

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
เขต/อำเภอ สามโคก จังหวัดปทุมธานี

87/11 หมู่ที่ 3 ต.ท้ายเกาะ อ.สามโคก จ.ปทุมธานี ซอย- ถนน- แขวง/ตำบล ท้ายเกาะ
เขต/อำเภอ สามโคก จังหวัดปทุมธานี 12160

พื้นที่	7.46 ตารางกิโลเมตร
ประชากรทั้งหมด	2,629 คน
ชาย	1,254 คน
หญิง	1,375 คน

ข้อมูล ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2560

ส่วนที่ 1

คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ

อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

คำแถลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ท่านประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ

บัดนี้ถึงเวลาที่จะขอผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ จะได้เสนอร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะอีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้น ในโอกาสนี้ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะจึงขอชี้แจงให้ท่านประธานและสมาชิกทุกท่านได้ทราบถึงสถานะการคลังตลอดจนหลักการและแนวนโยบายการดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังต่อไปนี้

1. สถานะการคลัง

1.1 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2560 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะการเงิน ดังนี้

1.1.1 เงินฝากธนาคาร จำนวน 47,849,053.98 บาท

1.1.2 เงินสะสม จำนวน 23,934,206.43 บาท

1.1.3 เงินทุนสำรองเงินสะสม จำนวน 16,723,770.00 บาท

1.1.4 รายการที่ได้กักเงินไว้แบบกักหนี้ผูกพันและยังไม่ได้เบิกจ่าย จำนวน 0 โครงการ รวม 0.00 บาท

1.1.5 รายการที่ได้กักเงินไว้โดยยังไม่ได้กักหนี้ผูกพัน จำนวน 1 โครงการ รวม 33,273.00 บาท

1.2 เงินกู้ยืมค้าง จำนวน 0.00 บาท

2. การบริหารงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2560 ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2560

(1) รายรับจริง จำนวน 30,005,441.06 บาท ประกอบด้วย

หมวดภาษีอากร	จำนวน	4,426,220.79	บาท
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	จำนวน	556,798.00	บาท
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	จำนวน	348,500.46	บาท
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	จำนวน	1,466,465.00	บาท
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	จำนวน	45,000.00	บาท
หมวดรายได้จากทุน	จำนวน	0.00	บาท
หมวดภาษีจัดสรร	จำนวน	15,891,913.81	บาท
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	จำนวน	7,270,543.00	บาท

(2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุวัตถุประสงค์ จำนวน 0.00 บาท

(3) รายจ่ายจริง จำนวน 23,329,367.33 บาท ประกอบด้วย

งบกลาง	จำนวน	3,231,991.00	บาท
งบบุคลากร	จำนวน	7,262,716.06	บาท
งบดำเนินงาน	จำนวน	6,613,405.27	บาท
งบลงทุน	จำนวน	5,796,255.00	บาท
งบรายจ่ายอื่น	จำนวน	0.00	บาท
งบเงินอุดหนุน	จำนวน	425,000.00	บาท

(4) รายจ่ายที่จ่ายจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุวัตถุประสงค์ จำนวน 425,759.07 บาท

(5) รายจ่ายที่จ่ายจากเงินสะสม จำนวน 0.00 บาท

(6) รายจ่ายที่จ่ายจากเงินทุนสำรองเงินสะสม 0.00 บาท

ค่าแถมงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

	รายรับจริง ปี 2559	ประมาณการ ปี 2560	ประมาณการ ปี 2561
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	4,173,767.76	3,780,000.00	4,040,000.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	659,302.40	752,000.00	730,000.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	330,122.11	455,000.00	455,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	1,789,075.00	1,600,000.00	1,700,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	143,900.00	200,000.00	200,000.00
หมวดรายได้จากทุน	2,500.00	0.00	0.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	7,098,667.27	6,787,000.00	7,125,000.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	18,986,441.85	19,213,000.00	19,355,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18,986,441.85	19,213,000.00	19,355,000.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	3,229,984.00	8,000,000.00	8,520,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3,229,984.00	8,000,000.00	8,520,000.00
รวม	29,315,093.12	34,000,000.00	35,000,000.00

คำแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

รายจ่าย	รายจ่ายจริงปี 2559	ประมาณการ ปี 2560	ประมาณการ ปี 2561
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	577,459.00	4,823,800.00	4,942,800.00
งบบุคลากร	8,639,235.00	10,265,500.00	10,429,200.00
งบดำเนินงาน	4,906,441.78	9,828,000.00	10,366,050.00
งบลงทุน	11,118,679.00	8,577,700.00	8,872,950.00
งบรายจ่ายอื่น	0.00	30,000.00	30,000.00
งบเงินอุดหนุน	930,213.24	475,000.00	359,000.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	26,172,028.02	34,000,000.00	35,000,000.00
รวม	26,172,028.02	34,000,000.00	35,000,000.00



ส่วนที่ 2

ข้อบัญญัติ

เรื่อง

งบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ

อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
ของ องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

ด้าน	ยอดรวม
ด้านบริหารทั่วไป	
แผนงานบริหารงานทั่วไป	12,304,130
แผนงานการรักษาความสงบภายใน	120,000
ด้านบริการชุมชนและสังคม	
แผนงานการศึกษา	1,653,970
แผนงานสาธารณสุข	1,156,000
แผนงานสังคมสงเคราะห์	30,000
แผนงานเคหะและชุมชน	12,523,100
แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	645,000
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	205,000
ด้านการเศรษฐกิจ	
แผนงานการเกษตร	620,000
แผนงานการพาณิชย์	800,000
ด้านการดำเนินงานอื่น	
แผนงานงบกลาง	4,942,800
งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	35,000,000

รายจ่ายตามงานและงบรายจ่าย
องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

แผนงานบริหารงานทั่วไป

งบ \ งาน	งานบริหารทั่วไป	งานบริหารงานคลัง	รวม
งบบุคลากร	5,752,800	1,817,000	7,569,800
เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)	1,605,000	0	1,605,000
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	4,147,800	1,817,000	5,964,800
งบดำเนินงาน	4,151,530	432,000	4,583,530
ค่าตอบแทน	792,000	152,000	944,000
ค่าใช้สอย	1,881,530	140,000	2,021,530
ค่าวัสดุ	950,000	140,000	1,090,000
ค่าสาธารณูปโภค	528,000	0	528,000
งบลงทุน	75,800	10,000	85,800
ค่าครุภัณฑ์	75,800	10,000	85,800
งบรายจ่ายอื่น	30,000	0	30,000
รายจ่ายอื่น	30,000	0	30,000
งบเงินอุดหนุน	35,000	0	35,000
เงินอุดหนุน	35,000	0	35,000
รวม	10,045,130	2,259,000	12,304,130

แผนงานการรักษาความสงบภายใน

งบ \ งาน	งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และระงับอัคคีภัย	รวม
งบดำเนินงาน	120,000	120,000
ค่าใช้สอย	100,000	100,000
ค่าวัสดุ	20,000	20,000
รวม	120,000	120,000

แผนงานการศึกษา

งบ	งาน	งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ การศึกษา	งานระดับก่อนวัยเรียนและ ประถมศึกษา	รวม
งบบุคลากร		0	655,000	655,000
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)		0	655,000	655,000
งบดำเนินงาน		85,000	492,520	577,520
ค่าตอบแทน		0	5,000	5,000
ค่าใช้สอย		25,000	200,000	225,000
ค่าวัสดุ		60,000	287,520	347,520
งบลงทุน		4,300	93,150	97,450
ค่าครุภัณฑ์		4,300	93,150	97,450
งบเงินอุดหนุน		0	324,000	324,000
เงินอุดหนุน		0	324,000	324,000
	รวม	89,300	1,564,670	1,653,970

แผนงานสาธารณสุข

งบ	งาน	งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ สาธารณสุข	งานบริการสาธารณสุขและ งานสาธารณสุขอื่น	รวม
งบบุคลากร		694,000	0	694,000
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)		694,000	0	694,000
งบดำเนินงาน		120,000	342,000	462,000
ค่าตอบแทน		25,000	0	25,000
ค่าใช้สอย		60,000	292,000	352,000
ค่าวัสดุ		35,000	50,000	85,000
	รวม	814,000	342,000	1,156,000

แผนงานสังคมสงเคราะห์

งบ	งาน	งานสวัสดิการสังคมและ สังคมสงเคราะห์	รวม
งบดำเนินงาน		30,000	30,000
ค่าใช้สอย		30,000	30,000
	รวม	30,000	30,000

แผนงานเคหะและชุมชน

งบ	งาน	งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ เคหะและชุมชน	งานไฟฟ้าถนน	รวม
งบบุคลากร		1,510,400	0	1,510,400
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)		1,510,400	0	1,510,400
งบดำเนินงาน		2,323,000	0	2,323,000
ค่าตอบแทน		57,000	0	57,000
ค่าใช้สอย		1,766,000	0	1,766,000
ค่าวัสดุ		500,000	0	500,000
งบลงทุน		64,800	8,624,900	8,689,700
ค่าครุภัณฑ์		64,800	0	64,800
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง		0	8,624,900	8,624,900
รวม		3,898,200	8,624,900	12,523,100

แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

งบ	งาน	งานส่งเสริมและสนับสนุน ความเข้มแข็งชุมชน	รวม
งบดำเนินงาน		645,000	645,000
ค่าใช้สอย		645,000	645,000
รวม		645,000	645,000

แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ

งบ	งาน	งานศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น	รวม
งบดำเนินงาน		205,000	205,000
ค่าใช้สอย		205,000	205,000
รวม		205,000	205,000

แผนงานการเกษตร

งบ	งาน	งานส่งเสริมการเกษตร	รวม
งบดำเนินงาน		620,000	620,000
ค่าใช้สอย		520,000	520,000
ค่าวัสดุ		100,000	100,000
รวม		620,000	620,000

แผนงานการพาณิชย์

งบ \ งาน	งาน	งานกิจการประปา	รวม
งบดำเนินงาน		800,000	800,000
ค่าสาธารณูปโภค		800,000	800,000
	รวม	800,000	800,000

แผนงานงบกลาง

งบ \ งาน	งาน	งบกลาง	รวม
งบกลาง		4,942,800	4,942,800
งบกลาง		4,942,800	4,942,800
	รวม	4,942,800	4,942,800

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	สังกัด	ผลการประเมิน (ระดับ)	ระยะเวลาจ้าง
๔	น.ส.อำพร พันธแดง	ผช.จพง.ธุรการ	สำนักปลัด	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๕	น.ส.ณัฐดี วาสนิท	ผช.จพง.จัดเก็บรายได้	กองคลัง	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๖	นายทศพร สอนสงวน	ผช.จพง.พัสดุ	กองคลัง	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๗	น.ส.จิตติกร แสนเหลา	ผช.ครูผู้ดูแลเด็ก	กองการศึกษาฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๘	น.ส.สายชล ปรีเปรม	ผช.ครูผู้ดูแลเด็ก	กองการศึกษาฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๙	น.ส.นัฐนันท์ ปลื้มอารีย์	ผช.จพง.ธุรการ	กองการศึกษาฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔
๑๐	น.ส.ขวัญฤดี ธรรมธร	ผช.นักพัฒนาชุมชน	สำนักงานปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๔

๒๗. อบต.คลองเจ็ด อ.คลองหลวง (จำนวน ๑๖ ราย)

๑	นายนิคม บุญประเสริฐ	พนาง.ดับเพลิง (ผู้มีทักษะ)	สำนักปลัด	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๒	นางมาลี บุญประเสริฐ	แม่ครัว (ผู้มีทักษะ)	สำนักปลัด	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๓	นายสาธิต เงินกระแซง	พนาง.ตักแตงสวน (ผู้มีทักษะ)	สำนักปลัด	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๔	น.ส.ปิยรัตน์ บุญประเสริฐ	ผช.จพง.พัสดุ	กองคลัง	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๕	น.ส.สุธารัตน์ ศรีสุข	ผช.จพง.ธุรการ	กองช่าง	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๖	นายสมบุรณ์ นาคะปักขิม	พนาง.ผลิตน้ำประปา (ผู้มีทักษะ)	กองช่าง	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๗	นายประทวน โพธิ์ศรี	พนาง.ผลิตน้ำประปา (ผู้มีทักษะ)	กองช่าง	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๘	นายเสกสันต์ วงษ์วานิช	พนาง.ขับรถยนต์ (ผู้มีทักษะ)	กองช่าง	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๙	น.ส.สุวรรณา มะลิขาว	ผช.จพง.ธุรการ	กองสาธารณสุขฯ	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๐	นายเฟื่อง ศรีสุข	พนาง.ขับรถขยะ (ผู้มีทักษะ)	กองสาธารณสุขฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๑	นายเพริน ภูเทศ	พนาง.ประจำรถขยะ (ผู้มีทักษะ)	กองสาธารณสุขฯ	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๒	นายทวีชัย พุทธพิกุล	พนาง.ประจำรถขยะ (ผู้มีทักษะ)	กองสาธารณสุขฯ	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๓	น.ส.สิริมา ทองย้อย	ผช.นักวิชาการศึกษา	กองการศึกษาฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๔	น.ส.สมพร เงินประเสริฐ	ผู้ดูแลเด็ก (ผู้มีทักษะ)	กองการศึกษาฯ	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๕	น.ส.พิศมัย จันทร์เลื่อน	ผู้ดูแลเด็ก (ผู้มีทักษะ)	กองการศึกษาฯ	ดีเด่น	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๑๖	นางโนรี เงินกระแซง	ผู้ดูแลเด็ก (ผู้มีทักษะ)	กองการศึกษาฯ	ดีมาก	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑

๒๘. อบต.บางหลวง อ.เมืองปทุมธานี (จำนวน ๑๗ ราย)

๑	นายจิรศักดิ์ เพิ่มพูน	ผช.นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	สำนักปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๒	น.ส.ดลนภัส ประดับนิล	ผช.นักทรัพยากรบุคคล	สำนักปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๓	น.ส.ภิรมย์ ศักดิ์นุกาพ	ผช.นักพัฒนาชุมชน	สำนักปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๔	น.ส.วาริ จันทรมณี	ผช.นักจัดการงานทั่วไป	สำนักปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๕	น.ส.กาญจนา เกินสกุล	ผช.จพง.ธุรการ	สำนักปลัด	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑
๖	น.ส.มยุรี งามประเสริฐ	ผช.นักวิชาการคลัง	กองคลัง	ดี	๑ ต.ค.๖๐ -๓๐ ก.ย.๖๑

รายงานประมาณการรายรับ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

	รายรับจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
หมวดภาษีอากร						
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	0.00	0.00	3,683,825.00	3,300,000.00	7.58 %	3,550,000.00
ภาษีบำรุงท้องที่	0.00	0.00	178,701.76	160,000.00	6.25 %	170,000.00
ภาษีป้าย	0.00	0.00	311,241.00	320,000.00	0.00 %	320,000.00
รวมหมวดภาษีอากร	0.00	0.00	4,173,767.76	3,780,000.00		4,040,000.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต						
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	0.00	0.00	16,070.40	30,000.00	-33.33 %	20,000.00
ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย	0.00	0.00	482,220.00	480,000.00	0.00 %	480,000.00
ค่าธรรมเนียมปิด ไปรษณีย์ ติดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อการโฆษณา	0.00	0.00	30.00	100.00	0.00 %	100.00
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนพาหนะ	0.00	0.00	220.00	400.00	0.00 %	400.00
ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ	0.00	0.00	100.00	2,000.00	-50.00 %	1,000.00
ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรทางบก	0.00	0.00	0.00	2,000.00	-50.00 %	1,000.00
ค่าปรับการผิดสัญญา	0.00	0.00	21,342.00	30,000.00	-33.33 %	20,000.00
ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	0.00	0.00	136,600.00	200,000.00	0.00 %	200,000.00
ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัว หรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร	0.00	0.00	2,000.00	5,000.00	0.00 %	5,000.00
ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	0.00	0.00	720.00	1,000.00	0.00 %	1,000.00
ค่าใบอนุญาตอื่นๆ	0.00	0.00	0.00	1,500.00	0.00 %	1,500.00
รวมหมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	0.00	0.00	659,302.40	752,000.00		730,000.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน						
ค่าเช่าหรือบริการสถานที่	0.00	0.00	6,900.00	5,000.00	0.00 %	5,000.00

	รายรับจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ดอกเบี้ย	0.00	0.00	323,222.11	450,000.00	0.00 %	450,000.00
รวมหมวดรายได้จากทรัพย์สิน	0.00	0.00	330,122.11	455,000.00		455,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์						
รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	0.00	0.00	1,789,075.00	1,600,000.00	6.25 %	1,700,000.00
รวมหมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	0.00	0.00	1,789,075.00	1,600,000.00		1,700,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด						
ค่าขายแบบแปลน	0.00	0.00	143,900.00	200,000.00	0.00 %	200,000.00
รวมหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	0.00	0.00	143,900.00	200,000.00		200,000.00
หมวดรายได้จากทุน						
ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน	0.00	0.00	2,500.00	0.00	0.00 %	0.00
รวมหมวดรายได้จากทุน	0.00	0.00	2,500.00	0.00		0.00
หมวดภาษีจัดสรร						
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	0.00	0.00	452,877.04	300,000.00	16.67 %	350,000.00
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	0.00	0.00	6,969,582.61	6,600,000.00	0.00 %	6,600,000.00
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ฯ	0.00	0.00	3,119,722.28	2,900,000.00	1.72 %	2,950,000.00
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0.00	0.00	351,618.05	300,000.00	0.00 %	300,000.00
ภาษีสุรา	0.00	0.00	531,817.49	500,000.00	0.00 %	500,000.00
ภาษีสรรพสามิต	0.00	0.00	1,144,855.62	750,000.00	20.00 %	900,000.00
ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	0.00	0.00	21,383.00	23,000.00	-13.04 %	20,000.00
ค่าภาคหลวงแร่	0.00	0.00	15,778.60	20,000.00	-25.00 %	15,000.00
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	0.00	0.00	18,067.16	40,000.00	-50.00 %	20,000.00
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	0.00	0.00	6,360,740.00	7,780,000.00	-1.03 %	7,700,000.00
รวมหมวดภาษีจัดสรร	0.00	0.00	18,986,441.85	19,213,000.00		19,355,000.00

	รายรับจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป						
เงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจภายในเลือกทำ	0.00	0.00	3,229,984.00	8,000,000.00	6.50 %	8,520,000.00
รวมหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	0.00	0.00	3,229,984.00	8,000,000.00		8,520,000.00
รวมทุกหมวด	0.00	0.00	29,315,093.12	34,000,000.00		35,000,000.00

รายงานรายละเอียดประมาณการรายรับงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ

อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

ประมาณการรายรับรวมทั้งสิ้น

35,000,000 บาท แยกเป็น

รายได้จัดเก็บเอง

หมวดภาษีอากร	รวม	4,040,000 บาท
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	จำนวน	3,550,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีบำรุงท้องที่	จำนวน	170,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีป้าย	จำนวน	320,000 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	รวม	730,000 บาท
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	จำนวน	20,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย	จำนวน	480,000 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าธรรมเนียมปิด โปรย ติดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อการโฆษณา	จำนวน	100 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนพาณิชย	จำนวน	400 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ	จำนวน	1,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรทางบก	จำนวน	1,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าปรับการผิดสัญญา	จำนวน	20,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	จำนวน	200,000 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัวหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร	จำนวน	5,000 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	จำนวน	1,000 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าใบอนุญาตอื่นๆ	จำนวน	1,500 บาท
เทียบกับงบประมาณปีที่ผ่านมา		

หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	รวม	455,000 บาท
ค่าเช่าหรือบริการสถานที่	จำนวน	5,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ดอกเบี้ย	จำนวน	450,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	รวม	1,700,000 บาท
รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	จำนวน	1,700,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	รวม	200,000 บาท
ค่าขายแบบแปลน	จำนวน	200,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		

รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดภาษีจัดสรร	รวม	19,355,000 บาท
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	จำนวน	350,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	จำนวน	6,600,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ฯ	จำนวน	2,950,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	จำนวน	300,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีสุรา	จำนวน	500,000 บาท
เทียบเท่ากับงบประมาณปีที่ผ่านมา		
ภาษีสรรพสามิต	จำนวน	900,000 บาท
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	จำนวน	20,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าภาคหลวงแร่	จำนวน	15,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	จำนวน	20,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	จำนวน	7,700,000 บาท
น้อยกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		

รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	รวม	8,520,000 บาท
เงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน	จำนวน	8,520,000 บาท
เลือกทำ		
มากกว่างบประมาณปีที่ผ่านมา		

รายงานประมาณการรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ
อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
แผนงานบริหารงานทั่วไป						
งานบริหารทั่วไป						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)						
เงินเดือนนายก/รองนายก	0	0	532,080	533,000	0 %	533,000
เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งนายก/รองนายก	0	0	45,600	46,000	0 %	46,000
เงินค่าตอบแทนพิเศษนายก/รองนายก	0	0	45,600	46,000	0 %	46,000
เงินค่าตอบแทนเลขานุการ/ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	0	0	90,720	91,000	0 %	91,000
เงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0	0	888,360	889,000	0 %	889,000
รวมเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)	0	0	1,602,360	1,605,000		1,605,000
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
เงินเดือนพนักงาน	0	0	1,835,536	1,633,500	16.31 %	1,900,000
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงาน	0	0	15,380	10,000	-62 %	3,800
เงินประจำตำแหน่ง	0	0	205,800	210,000	0 %	210,000
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	1,463,640	1,655,000	7.55 %	1,780,000
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	0	0	141,900	159,000	6.92 %	170,000
เงินอื่นๆ	0	0	79,800	42,000	100 %	84,000
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	3,742,056	3,709,500		4,147,800
รวมงบบุคลากร	0	0	5,344,416	5,314,500		5,752,800

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งบดำเนินงาน						
ค่าตอบแทน						
ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0	0	610,000	711,000	1.27 %	720,000
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	0	0	5,020	20,000	-50 %	10,000
ค่าเช่าบ้าน	0	0	84,000	56,000	-25 %	42,000
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	0	0	6,230	15,000	33.33 %	20,000
รวมค่าตอบแทน	0	0	705,250	802,000		792,000
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	309,146.95	180,000	-6.56 %	168,200
รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ	0	0	60,553	140,000	135.71 %	330,000
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่ เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	0	30,000	33.33 %	40,000
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	30,475	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	141,700	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	0	150,000	-40 %	90,000
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง	0	0	0	7,500	300 %	30,000
ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของรางวัลหรือเงิน รางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้า ดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสีย หายหรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ	0	0	0	20,000	0 %	20,000
ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของรางวัลหรือเงิน รางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้า ดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสีย หายหรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ	0	0	3,000	0	0 %	0
โครงการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ประจำ ปี	0	0	0	100,000	0 %	100,000
โครงการปรับปรุงเว็บไซต์ อบต.ท้าย เกาะ	0	0	0	80,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของ คป.ปส.อบต.ท้ายเกาะ	0	0	0	205,000	70.73 %	350,000
โครงการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ	0	0	0	20,000	0 %	20,000
โครงการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพแก่บุคลากร	0	0	0	300,000	33.33 %	400,000
โครงการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพแก่บุคลากร	0	0	256,750	0	0 %	0
โครงการส่งเสริมบำบัดฟื้นฟู/ผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู	0	0	0	130,000	0 %	130,000
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	0	0	85,209.22	280,000	-27.38 %	203,330
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	886,834.17	1,642,500		1,881,530
ค่าวัสดุ						
วัสดุสำนักงาน	0	0	389,058	260,000	-23.08 %	200,000
วัสดุงานบ้านงานครัว	0	0	48,649.6	80,000	-37.5 %	50,000
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง	0	0	78,288.3	150,000	0 %	150,000
วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	0	0	214,597.78	450,000	11.11 %	500,000
วัสดุคอมพิวเตอร์	0	0	34,900	70,000	-28.57 %	50,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	765,493.68	1,010,000		950,000
ค่าสาธารณูปโภค						
ค่าไฟฟ้า	0	0	367,290.72	450,000	0 %	450,000
ค่าบริการโทรศัพท์	0	0	17,355.4	25,000	0 %	25,000
ค่าบริการไปรษณีย์	0	0	13,315	30,000	0 %	30,000
ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม	0	0	19,247.16	23,000	0 %	23,000
รวมค่าสาธารณูปโภค	0	0	417,208.28	528,000		528,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	2,774,786.13	3,982,500		4,151,530

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์สำนักงาน						
เครื่องปรับอากาศ ชนิดติดผนัง (มีระบบฟอกอากาศ) จำนวน 1 เครื่อง	0	0	23,000	0	0 %	0
ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน	0	0	0	0	100 %	11,000
โต๊ะพับโฟมเก้าอี้ ขนาด 45X180 ซม. จำนวน 12 ตัว (ราคาตามท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	27,600	0	0 %	0
โต๊ะสำนักงานพร้อมเก้าอี้ จำนวน 1 ชุด (ราคาตามท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	6,000	-100 %	0
โต๊ะหมู่บูชา จำนวน 1 ชุด (โต๊ะหมู่บูชาหมู่ 9 หน้า 10 ไม้สัก ไม้เบญจพรรณ ไม้สนนอก ปิดทอง) ราคาท้องตลาด	0	0	0	25,000	-100 %	0
โทรศัพท์เคลื่อนที่	0	0	0	0	100 %	12,000
พระบรมฉายาลักษณ์ ขนาด 40x60 นิ้ว จำนวน 1 ภาพ (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	15,000	-100 %	0
พระบรมฉายาลักษณ์ในหลวงรัชการที่ 10 ขนาด 210x360 เซนติเมตร พร้อมกรอบไฟเบอร์กลาส จำนวน 1 ชุด (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	65,000	-100 %	0
พัดลมตั้งพื้น ขนาด 18 นิ้ว จำนวน 5 ตัว (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	15,000	-100 %	0
ครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่						
กล้อง DX Format CMOS 24.2 ล้านพิกเซล	0	0	0	23,000	-100 %	0
โทรทัศน์ แอล อี ดี (LED TV) จำนวน 1 เครื่อง	0	0	13,000	0	0 %	0
ครุภัณฑ์งานบ้านงานครัว						
เครื่องปั้มน้ำ ขนาด 150 วัตต์ แรงดันไฟฟ้า 220 โวลต์ จำนวน 1 เครื่อง (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	6,500	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ตู้ทำน้ำเย็น น้ำร้อน ชนิดถังคว่ำ ขนาด 18-20 ลิตร จำนวน 1 เครื่อง (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	10,000	-100 %	0
ถังต้มน้ำไฟฟ้า ขนาด 21 ลิตร จำนวน 1 ถัง (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	13,000	-100 %	0
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์						
เครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับงานประมวลผล แบบที่ 1 (จอขนาดไม่น้อยกว่า 18.5 นิ้ว) จำนวน 2 ชุด	0	0	0	44,000	-100 %	0
เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก สำหรับงานประมวลผล จำนวน 1 เครื่อง	0	0	0	21,000	-100 %	0
เครื่องพิมพ์ชนิดเลเซอร์/ชนิด LED ขาวดำ (18 หน้า/นาทื) จำนวน 1 ชุด	0	0	0	3,300	-100 %	0
เครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA	0	0	0	0	100 %	2,800
ครุภัณฑ์อื่น						
ซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ จำนวน 1 ชุด	0	0	200,000	0	0 %	0
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	0	0	12,083	0	100 %	50,000
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	275,683	246,800		75,800
รวมงบลงทุน	0	0	275,683	246,800		75,800
งบรายจ่ายอื่น						
รายจ่ายอื่น						
รายจ่ายอื่น	0	0	0	30,000	0 %	30,000
รวมรายจ่ายอื่น	0	0	0	30,000		30,000
รวมงบรายจ่ายอื่น	0	0	0	30,000		30,000
งบเงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0	0	25,000	25,000	0 %	25,000
เงินอุดหนุนส่วนราชการ	0	0	72,200	40,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
เงินอุดหนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์	0	0	10,000	10,000	0 %	10,000
รวมเงินอุดหนุน	0	0	107,200	75,000		35,000
รวมงบเงินอุดหนุน	0	0	107,200	75,000		35,000
รวมงานบริหารทั่วไป	0	0	8,502,085.13	9,648,800		10,045,130
งานบริหารงานคลัง						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
เงินเดือนพนักงาน	0	0	861,349	938,000	11.94 %	1,050,000
เงินประจำตำแหน่ง	0	0	42,000	42,000	0 %	42,000
ค่าจ้างลูกจ้างประจำ	0	0	379,020	382,000	4.71 %	400,000
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	290,650	310,000	4.19 %	323,000
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	0	0	28,190	28,000	-92.86 %	2,000
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	1,601,209	1,700,000		1,817,000
รวมงบบุคลากร	0	0	1,601,209	1,700,000		1,817,000
งบดำเนินงาน						
ค่าตอบแทน						
ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0	0	45,150	50,000	0 %	50,000
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	0	0	0	10,000	0 %	10,000
ค่าเช่าบ้าน	0	0	40,800	72,000	-41.67 %	42,000
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	0	0	37,612.5	50,000	0 %	50,000
รวมค่าตอบแทน	0	0	123,562.5	182,000		152,000
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	2,550	10,000	0 %	10,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	0	10,000	0 %	10,000
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	600	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน	0	0	0	20,000	0 %	20,000
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	0	50,000	0 %	50,000
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	34,000	0	0 %	0
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	0	0	32,000	50,000	0 %	50,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	69,150	140,000		140,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุสำนักงาน	0	0	51,058	60,000	0 %	60,000
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง	0	0	0	30,000	0 %	30,000
วัสดุคอมพิวเตอร์	0	0	38,860	50,000	0 %	50,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	89,918	140,000		140,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	282,630.5	462,000		432,000
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์สำนักงาน						
ตู้บานเลื่อนกระจก จำนวน 2 ตู้	0	0	8,000	0	0 %	0
ตู้เหล็ก ขนาด 2 บาน จำนวน 5 ตู้ (ราคาตามมาตรฐานครุภัณฑ์ 2559)	0	0	0	27,500	-100 %	0
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์						
เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก สำหรับงานประมวลผล จำนวน 1 เครื่อง	0	0	0	21,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	0	0	0	10,000	0 %	10,000
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	8,000	58,500		10,000
รวมงบลงทุน	0	0	8,000	58,500		10,000
รวมงานบริหารงานคลัง	0	0	1,891,839.5	2,220,500		2,259,000
รวมแผนงานบริหารงานทั่วไป	0	0	10,393,924.63	11,869,300		12,304,130
แผนงานการรักษาความสงบภายใน						
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน						
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ						
โครงการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) ภายในเขตตำบลท้ายเกาะ หมู่ที่ 4 จำนวน 8 ตัว	0	0	0	1,500,000	-100 %	0
โครงการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) ภายในตำบลท้ายเกาะ ระยะที่ 2 (บริเวณถนนชลประทาน หมู่ที่ 1-2 และถนนข้างฟาร์มศิริพันธ์หมู่ที่ 3 จำนวน 10 ตัว (ตามรูปแบบและรายละเอียดคุณลักษณะที่ อบต.ท้ายเกาะ กำหนด)(ราคาตามมาตรฐานกระทรวง ICT ราคาตามท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	1,490,000	0	0 %	0
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	1,490,000	1,500,000		0
รวมงบลงทุน	0	0	1,490,000	1,500,000		0
รวมงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน	0	0	1,490,000	1,500,000		0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระับอัคคีภัย						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
โครงการฝึกอบรมการป้องกันและระับอัคคีภัย (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	50,000	0 %	50,000
โครงการอบรมเสริมสร้างศักยภาพของอปพร. (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	50,000	0 %	50,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	0	100,000		100,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุเครื่องดับเพลิง	0	0	0	50,000	-60 %	20,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	0	50,000		20,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	0	150,000		120,000
รวมงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระับอัคคีภัย	0	0	0	150,000		120,000
รวมแผนงานการรักษาความสงบภายใน	0	0	1,490,000	1,650,000		120,000
แผนงานการศึกษา						
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	15,720	0	0 %	0
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	15,720	0		0
รวมงบบุคลากร	0	0	15,720	0		0
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	3,250	5,000	0 %	5,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	850	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	3,900	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาครูผู้ดูแลเด็กของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	0	0	3,900	0	0 %	0
โครงการวันเด็กแห่งชาติ	0	0	14,400	0	0 %	0
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	0	0	1,800	20,000	0 %	20,000
รวมค่าใช้จ่ายสอย	0	0	28,100	25,000		25,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุสำนักงาน	0	0	19,995	20,000	0 %	20,000
วัสดุงานบ้านงานครัว	0	0	15,778	20,000	0 %	20,000
วัสดุคอมพิวเตอร์	0	0	19,990	20,000	0 %	20,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	55,763	60,000		60,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	83,863	85,000		85,000
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์สำนักงาน						
เก้าอี้สำนักงาน จำนวน 1 ตัว	0	0	0	3,000	-100 %	0
เก้าอี้สำนักงานสำหรับผู้บริหาร จำนวน 1 ตัว	0	0	0	7,000	-100 %	0
เก้าอี้สำนักงานสำหรับผู้บริหาร จำนวน 5 ตัว	0	0	35,000	0	0 %	0
โต๊ะหมู่บูชา จำนวน 1 ชุด (มีโต๊ะแท่นบูชา 9 ชั้น ทำจากไม้สักทาเคลือบผิว มีฐานรองโต๊ะหมู่ ความกว้างของโต๊ะหมู่ขนาด 7 นิ้ว) (ราคาตามท้องตลาดในท้องถิ่น) (แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2560 - 2562 ยุทธศาสตร์ที่ 6 แนวทางที่ 2 ลำดับที่ 3 หน้า 32)	0	0	0	7,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
พัฒมติดผนัง ขนาด 16 นิ้ว จำนวน 6 เครื่อง (ราคาตามท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	15,600	0	0 %	0
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์						
เครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องสำรองไฟฟ้า จำนวน 2 ชุด	0	0	46,000	0	0 %	0
เครื่องพิมพ์แบบฉีดหมึกพร้อมติดตั้งถังหมึกพิมพ์ (Ink Tank Printer)	0	0	0	0	100 %	4,300
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	96,600	17,000		4,300
รวมงบลงทุน	0	0	96,600	17,000		4,300
รวมงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา	0	0	196,183	102,000		89,300
งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
เงินเดือนพนักงาน	0	0	0	245,000	79.59 %	440,000
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	0	207,500	3.61 %	215,000
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	0	452,500		655,000
รวมงบบุคลากร	0	0	0	452,500		655,000
งบดำเนินงาน						
ค่าตอบแทน						
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	0	0	0	5,000	0 %	5,000
รวมค่าตอบแทน	0	0	0	5,000		5,000
ค่าใช้สอย						
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	0	6,000	0 %	6,000
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	0	5,000	0 %	5,000
ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมศักยภาพการศึกษาท้องถิ่น	0	0	0	4,000	0 %	4,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ค่าอาหารกลางวัน	0	0	0	0	100 %	140,000
ค่าอาหารกลางวัน (330500)	0	0	133,000	0	0 %	0
ค่าอาหารกลางวัน (330500)	0	0	0	136,000	-100 %	0
โครงการปฐมนิเทศผู้ปกครองใหม่ และ ประชุมผู้ปกครองภาคเรียนที่ 2	0	0	1,500	0	0 %	0
โครงการปฐมนิเทศผู้ปกครองใหม่ และ ประชุมผู้ปกครองภาคเรียนที่ 2	0	0	0	5,000	0 %	5,000
โครงการวันเด็กแห่งชาติ	0	0	0	40,000	0 %	40,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	134,500	196,000		200,000
ค่าวัสดุ						
ค่าอาหารเสริม (นม)	0	0	233,690.4	262,200	-13.23 %	227,520
วัสดุการศึกษา	0	0	29,925	87,800	-31.66 %	60,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	263,615.4	350,000		287,520
รวมงบดำเนินงาน	0	0	398,115.4	551,000		492,520
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์การศึกษา						
ชุดทางวิบากฝึกทรงตัวพลาสติก (20 ชั้น ต่อชุด)	0	0	0	9,500	-100 %	0
ชุดบ้านเด็ก 2 ชั้น ผงูญกัยพลาสติก 168 x 300 x 170 ซม.	0	0	0	0	100 %	38,400
ปราสาทกระดานลื่น + ชิงช้า 4 ที่นั่ง พลาสติก 540 x 240 x 195 ซม.	0	0	0	0	100 %	54,750
ปราสาทกระดานลื่น+ชิงช้าคู่ (ขนาด 270X305X190)	0	0	0	57,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
อุโมงค์รถไฟหรรษาพลาสติก (ขนาด 88X235X105)	0	0	0	18,000	-100 %	0
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	0	84,500		93,150
รวมงบลงทุน	0	0	0	84,500		93,150
งบเงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุนส่วนราชการ	0	0	360,000	400,000	-19 %	324,000
รวมเงินอุดหนุน	0	0	360,000	400,000		324,000
รวมงบเงินอุดหนุน	0	0	360,000	400,000		324,000
รวมงานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา	0	0	758,115.4	1,488,000		1,564,670
รวมแผนงานการศึกษา	0	0	954,298.4	1,590,000		1,653,970
แผนงานสาธารณสุข						
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	600,060	620,000	1.29 %	628,000
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	0	0	71,280	71,000	-7.04 %	66,000
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	671,340	691,000		694,000
รวมงบบุคลากร	0	0	671,340	691,000		694,000
งบดำเนินงาน						
ค่าตอบแทน						
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	0	0	28,140	40,000	-37.5 %	25,000
รวมค่าตอบแทน	0	0	28,140	40,000		25,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ค่าใช้สอย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	0	40,000	0 %	40,000
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	0	5,000	-100 %	0
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	0	0	400	20,000	0 %	20,000
รวมค่าใช้สอย	0	0	400	65,000		60,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุสำนักงาน	0	0	8,750	10,000	0 %	10,000
วัสดุงานบ้านงานครัว	0	0	4,933	5,000	0 %	5,000
วัสดุเครื่องแต่งกาย	0	0	4,990	10,000	0 %	10,000
วัสดุคอมพิวเตอร์	0	0	8,380	10,000	0 %	10,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	27,053	35,000		35,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	55,593	140,000		120,000
รวมงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข	0	0	726,933	831,000		814,000
งานบริการสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้สอย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	109,000	162,000	0 %	162,000
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการป้องกันโรคไข้เลือดออก โรคไข้หวัดนก และอื่นๆ	0	0	28,800	0	0 %	0
โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	30,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในเขตตำบล	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการคัดแยกขยะ ภายในตำบล	0	0	0	0	100 %	30,000
โครงการอบรมและศึกษาดูงานด้านสิ่งแวดล้อม (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	80,000	-100 %	0
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	137,800	272,000		292,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุอื่น	0	0	49,770	50,000	0 %	50,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	49,770	50,000		50,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	187,570	322,000		342,000
รวมงานบริการสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น	0	0	187,570	322,000		342,000
รวมแผนงานสาธารณสุข	0	0	914,503	1,153,000		1,156,000
แผนงานสังคมสงเคราะห์						
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
โครงการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุตำบลท้ายเกาะ	0	0	81,050	0	0 %	0
โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตำบลท้ายเกาะ	0	0	29,414	0	0 %	0
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	110,464	0		0
รวมงบดำเนินงาน	0	0	110,464	0		0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งบเงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุนส่วนราชการ	0	0	144,400	0	0 %	0
รวมเงินอุดหนุน	0	0	144,400	0		0
รวมงบเงินอุดหนุน	0	0	144,400	0		0
รวมงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์	0	0	254,864	0		0
งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่ เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
โครงการอบรมพัฒนาศักยภาพผู้พิการ	0	0	0	30,000	0 %	30,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	0	30,000		30,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	0	30,000		30,000
รวมงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	0	0	0	30,000		30,000
รวมแผนงานสังคมสงเคราะห์	0	0	254,864	30,000		30,000
แผนงานเคหะและชุมชน						
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับเคหะและชุมชน						
งบบุคลากร						
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)						
เงินเดือนพนักงาน	0	0	48,178	226,500	120.75 %	500,000
เงินประจำตำแหน่ง	0	0	112	0	100 %	42,000
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	0	0	865,800	895,000	0.56 %	900,000
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	0	0	92,460	92,000	-25.65 %	68,400
รวมเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	0	0	1,006,550	1,213,500		1,510,400
รวมงบบุคลากร	0	0	1,006,550	1,213,500		1,510,400

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งบดำเนินงาน						
ค่าตอบแทน						
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	0	0	1,440	5,000	0 %	5,000
ค่าเช่าบ้าน	0	0	0	0	100 %	42,000
เงินช่วยเหลือบุตร	0	0	0	0	100 %	10,000
รวมค่าตอบแทน	0	0	1,440	5,000		57,000
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	0	0	18,400	160,000	56.25 %	250,000
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	0	6,000	0 %	6,000
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	0	0	1,368	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	3,200	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	0	0	0	10,000	0 %	10,000
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	0	0	62,898	2,650,000	-43.4 %	1,500,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	85,866	2,826,000		1,766,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุสำนักงาน	0	0	16,005	40,000	0 %	40,000
วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ	0	0	118,307.76	172,000	-24.42 %	130,000
วัสดุก่อสร้าง	0	0	240,670.97	300,000	0 %	300,000
วัสดุคอมพิวเตอร์	0	0	11,220	30,000	0 %	30,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	386,203.73	542,000		500,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	473,509.73	3,373,000		2,323,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์สำนักงาน						
เก้าอี้สำนักงาน จำนวน 1 ตัว	0	0	5,000	0	0 %	0
เก้าอี้สำนักงานสำหรับผู้บริหาร จำนวน 1 ตัว	0	0	0	7,000	-100 %	0
ตู้บานเลื่อนกระจก จำนวน 2 ตู้	0	0	8,000	0	0 %	0
ครุภัณฑ์ก่อสร้าง						
สว่านไฟฟ้า ขนาด 780 วัตต์ จำนวน 1 เครื่อง (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)	0	0	0	7,500	-100 %	0
ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ						
เครื่องกำเนิดไฟฟ้า ขนาด 3 กิโลวัตต์ จำนวน 1 เครื่อง	0	0	0	29,000	-100 %	0
ครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่						
โทรทัศน์ แอล อี ดี (LED TV) จำนวน 1 เครื่อง	0	0	0	13,000	-100 %	0
ครุภัณฑ์สำรวจ						
ล้อวัดระยะทาง จำนวน 1 ตัว	0	0	0	8,000	-100 %	0
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์						
เครื่องคอมพิวเตอร์ และเครื่องสำรองไฟฟ้า จำนวน 1 ชุด	0	0	23,000	0	0 %	0
เครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับงานประมวลผล แบบที่ 1 (จอขนาดไม่น้อยกว่า 18.5 นิ้ว) จำนวน 1 ชุด	0	0	0	22,000	-100 %	0
เครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับประมวลผล แบบที่ 2 (จอภาพขนาดไม่น้อยกว่า 19 นิ้ว)	0	0	0	0	100 %	30,000
เครื่องพิมพ์ชนิดเลเซอร์ หรือชนิด LED สี แบบ Network	0	0	0	0	100 %	12,000
เครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA	0	0	0	0	100 %	2,800

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	0	0	9,996	20,000	0 %	20,000
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	45,996	106,500		64,800
รวมงบลงทุน	0	0	45,996	106,500		64,800
รวมงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับเกาะและชุมชน	0	0	1,526,055.73	4,693,000		3,898,200
งานไฟฟ้าถนน						
งบลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์						
ครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง						
รถยนต์บรรทุกกระเช้าซ่อมไฟฟ้า จำนวน 1 คัน	0	0	2,690,000	0	0 %	0
ครุภัณฑ์ก่อสร้าง						
เครื่องตบพื้น จำนวน 1 เครื่อง	0	0	24,500	0	0 %	0
เครื่องสกัดคอนกรีต จำนวน 1 เครื่อง	0	0	44,000	0	0 %	0
ตุ้เชื่อมแบบหัว จำนวน 1 เครื่อง	0	0	9,500	0	0 %	0
รวมค่าครุภัณฑ์	0	0	2,768,000	0		0
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
อาคารต่าง ๆ						
โครงการก่อสร้างขยายอาคารที่ทำการ อบต.ท้ายเกาะ	0	0	0	0	100 %	4,959,000
โครงการก่อสร้างศาลาประชาคม หมู่ที่ 3 (แผนชุมชนหมู่ที่ 3)	0	0	0	556,000	-100 %	0
โครงการก่อสร้างศาลาพักผ่อนผู้โดยสาร หมู่ ที่ 4 ฝั่งตรงข้ามเดอะไพน์ รีสอร์ท ปริมาณงาน ขนาดกว้าง 2.50 เมตร ยาว 3.50 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 8.75 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบ ต. กำหนด)	0	0	120,000	0	0 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
ค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค						
โครงการก่อสร้างฐานซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน ฐานซุ้มคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 3.50 เมตร ยาว 3.50 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 12.25 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	50,000	0	0 %	0
โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซอย 16 (ตอนปลาย) หมู่ที่ 3 ปริมาณงาน ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 3.00 เมตร ยาว 56.00 เมตร หนา 0.15 เมตร ลูกรังหนาเฉลี่ย 0.20 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 168.00 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	127,000	0	0 %	0
โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยบ้านตาโก๊ะ ช่วงที่ 2 หมู่ที่ 4 (แผนชุมชนหมู่ที่ 4)	0	0	0	65,700	-100 %	0
โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยบ้านตาโก๊ะ หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 3.00 เมตร ยาว 193.00 เมตร หนา 0.15 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 579.00 ตารางเมตร ลูกรังหนาเฉลี่ย 0.15 เมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	415,000	0	0 %	0
โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยบ้านนายสมพร ปัทมสังข์ หมู่ที่ 4 (แผนชุมชนหมู่ที่ 4)	0	0	0	273,000	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลองเจ๊กฝั่งตะวันตก บริเวณบ้านนางกุลหลาบ หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 3.00 เมตร ยาว 150.00 เมตร หนา 0.15 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 450.00 ตารางเมตร ลูกรังหนาเฉลี่ย 0.30 เมตร ไหลทางลูกรังกว้างข้างละ 0.50 เมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	380,000	0	0 %	0
โครงการขุดลอกคลอง (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4) (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	0	300,000	-100 %	0
โครงการจัดทำป้ายจราจรและแหล่งท่องเที่ยว จำนวน 7 ป้าย (ป้ายบอกทาง) (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	95,000	0	0 %	0
โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซอย 4 หมู่ที่ 1	0	0	0	0	100 %	44,000
โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซอย 4 หมู่ที่ 1 (แผนชุมชนหมู่ที่ 1)	0	0	0	222,700	-100 %	0
โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็กฝั่งเหนือคลองอ้ายแบน บริเวณบ้านสารวัตรประเทือง สายทอง หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง 3.50 เมตร ยาว 315.00 เมตร หนา 0.15 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1,102.50 ตารางเมตร ไหลทางลูกรังกว้างข้างละ 0.50 เมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	740,000	0	0 %	0
โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบคลองเจ๊กหลังโรงงาน 19 ไร่ หมู่ที่ 4 (แผนชุมชนหมู่ที่ 4)	0	0	0	840,800	-100 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการวางท่อข้ามคลองแคว หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน ขนาดกว้าง 3.00 เมตร ยาว 8.00 เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 24.00 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	62,000	0	0 %	0
โครงการวางท่อเมน 3 นิ้ว ประปาหมู่บ้าน (บาดาล) บริเวณโรงงาน 10 ไร่ หมู่ที่ 4	0	0	0	0	100 %	246,000
โครงการวางท่อเมน 4 นิ้ว ประปาหมู่บ้าน (บาดาล) หมู่ที่ 4 ปริมาณงาน วางท่อประปา PVC ขนาด 4 นิ้ว ความยาวไม่น้อยกว่า 1,380.00 เมตร (ตามแบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	457,000	0	0 %	0
โครงการวางท่อเมน 4 นิ้ว ประปาหมู่บ้านบาดาล คลองขนมเปี้ยก คลองเจ็ก ถึงโรงงาน 19 ไร่ หมู่ที่ 4 (แผนชุมชน หมู่ที่ 4)	0	0	0	397,000	-100 %	0
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
ค่าปรับปรุงซ่อมแซมประปาบาดาลภายในเขตตำบลท้ายเกาะ	0	0	32,100	0	0 %	0
ค่าปรับปรุงซ่อมแซมสะพาน ถนน คสล. ถนนลาดยาง ถนนลูกรัง และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ภายในเขตตำบลท้ายเกาะ	0	0	2,376,300	0	0 %	0
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนเลียบบคลองชลประทาน หมู่ที่ 3 ตำบลท้ายเกาะ อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ผิวจราจรแอสฟัลต์ติกคอนกรีต กว้าง 6 เมตร ยาว 673 เมตร หนา 0.05เมตร หรือมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 4,038 ตรม. ตามแบบแปลน อบต.กำหนด	0	0	1,294,000	0	0 %	0
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนเลียบบคลองฟาร์มศิริพันธ์ถึงคลองสิบตอก หมู่ที่ 4	0	0	0	1,063,000	-100 %	0
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต สายเลียบบคลองกรมชลประทาน หมู่ที่ 2	0	0	0	0	100 %	2,295,900

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจร คสล. ถนน รพช. หมู่ที่ 4	0	0	0	504,700	-100 %	0
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมสะพานทาง เดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 3	0	0	0	0	100 %	151,000
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมไหล่ทาง ถนนสาธารณะเลียบบคลองฟาร์มศิริพันธ์ ช่วงที่ 5 หมู่ที่ 3 (แผนชุมชนหมู่ที่ 3)	0	0	0	498,000	-100 %	0
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมไหล่ทาง ถนนสาธารณะเลียบบคลองฟาร์มศิริพันธ์ หมู่ที่ 3	0	0	0	0	100 %	929,000
โครงการปรับปรุงฐาน คสล. รองรับ แท่นพระบรมฉายาลักษณ์พร้อมงาน ประติมากรรม บริเวณหน้าที่ทำการ องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ หมู่ที่ 3	0	0	0	179,000	-100 %	0
โครงการปรับปรุงผิวจราจร แอสฟัลต์ติก คอนกรีตสายเลียบบคลองฟาร์มศิริพันธ์ หมู่ที่ 3 (แผนชุมชนหมู่ที่ 3)	0	0	0	500,000	-100 %	0
โครงการปรับปรุงผ้าเพดานศาลา ประชาคมหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 2 ตำบลท้าย เกาะ	0	0	0	118,000	-100 %	0
โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในตำบล ท้ายเกาะ (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)(ตาม แบบแปลน อบต. กำหนด)	0	0	0	500,000	-100 %	0
รวมค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0	0	6,148,400	6,017,900		8,624,900
รวมงบลงทุน	0	0	8,916,400	6,017,900		8,624,900
งบเงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุน						
เงินอุดหนุนส่วนราชการ	0	0	318,613.24	0	0 %	0
รวมเงินอุดหนุน	0	0	318,613.24	0		0
รวมงบเงินอุดหนุน	0	0	318,613.24	0		0
รวมงานไฟฟ้าถนน	0	0	9,235,013.24	6,017,900		8,624,900

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
รวมแผนงานเกาะและชุมชน	0	0	10,761,068.97	10,710,900		12,523,100
แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน						
งานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชน						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่ เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
โครงการ อบต. พบประชาชน	0	0	89,214	0	0 %	0
โครงการ อบต. พบประชาชน	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ. .ศ.2561-2564)	0	0	0	0	100 %	30,000
โครงการธรรมชาติชุมชนคนสูงวัย	0	0	0	328,000	6.71 %	350,000
โครงการประชามคมหมู่บ้าน ประชาคม ตำบลและชุมชนเข้มแข็ง	0	0	19,000	0	0 %	0
โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผน พัฒนาสามปี แผนการดำเนินงาน และ การติดตามประเมินผลแผนพัฒนา	0	0	0	30,000	-100 %	0
โครงการพัฒนาประชาคมอาเซียน	0	0	0	0	100 %	35,000
โครงการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน	0	0	28,550	0	0 %	0
โครงการส่งเสริมพัฒนาสตรีและเสริม สร้างความเข้มแข็งของครอบครัว	0	0	0	0	100 %	30,000
โครงการส่งเสริมพัฒนาสตรีและเสริม สร้างความเข้มแข็งของครอบครัว(แผน ชุมชน หมู่ที่ 1-4)	0	0	0	30,000	-100 %	0
โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตำบล ท้ายเกาะ	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตำบล ท้ายเกาะ (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	50,000	-100 %	0
โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้าง ความปรองดองสมานฉันท์	0	0	29,000	0	0 %	0

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้าง ความปรองดองสมานฉันท์	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้าง ความปรองดองสมานฉันท์ (แผน ชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	50,000	-100 %	0
โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืช	0	0	0	50,000	0 %	50,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	165,764	538,000		645,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	165,764	538,000		645,000
รวมงานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชน	0	0	165,764	538,000		645,000
รวมแผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	0	0	165,764	538,000		645,000
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ						
งานศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่ เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
ค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการสืบสาน ประเพณีถวายเทียนพรรษา	0	0	0	5,000	0 %	5,000
ค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการสืบสาน ประเพณีถวายเทียนพรรษา	0	0	3,700	0	0 %	0
ค่าใช้จ่ายในการจัดงานวันสำคัญอื่นๆ	0	0	0	30,000	0 %	30,000
โครงการย่อนรอยเสด็จประพาสต้น รัชกาลที่ 5	0	0	0	50,000	0 %	50,000
โครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์และ วันผู้สูงอายุ	0	0	0	80,000	0 %	80,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์และวันผู้สูงอายุ	0	0	79,664	0	0 %	0
โครงการสืบสานและส่งเสริมภูมิปัญญาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมรามัญ	0	0	15,990	0	0 %	0
โครงการสืบสานและส่งเสริมภูมิปัญญาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมรามัญ	0	0	0	50,000	-20 %	40,000
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	99,354	215,000		205,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	99,354	215,000		205,000
รวมงานศาสนวัฒนธรรมท้องถิ่น	0	0	99,354	215,000		205,000
รวมแผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	0	0	99,354	215,000		205,000
แผนงานการเกษตร						
งานส่งเสริมการเกษตร						
งบดำเนินงาน						
ค่าใช้จ่าย						
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ						
โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเกษตรกรทางเลือกใหม่	0	0	0	0	100 %	50,000
โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเกษตรกรทางเลือกใหม่ (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	50,000	-100 %	0
โครงการอบรมและศึกษาดูงานเพื่อการพัฒนาตนเองพัฒนาชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น โดยความร่วมมือของประชาชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง	0	0	0	0	100 %	470,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
โครงการอบรมและศึกษาดูงานเพื่อการพัฒนาตนเองพัฒนาชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักปลัดฯ)(แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	0	0	0	300,000	-100 %	0
รวมค่าใช้จ่าย	0	0	0	350,000		520,000
ค่าวัสดุ						
วัสดุการเกษตร	0	0	119,840	200,000	-50 %	100,000
รวมค่าวัสดุ	0	0	119,840	200,000		100,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	119,840	550,000		620,000
งบลงทุน						
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
โครงการคลองสอยน้ำใส (กองช่าง)	0	0	286,000	0	0 %	0
รวมค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	0	0	286,000	0		0
รวมงบลงทุน	0	0	286,000	0		0
รวมงานส่งเสริมการเกษตร	0	0	405,840	550,000		620,000
รวมแผนงานการเกษตร	0	0	405,840	550,000		620,000

	รายจ่ายจริง			ประมาณการ		
	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ยอดต่าง (%)	ปี 2561
แผนงานการพาณิชย์						
งานกิจการประปา						
งบดำเนินงาน						
ค่าสาธารณูปโภค						
ค่าไฟฟ้า	0	0	764,952.02	750,000	6.67 %	800,000
รวมค่าสาธารณูปโภค	0	0	764,952.02	750,000		800,000
รวมงบดำเนินงาน	0	0	764,952.02	750,000		800,000
รวมงานกิจการประปา	0	0	764,952.02	750,000		800,000
รวมแผนงานการพาณิชย์	0	0	764,952.02	750,000		800,000
แผนงานงบกลาง						
งบกลาง						
งบกลาง						
งบกลาง						
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	0	0	174,765	195,000	6.67 %	208,000
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	0	0	0	3,060,000	2.43 %	3,134,400
เบี้ยยังชีพคนพิการ	0	0	0	735,000	0.35 %	737,600
เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	0	0	18,000	18,000	0 %	18,000
สำรองจ่าย	0	0	45,694	595,800	-16.08 %	500,000
รายจ่ายตามข้อผูกพัน	0	0	69,000	80,000	0 %	80,000
เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (กบท.)	0	0	270,000	260,000	1.85 %	264,800
รวมงบกลาง	0	0	577,459	4,943,800		4,942,800
รวมงบกลาง	0	0	577,459	4,943,800		4,942,800
รวมงบกลาง	0	0	577,459	4,943,800		4,942,800
รวมแผนงานงบกลาง	0	0	577,459	4,943,800		4,942,800
รวมทุกแผนงาน	0	0	26,782,028.02	34,000,000		35,000,000

รายงานรายละเอียดประมาณการรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ

อำเภอ สามโคก จังหวัดปทุมธานี

ประมาณการรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 35,000,000 บาท จ่ายจากรายได้จัดเก็บเอง หมวดภาษีจัดสรรและหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป แยกเป็น

แผนงานบริหารงานทั่วไป

งานบริหารทั่วไป	รวม	10,045,130 บาท
งบบุคลากร	รวม	5,752,800 บาท
เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)	รวม	1,605,000 บาท
เงินเดือนนายก/รองนายก	จำนวน	533,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งนายก/รองนายก	จำนวน	46,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนประจำตำแหน่งให้แก่ นายกองค์การบริหารส่วน ตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. . 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินค่าตอบแทนพิเศษนายก/รองนายก	จำนวน	46,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รอง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 83)		
เงินค่าตอบแทนเลขานุการ/ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วน ตำบล	จำนวน	91,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	889,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่ ประธานสภาฯ รองประธานสภาฯสมาชิก สภาฯ และเลขานุการสภาฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	รวม	4,147,800 บาท
เงินเดือนพนักงาน	จำนวน	1,900,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี เงินปรับปรุงเงินเดือน พนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงาน	จำนวน	3,800 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวของพนักงานส่วนท้องถิ่น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับ ที่ 3 หน้า 93)		

เงินประจำตำแหน่ง	จำนวน	210,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลที่ควรได้รับตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	จำนวน	1,780,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเงินตอบแทนพนักงานจ้าง เงินปรับปรุงค่าตอบแทนพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	จำนวน	170,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินอื่นๆ	จำนวน	84,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินค่าตอบแทนพิเศษ นักบริหารงานท้องถิ่นระดับกลาง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
งบดำเนินงาน	รวม	4,151,530 บาท
ค่าตอบแทน	รวม	792,000 บาท
ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	720,000 บาท
-เพื่อจ่ายเป็นค่าประโยชน์ตอบแทนอันเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) จำนวน 700,000 บาท		
-เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์แก่ อปท.ตามที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 20,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้แก่ พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าเช่าบ้าน	จำนวน	42,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเช่าบ้านให้แก่พนักงานส่วนตำบล ที่มีสิทธิเบิกได้ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตรของพนักงานส่วนตำบล ตามระเบียบกำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าใช้จ่าย	รวม	1,881,530 บาท
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	จำนวน	168,200 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ถ่ายเอกสาร ค่าเย็บหนังสือหรือเข้าปกหนังสือ ค่าเช่าที่ดิน ค่าชักฟอก ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล ค่าระวางบรรทุก ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าเบี้ยประกัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษา ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าติดตั้งไฟฟ้า ค่าติดตั้งประปา ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าติดตั้งเครื่องรับสัญญาณต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 14 หน้า 96)		

รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ	จำนวน	330,000 บาท
-ค่ารับรอง (รายจ่ายในการรับรองหรือเลี้ยงรับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จำนวน 50,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 10 หน้า 95)		
-โครงการหรือกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จำนวน 100,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 1 หน้า 8)		
-โครงการหรือกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ (12 สิงหาคม) จำนวน 80,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 1 หน้า 89)		
-ค่าใช้จ่ายในพิธีทางศาสนา/รัฐพิธีอื่นๆ ฯลฯ จำนวน 100,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 2 หน้า 89)		
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	จำนวน	40,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการเดินทางไปราชการของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 12 หน้า 95)		
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	จำนวน	90,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าพัฒนาบุคลากร ค่าธรรมเนียม ค่าลงทะเบียน สำหรับการเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนาต่างๆ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 8 หน้า 94)		
ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง	จำนวน	30,000 บาท
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งซ่อม นายก อบต.สมาชิกสภา อบต. ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 2 หน้า 92)		
ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของรางวัลหรือเงินรางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้าดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของรางวัลหรือเงินรางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้าดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 9 หน้า 95)		
โครงการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ประจำปี	จำนวน	100,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าโครงการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ประจำปี (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 82)		
โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของ ศป.ปส.อบต.ท้ายเกาะ	จำนวน	350,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของ ศป.ปส.อบต.ท้ายเกาะ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 82)		
โครงการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายโครงการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 6)		

โครงการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพแก่บุคลากร เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการอบรมสัมมนาและศึกษาดูงานแก่คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง ฯลฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 11 หน้า 95)	จำนวน	400,000 บาท
โครงการส่งเสริมบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายโครงการส่งเสริมบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพโครงการส่งเสริมบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพ ฯลฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 6)	จำนวน	130,000 บาท
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 15 หน้า 96)	จำนวน	203,330 บาท
ค่าวัสดุ	รวม	950,000 บาท
วัสดุสำนักงาน เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุสำนักงานและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในสำนักงานเช่น โต๊ะต่างๆ เก้าอี้ต่างๆ ตู้ต่างๆ กระดาษ หมึก ดินสอ ปากกา ไม้บรรทัด ยางลบ คลิป เป็ก เข็มหมุด เทปฟิวซ์แบบใส กระดาษคาร์บอน กระดาษไข น้ยาลบกระดาษไข ลวดเย็บกระดาษ กาว แฟ้ม สมุดบัญชี สมุดประวัติข้าราชการ แบบพิมพ์ ซอล์ก ผ้าสาส์น แปรลงบกกระดาน ตรายาง ของ ธงชาติ สิ่งพิมพ์ที่ได้จากการซื้อหรือจ้างพิมพ์ ของใช้ในการบรรจุหีบห่อ น้ำมัน ไข ชีผึ้ง ขาดัง (กระดานดำ) ที่ถูกพื้น ตะแกรงวางเอกสาร น้ำดื่มสำหรับบริการประชาชนในสำนักงาน เครื่องตัดโฟม เครื่องตัดกระดาษ เครื่องเย็บกระดาษ กุญแจ ภาพเขียน แผนที่ พระบรมฉายาลักษณ์ แผงปิดประกาศ กระดานดำรวมถึงกระดานไวท์บอร์ด แผ่นป้ายชื่อสำนักงานหรือหน่วยงาน แผ่นป้ายจราจรหรือแผ่นป้ายต่างๆ มุลี่ ม่านปรับแสง(ต่อผืน) พรหม(ต่อผืน) นาฬิกาตั้งหรือแขวน เครื่องคำนวณเลข หีบเหล็กเก็บเงิน พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง แผงกันห้อง กระเป่า ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)	จำนวน	200,000 บาท
วัสดุงานบ้านงานครัว เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุงานบ้านงานครัวและวัสดุที่ใช้ทำความสะอาด อุปกรณ์อื่นๆ เช่น แปรง ไม้กวาด เข่ง มุ้ง ผ้าปูที่นอน ปลอกหมอน หมอน ผ้าห่ม ผ้าปูโต๊ะถ้วยชาม ช้อนส้อม แก้วน้ำจานรอง กระชกเงา ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)	จำนวน	50,000 บาท
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุยานพาหนะและขนส่ง เช่น แบตเตอรี่ ยางนอก ยางใน สายไมล์ เฟลา ตลับลูกปืน น้ำมันเบรก อานจักรยาน หัวเทียน ไขควง นอตและสกรู กระจกมองข้างรถยนต์ หม้อน้ำมันรถยนต์ กันชนรถยนต์ เบาะรถยนต์ ฟิล์มกรองแสงเข็มขัดนิรภัย แม่แรง กุญแจปากตาย กุญแจเลื่อน คีมล๊อค ล็อคเกียร์ ล็อคคัลด์ซ์ กระชกโค้งมน ล็อคพวงมาลัย สัญญาณไฟกระพริบ สัญญาณไฟฉุกเฉิน กรวยจราจร ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)	จำนวน	150,000 บาท

วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	จำนวน	500,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น เช่น น้ำมันดีเซล น้ำมันก๊าด น้ำมันเบนซิน น้ำมันเตา ถ่าน ก๊าซ แก๊สหุงต้ม น้ำมันจารบี น้ำมันเครื่อง ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุคอมพิวเตอร์	จำนวน	50,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ เช่น อุปกรณ์บันทึกข้อมูล เทปบันทึกข้อมูลหัวพิมพ์หรือแถบพิมพ์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลับผงหมึกสำหรับเครื่องพิมพ์แบบเลเซอร์ แผ่นกรองแสง กระดาษต่อเนื่อง สายเคเบิล แผงแป้นอักขระหรือแป้นพิมพ์ เมนบอร์ด เมมโมรี่ชิป คัดซีพียูไดรฟ์เตอร์ เมาส์ พรินเตอร์ สวิตชิงบ็อกซ์ เครื่องกระจายสัญญาณ แผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านและบันทึกข้อมูลแบบต่างๆ เครื่องอ่านข้อมูลแบบซีดีรอม โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
ค่าสาธารณูปโภค	รวม	528,000 บาท
ค่าไฟฟ้า	จำนวน	450,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าไฟฟ้าที่ทำการ อบต. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์ ICT หรือในที่สาธารณะที่เป็นความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 7 หน้า 94)		
ค่าบริการโทรศัพท์	จำนวน	25,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าโทรศัพท์พื้นฐาน ค่าโทรศัพท์เคลื่อนที่ ฯลฯ ใช้ในการติดต่อราชการสำหรับ อบต.ท้ายเกาะ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 7 หน้า 94)		
ค่าบริการไปรษณีย์	จำนวน	30,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าไปรษณีย์ ค่าธนาณัติ ค่าดวงตราไปรษณียากรค่าเช่าตู้ไปรษณีย์ค่าธรรมเนียมการโอนเงินในระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 7 หน้า 94)		
ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม	จำนวน	23,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าโทรภาพ (โทรสาร) ค่าเทเลกซ์ ค่าวิทยุติดตามตัว ค่าวิทยุสื่อสาร ค่าสื่อสารผ่านดาวเทียม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ระบบอินเทอร์เน็ต รวมถึงอินเทอร์เน็ตการ์ดและค่าสื่อสารอื่นๆ เช่นค่าเคเบิลทีวี ค่าเช่าช่องสัญญาณดาวเทียม เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้ใช้บริการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้บริการ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 7 หน้า 94)		
งบลงทุน	รวม	75,800 บาท
ครุภัณฑ์	รวม	75,800 บาท
ครุภัณฑ์สำนักงาน		
ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน	จำนวน	11,000 บาท
เพื่อจัดซื้อตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน จำนวน 2 ตู้ (ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ มีนาคม 2560)แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 1 หน้า 11		

โทรศัพท์เคลื่อนที่	จำนวน	12,000 บาท
เพื่อจัดซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ จำนวน 2 เครื่อง (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น) แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 1 หน้า 11		
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์		
เครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA	จำนวน	2,800 บาท
เพื่อจัดซื้อเครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA จำนวน 1 เครื่อง (ราคากลางและคุณลักษณะพื้นฐานครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ประจำปี พ.ศ. 2560 - เมษายน 2560)-แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 1 หน้า 11		
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	จำนวน	50,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งไม่รวมถึงค่าซ่อมบำรุงตามปกติหรือค่าซ่อมกลาง (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 16 หน้า 96)		
งบรายจ่ายอื่น	รวม	30,000 บาท
รายจ่ายอื่น	รวม	30,000 บาท
รายจ่ายอื่น	จำนวน	30,000 บาท
โครงการจ้างหน่วยงานหรือสถาบันภายนอกที่เป็นกลางมาดำเนินการสำรวจความพึงพอใจในการให้บริการประชาชน (แผนพัฒนาปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 1 หน้า 92)		
งบเงินอุดหนุน	รวม	35,000 บาท
เงินอุดหนุน	รวม	35,000 บาท
เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	25,000 บาท
อุดหนุน อบต.กระแซง โครงการจัดตั้งศูนย์รวบรวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี พ.ศ.2561 (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 102)		
เงินอุดหนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์	จำนวน	10,000 บาท
อุดหนุนสำนักงานกาชาดจังหวัดปทุมธานี โครงการขอรับงบประมาณสนับสนุนของสำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดปทุมธานีเพื่อจัดกิจกรรมสาธารณกุศลและให้ความช่วยเหลือประชาชนตามภารกิจของสำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดปทุมธานี และสภากาชาดไทย ประจำปีงบประมาณ 2561 (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 101)		
งานบริหารงานคลัง	รวม	2,259,000 บาท
งบบุคลากร	รวม	1,817,000 บาท
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	รวม	1,817,000 บาท
เงินเดือนพนักงาน	จำนวน	1,050,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี เงินปรับปรุงเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินประจำตำแหน่ง	จำนวน	42,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลที่ควรได้รับ ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		

ค่าจ้างลูกจ้างประจำ	จำนวน	400,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินค่าจ้างลูกจ้างประจำ เงินปรับปรุงค่าจ้างประจำ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	จำนวน	323,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเงินตอบแทนพนักงานจ้าง เงินปรับปรุงค่าตอบแทนพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	จำนวน	2,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
งบดำเนินงาน	รวม	432,000 บาท
ค่าตอบแทน	รวม	152,000 บาท
ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	50,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและคณะกรรมการจัดหาพัสดุ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้แก่ พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าเช่าบ้าน	จำนวน	42,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเช่าบ้านให้แก่พนักงานส่วนตำบล ที่มีสิทธิเบิกได้ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	จำนวน	50,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าช่วยเหลือการศึกษาบุตรให้แก่พนักงานส่วนตำบล ที่มีสิทธิเบิกได้ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าใช้จ่าย	รวม	140,000 บาท
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ถ่ายเอกสาร ค่าเย็บหนังสือหรือเข้าปกหนังสือ ค่าชักฟอก ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล ค่าระวางบรรทุก ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าเบี้ยประกัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษา ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าติดตั้งไฟฟ้า ค่าติดตั้งประปา ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าติดตั้งเครื่องรับสัญญาณต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 14 หน้า 96)		
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการเดินทางไปราชการ ของพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 12 หน้า 95)		

ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 13 หน้า 95)		
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	จำนวน	50,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าพัฒนาบุคลากร ค่าธรรมเนียม ค่าลงทะเบียน สำหรับการเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนาต่างๆ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 8 หน้า 94)		
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	จำนวน	50,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 15 หน้า 96)		
ค่าวัสดุ	รวม	140,000 บาท
วัสดุสำนักงาน	จำนวน	60,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุสำนักงานและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในสำนักงานเช่น โต๊ะต่างๆ เก้าอี้ต่างๆ ตู้ต่างๆ กระดาษ หมึก ดินสอ ปากกา ไม้บรรทัด ยางลบ คลิป เป็ก เข็มหมุด เทปฟิวส์แบบใส กระดาษคาร์บอน กระดาษไข น้ยาลบกระดาษไข ลวดเย็บกระดาษ กาว แฟ้ม สมุดบัญชี สมุดประวัติข้าราชการ แบบพิมพ์ ขอลง ผ่าสำลี แปรงลบกระดาน ตรายาง ของ ธงชาติ สิ่งพิมพ์ที่ได้จากการซื้อหรือจ้างพิมพ์ ของใช้ในการบรรจุหีบห่อ น้ำมัน ไข ซีฟิ่ง ขาดัง (กระดานดำ) ที่ญี่ปุ่น ตะแกรงวางเอกสาร น้ำดื่มสำหรับบริการประชาชนในสำนักงาน เครื่องตัดโฟม เครื่องตัดกระดาษ เครื่องเย็บกระดาษ กุญแจ ภาพเขียน แผนที่ พระบรมฉายาลักษณ์ แผงปิดประกาศ กระดานดำรวมถึงกระดานไวท์บอร์ด แผ่นป้ายชื่อสำนักงานหรือหน่วยงาน แผ่นป้ายจราจรหรือแผ่นป้ายต่างๆ มู่ลี่ ม่านปรับแสง(ต่อผืน) พรหม(ต่อผืน) นาฬิกาตั้งหรือแขวน เครื่องคำนวณเลข หีบเหล็กเก็บเงิน พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง แผงกั้นห้อง กระเป๋าลง เป็นตัน (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุยานพาหนะและขนส่ง	จำนวน	30,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุยานพาหนะและขนส่ง เช่น แบตเตอรี่ ยางนอก ยางใน สายไมล์ เฟลา ตลับลูกปืน น้ำมันเบรก อานจักรยาน หัวเทียน ไขควง นอตและสกรู กระจกมองข้างรถยนต์ หม้อน้ำมันรถยนต์ กันชนรถยนต์ เบาะรถยนต์ ฟิล์มกรองแสงเข็มขัดนิรภัย แม่แรง กุญแจปากตาย กุญแจเลื่อน คีมล๊อค ล็อคเกียร์ ล็อคคลัตช์ กระจกโถ่งมน ล็อคพวงมาลัย สัญญาณไฟกระพริบ สัญญาณไฟฉุกเฉิน กรวยจราจร ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุคอมพิวเตอร์	จำนวน	50,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ เช่น อุปกรณ์บันทึกข้อมูล เทปบันทึกข้อมูลหัวพิมพ์หรือแถบพิมพ์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลับผงหมึกสำหรับเครื่องพิมพ์แบบเลเซอร์ แผ่นกรองแสง กระดาษต่อเนื่อง สายเคเบิล แผงแป้นอักขระหรือแป้นพิมพ์ เมนบอร์ด เมมโมรี่ชิป คัดซีพียูไดรฟ์เตอร์ เมาส์ พรินเตอร์ สวิตชิงบ็อกซ์ เครื่องกระจายสัญญาณ แผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านและบันทึกข้อมูลแบบต่างๆ เครื่องอ่านข้อมูลแบบซีดีรอม โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		

งบลงทุน	รวม	10,000 บาท
ค่าครุภัณฑ์	รวม	10,000 บาท
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	จำนวน	10,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งไม่รวมถึงค่าซ่อมบำรุงตามปกติหรือค่าซ่อมกลาง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 16 หน้า 96)		
<u>แผนงานการรักษาความสงบภายใน</u>		
งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระบับอัคคีภัย	รวม	120,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	120,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	100,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
โครงการฝึกอบรมการป้องกันและระบับอัคคีภัย (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 80)		
โครงการอบรมเสริมสร้างศักยภาพของ อปพร. (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 80)		
ค่าวัสดุ	รวม	20,000 บาท
วัสดุเครื่องดับเพลิง	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุเครื่องดับเพลิงและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 1 หน้า 97)		
<u>แผนงานการศึกษา</u>		
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา	รวม	89,300 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	85,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	25,000 บาท
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	จำนวน	5,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ถ่ายเอกสาร ค่าเย็บหนังสือหรือเข้าปกหนังสือ ค่าซักรีด ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล ค่าระวางบรรทุก ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าเบี้ยประกัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษา ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าติดตั้งไฟฟ้า ค่าติดตั้งประปา ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าติดตั้งเครื่องรับสัญญาณต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 14 หน้า 96)		
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	จำนวน	20,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 15 หน้า 96)		

ค่าวัสดุ	รวม	60,000 บาท
วัสดุสำนักงาน	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุสำนักงานและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในสำนักงานเช่น โต๊ะต่างๆ เก้าอี้ต่างๆ ตู้ต่างๆ กระดาษ หมึก ดินสอ ปากกา ไม้บรรทัด ยางลบ คลิป เป๊ก เข็ม หมุด เทปฟิวรี่แบบใส กระดาษคาร์บอน กระดาษไข น้ำยาลบกระดาษ ไข ลวดเย็บกระดาษ กาว แฟ้ม สมุดบัญชี สมุดประวัติข้าราชการ แบบพิมพ์ ขอลง ผ่าสำลี แปรงลบกระดาน ตรายาง ของ ธงชาติ สิ่งพิมพ์ที่ได้จากการซื้อหรือจ้างพิมพ์ ของใช้ในการบรรจุหีบห่อ น้ำมัน ไข ซีฟิ่ง ขาตั้ง (กระดานดำ) ที่ถูพื้น ตะแกรงวางเอกสาร น้ำดื่มสำหรับบริการประชาชนในสำนักงาน เครื่องตัดโฟม เครื่องตัดกระดาษ เครื่องเย็บกระดาษ กุญแจ ภาพเขียน แผนที่ พระบรมฉายาลักษณ์ แผงปิดประกาศ กระดานดำรวมถึงกระดานไวท์บอร์ด แผ่นป้ายชื่อสำนักงานหรือหน่วยงาน แผ่นป้ายจราจรหรือแผ่นป้ายต่างๆ มู่ลี่ ม่านปรับแสง(ต่อผืน) พรหม(ต่อผืน) นาฬิกาตั้งหรือแขวน เครื่องคำนวณเลข หีบเหล็กเก็บเงิน พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง แผงกันห้อง กระเป่า ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุงานบ้านงานครัว	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุงานบ้านงานครัวและวัสดุที่ใช้ทำความสะอาด อุปกรณ์อื่นๆ เช่น แปรง ไม้กวาด เข่ง มุ้ง ผ้าปูที่นอน ปลอกหมอน หมอน ผ้าห่ม ผ้าปูโต๊ะ ถ้วยชาม ช้อนส้อม แก้วน้ำจานรอง กระชกเงา ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุคอมพิวเตอร์	จำนวน	20,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ เช่น อุปกรณ์บันทึกข้อมูล เทปบันทึกข้อมูลหัวพิมพ์หรือแถบพิมพ์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลับผงหมึกสำหรับเครื่องพิมพ์แบบเลเซอร์ แผ่นกรองแสง กระดาษต่อเนื่อง สายเคเบิล แผงแป้นอักขระหรือแป้นพิมพ์ เมนบอร์ด เมมโมรี่ชิป คัดซีพีดิตเตอร์ เมาส์ พรินเตอร์ สวิตชิงบ็อกซ์ เครื่องกระจายสัญญาณ แผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านและบันทึกข้อมูลแบบต่างๆ เครื่องอ่านข้อมูลแบบซีดีรอม โปรแกรคอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
งบลงทุน	รวม	4,300 บาท
ค่าครุภัณฑ์	รวม	4,300 บาท
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์		
เครื่องพิมพ์แบบฉีดหมึกพร้อมติดตั้งถังหมึกพิมพ์ (Ink Tank Printer)	จำนวน	4,300 บาท
เพื่อจัดซื้อเครื่องพิมพ์แบบฉีดหมึกพร้อมติดตั้งถังหมึกพิมพ์ (Ink Tank Printer) จำนวน 1 เครื่อง (ราคากลางและคุณสมบัติพื้นฐานครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ประจำปี พ.ศ. 2560 - เมษายน 2560)-แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 2 หน้า 11		
งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา	รวม	1,564,670 บาท
งบบุคลากร	รวม	655,000 บาท
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	รวม	655,000 บาท
เงินเดือนพนักงาน	จำนวน	440,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี เงินปรับปรุงเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		

ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	จำนวน	215,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเงินตอบแทนพนักงานจ้าง เงินปรับปรุงค่าตอบแทนพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
งบดำเนินงาน	รวม	492,520 บาท
ค่าตอบแทน	รวม	5,000 บาท
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	จำนวน	5,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้แก่ พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง ที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าใช้จ่าย	รวม	200,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	จำนวน	6,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการเดินทางไปราชการ ของพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 12 หน้า 95)		
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา	จำนวน	5,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าพัฒนาบุคลากร ค่าธรรมเนียม ค่าลงทะเบียน สำหรับการเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนาต่างๆ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 8 หน้า 94)		
ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมศักยภาพการศึกษาท้องถิ่น	จำนวน	4,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 7)		
ค่าอาหารกลางวัน	จำนวน	140,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียนศูนย์พัฒนาเด็กองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ จำนวน 35 คน X 20 บาท X 200 วัน (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 3 หน้า 85)		
โครงการปฐมนิเทศผู้ปกครองใหม่ และประชุมผู้ปกครองภาคเรียนที่ 2	จำนวน	5,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 6 หน้า 86)		
โครงการวันเด็กแห่งชาติ	จำนวน	40,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 7 หน้า 86)		

ค่าวัสดุ	รวม	287,520 บาท
ค่าอาหารเสริม (นม)	จำนวน	227,520 บาท
-เพื่อจ่ายเป็นค่าจัดซื้ออาหารเสริม (นม) ยูเอชที และพาสเจอร์ไลต์ชนิดจืด สำหรับเด็กนักเรียนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเกาะ จำนวน 35 คน X 7.37 บาท X 280 วัน จำนวน 72,300 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 85)		
-เพื่อจ่ายเป็นค่าจัดซื้ออาหารเสริม (นม) ยูเอชที และพาสเจอร์ไลต์ชนิดจืด สำหรับเด็กนักเรียนชั้น อ.1-ป.6 โรงเรียนวัดท้ายเกาะ จำนวน 81 คน X 7.37 บาท X 260 วัน จำนวน 155,220 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 85)		
วัสดุการศึกษา	จำนวน	60,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าจัดการเรียนการสอน (รายหัว จำนวน 34 คนๆ ละ 1,700 บาท) ค่าเครื่องเล่นพัฒนาการเด็ก และวัสดุการศึกษา เช่น แบบเรียน ดินสอ ยางลบ สื่อการเรียนการสอน หนังสือเรียน ฯลฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2560 - 2562 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
งบลงทุน	รวม	93,150 บาท
ค่าครุภัณฑ์	รวม	93,150 บาท
ครุภัณฑ์การศึกษา		
ชุดบ้านเด็ก 2 ชั้น ผอญภัยพลาสติก 168 x 300 x 170 ซม.	จำนวน	38,400 บาท
เพื่อจัดซื้อ ชุดบ้านเด็ก 2 ชั้น ผอญภัยพลาสติก 168 x 300 x 170 ซม. จำนวน 1 ชุด (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 2 หน้า 11		
ปราสาทกระดานสั้น + ชิงช้า 4 ที่นั่ง พลาสติก 540 x 240 x 195 ซม.	จำนวน	54,750 บาท
เพื่อจัดซื้อปราสาทกระดานสั้น + ชิงช้า 4 ที่นั่ง พลาสติก 540 x 240 x 195 ซม. จำนวน 1 ชุด (ราคาท้องตลาดในท้องถิ่น)แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ.2561-2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง(ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 2 หน้า 11		
งบเงินอุดหนุน	รวม	324,000 บาท
เงินอุดหนุน	รวม	324,000 บาท
เงินอุดหนุนส่วนราชการ	จำนวน	324,000 บาท
-อุดหนุนโรงเรียนวัดท้ายเกาะ โครงการอาหารกลางวัน เพื่อจ่ายเป็นค่าอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนชั้นอนุบาล 1 - ป.6 โรงเรียนวัดท้ายเกาะ จำนวน 81 คน X 20 บาท X 200 วัน (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 99)		

แผนงานสาธารณสุข

งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข	รวม	814,000 บาท
งบบุคลากร	รวม	694,000 บาท
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	รวม	694,000 บาท
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	จำนวน	628,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเงินตอบแทนพนักงานจ้าง เงินปรับปรุงค่าตอบแทนพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	จำนวน	66,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพชั่วคราวพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
งบดำเนินงาน	รวม	120,000 บาท
ค่าตอบแทน	รวม	25,000 บาท
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	จำนวน	25,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้แก่ พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าใช้สอย	รวม	60,000 บาท
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	จำนวน	40,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ถ่ายเอกสาร ค่าเย็บหนังสือหรือเข้าปกหนังสือ ค่าซักรีด ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล ค่าระวางบรรทุก ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าเบี้ยประกัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษา ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าติดตั้งไฟฟ้า ค่าติดตั้งประปา ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าติดตั้งเครื่องรับสัญญาณต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 14 หน้า 96)		
ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	จำนวน	20,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 15 หน้า 96)		
ค่าวัสดุ	รวม	35,000 บาท
วัสดุสำนักงาน	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุสำนักงานและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในสำนักงานเช่น โต๊ะต่างๆ เก้าอี้ต่างๆ ตู้ต่างๆ กระดาษ หมึก ดินสอ ปากกา ไม้บรรทัด ยางลบ คลิป เป็ก เข็ม หมด เทปฟิวรี่แบบใส กระดาษคาร์บอน กระดาษไข น้ำยาลบกระดาษไข ลวดเย็บกระดาษ กาว แฟ้ม สมุดบัญชี สมุดประวัติข้าราชการ แบบพิมพ์ ขอลูก ผ่าสำลี แปรงลบกระดาน ตรายางของ ธงชาติ สิ่งพิมพ์ที่ได้จากการซื้อหรือจ้างพิมพ์ ของใช้ในการบรรจุหีบห่อ น้ำมัน ไข ซีเมนต์ ขาดัง (กระดานดำ) ที่ญี่ปุ่น ตะแกรงวางเอกสาร น้ำดื่มสำหรับบริการประชาชนในสำนักงาน เครื่องตัดโคม เครื่องตัดกระดาษ เครื่องเย็บกระดาษ กุญแจ ภาพเขียน แผนที่ พระบรมฉายาลักษณ์ แฉงปิดประกาศ กระดานดำรวมถึงกระดานไวท์บอร์ด แผ่นป้ายชื่อสำนักงานหรือหน่วยงาน แผ่นป้ายจราจรหรือแผ่นป้ายต่างๆ มู่ลี่ ม่านปรับแสง(ต่อผืน) พรหม(ต่อผืน) นาฬิกาตั้งหรือแขวน เครื่องคำนวณเลข หีบเหล็กเก็บเงิน พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง แฉงกันห้องกระเป๋ ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		

วัสดุงานบ้านงานครัว	จำนวน	5,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุงานบ้านงานครัวและวัสดุที่ใช้ทำความสะอาด อุปกรณ์อื่นๆ เช่น แปรง ไม้กวาด เข่ง มุ้ง ผ้าปูที่นอน ปลอกหมอน หมอน ผ้าห่ม ผ้าปูโต๊ะ ถ้วยชาม ช้อนส้อม แก้วน้ำจานรอง กระชากเงา ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุเครื่องแต่งกาย	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเสื้อผ้า กางเกง ผ้า รองเท้าบูท หมวก ฯลฯ (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุคอมพิวเตอร์	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ เช่น อุปกรณ์บันทึกข้อมูล เทปบันทึกข้อมูลหัวพิมพ์หรือแถบพิมพ์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลับผงหมึกสำหรับเครื่องพิมพ์แบบเลเซอร์ แผ่นกรองแสง กระดาษต่อเนื่อง สายเคเบิล แผงแป้นอักขระหรือแป้นพิมพ์ เมนบอร์ด เมมโมรี่ชิป คัดซีพียูไดรฟ์เตอร์ เมาส์ พริ้นเตอร์ สวิตชิงบ็อกซ์ เครื่องกระจายสัญญาณ แผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านและบันทึกข้อมูลแบบต่างๆ เครื่องอ่านข้อมูลแบบซีดีรอม โปรแกรคอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 แนวทางที่ 2 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
งานบริการสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น	รวม	342,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	342,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	292,000 บาท
รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ	จำนวน	162,000 บาท
-เพื่อจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมในการจ้างเหมาบริการทิ้งขยะ จำนวน 150,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับที่ 1 หน้า 90)		
-เพื่อจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการจัดเก็บขยะในพื้นที่ตำบลท้ายเกาะ จำนวน 12,000 บาท (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ลำดับที่ 1 หน้า 87)		
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 84)		
โครงการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในเขตตำบล	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 84)		
โครงการคัดแยกขยะ ภายในตำบล	จำนวน	30,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง ฉบับที่ 1 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ลำดับที่ 1 หน้า 8)		
ค่าวัสดุ	รวม	50,000 บาท
วัสดุอื่น	จำนวน	50,000 บาท
-จัดซื้อถังขยะ (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับที่ 2 หน้า 90)		

แผนงานสังคมสงเคราะห์

งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	รวม	30,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	30,000 บาท
ค่าใช้สอย	รวม	30,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
โครงการอบรมพัฒนาศักยภาพผู้พิการ	จำนวน	30,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 82)		

แผนงานเคหะและชุมชน

งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับเคหะและชุมชน	รวม	3,898,200 บาท
งบบุคลากร	รวม	1,510,400 บาท
เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	รวม	1,510,400 บาท
เงินเดือนพนักงาน	จำนวน	500,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี เงินปรับปรุงเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำปี (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินประจำตำแหน่ง	จำนวน	42,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลที่ควรได้รับ ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 25624 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	จำนวน	900,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเงินตอบแทนพนักงานจ้าง เงินปรับปรุงค่าตอบแทนพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานจ้าง	จำนวน	68,400 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 93)		
งบดำเนินงาน	รวม	2,323,000 บาท
ค่าตอบแทน	รวม	57,000 บาท
ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	จำนวน	5,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้แก่ พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ที่มาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
ค่าเช่าบ้าน	จำนวน	42,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าเช่าบ้านให้แก่พนักงานส่วนตำบล ที่มีสิทธิเบิกได้ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		
เงินช่วยเหลือบุตร	จำนวน	10,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตรของพนักงานส่วนตำบล ตามระเบียบที่กำหนด (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 93)		

ค่าใช้จ่าย**รวม****1,766,000 บาท**

รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ

จำนวน

250,000 บาท

เพื่อจ่ายเป็นค่าให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ถ่ายเอกสาร ค่าเย็บหนังสือหรือเข้าปกหนังสือ ค่าชักฟอก ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล ค่าระวางบรรทุก ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าโฆษณาและเผยแพร่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าเบี้ยประกัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษา ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าติดตั้งไฟฟ้า ค่าติดตั้งประปา ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่าติดตั้งเครื่องรับสัญญาณต่างๆ ค่าจ้างเหมาแรงงานในการจัดทำของ ค่าจ้างเหมาสูบน้ำ ค่าบริการกำจัดปลวก แมลง ค่าจ้างเหมาลอกผักตบชวา และวัชพืช ค่าจ้างฉีดพ่นยา ตัดหญ้า ทำความสะอาดถนน ล้างคลอง ท่อระบายน้ำ ค่าจ้างเหมาเขียนแบบ และค่าจ้างเหมาบริการอื่น ๆ ที่จำเป็น ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 14 หน้า 96)

รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

จำนวน

6,000 บาท

เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้แก่ ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการเดินทางไปราชการ ของพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 12 หน้า 95)

ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและสัมมนา

จำนวน

10,000 บาท

เพื่อจ่ายเป็นค่าพัฒนาบุคลากร ค่าธรรมเนียม ค่าลงทะเบียน สำหรับการเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนาต่างๆ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 8 หน้า 94)

ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม

จำนวน

1,500,000 บาท

รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาทรัพย์สินเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 15 หน้า 96)

ค่าวัสดุ**รวม****500,000 บาท**

วัสดุสำนักงาน

จำนวน

40,000 บาท

เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุสำนักงานและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในสำนักงานเช่น โต๊ะต่างๆ เก้าอี้ต่างๆ ตู้ต่างๆ กระดาษ หมึก ดินสอ ปากกา ไม้บรรทัด ยางลบ คลิป เป๊ก เข็ม หมด เทปฟิวรี่แบบใส กระดาษคาร์บอน กระดาษไข น้ำยาลบกระดาษ ไข ลวดเย็บกระดาษ กาว แฟ้ม สมุดบัญชี สมุดประวัติข้าราชการ แบบพิมพ์ ซอล์ก ผ้าสาหลี่ แปรงลบกระดาน ตรายาง ชอง ธงชาติ สิ่งพิมพ์ที่ได้จากการซื้อหรือจ้างพิมพ์ ของใช้ในการบรรจุหีบห่อ น้ำมัน ไข ซีเมนต์ ขาดัง (กระดานดำ) ที่ก๊วพื้น ตะแกรงวางเอกสาร น้ำดื่มสำหรับบริการประชาชนในสำนักงาน เครื่องตัดโคม เครื่องตัดกระดาษ เครื่องเย็บกระดาษ กุญแจ ภาพเขียน แผนที่ พระบรมฉายาลักษณ์ แฉงปิดประกาศ กระดานดำรวมถึงกระดานไวท์บอร์ด แผ่นป้ายชื่อสำนักงานหรือหน่วยงาน แผ่นป้ายจราจรหรือแผ่นป้ายต่างๆ มู่ลี่ ม่านปรับแสง(ต่อผืน) พรหม(ต่อผืน) นาฬิกาตั้งหรือแขวน เครื่องคำนวณเลข หีบเหล็กเก็บเงิน พระพุทธรูป พระบรมรูปจำลอง แฉงกั้นห้องกระเป่า ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)

วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ	จำนวน	130,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุไฟฟ้าและวิทยุ เช่น ฟิวส์ เช็มขัดรัดสายไฟฟ้า เทปพันสายไฟฟ้า สายไฟฟ้า ปลั๊กไฟฟ้า สวิตช์ไฟฟ้า หลอดไฟฟ้า หลอดวิทยุ ทรานซิสเตอร์และชิ้นส่วนวิทยุ ลูกถ้วยสายอากาศ รีชีสเตอร์ มุฟวิ่งคอยล์ คอนเดนเซอร์ ขาหลอดฟลูออเรสเซนต์ เบรกเกอร์ สายอากาศหรือเสาอากาศสำหรับวิทยุ,เครื่องรับโทรทัศน์,จานรับสัญญาณเบรกเกอร์ สายอากาศหรือเสาอากาศสำหรับวิทยุ,เครื่องรับโทรทัศน์,จานรับสัญญาณ ไมโครโฟน ผังแสดงวงจรต่างๆ แผงบังคับทางไฟ ไฟฉายสปอตไลท์ หัวแรงไฟฟ้า เครื่องวัดความต้านทานไฟฟ้า เครื่องวัดกระแสไฟฟ้า เครื่องวัดแรงดันไฟฟ้า มาตรฐานสำหรับตรวจวงจรไฟฟ้า เครื่องประจุไฟ เครื่องตัดกระแสไฟฟ้าอัตโนมัติ เครื่องสัญญาณเตือนภัย เครื่องจับสัญญาณดาวเทียม ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุก่อสร้าง	จำนวน	300,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุก่อสร้าง เช่น ไม้ต่างๆ น้ำมัน ทินเนอร์ ทินเนอร์ สี แปรงทาสี ปูนซีเมนต์ ปูนขาว ทราย อิฐหรือซีเมนต์ บล็อก กระเบื้อง สังกะสี ตะปู ค้อน คีม ชะแลง จอบ เสียม สิว ขวาน สว่าน เลื่อย กบไสไม้ เหล็กเส้น เครื่องวัดขนาดเล็ก เช่น ตลับเมตร ลูกตึง ท่อน้ำบาดาล ท่อน้ำและอุปกรณ์ประปา ท่อต่างๆ โถส้วม อ่างล้างมือ ราวพาดผ้า ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
วัสดุคอมพิวเตอร์	จำนวน	30,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ เช่น อุปกรณ์บันทึกข้อมูล เทปบันทึกข้อมูลหัวพิมพ์หรือแถบพิมพ์สำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ ตลับผงหมึกสำหรับเครื่องพิมพ์แบบเลเซอร์ แผ่นกรองแสง กระดาษต่อเนื่อง สายเคเบิล แผงแป้นอักขระหรือแป้นพิมพ์ เมนบอร์ด เมมโมรี่ชิป คัดชีทไฟเตอร์ เมาส์ พรินเตอร์ สวิตซ์ม็อกซ์ เครื่องกระจายสัญญาณ แผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องอ่านและบันทึกข้อมูลแบบต่างๆ เครื่องอ่านข้อมูลแบบซีดีรอม โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่มีราคาหน่วยหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		
งบลงทุน	รวม	64,800 บาท
ค่าครุภัณฑ์	รวม	64,800 บาท
ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์		
เครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับประมวลผล แบบที่ 2 (จอภาพขนาดไม่น้อยกว่า 19 นิ้ว)	จำนวน	30,000 บาท
เพื่อจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับประมวลผล แบบที่ 2 (จอภาพขนาดไม่น้อยกว่า 19 นิ้ว) จำนวน 1 เครื่อง (ราคากลางและคุณลักษณะพื้นฐานครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ประจำปี พ.ศ. 2560 - เมษายน 2560-) (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 3 หน้า 12		
เครื่องพิมพ์ชนิดเลเซอร์ หรือชนิด LED สี แบบ Network	จำนวน	12,000 บาท
เพื่อจัดซื้อเครื่องพิมพ์ชนิดเลเซอร์ หรือชนิด LED สี แบบ Network จำนวน 1 เครื่อง (ราคากลางและคุณลักษณะพื้นฐานครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ประจำปี พ.ศ.2560 -เมษายน 2560-) (แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 3 หน้า 12		

เครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA	จำนวน	2,800 บาท
เพื่อจัดซื้อเครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA จำนวน 1 เครื่อง (ราคากลางและคุณลักษณะพื้นฐานครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ประจำปี พ.ศ. 2560 - เมษายน 2560-) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) บัญชีครุภัณฑ์ (ผ.08) ลำดับที่ 3 หน้า 12		
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์	จำนวน	20,000 บาท
รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งไม่รวมถึงค่าซ่อมบำรุงตามปกติหรือค่าซ่อมกลาง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 16 หน้า 96)		
งานไฟฟ้าถนน	รวม	8,624,900 บาท
งบลงทุน	รวม	8,624,900 บาท
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	รวม	8,624,900 บาท
อาคารต่าง ๆ		
โครงการก่อสร้างขยายอาคารที่ทำการ อบต.ท้ายเกาะ	จำนวน	4,959,000 บาท
ขนาดกว้าง 9.50 เมตร ยาว 13.50 เมตร 2 ชั้น หรือมีพื้นที่รวมไม่น้อยกว่า 256.50 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 2 หน้า 3)		
ค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค		
โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซอย 4 หมู่ที่ 1	จำนวน	44,000 บาท
ขนาดกว้าง 3.00 เมตร ยาว 23.00 เมตร หน้า 0.15 เมตร หรือพื้นที่ไม่น้อยกว่า 69.00 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 4 หน้า 3)		
โครงการวางท่อเมน 3 นิ้ว ประปาหมู่บ้าน (บาดาล) บริเวณโรงงาน 10 ไร่ หมู่ที่ 4	จำนวน	246,000 บาท
งานวางท่อประปา PVC 3 นิ้ว ชั้น 8.5 ความยาว 718.00 เมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 3 หน้า 76)		
ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง		
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต สายเลียบคลองกรมชลประทาน หมู่ที่ 2	จำนวน	2,295,900 บาท
ขนาดกว้าง 6.00 เมตร ยาว 634.00 เมตร หน้า 0.05 เมตร หรือพื้นที่ไม่น้อยกว่า 3,804.00 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 1 หน้า 3)		
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 3	จำนวน	151,000 บาท
ขนาดกว้าง 1.50 เมตร ยาว 185.00 เมตร หน้า 0.05 เมตร หรือพื้นที่ไม่น้อยกว่า 277.50 ตารางเมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง (ฉบับที่ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 3 หน้า 3)		
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมไหล่ทางถนนสาธารณะเลียบคลองฟาร์มศิริพันธ์ หมู่ที่ 3	จำนวน	929,000 บาท
ตอกเสาเข็มรูปตัวไอขนาด 0.15 x 0.15 เมตร ยาว 6.00 เมตร ความยาวรวม 345 เมตร (ตามแบบแปลน อบต.กำหนด) (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ลำดับที่ 7 หน้า 77)		

แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

งานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชน	รวม	645,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	645,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	645,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
โครงการ อบต. พบประชาชน	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 1 หน้า 91)		
โครงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นปี (พ.ศ.2561-2564)	จำนวน	30,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 เพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงฉบับที่ 1 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 1 หน้า 9)		
โครงการธรรมะสู่ชุมชนคนสุวชัย	จำนวน	350,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 83)		
โครงการพัฒนาประชาคมอาเซียน	จำนวน	35,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 5 หน้า 84)		
โครงการส่งเสริมพัฒนาศรีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว	จำนวน	30,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 83)		
โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพตำบลท้ายเกาะ	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับที่ 1 หน้า 90)		
โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 4 หน้า 83)		
โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืช	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 6 หน้า 84)		

แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ

งานศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น	รวม	205,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	205,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	205,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
ค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการสืบสานประเพณีถวายเทียนพรรษา	จำนวน	5,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 4 หน้า 88)		
ค่าใช้จ่ายในการจัดงานวันสำคัญอื่นๆ	จำนวน	30,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 5 หน้า 88)		
โครงการย่อนรอยเสด็จประพาสต้นรัชกาลที่ 5	จำนวน	50,000 บาท
(แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับที่ 1 หน้า 88)		

โครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์และวันผู้สูงอายุ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับ ที่ 2 หน้า 88)	จำนวน	80,000 บาท
โครงการสืบสานและส่งเสริมภูมิปัญญาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมรามัญ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ลำดับ ที่ 3 หน้า 88)	จำนวน	40,000 บาท

แผนงานการเกษตร

งานส่งเสริมการเกษตร	รวม	620,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	620,000 บาท
ค่าใช้จ่าย	รวม	520,000 บาท
รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ		
โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเกษตรกรทางเลือกใหม่ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับ ที่ 1 หน้า 91)	จำนวน	50,000 บาท
โครงการอบรมและศึกษาดูงานเพื่อการพัฒนาตนเองพัฒนาชุมชนสู่การ พัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอ เพียง (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับ ที่ 2 หน้า 91)	จำนวน	470,000 บาท
ค่าวัสดุ	รวม	100,000 บาท
วัสดุการเกษตร	จำนวน	100,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าวัสดุการเกษตร เช่น สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชและ สัตว์ อาหารสัตว์ พันธุ์พืช ปุ๋ย พันธุ์สัตว์ปีกและสัตว์น้ำ น้ำเชื้อพันธุ์ สัตว์ วัสดุเพาะชำอุปกรณ์ในการขยายพันธุ์พืช เช่น ใบมิด เชือก ผ้าใบ หรือพลาสติก หน้ากากป้องกันแก๊สพิษ สปริงเกลอร์ จอบ หมอน จานพรวน ผานไถกระเทาะ เครื่องหยอดหรือหว่านเมล็ดพันธุ์ เครื่อง ทำความสะอาดเมล็ดพันธุ์ เครื่องกระเทาะเมล็ดพืช คราดซีพรวนดิน ระหว่างแถว เครื่องตัดแมลง ตะแกรงร่อนเบนโธส อวน(สำเร็จ รูป) กระชัง ฯลฯ เป็นต้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 6 หน้า 94)		

แผนงานการพาณิชย์

งานกิจการประปา	รวม	800,000 บาท
งบดำเนินงาน	รวม	800,000 บาท
ค่าสาธารณูปโภค	รวม	800,000 บาท
ค่าไฟฟ้า	จำนวน	800,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ 1-4 (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561- 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ลำดับที่ 1 หน้า 89)		

แผนงานงบกลาง

งบกลาง	รวม	4,942,800 บาท
งบกลาง	รวม	4,942,800 บาท
งบกลาง	รวม	4,942,800 บาท
เงินสมทบกองทุนประกันสังคม	จำนวน	208,000 บาท
เพื่อจ่ายสมทบกองทุนประกันสังคมของพนักงานจ้าง(แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 2 หน้า 97)		

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	จำนวน	3,134,400 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์การยังชีพผู้สูงอายุในตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 2 หน้า 81)		
เบี้ยยังชีพคนพิการ	จำนวน	737,600 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์การยังชีพผู้พิการในตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 3 หน้า 81)		
เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	จำนวน	18,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์การยังชีพของผู้ป่วยโรคเอดส์ในตำบล (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ลำดับที่ 1 หน้า 81)		
สำรองจ่าย	จำนวน	500,000 บาท
เพื่อใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นหรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนเป็นส่วนร่วมเท่านั้น (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 3 หน้า 97)		
รายจ่ายตามข้อผูกพัน	จำนวน	80,000 บาท
เพื่อจ่ายเป็นเงินสมทบระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 4 หน้า 81)		
เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)	จำนวน	264,800 บาท
ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 (แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561 - 2564 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ลำดับที่ 1 หน้า 96)		

ผู้อำนวยการวารสาร

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ผู้จัดการ

นายวิหวัธ ชัยภาคภูมิ

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณภูวนา

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

รองศาสตราจารย์ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ

ศาสตราจารย์พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร

ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล

ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

ดร.เอกพันธุ์ ปินทะวณิช

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยปัญญา

คณะทำงาน

นายสมผล เกษมสัมฤทธิ์ผล

นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว

นางพนารัตน์ คำพุ่ม

นางสาวลักขณา สุขชื่น

นางสาวนนทิดา ชันติสิทธิ์

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชากรราษฎร์ ๑ แขวงบางซื่อ

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๑๓๑-๒๐๘๐

โทรสาร ๐๒-๕๑๓๑-๒๐๘๑

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์โฆษณา



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘ ISSN ๑๖๘๕-๕๘๕๕

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๕๖๐๐ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๔

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก ๓ ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนใน ประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้างความจิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการต่างๆ ตามวิถีประชาธิปไตย

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทวิจารณ์หนังสือ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาว ไม่ต่ำกว่า ๑๕ หน้ากระดาษเอ ๔ และต้องส่งต้นฉบับบทความ ๑ ชุด พร้อมบันทึกลงในแผ่นซีดีจำนวน ๑ แผ่น ส่งมาพร้อมกับที่อยู่และ เบอร์โทรศัพท์ของผู้เขียน เพื่อการติดต่อกลับ

ผู้สนใจส่งบทความหรือสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่ กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้) เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๕๖๐๐ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๔

ราคาต่อฉบับ: ๑๒๐ บาท

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ข้อเสนอระบบคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์	๕
การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา: บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้าง รัฐสภาของประเทศไทย สตีเฟน ธนาธิโชติ	๒๘
สถาบันปรีภักษ์เสียงข้างมาก: การออกแบบระบบการเมืองเพื่อเสถียรภาพของประชาธิปไตย ในระยะเปลี่ยนผ่าน ภูริ พวงศ์เจริญ	๔๘
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศ: การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	๗๒
การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป วสันต์ เหลืองประภัสร์	๙๘
ศาลรัฐธรรมนูญไทย: ทบทวนก่อนการปฏิรูป กล้า สมทวนิช	๑๒๕
องค์กรอิสระ: ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย ปัทมา สุภก่าปิง	๑๔๙
แนวทางการสร้างความปรองดองจากสาธารณรัฐอาฟริกาใต้: บทเรียนสู่ประเทศไทย ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร	๑๗๗

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป



บรรณาธิการกลาง

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเล่มนี้ เป็นฉบับพิเศษ ในวาระการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งรวบรวมบทความ ที่นำเสนอมุมมองต่อการออกแบบระบบการเมือง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ช่วงนี้ คงเป็นที่ทราบดีว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็น กติกาในการปกครองประเทศ กำลังเข้มข้น ประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ได้รับทราบข่าวสารและเห็น กรอบกติกาใหม่ หรือ เห็นเค้าโครงรูปแบบการเมือง การปกครองจากรัฐธรรมนูญร่างแรกที่ผ่านมาการพิจารณา ของคณะกรรมการยกร่างฯ และได้นำเข้าสู่การ พิจารณาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ แน่นนอนว่าความคิดเห็น ต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกมีความหลากหลายเป็น อย่างยิ่ง และยังเห็นความแตกต่างในสังคม ทั้งนี้ใน มุมมองทางบวก กระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้น กำลัง สะท้อนว่าแผนของการปฏิรูปกำลังทำงาน และอนาคต ของการกลับคืนสู่ระบอบประชาธิปไตย (ปกติ) อีกครั้ง กำลังเกิดขึ้น หากแต่ประเทศไทยยังคงอยู่ในสถานการณ์ ความเสี่ยงและความเปราะบางเป็นอย่างยิ่ง

ความยากประการหนึ่งของการปฏิรูป คือ ปฏิรูปวันนี้ ผลของการปฏิรูปอาจเกิดอีกสี่ปีข้างหน้า หรือสิบปี ข้างหน้า ที่ยากกว่านั้นคือกลไกและเครื่องมือที่ออกแบบ ไป จะทำงานตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ เพราะเรา ออกแบบประเทศและสังคม ในลักษณะเป็นห้องทดลอง เปิดและไม่สามารถควบคุมตัวแปรใดๆ ได้เลย ความยาก เหล่านี้คงเป็นที่ประจักษ์เพราะเราผ่านกระบวนการ ปฏิรูปกันมาหลายครั้ง ดังนั้นองค์ประกอบที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือทุกฝ่ายต้องอยู่บนฐานของปัญญาและ ข้อเท็จจริง

ประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงและน่าสนใจ คือ การออกแบบระบบการเมืองการปกครองประเทศควร

เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยสากลเต็มรูป หรือ การออกแบบระบบการเมืองการปกครองที่ยอมรับใน บริบทของสังคมไทย หลายภาคส่วนเสนอว่าระบอบ ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านอย่างในกรณีของ ประเทศไทย อาจต้องให้น้ำหนักต่อการออกแบบระบบ การเมืองการปกครองเพื่อสร้างดุลอำนาจ มากกว่า การเน้นไปสู่ประชาธิปไตยสากลเต็มรูป

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ จึงนำเสนอ บทความที่ผ่านการศึกษาวิจัยที่มีการถกเถียงผ่าน หลักการ ประสบการณ์ต่างประเทศ และความสอดคล้อง กับสังคมไทย เพื่อเป็นอาหารสมองแก่ผู้อ่านทุกท่าน ท่านที่สนใจในรายละเอียดสามารถติดตามงานวิจัยฉบับ สมบูรณ์ได้จากชุดงานวิจัยการปฏิรูปประเทศ ของสถาบันพระปกเกล้า เร็วๆ นี้

สองบทความแรกในวารสารฉบับนี้เกี่ยวกับรัฐสภา และที่มา ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย บทความแรก ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ศาสตราจารย์ ประจำสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และประธานสภาพัฒนาการเมือง นำเสนอบทความเรื่อง “ข้อเสนอระบบคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคม ไทย” บทความวิจัยนี้น่าสนใจมากเนื่องจากข้อเสนอ สังเคราะห์จากผลงานของระบบเลือกตั้งของไทย ที่ผ่านมา รวมทั้งการสัมภาษณ์ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และ ข้อเสนอมีถึง ๕ แนวทางให้สังคมได้พิจารณา ส่วน บทความที่สองที่ควรอ่านควบคู่กัน คือ บทความเรื่อง “การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา: บทสังเคราะห์และ ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างรัฐสภาของ ประเทศไทย” ซึ่งเป็นผลงานของ ดร.สตีร ธนาธิโชติ นักวิชาการชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบัน พระปกเกล้า บทความวิจัยชิ้นนี้ทบทวนและอภิปราย

เกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการได้มาของสมาชิก
รัฐสภา ข้อเสนอให้มีการใหม่ โดยให้ความสำคัญกับ
การสร้างดุลอำนาจในสังคม อาทิ เช่น การเลือกผู้แทน
แบบผสม และการได้วุฒิสมาชิกที่ยึดโยงกับประชาชน
และมีความหลากหลาย แทนที่การถกเถียงกันว่าวุฒิสภา
ควรมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเท่านั้น

บทความชิ้นต่อมา ได้เปิดมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับการ
ออกแบบระบบการเมือง ในบทความเรื่อง “สถาบัน
ปรัญญาเสียงข้างมาก: การออกแบบระบบการเมือง
เพื่อเสถียรภาพของประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน”
โดย **ดร.ภูริ พวงศ์เจริญ** อาจารย์สาขาการเมือง
การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ซึ่งเสนอว่า การออกแบบระบบการเมืองในระยะเปลี่ยน
ผ่านควรคำนึงถึงการสร้างเสถียรภาพและสร้างระบบ
จิตใจเพื่อให้ตัวแสดงสำคัญทางการเมืองยอมรับและ
ไม่ต่อต้านระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นถ้าท่านผู้อ่าน
อยากรู้ว่า สถาบันปรัญญาเสียงข้างมากคืออะไร ไม่ควร
พลาดบทความนี้

สองบทความต่อมาเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร
โดยบทความชิ้นแรก **รศ. ดร.ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์** คณบดี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นำเสนอ
บทความเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ
การเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและ
ต่างประเทศ: การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบาง
ประการสำหรับประเทศไทย” ท่านผู้อ่านคงทราบดีถึง
ปัญหาการแทรกแซงและปัญหาเกี่ยวกับดุลอำนาจระหว่าง
ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะ
การแทรกแซงในการบริหารงานบุคคล บทความนี้ จึงได้
ศึกษาประเด็นปัญหาในไทย ผวนกับประสบการณ์
ต่างประเทศและสังเคราะห์เป็นข้อเสนอของการปฏิรูป
ส่วนอีกบทความเรื่อง “การรวมศูนย์อำนาจและ
การกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดิน:
การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อ

การปฏิรูป” โดย **ผศ. ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์** จาก
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้
เปิดมุมมองใหม่ต่อข้อถกเถียงระหว่างการกระจาย
อำนาจและการรวมอำนาจ ว่าทั้งสองแนวคิดมีข้อดี
ที่อยู่ที่ขัดตรงกันข้าม หากแต่อยู่ร่วมกันได้ ประเด็นของ
การพิจารณาจึงอยู่ที่การออกแบบสัมพันธ์ภาพและ
การจัดสรรอำนาจหน้าที่

สองบทความต่อมา จะเกี่ยวกับประเด็นศาลและ
องค์กรอิสระ ตามลำดับ บทความชิ้นแรก **กล้า สมุทวณิช**
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติกร สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ นำเสนอบทความเรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญ
ไทย: ทบทวนก่อนปฏิรูป” ส่วนบทความเรื่อง “องค์กร
อิสระ: ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครอง
ของไทย” นำเสนอโดย **ปัทมา สุปกัปปัง** นักวิชาการ
ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
ช่วงเวลาที่ผ่านมามีทั้งสองสถาบันได้รับการวิพากษ์วิจารณ์
เกี่ยวกับบทบาทและการทำงานว่าควรมีการปฏิรูป
หรือไม่? อย่างไร? ดังนั้นติดตามได้จากสองบทความนี้

ส่วนบทความสุดท้าย อาจถือว่าเป็นระเบิดเวลาใน
สังคมไทย คือ ปัญหาความขัดแย้งที่ต่อเนื่องอยู่ใน
ประเทศไทยเป็นทศวรรษ เราจะหาทางออกกันอย่างไร
เชิญท่านติดตามข้อเสนอจากบทความเรื่อง “แนวทาง
การสร้างความปลอดภัยจากสาธารณรัฐอาฟริกาใต้:
บทเรียนสู่ประเทศไทย” โดย **ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร**
นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบัน
พระปกเกล้า

หลากหลายบทความเพื่อเป็นอาหารสมอง อีกทั้ง
ยังเปิดพื้นที่ใหม่ของการถกเถียง เพราะกรอบความคิด
เก่าๆ อาจไม่ทันกับสถานการณ์ และยังอาจทำให้เราอยู่
ในวังวนของปัญหาเดิมๆ

ด้วยรัก
ผศ. ดร.อรรถ กักผล
บรรณาธิการ

ข้อเสนอระบบคัดสรร ผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย*

The Selection System for the Suitable Representatives in Thai Society

ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์**

บทคัดย่อ

ระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทยเป็นความพยายามที่จะหาแนวทางของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งย่อมสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับแนวทางของการได้มาหรือที่มาของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นเดียวกันในด้านหนึ่ง ผลของการศึกษาอาจอยู่ในขอบเขตของรายละเอียดในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่อีกด้านหนึ่ง ผลของการศึกษาอาจขยายขอบเขตรวมไปถึงการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารด้วย

ผลของการศึกษาวิจัยได้ข้อเสนอจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างวิจัยที่สำคัญรวม ๕ แนวทาง ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (๒) พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจาก ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดเป็นผู้มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล โดยให้หัวหน้าพรรคดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน (๓) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงรูปแบบของระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้มีจำนวน ส.ส.ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน และเอาคะแนนของระบบสัดส่วนเป็นตัวคุมจำนวนที่จะได้ ส.ส.ทั้งหมดในทำนองเดียวกับของประเทศเยอรมัน (๔) เป็นแนวคิดแบบคงเดิมตามที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภา

* สรุปลงจากผลงานวิจัย เรื่อง ระบบคัดสรรผู้แทนของสังคมไทย (๒๕๕๗) จัดพิมพ์เผยแพร่โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า

** ประธานสภาพัฒนาการเมือง และศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ และ (๕) เน้นกระบวนการกลั่นกรองให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดีมีคุณภาพ การสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็ง ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองได้ โดยไม่สนใจโครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นแนวทางใดก็ตามจะสำเร็จได้ก็จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรับฟังความต้องการหรือเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนเป็นข้อยุติ และควรนำข้อเสนอของแนวทางที่ ๔ และ ๕ มาเสริมข้อเสนอของแนวทางอื่นๆ (แนวทางที่ ๑ , ๒ หรือ ๓) เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพประสบความสำเร็จได้ไม่มากนักน้อย

คำสำคัญ : ระบบกตสรร, ผู้แทน, สังคมไทย

Abstract

The selection system of the representatives in Thai Society is determination how to choose members of the House of Representatives and Senators, it is unavoidable to involve with the process or source of administrative section. On the other hand, the solution of the research may not only related to assemblymen and senators, but also executive section.

The result of this research showed that there are 5 conclusions drawn from inquiring the samples as follows: (1) The selection of a Prime Minister through set up elections directly to people, (2) Political party which has the most voting of proportional representatives must have the authorities to form a government and the chief will be the Prime Minister who separate power between legislative power and executive, (3) The election of representatives still managed by mixed pattern from constituent system to proportion. Moreover, the numbers of both kinds of representatives must be the same and the vote of proportional representation would define the members along with the election in Germany. (4) Being the same tradition of selection and component representatives and senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and B.E. 2550, (5) Focus on considering the high qualification of representatives, building strong moral system and the system of checks and balances regardless of the selection and component of political office holders.

Every process can be obtained by the new Constitution of Thailand must be rewritten and listen to the needs or majority opinions of people as resolution. Also, process (4) and (5) should be added to other processes (process 1, 2 or 3) for seriousness and effectiveness of concrete controlling, and this would help the qualitative democracy more or less successfully.

Keyword: Selection system, representatives, Thai society

บทนำ

ระบบการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุผล มุมมองเชิงทฤษฎีเป็นสองแนวทางหลักในช่วงไม่กี่ ทศวรรษที่ผ่านมา มุมมองแรกเป็น **มุมมองทางด้าน อำนาจสูงสุด (power-maximization perspective)** ซึ่งพิจารณาได้จากผลงานของ Benoit (2004), Boix (1999) และ Colomer (2004a, 2005) โดยเป็นการสันนิษฐานว่านักการเมืองมีอำนาจควบคุม ทางเลือกของระบบการเลือกตั้งและพวกนักการเมือง เหล่านี้มุ่งหมายที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดในการดำรง อำนาจของพวกเขาเอาไว้ อีกมุมมองหนึ่งเป็นผลงาน ของ Shugart (2001) และ Shugart & Wattenberg (2001c) โดยมีมุมมองที่กว้างขึ้นเป็น**มุมมองทางด้าน พลังของประชาชน**โดยพิจารณาถึงอิทธิพลของ ผู้กระทำการโดยเฉพาะประชาชนว่ามีพลังเพียงพอ ทัดเทียมกับนักการเมือง ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูประบบ การเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่ผสมผสานกันโดยธรรมชาติ และปัจจัยที่มีความเป็นไปได้ อันเนื่องมาจากความ ล้มเหลวของระบบการเมืองในขณะนั้น

ยกตัวอย่างในช่วงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้น มา มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่สำคัญ ๖ ครั้งด้วยกัน ปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ฝรั่งเศสโดยการตัดสินใจ

ของประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตแตรองด์ ได้เปลี่ยน ระบบการเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต สองรอบมาเป็นระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมี หลักฐานแน่ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มุ่งหมาย ที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้ เพราะพรรค สังคมนิยมของประธานาธิบดีมิตแตรองด์กำลังจะ พ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง เสียใหม่จะช่วยจำกัดการสูญเสียของพรรคสังคมนิยม ให้น้อยลง อย่างไรก็ตามเมื่อนายจาร์ค ชีราค (Jacques Chirac) ผู้นำสายขวา-กลางได้รับชัยชนะในการ เลือกตั้ง เขาได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้กลับ มาเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบเช่นเดิมในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมที่ใช้ระบบ สัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อได้จำกัดให้ขนาดของฝ่ายขวา- กลางที่จะได้รับเสียงข้างมากลดความเป็นไปได้ให้ น้อยลง แต่ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสองรอบ เป็นที่คาดหมายจากนายชีราคว่าจะทำให้พรรคของเขา ได้รับเสียงข้างมากในอนาคต

คำอธิบายในอีกกรณีหนึ่งคือเหตุการณ์ในอิตาลีในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งสมัยรัฐบาล ของนายซิลวีโอ เบอรุสโกนิ (Silvio Berlusconi) ส่งเสริมให้รัฐบาลผสมได้รับการจัดสรรที่นั่งมากขึ้น พรรคการเมืองต่างๆ ให้การสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่

ในกรณีของนิวซีแลนด์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งมีเพียงสองพรรคการเมืองใหญ่ที่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองมาได้เป็นระยะเวลายาวนานและคาดหมายว่าจะรักษาสถานภาพเดิมที่ฝ่ายตนได้เปรียบเอาไว้ แต่การปฏิรูปการเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขตคนเดียวเสี่ยงข้างมากสูงสุดรอบเดียวมาสู่ระบบผสมที่เน้นระบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก (MMP) ก็เป็นผลมาจากปัจจัยของพรรคการเมืองเล็กๆ และปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่สามารถเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การที่พรรคเล็กๆ สามารถได้รับส่วนแบ่งที่นั่งในสภาได้มากขึ้น ทำนองเดียวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอิตาลีในปีเดียวกัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อมาเป็นระบบผสมที่เน้นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหลัก (MMM) ที่ทำให้พรรคการเมืองเก่าๆ เสื่อมสลายลงและเป็นคู่แข่งเสถียรภาพของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ที่ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมเป็นระบบแบ่งเขตที่คะแนนเสียงไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ อันเป็นระบบเลือกตั้งที่ค่อนข้างล้าหลัง เมื่อญี่ปุ่นถูกแรงกดดันจากหลายๆ ฝ่ายให้จำเป็นต้องปฏิรูปการเมือง ทำให้ญี่ปุ่นนำระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่เน้นระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหลัก (MMM) มาใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น ซึ่งก็เป็นปัจจัยความสำเร็จจากสังคมภายนอก

จะเห็นได้ว่ามุมมองในมิติการพัฒนาการของซูการ์ตและวัดเตนเบิร์ก เป็นปรากฏการณ์ของการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นใน ๓ ประเทศสำคัญในช่วง ค.ศ. ๑๙๙๓-๑๙๙๔ ได้แก่ อิตาลี นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ระบบการเลือกตั้งมีการปฏิรูปอย่างค่อนข้าง “รุนแรง” (extream) และทั้ง ๓ ประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเท่าที่ควร (Shugart 2001: 43)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแต่ละแนวคิดต่างก็สะท้อนถึงโลกแห่งความเป็นจริง แต่ล้วนไม่ได้มีการอธิบายที่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงและละเลยความสามารถในการทดสอบสิ่งเหล่านี้ อีกเหตุผลหนึ่งก็คือการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ประเทศปราศจากการสำรวจข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอสำหรับแนวทางการแก้ปัญหา โดยเฉพาะแนวคิดในมิติมุมมองเกี่ยวกับความพยายามที่จะได้อำนาจสูงสุดโดยพิจารณาจากผลที่จะได้รับจากจำนวนที่นั่งในสภานั้นเอง และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ก็เพียงพอที่จะสามารถอธิบายถึงการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย โดยการปฏิรูปที่นำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และแรงผลักดันจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของภาควิชาการและภาคประชาชนเป็นผลให้ระบบการเลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนั้นประกอบด้วย ๒ ลักษณะ คือ ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคนเดียวกับระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว ตรงกันข้าม เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นระบบแบ่งเขตแบบผสมจำนวน ๔๐๐ คน กล่าวคือ มีการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๑-๓ คนตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด ส่วนระบบบัญชีรายชื่อแบ่งออกเป็น ๘ เขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งละ ๑๐ คน ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเปลี่ยนแปลงจากระบบเขตเดียวหลายคนมาเป็นระบบเขตเดียวคนเดียวจำนวน ๓๗๕ คน และเพิ่มจำนวนของระบบบัญชีรายชื่อจากเดิม ๘๐ คนใน ๘ เขตเลือกตั้งมาเป็น ๑๒๕ คน โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวสำหรับการเลือกตั้ง

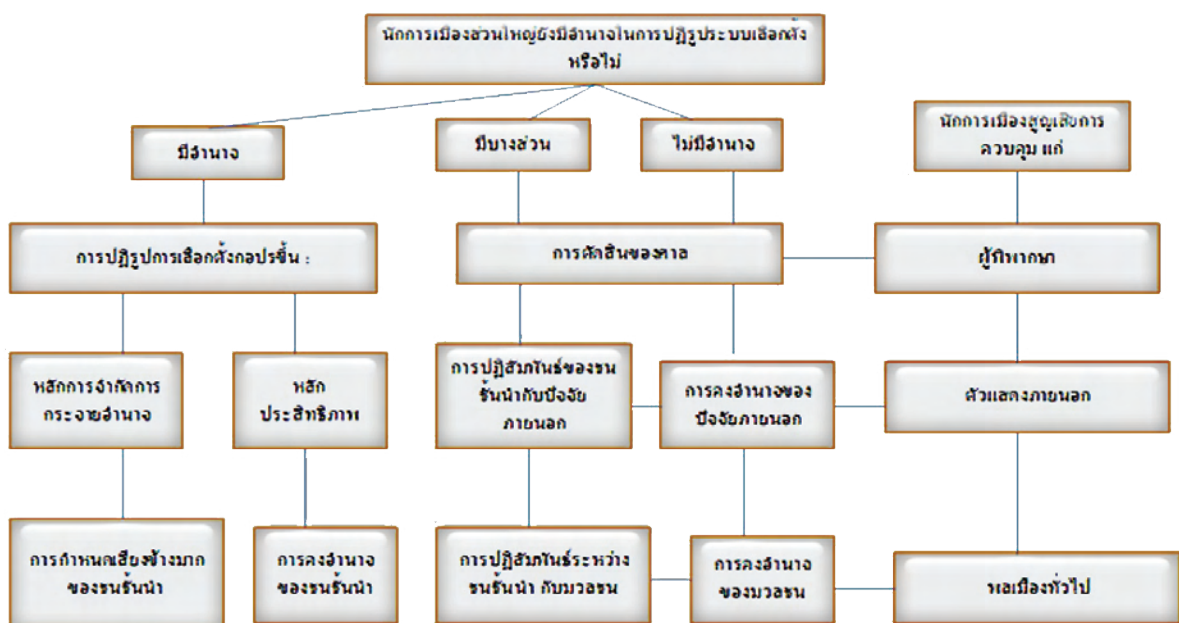
ในระบบบัญชีรายชื่อของไทยด้วย ซึ่งลักษณะของการปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้เป็นความต้องการของนักการเมืองบางส่วนบางพรรคการเมืองที่มีความประสงค์ที่จะได้จำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงขึ้นจากเดิมนั่นเอง

รูปแบบของการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

ในช่วงระยะเวลาสามทศวรรษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้นมา ระบบการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการปฏิรูปมักเกิดขึ้นมาจาก ๒ กรณี คือ กรณีแรกเกิดจากบรรดานักการเมืองที่มีอำนาจได้ตัดสินใจว่าพวกเขาต้องการการปฏิรูป หรือกรณีที่สองเกิดจากการสูญเสียอำนาจการควบคุมกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวให้แก่ปัจจัยภายนอกหรือพลังภายนอก (cf. Banting and Simeon 1985: 12) ดังนั้นจึงมีสองรูปแบบกว้างๆ ของการปฏิรูปการเลือกตั้ง ดังแผนภาพที่ ๑

กรณีที่นักการเมืองยังคงอำนาจของตนไว้ นักการเมืองก็มักจะเลือกการปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง “การไม่กระจายอำนาจ” (redistributive) หรือ “ประสิทธิภาพ” (efficient) สถาบันที่มีประสิทธิภาพมุ่งที่จะทำการปรับปรุงภายใต้สถานภาพเดิมเพื่อคนแต่ละคนหรือกลุ่มในสังคม ขณะที่สถาบันที่ไม่กระจายอำนาจมุ่งที่จะปรับปรุงสถานภาพของคนกลุ่มเดียวในสังคมภายใต้ค่าใช้จ่ายของคนอื่นๆ (Tsebelis 1990: 104) ระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจะช่วยดำรงสถานภาพเดิมของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่มีโอกาสได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเหนือพรรคตรงข้ามพรรคอื่นๆ กรณีที่พรรคการเมืองหลักในสังคมเห็นโอกาสในการที่ตนเองจะได้รับประโยชน์ พรรคการเมืองนั้นก็จะนำเสนอการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกว่าเป็นการปฏิรูปที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดขึ้น (elite majority imposition)

แผนภาพที่ ๑



แต่กระนั้นก็ตามมีเหตุการณ์แวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการเลือกตั้ง กล่าวคือ **ประการแรก** เมื่อระบบการเมืองถูกคุกคามโดยกลุ่มหัวรุนแรงหรือขบวนการภายในประเทศที่นิยมการใช้กำลัง หรือ มีกลุ่มแบ่งแยกดินแดน นักการเมืองก็อาจจะทำการเปลี่ยนแปลงโดยการยอมรับการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพของระบบและเป็นการลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแอฟริกาใต้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๓ และฟิลิปปินส์เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๗

ประการที่สอง มีเหตุผลโดยทั่วไปที่จะสนับสนุนได้ว่า นักการเมืองแทบทั้งหมดมักคำนึงถึงอำนาจของพวกเขา บางครั้งพวกนักการเมืองที่จะแสดงออกถึงอุดมคติ โดยเฉพาะนักการเมืองที่ไม่มีพื้นฐานทางการเมืองที่เป็นมาตรฐาน ในฮังการีและเชโกสโลวาเกียเมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๙ และ ๑๙๙๐ มีตัวอย่างของกลุ่มที่มีอดีตไม่ลงรอยกันได้มาตกลงกันออกแบบสถาบันประชาธิปไตยใหม่โดยไม่ได้ทำลายหลักการหรืออุดมการณ์ที่พวกเขาได้ต่อสู้มาในอดีต มีการพิจารณายินยอมเสียสละส่วนบุคคล และในบางกรณีก็มีการนำเสนอกฎเกณฑ์ที่ไม่สุดโต่งในการรักษาอำนาจของพวกเขา (Birch et al. 2002: 69) **ประการที่สาม** ผู้กระทำการหรือตัวแสดงที่มีการแสดงออกที่รุนแรงสุดโต่งไม่แน่ใจในอนาคตของตน จึงมีการนำเสนอทางเลือกของระบบที่ไม่กระจายตัวมากเกินไป พวกเขาชอบที่จะอยู่เบื้องหลังในการรักษาผลประโยชน์ของตน พวกเขาจะเน้นให้ระบบการเลือกตั้งเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ (Rawls 1971: 136-42). ดังตัวอย่างของระบบการเลือกตั้งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงของประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก (Andrews and Jackman, 2005)

ทั้งหมดนี้เป็นเหตุการณ์แวดล้อมที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งบนพื้นฐานของการเห็นพ้องต้องกันระดับกว้าง ซึ่งเราเรียกการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

เหล่านี้ได้ว่า ความเห็นพ้องของชนชั้นนำ (elite settlement)

ดังนั้นเป้าหมายระหว่างการไม่กระจาย (redistributive) และสถาบันประสิทธิภาพ (efficient institution) ก็คือ dichotomous หรือการกำหนดโดยชนชั้นนำข้างมากและความเห็นพ้องของชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบการเลือกตั้งส่วนใหญ่แล้วมุ่งที่จะให้เกิดเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การกำหนดของชนชั้นนำ มีอยู่ ๓ สถานการณ์ที่จะนำไปสู่การกำหนดของชนชั้นนำเหล่านั้น สถานการณ์แรกเป็นการคุกคามที่มีต่อระบบการเมือง สถานการณ์ที่สองเป็นเรื่องของอุดมคตินิยม (idealism) อาทิ กระบวนการที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์กำหนดขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๙ เพื่อนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่กระบวนการทางการเมืองมีความโปร่งใส เปิดกว้างและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และสถานการณ์ที่สาม คือ ความไม่แน่นอน (uncertainty) ที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำในบริบททางการเมือง แต่ในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย ความไม่แน่นอนในกระบวนการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการแข่งขันทางการเมืองก็เป็นเรื่องปกติวิสัยโดยทั่วไป

เหตุผลต่างๆ เหล่านี้เป็นการคาดหวังว่าที่ใดที่นักการเมืองมีอำนาจในการควบคุม การปฏิรูประบบการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นตามแนวทางที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนด

กรณีที่นักการเมืองสูญเสียอำนาจควบคุม การปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่ทำให้ให้นักการเมืองสูญเสียอำนาจในการควบคุมไปให้แก่ฝ่ายอื่นๆ ที่เป็นไปได้ ได้แก่ ตุลาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กระทำการภายนอก และพลเมืองทั่วไป

ฝ่ายตุลาการ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งในเยอรมนีที่มีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดูแลตัดสินกรณีหาข้อยุติในกระบวนการการเลือกตั้ง อย่างน้อยที่สุดบทบาทของตุลาการหรือผู้พิพากษาในการตัดสินคดีความเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของฝ่ายเสียงข้างน้อยต่างๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการการเลือกตั้งที่มักให้ฝ่ายเสียงข้างมากได้เปรียบอยู่เสมอๆ อาทิสystemการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (single – member plurality system) ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างพรรคใหญ่กับพรรคเล็กๆ เป็นต้น

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของความจำเป็นที่จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดระบบการเลือกตั้ง อาทิสystemการเลือกตั้งแบบ alternative system ในประเทศออสเตรเลียเมื่อปี ค.ศ. 1918 ก็ต้องอาศัยบทบาทของบุคคล ๓ คนที่มีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบนี้ที่จะนำมาใช้ในออสเตรเลีย ได้แก่ แคเทอลิน เฮเลน สเปนซ์ (Catherine Helen Spence), อินกริส คลาร์ก (Inglis Clark), และ เอ็ดเวิร์ด แนนสัน (Edward Nanson) หรือคณะกรรมการการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของฟิจิเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๖ ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักรัฐศาสตร์นามว่าโดนัลด์ โฮโรวิทซ์ (Donald Horowitz) ในการตัดสินใจเสนอแนะระบบการเลือกตั้งแบบ alternative vote ให้เป็นวิธีการที่จะเอาชนะความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ในประเทศ (Fraenkel 2001: 8-9) และในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะมีบทบาทของการให้คำปรึกษามากกว่าที่จะตัดสินใจเอง

ผู้กระทำการภายนอก มีอิทธิพลต่อการกดดันกระบวนการประชาธิปไตยตามปกติให้นำไปสู่การ

ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ผู้กระทำการภายนอกเหล่านี้ไม่ได้หมายถึงตัวแสดงของระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังหมายถึงรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอีกด้วย เพียงแต่ตัวแสดงเหล่านี้ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง อาทิสystemการระบอบการ หรือ สถาบันชั้นสูงในสังคมที่สามารถถูกจัดกลุ่มในแนวทางเดียวกัน (Ishiyama 1997: 104)

ปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถพิจารณาได้จากประเทศที่ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของต่างประเทศอาทิ ญี่ปุ่นและเยอรมนีตะวันตกในช่วงทศวรรษ ๑๙๔๐ (Friedrich 1949: 465-6) และกรณีของอัฟกานิสถานและอิรักในช่วงทศวรรษ ๒๐๐๐ (Dawisha and Diamond 2006) นักการเมืองในประเทศร่วมกับกองกำลังภายนอกประเทศเป็นผู้กำหนดระบบการเลือกตั้ง เมื่อเร็วๆ นี้ก็มีกรณีตัวอย่างที่เลโซโท ซึ่งชุมชนพัฒนาแห่งแอฟริกันตอนใต้ (Southern African Development Community-SADC) ได้เข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังและจัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ก็ผลักดันระบบการเลือกตั้งแบบ MMP โดยมีฝ่ายตุลาการและกองกำลังต่างประเทศเป็นผู้รองรับโครงสร้างอำนาจภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยบทบาทของผู้กระทำการภายนอกก็เป็นกรณีพิเศษที่อาจเกิดขึ้นได้ในบางประเทศบางโอกาส ไม่ใช่เรื่องปกติทั่วไป และมักจะดำเนินการในระดับชาติเท่านั้นมากกว่าที่จะเป็นการกำหนดในการเลือกตั้งระดับอื่นๆ ด้วย

พลเมืองหรือราษฎร เป็นผู้ที่ถูกกล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้บรรดานักการเมืองต้องสูญเสียอำนาจในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองการสูญเสียอำนาจการควบคุมอย่างสมบูรณ์จะนำโดย

การปฏิรูปโดยมวลชน และมีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง ในกรณีการเริ่มให้มีการแสดงประชามติโดยราษฎร อาทิ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ ในสวิตเซอร์แลนด์ที่มีการแสดงประชามติของประชาชนให้หาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ (Lutz 2004) หรือในสหรัฐอเมริกา ที่มีรัฐต่างๆ มีการแสดงประชามติของประชาชนในการยอมรับให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ โดยเฉพาะจากระบบ cumulative vote มาเป็นระบบแบ่งเขตเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว (single-member plurality) (Everson 1981)

อย่างไรก็ตามมีอยู่ ๒ เหตุผลที่เป็นสาเหตุทำให้นักการเมืองต้องสูญเสียอำนาจในการควบคุมให้แก่สาธารณชน **ประการแรก** เป็นสาเหตุมาจากการที่ประชาชนมีอำนาจในการเสนอให้มีการแสดงประชามติกฎหมายใหม่ๆ อย่างเช่นในกรณีของสวิตเซอร์แลนด์ และอาจเป็นผลมาจากอิทธิพลของคลื่นลูกที่สามของกระแสความเป็นประชาธิปไตยในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ปรากฏในประเทศต่างๆ อาทิ อังกฤษ ลัตเวีย ลิทัวเนีย และสโลเวเนีย (Kaufmann and Waters 2004) อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากและมักไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จ **ประการที่สอง** โดยไม่คำนึงถึงกระบวนการอย่างเป็นทางการใดๆ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งอาจถูกนำเสนอจากระดับพื้นฐานของสังคม โดยนักรัฐศาสตร์หรือนักการเมืองที่มีชื่อเสียง โดยได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน และนำไปสู่ความร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองที่มีชื่อเสียง นักวิชาการและมวลชนทั่วไปในการกำหนดการปฏิรูประบบการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำ-มวลชน (elite-mass interaction)

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสามารถ

เกิดขึ้นได้สองลักษณะ คือ โดยการกำหนดของชนชั้นนำหรือความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำและมวลชน ปรากฏการณ์ที่ชนชั้นนำเป็นผู้กำหนด ได้แก่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และ ๑๙๘๖ และในอิตาลี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และปรากฏการณ์ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำและมวลชน ได้แก่ เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงในอิตาลี นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓-๑๙๙๔ และอาจกล่าวได้เช่นกันว่าประเทศไทย ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ก็เป็นลักษณะเช่นเดียวกันนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากเดิมที่ประเทศไทยมักนิยมใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงระบบเดียว โดยเป็นระบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว หรือระบบการเลือกตั้งแบบผสมโดยบางเขตมี ส.ส.ได้เพียงคนเดียว บางเขตมีได้สองคนหรือสามคน มาเป็นระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยกำหนดให้ระบบแบ่งเขตคนเดียวมีทั้งหมด ๔๐๐ เขต รวม ส.ส.ระบบแบ่งเขต จำนวน ๔๐๐ คน และระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มี ส.ส.ในระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน ๑๐๐ คน รวมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๕๐๐ คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง แต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากร แต่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมีได้เพียง ๒๐๐ คน

นอกจากนั้น ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ดังกล่าว แตกต่างจากที่ผ่านมาก่อนหน้านั้นที่การจัดการการเลือกตั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

เหตุผลของการที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าวที่แตกต่างจากของเดิมอย่างชัดเจนนั้นก็เพื่อปฏิรูปการเมืองให้ได้ผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรมคุณธรรม การได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและความขาวสะอาด โดยมีตัวแทนที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองหรือส่วนรวมอย่างแท้จริง

การปฏิรูปการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

การปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหรือพลังจากภายนอกที่กดดันให้ฝ่ายการเมืองต้องยินยอมปฏิรูปการเมือง โดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำการรณรงค์หาเสียงว่าจะทำการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมาศึกษาประเด็นและเนื้อหาที่จะปฏิรูปการเมือง รวมทั้งได้นำเสนอแนวทางดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๒๑๑ เป็นผลสำเร็จโดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน ๙๙ คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับขึ้นนำเสนอ

รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) และคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) แทบทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง กล่าวคือ ประการแรก มีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองของประชาชน โดยการบัญญัติขยายการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก่อนหน้านี้ ประการที่สอง ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มขยายอำนาจให้แก่ประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และประการที่สาม ทำให้สถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีการบัญญัติเพิ่มองค์กอธิสระตามรัฐธรรมนูญฯ อีกจำนวนมากทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ หรือที่เรียกว่าการเปิดเวทีประชาพิจารณ์ และรับฟังความคิดเห็นจากทุกๆ ฝ่ายโดยตรงและรับฟังผ่านสื่อมวลชนต่างๆ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ

พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่จัดทำขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยแท้

กล่าวโดยสรุป สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำเนิดขึ้นได้จากพลังกดดันของประชาชนที่เปื้อนน้ำไร้ศรัทธาต่อการเมืองในระบบเก่า ที่มีการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองแบบฉ้อฉล การใช้อำนาจทุจริตคอร์รัปชันเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และการสืบทอดอำนาจในลักษณะการผูกขาดอำนาจไว้กับกลุ่มพวกของตนเอง จนกระทั่งในที่สุดฝ่ายการเมืองไม่สามารถทนแรงกระแสดันของพลังประชาชนได้ อำนาจที่ถูกผูกขาดโดยฝ่ายการเมืองจึงผันแปรกระจายไปสู่ภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรอิสระและศาลในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในช่วงภายหลังการปฏิรูปการเมือง แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม หรือนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า หลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบก้าวกระโดดที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่ามีที่มาจากประชาชน เพราะเกิดจากการจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับหนึ่ง ก่อปรกับในขั้นตอนของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก

ประการที่สอง เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฯ มีความเป็นประชาธิปไตยสูง รวมทั้งได้วางระบบกลไกของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ พอสมควร

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จนทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติมีสาเหตุหลักๆ อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ความไม่สมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ

ศ. ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้นำเสนอความสำเร็จของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมว่ามาตรการทุกมาตรการที่เกิดจากการแก้ไข (หรือจัดทำ) รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องพอเพียง (Package) ที่จะก่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายนั้น แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๘๙ คน ประกอบกับความคิดเห็นของประชาชนที่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ย่อมมีความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ดังนั้น สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงย่อมขาดความสมบูรณ์หรือไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยทั้งหมด และอาจมีบทบัญญัติบางส่วนที่ดูเหมือนจะขัดแย้งกันเอง นอกจากนั้นการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ควบคู่กันไป ทำให้การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับบางประเด็นอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ย่อมมีผลให้การปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมขาดประสิทธิภาพประสิทธิผลไปบางส่วน ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาการเมืองเข้ามาเสริมให้ประสบความสำเร็จในระยะยาวต่อไป

๒. ทศนคติและพฤติกรรมของบุคคลบางคนบางฝ่ายยังไม่มีมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย

ถ้าหากเราเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ เสมือนเป็นกติกาในการแข่งขัน กีฬาสักประเภทหนึ่ง แม้กติกาก็จะมีความละเอียดชัดเจนและสมบูรณ์มาก อย่างไรก็ตามหากไม่ได้รับการสนองตอบจากผู้เล่นกติกิ กรรมการกติกิ หรือแม้กระทั่งคนดูกติกิ กติกิดังกล่าวนั้นย่อมไร้ความหมาย ดังนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองก็เปรียบเสมือนผู้เล่นหรือผู้แข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง ที่ผ่านมาระบบพรรคการเมืองและนักการเมืองส่วนหนึ่งที่ฝ่าฝืนกติกาบ้านเมืองและตัวบทกฎหมาย อาทิ ทำการซื้อเสียงและทุจริตในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง และเมื่อได้อำนาจทางการเมืองแล้วก็ทำการทุจริตคอร์รัปชันหรือมีการกระทำที่เข้าข่ายประโยชน์ทับซ้อนเพื่อถนอมทุนคืน เนื่องจากกติกาหรือรัฐธรรมนูญขาดการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีมาตรการที่มุ่งหมายทำให้ “นักการเมือง” สะอาด แต่ในทางปฏิบัติหากนักการเมืองบางส่วนที่มีทัศนคติและพฤติกรรมไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง การกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมบังเกิดขึ้นได้และเป็นปัจจัยบั่นทอนความสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการเมือง นอกจากอยู่ที่ผู้เล่นหรือนักการเมืองเป็นประการสำคัญแล้ว ต้องอยู่ที่กรรมการและคนดูด้วย กรรมการในที่นี้ก็คือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและมาตรการควบคุมตรวจสอบทั้งหลาย

ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ นั้นเอง ที่จะต้องได้บุคคลที่มีความสุจริต มีความรู้ความสามารถและต้องมีความกล้าในการตัดสินใจที่จะลงโทษนักการเมืองที่ฝ่าฝืนกติกาเพื่อให้เกิดเช็ดหลาบและเป็นตัวอย่างสำหรับนักการเมืองโดยทั่วไปที่จะไม่ดำเนินการฝ่าฝืนกติกาหลักของบ้านเมือง รวมทั้งการคิดค้นเทคนิคหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่ทุจริตทั้งในการเลือกตั้งและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมือง เมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในขณะที่เดียวกันทางด้านคนดูหรือประชาชนรวมทั้งสื่อสารมวลชนทุกแขนงต้องพยายามให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบทั้งหลายด้วยเช่นกัน เมื่อพบว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรของนักการเมืองทั้งหลาย

นอกจากจะคอยเป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบต่างๆ แล้ว ประการสำคัญที่สุดก็คือประชาชนบางส่วนที่เคยมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ขัดแย้งกับหลักการและวิธีการในระบอบประชาธิปไตย อาทิ ทำตัวเป็นหัวคะแนนซื้อเสียงให้กับนักการเมือง หรือรับเงินสินบนให้ไปเลือกตั้งหรือช่วยทุจริตในการเลือกตั้งหรือร่วมทุจริตกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองเช่นกัน

บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยให้การปฏิรูปการเมืองประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ก็คือบรรดาข้าราชการประจำซึ่งเสมือนเป็นกลไกสำคัญทั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย หากบรรดาข้าราชการประจำทั้งหลายช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับองค์กรตรวจสอบและสาธารณชน ก็จะช่วยให้พฤติกรรมของนักการเมือง

ที่ไม่ถูกต้องไม่อาจจะดำเนินการไปเป็นผลสำเร็จได้ ตรงข้ามหากข้าราชการประจำไปร่วมมือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางคนทำการทุจริตคอร์รัปชันหรือทุจริตในการเลือกตั้ง โอกาสที่การปฏิรูปการเมืองจะประสบความสำเร็จล้มเหลวก็มีความเป็นไปได้สูงเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองแนวรัฐธรรมนูญนิยมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งในด้านสาระสำคัญและมาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ทศณคดีและพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง ประชาชนและข้าราชการประจำต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ตลอดจนสื่อสารมวลชนต้องช่วยเป็นผู้ตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองและให้ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองแก่ประชาชนส่วนใหญ่ด้วยเช่นกัน และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง การปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและกลไกตรวจสอบทั้งหลายในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาได้ ๙ ปี สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมระหว่างกลุ่มชนฝ่ายต่างๆ จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลถึงการยึดอำนาจไว้ในแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ ๑ ซึ่งลงนามโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะ คปค. เมื่อวันที่ ๑๙

กันยายน ๒๕๔๙ ความว่า

“ด้วยเป็นที่ปรากฏความแน่ชัดว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรักร่วมกันของชนในชาติ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันสื่อไปในทางทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนสังคมจะได้พยายามประนีประนอมคลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ยังไม่สามารถที่จะทำให้อาณัติการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้” (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ๒๕๔๙ : ๑)

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐๐ คนขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งปรากฏผลว่าประชาชนเสียงข้างมาก (ประมาณ ๑๔ ล้านคนเศษ) ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๘

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มีดังต่อไปนี้ (นรนิติ เศรษฐบุตร ๒๕๕๑ : ๕๔-๖๖)

ประการแรก ระบบการเมืองยังเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอย่างไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระบบรัฐสภาที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ส่วนสภานั้นก็เป็นระบบสภาคู่ คือมีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คนและมีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๕๐ คน

ประการที่สอง สภาผู้แทนราษฎรยังเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทในการตั้งรัฐบาลเพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายในเบื้องต้น เพราะร่างกฎหมายจะต้องถูกเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้

ประการที่สาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวไปถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนด แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดเวลาไว้เพียง ๓๐ วัน

ประการที่สี่ ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการเลือกโดยเปิดเผยจากสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ประการที่ห้า นอกจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแล้ว ยังมีอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นฝ่ายตรวจสอบอำนาจรัฐด้วย

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้เชื่อได้ว่าจะมีสภาพการเมืองทั้งที่ไม่เปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนแปลงในมุมต่างๆ ดังนี้

เรื่องแรก รูปแบบการปกครองของไทยยังเป็นระบบรัฐสภาที่มีสองสภา รัฐบาลต้องมาจากการกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และถูกควบคุมดูแลอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นายกรัฐมนตรียังถูกกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การปรับเปลี่ยนอื่นๆ ที่มีอยู่บ้างจึงไม่กระทบหลักรัฐบาลประชาธิปไตย รวมทั้งการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๔ คน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน ที่มีตำแหน่งประจำระดับสูง และสมาชิกวุฒิสภาอีก ๗๖ คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจังหวัดละหนึ่งคน

เรื่องที่สอง การจัดเขตเลือกตั้งเป็นสองประเภท โดยประเภทแรกเป็นเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตขนาดใหญ่ที่มีผู้แทนราษฎรได้เขตละไม่เกินสามคน และเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดเขตกระจายไปทั่วประเทศนั้น (หมายเหตุ-ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เป็นลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐) มิได้ทำให้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไร ผลการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยืนยันในเรื่องนี้ ทั้งประชาชนยังนิยมเลือกผู้สมัครพรรคการเมืองเดียวกัน ในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

ยกเขตเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเขตในเมืองหรือชนบท ที่น่าสังเกตก็คือ การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนจากเขตใหญ่ทั่วประเทศเป็นเขตเล็กลงแปดเขตกระจายกันไปทั้งประเทศนั้น ทำให้กระจายที่นั่งให้ผู้สมัครที่เป็นคนในพื้นที่ได้จริงมากขึ้น

เรื่องที่สาม การให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้น ทำให้วุฒิสภาถูกรวบงำโดยพรรคการเมืองได้น้อยลงจริงอย่างเห็นได้ชัด เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหานั้นได้บุคคลที่มีประสบการณ์และความถนัดตามกลุ่มวิชาชีพ โดยมาจากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มเอกชน กลุ่มวิชาการและกลุ่มวิชาชีพจริง แต่จะมีผลต่อการทำงานอย่างไรก็ต้องติดตามต่อไป

เรื่องที่สี่ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระในการออกเสียงในสภา การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคได้เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ และการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กับการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านสามารถขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ง่ายมาก เมื่อรัฐบาลปกครองมาสองปีแล้ว เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่จะทำให้มีการตรวจสอบรัฐบาลได้ง่ายขึ้น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารบ้านเมืองที่น่าจะปรากฏตามมา

เรื่องที่ห้า การแก้ไขเพื่อการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการในองค์กรอิสระนั้น ขณะนี้ยังไม่เกิดให้เห็นเพราะต้องมีขั้นตอนและต้องใช้เวลาซึ่งคงเห็นผลออกมาบ้างหลังจากใช้รัฐธรรมนูญไปได้ประมาณหนึ่งปี

เรื่องที่หก การออกกฎหมายที่ตามมาทั้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็เป็นเรื่อง

ที่จะได้เห็นกฎหมายออกมาภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนผลกระทบก็คงตามมาในภายหลัง

ดังนั้น จากการทบทวนเปรียบเทียบดูการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วจะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่มากและกระทบโครงสร้างเดิม ดูจะเป็นการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ในอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบมาคานอำนาจการเมืองอื่น ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นเป็นการแก้ไขในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้อำนาจนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น ให้การตรวจสอบรัฐบาลทำได้ง่ายขึ้น และพยายามให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระอื่นและอำนาจตุลาการมีบทบาทสำคัญในบ้านเมือง

ในส่วนของประชาชนที่ต่อยอดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และง่ายขึ้นจากเดิมตลอดจนเปิดทางในการทำให้ประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นนั้น ก็เป็นความพยายามที่เปิดทางไว้ แต่ความสำเร็จก็ต้องใช้เวลา จึงยังยากที่จะเห็นผลในเวลาที่จะเริ่มต้นอย่างนี้

ทั้งหมดนี้ ก็น่าจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ไม่เพียงแต่ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แม้แต่การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประชาชนเข้าชื่อกันได้ครบห้าหมื่นคนก็สามารถเสนอได้

การให้มีการตรวจสอบอำนาจรัฐได้ง่ายขึ้นก็ดี หรือการให้สมาชิกวุฒิสภาแจ้งทรัพย์สินแล้วต้องนำมา

เปิดเผยต่อสาธารณะ กับการกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องไม่ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกิน เท่าที่กฎหมายกำหนด และคณะรัฐมนตรี และสมาชิก รัฐสภาต้องไม่แทรกแซงหรือรบกวนอำนาจของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เจตนาก็เพื่อให้งาน การเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น

ทั้งผู้ปกครองประเทศและนักการเมืองเองก็จะถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจได้โดยง่าย แม้จะมีเสียงข้างมากใน สภามากอย่างไร หากเป็นรัฐบาลได้ ๒ ปีก็อาจถูก อภิปรายไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ยากเลย

สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ที่มาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่มีเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เพื่อให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และทำให้ระบบ การเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น และให้ผู้ปกครองและ นักการเมืองมีสำนึกรับผิดชอบมากขึ้น อันเป็นหลักของ ธรรมาภิบาลในระบบการเมืองนั่นเอง จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ บรรดาประชาชน แม้ว่าจะไม่เป็นการปฏิรูป ใหญ่ทางการเมืองก็ตาม

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น ทำได้จริงก็คือการนำ การเมืองให้กลับสู่ภาวะปกติ ให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน และให้การเมืองเดินไปตาม ครรลองประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมิใช่ ยาวพิเศษที่รักษาโรคาพยาธิการเมืองของบ้านเมือง ไปเสียทุกโรค เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐ ก็มีไข้แพะรับบาปที่จะต้องรับผิดชอบกับเรื่องไม่ดีไม่งาม ทางการเมืองทุกเรื่องที่จะตามมา

การปฏิรูปการเมืองนั้น ถ้าจะมีขึ้นได้จริงนอกจาก ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายต่างๆ ที่จะ ตามมา องค์กรและสถาบันทางการเมืองในสังคมก็จะ

ต้องมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นการแก้ไขลายลักษณ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ทำได้ ในระยะเวลาอันสั้น แต่การเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์ หรือคนในสังคมนั้นต้องใช้เวลา ไม่สามารถเกิดได้อย่าง รวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น และในบางกรณี บทบัญญัติ ที่เขียนไว้อย่างหนึ่งอาจไม่เกิดผลตามที่ต้องการหรือ เกิดผลไม่ดีก็จำเป็นที่จะต้องแก้ไขอันเป็นเรื่องปกติที่จะ ทำได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อมีการ ประกาศใช้ ได้ถูกต่อต้านจากกลุ่มแนวร่วมประชาชน เพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือ น.ป.ช. รวมทั้งพรรค เพื่อไทย ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการรัฐประหาร ดังกล่าว และมีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย อาทิ กระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ขึ้นอยู่กับ คณะบุคคลเพียง ๗ คน หรือมาตรการในการ ยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิคณะกรรมการบริหาร พรรคในทางการเมือง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่ วิฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรง มีความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มเสื้อสีต่างๆ การพิจารณาวินิจฉัยให้ นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ดี การยุบพรรคพลังประชาชนในสมัยที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ หัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ดี การพยายามที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ดี ได้นำไปสู่เหตุการณ์ นองเลือดในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสัญญาณ ที่แสดงถึงการไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่ง ต่อมารัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูป การเมือง โดยมีนายสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ เป็นประธาน ได้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ใน ประเด็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร เสียใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (เขตละ ๑ คน) จำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว จำนวน ๑๒๕ คน และมีการเลือกตั้งครั้งแรกตามวิธีการดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

การเลือกตั้ง ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการ ได้แก่

ประการแรก พรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้ง โดยได้จำนวน ส.ส. ทั้งสองระบบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภา คือ ๒๖๕ คน แต่พรรคเพื่อไทยก็ยังไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ต้องจัดตั้งในรูปรัฐบาลผสม ๕ พรรค (พรรคเพื่อไทย ๒๖๕ ที่นั่ง, พรรคชาติไทยพัฒนา ๑๙ ที่นั่ง, พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ๗ ที่นั่ง, พรรคพลังชล ๗ ที่นั่ง, พรรคมหาชน ๑ ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ ๑ ที่นั่ง) รวมจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ๓๐๐ คน

ประการที่สอง ถึงแม้พรรคเพื่อไทยโดย น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จะพยายามจัดตั้งรัฐบาลที่มีภาพลักษณ์ที่ดีก็ตาม แต่ก็มีความเสี่ยงข้อจำกัดที่ไม่อาจคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมได้อย่างเต็มที่ ยังจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกจาก ส.ส. ที่มีบทบาททางการเมืองหรือมีอำนาจต่อรองสูง รวมทั้งยังต้องอาศัยโควตาและสัดส่วนของ ส.ส. แต่ละภาคเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การที่ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นเพราะคุณสมบัติของตนเองหรือความรู้ความสามารถที่ทำให้ประชาชนนิยมชมชอบอย่างแท้จริง แต่เป็นเพราะความนิยมในตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี

มากกว่า จนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่า น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นเพียง “ตัวแทน” (nominee) ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งย่อมจะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารประเทศอย่างแน่นอน

ดังนั้น แนวทางที่จะสร้างสรรค์การเมืองไทยตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม จึงมีความจำเป็นต้องหันกลับมาทบทวนรัฐธรรมนูญฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพียงบางประเด็น นอกจากจะไม่ตรงจุดของการแก้ไขปัญหาคความแตกแยกของบ้านเมืองแล้ว ยังเปรียบเสมือนเป็นการถ่วงเวลาที่จะนำไปสู่อันตรายที่ร้ายแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น สิ่งทีปฏิเสศไม่ได้ก็คือมีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเปิดช่องให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาใหม่ อันจะนำไปสู่การยกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเป็น “สัญญาประชาคม” (social contract) อันเป็นที่ยอมรับได้จากกลุ่มบุคคลที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน และแน่นอนที่สุดจะต้องผ่านการแสดงประชามติให้ความเห็นชอบจากประชาชนทั้งประเทศอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเสนอในการปฏิรูประบ การคัดสรรผู้แทน ของสังคมไทย

ข้อเสนอในการปฏิรูประบบคัดสรรผู้แทนที่น่าจะเป็นทางออกสำหรับสังคมไทยในระยะเวลาย่างหน้าสามารถจำแนกออกได้เป็น ๕ แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง: นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

แนวทางนี้เป็นแนวความคิดที่ปรากฏในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๐ ปีแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ และในช่วงหลังจากปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมาเริ่มปรากฏแนวความคิดดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดย นักวิชาการในกลุ่มนี้ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความต้องการหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งมีเอกภาพ ไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสม แนวความคิดนี้เป็นผลมาจากประสบการณ์ทางการเมืองในระบบรัฐสภาของไทย ที่ฝ่ายบริหารมักมาจากการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งจะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน จึงหนีไม่พ้นระบบกลุ่มในพรรคการเมือง ผู้นำฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจที่แท้จริง และคณะรัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ได้

ประการที่สอง ต้องแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยแต่ละฝ่ายจะทำหน้าที่หลักของตน ซึ่งจะทำให้ได้ผลงานของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง และจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ และไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสมต่างพรรคต่างพวก

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากระบบเดียว คือระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ประเภทเขตเดียวเบอร์เดียว โดยไม่ต้องมี ส.ส.ในระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่ออีก

ประการที่สี่ ถ้าใช้ระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง และยังต้องการให้มีวุฒิสภา ก็ควรให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยฐานที่แตกต่างจาก ส.ส.ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และควรมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องมีลักษณะของการประนีประนอมประสานประโยชน์กันได้เพื่อส่วนรวม ไม่ใช่ลักษณะประสานผลประโยชน์เพื่อส่วนตัว ดังนั้นในประเด็นที่เสียงข้างมากในสภาไม่ใช่พวกเดียวกับฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง จึงไม่น่ากังวล

ประการที่หก ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นระบบที่พิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย เพราะสถาบันฯจะแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน นายกรัฐมนตรีจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สำหรับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปแล้ว เพราะคนไทยฉลาดพอที่จะแยกแยะได้

แนวทางที่สอง : พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงจาก ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดเป็นผู้มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล โดยให้หัวหน้าพรรคดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน

แนวทางนี้นำเสนอโดยศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและ

ศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลและรายละเอียดของประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

ประการแรก สภาพของสังคมไทยที่คนส่วนใหญ่เป็นคนชั้นล่างของฐานสามเหลี่ยมหน้าจั่วซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการเลือกตั้ง จึงทำให้เงินมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องทำให้เงินมีอิทธิพลน้อยลงและปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมให้เป็นสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัดให้ได้

ประการที่สอง รูปแบบความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา และฝ่ายสภาไม่มีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลไม่ขึ้นกับจำนวนเสียงในสภา การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ถ้าพรรคใดได้เสียงอันดับหนึ่ง ให้พรรคนั้นจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสองประเภท ประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งและประเภทบัญชีรายชื่อ จำนวนเท่าๆ กัน แต่พรรคที่ได้ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุด หัวหน้าพรรคซึ่งจะต้องเป็นลำดับแรกของระบบบัญชีรายชื่อของพรรคนั้น ก็จะเป็นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล

ประการที่สี่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องใช้ระบบเลือกตั้งแบบสองรอบ เพราะแรงจูงใจที่จะใช้เงินซื้อเสียงลดน้อยลง เนื่องจาก ส.ส.ระบบแบ่งเขตไม่มีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีหรือสนับสนุนการที่บุคคลอื่นจะได้เป็นรัฐมนตรี

ประการที่ห้า วุฒิสภายังมีความจำเป็นที่จะทำหน้าที่ในการถ่วงถ่วงนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของราชการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยอาจเสนอใน

ลักษณะที่แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม อาทิ จังหวัดขนาดเล็กมี ส.ว.ได้หนึ่งคน จังหวัดขนาดกลางมี ส.ว.ได้สองคน และจังหวัดขนาดใหญ่มี ส.ว.ได้สามคน เป็นต้น

แนวทางที่สาม : การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงรูปแบบของระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวกับระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้มีจำนวน ส.ส.ทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากันและเอาคะแนนของระบบสัดส่วนเป็นตัวคูณจำนวนที่จะได้ ส.ส.ทั้งหมดในทำนองเดียวกับของประเทศเยอรมนี

โดยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้นำเสนอแนวทางดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก แนวทางดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีที่มาจาก ๒ ประเภท ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็คือรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ดี กำหนดไว้ กล่าวคือ ส.ส.ประเภทแรกมาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว และ ส.ส.อีกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ โดยจำนวนของ ส.ส.ทั้งสองประเภทจะมีจำนวนเท่ากันและให้นำคะแนนเสียงของ ส.ส.ในระบบสัดส่วนมาเป็นตัวคูณจำนวน ส.ส.ทั้งหมด

ประการที่สอง แนวทางนี้เป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งประเภทแบ่งเขตเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองก็ดี หรือระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็กก็ดี

ประการที่สาม ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมีการปรับเปลี่ยนจากสมาชิกวุฒิสภาประเภทระบบการสรรหามาเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม เช่นเดียวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕^๑ ซึ่งเป็นแนวความคิดของอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนหนึ่งของคณะราษฎรในขณะนั้น

แนวทางที่สี่ : เป็นแนวคิดแบบคงเดิมตามที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ

แนวทางนี้ผู้นำเสนอ คือ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ราชบัณฑิต โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก ระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับของอังกฤษ

ประการที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขต ควรเป็นเขตละหนึ่งคน ไม่ใช่เขตละสามคน ด้วยเหตุผลที่จะต้องสร้างความเสมอภาคทางการเมืองให้เกิดขึ้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อเปรียบเสมือนการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทางอ้อมอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่การจัด

ลำดับภายในพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี จึงเป็นการจัดลำดับโดยไม่มีมาตรฐาน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจบางคนในพรรคเท่านั้น

ประการที่สี่ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้ง ถอดถอนและกลั่นกรองกฎหมาย จำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต จึงไม่ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ควรมีที่มาจากสองทาง ทางแรกมาจากการเลือกกันเองในทำนองเดียวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) คือเลือกกันเองระหว่างผู้สมัคร จากจังหวัดละหนึ่งคน ทางที่สอง มาจากตัวแทนกลุ่มอาชีพเลือกกันเอง

ประการที่ห้า แนวความคิดว่าด้วยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจถูกวิจารณ์ได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของรัฐ และถ้าจะนำแนวความคิดนี้มาปฏิบัติต้องให้ประชาชนสามารถเปิดอภิปรายไม่ว่าวงในนายกรัฐมนตรีได้ และหากนายกรัฐมนตรีกระทำความผิด สามารถถูกถอดถอนโดยวุฒิสภา

แนวทางที่ห้า : เน้นกระบวนการกลั่นกรองให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดี มีคุณภาพ การสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็ง ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองได้โดยไม่สนใจโครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยผู้ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้แก่ นางสาวรสนา โตสิตระกูล สมาชิกวุฒิสภา มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

^๑ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท สมาชิกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของราษฎร กล่าวคือ ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบล ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดละ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่าหนึ่งแสนคน ก็เลือกเพิ่มได้อีก ๑ คนทุก ๆ หนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนคนถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีกหนึ่ง ส่วนสมาชิกประเภทสองมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทหนึ่ง มาจากบุคคลที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้แทนราษฎรชั่วคราว

ประการแรก ให้ความสนใจวิธีการที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ โดยเห็นว่าระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ได้นักธุรกิจการเมืองเข้ามาและนำมาซึ่งการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

ประการที่สอง ต้องสร้างระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็งรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชน จึงจะสามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันลงได้

ประการที่สาม สำหรับสมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกโดยสายวิชาชีพเป็นลักษณะของการเลือกกันเองจำนวนสองเท่าของสัดส่วนที่ได้ จากนั้นให้ประชาชนทำการเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด

ประการที่สี่ ต้องสร้างระบบให้ประชาชนสามารถตรวจสอบตัวแทนที่เลือกเข้าไป มิเช่นนั้นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีก็จะขาดจริยธรรมและทำเพื่อประโยชน์ของตัวเอง

ประการที่ห้า วิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงยังต้องคิดเพิ่มเติมอีกมากและยังเป็นไปได้ยากในขณะนี้ ดังนั้นจึงควรเน้นการให้ความสำคัญกับมรรควิธีที่ถูกต้อง ย่อมจะนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้องได้

จากแนวทางทั้ง ๕ ประการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าแนวทางที่ ๑ และ ๒ เป็นแนวทางที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ ไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลผสม จึงมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน มุ่งเน้นให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่หลักของตนให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากที่สุด ขณะเดียวกันแนวทางที่ ๓, ๔, ๕ ยังเป็นแนวทางในลักษณะเดิมของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพียงแต่แนวทางที่ ๓ เป็นการ

ปรับเปลี่ยนรายละเอียดของการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ส่วนแนวทางที่ ๔ และ ๕ มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงรายละเอียดของระบบภายใน อาทิ การจัดลำดับของบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วนของพรรคการเมืองก็ดี การเสริมสร้างระบบคุณธรรมจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี การเสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายต่างๆ ก็ดี

ทั้งนี้ในความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยไม่จำเป็นต้องลอกเลียนแบบระบบการเมืองจากประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ควรพิจารณาความเหมาะสมภายใต้บริบทหรือเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทยเอง โดยพิจารณาระบบการเมืองในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทย ที่นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประสบความล้มเหลวไม่ว่าจะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย ที่บทบาทสำคัญอยู่ที่คณะทหารและข้าราชการประจำก็ดี ระบอบธนธิปไตยที่พรรคการเมืองภายใต้อิทธิพลของนักธุรกิจการเมืองหรือนักการเมืองธุรกิจมีบทบาทสำคัญก็ดี ไม่สามารถนำพาประเทศและประชาชนไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ควรนำระบบการเมืองแบบใหม่ ที่เรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งจะสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมากกว่าระบบการเมืองรูปแบบอื่นๆ และยังเป็นการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ในสถานภาพของการอยู่เหนือการเมือง ไม่ตกอยู่ในสภาวะการณ์ของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายใดๆ

นอกจากนั้น หากจะแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน และทำให้แต่ละฝ่ายสามารถแสดงบทบาทหน้าที่หลักของตนได้อย่างเต็มที่ ก็สมควรให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง ตามข้อเสนอแนวทางที่ ๑ มากกว่าจะมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนดังเช่นข้อเสนอแนวทางที่ ๒

อย่างไรก็ตาม หากยังคงระบบการเมืองในลักษณะเดิมภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ควรนำข้อเสนอแนวทางที่ ๓ ที่ให้ ส.ส.แบบแบ่งเขตมีจำนวนเท่ากับ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ และให้คะแนนเสียงของระบบบัญชีรายชื่อเป็นตัวกำหนด

จำนวน ส.ส.ที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับจริงตามแบบของประเทศเยอรมนีมาใช้ ก็จะช่วยให้เกิดความยุติธรรมระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้น

ประการสุดท้าย ข้อเสนอทั้งหลายเหล่านี้จะสำเร็จได้ก็คงต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรับฟังความต้องการหรือเสียงส่วนใหญ่จากประชาชนเป็นข้อยุติ และนำข้อเสนอของแนวทางที่ ๔ และ ๕ มาเสริมข้อเสนอของแนวทางอื่นๆ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ก็จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพประสบความสำเร็จได้ไม่มากนักน้อย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- นรนิติ เศรษฐบุตร. ๒๕๕๑. “รัฐธรรมนูญ ๕๐ : กับการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่๒” ใน **พิศรัตรัฐธรรมนูญ**. (วุฒิสภา
ต้นชัย บรรณาธิการ) พิมพ์ครั้งที่ ๑ สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ : ส.เจริญการพิมพ์
- ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๒๕๕๙. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช
๒๕๕๙**. เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี
- อมร จันทรสมบูรณ์. ๒๕๕๒. เราต้องการ Statesman (บทสัมภาษณ์) หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับพิเศษ
ขึ้นปีที่ ๔ วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒
- _____. ๒๕๓๗. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย**.
กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา

ภาษาอังกฤษ

- Andrews, Josephine T., and Robert W. Jackman. 2005. ‘Strategic Fools : Electoral Rule Choice
under Extreame Uncertainty’. **Electoral Studies**. 24: 65-84.
- Banting, Keith G., and Richard Simeon. 1985. “Introduction: The Politics Of Constitutional
Change”. In Keith G. Banting and Richard Simeon (eds.), **The Politics of Constitutional
Change in Industrial Nations: Redesigning The State**. London: Macmillan.
- Birch, Sarah, Frances Millard, Marina Popescu, and Kieran Williams. 2002. **Embodying
Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe**. Basingstoke :
Palgrave Macmillan.
- Benoit, Kenneth. 2004. “Models of Electoral System Change”. **Electoral Studies**. 23: 363-89.
- Boix, Carles. 1999. ‘Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in
Advanced Democracy’. **American Political Science Review**. 93: 609-24.
- Colomer, Josep M. 2004a. “The Strategy and History of Electoral System Choice”. In
Colomer 2004b: 3-78.
- Dawisha, Adeed, and Larry Diamond. 2006. ‘Electoral System Today: Iraq’s Year of Voting
Dangerously’. **Journal of Democracy**. 17: 89-103.
- Fraenkel, Jon. 2001. “The Alternative Vote System in Fiji : Electoral Engineering or Ballot-
Rigging?” **Commonwealth and Comparative Politics**. 39:1-31.

- Friedrich, Carl J. 1949. 'Rebuilding the German Constitution I'. **American Political Science Review**. 43: 461-82.
- Ishiyama, John T. 1997. 'Transitional Electoral Systems in Post-Communist Eastern Europe'. **Political Science Quarterly**. 112:95-115.
- Rawls, John. 1971. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In Shugart and Wattenberg 2001d: 25-51.
- Shugart, Matthew Soberg, and Martin P. Wattenberg. 2001c. 'Conclusion: Are Mixed-Member Electoral Systems the Best of Both Worlds, In Shugart and Wattenberg 2001d: 571-96.
- Tsebilis, George. 1990. **Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley: University of California Press.

การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา:

บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทย

Creating Balance of Power in the Parliament:
The Synthesis and Suggestions for Thailand's Parliamentary Reform

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งทบทวนและอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้าง และกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมสำหรับการสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภาไทย อาศัยการสังเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้รับจากโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ๒ โครงการ บทความนี้เสนอว่าระบบสภาคู่ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบผสม และสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชนและมืองค์ประกอบหลากหลายเป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐสภาไทยเกิดดุลยภาพภายในอย่างแท้จริง การออกแบบเครื่องมือใหม่ๆ ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยยกระดับการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญด้วย

คำสำคัญ: ดุลอำนาจภายในรัฐสภา โครงสร้างรัฐสภา ที่มาของสมาชิกรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

Abstract

This research synthesis paper reviewed and discussed critical debates and ideas regarding the structure of the parliament and the process of the recruitment of parliamentary members. The main attempt of this review and discussion is to recommend the possible and appropriate solutions in creating a balance of power in the Thai Parliament. Relying on research findings obtained from two projects supported by the King Prajadhipok's Institute, this paper suggests that a bicameral system, in which members of the House of Representatives elected from a mixed member system while Senate came from a variety method of popular recruitment, is the most suitable form of the Parliament for Thailand's current political context. However, in order to improve the performance of the parliamentary members and establish a balance of power in the Thai Parliament, new mechanisms for monitoring and control of the exercise of the power in the Parliament corresponding to public interest and legal measures to promote the development of political parties are also required.

Keywords: Balance of Power in the Parliament; structure of the parliament; process of the recruitment of parliamentary members, the role and authority of the parliament; the role of political parties

บทนำ

ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบที่ประเทศไทยยึดถือมากกว่าแปดสิบปี รัฐสภาถือเป็นสถาบันการเมืองที่เข้าถึงและสื่อสารกับประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากรัฐสภาเป็นที่รวมของผู้แทนโดยตรงหรือโดยอ้อมของประชาชนในการทำหน้าที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่การพิจารณาและผ่านกฎหมาย การควบคุมอำนาจบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือ

สัญญา การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ปรากฏปัญหาของรัฐสภาไทยอยู่เป็นระยะ ทั้งในเรื่องการใช้อำนาจ การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา^๑ ทำให้ต้องมีการปฏิรูปรัฐสภาในลักษณะต่างๆ ตั้งแต่การออกแบบโครงสร้างใหม่ โดยมีการนำระบบการเลือกตั้งและคัดสรรสมาชิกรัฐสภามาใช้หลายรูปแบบ แต่อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีคำตอบที่ลงตัวในเรื่องเหล่านี้ โดยเฉพาะ

^๑ ดูเพิ่มเติม เกี่ยวกับปัญหาของรัฐสภาไทยและการปฏิรูปได้ใน สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๕)

เมื่อพิจารณาจากความสามารถของระบบรัฐสภาไทย ในการนำพาประเทศให้ข้ามพ้นจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงสิบปีที่ผ่านมา จนนำไปสู่การ รัฐประหารถึงสองครั้งในปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๗

บทความนี้อาศัยวิธีการสังเคราะห์ผลการวิจัย (research synthesis method^๒) ทำการสรุปและ ประมวลผลการศึกษาที่ได้จากโครงการวิจัยที่ได้รับการ สนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ๒ โครงการ ประกอบด้วย โครงการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับของ ทุกฝ่าย (วุฒิสภา ต้นไชยและคณะ, ๒๕๕๗) และ โครงการวิจัยที่มาและอำนาจวุฒิสภา (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗) เพื่อตอบคำถามในเรื่องโครงสร้างรัฐสภาและ กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาที่ทำให้ระบอบ ประชาธิปไตยของประเทศไทยเกิดดุลยภาพเชิงอำนาจ

งานวิจัยทั้งสองโครงการพัฒนาขึ้นโดยอาศัย ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) เริ่มต้นจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) ข้อมูลประเด็นในประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ ในการวิจัย โดยสรุปสภาพประเด็นปัญหา แนวทาง แก้ไขที่มีผู้เสนอไว้ และปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไข (๒) การศึกษาข้อมูลจากต่างประเทศ โดยเลือก ประเทศที่มีปัญหาล้ายคลึงกับประเทศไทย จากนั้น นำข้อมูลจากสองส่วนมาประมวลเป็นคำถามหรือ ข้อเสนอเชิงทางเลือกสำหรับนำไปใช้ในการประชุม ระดมความคิดเห็น (focus group) ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นที่ ศึกษา ผู้มีประสบการณ์ในสังคม (public figure) และ

การจัดเวทีสาธารณะ (public forum) โดยเชิญ ผู้เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป ผู้แทน พรรคการเมือง ผู้นำท้องถิ่น/ชุมชน สื่อมวลชน ครู- อาจารย์ นักวิชาการ ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มี บทบาททำงานในภาคประชาสังคม เข้าร่วมรับฟัง ผลการศึกษาและแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การ สังเคราะห์ผลการวิจัย ข้อเสนอแนะหรือแนวทางต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยทั้งสองโครงการจึงมีคุณค่าในฐานะ องค์ความรู้ที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาดุลอำนาจภายใน รัฐสภาของประเทศไทยที่เป็นภาพสะท้อนและมีความ เชื่อมโยงกันระหว่างหลักการทางทฤษฎี ประสบการณ์ ในทางปฏิบัติ และความคิดเห็นของสาธารณชน โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างรัฐสภา ที่มาและอำนาจ ของสมาชิกรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

โครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย^๓

รัฐสภาถือกำเนิดจากแนวคิดที่เชื่อว่าอำนาจ อธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องถ้อยมือปวงชน เป็นใหญ่ จึงต้องจัดให้มีผู้แทนปวงชนเพื่อไปออกเสียง แทนในเรื่องต่างๆ ที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งเพื่อรับ เอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ (แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๒๗: ๑ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๖) ระบบรัฐสภาในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ ได้แก่ ระบบ สภาเดียว (unicameral system) คือระบบที่รัฐสภา มี สภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลา และสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่

^๒ ผู้สนใจเกี่ยวกับวิธีการสังเคราะห์ผลการวิจัย (research synthesis method) สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน Cooper and Hedges (2009) Saini and Shlonsky (2012)

^๓ เนื้อหาในส่วนนี้สรุปความจาก ภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: บทที่ ๒ และ ๓) และปรับปรุงข้อมูลบางส่วนโดยผู้เขียน

อาจจะมีที่มาอย่างเดียวกัน (เช่น มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง) หรือมีที่มาแตกต่างกัน โดยการแบ่งสมาชิกออกเป็นหลายประเภทก็ได้ (เช่น สมาชิกสภาประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นต้น) ระบบสภาคู่ (bicameral system) คือระบบที่สมาชิกรัฐสภา มีสองฝ่ายหรือสองประเภทแยกกันคนละสภา ซึ่งสมาชิกสองประเภทนี้โดยทั่วไปมักจะมีคุณสมบัติที่แตกต่างกัน มีการประชุมกันคนละเวลาและสถานที่ มีอำนาจหน้าที่ไม่เหมือนกัน มีจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาไม่เท่ากัน และบางกรณีอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน หรืออาจมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือแต่ละมลรัฐก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในวาระพิเศษเพื่อการตัดสินใจในเรื่องสำคัญสภาทั้งสองอาจมีการประชุมร่วมกันก็ได้ (ฉันทาภรณ์ อมรกุล, ๒๕๕๗ ๓๖: ๖ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๘)

จากการสำรวจโครงสร้างรัฐสภาของประเทศต่างๆ ทั่วโลก (๒๔๒ ประเทศ) พบว่า ประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาเดียว จำนวน ๑๔๗ ประเทศ ในขณะที่ประเทศที่ใช้โครงสร้างแบบสภาคู่มี ๙๕ ประเทศ^๔ โดยประเทศที่ใช้โครงสร้างแบบสภาเดียวนั้น ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีประชากรไม่มากนัก (น้อยกว่า ๑๐ ล้านคน) ส่วนประเทศที่ใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาคู่มีมักเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธรัฐ (federal state) หรือถ้าเป็นประเทศรัฐเดี่ยวส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่มีประชากรค่อนข้างมาก (มากกว่า ๑๐ ล้านคน) และมีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม (National Democratic Institute, n.d.: 2-4)

นอกจากนี้ ประเทศที่เลือกใช้โครงสร้างรัฐสภาแบบสภาคู่ยังมีเหตุผลและความเป็นมาที่แตกต่างกันออกไป เช่น สหราชอาณาจักรมีวุฒิสภาเนื่องจากเป็นวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐรวมอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ทำให้มลรัฐที่มีประชากรมากมีสัดส่วนผู้แทนในสภามากกว่ามลรัฐที่มีประชากรมาก จึงกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนของมลรัฐและกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีตัวแทนเท่าๆ กัน (วิชญ์ เครืองาม, ๒๕๓๐: ๓๘๙-๓๙๐ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๒๗) หรือในบางประเทศจำเป็นต้องมีวุฒิสภา เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสะท้อนเสียงของกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคมได้ เนื่องจากในประเทศนั้นประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก เป็นต้น (Sénat, n.d. อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๒๗)

การออกแบบโครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มา ๑๙ ฉบับ (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๕๗) มีทั้งรูปแบบสภาเดียวและสภาคู่ จำแนกได้เป็น ระบบสภาเดียว ๑๐ ฉบับ และระบบสภาคู่ ๙ ฉบับโดยตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ทุกครั้งที่มีการบัญญัติให้มีสภาที่สองหรือที่รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับ^๕ เรียกว่า “วุฒิสภา” นั้น จุดมุ่งหมายสำคัญล้วนเป็นไปเพื่อให้สภาที่สองเข้ามาช่วยกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความรอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการพิจารณา ร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติวุฒิสภามักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารประเทศในการ

^๔ คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลที่นำเสนอในเว็บไซต์ NationMaster.com ซึ่งประมวลผลโดยอาศัยข้อมูลของ CIA World Factbooks ที่เก็บรวบรวมระหว่างวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ – ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นฉบับเดียวเท่านั้นที่เรียกสภาที่สองว่า “พฤฒสภา”

ต่อรองอำนาจและถ่วงดุลอำนาจภายในรัฐสภามากกว่า นอกจากนี้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้มีการเพิ่มบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่วุฒิสภา คือ อำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหาร ทั้งทางตรงโดยการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงและทางอ้อมโดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกกรรมการหรือบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตรวจสอบต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

ข้อดีของระบบสภาเดียว คือ การมีขั้นตอนน้อยและไม่มีความยุ่งยากในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐสภา โดยเฉพาะระบบสภาเดียวทำให้งานด้านนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสิ้นเปลืองงบประมาณไม่มาก การมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงหนึ่งเดียวยังเป็นภาพสะท้อนความต้องการของประชาชนทั้งชาติที่เป็นเอกภาพ และต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่สามารถโยนความผิดไปให้แก่สภาอื่นได้ นอกจากนี้ การมีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวยังเป็นการประหยัดงบประมาณประเทศในส่วนเบี้ยประชุม เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการที่มีลักษณะการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการมีผู้แทนปวงชนทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนในการเลือกตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันมากๆ ย่อมยากที่จะก่อให้เกิดตัวแทนจากทุกๆ กลุ่มในระบบสภาเดียวขึ้นมาได้ การใช้ระบบสภาเดียวยังอาจทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันภายในและระหว่างสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยได้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ประเทศประชาธิปไตยจำนวนมาก

จึงเลือกใช้รูปแบบสภาคู่ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. กระแสทางประวัติศาสตร์ของประเทศประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยระบบสหพันธรัฐมีความเห็นว่า ระบบสภาคู่เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความเสมอภาคของหน่วยการปกครองระดับรอง เช่น ในระดับมลรัฐหรือระดับจังหวัด เป็นต้น

๒. เพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากระบบสภาเดียวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างรุนแรงได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดการยุบสภาหรือไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากเหตุใดๆ ก็ตาม สภาที่สอง (หรือที่หลายประเทศเรียกว่าวุฒิสภา) จะทำหน้าที่แทนได้ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

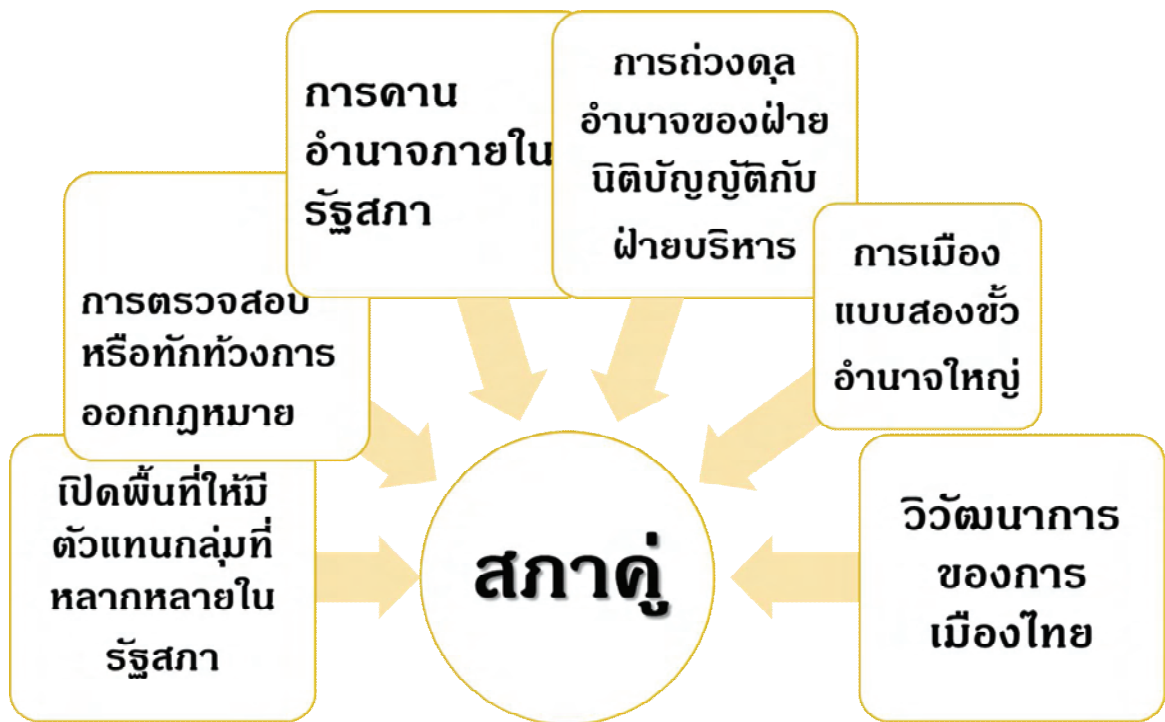
๓. เพื่อเป็นการตรวจสอบและสร้างดุลยภาพ เนื่องจากการมีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงสภาเดียวอาจมีความไม่รัดกุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้น สภาที่สองจึงเป็นสภาที่เข้ามาช่วยทบทวน ถ่วงถ่วง หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, ๒๕๔๐: ๑-๓ อ้างใน ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๙)

ดังนั้น หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมือง สถานการณ์ทางสังคมและการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทย รวมถึงประโยชน์ที่พึงได้จากรัฐสภา ระบบสภาคู่นับเป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดเป็นโครงสร้างของรัฐสภาไทย ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำรงอยู่มากกว่าทศวรรษ กล่าวคือ ระบบสภาคู่เป็นระบบที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของการเมืองไทยที่ดำรงอยู่

ภายใต้การแบ่งปันอำนาจและต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองและสังคมต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยึดถือระบบสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อใช้สภาที่สองเป็นเวทีหรือพื้นที่สำหรับบุคคลกลุ่มอื่นๆ เข้ามาร่วมใช้อำนาจทางการเมืองได้ นอกจากนี้ ระบบสภายังเป็นระบบที่เหมาะสมกับโครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทยที่ยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา และการแข่งขันกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีลักษณะ

เป็นการเมืองแบบสองชั่วอำนาจใหญ่ การมีสภาที่สองภายใต้โครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้จึงมีความสำคัญในการลดทอนการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของชั่วคราวเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล เป็นการนำข้อดีของระบบสภาผู้มาใช้ในการสร้างดุลอำนาจของการเมืองไทย โดยเฉพาะในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกันภายในระหว่างสองสภา รวมถึงการตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น (ภาพที่ ๑)

ภาพที่ ๑ โครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย



อย่างไรก็ตาม นอกจากการพิจารณาโครงสร้างรัฐสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยแล้ว การสร้างดุลยภาพภายในรัฐสภายังมีประเด็นสำคัญที่ต้อง

พิจารณาต่อไปอีก นั่นคือ การออกแบบกระบวนการคัดสรรบุคคลเพื่อเข้าไปใช้อำนาจในโครงสร้างของรัฐสภาที่ออกแบบไว้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกัน

ของเหตุผลและความจำเป็นในการเลือกระบบสภาผู้มา
ใช้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา
ของประเทศไทยดังที่กล่าวมาด้วย

กระบวนการเข้าสู่อำนาจของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^๖

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา
ประเทศไทยมีการนำระบบการเลือกตั้งมาใช้เพื่อ
คัดสรรผู้แทนทางการเมืองที่ค่อนข้างหลากหลาย
ทั้งการเลือกตั้งทางอ้อม (ใช้ในการเลือกตั้งครั้งแรก
เพียงครั้งเดียวเท่านั้น) และการเลือกตั้งทางตรง ซึ่งม
ีการเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้ง
ตั้งแต่การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตเล็กหรือเขตละ ๑ คน
ที่ใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๐-๒๔๘๙ การแบ่งเขตเลือกตั้ง
เป็นเขตใหญ่หรือรวมเขตเลือกตั้งที่ใช้ระหว่าง
พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๑๒ และการกำหนดเขตเลือกตั้ง
โดยการผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขต ซึ่งใช้ระหว่าง
พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๓๙ นอกจากนี้ ในช่วงระหว่าง
พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๔ ยังได้มีการนำระบบการเลือกตั้ง
แบบผสมมาใช้ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสอง
รูปแบบ ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชี
รายชื่อ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
แต่ละครั้ง ยังได้มีการปรับปรุงรูปแบบการลงคะแนน
แตกต่างกันออกไปอีก เช่น การเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔
๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔ กำหนดให้ประชาชนลงคะแนน
เลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งได้ ๑ คน การเลือกตั้งเมื่อปี
๒๕๕๐ ประชาชนลงคะแนนเลือกผู้สมัครในเขต
เลือกตั้งได้ตามจำนวนผู้แทนที่เขตของตนพึงมี
(๑-๓ คน) ส่วนการลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นั้น การเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔
๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔ เป็นการเลือกจากบัญชีรายชื่อ
พรรคการเมืองบัญชีเดียวทั่วประเทศ ในขณะที่การ
เลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๐ ใช้ระบบบัญชีรายชื่อตาม
กลุ่มจังหวัด (แบ่งเป็น ๘ กลุ่มๆ ละ ๑๐ คน) เป็นต้น

ส่วนวิธีการนับคะแนนนั้น ในช่วงที่ใช้ระบบการ
เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียงอย่างเดียว (พ.ศ. ๒๔๗๖ –
๒๕๓๙) เป็นการนับคะแนนโดยใช้หลักเสียงข้างมาก
อย่างง่ายคือผู้สมัครที่ได้รับคะแนนมากกว่าเป็นผู้ได้รับ
การเลือกตั้ง เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบการ
เลือกตั้งแบบผสม การนับคะแนนในระบบเขตยังคงใช้
หลักการเดิม แต่ในการคิดคำนวณที่นั่งของการเลือกตั้ง
ระบบบัญชีรายชื่อเคยมีการใช้ระบบการคำนวณ
สองรูปแบบ คือ แบบที่มีการกำหนดเกณฑ์สัดส่วน
คะแนนขั้นต่ำ (ร้อยละ ๕) ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งทั่วไป
เมื่อปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ และแบบที่ไม่มีการกำหนด
เกณฑ์สัดส่วนคะแนนขั้นต่ำ ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ
ปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔

การเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการลงคะแนนเสียง
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยดังที่
กล่าวมา สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของระบบ
เลือกตั้ง (electoral system) ในฐานะเครื่องมือและ
วิธีการของระบอบประชาธิปไตยในการแปรเปลี่ยน
คะแนนเสียงของประชาชนให้เป็นจำนวนผู้แทนเพื่อ
เข้าไปดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ตัดสินใจทาง
การเมือง ดังนั้น โจทย์สำคัญสำหรับการออกแบบ
ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมและ
สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย (และประเทศ
ประชาธิปไตยอื่นๆ) จึงมีหลักการและประเด็นสำคัญ
ที่ต้องคำนึงถึงหลายประการ ดังนี้

^๖ เนื้อหาในส่วนนี้มาจาก วุฒิสาร ตันไชย ปัทมา สุบกัมปัง และสตีธร ธนานิธิโชติ (๒๕๕๗: บทที่ ๕)

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสอดคล้องและไม่ละเลยต่อหลักการสากลของการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตย ๕ ประการ^๗ ได้แก่ หลักเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) หลักการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (universal suffrage) และหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) (ปัทมา สุภก่าปิง, ๒๕๕๗: ๑๒๙) ระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบโดยยึดมั่นในหลักการเลือกตั้งสากลดังกล่าวนี้เป็นก้าวแรกที่มีส่วนสำคัญต่อการวางรากฐานประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสำหรับประเทศไทยในอนาคต

ประการต่อมา เป้าหมายหลักของการเลือกตั้งคือการคัดเลือกผู้แทนประชาชน เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด (Morris, ๒๐๑๒: ๑๐) ซึ่งโดยหลักการแล้วคือการเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการตรากฎหมาย และตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และด้วยเหตุที่ประเทศไทยเลือกใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญอีกด้านหนึ่งคือการได้ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล และใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องออกแบบโดยคำนึงถึงหลักการการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางการเมืองของประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขและตัวแปรทั้งในเชิงสถาบันและพฤติกรรมอื่นๆ อีกหลายประการเพื่อผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ (ปัทมา สุภก่าปิง,

๒๕๕๗: ๑๒๙-๑๓๐) ในขณะเดียวกัน เป้าหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเฉพาะก็ควรได้รับการพิจารณาด้วย เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาของไทย ถูกกำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจาก “ผู้แทน” แบบอื่น เช่น สมาชิกวุฒิสภา หรือประธานาธิบดี การออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเหมาะสม จะนำไปสู่การมีระบบ กลไกและเครื่องมือสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และสร้างความปรองดองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ โดยมีต้องพึ่งพาหรืออาศัยกลไกพิเศษรูปแบบอื่นๆ

ประเด็นพิจารณาสำคัญอีกประการ คือ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือหรือวิธีการ “มอบอำนาจ” จากประชาชนสู่ “ผู้แทน” (Ström, 2003: 55) ผลการเลือกตั้งต้องเป็นภาพสะท้อนการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนที่นำไปสู่สิทธิอันชอบธรรมของพรรคการเมืองในการจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงของประชาชน (ปัทมา สุภก่าปิง, ๒๕๕๗: ๑๓๐) ซึ่งเจตจำนงทางการเมืองดังกล่าวนี้ต้องมีใช่เฉพาะเจตจำนงของประชาชนเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ยังหมายความว่ารวมถึงประชาชนเสียงส่วนน้อยทุกกลุ่มด้วย คณะกรรมการนิยามของประชาชนที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งจึงต้องมีความใกล้เคียงกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด เพื่อแสดงถึงการเคารพในเสียงชี้ขาดหรืออำนาจของประชาชน โดยไม่ละเลยเสียงของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบขึ้นโดยยึดหลักการสำคัญดังกล่าว จะเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ทุกเสียงมีคุณค่า ไม่มีเสียง

^๗ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมแต่ละหลักการใน Goodwin-Gill (2006: vi-xi)

ของใครตกหล่น และสามารถหลอมรวมทุกพลังอำนาจในสังคมเข้าสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยระบบตัวแทน ในลักษณะการรวมขอมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ให้มาร่วมกันขับเคลื่อนสังคมไทยให้มีความก้าวหน้าร่วมกันได้

ประการสุดท้าย เนื่องจากระบบการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนดว่าจะแนเสียงแบบใดและจำนวนเท่าไรของประชาชนที่จะถูกนับหรือนำมาคำนวณเป็นจำนวนที่นั่งที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจะได้รับในการเลือกตั้ง (Gallagher, 2005: 3; Reeve and Ware, 1992: 4-5; Taagepera, 2007: 3-4) การเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งย่อมส่งผลต่อผลการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดระบบพรรคการเมืองอย่างปฏิเสธได้ยาก (Ezrow, 2010: 13-17) ในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือการกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบการเมืองว่า ต้องการมุ่งเน้นไปที่ความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งของพรรคการเมือง หรือเน้นที่การสร้างบุคลากรทางการเมือง กล่าวคือ หากต้องการระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อย มุ่งสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความเป็นสถาบันสูง ก็ควรเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่สร้างแรงจูงใจให้พรรคการเมืองมุ่งสร้างฐานคะแนนนิยมในวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และกำหนดนโยบายที่สนองต่อคนทุกกลุ่ม แต่หากต้องการให้การเลือกตั้งเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่ดี มีพรรคการเมืองจำนวนมาก และเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่มีความเฉพาะเจาะจง ควรเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับพรรคการเมือง/ผู้สมัคร ไม่กีดกันผู้สมัครอิสระ และมุ่งให้ได้ผู้แทนที่มาจากประชาชนหลากหลายกลุ่ม

ภายใต้บริบทและสภาพแวดล้อมปัจจุบัน การออกแบบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย ต้องตอบโจทย์หลักทั้ง ๔ ประการข้างต้น โดยพิจารณาจากข้อดีข้อจำกัดในมิติย่อย ของแต่ละระบบเลือกตั้งประกอบกัน คำตอบที่เกือบทุกฝ่ายค่อนข้างจะเห็นพ้องต้องกันจึงไปลงตัวที่การเลือกตั้งระบบผสม ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้เกิดการได้สัดส่วนของ “คะแนนเสียง” กับ “ที่นั่งในสภา” (Votes and Seats) ซึ่งเป็นจุดเด่นของการเลือกตั้งระบบสัดส่วน และสามารถรักษาการเป็น “ตัวแทน” กับ “พื้นที่” ของผู้แทนซึ่งเป็นจุดแข็งของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไว้ได้อย่างค่อนข้างจะลงตัว

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการเลือกตั้งระบบผสมตามเสียงข้างมาก (Mixed Member Majoritarian, MMM) หรือระบบการนับคะแนนและคำนวณที่นั่งแบบคู่ขนาน (parallel system) มาใช้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหลายเท่า ในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ มีจำนวนมากกว่า ๔ เท่า (๔๐๐ : ๑๐๐) ในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๐ มีจำนวนมากกว่า ๕ เท่า (๔๐๐ : ๘๐) และในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๕๔ มีจำนวนมากกว่า ๓ เท่า (๓๗๕ : ๑๒๕) ทำให้เกิดประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ดังตัวอย่างผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้จำนวนที่นั่งมากกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้ ๓๘ ที่นั่ง ในขณะที่พรรคภูมิใจไทยได้น้อยกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนลงให้ ๑๓ ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งน้อยกว่า ๖ ที่นั่ง และพรรคชาติไทยพัฒนาได้น้อยกว่า ๒ ที่นั่ง ตามลำดับ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองใหญ่ ๔ พรรคได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และจำนวนที่นั่งเมื่อคำนวณตามสัดส่วนคะแนนนิยม

พรรคการเมือง	เขต			
	คะแนน	%	จำนวนที่นั่ง	
			คำนวณตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ*	ผลการเลือกตั้งจริง
เพื่อไทย	๑๒,๒๑๑,๖๐๔	๔๔.๓	๑๖๖	๒๐๔
ประชาธิปัตย์	๘,๙๐๗,๑๔๐	๓๒.๓	๑๒๑	๑๑๕
ภูมิใจไทย	๓,๑๒๓,๕๖๗	๑๑.๓	๔๒	๒๙
ชาติไทยพัฒนา	๑,๒๕๙,๕๙๕	๔.๖	๑๗	๑๕

* คำนวณโดยผู้เขียน

ที่มา: ข้อมูลผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อย่างเป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (simple majority vote) ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากไม่ได้เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งนั้นๆ อย่างแท้จริง ดังตัวอย่างผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ปรากฏว่า ในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขต จำนวน ๓๗๕ คนนั้น มีเพียง ๗๒ คน (ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ เล็กน้อย) เท่านั้นที่ชนะการเลือกตั้งโดยได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเกินครึ่งหนึ่ง ในขณะที่มีผู้ที่ชนะการเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงจากประชาชนต่ำกว่าร้อยละ ๓๐-๔๐ ถึง ๖๘ คน (ร้อยละ ๑๘.๒)

ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จำแนกตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ

สัดส่วนคะแนนเสียง	จำนวน*	%**
ต่ำกว่า ๒๐ %	๑	๐.๓
๒๐ - ๓๐ %	๖๗	๑๗.๙
๓๐ - ๔๐ %	๑๕๕	๔๑.๓
๔๐ - ๕๐ %	๘๐	๒๑.๓
สูงกว่า ๕๐ %	๗๒	๑๘.๒
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตทั้งหมด	๓๗๕	๑๐๐.๐

*, ** คำนวณโดยผู้เขียน

ที่มา: ข้อมูลผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อย่างเป็นทางการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างตุลาอำนาจภายในรัฐสภา บทความนี้มีข้อเสนอทางเลือกสำหรับการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ดังนี้

ทางเลือกที่หนึ่ง

ใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบผสมตามเสียงข้างมาก หรือระบบผสมที่การคำนวณที่นั่งแบบแบ่งเขตกับบัญชีรายชื่อแยกขาดจากกันเหมือนเดิม แต่ปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือออกแบบวิธีการลงคะแนนในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยมีแนวทางย่อย ๓ ทางเลือก ได้แก่

ทางเลือกที่ ๑.๑ กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดาเขตละหนึ่งคนและระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเช่นเดียวกับที่ประเทศไทยเคยใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ปรับปรุงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน (เช่น ถ้ากำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าเดิม ๕๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อประเภทละ ๒๕๐ คนเท่ากัน)

ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้ คือ ความคุ้นเคยกับวิธีการไปใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และระบบการนับคะแนนที่ผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนทั่วไปค่อนข้างจะมีความเข้าใจดีอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นระบบที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ๓ ครั้ง

ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๔๔ ๒๕๔๘ และ ๒๕๕๔ นอกจากนี้ การปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อให้เท่ากันจะช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับได้ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งของผู้ชนะการเลือกตั้งได้ทั้งหมด เนื่องจากยังคงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดาไว้ใน ๒๕๐ เขต

ทางเลือกที่ ๑.๒ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขตมีสัดส่วนหนึ่งต่อสาม (๑:๓) เหมือนเดิม และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบเขตใหญ่เบอร์เดียว (Single Non-transferable Vote) ในรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้ง House of Councilors ของญี่ปุ่นมาใช้

ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้คล้ายกับข้อดีของทางเลือกที่ ๑.๑ ตรงที่รูปแบบการนับคะแนนไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องกันของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับได้บางส่วน โดยการเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้สมัครอิสระและผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กในการได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้สมัครจากพรรคใหญ่ต้องแข่งขันกันเองเพื่อได้รับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งระบบเขตใหญ่เบอร์เดียวไม่ค่อยเป็นที่นิยมสำหรับประเทศประชาธิปไตย

^๑ มีเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี ๒๕๕๐ ครั้งเดียวเท่านั้นในการเลือกตั้ง ๔ ครั้งหลังสุดที่กำหนดรายละเอียดของวิธีการลงคะแนนในระบบเขต และการจัดทำบัญชีรายชื่อที่แตกต่างออกไป คือ กำหนดให้การเลือกตั้งแบบเขตเป็นแบบเขตพวงใหญ่ (ส.ส. ๑-๓ คน ต่อเขต และประชาชนลงคะแนนได้เท่าจำนวน ส.ส. ในเขตของตน) และใช้ระบบบัญชีรายชื่อตามกลุ่มจังหวัด (แบ่งเป็น ๘ กลุ่มๆ ละ ๑๐ คน)

ก้าวหน้า เนื่องจากข้อเสียของระบบนี้คือการบั่นทอนเสถียรภาพของพรรคการเมือง (อย่างน้อยในช่วงแรกๆ ที่นำระบบนี้ไปใช้ แต่ในระยะยาวพรรคการเมืองใหญ่ที่มีการบริหารจัดการภายในดี จะสามารถควบคุมนักการเมืองภายในพรรคได้ในที่สุด)

ทางเลือกที่ ๑.๓ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขตมีสัดส่วนหนึ่งต่อสาม (๑:๓) เหมือนเดิม และใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียวทั่วประเทศเหมือนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใหม่ โดยนำระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความนิยม (preferential system) หรือการเลือกเผื่อไว้ (alternative choices) ในรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศออสเตรเลียแทน

ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบจัดลำดับความนิยม คือ การทำให้ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งมีความชอบธรรมในการอ้างความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (เกินครึ่ง) ในเขตของตน ระบบนี้ยังทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย เพราะทุกลำดับที่ประชาชนจัดให้แก่ผู้สมัครแต่ละคน มีผลต่อการนำไปคิดคำนวณเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีข้อจำกัดในเรื่องความยุ่งยากของการลงคะแนน และความซับซ้อนของระบบการนับคะแนน ต้องอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วยในการจัดการการเลือกตั้ง และถ้าประชาชนไม่เชื่อถือในระบบการนับคะแนน ผลการเลือกตั้งอาจไม่เป็นที่ยอมรับนำไปสู่ความวุ่นวายที่อาจตามมาได้

ทางเลือกที่สอง

เปลี่ยนไปใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบผสมแบบอิงสัดส่วน (Mixed Member Proportional, MMP) ที่มีประเทศเยอรมนีเป็นต้นแบบ (แต่ปรับให้เหมาะกับบริบทการเมืองไทยมากขึ้น เช่น ไม่กำหนดจำนวนที่นั่งขั้นต่ำในระบบเขตให้ผู้สมัครลงสมัครได้เพียงระบบใดระบบหนึ่ง)

๒.๑ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทเท่ากันโดยกำหนดเป็นจำนวนขั้นต่ำ เช่น ๔๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเขต ๒๐๐ คน บัญชีรายชื่อ ๒๐๐ คน^๔

๒.๒ ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตได้ เขตละ ๑ คน เท่ากันทั่วประเทศ และเลือกผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ชอบ ได้อีก ๑ คะแนน ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีรายชื่อควรจัดทำแยกเป็นหลายบัญชี (เช่น บัญชีภาค/กลุ่มจังหวัด) เพื่อไม่ให้มีจำนวนผู้สมัครในบัญชีของแต่ละพรรคมากเกินไป

๒.๓ การคำนวณคะแนน ให้นับคะแนนที่ประชาชนเลือกพรรค หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก่อน เพื่อนำมาคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนว่าพรรคจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คนจากจำนวนรวมขั้นต่ำทั้งหมด ๔๐๐ คน โดยนำเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะในระบบเขตมาลบออก จากนั้นทำการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แก่พรรคการเมืองในแต่ละภาค/กลุ่มจังหวัด โดยนำสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับในแต่ละภาคไปเฉลี่ยกับสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับในแต่ละภาค

^๔ เหตุผลที่ยกตัวอย่างโดยกำหนดจำนวนรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๔๐๐ คน แทนที่จะเป็น ๕๐๐ คน เหมือนทางเลือกอื่นๆ ที่นำเสนอไว้ก่อนหน้านี้ เป็นเพราะในการเลือกตั้งระบบผสมแบบอิงสัดส่วนเป็นนั้นมักจะมีที่นั่งที่เพิ่มขึ้น (overhanging seats) จากการที่พรรคการเมืองอาจได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อสูงแต่ชนะในการเลือกตั้งแบบเขตจำนวนไม่มาก และ/หรือบางพรรคชนะการเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตจำนวนมาก แต่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกแบบบัญชีรายชื่อน้อย จำนวนรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อาจได้รับการเลือกตั้งจึงไม่ตายตัว และมีความเป็นไปได้ในทางการคำนวณที่อาจมีผู้ได้รับการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อมากกว่าที่กำหนดไว้ถึงสองเท่า ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ อาจมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๐๐-๖๐๐ คน

ภาพที่ ๒ ข้อเสนอทางเลือกระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทางเลือกที่ ๑.๑

บัญชีรายชื่อเดียว
ทั้งประเทศ ๒๕๐ คน

แบ่งเขต เขตเดียว คนเดียว
๒๕๐ คน

ทางเลือกที่ ๑.๒

บัญชีรายชื่อเดียว
ทั้งประเทศ ๑๒๕ คน

แบ่งเขต เขตใหญ่ เบอร์เดียว
๓๗๕ คน

ทางเลือกที่ ๑.๓

บัญชีรายชื่อเดียว
ทั้งประเทศ ๑๒๕ คน

แบ่งเขตคนเดียว เลือกแบบ
จัดลำดับ ๓๗๕ คน

ทางเลือกที่ ๑.๔

บัญชีรายชื่อ ๒๐๐ คน

แบ่งเขต เขตเดียว คนเดียว
๒๐๐ คน

จำนวนที่นั่งขึ้นอยู่กับสัดส่วน
คะแนนที่ได้จากบัญชีรายชื่อ

ทางเลือกทั้งสองแนวทางนำเสนอภายใต้หลักการที่เชื่อว่าระบบเลือกตั้งแบบผสมยังเป็นระบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยมีความคาดหวังว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จะช่วยส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรคหรือสองขั้วอำนาจ ซึ่งจะเกิดเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะช่วยผลักดันพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง ทำให้ทั้ง

พรรคใหญ่และพรรคเล็กมีโอกาสนำเสนอนโยบายต่อสาธารณะและได้รับเลือกตั้ง โดยไม่มีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำเป็นจุดสกัดพรรคเล็ก ที่สำคัญคือ การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยการเคารพในเจตจำนงของประชาชนมากที่สุด ลดความไม่เป็นธรรมและความได้เปรียบเสียเปรียบจากระบบ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความหลากหลายในสภา เพราะพรรคเล็กมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งมากขึ้น

ที่มาของวุฒิสภา^{๑๐}

เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นข้อถกเถียงและประเด็นที่พิจารณาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสมาอย่างต่อเนื่องนับแต่เริ่มมีวุฒิสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น พบว่า มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้งโดยตรง กับแนวทางที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการสรรหาหรือแต่งตั้ง

ฝ่ายที่สนับสนุนสมาชิกวุฒิสมาที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เหตุผลว่า เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสมาที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชน ทำให้ได้บุคคลที่รู้และเข้าใจปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี เพื่อสามารถเข้ามาทำหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างตรงจุด ด้วยเหตุนี้ การมีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งอาจถูกวิจารณ์ว่ามีฐานความเป็นตัวแทนเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีความเสียหายใดๆ ซึ่งหากมีการเลือกตั้งซ้ำๆ หลายรอบ ประชาชนจะสามารถเรียนรู้ได้เองว่าสมาชิกวุฒิสนามีบทบาทหน้าที่และความสำคัญแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งหรือสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้คนดีมีความรู้เข้ามาทำหน้าที่ แต่อธิบายได้ยากว่า เหตุใดจึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาโดยไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะการเชิญคนดีมีความรู้เข้ามาช่วยงานรัฐสภาในช่องทางอื่นๆ ก็สามารถทำได้

อยู่แล้ว เช่น การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ และสถาบันการศึกษาเป็นที่ปรึกษา หรือตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมาย

ส่วนฝ่ายที่คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงนั้นมีความเห็นว่า แม้สมาชิกวุฒิสมาที่มาจาก การเลือกตั้งจะมีความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่จากประสบการณ์ในอดีตของประเทศไทยก็มีหลักฐานที่ยืนยันได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่อาศัยฐานคะแนนของพรรคการเมือง บางคนได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่า ถ้ากำหนดให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้งแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง เนื่องจากผู้สมัครที่ต้องการชนะการเลือกตั้งจะต้องพึ่งพาอาศัยกลไกของสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองอยู่นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสมาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงสนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการวิธีการอื่น เช่น การแต่งตั้งหรือการสรรหา โดยให้เหตุผลว่า ถ้าใช้ระบบการเลือกตั้งโดยตรง โอกาสที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพียงความคิดเห็นของฝ่ายที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายที่สนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสมาที่มีมาจากการแต่งตั้ง/สรรหาเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ได้ข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการออกแบบวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ตอบโจทย์ปัญหาตุลาอำนาจภายในรัฐสภา ความคิดเห็นดังกล่าวต้องนำไปพิจารณาร่วมกับความจำเป็นของการมีสภาที่สองในกรณีของประเทศไทย ดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในส่วนที่ว่าด้วยโครงสร้างของ

^{๑๐} เนื้อหาในส่วนนี้สังเคราะห์และปรับปรุงจาก ภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: บทที่ ๓-๕) ข้อความใน [...] เป็นความเห็นเพิ่มเติมของผู้เขียนบทความ เพื่อให้การนำเสนอมีความชัดเจนมากขึ้น โดยระมัดระวังมิให้ขัดกับเจตนารมณ์ของงานวิจัยที่นำมาสรุปและสังเคราะห์

รัฐสภาของบทความนี้ ซึ่งได้นำไปสู่ข้อสรุปที่ต้องการให้มีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองเพื่ออุดช่องว่างของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยยึดถือ และเพื่อเสริมในส่วนของการตรวจสอบถ่วงดุลภายในรัฐสภา และการคานอำนาจกับสถาบันการเมืองฝ่ายอื่นๆ

นอกจากนี้ “การกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้นจะขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้มีวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภานำหน้าที่สะท้อนเสียงหรือเป็นตัวแทนของสิ่ง [บุคคล/กลุ่มบุคคล] ไต นั่นคือ การหันกลับไปมองว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสะท้อนเสียงของบุคคลกลุ่มใด และการสะท้อนเสียงของบุคคลกลุ่มนั้น มีความจำเป็นหรือไม่และเมื่อได้คำตอบที่ชัดเจนว่าต้องการมีวุฒิสภาเพื่อสะท้อนเสียงหรือเป็นตัวแทนของสิ่ง [บุคคล/กลุ่มบุคคล] ไตแล้ว คำตอบนั้นก็จะเป็นตัวกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เช่น ถ้าหากต้องการให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ก็ต้องใช้กระบวนการสรรหา แต่ถ้าหากอยากให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจใช้วิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นได้ทั้งการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นต้น” (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๗: ๓๐) ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงมิติความเป็นตัวแทนภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมดังรายละเอียดที่นำเสนอในส่วนก่อนหน้านี้แล้วก็จะพบว่าการเลือกตั้งแบบผสม (ไม่ว่าจะเป็นการผสมตามทางเลือกใด) ได้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นตัวแทนในสองนัยยะ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเป็นตัวแทนของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (ซึ่งมีนัยยะของมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมด้วยบางส่วน) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็น

ตัวแทนของพรรคการเมือง (ซึ่งมีนัยยะเชิงอุดมการณ์และผลประโยชน์ร่วมของสมาชิกและผู้สนับสนุนร่วมด้วยในทางทฤษฎี) การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเข้าไปช่วยเติมเต็มที่ยังขาดหายไป เช่น ความเป็นตัวแทนในเชิงวิชาชีพ ความเป็นตัวแทนทางชนชั้น เป็นต้น

จากการวิเคราะห์แนวคิดและข้อมูลต่างๆ ที่กล่าวมานำไปสู่หลักการสำคัญในการพิจารณาออกแบบที่มาของวุฒิสภาที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. สมาชิกวุฒิสภาต้องมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชน
๒. วุฒิสภาต้องมีองค์ประกอบหลากหลายทางวิชาชีพและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถช่วยกลั่นกรองงานและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้
๓. วุฒิสภาต้องมีความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและองค์กรอื่นใด

หลักการทั้งสามประการได้มีการนำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอทางเลือกวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบผสมระหว่างสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแบบเขตเลือกตั้ง (ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง) และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ [การกำหนดจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทอาจกำหนดให้มีจำนวนเท่าๆ กันตามแนวทางที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐]

^{๓๓} การทำอักษรเป็นตัวเอียงในส่วนนี้เพื่อบ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นการยกข้อความจากงานวิจัยของภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๗: ๓๐) มาทั้งหมด

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภท ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้มีบัตรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทละหนึ่งใบ ประกอบด้วย การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งใบหนึ่ง และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งอีกใบหนึ่ง

การคำนวณเกณฑ์จำนวนประชากรต่อสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน ให้คำนวณจากจำนวนประชากรทั้งประเทศเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด [ซึ่งอาจใช้จำนวนที่เคยกำหนดไว้ ๒๐๐ คนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแนวทางก็ได้]

ในการจัดทำบัญชีรายชื่อ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ โดยอาจใช้หลักการเดียวกันกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาชุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เช่น การกำหนดให้องค์กรภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่น มาลงทะเบียนพร้อมทั้งเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ การจัดทำบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว บัญชีรายชื่อแต่ละบัญชีต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายโดยรายชื่อในบัญชีต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ข้อดีของทางเลือกนี้^{๑๒} คือ การได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความสมบัติแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีความยึดโยงกับประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายของภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคม และสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทมีความเป็นอิสระ (ทางนิตินัย) จากพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของทางเลือกนี้คือการให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร ซึ่งแม้ว่าการได้มาซึ่งรายชื่อจะมาจากการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ก็ตาม แต่การนำรายชื่อบุคคลไปจัดลงบัญชีนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระมัดระวังมิให้เกิดข้อครหาในเรื่องอคติและความไม่โปร่งใสของการจัดทำบัญชี

ทางเลือกที่ ๒^{๑๓} การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงทั้งหมด ตามกลุ่มวิชาชีพ / กลุ่มทางสังคม/ กลุ่มทางวัฒนธรรมประเพณี โดยใช้ควบคู่กับระบบการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง (register to vote) เพื่อกำหนดกลุ่มของผู้ใช้สิทธิที่แน่นอน

ขั้นตอนสำคัญของทางเลือกนี้คือการจัดทำระบบการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้ประชาชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง (รวมถึงผู้ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง) สมาชิกวุฒิสภามาลงทะเบียนขอใช้สิทธิกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง โดยในการลงทะเบียนนั้น ผู้ขอใช้สิทธิจะต้องทำการเลือกกลุ่มวิชาชีพ (หรือกลุ่มทางสังคม/ วัฒนธรรมประเพณี) ใด ที่อาจมีการกำหนดขึ้นโดยยึดตามโครงสร้างทางประชากรของประเทศไทย ด้วย การเลือกกลุ่มดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีในแต่ละกลุ่ม และเป็นตัวกำหนดความเป็นตัวแทนของผู้สมัครแต่ละคนด้วยในคราวเดียวกัน

^{๑๒} การวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกเป็นการเพิ่มเติมโดยผู้เขียนบทความ

^{๑๓} ทางเลือกนี้เป็นการเพิ่มเติมขึ้นมาจากงานวิจัยของภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๓) โดยผู้เขียนบทความ

ส่วนกระบวนการเลือกตั้งนั้น อาจแบ่งการเลือกตั้งออกเป็นภาคหรือกลุ่มจังหวัดที่ประกอบด้วยจังหวัดในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ๖-๘ จังหวัด เพื่อให้มีจำนวนผู้สมัครไม่มากจนเกินไป ง่ายต่อการจัดทำบัตรเลือกตั้ง สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีแต่ละกลุ่มวิชาชีพในแต่ละภาค/กลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนของผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิในภาค/กลุ่มจังหวัดนั้นๆ

ข้อดีของทางเลือกนี้คล้ายกับทางเลือกที่ ๑ ในเรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชน มีความเป็นตัวแทนวิชาชีพ/กลุ่มทางสังคม และเป็นอิสระจากพรรคการเมืองในทางนิรนัย อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของทางเลือกนี้ คือ ความไม่คุ้นเคยกับระบบลงทะเบียนขอใช้สิทธิ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวไทยคุ้นเคยกับระบบที่ไม่ต้องมีการลงทะเบียน (non-register) มาช้านาน (ยกเว้นลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าหรือนอกเขต ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร) ระบบนี้ยังมีความยุ่งยากในการจัดการเลือกตั้ง เนื่องจากจะต้องจัดบัตรเลือกตั้งที่แตกต่างกันตามกลุ่มอาชีพ/กลุ่มทางสังคมในทุกหน่วยเลือกตั้ง และจะต้องแจกจ่ายให้แก่ผู้ใช้สิทธิอย่างถูกต้องตรงตามกลุ่มที่แต่ละคนได้ลงทะเบียนไว้ ทางเลือกนี้ต้องการพนักงานประจำหน่วยเลือกตั้งที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี และต้องการระบบการจัดการข้อมูลซึ่งอาจต้องอาศัยเครื่องอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วย

ทางเลือกทั้งสองเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นการออกแบบเพื่อรองรับกับความจำเป็นของการมีวุฒิสภาในระบบสภาคู่ในบริบทการเมืองไทยที่ต้องการสภาที่สองที่มีอำนาจค่อนข้างกว้างขวาง เช่น อำนาจตรวจสอบถอดถอนอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศในลักษณะการใช้อำนาจอร่วมกันของสองสภา (เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การประกาศสงคราม การ

รับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ) เป็นต้น สิ่งที่สามารถรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าวของวุฒิสภาที่ดีที่สุดคือความเป็นตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

บทสรุปและความส่งท้าย

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหลักของระบอบประชาธิปไตยที่มีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมาย การเป็นตัวแทนของปวงชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแปดทศวรรษของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย การปฏิรูปรัฐสภาถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีการหยิบยกขึ้นมาทำการศึกษา ทบทวน และมุ่งแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเพื่อปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง การปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่อำนาจ และการเพิ่มศักยภาพการทำงาน ผลการศึกษาซึ่งเกิดจากการสังเคราะห์ผลงานวิจัยที่นำเสนอมาในบทความนี้ นับเป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่งในการทบทวนและอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้บทสรุปที่ลงตัวว่าระบบสภาคู่ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบผสม และสมาชิกวุฒิสภาที่มีความยึดโยงกับประชาชนและมีองค์ประกอบหลากหลายเป็นระบบที่มีความเหมาะสมที่สุดกับบริบททางการเมืองในปัจจุบันของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในเชิงโครงสร้างและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นเพียงการวางโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนารัฐสภาของประเทศไทยโดยภาพรวมเท่านั้น การปฏิรูปรัฐสภาเพื่อสร้างดุลอำนาจยังต้องการเครื่องมือใหม่ๆ ให้สมาชิก

รัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนอีกหลายประการ รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยยกระดับการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐสภาไทยเกิดดุลยภาพภายในอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้อเสนอทั้งหมดในบทความนี้เป็นเพียงบทสังเคราะห์ที่เกิดจากการเพ่งพิจารณาเฉพาะดุลยภาพภายในรัฐสภาเป็นหลัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำข้อเสนอต่างๆ ไปวิเคราะห์ในภาพใหญ่ร่วมกับข้อเสนออื่นๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้อง

กับการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองฝ่ายบริหาร การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองฝ่ายตุลาการ และการเสริมพลังให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการเมืองในภาพรวม โดยจะต้องมีกระบวนการผลักดันข้อเสนอต่างๆ ไปสู่การยอมรับและนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นจริงด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปโดยการสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภาที่ได้ผลนั้น จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปและพัฒนาคน ผ่านการให้การศึกษาทางการเมืองและการให้การศึกษาความเป็นพลเมืองควบคู่กันไปอีกทางหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- แก้วสรร อดิโพธิ และสุรพล นิธิไกรพจน์. ๒๕๒๗. การสัมมนาวิชาการเมือง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน” ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๑๐ – ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๗.
- ณัชชาภัทร อมรกุล. ๒๕๕๗. วุฒิสภาไทยอยู่ที่ไหนในโลก. สืบค้นวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗. จาก http://www.tpd.in.th/content/details_1.php?ID=000221&type=000004
- ภูมิ มูลศิลป์. ๒๕๕๗. รายงานวิจัยที่มาและอำนาจวุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา)
- วิชญ์ เครืองาม. ๒๕๓๐. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- วุฒิสาร ตันไชย ปัทมา สุปก้าง และสติธ ธานิธิโชติ. ๒๕๕๗. รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา)
- ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. ๒๕๔๐. วุฒิสภาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๕. การปฏิรูประบบรัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาอังกฤษ

- Cooper, Harris and Larry V. Hedges. 2009. **The Handbook of Research Synthesis and Meta-Analysis.** New York: Russell Sage Foundation Publications.
- “Countries Compared by Government > Legislative branch. International Statistics at NationMaster.com”, CIA World Factbooks 18 December 2003 to 28 March 2011. Aggregates compiled by NationMaster. Retrieved from <http://www.nationmaster.com/country-info/stats/Government/Legislative-branch>
- Ezrow, Lawrence. 2010. **Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation.** New York: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchell. 2005. “Introduction to Electoral Systems.” In **The Politics of Electoral Systems.** edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell. New York: Oxford University Press.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2006. **Free and Fair Election: New Expanded Edition.** Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Morris, Caroline. 2012. **Parliamentary Elections, Representation and the Law.** Portland, Oregon: Hart Publishing.

- Reeve, Andrew and Alan Ware. 1992. **Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction**. New York: Routledge.
- Saini, Michael and Aron Shlonsky. 2012. **Systematic Synthesis of Qualitative Research (Pocket Guides to Social Work Research Methods)**. New York: Oxford University Press.
- Sénat. Formes et fonctions du bicamérisme. Retrieved June 6, 2014, from [http:// www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedanslemonde.html](http://www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedanslemonde.html)
- Strøm, Kaare. 2003. "Parliamentary Democracy and Delegation." In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein. 2007. **Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems**. New York: Oxford University Press.

สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก:

การออกแบบระบบการเมืองเพื่อเสถียรภาพของประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน

Countermajoritarian Institutions:
Designing a Political System for the Stability of Transitional Democracies

ภูริ พวงศ์เจริญ*

บทคัดย่อ

ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถยับยั้งไม่ให้ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจเลือกต่อต้านระบอบประชาธิปไตย บทความชิ้นนี้มุ่งเสนอว่า หนึ่งในวิธีแก้ปัญหานี้คือการออกแบบระบบการเมืองให้มีโครงสร้างแรงจูงใจที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย คือทำให้การเคารพกฎเป็นประโยชน์กับตัวแสดงหลักๆ มากกว่าการแหกกฎ หรือพูดอีกแบบคือ เราควรแปลงพฤติกรรมต่อต้านประชาธิปไตยให้กลายเป็นทางเลือกที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจึงจำเป็นต้องอาศัย “สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก” ในฐานะมาตรการชั่วคราวสำหรับระยะเปลี่ยนผ่าน สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะเสนออภิสิทธิ์แก่ตัวแสดงบางกลุ่ม เพื่อชักนำให้พวกเขา “ยอมรับ” แทนที่จะ “ต่อต้าน” ระบอบประชาธิปไตย แม้ผลลัพธ์ที่ตามมาย่อมเป็นประชาธิปไตยแบบจำกัด แต่อย่างน้อยก็เป็นระบอบที่อยู่รอดต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอันพึงประสงค์ได้เติบโตใหญ่ไปเปลี่ยนดุลอำนาจในสังคม บทความนี้จะเผยให้เห็นว่า ภายใต้เงื่อนไขบางประการ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากอาจจูงใจตัวแสดงผู้ทรงอิทธิพลให้ยอมอยู่ใต้ระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนช่วยหลีกเลี่ยงความตึงเครียดรุนแรงในขณะที่ยังไม่พร้อมรับแรงกดดันเหมือนเช่นในประเทศไทย

* อาจารย์สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

How we may be able to restrain powerful actors from choosing to go against democracy? This article argues that one of the solutions is to establish within the political system an incentive structure that is conducive to democracy; it is necessary to ensure that compliance will yield more benefits to major actors than transgression. Anti-democratic behaviour, to put it differently, has to be rendered an “unprofitable” option. Accordingly, we need to resort to “**countermajoritarian institutions.**” As a temporary measure during a transition, countermajoritarian institutions grant some actors privileges in order to encourage them to “**accept,**” rather than “**resist,**” democracy. Though the consequence will be a limited democracy, such a regime would at least be able to survive uninterruptedly, allowing positive forces to take root and later reshape the balance of power in the society. This article will highlight that, under certain conditions, countermajoritarian institutions may induce influential actors to adhere to democracy and help avoid considerable tension while a democracy, like the one in Thailand, is still unready to cope with pressure.

บทนำ

ระบอบเผด็จการมักมีอายุสั้นกว่ามนุษย์ จากฐานข้อมูลที่ครอบคลุมกว่า ๗๐ กรณีศึกษา Dimitrov (2013: 5) ค้นพบว่า ระบอบเผด็จการนั้นมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ในช่วง ๒๘-๔๖ ปีเพียงเท่านั้น^{*} จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ในชีวิตเราจะต้องมีโอกาสดูเห็นระบอบเผด็จการล่มสลายลงเป็นระยะ อย่างตลอดช่วงสิบปีที่ผ่านมา เราคงทราบดีถึงชะตากรรมของรัฐบาลอำนาจนิยมในประเทศอย่างตูนิเซีย เยเมน ลิเบีย อียิปต์ เนปาล ยูเครน และคีร์กีซสถาน แต่ถึงกระนั้น

ขณะที่เหตุการณ์เมื่อครั้งรัฐบาลเหล่านี้ถูกโค่นล้มได้ช่วยสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้คนไปทั่วโลก พัฒนาการที่ติดตามมาในภายหลังกลับไม่ค่อยเป็นที่จดจำ หรือแม้กระทั่งเป็นที่รับรู้ หากจะว่ากันอย่างตรงไปตรงมา สาเหตุสำคัญคงเป็นเพราะพัฒนาการดังกล่าวมักเต็มไปด้วยความผิดหวัง แม้การเอาชนะพระราชจะเป็นเรื่องยากลำบาก แต่ก็ยังยากลำบากไม่เท่ากับการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ระบอบเผด็จการจึงมีแนวโน้มถูกแทนที่ด้วยความโกลาหล มากกว่าจะเป็นยุคสมัยที่ประชาชนครองอำนาจอย่างแท้จริง (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 3) ดังที่เห็นกันอยู่ทั่วไป

^{*} Dimitrov ได้ข้อสรุปว่า ระบอบเผด็จการพรรคเดียวจะมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ที่ ๒๘.๕๑ ปี ส่วนระบอบเผด็จการแบบราชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์จะอยู่ที่ ๓๔.๗๕ ปี และ ๔๖.๒ ปีตามลำดับ

ในปัจจุบัน เชื่อว่าทุกประเทศจะสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ ประเทศส่วนใหญ่ที่ก้าวไปไม่ถึงฝั่งฝัน และต้องจมปลักอยู่กับสภาวะลูกผสม (Hybrid) แทน คือไม่ได้เป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จอีก แต่ก็ยังไม่เข้าใกล้ระบอบประชาธิปไตยแบบเต็มตัวเสียทีเดียว (ดู Levitsky & Way 2010: บทที่ 1) นี่คือนิยามใหญ่ที่กำลังคุกคามหลายประเทศทั่วโลก และประเทศไทยเองก็หาได้เป็นข้อยกเว้น เราเริ่มพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมาเนิ่นนานร่วม ๘ ทศวรรษ แต่จนแล้วจนรอด ประเทศไทยกลับยังไม่อาจหลุดพ้นจากระยะเปลี่ยนผ่านไปได้เลย เหมือนกับประเทศอื่นอีกมากมาย ความไร้เสถียรภาพยังคงเป็นปัญหาฝังรากลึก ส่งผลเรื้อรังให้รัฐประหาร และความรุนแรงกลายเป็นเครื่องมือ “ปกติ” สำหรับใช้เคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้น โจทย์สำคัญ ทั้งในระดับสากล และในระดับประเทศของเรา จึงอยู่ที่การหาทางผลักดันให้สังคมการเมืองสามารถพัฒนาต่อไป จนเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพเป็นการถาวร

เท่าที่ผ่านมา มีความพยายามต่อเนื่องในวงวิชาการที่จะหาคำตอบให้กับโจทย์ปัญหาข้างต้น ความสนใจถูกพุ่งเป้าการจัดกระจายไปตามแง่มุมหลากหลาย จนก่อให้เกิดข้อเสนอ (หรือเพียงข้อสังเกต) ว่าด้วยแนวทางสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง บ้างพูดถึงมิติทางภูมิรัฐศาสตร์ บ้างหันไปเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ บ้างยืนยันความจำเป็นต้องปฏิรูปกองทัพ และบ้างยกให้วัฒนธรรม หรือค่านิยมในหมู่ประชาชนเป็นกุญแจสำคัญ (ดู Bollen & Jackman 1985: 29-35; Schmitter 1986: 4-9) อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเสนอเหล่านี้ต่างช่วยให้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เรายังมีอีกปัจจัยหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้เลย นั่นคือปัจจัยเชิงสถาบัน พฤติกรรมของตัวแสดงล้วนได้รับอิทธิพลจากกฎระเบียบ และโครงสร้างทางการเมืองที่พวกเขา

ดำรงอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่า พฤติกรรมดังกล่าวย่อมมีผลโดยตรงไม่เฉพาะต่อการทำงาน แต่ยังรวมถึงความอยู่รอดของระบอบประชาธิปไตย (ดู Sartori 1994) บทความขึ้นนี้จึงให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบการเมือง เพื่อพยายามตอบโจทย์เรื่องประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยจะเจาะจงไปยังบรรดาสถาบันการเมืองที่นิยมถูกอธิบายว่ามีลักษณะพื้นฐานเป็นปรปักษ์เสียงข้างมาก ด้วยฐานคิดแบบทางเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational choice) บทความขึ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะใช้สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเป็นกลไกบ่มเพาะระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยเองด้วย สถาบันดังกล่าวสามารถประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้มีโอกาสได้ตั้งตัวในระยะเปลี่ยนผ่านตลอดจนช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่น่าอานาจซึ่งความไร้เสถียรภาพก่อนเวลาอันควร ตัวเนื้อหาเริ่มจากธรรมชาติของระยะเปลี่ยนผ่าน และอุปสรรคที่ระบอบประชาธิปไตยมักต้องเผชิญ ต่อจากนั้นจึงพิจารณาสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในรายละเอียด สถาบันดังกล่าวทำงานอย่างไร และประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นแบบไหน ช่วงท้ายของบทความยังทบทวนปัญหาที่มีแนวโน้มติดตามมากับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ก่อนส่งท้ายโดยสังเขปด้วยเรื่องสถานการณ์ในประเทศไทย

บนเส้นทางแห่งขวากหนาม: ประชาธิปไตยในระยะ เปลี่ยนผ่านกับปัญหาเรื่อง ความยินยอม

ผิดกับที่นักเคลื่อนไหวชอบพร่ำบอกมวลชนของตน ประชาธิปไตยสมบูรณ์ไม่เคยปรากฏขึ้นทันทีที่ผู้นำเผด็จการถูกขับไล่ หรือแม้กระทั่งเมื่อมีรัฐธรรมนูญ

ฉบับเสรี และการเลือกตั้งที่เป็นธรรม การเดินทางยาวไกลกว่านั้นหลายเท่าตัว แถมเต็มไปด้วยอุปสรรคขัดขวาง จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ต้องใช้เวลานานสิบปี (และบางครั้งอาจนับร้อยปี) ก่อนจะมีองค์ประกอบขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตยครบถ้วน^๒ ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยก็ยังอาจเผชิญกับความล้มเหลว ดังที่ Casper กับ Taylor (1996: 3) ระบุว่า การพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) เป็น “กระบวนการหลายขั้นตอนที่ซึ่งความพยายามปฏิรูปสามารถพังทลายลงได้ทุกเมื่อตลอดเส้นทาง” เรามีกรณีอย่างไนจีเรีย และซูดาน ช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ทั้งสองประเทศต่างเดินทางพัฒนาประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ก่อนพลาดท่ากลับไปเป็นเผด็จการทหารอีกรอบ หรือรัสเซียยุคหลังสงครามเย็น ที่ต่อให้เอาชนะลัทธิคอมมิวนิสต์มาได้ แต่ก็ยังต้องลงเอยกับระบอบอำนาจนิยมอีกรูปแบบหนึ่งแทน การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจึงหาใช่เส้นตรงลากยาวไปข้างหน้า หากแต่เป็นทางที่วกวนกลับไปมา และบางครั้งก็ขาดสะบั้นลงเอาดื้อๆ

โดยทั่วไป ระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) หมายถึงช่วงเวลาตั้งแต่เมื่อระบบการเมืองเริ่มถอยห่างจากโครงสร้างที่ดำรงอยู่ จนกระทั่งไปลงตัวกับโครงสร้างใหม่ที่มีลักษณะแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ระยะเปลี่ยนผ่านมักเสนอความเป็นไปได้ที่เราจะพลิกโฉมระบบการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยในระยะดังกล่าวอาจไม่ประสบผลเต็มที่ ทำให้ประเทศต้องเผชิญกับระบบการเมืองที่เข้าข่ายอำนาจนิยม หรือเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบลุ่มๆ ดอนๆ แต่ถ้าการพัฒนาที่ถ่วงงันไปด้วยดี ก็เท่ากับว่า ประเทศยอมยกระดับเป็นประชาธิปไตยเต็มตัว ทั้งนี้ นักวิชาการ

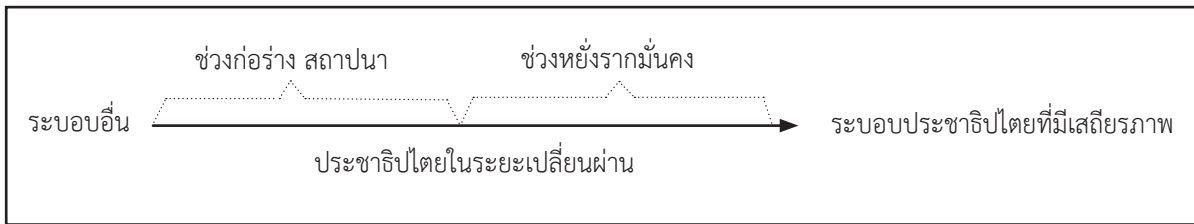
จำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์ไว้ทำนองว่า ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านจะมีเส้นชัยเสมือนอยู่ ๒ ช่วง คือ ช่วงก่อร่างสถาปนา (Installation) กับ ช่วงหยั่งรากมั่นคง (Consolidation) (ดู เพิ่งอ้าง: 3-14; Burton, Gunther, & Higley 1992b: 3-8; Mainwaring, O'Donnell, & Valenzuela 1992: 3; O'Donnell 1992: 19) ยามมุ่งหน้าเดินทางสู่ระบอบที่เป็นประชาธิปไตย ทุกประเทศต้องเริ่มต้นจากช่วงก่อร่างสถาปนา อันเป็นระยะที่โครงสร้างทางสถาบันถูกจัดตั้งขึ้นรองรับระบอบดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปฝ่ายนิติบัญญัติ การสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล การออกแบบระบบเลือกตั้ง ฯลฯ พอถึงขั้นต่อมา แต่ละประเทศก็จะเผชิญกับช่วงหยั่งรากมั่นคง คือต้องพยายามทำให้ระบอบประชาธิปไตยของตนมีเสถียรภาพต่อเนื่อง ไม่ถูกการปกครองรูปแบบอื่นแทนที่ได้โดยง่าย เพราะหลังโครงสร้างพื้นฐานสำหรับระบอบประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นก็อาจมีปัญหามาฉกฉวยให้โครงสร้างดังกล่าวต้องล้มลง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาธิปไตยจึงไม่ได้ต้องการแค่โครงสร้างทางสถาบัน แต่ยังต้องการโครงสร้างทางสถาบันที่มีความมั่นคงด้วย トラบโดที่แนวนิยมถูกล้มล้างยังคงมีสูง ประเทศนั้นย่อมติดอยู่ในช่วงหยั่งรากมั่นคง ยังพัฒนาไปไม่ถึงเส้นชัยสุดท้าย (แผนภาพที่ ๑) เมื่อพิจารณาโลกเราทุกวันนี้ จะเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่สามารถผ่านช่วงก่อร่างสถาปนามาได้ คือมีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาลพลเรือน มีพรรคฝ่ายค้าน ฯลฯ แต่ท้ายที่สุด ก็กลับไปไม่พ้นช่วงหยั่งรากมั่นคงเสียที อาจเพราะมีรัฐประหาร มีสงครามกลางเมือง หรือมีสภาวะสูญญากาศเกิดขึ้น จึงมีคนให้ชื่อประเทศที่ตกอยู่ในสภาพนี้ว่า “ประชาธิปไตยที่เปราะบาง” (Fragile democracy)

^๒ สำหรับเงื่อนไขขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย ดู Dahl (1998: 37-40) และ Held (2006: บทที่ ๑๐)

บ้าง หรือ “ประชาธิปไตยที่ยังไม่ได้หยั่งรากมั่นคง” (Unconsolidated democracy) บ้าง เพื่อสื่อถึงอนาคตที่ดูไม่น่าไว้วางใจนัก (Mainwaring, O’Donnell, & Valenzuela 1992: 3) ดังนั้น

เพื่อตอบโจทย์เรื่องประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน เราจึงต้องสืบสาวให้ได้ก่อนว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพัฒนาการ “หลัง” ช่วงก่อร่างสถาปนาที่มีต้นตอมาจากไหนกัน

แผนภาพที่ ๑ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยช่วงต่างๆ



เริ่มจากธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตย Przeworski (1991: 12-14) ให้คำอธิบายที่มีน้ำหนักว่า ระบอบประชาธิปไตยก็คือการแข่งขันท่ามกลางความไม่แน่นอนเป็นสำคัญ ระบอบดังกล่าวได้ผนวกเอาความไม่แน่นอนเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลัก กล่าวคือ แม้เห็นแนวโน้มความน่าจะเป็น แต่ก็ไม่มีตัวแสดงใดทราบได้อย่างแม่นยำว่า ผลลัพธ์สุดท้ายจะออกมาเป็นเช่นไร เหตุเพราะไม่มีใครครองอำนาจผูกขาดไปใช้ปฏิบัติการอะไรได้เบ็ดเสร็จ ผิดกับกรณีของรัฐเผด็จการ (อย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี) ความตายตัวจึงแทบไม่มีในระบอบประชาธิปไตย^๓ ต่อให้เป็นผู้นำที่ทรงอิทธิพลก็ทำได้อย่างมากแค่คาดการณ์ แทนที่จะกำหนดอนาคต ขณะเดียวกัน ประชาธิปไตยยังเป็นเรื่องของ การแข่งขัน โดยเฉพาะในรูปการเลือกตั้ง ไม่มีทางเลือกใดที่ถูกบังคับใช้ได้โดยทันที ผู้คนสามารถเสนอ เปรียบเทียบโต้แย้ง และคัดสรรทางเลือกต่างๆ ก่อน ไม่ว่าจะป็นนโยบาย กฎเกณฑ์ หรือกระทั่งตัวรัฐบาล จึงเข้าใจได้ที่มีคนกล่าวถึงแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบพหุนิยม” (Pluralist democracy)^๔ หรืออย่าง Riedl (2014: 6) ก็บรรยายว่า การพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเกี่ยวข้องกับ

การสร้างกติกาที่แต่ละฝ่ายจะใช้สู้กันในอนาคต ที่นี้เมื่อระบอบประชาธิปไตยต้องมาพร้อมกับการแข่งขันระบอบดังกล่าวจึงผลิตผู้แพ้ และผู้ชนะเป็นประจำ ทำให้การเมืองมักมีลักษณะของเกมซึ่งมีผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-sum game) คือมีผู้ที่ได้หมด และมีผู้ที่เสียหมด (ดูเพิ่มเติม Acemoglu & Robinson 2006: 20-21) ท้ายที่สุด พอเงื่อนไขเช่นนี้มาบรรจบกับความไม่แน่นอน สิ่งที่เกิดขึ้นไม่พ้นตามทัศนะของ Przeworski (1991: 15-19) ก็คือ ปัญหาเรื่องความยินยอม (Compliance problem)

พอเข้ามาสู่ระบอบประชาธิปไตย ตัวแสดงต่างจำต้องเข้าร่วมการแข่งขัน แต่เนื่องจากอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และผลการแข่งขันก็อาจไม่เป็นไปตามที่คาด ตัวแสดงบางกลุ่มจึงต้องผิดหวังเมื่อพบตัวเองเป็นผู้แพ้ ซึ่งพอถึงจุดนี้ เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่า ตัวแสดงนั้นๆ จะยอมรับความพ่ายแพ้ และยินยอมอยู่ในระบบต่อไป (เพ็ญอ้าง: ๑๕) อย่างที่ Coleman (1989: 205) ชี้ให้เราตระหนักว่า “การยอมรับกระบวนการไม่ใช่สิ่งเดียวกับการยอมรับผลของกระบวนการ” ปัญหาเรื่องความ

^๓ สำหรับข้อโต้แย้งว่า ระบอบเผด็จการต่างหากที่มีความไม่แน่นอนสูงกว่า ดู Mainwaring (1992: 312-314, 315-316)

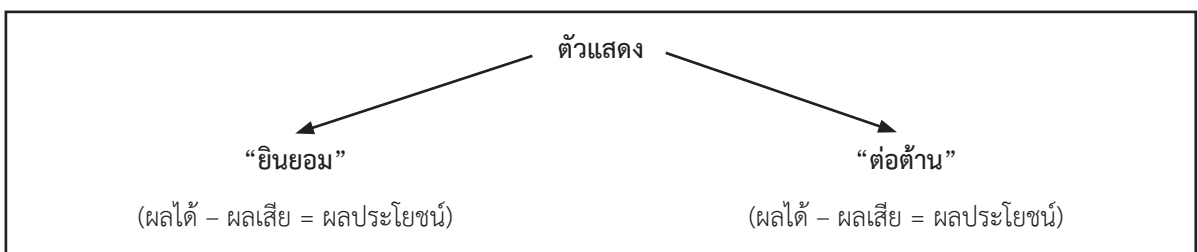
^๔ นักวิชาการชื่อดังอย่าง Dahl (1982) ก็เป็นอีกคนที่สนใจเรื่องประชาธิปไตยแบบพหุนิยม

ยินยอมจะสละสิทธิ์ที่สุดเมื่อตัวแสดงมีอำนาจเหลื่อมล้ำกัน ลองจินตนาการว่า ตัวแสดง A มีทั้งอาวุธ และเงินตรา แตกต่างจากตัวแสดง B ที่ไม่มีอะไรเลย ทั้งสองลงเลือกตั้งแข่งขันกัน แต่ปรากฏว่า ตัวแสดง A เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ คำถามคือ อะไรจะยับยั้งตัวแสดง A ไม่ให้หันไปพึ่งอำนาจนอกระบบที่ตนมีอยู่เป็นล้นพ้น เราจะทำให้ตัวแสดง A เชื่อฟังตัวแสดง B ได้อย่างไร อันที่จริง นี่เป็นสถานการณ์ปกติมากสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน อย่างเมื่อต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มีรายงานว่า พอเห็นสัญญาณความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี Mahinda Rajapaksa ผู้ปกครองศรีลังกามาเกือบ ๑๐ ปี ก็เริ่มวางแผนก่อรัฐประหาร แม้ความพยายามนี้จะไร้ผล เพราะทางกองทัพไม่ยอมร่วมมือด้วย แต่ก็ชัดเจนว่า เราไม่อาจนิ่งนอนใจกับเรื่องความยินยอม^๕ ยิ่งเมื่อเดิมพันกันด้วยอำนาจ หรือกระทั่งชีวิต โอกาสที่ตัวแสดงจะ “ล้มกระดาน” ย่อมมีอยู่เสมอ นี่คือปัญหาร้ายแรงของช่วงหยั่งรากมั่นคงที่เราต้องหาวิธีจัดการ เพื่อความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

ทำอย่างไรให้ทุกฝ่ายยินยอมอยู่ใต้ระบอบประชาธิปไตย ไม่ออกมาเคลื่อนไหวทำลายโครงสร้างที่ค้ำจุนระบอบดังกล่าว เพื่อตอบคำถามนี้ เราพึงเข้าใจก่อนว่า ทุกการกระทำล้วนมีผลได้ผลเสียแตกต่างกัน

เมื่อจะดำเนินการอะไรสักที ปัจเจกบุคคลย่อมชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบระหว่างผลได้ผลเสียของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้ แล้วจึงค่อยตัดสินใจเดินตามทางเลือกที่คาดว่าจะให้ผลประโยชน์สูงสุด ขณะที่เกมการเมืองนั้นก็เช่นเดียวกัน ตัวแสดงต่างถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ มุ่งคิดคำนวณ และเลือกทำเฉพาะแต่สิ่งที่สนองความต้องการของตนได้มากที่สุด ความยินยอมที่ตัวแสดงแต่ละตัวมีต่อระบอบประชาธิปไตย จึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าเราแบ่งการผลประโยชน์นี้ได้ ก็เท่ากับว่า เราสามารถส่งอิทธิพลเหนือแนวโน้มที่ตัวแสดงจะออกมาล้มล้างระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อต้องรับมือกับระบอบประชาธิปไตย ตัวแสดงเลือกได้ระหว่าง “ยินยอม” กับ “ต่อต้าน” และเพื่อชักนำไม่ให้ตัวแสดงตัดสินใจเลือกอย่างหลัง เราควรทำให้การต่อต้านกลายเป็นทางเลือกที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” โดยเราอาจ (๑) เพิ่มพูนให้ผลเสียจากการต่อต้านนั้นมีมากจนเกินรับไหว หรือ (๒) ตัดทอนให้ผลได้จากการต่อต้านนั้นเหลืออยู่น้อยจนหมดความคุ้มค่า (แผนภาพที่ ๒) ทั้งสองนี้คือแนวทางกว้างๆ ที่เราสามารถแก้ปัญหारेื่องความยินยอมดังที่จะขยายความต่อไป แนวทางที่หนึ่งยึดการป้องปรามเป็นหลัก ขณะที่แนวทางหลังจะเน้นหว่านล้อมจูงใจตัวแสดง

แผนภาพที่ ๒ ทางเลือกที่ตัวแสดงมีต่อระบอบประชาธิปไตย



^๕ ขณะที่บทความชิ้นนี้ถูกเขียน การสอบสวนกำลังดำเนินไปภายใต้ประธานาธิบดีคนใหม่ ดู BBC (11 January 2015)

สำหรับแนวทางแรก เมื่อเรามุ่งเพิ่มพูนผลเสียที่ตัวแสดงแต่ละตัวจะต้องเผชิญเวลาซึ่งข้อต่อต้านระบอบประชาธิปไตย นั้นแปลว่า เรากำลังพยายามควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงผ่านเงื่อนไขเรื่องต้นทุนคือทำให้พวกเขาเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์จากการต่อต้าน โดยในการนี้ เราจำต้องเอาบทลงโทษมาใช้เป็นเครื่องมือ กล่าวคือ หากปราศจากบทลงโทษผู้ที่ต่อต้านระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีผลเสียอะไรให้ต้องขังใจ หรือถ้าบทลงโทษเบาเกินไป ก็เท่ากับว่าผลเสียนั้นไม่สูงพอป้องปรามตัวแสดง ท้ายที่สุด เราจึงต้องมีบทลงโทษ และต้องเป็นบทลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นด้วย ทุกวันนี้ นานาประเทศได้วางบทลงโทษไว้ยับยั้งไม่ให้ผู้ใดมาท้าทายกติกาของระบอบประชาธิปไตยโดยมีตั้งแต่โทษสถานเบาอย่างการเรียกค่าปรับไปจนถึงโทษสถานหนักอย่างการตัดสิทธิทางการเมือง การจำคุก หรือกระทั่งการประหารชีวิต (ดูเพิ่มเติม Loewenstein 1937: 644-656) แต่ถึงอย่างไร แม้เป็นวิธีที่แพร่หลาย เท่าที่ผ่านมากลับปรากฏว่าการอาศัยบทลงโทษยังมีจุดอ่อนที่เราไม่อาจมองข้ามได้ ดังที่เกริ่นไปข้างต้น ตัวแสดงมักมีอำนาจไม่เท่ากัน ในความเป็นจริง บ้างมีอำนาจมาก บ้างมีอำนาจน้อย คำถามจึงตามมาว่า ถ้าผู้ก่อปัญหาเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจล้นพ้น อย่างรัฐบาล กองทัพ หรือนายทุนใหญ่ แล้วใครกันที่จะสามารถเอาตัวแสดงเหล่านี้มาลงโทษ อำนาจเหนือกว่าจะมาจากไหน^๖ ในแง่นี้ บทลงโทษจึงอาจไม่สามารถยกระดับผลเสียได้พอป้องปรามตัวแสดงทุกกลุ่ม ต่อให้มองครม.มากำกับดูแลด้วยก็ตาม (Niskanen 1990: 55-56) เราเห็นกรณีแบบพลเอก Pervez Musharraf ของปากีสถาน หลังมีแนวโน้มถูกห้ามลงสมัครรับเลือกตั้ง เขาก็ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ แล้วตั้งรัฐบาล

ทหารขึ้นปกครองประเทศแทน ไม่มีใครหยุด พลเอก Musharraf ได้ ส่วนเรื่องบทลงโทษยิ่งไม่ต้องไปพูดถึง อันที่จริง ศาลสูงสุดได้ตัดสินให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผลคือทางกองทัพเข้าจับกุมบรรดาผู้พิพากษาของศาลสูงสุดถึงที่ทำงาน จึงยากที่จะปฏิเสธว่า เมื่อเป้าหมายคือตัวแสดงที่ทรงอำนาจ เรามักต้องเผชิญกับปัญหาการบังคับใช้ (Enforcement problem) ทำให้บทลงโทษขาดความน่าเชื่อถือ และส่งอิทธิพลต่อเนื่องไปบนทอนผลเสียของการฝ่าฝืนกฎให้มิดำกว่าที่ควร โดยไม่สำคัญว่าบทลงโทษจะถูกกำหนดไว้ให้โหดร้ายทารุณเพียงไร ทั้งนี้ เหตุการณ์ในปากีสถานหาใช่เรื่องประหลาดสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน เรายังมีกรณีคล้ายกันอีกเป็นร้อยๆ รวมทั้งจากของประเทศไทยเอง ที่คอยโต้แย้งผู้ใดก็ตามที่สรุปให้บทลงโทษเป็นมาตรการซึ่งเพียงพอควบคุมตัวแสดงไม่ให้ “แตกแถว” และประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวพ้นช่วงหยั่งรากมั่นคงไปได้

เมื่อบทลงโทษไม่อาจใช้บังคับได้เสมอไป โดยเฉพาะกับตัวแสดงที่ทรงอิทธิพล การสยบศัตรูของระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการสร้างผลเสียจึงยังมีข้อจำกัด และทำให้เราต้องพิจารณาต่อไปว่า อีกหนึ่งแนวทางที่เหลือ ซึ่งก็คือการลดทอนผลได้ของการต่อต้าน จะถูกนำมาช่วยเหลือระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านได้อย่างไร ตามคำอธิบายที่ Mittal และ Weingast (2010: 6-7) เสนอไว้ ประชาธิปไตยจะมั่นคงก็ต่อเมื่อตัวแสดงทั้งหมดมีแรงจูงใจที่จะเคารพกติกา และไขว่คว้าสิ่งที่ตนปรารถนาด้วยวิธีการภายในระบบ (ดู Boix 2003: 15) ในแง่นี้ การแก้ไข (หรือการบรรเทา) ปัญหาเรื่องความยินยอมอย่างครบวงจรจึงต้องอาศัยการวางโครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive

^๖ งานวิจัยจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นว่า แม้แต่สถาบันตุลาการ ซึ่งรับผิดชอบเรื่องบทลงโทษ ก็ยังมักก้มหัว หรือโอนอ่อนผ่อนตามตัวแสดงที่มีอำนาจมาก ดู Gløppen, Gargarella, & Skaar (2004); Helmke (2005); Rosenberg (1992)

structure) ที่เอื้อต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย คือทำให้เป็นประโยชน์มากกว่าสำหรับตัวแสดงผู้มีอำนาจที่จะยอมรับกฎ แทนที่จะแข่งข้อฝ่าฝืน โดยเราสามารถแปลงสิ่งอันพึงประสงค์ที่ตัวแสดงกลุ่มดังกล่าวจะได้รับเวลาออกไป “เล่นนอกระบบ” ให้กลายเป็นสิ่งที่พวกเขาหาได้โดยสะดวกจากการ “เล่นในระบบ” เพราะนั่นเท่ากับว่า การต่อต้านระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นทางเลือกที่ให้ผลได้ลดลง จนไม่น่าดึงดูดเมื่อเทียบกับการยินยอมยกตัวอย่างสุดโต่งให้เห็นภาพ สมมติว่า ตัวแสดง A มีอำนาจทั้งทางทุกคนในระบบ และเขามีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องให้รัฐบาลนาย X ไปประกาศใช้ ทั้งนี้ เมื่อตัวแสดง A เริ่มตระหนักว่าตนไม่อาจบรรลุสิ่งที่ต้องการผ่านช่องทางภายในระบบ เขาย่อมหันไปประเมินความเป็นไปได้ที่จะล้มกระดาน ซึ่งถ้าเราไม่สามารถหยุดยั้งตัวแสดง A ได้ด้วยบทลงโทษ วิธีการเดียวที่จะรักษาระบบไว้จึงอยู่ที่การจูงใจตัวแสดง A ด้วยการสร้างช่องทางพิเศษซึ่งจะช่วยรับประกันความสำเร็จของเขา (อย่างน้อยก็ระดับหนึ่ง) ในการผลักดันนโยบาย X ภายในระบบ สรุปสั้นๆ คือเราพึงทำให้ตัวแสดง A สูญเสียความจำเป็นต่อล้มกระดาน เพื่อป้องกันไม่ให้ระบบถูกแทนที่ด้วยอำนาจ “เถื่อน” ของเขา ทั้งหมดนี้สะท้อนตรรกะพื้นฐานเวลานำผลได้มาซึ่งรับประกันความยินยอม เราจะเห็นว่า เป้าหมายคือการออกแบบระบอบประชาธิปไตยให้เป็นประโยชน์ขึ้นในสายตาของผู้ทรงอำนาจที่มีท่าทีจะแหกกฎ ไม่ให้ผลได้ของการต่อต้านนั้นสูงล่อใจเกินไป เพราะถ้าทำเช่นนั้นได้ โอกาสที่ประชาธิปไตยจะอยู่รอดตลอดระยะเปลี่ยนผ่านย่อมเพิ่มขึ้น สวนทางกับแนวโน้มการเกิดความพยายามบ่อนทำลาย

สถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก: ความหมายและความสำคัญในระยะเปลี่ยนผ่าน

หลังเล็งเห็นความจำเป็นของโครงสร้างแรงจูงใจที่เอื้ออำนาจ คำถามสำคัญต่อมาคือ แล้วเราจะออกแบบโครงสร้างดังกล่าวอย่างไรในรายละเอียด เงื่อนไขเรื่องผลได้ที่เราใช้รับประกันความยินยอมนั้นจะมีที่มาจากไหนกัน เพื่อหาคำตอบ เราต้องระบุให้ได้ว่า ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจกลุ่มใดที่มีแนวโน้มเคลื่อนไหวต่อต้านระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเมื่อย้อนกลับไปทบทวนคำอธิบายของ Przeworski ว่าด้วยการแข่งขันท่ามกลางความไม่แน่นอน เราจะพบว่า ตัวแสดงที่มีแนวโน้มแหกกฎก็คือตัวแสดงที่ต้องตกเป็นผู้แพ้แน่นอนว่า ผู้แพ้ในระบอบประชาธิปไตยนั้นมิอยู่ถาวร ตั้งแต่พรรคการเมืองที่ปราศัย ไปจนถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่ผิดหวัง อย่างไรก็ตาม ผู้แพ้ที่เรามองหานั้นมิใช่ตัวแสดงที่แพ้บ้างชนะบ้างเป็นครั้งคราว หากแต่เป็นตัวแสดงที่ระบอบประชาธิปไตยไม่เปิดโอกาสให้มีวันชนะ (ดู Przeworski 1991: 19) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบริบทของระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน ก็ย่อมปรากฏชัดว่า ตัวแสดงที่เข้าข่ายข้างต้นคงหนีไม่พ้นชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (Non-elected elite) โดยทั่วไป ชาติประชาธิปไตยเกิดใหม่ต้องเผชิญกับอิทธิพลฝังรากลึกของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมตัวแสดงหลากหลายแล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ เจ้าพ่อที่ดิน ผู้ทรงอิทธิพล นายทุน หรือกระทั่งศาสนจักร แม้มีสถานะครอบงำมานาน ชนชั้นนำกลุ่มนี้กลับมีจำนวนแค่น้อยมือ ทำให้ต้องกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบทันทีที่ระบบการเมืองเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยจากเดิมที่สามารถถ่วงถ่วงคำสั่ง ก็ต้องหันมาคอยปฏิบัติตามความประสงค์ของเสียงข้างมากแทน ซึ่งนี่ไม่ได้

หมายถึงนโยบายเล็กๆ น้อยๆ เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงนโยบายที่สั่นคลอนฐานอำนาจของพวกเขา อาทิ การปฏิรูปที่ดิน การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า การสลายอิทธิพลทางการเมือง การสร้างระบบคุณธรรมในวงราชการ ฯลฯ จึงไม่แปลกที่การเปลี่ยนผ่านมักมีค่าเท่ากับการล้างแค้นในสายตาของชนชั้นนำระบอบเก่า (Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 70) อย่างงานศึกษาของ Boix (2003) ก็ชี้ว่า ระบอบประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้จากผู้มั่งคั่ง และยิ่งระบบเศรษฐกิจมีความเหลื่อมล้ำมากเท่าไร ทรัพย์สินของชนชั้นนำที่ตกเป็นเป้าก็จะมีสูงเท่านั้น ส่งผลให้พวกเขาถูกคุกคามโดยคนยากไร้ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงมักมีแรงจูงใจโดยธรรมชาติที่จะล้มระบอบ เมื่อถูกเสียงข้างมากกดดันถึงจุดหนึ่งพวกเขาก็อาจย้ายทุนออกนอกประเทศ จนนำมาซึ่งวิกฤติเศรษฐกิจ (Mainwaring 1992: 315) อาจคอยบ่อนทำลายอยู่หลังฉาก หรืออาจก่อรัฐประหารยึดอำนาจไปดื้อๆ (Acemoglu & Robinson 2006: 30) เมื่อเป็นเช่นนี้ เราย่อมมีความจำเป็นต้องจัดวางโครงสร้างแรงจูงใจให้สามารถผ่อนคลายความตึงเครียดที่ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีต่อกระบวนการตัดสินใจตามหลักเสียงข้างมาก ท้ายที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความยินยอม คงเป็นเรื่องยากที่ระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านจะปฏิเสธสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก

ดังที่คงพอจะได้จากชื่อ “สถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก” นั้นหมายถึงสถาบันการเมืองใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอำนาจสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย หากแต่กลับไม่มีความจำเป็นต้องสะท้อน รับผิดชอบ หรือขึ้นตรงต่อมติมหาชน อีกทั้ง

ยังอาจมีสิทธิไปทำลายสถานะสูงสุดของมติดังกล่าว โดยนิยามสถาบันประปักษ์นี้ใช้ว่าจะต้องยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามกับเสียงข้างมากเสมอไป แต่เพราะด้วยที่มา หรือเงื่อนไขการดำรงอยู่ที่เป็นอิสระจากเสียงข้างมาก จึงมีความเป็นไปได้สูงกว่าที่สถาบันดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ทางการเมืองที่ไม่สอดคล้อง หรือกระทั่งสวนทางกับเจตจำนงของผู้คนทั่วไปในสังคม โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสถาบันอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตย อย่างสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล หรือพรรคการเมือง เราสามารถพบเจอสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากได้ไม่ยาก แม้แต่ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมานาน อันที่จริง แนวคิดเรื่องสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากนั้นถือกำเนิดมาจากสหรัฐฯ คือเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายธรรมชาติของศาลสูงสุด ซึ่งมีอำนาจร่วมกำหนดทิศทางของประเทศ ทั้งที่ตนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (Bickel 1962: บทที่ 1) ในแง่นี้ สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากจึงดูคล้ายกับเป็นองค์ประกอบของการทบทวนทางตุลาการ (Judicial review) แต่ถึงอย่างไร นอกจากอำนาจตุลาการแล้ว สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากก็ยังปรากฏตัวผ่านรูปแบบอื่นอีก บ้างอยู่ในรูปองค์กร อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกแต่งตั้งบางส่วน คณะที่ปรึกษาที่สามารถกำกับรัฐบาลวุฒิสภาในระบบสหพันธรัฐที่ไม่สะท้อนสัดส่วนประชากร ฯลฯ ขณะที่บ้างก็อยู่ในรูปกฎเกณฑ์ เช่น ระบบเลือกตั้งที่มีสภาพบิดเบือน อำนาจยับยั้ง (Veto power) ของตัวแสดงบางกลุ่ม เกณฑ์ลงมติที่ใช้เสียงข้างมากแบบพิเศษ การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย การจำกัดอำนาจรัฐบาลที่ประชาชนเลือกมา ฯลฯ (Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 72)^๗ สอดคล้องกับนิยามที่ให้ไว้ สถาบันเหล่านี้มีธรรมชาติร่วมกันคือคอยยับยั้งไม่ให้กระบวนการกำหนดนโยบาย

^๗ ในบางกรณี สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากยังรวมไปถึงองค์กร หรือกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจ คือมุ่งจำกัดอำนาจตัดสินใจที่เสียงข้างมากมีเหนือนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (ดู O'Donnell & Schmitter 1986: 46-47)

ของรัฐต้องดำเนินไปตามหลักเสียงข้างมากแบบไร้เงื่อนไข ทำให้ตัวแทนเสียงข้างมากผลักดันวาระได้ลำบากขึ้น หรืออาจถึงขั้นดำเนินการอะไรไม่ได้เลยในบางกรณี ทั้งนี้ คงพอกล่าวได้ว่า นี่เป็นเงื่อนไขปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ยึดมั่นในอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนุญ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของชาติประชาธิปไตยเต็มตัวมุ่งเก็บสถาบันปรีกษเสียงข้างมากไว้เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ (Barendt 1998: 21-25) ชาติประชาธิปไตยเกิดใหม่กลับมีเหตุผลที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงสำหรับการดำรงอยู่ของสถาบันดังกล่าว

ภายใต้บริบทเฉพาะของระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน สถาบันปรีกษเสียงข้างมากอาจใช้ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความยินยอมในหมู่ตัวแสดงที่ไม่มีวันสะทกสะท้านต่อบทลงโทษ สถาบันดังกล่าวสามารถถ่ายโอนอำนาจกำหนดนโยบายบางส่วนจากเสียงข้างมากมาไว้ในมือของตัวแสดงที่ทรงอิทธิพล ซึ่งย่อมเท่ากับเป็นการลดทอนผลได้ที่ตัวแสดงกลุ่มหลังจะได้รับเวลาฝ่าฝืนกฎไม่ให้สูงละอโจนเกินไป เหตุเพราะพวกเขามี “อภิสิทธิ์” ไว้ใช้สนองความต้องการของตนแล้วในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องไปออกแรงล้มกระดาน อภิสิทธิ์ที่ว่านี้อาจเป็นอำนาจริเริ่มนโยบาย อำนาจเห็นชอบนโยบาย หรืออำนาจยับยั้งนโยบาย แล้วแต่ว่าแรงจูงใจที่ใช้นั้นจำเป็นต้องมีความเข้มข้นแค่ไหน อนึ่ง พึงเน้นย้ำแต่เนิ่นๆ ด้วยว่าการมีสถาบันปรีกษเสียงข้างมากเพื่อให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลบางกลุ่มนั้นหาใช่เรื่องดีสำหรับระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวผ่านช่วงหยั่งรากมั่นคงมาแล้ว (ดู Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 73) ตามหลักที่ถูกต้อง เราควรคิดถึงสถาบันปรีกษเสียงข้างมากในฐานะมาตรการชั่วคราวที่มีความจำเป็นเฉพาะเมื่อระบบการเมืองกำลังเผชิญกับตัวแสดงที่มีทั้งอำนาจและแรงจูงใจให้ล้มกระดาน หากขาดเงื่อนไขใดไป

ความจำเป็นนั้นย่อมหมดลงในทันที เพราะเราสามารถเอาบทลงโทษมากำราบตัวแสดงที่มีแรงจูงใจแต่ไร้ซึ่งอำนาจ และเราก็ไม่มีเหตุผลอะไรต้องไประแวงระวังตัวแสดงที่มีอำนาจมากแต่ขาดแรงจูงใจ

ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว ระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านมักมีปัญหาตึงเครียดกับชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เวลาจัดการกับตัวแสดงกลุ่มนี้ด้วยสถาบันปรีกษเสียงข้างมาก โจทย์เบื้องต้นจะอยู่ที่การออกแบบสถาบันดังกล่าวให้มีลักษณะเป็น “สถาบันเพื่อการอารักขา” (Protective institution) (Alexander 2001: 251) คือเราต้องผ่อนปรนหลักประชาธิปไตยว่าด้วยเสียงข้างมากเพื่อเปิดให้ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถปกป้องสิ่งที่ตนยึดถือเป็นผลประโยชน์พื้นฐานอันมีอาจประนีประนอมได้ ไม่ให้สิ่งเหล่านี้ถูกเอาไปตัดสินใจตัดสินชี้ขาดกันในสนามเลือกตั้ง หรือตกเป็นดุลยพินิจของตัวแทนเสียงข้างมากเมื่อเป็นเช่นนี้ “ปริมาตรที่ถูกสงวน” (Reserved domain) จึงต้องติดตามมาเป็นธรรมดา คือมีการละเว้นนโยบายบางเรื่องจากอำนาจเบ็ดเสร็จของเสียงข้างมาก เหตุเพราะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนสูงสำหรับชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยการละเว้นที่ว่าก็อาจเกิดขึ้นผ่านการจำกัดเขตอำนาจของตัวแทนเสียงข้างมาก หรือการมอบสิทธิยับยั้งเหนือบางวาระนโยบายให้แก่ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (ดู Valenzuela 1992: 64-66) ทั้งนี้ ปริมาตรที่ถูกสงวนย่อมมีความแตกต่างไปตามสถานการณ์ แล้วแต่ว่าใครคือชนชั้นนำที่ต้องคอยจูงใจ ปริมาตรที่ถูกสงวนจึงหมายถึงนโยบายป้องกันประเทศในบางกรณี และอาจหมายถึงนโยบายเศรษฐกิจ หรือนโยบายเรื่องเชื้อชาติในกรณีอื่นๆ เมื่อพิจารณาเหตุผลรองรับ เวลาตั้งนโยบายที่มีความสำคัญยิ่งยวดต่อชนชั้นนำออกจากพื้นที่การเมืองของเสียงข้างมาก เราย่อมสามารถทำให้ชนชั้นนำนั้นวางใจในระดับหนึ่งว่า ตนจะไม่ถูกดื้อนให้

จนมุม หรือถูกบังคับให้ทำสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งนี่ถือเป็นเงื่อนไขใหญ่ เพราะถ้าเราปล่อยให้ชนชั้นนำหวาดระแวง หรือถูกบีบคั้นจนตกอยู่ในสภาพ “หลังชนฝา” พวกเขาจะยอมดิ้นรนขัดแย้งด้วยทุกวิถีทาง แม้กระทั่งการบ่อนทำลาย หรือโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงเป็นเสมือนหลักประกันของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เปิดโอกาสให้พวกเขาสามารถรักษาผลประโยชน์ด้วยอภิสิทธิ์ที่รับไป แทนที่จะใช้วิธีการนอกกติกา ทำร้ายที่สุด การเมืองก็จะถูกจำกัดความเสี่ยงไม่ให้มีเดิมพันสูงเกินจนเข้าข่ายเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ การแข่งขันขับเคลื่อนยังคงดำเนินต่อไป แต่จะไม่ไปไกลถึงขั้นเผชิญหน้ากันอย่างเต็มรูปแบบ (ดู เฟิงอ้าง: ๘๔) ทั้งหมดนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Alberts, Warshaw, และ Weingast (2012: 70) ที่ว่า การเปลี่ยนผ่านที่ประสบความสำเร็จล้วนเป็นผลของดุลอำนาจระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่างๆ และ “กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยก็มักเกี่ยวข้องกับ การต่อรองทางรัฐธรรมนูญที่ลดเดิมพันด้วยการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ครองอำนาจเดิม”

อันที่จริง สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยได้ นับตั้งแต่ก่อนช่วงหยั่งรากมั่นคงเสียด้วยซ้ำ กล่าวคือ เวลาผู้ปกครองเผด็จการจะคิดอ่อนข้อเปิดทางให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย พวกเขาต้องเปรียบเทียบผลประโยชน์ของการกระทำดังกล่าว ต่อให้มีคนมากล้นออกมาชุมนุมประท้วง ผู้ปกครองก็ต้องประเมินว่า จะอ่อนผ่อนตามดี หรือจะปราบปรามด้วยกำลังดี ทางที่ให้ผลประโยชน์มากที่สุด (หรือช่วยให้เสียผลประโยชน์น้อยสุด) ย่อมเป็นทางที่ถูกเลือกในตอนจบ เช่นที่ Dahl (1971: 15) ระบุไว้ “ยิ่งต้นทุนของการกดขี่มีสูงกว่า

ต้นทุนของการอดกลั้นเท่าไร โอกาสปรากฏตัวของระบอบที่ยอมรับการแข่งขันย่อมมีเพิ่มมากขึ้น” (ดูเพิ่มเติม Gillespie 1991: 4; Mainwaring 1992: 323-324; Marks 1992: 397-405) ข้อสรุปทำนองนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้เลยเมื่อข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า มีอยู่น้อยครั้งมากที่มวลชนจะโค่นล้มระบอบเผด็จการได้สำเร็จ^๔ ต่อให้เป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำ ผู้ปกครองก็มักรักษาความได้เปรียบของตนไว้ได้ไม่มากนักน้อย (Gillespie 1991: 2, 131; Linz 1990: 151; Riedl 2014: 11-12) การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยจึงมักต้องถูกนำร่องด้วยการเจรจาสร้างข้อตกลง (Pact) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งอยู่ที่การจำกัดความเสียหายที่กลุ่มอำนาจเดิมจะต้องเผชิญหลัง “ลงจากหลังเสือ” ยกตัวอย่าง หากการเปลี่ยนผ่านหมายความว่า ตนจะต้องตกกระกำลำบาก ถูกยึดทรัพย์ ถูกตามรังควาน หรือกระทั่งถูกดำเนินคดี ผู้นำเผด็จการย่อมเลือกสู้ให้ถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อปราศจากข้อตกลง การเปลี่ยนผ่านย่อมเป็นเรื่องยาก และมักมาพร้อมกับเหตุการณ์นองเลือด (ดู Casper & Taylor 1996: บทที่ 1; O'Donnell & Schmitter 1986: 37; Przeworski 1991: 53) นอกจากนี้ ข้อตกลงก็ยังอาจส่งผลต่อการเมืองระหว่างคณะผู้ปกครองด้วยกันเอง ในบางกรณี ข้อตกลงได้เพิ่มอำนาจต่อรองของ “ผู้นำสายพิราบ” ช่วยให้พวกเขามีเครื่องมือต่อรองกับ “ผู้นำสายเหยี่ยว” ที่เน้นจุดยืนแข็งกร้าวต่อการปฏิรูปใดๆ (ดู Colomer 1991: 1285; Przeworski 1991: 68) ทำายที่สุด ข้อตกลงจึงไปสร้างโอกาสที่ระบบการเมืองหนึ่งๆ จะเริ่มต้นเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย และที่สำคัญคือ ข้อตกลงเหล่านั้นยังมักมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลักด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ และปิดทางไม่ให้ถูก

^๔ Svobik (2012: 5) สำรวจช่วงปี ค.ศ. ๑๙๔๖-๒๐๐๘ แล้วพบว่า มีระบอบเผด็จการแค่ร้อยละ ๑๑ เท่านั้นที่ต้องล่มสลายเพราะการลุกฮือของประชาชน ขณะที่ มีระบอบเผด็จการถึงร้อยละ ๖๘ ที่หมดอำนาจเพราะการก่อรัฐประหาร

แก้แค้น ผู้ปกครองที่กำลังก้าวลงจากอำนาจอาจเก็บตำแหน่งสำคัญไว้ให้พวกพ้องตน อาจตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมากำกับรัฐบาล อาจส่งนโยบายบางอย่างเรื่องไม่ให้ใครมาแตะต้อง หรืออาจนิรโทษกรรมตนเองเอาดีๆ ต่อให้ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วย (Acemoglu & Robinson 2006: 34; O'Donnell & Schmitter 1986: 39-40) ดังข้อสังเกตของ Wright และ Escrib-Folch (2012: 285) ชนชั้นนำของระบอบเผด็จการจะพร้อมสละอำนาจผูกขาดมากขึ้นเมื่อพวกเขาได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่กำลังมาแทนที่ อย่างในแอฟริกา ผู้นำเผด็จการมักยอมเปิดเสรีทางการเมืองหลังได้วางระบบเลือกตั้งที่เอื้อต่อพรรคในสังกัดตนแล้ว (เพ็ญอ้าง: ๒๘๔)^๙

ต่อมาหลังประเทศเคลื่อนเข้าสู่ช่วงหยั่งรากมั่นคง สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากก็ยังสามารถเป็นปัจจัยที่ช่วยประคับประคองไม่ให้ระบอบประชาธิปไตยล่มลงกลางคัน สถาบันดังกล่าวอาจปรับบทบาทจากการโน้มน้าวให้ชนชั้นนำยอมรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การจงใจให้พวกเขายู่กับการเปลี่ยนผ่านต่อไป ไม่คิดย้อนไปหาระบอบเก่า สอดคล้องกับที่ Peeler (1992: 83) เสนอว่าระบอบประชาธิปไตยต้องดึงทุกฝ่ายที่สามารถก่อความวุ่นวายเข้ามาร่วม โดยเฉพาะในสังคมที่แตกแยกหนัก หลักเสียงข้างมากอาจไปกระตุ้นความขัดแย้ง^{๑๐} เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากจึงยิ่งทวีความสำคัญ ในฐานะองค์ประกอบของข้อตกลงซึ่งคอยจงใจชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งให้ยอมเล่นในระบบสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากสามารถมีส่วนคำจุนเสถียรภาพตลอดช่วงหยั่งรากมั่นคง ช่วยหลีกเลี่ยงการขับเคี่ยวที่รุนแรงเกินไปสำหรับระบอบประชาธิปไตยที่

เพิ่งเริ่มทำงาน และยังไม่ฝังรากลึก ทั้งในแง่โครงสร้างและในแง่ค่านิยมของสังคม หรือถ้าพูดอย่างรวบรัดคือสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากอาจช่วย “ซื้อเวลา” ให้ระบอบประชาธิปไตยได้พอตั้งตัวก่อนเผชิญแรงกดดัน (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 20-24; O'Donnell & Schmitter 1986: 41-42; Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 71; Przeworski 1991: 90)

สถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก ในภาคปฏิบัติ: กรณีศึกษา จากอุรุกวัย ชิลี และโปรตุเกส

เมื่อพิจารณาตรรกะพื้นฐานเป็นที่เรียบร้อย เราก็ควรหันมาทบทวนผลที่เกิดขึ้นจริงจากการนำสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไปใช้ ตลอด ๓-๔ ทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลกสามารถปลดแอกตนเองจากระบอบเผด็จการได้สำเร็จ แม้มีความแตกต่างกันไม่น้อย แต่พอศึกษารายละเอียด เราก็จะพบว่า ความสำเร็จของหลายประเทศนั้นแขวนอยู่กับสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก ทั้งในแง่ที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้ และในแง่ที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพติดตามมา อย่างไรก็ตาม เพื่อความกระชับ บทความชิ้นนี้จะนำกรณีตัวอย่างมาเสนอโดยสังเขปเพียง ๓ กรณีเท่านั้น คือ อุรุกวัย ชิลี และโปรตุเกส หลังพิจารณาประเทศเหล่านี้แล้ว เราน่าจะเห็นภาพของสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากที่เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งกว่าเดิม

^๙ งานวิจัยของ Riedl (2014) ถึงขั้นสรุปว่า การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่ถูกควบคุมโดยอดีตผู้นำเผด็จการจะนำมาซึ่งระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคดังกล่าวช่วยให้เกิดการแบ่งขั้ว และความเป็นปึกแผ่นในหมู่พรรคฝ่ายค้าน

^{๑๐} สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไม่เพียงแต่สามารถจงใจชนชั้นนำให้อยู่กับระบอบประชาธิปไตย หากยังอาจช่วยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งภายในสังคม โดยเฉพาะระหว่างผู้คนที่มีความนิยม เชื้อชาติ หรือศาสนาแตกต่างกัน (ดู Lijphart 1977: 25-38)

เริ่มต้นจากอูรุกวัย หลังกองทัพเข้ายึดอำนาจในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ประเทศก็ตกอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการไปเป็นเวลากว่าทศวรรษ แม้มีการเลือกตั้ง แต่ทุกอย่างก็ถูกควบคุมใกล้ชิด รัฐบาลพยายามจำกัดสิทธิเสรีภาพของศัตรูทางการเมือง พร้อมแทรกแซงสื่อด้วยความกระตือรือร้น ถ้าใช้คำของ Schedler (2006) เราคงสรุปได้ว่า อูรุกวัยสมัยนั้น คือ “ระบอบเผด็จการที่มีการเลือกตั้ง” (Electoral authoritarianism) ระบอบดังกล่าวสามารถครองอำนาจได้อย่างมั่นคง จนกระทั่งเผชิญปัญหาเศรษฐกิจ หลังเข้าสู่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ผลคือรัฐบาลหันมาลองปฏิรูปการเมืองเพื่อผ่อนคลายแรงกดดัน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ท้ายที่สุด สภาวะชะงักงันจึงติดตามมา รัฐบาลเผด็จการไม่อาจผลักดันการปฏิรูปตามแนวทางตน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่มีวิกฤตอะไรที่รุนแรงพอบีบให้พวกเขาลงจากอำนาจ กลุ่มต่อต้านนั้นอ่อนแอเกินกว่าจะทำลายกองทัพแบบซึ่งหน้า อย่างไรก็ดี พอถึงกลางปี ค.ศ. ๑๙๘๔ กองทัพได้เปิดการเจรจากับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จนบรรลุเป็น “ข้อตกลงสโมสรทหารเรือ” (Naval Club Pact) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านกลับสู่ประชาธิปไตย เพื่อรับประกันว่าทางกองทัพจะสละอำนาจ และยินยอมให้รัฐบาลพลเรือนเข้ามารับช่วงปกครองประเทศ ข้อตกลงดังกล่าวปฏิเสธหลักอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนด้วยการบังคับให้ประธานาธิบดีต้องเลือกตั้งผู้บัญชาการเหล่าทัพจากรายชื่อที่พวกนายพลเสนอมาเท่านั้น หรือพูดอีกแบบคือ ตำแหน่งสำคัญในกองทัพได้กลายเป็นปริมณฑลที่ถูกสงวน นอกจากนี้ ข้อตกลงยังอนุญาตให้มีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) ต่อไป โดยมีประธานาธิบดีเป็นผู้ดูแล สภาดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญของกองทัพตลอดสมัยเผด็จการที่แล้วมา

ท้ายที่สุด หลังการเลือกตั้งเสรีช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประธานาธิบดีคนใหม่ก็ออกกฎหมายละเว้นไม่ให้มีการดำเนินคดีกับทหารที่ถูกกล่าวหาว่าเคยละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีต แม้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ แต่มาตรการทั้งหมดที่ใช้ “ซื้อใจ” กองทัพไม่ให้ระแวงเสียงข้างมากก็พิสูจน์แล้วว่าประสบผล จวบจนปัจจุบัน อูรุกวัยยังคงเป็นประชาธิปไตย และยังไม่เคยมีรัฐประหารเกิดขึ้นอีกเลยหลังจากการเปลี่ยนผ่าน (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 23; Przeworski 1991: 90)^{๑๑}

กรณีถัดมาที่น่าสนใจคือชิลี หลายคนคงทราบดีว่า ชิลีเคยถูกปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารที่มีพลเอก Augusto Pinochet เป็นผู้นำ เมื่อมองในเชิงเปรียบเทียบ ระบอบเผด็จการของชิลีนั่นค่อนข้างเลวร้ายกว่ากรณีทั่วไป คือเป็นเผด็จการเต็มรูป ไม่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองถูกยุบ แคมป์มีการกวาดล้าง ผู้เห็นต่างด้วยกำลัง ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๙๐ ที่พลเอก Pinochet ครองอำนาจ มี “ผู้สูญหาย” ด้วยน้ำมือของรัฐราว ๓,๐๐๐ คน และมีอีกกว่า ๓๕,๐๐๐ คนที่ถูกจับตัวมาทรมาน เหตุเพราะความโหดร้ายทารุณเช่นนี้ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในชิลีจึงอาศัยสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งกว่าในอูรุกวัย หลายเท่าตัว กองทัพ และกลุ่มทุนฝ่ายขวาที่ร่วมกับพลเอก Pinochet ต่างกลัวการล้างแค้นที่อาจจะตามมา ผลคือ เมื่อการเปลี่ยนผ่านเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ขนชั้นนำของระบอบเก่าต่างได้รับอภิสิทธิ์จึงเป็นรายการยืดยาว เริ่มจากพลเอก Pinochet เอง แม้สละตำแหน่งประธานาธิบดี เขาก็ยังเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดต่อไปอีกถึง ๘ ปี ส่วนทางกองทัพ นอกจากจะรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีใดๆ แล้ว ก็ยังสามารถขึ้นนำการเมืองผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้สิทธิ

^{๑๑} สำหรับงานวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของอูรุกวัย ดู Gillespie (1991)

แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน ๑ ใน ๔ ของทั้งหมด และที่สำคัญคือ รัฐบาลจะไม่มีอำนาจมาอยู่กับกิจการในกองทัพ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง และโครงสร้างบังคับบัญชา มีפקกล่าวถึงข้อกำหนดที่ห้ามอบผลกำไรจากอุตสาหกรรมทองแดงแก่กองทัพชิลีทุกปีในอัตราร้อยละ ๒๐ ขณะเดียวกัน กลุ่มทุนฝ่ายขวาก็ได้หลักประกันด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาจะถูกห้ามไม่ให้เพิกถอน หรือสอบสวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นช่วงปลายสมัยพลเอก Pinochet และที่ดูแปลกเป็นพิเศษคือ สิทธิแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางยังคงตกเป็นของกองทัพ (Przeworski 1991: 78) ทั้งหมดนี้คือองค์ประกอบหลักๆ ของสถาบันปรีกซ์เสียงข้างมากที่ถูกจัดตั้งขึ้นสำหรับระยะเปลี่ยนผ่านในชิลี มติมหาชนถูกจำกัดกรอบไม่ให้มีสิทธิเหนือบางวาระนโยบาย เพื่อลดการเผชิญหน้า และจูงใจกลุ่มอำนาจเก่าให้ทำตามกติกา พอถึงทุกวันนี้ ชิลีก็ดูเป็นชาติประชาธิปไตยที่มั่นคงไปแล้ว ชนชั้นนำดั้งเดิมยังไม่เคยเคลื่อนไหวล้มกระดานอย่างจริงจัง และเหมือนกับอูรุกวัยคือ ชิลีไม่ได้ประสบกับการก่อรัฐประหารอีกเลยนับตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนเข้ามารับช่วงปกครองประเทศต่อจากกองทัพ (Casper & Taylor 1996: 9; Valenzuela 1992: 62-66)^{๑๒}

สำหรับกรณีศึกษาสุดท้ายนั้นมีบริบทที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นอยู่มากพอสมควร ภายหลัง “การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น” (Carnation Revolution) ในปี ค.ศ. 1974 อันเป็นเหตุการณ์ที่ทางกองทัพออกมาล้มล้างอำนาจเผด็จการของรัฐบาลพลเรือน โปรตุเกสก็ตกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย การแบ่งขั้วซ้ายขวาได้แพร่กระจายไปทั่วทุกซอกมุมของสังคม ไม่เว้นแม้แต่กองทัพที่แตกแยกออกเป็นเสี่ยงๆ ทำให้มีโอกาสเกิดสงครามกลางเมืองได้ทุกขณะ ผู้นำอนุรักษนิยมภายในกองทัพถูกนายทหารฝ่ายซ้ายขับไล่ด้วยกำลัง ก่อน

ความตึงเครียดจะบานปลายเป็นการสู้รบในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ซึ่งยุติลงด้วยชัยชนะของกลุ่มทหารสายกลางที่มีพันตรี Ernesto Melo Antunes เป็นแกนนำ หลังจากนั้น สภาวะอนาธิปไตยจึงค่อยๆ คลายตัวจนนำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๗๖ (Opello 1991: บทที่ 6) กฎหมายสูงสุดฉบับนี้ก่อให้เกิดรัฐบาลพลเรือนชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๒๐ จึงถือว่าโปรตุเกสได้เข้าสู่ช่วงหยั่งรากมั่นคงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นก็ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถาบันปรีกซ์เสียงข้างมาก กองทัพโปรตุเกสเห็นตัวเองในฐานะ “ผู้คุ้มครองระบอบประชาธิปไตย” จากพรรคการเมืองหัวรุนแรง ไม่ว่าที่เป็นพวกตลกขบ หรือซ้ายสุดโต่ง เมื่อเป็นเช่นนั้น กองทัพจึงยื่นกรณापฎิเสธระบบการเมืองใดก็ตามที่ไม่รองรับบทบาทของตน รัฐธรรมนูญเลยมาพร้อมกับองค์กรพิเศษที่ใช้ชื่อว่า “สภาแห่งการปฏิวัติ” (Council of the Revolution) ซึ่งมีสมาชิกแทบทั้งหมดเป็นนายทหาร สภาดังกล่าวจะคอยให้คำแนะนำประธานาธิบดี อีกทั้งสามารถออกกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากฎหมายจากรัฐสภา และยังครองสิทธิชี้ขาดด้วยว่า กฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สรุปคือ สภาแห่งการปฏิวัติทำให้การเมืองทั้งระบบถูกกำกับดูแลอย่างเป็นทางการโดยกองทัพ อันที่จริง ก่อนการเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๗๖ พรรคการเมืองหลักๆ ยังให้สิทธิคัดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแก่สภาแห่งการปฏิวัติด้วย จนตำแหน่งนั้นตกเป็นของพันเอก Antnio Ramalho Eanes ไปในที่สุด (Lobo, Pinto, Magalhes 2011: 27; Maxwell 1995: 158-160) แต่ถึงกระนั้น แม้ไม่อาจเดินตามหลักเสียงข้างมากอย่างเต็มตัว โปรตุเกสก็พัฒนาประชาธิปไตยไปได้แบบก้าวกระโดด และสามารถเอาตัวรอดจากปัญหาเรื่องความยินยอม ณ

^{๑๒} สำหรับสถาบันปรีกซ์เสียงข้างมากในชิลีโดยละเอียด ดู Alberts, Warsaw, & Weingast (2012: 87-94)

ทุกวันนี้ คงมีน้อยคนที่กล้าปฏิเสธว่า โปรตุเกสคืออดีตชาติเผด็จการที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย^{๑๓}

แม้มีรายละเอียดที่ต่างกัน กรณีศึกษาข้างต้นล้วนยืนยันบทบาทของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในฐานะเครื่องมือไว้ใช้จูงใจจนขั้นนำไปห้อมรับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน นอกจากกรณีเหล่านี้แล้ว เรายังมีประเทศอื่นๆ อีกไม่น้อยที่เคยนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปใช้ในระหว่างระยะเปลี่ยนผ่าน โปแลนด์ปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ต้องอ่อนข้อให้พวกคอมมิวนิสต์ได้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเกินครึ่ง อีกทั้งมีสิทธิชี้ขาดนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง มิฉะนั้น คงเป็นไปได้ที่กลุ่มอำนาจเก่าจะยอมให้ประเทศเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Przeworski 1991: 78) ในจอร์เจียขณะเปิดเสรีทางการเมืองช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ได้วางระบบเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์แก่บางพรรค แคมยังเพิ่มอำนาจของศาลสูงสุด เพราะต้องเอาใจกองทัพไม่ให้ออกมาสร้างปัญหา (Casper & Taylor 1996: 105-109) หรือแอฟริกาใต้ตอนยุติการแบ่งแยกสีผิว (Apartheid) ก็มีข้อกำหนดจัดสรรที่นั่งในคณะรัฐมนตรี และการปรับเปลี่ยนระบบภาษี เพื่อให้ชนชั้นนำผิวขาวมั่นใจว่าตนจะไม่ถูกคุกคามภายหลังจากชนพื้นเมืองผิวดำที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ^{๑๔} (Acemoglu & Robinson 2006: 207-211) ท้ายที่สุด เราจึงไม่อาจมองข้ามความเป็นไปได้ที่สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะช่วยค้ำจุนประชาธิปไตยให้สามารถตั้งตัว ไม่ถูกทำลายจนล่มสลายลงก่อนมีโอกาสหยั่งราก หากถูกออกแบบมาอย่างเหมาะสม สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากย่อมเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ปัญหาของประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน

แนวทางที่ไม่รับประกัน ผลสำเร็จ: เงื่อนไขและ ข้อจำกัดของสถาบัน ปรปักษ์เสียงข้างมาก

ต่อให้ยอมรับความเป็นไปได้ เราก็จำเป็นต้องตระหนักด้วยว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นหาใช่เครื่องมือที่สมบูรณ์แบบ สถาบันดังกล่าวยังมีความตึงเครียดภายในตัวสูง แคมมักมีศักยภาพไม่เพียงพอรักษาระบอบประชาธิปไตยโดยลำพัง และในบางสถานการณ์ก็อาจไม่มีทางถูกนำมาใช้ได้เลย ท้ายที่สุด เราจึงควรเข้าใจว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยังต้องประสบกับปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ปัญหาในเชิงหลักการ ปัญหาในเชิงดุลยภาพ และปัญหาในเชิงปฏิบัติ เริ่มจากปัญหาแรก หลายคนคงรู้สึกขัดแย้งบ้างว่า หากประชาธิปไตยหมายถึงรูปแบบการปกครองที่เสียงของทุกคนมีน้ำหนักเท่ากัน แล้วเราจะยอมรับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากได้อย่างไร อภิสิทธิ์ของชนชั้นนำดูเหมือนมรดกของระบอบเผด็จการที่คอยบั่นทอน มากกว่าจะส่งเสริมประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ตรรกะที่ยังมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ระยะเปลี่ยนผ่านก็ย่อมไม่มีวันสิ้นสุดลง สถาบันดังกล่าวจะเป็นตัวถ่วงที่ยับยั้งไม่ให้ระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาต่อไปจนถึงขีดสุด อย่างไรก็ดี แม้ไม่อาจบอกปิดความมียกย่องเชิงหลักการ เราพึงระลึกไว้เสมอว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะถูกใช้เป็นแค่มาตรการชั่วคราวเท่านั้น เวลาออกแบบโครงสร้างทางสถาบันเพื่อระบอบประชาธิปไตย เราต้องคำนึงถึงเรื่องหลักการภายใต้ความเป็นจริงทางการเมือง เราต้องรู้ว่า อะไรคือสิ่งที่ควรจะเป็น

^{๑๓} สำหรับงานศึกษาเรื่องการเปลี่ยนผ่านของโปรตุเกสโดยเฉพาะ ดู Linz & Stepan (1996)

^{๑๔} นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่นอีก อาทิ บราซิล สเปน โคลอมเบีย อาร์เจนตินา ฯลฯ ดู Alberts, Warshaw, & Weingast (2012: 73-74) Burton, Gunther, & Higley (1992a: 325) Casper & Taylor (1996: 109-113)

พร้อมกับตระหนักว่า อะไรคือสิ่งที่เป็นไปได้ ถ้าสังคมยังประกอบด้วยตัวแสดงผู้ทรงพลังที่มีแรงจูงใจให้ล้มระบอบ การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มองข้ามข้อเท็จจริงนี้ไปย่อมลงเอยด้วยหายนะ แนวทางที่ยั่งยืนกว่าคือ เราต้องยอมรับความเป็นจริง และออกแบบระบบให้ประชาธิปไตยพอมีโอกาสตั้งตัว เราไม่ควรก้าวไปแบบให้ได้ทุกอย่างในทีเดียว และต้องไม่คาดคั้นกลุ่มอำนาจต่างๆ แบบไร้ขอบเขต มิฉะนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นย่อมมีศัตรูมากเกินรับไหว (ดูเพิ่มเติม Levine 1987: 103) สรุปคือ ผู้ออกแบบพึงหาจุดสมดุลระหว่างอำนาจของเสียงข้างมากกับอำนาจของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ต้องให้อำนาจทั้งสองสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติในบางกรณี เราจึงต้องเลือกว่าจะเอาระบบที่เป็นประชาธิปไตยครอบคลุม แต่เสี่ยงล่มสลายในเวลาอันสั้น หรือระบบที่เป็นประชาธิปไตยไม่เต็มร้อย แต่น่าจะอยู่รอดไปได้นาน ทางเลือกหลังย่อมช่วยให้ประชาธิปไตยหยั่งรากได้ลึกกว่า เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอันพึงประสงค์ได้มีพื้นที่พัฒนาความเข้มแข็ง และสร้างแนวร่วม (Valenzuela 1992: 69) จนไปเปลี่ยนดุลอำนาจในสังคมให้ถึงจุดที่สามารถรื้อถอนสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก โดยไม่ก่ออันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย อย่างในกรณีตัวอย่าง พอเปลี่ยนผ่านมาได้สักระยะหนึ่ง ประเทศทั้งสามก็ยกเลิกสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไปจนหมดสิ้น อูรุกวัยทยอยตัดอภิสิทธิ์ของกองทัพ ส่วนชิลีก็ไม่ต่างกัน การปฏิรูปเพิ่มเติมค่อยๆ ติดตามมาเป็นระลอก ก่อนที่ประเทศจะปลดสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก และแม้แต่พลเอก Pinochet เองก็ยิ่งถูกส่งตัวดำเนินคดี ขณะที่โปรตุเกสได้แก้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ เพื่อยุบสภาแห่งการปฏิวัติทิ้ง ก่อนทำให้ทหารอยู่ใต้อำนาจพลเรือนเป็นการถาวร ดังนั้น เหมือนที่บอกไปคือ สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากต้องเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว

เราเดินทางสู่ประชาธิปไตยด้วยเครื่องมือที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ก่อนกำจัดเครื่องมือที่เสียเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย (ดู เพิ่งอ้าง: ๗๑-๗๒; O'Donnell & Schmitter 1986: 38) ทั้งหมดเป็นไปตามเงื่อนไขความจำเป็นที่บีบให้เราต้องผ่อนปรนหลักการ สอดคล้องกับที่ Alberts, Warshaw, และ Weingast (2012: 97-98) เขียนไว้ว่า สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากช่วยกรุยทางให้เราเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้ในแบบที่การเคลื่อนตัวอย่างฉับพลันไม่อาจทำได้สำเร็จ กล่าวคือ ต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านเป็นขั้นๆ (Phased transition) บนฐานคิดที่ว่า การที่มีประชาธิปไตยบ้างนั้นดีกว่าการที่ไม่มีประชาธิปไตยเลย (Casper & Taylor 1996: 131)

สำหรับปัญหาประการที่สองนั้นจะมีสาเหตุมาจากความยุ่งยากในการออกแบบ เวลาหันไปพึ่งสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก สิ่งหนึ่งที่ต้องขบคิดคือ เราจะนำสถาบันดังกล่าวมาใช้อย่างไรให้เกิดดุลยภาพ เพราะถ้าเราออกแบบสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากให้มีความเข้มเข้มน้อยเกินไป ก็เท่ากับว่า ผลได้ที่เสนอยอมไม่พอใจตัวแสดงที่เป็นเป้าหมาย ตัวแสดงจึงยังคงมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธระบอบประชาธิปไตย ต่อให้มีสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากมารับใช้แล้วก็ตาม ยกตัวอย่างสมมติ เมื่อต้องเอาใจตัวแสดง A ด้วยอภิสิทธิ์เหนือกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ คำถามย่อมตามมาโดยทันทีว่า เราควรเอาอภิสิทธิ์แบบไหนไปใช้อะไรใจ จะเป็นอำนาจปรึกษาหารือ อำนาจร่วมตัดสินใจ อำนาจยับยั้งข้อเสนอ หรือถึงขั้นอำนาจจริมนโยบาย อภิสิทธิ์ใดบ้างที่จะมีพลังพอทำให้ตัวแสดง A ไม่คิดต่อต้านระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน การออกแบบสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากแบบเทอริสทิกให้หมดอย่างไรขอบเขตก็รังแต่จะก่อปัญหา ซึ่งอาจร้ายแรงกว่าการให้อภิสิทธิ์ไม่เพียงพอเสียด้วยซ้ำ เพราะอภิสิทธิ์ที่มากเกินไปย่อมส่งผลให้ระบบการเมือง

มีความเป็นปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งกว่าความเป็นประชาธิปไตย การเปลี่ยนผ่านจึงอาจไปลงเอยกับอำนาจผูกขาดของเสียงข้างน้อยแทน (ดู Lijphart 1977: 37) นอกจากนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่เข้มข้นเกินก็ยังมีบทหนทางต่อการถูกรื้อถอนในอนาคต จากมาตรการชั่วคราวก็อาจกลายเป็นองค์ประกอบถาวรที่สร้างแต่ภาระ (Valenzuela 1992: 58) ขณะที่กรณีศึกษาทั้งสามที่ยกมาล้วนประสบความสำเร็จในการกำจัดสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเมื่อหมดความจำเป็น เรายังมีกรณีอย่างฮอนดูรัสที่ได้ให้อิทธิพลใจแก่กองทัพ แต่แทนที่จะถูกเพิกถอนในภายหลัง อิทธิพลที่ว่างกลับฝังรากเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง และทำให้ตัวแสดงไม่น้อยหันมาผลักดันนโยบายผ่านกองทัพ มากกว่าจะอาศัยช่องทางปกติอย่างรัฐสภา หรือพรรคการเมือง ฮอนดูรัสจึงไม่อาจพัฒนาประชาธิปไตยต่อไปได้อย่างเต็มที่ (ดู Casper & Taylor 1996: 10, 13) หรือบราซิลเองก็คล้ายคลึงกัน คือมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่เข้มแข็งเกินกว่าจะรื้อถอน ขนัชนำรักษาสถาบันดังกล่าวไว้ได้ยาวนาน จนนำมาซึ่งการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก (O'Donnell 1992: 29-30, 47) ท้ายที่สุด ปัญหาเรื่องคุณภาพจึงมีลักษณะเหมือนกับที่ O'Donnell (1992: 19, 23) เปรียบเปรยไว้ว่า ความล้มเหลวอาจมาในรูปแบบ “ความตายอย่างฉับพลัน” (Sudden death) หรือไม่ก็ “ความตายอย่างเชื่องช้า” (Slow death) กล่าวคือเวลาออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ถ้าเราเสนออิทธิพลให้น้อยไป ตัวแสดงผู้ทรงอิทธิพลก็มักออกมาล้มกระดานภายในเวลาอันสั้น แต่ในทางกลับกัน ถ้าเราเสนออิทธิพลให้มากเกินไป ตัวแสดงนั้นก็อาจจะสลายโครงสร้างประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปด้วยวิถีทางในระบบแทน สรุปคือ เมื่อการออกแบบขาดคุณภาพ ระบอบประชาธิปไตยย่อมล่มสลาย แล้วแต่

ว่า จะช้า หรือเร็วก็เท่านั้น (ดูเพิ่มเติม Casper & Taylor 1996: 131; Przeworski 1991: 94)

ท้ายที่สุด ปัญหาที่สามจะเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดที่เกิดจากจุดยืนของตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในสังคม กล่าวคือ แม้การออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากให้มีคุณภาพจะไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย แต่สิ่งที่ยากลำบากยิ่งกว่าคือการทำให้อำนาจทั้งหมดหันมายอมรับสถาบันดังกล่าว โดยพื้นฐาน สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นตั้งอยู่บนการประนีประนอมระหว่างกัน ไม่มีใครที่ได้อะไรมาก หรือเสียอะไรหมด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีตัวแสดงใดที่สามารถบรรลุความต้องการสูงสุดของตน ขนัชนำดังเดิมยอมสละอำนาจผูกขาด เพื่อแลกกับหลักประกันว่าด้วยผลประโยชน์บางอย่าง ขณะที่ฝ่ายเสียงข้างมากก็จำกัดอำนาจตนเอง ไม่ให้มีสิทธิขาดเหนือทุกเรื่อง เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านดำเนินไปได้ราบรื่นขึ้น ท้ายที่สุด แต่ละฝ่ายจึงลงเอยกับทางเลือกที่ตีรองเป็นอันดับสอง (Second-best choice) (ดู O'Donnell & Schmitter 1986: 38) ซึ่งใช้จะเป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับได้เสมอไป ยิ่งในระยะเปลี่ยนผ่านที่เต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย ตัวแสดงแต่ละฝ่ายอาจประเมินสถานการณ์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อาจเชื่อมั่นในศักยภาพของตนที่จะพิชิตฝั่งตรงข้ามมากเกินไป มีพิกกล่าวถึงกระแสอารมณ์ของมวลชนที่มักเข้มข้นรุนแรง ทั้งด้วยความโมโห ความเคียดแค้น ความมุ่งมั่น ความดุดัน ฯลฯ หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมอ่อนข้อ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากย่อมกลายเป็นเครื่องมือที่ไม่มีวันถูกนำมาใช้ ต่อให้เรารู้วิธีออกแบบที่ดีที่สุดแล้วก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงต้องการสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ซึ่งก็คือบริบทที่ตัวแสดงหลักๆ ต่างเชื่อว่าตนไม่อาจเดินหน้าไปได้แบบไม่สนใจใคร เพราะนี่จะทำให้ตัวแสดงพร้อมประนีประนอมกันผ่านสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งขึ้น สรุปคือ ความพอประมาณ

ทางการเมือง (Political moderation) นับเป็นปัจจัยสำคัญ (Valenzuela 1992: 82) เหมือนในการเปลี่ยนผ่านของสเปนปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ กองทัพยอมปล่อยมือจากอำนาจเบ็ดเสร็จ ส่วนพรรคการเมืองทั้งหลายก็ละเว้นความพยายามใดๆ ที่จะแก้แค้น หรือทำหายกองทัพ เพราะตระหนักดีถึงสารพัดปัญหาที่จะต้องเกิดตามมา (Colomer 1991: 1283) หรืออย่างเวเนซุเอลาภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๕๗ กลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้เจรจากับชนชั้นนำอนุรักษ์นิยม จนจัดตั้งเป็น “รัฐบาลแห่งชาติ” ที่ใช้แนวนโยบายแบบสายกลาง (Peeler 1992: 96-98) ดังที่ Levine (1974: 103-105) วิเคราะห์คือ ตัวแสดงในเวเนซุเอลาล้วนมีประสบการณ์จากจุดยืนแข็งกร้าวในอดีต และเรียนรู้ที่จะถอยกันคนละก้าว ดังนั้น เพื่อเป็นที่ยอมรับ สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากจึงอาจต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อน บรรดาตัวแสดงจะได้หันกลับมามองที่ทัศนคติแบบเรียกร้องแต่ชัยชนะเด็ดขาด (ดู Burton, Gunther, & Higley 1992b: 14, 31; Casper & Taylor 1996: 103-104; Colomer 1991: 1300) หรืออย่างน้อยก็ให้พวกหัวรุนแรงหมดพลังด้านแกนนำสายกลางที่พร้อมจะพูดคุยกับคู่ขัดแย้งอีกฝ่าย (ดู Gillespie 1991: 161; Przeworski 1991: 68) ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของผู้ออกแบบสถาบัน โอกาสที่เราจะนำสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไปใช้จึงถูกจำกัด และผันแปรไปตามสภาพการเมืองของแต่ละประเทศ

บทส่งท้าย: สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากกับการเมืองไทย

จากทั้งหมดข้างต้น เราคงมองเห็นความเป็นไปได้ที่จะนำสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไปใช้กับระบอบประชาธิปไตยที่ยังคงบอบบางในหลายประเทศทั่วโลก

เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความยินยอมในหมู่ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจเสียจนบทลงโทษไม่อาจป้องปรามได้ ทางออกหนึ่งของเราย่อมอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจผ่านสถาบันประปักษ์เสียงข้างมาก เพื่อปรับสมดุลไม่ให้พฤติกรรมฝ่าฝืนกฎได้เป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าพฤติกรรมเคารพกฎ สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากสามารถรับประกันอภิสิทธิ์บางอย่างแก่ตัวแสดงผู้มีอิทธิพล ช่วยให้พวกเขาปกป้องผลประโยชน์ขั้นมูลฐานของตนได้โดยไม่จำเป็นต้องหันไปพึ่งพาวิธีการนอกระบบที่มีแต่จะสั่นคลอนความอยู่รอดของระบอบประชาธิปไตย ท้ายที่สุด เป้าหมายหลักของเราจึงอยู่ที่การผลักดันให้เกิดสภาพแวดล้อมอันสันติในระหว่างที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่ทันตั้งตัวพร้อมรับแรงกดดัน เรานำสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากมาลดโอกาสที่ตัวแสดงจะเผชิญหน้ากันอย่างตึงเครียด ก่อนก้าวต่อไปด้วยการรื้อถอนสถาบันดังกล่าวเสียหลังระบอบประชาธิปไตยได้หยั่งรากมั่นคงแล้วพอสมควร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ที่ผ่านมา แม้มีกรณีที่ล้มเหลวอยู่บ้าง เหตุเพราะการออกแบบที่ขาดคุณภาพเป็นสำคัญ แต่เราก็ยังมีกรณีอื่นอีกไม่น้อยที่ช่วยยืนยันศักยภาพของสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากในฐานะเครื่องมือบ่มเพาะระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน ตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วโดยย่อ ดังนั้น ผู้ออกแบบระบบการเมืองย่อมไม่อาจมองข้ามสถาบันประปักษ์เสียงข้างมากไปได้ และควรขบคิดให้หนักว่าสถาบันดังกล่าวมีความจำเป็นต่อโจทย์ปัญหาที่ตนกำลังเผชิญอยู่หรือไม่ อย่างไร

สำหรับกรณีของประเทศไทย สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากนั้นหาใช้สิ่งแปลกประหลาดแม้แต่น้อย ย้อนกลับไปช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ซึ่งหลายคนนิยมนานนามให้เป็น “ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ” เราจะเห็นว่า สถาบันประปักษ์เสียงข้างมากได้ฝังตัวเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการเมือง ทั้งใน

รูปองค์กร และในรูปกฎหมาย ประเทศไทยสมัยนั้นมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด สมาชิกเกินครึ่งเป็นนายทหาร แถมยังทำงานด้วยความตื่นตัวไม่น้อยไปกว่าผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาในขณะเดียวกัน นโยบายสำคัญๆ เกี่ยวกับการทหาร การต่างประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็กลายเป็นปริณทิต์ที่ถูกสงวน คือเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทัพ ข้าราชการ หรือนักธุรกิจเป็นหลัก กระทรวงซึ่งรับผิดชอบนโยบายเหล่านี้จะมีรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง หากแต่เป็นบุคคลที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีส่งไปดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ฝ่ายพลเรือนยังแทบไม่มีอำนาจจะอะไรไปกำกับดูแลกองทัพ เหล่านายพลต่างถือเอกสิทธิ์ในการทำงาน สามารถตัดสินใจหลายเรื่องด้วยตนเอง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภัยคอมมิวนิสต์ในชนบท และประเทศเพื่อนบ้าน สรุปคือ แม้มีการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และปัจจัยอื่นๆ ที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตย แต่ชนชั้นนำทั้งหลายกลับยังครอบครองอภิสิทธิ์ค่อนข้างกว้างขวางเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐไทย สามารถริเริ่มผลักดัน หรือยับยั้งข้อเสนอสาธารณะต่างๆ ด้วยช่องทางที่ไม่ต้องผ่านสนามเลือกตั้ง ท้ายที่สุด ระบบการเมืองที่มีลักษณะกึ่งปรปักษ์เสียงข้างมากเช่นนี้ได้นำมาซึ่งสภาวะแห่งเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ที่เต็มไปด้วยความโกลาหลประชาธิปไตยแบบจำกัดที่อยู่รอดต่อเนื่องช่วยเปิดพื้นที่ให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนภาคประชาสังคมได้จัดตั้งกันเอง และพัฒนาศักยภาพจนพอหลังผ่านเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประเทศไทยจึงค่อยเข้าสู่ “ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ” ทางกองทัพและกลุ่มข้าราชการเริ่มอ่อนกำลังลง จนเรารู้ถอนสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่มีอยู่ออกไปได้ด้วยการปฏิรูป

แต่ถึงกระนั้น การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นก็ถูกพิสูจน์แล้วว่า เป็นพัฒนาการที่ยังไม่สิ้นสุด นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เป็นต้นมา การเมืองไทยต้องผจญกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ ชนชั้นนำดั้งเดิมอย่างกองทัพและข้าราชการ ต่างพินคินกลับมา มีอิทธิพลครอบงำ โดยเฉพาะเมื่อได้ชนชั้นกลางในเมืองเป็นพันธมิตรผู้แข็งขัน พวกเขาต่อต้านอำนาจเบ็ดเสร็จของเสียงข้างมาก และมุ่งลดทอนความชอบธรรมของการเลือกตั้ง ในฐานะช่องทางตัดสินใจสูงสุดของระบบการเมือง ก่อนออกมาล้มกระดานด้วยการก่อรัฐประหารในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ด้วยเหตุนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงดูเป็นสิ่งจำเป็นอีกครั้ง เพื่อให้ประเทศสามารถเปลี่ยนผ่านกลับสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบได้ด้วยความราบรื่น เรามีแนวโน้มต้องนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากมาช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพ เหมือนเช่นในอดีต อันที่จริง สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากก็ได้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองแล้วพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ทั้งวุฒิสภาที่ถูกแต่งตั้ง และอำนาจที่เพิ่มขึ้นของสถาบันตุลาการ ตลอดจนองค์กรอิสระต่างๆ สิ่งเหล่านี้มีผลไปจำกัดเสรีภาพในการดำเนินนโยบายของฝ่ายเสียงข้างมากอย่างมีนัยสำคัญ อำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งถูกตีกรอบโดยสิทธิที่ยังที่เหนือกว่าของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ซึ่งด้านหนึ่งก็ปลูกให้เกิดกระแสตุลาการภิวัตน์ตลอดช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แม้พอบรรเทาความตึงเครียดไปได้บ้าง แต่สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่ปรากฏขึ้นก็ยังไมอาจให้ผลลัพธ์อันพึงประสงค์ เหตุเพราะมิใช่กลไกซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกคู่กรณี จึงมีความพยายามรื้อถอนสถาบันดังกล่าวเป็นระยะผ่านข้อเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การเผชิญหน้ากันในขณะที่ตุลาการยังคงเฝ้าต่อทางกองทัพและแนวร่วมข้าราชการ ดังที่อธิบายไปแล้วเกี่ยวกับปัญหาในเชิงปฏิบัติ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก

ต้องการสภาพแวดล้อมที่ตัวแสดงหลักๆ ต่างเชื่อว่า ตนไม่สามารถเดินหน้าไปได้เองโดยลำพัง ตลอดวิกฤตที่ผ่านมาในประเทศไทย การออกแบบระบบการเมือง เป็นภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มของชนชั้นนำ ซึ่งมี กองทัพเป็นแกนกลาง มากกว่าการเจรจาต่อรอง ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ผลคือ สถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากจะไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของข้อตกลงที่ทุกฝ่าย พร้อมใจยอมรับ ฝ่ายที่ถูกกีดกันย่อมปฏิเสธ และต่อต้านสถาบันที่ตนไม่ได้มีส่วนออกแบบเป็นธรรมดา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ขณะที่ประเทศไทยกำลังจะมี กฎหมายสูงสุดฉบับใหม่ในไม่ช้า เราคงไม่อาจปฏิเสธ สถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากไปได้ โดยเฉพาะเมื่อ พิจารณาสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่เพื่อให้สถาบันดังกล่าวมีความยั่งยืน และนำพา ประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง เราควร คำนึงถึงปัญหาสำคัญที่ได้ระบุไปแล้ว คือ ปัญหาในเชิง ดุลยภาพ และปัญหาในเชิงปฏิบัติ ประการแรก เรา ต้องระวังไม่ให้สถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากไปผ่นปรน เจริญไขพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยจนเกินพอดี พื้นที่สำหรับเสียงข้างมากยังคงต้องมีอยู่ แต่ในขณะ เดียวกัน เราก็ควรสร้างแรงจูงใจให้มีความเข้มข้นพอ ยับยั้งกองทัพ ข้าราชการ ตลอดจนชนชั้นกลาง จาก การหันไปเคลื่อนไหวนอกกรอบด้วย (ดู Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 95) ส่วนประการ

ที่สอง เราพึงใส่ใจกับกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ต้องให้ แน่ชัดว่า ทุกฝ่ายที่มีบทบาทจะพร้อมประนีประนอม กัน และเต็มใจยอมรับสถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากใน แบบที่จะถูกสร้างขึ้น มิฉะนั้น ต่อให้ได้ดุลยภาพ กระแสต่อต้านสถาบันดังกล่าวย่อมติดตามมา ก่อน ลงเอยกับการเผชิญหน้า เหมือนกับที่เคยเกิดกับ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ในเบื้องต้น ทางออก สำหรับปัญหาทั้งสองจะอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย ได้เข้ามาออกแบบสถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากร่วมกัน เพราะการดำเนินการเช่นนี้จะก่อให้เกิดการเจรจา ต่อรอง แต่ละฝ่ายจะพยายามรักษาผลประโยชน์ของ ตนอย่างเต็มที่ ไม่ปล่อยให้ใครได้อะไรเกินกว่าที่ตนจะ ยอมไหว สถาบันปรีกษ์เสียงข้างมากที่ถูกสร้างขึ้น จึงมักตอบโจทย์เรื่องดุลยภาพได้ดีกว่า นอกจากนี้ การเจรจาที่เปิดกว้างยังช่วยส่งเสริมความชอบธรรม และความพร้อมที่กลุ่มพลังทั้งหลายจะยอมอยู่ใต้ สถาบันปรีกษ์เสียงข้างมาก ผลคือ แนวโน้มที่สถาบัน ดังกล่าวจะช่วยค้ำจุนเสถียรภาพในระยะเปลี่ยนผ่าน ก็น่าจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย (ดู Casper & Taylor 1996: 128) ท้ายที่สุดแล้ว โอกาสที่สถาบันปรีกษ์ เสียงข้างมากจะเป็นคุณ (หรือเป็นโทษ) ต่อระบอบ ประชาธิปไตยที่ยังบอบบางจึงขึ้นอยู่กับวิธีออกแบบ สถาบันดังกล่าว พอๆ กับผลลัพธ์ของการออกแบบ.

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. 2006. **Economic origins of dictatorship and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alberts, S., Warshaw, C., & Weingast, B. R. 2012. “Democratization and countermajoritarian institutions,” In T. Ginsburg (Ed.), **Comparative constitutional design** (pp. 69-100). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, G. 2001. “Institutions, path dependence, and democratic consolidation,” **Journal of Theoretical Politics**, 13 (3): 249-270.
- BBC 11 January 2015. “Sri Lanka’s Rajapaksa ‘sought army help after poll defeat,’” **BBC News**. www.bbc.com/news/world-asia-30763699 (accessed 24 February 2015)
- Bickel, A. M. 1962. **The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Boix, C. 2008. **Democracy and redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bollen, K. & Jackman, R. 1985. “Economic and non-economic determinants of political democracy in the 1960s.” In G. Braungart & M. M. Braungart (Eds.), **Research in political sociology**, Volume 1 (pp. 27-48). Greenwich; London: JAI Press.
- Burton, M., Gunther, R., & Higley, J. 1992a. “Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe: An overview,” In J. Higley & R. Gunther (Eds.), **Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe** (pp. 323-348). Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1992b. “Introduction: Elite transformations and democratic regimes,” In J. Higley & R. Gunther (Eds.), **Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe** (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Casper, G. & Taylor, M. M. 1996. **Negotiating democracy: Transitions from authoritarian rule**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Coleman, J. 1989. “Rationality and the justification of democracy,” In G. Brennan & L. E. Lomasky (Eds.), **Politics and process: New essays in democratic thought** (pp. 194-221). Cambridge: Cambridge University Press.

- Colomer, J. M. 1991. "Transitions by agreement: Modelling the Spanish way," **American Political Science Review**, 85 (4): 1283-1302.
- Dahl, R. A. 1971. **Polyarchy: Participation and opposition**. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1982. **Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control**. New Haven; London: Yale University Press.
- _____. 1998. **On democracy**. New Haven; London: Yale University Press.
- Dimitrov, M. K. 2013. "Understanding communist collapse and resilience," In Author (Ed.), **Why communism did not collapse: Understanding authoritarian regime resilience in Asia and Europe** (pp. 3-39). New York: Cambridge University Press.
- Gillespie, C. G. 1991. **Negotiating democracy: Politicians and generals in Uruguay**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gloppen, S., Gargarella, R., & Skaar, E. (Eds.) 2004. **Democratization and the judiciary: The accountability function of courts in new democracies**. London: Frank Cass.
- Held, D. 2006. **Models of democracy**. Cambridge: Polity.
- Helmke, G. 2005. **Courts under constraints: Judges, generals, and presidents in Argentina**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levine, D. H. 1978. "Venezuela since 1958: The consolidation of democratic politics," In J. J. Linz & A. Stepan (Eds.), **The breakdown of democratic regimes: Latin American**. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Levitsky, S. & Way, L. 2010. **Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War**. New York: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. 1977. **Democracy in plural societies: A comparative exploration**. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. J. 1990. "Transitions to democracy," **Washington Quarterly**, 13(3): 143-164.
- Linz, J. J. & Stepan, A. 1996. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist**. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press.
- Lobo, M. C., Pinto, A. C., & Magalhes, P. 2011. "The political institutions of Portuguese democracy." In S. Royo (Ed.), **Portugal in the twenty-first century: Politics, society and economics** (pp. 23-48). Plymouth: Lexington Books.

- Loewenstein, K. 1937. "Militant democracy and fundamental rights, II," **American Political Science Review**, 31 (4): 638-658.
- Mainwaring, S., 1992. "Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 294-341). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G., & Valenzuela, J. S. 1992. "Introduction," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 1-16). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Marks, G. 1992. "Rational sources of chaos in democratic transition," **American Behavioral Scientist**, 35 (4/5): 397-421.
- Maxwell, K. 1996. **The making of Portuguese democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittal, S. & Weingast, B. R. 2010. Self-enforcing constitutions: With an application to democratic stability in America's first century. Annual meeting paper, American Political Science Association (APSA).
- Niskanen, W. A. 1990. "Conditions affecting the survival of constitutional rules," **Constitutional Political Economy**, 1(2): 53-62. DOI: 10.1007/BF02393041
- O'Donnell, G. 1992. "Transitions, continuities, and paradoxes," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 17-56). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. 1986. **Transitions from authoritarian rule**. London: Johns Hopkins University Press.
- Opello, W. C., Jr. 1991. **Portugal: From monarchy to pluralist democracy**. Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press.
- Peeler, J. A. 1992. "Elite settlements and democratic consolidation: Colombia, Costa Rica, and Venezuela," In J. Higley & R. Gunther (Eds.), **Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe** (pp. 81-112). Cambridge: Cambridge University Press.

- Przeworski, A. 1991. **Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riedl, R. B. 2014. **Authoritarian origins of democratic party systems in Africa**. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Rosenberg, G. N. 1992. "Judicial independence and the reality of political power," **Review of Politics**, 54 (3): 369-398.
- Sartori, G. 1994. **Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes**. Basingstoke: Macmillan Press.
- Schedler, A. 2006. "The logic of electoral authoritarianism," In A. Schedler (Ed.), **Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition** (pp. 1-26). Boulder; London: Rienner Publishers.
- Schmitter, P. C. 1986. "An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey," In G. O'Donnell, P. C. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), **Transitions from authoritarian rule** (pp. 3-10). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Svolik, M. W. 2012. **The politics of authoritarian rule**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, J. S. 1992. "Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process, and facilitating conditions," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 57-104). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Wright, J. & Escrib-Folch, A. 2012. "Authoritarian institutions and regime survival: Transitions to democracy and subsequent autocracies," **British Journal of Political Science**, 42 (2): 283-309.

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศ: การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย

The Comparative Study of the Relationship between Politicians and Civil Servants in Thailand and International Countries: Recommendations for Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศบางประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระบบราชการไทย เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศ เพื่อนำเอาประสบการณ์หรือมุมมองจากกรณีศึกษาเหล่านั้นมาพัฒนาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

ผลจากการศึกษาทำให้เห็นว่าในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การศึกษาถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกรณีของไทยทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีพลวัตขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา สำหรับประสบการณ์จากต่างประเทศซึ่งได้เลือกเอาสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลียเป็นกรณีศึกษานั้น ได้ช่วยให้เห็นว่าในกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่ข้าราชการการเมืองมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญ ซึ่งแนวโน้มในลักษณะนี้ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นระบบที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าในระยะหลังมานี้ ได้เห็นถึงความพยายามของฝ่าย

* คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การเมืองที่พยายามจะเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้นในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ สำหรับประเทศออสเตรเลียแล้ว เป็นระบบที่กระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ส่วนราชการได้มีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของตนเอง

จากการศึกษาจึงทำให้งานวิจัยนี้สรุปว่าแนวทางในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในบริบทประชาธิปไตยนั้น เราคงไม่สามารถปฏิเสธบทบาทของข้าราชการการเมืองที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำได้ แต่ทว่าบทบาทนั้นจะต้องมีความเหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส ดังนั้น ข้อเสนอแนะในงานศึกษาวิจัยนี้ จึงเสนอให้มีการจำกัดบทบาทของข้าราชการการเมืองให้มีต่อเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเท่านั้น นอกจากนี้ ในงานศึกษานี้ยังเสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำที่เป็นนักบริหารระดับสูง รวมถึงการปรับปรุงกลไกที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีคุณภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นด้วย

Abstract

This research analyzes the comparative study of the relationship between politicians and civil servants in Thailand and foreign countries. The key objective is to understand the politico-administrative relations in Thailand in comparison with abroad in order to propose recommendations for the country by utilizing the concluded outcomes/experiences.

The study shows Thailand's current political-administrative interdependence and the historical context of politicians vis ? vis civil servants, which exemplifies how this relationship depends on the country's political sentiments. In this connection, the selected case studies for this paper include the USA, Japan, and Australia. On the American front, politicians play an active role and will most likely to continue. At the other end of the spectrum, Japan has a bureaucratic dominance model. However, it is shifting towards empowering politicians at the expense of its historically notable bureaucrats by increasing the politicians' role in the shuffling of civil service positions. In terms of Australia, it has adopted a decentralized political structure that authorized a bureaucratic reshuffle within the bureaucracy system itself.

In conclusion, the study addresses the undeniable political influence on the bureaucracy within the democratic context. With this in mind, transparency and accountability is of paramount importance. Therefore, recommendations concluded from this research comprises limiting the politicians' role solely to the personnel administration of high-ranking civil servants, as well as, improving the reshuffle process of top bureaucrats, and developing a mechanism to enhance the personnel administration of high-ranking civil servants.

บทนำ

“ระบบราชการ (Bureaucracy)” ถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร (Executive) ของประเทศโดยมีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดย “ข้าราชการการเมือง”^๑ ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าวโดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้ข้าราชการการเมืองมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยอ้างความชอบธรรมที่เกิดจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมาเป็นความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าดังกล่าวเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน^๒ ขณะเดียวกันข้าราชการการเมืองยังมี

บทบาทหลักในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ “ข้าราชการประจำ”^๓ ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนล่างที่มีบทบาทหลักในการบริหารหรือการรับเอานโยบายของข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามคุณค่าที่ข้าราชการการเมืองได้กำหนดไว้ รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจของข้าราชการการเมือง

จากบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดหรืออาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน^๔ และเป็นการยากที่จะแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างข้าราชการการเมือง (นักการเมือง) กับข้าราชการประจำ (นักบริหาร) ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ที่ได้ดุลภาพเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้บริบทของ

^๑ ข้าราชการการเมือง (Political Official) หมายถึง นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร (Executive) ของประเทศ อาทิ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นต้น

^๒ ชัยอนันต์ สมทวนิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๒๗-๒๒๘

^๓ ข้าราชการประจำ (Government Official) หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้งให้เข้ามาทำงานในระบบราชการตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งข้าราชการประจำนั้นแบ่งเป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

^๔ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑

การเมืองไทย ซึ่งในบางยุคบางสมัยที่การเมืองขาดเสถียรภาพหรือเป็นช่วงเวลาที่ประเทศปกครองโดยรัฐบาลทหาร เราอาจเห็นถึงบทบาทที่เข้มแข็งหรือบทบาทหน้าของฝ่ายข้าราชการประจำ อันแตกต่างไปจากบางช่วงเวลาที่ยฝ่ายการเมืองมีเสถียรภาพสูงเพราะในช่วงเวลานั้นเราก็จะเห็นบทบาทของฝ่ายการเมืองในการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงการแทรกแซงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อจัดวางตัวบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองให้รับผิดชอบงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ด้วยสภาพปัญหาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีลักษณะพลวัต และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมานั้นส่งผลให้บทความวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนมุ่งศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดในการเสนอแนะตัวแบบและแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเทศไทย ดังนั้น บทความวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์หรือโจทย์สำคัญของการศึกษาดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก เพื่อทำความเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระบบราชการไทย

ประการที่สอง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศ และ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะตัวแบบและแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น บทความวิจัยชิ้นนี้ จะมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๔ ส่วนหลักๆ กล่าวคือ **ในส่วนแรก** บทความนี้จะพยายามทบทวนให้เห็นพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงฝ่ายข้าราชการประจำนั่นเอง **ในส่วนที่สอง** จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของไทยที่เป็นพลวัต โดยมีความเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่การเมืองไทยมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และในภายหลังที่การเมืองไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้นทำให้ดุลความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย **ในส่วนที่สาม** จะเป็นการทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ตลอดจนปัญหาและแนวทางในการแก้ไขที่เกิดขึ้นในต่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยกรณีศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย และในส่วนสุดท้าย เป็นการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทยในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และการบริหาร

เมื่อได้ลองทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง (ข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) กับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำที่เติบโตตามสายอาชีพ) แล้ว ทำให้เห็นว่าแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมีพัฒนาการตามช่วงเวลา กล่าวคือ ในอดีตตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อครั้งที่ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความชิ้นสำคัญชื่อ “The Study of Administration”^๔ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้น แนวคิดการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารก็จะเป็นไปในลักษณะของการแยกความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองส่วนออกจากกัน ในขณะที่นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น กลับเกิดความพยายามในการทำหายแนวคิดชุดแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอิทธิพลของงานเขียนซึ่งมี Fritz Morstein-Marx เป็นบรรณาธิการ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้ชี้ให้เห็นว่าในโลกความเป็นจริงแล้วนักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเป็นนักการเมือง อันทำให้ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารแยกจากการเมืองนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง^๕

ภายใต้กรอบความคิดชุดแรก ที่มองว่าการเมืองและฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้ประมวลถึงเหตุผลที่ทำให้นักวิชาการในยุคก่อนมีความเชื่อใน

ลักษณะนี้ว่ามีอยู่หลายประการนั้นคือ ในยุคนั้นมองว่าบทบาทและความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนั้นแตกต่างกัน เพราะฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยนำเอาความต้องการของประชาชนมาวางเป็นแนวนโยบาย ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำนั้นมีบทบาทในการผลักดันให้นโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดบังเกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ก็ยังมีเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำเข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการคัดสรรที่เน้นระบบคุณธรรม และสามารถดำรงสถานะความเป็นข้าราชการได้จนครบเกษียณอายุ และนอกจากนั้น บุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มยังมีความแตกต่างกันในเรื่องความรู้ความชำนาญในงานพฤติกรรมที่ยึดถือ รวมถึงความเป็นกลางในการทำงาน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองอาจมีความรู้ความสามารถแบบทั่วๆ ไป และทำงานโดยอาจมีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นในการตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้น ย่อมต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำงานโดยเน้นระเบียบและกฎหมาย และดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งความแตกต่างระหว่างบุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มนี้เองที่ทำให้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารในอดีตมองว่าโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนจำเป็นต้องแยกออกจากกัน^๖

^๔ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly* Vol. 2, No. 2(June 1887): p. 197-222

^๕ Fritz Morstein-Marx, ed., *Element of Public Administration* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc, 1946) อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐), พิมพ์ครั้งที่ ๑๘ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๕๘

^๖ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *สาธารณบริหารศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑๙ – ๑๒๓

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในระยะหลังนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น ก็จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่มองว่าการมองความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง ๒ ส่วนในยุคก่อนไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริง ดังเช่นที่ Paul H. Appleby ได้อธิบายว่าการที่นักวิชาการหลงผิดว่าการบริหารแยกออกจากการเมืองได้นั้นเป็นความเชื่อตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องหลักของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ที่แยกอำนาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงทำให้เชื่อว่าฝ่ายบริหารไม่ได้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าสังคมสามารถมีระบบบริหารงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service System) ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายด้วยความเป็นกลางอย่างไม่มีใครออกใครได้ นอกจากนี้ Paul H. Appleby ยังได้ย้ำว่าแท้ที่จริงแล้วอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นฝ่ายบริหารก็มีส่วนในการกำหนดนโยบายเช่นกัน^๔

นอกจากนั้นแล้วยังมีเหตุผลอยู่อีกหลายประการที่ทำให้ชุดของแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะที่มองว่าโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเหตุผลเหล่านั้นได้แก่^๕

ในแง่โครงสร้าง อาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการนั้นมีฐานะเป็นระบบย่อย (Sub-system) ระบบหนึ่งของระบบการเมือง กล่าวคือในระบบการเมืองจะมีระบบ

รัฐสภา ระบบเลือกตั้ง ระบบรัฐบาล ระบบพรรคการเมืองและระบบบริหารหรือระบบราชการนั่นเอง และเมื่ออิงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบก็จะทำให้เห็นได้ทันทีว่าระบบบริหารราชการนั้นจะไม่เป็นเอกเทศจากระบบย่อยการเมืองอื่นๆ โดยเมื่อระบบย่อยใดทางการเมืองเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อระบบบริหารราชการในทางกลับกันเมื่อระบบบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อระบบย่อยอื่นๆ อย่างเป็นพลวัต

ในแง่กระบวนการ อาจกล่าวได้ว่าการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) เพื่อกำหนดเป้าหมายนั้นไม่เป็นเพียงเรื่องเกี่ยวกับคุณค่า (Value) ซึ่งเป็นนามธรรมเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องกับข้อมูลหรือข้อเท็จจริง (Fact) อีกส่วนหนึ่งด้วย ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนั้น นักการเมืองยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาข้าราชการเพราะนักการเมืองไม่มีความเชี่ยวชาญชำนาญงานเฉพาะด้าน ทั้งยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับระบบราชการที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายมหาศาล อันเป็นการยากที่นักการเมืองจะเข้าใจและรวบรวมได้ ดังนั้นนักการเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูล ข่าวสาร ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทางเลือกในการกำหนดนโยบายสาธารณะจากข้าราชการประจำ

ในแง่พฤติกรรม อาจกล่าวได้ว่า การเมืองการบริหารนี้มีความสัมพันธ์กันมากในด้านการกำหนดนโยบาย บรรดาข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายบริหารต้องป้อนข่าวสารข้อมูล ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการทำนโยบายแก่ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สำหรับผู้นำฝ่ายบริหาร (The Chief Executive) แล้วต้องนับว่า

^๔ Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (Birmingham, Alabama: The University of Alabama Press, 1949), pp. 1-5 อ้างถึงใน พิชยา บวรวิวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ค.ศ. ๑๙๗๐), หน้า ๖๐-๖๑

^๕ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า ๑๑-๑๒

เขาเป็นผู้นำในการทำนโยบาย (Chief Policy-Making) นอกจากนั้น ผู้นำฝ่ายบริหารได้แก่บรรดาข้าราชการการเมือง ซึ่งโดยฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น แท้ที่จริงเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้วย และกฎหมายรัฐธรรมนูญก็มีได้มอบอำนาจหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมายให้เท่านั้น แต่ยังสามารถให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกพระราชกำหนดและกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริหารด้วย ดังนั้นกฎหมายเหล่านั้นจึงถูกกำหนดตามแนวทางของผู้นำฝ่ายบริหาร เท่าที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารมีได้เพียงแต่มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายซึ่งหมายถึงความถึงการตีความกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่กำหนดกฎหมายในบางระดับได้ด้วย ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงดูเหมือนจะทำหน้าที่ของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

จากการทบทวนถึงกรอบแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำดังที่ได้กล่าวมานี้ ได้ช่วยแสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำนี้จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยที่ทั้ง ๒ ฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกัน ทั้งนี้เพราะในมิติเชิงโครงสร้างนั้น ทั้ง ๒ ฝ่ายต่างมีสถานะเป็นโครงสร้างที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยในมิติเชิงหน้าที่แล้ว ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองจะมีความถูกต้อง แม่นยำ หรือเกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไรนั้น ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อนำเสนอต่อฝ่ายการเมือง การจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับทางเลือกนโยบายต่างๆ เสนอให้แก่ฝ่ายการเมืองเพื่อตัดสินใจ และเมื่อฝ่ายการเมืองได้ตัดสินใจแล้ว

ใจแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็จะมีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

การทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายข้าราชการประจำนับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากฝ่ายข้าราชการประจำไม่มีประสิทธิภาพ หรือเจตนาดำเนินการให้ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ย่อมส่งผลทำให้นโยบายไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ ปัญหาของประชาชนก็ย่อมไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งในกรณีนี้ฝ่ายการเมืองจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำ รวมไปถึงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ ซึ่งประเด็นหลังนี้เองที่เรามักจะพบว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงและการร้องเรียนถึงความเหมาะสมอยู่เสมอ ดังนั้นงานศึกษาวิจัยนี้ จึงให้น้ำหนักและสนใจต่อประเด็นคุณความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ รวมถึงมุ่งที่จะเสนอแนะแนวทางในการปรับลดความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง ๒ ฝ่ายที่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบัน

วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำของไทย: จากยุคของการสร้างรัฐชาติ - ปัจจุบัน

หลังจากที่ได้ทบทวนถึงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารแล้วย้อนกลับมามองถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารของไทย เราก็จะพบว่าความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาเช่นกัน ซึ่งวิวัฒนาการของ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำอาจสามารถแบ่งออกตามแต่ละช่วงเวลาที่สำคัญดังนี้

ยุคของการสร้างรัฐชาติ - การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดหลังจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕^{๑๐} ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินจากรูปแบบจตุสดมภ์มาเป็นระบบราชการสมัยใหม่หรือระบบราชการแห่งชาติ (National Bureaucracy) ที่นำมาสู่การขยายตัวของระบบราชการ^{๑๑} โดยได้มีการประกาศจัดตั้งกระทรวงในรูปแบบสมัยใหม่ขึ้นจำนวน ๑๒ กระทรวง

ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบการบริหารราชการแผ่นดินไทยและจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในสมัยใหม่โดยตำแหน่งของข้าราชการการเมืองที่มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ

ข้าราชการการเมืองในขณะนั้นคือตำแหน่ง “เสนาบดี”^{๑๒} ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในปัจจุบัน โดยผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงในขณะนั้นมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสนาบดีที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่ ๑๒ คนนั้นเป็นพระอนุชาหรือเชื้อพระวงศ์ที่ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีจำนวนถึง ๙ คน^{๑๓}

และในส่วนของการข้าราชการประจำนั้นมี “ปลัดทูลฉลอง” หรือเทียบเท่า “ปลัดกระทรวง” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ^{๑๔} โดยข้าราชการประจำของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญคือการคัดเลือกข้าราชการจะใช้ระบบการฝากตัวกับเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องมีการสอบคัดเลือก^{๑๕} และในส่วนของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำที่เกิดขึ้น ตลอดจนการบริหารราชการในกระทรวงนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดทูลฉลองโดยที่เสนาบดีว่าการกระทรวงจะมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบาย (Policy) สภาวการณ์ของดุลอำนาจความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจบจนถึงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็นไปในรูปแบบของการที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่างฝ่าย

^{๑๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), คำนำ

^{๑๑} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๕๓), หน้า ๗๕

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” จุลสาร กพบ. ๒, ๓.๘ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๑): หน้า ๒

^{๑๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุชาติ เจริญวงศ์, การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๒), หน้า ๔๘

^{๑๔} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” จุลสาร กพบ. ๒, ๓.๘ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๑): หน้า ๒

^{๑๕} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, หน้า ๗๕

ต่างมีการปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนและจะไม่มีมีการก้าวท้าวซึ่งกันและกัน^{๑๖}

การเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้น แม้ว่าโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะดูมีความทันสมัย ดังเห็นได้จากการที่ส่วนราชการต่างๆ มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน แต่ทว่าสภาพบริบททางการเมืองของไทย ประกอบกับการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองไปในขณะเดียวกันได้ โดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นมิได้มีการบัญญัติห้ามไว้ ด้วยเหตุนี้พัฒนาการทางการเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยจึงถูกครอบงำด้วยข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่งผลให้อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมีสามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน

โดยสภาพการณ์ของการครอบงำทางการเมือง โดยฝ่ายข้าราชการประจำนั้นปรากฏให้เห็นเด่นชัดภายหลังจากการเข้ายึดอำนาจการปกครองและเข้ามาดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ที่มีได้มีการบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปในขณะเดียวกันได้^{๑๗} แต่ในทางกลับกันธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวกลับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่ขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างกว้างขวางชนิดที่ไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถถ่วงดุลและควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่ในทางกลับกันฝ่ายนิติบัญญัติกลับสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อปกป้องฝ่ายบริหารและสร้างความชอบธรรมให้กับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย ดังเห็นได้จากการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติได้มีการลงมติห้ามมิให้ “สมาชิกสภานิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามรัฐบาล”^{๑๘} สภาวการณ์เช่นนี้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน ๒๔๐ คนต่างเป็นข้าราชการประจำ ทั้งข้าราชการทหารที่มีจำนวนมากถึง ๑๘๐ คนและข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งรองอธิบดีและอธิบดีขึ้นไป จำนวน ๖๐ คน^{๑๙} ซึ่งต่างเป็นลูกน้องของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น^{๒๐}

ด้วยเหตุนี้พลวัตทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในยุคนั้นจึงมิได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์ของการ

^{๑๖} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” : หน้า ๒

^{๑๗} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๗ (๒๘ มกราคม ๒๕๐๒)

^{๑๘} สภาร่างรัฐธรรมนูญ, การประชุมครั้งที่ ๘๐ (พระนคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า ๓๔๔๗ อ้างถึงใน แหลมทอง พันธูราชิ, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๑๔๔

^{๑๙} แหลมทอง พันธูราชิ, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ,” หน้า ๑๔๕-๑๔๖

^{๒๐} ทักษิณ เตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรณิ ฉัตรพลกรัษ, ประกายทอง สิริสุข และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๓๒๙

เปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นใน พ.ศ.๒๔๗๕ ดังที่ Fred W. Riggs ได้ศึกษาและอธิบายว่าการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)” โดย Riggs ได้อธิบายว่าการรัฐประหารที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าทำให้พลังภายนอกในระบบราชการที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นไม่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศได้แต่ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการประจำซึ่งรวมไปถึงทหารและตำรวจกลายเป็นกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองที่สำคัญในการเข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบายสาธารณะของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ทิศทางและนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นมุ่งสนองตอบต่อกลุ่มข้าราชการประจำมากกว่าเป็นไปเพื่อประชาชน^{๒๑}

สภาพการณ์ของการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นจึงทำให้ข้าราชการประจำกลายเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มิใช่ข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำดังที่ได้กล่าวมานี้ จึงทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวเรามักไม่ค่อยเห็นข่าวคราวในลักษณะที่ว่านักการเมืองใช้อำนาจในการรังแกข้าราชการประจำมากนัก เพราะภายใต้ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว นักการเมืองซึ่งเป็นนักการเมืองจริงๆ ที่ผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แทบจะไม่ได้มี

บทบาทอะไรมากนัก เพราะคนที่เข้าไปเป็นรัฐมนตรีนั้นก็ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่เข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการรัฐประหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำโดยแท้จริงแล้วก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการประจำด้วยกันเองเสียมากกว่าสภาพของการที่ข้าราชการประจำต้องวิ่งเข้าหานักการเมืองเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน จึงไม่ค่อยมีปรากฏให้เห็น ข้าราชการประจำที่ต้องการความก้าวหน้าในการทำงาน อย่างดีก็อาจทำเพียงหมั่นไปเยี่ยมคารวะผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งอาจจะได้แก่ อธิบดี ปลัดกระทรวง รวมถึงรัฐมนตรี ซึ่งท่านเหล่านั้น ก็ล้วนเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำด้วยเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของประเทศไทยในปัจจุบัน

สภาพดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างที่สามารถสังเกตเห็นได้ชัด ในสมัยที่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือเพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองได้เพิ่มความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าในอดีต ข้าราชการการเมืองได้ก้าวเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของรัฐบาล อันนำมาซึ่งความไม่ลงรอยกันระหว่างข้าราชการทั้ง ๒ ฝ่ายในขณะนั้น^{๒๒} สภาพ

^{๒๑} Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p.311-366

^{๒๒} ต้องยอมรับว่าการรัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มูลเหตุหนึ่งที่สำคัญก็คือ ความไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายการเมืองและกองทัพ ซึ่งถือเป็นข้าราชการประจำ จนนำไปสู่การทำรัฐประหารในที่สุด

ปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่ความพยายามของภาคส่วนต่างๆ ในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปบรรษัทราชการและการเมืองไทยตามวิถีสองทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งให้กระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นมีความ “กระจ่าง” และเป็นไปอย่าง “โปร่งใส”^{๒๓} รวมทั้งยังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมืองให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและเสริมสร้างอำนาจให้กับข้าราชการการเมืองในฐานะฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังจากการปฏิรูปที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพ โดยที่รัฐสภามีข้อจำกัดหลายอย่างในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจดังปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ข้าราชการการเมืองเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารราชการแผ่นดินแทนที่ข้าราชการประจำ ตลอดจนก้าวเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำระดับนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๑๐-๑๑ เดิม) เพื่อตอบสนองความต้องการของข้าราชการการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล

ดังที่สามารถสังเกตเห็นได้ว่าในยุคที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทและเสถียรภาพมาก ๆ นั้น ฝ่ายการเมืองอาจมีความสำคัญอย่างมากต่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง จนกระทั่งอาจทำให้เกิดภาพลักษณ์ว่าหากข้าราชการประจำต้องการความก้าวหน้าในทางราชการ จะต้องเข้าไปดูแลและสนับสนุนฝ่ายการเมืองกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ในช่วงของการแต่งตั้งโยกย้าย จะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองกลุ่มนั้นๆ กลุ่มนี้ที่มีอำนาจ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์แบบนี้ ในที่สุดอาจก่อให้เกิดปัญหาเมื่อการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองอาจเป็นไปโดยขาดความชอบธรรมและมีลักษณะมุ่งให้เกิดผลร้ายต่อข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่อาจมิใช่เครือข่ายของกลุ่มตนเอง

โดยสภาพปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้น ยังสืบเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันดังเห็นได้จากการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ออกจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมและการใช้อำนาจของข้าราชการการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การตัดสินใจของศาลปกครองสูงสุดในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีคำพิพากษาให้คืนตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กับนายถวิล เปลี่ยนศรี^{๒๔} อันนำไปสู่การตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำพิพากษาให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๙ คน พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีเนื่องจากมีการใช้สถานะการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวท่ายหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและผู้อื่นในการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี^{๒๕} โดยกลไกที่มีอยู่ใน

^{๒๓} กองนิติการ สำนักงาน ก.พ., **ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕-๒๕๕๑** (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาพรส จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๕๕๘

^{๒๔} นายถวิล เปลี่ยนศรี กับ นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ และคดีแดงหมายเลขที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ (ศาลปกครองสูงสุด ๒๕๕๗)

^{๒๕} นายไพบูลย์ นิตะวัน สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๒๘ คน กับ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๙/๒๕๕๗ (ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗)

ปัจจุบันนั้นไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ๘ ทศวรรษทางการเมืองไทยที่ผ่านมา นั้นปรากฏให้เห็นถึงความพยายามของภาคส่วนต่างๆ ในการแสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองไทยนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการของประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในต่างประเทศ

ในงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ยังได้มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดมุมมอง ศึกษาถึงแนวโน้ม รวมถึงนำเอาประสบการณ์เหล่านั้นมาปรับใช้ในการสร้างข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย โดยในงานวิจัยนี้ได้หยิบยกเอาความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ส่วน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย มาใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งการนำเอากรณีศึกษาจากประเทศเหล่านั้นมาพิจารณาทำให้ได้ข้อมูลตลอดจนมุมมองที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี ดังนั้น จึงเป็นระบบซึ่งมีกลไกโครงสร้างของฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง (Strong Executive) นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังมีลักษณะโครงสร้างรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal State) เพราะฉะนั้นจึงควรกล่าวในเบื้องต้นด้วยว่ากรอบในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำของสหรัฐอเมริกาในงานวิจัยนี้ จะมุ่งเน้นไปที่ระดับสหพันธรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งในเบื้องต้นการศึกษาได้ทำให้เห็นว่าการจำแนกข้าราชการระดับสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดจำแนกข้าราชการระดับสูงออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่

ระบบที่เติบโตตามสายอาชีพ (Career-Based) ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้จะถือว่ามีสถานะเป็นข้าราชการประจำที่ผ่านการคัดเลือกโดยกระบวนการของคณะกรรมการระบบคุณธรรมของหน่วยงาน Senior Executive Service (SES) รวมทั้งจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มาจากการสรรหาและเลือกสรรของหน่วยงานนั้นๆ และได้รับการรับรองจาก “คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board, QRB)” ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานต่างๆ^{๒๖} ซึ่งในปัจจุบันมีตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งตามระบบการเติบโตตามสายอาชีพนี้จำนวน ๗,๑๙๐ คน^{๒๗}

ระบบการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) เป็นระบบการบริหารงานข้าราชการประจำระดับสูงที่มีได้สงวนไว้เฉพาะข้าราชการประจำ โดย

^{๒๖} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Overview & History,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history/> (accessed on 25 October 2014)

^{๒๗} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Facts & Figures,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics> (accessed on 25 October 2014)

ระบบการแต่งตั้งตามตำแหน่งนั้นจะเปิดให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งดังกล่าวทั้งที่เป็นข้าราชการประจำ (Career appointments) ข้าราชการไม่ประจำ (Non-career appointments) ข้าราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง (Limited Term appointment) และข้าราชการที่แต่งตั้งด้วยความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency appointment) เข้ามาดำรงตำแหน่งในระบบนี้ ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นจักต้องได้รับความเห็นชอบจาก “สำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management, OPM) เป็นรายกรณีและเมื่อบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วนั้นอำนาจในการแต่งตั้งจะกลับคืนไปสู่สำนักงานบริหารงานบุคคล (OPM)”^{๒๘} โดยในปัจจุบันมีข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามระบบนี้จำนวน ๗๒๐ คน แบ่งเป็นข้าราชการไม่ประจำ ๖๒๕ คน ข้าราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๙๓ คน และข้าราชการที่แต่งตั้งด้วยความจำเป็นเร่งด่วนจำนวน ๒ คน^{๒๙}

ระบบการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (The Presidential Appointees) เป็นระบบการบริหารบุคคลในระบบราชการที่มุ่งให้อำนาจกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในระดับสูง ซึ่งเป็น

บุคลากรของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและสามารถนำบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่ก้าวไกลเข้ามาขับเคลื่อนนโยบายที่ประธานาธิบดีได้ทรงริเริ่มไว้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๐} ซึ่งข้าราชการการเมืองกลุ่มดังกล่าวนี้หากเป็นการเปรียบเทียบโดยตำแหน่งต่อตำแหน่ง อาจเปรียบเทียบได้กับข้าราชการประจำประเภทบริหาร (ทั้งระดับต้นและระดับสูง) ของประเทศไทย ข้าราชการการเมืองในกลุ่มนี้สามารถจัดจำแนกเป็นประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้ง และที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้ง จากข้อมูลสถิติสะท้อนว่าข้าราชการการเมืองกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นมาโดยตลอด ดังที่ปรากฏข้อมูลหลักฐานว่าใน ค.ศ. ๑๙๓๓ ข้าราชการการเมืองที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและผ่านการรับรองโดยวุฒิสภาสหรัฐมีจำนวนเพียง ๗๑ อัตรา แล้วได้เพิ่มเป็น ๑๕๒ อัตราในช่วงก่อน ค.ศ. ๑๙๖๕ และใน ค.ศ. ๑๙๘๔ ได้เพิ่มจำนวนเป็น ๕๒๓ ตำแหน่ง^{๓๑} จนกระทั่งในปัจจุบันตำแหน่งที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งในระบบนี้นั้นมีจำนวน ๑,๕๔๘ ตำแหน่ง^{๓๒}

ส่วนในมิติที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจักษ์นั้น การศึกษาได้ช่วยให้เรา

^{๒๘} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Overview & History,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history/> (accessed on 27 October 2014)

^{๒๙} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Facts & Figures,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics> (accessed on 27 October 2014)

^{๓๐} James P. Pfiffner, “Presidential Appointments and Managing the Executive Branch,” Political Appointee Project, <http://www.politicalappointeeproject.org/commentary/appointments-and-managing-executive-branch> (accessed on 26 October 2014)

^{๓๑} Pfiffner, James P., “Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century,” in Public Administration Review. Vol.47, No. 1 (Jan-Feb 1987), p. 58

^{๓๒} The White House, “Nominations & Appointments,” The White House, <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/nominations-and-appointments> (accessed on 26 October 2014)

เห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ฝ่าย จะดำเนินไปในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีความเข้มแข็ง และอาจมีบทบาทนำฝ่ายข้าราชการประจำ ดังที่ Pfiffner ได้เคยสะท้อนให้เห็นว่าในประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำของสหรัฐอเมริกา นั้น มักมีสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอยู่เสมอผ่านทางคำพูดและการกระทำของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาหลายคนว่าพวกเขาไม่มีความไว้วางใจในการทำงานของข้าราชการประจำ ทำให้ประธานาธิบดีแต่ละคนของสหรัฐอเมริกามีวิธีการที่แตกต่างกัน แต่ทว่าผลลัพธ์ไม่แตกต่างกันในการที่จะเข้าไปแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ รวมถึงการรวมศูนย์อำนาจในการทำงานไว้ในมือของกลุ่มข้าราชการการเมือง เช่น ในยุคของประธานาธิบดี John F. Kennedy ที่มีความเชื่อว่าข้าราชการประจำนั้นไม่มีความสามารถและแรงบันดาลใจที่เพียงพอในการทำงานเพื่อขับเคลื่อนประเทศให้มีความก้าวหน้า ดังนั้น ประธานาธิบดี Kennedy จึงได้อาศัยคณะทำงานพิเศษของตนเองเป็นกลไกหลักในการทำงาน และขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ หรือเช่นเดียวกันกับในยุคของประธานาธิบดี Richard Nixon ก็มีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งผลจากการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดี Nixon สามารถแต่งตั้งข้าราชการการเมืองลงไปทำงานในกระทรวงต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการที่ประธานาธิบดี Nixon กระทำเช่นนั้น ก็เพราะไม่เชื่อใจการทำงานของข้าราชการประจำนั่นเอง^{๓๓}

กรณีศึกษาญี่ปุ่น

การจัดจำแนกข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น จะค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับระบบการจัดจำแนกข้าราชการของไทยมาก กล่าวคือ มีการแบ่งข้าราชการออกเป็น ๒ กลุ่ม อันได้แก่ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจมีความแตกต่างไปจากระบบของไทยอยู่บ้างก็คือ ในกลุ่มข้าราชการประจำนั้น ข้าราชการประจำที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งทางการบริหารระดับสูงของประเทศญี่ปุ่น จะต้องผ่านการสอบเข้ารับราชการซึ่งเรียกว่า ข้าราชการประเภทที่ ๑ (Class One Examination) ซึ่งส่วนราชการต่างๆ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ผ่านการสอบประเภทนี้เป็นกลุ่มข้าราชการที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track)^{๓๔} ซึ่งจากสถิติที่มีการสำรวจนั้น ผู้ที่สามารถสอบผ่านเข้ารับราชการในกลุ่มนี้ได้มักเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนชั้นนำของประเทศเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น เช่น มหาวิทยาลัยโตเกียว (Tokyo University) มหาวิทยาลัยเกียวโต (Kyoto University) มหาวิทยาลัยวาเซดะ (Waseda University) มหาวิทยาลัยเคโอ (Keio University) เป็นต้น^{๓๕}

ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้ง ๒ กลุ่ม กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นอาจให้ภาพที่มีความแตกต่างไปจากกรณีของสหรัฐอเมริกาอย่างค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ โดยภาพหลักนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

^{๓๓} Pfiffner, James P., *Ibid.*, p. 58

^{๓๔} Mishima, Ko “A Missing Piece in Japan’s Political Reform” in *Asian Survey*, Vol.53, No.4, 2013, pp. 707-709

^{๓๕} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Mishima, Ko, *ibid.*, p.708 ส่วนประเด็นเรื่องสาเหตุที่ทำให้เป็นเช่นนี้ จะได้มีการกล่าวถึงในส่วนต่อไปของรายงาน

ของญี่ปุ่นนั้น จะมีลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาอย่างยาวนาน จะมีก็แต่เพียงในระยะหลังๆ นี้เท่านั้นที่เริ่มสังเกตเห็นได้ถึงความพยายามของฝ่ายการเมืองในการเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้น ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

การที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งและมีบทบาทนำนั้น ส่วนหนึ่งแล้วมีความเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่พยายามมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาประเทศ (Developmental State) ให้มีความก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งภายใต้การดำเนินนโยบายเช่นนั้นรัฐจะเข้าไปมีบทบาทค่อนข้างมากในการวางยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจรวมถึงการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว ฝ่ายการเมืองที่บริหารประเทศจะทำงานร่วมกับกลไกราชการประจำอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมีการปรับแนวคิดหรือค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ มักมีการตั้งข้อสังเกตด้วยว่าในกระบวนการดังกล่าวข้าราชการประจำจะเป็นกลไกที่สำคัญที่มีบทบาทนำในการวางและขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาเหล่านั้น^{๓๖}

กลุ่มข้าราชการประจำของญี่ปุ่นภายใต้ตัวแบบรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศไม่เพียงแต่มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาเท่านั้น ความเข้มแข็งของกลไกระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นยังมีมากเสียจนกระทั่งนักวิชาการ

จำนวนหนึ่งสรุปว่าระบบราชการของญี่ปุ่นยังสามารถครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศได้อีกด้วย ที่กล่าวเช่นนี้เพราะในกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายต่างๆ ของญี่ปุ่น จะเป็นการริเริ่มเสนอโดยฝ่ายข้าราชการประจำในกระทรวงต่างๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการเสนอ ฝ่ายการเมืองในรัฐสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายก็มักจะขอข้อมูลและปรึกษาหารือกับข้าราชการประจำอยู่เสมอ^{๓๗} ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้นับได้ว่ามีความแตกต่างไปจากประเทศตะวันตกที่กระบวนการนิติบัญญัติมีลักษณะพึ่งพิงกลุ่มข้าราชการประจำน้อยกว่า

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดความพยายามในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำอย่างค่อนข้างชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองมุ่งที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้น ดังเห็นได้จากการที่ทั้งพรรคประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย (DPJ) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ต่างมีความพยายามในการผลักดันเพื่อให้เกิดการปรับลดความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น ในกรณีที่ทั้งพรรคประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย (DPJ) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ได้มีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายที่จะช่วยให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นสามารถเข้าไปมีส่วนในการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงได้ โดยในร่างกฎหมายนั้นเสนอให้มีการจัดตั้ง “สำนักบริหารงานบุคคลกลางแห่งคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Personnel Bureau)” ขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรีโดยตรง และให้มีอำนาจหน้าที่ใน

^{๓๖} Leftwich, A., “Bringing Politics Back In: Towards a Model of Developmental State,” in *Journal of Development Studies*, 31(3), 1995, pp. 400-427

^{๓๗} Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss, “Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan,” in *The American Political Science Review*, Vol.78, No.1, 1984, p.128

การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมในบัญชีนั้นให้ขึ้นดำรงตำแหน่งเมื่อมีตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งรายชื่อในบัญชีรายชื่อนี้อาจเป็นทั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ หรือบุคคลภายนอกกระบวนราชการก็ได้^{๓๘}

กรณีศึกษาออสเตรเลีย

สำหรับออสเตรเลียนั้นถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกระจายความรับผิดชอบในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลให้กับส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการตามกรอบภารกิจและความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงปรากฏเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจให้กับแต่ละส่วนราชการในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำ ภายใต้กรอบแนวทางและเงื่อนไขที่ Australian Public Service Commission เป็นผู้กำหนดไว้ โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก “การแต่งตั้งปลัดกระทรวง (Secretaries of departments) และหัวหน้าส่วนราชการ (Agency heads)” ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่ไม่จัดอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ในปัจจุบันออสเตรเลียนให้อำนาจสูงสุดกับฝ่ายข้าราชการการเมืองเพื่อทำการตกลงและแต่งตั้งบุคคล

ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จากนั้นจึงจะเสนอชื่อต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อแต่งตั้ง^{๓๙} โดยการแต่งตั้งปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งตามคำแนะนำและการพิจารณาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ โดยปลัดกระทรวงจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี ในขณะที่การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการ จะถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบ ภายหลังจากที่ปลัดกระทรวงได้มีการรายงานให้ทราบถึงตำแหน่งที่ว่างลง โดยหัวหน้าส่วนราชการจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี^{๔๐} ซึ่งในกระบวนการคัดเลือกหัวหน้าส่วนราชการนั้น ปลัดกระทรวงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการคัดเลือกให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๔๑}

ส่วนที่สอง “การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service)” ในปัจจุบันนั้นความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของระบบนักบริหารระดับสูง จะถูกกระจายจากรัฐบาลมายังส่วนราชการเจ้าของตำแหน่ง ซึ่งปลัดกระทรวงจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยที่ Public Service Commissioner ซึ่งเทียบเท่ากับเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ของไทยจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของตำแหน่งระดับสูง และกรอบในการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกว้างๆ โดยให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาตำแหน่งตาม

^{๓๘} Michima, Ko, *ibid.*, p. 717

^{๓๙} สุรพล นิติไกรพจน์, *การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐

^{๔๐} Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (Canberra: Australian Public Service Commission Publication, 2003), p.74-75

^{๔๑} Australian Public Service Commission, *Merit and Transparency: Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders*, Fourth edition (Canberra: Australian Public Service Commission Publication, 2012), p.6

กรอบโครงสร้างดังกล่าว ในลักษณะของการจัดตกแต่ง (tailor) ให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจที่ส่วนราชการของตนเป็นผู้รับผิดชอบ โดยในการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น จะเปิดกว้างให้มีการแข่งขันที่เป็นอิสระและเป็นไปอย่างยุติธรรมโดยส่วนราชการจะเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสม โดยหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการคัดเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกได้เสนอเพื่อแต่งตั้งให้บุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยมีกำหนดระยะเวลาในการให้บุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ไม่เกิน ๕ ปี และจะต้องดำเนินการแจ้งให้ Public Service Commissioner รับทราบ^{๔๒}

และสำหรับการโยกย้ายข้าราชการประจำในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น หัวหน้าส่วนราชการจะมีอำนาจสูงสุดในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูง ซึ่งในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงนั้นจะต้องย้ายไปในตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งเดิม ทั้งนี้จะต้องพิจารณาการโยกย้ายจากความเหมาะสมโดยการโยกย้ายที่เกิดขึ้นนั้นอาจทำการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงไปปฏิบัติงานที่ต่างกันหน่วยงานเดิมได้ ซึ่งในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงที่เกิดขึ้นนั้น หัวหน้าส่วนราชการจะต้องปรึกษากับนักบริหารระดับสูงผู้นั้นและจะต้องแจ้งให้ Australian Public Service and Merit Protection Commission ทราบในรายละเอียดด้วย โดยในปัจจุบันการโยกย้ายนักบริหารระดับสูง แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะคือ การโยกย้ายชั่วคราว (Temporary Movement) ที่ต้องทำหนังสือยินยอมระหว่างหัวหน้าส่วนราชการเพื่อเป็นการรับประกันให้บุคคลนั้นสามารถกลับมาทำงานในส่วน

ราชการเดิมได้และการมอบหมายงานชั่วคราว (Temporary Assignment of Duties) ที่มุ่งฝึกฝนให้บุคคลนั้นมีโอกาสแสดงความสามารถในหน่วยงาน^{๔๓}

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง ความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย

การทบทวนกรอบแนวคิด วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของไทย รวมถึงประสบการณ์ของต่างประเทศคงทำให้เราเห็นแล้วว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในยุคปัจจุบันนั้น คงต้องเป็นไปในลักษณะที่โครงสร้างของทั้ง ๒ ส่วนไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ ประเด็นสำคัญ กรณีสึกษาจากต่างประเทศยังช่วยชี้ด้วยว่าในโลกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถึงอย่างไรแล้วฝ่ายการเมืองก็ต้องสามารถมีบทบาทในการใช้ให้กลไกข้าราชการประจำเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ แต่ทั้งนี้การเข้ามาใช้กลไกข้าราชการประจำในการขับเคลื่อนนโยบายของตนเองนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำเองก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกฎหมายต่างๆ โดยเคร่งครัด ตลอดจนต้องมีมาตรการในการคุ้มครองมิให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงและสั่งการให้ฝ่ายข้าราชการประจำดำเนินการในสิ่งที่มีขอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

^{๔๒} ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ และคณะ, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๘), หน้า ๑๔-๒๔

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒-๒๓

ทั้งนี้หลักการพื้นฐานสำคัญของการจัดทำข้อเสนอในการปรับลดความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ก็คือ งานวิจัยนี้ไม่ปฏิเสธว่าข้าราชการการเมืองควรต้องมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำระดับสูง เพราะถือว่าข้าราชการกลุ่มนี้ต้องมีการทำงานที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง และมีอำนาจในการสั่งการข้าราชการในระดับรองๆ ลงไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงนี้จะต้องสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยจะต้องช่วยให้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำระดับสูงมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น และข้าราชการประจำเองต้องมีกลไกในการคุ้มครองหากปรากฏว่ากระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการการเมืองไม่มีความเป็นธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาวิจัยนี้เห็นว่าการที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำนั้น ควรมีได้แต่เพียงเฉพาะในกลุ่มข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น ส่วนข้าราชการประจำในระดับรองๆ ลงไป ข้าราชการการเมืองไม่ควรยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงแต่ควรเป็นบทบาทของข้าราชการประจำที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ทั้งนี้ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงลดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแยกเป็น ๒ ส่วนหลัก อันได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง กับการปรับปรุงกลไกในการคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

การปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง

สำหรับข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณี กล่าวคือ ในกรณีของการแต่งตั้ง และในกรณีของการโยกย้าย

ในกรณีของการแต่งตั้งข้าราชการประจำ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง (นักบริหารระดับสูง) เสนอให้มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อของข้าราชการประจำผู้สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง โดยในการจัดทำบัญชีนี้ให้มีการจัดทำใหม่ในทุกๆ ปี โดยให้คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ โดยการประกาศบัญชีรายชื่อนี้ให้มีการจัดทำรายชื่อเรียงลำดับตามค่าคะแนนที่ข้าราชการระดับนักบริหารระดับต้นแต่ละคนได้รับจากสูงสุดเรียงลงไปจนถึงต่ำสุด ซึ่งการจัดลำดับคะแนนของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ อันได้แก่ สมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่ง ความอาวุโส ผลงานที่ทำมาในอดีต วิสัยทัศน์ในการทำงานในตำแหน่งบริหาร และการปฏิบัติตามกรอบวินัยของทางราชการ ตลอดจนหลักคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ โดยให้องค์ประกอบเหล่านี้มีสัดส่วนคะแนนที่เหมาะสม และตัดการใช้ดุลพินิจให้เหลือน้อยที่สุด และให้บัญชีรายชื่อของแต่ละหน่วยงานนี้มีการประกาศต่อสาธารณชนให้รับทราบ

- เมื่อมีการจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการที่เหมาะสมจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งโดยเรียง

ลำดับ แล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งข้าราชการเหล่านั้นตามลำดับรายชื่อในบัญชี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและฝ่ายการเมืองพิจารณาตำแหน่งต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม แต่มิให้มีการแต่งตั้งข้าราชการข้ามลำดับรายชื่อในบัญชีที่ได้มีการจัดลำดับไว้

ในกรณีของการโยกย้ายข้าราชการประจำ ในตำแหน่งบริหารระดับสูงนั้น ข้าราชการการเมืองก็ย่อมสามารถมีบทบาทในการพิจารณาโยกย้ายข้าราชการระดับนักบริหารระดับสูงได้ แต่ทั้งนี้ในการดำเนินการต้องมีเงื่อนไขกำกับ ซึ่งงานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการในลักษณะ ดังนี้

- ในกรณีที่เป็นการโยกย้ายปกติ ให้ยึดหลักการว่า ช่วงระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ของนักบริหารระดับสูงควรมีช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม คือ ไม่ควรอยู่ในตำแหน่งเกินกว่า ๔ ปี ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ให้มีการโยกย้ายข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นนักบริหารระดับสูงหากข้าราชการผู้นั้นยังปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ ไม่ครบ ๒ ปี หากการโยกย้ายข้าราชการผู้ใดเกิดขึ้นก่อนระยะเวลา ๒ ปี ให้ถือว่า การโยกย้ายนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษ
- ในกรณีที่การโยกย้ายเกิดขึ้นก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๒ ปี หากฝ่ายการเมืองมีความประสงค์จะโยกย้ายข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น ก็สามารถกระทำได้ แต่ฝ่ายการเมืองจะต้องจัดทำเหตุผลประกอบการโยกย้ายนั้นว่า เพราะเหตุใดจึงต้องย้ายข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เหตุผลประกอบจะต้องมีไว้ระบุเพียงว่า เพื่อให้เกิดความเหมาะสมดังเช่นที่ปรากฏ

ให้เห็นในทุกวันนี้ แต่จะต้องเป็นเหตุผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีน้ำหนักเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การจะย้ายข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนี้ไม่ควรเกิดขึ้นหากทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำมีช่วงระยะเวลาในการทำงานร่วมกันในตำแหน่งนั้นๆ น้อยกว่า ๖ เดือน

- การโยกย้ายในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายข้าราชการการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสามารถที่จะกระทำได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ารับตำแหน่งใหม่นั้นจะต้องทำงานร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และหากประสงค์จะย้ายข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องมีการจัดทำเหตุผลประกอบการโยกย้ายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพียงพอด้วยเช่นเดียวกัน

การที่มีการเสนอให้การโยกย้ายข้าราชการประจำไม่ควรเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อน ๖ เดือนหลังจากที่ข้าราชการทั้ง ๒ กลุ่มได้ทำงานร่วมกันนั้น ก็เพราะว่า เพื่อเป็นการให้ข้าราชการทั้ง ๒ ฝ่ายได้มีโอกาสเรียนรู้รูปแบบการทำงานของกันและกัน และมีเวลาในการปรับตัวให้เข้ากับนโยบายของฝ่ายการเมืองที่อาจเพิ่งมาทำหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ ก่อน

การปรับปรุงกลไกเพื่อการคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้เหมาะสมกับบริบทของการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเสนอให้มีการปรับปรุง ขั้นตอนและกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง แล้ว งานศึกษาวิจัยนี้ยังเสนอด้วยว่าเราจำเป็นต้อง ปรับปรุงกลไกที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการคุ้มครองความ สัมพันธ์ดังกล่าวให้เหมาะสมด้วย โดยข้อเสนอเพื่อการ ปรับปรุงกลไกเหล่านั้น ได้แก่

- การเสนอให้ข้าราชการประจำสามารถจัดตั้ง สหภาพข้าราชการประจำได้ แม้ว่าโดยพระราช- บัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้มีการบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนมีเสรีภาพใน การรวมกลุ่มกันได้ก็ตาม แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ข้าราชการพลเรือนยังมิได้มีการรวมกลุ่มกันอย่าง ชัดเจนมากนัก ดังนั้น จึงเสนอให้ข้าราชการ ประจำสามารถที่จะจัดตั้ง “สหภาพข้าราชการ ประจำ” ขึ้นได้เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการ พิทักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ ประจำ เช่น หากในกรณีที่ข้าราชการประจำได้ รับการแต่งตั้งหรือโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมก็ให้ สหภาพข้าราชการนี้ทำหน้าที่สนับสนุนการ อุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงการฟ้องคดีของ ข้าราชการประจำ อนึ่งเนื่องจากระบบการจ้างงาน ของข้าราชการไทย เป็นระบบของการจ้างงาน ฝ่ายเดียว ดังนั้น สหภาพข้าราชการต้องไม่มี อำนาจหรือบทบาทในการต่อรองเงื่อนไขการ จ้างงานของข้าราชการแต่ประการใด
- การกำหนดให้การแทรกแซงการบริหารงาน บุคคลของฝ่ายการเมืองเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ ของข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายการเมือง ดังนั้น เสนอให้มีการกำหนดให้การแทรกแซงการบริหาร

งานบุคคลของฝ่ายการเมืองเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตกล่าวคือ หากมีการตรวจพบและมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าฝ่าย ข้าราชการการเมืองได้ใช้อำนาจของตนเข้าไป แทรกแซงการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราช- บัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนนั้น รวมไปถึงการแทรกแซงให้ข้าราชการประจำ กระทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือประกาศต่างๆ ของทางราชการ หรือเป็นการสั่งการ แทรกแซงให้ข้าราชการ ประจำดำเนินการในสิ่งที่ส่อไปในทางที่ทุจริตและ ประพฤติมิชอบต่อหน้าที่นั้น ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตเพื่อถอดถอนและดำเนินคดีต่อผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว

- การกำหนดให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ การเมืองมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและจริยธรรม ของข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เพราะในพระราช- บัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ทุกวันนี้มิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับวินัยและจริยธรรมของข้าราชการ การเมือง ดังนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงควร มีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและจริยธรรมของ ข้าราชการการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารของตนตามที่ กฎหมายได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวควรที่จะมีการบัญญัติถึงบทลงโทษ กับข้าราชการการเมืองที่มีการละเมิดต่อพระราช- บัญญัติและมีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทาง

ที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ อำนาจหน้าที่ในการแทรกแซงการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อผลประโยชน์ของฝ่าย ข้าราชการการเมือง

- การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าไป มีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้นอกจากการปรับปรุงใน สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้ดุลยภาพของทั้งฝ่าย การเมือง และข้าราชการประจำมีความเหมาะสม ภายใต้อำนาจพื้นฐานหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยนั้น เรายังอาจจำเป็นต้องพิจารณา ถึงโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ เกี่ยวข้อง ทั้งในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ คุณธรรม โดยหลักการสำคัญก็คือ ในคณะ กรรมการเหล่านี้อาจจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นดังเช่น ในกรณีขององค์ประกอบของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากกรรมการที่เป็น โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว อาจมีการ กำหนดสัดส่วนให้มีตัวแทนของข้าราชการ พลเรือนได้ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เช่น เดียวกันกับกรรมการในส่วนที่เป็นตัวแทนจาก ภาคประชาสังคม ก็ควรกำหนดให้เข้าร่วมเป็น คณะกรรมการเช่นกัน เพราะในแง่หนึ่งแล้วต้อง ยอมรับว่าการทำงานของข้าราชการนั้นก็เพื่อ เป็นการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย และในกรณีของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม อาจมีการพิจารณาให้ในคณะกรรมการมี องค์ประกอบที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้มุมมองในเรื่อง “คุณธรรม” สำหรับ ข้าราชการเป็นมุมมองที่กว้างและแตกต่างไปจาก มุมมองของ “คุณธรรม” แบบราชการ ข้อเสนอที่

ควรพิจารณา อาทิ การให้มีกรรมการบางท่าน มาจากฝ่ายการเมือง หรือเคยมีภูมิหลังการ ทำงานทางการเมือง ทั้งนี้อาจกำหนดให้เป็นการ เสนอชื่อโดยข้าราชการประจำเอง โดยยึดหลักว่า นักการเมืองผู้นั้น เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ ชัดของสังคม เป็นต้น รวมถึงภาคประชาสังคม เองก็เช่นกัน ที่ควรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ พิทักษ์คุณธรรมด้วย ทั้งนี้อาจเปิดโอกาสให้ ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอชื่อเช่นเดียวกันกับ กรณีของกรรมการที่มาจากภาคการเมือง

- การเพิ่มสมรรถนะหรือขีดความสามารถของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอประการสุดท้ายที่ น่าจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปจากข้อเสนอ อื่นๆ ก็คือ การพิจารณาถึงสมรรถนะและ ขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำงานสนับสนุน กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ ทั้งหมด กล่าวคือ ในกรณีของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ต้องทำงาน สนับสนุนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมนั้น ก็จะต้องมีการ พิจารณาเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความ สามารถให้มากขึ้น เพราะภายใต้ข้อเสนอแนะที่ ได้เสนอมานั้น อาจทำให้กระบวนการธรรมาภิบาลของ ทั้ง ๒ คณะกรรมการมีความยุ่งยากและซับซ้อน มากยิ่งขึ้น บุคลากรประจำที่ทำงานสนับสนุนอาจ จำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มากขึ้นเพื่อให้กระบวนการในการทำงานมีความ รวดเร็วสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการ ในเรื่องต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงในระดับหน่วยงาน ก็อาจต้องพิจารณาถึงสมรรถนะและขีดความ สามารถของหน่วยงานที่ทำงานด้านการบริหาร งานบุคคลของหน่วยงานให้มีสมรรถนะและ ขีดความสามารถที่มากยิ่งขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน

สรุปส่งท้าย

บทความวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งที่จะจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการปรับดุลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการทบทวนถึงกรอบแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเองนั้น ก็ได้ช่วยให้เห็นแล้วว่าความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การพิจารณาถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองภายใต้บริบทของไทย ได้ชี้ให้เห็นว่า อาจจะมีก็แต่เพียงในช่วงแรกๆของการสร้างรัฐชาติเท่านั้น ที่ความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้งสองเป็นความสัมพันธ์แบบที่ไม่ขึ้นต่อกัน แต่นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาแล้ว ก็จะได้เห็นว่าความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเป็นความสัมพันธ์ที่มีนัยยะต่อกันมาโดยตลอด

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังได้ช่วยให้เราเห็นอีกด้วยว่าแม้ในบางประเทศที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะมีความเข้มแข็งมากก็ตาม แต่ทว่าฝ่ายข้าราชการการเมืองในประเทศนั้นๆ ก็พยายามที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองในการกำกับกลไกข้าราชการประจำให้มากขึ้น เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองได้ ดังนั้น ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในงานวิจัยนี้ จึงไม่ปฏิเสธถึงบทบาทของฝ่ายข้าราชการการเมืองที่ต้องมีต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ แต่ทว่าบทบาทนั้นจะต้องมีอย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม มีความเป็นธรรมและโปร่งใส เพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- กองนิติการ สำนักงาน ก.พ.. ๒๕๕๑. **ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑-๒๕๕๑**. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์. ๒๕๒๒. **การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๓๕. **๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชาการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. ๒๕๓๖. **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ๒๕๔๔. **ประวัติการเมืองไทย: ๒๔๗๕-๒๕๐๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์และคณะ. ๒๕๔๘. **ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ..
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. ๒๕๕๒. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข และอรรังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๕๓. **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๕๖. **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.๑๘๘๗-ค.ศ.๑๙๗๐)**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๘. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ม.ป.ป. **การประชุมครั้งที่ ๘๐**. พระนคร: ม.ป.พ.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. ๒๕๔๔. **ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๐. **สารานุกรมบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ๒๕๔๒. **การปฏิรูประบอบราชาการของออสเตรเลีย**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความภาษาไทย

วิชณุ เครืองาม. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. จุลสาร กพป. ๒, ฉ.๘. (มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๑), หน้า ๒.

วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

แหลมทอง พันธูราชิ. ๒๕๑๙. การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ. [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กฎหมายและระเบียบ

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด. คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ และคดีแดงหมายเลขที่ อ.๓๓/๒๕๕๗. ศาลปกครองสูงสุด ๒๕๕๗.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ. ๙/๒๕๕๗. ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ. ๒๕๔๙

แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔

หนังสือภาษาอังกฤษ

Australian Public Service Commission. 2003. **The Australian Experience of Public Sector Reform**. Canberra: Australian Public Service Commission Publication.

Australian Public Service Commission. 2012. **Merit and Transparency: Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders**. Fourth edition. Canberra: Australian Public Service Commission Publication.

Fred W. Riggs. 1966. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.

Fritz Morstein-Marx. 1946. **Element of Public Administration**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.

Paul H. Appleby. 1949. **Policy and Administration**. Birmingham, Alabama: The University of Alabama Press.

บทความภาษาอังกฤษ

Leftwich, A. 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of Developmental State". **Journal of Development Studies**. 31 (3).

Mishima, Ko. 2013. "A Missing Piece in Japan's Political Reform" **Asian Survey**. Vol.53, No.4.

Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss. 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan" **The American Political Science Review**. Vol.78, No.1.

Pfiffner, James P. 1987. “Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century”, **Public Administration Review**. Vol.47, No. 1.

Woodrow Wilson. 1887. “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly** Vol. 2 No. 2. June.

เว็บไซต์และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ภาษาอังกฤษ

James P. Pfiffner. Presidential Appointments and Managing the Executive Branch. [accessed on 26 October 2014]. available at: <http://www.politicalappointee-project.org/commentary/appointments-and-managing-executive-branch>.

The White House. Nominations & Appointments. [accessed on 26 October 2014]. available at: <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/nominations-and-appointments>

U.S. Office of Personnel Management. Senior Executive Service Facts & Figures. [accessed on 25 October 2014]. available at: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics>

U.S. Office of Personnel Management. Senior Executive Service Overview & History. [accessed on 25 October 2014]. available at: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history>

การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย:

การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

Centralization, Decentralization and Public Administration in Thailand:
Conceptual Review, Debating Issues and Implications for Reform

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งสำรวจถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการออกแบบระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสังคมหนึ่งๆ โดยพยายามจะนำเสนอข้อถกเถียงว่า แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจนั้นมีใช่แนวคิดที่อยู่ชั่วตรงข้าม แต่แนวคิดทั้งสองนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดสรรและแบ่งปันอำนาจภายในรัฐเพื่อใช้ในการจัดโครงสร้างและออกแบบระบบการดำเนินงานของกลไกรัฐในส่วนต่างๆ คำถามสำคัญจึงไม่ใช่เรื่องแนวคิดใดดีกว่ากัน หากแต่เป็นเรื่องการสร้างสมดุลและจัดสัมพันธ์ภาพที่เหมาะสมระหว่างกลไกหรือโครงสร้างในแบบรวมศูนย์อำนาจกับในแบบกระจายอำนาจต่างหาก และคำถามนี้ควรจะเป็นศูนย์กลางของการถกเถียงในการแสวงหารูปแบบแนวทางต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า หัวใจสำคัญของการปฏิรูปได้แก่การมุ่งจัดสัมพันธ์ภาพเพื่อกำหนดบทบาทและกลไกในการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันที่เหมาะสมของกลไกรัฐระดับต่างๆ ทั้งนี้ หลักผลประโยชน์แห่งชาติควรจะเป็นแกนกลางของการพิจารณาทุกภารกิจซึ่งจะต้องนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกลไกรัฐในแบบรวมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลาง ขณะที่หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นควรจะเป็นหลักสำคัญในการจัดสรรแบ่งปันอำนาจและภารกิจต่างๆ ไปยังโครงสร้างในส่วนอื่นๆ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Center for Local Governance Studies – CLGS) สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This article intends to give a brief review on how the ideas relating to centralization and decentralization affect the design of administrative system in a certain society. This article tries to argue that these two concepts should not be conceived as being opposed to each other. Rather, both of them are very important for structuring and designing the way in which the state should allocate and distribute its powers amongst administrative mechanisms. The key question, therefore, is not about which one is better but is on how to balance the centralized structures with the decentralized one or on how to build a proper relationship between these two structures. And these questions should be the focal point of debating on how to reform public administration in Thailand. This article propose that the concept of ‘Intergovernmental Relations’ could be adopted as the core idea for reform in which the government mechanisms at all levels should be reassigned their roles and functions as well as their coordinating and cooperating mechanisms should be redesigned. Additionally, ‘National Interest’ and ‘Subsidiarity’ could be instrumentalized as the basic framework for identifying a set of state functions that should be administered under the centralized structure or those that would be more suitably if they were managed by the decentralized one.

๑. บทนำ

ภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) หนึ่งๆ ดังเราเรียกกันว่า ระบบการเมือง (Political System) หรือ ระบอบการเมือง (Political Regime) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบอบของตน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองว่า จะให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้ง อำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรเดียวหรือหลายองค์กร

และการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งๆ นั้นกินความกว้างขวางเพียงใด จากกรอบความคิดเช่นนี้ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งถูกใช้ในการจัดรูปแบบทางการเมืองการปกครอง (form of government) ภายในระบอบการเมืองของประเทศต่างๆ

การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นสภาวะที่จะต้องมียุ่เสมอภายในระบอบการเมือง เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองการปกครองจำเป็นต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรหรือกลุ่มองค์กร

ซึ่งเป็นที่ยอมรับภายในสังคมการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในระบอบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมีเอกภาพภายในหรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงระบอบการเมืองในทั่วโลก จะพบว่า ไม่มีระบอบการเมืองใดที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างสุดขีด เนื่องจากการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่สถาบันเพียงจำนวนหนึ่งเพื่อปกครองประเทศโดยรวมย่อมไม่สมเหตุสมผล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคลายสถานะที่อำนาจมีการกระจุกตัวไปยังองค์กรหรือสถาบันอื่นๆ “ภายใน” ระบอบการเมืองเสมอ ซึ่งกรอบความคิดที่ถูกใช้เพื่อการปรับเปลี่ยนสถานะทางอำนาจนี้ ก็คือแนวคิดเรื่อง “การกระจายอำนาจ” (Decentralization)

ระบอบการเมืองภายใต้รัฐสมัยใหม่ทั้งหมด (modern states) อำนาจทางการเมืองการปกครองจะถูกจัดแบ่งออกไปในระหว่างสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือระดับชาติ (central / national institutions) กับสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางหรือชายขอบ (peripheral institutions) ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น (local) มณฑลหรือจังหวัด (provincial) หรือภาค (regional) เสมอ ทั้งนี้ธรรมชาติหรือลักษณะของการจัดแบ่งในแต่ละรัฐก็必将มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในแต่ละรัฐนั้นเป็นสำคัญ อาทิ ข้อกำหนดตามกรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (centre-periphery relationships), แบบแผนทางการบริหารงานบุคคลในภาครัฐซึ่งจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนหรือบุคลากรที่จะมาทำงานในสถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ, อำนาจในทาง

การเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร ตลอดจนอำนาจในทางอื่นๆ ที่ศูนย์กลางสามารถใช้เพื่อการควบคุมสถาบันต่างๆ ที่อยู่นอกศูนย์กลางได้, และในทางกลับกันสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางต่างๆ สามารถมีอิสระจากศูนย์กลางมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ ระดับของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ จึงแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ สิ่งที่เหมือนกันก็คือ ไม่มีรัฐใดที่จะมีแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือชายขอบแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องปรากฏทั้งสองสิ่งอยู่ควบคู่กันเสมอ นั้นย่อมหมายความว่า การรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ เป็นสถานะที่ปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอในรัฐสมัยใหม่ทุกแห่ง

จากที่กล่าวมา การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของสถานะทางอำนาจภายในระบอบการเมือง ซึ่งจะต้องปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอภายในระบอบการเมืองหนึ่งๆ ไม่มีระบอบการเมืองใดที่ปรากฏการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจอย่างสุดขีด ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการกระจายอำนาจก็มีความจำเป็นที่เราจะต้องทราบถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียต่างๆ เพื่อจะได้นำไปสู่การเปรียบเทียบและทำความเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ รูปแบบของการกระจายอำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของมันต่อไป

หากพิจารณาถึงกรณีของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การพูดถึงการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ มักจะถูกกล่าวถึงในฐานะคู่ขัดแย้งที่อยู่คนละขั้วตรงข้าม ดังเช่นการกล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะ ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา ก็มักจะถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่บั่นทอนและกระทบต่อฐานอำนาจของการบริหาร

ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยตรง จึงเป็นผลให้ข้อถกเถียงทั้งในวงวิชาการและในระดับนโยบายมักจะถูกจำกัดกรอบการสนทนาเพื่อแสวงหาข้อสนับสนุนหรือการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของข้อตั้งตรงข้ามมากกว่าการแสวงหาแนวทางในการจัดความสัมพันธ์และสร้างความสมดุลระหว่างกลไกรัฐที่จัดตั้งขึ้นบนฐานของการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจให้เกิดความเหมาะสมและเกื้อหนุนต่อการดำเนินงานของกันและกัน นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยรวมถึงเอกสารในเชิงนโยบายในระยะที่ผ่านมา ก็มักจะมุ่งเน้นศึกษาโดยการจัดวางให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นศูนย์กลางของการศึกษาและถกเถียงแต่เพียงอย่างเดียว จึงทำให้งานเหล่านี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะข้อดีและข้อด้อยของการกระจายอำนาจ โดยละเลย ขาดการศึกษาและทบทวนอย่างจริงจังถึงโครงสร้างการบริหารราชการที่เกิดขึ้นมาภายใต้แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ

การบริหารงานภาครัฐไทยโดยรวมมีประเด็นปัญหาสำคัญทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการจัดสัมพันธภาพระหว่างองค์การต่างๆ อย่างสอดคล้องเหมาะสม ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากสภาวะการรวมศูนย์อำนาจมากหรือน้อยเกินไป และมีได้เกิดจากการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเกินไป หากแต่เกิดจากการขาดการทบทวนเพื่อออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ

ราชการบริหารส่วนกลาง มีการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรภายในกรมของตนเอง ฐานทางอำนาจหน้าที่

และทรัพยากรล้วนแต่กระจุกตัวรวมศูนย์ภายใน “แต่ละกรม” อีกทั้งค่อยๆ ขยายบทบาทและโครงสร้างทั้งในส่วนกลางและในส่วนของสำนักงานระดับพื้นที่ (field service agencies) เพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องทุกกระบวนการเบ็ดเสร็จภายในกรมของตนเอง ตั้งแต่งานเชิงนโยบายไปจนถึงงานบริการประชาชนในระดับพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ค่อยๆ ถูกดบับบทบาทและสูญเสียทรัพยากรทางการบริหารอันเกิดจากการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรของราชการบริหารส่วนกลางและการเพิ่มพูนบทบาทอันเกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการเติบโตในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างก้าวกระโดด แต่การเติบโตที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นการเติบโตเฉพาะในส่วนที่ไม่กระทบต่อฐานอำนาจและทรัพยากรเดิมของกรมส่วนกลางมากกว่าเกิดจาก “การโอนอำนาจ” (devolution)^๑ ที่เป็นจริง ดังปรากฏว่า ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับไม่ปรากฏการ “หดตัว” ลงเลยภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ จึงนำไปสู่สถานะที่ทับซ้อนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินไทยจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการทบทวนและออกแบบโครงสร้างของการบริหารราชการทั้งสามระดับ รวมถึงการขาดการกำหนดมาตรการและเครื่องมือที่

^๑ การโอนอำนาจ หรือ “devolution” เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งนับเป็นรูปแบบที่มีการจัดสรรแบ่งปันอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยผู้รับโอนให้สามารถมีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่รับโอนได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นการโอนทั้ง “ความเป็นเจ้าของอำนาจ” และ “อำนาจในการดำเนินการ” ไปยังหน่วยที่รับโอน ซึ่งหากกล่าวในบริบทของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ก็จะหมายถึงการโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรต่างๆ ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) นั่นเอง

เหมาะสมในการกำหนดสัมพันธภาพของการบริหารราชการแต่ละระดับอย่างจริงจัง นั้นหมายความว่า การพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงไม่สามารถกระทำได้ภายใต้การแบ่งแยกการวิเคราะห์ของราชการบริหารแต่ละส่วนออกจากกัน

จากที่กล่าวมา บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงประเด็นปัญหาของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในแบบรวมศูนย์อำนาจผ่านการพิจารณาโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ เพื่อชักชวนให้เกิดการทบทวนและพัฒนาข้อเสนอสำหรับการจัดโครงสร้างและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารราชการระดับต่างๆ ในประเทศต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาของบทความจะแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ **หนึ่ง** การทบทวนในเชิงแนวคิดถึงหลักการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจผ่านการพิจารณาข้อถกเถียงว่าด้วยการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพระหว่างองค์กรทางปกครองภายในรัฐ **สอง** การทบทวนถึงพัฒนาการ จารีต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย และ **สาม** ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

๒. ข้อถกเถียงว่าด้วยการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพระหว่างองค์กรทางปกครองภายในรัฐ

ภายใต้บริบทในทางการเมืองการปกครองของไทย แนวคิดและหลักการทั่วไปว่าด้วยการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจนั้น มักจะถูกกล่าวถึงราวกับเป็นแนวคิดที่อยู่ขัดตรงข้ามกัน แต่ในทางปฏิบัติและ

ประสบการณ์จากหลายๆ ประเทศทั่วโลก เรากลับพบว่า แนวคิดทั้งสองนั้นถูกใช้สำหรับการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในรัฐที่อยู่ควบคู่กันเสมอด้วยเหตุนี้ คำถามและข้อถกเถียงสำคัญถึงแนวคิดการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจจึงมิใช่เรื่องที่ว่าแนวคิดใดดีหรือด้อยกว่ากัน ในทางตรงข้าม ในที่นี้กลับเห็นว่าแนวคิดทั้งสองควรจะถูกมองในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการออกแบบสถาบัน (institutional design) เพื่อการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐอันเป็นผลมาจากการถกเถียงต่อสู้ทั้งในเชิงอุดมการณ์ และ/หรือ กระบวนการให้เหตุให้ผล (rationalization) ภายในสังคมหนึ่งๆ ที่วางอยู่บนหลักคิดทั้งในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หลักการทางกฎหมาย การบริหารองค์กรและระบบราชการ และอื่นๆ นอกจากนี้แนวคิดทั้งสองยังมีลักษณะสัมพันธ์อย่างมากซึ่งแปรผันไปตามกาลและเทศะรวมถึงบริบทของสังคมหนึ่งๆ ที่แนวคิดทั้งสองถูกกล่าวถึง ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจจึงมิได้เป็นเครื่องมือทางความคิดที่ชัดเจนและเบ็ดเสร็จในตัวเอง หากควรจะถูกมองในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐที่สะท้อนถึง “แนวโน้ม” (tendencies) หรือ “แนวโน้ม” (trends) (โปรดดู Mengu, 1990: 139 – 140) ที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือมุ่งเน้นในห้วงเวลาหนึ่งๆ มากกว่า

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เราจึงควรมองแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจที่ไปไกลกว่าการมองแบบแยกชัดตรงข้าม ไปสู่การตั้งคำถามและข้อถกเถียงในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ

ประการที่หนึ่ง ภายใต้การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพภายในรัฐทั้งในทางการเมืองและ

ในทางการบริหารปกครองประเทศนั้น ส่วนใดที่พึงจะต้องรวมศูนย์อำนาจ และส่วนใดที่พึงที่จะกระจายอำนาจออกไป

ประการที่สอง ความจำเป็นและเหตุผลรองรับในการที่รัฐหนึ่งๆ เลือกที่จะรวมศูนย์อำนาจในบางด้าน และเลือกที่จะกระจายอำนาจในบางด้านนั้นวางอยู่บนฐานคิดเช่นไร

ประการที่สาม รูปแบบและวิธีการในการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐทั้งภายใต้แนวคิดการรวมศูนย์และกระจายอำนาจนั้นสามารถเป็นไปได้ในกี่รูปแบบ หรือในลักษณะใดบ้าง

คำถามทั้งสามประการข้างต้น ถือเป็นคำถามหลักและคำถามสำคัญที่จะต้องมีการทบทวนและใคร่ครวญอย่างจริงจังเพื่อประกอบการพิจารณาการออกแบบและจัดวางข้อเสนอสำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกระโจนเข้าสู่การถกเถียง (engage) ดังกล่าว ในที่นี้เห็นว่า เรามีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จารีต และข้อถกเถียงในเชิงคุณค่าบางประการซึ่งมีผลอย่างสำคัญในการวางกรอบ “บทสนทนา” (dialogue) และข้อถกเถียงต่างๆ ภายใต้คำถามทั้งสามประการข้างต้น ดังนี้

๒.๑ รัฐสมัยใหม่กับการจัดโครงสร้างทางการเมืองปกครอง

จารีตและการจัดรูปทางการเมืองปกครอง บทบาทของกลไกรัฐต่างๆ และสัมพันธภาพทางอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ทั้งในทางการเมืองและการปกครองของรัฐหนึ่งๆ มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการและแบบแผนของการเปลี่ยนรูปจากรัฐโบราณ (traditional state) มาสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่

(modern state) ซึ่งภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้เองที่มีผลอย่างสำคัญต่อการวางรากฐานทางความคิดและจารีตทางการเมืองปกครองในสังคมหนึ่งๆ ที่จะปรากฏแนวโน้มหรือแนวโน้มไปในทางการรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ โดยมีประเด็นย่อยเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑) รัฐสมัยใหม่กับการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตย (Modern State and Sovereign Power)

กระบวนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่สามารถสืบย้อนรากฐานทางความคิดและความเคลื่อนไหวไปได้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ และ ๑๖ ในยุโรปที่ปรากฏการวางฐานคิดทางการเมืองและการปกครองที่มุ่งสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือชุมชนท้องถิ่น และมาปรากฏสถานะอย่างเป็นทางการภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย (the Peace of Westphalia) ในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่แตกต่างอย่างสำคัญจากราชอาณาจักรหรือรัฐโบราณในรูปแบบอื่นๆ ก็คือแนวคิดว่าด้วย อำนาจอธิปไตย (sovereign power) อันหมายถึงอำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุดที่มีอยู่เหนือผู้คนและอาณาบริเวณของตนเอง ซึ่งกระบวนการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยของรัฐภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตยดังกล่าว มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดระบบและกลไกภายในรัฐสมัยใหม่ซึ่งปรากฏร่องรอยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจากประสบการณ์ที่ปรากฏในภาคพื้นยุโรปและประเทศตะวันตกอื่นๆ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ จะพบแบบแผนของกระบวนการดังกล่าวใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

แบบแผนที่ ๑ กระบวนการสถาปนาอำนาจอำนาจอธิปไตยภายใต้กระบวนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หมายถึง กระบวนการสร้างความเป็นเอกภาพภายในสังคมการเมืองภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตย

ซึ่งกระทำการผ่านกระบวนการสลายอำนาจและสิทธิพิเศษ ในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่เคยมีอิสระ ให้อยู่ภายใต้อำนาจนำของรัฐบาลที่ ศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและแบบแผน ภายในรัฐ ภายใต้แบบแผนที่หนึ่ง จึงทำให้รัฐเหล่านี้ ต้องผ่านประสบการณ์ของการรวมศูนย์อำนาจทั้งใน การการเมืองและการปกครองอย่างเข้มข้นมาก่อน และอาจกล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ ความเป็นรัฐสมัยใหม่ในลักษณะจากบนลงล่าง อาทิ เช่น ในกรณีของฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เป็นต้น

แบบแผนที่ ๒ กระบวนการสถาปนาอำนาจนำ ภายใต้กระบวนการบูรณาการเข้าเป็นรัฐเดียวกัน หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ความเป็นรัฐ ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่กระทำการผ่านกระบวนการ บูรณาการของรัฐ หรือแว่นแคว้นเล็กๆ ต่างๆ ที่เคยมี อิสระ โดยยอมสละอำนาจและความมีอิสระทาง การเมืองการปกครองบางส่วนที่ตนเคยมีเข้ามาเป็นรัฐ ใหม่ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้หลักการใช้อำนาจ ร่วมกัน (shared rules) ภายใต้แบบแผนที่สอง จึงทำให้รัฐเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับการจัด สัมพันธภาพและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจใหม่กับอำนาจที่มีอยู่เดิมของ รัฐหรือแว่นแคว้นอิสระที่มีมาแต่เดิม และอาจกล่าว ได้ว่า เป็นกระบวนการเปลี่ยนรูปไปสู่ความเป็นรัฐ สมัยใหม่ในลักษณะจากล่างขึ้นบน อาทิ ในกรณีของ เยอรมนี สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากแบบแผนดังกล่าว มีผลอย่างสำคัญต่อแนวโน้ม ของการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองภายในรัฐไปสู่ รูปแบบใหญ่ๆ ใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ รัฐที่ผ่าน ประสบการณ์ภายใต้แบบแผนที่หนึ่ง จะมีแนวโน้ม ไปสู่การจัดโครงสร้างภายในรัฐในแบบระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ที่มีลักษณะโครงสร้างทาง

การเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะรวมศูนย์ อำนาจ และมุ่งเน้นความเป็นแบบแผนและเอกภาพ ภายในรัฐในระดับค่อนข้างสูง และถือว่า อำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครองจะถูกใช้โดยสถาบัน ทางการเมืองระดับชาติเท่านั้น ขณะที่กลไกรัฐหรือ รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป (subnational governance) จะถือว่าเป็นส่วนขยายที่เกิดจากการ สร้างขึ้นโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลาง (creature of the state)

ในทางตรงกันข้าม รัฐซึ่งผ่านประสบการณ์ภายใต้ แบบแผนที่สอง จะมีแนวโน้มไปสู่การจัดโครงสร้าง ในแบบสหพันธรัฐ (federal system) ซึ่งจะมีรัฐบาล สองระดับร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการกำหนด กฎกติกาในการแบ่งแยกอำนาจและบทบาทของรัฐบาลทั้ง สองระดับออกจากกัน จึงทำให้โครงสร้างทางการเมือง และการปกครองภายในรัฐมีลักษณะกระจายอำนาจ โดยธรรมชาติ โครงสร้างของการมีรัฐบาลในสองระดับ จึงเป็นทางออกให้กับการพยายามสร้างความสมดุล ระหว่างความแตกต่างหลากหลายและความเป็น อิสระของชุมชนท้องถิ่นเข้ากับความเป็นเอกภาพและ ผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐที่เป็นหนึ่งเดียว

ระบบรัฐเดี่ยวจึงอาจเทียบเคียงได้กับบ้านเดี่ยว ชั้นเดียว การจัดสรรแบ่งปันพื้นที่ภายในบ้านออกเป็น ห้องต่างๆ จึงยังคงถูกจัดวางอยู่บนฐานของโครงสร้าง บ้านหลังเดียวกันที่มีเอกภาพ ขณะที่ระบบสหพันธรัฐ อาจเทียบเคียงได้กับกลุ่มบ้านหลังเล็กหลังใหญ่ที่อยู่ ภายใต้รั้วรอบขอบของอาณาบริเวณบ้านกลุ่มเดียวกัน บ้านแต่ละหลังอาจจะมีโครงสร้างและการจัดสรรพื้นที่ ภายในตัวบ้านแตกต่างกัน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การ จัดสรรพื้นที่ที่จำกัดกรอบในอาณาบริเวณร่วมกัน นั่นเอง อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมานั้นเป็นแต่เพียงการจัด วางโครงสร้างขนาดใหญ่ของรัฐเท่านั้น แต่มิได้สะท้อน

ว่า ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวจะต้องมีโครงสร้างในแบบรวมศูนย์มากกว่าระบบสหพันธรัฐในทุกกรณี หรือในทางกลับกันก็ได้หมายความว่าอำนาจในทางการเมืองการปกครองของระบบสหพันธรัฐจะมีการกระจายตัวมากกว่าระบบรัฐเดี่ยว ในเรื่องนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงพัฒนาการของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจและการจัดสัมพันธภาพภายในรัฐต่อไป

๒) การจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐ (Distribution of Powers)

ข้อพิจารณาประการถัดมาได้แก่ การจัดสรรแบ่งปันอำนาจทางการเมืองการปกครองภายในรัฐว่ามีการจัดชั้น จัดระดับ และจัดวางบทบาทของกลไกรัฐอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ด้าน ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การจัดระบบชั้นของการบริหารราชการแผ่นดิน (levels of public administration) หมายถึง การจัดแบ่งระดับชั้นและโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินภายในรัฐทั้งในเชิงพื้นที่ (areal distribution) และในเชิงภารกิจหน้าที่ (functional distribution) กล่าวคือ หากพิจารณาในเชิงพื้นที่ที่อาจจัดแบ่งได้เป็น การบริหารราชการส่วนกลาง (national government/federal government), การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือมลรัฐ (local state government/state government), และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (local government) และหากพิจารณาในเชิงภารกิจหน้าที่ซึ่งมักจะทับซ้อนอยู่ภายใต้การจัดโครงสร้างในเชิงพื้นที่ จะพบรูปแบบของการจัดตั้งหน่วยงานรัฐบาลในระดับต่างๆ ในหลายลักษณะ อันได้แก่ หน่วยให้บริการในระดับพื้นที่ (field service agencies), ศูนย์การบริหารราชการในระดับภาค (regional office), และหน่วยให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (local service authorities)

ประการที่สอง การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในระดับต่างๆ (distribution of functions) หมายถึง หลักการในการจัดวางและกำหนดบทบาทของรัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับต่างๆ ว่ามีขอบข่ายในการดำเนินการกิจและอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด หรือมีข้อกำหนดในการแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในประการใดบ้าง ซึ่งจากการสำรวจและศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ จะพบหลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ใน ๓ ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่

(๑) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับที่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทางกฎหมายโดยเคร่งครัด การดำเนินการกิจหน้าที่ของกลไกรัฐแต่ละระดับจะถูกกำหนดโดยชัดเจนในข้อบัญญัติทางกฎหมายว่าสามารถดำเนินการในการกิจใดได้บ้าง ขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดกรอบถึงเขตแดนอำนาจของรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่จะต้องดำเนินงานและแสดงบทบาทเฉพาะอำนาจที่ตนเองมีตามบทบัญญัติทางกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการในกิจกรรมที่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน (ultra vires) หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่กลไกรัฐในระดับต่างๆ จะทำอะไรได้หรือทำอะไรไม่ได้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั่นเอง

(๒) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามศักยภาพ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาท

และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับที่มุ่งเน้นหลักความสามารถทั่วไป (general competence) ของรัฐบาลในระดับนั้นๆ ว่ามีศักยภาพหรือไม่อย่างไรในการดำเนินการกิจหนึ่งๆ โดยมีได้ระบุนายการการกิจหน้าที่เป็นการเฉพาะในบทบัญญัติทางกฎหมาย หากแต่จะมีบทบัญญัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่ถูกสงวนไว้ (reserved matters) สำหรับรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางที่รัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับอื่นๆ ไม่สามารถกระทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะมีลักษณะยืดหยุ่นและเปิดกว้างต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนหรือภูมิภาคต่างๆ ที่มีความหลากหลาย ทำให้รัฐบาลหรือกลไกรัฐในระดับต่างๆ ไม่มีข้อกำหนดที่จำเพาะและตายตัว หากแต่สามารถดำเนินการการกิจใดๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่สร้างความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม และมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวคิด “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น” (subsidiarity) นั้นเอง

- (๓) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามหลักการมอบอำนาจ หมายถึง หลักการในการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่มีการแบ่งแยกระหว่าง “ความเป็นเจ้าของอำนาจทางกฎหมาย” กับ “อำนาจในการดำเนินการ” ออกจากกัน ซึ่งมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหรือการบริการสาธารณะให้รัฐบาลในระดับอื่นๆ มีการดำเนินการภายใต้แบบแผนหรือ

มาตรฐานที่ส่วนกลางพึงประสงค์ กล่าวคือ อำนาจในการดำเนินการกิจดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลกลาง แต่ในทางปฏิบัติ จะมีการมอบอำนาจลงไปยังรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปให้เป็นผู้ดำเนินการแทน ภายใต้การกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศูนย์กลาง ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถปรากฏได้ใน ๒ รูปแบบ ย่อย ได้แก่ หนึ่ง หลักการมอบอำนาจเชิงบังคับ (mandatory delegated functions) อันหมายถึง รูปแบบการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่า อำนาจในการดำเนินการกิจนั้นเป็นของรัฐส่วนกลาง หากแต่รัฐส่วนกลางไม่ดำเนินการเอง แต่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อบังคับให้รัฐบาลในระดับรองลงไปดำเนินการแทน ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐบาลกลางสามารถจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ และมาตรฐานในการดำเนินการต่างๆ แก่รัฐบาลในระดับรองได้อย่างเคร่งครัด และสอง หลักการมอบอำนาจโดยสมัครใจ (voluntary delegated functions) อันหมายถึง รูปแบบที่รัฐส่วนกลางหรือรัฐบาลในระดับรองลงไปมีข้อจำกัดหรือไม่ต้องการขยายโครงสร้างและหน่วยงานระดับปฏิบัติการออกไปในระดับพื้นที่ แต่อาศัยกลไกรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่กระจายตัวอยู่ในชุมชนและภูมิภาคต่างๆ ให้เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการดำเนินการกิจร่วมกันภายใต้ระบบสมัครใจและอาศัยปัจจัยจูงใจต่างๆ อาทิ การสนับสนุนทางงบประมาณ และความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อการขับเคลื่อนภารกิจหรือดำเนินนโยบายร่วมกัน

๓) สัมพันธภาพระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (Centre-Periphery Relations)

การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ในทางหนึ่งจะเป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดวางโครงสร้างและการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกลไกระดับต่างๆ ภายในรัฐ ซึ่งจากข้อพิจารณาที่ได้นำเสนอมานั้นจะมุ่งเน้นการจัดวางโครงสร้างและกำหนดบทบาทที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เป็นทางการนี้ แม้ว่าจะมีความสำคัญต่อการวางกรอบและขอบเขตของบทสนทนาตลอดจนข้อถกเถียงว่าด้วยแนวโน้มและแนวโน้มของความเป็นรัฐรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ แต่กระนั้น มันก็ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง และแตกต่างหลากหลายของการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้ กรอบการศึกษาจึงจำเป็นต้องขยายแนวมองไปสู่การพิจารณาถึงสัมพันธภาพที่เป็นจริงระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบว่าเป็นไร ต้องพิจารณาถึงสัมพันธภาพในระดับปฏิบัติการจริง (working relationships) ของรัฐบาลในแต่ละระดับว่าดำเนินไปภายใต้แบบเช่นไร ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงอำนาจในการเจรจาต่อรอง (bargaining power) ของรัฐบาลในแต่ละระดับว่ามีมากน้อยเพียงใด และวางอยู่บนฐานอำนาจหรือทรัพยากรอะไร กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อพิจารณาในมิตินี้จะอยู่ภายใต้กรอบการศึกษาที่เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล/องค์การทางปกครอง/หน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations/IGR) นั้นเอง (โปรดดู วสันต์, ๒๕๕๓: ๖๒ – ๘๔)

งานในกลุ่มนี้ก็ปรากฏการศึกษาอยู่ไม่น้อยโดยการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดในการพิจารณาสัมพันธภาพที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ งานศึกษาหนึ่งที่อาจใช้เป็นตัวอย่างในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจดูได้จากงานศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของ Samuel Hume IV (1991) ซึ่งใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ด้าน ได้แก่ หนึ่ง เกณฑ์ด้านอำนาจที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นว่ามุ่งเน้นกลไกการควบคุมภายในหรือระหว่างหน่วยงาน (intra-organizational control or inter-organizational control) และสอง เกณฑ์ด้านรูปแบบของการใช้อำนาจของส่วนกลางในการควบคุมท้องถิ่นข้างต้นนั้น จะมุ่งควบคุมท้องถิ่นโดยรวมทั้งหน่วยงานหรือจะเน้นควบคุมไปตามกลุ่มภารกิจเฉพาะด้าน (single agency or functional hierarchies) ซึ่งจากเกณฑ์ทั้งสองประการทำให้สามารถพบแบบแผนใน ๔ รูปแบบ ได้แก่ หนึ่ง ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การกำกับดูแลในสองระดับชั้น (Dual Supervision) โดยมีกรณีตัวอย่างสำคัญคือ ฝรั่งเศส, สอง ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การเคารพต่อศักยภาพในระดับพื้นที่ (Areal Subsidiarization) กรณีตัวอย่างคือ เยอรมนีตะวันตก, สาม ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาในสองระดับชั้น (Dual Subordination) กรณีตัวอย่างคือ สหภาพโซเวียต, และสี่ ระบบความสัมพันธ์ภายใต้การกำหนดกฎระเบียบในเชิงภารกิจหน้าที่ (Functional Regulation) กรณีตัวอย่างคือ สหราชอาณาจักร^๒

^๒ แม้ว่างานดังกล่าวอาจจะดูล้าสมัย แต่วิธีการในการกำหนดเกณฑ์เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ และแบบแผนทั้ง ๔ รูปแบบที่ได้เสนอนั้น ก็ยังสามารถปรับประยุกต์ใช้ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันได้

๒.๒ ความแตกต่างในเชิงคุณค่ากับการดำเนินบทบาทของกลไกรัฐ

การพิจารณาถึงประเด็นว่ารัฐสมัยใหม่กับการสถาปนาอำนาจภายใต้อำนาจอธิปไตย สามารถทำให้เรามองเห็นถึงรูปแบบและการจัดวางโครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดินในกลุ่มประเทศต่างๆ ว่า สามารถปรากฏออกมาภายใต้แบบแผนในลักษณะใดได้บ้าง อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐนั้น มิได้มีลักษณะตายตัวและหยุดนิ่ง หากแต่มีพลวัตและการปรับตัวไปตามกาลและเทศะอยู่เสมอ และปัจจัยสำคัญที่มีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศหนึ่งๆ ว่าจะเป็นอย่างใดและมีรูปแบบเช่นไร ได้แก่ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ขัดแย้งในเชิงคุณค่าภายในสังคมหนึ่งๆ ต่อการดำเนินบทบาทของรัฐ ซึ่งจากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมในทางวิชาการต่างๆ ก็พบว่า ข้อถกเถียงในเรื่องนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตของการแสวงหาข้อยุติภายในสังคมที่วางอยู่บนคุณค่าต่างๆ ดังนี้

หนึ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นเอกภาพภายในรัฐระหว่างแนวคิดรัฐนิยม (Statism) กับ ความเป็นพหุนิยมและอนาธิปไตย (Pluralism/Anarchism) ได้แก่ ข้อถกเถียงในเชิงคุณค่าระหว่างการมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพและการมีบทบาทนำของรัฐส่วนกลางที่มุ่งเน้นผลักดันให้สังคมมีการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันย่อมต้องการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่รวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงของการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจะตรงข้ามกับชุดคุณค่าในแบบพหุนิยมหรือชุดคุณค่าที่ค่อนข้างสุดขั้วในแบบอนาธิปไตยที่มุ่งเน้นการยอมรับถึงความหลากหลายภายในสังคมซึ่งต้องการการจัด

โครงสร้างของกลไกรัฐที่มีการจัดสรรแบ่งปันอำนาจออกไปยังกลุ่มต่างๆ ภายในสังคม

สอง ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นแบบแผนและมาตรฐานที่เป็นหนึ่งเดียว (Uniformity & Standardization) กับความจำเพาะและความแตกต่างหลายหลาย (Specificity and Diversity) หมายถึง ข้อถกเถียงอันเกี่ยวเนื่องกับการระบุหรือกำหนดประเภทภารกิจของรัฐว่าส่วนใดพึงจะต้องมีการดำเนินการที่มุ่งเน้นความเป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งสังคม และส่วนใดที่จะต้องยอมรับถึงลักษณะเฉพาะและความต้องการที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่หรือกลุ่มทางสังคมซึ่งจะต้องมีการดำเนินการหรือจัดทำภารกิจที่มุ่งสนองตอบต่อความจำเพาะดังกล่าวเป็นสำคัญ

สาม ข้อถกเถียงว่าด้วยชุดคุณค่าในทางการบริหารจัดการ (Administrative Values) ที่มุ่งเน้นความประหยัด-ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล (3 Es: Economy, Efficiency & Effectiveness) กับชุดคุณค่าในทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อาทิ การมีส่วนร่วม (Participation), ความรับผิดชอบ (Accountability), ความโปร่งใส (Transparency) เป็นต้น หมายถึง ข้อถกเถียงว่าด้วยชุดคุณค่าอันเกี่ยวเนื่องกับการแสวงหารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐว่าจะมุ่งเน้นชุดคุณค่าในเชิงการบริหารจัดการซึ่งจะให้น้ำหนักความสำคัญกับความสำเร็จของการดำเนินงานภายใต้ต้นทุนที่เหมาะสม ซึ่งมักจะอยู่ตรงข้ามหรือขัดกันกับชุดคุณค่าในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งต้องการให้การดำเนินงานของรัฐสอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ และอื่นๆ

สี่ ข้อถกเถียงว่าด้วยกระบวนการทัศน์ในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดการปะทะสังสรรค์ระหว่างกระบวนการทัศน์ของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration), กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management), และกระบวนการทัศน์การจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) หมายถึง ข้อถกเถียงในระดับกระบวนการทัศน์ของการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างรูปแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้นภายใต้หลักการควบคุมบังคับบัญชา (Hierarchy) และเน้นความรับผิดชอบผ่านการควบคุมกระบวนการดำเนินงาน (process-oriented) กับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นสัมพันธภาพภายใต้สัญญา (contractual basis) และเน้นความรับผิดชอบผ่านการควบคุมผลการดำเนินงาน (output/outcome-oriented) หรือกระบวนการทัศน์สุดท้ายที่มุ่งเน้นการแสวงหาการจัดการกับสัมพันธภาพแนวระนาบในลักษณะเครือข่าย (network governance) และมุ่งเน้นบทบาทรัฐในฐานะผู้รับผิดชอบให้ตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ มีการดำเนินงานที่เกื้อหนุนต่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)

๓. พัฒนาการ จาริต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย

ในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงพัฒนา จาริต และประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลาง (subnational governance) ของไทย เนื่องจากในที่นี้เห็นว่า พื้นที่ที่จะเป็น

หน่วยการวิเคราะห์สำคัญ (unit of analysis) ที่จะชี้ให้เห็นถึงกระบวนการทางนโยบายสาธารณะของไทยที่มีการปะทะสังสรรค์ของการบริหารราชการในระดับต่างๆ ได้ดีที่สุด ได้แก่ พื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย โดยเฉพาะหน่วยทางปกครองในระดับจังหวัด โดยอาศัยแนวมองและกรอบการวิเคราะห์ในแบบที่เรียกว่าการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations / IGR) ผ่านประเด็นปัญหาสำคัญที่จะช่วยเปิดเผยและคลี่คลายให้เห็นถึงปมปัญหาในเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไทย นั่นคือ ความล้มเหลวของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับพื้นที่ของไทย

ภายใต้แนวมองในแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง น่าจะช่วยตอบคำถามสำคัญประการหนึ่งได้ว่า “เหตุใดกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจำนวนมากในรัฐไทยจึงไม่ปรากฏผลสำเร็จที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์กรอบแนวคิดทางนโยบาย มาตรการทางกฎหมายและการคลัง รวมถึงแผนงานในระดับปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม” สภาวะความล้มเหลวนี้ได้ถูกตั้งข้อสังเกตมาช้านานกระทั่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐไทยนั้นเป็น “รัฐที่อ่อนแอ” (a ‘soft’ state) ในแง่ที่ว่า ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายและการขับเคลื่อนนโยบายนั้นต่ำ (Muscat, 1994: 4) การตอบคำถามดังกล่าวนี้ ในอดีตมักจะมุ่งเน้นวิเคราะห์และอธิบายเฉพาะปัจจัยภายในองค์กร อาทิ สมรรถนะของหน่วยงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ความรู้ทักษะและความสามารถในการงานของบุคลากร ฯลฯ มากกว่าจะให้ความสัมพันธ์ต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี้จึงเห็นว่า หากเรามุ่งเน้นการ;บเคราะห์พิจารณาไปที่ระบบความสัมพันธ์ภายในกระบวนการขับเคลื่อนทางนโยบายสาธารณะของไทย จะทำให้เราสามารถเห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญๆ ดังนี้^๓

๓.๑ ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจาย (Fragmented Centralism)

กล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ของไทยนั้นเกิดมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างภายในระบบบริหารราชการไทย กล่าวคือ หากพิจารณาจากข้อบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะพบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับดำเนินการกิจต่าง ๆ นั้นยังคงมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางในส่วนของ “กรม” ขณะเดียวกัน กรมส่วนกลางซึ่งถืออำนาจหน้าที่อยู่นั้น ก็มักจะไม่ค่อยมีการ “แบ่งอำนาจ” (Deconcentration) ไปยังระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ (และรวมถึงการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนต่อขยายของราชการส่วนภูมิภาค) และการ “โอนอำนาจ” (devolution) ไปยังระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทางตรงกันข้าม กรมส่วนกลางต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานหรือหน่วยบริการระดับพื้นที่ (Field service agencies) ของตนเองโดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่ขึ้นตรงต่อกรมส่วนกลาง สภาพเช่นนี้จึงทำให้ระบบบริหารราชการโดยรวมจึงมีลักษณะมุ่งเน้นการ “รวมศูนย์อำนาจ” (Centralism)

ขณะเดียวกัน เมื่ออำนาจหน้าที่และกลไกในการดำเนินการกิจต่างๆ กระจุกตัวอยู่ที่กรมส่วนกลางในสังกัดกระทรวงต่างๆ แต่การทำงานของกรมต่างๆ เหล่านี้กลับขาดกลไกเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันระหว่างกรมที่เป็นระบบระเบียบ ลักษณะเช่นนี้ก็ปรากฏแม้แต่ในระหว่างกรมที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกัน จึงเป็นผลให้การดำเนินนโยบายอยู่ในสภาวะแตกกระจาย (Fragmented) โดยธรรมชาติ ไม่ปรากฏกลไกการทำงานในลักษณะบูรณาการในเชิงนโยบาย จึงเป็นผลให้เกิดสภาพการณ์ต่างคนต่างทำ

จากลักษณะข้างต้น จึงมีความสอดคล้องกับสภาวะที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจาย” (เอนก, ๒๕๔๓) ซึ่งสะท้อนสภาพการณ์ที่หน่วยงานระดับกรมนั้นเป็นฐานสำคัญของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะและอำนาจรัฐของไทย ที่ทำงานแยกเป็นอิสระออกจากกันภายใต้โครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง แม้ว่าจะปรากฏความพยายามในการสร้างความเป็นเอกภาพและการบูรณาการ ในเชิงนโยบายอยู่บ้าง ทั้งในรูปของการสร้างเครือข่ายการทำงานและการจัดตั้งกลุ่มเพื่อทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากกรมต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคีก็ไม่ปรากฏผลสำเร็จที่ชัดเจน

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่จึงยังเกิดข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากฐานทางอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการดำเนินการกิจในเชิงนโยบายสำคัญต่างๆ ยังคงกระจุก

^๓ ข้อเขียนนี้ ส่วนหนึ่งมาจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วสันต์ เหลืองประภัสร์ และปานรัตน์ นิมตกุล เสนอต่อ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF), ๒๕๕๓ และงานวิจัยเรื่อง “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ” โดย วสันต์ เหลืองประภัสร์ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๗.

ตัวอยู่ที่กรมส่วนกลาง แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินมาจะนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่โดยภาพรวมแล้ว การถ่ายโอนส่วนใหญ่มักจะเป็นการถ่ายโอนเป็นส่วนๆ ไปตามรายการกิจกรรมการบริการสาธารณะต่างๆ ที่ส่วนกลางเคยจัดทำอยู่เดิม แต่ไม่ได้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การโอนอำนาจ” (devolution) ตามกฎหมายในการจัดทำกลุ่มบริการต่างๆ ในลักษณะเด็ดขาดชัดเจนและเป็นการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

ขณะเดียวกัน แม้ว่าการโอนอำนาจโดยเด็ดขาดอาจจะเป็นสิ่งที่ถกเถียงกันได้ว่ามีความจำเป็นหรือไม่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกลุ่มอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเชิงบังคับหรืออำนาจในเชิงปกครอง แต่หากถือเอาหลักการกระจายอำนาจและหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ชุมชนท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางเองก็สามารถที่จะใช้หลัก “การมอบอำนาจ” (Delegation) ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะแทนตนเองได้ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวก็ปรากฏการใช้ทั่วไปในหลายประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ในสภาวะปัจจุบัน กรมส่วนกลางเองยังไม่ปรากฏความกระตือรือร้นหรือความพยายามที่จะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หรือแม้แต่การมอบอำนาจระหว่างกรมส่วนกลางเองก็ไม่ค่อยปรากฏ ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านความเป็นนิติบุคคลของกรมซึ่งนำไปสู่สภาวะ “กรมธิปไตย” (Departmentalism)

๓.๒ ปัญหาด้าน “กรมธิปไตย” (Departmentalism)

ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายในการบริหารราชการไทยนั้นเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ซึ่งแหล่งที่มาของปัญหานั้นเกิดจากลักษณะเฉพาะในเชิงสถานภาพทางกฎหมาย-สถาบันของส่วนราชการไทย ได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมส่วนกลาง แม้ว่าในเชิงแนวคิด สภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมส่วนกลางจะมีข้อดี กล่าวคือ ทำให้เกิดความรับผิดชอบที่หน่วยงานของรัฐต้องมีต่อประชาชนและ/หรือต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวก็ปรากฏด้านลบเช่นกัน ดังที่ อุดม รัฐอมฤต กล่าวไว้ว่า

...การกำหนดให้องค์กรของรัฐต่างๆ มีสภาพบุคคล ทำให้การบริหารงานของรัฐอาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ที่องค์กรต่างๆ ได้รับตามกฎหมายนั้น สามารถที่จะดำเนินการกันไปตามแนวทางที่เห็นสมควร การแยกสภาพบุคคล แม้จะมีความคล่องตัว แต่ก่อให้เกิดความลักลั่น ปฏิบัติงานผิดแผกแตกต่างกันไป อาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในระบบงานของรัฐ และประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนโดยภาพรวมอีกด้วย ปัญหาที่มักประสบอยู่เสมอคือการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเกิดการแย่งชิงประโยชน์ หรือทรัพยากรต่างๆ ทั้งๆ ที่แต่ละหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยรวมเหมือนกัน การกระจายให้หน่วยงานของรัฐมีสภาพบุคคลจึงไม่ใช่ข้อดีเสมอไป แต่ควรใช้ในภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น... (อุดม รัฐอมฤต, ม.ป.ป.)

ที่สำคัญไปกว่านั้น สภาพความเป็นนิติบุคคลได้ส่งผลให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการไทยวางอยู่บนฐานของกรม กล่าวคือ กรมถือเป็นหน่วยมูลฐานที่มีอำนาจในการจัดเตรียมแผนงาน การจัดเตรียมงบประมาณ และการจัดระบบอัตราค่าจ้างพล กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์ประกอบสำคัญภายในกระบวนการบริหารราชการไทย ทั้งในด้าน

แผนงาน งบประมาณ และกำลังพลภาครัฐที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี และการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามแผนงานประจำปี ในส่วนใหญ่แล้วก็คือ ผลรวมที่เกิดจากการกำหนดและจัดเตรียมโดยแต่ละกรมนั่นเอง สภาวะเช่นนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า ฐานอำนาจของรัฐไทยที่สะท้อนออกมาภายใต้ระบบบริหารราชการจึงถูกสร้างขึ้นภายใต้ฐานอำนาจของกรม ซึ่ง ชัยอนันต์ เรียกว่า “กรมอาชีพไทย” (Chai-Anan, 2002)

กล่าวในแง่นี้ กรมจึงเป็นหน่วยมูลฐานที่เป็นแหล่งของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ และเป็นแหล่งทรัพยากรทางการบริหารในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆ ด้วยเหตุนี้ ปรากฏการณ์การขยายตัวของระบอบราชการไทยที่เกิดขึ้นอย่างก้าวกระโดดในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น สะท้อนให้เห็นถึงการขยายขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจต่างๆ ของรัฐ ซึ่งมีฐานรองรับอยู่ที่กรม ส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกรมจึงพยายามที่จะแตกตัวออกมาจากกรมต้นสังกัดเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งกรมใหม่ซึ่งจะมีฐานทรัพยากร ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ เงินงบประมาณ และการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของตนเอง ซึ่งในท้ายที่สุดก็นำไปสู่สภาพการสร้างอาณาจักรของตนเองของส่วนราชการต่างๆ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การสร้างกลไกในการประสานงานในเชิงนโยบายระหว่างกรมจึงเป็นเรื่องยากลำบาก เนื่องจากแต่ละกรมก็มักจะอ้างสิทธิในอำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การดำรงอยู่ของหน่วยงานตน และสภาพความเป็นนิติบุคคลก็เป็นตัวเสริมแรงให้แต่ละกรมต่างก็ทำงานอย่างเป็นเอกเทศต่อกัน เนื่องจากการดำเนิน

นโยบายที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลายกรมก็จะทำให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องความรับผิดชอบขึ้นได้ง่าย

ลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายใหม่ๆ ที่มีขอบข่ายคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหลากหลายหน่วยงาน แม้แต่กรมในสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ยังปรากฏความลักลั่นในการปฏิบัติงานและขาดกลไกการเชื่อมประสานนโยบายที่เป็นระบบระเบียบและเป็นทางการ ผลสะท้อนสำคัญของสภาพ “กรมอาชีพไทย” ที่มีต่อการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้จึงได้แก่ การขาด “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจนและเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายโดยรวม หรือเป็น “แม่งาน” ที่สามารถบูรณาการกระบวนการการดำเนินนโยบายทั้งในด้านการกำหนดแผนงาน การกำหนดกิจกรรม การบริหารจัดการ การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรทางการบริหาร และการประเมินผลสัมฤทธิ์

๓.๓ ปัญหาด้านความเป็น “กิจกรรมเฉพาะกิจ” (ad hoc activity) ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการผลักดันให้การขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น ได้แก่ การขาดการบูรณาการในเชิงนโยบายและมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องถาวร

ปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้าง-สถาบันที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว นั่นคือ การขาดการบูรณาการทั้งในเชิงนโยบายและทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์ร่วมกัน จึงเป็นผลให้การขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่เกิดสภาพกระจัดกระจายไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของกลไกของรัฐในแต่ละส่วน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองหรือมีอยู่

ทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นถูกวางกรอบโดยอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานซึ่งแยกการทำงานเป็นส่วนๆ มีอยู่ เป็นผลให้แต่ละหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการกิจขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในวงกว้างหรือสร้างผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบาย (policy outcomes/policy impacts) ได้อย่างแท้จริง กิจกรรมที่มีการดำเนินการจึงมักจะเป็นกิจกรรมที่มีขอบข่ายขนาดเล็กไปตามข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานครอบครอง

โดยเหตุที่แต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่วนกลางนั้นมีการมอบหมายบังคับให้ต้องดำเนินงานตามภาระหน้าที่ แต่ละหน่วยงานจึงจำเป็นต้องแสวงหาทางออกด้วยการดำเนินการกิจ “เท่าที่ทำได้” ไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่มีอยู่ สภาพดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้แต่ละหน่วยงานมักจะดำเนินการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็น “กิจกรรมเฉพาะกิจ” (ad hoc activities) ในรูปของโครงการขนาดเล็กที่ไม่ต้องอาศัยระยะเวลาและทรัพยากรในการจัดทำมากนัก อาทิ กิจกรรมในเชิงรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมไปตามเทศกาล การออกให้บริการในระดับพื้นที่เป็นครั้งๆ เป็นต้น

การดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมเฉพาะกิจดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในภาพรวมนั้นไม่เกิดผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบายอย่างจริงจัง และรวมถึงทำให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ การดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมเฉพาะกิจดังกล่าวก็ขาดความต่อเนื่องถาวร เป็นการจัดกิจกรรมเป็นครั้งๆ ตามปัจจัยนำเข้า (inputs) คืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีว่ามีมากน้อยเพียงใด

๓.๔ ปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ (lack of institutionalization)

สภาพความเป็นนิติบุคคลของทั้งกรมส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปสู่ปัญหาในเชิงโครงสร้าง-สถาบันที่เป็นข้อจำกัดต่อการประสานงานในเชิงนโยบายและกระจายความรับผิดชอบในกรอบยุทธศาสตร์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้การขับเคลื่อนนโยบายขนาดใหญ่ที่มีขอบข่ายกว้างขวาง อาทิ การแก้ปัญหาความยากจน การจัดการกับปัญหาเสพติด การปกป้องสิทธิเด็กและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ จึงจำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการดำเนินงานจากหลากหลายส่วน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจารีตปฏิบัติซึ่งเป็นทางออกในการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ การทำงานในรูปของ “คณะกรรมการ” ดังปรากฏว่า เมื่อรัฐบาลส่วนกลางมีการริเริ่มนโยบายสำคัญใหม่ๆ ก็จะปรากฏการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในระดับชาติเพื่อวางกรอบการดำเนินงานและจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่

จารีตดังกล่าวเป็นทางออกที่ปรากฏมาช้านานในการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดอันเกิดจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของกลไกรัฐ เพื่อใช้กลไกในรูปของคณะกรรมการเป็นสถานที่ประชุมสำหรับการแบ่งงานให้แต่ละหน่วยงานที่เป็นภาคีไปดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน แต่เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการโดยรวมยังอยู่บนฐานของความเป็นนิติบุคคลที่แยกส่วนราชการต่างๆ ออกจากกัน จึงทำให้การทำงานในรูปของคณะกรรมการ

ร่วมไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก เนื่องจากภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ภาควิชาที่เข้าร่วมในคณะกรรมการมักจะไม่ถือว่าภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกันนั้นเป็น “ภารกิจหลัก” (core functions) ของหน่วยงานตน และที่สำคัญ ภาระงานที่เกิดขึ้นก็มิได้สัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินผลงานทั้งในส่วนของบุคลากรและหน่วยงานโดยรวม รวมถึงภาควิชาที่เข้าร่วมในคณะกรรมการก็จะต้องใช้ทรัพยากรของตนเองในการดำเนินภารกิจดังกล่าว ซึ่งถูกมองว่าเป็น “งานนอก” มิใช่งานภายในที่เป็นภาระหน้าที่หลักของตน

จากปัญหาดังกล่าว การทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงมีลักษณะของความเป็นองค์กรสำหรับการประชุมเพื่อ “รับทราบ” มากกว่าที่จะเป็นการทำงานในลักษณะของ “คณะทำงาน” (working committee) ที่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง อีกทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นหลายคณะก็ไม่ปรากฏการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และในการประชุมที่เกิดขึ้นจริงนั้น แต่ละส่วนราชการก็มักจะส่งตัวแทนซึ่งเป็นบุคลากรในระดับรองที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการดังกล่าว

รูปแบบการทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการสร้างทางออกให้กับสภาพปัญหาการกระจายกระจายในเชิงอำนาจหน้าที่อย่างถาวร กลไกการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่นั้นจึงขาด “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) ในลักษณะที่ทำให้กลไกการทำงานด้านนี้มีสภาพความเป็นหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความถาวร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีแหล่งทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ชัดเจนและเป็นของตนเอง ซึ่งนับว่ามีความจำเป็นอย่างมาก

ต่อการขับเคลื่อนนโยบายเฉพาะหนึ่งๆ ไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง (March & Olsen, 1998: 99) เนื่องจากจะทำให้เกิดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนต่อผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนงาน

๓.๕ ปัญหาด้านการไม่สามารถบริหารปกครองได้ (Ungovernability) และด้านการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Policy Transfer and Service Delivery) ในระดับพื้นที่

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดจึงทำให้เห็นได้ว่ากลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่หนึ่งๆ นั้น มีสภาพของความซับซ้อนและกระจุกกระจายเป็นอย่างมาก สภาวะดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นแต่เพียงจากสภาวะการแตกกระจายภายในกลไกของรัฐด้วยตนเอง แต่ยังเป็นสภาวะที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาและขยายบทบาทของกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ (Non-governmental bodies) ในพื้นที่สาธารณะอีกด้วย กล่าวในอีกแง่หนึ่งภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ จึงปรากฏตัวแสดง (Actors) ที่หลากหลายเป็นอย่างมาก และแต่ละตัวแสดงก็มักจะทำงานไปตามอำนาจหน้าที่หรือกรอบนโยบายของตนเอง โดยปราศจากกลไกในการเชื่อมประสานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ความหลากหลายในตัวแสดงแต่ขาดกลไกการเชื่อมประสานที่เป็นระบบระเบียบ ส่งผลให้การดำเนินการกิจภายในพื้นที่ท้องถิ่นหนึ่งๆ สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การไม่สามารถบริหารปกครองได้” (Ungovernability) ซึ่งในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ปัญหาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ในแง่ของความไม่สอดคล้องและไม่เกิดการบูรณาการในบทบาทของ

ตัวแสดงต่างๆ และปัญหาด้านความรับผิดชอบ (accountability) ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินนโยบายที่มีอาจกำหนดผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน

สภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องการส่งผ่านนโยบาย (policy transfer) และการส่งมอบบริการสาธารณะ (service delivery) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ จากสภาพการจัดกระจายในเชิงนโยบายเป็นผลให้กระบวนการส่งผ่านนโยบายและบริการสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางนั้น มีอาจจะกระทำในลักษณะเชิงบังคับสั่งการได้อีกต่อไป เพราะนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความเป็นอิสระในเชิงการบริหารปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐแล้ว บริบทของการบริหารปกครองในปัจจุบันก็ได้ปรับเปลี่ยนไปมาก กล่าวคือ ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในแต่ละกลุ่มต่างก็มีทักษะในเชิงเทคนิควิทยาการที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งความรู้ความเข้าใจในประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ และบริบทในเชิงเศรษฐกิจสังคมในระดับพื้นที่ก็มีระดับที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จในการส่งผ่านนโยบายจากระดับชาติและการส่งมอบบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่นั้น จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกให้เกิดการพึ่งพิงกันของตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ ภายใต้ระบบความร่วมมือ (Collaboration) ที่ชัดเจนและเป็นระบบระเบียบ

จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า พื้นที่ท้องถิ่นไทยนั้นมิได้ปราศจากซึ่งตัวแสดงที่มีศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายในด้านต่างๆ ในทางตรงข้ามกลับปรากฏตัวแสดงที่หลากหลายและแต่ละตัวแสดงต่างก็มีความรู้ความชำนาญ มีทรัพยากรและเทคนิควิทยาการในการดำเนินการกิจที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ยากไปได้แก่การจัดวางระบบกฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนให้

ตัวแสดงเหล่านี้เกิดการทำงานในลักษณะบูรณาการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์และผลกระทบในเชิงนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม

๔. ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป

จากกรอบแนวคิดและประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ได้นำเสนอมา ในส่วนนี้จะเน้นบททดลองเพื่อนำเสนอถึงข้อพิจารณาประกอบการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งเนื้อหาส่วนนี้เป็นเพียงกรอบข้อเสนอขึ้นต้นเพื่อชี้ชวนให้เกิดการถกเถียงและขยายกรอบการสนทนาอันเกี่ยวเนื่องกับประเด็นต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑ หลักการและแนวคิดสำคัญเพื่อการปฏิรูป

ในการพิจารณาเพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการในการปฏิรูป มีหลักการและแนวคิดสำคัญที่เป็นฐานคิด ดังนี้

๑) หลักการรวมศูนย์อำนาจกับหลักผลประโยชน์แห่งชาติ (Centralization and National Interest)

หมายถึง อำนาจการตัดสินใจในกิจการสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์แห่งชาติโดยรวม จำเป็นจะต้องสงวนไว้ (reserve matters) ที่รัฐบาลแห่งชาติเท่านั้น เนื่องจากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นการส่วนรวมและมีผลกระทบกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ

๒) หลักการกระจายอำนาจกับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Decentralization and Subsidiarity)

หมายถึง อำนาจในการดำเนินการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมถึงงานบริการประชาชนในรูปแบบต่างๆ จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยทางปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับแรก เว้นแต่ว่าการกิจดังกล่าวเกินศักยภาพของหน่วยทางปกครองนั้นก็พึงให้หน่วยทางปกครองที่มีขนาดใหญ่และอยู่ใกล้ชิดลำดับถัดมาเป็นผู้ดำเนินการแทน

๓) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management)

หมายถึง การดำเนินการกิจการ นโยบาย และยุทธศาสตร์สำคัญในหลายๆ ด้านจะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทางปกครองในหลายระดับชั้น กระบวนการขับเคลื่อนงานดังกล่าวจึงพึงมุ่งการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางปกครองต่างๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระเบียบและสัมพันธ์สอดคล้องกัน มากกว่าการยึดติดกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

จากแนวคิดทั้งสามประการในข้างต้น ในที่นี้พยายามจะชี้ให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นเป็นผลผลิตของพัฒนาการอันยาวนานกว่า ๑๒๐ ปีของระบบราชการสมัยใหม่ในประเทศไทยที่มีเสถียรภาพสูงและปราศจากการปรับรื้อและทบทวนโครงสร้างอย่างจริงจัง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ทั้งการปรับปรุงกระทรวง-ทบวง-กรม การจัดตั้งองค์กร

รูปแบบใหม่ๆ หรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดำเนินไปในลักษณะของการปฏิรูประบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental changes) และการกำหนดมาตรการปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าๆ ตามห้วงเวลา (piecemeal reform) (โปรดดู วสันต์, ๒๕๕๖) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมักจะเป็นการกำหนดโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ๆ มากกว่าการปรับรื้อโครงสร้างและหน่วยงานเดิม จึงทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีความสลับซับซ้อนและสับสนในเชิงโครงสร้างเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้มิได้เสนอให้มีการปรับรื้อ ยุบรวม หรือยุบเลิกโครงสร้างแบบถอนรากถอนโคน หากแต่พยายามเสนอเครื่องมือในเชิงความคิดเพื่อจัดวางบทบาทและระบบความสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างที่มีอยู่เดิมเสียใหม่ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ” หรือ “Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management” (IGR and IGM)

กรอบแนวคิดดังกล่าวคือการยอมรับว่า โครงสร้างและตัวแสดงต่างๆ ที่มีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะนั้นอยู่ในสภาวะแตกกระจายและไร้ศูนย์กลางมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่เป็นโจทย์สำคัญจึงมิใช่เรื่องของการพยายามจะสร้างความเป็นเอกภาพโดยการปรับรื้อโครงสร้างใหม่ที่กระทำได้ยากและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง หากแต่หมายถึงความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางในการ “จัดความสัมพันธ์” ระหว่างโครงสร้าง กลไก และตัวแสดงที่กระจัดกระจายเหล่านั้นให้สามารถดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมี “เอกภาพในเชิงนโยบาย” มิใช่ในเชิงโครงสร้าง ขณะเดียวกันก็สามารถจะทำให้บรรดากลไกต่างๆ สามารถขับเคลื่อนงานภายใต้ภารกิจและความรับผิดชอบของตนเพื่อมุ่งสู่เป้าประสงค์ส่วนรวมร่วมกัน มากกว่าการดำเนินงานภายใต้ความขัดแย้งและ

แก่งแย่งทรัพยากรซึ่งจะทำให้เกิดความตึงเครียด (tensions) ภายในระบบซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

แนวคิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงจะเป็นแนวคิดที่ประนีประนอมและสามารถผสมผสานโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยในส่วนต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ เราจำเป็นต้องทบทวนโครงสร้างที่มีอยู่ในภาพรวมว่า โครงสร้างส่วนใดควรจะมีบทบาทเช่นไร และโครงสร้างส่วนใดควรจะมีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไปตามหลักกรรมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลาง และในส่วนใดสามารถกระจายไปยังโครงสร้างส่วนอื่นๆ พร้อมกับการออกแบบระบบการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกลไกต่างๆ ใหม่ ทั้งนี้ หลักสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการกำหนดบทบาทของการบริหารราชการระดับต่างๆ มีด้วยกันสองหลักการ ได้แก่ หลักผลประโยชน์แห่งชาติ และหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองหลักสามารถนำมาใช้สำหรับการระบุและกำหนดภารกิจหน้าที่ของรัฐว่า หน้าที่และภารกิจส่วนใดพึงจะสงวนไว้ที่รัฐส่วนกลาง และส่วนใดสามารถจัดสรรหรือกระจายไปยังองค์กรรัฐส่วนอื่นๆ หรือแม้แต่ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมรับผิดชอบจัดทำ

หลักผลประโยชน์แห่งชาติ ยังคงสามารถเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดบทบาทและภารกิจของรัฐส่วนกลางได้ แม้ว่าในยุคโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองในระดับโลกจะทำให้บทบาทหน้าที่ของรัฐจะลดลง แต่รัฐก็ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ได้อย่างชอบธรรม หลักผลประโยชน์แห่งชาติ จึงสามารถช่วยในการระบุถึงภารกิจและหน้าที่ที่จำเป็นจะต้องสงวนไว้และต้องถูกดำเนินการโดยรัฐส่วนกลางเพื่อ

ผลประโยชน์ส่วนรวมที่กลไกอื่นไม่สามารถทำได้ หรือไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างชอบธรรม อาทิ ความมั่นคงและการป้องกันประเทศ การวิจัยและพัฒนาบางด้านเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ หรือการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ กลุ่มองค์กรที่พึงมีบทบาทในส่วนนี้ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง และกลไกการปกครองพื้นที่ท้องถิ่น โดยรัฐที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ขณะที่หลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น จะคำนึงถึงกลุ่มประชาชนผู้รับบริการที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญห และสนองตอบต่อความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้หลักการนี้จะช่วยระบุและกำหนดถึงกลุ่มภารกิจที่สามารถจัดสรรและกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดทำภารกิจไปยังองค์กรส่วนอื่นๆ ที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการมากที่สุด อาทิ ภารกิจและการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตเป็นการทั่วไป ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มองค์กรหนึ่งที่กระจายตัวอยู่ในทุกชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนถึง ๗,๘๕๓ หน่วย รวมถึงกลุ่มองค์กรในภาคส่วนอื่นๆ ก็สามารถเข้ามามีบทบาทและร่วมจัดทำในภารกิจกลุ่มนี้ได้ด้วยทั้งภาคเอกชนและองค์กรในภาคประชาสังคม

๔.๒ ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ

จากกรอบแนวคิดข้างต้น สามารถนำมาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้ใน ๕ ประการโดยสังเขป ทั้งนี้ ข้อเสนอที่ปรากฏจะมุ่งจำกัดกรอบเฉพาะโครงสร้างหลักในส่วนอื่นได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นโครงสร้างหลักสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน

ของไทย ขณะเดียวกันก็เป็นโครงสร้างที่มีปัญหาอันเกิดจากการทับซ้อนและสับสนในเชิงโครงสร้างและบทบาทในการดำเนินการกิจการหน้าที่มากที่สุด สำหรับข้อเสนอในเชิงหลักการที่อาจนำมาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูป มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น ภายใต้แนวคิด “ส่วนกลางคิด – ภูมิภาคประสาน – ท้องถิ่นทำ” (Regulator/Facilitator – Coordinator/Supervisor – Provider) หมายถึง

- (๑) ราชการบริหารส่วนกลาง พึ่งมีบทบาทหลักในเชิงยุทธศาสตร์ชาติที่จะต้องเป็นกำลังสมองในการคิดวางระบบกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในสังคมทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ชาติ การมีบทบาทเป็นผู้กำหนดและกำกับมาตรฐานและกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงการมีบทบาทเป็นผู้เกื้อหนุนให้เกิดการดำเนินงานเพื่อความผาสุกของส่วนรวมมากกว่าการลงไปจัดทำด้วยตนเอง
- (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค พึ่งมีบทบาทในเชิงการประสานงานโดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติสู่พื้นที่ รวมถึงเป็นกลไกในการเกื้อหนุนและช่วยเหลือหน่วยงานในระดับพื้นที่ในภารกิจที่เกินกำลังหรือศักยภาพที่หน่วยงานภายในพื้นที่จะดำเนินการแก้ไขจัดทำได้
- (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พึ่งมีบทบาทหลักในการจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้

อย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็พึงมีบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อรองรับการมอบอำนาจในการดำเนินงานต่างๆ ที่เป็นการกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติได้

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การทบทวนและปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางที่มีความแข็งแกร่งในระดับกรมไปสู่การจัดโครงสร้างที่สามารถปรับเปลี่ยนตามยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติได้อย่างยืดหยุ่น หมายถึง ความจำเป็นในการลดทอนข้อติดขัดในเชิงกฎหมายและสถาบันที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เกิดความยืดหยุ่น ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การลดทอนและยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง กรม และจังหวัด รวมถึงการปรับรู้อะบบบริหารงานบุคคลภาครัฐภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือน (civil service system) ให้มีระบบการกำหนดตำแหน่งและการย้ายโอนบุคลากรให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) ผลประโยชน์แห่งชาติ; (๒) งานยุทธศาสตร์ชาติ; (๓) สร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ (service standardization); (๔) การจัดระบบและสร้างความเป็นแบบแผนในกิจการบางด้าน (Uniformity); และ (๕) การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) การประสานยุทธศาสตร์ชาติสู่ระดับพื้นที่; (๒) การกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; และ (๓) การเป็นตัวแทนของรัฐในการรับฟังและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่แทนราชการส่วนกลาง

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ (๑) หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ; (๒) หน่วยงานรับมอบอำนาจจากรัฐเพื่อดำเนินการแทนรัฐในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนในระดับพื้นที่; และ (๓) การเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔.๓ ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

สำหรับข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ จะมุ่งนำเสนอถึงมาตรการในเชิงบทบัญญัติทางกฎหมายที่จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้ในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติใหม่นี้ จำเป็นจะต้องมุ่งดำเนินการทบทวนภารกิจหน้าที่โดยรวมของรัฐเพื่อวางหลักในการจัดโครงสร้างและจัดแบ่งบทบาทของกลไกรัฐส่วนต่างๆ ให้เกิดความชัดเจนและเป็นหมวดหมู่ โดยกำหนดเป็น

๑) ภารกิจของรัฐส่วนกลางโดยแท้และไม่สามารถมอบหรือโอนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ ให้มีการระบุรายการภารกิจในกฎหมายเป็นการเฉพาะหรือ “ภารกิจที่สงวนไว้เป็นการเฉพาะ” สำหรับรัฐบาลส่วนกลาง อาทิ ภารกิจด้านการทหารและความมั่นคง ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันในระดับรัฐ) เป็นต้น

๒) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดทำ การกำหนด

อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานในการจัดทำจะต้องเป็นไปตามหลัก “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น” (Subsidiarity) กล่าวคือ ควรกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก่อน หากภารกิจนั้นเกินกว่าศักยภาพก็ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำแทน ทั้งนี้ หลักในการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่อาจกระทำโดยการ “ถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังท้องถิ่นก็ได้ หรือหากรัฐส่วนกลางยังมีความจำเป็นในการสงวนอำนาจบางด้าน ก็จะต้องดำเนินการในลักษณะของ “การมอบอำนาจในการดำเนินการกิจแบบบังคับ” (mandatory delegated functions) กล่าวคือ “ความเป็นเจ้าของอำนาจตามกฎหมาย” ยังคงสงวนไว้ที่สามารถ แต่จะต้องมอบ “อำนาจในการดำเนินการ” ไปยังท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน อาทิ การศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขมูลฐาน สวัสดิการพื้นฐานต่างๆ ฯลฯ

๓) ภารกิจด้านการบริการสาธารณะที่รัฐอาจจะจัดทำเพิ่มเติม ภารกิจในกลุ่มนี้พึงยึดถือ “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) มากกว่าการกำหนดโดยระบุเป็นรายการภารกิจให้เป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ควบคู่กับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น กล่าวคือ งานบริการอื่นๆ ที่รัฐมิได้ระบุไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก็ให้เป็นไปตามศักยภาพของ

ท้องถิ่นที่อาจจัดทำเพิ่มเติมจากบริการขั้นพื้นฐานได้ และหากรัฐส่วนกลางต้องการให้มีการดำเนินภารกิจบางอย่างเพิ่มเติม ก็พึงใช้เครื่องมือในเชิงการบริหาร (อาทิ เงินอุดหนุน หรือการจูงใจในลักษณะอื่น) เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการมากกว่าการใช้เครื่องมือเชิงกฎหมายเพื่อบังคับ อาทิ งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ระบบขนส่งมวลชน การศึกษาและวิจัย ขั้นสูง เป็นต้น

- ๔) **ภารกิจด้านการใช้อำนาจในทางปกครอง และจัดระเบียบสังคม** ควรกำหนดให้เป็นภารกิจร่วม (share functions) ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือ พึงกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐส่วนกลางในการ “สร้างความเป็นแบบแผน” (uniformity) สำหรับภารกิจบางด้าน และในการ “สร้างมาตรฐานขั้นต่ำ” (standardization) ในภารกิจบางด้าน ขณะที่อำนาจในการดำเนินการหรือบังคับใช้นั้น พึงให้เป็นบทบาทของท้องถิ่นภายใต้หลัก “ความสามารถในการเข้าถึง” (accessibility) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากที่สุด รวมถึงท้องถิ่นอาจสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากที่ส่วนกลางกำหนดในบางภารกิจได้ภายใต้ความเห็นชอบของส่วนกลาง อาทิ งานทะเบียนราษฎร งานอนุมัติ/อนุญาตแก่ประชาชนโดยตรง (counter service) งานจัดเก็บรายได้ งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน เป็นต้น

- ๕) **ภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ** พึงกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของรัฐ

ส่วนกลางที่จะต้องกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม ทั้งนี้ กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องคำนึงถึงการประสานงานและการเป็นภาคีหุ้นส่วนในการดำเนินการของราชการบริหารระดับอื่นๆ มากกว่าการขยายกลไกของราชการบริหารส่วนกลางออกไปขับเคลื่อนงานโดยตรง อาทิ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับอนุภูมิภาค การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น

- ๖) **ดำเนินการปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่และมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า** กล่าวคือ

- (๑) ราชการส่วนกลางพึงพิจารณาปรับลดโครงสร้างและอัตรากำลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ และหน่วยบริการระดับพื้นที่ (field service agencies) เช่น สำนักงานพื้นที่สำนักงานจังหวัด สำนักงานอำเภอ ลงให้ได้มากที่สุด ผ่านการถ่ายโอนและ/หรือมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการแทน
- (๒) ในระยะเปลี่ยนผ่าน อาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบการถ่ายโอนอัตรากำลังพลและการยืมตัวบุคลากรระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นโดยกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน
- (๓) ปรับระบบการจ้างงานภาครัฐโดยลดขนาดกำลังพลภายใต้รูปแบบ

“ข้าราชการพลเรือน” (civil service system) และพัฒนารูปแบบและระบบการจ้างงานในลักษณะอื่นที่จูงใจ และสอดคล้องกับการกิจ/วิชาชีพมากขึ้น ได้แก่ ระบบการจ้างงานตามสัญญา ระบบการจ้างงานตามสายวิชาชีพ ระบบการจ้างงานบางเวลา เป็นต้น

๗) ปรับลดขนาดราชการบริหารส่วนกลางในส่วนที่เป็นสำนักงานบริการระดับพื้นที่ลงไปสู่ความเป็นหน่วยพัฒนายุทธศาสตร์ และนโยบายระดับชาติที่มีขนาดเล็กแต่มีศักยภาพสูง การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่ควรจัดตั้งในลักษณะเป็นหน่วยประสานงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

๘) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับพื้นที่ โดยอาจนำเอาตัวแบบ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือผู้ว่าซีอีโอ มาปรับใช้อย่างจริงจัง ผ่านการกำหนด

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้เกิดความเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันก็จะต้องมีบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ตลอดจนเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ อาจจำเป็นต้องกำหนดให้โครงสร้างดังกล่าวขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการอย่างกว้างขวาง

๙) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็น “ศูนย์กลางการบริการประชาชน” ในระดับพื้นที่ ทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง การรับมอบอำนาจในการดำเนินการแทนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อเป็น “หน่วยให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว” (one stop service) รวมถึงการเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๓๘. **ปฏิรูประบบการคลังไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วสันต์ เหลืองประภัสร์ และปานรัตน์ นิ่มตลุง. ๒๕๕๓. “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” รายงานการวิจัยเสนอต่อกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF).
- โกคิน พลกุล. “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ,” **รัฐสภาสาร** สิงหาคม ๒๕๒๘.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. ๒๕๕๓. “การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ.” ใน **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑**. อัมพร อารังลักษณ์ บก. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. “สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: ๑๕ ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย, ๒๕๓๕ – ๒๕๔๙ (Public Sector Reform in Thailand: 15 Years of Changes within the Thai Politico-Administrative Institutions, 1992 – 2006).” **รัฐศาสตร์สาร**. ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒, ๒๕๕๖.
- _____. ๒๕๕๗. “โครงการการสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ” รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิจารณ์ วังตาล. ๒๕๓๖. “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓. (อัสสำเนา)
- อุดม รัฐอมฤต. **ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ**. ม.ป.ป. http://law.tu.ac.th/lct/download/lecture/la250_state.htm (เข้าถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒).
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๔๓. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนากองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Bogdanor, Vernon. 1999. **Devolution in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press.
- Fenny, Ron. 2000. **Essential Local Government 2000**, 9th edition. London: LGC Information.
- Hein, Carola and Philippe Pelletier, eds. 2006. **Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan**. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Heywood, Andrew. 2002. **Politics**, 2nd edition. London: Palgrave.
- Humes IV, Samuel. 1991. **Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Kindleberger, Charles P. 1996. **Centralization versus Pluralism: A Historical Examination of Political-Economic Struggles and Swings within Some Leading Nations**. Copenhagen: Handelsh jskolens Forlag.
- Lijphart, Arend. 1999. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press.
- Manor, James. 1999. **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, D.C.: The World Bank.
- March, James G. and Johan P Olsen. 1989. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press.
- Mengu, Moses D. 1990. "Centralization versus Decentralization Policies in **Developing Countries: An Overview of Problems and Prospects**." In *Decentralization and Regional Transformation*, pp. 139 – 151. The Nordic Institute of Regional Research (NordREFO).
- Michio, Muramatsu. 1997. **Local Power in the Japanese State**. Translated by Betsey Scheiner and James White. Berkley: University of California Press.
- Muscat, Robert J. 1994. **The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy**. Armonk. N.Y.: M.E. Sharpe.
- Norton, Alan. 1994. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Aldershot, Hants: Edward Elgar.
- Parker, Andrew. 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?," **Policy Research Working Paper 1475**. Washington, D.C.: World Bank.
- Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. 2006. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press.

- Samudavanija, Chai-Anan. 2002. **Thailand: State-Building, Democracy and Globalization**. Bangkok: IPPS.
- Schmidt, Vivien A. 1990. **Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treisman, Daniel. 2007. **The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, David and Game, Chris. 2002. **Local Government in the United Kingdom**, 3rd ed. London: Macmillan.

ศาลรัฐธรรมนูญไทย: ทบทวนก่อนการปฏิรูป

The Thailand's Constitutional court: Review before reform

กล้า สมทวนิช*

บทคัดย่อ

องค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญของไทย มีพัฒนาการสืบต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ในรูปแบบขององค์กรกึ่งการเมืองกึ่งตุลาการที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ ตามพัฒนาการทางการเมืองไทย จนกระทั่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยกระดับให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการเต็มรูปแบบ และหลังจากนั้น ประเทศไทยได้ยอมรับและใช้ระบบศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญสืบต่อมาจนปัจจุบัน

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประการสำคัญหลายประการ เช่น ความเสมอภาค เสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ สิทธิของประชาชนในคดีอาญา รวมทั้งยังมีรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขึ้นเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญด้วย

* นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทว่าภาวะวิกฤตทางการเมืองที่กินเวลายาวนานเกือบสิบปี โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ภูมิวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งในทางวิชาการและสาธารณชน ศาลรัฐธรรมนูญถูกมองว่าเป็นหนึ่งในผู้เล่นทางการเมืองจนเกิดข้อเรียกร้องให้ทบทวนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกับหลักวิชาการ ประกอบข้อวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองแล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้ลดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นหลัก ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นๆ นั้นควรมีเท่าที่จำเป็น โดยหลีกเลี่ยงอำนาจหน้าที่ในอันที่จะต้องชี้ถูกชี้ผิดทางการเมือง ให้เหลือเพียงการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น

Abstract

Thailand's Constitutional Justice has been developing since ๑๙๕๖ in the form of Quasi-judicial organization which is called 'Constitutional Council'. The primary jurisdiction and authority of the Constitutional Council was to control the constitutionality of laws, including other additional authorities arisen from the development of Thai politics in a past era. In ๑๙๙๗, the Constitution Drafting Commission enhanced the legality of the Constitutional Council, by granting full judicial authority and proclaiming the Council to be the Constitutional Court, until the present time.

The role of Constitutional Court in the Rights and Liberties protection in Thailand has been significantly developing from the past. Especially, the protection of rights and liberties of individuals by Constitutional Court as specified in the ๒๐๐๗ Constitution. The rights and liberties, for example, are Equality, Property Rights, Rights and Liberties in Occupation, rights of an individual in a criminal judicial process as well as additional rights and liberties according apart from those prescribed in Constitution by decisions of the constitutional court.

For a decade of political crisis in Thailand, the constitutional court has been criticizing on its authority and role by public and scholars. This is because the court has jurisdiction over the constitutionality of political institutions which also include the examination and inspection of the exercise power of those institutions. According to this, the constitutional court is now being considered as ‘Actor’ in Thai Politics and requested to review its authority and jurisdiction.

From the research on the Constitutional Court’s decisions comparing with academic principles and political criticisms, this research has suggested to lower the authorities of the Constitutional Court and to limit exercise power of the Constitutional Court only in rights and liberties protection for individuals through inspection of constitutionality of laws and procedures. Any decision involving political issues should be avoided. Other authorities should remain as necessary, including any decision regarding legal implications.

ในช่วงวิกฤตทางการเมืองที่กินเวลายาวนานเกือบสิบปี มาจนถึงวาระปัจจุบันที่คล้ายเป็นการพักอยู่ชั่วคราวเนื่องจากผลของการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อรอการ “ปฏิรูป” การเมือง สังคม และเศรษฐกิจในทุกๆด้าน ในช่วงเวลาวิกฤตก่อนหน้านี้ นั้น อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ถูกกล่าวถึงวิพากษ์วิจารณ์ และเป็นเหมือน “ตัวละครทางการเมือง” สำคัญที่เข้ามามีบทบาทพลิกผันสถานการณ์ และชะตากรรมทางการเมืองไทยคือ “ศาลรัฐธรรมนูญ”

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของจุดพลิกผันทางการเมืองครั้งสำคัญมาตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ กล่าวโดยสรุป ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งไปโดยตรงและทางอ้อมสามคน พรรคการเมืองใหญ่ที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไปถูกยุบไปสองพรรค (ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มาจากกลุ่มอำนาจ

และฐานเสียงเดียวกัน) ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นโมฆะเสียเปล่าโดยทางตรงและทางอ้อมสองครั้ง รวมถึงการเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญสองครั้ง นอกจากนี้ยังวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลตราขึ้นตามนโยบายสำคัญที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนตกไปด้วยหนึ่งฉบับ

คำวินิจฉัยที่มีผลเป็นนัยสำคัญทางการเมืองในเรื่องต่างๆ เหล่านั้นเอง ก่อให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับฝ่ายการเมือง คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประชาชน ผู้สนับสนุนฝ่ายการเมืองที่ได้รับผลอันเป็นโทษจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ นำไปสู่คำถามและข้อเสนอให้ทบทวนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ และบทบาทอันแท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญที่ควรจะมีหรือควรจะเป็น รวมไปถึงคำถามเบื้องต้นที่สุด คือความจำเป็น

ที่จะต้องมีศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระบบกฎหมายและการเมืองไทย ซึ่งถือเป็นหนึ่งในโจทย์สำคัญในการทบทวนเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปใหญ่ในครั้งนี้

บทความชิ้นนี้จะขอนำเสนอที่มาและวิวัฒนาการของการมีองค์กรศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้ปลูกสร้างวางลงบนภูมิทัศน์ทางการเมืองและนิติพิภพ วิเคราะห์ประเมินผลผ่านคำวินิจฉัยเหล่านั้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนออำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสอดคล้องต่อผลของการศึกษา

๑. ต้นกำเนิดและวิวัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทย

แม้คำว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” อาจจะเป็นคำใหม่หรือเหมือนองค์กรศาลใหม่ ที่เพิ่งปรากฏเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา แม้จะเคยมีการยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญลงครั้งหนึ่งและกลับไปใช้รูปแบบตุลาการรัฐธรรมนูญในระยะสั้นๆ เมื่อมีการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลังจากนั้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” กลับมาอีกครั้งหนึ่ง แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไปด้วยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่ก็มีได้ยกเลิกสถานะความเป็นองค์กรตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญและยังได้รับรองให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่ประกาศใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

ศาลรัฐธรรมนูญหาใช่ “ของใหม่” ที่จัดวางลงมาในพื้นที่ทางกฎหมายและการเมืองการปกครองไทยโดยไม่

เคยมีบริบทแวดล้อมหรือปราศจากประวัติศาสตร์ หากแต่เป็นองค์กรที่วิวัฒนาการสามารถสอบทานย้อนกลับไปได้ถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นจากจุดเริ่มต้นเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างองค์กรทางการเมืองครั้งแรกหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

๑.๑ ต้นกำเนิดของการมีองค์กรคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

การรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรฉบับแรก พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีความบัญญัติไว้ใน มาตรา ๖๑ ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติว่าให้องค์กรใดเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้มาตรา ๖๒ จะบัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แต่กระนั้นถ้าจะให้รัฐสภาชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเอง โดยอาศัยมาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๑ นั้น เนื่องจากรัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายเอง จึงมีผู้เล็งเห็นว่าจะเกิดปัญหาต่อไปในอนาคตแน่ หากองค์กรศาลเข้ามาใช้อำนาจนี้ ซึ่งปัญหาที่กังวลนั้นก็เกิดขึ้นจริง เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาไว้ในคดีอาชญากรรมสงครามที่ ๑/๒๔๘๙ ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดองค์กรชี้ขาดไว้เป็นประการอื่น เพราะศาลเป็นผู้ที่จะต้องใช้กฎหมายย่อมต้องวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายนั้นจะใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่ และตามหลักการดุลและคานอำนาจ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรากฎหมาย จึงไม่ควรใช้อำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

กฎหมายที่ตนเองตราขึ้นด้วยตนเอง โดยการให้เหตุผลของศาลฎีกานั้นเดินตามบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ในคดี Marbury v. Madison ในที่สุดศาลฎีกาก็พิพากษาให้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๔๗๕) มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑

สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นได้มีความเห็นคัดค้านศาลฎีกา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาดังกล่าว ซึ่งก็ได้ผลการศึกษาจากการเปรียบเทียบจากเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกรณีศึกษาของต่างประเทศในขณะนั้น เห็นว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญรวมถึงกรณีว่ากฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ควรเป็นอำนาจของฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากคำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ด้วยความเคารพต่อศาลฎีกาและคำพิพากษา ฝ่ายรัฐสภาจึงยอมรับในคำพิพากษานั้น แต่ก็ได้เก็บผลการศึกษาและข้อสังเกตนั้นมาใช้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดยบัญญัติให้มืองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า “**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**” แต่ยังคงสงวนสิทธิไว้ในมาตรา ๘๖ ให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยัง “**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**” เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ถือเป็นต้นกำเนิดของการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๑.๒ พัฒนาการเชิงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการทางรัฐธรรมนูญของไทย

องค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญในครั้งแรกถูกวางรูปแบบให้เป็น “**องค์กรกึ่งการเมือง**” โดยเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสี่สี่คน และวรรคสองของมาตราเดียวกันนั้น กำหนดว่าจะต้องมีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเหตุที่สภาผู้แทนฯ หมดยุค หรือถูกยุบ จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ และฉบับต่อมา นั้น จะมีวาระได้ไม่เกินอายุของสภาชุดที่แต่งตั้งคณะตุลาการชุดนั้น การตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้จึงคล้ายกับเป็นองค์กรกลาง ที่ตั้งขึ้นเพื่อขจัดทั้งปัญหาที่ศาลยุติธรรมล่วงเข้ามาใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายรัฐสภา แต่ก็มีใช้เป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นผู้ออกกฎหมายจะเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายที่ฝ่ายตนเองเป็นผู้ตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเสียเอง

ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒** นั้น มีการกำหนดให้มี “**ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง**” ไว้เป็นครั้งแรก โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่ง คือ ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนฯ ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และตุลาการจากบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย และกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญโดย

ตำแหน่ง หลังจากนั้น โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ตามรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับต่อมา ก็กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญสองกลุ่ม คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายสภา เว้นแต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เท่านั้นที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ คือศาลฎีกา เลือกตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิมาฝ่ายละสามคนโดยไม่มีตุลาการโดยตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจากนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และฉบับ พุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็กลับไปใช้รูปแบบของตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งผสมกับตุลาการรัฐธรรมนูญจากการแต่งตั้งของรัฐสภา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ยกระดับองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น และสถาปนาให้เป็นองค์กรศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” โดยให้มีตุลาการที่มีวาระชัดเจน ดำรงตำแหน่งตุลาการเพียงตำแหน่งเดียว มีวิธีพิจารณาคดีรูปแบบเดียวกับศาล และใช้ระบบศาลรัฐธรรมนูญนี้ต่อเนื่องมาเรื่อยๆ จนปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม มีการกลับไปใช้อำนาจที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อีกครั้งในช่วงสั้นๆ ระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ กระนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ ถือเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในยุคก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นอย่างยิ่งในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ตุลาการทั้งหมดเป็นผู้พิพากษา และตุลาการมาจากองค์กรฝ่ายศาล และถือ

เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกเทศ ไม่มีความเชื่อมโยงหรือพัฒนาการร่วมกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดก่อนหน้าเลย

๑.๓ พัฒนาการเชิงอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการทางรัฐธรรมนูญของไทย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในครั้งแรกนั้นตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประการเดียวเท่านั้น คือการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ประการแรกของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ และสืบทอดต่อเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคณะ จนกระทั่งมาเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๗ นั้น แม้จะรับรองไว้ในมาตรา ๔๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ในลักษณะที่ทำให้ศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนั้น ส่งความเห็นหรือข้อโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๗ และคำสั่งที่ ๘๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยในเรื่องอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่จะส่งความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย วางแนวทางไว้ว่าผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นนอกวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการพิจารณา

พิพากษาคดี ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดโดยมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ ในกรณีที่ศาลชั้นต้นส่งคำโต้แย้งของคู่ความมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง จึงเท่ากับว่า ในกรณีที่คู่ความในคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรมและศาลปกครองหรือศาลปกครองจะได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้น จะต้องให้คดีหรือประเด็นแห่งคดีของต้นนั้นได้รับการพิจารณาในศาลฎีกา หรือในศาลปกครองสูงสุดก่อน และที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีนั้น มีความเห็นให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ส่วนกรณีของศาลทหารนั้น เคยมีกรณีจำเลยในคดีร้องขอให้ศาลทหารส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศ คสช. สองฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือไม่ ศาลทหารยกคำร้องโดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติให้อำนาจเฉพาะศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาลเท่านั้นที่จะส่งความเห็นหรือคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลทหารส่งความเห็นหรือคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว นอกจากช่องทางการโต้แย้งกฎหมายนั้นในกระบวนการของ

ศาลอื่นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอด้วยและอำนาจหน้าที่นี้ยังคงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ต่อมาตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และปี ๒๕๕๗ รวมถึงในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นั้น ก็ยังเพิ่มช่องทางให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้อีกด้วย นอกเหนือจากนั้น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ยังเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย ซึ่งคล้ายคลึงกับสิทธิในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความถูกต้องด้วยกระบวนการตราขึ้นใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติอีกด้วย อำนาจหน้าที่นี้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความถูกต้องด้วยกระบวนการตราขึ้นใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับด้วย

อำนาจหน้าที่ประการต่อมาของศาลรัฐธรรมนูญคือการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่นี้ได้รับ

การบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒ เป็นต้นมา เว้นแต่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๕ เท่านั้น ที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเอง ส่วนการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่นั้นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ซึ่งต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ นั้น อำนาจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและความเป็นรัฐมนตรีนั้นก็ได้รับการบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย รวมถึงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ด้วยเช่นกัน อนึ่ง ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นั้น เคยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบด้วย แต่อำนาจหน้าที่นี้ได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภาหรือในกระบวนการนิติบัญญัติที่อาจจะไม่เหมาะสมหากฝ่ายสภาจะวินิจฉัยเองอีกด้วย ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ปรากฏครั้งแรกให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ อำนาจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้าย

กันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ปรากฏครั้งแรกให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ และการวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ การทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ปรากฏเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และ ปี ๒๕๕๐ และศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาในเรื่องที่เป็นปัญหากรณีที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการดำเนินการเชิงบริหาร แต่อำนาจนั้นจะต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือจะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อน หรือให้ความเห็นชอบในภายหลัง ซึ่งมีสองเรื่องคือ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และสืบทอดมาเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย และการวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีทำความตกลงกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ แต่ก่อนหน้านั้น ก็ได้มีการอาศัยช่องทางของอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ในที่นี้คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี) ในการตรวจสอบในเรื่องนี้ ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญปี ๒๔๔๐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

โดยที่อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงนั้น เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นั้นได้มีการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร จึงมีการ

บัญญัติว่าในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่บทบัญญัติเช่นว่านี้มีปัญหาในการใช้บังคับอยู่มากในช่วงเวลา ๙ ปีของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ทั้งปัญหาว่าองค์กรใดถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ว่านั้น เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ที่จะต้องมีความขัดแย้ง คือมีองค์กรที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปหรือไม่ หรือเพียงองค์กรเดียวที่ไม่แน่ใจในเขตอำนาจของตัวเอง ก็สามารถเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของตนได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาทั้งสองประการได้มีการแก้ไขในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป และได้บัญญัติหมวด ๑๑ ที่ว่าด้วย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ เพื่อความชัดเจนว่าองค์กรใดบ้างถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ก็ได้มีบทบัญญัติในลักษณะที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีปัญหาที่เกิดขึ้นนอกวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด โดยกรณีของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี ไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวในขณะนี้

อำนาจหน้าที่อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพิ่มเติมจากอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเดิม ได้แก่อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ที่เป็นไปตามทั้งในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้ของศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่กล่าวไป รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่สุด ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งห้ามบุคคลหรือพรรคการเมืองการกระทำการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเป็นการปกป้องหลักเกณฑ์สำคัญทางการเมืองการปกครองของรัฐ บัญญัติไว้ในส่วนของสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของปวงชนชาวไทย ในมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรานี้กลายเป็นประเด็นสำคัญทั้งในทางการเมืองและในทางวิชาการ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยการตีความมาตรานี้ เป็นช่องทางเพื่อตรวจสอบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถึงสามครั้ง ครั้งแรกตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ โดยมีได้ให้เหตุผลที่ชัดเจนว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ

ในการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร แต่ไปปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ โดยศาลได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้ด้วย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักการนี้ไว้อีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๗ ถือเป็นครั้งแรกที่องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญนี้ใช้อำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และถือเป็นครั้งแรกที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถูกองค์กรตุลาการวินิจฉัยว่ามีชอบและต้องสิ้นผลลง

ผลของการรับคำร้องในเรื่องการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่สุดในทางการเมืองและในทางวิชาการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยทั้งสามคำวินิจฉัยนี้อาจจะเป็นเหมือนคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญาการสงครามที่ ๑/๒๕๔๘ แห่งยุคสมัยปัจจุบัน และอาจจะกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการทบทวนเรื่องอำนาจในการตีความวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยต่อไปในอนาคต

๒. บทบาทของ ศาลรัฐธรรมนูญต่อการเมือง และระบบกฎหมายไทย ศึกษาผ่านคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญคือการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและมีสภาพบังคับเพื่อให้การใดๆ ก็ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้จริง ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือการใช้อำนาจในทางการเมือง ตลอดจนความถูกต้องด้วยคุณสมบัติของบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองระดับสูงเป็นไปตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับแต่ละตำแหน่งนั้น รวมถึงการชี้ขาดเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนโดยองค์กรตุลาการที่ไม่มีส่วนในความขัดแย้ง

หากพิจารณาจากภารกิจข้างต้น จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทหลักอยู่สองประการ โดยบทบาทแรก ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และบทบาทที่สอง ได้แก่ การตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๑ บทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

บทบาทนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงเป็นอำนาจหน้าที่แรกสุดที่เป็นต้นกำเนิดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ และ

ยังเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้เพื่อเรียกร้องขอความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตน ไม่ว่าจะโดยการต่อสู้ในศาลใดๆ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของตนนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงการเสนอเรื่องเพื่อให้ องค์การตามรัฐธรรมนูญคือผู้ตรวจการแผ่นดินและ กรรมการสิทธิมนุษยชนส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการใช้สิทธิโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าถูกละเมิด สิทธิเสรีภาพโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันไม่อาจใช้สิทธิในทางอื่น ได้แล้ว

ในระยะแรกแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ไม่ค่อยมีปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มากนัก ประการหนึ่ง เนื่องจากคำร้องขอให้ตรวจสอบ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ที่ร้องมาในช่วงก่อนหน้านั้น เป็นคำร้องที่มี ลักษณะหวังผลในทางประวิงคดีเสียเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญในยุคแรกนั้นมีแนวความคิด ในทางอนุรักษนิยมมากกว่าเสรีนิยม แต่กระนั้นก็ได้ ถือว่าเป็นปัญหาอะไร เพราะเป็นการสร้างเสถียรภาพ ให้ระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ของการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ได้อย่างน่าพอใจ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ นั้น ก็ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพราะละเมิด ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ด้วยเช่นกัน ที่น่า สนใจได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๔๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองเรื่องความเสมอภาคของ ชายหญิงในการเลือกใช้นามสกุล โดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคลดังกล่าว มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิง มีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอน

สิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ขัดต่อหลักความ เสมอภาค คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๗ รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และ มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเนื่องบทบัญญัติ ดังกล่าว กำหนดให้แบ่งข้าวหมกกันนั้นถือเป็นเชื้อสุรา ที่ต้องถูกควบคุมการทำหรือขายด้วย ซึ่งเป็นการขัดต่อ เสรีภาพในการประกอบอาชีพในการประกอบกิจการ โดยเสรีและเป็นธรรมเกินสมควร และเป็นบทบัญญัติ ที่บัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อ สาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๔๘ รับรองสิทธิของ ประชาชนในคดีอาญา กรณีร่างพระราชบัญญัติการ ผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบัญญัติให้ศาล มีคำสั่งริบเครื่องจักรที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยไม่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจว่าจะ ริบเครื่องจักรหรือไม่ และไม่คำนึงว่าเจ้าของจะรู้เห็น ต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่ ซึ่งขัดต่อหลักในการริบทรัพย์สินในทางอาญา เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงเกินกว่าความ จำเป็นและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เกินสมควร

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนนั้นมาชัดเจนโดดเด่นขึ้น อย่างยิ่งในสมัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญไปในแนวทางที่ค่อนข้างไปทางคุ้มครอง สิทธิของประชาชนเป็นหลัก เช่น แนวทางการวินิจฉัย ที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้กว้างขวางจนละเมิดสิทธิและ เสรีภาพ ก็ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

เช่น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) เฉพาะข้อความที่ว่า “...กายหรือจิตไม่เหมาะสม...” เป็นถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าสอบใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง โดยมีได้กำหนดว่ากายหรือจิตในลักษณะใดเป็นความไม่เหมาะสม จนไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการได้ จึงขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการขององค์การสหประชาชาติ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๖ ที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ เฉพาะในส่วนที่มีได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีการชดใช้ค่าทดแทนในการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่มีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไว้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้เกิดการตีความและยึดถือเป็นหลักกฎหมายว่า ถ้าท่อน้ำที่การประปาส่วนภูมิภาคนำมาเดินในที่ดินนั้นมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรแล้วก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่เอกชน คำวินิจฉัยเรื่องหลังนี้ยังเป็นคำวินิจฉัยที่ถือว่าเป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่มีที่มาจากการรับรองของศาลรัฐธรรมนูญเรื่องแรก เพราะรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้รัฐจะต้องชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินเฉพาะกรณีการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญได้อ้าง “หลักนิติธรรม” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ที่มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาใช้เป็นที่มาของการรับรองสิทธิของบุคคลเพิ่มเติมว่า หากรัฐจะเข้าใช้ทรัพย์สินของประชาชนโดยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การเวนคืน คือกรรมสิทธิ์ยังเป็นของบุคคลนั้นแต่รัฐอาจเพียงรอนสิทธิไป รัฐก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนตามสมควรอยู่เช่นกัน

นอกจากนั้นก็ยังปรากฏหลายครั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกเอา “ข้อตกลง หรือกติการะหว่างประเทศ” ขึ้นมาเทียบกับรัฐธรรมนูญประกอบการให้เหตุผลช่วยในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหานั้น นอกจากจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องถือใช้เป็นหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดหรือแย้งกับกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้รับรองแล้วอีกด้วย ซึ่งเป็นเหตุผลรอง หรือเหตุผลสนับสนุน ตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๕ กรณีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของคนพิการในการสมัครเข้ารับราชการตุลาการนั้น นอกจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการขององค์การสหประชาชาติด้วย และใน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ ที่ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ บางมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) เป็นต้น

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการ

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนข้างต้นนั้น พอจะบ่งชี้ได้ในระดับหนึ่งว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มของการวินิจฉัยที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น และมีการยอมรับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในระดับสากลมาเป็นเครื่องมือในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยด้วย ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการที่ดีสำหรับบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อันเป็นบทบาทหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๒ บทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากอำนาจหน้าที่ในกลุ่มที่ว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยสถานะและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ในการรักษาหลักเกณฑ์สำคัญทางการเมืองการปกครองและกิจการพรรคการเมืองนั้น เป็นบทบาทที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างยิ่ง โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายเรื่อง ได้ส่งผลกระทบ หรือเป็นจุดพลิกผันในทางการเมืองที่สำคัญหลายครั้ง เช่น การวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากกรเลือกตั้งพ้นตำแหน่งไปถึงสองคน ได้แก่ วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเป็นพิธีกรรายการ “ชิมไปบ่นไป” และรายการ “ยกโขยงหกโมงเช้า” ให้บริษัทเอกชนโดยได้รับค่าตอบแทนการเป็นพิธีกรหรือบางครั้งได้รับเงินเพิ่มเป็นค่าจัดซื้อวัตถุดิบนั้น

มีลักษณะที่ถือว่าเป็น “ลูกจ้าง” รวมถึงกรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๗ ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ได้แก่ ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ของนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผลของคำวินิจฉัยนี้ นำไปสู่การมีรัฐบาลรักษาการในระยะสั้นๆ ก่อนการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์ ก็มีคำวินิจฉัยเรื่องคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า หากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื่นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้นขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ซึ่งมีผลให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการวินิจฉัยเกินกว่าถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกิจการพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ได้คะแนนเสียงสูงที่สุดในการเลือกตั้ง ได้แก่ พรรคพลังประชาชน

ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑ และยังมีกรณีคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของเลือกตั้งทั่วไปถึงสองครั้ง ครั้งแรกได้แก่การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๔ และครั้งที่สอง ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๗

และคำวินิจฉัยที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าอาจถือเป็นเหมือน “คำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ ๑/๒๕๔๘ แห่งยุคสมัยปัจจุบัน” ซึ่งจะกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการทบทวนเรื่องอำนาจในการตีความวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยต่อไปในอนาคต ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายการบังคับใช้มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญให้รวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาได้ด้วย ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจผ่านทางมาตรา ๖๘ นี้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึงสามครั้งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ และ ที่ ๑/๒๕๕๗ โดยสองคำวินิจฉัยหลังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยทั้งสามเรื่องนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นว่า การตีความตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปครอบคลุมนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเช่นนี้เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นผู้มีอำนาจในการ

อนุญาตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะทำได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดเหนือองค์กรทั้งปวงของรัฐ ขัดต่อหลักเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituant) ที่เป็นอำนาจสูงสุดอันเป็นของประชาชน

ปิยบุตร แสงกนกกุล แสดงความคิดเห็นว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นผู้เล่นหลัก (Political Actor) ที่มีความสำคัญมากจนน่าพามาสู่สถานการณ์ปัจจุบัน โดยปิยบุตรจัดกลุ่มผลกระทบจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นสี่กลุ่ม กลุ่มแรกคือ คำพิพากษาซึ่งส่งผลต่อการกำจัดการเมือง เช่น คำตัดสินยุบพรรคการเมือง กลุ่มที่สองคือ ส่งผลต่อการปกป้องแหล่งอำนาจของตัวเองคือตีความมาตรา ๖๘ เพื่อรับการตรวจสอบแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่บุคคลต่างๆ ร้องเข้ามา กลุ่มที่สาม คือเปิดทาง เปิดช่องให้กลไกอื่นๆ จัดการต่อ เพื่อทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลในปี ๒๕๕๑ มีเรื่องปราสาทพระวิหาร ในปี ๒๕๕๖-๒๕๕๗ มีเรื่องคุณฉวี เปลี่ยนศรี เปิดช่องให้กลไกอื่นดำเนินการต่อ กลุ่มที่สี่ ส่งผลให้เกิดสัญญาณ ศาลรัฐธรรมนูญและปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้ เลือกตั้งเป็นโมฆะ ทั้งหมดนี้ปิยบุตรเห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยทั้งหลายทำให้วิกฤตทางการเมืองต่างๆเกิดความเข้มข้นและอัตราเร่งที่ทำให้ไปจบที่การทำรัฐประหารทั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และปี พ.ศ. ๒๕๕๗

๓. บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษามาในหัวข้อ ๒ จะเห็นว่าในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของไทยกำลังมีพัฒนาการที่ดีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ

มีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงได้ยอมรับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนในระดับสากลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความเห็นในคำวินิจฉัย แต่ในอีกด้านหนึ่งของบทบาทหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามอย่างยิ่งกับอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นใช้อำนาจมากเกินไปหรือใช้อำนาจเกินกว่าบทบาทหน้าที่ที่คาดหวังไว้หรือใช้อำนาจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงควรวิเคราะห์กันถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่ส่งผลต่อคุณภาพทางการเมือง ซึ่งไปสู่การยอมรับต่อศาลรัฐธรรมนูญจากกลุ่มผู้เล่นทางการเมืองและประชาชน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอกรอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นตัวกำหนดบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตดังต่อไปนี้

๓.๑ บทวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญ กับคุณภาพและการยอมรับทางการเมือง

ในบทบาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่ค่อยถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบสักเท่าไรนัก หรือแม้หากจะมีอยู่บ้าง ก็จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์หรือวิเคราะห์ในเชิงวิชาการที่แตกต่างกันและมีผลการศึกษาหรือมีแนวคิดทฤษฎีรองรับ แต่บทบาทจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็น “สายล่อฟ้า” เรียกเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากวงการวิชาการ กลุ่มการเมือง และประชาชนทั่วไป ได้แก่ บทบาทของอำนาจหน้าที่ในกลุ่มของการตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมือง

แม้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเป็นไปเพื่อการคุ้มครองให้สิ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีผลใช้บังคับได้ก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วก็คล้ายกับว่าศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจที่สุดในบรรดาองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในแทบทุกการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงราวกับว่าไม่ว่ารัฐสภาจะตรากฎหมายใด โดยเฉพาะกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลที่ได้หาเสียงไว้และได้รับการเลือกตั้งเข้ามา กฎหมายนั้นจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ การตกลงใดๆ กับรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศก็อาจจะถูกตรวจสอบผ่านศาลรัฐธรรมนูญว่ามีอำนาจกระทำตัวเองหรือไม่ หรือจำเป็นต้องให้รัฐสภาเห็นชอบ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะถูกตรวจสอบได้จากศาลรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติจึงอาจเท่ากับว่า การใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติหรือในทางบริหารใดๆ เกือบทั้งหมด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อน

แม้แต่กลไกในการตรวจสอบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ปรากฏว่า การใช้ช่องทางผ่านการร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เห็นผลเร็วและให้ผลได้จริงมากกว่า เห็นได้จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจนถึงการรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ นั้นไม่เคยทำให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้จริง หรือกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เคยเกิดขึ้นเลยในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นว่ากระบวนการดำเนินคดีผ่านศาลรัฐธรรมนูญ สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งไปแล้วถึงสามคน เป็นต้น

แต่ที่กล่าวเช่นนี้มีได้จะหมายความว่า บทบาทของ ศาลรัฐธรรมนูญประการหลัง ที่สะท้อนผ่านคำวินิจฉัย ในเรื่องดังกล่าวนั้นจะมีปัญหาหรือเป็นจุดอ่อนของ ศาลรัฐธรรมนูญก็หาไม่ เพราะแม้จะมีคำวินิจฉัยส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการเป็น อย่างยิ่ง และคำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยนั้นจะมีปัญหา หรือมีข้ออ่อนให้โจมตีได้บ้างก็จริง แต่ก็ต้องยอมรับว่า คำวินิจฉัยบางส่วนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์นั้น ก็ถือว่าเป็น การวินิจฉัยที่ถูกต้อง ไม่สมเหตุสมผล หรือไม่มี เหตุผลทางวิชาการรับรองไปเสียทั้งหมด หากพิจารณา ในบางแง่มุมคำวินิจฉัยดังกล่าวเหล่านั้น อาจจะ “สมเหตุสมผลในมุมมองหนึ่ง” ก็ได้

ใคร่ขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยเรื่องหนึ่งที่ศาล รัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แม้ว่าจะเป็น คำวินิจฉัยที่ค่อนข้างสมเหตุสมผลและน่ารับฟัง ได้แก่ **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ หรือ คดี “ซิมไปบ่นไป”** ที่วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายสมคร สุนทรเวช นั้นต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากถือว่าเป็น ลูกจ้าง ซึ่งอันที่จริงแล้วคำวินิจฉัยนี้ มีเหตุผลที่น่า รับฟังได้ และค่อนข้างเป็นระบบ เพียงแต่ท่อนการ วินิจฉัยส่วนหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญไปยกเอานิยาม คำว่า “ลูกจ้าง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาช่วยใช้ตีความถ้อยคำ ทำให้ศาล รัฐธรรมนูญถูกครหาว่าใช้พจนานุกรมเป็นหลักในการ วินิจฉัย แต่ถ้าพิจารณาตลอดทั้งคำวินิจฉัยก็จะเห็นว่า เหตุผลอันแท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งพิจารณาไป ที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีไว้เพื่อป้องกันการมี ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย ในการเข้ารับค่าตอบแทนจากบุคคลภายนอก โดยวิธี การแปลงสัญญาจ้างแรงงาน มาเป็นการจ้างทำของ เพื่อหลบเลี่ยงและรับประโยชน์จากการทำงานให้ บุคคลอื่น เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า การเป็น “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญนั้นจะถือตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ ก็เพราะนิยามของ กฎหมายแต่ละฉบับนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ต้องตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ “ข้ามระบบ” กันอย่าง กฎหมายแพ่งที่เป็นกฎหมายเอกชน กับกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายมหาชน กฎหมายแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องแยก “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายจ้างแรงงานออกจาก “ผู้รับจ้าง” ตามกฎหมายจ้างทำของนั้น เป็นเหตุผลเพราะ นิติสัมพันธ์ทางแพ่งเพื่อแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ สัญญาสองแบบนี้ออกจากกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายมหาชน จึงต้องวินิจฉัยตามเจตนารมณ์ ที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นต้องไม่มีสถานะ อันอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น การเป็น “ลูกจ้าง” หรือ “ผู้รับจ้าง” จึงมิได้มีนัยสำคัญ เพราะไม่ว่าจะมีสิทธิหรือมีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ในทางแพ่งอย่างไร แต่สาระสำคัญของสองสถานะนี้ คือการเป็นตำแหน่งที่ “รับเงินจากการทำงานให้ผู้อื่น” ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาใน แง่มุมนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ถือว่าสมเหตุ สมผล

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ ถูกวิพากษ์วิจารณ์นอกเหนือจากเหตุผลของคำวินิจฉัย แล้ว ได้แก่การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ **ที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนน้อย** โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นั้น สัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากฝ่าย ตุลาการนั้นมีมากจนเกินกึ่งหนึ่งขององค์คณะทั้งหมดที่ จะมีได้ในศาลรัฐธรรมนูญ คืออยู่ที่สัดส่วน ๕ ต่อ ๔ คน และ ๔ คนที่เหลือนั้น ก็ได้มาจากการเลือกหรือการ สรรหาโดยตรงจากตัวแทนประชาชนด้วย แต่เป็นการ “ให้ความเห็นชอบ” โดยวุฒิสภา (ซึ่งวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ก็ประกอบด้วยตัวแทนโดยตรง จากการเลือกตั้งเข้ามาของประชาชนเพียงกึ่งหนึ่ง

เท่านั้น) ซึ่งอำนาจในการสรรหาตัวบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นของคณะกรรมการสรรหา ที่มีตัวแทนจากฝ่ายสภาเพียงสองคนจากห้าคนเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดช่องทางให้ฝ่ายสมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ยากเกินไป ก็ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ สมาชิกพรรคฝ่ายค้านหรือสมาชิกรัฐสภาฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลได้ใช้ช่องทางการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบกฎหมายสำคัญ ที่ทางรัฐบาลเสนอหลายฉบับ รวมทั้งใช้สิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในแทบทุกเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (กฎหมายเงินกู้สองล้านล้าน) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบุคคลผู้ใช้สิทธิ หรือริเริ่มใช้สิทธิเสนอชื่อต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะสังเกตพบว่าเป็นบุคคลกลุ่มเดิมๆ^๑ ซึ่งแม้การใช้สิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอาจจะจะเป็นช่องทางหนึ่งในการตรวจสอบของเสียงข้างน้อย แต่ถ้าหากช่องทางนั้นสามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิได้ง่ายเกินไป ก็อาจจะกลายเป็นดาบสองคมที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือให้กลุ่มผู้เล่นทางการเมืองที่เป็นฝ่ายแพ้ในการต่อสู้ทางการเมืองตามระบบ นำศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ต่างอาวุธในการสกัดขวางหรือถ่วงประวิงการทำงานของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายตรงข้ามก็ได้

การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับประชาชนน้อย แต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องใดที่เป็นการขัดหรือแย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายการเมืองที่มีความใกล้ชิดและมีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่า ในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญต้องตัดสินปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องในทางการเมือง ซึ่งหลายกรณีเป็นการชี้ถูกชี้ผิดในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจหรือจำกัดอำนาจของรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชนส่วนมากของประเทศ ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันมากขึ้นเรื่อยๆ จากพลังที่ปะทะอยู่ในด้านตรงข้ามกับศาลรัฐธรรมนูญคือประชาชนเสียงข้างมาก ที่ต้องไม่ลืมว่า อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยนั้นไม่ว่าจะมองด้วยมุมมองอย่างไรก็ต้องยอมรับว่า ผู้ทรงสิทธิดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งได้แก่ประชาชน และประชาชนนี้เองจะเป็นผู้ตัดสินว่า ในรัฐในประเทศใดสมควรจะมีสถาบันการเมืองหรือมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย ทั้งยังเคยมีกรณีประเทศที่เคยเลือกใช้ระบบศาลรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่ก็ยกเลิกที่จะมีศาลรัฐธรรมนูญไปให้ระบบศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญแทน เช่นกรณีของประเทศศรีลังกา หลังจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวได้วินิจฉัยให้กฎหมายสำคัญของฝ่ายรัฐบาลตกไปถึงสองฉบับ ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๐ ประชาชนลงประชามติเห็นชอบในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนนั้นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตยหรือก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอย่าง

^๑ จากข้อสังเกตที่พบในคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่า ถ้าผู้เสนอหรือริเริ่มเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะได้แก่กลุ่มของ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ หากผู้ริเริ่มเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะได้กลุ่มของ พลเอกสมเจตน์ บุญถนอม และนายไพบุลย์ นิตตะวัน คูได้จาก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ ๑๔/๒๕๕๖ ที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ที่ ๑/๒๕๕๗ และ ที่ ๓-๔/๒๕๕๗ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีปรากฏในคำสั่งคำร้องศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นๆ ที่ศาลไม่รับวินิจฉัยอีกเป็นจำนวนมาก

แท้จริง ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในทางการเมือง ความชอบธรรมและการยอมรับจากประชาชนนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญอันหลีกเลี่ยงเสียไม่ได้

๓.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ อย่างสอดคล้องกับการรักษาคุณภาพทางการเมือง

ผู้เขียนมีความเห็นจากการศึกษาวิจัยว่า หากจะ อารงศาลรัฐธรรมนูญไว้ในระบบกฎหมายและการเมือง การปกครองไทยแล้ว อาจจำเป็นที่จะต้องลดอำนาจ บางประการของศาลรัฐธรรมนูญลง เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เข้าปะทะหรืออยู่คนละ ฝ่ายกับฝ่ายประชาชนเสียงข้างมาก รวมถึงเพื่อมิให้ กลายเป็นช่องทางในการเป็นตัวเลือกในการดำเนิน กลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อคัดง้างกับฝ่ายรัฐบาลที่มีที่มา จากเสียงข้างมากของประชาชนจนเกินไป และในเมื่อ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบาทที่ดีเด่นในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ก็สมควร ที่จะถือว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่หลัก โดย ปรับปรุงให้มีความเหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้นในการเป็น องค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน และทบทวนลดอำนาจหน้าที่ในอันที่จะ เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง หรืออาจก่อ ความขัดแย้งทางการเมือง ดังนี้

(๑) ข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิด จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ได้แก่ อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เห็นว่าอำนาจ

หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนได้โดยไม่รบกวนต่อการดำเนินกระบวนการ ยุติธรรมทางศาลให้ล่าช้าจนเกินสมควรอยู่แล้ว เว้นแต่ อาจเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการ กำหนดเงื่อนไขวิธีการสืบผลไปของบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการใช้บังคับกฎหมายและการบริหาร ราชการแผ่นดินสามารถเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องไม่ติดขัด เช่น การกำหนดระยะเวลาและผลของการสืบไปของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีบทบัญญัติในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายที่มีโทษอาญานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า ให้สืบผลบังคับต่อไปอย่างไรให้ชัดเจนขึ้น ในการนี้ รวมถึงยังควรให้มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้อง ขององค์กรที่จะมาทำหน้าที่อย่างเดียวกับผู้ตรวจการ แผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในอนาคต และยังคงมีอำนาจในการพิจารณากรณี ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย ภายใต้ เงื่อนไขการใช้สิทธิที่เหมาะสม ได้ดุลกันระหว่าง การ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและภาระงานของศาล รัฐธรรมนูญเอง

(๒) ข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจ สอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน การเมืองต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

เห็นสมควรมีการทบทวนในเรื่องต่อไปนี้

(๒ก) ในการวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญและกระบวนการตราขึ้นใช้บังคับของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และ

ร่างพระราชบัญญัติ สมควรทบทวนอำนาจในการเสนอคำร้องของสมาชิกรัฐสภา ให้สามารถขอให้ตรวจสอบได้เพียงในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติจะไปกระทบกระเทือนต่อหลักการสำคัญของรัฐ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความเป็นอิสระของตุลาการ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้กลไกการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญไปเพื่อหวังผลในทางการเมือง หรือเป็นเทคนิคในทางการเมืองเพื่อขัดขวางเหนี่ยวรั้งการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีที่มาจากเสียงข้างมากของประชาชนจนเกินไป

(๒ข) ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีสิทธิตรวจสอบในเนื้อหาการแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เนื่องจากแม้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะเป็นของประชาชน แต่บรรดา “ผู้แทน” ที่ได้รับอำนาจสถาปนาจากผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนา นั้น จะใช้อำนาจดังกล่าว “ถูกวิธี” หรือไม่ก็ยังไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยที่การตรวจสอบเฉพาะกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ก็ไม่ถือว่าเป็นการตรวจสอบอำนาจสถาปนาด้วย เพราะอำนาจสถาปนา คืออำนาจในการเขียน “เนื้อหา” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจในส่วนนี้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเพียงว่า ผู้ได้รับอำนาจสถาปนาที่ได้รับการสืบทอดมานั้น ได้ใช้อำนาจนั้นตามวิธีการที่ “สืบทอด” อำนาจสถาปนาที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งรูปแบบนี้จะเป็นรูปแบบเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี มาตรา ๑๔๘

(๓) อำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การยุบพรรคการเมือง และเรื่องอื่นๆ

เห็นว่าควรมีการทบทวนว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเหล่านั้นจำเป็นที่จะต้องเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจะให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจอันเกี่ยวข้องอยู่แล้ว รวมทั้งบางเรื่องก็อาจถือเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองในการตรวจสอบควบคุมกันเอง หรือการใดที่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องการทุจริตหรือกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นใด ก็ควรเป็นอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบพิจารณาวินิจฉัยของศาลและกระบวนยุติธรรมที่มีอำนาจในเรื่องนั้น เช่นกรณีการสิ้นสุดสถานภาพของสมาชิกรัฐสภา หรือความเป็นรัฐมนตรี การสิ้นสุดสถานภาพ หรือการมีลักษณะต้องห้ามที่ประจักษ์โดยผลของกฎหมายในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุก กรณีล้มละลาย ก็ควรให้เป็นอำนาจที่ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจในคดีดังกล่าวพิพากษา และสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปเสียพร้อมกับคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นๆ หรือกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพในบางลักษณะ เป็นสิ่งที่รัฐสภาควรจะวินิจฉัยในเรื่องนั้นเองได้ เช่น กรณีการขาดประชุมสภาเกินสมควร เพราะเป็นเรื่องของการดำเนินการภายในของรัฐสภาโดยแท้

ส่วนการสิ้นสุดสถานภาพบางประการในเหตุที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์บ้าง หรือการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมของการดำรงตำแหน่งบ้างนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกลับไปใช้หลักทั่วไปของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ตามลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ ให้ถือเป็นอำนาจของรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนเช่นกัน ในการที่จะให้ความไว้วางใจให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น หรือรัฐมนตรี

คนนั้น ดำรงตำแหน่งต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด โดยอาศัยกระบวนการในลักษณะของการลงมติไว้วางใจหรือดำเนินกระบวนการถอดถอน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ ก็จะมีฐานอธิบายได้ตามหลักอำนาจอธิปไตย และหลักความรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะเมื่อสมานั้นเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (และแต่งตั้งรัฐมนตรี) แล้วสภาก็ย่อมมีสิทธิถอนความไว้วางใจและให้พ้นจากตำแหน่งได้ ส่วนกรณีสมาชิกสภา ก็เท่ากับว่าสภาในฐานะขององค์กรกลุ่มนั้นใช้อำนาจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรายบุคคลของตนเอง ด้วยมติของเสียงข้างมากในสภา ซึ่งตามหลักการถือว่ายอมรับได้ เพราะแต่ละคนที่ออกเสียงนั้นก็เป็นตัวแทนของประชาชน

นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและการดำรงตำแหน่งบางเรื่องนั้นก็อาจจะอาศัยกลไกของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ได้อยู่แล้ว เช่นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือตามกฎหมายจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี รวมถึงกรณีการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะดำเนินการห้ามหรือป้องกันได้ ผ่านกระบวนการทางอาญาหรือกระบวนการตามกฎหมายปกครองอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุม หรือการใช้สิทธิแสดงออกทางการเมือง เป็นต้น

(๔) อำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับกิจการพรรคการเมือง

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง กระทำการที่มีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็น

ไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ฝ่าฝืน มาตรา ๒๓๗ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ก็อาจทบทวนให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อให้ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้งเป็นระบบเดียวกันเป็นเอกภาพทั้งหมด รวมถึงเรื่องการยุบพรรคการเมือง หรือสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย ซึ่งการเปลี่ยนให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งนี้ อาจเทียบเคียงกับกรณีที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ได้ปรับเปลี่ยนให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ที่เดิมเคยเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้วก็ได้

(๕) อำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่สมควรมีอยู่ตามเดิม

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่บางประการที่ควรเป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นปัญหาที่โดยสภาพหรือโดยเหตุผลแล้วไม่มีองค์กรอื่นใดควรมีวินิจฉัยได้นอกจากองค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรกลาง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี สภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่าหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ

กรรมการ การทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ในกลุ่มนี้ที่อาจจะมีปัญหาทางการเมืองอยู่บ้าง คืออำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีทำความตกลงกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าไม่มีองค์กรกลางใดที่อาจจะทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องนี้ได้เลย เพราะถ้าเป็นรัฐบาลองค์กรของฝ่ายบริหาร (เช่น ให้กระทรวงการต่างประเทศหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ขาด) และหรือรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ถือเป็นคู่ขัดแย้งกันโดยตรงในเรื่องอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ หรือหากจะให้ฝ่ายตุลาการแล้ว เรื่องนี้ก็ถือเป็นภาระการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ที่โดยทฤษฎีแล้วไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม หรือจะให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เป็นผู้วินิจฉัย ก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดเลย จึงเห็นว่ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่เหมาะสมที่จะชี้ขาดในเรื่องนี้เลย นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เคยเป็นประเด็นทางการเมืองดังกล่าวนั้น หากพิจารณาแล้วพบว่าไม่ได้เกิดจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ แต่เกิดจาก “ขอบเขต” ของหนังสือสัญญาที่จะต้องนำมาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบมากกว่า ว่าควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงไร กินความในเรื่องใดบ้าง ซึ่งปัญหานี้

อยู่นอกเหนือจากเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญในการวางขอบเขตในเรื่องนี้

บทสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มและพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิเสรีภาพในระดับที่เป็นสากล และวินิจฉัยในทางรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ผลงานอันดีงามและก้าวหน้าต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานั้น ก็ถูกบดบังด้วยบทบาทที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการเมืองภายใต้ภาวะวิกฤตทางการเมืองที่กินเวลายาวนานเกือบสิบปี โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์เนื่องจากผลของความขัดแย้งดังนี้เอง แม้ว่าเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะสมเหตุสมผล หรือเรื่องที่วินิจฉัยนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจโดยแท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในเมื่อเรื่องที่วินิจฉัยนั้นจะส่งผลได้ผลเสียทางการเมือง ประกอบกับบทบาทของรัฐธรรมนูญเองก็ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะฝ่ายใดสามารถใช้กระบวนการรื้อคดีรัฐธรรมนูญเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมืองได้ ดังนี้ไม่ว่าจะในทางใด หากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอยู่ในลักษณะเช่นเดิม การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกโจมตี การถูกผลักไปเป็นผู้เล่นทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับประชาชนส่วนหนึ่ง ตลอดจนข้อเรียกร้องให้บทบาทเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็จะยังคงมีอยู่ต่อไปไม่จบสิ้น

ข้อเสนอทั้งหมดข้างต้นนี้ จึงเป็นไปเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงดำรงอยู่ได้ในฐานะขององค์กรพิทักษ์

รัฐธรรมนูญ ผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการรักษาไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพทางการเมือง หรือไม่ตกเป็นคู่ขัดแย้ง หรือเป็นกลไกที่กลายเป็นตัวช่วย ในการต่อสู้ทางการเมืองของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทั้งสิ้น

ทั้งนี้ เพื่อความสถิตอยู่อย่างยั่งยืนต่อไปในพื้นที่ทาง กฎหมาย ได้รับการยอมรับจากประชาชนภายใต้ บรรยากาศของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชมพูนุช ตั้งถาวร. ๒๕๕๖. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ไพโรจน์ ชัยนาม. ๒๕๑๙. รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๔๖. ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. ๒๕๕๗. ราชบัลลังก์พัฒนา บัลลังก์ปฏิรูป (บทอภิปรายว่าด้วยรัฐธรรมนูญ สถาบันกษัตริย์ ตุลาการ และกองทัพ). กรุงเทพฯ : Shine enlighten
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ๒๕๕๒. จุดไฟในสายลม (รวมบทสัมภาษณ์). กรุงเทพฯ : Open book
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมทวนิช. (๒๕๔๖). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๑๗ ก วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๙๖ ก วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐๐ ก วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๒ ก วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๕๙ ก วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๒๒ ก วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๖๕ ก วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๐๘ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๑๘ ก วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๔๑ ก วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๗

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕ ก วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

หนังสือพิมพ์ข่าวสด. นิตราษฎ์อรรถาธิบาย. ลู่อ่านจรรยาบรรณ ปชช. ซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินคดี. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNNE5USXdOVEL3T1E9PQ== . กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ประชาไท. ศาลทหารไม่ส่งศาลธน.ตีความ คดีไม่รายงานตัว คสช. ‘วรเจตน์-สิริภพ-สมบัติ’. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.prachatai.com/journal/2015/01/57598> . กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

BBC. Q&A: Kyrgyzstan referendum. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.bbc.com/news/10405546>. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=94&lang=th. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

องค์กรอิสระ:

ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย

An Independent Organization:
The Balance of Power in Thailand's Political System

ปัทมา สุนทักปัง*

บทคัดย่อ

“องค์กรอิสระ” ถูกสถาปนาในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทยด้วยเจตนารมณ์หลักเพื่อให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งสถาบันทางการเมืองคือรัฐบาลและรัฐสภา มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระมีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักคือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่เริ่มต้นการเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อเข้าสู่อำนาจรัฐแล้วมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือกรรมการองค์กรอิสระต่างๆ ด้วย

กระบวนการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกรองตัวแทนเข้าสู่อำนาจในขั้นตอนที่ ๑ และให้ความสำคัญกับขั้นตอนที่ ๒ คือการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนให้กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวม เป็นกระบวนการประชาธิปไตยตามแนวทางลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มุ่งเน้นป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการเมืองการปกครองเรียกว่าเป็นการทำให้เป็น “ระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล” (Rationalize Parliamentary System) ทำให้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) นั้นมีความสมบูรณ์

* นักวิชาการชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

การใช้อำนาจรัฐในทุกมิติไม่ว่าจะโดยสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรอิสระเป็นไปโดยสุจริตและชอบธรรม

ดุลยภาพหรือการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหมาะสมคือปัจจัยสำคัญในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปดังกล่าว เนื่องจากองค์กรอิสระนั้นโดยสภาพเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่ง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจต่างๆ ออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน ต้องมีระบบและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระให้เป็นไปโดยถูกต้อง ชอบธรรม ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องกำหนดให้มีอำนาจอย่างเพียงพอให้สามารถตรวจสอบ “ผู้มีอำนาจ” ทั้งหลายได้ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระ เป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นสิ่งจำเป็นต้องมี เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงจากภายนอกและเกิดการบิดเบือนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) เสียเอง

Abstract

“An Independent Organization” is established in the state Power of Thailand, to ensure all of the integrity and legitimacy of the politics and administration. Political institutions, including the government and parliament more effective, stable performance by the Constitution provides for an independent organization with the authority to supervise the use of state power. The Election Commission has authority to oversee in the election and recruitment process and then The National Anti-Corruption Commission has authority against corruption and abuse of power in all its forms. Whether it is a political position, the Government officials or other Independent organization.

Such political reform process Consistent with the principles of modern democracy-oriented. Filtering agents into power in step 1 and step 2 is important to control the power of the agent to act for the public interest. Democratization according to the concept of constitutionalism which focuses on preventing and solving problems in the state power structure so called “Rationalize Parliamentary System”, which makes representative democracy are complete. The use of state power in all dimensions, whether by political institutions or independent organizations are bona fide and righteous.

The Balance of Power or the suitable relationships are key success factor to achieve the spirit of political reforms, As an independent organization is a state authority so it's important to adhere to the principles of separation of powers and completely checked and balance mechanism and monitoring system for the independent organization, while required to have adequate authority to detect "authority" which need ensure them secured its independence and Neutral on duty, To avoid interference from outside and distortion or Abuse of Power by itself.

นับถึงปัจจุบันประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นเวลารวมกว่า ๘๒ ปี ในวิถีทางประชาธิปไตยที่อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ (Sovereignty) เป็นของประชาชนหรือปวงชน แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยรับรองไว้โดยชัดแจ้งว่า **“อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”** แต่ในความเป็นจริงแล้ว การออกแบบการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งเข้าสู่อำนาจอรัฐด้วย ๒ เส้นทางหลัก คือ การเลือกตั้งที่มีปัญหาเกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมมาโดยตลอด และการยึดอำนาจอโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

บทเรียนจากการออกแบบการเมืองการปกครองไทยในระบบรัฐสภาช่วงเวลา ๖๕ ปีก่อนมีการปฏิรูปการเมือง คือการใช้อำนาจอรัฐโดยผู้แทนปวงชนที่มาจากการเลือกตั้ง หรือคณะปฏิวัติรัฐประหารที่เบียดแทรกเข้ามาใช้อำนาจอรัฐอยู่บ่อยครั้ง ยังมิได้สนองตอบต่อความต้องการหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยส่วนรวม รัฐบาลไร้เสถียรภาพ ขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง มีความอ่อนแอในการ

บริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ในด้านการออกกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารไม่สามารถทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองหรือทางกฎหมายได้ ฝ่ายตุลาการไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอโดยมิชอบหรือการทุจริตคอร์รัปชันและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แม้มีกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตรวจสอบการประพฤติมิชอบในวงราชการหรือตรวจสอบทางวินัย ทางอาญา แต่กลไกการตรวจสอบดังกล่าวก็มีข้อจำกัดที่ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติได้ ทั้งๆ ที่สังคมทราบดีว่ามีการกระทำความผิดจริง เช่นนี้จึงทำให้สังคมไม่เชื่อมั่นต่อบุคลากรและสถาบันทางการเมือง รวมถึงระบบการเมืองการปกครองด้วย

โจทย์หลักของการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทย

๑. การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) กับประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy)
๒. การทำให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจอ
๓. การทำให้สถาบันทางการเมือง

ทั้งรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๖) ซึ่งเราตอบโจทย์หรือใช้กระบวนการประชาธิปไตยตามแนวทางลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการเมืองการปกครอง ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการทำให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalize Parliamentary System) นั่นเอง

ในการนี้ การกำหนดแนวทางการสร้างความสุจริตและความชอบธรรมในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกระดับ เริ่มจากการลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง การกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง และการเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน ด้วยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “องค์กรตรวจสอบ” หรือ “องค์กรอิสระ” เพิ่มเข้ามาในระบบโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในขณะเดียวกันองค์กรเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากองค์กรอื่นๆ ในระบบการตรวจสอบด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครองคือการทำให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดอยู่ภายใต้**หลักนิติรัฐ (The Rule of Law)** หรือการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง ซึ่งทุกคนทุกฝ่ายต่างต้องผูกพันและใช้อำนาจภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับ**แนวคิดทฤษฎี**

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution)

ด้วยสภาพปัญหาวิกฤตในสังคมการเมืองและการปกครองของไทยที่ผ่านมา ทำให้มีการสถาปนาองค์กรอิสระขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐโดยกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดและมีกฎหมายรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยองค์กรอิสระกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนศาลทั้ง ๓ ศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองอยู่ในหมวด ๘ ศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาถ่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์กรอิสระยังคงเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย โดยกำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะคือหมวด ๑๑ แบ่งเป็นส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลอยู่ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยเรื่องศาลทั้ง ๓ ศาล

จากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้องค์กรอิสระเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ดำเนินไปด้วยความสุจริตและชอบธรรมพิจารณาในเชิงกระบวนการจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระที่รับผิดชอบในการตรวจสอบตั้งแต่ด้านแรกของการเข้าสู่อำนาจรัฐ นั่นคือ**คณะกรรมการการเลือกตั้ง** มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการเลือกตั้ง และตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เมื่อผ่าน

เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ ก็จะมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ กล่าวคือ **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปโดยถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่าจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่ในด้านการติดตามตรวจสอบการละเมิดสิทธิเสรีภาพ รวมถึงสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นๆ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงออกจากตำแหน่ง การพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย **ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** หรือการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สินเพื่อนำไปสู่การตัดสิทธิทางการเมืองหรือการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน รวมทั้งการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่มี **ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ** เข้ามาเพิ่มในส่วนของการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจากเดิมเรามีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้น

จากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ส่วนหลัก ซึ่งประสบกับปัญหาการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันหลายประการ เมื่อเพิ่มองค์กรอิสระเข้าไปในโครงสร้างอำนาจรัฐในช่วงเวลา

มีมากขึ้น องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐมีมากขึ้น ในขณะที่ประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นยังคงไม่ปรากฏชัด ยิ่งกว่านั้นการขาดสมดุลหรือดุลยภาพในโครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งองค์กรอิสระไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขปัญหาก็ได้ หรืออาจเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาวิกฤตมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อการพัฒนาองค์กรอิสระให้เป็นกลไกซึ่งสามารถแสดงศักยภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ ภายในกรอบโครงสร้างระบบการเมืองการปกครองที่เน้นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระ แต่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามกรอบอำนาจหน้าที่

การสถาปนาองค์กรอิสระเข้ามาในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ที่พยายามหาแนวทาง กลไก มาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยการศึกษาสำรวจสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทย มีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการเป็นฐานในการดำเนินการ และใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือกำหนดหลักการไว้ในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็น “แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ” หรือ “Constitutionalism” ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ซึ่งมีการใช้รูปแบบดังกล่าวในการปฏิรูปทางการเมืองของหลายประเทศ

แนวทางการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของไทย และประเทศในภูมิภาคเอเชียมุ่งเน้นที่การสร้างกลไกหรือมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหลัก

๒ ประการเช่นเดียวกัน ได้แก่ การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิชอบ หรือมีการทุจริตต่อหน้าที่และทุจริตคอร์รัปชัน เครื่องมือหลักที่ใช้คือรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้มีกลไกและมาตรการทำให้การเข้าสู่อำนาจรัฐช่องทางหลักคือการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม มีการแข่งขันกันโดยเสรี ภายใต้การจัดการหรือควบคุมดูแลขององค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในที่นี้คือ **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** และเมื่อได้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ยังคงต้องมีเครื่องมือติดตามตรวจสอบและลงโทษกรณีมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก โดยใช้กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง หรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือมาตรการตรวจสอบทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ โดยการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็ง รวมไปถึงหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการได้ส่วนข้อเท็จจริง เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป นั่นคือ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** นั่นเอง

แนวทางการปฏิรูปการเมืองการปกครองดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกรองตัวแทนเข้าสู่อำนาจในขั้นตอนที่ ๑ รวมทั้งขั้นตอนที่ ๒ การควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนให้กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวม (นิยม รัฐอมฤต และคณะ, ๒๕๕๒)

อย่างไรก็ตาม แปรทศวรรษของประชาธิปไตยไทยเรายังคงเผชิญกับวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ทบทวนแนวทางการปฏิรูปด้วยการจัดให้มี

องค์กรอิสระเพื่อรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นงานเร่งด่วนและสำคัญยิ่งต่อแนวทางการปฏิรูปประเทศในระยะต่อไปนี้ เนื่องจากประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความสุจริตและชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการมีและมีและใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการตรวจสอบด้วยเช่นกัน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสถาปนาโดยกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง รวมถึงการรับรองให้มีอำนาจตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจรัฐของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการมีประเด็นโต้แย้งว่าการกำหนดให้มี “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะในหมวดหนึ่งแยกออกไปจากองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม และกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย รวมถึงตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายนั้น เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่แบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน มีองค์กรใช้อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกัน

ในประเด็นโต้แย้งดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบการนำกลไกองค์กรอิสระของรัฐ (Independent Regulatory Agency) มาใช้ในโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยโต้แย้งว่าการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นโมฆะ ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นการไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะเป็นองค์กรที่ไม่ขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดๆ เลย และมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในองค์กรเดียว ซึ่งศาลสูงสุดมีคำพิพากษาในคดี Humphrey’s Executor v.s. United State ตัดสินรับรู้การดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐ

ตามเจตนาอันชัดแจ้งของสภาองเกรสที่จะสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของคณะกรรมการการค้า (Federal Trade Commission) โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายบริหาร ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการการค้าออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (วิชญ์ วรวิญญู, ๒๕๓๘)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งในความชอบธรรม (Legitimacy) นับแต่เข้าสู่ตำแหน่ง บทบาทอำนาจหน้าที่ หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการถูกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจรวมศูนย์ทั้งในเชิงการบริหาร การออกกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ซึ่งอำนาจชี้ขาดที่กระทบต่อเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน คืออำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือ “อำนาจให้ใบเหลือง-ใบแดง” ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการมีอำนาจตรวจสอบผู้แทนปวงชนที่มาจากกาเลือกตั้งที่เข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในด้านการจัดทำนโยบายสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดิน การออกกฎหมาย หรือแม้แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องถึงอำนาจของรัฐสภาและศาลด้วย ในส่วนขององค์กรอิสระด้วยกันก็มีปัญหาทับซ้อนหรือปัญหาในความสูงสุดเด็ดขาดในการดำเนินการหรือวินิจฉัยชี้ขาด ยิ่งกว่านั้นบางกรณีมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสององค์กรที่สำคัญซึ่งถูกสถาปนาขึ้นเพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบเริ่มแรกนับแต่การเข้าสู่อำนาจรัฐ คือ “คณะกรรมการ

การเลือกตั้ง” ส่วน “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ ตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองนั้น เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการปฏิรูปประเทศไทย โจทย์ท้าทายสำคัญคือการสร้างดุลยภาพระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐไทย ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายด้วย การดำรงคงอยู่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นควรต้องเป็นไปอย่างมีคุณค่าความหมาย และสามารถเป็นกลไกที่แสดงให้เห็นที่ประจักษ์ชัดในบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กรได้อีกทั้งต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ด้วย

เมื่อพิจารณาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองของไทย พบว่าการเลือกตั้ง ซึ่งตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองนั้นต้องการให้เกิดความสุจริตโปร่งใสและเป็นธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เป็นเครื่องมือการมอบอำนาจจากประชาชนสู่ผู้แทน แสดงถึงการมีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองของประชาชน แต่ผลในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเมือง หรือวิกฤตทางการเมืองทำให้เกิดวิกฤตการเลือกตั้ง เนื่องจากเกิดความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับการเลือกตั้ง ถึงกับมีการต่อต้านคัดค้านหรือปฏิเสธการเลือกตั้ง และมีการเสนอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งที่จัดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่วงจรนี้เกิดขึ้นถึงสองครั้งสองครา ครั้งแรกในช่วง พ.ศ.๒๕๔๙ และครั้งที่สองในช่วง พ.ศ.๒๕๕๗ ที่วิกฤตหนักมากขึ้นถึงขนาดมีการปิดกั้นการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยมาก่อน

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งในการเลือกตั้งนี้ไม่เพียงทำให้ไม่สามารถเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้เท่านั้น เพราะความขัดแย้งที่ร้ายลึกและกว้างขวางมากนี้อาจจะนำไปสู่สงครามกลางเมืองได้ต่อไป

แม้ว่าจะพยายามแสวงหาทางออกโดยกลไกที่มีอยู่ดังเช่นวิกฤตการณ์รอบแรกในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น มีการเสนอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาด และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะมาตรา ๔ และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙) และในวิกฤตการณ์รอบสอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มิได้จัดการให้มีการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๗)

เมื่อพิจารณาในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่าสาเหตุวิกฤตขัดแย้งในสังคมส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เชื่อมั่นต่อระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีผลต่อความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับ

ในผลของคำวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกทำลายความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งถูกนิยามและตีความรวมถึงให้คุณค่าแตกต่างกันไป คือนโยบายประชานิยม (Populist Policies) รวมถึงอำนาจในการตรวจสอบการออกกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา และการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบในเชิงป้องกัน เช่น การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สินหรือความร่ำรวยผิดปกติ การตรวจสอบและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และการใช้อำนาจตรวจสอบในเชิงปราบปรามคือการตรวจสอบและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ซึ่งพัฒนารูปแบบและกระบวนการไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย หรือการทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งมีได้จำกัดขอบเขตอยู่ภายในประเทศเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจรัฐมีปัญหากับดุลยภาพระหว่างองค์กรอิสระดังกล่าวกับองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐอื่นๆ รวมถึงประชาชน ปัญหากับไม่เชื่อมั่นในความชอบธรรมของการมีและใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น ในการปฏิรูปประเทศในระยะต่อไปนี้ ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์บทวนเพื่อปรับดุลยภาพระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรอิสระโดยมีประเด็นศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

๑. การสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย

ประเด็นคำถามหลักของการสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ มี ๒ ส่วน คือ ๑. ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ออกเป็น ๓ ส่วน ซึ่งมีรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ และ ๒. การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งการออกกฎหมายการปฏิบัติ การบริหารจัดการเลือกตั้ง และการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง เป็นการมอบอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไว้ที่องค์กรเดียว?

หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยของมองเตสกีเออ (Montesquier) แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกัน เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้อำนาจอริปไตยทั้งสามตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มิให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ใช้หลักการอำนาจยับยั้งอำนาจ (นิยม รัฐมฤต และคณะ, ๒๕๕๒) องค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยที่ถูกแบ่งแยกออกเป็น ๓ ด้านดังกล่าวมีสถานะเป็น “องค์กรอำนาจของผู้ใช้” (Power User) คือผู้ปกครองและผู้ใช้โดยตรง ซึ่งสังคมไทยมีบทเรียนจากอดีตที่เคยใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๕ ฉบับ จึงเกิดการปฏิรูปการเมืองการปกครองโดยออกแบบกลไกอำนาจขึ้นมาใหม่ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็น “องค์กรอำนาจของผู้ตรวจสอบ” (Power Sensor) และ “องค์กรอำนาจของผู้กำกับและเรียกร้อง” (Power Monitor) ที่แยกเป็นอิสระออกจาก “องค์กรอำนาจของผู้ใช้” (Power User) (เชาวนะ ไตรมาศ, ๒๕๔๕)

ทั้งนี้ แนวคิดการกำหนดให้องค์กรอิสระเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็เพื่อต้องการรักษาสมดุลของระบบรัฐสภาที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ (สุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๕๖) รัฐประชาธิปไตย (Democratic State) มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ผู้ชนะการเลือกตั้งได้ไปสองอำนาจ ขาดการคานอำนาจกัน จึงมีแนวคิดใหม่ให้องค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งเรียกว่า “Regulator” เพราะองค์กรในฝ่ายบริหารไม่สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบได้จริง (โคทม อารียา, ๒๕๕๖) การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระเป็นนวัตกรรมทางความคิดใหม่ สร้างอำนาจที่สี่ เป็นอำนาจพิเศษเฉพาะ เพราะฐานอำนาจที่มีทั้งสามฝ่ายมีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง (เมธี ครองแก้ว, ๒๕๕๖) องค์กรอิสระเป็นอำนาจที่สี่ คืออำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่สังคมไม่เชื่อถือ ไม่ไว้วางใจว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยรัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ เป็นกลาง ตรงไปตรงมา ดังนั้นจึงโอนอำนาจสำคัญๆ เช่น การจัดการเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปให้องค์กรอิสระ โดยมุ่งไปที่การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖)

การแบ่งแยกอำนาจอริปไตยเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายตุลาการ (ศาล) เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (แบ่งงานกันทำภายใต้อำนาจเดียว) เพื่อมิให้อำนาจอริปไตยอยู่กับฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียว เพราะจะเป็นเผด็จการ จึงแบ่งองค์กรต่างๆ ให้ทำหน้าที่โดยถ่วงดุลตรวจสอบ ไม่ให้ฝ่ายใดรวบอำนาจอริปไตยทั้งหมด (วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๖) ซึ่งตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของไทย มีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยโดยที่ยอมรับว่าสภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการ

จัดการราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็น “อำนาจบริหาร” มิใช่ “อำนาจนิติบัญญัติ” และยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด อันเป็น “อำนาจนิติบัญญัติ” มิใช่ “อำนาจบริหาร” (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๗)

จึงอาจสรุปได้ว่าการสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยแต่อย่างใด การอ้างอิงและการใช้อำนาจขององค์กรอิสระก็มิได้มีประเด็นโต้แย้งต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าว แม้มีคำถามหรือข้อวิพากษ์ทางวิชาการโต้แย้งต่ออำนาจขององค์กรอิสระก็เป็นประเด็นปลีกย่อยอื่นที่เกี่ยวกับกรอบอำนาจขององค์กรอิสระ ซึ่งที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้เป็นแนวบรรทัดฐาน (Precedent) ไว้แล้ว อนึ่ง ย้อนกลับไปเมื่อแรกเริ่มกำหนดให้มืองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญไทยก็ด้วยเหตุผลว่าเพื่อสถานะที่มั่นคงและการไม่ถูกยกเลิกโดยง่าย โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งเท่านั้น (วิชญ์ วรวิญญู, ๒๕๓๘) ซึ่งมีนัยยะสำคัญต่อไปคือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งมีมติหนึ่งคือผู้ตรวจสอบองค์กรอำนาจรัฐอื่นๆ แต่ในอีกมิติก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเช่นกัน

๒. โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบและกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ ในที่นี้หมายถึง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยอิสระเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใดๆ

ความท้าทายสำคัญอยู่ที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะสามารถคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) และคัดสรรผู้มีความรู้คุณลักษณะสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้หรือไม่ กล่าวคือ ก.ก.ต.ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และกรรมการ ป.ป.ช. “ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด” ในขณะที่กรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดสรรในชั้นคณะกรรมการสรรหา หรือชั้นพิจารณาลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะโดยเปิดเผย

ในชั้นการสรรหาและแต่งตั้ง พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกำหนดจำกัดอยู่ในวงแคบ ซึ่งฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก ๑ คน ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาอีก ๒ คน เสนอต่อวุฒิสภา

ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นประธานและกรรมการ ป.ป.ช.รวม ๘ คน

การให้บทบาทฝ่ายตุลาการหรือศาลเข้ามาในกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช.อย่างมาก โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ หรือสื่อมวลชน ทำให้การสรรหาและแต่งตั้งจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะนักกฎหมายหรือผู้พิพากษา ขาดมุมมองหรือมิติอื่นๆ ที่ช่วยเติมเต็มและทำให้องค์กรอิสระแสดงบทบาทตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีผลกระทบต่อบทบาทของฝ่ายตุลาการในกระบวนการ ยุติธรรม ซึ่งต้องเป็นผู้ชี้ขาดสุดท้ายเมื่อมีข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งต่างๆ ซึ่งโดยหลักแล้วต้องการความเป็น อิสระ เป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือการไม่เกี่ยวข้องกับการ ฝักฝ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดด้วย

ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจ “ให้ความเห็นชอบ” หรือ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” เท่านั้น หากไม่ให้ความเห็นชอบ อำนาจชี้ขาดจะเป็น ของคณะกรรมการสรรหาฯ ด้วยการมีมติเอกฉันท์ หรือด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จะเห็นว่าอำนาจของวุฒิสภาที่ ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชน มีอยู่อย่างจำกัด การพิจารณา ให้ความเห็นชอบต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการ สรรหาเสนอรายชื่อมาเท่านั้น และสุดท้ายหากไม่เห็น ชอบก็ต้องส่งกลับให้คณะกรรมการสรรหาหรือ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินชี้ขาด

ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาท อย่างสูงในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรอิสระ เพื่อเข้าไปตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ในขณะที่ฝ่าย ตุลาการ ในที่สุดแล้วต้องเป็นองค์กรชี้ขาดหรือทำให้ ข้อพิพาทหรือโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบ

อำนาจรัฐนั้นเป็นที่ยุติ ซึ่งความเชื่อมั่นและเชื่อถือเป็น สิ่งสำคัญที่สุด

กล่าวโดยสรุป การสร้างความชอบธรรมในการมี และใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ อำนาจ ด้วยการปรับโครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหาและ แต่งตั้งที่ทำให้ได้ ก.ก.ต. และหรือคณะ กรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอันเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ และมีคุณลักษณะโดดเด่น ตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในด้าน “ความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นอิสระ เป็นกลาง”

(๒) ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ให้กว้างขวาง และเปิดกว้างสำหรับทุกภาค ส่วนในสังคม โดยคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนจากภาค วิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาค วิชาชีพอิสระ และสื่อมวลชน ภาคละ ๒ คน รวมมีกรรมการสรรหา ๑๕ คน ทำหน้าที่ พิจารณาสรรหาบุคคลจำนวนเป็น ๒ เท่า ของจำนวน ก.ก.ต. และหรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอต่อรัฐสภา

ทั้งนี้ กำหนดให้เปิดเผยบัญชีรายชื่อบุคคลที่ คณะกรรมการสรรหาเสนอต่อสาธารณะใน ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ

ตรวจสอบประวัติและความประพฤติฯ ตามข้อ (๓)

- (๓) รัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อมา โดยให้รัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ การอภิปรายและลงมติในรัฐสภาให้กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ

ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งของคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการ และรัฐสภาต้องเป็นไปโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมีการให้เหตุผลประกอบการสรรหา การเลือกและแต่งตั้งเพื่อความโปร่งใส และการตรวจสอบรวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของฝ่ายผู้ที่มีอำนาจสรรหาและแต่งตั้ง รวมถึงฝ่ายที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งต่อไป

๓. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และหรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นท้าทายสำคัญขององค์กรอิสระ คือเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดและหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะผู้อำนาจนั้นมีแนวโน้มจะทุจริต คนดีอาจกลายเป็นคนเลวได้ ดังภาษิตที่ Lord Acton กล่าวไว้คือ “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great

men are almost always bad men.” ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้อง “ใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง

จากการศึกษามีข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ

๓.๑ บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.

โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้ ก.ก.ต. มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดการและควบคุมการออกเสียงประชามติ ซึ่งอำนาจหน้าที่ส่วนนี้รวมถึงการบริหารจัดการให้การเลือกตั้งบรรลุผลสำเร็จ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง การพิจารณาคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการออกเสียงประชามติใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย

นอกจากนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับพรรคการเมือง เริ่มตั้งแต่การรับจดทะเบียนพรรคการเมือง การตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนหรือการสนับสนุนอื่นๆ แก่พรรคการเมือง รวมถึงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเงินและการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง

ในการนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจออกประกาศ หรือวางระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย

รวมถึงการให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครอง ระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน

อำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญคือการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย กรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการหรือสนับสนุนให้มีการกระทำฝ่าฝืน กฎหมายหรือกฎระเบียบ ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อนำไปสู่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และหรือยุบพรรคการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

อำนาจหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (“ใบเหลือง”) หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (“ใบแดง”) ซึ่งหากเกิดขึ้นก่อน การประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คำสั่งของ ก.ก.ต. เป็นที่สุด แต่ถ้าเกิดขึ้นหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด กรณีเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือศาลอุทธรณ์กรณี เป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ประเด็นวิพากษ์วิจารณ์สำคัญคือ ก.ก.ต.มีอำนาจ หน้าที่ที่เข้าช่วยการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการหรืออำนาจกึ่งตุลาการในองค์กร เดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย เพราะมีการรวมศูนย์อำนาจทั้งการออก กฎเกณฑ์การปฏิบัติ การดำเนินการตามกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสินเมื่อมีข้อโต้แย้งหรือพิพาท เกี่ยวกับกฎหมายหรือการดำเนินการตามกฎหมาย ดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อหลักความเป็นอิสระ เป็นกลาง และการไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างปฏิเสธไม่ได้

ยิ่งกว่านั้นการกำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดและสั่ง การให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งโดย ก.ก.ต.นั้นเป็นที่สุด นับเป็นอำนาจที่มีผลกระทบต่อการเจตจำนงทางการเมือง ของประชาชน หรือมีผลร้ายแรงเสมือนโทษประหาร ชีวิตทางการเมือง เพราะนอกจากต้องหมดอนาคตใน เส้นทางทางการเมืองแล้ว ยังถูกจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ทางการเมืองอื่นๆ ด้วยเหตุเป็นบุคคลผู้ถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งด้วย เช่นนี้แล้วควรต้องมีการพิจารณา ทบทวนในส่วนของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. ให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้มีการ ตรวจสอบและถ่วงดุล ไม่รวมศูนย์อำนาจทั้ง สามประการไว้ที่ ก.ก.ต.เพียงองค์กรเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรืออำนาจ กึ่งตุลาการหรืออำนาจตุลาการนั้น ควรอยู่ในฝ่าย ตุลาการที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่เป็นฝักฝ่ายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งนี้ การป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการลุแก่อำนาจของผู้มีอำนาจ ต้องใช้ “อำนาจยับยั้งอำนาจ” หรือการออกแบบกระบวนการที่มีการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น เพื่อมิให้ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและ สูงสุดแต่เพียงองค์กรเดียว

ข้อเสนอต่อแนวทางการสร้างดุลยภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. คือ การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. ต้องสอดคล้องกับแนวทาง การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองในส่วนของการมี กลไกตรวจสอบอิสระเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการและ ตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจรัฐให้เป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นต้องมีหลัก ประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจซึ่งแนวทางการสร้างดุลยภาพระหว่าง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.และองค์กรของรัฐ อื่นๆ มี ๒ แนวทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการจัดการออกเสียงประชามติเป็นหลัก และเพื่อบรรลุมติประสงคดังกล่าวให้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ หรือกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

กรณีมีคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน กรณีมีคำร้องเรียนว่าการเลือกตั้งและหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และการให้การศึกษาและความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเช่นเดิม โดยการยึดแนวทางของกระบวนการประชาธิปไตย และต้องมีแผนงานซึ่งมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม

ส่วนอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) และวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งระดับชาติและการออกเสียงประชามติ ส่วนคดีเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ คือ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๑ – ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน

และสรุปสำนวนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาล และเข้าเป็นคู่ความในคดีด้วย

ในส่วนของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งนั้น ต้องกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นกรณีเฉพาะใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาความเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีหลักประกันความยุติธรรมของคู่กรณีอย่างเพียงพอ

ทางเลือกที่ ๒ ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการควบคุมตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับและการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดให้การบริหารจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น และด้วยเหตุผลความจำเป็นเช่นเดียวกัน องค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือกติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ามีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ลำดับรองดังกล่าวด้วยนั่นเอง

แนวทางเลือกนี้ เป็นการพัฒนาคณะกรรมการเลือกตั้ง ให้เป็นศาลเลือกตั้ง หรือศาลชำนาญพิเศษด้านการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นกรณีเฉพาะ ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาความเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีหลักประกันความยุติธรรมของคู่กรณีอย่างเพียงพอ

ประเด็นท้าทายสำคัญสำหรับแนวทางเลือกที่ ๒ คือ องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ควรเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมีศักยภาพและทรัพยากรที่เชี่ยวชาญ เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้อง

เสริมมาตรการเพื่อหลักประกันในความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายใดๆ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองควรเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ซึ่งนับว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองจำเป็นต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ดำเนินตามวิถีทางประชาธิปไตย ภายใต้การแข่งขันทางการเมืองที่เสรี เป็นธรรม

๓.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอื่นซึ่งมีเขตอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินฯ และมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
- (๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- (๓) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง
- (๔) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากรณีมีการขัดกันระหว่าง

ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม (Conflict of Interest)

- (๕) กำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่เป็นการกระทำผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้
- (๖) ไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปรายงานการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบโดยการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปรายงานหรือสำนวนการตรวจสอบดังกล่าว เสนอเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรที่มีอำนาจในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีทั้งการตรวจสอบในระบบรัฐสภา การตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ โดยที่อำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น) และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในสังกัดของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ รวมไปถึงองค์กรตรวจสอบอิสระอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง

หรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหลากหลายประการ อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบใช้อำนาจรัฐระดับสูงที่อยู่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาสาระทั้งหมดแล้ว พบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและได้สัดส่วนตามหลักการสากลและความจำเป็นของบริบทสังคม มีตรรกะและเหตุผล โดยไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย อีกทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลและเชื่อมโยงกับระบบการทำงานกับองค์กรอัยการด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- เจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยการปฏิรูประบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีศักยภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนในระบบการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งทั่วไปใช้กับประชาชนซึ่งไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจรัฐดังเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงทั้งหลาย
- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่อำนาจหน้าที่ในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือผลการพิจารณาเป็นที่สุด เป็นแต่เพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและ

จัดทำรายงานสรุปความเห็นเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งกรณีเป็นการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการจะมีอำนาจในการชี้ขาดสุดท้าย แต่หากเป็นการตรวจสอบทางการเมือง วุฒิสภาเป็นองค์กรชี้ขาดสุดท้ายจะให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

ทั้งนี้ การใช้อำนาจตรวจสอบดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ต้องมีการริเริ่มเสนอโดยกลุ่มบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้เสียหาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบในช่วงกลางของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอเรื่อง และการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ นับเป็นกระบวนการที่ออกแบบให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในระดับหนึ่งแล้ว

- รายงานการไต่สวนและสรุปความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีขั้นตอนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจดุลพินิจโดยอัยการสูงสุด และหรือคณะทำงานร่วมระหว่างผู้แทนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด

๔. การตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรวม ซึ่งด้านหนึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ ก.ก.ต. และ

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐซึ่งได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น แต่อีกด้านหนึ่ง ถือว่าทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้วย เช่นกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้ต้อง อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ดังนี้

(๑) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความ ครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม อย่างไรก็ตาม เพื่อความโปร่งใสและเป็น มาตรฐานเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของ ก.ก.ต. และ ป.ป.ช.ต่อสาธารณะเช่นเดียวกันด้วย

(๒) การถูกตรวจสอบและถอดถอนออกจาก ตำแหน่งเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอื่นๆ ทั้งนี้ ด้วยข้อกล่าวหา สำหรับ ก.ก.ต. คือ “มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไป ในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน กระบวนการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ส่วนคณะ กรรมการ ป.ป.ช. ด้วยข้อกล่าวหาว่า “กระทำการขาด ความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของ การดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาให้ถอดถอน ก.ก.ต.ต้องได้รับ คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ส่วนมติให้ถอดถอน กรรมการ ป.ป.ช.ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา

(๓) การถูกตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา ดังนี้

(๓.๑) ก.ก.ต.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนด ให้ ก.ก.ต.อยู่ในนิยามความหมายคำว่า “ผู้บริหาร ระดับสูง” ซึ่งตามหมวด ๘ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการกล่าวหา ก.ก.ต.ว่า “กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ซึ่งคณะ กรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและสรุป สำนวนเสนอต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา ต่อไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้กรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และ อนุกรรมการเป็น “เจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา” มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่า บุคคลทั่วไป ตามข้อกำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ในหมวดที่ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการเฉพาะ

ในทางปฏิบัติ พบว่ามีการตรวจสอบและ ลงโทษ ก.ก.ต. ด้วยมาตรา ๑๕๗ ประมวลกฎหมาย อาญา เนื่องจากเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ โดยศาลพิพากษาจำคุกคนละ ๒ ปีแต่ให้รอ ลงอาญามีกำหนด ๒ ปี เนื่องจากการอกระเบียบ จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ให้กับกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจ

ยิ่งกว่านั้น เจตนารมณ์และหลักประกัน ความเป็นอิสระและเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ ของ ก.ก.ต. และเพื่อให้มีการตรวจสอบในเรื่อง ดังกล่าว จึงมีกฎหมายกำหนดฐานความผิดเฉพาะ ซึ่งเป็นบทกำหนดเพิ่มเติมจากฐานความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อ ดำรงรักษาความเป็นอิสระและเป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่ ฝ่ายใดในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียง ประชามติให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดห้ามกรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และ อนุกรรมการ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อ เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุก ปรับ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดถึง ๑๐ ปี แต่ในทางกลับกันหากกระทำการ ตามหน้าที่โดยสุจริตกำหนดให้ได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

ในทางปฏิบัติ ก.ก.ต.ถูกตรวจสอบความ เป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ศาล อาญาและศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้จำคุกกรรมการ การเลือกตั้ง คนละ ๔ ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๑๐ ปี เนื่องจากปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบในการจัดการเลือกตั้งในรอบ ๒ เมื่อ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๙ โดยเปิดรับสมัครใหม่โดย ไม่มีอำนาจ และอนุญาตให้ผู้สมัครรายเดิมเวียนเทียน ลงสมัครข้ามเขตได้ เป็นการช่วยให้ผู้สมัครพรรค ไทยรักไทยมีคู่แข่งเพื่อเสี่ยงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มี สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น แม้ว่าในที่สุดแล้ว

ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากโจทก์ไม่ใช่ “ผู้เสียหาย โดยตรง” เพราะมิใช่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ส่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าว จึงไม่มี อำนาจฟ้อง ถือไม่ได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ กระทำการที่เป็นความผิดต่อโจทก์ หากการกระทำของ จำเลยเป็นความผิดก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิด ต่อรัฐ ไม่ใช่กระทำความผิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกา คดีหมายเลขดำ อ.๑๒๓๔/๒๕๔๙)

(๓.๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการเข้าชื่อของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสอง สภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ข้อกล่าวหาว่า “ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็น “เจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย” ซึ่งมีผลทำให้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ และมีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดในประมวล กฎหมายอาญา ในส่วน “ความผิดต่อหน้าที่ในการ ยุติธรรม” ยิ่งกว่านั้น กำหนดให้ต้องระวางโทษ สองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความ ผิดนั้น หากประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายกระทำความผิด ในข้อหา “ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.๕/๒๕๕๒ และคดีหมายเลขแดงที่ อม.๔/๒๕๕๓ โดยพิพากษาว่าไม่มีมูลความผิดทางอาญา พิพากษายกฟ้อง ส่วนคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.๑/๒๕๔๘ พิพากษาว่าประธานและกรรมการ ป.ป.ช.รวม ๙ คน กระทำความผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๘๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๕ ให้จำคุกจำเลยทั้ง ๙ คน มีกำหนดคนละ ๒ ปี แต่เห็นว่ามีเหตุอันควรปรานีให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

(๔) การตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครอง

(๔.๑) ก.ก.ต.

ก.ก.ต.ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีปัญหาพิพาทสำคัญว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ โดยมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๔ วินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ ซึ่งได้วางหลักการว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. เนื่องจากการควบคุม

และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงการสืบสวนสอบสวน วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งตามกฎหมายของ ก.ก.ต.นั้น เป็นการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจจัดการเลือกตั้งก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ที่กล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของก.ก.ต. เป็นที่ยุตินั้น มีความหมายว่าเป็นที่ยุติโดยองค์กรอื่นต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ เพราะ ก.ก.ต.ไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญยืนยันอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.อีกครั้งตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗ วินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มิได้จัดการให้เป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง

นอกจากนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อ ก.ก.ต.ใช้อำนาจทางปกครองในการดังกล่าวจึงต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ (๑๓) ที่กำหนด

ลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๘/๒๕๔๙) ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๙ จังหวัด ๑๔ เขตเลือกตั้ง และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๑๙๖/๒๕๔๙ มีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๑๗,๖๒๐/๒๕๔๙) ยิ่งไปกว่านั้น ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และเพิกถอนการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวด้วย เนื่องจากการมีมติให้ปรับแผนผังที่เลือกตั้ง โดยจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้หันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้น เป็นการกระทำที่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับ ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

ทั้งนี้ ศาลปกครองวางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายและกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมติ ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเมื่อคำนึงถึงลักษณะของการใช้อำนาจจึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๐๗-๖๐๘/๒๕๔๙) และศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาที่ ๙๐๙/๒๕๔๙ ชี้ขาดว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนมติในคราวการประชุม ครั้งที่ ๘๑/๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่มีมติให้เน้นการประชาสัมพันธ์การใช้ตารางในการลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียว

(๔.๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด ซึ่งเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มาตรา ๓ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบโดยศาลปกครอง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มีใช้ศาล

(๕) การถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน โดยถูกตรวจสอบผ่านกลไกการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภา และหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการอภิปรายซักถาม รวมถึงเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

(๖) การถูกตรวจสอบด้านการงบประมาณและการเงิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด

(๗) ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจในการตรวจสอบ ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.กรณีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม หรือกรณีละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘) การถูกตรวจสอบโดยระบบมาตรฐานทางจริยธรรม และประมวลจริยธรรม กล่าวคือ ประมวลจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

บทสรุปและเสนอแนะ

การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งดำเนิน

ไปตามแนวทางตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยมอบหมายให้ผู้แทนใช้อำนาจรัฐแทน ภายใต้การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจ อีกทั้งการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกแง่มุมตามหลักการของนิติรัฐ (The Rule of Law) หรือรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย

วิธีการที่ใช้เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองคือใช้กฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญกำหนดกติกาทางการเมืองการปกครอง ให้มีองค์กรอิสระเป็นกลไกหลักในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นตรวจสอบตั้งแต่ด่านแรกก่อนเข้าสู่อำนาจรัฐคือการตรวจสอบเพื่อความสุจริตโปร่งใส เป็นธรรมในการเลือกตั้ง และการตรวจสอบเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งและมีอำนาจรัฐแล้ว วิธีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองเช่นนี้สอดคล้องกับนานาประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีปัญหาคลายคลึงกับไทยคือการเข้าสู่อำนาจโดยมิชอบและมีการผูกขาดและมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยที่องค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐดั้งเดิมไม่อาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ในตัวเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไกหรือองค์กรเสริมเข้าไปในโครงสร้างอำนาจรัฐในลักษณะเป็นองค์กรเชี่ยวชาญหรือองค์กรตรวจสอบเฉพาะด้าน ในที่นี้คือองค์กรอิสระ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาในจุดที่มีผลบั่นทอนต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพขององค์กรในระบบประชาธิปไตย

ในขณะเดียวกันต้องวางระบบเพื่อมิให้องค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นนี้ มีปัญหาในการใช้อำนาจ โดยมิชอบเสียเอง ดังนั้น ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายด้วย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจละเลยได้ การใช้

อำนาจเพื่อยับยั้งอำนาจ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงเป็นแนวทางหลักในกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองไทย ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการเสนอให้ตรวจสอบและมีการลงโทษกรณีที่ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๔

การสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย เป็นการจัดองค์กรบริหารของรัฐด้วยการสร้างกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ด้วยการกำหนดเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง ซึ่งมีได้กระทบถึงหลักการและเนื้อหาสาระในการปกครองระบบรัฐสภาของไทยแต่อย่างใด เพราะแนวทางที่ใช้มีเป้าหมายหลักคือการพัฒนากระบวนการปกครองแบบรัฐสภาให้เต็มให้เต็มเป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalize Parliamentary System) กล่าวคือคงหลักความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงคงหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันตามกลไกระบบรัฐสภาไว้เช่นเดิม ด้วยเป็นการตรวจสอบและความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างต้องมีความสัมพันธ์และมีต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องเสริมกลไกการตรวจสอบทางกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเพื่อพิสูจน์ผิดถูกจากพยานหลักฐานตามกฎหมายด้วยกระบวนการที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจขององค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งหมายถึงองค์กรในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมและองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ

ทั้งหลายด้วย กล่าวคือ ความเชื่อมั่นและความชอบธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกำหนดโครงสร้างที่มา และจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหมดและประชาชน

กล่าวโดยสรุป การจัดให้องค์กรอิสระใช้อำนาจในการตรวจสอบด้านต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วนแต่อย่างใด อีกทั้งในแนวทางหรือวิธีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองก็ยึดหลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือนิติรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐตามหลักการทำหน้าที่ของแต่ละองค์กร ในขณะที่เดียวกันกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกมิติ อันเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาสาระของการใช้อำนาจเป็นหลัก ซึ่งในส่วนโครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยภาพรวมเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อให้เป็นกลไกเสริมในส่วนที่เป็นปัญหาซึ่งต้องการปฏิรูป เป็นการมอบอำนาจที่เหมาะสมและได้สัดส่วนตามความจำเป็นของบริบทสังคม อีกทั้งได้ดุลยภาพกับการถูกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งนั้น จำเป็นต้องพิสูจน์ให้สังคมรับรู้ได้ถึงความจริงและประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมโดยรวม หรือการแสดงบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อำนาจความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงเบนไปสู่ผลประโยชน์และการหลุดพ้นจากการ

ตรวจสอบและความรับผิดชอบในผลของการใช้อำนาจหน้าที่

ในการปฏิรูปประเทศครั้งนี้ วาระเร่งด่วนแห่งชาติคือการทบทวนความจำเป็นและความคุ้มค่าของการมีองค์กรอิสระ รวมถึงมาตรการเพื่อให้องค์กรอิสระดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่องค์กรอิสระไม่สามารถพิสูจน์ผลงานในเชิงประจักษ์ชัด ซึ่งได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นจากสังคมโดยรวมได้ ดังนั้นการพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าและคุณประโยชน์ของการมีองค์กรอิสระเพื่อการบริหารจัดการและตรวจสอบการเลือกตั้ง และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้ การสร้างดุลยภาพระหว่าง ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหลาย ควรดำเนินการตามหลักการและแนวทางดังนี้

ประการแรก เสริมสร้างความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจด้วยการปรับปรุงโครงสร้างที่มา และกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดกว้าง โปร่งใส และเชื่อมโยงกับผู้แทนปวงชนชาวไทย ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งมีผลในการธำรงรักษาความเป็นอิสระ เป็นกลาง การไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- เพิ่มการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ลดบทบาทของฝ่ายตุลาการในชั้นคณะกรรมการสรรหา และเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งโดยรัฐสภา จากการเสนอบัญชีรายชื่อจำนวน ๒ เท่าของคณะ

กรรมการสรรหา ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ด้านความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ รวมถึงคุณลักษณะสำคัญต่อการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ คือ ความเป็นอิสระและเป็นกลาง และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

- เพิ่มการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการติดตามตรวจสอบและให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้ง
- เพิ่มความน่าเชื่อถือของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจชี้ขาดสุดท้ายเมื่อมีกรณีพิพาทหรือโต้แย้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งและการตรวจสอบการทุจริตด้วยกระบวนการยุติธรรมทั้งหลาย

รายละเอียดดังแนวทางที่นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๒

ประการที่สอง แนวทางการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่เพื่อให้องค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐ มีอำนาจเฉพาะด้านเฉพาะทาง โดยให้ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทสุดท้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการตรวจสอบด้านการทุจริต ก.ก.ต. มีบทบาทหลักในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทหลักในการตรวจสอบโดยการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเพื่อเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสุดท้าย ทั้งนี้ เพื่อหลักประกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐ

ในการนี้ มีข้อเสนอเป็น ๒ แนวทางเลือก สำหรับปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.ดังเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๓

ประการที่สาม แม้ว่า ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจ ดึงนำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๔ แต่เพื่อสร้างความชอบธรรม ในการมีและใช้อำนาจ ควรเพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม ดังนี้

- กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สาธารณะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

- **ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)** โดยเคร่งครัด กล่าวคือใช้อำนาจหน้าที่หรือดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ตามหลักนิติธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะตามหลักความโปร่งใส เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมตามหลักการมีส่วนร่วม การบริหารงานภายในและการใช้อำนาจ ยึดหลักคุณธรรม และความคุ้มค่า และมีความรับผิดชอบต่อผลการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อสาธารณะตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งมีมากกว่าความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย

- **สร้างและพัฒนาเครือข่ายการเลือกตั้งและเครือข่ายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** เพื่อร่วมเป็นพลังในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเฝ้ามองและชี้เบาะแสการทุจริตเลือกตั้ง

และการร่วมเป็นพันธมิตรป้องกันและตรวจสอบการทุจริต โดยศึกษาบทเรียนและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศจากต่างประเทศในการใช้กลไกผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Whistleblowers) ที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การสร้างศักยภาพเพื่อพิสูจน์ผลงานในเชิงสัมฤทธิ์ให้สังคมเห็นในเชิงประจักษ์ในการใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายในฐานะองค์กรอิสระ

- ก.ก.ต.พัฒนาศักยภาพในการเป็นกรรมการกลางเพื่อการเลือกตั้งที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีมาตรการสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางสื่อสาธารณะ การจัดเวทีกลาง และการจัดสถานที่ให้ปิดประกาศเพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง
- คณะกรรมการ ป.ป.ช. พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น โดยเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรสืบสวนสอบสวนเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด และการมีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน

บรรณานุกรม

หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความ

กำชัย จงจักรพันธ์. “องค์กรอิสระ : ความหวังของภาคประชาสังคมในการถ่วงดุลกระบวนการทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖.

จรรยา ศรีสุกใส. **คดีเลือกตั้ง ตอน ๒ : การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ**. ๒๕๔๔. <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=959> เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔

จาตุรนต์ ฉายแสง. “องค์กรอิสระ : บทบาทคู่ขนานของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

เขวณะ ไตรมาศ. ๒๕๕๐. **ข้อมูลพื้นฐาน ๗๕ ปี ประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร.

_____. “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ : คนไทยใช้ประโยชน์อย่างไร”. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๐ มกราคม-เมษายน ๒๕๕๕

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : โฉมใหม่ที่รอการพิสูจน์”. บทความนำเสนอในเวทีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย เรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : จุดแข็งหรือจุดอ่อนของประชาธิปไตยไทย ณ โรงแรมรามาร์คเด็นท์ กรุงเทพฯ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ๒๕๔๗. **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลการทำางานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นภดล เสงเจริญ. ๒๕๔๘. “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๔ ใน ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๗ ปี. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

_____. “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ” สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. ๒๕๔๗. **การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นิยม รัฐอมฤต และคณะ. **การติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๔๗. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. ๒๕๔๒. **รัฐธรรมนูญน่ารู้**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๓๘. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปัทมา สุปกัปป. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” บทความนำเสนอในงานสัมมนา เปิดทางเลือก...การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖.

_____. “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” บทความนำเสนอในงานสัมมนา เปิดทางเลือก...การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. ๒๕๓๘. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. ๒๕๓๘. การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เมธี ครองแก้ว. “องค์กรอิสระ : บทบาทคู่ขนานของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชา มหาคุณ. “องค์กรอิสระ : การหนุนเสริมเพื่อสร้างธรรมาภิบาลภาคธุรกิจ”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชญ์ เครืองาม. “คำถามน้อยเออะ (๑๓)” วันจันทร์ศุกร์สนุกสนาน. เดลินิวส์. วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชญ์ วรวิญญู. ๒๕๓๘. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. ปาฐกถา เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย” ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

สกุล สื่อทรงธรรม. ๒๕๕๖. ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง. เอกสารประกอบการอภิปราย “ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง” ปรับปรุงล่าสุด กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๔. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น. สถาบันพระปกเกล้า : บริษัทอักษรโกลด์ จำกัด.

_____. ๒๕๔๓. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น, เอกสารอัดสำเนา.

สโรช สันตะพันธ์. “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. ๒๕๔๙. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=987> เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙

อุดม รัฐอมฤต. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : จุดแข็งหรือจุดอ่อนของประชาธิปไตยไทย” งานสัมมนาเวทีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย. วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศและคำสั่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓
ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง
ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. ๒๕๕๑

เว็บไซต์

http://www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee_id=41&group=3&id=1800

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000032302>

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9560000006364>

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1354699091&grpId=01&catid=01

<http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=401206>

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1761>

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1799>

แนวทางการสร้างความปรองดอง จากสาธารณรัฐแอฟริกาใต้: บทเรียนสู่ประเทศไทย

The Road to Reconciliation from the Republic of South Africa:
A lesson for Thailand

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร*

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิเคราะห์กรณีศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองของ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เพื่อเป็นหนึ่งในตัวอย่างในการสร้างความปรองดอง ในประเทศไทย เนื่องจากความสำเร็จของการสร้างความปรองดองของสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้ถูกนำไปใช้จนประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น ประเทศ ปารากวัย และโคลอมเบีย วิธีการในการศึกษาของบทความนี้เริ่มต้นจากการ วิเคราะห์รากเหง้าของความขัดแย้งในแอฟริกาใต้ ตลอดจนสาระสำคัญของ กฎหมายและกระบวนการที่ใช้ในการสร้างความปรองดอง เพื่อค้นหาปัจจัยที่สร้าง ความปรองดองในแอฟริกาใต้

การศึกษาในครั้งนี้พบว่า แม้ความขัดแย้งของแอฟริกาใต้และประเทศไทย จะมี รายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามธรรมชาติของความขัดแย้ง แต่ก็มีจุดร่วมบาง ประการอันนำมาซึ่งข้อเสนอต่อแนวทางการการสร้างความปรองดอง โดยต้อง อาศัยสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ ในระยะสั้น ต้องมีการรับประกันการใช้อำนาจอธิรัฐ บนหลักนิติธรรม การริเริ่มและส่งเสริมกระบวนการพูดคุย (Peace Talk) อย่าง จริงจังและต่อเนื่องกับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐบาล

ในระยะกลาง การสร้างความปรองดองจะต้องมีการแก้ไขปัญหาทุจริตและ ปราบปรามกลุ่มอิทธิพลธุรกิจผิดกฎหมายอย่างจริงจัง กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไข ความเหลื่อมล้ำในสังคม กระจายอำนาจโดยการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อ ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

* นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

ในระยะยาว ต้องมีการเสริมสร้างความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่าง และมุมมองต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยผลักดันให้สังคมมุ่งหาแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการพูดคุยเจรจาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ตลอดจนการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อสร้างสังคมที่ยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และอุดมการณ์ของคนในสังคม

Abstract

This paper is an analysis of the reconciliation process and law from the experience of the republic of South Africa to adapt to the process of reconciliation in Thailand. The success of the republic of South Africa has been a guideline for reconciliation in many countries such as Paraguay and Colombia. This paper begins with the review of the root of the conflict as well as the law and process of the reconciliation to find the factors that lead to the success of the resolution made in the republic of South Africa.

The study in this paper found that although the conflicts in Thailand and the republic of South Africa are different in details, there are common elements which may lead to the reconciliation process in both countries. The study in this paper found that, in order to reconcile the conflict in Thailand, policy that must be done immediately is the guarantee on the use of state's power according to the rule of law. The invention of peace talk must be seriously and persistently promoted with groups of people who have different ideology from the government.

In the intermediate range planning, there must be serious efforts to eliminate corruption and get rid of gangster. There should also be policies to eradicate social inequality. The decentralization of state's power must be provided for the participation of people.

In the long run, there must be motivation to understand the differences of people as well as the attitude to live with one another peacefully. There must be promotion to talk in peace without using violence. The endorsement of democratic political culture and political participation must be publicized to create the society that tolerates in differences in identity, life, and ideology of people in the society.

๑. รากเหง้าของสถานการณ์ความขัดแย้งในแอฟริกาใต้

๑.๑ ที่มาของปัญหาความขัดแย้ง

คู่อริของความขัดแย้งในแอฟริกาใต้คือคนผิวขาวกลุ่มน้อยที่เป็นรัฐบาลและคนผิวดำกลุ่มใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นคนพื้นเมือง เงื่อนไขของความขัดแย้งตั้งอยู่บนการกดขี่ชนกลุ่มใหญ่อันมาจากการกีดกันสีผิว อันเป็นผลโดยตรงของนโยบายแบ่งแยกและปกครองที่เป็นผลมาจากช่วงอาณานิคมที่ผ่านมา ตลอดระยะเวลาเกือบ ๕ ทศวรรษของความขัดแย้ง ได้มีการเผชิญหน้ากันของคู่ขัดแย้ง โดยวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุดคือ การไม่ใช้ความรุนแรง (non-violence) ซึ่งค่อนข้างจะประสบความสำเร็จและเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การปล่อยตัวนายเนลสัน แมนเดลา และการสานเสวนาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

คณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission-TRC) ได้กล่าวถึงการต่อสู้ของการแบ่งแยกสีผิวไว้ว่า (TRC, 1998) ที่จริงแล้วไม่ใช่รัฐบาลคนผิวขาว (National Party Government) ที่เป็นผู้ออกนโยบายต่างๆ ในการกีดกันสีผิว แต่ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการกีดกันสีผิวจริงๆ แล้วเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๗ ในช่วงที่ผู้อพยพชาวยุโรปได้เข้ามาแสวงหาอาณานิคมในดินแดนแถบนี้ ซึ่งเมื่อได้รวบรวมความขัดแย้งก่อนที่จะถึงช่วงการปกครองของ National Party นั้นสามารถสรุปได้ดังนี้ (TRC, 1998)

- (๑) การอพยพคนงานผิวดำเข้ามาในแหลมกู๊ดโฮป และการปฏิบัติอย่างทารุณต่อทาสตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๕๒ (เมื่อเริ่มอพยพคนงานเข้ามา)

จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๘๓๔ (เมื่อล้มเลิกระบบทาส)

- (๒) สงครามปลดปล่อยอิสราฟจากชาวอาณานิคม เริ่มตั้งแต่สงครามครั้งแรกต่อชนเผ่าโคซาน (Khoisan) ในปี ค.ศ. ๑๖๕๙ ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในแอฟริกา เมื่อคนผิวขาวได้พยายามขยายอาณานิคมขึ้นไปทางตอนเหนือ จนถึงการต่อต้านที่บามบาธา (Bambatha Uprising) ในปี ค.ศ. ๑๙๐๖
- (๓) การตามล่าและกำจัดชนเผ่าเร่ร่อนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เช่น ซาน (San) และคอย-คอย (Khoi-khoi) อย่างต่อเนื่อง ทั้งชาวบัวร์ (Boer) ที่สืบเชื้อสายมาจากชาวดัตช์และอังกฤษ ในช่วงศตวรรษที่ ๑๗-๑๘
- (๔) Diffaquaane หรือ Mfecane ของชนเผ่าซูลู (Zulu) เพื่อขยายอาณาเขต ซึ่งทำให้มีการฆ่าฟันคนเผ่าอื่นอย่างมากมาย และเกิดการอพยพลี้ภัยจำนวนมาก ซึ่งได้ทำให้เกิดการตั้งรัฐและการล่มสลายของรัฐ
- (๕) สงครามบัวร์ ในปี ค.ศ. ๑๘๙๙-๑๙๐๒ ซึ่งในที่สุดแล้วพวกบัวร์ ต้องพ่ายแพ้ให้กับชาวอังกฤษ ในการนี้ได้มี ผู้เสียชีวิตกว่า ๒๐,๐๐๐ คนและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมหาศาล
- (๖) สงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดจากผู้บริหารอาณานิคมชาวเยอรมันในดินแดนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งได้ทำให้ชนเผ่าเฮเรโร (Herero People) เกือบจะต้องสูญพันธุ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๔-๑๙๐๗

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ได้เกิด โศกนาฏกรรมการฆ่าหมู่ที่ชาร์ปวิลล์ (Sharpsville) ซึ่งการฆ่าหมู่ในครั้งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากรัฐบาลของ พรรค National Party แต่มาจากพรรคสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้ (South African Party) ที่พูดภาษาอังกฤษเป็นหลัก โดยมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนี้ถึง ๖๙ คน และได้รับบาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คน

กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์ มากที่สุดในช่วงศตวรรษที่ยี่สิบของประวัติศาสตร์ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้แก่ กฎหมายที่ดิน ปี ค.ศ. ๑๙๑๓ ซึ่งได้เป็นการเขียนแผนที่ของประเทศ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ใหม่หมด โดยการลากเส้น เขตแดนที่แบ่งแยกคนผิวขาวและคนผิวดำออกจากกัน และขับไล่เจ้าของที่ดินที่เป็นชาวผิวดำออกไป ทั้งนี้โดย ประกาศห้ามให้ชาวแอฟริกันเป็นเจ้าของที่ดินในบาง บริเวณที่ประกาศให้เป็นที่ดินที่หวงห้ามไว้สำหรับ คนผิวขาว จากเหตุการณ์นี้ได้ทำให้คนผิวดำจำนวนมาก ต้องพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยและปราศจากที่ดินทำกิน และทำให้คนเหล่านี้ต้องอดตายกว่าพันคน

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่พรรค National Party ได้อำนาจเป็นรัฐบาลได้ออกกฎหมายกีดกันสีผิว ดังนี้

๑. กฎหมายการจดทะเบียนประชากร ค.ศ. ๑๙๕๐ (Population Legislation Act 1950)

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานของการกีดกันสีผิวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นการ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนชาวสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้แบ่งเป็น ๔ เผ่าพันธุ์ โดยการระบุไว้ว่า

“คนผิวขาวคือคนที่เห็นได้ชัดว่าขาว และ ไม่มีผิวสีใดๆ หรือคนที่ได้รับการยอมรับว่าผิวขาว และ ไม่เป็นที่เห็นได้ชัดว่าผิวไม่ขาว และประกอบด้วยว่า

บุคคลคนนั้นจะไม่ถูกแบ่งแยกว่าเป็นคนขาว หากได้รับการ กำเนิดมาจากบิดามารดาที่แท้จริงที่ได้รับการ แบ่งแยกว่าเป็นผิวสีหรือว่าเป็นเผ่าพันธุ์.. เผ่าพันธุ์ก็คือ บุคคลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสมาชิกของ เชื้อชาติหรือชนเผ่าพื้นเมืองของแอฟริกา คนที่มีสีผิว คือคนที่ไม่ใช่คนผิวขาวหรือคนพันธุ์”

๒. กฎหมายกลุ่มพื้นที่ ค.ศ. ๑๙๕๐ (Group Areas Act 1950)

กฎหมายกลุ่มพื้นที่ได้กำหนดให้ประเทศ ได้รับการแบ่งเขตพื้นที่ตามเชื้อชาติต่างๆ กฎหมาย ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ และได้ทำให้เกิดการบังคับอพยพประชาชนจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนคนผิวดำให้ออกจาก ถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นการทำลายชุมชนดั้งเดิมเช่น Sophiatown, District Six, Cato Manor และตอนใต้ ของท่าเรือลิซาเบธ การบังคับอพยพครั้งนี้ได้ทำให้เกิด ผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมหาศาล ไม่ว่าจะเป็น เรื่องรายได้ การดำรงชีพ และการสูญเสียทรัพย์สิน

๓. กฎหมายการห้ามแต่งงานข้ามเชื้อชาติ ค.ศ. ๑๙๔๙ และ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายละเมิด จริยธรรม ค.ศ. ๑๙๕๐ (The 1949 Prohibition of Mixed Marriages Act and 1950 Immorality Amendment Act)

กฎหมายฉบับนี้ระบุว่า การแต่งงานข้ามเชื้อชาติ หรือชาติพันธุ์จะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่นเดียวกับการมีเพศสัมพันธ์ข้ามสีผิวด้วยที่ไม่ได้รับการอนุญาต เช่นกัน ส่วนกฎหมายละเมิดจริยธรรมเป็นกฎหมาย ที่ทำให้เกิดการละเมิด การทำให้อับอายในที่สาธารณะ และการทำลายการแต่งงานและความผูกพันใน ครอบครัว ผลกระทบของกฎหมายนี้คือ ได้ก่อให้เกิด การฆ่าตัวตายของคนที่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

๔. กฎหมายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ค.ศ. ๑๙๕๐ (Suppression of Communist Act 1950)

กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่การไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ได้เท่านั้น แต่ยังเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ไม่ว่าจะเป็น หักรุนแรง, เสรีนิยม, ศาสนา หักรุนแรง เป็นต้น โดยสร้างคำจำกัดความของคำว่า คอมมิวนิสต์ ให้กว้างที่สุด

๕. กฎหมายการแบ่งแยกการให้บริการ ค.ศ. ๑๙๕๓ (Separate Amenities Act 1953)

กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดไว้ว่าบริการสาธารณะต่างๆ เช่น สวนสาธารณะ ห้องสมุด สวนสัตว์ ชายหาด สถานที่เล่นกีฬา ฯลฯ เป็นสถานที่ที่กำหนดถึงเชื้อชาติของผู้ใช้ไว้อย่างแน่นอน ซึ่งได้ทำให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่ถูกจำกัดไว้ให้เฉพาะคนผิวขาว เท่านั้น

๖. กฎหมายการศึกษาบันตู ค.ศ. ๑๙๕๓ (Bantu Education Act 1953)

กฎหมายการศึกษาบันตู ได้กำหนดมาตรฐานของความแตกต่างทางการศึกษา เพื่อให้บันตูหรือคนพื้นเมืองสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีระบบการศึกษาที่ต่ำกว่าคนผิวดำ เนื่องจากเชื่อว่า คนผิวดำไม่ควรจะมีการศึกษามากมายเท่ากับคนผิวขาว นอกจากนี้รัฐยังค่อยๆ ยกเลิกเงินช่วยเหลือทางการศึกษาให้กับคนผิวดำ เพื่อที่จะให้ระบบการศึกษาของรัฐต้องปิดตัวลงในที่สุด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้คนผิวดำได้รับการศึกษา ผลกระทบของกฎหมายนี้คือคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เติบโตมาในรุ่นนั้นขาดทักษะและการศึกษาที่จะพัฒนาประเทศไปถึง ๔๐ ปี

๗. การขยายการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ค.ศ. ๑๙๕๙ (Extension of University Education Act 1959)

กฎหมายฉบับนี้สั่งห้ามมิให้มหาวิทยาลัยที่มีคนผิวขาวรับนักเรียนผิวดำ ยกเว้นจะได้รับการรับรองจากรัฐมนตรี ซึ่งได้ทำให้มีมหาวิทยาลัยของแต่ละเชื้อชาติ สำหรับ คนอินเดีย คนผิวสี ซูลู และคนพูดภาษา Sotho และ Xhosa ซึ่งผลของการกีดกันสีผิวนี้นี้ได้ทำให้เกิดการต่อต้านซึ่งมีทั้งวิธีการที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช้ความรุนแรงดังต่อไปนี้

๑.๒ สาเหตุเฉพาะหน้าของปัญหาความขัดแย้ง

สาเหตุของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้อาจจะมีจากหลายประการ แต่จุดเริ่มต้นก็คือ เชื้อชาติ (race) เป็นคำที่มีความหมายและแรงบันดาลใจอันทรงพลังสำหรับทุกฝ่ายในความขัดแย้งครั้งนี้ โดยที่ชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เป็นคนผิวขาว มักจะได้รับการบอกเล่าจากพ่อแม่ โรงเรียน สื่อมวลชน และโบสถ์ ถึงความแตกต่างที่พวกเขามีจากคนผิวดำ และคนผิวดำเหล่านั้นไม่ได้รับการพัฒนาและด้วยการเกิดขึ้นของระบบบันตูสถาน (Bantustans) พวกคนขาวเหล่านี้ได้รับการบอกเล่าถึงขนาดที่ว่าคนผิวดำเหล่านั้นมิใช่คนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ด้วยเหตุนี้สิ่งที่เกิดขึ้นในความคิดของพลเมืองแอฟริกันก็คือคนผิวขาวคือคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในขณะที่คนผิวดำคือคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ร่วมกับคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ไม่ต่างอะไรกับคนงานต่างถิ่นที่อพยพเข้ามาทำงานในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พวกคนผิวดำคือ “คนอื่น” ซึ่งกำลังจะกลายเป็น “ศัตรู” ซึ่ง Brigadier Mofokeng ผู้นำกองกำลังปลดปล่อยชาว Azanian ได้กล่าวไว้ว่า

“ศัตรูของการเคลื่อนไหวเพื่อเสรีภาพของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ คือระบบอาณานิคม ซึ่งเรียกว่า เป็นการครอบงำของคนผิวขาว ซึ่งมีใช้การนำ แต่เป็นการควบคุมและใช้อำนาจ สิ่งที่ปกป้องคนผิวขาวจากคนผิวดำก็คือกองกำลังและกระบวนการถืออาวุธ...”

(TRC, 1998)

ในกรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นโยบายการแบ่งแยกสีผิวทำให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงมาตั้งแต่สมัยก่อนการปลดปล่อยจากอาณานิคม (Khannenje, 2007) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพและกดขี่สถานะความเป็นอยู่ของกลุ่มคนผิวดำซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ภายหลังจากที่ได้รับเอกราช ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่เคยมีการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป รัฐบาลที่บริหารประเทศเป็นรัฐบาลเผด็จการของคนผิวขาวและการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ถนน การศึกษา และการสาธารณสุข หรือแม้แต่ น้ำสะอาดก็ถูกสงวนไว้ให้สำหรับคนผิวขาว แม้แต่ มหาตมะ คานธี ซึ่งเป็นคนอินเดียที่เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๓ ยังต้องพบกับ การกีดกันแบ่งแยกสีผิว เมื่อเขาถูกโยนออกมา นอกที่นั่งในชั้นหนึ่งของรถไฟ ซึ่งถูกสงวนไว้ให้สำหรับคนผิวขาวเท่านั้น (กรุณา กุศลาลัย, ๒๕๒๕)

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ รัฐบาลได้ออกนโยบายกีดกันสีผิวที่ระบุอย่างชัดเจนที่จะมีการแบ่งคนออกเป็นสีกลุ่มหลักๆ ตามเชื้อชาติ (racial group) ได้แก่ คนผิวขาว, ชนพื้นเมือง, คนผิวสี และพวกคนเอเชีย จากการแบ่งแยกคนเป็นกลุ่มหลักๆ เช่นนี้ จึงได้มีความพยายามจำกัดพื้นที่ของคนในแต่ละเชื้อชาติมิให้อยู่อาศัยร่วมกัน ทั้งโดยการอพยพคนผิวดำจำนวนมากให้

ย้ายที่อยู่โดยไม่สมัครใจ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ พรรค National Party ได้ประสบความสำเร็จในการกำจัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีใช้คนผิวดำออกไป และยังได้กำหนดนโยบายการกีดกันความเป็นพลเมืองของชาวผิวดำ โดยแบ่งชาวผิวดำให้อยู่รวมกันในการปกครองอิสระที่เรียกว่าบ้านตุสตัน (Homeland หรือ Bantustans) ๔ แห่ง เพื่อที่จะกีดกันและจำกัดความเป็นพลเมืองของชาวอาฟริกันผิวดำ โดยให้คนผิวดำอยู่รวมกันในบ้านบริเวณที่ยากจนและแห้งแล้งที่สุดของประเทศ เนื่องจากไม่ต้องการให้ชาวผิวดำที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองพิเศษสามารถรวบรวมกำลังหรือทำสงครามต่อต้านรัฐบาล (Zune, 1999, อ้างใน Khannenje, 2007) รัฐบาลคนผิวขาวได้จัดตั้งหน่วยงานการบริหารของรัฐบาลในแต่ละบ้านตุสตัน แต่หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังคอร์รัปชัน ระบบนี้จึงไม่ได้เป็นระบบที่สามารถช่วยเหลือหรือดูแลคนผิวดำ บ้านตุสตันไม่ได้มีความหมายทางการบริหารหรือทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นแต่เพียงแค่แหล่งรวมคนงานเพื่อจะไปใช้แรงงานให้กับชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ผิวดำได้เท่านั้น ระบบบ้านตุสตันได้สร้างความเดือดร้อนและความเจ็บปวดให้กับชาวอาฟริกันผิวดำที่เป็นคนหมู่มากในสังคม (Ramaphosa, 1995) นอกจากนี้รัฐบาลมีหน้าที่เพียงเพื่อทำประโยชน์ให้กับคนผิวขาว แต่ตัวรัฐบาลเองด้วยที่ถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพทั้งจากคนผิวขาวด้วยกันเอง รัฐบาลคนผิวขาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่มีความโปร่งใสหรือความสำนึกรับผิดชอบภารกิจของรัฐบาลคนผิวขาวมาจากแนวคิดที่ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้วางแผนนโยบายต่างๆ ให้กับประชาชนทุกประการ (Broekaert, 2007)

นโยบายการกีดกันสีผิวอย่างรุนแรงเช่นนี้ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงในประเทศ โดยตลอดช่วงระยะเวลาเกือบ ๕ ทศวรรษที่ได้มีการใช้นโยบายเช่นนี้ ได้มี

การลุกฮือขึ้นต่อต้านของกลุ่มประชาชนผิวดำ และการล้างแค้นของทั้งสองฝ่าย เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการจับกุมและประหารชีวิตนักการเมืองผิวดำที่ต่อต้านแนวนโยบายการแบ่งแยกสีผิว เมื่อการต่อต้านเพิ่มความรุนแรงจะต้องพบกับการใช้ความรุนแรงกลับของฝ่ายรัฐ และนอกจากการต่อต้านภายในประเทศแล้ว การใช้นโยบายการกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้รับคำตำหนิตายถึงเรื่องนี้ อยู่เสมอ และนำไปสู่การคว่ำบาตรทางการค้าเป็นระยะเวลานานจากนานาชาติตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๕๐

Lowenberg & Kaempfer (2001, อ้างใน Khannenje, 2007) ได้กล่าวถึงนโยบายการกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ว่าได้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือทางการเมือง เพื่อจำกัดให้คนผิวขาวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีบทบาทและได้รับส่วนแบ่งในทางเศรษฐกิจมากกว่าชาวผิวดำที่ต้องทำงานใช้แรงงาน การแบ่งแยกเชื้อชาติหรือการกีดกันทางสีผิวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ทำให้การที่คนผิวดำจะทำอาชีพอื่นนอกจากการใช้แรงงานหรือการทำงานในภาคกสิกรรมเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาและทรัพยากร ซึ่งหมายถึงจะต้องมีทุนที่มากขึ้นกว่าคนผิวขาว นั่นก็เพื่อเป็นการทำให้สถานภาพของคนผิวขาวอยู่สูงกว่าคนผิวดำ โดยรัฐบาลได้ออกนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อจะสนับสนุนคนผิวขาวมากกว่าคนผิวดำ

๑.๓ เหตุการณ์ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

๑.๓.๑ การใช้ความรุนแรง

ภายหลังการออกนโยบายการกีดกันสีผิวในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๔๐ ต่อเนื่องจนถึง ๑๙๖๐ ได้ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่คนผิวดำ ในช่วง

ระยะเวลาปี ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๖๔ ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านนโยบายดังกล่าว โดยจุดเริ่มแรกของเหตุการณ์เกิดขึ้นในวันที่ ๒๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งมีการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐบาลและคนผิวดำ ที่เมือง Sharpeville ได้ทำให้คนผิวดำได้รับบาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คนและเสียชีวิตถึง ๖๙ คนจากการโดนกระหน่ำยิง และในวันเดียวกันในอีกเมืองหนึ่งนอกเคปทาวน์ ตำรวจได้ยิงผู้ชุมนุมประท้วงที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๓ คนและบาดเจ็บอีกหลายคน เหตุการณ์นั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้กำลังของคนผิวดำเพื่อต่อต้านรัฐบาล และได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกหันมามองนโยบายกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จุดเริ่มต้นของเหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville ในครั้งนี้ ย้อนกลับไปได้ตั้งแต่สนธิสัญญาสันติภาพระหว่างอังกฤษและบัวร์ในปี ค.ศ. ๑๙๐๒ เพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวอังกฤษและชาวบัวร์ที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยชุมชนชาวบัวร์สองชุมชน ได้แก่ Orange Free State และ Transvaal ได้ตกลงร่วมที่จะอยู่กับ Cape Colony และ Natal

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่ม Herstigte National Party (HNP) ได้ก้าวเข้าสู่อำนาจและได้จัดตั้งรัฐบาลใน ค.ศ. ๑๙๔๘ และหลังจากนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อกีดกันและแบ่งแยกคนผิวขาวออกจากคนผิวดำ ในการนี้กลุ่ม African National Congress (ANC) จึงได้ต่อต้านกฎหมายที่รัฐบาลออกมา และในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ได้รณรงค์ “แอฟริกาเพื่อทุกคน” ซึ่งเป็นการเดินขบวนอย่างสันติในเดือนมิถุนายน ต่อมาในปีเดียวกัน กลุ่ม ANC และกลุ่มอื่นๆ ที่ต่อต้านการแบ่งแยกสีผิวได้รับรองกฎบัตรเสรีภาพ เพื่อที่จะให้มีการปล่อยตัว

ผู้นำการต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว แต่ในที่สุดรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านได้เผชิญหน้ากันซึ่งนำมาสู่เหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville ซึ่งเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงที่กลายเป็นจุดต่างพริ้วของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไปทั่วโลก

ภายหลังจากเหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville รัฐบาลได้ระมัดระวังและเพิ่มความไม่ไว้วางใจต่อกลุ่มต่อต้าน เช่นมีการแบนกิจกรรมทุกอย่างรวมทั้งตัวองค์กร ANC และ PAC ตลอดจนการประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศ และได้มีการจับกุมประชาชนกว่า ๑,๖๐๐ คน ในช่วงนั้นรัฐบาลสั่งห้ามการชุมนุมของประชาชนทุกประเภทจากกฎหมาย “การรวมตัวกันเพื่อการใช้ความรุนแรง (Riotous Assemblies Act)” และจับกุมตัวนาย Robert Sobukwe ผู้นำ PAC เข้าสู่เรือนจำเป็นระยะเวลา ๓ ปี

นอกจากรัฐบาลจะเป็นเป้าหมายของการต่อต้านที่มาจากชนบทเช่นเมือง Sharpeville แล้ว รัฐบาลยังได้รับการต่อต้านจากเขตเมือง เช่นในเขต Pondoland ตะวันออกด้วย ซึ่งรัฐบาลได้ตอบกรด้วย ความรุนแรงไม่แพ้กัน ได้มีการเผชิญหน้ากันหลายครั้ง ซึ่งได้ทำให้ผู้ประท้วงเสียชีวิต และตำรวจยังได้ใช้เฮลิคอปเตอร์เพื่อกราดยิงการชุมนุมที่ภูเขา Ngquza ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งในเหตุการณ์ครั้งนั้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย ๗ คน การประกาศภาวะฉุกเฉินได้กลายเป็นอาวุธของรัฐบาลต่อมาอีกถึง ๒๐ ปี ในช่วงเวลาดังกล่าว มีประชาชนได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตจากโทษที่ได้ไปข้องเกี่ยวในเหตุการณ์ความรุนแรงที่ Pondoland และอีก ๗ คนได้รับโทษประหารชีวิต

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รัฐบาลได้ยุติการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านยุทธวิธีและยุทธศาสตร์ในการ

ต่อต้านรัฐบาล เช่น การจัดตั้งกลุ่มใต้ดินที่ชื่อ African Resistance Movement ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากเป็นคนขาว ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ กลุ่มเคลื่อนไหวนี้ได้ออกมารณรงค์ไม่ให้มีการทำลายเป้าหมายที่เป็นมนุษย์ และในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ ได้มีการจัดตั้งกลุ่ม Umkhon weSizwe (MK) ขึ้น โดยมีเป้าหมายที่การประกาศสงครามกับสาธารณรัฐสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงระยะเวลา กว่า ๒ ทศวรรษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐-ปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ นั้น กลุ่ม MK ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะโจมตีประชาชน ผู้บริสุทธิ์ แต่เป็นการโจมตีทางสัญลักษณ์หรือสถานที่สำคัญ โดย MK มีเป้าหมายว่า ต้องการดึงให้รัฐบาลและผู้สนับสนุนรัฐบาลเห็นความทุกข์ยาก ก่อนที่จะสายเกินไป โดยไม่ได้มีเป้าหมายที่จะทำการปฏิวัติ

๑.๓.๒ การใช้ความรุนแรง

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา วิธีการต่อสู้ของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดย Khannenje (2007) ได้วิเคราะห์การแก้ไขความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไว้ ๓ แนวทาง ซึ่งทำให้เห็นภาพของการต่อสู้ระหว่างคู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) การไม่ร่วมมือ (Non-Cooperation)

หนึ่งในวิธีการไม่ใช้ความรุนแรงในการต่อต้านนโยบายการกีดกันสีผิวคือ การไม่ร่วมมือกับรัฐบาล เช่น การคว่ำบาตร การนัดหยุดงาน โดยกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลนิยมใช้ยุทธวิธีเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลอดช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙๘๐ ประกอบไปด้วยกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย (Mass Democratic Movement) ซึ่งประกอบไปด้วยพันธมิตรกลุ่มต่างๆ ได้แก่ พรรค African National Congress (ANC),

The Congress of South African Trade Unions (COSATU), และ United Democratic Front (UDF) และกลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่ต้องการล้มเลิกกฎหมายการกีดกันสีผิว การก่อตั้งขึ้นของกลุ่ม UDF ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่รวบรวมองค์กรต่างๆ มาได้ถึงกว่า ๗๐๐ องค์กร ซึ่งรวมถึงองค์กรภาคประชาชน สหภาพการค้า องค์กรศาสนา และองค์กรสตรีที่มีความคิดร่วมกันว่าจะต้องเลิกการกีดกันที่มาจากกีดกันทางสีผิวให้ได้ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้สามารถประสานงานเพื่อให้มีการใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงต่างๆ เช่น การคว่ำบาตรและนัดหยุดงาน Zunes (1999, อ้างใน Khannenje, 2007) ว่า กลุ่มสหภาพการค้าแห่งแอฟริกา (Africa Trade Unions (COSATU) สามารถรณรงค์เพื่อการต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ แรงงานกว่า ๘๐๐,๐๐๐ คนได้ร่วมกันนัดหยุดงาน และนักเรียนกว่า ๔๐๐,๐๐๐ คนคว่ำบาตรการเรียนในมหาวิทยาลัย ในปีถัดมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการออกคำสั่งฉุกเฉิน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ในทางกลับกันได้ทำให้เกิดความไม่พอใจในการควบคุมฝูงชน ได้เพิ่มความขัดแย้งให้มากขึ้น โดยเฉพาะในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ เพียงปีเดียวได้ประสบความสำเร็จในการนัดหยุดงานของคนงานรถไฟกว่า ๒ เดือนเป็นจำนวนกว่า ๒๐,๐๐๐ คน และสามารถให้คนงานเหมืองแร่กว่า ๓๔๐,๐๐๐ คนรวมตัวกันนัดหยุดงานเป็นระยะเวลากว่า ๓ สัปดาห์ และในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ มีสถิติพบว่าแรงงานกว่า ๓,๐๐๐,๐๐๐ แรง/วัน ต้องสูญเสียไปจากความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

(๒) สถาบันทางเลือก

การสร้างสถาบันทางเลือกขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ต่างๆ ในสังคม นับได้ว่าเป็นจุดเด่นของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประการหนึ่ง

เลยทีเดียว สืบเนื่องจากความล้มเหลวของสถาบันต่างๆ ในสังคมอันเป็นผลจากความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐ ทำให้องค์กรต่างๆ ทั้งโรงเรียน ระบบสาธารณสุข ระบบสวัสดิการ และระบบเศรษฐกิจไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดสถาบันทางเลือกขึ้นมา เพื่ออุดช่องว่างที่สถาบันหลักในสังคมไม่อาจทำได้ สถาบันทางเลือกใหม่ที่เกิดขึ้น จึงเน้นการช่วยเหลือคนผิวดำโดยเฉพาะ Zunes (1999, อ้างใน Khannenje, 2007) ค้นพบว่า ได้มีความพยายามที่จะสถาปนาสถาบันทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยสถาบันที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวผิวดำแอฟริกัน ได้มีการบริหารงานโดยชาวแอฟริกันเอง เช่น คลินิกชุมชน สหกรณ์ ศูนย์การกระจายทรัพยากร ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเองสำหรับคนผิวดำ เนื่องจากสถาบันการเมืองของรัฐไม่เพียงพอ และไม่มีความชอบธรรมสำหรับคนผิวดำ การต่อต้านที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้ทำให้กระบวนการบริหารงานของรัฐแทบจะล้มเหลว กลุ่ม the United Democratic Front ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ เพื่อที่จะต่อต้านข้อเสนอใหม่ของรัฐบาลในการจำกัดบทบาทของชาวอินเดียและคนผิวสีในรัฐสภา ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ กลุ่ม COSATU, UDF และอีก ๑๖ องค์กรได้รวมตัวกันเพื่อก่อตั้งขบวนการประชาธิปไตยของคนส่วนใหญ่ (Mass Democratic Movement-MDM) เพื่อต่อรองกับรัฐบาลและเพื่อช่วยเหลือคนดำซึ่งกันและกันเอง (Ottaway, 1992 อ้างใน Khannenje (2007) การมีสถาบันทางเลือกของคนผิวดำโดยเฉพาะขึ้นมา เป็นการสร้างความเข้มแข็งและความเป็นตัวของตัวเองให้กับคนผิวดำ ซึ่งทำให้รัฐบาลคนผิวขาวเริ่มอ่อนแอลงโดยเปรียบเทียบ เป็นหนึ่งในวิธีการที่บีบบังคับให้รัฐบาลผิวขาวต้องเจรจากับคนผิวดำโดยเต็มใจและปราศจากความขัดแย้ง

(๓) การต่อต้าน

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ องค์การศาสนา โดยเฉพาะ อาร์คิซอป เดสมอนด์ ตูตู (Desmond Tutu) ซึ่งได้แสดงออกอย่างมากในการต่อต้าน การกีดกันสีผิว และการสนับสนุนการต่อต้านแบบไม่ใช้ ความรุนแรง อาร์คิซอปเดสมอนด์เป็นผู้นำของ คณะกรรมการคริสตศาสนาแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (South African Council of Churches-SACC) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ SACC ได้ประกาศข้อตกลงหนึ่งซึ่งตั้ง คำถามต่อความชอบธรรมของรัฐบาลคนผิวขาว ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย และเรียกร้องให้โบสถ์ที่เป็นสมาชิก ให้ร่วมกันตั้งคำถามในการเชื่อฟังกฎหมายที่นำไปสู่ การแบ่งแยกสีผิวด้วย ได้มีการสนับสนุนการคว่ำบาตร การปฏิเสธการจ่ายภาษี และการปฏิเสธการเข้าร่วม ในการเกณฑ์ทหาร พระให้การยอมรับการแต่งงาน ข้ามเชื้อชาติ ซึ่งเป็นการปฏิเสธกฎหมายการห้าม แต่งงานข้ามเชื้อชาติ ที่ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ การเดินขบวนทั่วประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เพื่อการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างทางเชื้อชาติ ได้ปลุกให้นานาชาติและรัฐบาลเองหันมามองถึงความ จำเป็นที่จะต้องมีการเจรจา ในเดือนพฤศจิกายนปี เดียวกันนั้นเองที่รัฐบาลต้องออกมายอมรับ และ ปลดปล่อยให้ ANC จัดการประชุมถึงกว่า ๗๐,๐๐๐ คนใน สนามกีฬาแห่งหนึ่งเพื่อเรียกร้องให้มีการปล่อยตัว นักโทษการเมือง กระบวนการต่างๆ เหล่านี้พร้อมด้วย การกดดันจากนานาชาติได้สร้างแรงกดดันให้กับ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ จนใน ที่สุดได้นำไปสู่การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง หลากหลายเชื้อชาติในต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ในที่สุด

Lowenberg & Kaempfer (2001, อ้างใน Khannenje, 2007) ได้วิเคราะห์ว่า การคว่ำบาตรทาง

เศรษฐกิจที่เกิดจากการกีดกันทางสีผิวนั้นได้ส่งผล กระทบที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองใน ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ การต่อสู้เพื่อเสรีภาพ และการกดดันที่มีต่อการกีดกันทางสีผิวนั้นทำให้การ คว่ำบาตรจากทั้งในประเทศและนานาชาติเพิ่มขึ้น ไปด้วย การนัดหยุดงานต่างๆ แม้ว่าจะทำให้คนผิวดำ มีปัญหาทางเศรษฐกิจแต่ก็กระทบกับคนผิวขาวอย่าง หล็กเสียไม่ได้ การต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ คนผิวดำไม่พึงพอใจ การคว่ำบาตรทำให้เกิดผลกระทบ ด้านบวกต่อกิจกรรมทางการเมืองของคนผิวดำ นโยบายการกีดกันสีผิวมีขึ้นเพื่อที่จะส่งเสริมการได้ เปรียบทางเศรษฐกิจของคนผิวขาว แต่ในระยะยาว แล้วแนวคิดที่เห็นแก่ได้เช่นนี้กลับหันมาทำร้าย คนผิวขาวเสียเอง โดยนโยบายนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบ ด้านลบต่อเศรษฐกิจของพวกเขา และทำให้เกิดความ ไม่พอใจต่อคนผิวขาวมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งนี่คือสิ่งที่ บ่อนทำลายนโยบายการกีดกันสีผิวเสียเอง

๒. สาระสำคัญของกฎหมาย และกระบวนการที่ใช้ในการ สร้างความปรองดอง

๒.๑ กฎหมายการสนับสนุนการสร้าง ความสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓๔ ปี ค.ศ. ๑๙๙๕)

กฎหมายด้านการปรองดองของสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้นั้น อยู่ในกฎหมาย “การสนับสนุนการ สร้างความสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ” (Promotion of National Unity and Reconciliation Act” (No. 34, 1995) กฎหมาย ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อนำไปสู่

กระบวนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง^๑ และจัดตั้ง คณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างการปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission) ที่มี ภารกิจในการสร้างความสมานฉันท์และยุติความ ขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนานมาเป็นระยะเวลาาน โดยตั้ง อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันจะนำ ไปสู่การก้าวผ่านความขัดแย้งและความรุนแรงที่เคย เกิดขึ้นในอดีต โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ วัตถุประสงค์

(ก) สืบสวนค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ภาพ ที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ มนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รวมทั้งสาเหตุและแรงบันดาลใจของผู้ที่ละเมิดสิทธิ ดังกล่าว

(ข) ให้ความช่วยเหลือต่อการให้อภัยโทษ แก่บุคคลที่ได้เปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อการค้นหา ความจริง

(ค) เปิดเผยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเหยื่อของ ความขัดแย้ง รวมถึงการเยียวยาฟื้นฟูเกียรติภูมิและ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ได้รับผลกระทบ

(ง) รวบรวมรายงานที่ให้รายละเอียดและข้อ ค้นพบทุกประการตั้งแต่ข้อ (ก) (ข) และ (ค) ตลอดจน การสร้างแนวทางป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ มนุษยชนเกิดขึ้นอีกครั้ง

๒.๑.๒ หน้าที่

(ก) อำนาจความสะดวกในการหาข้อมูลเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากซึ่งรวมถึงการ ละเมิดในรูปแบบต่างๆ การรวบรวมที่มา สาเหตุ บริบท ปัจจัย สภาพแวดล้อม แนวคิด และขอบเขต ของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนรวบรวม รายงานบุคคล สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ละเมิด และรวมถึงการตั้งคำถามว่าด้วยการละเมิด นั้นเป็นผลของการวางแผนของรัฐบาลบางส่วน หรือ รัฐบาลก่อนหน้านั้น หรือองค์กรใดๆ หรือสถาบัน การเมืองของรัฐ หรือเป็นวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ หรือบุคคล

(ข) ให้ความช่วยเหลือ หรือริเริ่มหรือให้ความ ร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลและหลักฐานจากบุคคลใด ก็ตาม ซึ่งรวมถึงบุคคลที่อ้างว่าตนเองเป็นเหยื่อของการ ละเมิด หรือเป็นตัวแทนของเหยื่อ

(ค) ให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนเพื่อ ให้เกิดการอภัยโทษในกิจกรรมบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์ทางการเมือง ผ่านการที่บุคคลใดบุคคล หนึ่งได้เปิดเผยความจริงทั้งหมดที่ตนมีและเกี่ยวข้อง กับความจริงนั้น โดยผู้ที่ได้รับการอภัยโทษจะต้องให้ รายละเอียดในแบบฟอร์มที่นำเสนอไปยังคณะกรรมการ นิรโทษกรรม โดยรายละเอียดที่เกี่ยวกับการสารภาพ จะได้รับการเผยแพร่โดยสื่อสาธารณะ

^๑ อารัมภบทของกฎหมายดังกล่าว ได้กล่าวถึงหน้าที่และวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการดังกล่าวดังต่อไปนี้.... “การสืบสวนและ สร้างภาพที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกี่ยวกับสาเหตุและผลของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ จนกระทั่งถึงวันที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐ เริ่มต้นจากความขัดแย้งในอดีต จนถึงผล ที่เกิดขึ้นกับเหยื่อของความรุนแรง การให้อภัยโทษต่อบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมืองตลอดช่วงเวลาของความขัดแย้ง เพื่อที่จะให้โอกาสเหยื่อจากเหตุการณ์ได้เชื่อมโยงความรุนแรง การสร้างมาตรฐานเพื่อการให้คำชดเชย การทำให้เป็นเหมือนเดิม การฟื้นฟู และการนำเกียรติยศและชื่อเสียงของประชาชน และ เหยื่อผู้ได้รับความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลับคืนมา เป็นการรายงานให้ชาติทราบถึงการละเมิดเหยื่อ ส่วนการให้ คำแนะนำมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหา ความจริงและการปรองดอง ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษ กรรม และคณะกรรมการว่าด้วยการเยียวยาและทำให้เป็นเหมือนเดิม..”

(ง) จัดทำและนำเสนอรายงานที่ประกอบไปด้วย กิจกรรมและข้อค้นพบต่างๆ ที่มีพื้นฐานอยู่ที่ความจริง และข้อมูล และหลักฐานต่างๆ

(ฉ) ให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดีในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายที่ควรจะมีหรือมาตรฐานที่เกี่ยวกับการเยียวยาหรือฟื้นฟูซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรง

(ช) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิธีการปกป้องพยานตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

(ฌ) ให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดีเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันเพื่อการสร้างสังคมที่มั่นคงและยุติธรรม และมาตรฐานทางสถาบัน การบริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติที่จะป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นได้อีกในอนาคต

๒.๑.๓ อำนาจ

อำนาจของคณะกรรมการเพื่อการค้นหาความจริงฯ ประกอบไปด้วย อำนาจบริหารและอำนาจในการสอบสวนสืบสวน โดยมีอำนาจบริหารที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) หรือคณะอนุกรรมการ (sub-committee) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ รวมทั้งการตั้งสถานที่เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสม และอำนาจบริหารงานต่างๆ เช่น การจ้างงาน หรือการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือวิธีการที่คณะกรรมการสามารถใช้ อำนาจหรือข้อมูลต่างๆ การรับรายงานต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำงานกับรัฐมนตรีผ่านช่องทางทางการทูตเพื่อรับข้อมูลจากต่างประเทศ และทำสัญญากับบุคคลหรือหน่วยงานใดๆ ของรัฐ เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก หรือขอบุคลากรมาช่วยราชการ

และสามารถจัดการประชุมได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และสามารถเริ่มตรวจสอบหรือสอบสวนบุคคลใดๆ หรือการหายตัวไปของบุคคลหรือกลุ่มใดๆ ก็ได้

๒.๑.๔ การได้มาซึ่งตำแหน่ง

ในส่วนของธรรมนูญของคณะกรรมการซึ่งเป็นการวางโครงสร้างหน้าที่และกรอบการดำเนินงานนั้น กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลมากกว่า ๑๑ คนแต่ไม่เกิน ๑๗ คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นจากรัฐมนตรีโดยสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีฝักฝ่าย และไม่มีตำแหน่งหรือการยอมรับทางการเมืองในระดับสูง และจะต้องมีสมาชิกไม่เกิน ๒ คนที่ไม่ได้มีสัญชาติสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานของคณะกรรมการ

สมาชิกของคณะกรรมการสามารถอยู่ได้ในตำแหน่งได้จนจบจนได้ลงนามจดหมายลาออกจากตำแหน่งต่อประธานาธิบดี หรือประธานาธิบดีสามารถถอดถอนสมาชิกที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือขาดความรู้ความสามารถ โดยได้รับการตัดสินจากคณะกรรมการร่วม จากการร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา

หากสมาชิกของคณะกรรมการคนใดเสียชีวิตหรือลาออกจากตำแหน่ง เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่จะปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีในการหาสมาชิกคนใหม่เพื่อมาทดแทนตำแหน่งเก่า

ในการแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการนั้น จะต้องมีการบันทึกและตีพิมพ์รายชื่อของคณะกรรมการทั้งหมดในสื่อสาธารณะ

๒.๑.๕ การสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นคณะกรรมการ (committee) ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้ คณะกรรมการค้นหาความจริง (commission) โดยมี อำนาจหน้าที่โดยตรงในการสืบสวนค้นหาความจริง เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด เกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รวมทั้งสาเหตุและแรงบันดาลใจของผู้ที่ ละเมิดสิทธิดังกล่าว ตลอดจนการจัดการในการให้ อภัยโทษแก่บุคคลที่ได้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อการ ค้นหาความจริง ทั้งนี้ รวมถึงการเปิดเผยผลกระทบที่ เกิดขึ้นต่อเหยื่อของความขัดแย้ง รวมถึงการเยียวยา ฟ้นฟูเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ได้รับ ผลกระทบ และรวบรวมรายงานที่ให้รายละเอียดและ ข้อค้นพบ ตลอดจนการสร้างแนวทางป้องกันมิให้การ ละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีกครั้ง

หากคณะกรรมการค้นพบว่ามี การละเมิดสิทธิ มนุษยชนจริง และค้นพบบุคคลผู้ซึ่งตกเป็นเหยื่อของ การกระทำความผิด คณะกรรมการชุดนี้จะได้นำเรื่อง เข้าสู่คณะกรรมการว่าด้วยการฟื้นฟูและเยียวยา เป็นการต่อไป

๒.๑.๖ กระบวนการและกลไกในการให้อภัยโทษ

คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ได้ตั้ง คณะกรรมการย่อยขึ้นมาอีกชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการ เพื่อการอภัยโทษ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ และรองประธานที่มีความเหมาะสม ทั้งนี้ต้องเป็น คนสัญชาติสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และเป็นตัวแทนที่ได้รับ ความเชื่อถือของสังคม ทั้งนี้ประธานาธิบดีจะได้ แต่งตั้งประธานกรรมการและรองประธาน โดยได้รับความ เห็นจากคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ

ส่วนสมาชิกของอื่นๆ ของคณะกรรมการอภัยโทษนั้น มาจากคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ จำนวน อย่างน้อย ๓ คน ประธานกรรมการอภัยโทษ สามารถ แต่งตั้งอนุกรรมการและประธานอนุกรรมการ ผู้ซึ่งทำ หน้าที่เป็นผู้พิพากษาในการให้อภัยโทษ

๒.๑.๗ วิธีการขออภัยโทษ

ผู้ที่ต้องการขออภัยโทษตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ผู้ที่กระทำความรุนแรงต่างๆ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิ มนุษยชนต่างๆ การใช้ความรุนแรงต่างๆ ที่ทำไปโดยมี วัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นแรงผลักดัน ผู้ที่จะ ขออภัยโทษจะต้องส่งใบแบบฟอร์มใบสมัครถึง คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ภายในระยะเวลา ๑๒ เดือนนับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะเลือกพิจารณาบุคคลที่กำลังถูก คမ်းขังอยู่ก่อน และจะกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับ การขออภัยโทษต่างๆ โดยปรึกษากับรัฐมนตรีที่ทำงาน เกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ โดยอาจจะเรียกขอข้อมูล เพิ่มเติมจากผู้ส่งใบสมัคร หรือมีการสืบสวนอื่นๆ ทั้งนี้ หลังจากได้มีการสืบสวนแล้ว คณะกรรมการอาจ จะแจ้งให้ผู้สมัครทราบถึงผลของการยื่นขออภัยโทษ

กฎหมายฉบับนี้ได้รับไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับโอกาส ในการนิรโทษกรรมได้แก่ผู้ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น สมาชิกหรือผู้สนับสนุน กลุ่มกระบวนกรที่เป็นที่รู้จักทั่วไป หรือขบวนการปลด ปล่อยต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านรัฐหรือ องค์การการเมืองหรือขบวนการปลดปล่อยอื่น หรือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นภาค พลเรือนหรือภาคความมั่นคง หรือผู้ที่ได้กระทำการที่ เกี่ยวข้องกับการรัฐประหารที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการกำหนดหรือให้ คำจำกัดความไว้ว่า “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” นั้น

คืออะไรบ้าง แต่เปิดโอกาสให้กับการตีความที่วาทกรรมต่างๆ ที่จะกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น จะต้องดูที่วัตถุประสงค์ในการกระทำ หรือบริบทของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การลุกฮือทางการเมือง ความรุนแรง และการปราบปราม เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของรัฐ เจ้าหน้าที่หรือทรัพย์สินของเอกชน หรือบุคคลธรรมดาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ หรือมีอิทธิพลต่อการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ตรงข้ามตนหรือไม่ ทั้งนี้การประกาศการอภัยโทษให้คนใดคนหนึ่ง จะต้องมีการเปิดเผยตีพิมพ์ในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยใส่ชื่อและนามสกุลเต็มของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ ซึ่งผู้ที่ได้รับการนิโทษกรรมจะต้องรับโทษใดๆ ทางอาญา และผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาอภัยโทษ คณะกรรมการเพื่อการอภัยโทษจะต้องแจ้งให้กับบุคคลที่ขออภัยโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการค้นหาความจริง โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้

๓. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดอง

๓.๑ กรอบคิดในการสร้างความปรองดอง

แม้ว่าประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จะมีประวัติศาสตร์ของความไม่ยุติธรรมทางเชื้อชาติ และ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง แต่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถผ่านกระบวนการขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและชาติพันธุ์จนประสบความสำเร็จ รากฐานของการสร้างความปรองดองในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มาจาก สัตยาเคราะห์ (Satyagraha) หรือการค้นหาความจริง อันเป็นเมล็ดพันธุ์ของสันติวิธี ที่มหาตมะ คานธีได้เข้ามาหว่านไว้ตั้งแต่ปี ๑๙๐๖ เพื่อให้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ต่อสู้กับความไม่ยุติธรรมด้วยสันติวิธี^๒ สัตยาเคราะห์คือพลังที่เกิดจากความจริงและความรัก (Gandhi, 1977 อ้างใน Vora&Vora, (2004)) คำว่า สัตยาเคราะห์เป็นการสมาสคำในภาษาสันสกฤตที่แปลว่า “ความจริง” และ “การตามหา” ซึ่งเป็นคำที่ใช้อธิบายความคิดในการปฏิบัติด้วยหลักการอหิงสา โดยหลักการอหิงสานั้นจะสำเร็จลงได้ ในจิตใจต้องมีการพัฒนาสันติภาพ หรือมีความมุ่งมั่นที่จะให้มีการประนีประนอมเกิดขึ้นได้จริงเสียก่อน ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น “ไม่ต้องมีคำขอโทษ แต่ขอให้พูดความจริง”

ปัญหาการกีดกันสีผิวเป็นปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ซึ่งได้ดำเนินมากว่าห้าสิบปี จนกระทั่งได้มีการปล่อยตัวนายเนลสัน เมนเดลา (Nelson Mandela) ผู้นำพรรคสภาแห่งชาติแอฟริกา (African National Congress: ANC) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายต่อต้านรัฐบาลผิวขาวในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๐ ภายหลังการถูกคุมขังเป็นระยะเวลาถึง ๒๗ ปี หลังจาก

^๒ มหาตมะ คานธี ได้เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๓ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นทนายความ ขณะที่อยู่ในประเทศนั้น คานธีได้เห็นชาวผิวดำในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งรวมทั้งคนอินเดียด้วยที่ได้รับการถูกเหยียดหยามจากชาวผิวขาว คานธีจึงได้เข้าต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนของชนผิวดำ แต่ในระยะแรกการเรียกร้องยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จนกระทั่งคานธีเดินทางออกนอกประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้และกลับเข้าไปใหม่อีกครั้งพร้อมครอบครัวในปี ค.ศ. ๑๘๙๖ หลังจากกลับไปครั้งนั้น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้เกิดปัญหาสงครามบัวร์ (Boer war) ในครั้งนั้นคานธีได้รวบรวมคนอินเดียขึ้นเพื่อไปเป็นอาสาสมัครช่วยฝ่ายอังกฤษ หลังจากนั้นคานธีและครอบครัวได้เดินทางกลับประเทศอินเดีย และเดินทางกลับมายังสาธารณรัฐแอฟริกาใต้อีกครั้ง แต่ในครั้งนี้ได้พบปัญหาที่รัฐบาลอังกฤษที่ปกครองรัฐ Transvaal ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งซึ่งเป็นการลดสิทธิของชาวอินเดียในรัฐนั้น คานธีจึงได้เรียกร้องให้คนอินเดียรวมตัวกันต่อสู้เพื่อไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม คานธีเรียกวิธีดังกล่าวว่า “สัตยาเคราะห์” ในที่สุดทำให้คานธีและชาวอินเดียบางส่วนโดนจับและถูกตัดสินจำคุกเป็นระยะเวลา ๒ เดือน หลังจากนั้นนักสู้ด้วยวิธีสัตยาเคราะห์ ได้ถูกคุมขังมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดรัฐบาลจึงยอมเจรจา และยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

นั้นอีก ๒๐ ปี ต่อมาสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคใหม่ การปล่อยตัวเนลสัน แมนเดลา จึงกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความร่วมมือร่วมใจของชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ซึ่งหลังจากได้รับการปล่อยตัว นายเนลสัน แมนเดลา ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในปี ๑๙๙๔ จนถึงปี ๑๙๙๙ ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนั้นถือเป็นการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างสมบูรณ์แบบเป็นครั้งแรกของประเทศ ตลอดสมัยของการดำรงตำแหน่งของนายเนลสัน แมนเดลา จึงถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ทำให้เกิดสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นายเนลสัน แมนเดลา มีนโยบายอย่างชัดเจนในการสนับสนุนความสมานฉันท์ และช่วยให้เกิดประชาธิปไตยแบบหลายเชื้อชาติขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นผลสำเร็จ เขาได้รับการยกย่องอย่างสูงในประชาคมโลก ในฐานะผู้นำที่ยึดมั่นในหลักการของสันติภาพ และได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี ๑๙๙๓ และในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ของทุกปี ซึ่งเป็นวันคล้ายวันเกิดของนายเนลสัน แมนเดลา สหประชาชาติยังได้กำหนดให้เป็นวัน “Mandela Day” เพื่อระลึกถึงคุณงามความดีของนายแมนเดลา ที่มีต่อเสรีภาพของโลก

๓.๑.๑ การไม่ใช้ความรุนแรง

จากการศึกษาลักษณะพิเศษของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น ทำให้พบว่าแม้กระทั่งก่อนที่ จะมีกระบวนการสานเสวนาเพื่อแก้ไขปัญหา นั้น ทางคู่ขัดแย้งนิยมใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงมากกว่าวิธีการเผชิญหน้าซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างจากการประเทศอื่นที่มีปัญหาล้ายคลึงกัน เช่น อิสราเอล หรือยุโรปสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สาเหตุที่ทำให้ความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการที่เน้นการไม่ใช้ความรุนแรง

เกิดขึ้นด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคนผิวขาวกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครองนั้นต้องพึ่งพิงคนผิวดำ ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตหลักของประเทศ การต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ จึงไม่ใช้ความรุนแรง เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น

สถานะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การกดขี่ที่เกิดขึ้นอย่างยาวนาน และการที่สถาบันในสังคมไม่ทำงานเพื่อคนกลุ่มใหญ่ ทำให้เกิดช่องว่างจนกระทั่งสถาบันทางสังคมของคนผิวดำถือกำเนิดขึ้นมาเอง และทวีความเข้มแข็งโดยธรรมชาติ เกิดเป็นสถานะไร้รัฐแต่ไม่ได้เป็นอนาธิปไตย เพราะการที่รัฐบาลคนผิวขาวไม่ได้ช่วยคนผิวดำนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความล้มเหลวของรัฐ แต่ทำให้เกิดสถาบันคู่ขนานที่ทำหน้าที่ทดแทนรัฐ ซึ่งเป็นสถานะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยหลักที่ดึงให้ทุกฝ่ายของสังคมต้องหันมามองซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

การต่อต้านนโยบายแบ่งแยกสีผิวโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชนกลุ่มน้อยต้องหันกลับมาคุยกับประชาชนกลุ่มใหญ่ และได้ผลักดันให้คนผิวดำที่เป็นพวกสายกลางหรือไม่นิยมการกดขี่ของรัฐบาล สนับสนุนให้เกิดการเจรจามากขึ้น

๓.๑.๒ การได้รับความสนับสนุนจากอารยประเทศ

ในระดับระหว่างประเทศแล้ว นโยบายการแบ่งแยกสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างมากรจากประเทศอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา กลุ่มการเมืองในประเทศต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยสหภาพแรงงาน โบสถ์ นักเรียน และองค์กรทางการเมืองฝ่ายซ้ายในหลายๆ ประเทศ ได้กระทำการคว่ำบาตรรัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่สนับสนุน

การกีดกันสีผิว ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มต่อต้านการกีดกันสีผิวได้ใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง จึงทำให้นานาประเทศรู้สึกเห็นใจคนผิวดำมากกว่ารัฐบาลผิวขาวที่ไม่ยุติธรรม

ประเทศหลายๆ ประเทศทั่วโลก จึงได้กระทำการทุกวิถีทางที่จะแสดงออกให้เห็นถึงความไม่พอใจในนโยบายกีดกันสีผิวที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีต่อประชาชนผิวดำ ตั้งแต่การคว่ำบาตรการแข่งขันกีฬาต่างๆ การไม่ร่วมลงทุนหรือติดต่อทางธุรกิจ หรือแม้แต่การค้ากับประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการกดดันรัฐบาลคนผิวขาวให้ต้องปรับตัวเองเพื่อการสร้างความร่วมมือกับประชาชนชาวผิวดำ Lowenberg & Kaempfer (2001, อ้างใน Khannenje, 2007) ได้ใช้ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (public choice) ในการนำมาวิเคราะห์ผลกระทบทางการเมืองต่อการปฏิเสธรากมาลงทุนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จากปัญหาการแบ่งแยกสีผิว พวกเขาค้นพบว่า การแข่งขันทางการเงิน ไม่ว่าจะในความหมายอย่างกว้างหรือแคบ ก่อให้เกิดผลกระทบค่อนข้างมาก Lowenberg & Kaempfer (2001, อ้างใน Khannenje, 2007) ได้เสนอว่า การประกาศของธนาคารใหญ่ ๆ ในปี ๑๙๘๕ ว่าจะไม่มีการผ่อนผันให้กับหนี้สินต่างๆ ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อครบกำหนดชำระนั้น เป็นปัจจัยแรงที่ทำให้รัฐบาลคนผิวขาวต้องหันหน้ามาทบทวนตัวเองว่าจะอยู่ในสภาพความขัดแย้งนี้ต่อไป หรือจะมีการสร้างแนวทางเพื่อความร่วมมือต่อไป การไม่ยอมให้ผ่อนผัน หรือการไม่ยอมให้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีช่องทางในการกู้ยืมเงินนั้นทำให้รัฐบาลของคนผิวขาวจะต้องใช้นโยบายที่เพิ่มการส่งออก อันจะนำไปสู่การเพิ่มของเงินทุนสำรองแห่งชาติและเพื่อนำไปใช้หนี้ แต่กระนั้นการส่งออกของรัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็ประสบปัญหาจากการคว่ำบาตรทางการค้า โดยหลายๆ ประเทศในโลก

ปฏิเสธการนำเข้าสินค้าต่างๆ ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในกรณีนี้รัฐบาลจึงต้องเปลี่ยนวิธีมาหารายได้จากการเพิ่มอัตราภาษีภายในประเทศ ดังนั้นจึงกลายเป็นว่ารัฐบาลต้องเก็บภาษีในอัตราสูงเพื่อที่จะคงนโยบายการกีดกันสีผิวให้ได้ นอกจากนี้การขาดแคลนเงินลงทุนจากต่างประเทศยังได้ทำให้สินทรัพย์ต่างๆ ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีราคาปัญหาทางเศรษฐกิจคือปัจจัยเร่งรัดที่สำคัญให้รัฐบาลผิวขาวตัดสินใจทางเลือกที่จะต้องเปิดประตูคุยกับประชาชนผิวดำ

๓.๒ กระบวนการในการสร้างความปรองดอง

ไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะกล่าวว่า จุดเริ่มแรกของการเจรจกัน ระหว่างรัฐบาลคนผิวขาวและประชาชนผิวดำก็คือ การตกลงกันว่าจะสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้อย่างไร ผ่านการมองภาพอนาคตร่วมกัน ทั้งสองฝ่ายมองว่าจะต้องมีการสร้างความปรองดองผ่านกระบวนการค้นหาความจริง ซึ่งในข้อตกลงนั้น มีปัญหาสำคัญที่สุดและต้องตกลงกันให้ได้ก่อนที่จะมีการตกลงข้ออื่นๆ ก็คือ จะต้องมีการนิรโทษกรรมหรือกระบวนการอภัยโทษ เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น มีมาอย่างยืดเยื้อยาวนาน และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหวาดกลัวซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลคนผิวขาว (National Party) กล่าวว่า หากพรรค ANC ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยประชาชนคนผิวดำซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ สามารถเป็นรัฐบาลปกครองประเทศแล้ว รัฐบาลที่มาจากพรรค ANC จะจัดการขั้นเด็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มการเมือง ที่เคยใช้ความรุนแรงกับการต่อต้านการกีดกันสีผิว กล่าวโดยสั้นๆ คือ รัฐบาลคนผิวขาวกลัวว่าจะถูกแก้แค้นในภายหลัง คำถามเรื่องนี้เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ทำให้มีการเจรจาดำเนินต่อมาหลังจากการประชุมที่มอองเฟลอร์ (Mont Fleur) เนื่องจากรัฐบาลคนผิวขาวต้องการลด

ความเสี่ยงที่การใช้อำนาจรัฐในช่วงเวลาแห่งการกีดกันสีผิวจะได้รับการลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ ที่ตนเองได้ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา (Hendricks, 1999)

การประชุมที่มองเฟลอร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑-๑๙๙๒ นั้น ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้เกิดการปรองดองเพราะในช่วงของความขัดแย้งอย่างรุนแรงนั้น กระบวนการดังกล่าวได้นำประชาชนจากหลากหลายกลุ่มให้เข้ามาพูดคุยร่วมกัน มามองภาพอนาคตร่วมกัน มาคิดร่วมกันว่าต้องการให้ประเทศชาติมีอนาคตเช่นไร

การประชุมที่มองเฟลอร์เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๐ เมื่อเนลสัน แมนเดลาได้รับการปล่อยตัวจากคุก พร้อมด้วยองค์กรต่างๆ ที่เคยเป็นองค์กรที่ผิดกฎหมาย เช่น African National Congress (ANC), Pan African Congress (PAC), South African Communist Party (SACP) ได้รับการยอมรับให้เป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย จนกระทั่งถึงเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ทุกเชื้อชาติในแอฟริกาสามารถเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งได้ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๒-๑๙๙๔ นั้น กล่าวได้ว่าได้มีการประชุมเกิดขึ้นหลายสิบครั้ง ซึ่งได้สร้างโครงสร้างที่รวบรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน เช่น พรรคการเมือง องค์กรเอกชน องค์กรของรัฐ สมาคมวิชาชีพ สหภาพการค้า กลุ่มธุรกิจ ฯลฯ เพื่อที่จะสร้างแนวทางใหม่ในประเด็นที่พวกเขาสนใจ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการศึกษา การเคหะ นโยบายเศรษฐกิจ การร่างรัฐธรรมนูญ และอีกหลากหลายประเด็น ซึ่งการร่วมประชุมนั้นมีทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมองเฟลอร์นั้นเป็นการสัมมนาในแบบหนึ่งที่ใช้วิธีการที่เรียกว่า การฉายภาพอนาคตร่วมกัน (Scenario methodology) ดำเนินการโดยนักจำลองสถานการณ์ชื่อ นาย อัดัม คาเฮน (Adam Kahane)

วัตถุประสงค์ของมองเฟลอร์นั้น ไม่ได้ต้องการค้นหาความจริง แต่เป็นการปรึกษาหารือกันว่า เราจะสร้างอนาคตร่วมกันได้อย่างไร โครงการนี้เกิดขึ้นโดยนำกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลายกันถึง ๒๒ คนที่ประกอบไปด้วยนักการเมือง นักกิจกรรมสังคม นักวิชาการ และนักธุรกิจ ซึ่งมีความคิดเห็นทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างหลากหลายกัน เพื่อที่จะเข้ามาร่วมกันวิเคราะห์ถกเถียงกันว่า อะไรจะเกิดขึ้นกับประเทศของพวกเขาในสิบปีต่อมา ซึ่งในการร่วมกันวิเคราะห์ถกเถียงกันเป็นระยะเวลา ๓ วันที่ศูนย์การประชุมมองเฟลอร์นอกเมืองเคปทาวน์นั้น ผู้เข้าร่วมประชุมได้ตกลงร่วมกันว่าแอฟริกาใต้ในอีก ๑๐ ปีถัดมานั้นอนาคตของแอฟริกาใต้จะเป็นไปในรูปแบบใด ซึ่งในวงสนทนานั้นได้สรุปว่าภาพอนาคตอาจจะออกมาใน ๔ รูปแบบคือ

- นกกระจอกเทศ (Ostrich) ที่มุดหัวไปในผืนทราย คือภาพอนาคตที่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไม่ประสบความสำเร็จ ประเทศจมอยู่กับความขัดแย้งต่อไป เปรียบเทียบได้กับนกกระจอกเทศที่มุดหัวลงไปในพื้นดินโดยไม่สนใจโลกภายนอก
- เป็ดง่อย (Lame Duck) คืออนาคตที่คู่ขัดแย้งเริ่มหันหน้ามาคุยกันอย่างช้าๆ และไม่มีการตัดสินใจที่เกิดประสิทธิภาพ เปรียบเทียบได้กับเป็ดที่บาดเจ็บ ไม่พร้อมจะบินหรือทำอะไรได้เลย
- อิคารัส (Icarus) คืออนาคตที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลคนผิวดำได้รับชัยชนะ แต่ไม่ยั่งยืน มีการใช้นโยบายประชานิยม เปรียบเสมือนวีรบุรุษอิคารัสในเทพนิยายกรีก ที่แม้มีปีกก็เป็นปีกที่ทำมาจากขี้ผึ้ง เมื่อบินขึ้นไปบนฟ้าก็ถูกความร้อนของแสงอาทิตย์เผาผลาญให้ละลายและตกลงมาอย่างรวดเร็ว

- นกฟลามิงโก (Flamingo) คือนโยบายที่ยั่งยืน และประเทศมีอัตราการเติบโตอย่างทั่วถึง และมีประชาธิปไตย เปรียบเทียบกับ นกฟลามิงโกที่โฉบบินร่วมกัน ซึ่งเป็นภาพอนาคตที่ทุกฝ่ายคาดหวังว่าต้องการให้เป็น เพราะเป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่สามารถนำพาความสงบสุขมาสู่แอฟริกาได้อย่างยั่งยืน

การร่วมกันวิเคราะห์พิจารณาเพื่อสร้างภาพอนาคตของกลุ่มอิทธิพลฝ่ายต่างๆ เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปิดใจรับฟังความเห็น และเคารพความเห็นของฝ่ายตรงข้าม ทำให้กลุ่มที่เคยมีประเด็นขัดแย้งกันมาพูดคุยกัน มองเห็นเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน และยังมองเห็นอนาคตที่ตนเองไม่ต้องการร่วมกันด้วย เป็นสิ่งที่ช่วยทำให้ความขัดแย้งบรรเทาลงได้ในที่สุด

คณะกรรมการเพื่อการค้นหาความจริง ฯ ได้ถือกำเนิดมาจากกระบวนการนี้ ร่วมกับการเจรจารวมขอมกันระหว่างรัฐบาลกิตกันสีฟิว (The national Party) กับกลุ่ม ANC ซึ่งเป็นกลุ่มกระบวนการของคนผิวดำ โดยรัฐบาลผิวขาวได้ระบุชัดเจนว่า การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการพิจารณาให้การนิรโทษกรรมเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ในประเด็นของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นั้น การอภัยโทษให้แก่ผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังความรุนแรงในการต่อต้านการกิตกันสีฟิว กลายเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการเจรจาดังกล่าว และถูกรวมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย นับว่าเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในชาติอย่างแท้จริง การให้อภัยโทษ ถูกจัดทำขึ้นมาเพื่อสร้างความปรองดองและความสามัคคีของคนในชาติ รัฐธรรมนูญได้รับการตราขึ้นมาเพื่อให้อภัยแก่อาชญากรรมของรัฐ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนครั้งใหญ่ การประกาศใช้กฎหมาย

“National Unity and Reconciliation Act No. 34 (1995) ได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดีเนลสัน เมนเดลลา ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๕

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะยกเลิกกฎหมายก่อนหน้านี้นี้ที่เกี่ยวกับการขูดเซหรือการให้การอภัยโทษทั้งหมดที่ผ่านมา แต่ก็ได้กำหนดว่า การนิรโทษกรรมที่ได้เกิดขึ้นแล้วยังใช้การได้อยู่ คณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดองที่มีอาร์คิซอป เดสมอนด์ ตูตู เป็นประธาน ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากข้อกำหนดในกฎหมายฉบับนี้ โดยได้อธิบายวัตถุประสงค์ไว้ว่า “เพื่อสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีและให้เกิดความปรองดอง เพื่อที่จะผ่านความขัดแย้งและการแบ่งแยกในอดีตไปให้ได้”

สิ่งที่น่าสนใจที่สุดคือ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ผ่านกระบวนการดังกล่าวโดยไม่มีการแก้แค้นซึ่งกันและกันได้อย่างไร คำตอบก็คือ การให้เกียรติและการให้อภัย การให้เกียรติกระทำได้จากการค้นหาความจริง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับกระบวนการอภัยโทษ คือ การให้อภัยโทษไม่ได้เป็นการให้อภัยโทษทั่วไปหรือปราศจากเงื่อนไข แต่จะให้อภัยโทษแก่คนที่ให้ความจริงทั้งหมดที่ถูกต้อง โดยรายงานสิ่งที่ตนเองทำตามความเป็นจริง และมีการตีพิมพ์คำสารภาพนั้นในสื่อมวลชน ทั้งนี้กลไกและขั้นตอนของการให้อภัยโทษได้ถูกระบุไว้ในบทที่ ๔ ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้ให้ข้อกำหนดไว้เกี่ยวกับให้อภัยโทษของคณะกรรมการอภัยโทษ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยผู้พิพากษาและผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย กรรมการชุดนี้มีอิสระพอสมควรจากคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ที่รายงานโดยตรงสู่ประธานาธิบดี ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้ว่า การได้รับการอภัยโทษนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

เท่านั้น แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งที่เรียกได้ว่าเป็น “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการ “ตีความ” อย่างกว้างขวาง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเจรจาได้อีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้นำของกลุ่ม ANC ได้ยอมรับการเจรจาและยอมรับที่จะใช้นิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น ประธานคณะกรรมการค้นหาความจริง ฯ Desmond Tutu (1996, in Hendricks, 1999) ได้ให้ความเห็นว่า การนิรโทษกรรมเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้สำหรับการเจรจารอมชอม Boraime (1996 in Hendricks, 1999) กล่าวว่า การอภัยโทษคือราคาที่เราจะต้องยอมจ่ายเพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพ หากการเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ เราจะต้องอยู่ในความขัดแย้งต่อไปและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะต้องเพิ่มมากขึ้น Wilhelm Verwoed (1997 in Hendricks, 1999) กล่าวว่า นิรโทษกรรมคือค่าใช้จ่ายที่เราจะต้องเสียให้กับการได้มาซึ่งสันติภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่เราจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากการเจรจา ซึ่งจะนำไปสู่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เป็นประชาธิปไตยในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ความคิดเหล่านี้มองการนิรโทษกรรมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำมาสู่สันติภาพ และการสร้างประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

๔. บทสรุปกับกรณีการสร้าง ความปรองดองในสังคมไทย

๔.๑ บทสรุปจากกรณีศึกษาความขัดแย้งใน สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จากวัตถุประสงค์ของบทความนี้ที่ต้องการค้นหาว่า ได้มีกระบวนการใดเกิดขึ้นในบริบทแบบใด

ที่นำมาสู่การเจรจาปรองดอง และการค้นหาปัจจัยที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จนั้นพบว่า

๑) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่นำมาสู่ความปรองดอง

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ทำให้ค้นพบว่า “ในความขัดแย้งทางการเมืองนั้น เงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่การปรองดองได้คือ การลดการใช้ความรุนแรง และการเจรจาเนื่องจากปัญหาในแอฟริกาใต้เป็นปัญหาเชิงการเมืองซึ่งจะต้องแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการทางการเมืองไม่ใช่การแก้ไขด้วยการใช้วิธีการทางปกครองหรือวิธีการที่ใช้ความรุนแรง” นั้นหมายถึงการเจรจา ต่อรอง และการใช้สถาบันทางการเมืองเพื่อสร้างแนวทางในการตกลงใจร่วมกัน

กรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นสิ่งที่ย้ำว่า ทฤษฎีการไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ การไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้นที่จะเปิดโอกาสให้คู่ขัดแย้งเห็นว่ามีหนทางในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาห้วงกัน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ย้อนกลับไปในยุค ค.ศ. ๑๙๖๐ นั้นจะเห็นได้ว่า เป็นยุคที่รัฐบาลคนผิวขาวได้ใช้ความรุนแรงต่อคนผิวดำ โดยออกนโยบายและกฎหมายหลากหลายประการเพื่อกีดกันสีผิว ซึ่งตามมาด้วยการตอบโต้การกีดกันสีผิวโดยการใช้ความรุนแรงในยุค ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งได้พิสูจน์ตลอดช่วงทศวรรษดังกล่าวแล้วว่า การใช้ความรุนแรงเพื่อตอบโต้การใช้ความรุนแรงไม่ใช่วิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และนำมาสู่การต่อต้านแบบไม่ใช้ความรุนแรงในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐

การต่อต้านโดยไม่ใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในยุค ๑๙๘๐ ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่าง

มหาศาลต่อการเผชิญหน้ากันทั้งสองฝ่าย การที่คนผิวดำไม่ได้ใช้ความรุนแรงในการตอบโต้กับคนผิวขาว ทำให้กลุ่มกระบวนการของคนผิวดำได้รับการยอมรับในระดับโลก สถาบันต่างๆ และนโยบายสาธารณะ เช่น สถาบันการเมือง การสาธารณสุข และการศึกษา ที่คนผิวขาวได้ผลิตขึ้นมาเพื่อตอบสนองแต่คนผิวขาวก็ตกอยู่ในสภาพชะงักงัน โดยได้เกิดสถาบันทางเลือกขึ้นมาใหม่สำหรับคนผิวดำโดยเฉพาะ ทำให้คนผิวดำพึ่งพาอาศัยคนผิวขาวลดน้อยลง นอกจากนี้แรงผลักดันของนานาชาติ ที่เกิดจากการลดความรุนแรงของสงครามเย็น ทำให้นานาชาติหันมาให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ฝ่ายคนผิวขาวจึงอยู่ในภาวะเสียเปรียบลงเรื่อยๆ การที่รัฐบาลคนผิวขาวถูกตีกรอบจากบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ล้อมกรอบรอบด้าน จึงนำมาสู่กรอบของการเจรจาได้ในที่สุด

๒) ปัจจัยใดที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้คู่ขัดแย้งในแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จภายหลังจากการเจรจา อยู่ที่เราได้รับเกียรติ การชดเชย และการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นอีก อยู่ที่เรารับประกันว่าจะไม่มีการแก้แค้นซึ่งกันและกัน ดังที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย “การสนับสนุนการสร้างสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ” (Promotion of National Unity and Reconciliation Act) (No. 34, 1995) กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยสามประการที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น ประกอบไปด้วย “การให้ความจริง, การให้อภัย และการชดเชย”

ปัจจัยข้อแรกได้แก่ การให้ความจริง อยู่บนพื้นฐานของการไต่สวน การสืบสวน เพื่อที่จะสร้างภาพ

ที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกี่ยวกับสาเหตุ ที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ จนกระทั่งถึงวันที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐ ตลอดจนศึกษาหาความจริงที่เป็นผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับเหยื่อของความรุนแรง

ปัจจัยข้อที่สองได้แก่ การให้อภัยโทษที่อยู่บนพื้นฐานของ “เงื่อนไข” ที่สำคัญคือ ต้องเป็นบุคคลที่เปิดเผยมูลซึ่งนำไปสู่ความจริง และต้องเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน หรือองค์กร ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน ที่กระทำการทั้งหมดโดยมีแรงผลักดันจาก “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” โดยผู้ขอภัยโทษต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า การกระทำของตนนั้นมีแรงจูงใจจากวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ปัจจัยข้อที่สามซึ่งเป็นข้อสุดท้ายคือ ให้อภัยโทษจากเหตุการณ์ได้เชื่อมโยงความรุนแรง การสร้างมาตรฐานเพื่อการให้ค่าชดเชย การทำให้เป็นเหมือนเดิม การฟื้นฟู และการนำเกียรติยศและชื่อเสียงของประชาชน และเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลับคืนมา เป็นการรายงานให้ชาติทราบถึงการละเมิดเหยื่อส่วนการให้คำแนะนำมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดอง ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษกรรม และคณะกรรมการว่าด้วยการเยียวยา และทำให้เป็นเหมือนเดิม

๔.๒ การนำวิธีการของแอฟริกาใต้มาสร้างความปรองดองในสังคมไทย

แม้ความขัดแย้งของแอฟริกาใต้และประเทศไทย จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามธรรมชาติของความขัดแย้ง แต่ก็มิควรร่วมบางประการอันนำมาซึ่งข้อเสนอต่อแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของ

คนในชาติ

ในระยะสั้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความจำเป็น ต้องจัดการเลยคือการตกลงร่วมกันว่า จะต้องใช้ **อำนาจรัฐบนหลักนิติธรรมอย่างเสมอภาค** โดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้ความเคารพในศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน แม้จะมีความแตกต่างในด้านอัตลักษณ์วิถีชีวิต ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ทางการเมืองก็ตาม ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม รวมทั้งการ ขจัดพฤติกรรมสองมาตรฐานในสังคม นอกจากนี้ **ยังต้องมีการริเริ่มและส่งเสริมกระบวนการพูดคุย (Peace Talk) อย่างจริงจังและต่อเนื่องกับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐบาล** โดยเริ่มต้นจากส่วนที่ต้องการจะใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐที่สามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ได้ ดำเนินการพูดคุยควบคู่กันไปด้วย รัฐต้องไม่ปิดกั้นทางเลือกและโอกาสของประเทศชาติในการเข้าถึงกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่มององค์กรที่แสดงความปรารถนาดีที่จะสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก (Facilitate) ในกระบวนการนี้ว่า เป็นศัตรูหรือเป็นภัยต่อความมั่นคง เนื่องจากกระบวนการพูดคุยนี้มีใช้การเจรจาต่อรองกับรัฐ (Negotiation) แต่อย่างไร หากแต่เป็นขั้นตอนเบื้องต้นในการสร้างบรรยากาศที่จะเอื้อต่อการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธีต่อไป การจัดให้มีพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการใช้สันติวิธีนี้จะเป็นการจำกัดพื้นที่การใช้ความรุนแรงให้เหลือน้อยที่สุดไปโดยปริยาย โดยมีต้องใช้การสู้รบทางการทหารมากเกินไปจนความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อลดหรือขจัดเงื่อนไขทางการเมืองและสังคมที่จะถูกกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งนำไป **อ้างความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง** ที่ผ่านมา แม้ภาครัฐจะพยายามป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิ

มนุษยชนหรือมีการกระทำใดๆ ที่กระทบต่อความรู้สึกของประชาชน แต่ก็ต้องยอมรับว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่ยังมีความเชื่อที่คลาดเคลื่อนว่าสันติวิธีเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา จึงมุ่งเน้นการสถาปนาอำนาจและความมั่นคงของรัฐมากกว่าการเสริมสร้างความมั่นคงของประชาชนและชุมชน ประเด็นสำคัญคือ เมื่อมีการละเมิดกฎหมายขึ้นแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่ให้เกิดความล่าช้า ขจัดวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิดชอบ (Culture of Impunity) และเปิดเผยความจริงให้สาธารณชนได้รับทราบ ไม่ว่าจะเป็นกรณีตากใบหรือการชุมนุมของคนเสื้อแดง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นถูกนำมาอ้างซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐที่อาศัยบาดแผลเป็นเชื้อไฟในการปลุกเร้าและหล่อเลี้ยงวงจรความรุนแรงต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ในระยะกลาง ต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เป็นเชื้อให้กับความขัดแย้งในประเทศอย่างแท้จริง โดยการ **แก้ไขปัญหาทุจริตและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลธุรกิจผิดกฎหมายอย่างจริงจัง** ซึ่งรวมไปถึงพฤติกรรมการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์จากอำนาจรัฐต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม นอกจากนี้ยังต้องมีการ **กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคม** โดยผลของโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมโลก ทำให้การพัฒนาประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางภาคการผลิตและบางพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงสามารถตอบสนองกำไรในระบบทุนนิยม แต่การแทรกแซงจากภาครัฐด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสนับสนุนภาคการเกษตร หรือมาตรการอื่นๆ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีสินค้านำเข้าเพื่อช่วยเหลือภาคการเกษตร เป็นเรื่องที่ต้องตระเตรียมการค้าโลกที่มุ่งต่อการค้าเสรี เช่นเดียวกันกับที่หากจะเลือกการลด

การสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมของประเทศก็เป็นสิ่ง
 ุตรทั้งความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระบบ
 โลกซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้รัฐจึง
 ต้องเร่งศึกษาอย่างจริงจังถึงวิธีการที่จะสามารถแก้ไข
 ความเหลื่อมล้ำด้วยการให้บริการภาครัฐขึ้น
 พื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน และการส่งเสริมนโยบาย
 สวัสดิการเพื่อประชาชน มุ่งแก้ไขปัญหาคายากจน
 และการไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของคนยากจน
 การขาดโอกาสในการศึกษา การสาธารณสุข และ
 แหล่งเงินทุนที่มีเหตุผล โดยนโยบายของรัฐที่มุ่งสู่การ
 เป็นรัฐสวัสดิการนี้จะต้องเป็นนโยบายที่มีเหตุผล ไม่ใช่
 เป็นนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมือง สร้าง
 ชุมชนที่อยู่บนรากฐานของการ “แบ่งปัน” มิใช่การ
 “แก่งแย่งแข่งขัน” ซึ่งเป็นการลดความเครียดและ
 ความกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจ อันเป็นสาเหตุหนึ่ง
 ของการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและการใช้ความ
 รุนแรงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

นอกจากการขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
 แล้ว ประเด็นด้านการเมืองต้องมีการกระจายอำนาจ
 โดยการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อต่อการมี
 ส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ประชาชนรู้สึกว่ามี
 อำนาจในการปกครองดูแลตัวเองอย่างแท้จริง เพื่อ
 เป็นการแก้ไขปัญหาคายากจนของประเทศโดยการ
 เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจและโครงสร้างทาง
 เศรษฐกิจ ต้องเปิดโครงสร้างทางอำนาจให้มากขึ้นทั้ง
 ในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการ
 มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการกระจายโอกาสให้
 ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมือง
 และการบริหารมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ
 มีโอกาสแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ
 เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน
 ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการมี
 ส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและ

ประเมินผล และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลต่อ
 ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความ
 คิดดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย
 และการตัดสินใจของรัฐ เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่อง
 ต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและ
 ของชาติ ซึ่งไม่ใช่แค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ จะต้องมีการส่งเสริมการให้ข้อมูลแก่
 ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา
 ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดถึงการควบคุม
 โดยตรงจากประชาชน ซึ่งนอกจากจะช่วยให้การ
 ตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความ
 รอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของ
 ประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริ
 งานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency)
 ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน
 (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือ
 สามารถตอบคำถามของประชาชน (Accountability)
 ได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครอง
 ระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยการ
 ปรับโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจดังกล่าว ถือเป็นการ
 เปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญต่อการ
 เปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายและการปฏิบัติในกิจกรรม
 หรือโครงการต่างๆ อย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงการให้
 ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของการเข้าร่วมแสดง
 ความคิดเห็นโดยทั่วไปผ่านเวทีการสนทนาเท่านั้น

ในระยะยาว ต้องมีการเสริมสร้างความเข้าใจ
 ในสันติวิธีและการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างแ
 ลังคมใหญ่และผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคาย
 ากจน โดยมุ่งเน้นการสื่อสารสังคมเพื่อปรับกระบวน
 ทัศน์การทำงานและมุมมองต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ
 โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
 มุ่งหาแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการพูดคุย

เจรจาโดยไม่ใช้ความรุนแรง เปิดพื้นที่สาธารณะให้แต่ละฝ่ายได้แสดงความเห็น ความต้องการ ก่อนที่ความคับข้องใจจะระเบิดออกมาเป็นความรุนแรง โดยทุกฝ่ายยึดมั่นผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่สร้างความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมุ่งเน้นการสร้างทัศนคติที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็นทางความคิด ความเชื่อชาติพันธุ์ หรือวัฒนธรรมอย่างสันติใจ ซึ่งการยอมรับความแตกต่างนี้ถือเป็นวิธีคิดพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อสร้างสังคมที่ยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านอัตลักษณ์วิถีชีวิต และความคิดของคนในสังคมและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน

ด้วยสภาพโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่ฝังรากลึกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก แต่ความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ยังกระจายอยู่ในมโนคติของคนไทย ในแง่หนึ่งนั้น ระบบอุปถัมภ์สร้างสถาบันการเมืองแบบเหลื่อมล้ำต่ำสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อระบอบประชาธิปไตย จึงต้องมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเสริมสร้างความรู้

ด้านพลเมือง (Civic Education) แก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมคุณสมบัติที่เป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมพลเมือง (Civic Virtue) โดยผ่านหลักสูตรการศึกษาและผ่านการเรียนรู้จากสถาบันการเมือง เพื่อสร้างพลเมืองที่จะเป็นพลังในแนวราบโดยผ่านกลุ่มการเรียนรู้ทางการเมืองในรูปแบบไม่เป็นทางการ การรวมกลุ่มชมรมและองค์กร การส่งเสริมกลไกการตรวจสอบผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วยระบบคุณธรรมจริยธรรม

กระบวนการสร้างสันติสุขในสังคมจะต้องดำเนินไปโดยเร็วและต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการยึดมั่นในความจริง (Truth) มีความมุ่งมั่น (Willingness) และความจริงใจ (Sincerity) โดยเน้นการเปิดพื้นที่ปลอดภัยให้ทุกๆ ฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนทุกกลุ่มยอมรับฟังและให้น้ำหนักอย่างแท้จริงกับทุกๆ เสียงหรือข้อเรียกร้อง แม้เสียงนั้นจะแตกต่างไปจากของรัฐก็ตาม เพื่อที่จะลดเงื่อนไขเก่า ไม่สร้างเงื่อนไขใหม่ป้องกันไม่ให้มีเชื้อไฟให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มนำไปขยายผลในการสร้างความรุนแรงต่อไป

ด้วยบรรยากาศของการทำงานร่วมกันดังกล่าวนี้จะเป็นกุญแจดอกสำคัญในการเปิดประตูไปสู่ปลายทางสันติภาพที่ยั่งยืนในประเทศไทย อันเป็นจุดหมายที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันที่สุดในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรุณา กุศลาสัย. ๒๕๒๕. **ชีวประวัติของข้าพเจ้า โดยมหาตมะ คานธี**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เคล็ดไทย จำกัด.

ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. ๒๕๓๖. **เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางของความแตกต่าง**. จาก <http://www.tdri.or.th/download/reports/published/m25.pdf>

ภาษาอังกฤษ

Borain, A. 1996. in Henrick, F. 1999. **Alternative and Adjuncts to Criminal Prosecutions**. Paper Delivered at the conference on Justice in Cataclysm: Criminal Tribunals in the Wake of Mass Violence, Brussel Belgium.

Broeckaert, Logan. "A Triumph of the New South Africa Over the Old: "Heritage and Nation-Building in Post-Apartheid South Africa, 1994-1999". A thesis Submitted to the McGill University, k Canada.

Circa. 1994. "Pros and Cons of General Amnesty". In **Traces of Truth**. Accessed on 21 November, 2011. From http://truth.www.wits.ac.za/doc_page?did=1020&li=cat.

Henrick, F. 1999. "Amnesty and justice in post-apartheid SA: How not to construct a democratic normative framework". In **Traces of Truth**. Accessed on 21 November, 2011. From http://truth.www.wits.ac.za/doc_page?did=1225&li=cat.

Khannenje Hassan. 2007. "Between Johannesburg and Jerusalem: A comparative Analysis of Non-Violence As A Strategy For Political Change; The Case of Apartheid South Africa and the Occupied Territories of Palestine/Israel". A thesis Submitted to the McAnulty College and Graduate Schol of Liberal Arts, Duquesne Universtiy.

Lowenberg A.D., & Kaempfer, W. 2001. **The Origin and Demise of South African Apartheid. A Public Choice Analysis**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Ramaphosa Cyril. 1996. "Swords into Ploughshares: The Challenge of Effective Governance in a Democratic South Africa". **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 9, No. 1

Schock, K. 2005. **Unarmed Insurrections: People Power Movements in Non-Democracies**. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Tutu, D. 1996. Henrick, F. 1999. Letter to the Sunday Times (of South Africa) 4 December 1996.
- Verwoed, W. 1997. Henrick, F. 1999. Justice After Apartheid? Relecting on the South African Truth and Reconciliation Commission. Paper delivered at the fifth International Conference on Ethic and Development, Madras, India.
- Zunes, S. 1999. The Role of Non-Violence Action in the Downfall of Aparthied. **The Journal of Modern African Studies**, 37 (1).

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานงบกลาง	แผนงานการพาณิชย์	แผนงานการเกษตร	แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและ นันทนาการ	แผนงานสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน	แผนงานเคหะและ ชุมชน	แผนงานสังคม สงเคราะห์	แผนงานสาธารณสุข
งบกลาง	งบกลาง	รายจ่ายตามข้อผูกพัน		80,000							
		เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์		18,000							
		เงินสมทบกองทุนประกัน สังคม		208,000							
		เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ		3,134,400							
		เงินสมทบกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)		264,800							
		สำรองจ่าย		500,000							
		เบี้ยยังชีพคนพิการ		737,600							
งบบุคลากร	เงินเดือน (ฝ่ายการ เมือง)	เงินค่าตอบแทนประจำ ตำแหน่งนายก/รองนายก									
		เงินค่าตอบแทนสมาชิกสภา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น									
		เงินค่าตอบแทน เลขานุการ/ที่ปรึกษานายก เทศมนตรี นายกองค์การ บริหารส่วนตำบล									
		เงินเดือนนายก/รองนายก									
		เงินค่าตอบแทนพิเศษ นายก/รองนายก									
	เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง							900,000		628,000
		เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงาน									
		เงินเพิ่มต่าง ๆของพนักงาน จ้าง							68,400		66,000
		เงินเดือนพนักงาน							500,000		
		เงินอื่นๆ									
		ค่าจ้างลูกจ้างประจำ									
		เงินประจำตำแหน่ง							42,000		
	งบดำเนินงาน	ค่าตอบแทน	เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร								

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษาความสงบภายใน	แผนงานบริหารงานทั่วไป	รวม
งบกลาง	งบกลาง	รายจ่ายตามข้อผูกพัน					80,000
		เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์					18,000
		เงินสมทบกองทุนประกันสังคม					208,000
		เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ					3,134,400
		เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)					264,800
		สำรองจ่าย					500,000
		เบี้ยยังชีพคนพิการ					737,600
งบบุคลากร	เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)	เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งนายก/รองนายก				46,000	46,000
		เงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				889,000	889,000
		เงินค่าตอบแทนเลขานุการ/ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล				91,000	91,000
		เงินเดือนนายก/รองนายก				533,000	533,000
		เงินค่าตอบแทนพิเศษนายก/รองนายก				46,000	46,000
	เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	ค่าตอบแทนพนักงานจ้าง	215,000			2,103,000	3,846,000
		เงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงาน				3,800	3,800
		เงินเพิ่มต่าง ๆของพนักงานจ้าง				172,000	306,400
		เงินเดือนพนักงาน	440,000			2,950,000	3,890,000
		เงินอื่นๆ				84,000	84,000
		ค่าจ้างลูกจ้างประจำ				400,000	400,000
		เงินประจำตำแหน่ง				252,000	294,000
งบดำเนินงาน	ค่าตอบแทน	เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร				70,000	70,000

[illegible]

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษา ความสงบภายใน	แผนงานบริหารงาน ทั่วไป	รวม
งบดำเนินงาน	ค่าตอบแทน	เงินช่วยเหลือบุตร					10,000
		ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการ อันเป็นประโยชน์แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น				770,000	770,000
		ค่าเช่าบ้าน				84,000	126,000
		ค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน นอกเวลาราชการ	5,000			20,000	55,000
	ค่าใช้สอย	รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่ง บริการ	5,000			178,200	635,200
		รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรอง และพิธีการ				330,000	330,000
		รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการ ปฏิบัติราชการที่ไม่เข้า ลักษณะรายจ่ายหมวดอื่นๆ					
		ค่าใช้จ่ายในการจัด โครงการสืบสาน ประเพณีถวายเทียน พรรษา					5,000
		ค่าใช้จ่ายในการจัดงาน วันสำคัญอื่นๆ					30,000
		ค่าใช้จ่ายในการเดิน ทางไปราชการ	6,000			50,000	62,000
		ค่าใช้จ่ายในการปรับ ปรุงซ่อมแซมแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน				20,000	20,000
		ค่าใช้จ่ายในการฝึก อบรมและสัมมนา	5,000			140,000	155,000
		ค่าใช้จ่ายในการเลือก ตั้ง				30,000	30,000
		ค่าใช้จ่ายในการส่ง เสริมศักยภาพการ ศึกษาท้องถิ่น	4,000				4,000

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย		แผนงาน	แผนงานงบกลาง	แผนงานการพาณิชย์	แผนงานการเกษตร	แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	แผนงานเคหะและชุมชน	แผนงานสังคมสงเคราะห์	แผนงานสาธารณสุข
งบดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย	ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของรางวัลหรือเงินรางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้าดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ								
		ค่าอาหารกลางวัน								
		โครงการ อบต. พบประชาชน					50,000			
		โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก								50,000
		โครงการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในเขตตำบล								50,000
		โครงการคัดแยกขยะภายในตำบล								30,000
		โครงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564)					30,000			
		โครงการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ประจำปี								
		โครงการธรรมะสู่ชุมชนคนสูงวัย					350,000			
		โครงการปฐมนิเทศผู้ปกครองใหม่ และประชุมผู้ปกครองภาคเรียนที่ 2								
		โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของ ตป.ปส.อบต.ท้ายเกาะ								
		โครงการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ								

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษา ความสงบภายใน	แผนงานบริหารงาน ทั่วไป	รวม
งบดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย	ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่า ของรางวัลหรือเงิน รางวัล ค่าพวงมาลัย ช่อดอกไม้ กระเช้า ดอกไม้ และพวงมาลา ค่าชุดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ				20,000	20,000
		ค่าอาหารกลางวัน	140,000				140,000
		โครงการ อบต. พบ ประชาชน					50,000
		โครงการควบคุมและ ป้องกันโรคไข้เลือด ออก					50,000
		โครงการควบคุมและ ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ในเขตตำบล					50,000
		โครงการคัดแยกขยะ ภายในตำบล					30,000
		โครงการจัดทำแผน พัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. .2561-2564)					30,000
		โครงการจัดทำสื่อ ประชาสัมพันธ์ประจำปี				100,000	100,000
		โครงการธรรมะสู่ ชุมชนคนสูงวัย					350,000
		โครงการปฐมนิเทศผู้ ปกครองใหม่ และ ประชุมผู้ปกครองภาค เรียนที่ 2	5,000				5,000
		โครงการป้องกันและ แก้ไขปัญหายาเสพติด ของ ตป.ปส.อบต.ท้าย เกาะ				350,000	350,000
		โครงการป้องกัน อุบัติเหตุทางถนนใน ช่วงเทศกาลสำคัญ				20,000	20,000

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานงบกลาง	แผนงานการพาณิชย์	แผนงานการเกษตร	แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและ นันทนาการ	แผนงานสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน	แผนงานเคหะและ ชุมชน	แผนงานสังคม สงเคราะห์	แผนงานสาธารณสุข
งบดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย	โครงการฝึกอบรมการ ป้องกันและระงับ อัคคีภัย (แผนชุมชน หมู่ที่ 1-4)									
		โครงการพัฒนา ประชาคมอาเซียน						35,000			
		โครงการพัฒนาเพิ่ม ประสิทธิภาพแก่ บุคลากร									
		โครงการย้อนรอยเสด็จ ประพาสต้นรัชกาลที่ 5				50,000					
		โครงการวันเด็กแห่ง ชาติ									
		โครงการส่งเสริมบำบัด ฟื้นฟู/ผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึก อบรมอาชีพให้แก่ผู้ที่ ผ่านการบำบัดฟื้นฟู									
		โครงการส่งเสริม พัฒนาสตรีและเสริม สร้างความเข้มแข็งของ ครอบครัว						30,000			
		โครงการส่งเสริมและ พัฒนาอาชีพตำบลท้าย เกาะ						50,000			
		โครงการส่งเสริมและ สนับสนุนการสร้าง ความปรองดอง สมานฉันท์						50,000			
		โครงการสืบสาน ประเพณีสงกรานต์และ วันผู้สูงอายุ				80,000					
		โครงการสืบสานและ ส่งเสริมภูมิปัญญา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม รามัญ				40,000					
		โครงการอนุรักษ์พันธุ กรรมพืช						50,000			

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย		แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษา ความสงบภายใน	แผนงานบริหารงาน ทั่วไป	รวม
งบดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย	โครงการฝึกอบรมการ ป้องกันและระงับ อัคคีภัย (แผนชุมชน หมู่ที่ 1-4)		50,000		50,000
		โครงการพัฒนา ประชาคมอาเซียน				35,000
		โครงการพัฒนาเพิ่ม ประสิทธิภาพแก่ บุคลากร			400,000	400,000
		โครงการย้อนรอยเสด็จ ประพาสต้นรัชกาลที่ 5				50,000
		โครงการวันเด็กแห่ง ชาติ	40,000			40,000
		โครงการส่งเสริมบำบัด ฟื้นฟู/ผู้เสพยาเสพติด และส่งเสริมการฝึก อบรมอาชีพให้แก่ผู้ที่ ผ่านการบำบัดฟื้นฟู			130,000	130,000
		โครงการส่งเสริม พัฒนาสตรีและเสริม สร้างความเข้มแข็งของ ครอบครัว				30,000
		โครงการส่งเสริมและ พัฒนาอาชีพตำบลท้าย เกาะ				50,000
		โครงการส่งเสริมและ สนับสนุนการสร้าง ความปรองดอง สมานฉันท์				50,000
		โครงการสืบสาน ประเพณีสงกรานต์และ วันผู้สูงอายุ				80,000
		โครงการสืบสานและ ส่งเสริมภูมิปัญญา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม รามัญ				40,000
		โครงการอนุรักษ์พันธุ กรรมพืช				50,000

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษา ความสงบภายใน	แผนงานบริหารงาน ทั่วไป	รวม
งบดำเนินงาน	ค่าใช้สอย	โครงการอบรมเชิง ปฏิบัติการเกษตรกร ทางเลือกใหม่					50,000
		โครงการอบรมพัฒนา ศักยภาพผู้พิการ					30,000
		โครงการอบรมและ ศึกษาดูงานเพื่อการ พัฒนาตนเองพัฒนา ชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนตาม แนวทางเศรษฐกิจพอ เพียง					470,000
		โครงการอบรมเสริม สร้างศักยภาพของ อป พร. (แผนชุมชนหมู่ที่ 1-4)		50,000			50,000
		ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม	20,000			253,330	1,793,330
	ค่าวัสดุ	วัสดุเครื่องแต่งกาย					10,000
		วัสดุยานพาหนะและขนส่ง				180,000	180,000
		วัสดุคอมพิวเตอร์	20,000			100,000	160,000
		วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ					130,000
		วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น				500,000	500,000
		วัสดุเครื่องดับเพลิง		20,000			20,000
		วัสดุงานบ้านงานครัว	20,000			50,000	75,000
		ค่าอาหารเสริม (นม)	227,520				227,520
		วัสดุการเกษตร					100,000
		วัสดุก่อสร้าง					300,000
		วัสดุสำนักงาน	20,000			260,000	330,000
		วัสดุอื่น					50,000
		วัสดุการศึกษา	60,000				60,000

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานงบกลาง	แผนงานการพาณิชย์	แผนงานการเกษตร	แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	แผนงานเคหะและชุมชน	แผนงานสังคมสงเคราะห์	แผนงานสาธารณสุข
งบดำเนินงาน	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าบริการสื่อสารและโทรคมนาคม									
		ค่าไฟฟ้า		800,000							
		ค่าบริการไปรษณีย์									
		ค่าบริการโทรศัพท์									
งบลงทุน	ค่าครุภัณฑ์	ครุภัณฑ์สำนักงาน									
		ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน									
		โทรศัพท์เคลื่อนที่									
		ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์									
		เครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับประมวลผลแบบที่ 2 (จอภาพขนาดไม่น้อยกว่า 19 นิ้ว)						30,000			
		เครื่องพิมพ์ชนิดเลเซอร์ หรือชนิด LED สี แบบ Network						12,000			
		เครื่องพิมพ์แบบฉีดหมึกพร้อมติดตั้งถังหมึกพิมพ์ (Ink Tank Printer)									
		เครื่องสำรองไฟฟ้าขนาด 800 VA						2,800			
		ครุภัณฑ์การศึกษา									
		ชุดบ้านเด็ก 2 ชั้น ฝอยก๊วยพลาสติก 168 x 300 x 170 ซม.									
		ปราสาทกระดานสั่น + ชิงช้า 4 ที่นั่ง พลาสติก 540 x 240 x 195 ซม.									
		ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงครุภัณฑ์						20,000			

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษา ความสงบภายใน	แผนงานบริหารงาน ทั่วไป	รวม
งบดำเนินงาน	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าบริการสื่อสารและโทร คมนาคม				23,000	23,000
		ค่าไฟฟ้า				450,000	1,250,000
		ค่าบริการไปรษณีย์				30,000	30,000
		ค่าบริการโทรศัพท์				25,000	25,000
งบลงทุน	ค่าครุภัณฑ์	ครุภัณฑ์สำนักงาน					
		ตู้เหล็กเก็บเอกสาร 2 บาน				11,000	11,000
		โทรศัพท์เคลื่อนที่				12,000	12,000
		ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์					
		เครื่องคอมพิวเตอร์ สำหรับประมวลผล แบบที่ 2 (จอภาพ ขนาดไม่น้อยกว่า 19 นิ้ว)					30,000
		เครื่องพิมพ์ชนิด เลเซอร์ หรือชนิด LED สี แบบ Network					12,000
		เครื่องพิมพ์แบบฉีด หมึกพร้อมติดตั้งถัง หมึกพิมพ์ (Ink Tank Printer)	4,300				4,300
		เครื่องสำรองไฟฟ้า ขนาด 800 VA				2,800	5,600
		ครุภัณฑ์การศึกษา					
		ชุดบ้านเด็ก 2 ชั้น ผจญภัยพลาสติก 168 x 300 x 170 ซม.	38,400				38,400
		ปราสาทกระดานสลับ + ชิงช้า 4 ที่นั่ง พลาสติก 540 x 240 x 195 ซม.	54,750				54,750
		ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุง ครุภัณฑ์				60,000	80,000

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานงบกลาง	แผนงานการพาณิชย์	แผนงานการเกษตร	แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและ นันทนาการ	แผนงานสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน	แผนงานเคหะและ ชุมชน	แผนงานสังคม สงเคราะห์	แผนงานสาธารณสุข
งบลงทุน	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	ค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค									
		โครงการยกระดับถนน คอนกรีตเสริมเหล็ก ซอย 4 หมู่ที่ 1						44,000			
		โครงการวางท่อเมน 3 นิ้ว ประปาหมู่บ้าน (บาดาล) บริเวณโรง งาน 10 ไร่ หมู่ที่ 4						246,000			
		ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุง ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง									
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนแอสฟัลต์ติก คอนกรีต สายเลียบบ คลองกรมชลประทาน หมู่ที่ 2						2,295,900			
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 3						151,000			
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมไหล่ทางถนน สาธารณะเลียบบคลอง ฟาร์มคีรีจันทร์ หมู่ที่ 3						929,000			
		อาคารต่าง ๆ									
		โครงการก่อสร้างขยายอาคารที่ทำการ อบต .ท้ายเกาะ						4,959,000			
งบรายจ่ายอื่น	รายจ่ายอื่น	รายจ่ายอื่น									
งบเงินอุดหนุน	เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น									
		เงินอุดหนุนกิจการที่เป็น สาธารณประโยชน์									
		เงินอุดหนุนส่วนราชการ									
รวม			4,942,800	800,000	620,000	205,000	645,000	12,523,100	30,000	1,156,000	

งบ/หมวด/ประเภทรายจ่าย			แผนงาน	แผนงานการศึกษา	แผนงานการรักษาความสงบภายใน	แผนงานบริหารงานทั่วไป	รวม
งบลงทุน	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	ค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค					
		โครงการยกระดับถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอย 4 หมู่ที่ 1					44,000
		โครงการวางท่อเมน 3 นิ้ว ประปาหมู่บ้าน (บาดาล) บริเวณโรงงาน 10 ไร่ หมู่ที่ 4					246,000
		ค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง					
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต สายเลียบบคลองกรมชลประทาน หมู่ที่ 2					2,295,900
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 3					151,000
		โครงการปรับปรุงซ่อมแซมไหล่ทางถนนสาธารณะเลียบบคลองฟาร์มคีรีจันทร์ หมู่ที่ 3					929,000
		อาคารต่าง ๆ					
		โครงการก่อสร้างขยายอาคารที่ทำการ อบต.ท้ายเกาะ					4,959,000
งบรายจ่ายอื่น	รายจ่ายอื่น	รายจ่ายอื่น			30,000	30,000	
งบเงินอุดหนุน	เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			25,000	25,000	
		เงินอุดหนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์			10,000	10,000	
		เงินอุดหนุนส่วนราชการ	324,000			324,000	
รวม			1,653,970	120,000	12,304,130	35,000,000	