร์รัปชัน รวมทั้งเอื้อประโยชน์ให้กับคนหรือบางกลุ่ม จะต้องมีการตรวจสอบและลงโทษอย่างจริงจัง แนวคิดพฤติกรรม ‘นอมนี’ หรือทำงานรับใช้นายทุนทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองบางคนจะต้องมีการตรวจสอบและมีกลไกลงโทษทุกกรณี จนพฤติกรรมดังกล่าวนี้กลายเป็นข้อรังเกียจของสังคม

พื้นฐานที่จะต้องปฏิรูปอย่างจริงจังและลงลึกในรายละเอียดทุกด้าน คือ ระบบเลือกตั้ง ตั้งแต่การกำหนดกรอบการเลือกตั้ง กลไกการตรวจสอบ ควบคุมและรับรองผลการเลือกตั้ง ระบบการสื่อสารทางการเมือง ระบบการลงคะแนนเสียง การหาเสียงเลือกตั้ง การใช้เงินทุนในการเลือกตั้ง แหล่งที่มาของเงินทุนในการเลือกตั้ง การแข่งขันในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยต้องใช้ทุกระบบย่อยและกลไกการเลือกตั้ง ทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม คือ โปร่งใส มีเหตุผล ตรวจสอบได้ รับผิดชอบ เสมอภาค ยุติธรรม และเกิดคุณค่าเชิงประชาธิปไตยขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม จนทุกภาคส่วนของสังคมให้การยอมรับอย่างจริงจังและมีความชอบธรรมสูง เหตุนี้ การจะจัดแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไร ระบบคิดคะแนนอย่างไร การนับคะแนนเสียง จำนวน “ตัวแทน” วิธีการลงคะแนน วิธีการตรวจสอบองค์การตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้ง และอื่น ๆ อย่างไร จำเป็นต้องคำนึงถึงการทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นเป็นสำคัญ ถ้ากำหนดระบบไว้อย่างไรในครั้งแรก เมื่อนำไปใช้แล้วเกิดปัญหา ก็จำเป็นต้องระดมสมองจากคนทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อนำแก้ไขและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมมากขึ้นอย่างทันที่ทุกครั้งที่

ระบบพรรคการเมือง ในระบบการเมืองไทยมีลักษณะอ่อนแอ จัดตั้งขึ้นจากคนกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มใหญ่มักเกิดจากนายทุน นักธุรกิจ นักการเมือง และนักเลือกตั้ง ที่รวมกันเพื่อใช้พรรคเป็นกลไกหรือเครื่องมือเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง การยุบเลิก



ยุบรวม เปลี่ยนแปลงชื่อ จัดตั้งพรรคใหม่ จัดตั้งพรรคสำรอง (อาหฺลัย) แยกพรรค
และอื่น ๆ จึงกลายเป็นพฤติกรรมปกติของพรรคการเมืองไทย แต่เป็นพฤติกรรมที่
ผิดปกตีย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยที่แท้จริง

การปฏิรูปพรรคการเมือง จึงต้องทำให้พรรคเข้มแข็ง เป็น 'ตัวแทน' ที่แท้จริง
ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม คือ สอดคล้องกับธรรมชาติของคนไทยและ
ผลประโยชน์เฉพาะของคนแต่ละกลุ่ม เป็นพรรคการเมืองที่สะท้อนคุณค่าแห่ง
ผลประโยชน์ที่ชัดเจนของคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างชัดเจน การจัดองค์กรของพรรคมาจาก
พื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งมีเงินรายรับมารายจ่ายของพรรคต้องมีการ
เปิดเผย และตรวจสอบได้อย่างละเอียดภายใต้กรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับ
ใช้ได้จริงจัง แต่ทั้งนี้ อาจไม่จำเป็นในการจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองขึ้นมา
บังคับใช้โดยตรง เพราะที่ผ่านมา กฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับไม่สามารถบังคับ
ใช้ได้จริง และบรรดาเจ้าของพรรคและ ส.ส. ในแต่ละพรรคยังสามารถหลีกเลี่ยง
กฎหมายได้เป็นส่วนใหญ่ เพราะแม้แต่กระบวนการจัดตั้ง การกำหนดโครงสร้าง
พรรคและตรวจสอบรายรับ-รายจ่ายของพรรค ก็ไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมจริงจังตาม
เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด เหตุนี้ ถ้าจะมีกฎหมายพรรคการเมืองต่อไป จำเป็น
ต้องบังคับใช้ให้เกิดผลจริงจังทางปฏิบัติและการละเมิดกฎหมายทั้งเจตนาและไม่เจตนา
ต้องมีการลงโทษทุกกรณี และอาจเขียนกฎหมายที่ไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
ทุกคนต้องสังกัดพรรค เพราะถ้ากฎหมายบังคับใช้ไม่ได้จริงจัง ก็จะกลายเป็นผลเสีย
มากกว่าผลดี คือ การส่งเสริมอำนาจและอิทธิพลของนายทุนและเจ้าของพรรค มาก
กว่าการทำให้เกิดระบบพรรคที่เข้มแข็ง เป็นสถาบันสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย

ถ้าจะเกิดพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยได้จริง ระบบ
พรรคการเมืองต้องเป็นระบบหลายพรรค (multi-party system) ที่เกิดมาจากกลุ่ม
ผลประโยชน์หลากหลายที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน เข้าแข่งขันกันในกระบวนการ
ทางการเมืองและการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคยุติธรรมและจริงจัง ภายใต้กรอบของ





กฎหมายที่บังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ระบบพรรคจึงจะค่อย ๆ พัฒนาจนเข้มแข็ง และกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริง การใช้เงินทุนมหาศาลตั้งพรรค ชื่อตัว ส.ส. และคนมีชื่อเสียงเข้าพรรค และทุ่มทุนเอาชนะการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองจึงไม่ใช่พื้นฐานการสร้างระบบพรรคการเมือง และสถาบันทางการเมือง แต่อย่างใด เป็นได้เพียงการใช้เงินสร้างทางไปสู่อำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มั่นคงเท่านั้น

ระบบการสื่อสารทางการเมือง จำเป็นต้องมีโครงสร้างหลากหลาย และสามารถทำงานอย่างอิสระ มีข้อมูลครบถ้วน ถูกต้อง และคนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงเกือบทุกระบบย่อย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ เสนอและเรียกร้องผ่านออกไปสู่สาธารณชน และสู่ระบบอื่น ๆ ทางการเมืองได้อย่างอิสระและกว้างขวาง การปฏิรูประบบการสื่อสารทางการเมืองของไทยเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และต้องทำอย่างลึกซึ้งรอบด้าน ลดการผูกขาดตัดตอนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนลงให้ได้ คือให้กลายเป็นระบบสื่อสารสาธารณะที่มีอิสระและแข่งขันกันในทุกด้านคุณภาพ คือ ข้อมูล ข่าวสาร ที่ครบถ้วน ถูกต้อง และตรงไปตรงมา หรือยึดถืออยู่กับข่าวสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริง ไม่ใช่ยึดถือที่ตัวบุคคล หรือความสำคัญของนักการเมือง และผู้มีอิทธิพลอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ระบบการอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง ต้องเป็นระบบที่เข้มแข็ง ยึดหลักเหตุผล มีความหลากหลาย เปิดกว้างในการทำงานตามแนวทางประชาธิปไตย คือ สิทธิ เสรีภาพ และอิสระในการแสดงออก การคิดสร้างสรรค์และการแข่งขันเพื่อให้เกิดพลวัตการพัฒนาตัวแบบสำคัญระดับพื้นฐาน (basic agents) คือ ครอบครัว เพื่อนเล่นในวัยเด็กและโรงเรียน ต้องใช้ระบบประชาธิปไตยในการอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง คือการเปิดกว้างให้เด็กรู้จักคิดและเรียนรู้ด้วยตนเอง และให้รู้จักใช้หลักการเหตุผลในการแก้ไขปัญหา คอยป้องกันไม่ให้ใช้วิธีรุนแรง หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่น ในระดับของระบบสื่อสารมวลชน ผู้นำทางการเมือง นักการ



เมือง นักคิด นักวิชาการ บุคคลที่มีชื่อเสียง และกลุ่มอ้างอิง (reference groups) อื่น ๆ จะต้องไม่แสดงออกในลักษณะที่เป็น “ตัวแบบ” ของการใช้ความรุนแรง การใช้อิทธิพลข่มขู่ คุกคามฝ่ายอื่น การใช้ถ้อยคำวาทจ้าวร้าว ดุหมั่นดูแคลนคนอื่น แต่จะต้องเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นคนอื่น และพูดถึงบทบาทหน้าที่ภายในกรอบการทำงานตามตำแหน่งของตนเองเป็นสำคัญ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ และความเอาใจใส่อย่างจริงจังตามสถานภาพทางการเมืองของตนเอง ตลอดจนการรู้จักความรับผิดชอบและแสดงออกในทางรับผิดชอบ ตั้งแต่การขอโทษจนถึงการยอมรับผิดตามกระบวนการทางกฎหมาย

ระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ตำแหน่งในพรรคการเมือง องค์กรอิสระ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในโครงสร้างย่อย ๆ ของรัฐสภา คัดเลือกนายรัฐมนตรี รัฐมนตรี และตำแหน่งสำคัญทางด้านตุลาการ จำเป็นอย่างยิ่งต้องปฏิรูปให้เป็นระบบที่เปิดกว้าง โปร่งใส มีระบบแข่งขันด้วยเกณฑ์คุณธรรม เพื่อเปิดทางให้คนที่มีความรู้ความสามารถ เสียสละ มีความรับผิดชอบเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่จริง ๆ ระบบเก่าที่ยึดติดอยู่กับเครือญาติ พวกพ้อง เส้นสาย อุปถัมภ์ การช่วยเหลือตอบแทนบุญคุณกัน จะต้องทำให้ด้อยคุณค่าลง เพราะเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลกระจายประโยชน์อยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย และด้อยประสิทธิภาพ

ระบบรัฐสภา ต้องมีโครงสร้างหลากหลายซับซ้อน ระบบย่อยมีความเป็นอิสระ มีกรอบอำนาจหน้าที่ชัดเจนและทำได้เต็มกำลัง รวมทั้งมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างระบบย่อยทุกระบบ เพื่อให้การทำงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและนิติธรรม กลไกการทำงานต้องมีประสิทธิภาพสูง สนองตอบต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่นำเข้าสู่ระบบการเมืองได้อย่างรวดเร็ว บุคลากรจะต้องมีความเชี่ยวชาญและสนใจจริงจังในกรอบการทำงานเฉพาะด้าน ห้ามการดำรง



ตำแหน่งในกรรมาธิการหลาย ๆ คณะ และต้องมีวินัยและกติกาคำที่ควบคุมเข้มงวดในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารลับหรือเอื้อประโยชน์ต่อคนบางคนบางกลุ่มหรือมีผลเสียต่อคนบางคนบางกลุ่ม

ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีไปจนถึงหน่วยงานทุกระดับในระบบราชการก็ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลและนิติธรรมในการทำงานเช่นเดียวกัน และต้องมีระบบถ่วงดุลและตรวจสอบกันอย่างเข้มแข็ง และเป็นจริงเป็นจังภายในระบบ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องไม่สามารถใช้อำนาจเกินเลยขอบเขตหน้าที่ และไม่สามารถสร้างอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการจนเกิดระบบอุปถัมภ์ที่จะนำไปสู่การทำลายระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง และนำไปสู่การขาดความชอบธรรม และเสื่อมสลายทางการเมืองในที่สุด ระบบต้องเอื้อต่อการสร้างผู้นำทางการเมืองที่มีภาวะผู้นำทางการเมืองประชาธิปไตย ด้วยการแสดงบทบาทอย่างเด่นชัดในการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และขัดขวางการแสดงบทบาททั้งเปิดเผยและแอบแฝงในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ระบบยุติธรรมและตุลาการ ต้องยึดโยงอยู่กับหลักธรรมาภิบาลและนิติธรรมเช่นเดียวกัน และต้องสามารถคานอำนาจกับระบบย่อยอื่น ๆ ของระบบการเมืองได้ รวมทั้งการถูกตรวจสอบจากระบบอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ระบบยุติธรรมและตุลาการจึงจำเป็นต้องมีอิสระการทำงาน มีโครงสร้างหลากหลายซับซ้อน มีกลไกป้องกันที่เข้มแข็งที่จะไม่ให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายอื่นเข้ามาสร้างอิทธิพลภายในระบบ และที่สำคัญจะต้องสามารถสนองตอบต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เข้ามาสู่ระบบได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ คดีความต่าง ๆ ต้องไม่คั่งค้าง หรือมีกระบวนการพิจารณายาวนานมากเกินไป

ระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายในทุกระดับ ต้องเป็นระบบที่เปิดกว้าง



LIRT



มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างดีในทุกกระบวนย่อย และเชื่อมโยงสอดคล้องกันกับทุกกระบวนในโครงสร้างทางการเมือง ต้องเป็นระบบที่ยึดหลักธรรมาภิบาลและนิติธรรมที่ชัดเจนมากที่สุด และผ่านการจัดทำและกลั่นกรองออกมาอย่างละเอียด โดยการมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่จากคนในทุกภาคส่วนของสังคม คุณค่าสำคัญคือการมีหลักการที่ชัดเจนเป็นที่รับรู้และยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม คือ เกิดค่านิยมเชิงวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญนิยม หรือการยอมรับว่ากฎหมายเป็นใหญ่เหนือกว่าตัวบุคคลหรือชนชั้นนำทางการเมือง ระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องสามารถควบคุมพฤติกรรมนักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้อยู่ในกฎเกณฑ์ได้เต็มที่ คือต้องมีความรับผิดชอบอย่างสูงต่อสังคมส่วนรวม และต้องถูกลงโทษอย่างจริงจัง และทันที่ต่อการละเมิดกฎหมาย หรือการใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ไปเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ระบบองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบทุกระดับในระบบการเมือง

นอกจากจะต้องมีโครงสร้างที่หลากหลายซับซ้อน มีอิสระในการทำงานเต็มที่ และมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันแล้ว ยังจะต้องยึดถือหลักธรรมาภิบาลและนิติธรรมอย่างเคร่งครัด และสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมจากการทำงานภายในระบบ จนสามารถทำให้เกิดการตรวจสอบ การสร้างระบบป้องกัน และการลงโทษ (รวมทั้งการให้รางวัล) ที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสนองตอบกับความคาดหวังของสังคมได้ทุกด้าน

การปฏิรูปด้านสถาบันและระบบย่อย ๆ ดังกล่าวมาแล้วนี้ ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ๓ ประการสำคัญ ของการปฏิรูปทุกระบบย่อยในระบบการเมือง จนสามารถหลีกเลี่ยงและป้องกันการเกิดปัญหาเดิม ๆ ของการเมืองเก่า คือ การรวมศูนย์อำนาจ (centralized of powers) เข้าสู่ส่วนกลาง และตัวผู้นำทางการเมืองบางคน การคอร์รัปชัน การขาดประสิทธิภาพ ความไร้เสถียรภาพ และขาดความรับผิดชอบไม่





สนองตอบของระบบการเมือง

๒.๒ การผลักดันการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองในทุก ๆ ด้าน

สถาบันและระบบสำคัญที่อยู่นอกระบบการเมือง คือ ครอบครัว โรงเรียน และสถานศึกษาทุกระดับ ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี เศรษฐกิจ และสื่อมวลชน จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปให้เปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางประชาธิปไตย และการมีตรรกะที่ชัดเจนต่างจากเดิมด้วยเช่นกัน เพราะสถาบันและระบบเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการทางการเมืองทั้งสิ้น

เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปก็คือ การทำให้เกิดวิถีคิดและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยเปิดกว้างในการรับรู้และเรียนรู้ มีการใช้ตรรกะตามหลักการวิทยาศาสตร์มากขึ้น ยึดถือหลักนิติธรรมเหนือกว่าบุคคล และเกิดคุณค่าแห่งความดีร่วมกันในสังคม คือความถูกต้องชอบธรรม ความยุติธรรม คีลธรรมและจริยธรรม ตลอดจนความเสมอภาคภายใต้หลักการของกฎหมายที่มาจากการรับรู้และเห็นชอบร่วมกันในสังคม และกลายเป็นวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของสังคมที่สุด คนไทยส่วนใหญ่เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบธรรมาธิปไตยผสมผสานกับโลกาธิปไตยเหนือกว่า อดธาธิปไตย คณาธิปไตย และทรราชย์ ทุกรูปแบบ

ครอบครัวประชาธิปไตย ต้องสอนให้ลูกหลานคิดแบบมีเหตุผล มีวินัย มีความรับผิดชอบ ไม่เชื่อถ้อยมงาย และสามารถแยกแยะระหว่างความจริงกับสิ่งนอกเหนือธรรมชาติ และพิสูจน์ไม่ได้ เช่น ผี อิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์ ของวัดอุ้มงคลและสิ่งเคารพต่าง ๆ รวมทั้งศาลพระภูมิ เป็นต้น หมายความว่า ความจริงคือสิ่งที่จับต้อง พิสูจน์และนำไปปฏิบัติใช้ได้ เช่น การซื้อสิ่งของ ถ้าราคา ๘๐ บาท จ่ายเงินด้วยธนบัตรฉบับละ ๑๐๐ บาท ก็จะต้องได้รับเงินทอน ๒๐ บาท เป็นต้น ส่วนความเชื่อศรัทธา ถ้าไม่ถึงขั้นมงาย ก็ต้องสอนให้เข้าใจว่า ผี ยังไม่สามารถพิสูจน์ ทดลอง หรือสัมผัสได้จริงจังก้าวไปว่ามีจริงหรือไม่ เป็นต้น ส่วนที่เน้นเอียงจะมงายไร้เหตุผล หรือ



LIRT

อาจจะเป็นอวิชา คือ การแปลความฝันเป็นหวย การกราบไหว้ต้นไม้ วัตถุมงคล หรือ แม้แต่สัตว์ที่มีรูปร่างแปลก ๆ ว่าเป็นเทวดาหรือมีอิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์ต่าง ๆ เป็นต้น สอนให้สามารถใช้สติปัญญาคิดแก้ไขปัญหิต่าง ๆ ในทางที่ถูกที่ควรและพึงพาดตนเองได้ โดยมีพ่อแม่ และญาติ ๆ ที่เป็นผู้ใหญ่เป็นตัวอย่างและตัวแบบที่ดี เมื่อเด็ก ๆ เข้าไป สมาคมในกลุ่มเพื่อนเล่น ปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ก็จะเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ไม่ใช้ความ รุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ต่อกัน โดยครอบครัว และผู้ใหญ่จะต้องเข้าไปชี้แนะและ สนับสนุนวิถีทางความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ต่าง ๆ ในโรงเรียนและสถาบันการ ศึกษาต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน การเน้นการสอนตามแนวทางประชาธิปไตย การ สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนใช้หลักการเชิงเหตุผลอย่างสร้างสรรค์ โดยมีครูและ ผู้ใหญ่เป็นตัวอย่างและตัวแบบที่ดี ความขัดแย้งและการใช้วิธีรุนแรงต่าง ๆ ต่อกัน หรือ “วิธีคิดและระบบซีเนียร์ตี (seniority)” ทางลบ ที่ถือเอารุ่นพี่และครูเป็นใหญ่ มีอำนาจ และอิทธิพลเหนือรุ่นน้อง และเน้นใช้วิธีการรุนแรงให้เกิดการยอมรับก็จะหมดคุณค่าลง

พื้นฐานจริง ๆ ของมนุษย์ประชาธิปไตย ก็คือ ความเชื่อมั่นศรัทธา ในความเป็นมนุษย์ การมองคนอย่างเสมอภาค ความมีวินัยความรับผิดชอบ และการ รู้จักคิดใคร่ครวญด้วยหลักเหตุและผล หรืออทัปปัจจยตา คำนึงถึงคนอื่น ๆ และส่วนรวม มากกว่าจะนึกถึงแต่ประโยชน์ที่ตัวเองจะได้รับ รวมทั้ง “ความมีน้ำใจนักกีฬา” ดังที่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทไว้ในวัน งานประจำปีของวชิราวุธวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๕ ในตอนหนึ่งว่า “...บ๊บลึงสกุลเขาใช้ก็คือ เขาฝึกให้นักเรียนมีน้ำใจเป็นนักกีฬาแท้ คือ ที่เรียกว่า สपोर्टสแมน การฝึกหัดน้ำใจนั้นเป็นของสำคัญมาก ยิ่งเราจะปกครองแบบเดโมคราซี (Democracy = ผู้เขียน) ยิ่งสำคัญขึ้นอีก...”^๔ ถ้าคนไทยเปิดใจกว้าง มีน้ำใจนักกีฬา ที่นอกจากจะรู้แพ้ - รู้ชนะ - รู้ภัย แล้ว ยังจะต้องไม่เอาัดเอาเปรียบคนอื่น คิด

รายวัน (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) : ๖.



LIART



แต่ในทางลบหรือทางไม่ดี คิดแต่จะมีอำนาจ อิทธิพล และเป็นอภิสิทธิ์ชนเหนือคนอื่น ๆ แล้ว พื้นฐานพลเมืองประชาธิปไตยก็จะเกิดและพัฒนาต่อไปได้ และจะเป็นผลดี โดยตรงต่อการสร้างและพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยในชาติ

ในส่วนของสถาบันศาสนาและวัฒนธรรมก็คล้ายคลึงกัน หลักคำสอนสำคัญ ๆ ในแต่ละศาสนา ทั้งพุทธ อิสลาม คริสต์ และอื่น ๆ มีหลักการเชิงเหตุผล และวิทยาศาสตร์ ที่สามารถนำมาคิดต่อยอดในเชิงบวก และอย่างสร้างสรรค์ได้อีกมากมาย เช่น ในพุทธศาสนา ก็คือ อริยสัจ อิทัปปัจจยตา และหลักกาลามสูตร เป็นต้น พระสงฆ์ นักบวช ผู้นำศาสนา และศาสนิกชนทั้งหลายต้องให้ความสนใจจริงจังในความหมายและแนวทางของคำสอนในลักษณะดังกล่าวนี้ และต้องละเอียดหรือลดความสนใจกับวิธีการทางไสยศาสตร์และโหราศาสตร์ และอวิชาต่าง ๆ ที่สอนให้คนงมงาย ไร้เหตุผล บุคคลสำคัญทางศาสนาต้องเป็นตัวอย่างและตัวแบบที่ดีในวิธีคิดและใช้แนวทางอธิบายหลักการทางศาสนาในเชิงเหตุผลและเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น เพื่อช่วยกันสร้างสรรค์วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่เน้นคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ให้เกิดขึ้นจริง

สถาบันสื่อมวลชนจะต้องมีความหลากหลาย มีอิสระ และมีความสามารถในการสื่อสารข้อมูล ข้อเท็จจริง ไปสู่สาธารณชนในแบบหลาย ๆ ทาง ดำเนินงานด้วยหลักธรรมาภิบาล และนิติธรรมเช่นเดียวกับสถาบันอื่น ๆ มุ่งทำงานไปเพื่อรับใช้สังคม คือความสงบสุข มั่นคง อย่างยั่งยืนของสังคม ต่อต้านความชั่วร้าย และความไม่ถูกต้องชอบธรรมทุกอย่างในสังคม รวมทั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลของนักการเมืองที่เป็นไปในทางคอร์รัปชัน และละเมิดคุณความดีร่วมกันในสังคม คือเป็นทั้งสุนัขเฝ้าบ้านหรือ Watch dog (คุ้มครอง/ป้องกัน) และสุนัขไล่ล่า หรือ hunting dog (ขับไล่/เอาผิด) ให้กับสังคม

ในส่วนของสถาบันทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน องค์กร



LIRT

ไปจนถึงโรงงานอุตสาหกรรม สมาคมผู้ประกอบการ สมาคมผู้ใช้แรงงาน นักวิชาชีพ และอื่น ๆ ต้องเป็นสถาบันที่ยึดหลักเหตุผล ความถูกต้องชอบธรรม ความรับผิดชอบ ความมีคุณธรรมจริยธรรม ต่อทุกส่วนในกระบวนการผลิต การขนส่ง และการจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าและบริการ สถาบันทางเศรษฐกิจต้องคำนึงถึงคุณค่าความดี ร่วมในสังคม การรักษาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ และการสร้างศักดิ์ศรีและเกียรติประวัติอันดีงามให้เกิดขึ้นกับคนทุกคนในสังคมและกับสังคมโลก

การปฏิรูปสถาบันและโครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่ก้าวหน้าในโลกก็มีลักษณะเป็น ‘ดาบสองคม’ อยู่ในตัวเสมอ กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจเจริญเติบโตเอกชนทั้งในและต่างประเทศต่างได้กำไรมากและเพิ่มการลงทุนสูงขึ้น ก็คือ ด้านที่ดี เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวต่อไปได้อีก แต่ถ้ามีปัญหา การพยายามผูกขาดการค้า “การฮั้วกัน” ของกลุ่มธุรกิจ และเกิดปัญหาการกระจายรายได้ ก็จะกลายเป็นผลลบต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมการเมือง และจะเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เหตุนี้ จึงต้องปฏิรูปให้สถาบันและโครงสร้างเศรษฐกิจไทยลดการผูกขาด ตัดตอน “การฮั้วกัน” โดยต้องปฏิรูปกฎหมายในด้านการลงทุน การกระจายรายได้ กฎหมายภาษี กฎหมายแรงงาน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จนนำไปสู่การเกิดวัฒนธรรมการแข่งขันทำธุรกิจที่ใช้หลักธรรมาภิบาลและนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้นกว่าเดิม คนยากจน กรรมกร และผู้ใช้แรงงานก็จะได้รับโอกาสจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสทางการศึกษาและการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีคุณภาพและมีเหตุผล

๒.๓ กระบวนการปฏิรูปเพื่อเอาชนะการต้านทานและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากฝ่าย ‘การเมืองเก่า’ ทั้งนักการเมือง นักเลือกตั้ง นักธุรกิจ ชนกิจการเมือง หรือแม้แต่นักอำมาตยาธิปไตย และนักอนุรักษ์นิยมทางการเมือง บางคนบางกลุ่ม ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปการเมือง

ต้องยอมรับกันประการหนึ่งว่า การปฏิรูปหรือการดำเนินการ



LIRT



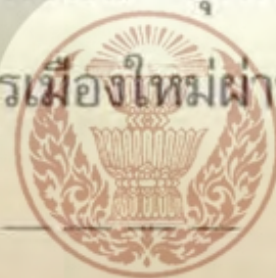
เปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบมีผลกระทบในวงกว้าง นอกจากจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่าย ๆ แล้วยังจะเกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากคนและกลุ่มคนอย่างน้อย ๆ ๒ กลุ่ม คือ ฝ่ายที่เสียประโยชน์โดยตรง และฝ่ายที่ยังไม่มีความเข้าใจดีพอในสาระและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และแน่นอนว่า การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและการไม่ร่วมไม่ร่วมมือ หรือการถ่วงรั้งการเปลี่ยนแปลงไว้ก็จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

ดังนั้น ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองใหม่ดังกล่าวมาข้างต้น จึงควรมีขั้นตอนกิจกรรมต่าง ๆ และกลุ่มคนที่ร่วมผลักดันไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

๑. คนและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง อาจแยกตามกิจกรรมและบทบาทสำคัญ ๆ ได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

๑.๑ ระดับผู้นำทางความคิดในสังคม ต้องเป็นผู้ที่ปลอดจากผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งทางการเมืองและธุรกิจ พร้อมทั้งจะเสียสละ กล้าหาญ มีความตั้งใจสูง มีความรู้ความเข้าใจอย่างดีในปัญหาต่าง ๆ ของการเมืองเก่า มีความสามารถในการถ่ายทอดแนวคิดและแนวทางของการเมืองใหม่ไปสู่สาธารณชน ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ตลอดจนต้องมีพฤติกรรมการแสดงบทบาท และการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็น “แบบอย่าง” ที่ดึงดูดต่อผู้ที่ยังไม่ค่อยเข้าใจมากนัก และผู้ที่ต้องการจะทำให้การเมืองใหม่เกิดขึ้นได้จริง

บุคคลระดับผู้นำทางความคิดเหล่านี้ ต้องมีบทบาทสำคัญทั้งด้านการคิดสร้างสรรค์การเมืองใหม่ในมิติต่าง ๆ การถ่ายทอดแนวคิดและแนวทางการเมืองใหม่ บทบาทในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม บทบาทในการให้การศึกษาเรียนรู้และการกล่อมเกลாதองการเมืองต่อสาธารณชน และ บทบาทในฐานะผู้นำความคิดทางการเมือง ดังนั้น บุคคลระดับผู้นำจึงต้องเน้น ทำกิจกรรมการถ่ายทอดแนวคิดและแนวทางการเมืองใหม่ผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ ออก





ไปสู่กลุ่มผู้สนับสนุน แนวร่วมทุกฝ่ายและออกไปสู่สาธารณชน กิจกรรมการแสวงหาผู้สนับสนุนแนวร่วมและพันธมิตร กิจกรรมการจัดตั้งองค์กรของขบวนการเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง กิจกรรมการวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงขบวนการปฏิรูปที่ดำเนินการออกนอกกรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปการเมือง และกิจกรรมติดตามตรวจสอบ และประเมินกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่การเมืองใหม่อย่างเป็นขั้นตอนและเป็นธรรม

๑.๒ ระดับของแนวร่วมและผู้สนับสนุนการปฏิรูปทางการเมือง
บุคคลเหล่านี้เป็นใครก็ได้ที่มีความรู้ความเข้าใจการเมืองพอสมควร และมองเห็นประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ของการเมืองเก่า ตั้งแต่เล็กน้อยไปจนถึงลึกซึ้งชัดเจน และอย่างน้อย ๆ ต้องมีความเข้าใจและเชื่อศรัทธาในการเมืองใหม่ คือการเมืองประชาธิปไตยที่เน้นสาระความเป็นจริงมากขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังในทางการเมือง

คนเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านการสนับสนุนและร่วมผลักดันการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปได้ และด้านของการศึกษาเรียนรู้การเมืองให้ถ่องแท้มากขึ้น เพื่อที่จะผลักดันให้กระบวนการปฏิรูปเป็นไปในกรอบของการเมืองใหม่อย่างถูกต้อง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และการถ่ายทอดความรู้ ความคิดเห็น และแนวทางของการเมืองใหม่ให้กับผู้ใกล้ชิด คนในครอบครัว และสมาชิกเครือข่ายแนวร่วม

กิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของคนเหล่านี้ คือ การสร้างพลังของการปฏิรูปการเมืองด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของขบวนการปฏิรูปการเมืองในทุกๆระดับ โดยต้องดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นกระบวนการ ภายใต้กรอบของการเมืองประชาธิปไตย หรือภายใต้กรอบของกฎหมายที่ชอบธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของสังคม

๒. ประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งในกลุ่มของ



LIERT



ผู้ติดตามข่าวสารและเหตุการณ์ทางการเมืองอย่างใกล้ชิด กลุ่มของผู้ที่ติดตามเป็น
ครั้งคราว และกลุ่มของผู้ที่ไม่สนใจทางการเมือง หรือเป็นคนละโลกกับการเมือง
(political alienation) คนสองกลุ่มหลังมักโน้มเอียงจะตกเป็นเครื่องมือหรือถูกชักจูง
ให้กลายเป็นพันธมิตรของกลุ่มคนที่ต่อต้านการปฏิรูปการเมืองเสมอ เพราะจาก
สาเหตุการปิดรับข่าวสารทางการเมือง และมักจะอยู่ใต้อุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลบาง
กลุ่มที่เชื่อมโยงไปสู่คนและกลุ่มคนในระดับนำของการต่อต้านการปฏิรูป

คนและกลุ่มคนในฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปทางการเมืองโดยตรง
จึงต้องพยายามนำเสนอแนวคิดและข่าวสารข้อมูลเข้าสู่คนทั้ง ๓ กลุ่มนี้ เท่าที่จะ
สามารถทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคนกลุ่มแรก เพราะจะสามารถสร้างพันธมิตร
และแนวร่วมได้มากขึ้น เพื่อคนเหล่านี้ได้รับข่าวสารข้อมูลมากขึ้น หรือได้เปิดรับข่าว
สารข้อมูลตามโอกาสต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แรงต้านทานจากฝ่ายคัดค้านการปฏิรูปการเมืองยัง
คงมีมากในระยะเริ่มแรกของกระบวนการเปลี่ยนแปลง แต่ในระยะต่อ ๆ ไป เมื่อ
กลไกการปฏิรูปทุกส่วนทำงานเต็มที่ และเกิดพลังมากขึ้นของขบวนการปฏิรูป
กระบวนการปฏิรูปจะเกิดความต่อเนื่องและเกิดทิศทางที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น
ตามลำดับ

สรุป

การเมืองใหม่ คือการเมืองประชาธิปไตยที่ฐานอำนาจการเมืองมาจาก
กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง หลากหลายของประชาชน ที่มีสถาบันทางการเมืองเข้มแข็ง
และทำให้ระบบการเมืองมีสมรรถนะในการทำงานสูง คือใช้อำนาจอย่างชอบธรรมใน
การกระจายสิ่งที่มีคุณค่าและผลประโยชน์ต่าง ๆ ออกไปสู่คนทุกภาคส่วนในสังคม
อย่างเสมอภาคกัน จนเกิดพลังสนับสนุนจากภาคสังคมอย่างกว้างขวาง และยั่งยืน

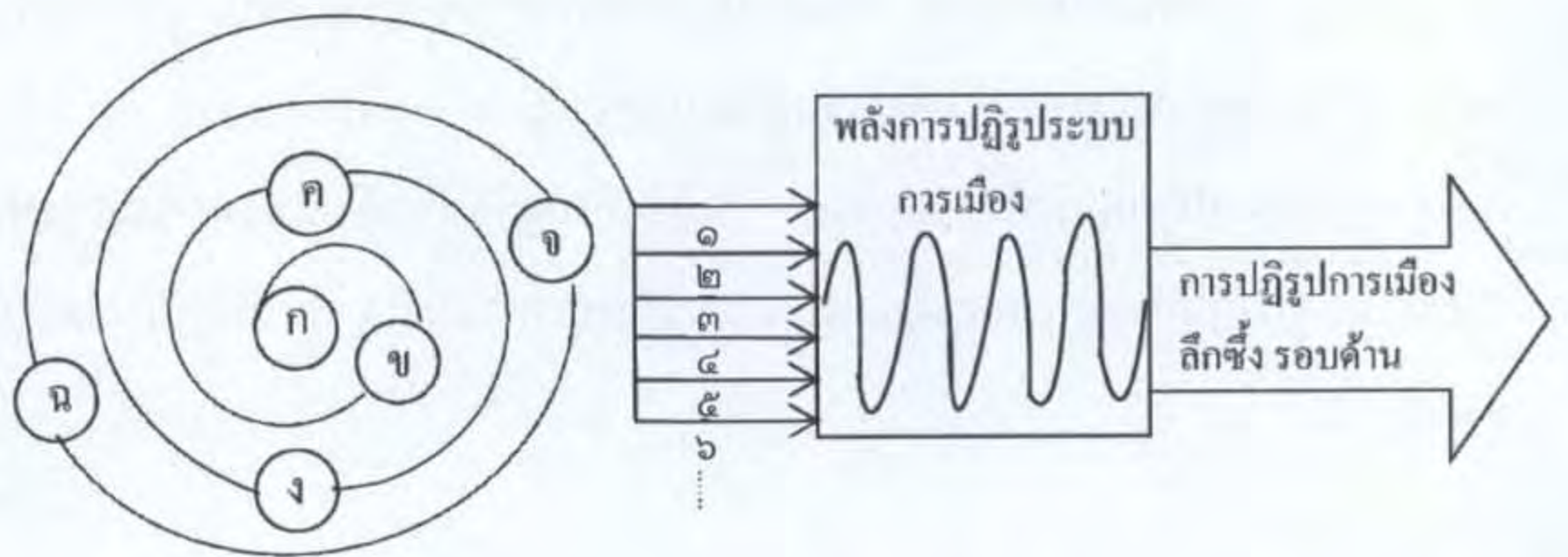




โดยการเมืองใหม่จะต้องผ่านกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองอย่างเข้มข้นจริงจัง เป็นระบบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากพลังความคิดและการผลักดัน การปฏิรูปจากนักคิด นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปลอดจากผลประโยชน์ทางการเมือง เสียสละ มีความกล้าหาญ และมีพลังมวลชนร่วมผลักดันการปฏิรูป ตั้งแต่ระดับ ป้องเจกบุคคล ครอบครัว โรงเรียน ไปจนถึงทุกสถาบันในสังคมการเมืองไทย

การปฏิรูปการเมืองจากการเมืองเก่าที่เน้นคุณค่าอำนาจ อิทธิพล และ ผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองไปสู่การเมืองใหม่ที่เน้นคุณค่าอำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในชาติที่แท้จริง จึงอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

พลังผลักดันการปฏิรูปภาคสังคม



แผนภาพที่ ๑.๑ กระบวนการปฏิรูปการเมืองไทย

หมายเหตุ : (ก) - (ณ) กลุ่มคน/กลุ่มผลประโยชน์หลากหลายของประชาชน
๑ - ๖.... สถาบันตัวแทนของประชาชน (อาจเป็นพรรคการเมือง)



LIERT

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

ออกอากาศทุกวัน ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

ทางช่อง NBT 15

และ

สามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียม

ระบบ KU-BAND ไทยคม 5



โทรทัศน์รัฐสภา



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประสานสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

Legislative Institutional Repository of Thailand

