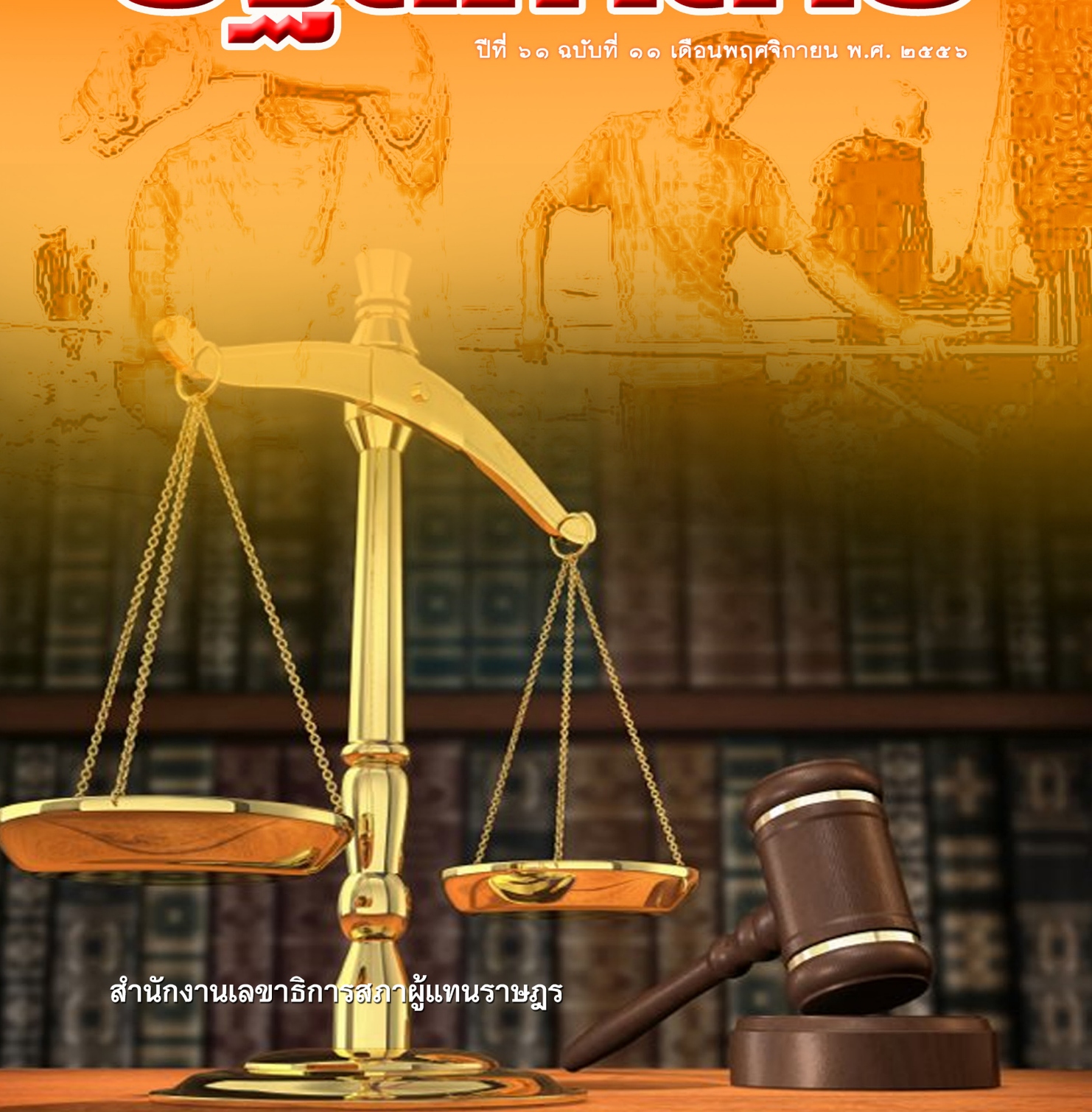




ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



រដ្ឋសភា

សំណុំរឿងលេខាធិការសភាជន្តរាជ



ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นางบุษกร วรธนะภูติ

บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชวานันศิริ

เหรียญญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรศิริชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

พิมพ์

สำนักพิมพ์พิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภากรณ์ วิวัฒน์วานิช

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

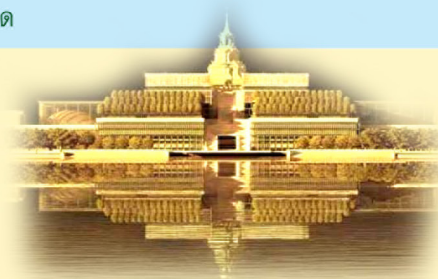
การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

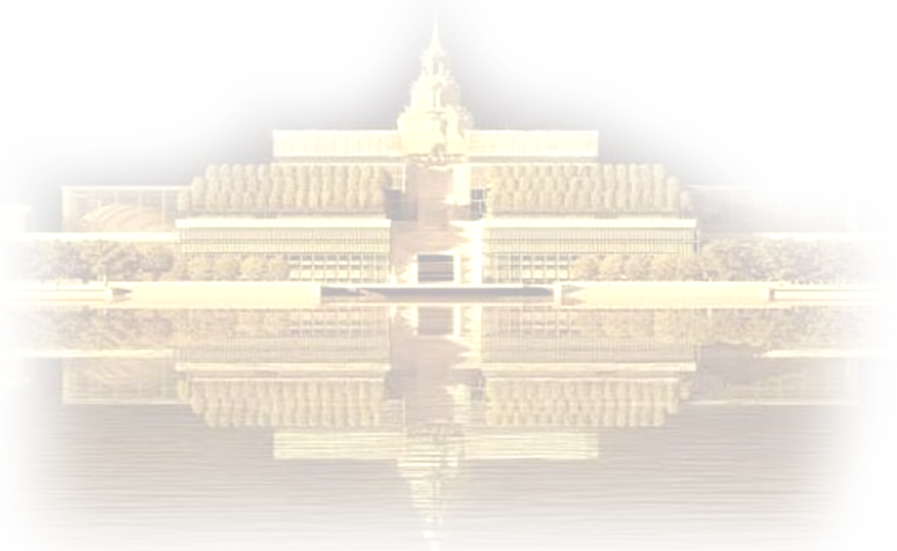
๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

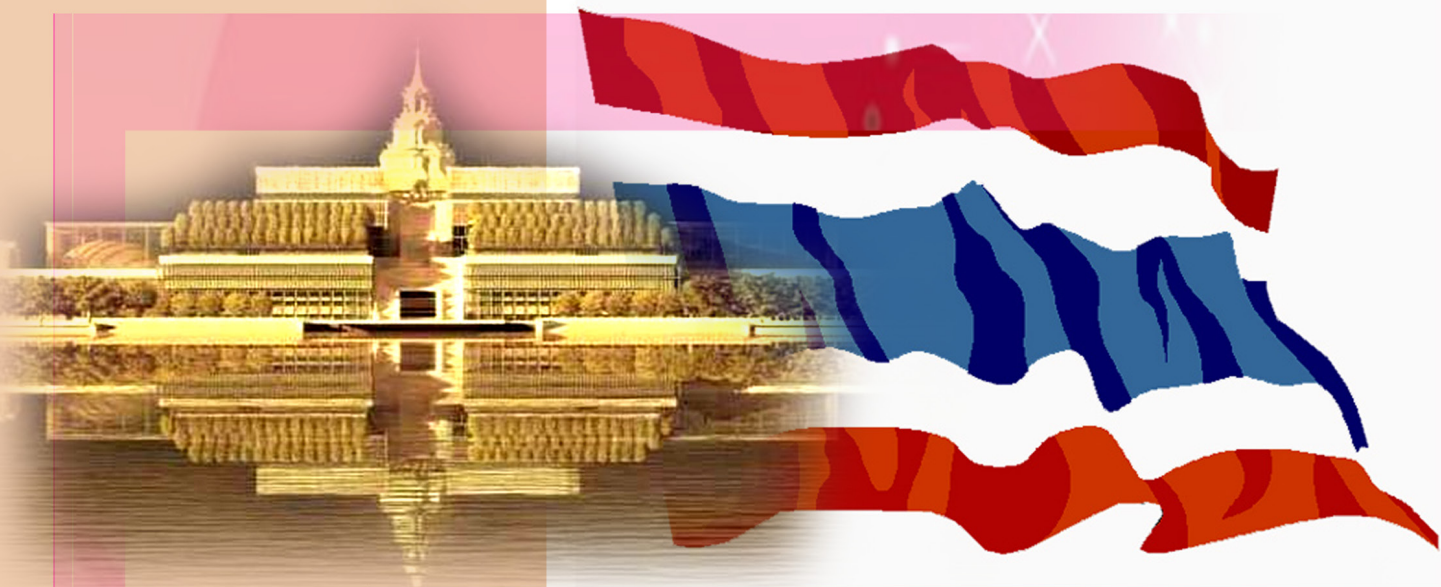
ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒





บทบรรณาธิการ



ปัจจุบันนี้แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็น ๓๐๐ บาทต่อวันทั่วประเทศตามนโยบายของรัฐบาล แต่จากผลสำรวจของธนาคารโลกพบว่า ธุรกิจในประเทศไทยกลับประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีคุณสมบัติเป็นอันดับหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียน การก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ย่อมส่งผลให้สมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่จะเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ แรงงานทักษะและแรงงานเชี่ยวชาญจะเป็นแรงงานที่ตลาดแรงงานทั้ง ๑๐ ประเทศสมาชิกมีความต้องการสูง แต่ปัจจุบันนี้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้านปริมาณและคุณภาพของไทยกลับเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งการบริหารภาครัฐด้านแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มีความสอดคล้องและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการจัดระบบกฎหมายแรงงานใหม่ด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน จึงน่าจะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ช่วยพัฒนาและยกระดับระบบกฎหมายแรงงานของไทยให้มีความทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ที่สำคัญยังช่วยลดและยุติข้อขัดแย้งด้านแรงงานที่เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามแม้ว่าการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานของไทยที่ผ่านมาจากคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อปี ๒๕๔๘ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร จะยุติบทบาทและการทำงานอันเนื่องมาจากการยุบสภาในปี ๒๕๔๙ และมีการสานต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวด้วยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายแรงงานในเวลาต่อมา แต่การทำงานของคณะกรรมการฯ ชุดที่ผ่านมาก็สะท้อนความจริงในหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับปัญหาของกฎหมายแรงงานไทย ปัญหาดังกล่าวเป็นเช่นไรและหลักการสำคัญในการยกร่างครั้งนั้นเน้นไปในแนวทางใด สามารถติดตามอ่านได้จากบทความ เรื่อง การยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานของไทย



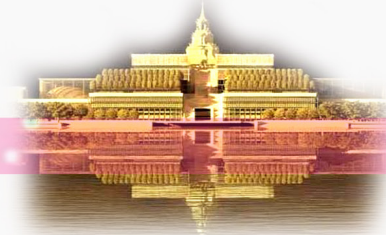
สำหรับบทความ เรื่อง รัฐธรรมนูญและ สถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน ศึกษากรณี : สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ (The Republic of

The Union of Myanmar) ได้ทำการศึกษาโครงสร้างของรัฐและสถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ผ่านการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งได้มีการกำหนดความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อันประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นปัญหานานัปการที่เป็นอุปสรรคกีดขวางความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศ ตลอดจนความเชื่อมั่นในการลงทุนของนานาชาติ ดังนั้นความพยายามที่จะก้าวผ่านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์คงไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากกองทัพยังคงมีบทบาทในทางการเมืองและเป็นผู้นำรัฐเช่นในปัจจุบัน ขณะที่ประชาชนเองยังไม่มีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองเท่าที่ควร

บทความ เรื่อง การกระจายอำนาจทางการเมือง : มิติใหม่และสิ่งท้าทายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กล่าวถึงปัญหาทางการเมืองการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีปัญหายุ่งยากหลายประการในทางปฏิบัติทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทางการเมืองการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ หากรัฐบาลกลางมีความจริงใจที่จะสนับสนุนและออกกฎหมายที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องแสดงศักยภาพของตนเองออกมาเพื่อให้รัฐบาลกลางไว้วางใจที่จะมอบหมายงบประมาณและภารกิจให้รับผิดชอบต่อไป

ส่วนบทความ เรื่อง ปัญหาการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญต่อการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพ : กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕ ผู้เขียนได้หยิบยกประเด็นการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะการวินิจฉัยต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งส่งผลกระทบต่อดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญทั้งในแง่สถานะของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญ และนิติวิธีเกี่ยวกับการให้เหตุผล การไม่รับข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรให้เหตุผลที่ไม่ส่งผลทำลายสถานะของการเป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญของมาตรา ๔

บทความส่งท้ายสำหรับรัฐสภาฉบับประจำเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอนำเสนอ **เรื่อง กฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องบ่งบอกชี้วัดคุณธรรม** เนื้อหากล่าวถึงคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของฝ่ายบริหาร ซึ่งแม้จะเป็นดุลพินิจที่อยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ รวมทั้งองค์กรศาลจะไม่เข้ามาตรวจสอบคุณธรรมหรือความเหมาะสมนอกจากความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย หากแต่การแต่งตั้งโยกย้ายนั้นก็ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม ความถูกต้อง สมเหตุสมผล และเป็นธรรมตามกฎหมายทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารนโยบายของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง แล้วกลับมาพบกับสาระน่ารู้และบทความที่น่าสนใจต่าง ๆ ที่ผ่านการคัดสรรเป็นอย่างดีจากกองบรรณาธิการ เพื่อเปิดมุมมองทางความคิดใหม่ ๆ ให้แก่ผู้อ่านได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



สารบัญ



ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

Vol. 61 No. 11 November 2013

การยกย่องประมวลกฎหมายแรงงานของไทย

ผศ.ดร.เอกพร รักความสุข

๙



รัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน ศึกษากรณี :

สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ (The Republic of The Union of Myanmar)

นันทชัย รักษ์จินดา

๓๔



การกระจายอำนาจทางการคลัง : มิติใหม่และสิ่งท้าทายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

วัลย์พร ชินศรี

๓๒



ปัญหาการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญต่อการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพ : กรณีศึกษา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕

อานนท์ มาเม้า

๑๐๓



กฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องบ่งบอกชี้วัดคุณธรรม

รศ.ดร.ภริชญา วัฒนรุ่ง

๑๑๘





การยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานของไทย

ผศ.ดร.เอกพร รักความสุข*

๑. ความเป็นมาของการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน

การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยฝ่ายนิติบัญญัติตามคำสั่งประธานรัฐสภา

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขา
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น



ที่ ๕๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ มีที่มาจากการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งฝ่ายบริหารได้จัดทำแผนนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ เพื่อเสนอร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งมีร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๓๖๒ ฉบับ ที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการประสบผลสำเร็จตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗^๑ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องปรับตัวรองรับแนวทางใหม่ที่มีการเสนอกฎหมายตามแผนนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องปรับเปลี่ยนภายหลังมีการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยการแยกบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องพ้นสมาชิกภาพ จึงเป็นหลักการใหม่ที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในการปรับบทบาทใหม่และจะต้องเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรนิติบัญญัติเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของกระบวนการนิติบัญญัติที่เปลี่ยนไปจากในอดีต

ข้อเสนอของคณะกรรมการการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณากฎ่างประมวลกฎหมายแรงงานจำนวน ๓๐ คน โดยประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภานั้น เป็นข้อเสนอที่ผ่านการกลั่นกรองจากประสบการณ์

^๑คณะกรรมการการกิจการสภาผู้แทนราษฎร. **จับตาแผนนิติบัญญัติ ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑.**

(กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๘), หน้า ๒๕-๒๘.





การทำงานที่คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ได้เผชิญกับสภาพปัญหาแรงงานและมีข้อสังเกตต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหามีการร้องเรียนให้คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีข้อสรุปว่า การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจะเป็นรูปแบบใหม่ของกรรร่างกฎหมายแรงงานให้เป็นระบบที่ดีกว่าการเสนอปรับปรุงกฎหมายแรงงานในแต่ละฉบับอย่างที่เคยจัดทำและเสนอร่างกฎหมายแรงงานให้รัฐสภาพิจารณา การที่คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นให้มีการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานนี้ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงาน ซึ่งประธานรัฐสภาได้ให้การสนับสนุนและแต่งตั้งคณะกรรมการกรรร่างประมวลกฎหมายแรงงานในนามของคณะกรรมการรัฐสภา อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นครั้งแรก ผลการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นตัวอย่างของการปรับตัวของฝ่ายนิติบัญญัติในการยกร่างกฎหมาย และเป็นการวางหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างประมวลกฎหมายแรงงานที่จัดทำขึ้นไปเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นมิติใหม่ของการเสนอกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญอย่างไรก็ตามคณะกรรมการชุดนี้ได้ยุติการทำงานจากกรณีการยุบสภาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙

การพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานตามหลักการที่คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ได้นำเสนอนั้น มีเป้าหมายเพื่อเป็นการปฏิรูปกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังมีการปฏิรูประบบราชการและจัดตั้งกระทรวงแรงงานขึ้นใหม่ และจากการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน ได้ศึกษาถึงสภาพความเป็นจริงของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ดำเนินการอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการวางระบบกฎหมายแรงงานของไทยด้วยการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน



มีประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาของกฎหมายแรงงานรวม ๗ เรื่อง กล่าวคือ^๒

- “บทบาทของภาครัฐในการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน” ภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนร่างกฎหมายแรงงานตลอดเวลา ซึ่งมีที่มาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เปลี่ยนตัวรัฐมนตรีและข้าราชการผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการขาดผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำกฎหมายแรงงาน ภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมายแรงงานและมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

- “การมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายแรงงาน” ภาครัฐผูกขาดการตัดสินใจในการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างเป็นเพียงผู้รับทราบผลการปรับปรุงกฎหมาย ไม่สามารถขอแก้ไขปรับปรุงสาระของกฎหมายแรงงานที่ต้องการและที่ควรจะเป็นได้ ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และเข้าร่วมในการยกร่างกฎหมายแรงงาน เพื่อร่วมตัดสินใจในการกำหนดกติกาที่จะใช้บังคับ

- “การรักษาอำนาจของภาครัฐในการบริหารแรงงาน” ภาครัฐต้องการควบคุมแรงงานให้อยู่ในแนวทางที่ภาครัฐกำหนดได้ โดยการตีความกฎหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานในภาครัฐปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงแรงงานและรัฐบาล แม้ว่าในเรื่องนั้นๆ อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม

- “การปรับปรุงกฎหมายแรงงานตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ” การประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในแต่ละปีมีการรับทราบข้อเสนอต่างๆ ที่ผู้แทนของฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและผู้แทนฝ่ายนายจ้างได้

^๒ผู้เขียนสรุปจากการประชุมคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่สาม เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔





เสนอในการประชุมทุกครั้ง ซึ่งนำมาสู่การกำหนดหลักการของอนุสัญญาและข้อเสนออันเป็นแนวทางที่ประเทศสมาชิกจะนำไปพิจารณาเพื่อยอมรับหรือปรับกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับการกำหนดมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่าภาครัฐใช้เวลายาวนานหลายปีและเลือกที่จะเสนอผลการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้รัฐสภาทราบเท่านั้น ขาดแนวทางในการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงทำให้กฎหมายแรงงานของไทยมีการปรับปรุงตามที่มีอำนาจรัฐต้องการ โดยไม่ให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- “เจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน” เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน จะมีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เช่น ประกาศ ระเบียบ ต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานจะต้องสดับตรับฟังว่า หน่วยงานภาครัฐต้องการอย่างไร ซึ่งบางเรื่องก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการแปลกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน จะช่วยให้ทราบถึงความเป็นมาและเหตุผลที่กำหนดกฎหมายแรงงานในเรื่องนั้น ๆ เป็นผลดีในการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายโดยไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ในการยกร่างกฎหมายแรงงานที่กำหนดไว้

- “การปฏิรูปกฎหมายแรงงาน” เมื่อพิจารณาจากข้อเรียกร้องของฝ่ายผู้ใช้แรงงานในวันแรงงานแห่งชาติของทุกปี จะพบว่าการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาหรือรับเอาข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนให้ปรับปรุงสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ที่ฝ่ายผู้ใช้แรงงานควรได้รับมาตรฐานสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด ส่งให้มีข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อยกร่างกฎหมายแรงงานของฝ่ายต่าง ๆ สุดแต่ใครจะสนใจเรื่องใด และใช้ความเห็นของแต่ละฝ่ายเป็นหลักในการตัดสินใจว่าจะใช้แนวคิดแบบใดในการออกกฎหมาย เกิดเป็นความขัดแย้งในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานมาโดยตลอด กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้อยู่



ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความต้องการของภาครัฐเป็นหลัก แนวคิดใดที่แตกต่างจากภาครัฐ จะไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายต่าง ๆ ตามกระบวนการนิติบัญญัติ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายแรงงานโดยภาพรวม

- “การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน” ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาจากความไม่รู้กฎหมายที่ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแก้ไขปัญหาแรงงาน การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานควรเริ่มต้นตั้งแต่การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาด้านแรงงานในระดับประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา เพื่อวางรากฐานความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านแรงงาน ตลอดจนเป็นการเตรียมคนเข้าสู่โลกของการทำงาน เพื่อให้มีความเข้าใจที่สอดคล้องกับแนวคิดและความเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้น

ความเห็นของคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแรงงานทั้งเจ็ดประการดังกล่าวมานี้ เป็นการสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานของไทยให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนไทยและสภาพการบริหารแรงงานในภาครัฐของไทย ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของฝ่ายผู้ใช้แรงงานที่ต้องการปฏิรูปกฎหมายแรงงานในหลายประเด็นตามที่เสนอในการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติของทุกปี เป็นเรื่องที่ควรได้รับการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงให้มีเนื้อหาในการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง การดูแลสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนการส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงในการทำงาน โดยมีการยึดโยงกับมาตรฐานแรงงานตามที่ยุทธศาสตร์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางหลักการไว้

นอกจากนี้ คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแรงงานได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นจริงของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของไทย ที่เป็นเรื่องการบริหารแรงงานโดยการควบคุมของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารแรงงานอยู่ในการชี้นำของภาครัฐมากกว่าการยอมรับความเท่าเทียมกันที่เป็นหลักการของระบบไตรภาคี ดังจะเห็นได้จากการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่กลายเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐบาลตัดสินใจ





แทนทุกฝ่ายและต้องเป็นไปตามที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการ การปรับเปลี่ยนแนวคิดนี้และปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐด้านแรงงานเป็นสำคัญ ถึงกับมีข้อเสนอให้แยกการบริหารภาครัฐด้านแรงงานออกจากสาระสำคัญของกฎหมายแรงงาน เพื่อให้กฎหมายแรงงานเป็นหลักการสำคัญของการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทำงาน ในขณะที่การบริหารแรงงานเป็นเรื่องที่อำนวยความสะดวกให้คนทำงานได้รับการบริการจากภาครัฐ จึงมีข้อเสนอให้จัดทำร่างประมวลกฎหมายแรงงานเฉพาะส่วนที่เป็นเนื้อหาหลักการของกฎหมายแรงงานเท่านั้น และยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารภาครัฐด้านแรงงานขึ้นมาต่างหากอีกฉบับหนึ่งเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

เหตุผลที่คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแรงงานเสนอให้มีการแยกกฎหมายว่าด้วยการบริหารภาครัฐด้านแรงงานออกจากกฎหมายแรงงาน มีที่มาจากสภาพของการบริหารงานของกระทรวงแรงงานที่มีการบริหารหน่วยงานระดับกรมด้วยกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับกรมต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น “กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” จะดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ของการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบไตรภาคี ในขณะที่ “กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน” จะใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่เน้นความสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ในระบบไตรภาคี หรือในกรณีของกรมการจัดหางานซึ่งอาศัยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อการแก้ไขปัญหาการว่างงานและควบคุมการทำงาน อันเป็นเรื่องเฉพาะของหน่วยงานที่ไม่ต้องยึดโยงกับระบบไตรภาคีเหมือนหน่วยงานอื่น เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การใช้กฎหมายแรงงานแต่ละฉบับของแต่ละหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงแรงงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย มีปัญหาในการตีความกฎหมาย คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแรงงาน



เสนอให้ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารภาครัฐด้านแรงงานเป็นการเฉพาะ จะส่งผลดีในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน สะดวกในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐด้านแรงงาน ขณะที่หลักการกฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่จะได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ไม่ค่อยมีประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันถึงระดับเสนอแก้ไข การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารภาครัฐด้านแรงงานจึงเป็นเรื่องการปรับตัวของการบริหารภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและควรเป็นเรื่องที่กระทำได้ง่าย ดังนั้น การยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานจึงควรกำหนดหลักการในการจัดระบบของสาระสำคัญที่กฎหมายแรงงานของไทยควรมี และกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารภาครัฐด้านแรงงานอีกฉบับหนึ่งต่างหาก

๒. บ่อเกิดของหลักการสำคัญที่นำมาสู่กฎหมายแรงงาน

การจัดระบบของการบริหารแรงงานในภาครัฐของไทย มีการออกกฎหมายแรงงานเพื่อให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นการกำหนดมาตรการที่จะช่วยให้เกิดสันติสุขในวงการธุรกิจอุตสาหกรรม กฎหมายแรงงานที่ออกใช้บังคับจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการในสถานประกอบการ สามารถดำเนินงานได้ถูกต้องภายในกรอบที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นสังคมนิติบัญญัติ (social legislation) มีลักษณะผสมโดยเป็นทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยยอมรับเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงานและข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นหลักของกฎหมายเอกชน ในขณะที่ภาครัฐได้กำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานขั้นต่ำ การคุ้มครองลูกจ้างโดยทั่วไป หรือการคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นหญิงและเด็ก การเจรจาต่อรองร่วม ตลอดจนระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นหลักที่รัฐใช้กฎหมายมหาชน กฎหมายแรงงานจึงเป็นการวางแนวทางที่ภาครัฐจะเข้าดูแลส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในเรื่องสภาพการทำงานของคนงาน การสร้าง





ความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานตลอดจนการส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงในการทำงาน ความสำคัญของกฎหมายแรงงานตามความเห็นของ “เกษมสันต์ วิลาวรรณ” มีอยู่ ๖ ประการ กล่าวคือ^๓

- เป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม (social justice) โดยช่วยลดความเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงานได้ระดับหนึ่ง ทำให้สังคมมีความเป็นธรรมในขอบเขตของการยอมรับได้

- เป็นการสร้างความสงบสุขในสังคมอุตสาหกรรม (industrial peace) โดยมีกระบวนการลดข้อพิพาทแรงงานหรือลดความเสียหายรุนแรงลง ทำให้สังคมอุตสาหกรรมมีความสงบสุขขึ้น

- เป็นการถนอมแรงงานและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยดูแลลูกจ้างมิให้ทำงานหนักเกินไป ดูแลความปลอดภัยในการทำงาน มีสวัสดิการตามความเหมาะสม เป็นการถนอมแรงงานเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

- เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยผลผลิตที่เกิดจากการทำงานจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

- เป็นการส่งเสริมการลงทุน โดยกฎหมายแรงงานมีความชัดเจนในการบริหารแรงงาน ทำให้เกิดความเชื่อมั่นของนักลงทุนในการประกอบธุรกิจภายในประเทศ

- เป็นการดำรงศักดิ์ศรีในสังคมระหว่างประเทศ เมื่อกฎหมายแรงงานเป็นไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับอนุสัญญาหรือข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แสดงถึงการพัฒนากฎหมายซึ่งช่วยให้ประเทศมีศักดิ์ศรีในสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งในทางตรงกันข้าม หากประเทศใดมีกฎหมายแรงงานที่ปล่อยให้มีการเอารัดเอาเปรียบด้านแรงงาน อาจได้รับการประณามหรือประท้วงจากนานาประเทศ

^๓เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๓-๑๔.



เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการวางแนวคิดและหลักการกฎหมายแรงงานอันเป็นที่ยอมรับ ได้เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยมีการกำหนดให้จัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น (International Labour Organization) ตามข้อตกลงของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ที่ให้สิทธิบัญญัติแรงงาน (Labour Charter) ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาแวร์ซายส์ โดยมีหลักการ ๙ ประการ กล่าวคือ^๔

- แรงงานไม่ใช่สินค้า (commodity) หรือสิ่งที่จะซื้อขายกันได้ (article of commerce)
- สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (the right of association)
- การจ่ายค่าแรงที่พอเพียง (an adequate wage) ในการดำรงชีพอย่างเหมาะสมพอควร (a reasonable standard of living)
- การทำงานแปดชั่วโมงต่อวันหรือสี่สิบแปดชั่วโมงต่อหนึ่งสัปดาห์
- การหยุดพักอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมงต่อหนึ่งสัปดาห์
- การขจัดการใช้แรงงานเด็ก (the abolition of child labour)
- ค่าจ้างที่ทัดเทียมกันในงานที่เหมือนกัน (equal pay for equal work)
- การปฏิบัติในการจ้างงานด้วยความเสมอภาคกัน (equitable economic treatment)
- มีกลไกการตรวจสอบ (inspection system) เพื่อให้แน่ใจว่า กฎหมายจะได้รับการปฏิบัติตาม เพื่อคุ้มครองคนงานอย่างจริงจัง (workers' protection)

หลักการสำคัญทั้งเก้าประการนี้ มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ และประเทศไทยในฐานะประเทศ

^๔Jean Michel Servais. **International Labour Law**. (Netherlands : Kluwer Law International, 2005), pp. 24-25.





สมาชิกได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมครั้งแรกนี้ด้วย สาระสำคัญของการประชุมครั้งแรกนี้ ได้กำหนดหลักการสำคัญของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมได้ให้การอนุมัติอนุสัญญาและข้อแนะ กล่าวคือ^๕

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑ กำหนดชั่วโมงทำงานของอุตสาหกรรม (Hours of Work (Industry) Convention, 1919)
- อนุสัญญาฉบับที่ ๒ เกี่ยวกับคนว่างงาน (Unemployment Convention, 1919)
- อนุสัญญาฉบับที่ ๓ เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์ (Maternity Protection Convention, 1919)
- อนุสัญญาฉบับที่ ๔ การทำงานในตอนกลางคืนของสตรี (Night Work (Women) Convention, 1919)
- อนุสัญญาฉบับที่ ๕ เกี่ยวกับการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน (Minimum Age (Industry) Convention, 1919)
- อนุสัญญาฉบับที่ ๖ เกี่ยวกับบุคคลผู้เยาว์ทำงานในอุตสาหกรรม (Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919)
- ข้อแนะฉบับที่ ๑ เกี่ยวกับคนว่างงาน (Unemployment Recommendation, 1919)
- ข้อแนะฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อกัน (Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919)
- ข้อแนะฉบับที่ ๓ ว่าด้วยการป้องกันโรคแอนแทรกซ์ (Anthrax Prevention Recommendation, 1919)

^๕องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ILO คืออะไร ILO ทำอะไร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, ๒๕๔๘), หน้า ๔-๕.



- ข้อเสนอแนะฉบับที่ ๔ ว่าด้วยอันตรายจากพิษตะกั่ว (Lead Poisoning (Women and Children) Recommendation, 1919)
- ข้อเสนอแนะฉบับที่ ๕ ว่าด้วยการตรวจแรงงาน (Labour Inspection (Health Services) Recommendation, 1919)
- ข้อเสนอแนะฉบับที่ ๖ ว่าด้วยการห้ามใช้ฟอสฟอรัสขาว (White Phosphorus Recommendation, 1919)

หลักการของกฎหมายและนโยบายการบริหารแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นนี้ เป็นการวางหลักการสำคัญของกฎหมายแรงงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปกำหนดเป็นกฎหมาย ต่อมาภายหลังมีการยกเลิกสนธิบัตรชาติแล้ว ก็ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดจุดมุ่งหมายในเรื่องต่าง ๆ กล่าวคือ^๖

- การดูแลการจ้างงานอย่างเต็มที่และเพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนทำงานในด้านต่าง ๆ เช่น การประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน เงื่อนไขสภาพการจ้างแรงงาน เป็นต้น
- กำหนดนโยบายและแผนงานระหว่างประเทศด้านแรงงาน เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงาน และเสริมสร้างโอกาสในการจ้างงาน
- กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกได้นำไปปฏิบัติ
- จัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการด้านแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกต่าง ๆ ในการจัดทำนโยบายและแนวปฏิบัติด้านแรงงาน ภายในประเทศให้ได้มาตรฐาน

^๖International Labour Organization. **International Labour Standards A workers' education manual**. Fourth (revised) edition. (Geneva : International Labour Office, 1998), pp. 9-10.





- ให้การศึกษา จัดการฝึกอบรม ทำการวิจัย และเผยแพร่สิ่งพิมพ์ในประเด็นแรงงาน เพื่อให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประเทศสมาชิกหรือไม่ก็ตาม ได้รับรู้ถึงหลักการและแนวปฏิบัติด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีภาระในการกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ (convention and recommendation) ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องพิจารณากติกา^๗ และดำเนินการให้เป็นไปตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนด ซึ่งสามารถจำแนกมาตรฐานแรงงานจากอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้^๗

- เสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และแรงงานสัมพันธ์ (Freedom of association, collective bargaining, and industrial relations)
- แรงงานบังคับ (Forced labour)
- การขจัดการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์ (Elimination of child labour and protection of children and young person)
- โอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equality of opportunity and treatment)
- การร่วมปรึกษาหารือไตรภาคี (Tripartite consultation)
- การตรวจแรงงานและการบริหารแรงงาน (Labour administration and inspection)
- นโยบายการจ้างงานและการส่งเสริมการจ้างงาน (Employment policy and promotion)

^๗International Labour Organization. “List of instruments by subject and status”
ค้นเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>



- การฝึกอบรมและการแนะแนวอาชีพ (Vocational guidance and training)
- ความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment security)
- ค่าจ้าง (Wages)
- เวลาการทำงาน (Working time)
- ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน (Occupational safety and health)
- ความมั่นคงทางสังคม (Social security)
- การคุ้มครองความเป็นมารดา (Maternity protection)
- นโยบายทางสังคม (Social policy)
- แรงงานต่างด้าว (Migrant workers)
- คนประจำเรือ (Seafarers)
- คนงานประมง (Fishermen)
- คนงานท่าเรือ (Dockworkers)
- ชนเผ่าและคนพื้นเมือง (Indigenous and tribal peoples)
- ประเภทเฉพาะของคนงาน (Specific categories of workers)
- บทบัญญัติท้ายบทของอนุสัญญา (Final Articles Conventions)

สำหรับการอนุวัติอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ (convention and recommendation) ในเรื่องต่างๆ นั้น เป็นรูปแบบที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศอาศัยการประชุมของ ประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่ง “อนุสัญญา” เป็นตราสารที่กำหนดหลักการสำคัญของ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องๆ ไป เมื่อประเทศสมาชิกใดได้พิจารณาให้ สัตยาบัน (ratify) อนุสัญญานั้นๆ เป็นการที่ประเทศนั้นตกลงผูกพันที่จะปฏิบัติตาม อนุสัญญานั้นๆ อย่างครบถ้วนทุกข้อ หากไม่มีการปฏิบัติตาม ประเทศสมาชิก อื่นหรือองค์การนายจ้างและลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงได้ตามมาตรา ๒๔ และ ๒๖ แห่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วน “ข้อเสนอแนะ” (recommendation) เป็นตราสารที่กำหนดขึ้นมาเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติ เป็นรายละเอียดช่วยแนะให้ ประเทศต่าง ๆ ได้นำไปใช้ปฏิบัติในการรับรองข้อเสนอแนะ (adopt) มาปฏิบัติ ไม่ได้ผูกพัน ประเทศสมาชิกว่าจะต้องปฏิบัติให้ได้โดยครบถ้วนถูกต้องเหมือนเช่นการให้สัตยาบัน





อนุสัญญา อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะอาจถูกยกกร่างขึ้นใหม่เป็นอนุสัญญาได้ หากประเทศสมาชิกเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเป็นความต้องการ ในการกำหนดมาตรฐานแรงงาน จากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งได้ให้การรับรอง (adopt) ในระหว่างสมัยประชุมที่ ๑ ถึงสมัยประชุมที่ ๑๐๒ (ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๕๕๖) มีจำนวนทั้งหมด ๓๙๑ ฉบับ แยกเป็นอนุสัญญา ๑๘๙ ฉบับ และข้อเสนอแนะ ๒๐๒ ฉบับ^๑

ในส่วนของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้นำหลักการสำคัญอันเป็นข้อตกลงในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมากำหนดเป็นกฎหมายแรงงานฉบับต่างๆ โดยการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม การส่งเสริมการทำงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการรับเอาข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในบางเรื่องมาดำเนินการ โดยในเรื่องที่เกี่ยวกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๑๕ ฉบับ กล่าวคือ^๒

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๖๔ (Convention No.14 : The Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings, 1921) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑

^๑International Labour Organization. “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations” ค้นเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/>

^๒International Labour Organization. “Ratifications for Thailand” ค้นเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0:NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843



- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๙ ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานในชาติและคนงานต่างชาติ พ.ศ. ๒๔๖๘ (Convention No.19 : Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑
- อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๔๗๓ (Convention No.29 : Forced or Compulsory Labour, 1930) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒
- อนุสัญญาฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. ๒๔๘๙ (Convention No.80 : The Final Articles Revision, 1946) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๐
- อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. ๒๔๙๑ (Convention No.88 : The Organization of the Employment Service, 1948) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๔ ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ. ๒๔๙๘ (Convention No.104 : The Abolition of Penal Sanctions for Breaches of Contract of Employment by Indigenous Workers, 1955) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๗
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๕๐๐ (Convention No.105 : Abolition of Forced Labour Convention, 1957) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๐
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๖ ว่าด้วยการแก้ไขอนุสัญญาบางส่วน ซึ่งที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองครั้งก่อนในสมัยประชุมทั้ง ๓๒ สมัย เพื่อกำหนดบทบัญญัติกรณีที่ดินประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะต้องเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญา (Convention No.116 : Final Articles Revision Convention, 1960) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๕





- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ พ.ศ. ๒๕๐๗ (Convention No.122 : Employment Policy, 1964) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๓ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ. ๒๕๐๘ (Convention No.123 : The Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines, 1965) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๗ ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. ๒๕๑๐ (Convention No.127 : The Maximum Permissible Weight to Be Carried by One Worker, 1967) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน พ.ศ. ๒๔๙๔ (Convention No.100 : Equal Remuneration, 1951) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๒ (Convention No.182 : Worst Forms of Child Labour, 1999) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ. ๒๕๑๖ (Convention No.138 : concerning Minimum Age, 1973) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ (Convention No.159 : Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), 1983) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสิบห้าฉบับนี้ เป็นการยอมรับหลักการสำคัญที่เป็นมาตรฐานสากลในการทำงาน และเป็นการนำเอาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นหลักในการออก



กฎหมายแรงงานของประเทศไทย อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายแรงงานไทย นอกเหนือจากกรณีในประเทศไทย รับแนวคิดจากการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาจากประเทศในภาคพื้นยุโรป ตลอดจนการสร้างหลักคิดในการจ้างงานที่มีอยู่ตามจารีตประเพณีของไทย อย่างไรก็ตาม มีการออกกฎหมายและมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานไทยหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ^{๑๑}

- “คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗” เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้านแรงงาน โดยใช้ตัวแทนในระบบไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๒๐ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

- “พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘” เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ด้านแรงงาน โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การรวมตัวกันของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในการจัดตั้งสมาคมนายจ้าง การจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

- “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑” เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยกำหนดหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะมาประกอบอาชีพหรือทำงานในประเทศไทยและนายจ้างที่ต้องการจ้างคนต่างด้าว จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตในการทำงาน

^{๑๑}กระทรวงแรงงาน. “กฎหมายแรงงาน” ค้นเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ จาก

<http://www.mol.go.th/anonymouse/laws>





- “พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘” เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีสำนักงานทะเบียนจัดหางานกลาง สำนักงานทะเบียนจัดหางานจังหวัด เพื่อทำหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ และให้นายทะเบียนเป็นควบคุมดูแลผู้รับอนุญาตจัดหางาน แยกการควบคุมการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศให้รัดกุม เพื่อป้องกันการหลอกลวงแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศขึ้นเป็นการเฉพาะ

- “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓” เป็นกฎหมายเพื่อความมั่นคงทางสังคมโดยเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง โดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม เพื่อให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงานซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง

- “พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗” เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในสังกัดสำนักงานประกันสังคม เพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหาย โดยนายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบไม่เกินร้อยละ ๕ ของค่าจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทน

- “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑” เป็นกฎหมายที่คุ้มครองการใช้แรงงานให้ได้รับความเป็นธรรม กำหนดสภาพการทำงาน คุ้มครองการทำงานบางประเภทเป็นพิเศษว่าการใช้แรงงานทั่วไป การกำหนดค่าจ้างแรงงาน การจัดสวัสดิการแรงงาน ค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง การตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตลอดจนการตรวจแรงงานเพื่อดูแลคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง

- “พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓” เป็นกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้อง



กับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ

- “พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕” เป็นกฎหมายเพื่อให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน

- “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓” เป็นกฎหมายที่ดูแลการจ้างงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งเป็นการปรับแนวทางในการคุ้มครองแรงงานจากเดิมที่มีการคุ้มครองการทำงานเฉพาะในสถานประกอบการ เป็นการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายแรงงานทั้งสิบฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานที่มีสาระในการคุ้มครองการทำงาน การวางระบบบริหารแรงงาน การดูแลคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และเป็นกฎหมายที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงแรงงาน ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารภาครัฐในด้านแรงงาน เมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์ด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจะพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้าง ได้แสดงออกอย่างชัดเจนให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานหลายฉบับ และมีหลายประเด็นที่ฝ่ายลูกจ้างปฏิเสธแนวทางการบริหารภาครัฐด้านแรงงานที่มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องต่างๆ โดยฝ่ายลูกจ้างเห็นว่า มีกฎหมายแรงงานบางเรื่องขัดต่อแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีปัญหาในการตีความ มีการเลือกปฏิบัติ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญและอยู่ในสภาพวิกฤตถึงขั้นเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ปรากฏจากข้อเรียกร้องในวันแรงงานแห่งชาติทุก ๆ ปี โดยไม่มีที่ท่าว่าฝ่ายลูกจ้างจะเลิกเสนอข้อเรียกร้องเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ตอกย้ำปัญหาของกฎหมายแรงงานในระดับหนึ่ง อันเป็นเรื่องสำคัญที่รอการแก้ไขหรือการเปลี่ยนแปลง





ไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทำงาน ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายแรงงานจึงเป็นประเด็นที่มีการเสนอและมีความต้องการให้วางหลักการของกฎหมายแรงงานใหม่ ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือแสวงหาแนวคิดใหม่ๆ อันเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในวงการแรงงาน และนำมากำหนดเป็นกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ หรือการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานอันเป็นการวางระบบของกฎหมายแรงงานในรูปแบบใหม่ต่อไป

๓. หลักการสำคัญในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานของไทย

การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยหลายฉบับที่ผ่านมา เป็นการรับเอาหลักกฎหมายจากต่างประเทศซึ่งมีที่มาจากแนวคิดที่หลากหลาย มารวบรวมให้อยู่ในหมวดหมู่และประเภทเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักกฎหมายไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และต่อมาเมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ จำนวน ๑๒๘ มาตรา เป็นตัวอย่างของการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการจัดทำประมวลกฎหมายที่ดินจากการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ เป็นต้น การจัดทำประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการวางระบบกฎหมายด้วยการนำกฎหมายในเรื่องเดียวกันที่มีอยู่แล้ว นำมาประมวลเข้าด้วยกัน เพื่อความสะดวกในการบังคับใช้ และสร้างความเข้าใจได้ง่าย โดยอาศัยนิติวิธีของการออกกฎหมายมาเชื่อมต่อหลักกฎหมายให้สอดคล้องต่อกัน ดังนั้น การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานที่ต้องการวาง



ระบบกฎหมายแรงงานใหม่ นำเอากฎหมายแรงงานฉบับต่างๆ มาจัดระบบ และแก้ไขหลักการของกฎหมายแรงงานในบางเรื่อง ย่อมสามารถทำได้ดังที่เกิดขึ้นในการจัดทำประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจะเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างจากการจัดทำประมวลกฎหมายที่ดินในหลายประเด็น อาทิเช่น กฎหมายแรงงานมีหลักการเรื่องไตรภาคีอันเป็นระบบที่อาศัยความร่วมมือของฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาล เป็นกลไกในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีที่หน่วยงานภาครัฐออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ทันที เป็นต้น ความเป็นจริงที่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐด้านแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานสอดคล้องกับปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐด้านแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีข้อเสนอของกรรมการหลายท่านเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน โดยการกล่าวถึงปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น และมีข้อคิดเห็นในการหาทางออกของแต่ละเรื่อง นับว่าเป็นความร่วมมือในการหาทางออกของกรรมการแต่ละท่าน โดยคำนึงถึงปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐด้านแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน เพื่อให้การยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานมีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง

สำหรับผู้เขียนในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานได้มีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นจากภาพรวมของปรากฏการณ์ด้านแรงงานที่เกิดขึ้น โดยเสนอแนวคิดในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานที่เป็นหลักการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน ๓ เรื่อง กล่าวคือ

- “แนวคิดสามเหลี่ยมแรงงาน” (The Triangular of Labour) เนื่องจากการบริหารแรงงานของไทยได้ยอมรับระบบไตรภาคี สัญลักษณ์ของกระทรวงแรงงานได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ซึ่งควรมี





ลักษณะของความสัมพันธ์ในฐานะที่เท่าเทียมกันทุกฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่าอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการกำหนดจิตของระบบไตรภาคีให้มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่า ซึ่งด้านทั้งสามเท่ากัน ดังนั้น ในการร่างกฎหมายแรงงาน จะต้องยอมรับฟังความเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากมีความเห็นแตกต่างกันมาก ไม่ควรเดินหน้าต่อไปโดยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ต้องรองจนกว่าจะสามารถทำความเข้าใจกันได้แล้ว

- “แนวคิดวิศวกรรมสังคมด้านแรงงาน” (The Social Engineering of Labour) เป็นหลักการสำคัญในการออกแบบสังคม โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงการทำงานของการทำงานของภาคีรัฐด้านแรงงานเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทำงาน กฎหมายแรงงานถูกสร้างขึ้นเพื่อความสุขในการทำงาน ไม่ใช่การเขียนกฎหมายแรงงานที่อยากเห็นความขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงาน ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน จะต้องร่วมมือกันในการออกแบบกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับการก่อสร้างที่วิศวกรจะต้องคอยดูแลให้โครงการก่อสร้างต่าง ๆ สำเร็จตามเป้าหมาย

- “แนวคิดอภีวัฒน์แรงงาน” (The Revolutionary of Labour) เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งการบริหารภาครัฐจะต้องยอมรับความสำคัญของประชาชน (citizen center) ยอมรับและให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการทำงานของภาครัฐ ระบบไตรภาคีที่ใช้อยู่ในการบริหารแรงงานเป็นเรื่องที่จำกัดโอกาสในการแก้ไขปัญหาแรงงาน ควรเปิดโอกาสให้คนอื่น ๆ เข้ามาเป็นภาคีของการแก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น เป็นรูปแบบของ “พหุภาคี” เข้ามาสนับสนุนการทำงานของระบบไตรภาคี อันเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐที่ถือเป็นการอภีวัฒน์แรงงาน

ข้อเสนอหลักการในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานตามแนวคิดข้างต้นนี้ ได้นำไปสู่การอภิปรายของคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานอย่างกว้างขวาง เป็นประเด็นสำคัญในการปรับรื้อกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ทุกฉบับ และส่งผลให้มีการเปรียบเทียบหลักการของกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ ตลอดจนนำหลักการของอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่าง



ประเทศมาจัดระบบใหม่ โดยคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานได้กำหนดหลักการสำคัญในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน ๖ เรื่อง กล่าวคือ^{๑๑}

- “ความมีศักดิ์ศรี” (Dignity) มุ่งเน้นความเป็นมนุษย์ของทุกคน
- “ความเสมอภาค” (Equality) ยอมรับความเท่าเทียมกันของทุกคนทุกฝ่าย
- “ความเป็นธรรม” (Fairness) ทำให้สังคมอยู่กันอย่างมีความสุข
- “ความมุ่งหวัง” (Desire) เป็นโอกาสของคนทำงานได้มีความมั่นคงในชีวิต
- “ความเป็นจริง” (Reality) มีมุมมองที่สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้น
- “ความเห็นพ้องต้องกัน” (Consensus) เกิดความเข้าใจกันในกติกาด้านแรงงาน

หลักการสำคัญในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานทั้งหกเรื่อง ที่คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานได้วางแนวทางมานี้ จะเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการปรับกฎหมายแรงงานฉบับต่างๆ เพื่อนำมายกร่างและจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานใหม่ โดยการรวบรวมกฎหมายแรงงานอย่างเป็นระบบ ทำให้กฎหมายมีความสอดคล้องต้องกันมีความชัดเจน และเป็นประมวลกฎหมายแรงงานที่ทุกฝ่ายต้องการได้เห็น แม้ว่าผลงานของ “คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน” ยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ อันจะเป็นต้นแบบของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแรงงานเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ร่วมกันพิจารณา แต่เป็นการจุดประกายความคิดในการจัดระบบกฎหมายแรงงานใหม่ ด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของ “คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน” ในการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานยังไม่เสียไป ในเวลาต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรหลักของประเทศตามพระราช

^{๑๑}ผู้เขียนสรุปจากการประชุมคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘





บัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ และเป็นองค์การที่ดำเนินการเป็นอิสระ มีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ ได้นำผลงานของ “คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณากฎร่างประมวลกฎหมายแรงงาน” มาพิจารณา จากนั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงานเพื่อดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงาน อันเป็นการสานต่อเจตนารมณ์ที่ “คณะกรรมการรัฐสภาพิจารณากฎร่างประมวลกฎหมายแรงงาน” ได้ดำเนินการไว้ นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีและเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันสนับสนุนการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานในครั้งใหม่นี้ ส่วนจะสำเร็จถึงขั้นผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจนกระทั่งประกาศใช้เป็นประมวลกฎหมายแรงงานได้หรือไม่ ย่อมต้องให้กำลังใจกันไป เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานไม่ใช่เรื่องง่าย แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนทุกคน อีกทั้งเป็นสิ่งที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานที่มีปัญหา พวกเราต่างหวังร่วมกันว่า ประเทศไทยจะมีระบบกฎหมายแรงงานที่ดีอันเป็นผลมาจากความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย หากสามารถจัดทำในรูปแบบของ “ประมวลกฎหมายแรงงาน” ได้ ย่อมเป็นความก้าวหน้าของการจัดทำกฎหมายอีกครั้งหนึ่งที่คนรุ่นปัจจุบันสามารถพัฒนากฎหมายไทยเพื่อวางรากฐานของประเทศให้กับคนรุ่นใหม่ เช่นเดียวกับที่บรรพบุรุษของคนไทยได้เคยจัดทำประมวลกฎหมายฉบับต่างๆ มาแล้วในอดีต



รัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน ศึกษากรณี : สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ (The Republic of The Union of Myanmar)*

นันทชัย รักษ์จินดา**

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน (Asean Summit) ครั้งที่ ๒๑ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ที่ผ่านมา บรรดาเหล่าผู้นำของประเทศ

*บทความวิจัยเรื่องรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน : ศึกษากรณีสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยตาปี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๕

** อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ประชาคมอาเซียน^๑ได้มีการตัดสินใจร่วมกันในการประกาศก่อตั้งประชาคมอาเซียน (Asean Community : AC) แทนสมาคมอาเซียน (Asean Association) ขึ้นภายใน วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ซึ่งประชาคมอาเซียนประกอบด้วย สามเสาหลักสำคัญ (Three main pillars) ได้แก่ เสาหลักแรกประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community – ASC) ที่มีจุดมุ่งหมายให้ประเทศ ในกลุ่มประชาคมอาเซียนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้ง มีเสถียรภาพ ทางการเมือง มีการขอความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงเพื่อให้ ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง เสาหลักที่สองประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) มีจุดมุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกได้เป็นตลาด ทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางฐานการผลิตร่วมกัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี เพิ่มอำนาจการต่อรองในเรื่องการค้า กับตลาดโลกให้สูงมากยิ่งขึ้น และเสาหลักสุดท้ายประชาคมสังคมและวัฒนธรรม อาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC) ที่มุ่งให้ประชาชนแห่งประเทศ อาเซียนอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคมที่ดี และ มีความมั่นคงทางสังคม^๒ ในฐานะที่สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์เป็นหนึ่งในสมาชิก ของประชาคมอาเซียนที่จะต้องร่วมกันดำเนินการในภารกิจเช่นว่านั้นกับประเทศ สมาชิกอื่นอีก ๙ ประเทศซึ่งรวมทั้งประเทศไทย ในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของ สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะ

^๑ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนมีด้วยกันทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว และบรูไนดารุสซาลาม

^๒สำนักงานหอสมุดกลางออนไลน์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง www.lib.ru.ac.th : เข้าถึง ข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๔/๐๘/๒๕๕๕





ต้องทำการศึกษา และวิเคราะห์ถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ (The Republic of the Union of Myanmar)^๓ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์^๔ และความเชื่อมโยงของสถาบันทางการเมืองต่างๆของสหภาพเมียนมาร์ อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าว สามารถนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาปรับใช้เพื่อการปรับตัวของประเทศไทยให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ได้มากยิ่งขึ้น และสามารถนำมากำหนดท่าทีของประเทศไทยในการติดต่อ “ปฏิสัมพันธ์ (Interaction)” กับสหภาพเมียนมาร์ต่อไปในอนาคต

ปัจจุบันสหภาพเมียนมาร์ได้ดำเนินนโยบายบริหารกิจการของรัฐโดยรัฐบาลพลเรือนภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งมีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นประมุขแห่งสหภาพเมียนมาร์แทนที่การปกครองโดยฝ่ายกองทัพ และมีสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่คอยขับเคลื่อนภารกิจภายในสหภาพเมียนมาร์ ส่งผลทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นที่ถูกจับตามองจากประเทศมหาอำนาจในโลกมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดจากการที่พลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and

^๓รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ให้มีชื่อเรียกสหภาพเมียนมาร์อย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์” ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อที่ ๒ : The State shall be known as the Republic of the Union of Myanmar. หมายเหตุ เหตุที่ผู้เขียนใช้คำว่า “ชื่อ” แทนที่จะใช้คำว่า “มาตรา” ในการเรียกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพราะว่าในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ไม่มีคำว่า “Article” ซึ่งแปลว่า “มาตรา” นำหน้าเนื้อหาของเนื้อความในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงขออนุญาตใช้คำว่า “ข้อ” แทนการเรียกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำว่า “มาตรา”

^๔ในบทความนี้ผู้เขียนขอใช้คำเรียก “สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์” ว่า “สหภาพเมียนมาร์”



Development Council - SPDC) ซึ่งเป็นของฝ่ายกองทัพ ต้องการจัดให้มี (pouvoir constituent) รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ขึ้นบังคับใช้ภายในสหภาพเมียนมาร์ โดยการจัดตั้งคณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเรียกว่า “สมัชชาแห่งชาติ (The National Convention)” ให้เป็นคณะผู้รับผิดชอบ จนสามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่อนคลายและลด บทบาทและอำนาจทางการเมืองการปกครองของฝ่ายกองทัพเพื่อสนับสนุนบทบาทของรัฐบาลพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ซึ่งนโยบายที่เกิดจากประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ประมุขของรัฐคนใหม่ คือการประกาศนโยบายเปิดประเทศ และประกาศจุดยืนของรัฐบาลพลเรือนในการ ปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง เพื่อนำสหภาพเมียนมาร์ไปสู่การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย จากผลพวงของคำประกาศดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ภายในสหภาพเมียนมาร์อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในก้าวแรกของความพยายามปฏิรูป ประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาร์ ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้ดำเนินนโยบายทางการเมือง ภายในประเทศที่มีคุณต่อการเปิดประเทศ ดังเช่น

๑) ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้มีคำสั่งให้ปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง ในสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งนักโทษทางการเมืองในที่นี่รวมถึงนางอองซาน ซูจี และเปิด โอกาสให้นางอองซาน ซูจี^๕ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้เป็นครั้งแรกหลังจาก ที่ถูกทางการเมืองแห่งสหภาพเมียนมาร์กักบริเวณให้อยู่แต่ในเคหสถานของตนมาเป็นเวลา นานร่วม ๒๐ ปี

^๕ศาลในสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้นางอองซาน ซูจี มีความผิดในข้อหาละเมิดต่อกฎหมายความมั่นคงภายใน ลงโทษจำคุก ๓ ปี ศาลลดโทษให้กึ่งหนึ่งเหลือ ๑๘ เดือนและได้เปลี่ยนโทษจำคุกจากการต้องถูกคุมขังที่เรือนจำอันแสง ให้เป็นการถูกควบคุมตัวและกักบริเวณ โดยให้กลับไปอยู่ในเคหสถานเช่นเดิม รายละเอียดข้อมูลดูใน วิกิพีเดีย สารานุกรม <http://th.wikipedia.org/wiki> : เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗/๐๘/๒๕๕๕





๒) ทางกรแห่งสหภาพเมียนมาร์โดยนายทินด์ จ๋วย หัวหน้าฝ่ายสื่อมวลชนแห่งสหภาพเมียนมาร์ ได้มีประกาศเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๐ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ในเรื่องการยกเลิกการกลั่นกรองข่าวของสื่อท้องถิ่น^๖ อันเป็นการยุติกระบวนการการตรวจสอบข้อมูลของสื่อก่อนการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ซึ่งมีมาเป็นระยะเวลายาวนานถึง ๔๘ ปี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อ ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้

๓) ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ ๖๗ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างวันที่ ๒๕ กันยายน - ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ในนามผู้แทนของสหภาพเมียนมาร์^๗

๔) เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้เข้าพบประธานาธิบดีบาร์ค โอบามา ณ ทำเนียบขาว และได้กล่าวเปรียบเทียบในระหว่างการสนทนาความว่า “สหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบันเป็นประเทศประชาธิปไตยเฉกเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา” เป็นต้น

จากการดำเนินการของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ที่กล่าวไว้ในข้างต้น ถือได้ว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลพลเรือนแห่งสหภาพเมียนมาร์ เพื่อที่จะแสดงออกต่อนานาชาติว่าประเทศว่าสหภาพเมียนมาร์ได้พยายามที่จะก้าวเข้าสู่ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทุกสิ่งอย่างที่กล่าวมาเหล่านี้จึงเป็นที่มาแห่งคำถามแก่ผู้เขียนภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า “สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ได้ก้าวไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้วหรือไม่?” ผู้เขียนจึงนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับ

^๖หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. “คอลัมน์ ต่างประเทศ”. ฉบับวันพุธที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๑๕.

^๗ข้อมูลจากไทยรัฐออนไลน์ <http://www.thairath.co.th/content/oversea/294601> : เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๘/๐๙/๒๕๕๕



ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มาทำการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความกระจ่างถึงความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้ทราบถึงโครงสร้าง ความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตลอดจนอุปสรรคที่ คอยกีดขวางความเป็นประชาธิปไตยภายในสหภาพเมียนมาร์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อนำเอาข้อมูลมาศึกษาเพื่อ “รู้เขา รู้เรา” ในฐานะที่สหภาพเมียนมาร์เป็นประเทศ เพื่อนบ้านและเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียน ตลอดจนนำประสบการณ์ทาง รัฐธรรมนูญและทางการเมือง การปกครองของสหภาพเมียนมาร์มาปรับใช้ให้เกิด ความสอดคล้องกับบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

๒. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ของประเทศ โดยแนวคิดที่มาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มีดังนี้

๒.๑ แนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้เริ่มกระบวนการยกร่างขึ้นในสมัย การปกครองของพลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย ซึ่งเป็นระบอบเผด็จการทหาร ผ่านคณะชุดทำงาน ที่เรียกว่า “สมัชชาแห่งชาติ (The National Convention)” เป็นคณะผู้รับผิดชอบในการ ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกของสมัชชาแห่งชาติมีที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ตัวแทนจากพรรคการเมืองต่างๆ ตัวแทนจากฝ่ายนักกฎหมาย และตัวแทน

รัฐธรรมนูญของสหภาพเมียนมาร์ มีการบังคับใช้มาแล้วทั้งสิ้น ๓ ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ ฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ฉบับที่สองเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๔ และฉบับล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๐๘





จากฝ่ายกองทัพ^๙ ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) โดยหัวข้อแห่งการประชุมมีอยู่ ๖ ประเด็นสำคัญ^{๑๐} คือ ๑. อย่าให้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในสหภาพ ๒. อย่าให้เกิดความแตกแยกในเอกภาพแห่งชาติ ๓. ให้มีความมั่นคงในอธิปไตยแห่งชาติ ๔. ให้ระบอบประชาธิปไตยระบบหลายพรรคมีความเจริญรุ่งเรือง ๕. ให้มีความเสมอภาค อิสระภาพ และความยุติธรรมในประเทศ และ ๖. ฝ่ายกองทัพจะต้องเป็นผู้นำและมีบทบาทในทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์^{๑๑}

ภายหลังจากที่มีการประชุมไปได้ไม่กี่วาระ การประชุมสมัชชาแห่งชาติในครั้งแรกนี้ก็ต้องยุติลงกลางคันในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) เหตุเพราะสมาชิกของสมัชชาแห่งชาติที่เป็นตัวแทนฝ่ายพรรคการเมืองและตัวแทนจากฝ่ายนักกฎหมายต่างพากันถอนตัวจากการเป็นสมาชิกของสมัชชาแห่งชาติ เนื่องจากจากข้อกำหนดของที่ประชุมที่กำหนดว่า “ฝ่ายกองทัพจะต้องเป็นผู้นำและมีบทบาทในทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์” กอปรกับฝ่ายกองทัพได้ใช้อำนาจทางการเมืองในการสนับสนุนให้สมาชิกฝ่ายกองทัพได้มีบทบาทดำรงตำแหน่งเป็นประธานของสมัชชาแห่งชาติและเป็นผู้วางกรอบแนวทางของที่ประชุมโดยไม่ยินยอมให้สมาชิกฝ่ายตัวแทน

^๙ในการนี้ปรากฏว่านางอองซาน ซูจี หัวหน้าพรรค NLD ก็ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็นสมาชิกของสมัชชาแห่งชาติด้วย แต่ได้ทำการถอนตัวไปในภายหลัง รายละเอียดดูใน จูตีวุฒิ ถือทอง. การเมืองอัตลักษณ์พม่า กรณีชนชาติไทยใหญ่. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๘, หน้า ๗๔.

^{๑๐}หัวข้อสำคัญทั้ง ๖ หัวข้อที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ ภายหลังจากเมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ได้ปรากฏหลักการที่วางไว้ในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยหลักการพื้นฐานแห่งสหภาพ ข้อที่ ๖ (f)

^{๑๑}จูตีวุฒิ ถือทอง. เพิ่งอ้าง. หน้า ๗๔.



พรรคการเมืองและฝ่ายตัวแทนนักกฎหมายได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ฝ่ายกองทัพเห็นว่าเรื่องนั้นมีความเหมาะสมแล้ว^{๑๒} จากการกระทำดังกล่าวส่งผลทำให้สมาชิกฝ่ายตัวแทนพรรคการเมืองและฝ่ายตัวแทนนักกฎหมายต่างไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญของสมัชชาแห่งชาติ

ถัดมาจากนั้นอีก ๑๐ ปี คือในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ (พ.ศ. ๒๕๔๖) กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสมัชชาแห่งชาติได้ถูกนำกลับมารื้อฟื้นอีกครั้ง ซึ่งแนวคิดที่ว่านี้เกิดขึ้นจากนายพล ชิ่น ยุ้นต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บังคับใช้ภายในสหภาพเมียนมาร์ พร้อมกับมุ่งปฏิรูปการเมืองการปกครองภายในสหภาพเมียนมาร์ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ในการนี้นายพล ชิ่น ยุ้นต์จึงกำหนดนโยบาย “โรดแมพ ๗ ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย (Roadmap towards Democracy)”^{๑๓}ขึ้น เพื่อแสดงเจตนาของคณะผู้ปกครองว่านับจากนี้ไปสหภาพเมียนมาร์

^{๑๒}หากจะมีการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ จะต้องปรากฏว่า “สมาชิกที่เข้าประชุมจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นให้ประธานได้ทราบล่วงหน้าเสียก่อน และต้องได้รับอนุญาตจากประธานสมัชชาแล้วเท่านั้นจึงจะแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้ และสิ่งที่ห้ามเด็ดขาดคือ ห้ามไม่ให้การอภิปราย หรือพูดในทางที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของกองทัพ” รายละเอียดดูใน ลูตติวุตติ ถือทอง. อ้างแล้ว. หน้า ๗๕.

^{๑๓}โรดแมพ ๗ ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย (Roadmap towards Democracy) ได้มีการประกาศแนวทางดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ หรือปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ๑. ฟั่นการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (the National Convention) ซึ่งระงับไปชั่วคราวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ๒. จัดทำกระบวนการที่จำเป็นในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงและมีวินัยอย่างมีขั้นตอน ๓. จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดโดยที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ ๔. จัดให้มีการทำประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ ๕. จัดให้มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๖. เปิดประชุมรัฐสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๗. สร้างชาติที่ทันสมัย พัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยให้ผู้นำรัฐมีที่มาจากการได้รับคัดเลือกโดยรัฐสภาและรัฐบาลและองค์กรกลางอื่นๆที่รัฐสภาแต่งตั้ง. รายละเอียดดูใน พรพิมล ตริโชติ. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗, หน้า ๒๗๔.





จะพยายามปฏิรูปการเมืองการปกครองให้อยู่ในแนวทางของระบอบประชาธิปไตยจากการกำหนดนโยบายดังกล่าวส่งผลทำให้รัฐบาลทหารสามารถจัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติในครั้งที่สองขึ้นได้เป็นการสำเร็จ โดยได้มีการประชุมขึ้นในวาระแรกระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม – ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งมี พลโท เต็ง เส่ง (ยศในขณะนั้น) ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสมัชชาแห่งชาติ และมีสมาชิกที่เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ทั้งสิ้น ๑,๐๗๖ คน โดยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คนเป็นตัวแทนของฝ่ายกองทัพ^{๔๔} กระทั่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ สำเร็จในวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีรายละเอียดแห่งเนื้อหาทั้งสิ้น ๑๕ หมวด จำนวน ๔๕๗ ข้อ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) จึงได้ประกาศกำหนดให้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในโรดแมพ ๗ ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย โดยได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็นระยะเวลา ๒ วันด้วยกัน คือในวันที่ ๑๐ และวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑)^{๔๕} ซึ่งผลของการออกเสียงประชามติร้อยละ ๙๐ ของประชาชนเห็นชอบให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ขึ้นบังคับใช้ภายในสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายโรดแมพ ๗ ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย ทำให้สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐได้ประกาศรับรองการออกเสียงประชามติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘

^{๔๔}รัฐวิฑูฒิ ถือทอง. อ้างแล้ว. หน้า ๗๗.

^{๔๕}เหตุที่สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐได้กำหนดวันแห่งการลงประชามติเป็นกำหนดระยะเวลา ๒ วัน เนื่องจากสหภาพเมียนมาร์ได้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติขั้นรุนแรงทำให้ประชาชนเสียชีวิต สูญหาย และบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก



อย่างเป็นทางการในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ทำให้สหภาพเมียนมาร์กลับมามีรัฐธรรมนูญบังคับใช้อีกครั้ง หลังจากที่ต้องว่างเว้นจากการใช้ซึ่งกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐหรือรัฐธรรมนูญ มาเป็นเวลาอย่างยาวนานถึง ๒๐ ปี^{๑๖}

๒.๒ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีการกำหนดรายละเอียดแห่งโครงสร้างของรัฐ และโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองไว้ ดังนี้

๒.๒.๑ ชื่อเรียกรัฐ รูปแบบรัฐ ประมุขแห่งรัฐและองค์กรผู้นำรัฐ

๑) **ชื่อเรียกรัฐ** รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สหภาพเมียนมาร์มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ (the Republic of the Union of Myanmar)”^{๑๗}

๒) **รูปแบบรัฐ** รูปแบบรัฐของสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์เป็นแบบรัฐรวม (Composited States) แบ่งออกเป็น ๗ ภาค (Region) ๗ รัฐ (State) ๕ เขตพื้นที่ปกครองตนเองระดับพื้นที่ (Self-Administered Zone) และหนึ่งเขตพื้นที่ปกครองตนเองระดับภาค (Self-Administered Division)

๓) **ประมุขของรัฐ** รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเช่นนั้นได้ไม่เกินสองวาระ^{๑๘} ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่าน “คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (the Presidential Electoral College)” เป็นคณะ

^{๑๖}รัฐธรรมนูญฉบับที่สองของสหภาพเมียนมาร์มีขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ แต่ภายหลังถูกยกเลิกการบังคับใช้ไปในสมัยของนายพล ซอ หม่อง ในวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๘ หรือในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และกลับมาใช้รัฐธรรมนูญฉบับใช้อีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๘

^{๑๗}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒ : The State shall be known as the Republic of the Union of Myanmar.

^{๑๘}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๖๑ (a), (c)





ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี^{๑๙} โดยมีที่มาจากสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติทั้งหมด (the Pyidaungsu Hluttaw) ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนสามฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ ฝ่ายแรกมาจากสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (the Pyithu Hluttaw) ฝ่ายที่สองมาจากสมาชิกทั้งหมดของสภาชนชาติ (the Amyotha Hluttaw) และฝ่ายที่สามมาจากสมาชิกที่เป็นของฝ่ายกองทัพที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยสมาชิกแต่ละกลุ่มจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีได้อย่างละคน (แต่ผู้ที่จะถูกเสนอชื่อเป็นประธานาธิบดีได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน) หลังจากนั้นสมาชิกของคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมดจะทำการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการออกเสียงเพื่อเลือกผู้ที่ลงสมัครในตำแหน่งประธานาธิบดี โดยผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และผู้ที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่สองและลำดับที่สามจะได้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี^{๒๐}

๔) องค์การผู้นำแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ “กองทัพเมียนมาร์จะต้องมีบทบาทในทางการเมือง และมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐ”^{๒๑}

๒.๒.๒ อำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์

อำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์เป็นอำนาจที่มาจากประชาชน และเป็นอำนาจที่ใช้ภายในประเทศทั้งปวง^{๒๒} ซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แยกหน้าที่ออกจากกันเพื่อให้เกิดขอบเขตและ

^{๑๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๖๐ (a) : The President shall be elected by the Presidential Electoral College.

^{๒๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๖๐ (e)

^{๒๑}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๖ (f) : enabling the Defence Services to be able to participate in the National political leadership role of the State.

^{๒๒}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔ : The Sovereign power of the Union is derived from the citizens and is in force in the entire country.





เพื่อให้เกิดการควบคุมในการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ในอำนาจเหล่านั้น^{๒๓}และให้มีการกระจายอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจอธิปไตยของ สหภาพ อำนาจอธิปไตยของภาค อำนาจอธิปไตยของรัฐ และอำนาจอธิปไตยของ เขตพื้นที่ปกครองตนเอง^{๒๔}

๒.๒.๓ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้บัญญัติไว้ในข้อที่ ๔๘ กล่าวคือ “หลักการพื้นฐานแห่งสหภาพ (The Basic Principles of the Union) เป็นแนวทางในการตรากฎหมายโดยฝ่าย นิติบัญญัติ และเป็นหลักในการตีความบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายอื่น”^{๒๕} โดยมี “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ (Constitutional Tribunal of the Union)”^{๒๖} เป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมาย

ทั้งนี้หลักการพื้นฐานแห่งสหภาพตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ประกอบด้วยเรื่องสำคัญ ดังต่อไปนี้

- ๑) สหภาพเมียนมาร์มีความเป็นเอกราชในอำนาจอธิปไตย ของประเทศ^{๒๗}
- ๒) อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน และเป็นอำนาจที่ใช้ในการปกครองประเทศทั้งปวง^{๒๘}

^{๒๓} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑๑ (a)

^{๒๔} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑๑ (b)

^{๒๕} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๘ : The Basic Principles of the Union shall be the guidance in enacting laws by legislature and in interpreting the provisions of this Constitution and other laws.

^{๒๖} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๒

^{๒๗} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑ : Myanmar is an independent sovereign Nation.

^{๒๘} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔ : The Sovereign power of the Union is derived from the citizens and is in force in the entire country.





๓) ให้มีการกระจายอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์ อำนาจอธิปไตยของภาค อำนาจอธิปไตยของรัฐ และ อำนาจอธิปไตยของเขตพื้นที่ปกครองตนเอง^{๒๙}

๔) อย่าให้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในสหภาพ
๕) อย่าให้เกิดความแตกแยกในเอกภาพแห่งชาติ
๖) ให้มีความมั่นคงในอธิปไตยแห่งชาติ
๗) ให้ระบอบประชาธิปไตยระบบหลายพรรคมีความเจริญรุ่งเรือง

๘) ให้มีความเสมอภาค อิสระภาพ และความยุติธรรมในประเทศ
๙) กองทัพเมียนมาร์จะต้องเป็นผู้นำและมีบทบาทในทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์^{๓๐}

ข้อสังเกต แม้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ จะไม่บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า บรรดากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ใช้บังคับไม่ได้หรือเป็นโมฆะเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖^{๓๑} แต่เข้าใจได้โดยปริยายว่า บทบัญญัติในข้อ ๔๘ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หลักการพื้นฐานแห่งสหภาพเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นแนวทางในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการพื้นฐานแห่งสหภาพถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘

^{๒๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑๑ (b) : The three branches of sovereign power, so separated are shared among the Union, Regions, States and Self-Administered Areas.

^{๓๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๖

^{๓๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ : รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้



๒.๒.๔ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑) รูปแบบของการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รายละเอียดเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังได้ โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเสนอมาในรูปแบบของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อเสนอเช่นนั้นจะต้องไม่แบ่งออกเป็นสองแนวทาง^{๓๒}

๒) องค์กรผู้มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ “รัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw)” เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ^{๓๓}

๓) ผู้ที่มีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติเป็นผู้มีสิทธิยื่นเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหากผู้ยื่นเสนอมิมากถึงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาแห่งชาติ ให้สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติทำการพิจารณาโดยรอบคอบและถี่ถ้วน^{๓๔}

๔) เงื่อนไขพิเศษของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขั้นตอนพิเศษเพิ่มขึ้นในกรณีของการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในบางหมวด กล่าวคือ “ถ้าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ ในหมวดที่ ๑ ข้อที่ ๑-๔๘ (ว่าด้วยหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ) หมวดที่ ๒ ข้อที่ ๔๙-๕๖ (ว่าด้วยโครงสร้างแห่งรัฐ) หมวดที่ ๓ ข้อที่ ๕๙ และ ๖๐

^{๓๒} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๓๓ (a)

^{๓๓} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๓๔ : The Bill to amend the Constitution shall be submitted to the Pyidaungsu Hluttaw.

^{๓๔} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๓๕ : If twenty percent of the total number of the Pyidaungsu Hluttaw representatives submit the Bill to amend the Constitution, it shall be considered by the Pyidaungsu Hluttaw.





(ว่าด้วยประมุขของรัฐ) หมวดที่ ๔ ข้อที่ ๗๙, ๑๐๙, ๑๔๑ และ ๑๖๑ (ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ) หมวดที่ ๕ ข้อที่ ๒๐๐, ๒๐๑, ๒๔๘ และ ๒๗๖ (ว่าด้วยฝ่ายบริหาร) หมวดที่ ๖ ข้อที่ ๒๙๓, ๒๙๔, ๓๐๕, ๓๑๔ และ ๓๒๐ (ว่าด้วยศาล) หมวดที่ ๑๑ ข้อที่ ๔๑๐-๔๓๒ (ว่าด้วยข้อกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน) และหมวดที่ ๑๒ ข้อที่ ๔๓๖ (ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw) หลังจากนั้นจึงนำเอาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้นให้ประชาชนผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดทำการลงประชามติ โดยจะต้องมีเสียงประชามติเห็นด้วยเกินกึ่งหนึ่งของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด จึงจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่บังคับได้ แต่หากเรื่องที่ทำกรแก้ไขนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่ใช่อยู่ในเงื่อนไขพิเศษข้างต้น เพียงแต่ได้รับความเห็นชอบเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาแห่งชาติเพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเพียงพอที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมแก้ไขใหม่^{๓๕} (ในกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติทั่วไปไม่ต้องผ่านการออกเสียงประชามติจากประชาชน)

^{๓๕}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๓๖ : (a) If it is necessary to amend the provisions of Sections 1 to 48 in Chapter I, Sections 49 to 56 in Chapter II, Sections 59 and 60 in Chapter III, Sections 74, 109, 141 and 161 in Chapter IV, Sections 200, 201, 248 and 276 in Chapter V, Sections 293, 294, 305, 314 and 320 in Chapter VI, Sections 410 to 432 in Chapter XI and Sections 436 in Chapter XII of this Constitution, it shall be amended with the prior approval of more than seventy-five percent of all the representatives of the Pyidaungsu Hluttaw, after which in a nation-wide referendum only with the votes of more than half of those who are eligible to vote. (b) Provisions other than those mentioned in Sub-Section (a) shall be amended only by a vote of more than seventy-five percent of all the representatives of the Pyidaungsu Hluttaw.



๒.๒.๕ สถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์

๑) ฝ่ายบริหาร (Executive) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร^{๓๖} (ไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาร์ โดยคณะรัฐบาลจะต้องประกอบไปด้วยประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice-President) รัฐมนตรีแห่งสหภาพ (Ministers of the Union) และอัยการสูงสุดแห่งสหภาพ (The Attorney General of the Union)^{๓๗} มีวาระคราวละ ๕ ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี นอกจากนี้ประธานาธิบดียังมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีแห่งสหภาพเมียนมาร์ สามารถทำการโยกย้ายปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรี และสามารถกำหนดจำนวนรัฐมนตรีแห่งสหภาพเมียนมาร์ พร้อมทั้งสามารถที่จะเพิ่มหรือลดตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๓๘} ซึ่งรัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาร์มีหน้าที่หลักในการบริหารและพัฒนาสหภาพเมียนมาร์ให้มีความมั่นคงและมีความทันสมัย เพื่อให้สามารถแข่งขันกับรัฐต่างประเทศได้ หากประธานาธิบดีไม่สามารถบริหารกิจการแห่งสหภาพได้ตามเป้าประสงค์เช่นว่า ประธานาธิบดีจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแห่งชาติ^{๓๙}

^{๓๖}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑๖ : The Head of the Union and the Head of Executive of the Union is the President.

^{๓๗}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๐ : The Union Government shall comprise the following persons : (a) The President; (b) Vice-Presidents; (c) Ministers of the Union; (d) The Attorney General of the Union.

^{๓๘}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๒

^{๓๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๓ คำว่า “ประธานาธิบดีจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา” หมายถึง การบริหารกิจการของรัฐโดยนโยบายของประธานาธิบดี จะต้องกระทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากประธานาธิบดีทำการบริหารกิจการต่างๆภายในรัฐใดซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาจถูกสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติตั้งข้อกล่าวหาฐานบริหารรัฐใดซึ่งประสิทธิภาพเพื่อให้มีการอิมพีชเมนต์ประธานาธิบดีได้ แต่รัฐสภาแห่งชาติไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารงานของประธานาธิบดี





๒) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ

ให้การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw) ซึ่งประกอบด้วยสภาสองสภา^{๔๐} โดยมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น ๖๖๔ คน แบ่งเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร (the Pyithu Hluttaw) จำนวน ๔๔๐ คน และสมาชิกของสภาชนชาติ (the Amyotha Hluttaw) อีกจำนวน ๒๒๔ คน โดยจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาดังกล่าวนี้ มีที่มาของการเข้าเป็นสมาชิกแยกได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (สมาชิกส่วนนี้ต้องเป็นพลเรือน) และส่วนที่มาจาก การเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defence Services) ซึ่งบุคคลที่จะถูกเสนอชื่อได้จะต้องเป็นคนของฝ่ายกองทัพเท่านั้น (สมาชิกส่วนนี้ต้องเป็นทหาร)^{๔๑} โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๓๐ คน และมาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๑๐ คน ส่วนสมาชิกแห่งสภาชนชาติที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่มีภูมิลำเนาในภาค (Region) หรือรัฐต่าง ๆ (State) จำนวนทั้งสิ้น ๑๖๘ คน ซึ่งมีที่ มาจากการเลือกตั้งในส่วนของภาค (Region) ทั้งหมด ๗ ภาค ภาคละ ๑๒ คนและในส่วนของรัฐ (State) ทั้งหมด ๗ รัฐ รัฐละ ๑๒ คน โดยจะต้องมีสมาชิกที่มาจากตัวแทนของเขตพื้นที่ปกครองตนเองระดับภาค (Self-Administered Division) หรือตัวแทนของเขตพื้นที่ปกครองตนเอง

^{๔๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๗๔ : The Pyidaungsu Hluttaw comprises of the following two Hluttaws.

^{๔๑}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๗๔ (a) : the Pyithu Hluttaw formed with Hluttaw representatives elected on the basis of township as well as population and Hluttaw representatives being the Defence Services Personnel nominated by the Commander-in-Chief of the Defence Services.



ระดับพื้นที่ (Self-Administered Zone) รวมอยู่ด้วยคนหนึ่ง^{๔๒} ที่เหลือเป็นสมาชิกที่
มาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน ๕๖ คน เมื่อ
ทั้งสองสภามีจำนวนสมาชิกครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สภาทั้งสองนั้นจะถูกเรียกว่า
“รัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw)” โดยมีประธานรัฐสภาแห่งชาติ
(the Speaker of the Pyidaungsu Hluttaw) และรองประธานรัฐสภาแห่งชาติ (the Deputy
Speaker of the Pyidaungsu Hluttaw)^{๔๓} เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการของ
รัฐสภา ซึ่งการทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘
บัญญัติให้ประธานสภาชนชาติ (the Speaker of the Amyotha Hluttaw) ดำรงตำแหน่ง
ประธานรัฐสภาแห่งชาติ และให้รองประธานสภาชนชาติ (the Deputy Speaker of
the Amyotha Hluttaw) ดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภาแห่งชาติก่อนในช่วงแรก
โดยให้มีวาระแห่งการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลา ๓๐ เดือนนับแต่วันที่มีการประชุม
รัฐสภาในสมัยวาระแรก และเมื่อครบกำหนดวาระจึงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร
(the Speaker of the Pyithu Hluttaw) ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาแห่งชาติและให้
รองประธานสภาผู้แทนราษฎร (the Deputy Speaker of the Pyithu Hluttaw) ดำรงตำแหน่ง
รองประธานรัฐสภาแห่งชาติในช่วงระยะเวลาที่เหลืออีก ๓๐ เดือนต่อไป^{๔๔}

๓) ฝ่ายตุลาการ (Judiciary) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี
การแบ่งประเภทของศาลออกเป็น ๓ ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาล
รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ ซึ่งแต่ละศาลมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

^{๔๒}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๑๔๑ (a) : 168 Amyotha Hluttaw representatives
elected in an equal number of 12 representatives from each Region or State inclusive of
relevant Union territories and including one representative from each Self-Administered Division
or Self-Administered Zone.

^{๔๓}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๗๕

^{๔๔}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๗๖ (a)





(๑) ศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมแบ่งสายงานในการพิจารณาคดีออกเป็นสามลำดับชั้น ได้แก่

ก) ศาลสูงสุดแห่งสหภาพ (Supreme Court of the Union)^{๕๕} ศาลสูงสุดแห่งสหภาพเป็นศาลสูงสุดในสหภาพเมียนมาร์ เว้นเฉพาะคดีอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพและศาลทหาร^{๕๖} องค์คณะผู้พิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหภาพประกอบด้วยผู้พิพากษา (Justice) ไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาจะต้องประกอบไปด้วยผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า ๗ คน^{๕๗} โดยมีประธานผู้พิพากษาแห่งสหภาพ (the Chief Justice of the Union)^{๕๘} เป็นประมุขของศาลสูงสุดแห่งสหภาพ โดยบรรดาคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหภาพให้ถือเป็นที่สุด^{๕๙}

^{๕๕}ศาลสูงสุดแห่งสหภาพเปรียบเสมือนกับศาลฎีกาในประเทศไทย

^{๕๖}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๕๔ : In the Union, there shall be a Supreme Court of the Union. Without affecting the powers of the Constitutional Tribunal and the Courts-Martial, the Supreme Court of the Union is the highest Court of the Union.

^{๕๗}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๕๔ (b) : Judges of the Supreme Court of the Union including the Chief Justice of the Union may be appointed in the Supreme Court from a minimum of seven and a maximum of 11 in number.

^{๕๘}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๕๔ (a) : The Head of the Supreme Court of the Union shall be called the Chief Justice of the Union. ตำแหน่งประธานผู้พิพากษาแห่งสหภาพจะถูกเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ แต่ทั้งนี้รัฐสภาแห่งชาติจะไม่มีสิทธิปฏิเสธบุคคลที่ถูกเสนอชื่อมาจากประธานาธิบดี ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธานผู้พิพากษาแห่งสหภาพ หรือผู้พิพากษาแห่งศาลสูงสุดแห่งสหภาพ เว้นแต่บุคคลผู้นั้นจะขาดซึ่งคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนกระทั่งอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์

^{๕๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๕๕ (c) : The judgments of the Supreme Court of the Union are final and conclusive and have no right of appeal.



ข) ศาลสูงแห่งภาค (High Courts of the Region) และศาลสูงแห่งรัฐ (High Courts of the State)^{๕๐} รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในภาคแต่ละภาค และในรัฐแต่ละรัฐจะต้องมีศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐ^{๕๑} เพื่อพิจารณาคดีในข้ออุทธรณ์หรือเรื่องพิเศษอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในศาลสูงแห่งภาค หรือศาลสูงแห่งรัฐจะต้องมีองค์คณะจำนวนด้วยกันอย่างน้อย ๓ คน แต่ทั้งนี้จะมีองค์คณะได้สูงสุดไม่เกิน ๗ คน^{๕๒} โดยให้ประมุขแห่งศาลสูงแห่งภาค และศาลสูงแห่งรัฐมีชื่อเรียกว่า “ประธานผู้พิพากษาศาลสูงแห่งภาค (the Chief Justice of the High Court of the Region)” และ “ประธานผู้พิพากษาศาลสูงแห่งรัฐ (the Chief Justice of the High Court of the State)” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี พร้อมทั้งแต่งตั้งผู้พิพากษาประจำศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐโดยได้รับความเห็นชอบและยินยอมของสภาแห่งภาคและสภาแห่งรัฐ^{๕๓} และดำรงตำแหน่งได้จนกระทั่งอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์

ค) ศาลแขวง (District Courts) และศาลเมือง (Township Courts)^{๕๔} รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในแต่ละภาคและแต่ละรัฐ จะต้องมีศาลแขวง และศาลเมืองตั้งอยู่ในภาคและรัฐเหล่านั้น โดยศาลทั้งสองประเภทนี้ขึ้นตรงต่อศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐทั้งนี้ตามภูมิลำเนาที่ศาลแขวงและศาลเมืองนั้นตั้งอยู่^{๕๕} การก่อตั้งศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษา การแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษา ตลอดจนถึงอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้พิพากษาศาลแขวงและศาลเมืองให้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของศาลสูงสุดแห่งสหภาพ ศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้^{๕๖}

^{๕๐} ศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐเปรียบเสมือนกับศาลอุทธรณ์ในประเทศไทย

^{๕๑} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๐๕ : There is the High Court of the Region in the Region and the High Court of the State in the State.

^{๕๒} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๐๘ (a) (ii)

^{๕๓} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๐๘ (b) (iv)

^{๕๔} ศาลแขวงและศาลเมืองเปรียบเสมือนกับศาลชั้นต้นในประเทศไทย

^{๕๕} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๑๔ : The following levels of Courts are under the supervision of the High Court of the Region or State : (a) if there is no Self-Administered Areas in the Region or State : (i) District Courts; (ii) Township Courts.

^{๕๖} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๑๘





ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า เมื่อในภาคและรัฐนั้นๆ มีเขตพื้นที่ปกครองตนเองตั้งอยู่ ให้มีการจัดตั้งศาลแห่งเขตการปกครองตนเองขึ้น โดยในเขตพื้นที่ปกครองตนเองระดับภาค ให้มีการจัดตั้งศาลแห่งเขตการปกครองตนเองระดับภาค (Courts of the Self-Administered Division) และศาลเมือง และในเขตการปกครองตนเองระดับพื้นที่ ให้มีการจัดตั้งศาลแห่งเขตการปกครองตนเองระดับพื้นที่ (Courts of the Self-Administered Zone) และศาลเมืองขึ้นในเขตพื้นที่ปกครองตนเอง^{๕๗}

(๒) ศาลทหาร (Courts Martial) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตั้งศาลทหาร ซึ่งมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับบุคคลในกองทัพ^{๕๘}

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ (Constitutional Tribunal of the Union)

๑) เขตอำนาจในการพิจารณาคดี รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การพิจารณาคดีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(ข) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภาแห่งชาติ สภาแห่งภาค สภาแห่งรัฐ และข้อบัญญัติแห่งเขตปกครองตนเองระดับภาค และข้อบัญญัติแห่งเขตปกครองตนเองระดับพื้นที่

(ค) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกมาโดยฝ่ายบริหารของสหภาพเมียนมาร์ ฝ่ายบริหารของภาค ฝ่ายบริหารของรัฐ และฝ่ายบริหารของเขตปกครองตนเอง^{๕๙}

^{๕๗} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๑๔ (b)

^{๕๘} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๑๙

^{๕๙} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๒



(ง) พิจารณาข้อขัดแย้งในเรื่องของอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างสหภาพและภาค ระหว่างสหภาพและรัฐ ระหว่างภาคและรัฐ ระหว่างภาคด้วยกัน ระหว่างรัฐด้วยกัน ระหว่างภาคหรือรัฐต่อเขตปกครองตนเอง และระหว่างเขตปกครองตนเองด้วยกัน^{๖๐}

(จ) พิจารณาข้อขัดแย้งในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของสหภาพ ของภาค ของรัฐ ของเขตปกครองตนเอง ตามที่กฎหมายแห่งสหภาพ กฎหมายแห่งภาค กฎหมายแห่งรัฐ และกฎหมายแห่งเขตปกครองตนเองออกมาใช้บังคับ^{๖๑}

(ฉ) ตรวจสอบและพิจารณาในเรื่องของนโยบายแห่งสหภาพที่ประกาศออกมาโดยประธานาธิบดี

๒) องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพมีองค์คณะจำนวนทั้งสิ้น ๙ คน^{๖๒} ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกจากประธานาธิบดีจำนวน ๓ คน จากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓ คน และจากสภาชนชาติอีกจำนวน ๓ คน โดยหนึ่งคนในจำนวนองค์คณะทั้งหมด ดำรงตำแหน่งประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ โดยได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๖๓} คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพให้ถือว่าเป็นที่สุด^{๖๔}

^{๖๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๒ (d)

^{๖๑}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๒ (e)

^{๖๒}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๐ : The Constitutional Tribunal of the Union shall be formed with nine members including the Chairperson.

^{๖๓}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๑

^{๖๔}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๔ : The resolution of the Constitutional Tribunal of the Union shall be final and conclusive.





๓) วาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ มีวาระในการดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี ในกรณีที่วาระของการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยังคงรักษาการในตำแหน่งต่อไปจนกว่าประธานาธิบดีจะมีการแต่งตั้งบุคคลเข้ามารับตำแหน่งใหม่^{๖๕}

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามไม่ให้มีการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพต่อเนื่องหรือว่างเว้นกันแต่อย่างใด ดังนั้น หากประธานาธิบดีเห็นว่าองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพบางบุคคลหรือทั้งองค์คณะ ยังคงมีประสิทธิภาพที่จะดำเนินงานต่อไปได้ ประธานาธิบดีก็สามารถเสนอชื่อองค์คณะต่อรัฐสภาแห่งชาติเพื่อให้ความยินยอมในการแต่งตั้งองค์คณะเดิมให้ดำรงตำแหน่งในวาระต่อไปก็ได้

๔) การยื่นเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

แห่งสหภาพ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพทำการตีความ ให้ความเห็น ตลอดจนการมีคำวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ได้ ๒ วิธี ด้วยกัน กล่าวคือ

ก) การยื่นโดยตรง กล่าวคือ บุคคลดังต่อไปนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพได้โดยตรง ได้แก่ (ก) ประธานาธิบดี (ข) ประธานรัฐสภาแห่งชาติยื่นในนามรัฐสภาแห่งชาติ (ค) ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นในนามสภาผู้แทนราษฎร (ง) ประธานสภาชนชาติยื่นในนามสภาชนชาติ (จ) ประธานผู้พิพากษาของสหภาพ (ฉ) ประธานคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหภาพ^{๖๖}

^{๖๕}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๓๕

^{๖๖}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๕



ข้อสังเกต คำว่า “ประธานผู้พิพากษาของสหภาพ” หมายถึง บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานผู้พิพากษาในศาลประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสหภาพเมียนมาร์

ข) การยื่นโดยอ้อม กล่าวคือ การกำหนดให้บุคคลจะต้องยื่นคำร้องผ่านบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ ซึ่งบุคคลที่สามารถยื่นคำร้องได้โดยอ้อม ได้แก่ (ก) มุขมนตรีแห่งภาคหรือรัฐ (the Chief Minister of the Region or State) (ข) ประธานสภาแห่งภาคหรือสภาแห่งรัฐ (the Speaker of the Region or State Hluttaw) หรือ (ค) ประธานผู้นำเขตปกครองตนเองระดับภาค หรือประธานผู้นำเขตปกครองตนเองระดับพื้นที่ (the Chairperson of the Self-Administered Division Leading Body or the Self-Administered Zone Leading Body) หรือ (ง) สมาชิกตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาชนชาติจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา^{๖๗}

๒.๒.๖ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง

๑) ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
มีดังต่อไปนี้

(๑) หากประธานาธิบดีจะทำการแต่งตั้งหรือโยกย้ายปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งสหภาพ หรือจะเพิ่มหรือลดตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๖๘}

^{๖๗} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๒๖

^{๖๘} รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๒ : The President, with the approval of the Pyidaungsu Hluttaw, may : (a) designate the Ministries of the Union Government as necessary, and may make changes and additions to the ministries; (b) designate the number of the Union Ministers as necessary, and may increase or decrease the number.





(๒) หากประธานาธิบดีจะประกาศสร้างสัมพันธไมตรี หรือยกเลิกสัมพันธไมตรีทางการทูตกับรัฐต่างประเทศ จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๖๙}

(๓) หากประธานาธิบดีจะประกาศให้สหภาพเข้าเป็นสมาชิก ให้สัตยาบัน หรือบอกล้างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนของพรมแดน หรือความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๐}

(๔) หากประธานาธิบดีจะทำการประกาศภาวะสงคราม ร่วมกับสภากลาโหมและความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อทำการปกป้องกันการรุกรานสหภาพ จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๑}

(๕) ประธานาธิบดีจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแห่งชาติ โดยรัฐบาลแห่งสหภาพซึ่งนำโดยประธานาธิบดีจะต้องทำการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแห่งชาติ พร้อมกับจะต้องเสนอแผนงานตามที่ได้มีการแถลงนโยบายไว้ และดำเนินการตามแผนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งนโยบายที่ว่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๒}

(๖) รัฐบาลแห่งสหภาพซึ่งนำโดยประธานาธิบดีจะต้องจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อเสนอต่อรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๓}

^{๖๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๖

^{๗๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๙

^{๗๑}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๑๓ (b)

^{๗๒}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๒๐

^{๗๓}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๒๑



(๗) ประธานาธิบดีจะต้องส่งสาส์นไปยังรัฐสภาแห่งชาติเมื่อมีสมัยประชุม หรือเมื่อจะมีการจัดประชุมนโยบายและเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วไปของสหภาพ^{๗๔}

(๘) ประธานรัฐสภาแห่งชาติสามารถทำการถอดถอนประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ โดยใช้กระบวนการของการอิมพีชเมนต์^{๗๕}

๒) ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(๑) ประธานาธิบดีสามารถประกาศเรียกให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาแห่งชาติในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประชุมรัฐสภาแห่งชาติในสมัยวิสามัญได้ ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วน^{๗๖}

(๒) ประธานาธิบดีสามารถออกการประกาศให้ใช้รัฐกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินในระหว่างที่มีการพักระหว่างการประชุมของรัฐสภาแห่งชาติได้^{๗๗}

^{๗๔}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๑๐

^{๗๕}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๗๑ (f)

^{๗๖}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๑๑ : The President may intimate the Speaker of the Pyidaungsu Hluttaw to summon an emergency or special session of the Pyidaungsu Hluttaw, if necessary.

^{๗๗}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๑๒ (a) : Except Union budget matters, the President shall have the right to promulgate an ordinance for administrative matters that need immediate action during the interval between sessions of the Pyidaungsu Hluttaw.





(๓) ประธานาธิบดีไม่ต้องตอบคำถามในเรื่องของการดำเนินการบริหารรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ต่อรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๘}

๓) ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

(๑) ตำแหน่งประธานผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหภาพจะถูกเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๗๙} แต่ทั้งนี้รัฐสภาแห่งชาติจะไม่มีสิทธิปฏิเสธบุคคลที่ถูกเสนอชื่อมาจากประธานาธิบดีไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธานผู้พิพากษาแห่งสหภาพ หรือผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหภาพ เว้นแต่บุคคลผู้นั้นจะขาดซึ่งคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด^{๘๐}

(๒) ประธานาธิบดีเป็นผู้ทำการแต่งตั้งผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐ และองค์คณะผู้พิพากษาของศาลสูงแห่งภาคและศาลสูงแห่งรัฐ โดยความเห็นชอบของสภาแห่งภาคและสภาแห่งรัฐ^{๘๑}

^{๗๘}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๑๕

^{๗๙}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๔๙ (c) (i) : The President shall submit the nomination of the person suitable to be appointed as the Chief Justice of the Union to the Pyidaungsu Hluttaw and seek its approval.

^{๘๐}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๔๙ (c) (ii) : The Pyidaungsu Hluttaw shall have no right to refuse the person nominated by the President for the appointment of Chief Justice of the Union and Judges of the Supreme Court of the Union unless it can clearly be proved that the persons do not meet the qualifications for the post prescribed in Section 301.

^{๘๑}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๓๐๘ (b) (iv) : The President shall appoint persons approved by the Region or State Hluttaw as the Chief Justice of the High Court of the Region or State concerned and Judges of the High Court of the Region or State concerned.



(๓) ประธานาธิบดีและรัฐสภาแห่งชาติมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพได้อย่างละ ๓ คน โดยองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพจะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ

๒.๒.๗ เงื่อนไขการบริหารรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

(Provisions on State of Emergency)

๑) เงื่อนไขของการเข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขของการเข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ดังนี้

(๑) เมื่อเกิดสถานการณ์ความแตกแยกภายในสหภาพหรือเกิดความแตกแยกของกลุ่มชาติพันธุ์

(๒) เมื่อเกิดสถานการณ์ที่อาจจะทำให้เกิดการล่มสลายของอำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์^{๔๒} หรือเมื่อเกิดการจลาจลโดยใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) เมื่อการบริหารรัฐในส่วนของภาค ส่วนของรัฐ ส่วนของเขตพื้นที่ปกครองตนเองไม่สามารถดำเนินการบริหารไปได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

^{๔๒}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๑๗ : If there arises or if there is sufficient reason for a state of emergency to arise that may disintegrate the Union or disintegrate national solidarity or that may cause the loss of sovereignty, due to acts or attempts to take over the sovereignty of the Union by insurgency, violence and wrongful forcible means, the President may, after co-ordinating with the National Defence and Security Council, promulgate an ordinance and declare a state of emergency. In the said ordinance, it shall be stated that the area where the state of emergency in operation is the entire Nation and the specified duration is one year from the day of promulgation.





๒) ผู้ประกาศให้เข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีร่วมกับคณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (the National Defence and Security Council) ของฝ่ายกองทัพ ทำการประกาศเพื่อให้สหภาพเมียนมาร์เข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน^{๓๓} โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ

๓) ระยะเวลาของการเข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มีระยะเวลาอยู่ได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีคณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์ ภายใต้นามของประธานาธิบดีในช่วงระยะเวลานั้น^{๓๔}

๔) ผลของการประกาศให้เข้าสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีจะต้องทำการถ่ายโอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของสหภาพเมียนมาร์ให้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defence Services) และให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของทุก ๆ สมาชิกในสหภาพเมียนมาร์และของผู้นำแห่งเขตพื้นที่ปกครองตนเองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสหภาพเมียนมาร์ต้องระงับลงชั่วคราวนับแต่วันที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน^{๓๕} เว้นไว้แต่อำนาจ

^{๓๓}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๑๐ : If the President learns that or if the respective local administrative body submits that the administrative functions cannot be carried out in accord with the Constitution in a Region or a State or a Union territory or a Self-Administered Area, he may, after coordinating with the National Defence and Security Council, promulgate an ordinance and declare a state of emergency.

^{๓๔}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๓๑ : The National Defence and Security Council shall exercise the sovereign power in the name of the President.

^{๓๕}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๑๘ (a)



ของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีที่ไม่ให้ถือว่าระงับลงชั่วคราว โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อทำการบริหารสหภาพเมียนมาร์ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ^{๔๖}

๕) คณะผู้บริหารของคณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะผู้บริหารของคณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ (๑) ประธานาธิบดี (President) (๒) รองประธานาธิบดี (Vice-President) (๓) รองประธานาธิบดี (Vice-President) (๔) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (the Speaker of Pyithu Hluttaw) (๕) ประธานสภาชนชาติ (the Speaker of Amyotha Hluttaw) (๖) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defence Services) (๗) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด (Deputy Commander-in-Chief of the Defence Services) (๘) รัฐมนตรีกลาโหม (Minister of Defence) (๙) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs) (๑๐) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Home Affairs) (๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการชายแดน (Minister for Border Affairs)^{๔๗}

^{๔๖}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๔๑๘ (b)

^{๔๗}รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๐๐๘ ข้อที่ ๒๐๑





๓. วิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีการจัดทำตั้งแต่ยุคสมัยของการปกครองโดยรัฐบาลทหาร ทำให้บทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญจึงมีความหลากหลายและผสมผสานกันระหว่างฐานอำนาจเดิมซึ่งเป็นของฝ่ายกองทัพและแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเอกลักษณ์เฉพาะที่ไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมาร์ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ดังนี้

๓.๑ หมวดที่ ๑ ว่าด้วยหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อที่ ๖ (f) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กองทัพเมียนมาร์จะต้องมีบทบาทในทางการเมือง และมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐ”

บทบัญญัติในเรื่องนี้มีที่มาจากหลักการที่ถูกกำหนดไว้ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติในข้อที่ ๖ ซึ่งเกิดจากฝ่ายกองทัพ ที่สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการสงวนไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองและการปกครองให้กับ “ฝ่ายกองทัพ” นอกจากนี้ จะพบว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในหมวดแรกของรัฐธรรมนูญ “ว่าด้วยหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ (Basic Principle of the Union)” ซึ่งหากจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดแรกนี้ จะต้องมีส่วนหนึ่งของรัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw) ให้ความยินยอมมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หลังจากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ทำการแก้ไขเพิ่มเติมไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยจะต้องมีเสียงประชามติเห็นด้วยเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดจึงจะสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมแก้ไขนั้นได้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง

ฝ่ายกองทัพได้วางอุสรรคในเรื่องของการปรับเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมืองและการปกครอง และพยายามจะดำรงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่จะสงวนอำนาจให้กับฝ่ายกองทัพ ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีการบัญญัติไว้ว่า “กองทัพเมียนมาร์จะต้องมีบทบาทในทางการเมือง และมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐ” ฉะนั้นไม่ว่ารัฐบาลพลเรือนโดยการนำของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐจะมีนโยบายทางด้านการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามแนวทางแห่งระบอบ



ประชาธิปไตยมากเพียงใดก็ตาม สุดท้ายฝ่ายกองทัพก็ยังคงมีบทบาทที่สูงยิ่งกว่า อยู่เช่นเดิม เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในข้อ ๖ (f) ที่บัญญัติไว้ในหลักการพื้นฐาน แห่งรัฐจึงเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางมิให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มีภาพลักษณ์ อันเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง และเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วก็พบว่าในเนื้อหา ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงว่าให้สหภาพเมียนมาร์มีการ ปกครองในระบอบใด ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าเป็นความแตกต่างที่สำคัญเมื่อทำการ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆในโลก ต่างก็มีบทบัญญัติในเรื่องของระบอบการปกครอง โดยกำหนดระบอบการปกครองไว้ใน รัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ทำการกำหนดระบอบการปกครองของประเทศไว้ในมาตรา ๒ ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ผู้เขียนยังเห็นต่อไปว่า สมัชชาแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบในการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีธงแนวทางไว้ก่อนหน้าแล้วว่าอย่างไรเสีย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ยังคงจะต้องสงวนอำนาจไว้ให้แก่ฝ่ายกองทัพ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องปกปิดรูปแบบการปกครองที่แท้จริงไว้ โดยมีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าจะให้สหภาพ เมียนมาร์มีการปกครองในรูปแบบใด อันเป็นนัยสำคัญที่อาจส่งผลทำให้ภาพลักษณ์ แห่งสหภาพเมียนมาร์ถูกมองจากประชาคมโลกในแง่ลบ (Negative) ได้

๓.๒ หมวดที่ ๔ ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อที่ ๑๐๙ (b) ที่บัญญัติให้ “ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแห่งกองทัพเมียนมาร์สามารถเสนอชื่อบุคคลของฝ่ายกองทัพ เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (the Pyithu Hluttaw) ได้จำนวน ๑๑๐ คน จากจำนวนทั้งสิ้น ๔๔๐ คน” และในข้อที่ ๑๔๑ (b) ที่บัญญัติให้ “ผู้บัญชาการทหาร สูงสุดแห่งกองทัพเมียนมาร์สามารถเสนอชื่อบุคคลของฝ่ายกองทัพเพื่อเข้าไปดำรง ตำแหน่งสมาชิกสภาชนชาติ (the Amyotha Hluttaw) ได้จำนวน ๕๖ คน จากจำนวน ทั้งหมด ๒๒๔ คน”





จากบทบัญญัติในข้อที่ ๑๐๙ (b) และข้อที่ ๑๔๑ (b) ทำให้สมาชิกของทั้งสองสภามีคนของฝ่ายกองทัพรวมอยู่ด้วยในอัตราส่วน ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ทำให้เห็นได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่มาจากบทบัญญัติในข้อ ๖ (f) ที่ว่า “กองทัพเมียนมาร์จะต้องมีบทบาทในทางการเมืองและมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐ” ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คนของฝ่ายกองทัพสามารถเข้าเป็นสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติได้นั้น เท่ากับว่าเป็นการสนับสนุนให้ฝ่ายกองทัพยังคงมีบทบาทสำคัญยิ่งในทางการเมืองและมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐ

๑) บทบัญญัติข้อที่ ๖๐ (b) ที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดจำนวนทั้งสิ้น ๑๖๖ คน เป็นคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (the Presidential Electoral College) โดยสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติในส่วนของฝ่ายกองทัพมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีได้คนหนึ่ง ในส่วนนี้จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติสนับสนุนให้ฝ่ายกองทัพยังคงมีบทบาทในการกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำและประมุขของรัฐ ซึ่งนั่นเท่ากับว่าเป็นการนำเอาบทบัญญัติในข้อ ๖ (f) ในส่วนที่ว่าฝ่ายกองทัพจะต้องมีบทบาทในการเป็นผู้นำรัฐมาทำให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยใช้คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเช่นนั้น

๒) บทบัญญัติข้อที่ ๔๓๖ ที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถ้าจะทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขพิเศษ^{๔๔}จะต้องมีสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติ (the Pyidaungsu Hluttaw) ให้ความยินยอมมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี

^{๔๔}ดูรายละเอียดในหัวข้อ ๒.๒.๔ จากบทความนี้



เงื่อนไขพิเศษเช่นว่านั้นได้ ซึ่งหากสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายกองทัพ ไม่ให้ความร่วมมือโดยการให้ความยินยอมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเงื่อนไขพิเศษ **การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย** เหตุเพราะคะแนนเสียงในการให้ความยินยอมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ หากฝ่ายกองทัพไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สามารถมีคำสั่งไปยังสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติที่มาจากกองทัพเพื่อไม่ให้ร่วมในการให้ความยินยอมได้ ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าบทบัญญัติข้อ ๖ (f) ต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นอันตรายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายกองทัพในทางการเมืองและการเป็นผู้นำแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๓.๓ หมวดที่ ๑๑ ข้อที่ ๔๑๘ (a) ว่าด้วยเงื่อนไขการบริหารรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นภายในสหภาพเมียนมาร์ (ผู้ประกาศคือ ฝ่ายกองทัพโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดร่วมกับประธานาธิบดี) ประธานาธิบดีจะต้องทำการโอนถ่ายอำนาจไม่ว่าจะเป็นในส่วน of อำนาจแห่งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการของสหภาพเมียนมาร์ทั้งหมดให้แก่ “คณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (the National Defence and Security Council)” ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defence Services) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารสหภาพเมียนมาร์ภายใต้นามของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ซึ่งในการนี้ได้ส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหารสหภาพเมียนมาร์โดยรัฐบาลพลเรือน และอำนาจของผู้นำแห่งเขตพื้นที่ปกครองตนเองในพื้นที่ต่างๆจะต้องระงับลงชั่วคราวนับแต่วันที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามข้อที่ ๔๑๘ (a) ในขณะเดียวกัน คณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติสามารถบริหารสหภาพเมียนมาร์ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้นานถึง ๑ ปี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องถือว่าเป็นการเข้ายึดอำนาจอธิปไตยแห่งสหภาพเมียนมาร์ที่มาจากประชาชนไปโดยปริยาย ซึ่งไม่มีแนวปฏิบัติเช่นนี้ในประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย





จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้เช่นนี้ ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ฝ่ายกองทัพยังคงไม่ไว้วางใจในระบบการเมือง การปกครองและการบริหารสหภาพเมียนมาร์ภายใต้การนำของรัฐบาลพลเรือนอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติเงื่อนไขในการให้อำนาจไว้กับฝ่ายกองทัพในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีแนวทางเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติในข้อที่ ๔๑๘ (a) จึงเป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ภาพลักษณ์ของสหภาพเมียนมาร์ยังคงถูกตำหนิอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกับผู้ที่จะเข้าไปทำการค้าการลงทุนภายในสหภาพเมียนมาร์ ย่อมที่จะต้องนำเอาเหตุในเรื่องดังกล่าวมาคิดวิเคราะห์และตั้งเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจเพื่อเข้าไปลงทุนทำการค้าภายในสหภาพเมียนมาร์ เพราะไม้อาจจะอนุมานได้ว่าเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นแล้วจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องของผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่ได้ลงทุนไปมากนักเพียงใด ซึ่งปมปัญหาที่ว่านี้เป็นเรื่องสำคัญที่สหภาพเมียนมาร์จะต้องรับหาคำตอบและดำเนินการแก้ไข เพราะเมื่อสหภาพเมียนมาร์ต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สหภาพเมียนมาร์อาจจะกลายเป็นประเทศที่ไม่สามารถก้าวไปแข่งขันกับประเทศสมาชิกอื่นได้

๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุป

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นมาตั้งแต่ยุคสมัยของการปกครองโดยฝ่ายกองทัพ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่มีความผสมผสานของฐานอำนาจเดิมที่เป็นของฝ่ายกองทัพและแนวทางของระบอบประชาธิปไตยปะปนกันอยู่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างบริบูรณ์ เพราะฝ่ายกองทัพยังคงมีบทบาทที่สูงยิ่งในทางการเมืองและในการเป็นผู้นำรัฐ โดยการให้สมาชิกของฝ่ายกองทัพเข้าไปมีบทบาทในรัฐสภาแห่งชาติผ่านคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี ผ่านคณะผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และผ่านคณะป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ



(the National Defence and Security Council) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกซึมอำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายกองทัพมีบทบาททางการเมืองและการเป็นผู้นำรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้คำกล่าวของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ที่ได้กล่าวไว้ต่อหน้าประชาคมโลกจึงเป็นคำกล่าวที่ดูไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในสหภาพเมียนมาร์ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดคงต้องกล่าวว่า สหภาพเมียนมาร์กำลังอยู่ในขั้นพยายามที่จะก้าวเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแบบของสหภาพเมียนมาร์

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาถึงโครงสร้างของรัฐ และสถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากจะให้สาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์มีภาพลักษณ์ในรูปแบบที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างบริบูรณ์ รัฐสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและฝ่ายกองทัพคงต้องร่วมมือกันในการผ่อนปรนข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญในบางบทบัญญัติลง โดยเฉพาะในส่วนของอำนาจของฝ่ายกองทัพที่ไม่ควรให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและการเป็นผู้นำรัฐเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้นควรเพิ่มและให้ความสำคัญกับฝ่ายพลเรือนในการทำการปกครองและบริหารประเทศ และให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในทางการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะในการเลือกตั้งบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ควรทำการแก้ไขให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแบบโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี ทั้งนี้เพื่อให้เสียงของประชาชนแห่งสหภาพเมียนมาร์เป็นเสียงที่มีพลังอำนาจอย่างแท้จริง ดังเช่นการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรืออินโดนีเซีย นอกจากนี้ควรลดสัดส่วนในเรื่องของจำนวนสมาชิกแห่งรัฐสภาแห่งชาติที่จะให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเงื่อนไขพิเศษให้มีสัดส่วนที่น้อยลงกว่าที่ได้กำหนดไว้ในปัจจุบัน เพราะมีเช่นนั้นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเงื่อนไขพิเศษจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ และเรื่องสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่งนั้นคือ ควรยกเลิกมิให้คณะป้องกันและรักษาความ





มั่นคงแห่งชาติ (the National Defence and Security Council) เข้ามามีบทบาทในการบริหารสหภาพในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะการให้ฝ่ายกองทัพเข้ามาบริหารสหภาพได้โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เท่ากับว่ากฎหมายยินยอมให้ฝ่ายกองทัพอยู่เหนือเสียงเลือกตั้งและอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน เหมือนกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยอ้างว่า ฝ่ายกองทัพสามารถเข้ากุมอำนาจรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง หากสหภาพเมียนมาร์สามารถปรับเปลี่ยนทุกสิ่งอย่างที่กล่าวไว้นี้ได้ ย่อมส่งผลทำให้สหภาพเมียนมาร์เกิดเสถียรภาพความมั่นคงทั้งทางการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต เมื่อนั้นสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ย่อมได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

พรพิมล ตรีโชติ. **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการเป็นประชาชาติไทยและการเมืองสมัยใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

กฎหมาย

Constitution of The Republic of the Union of Myanmar 2008

วิทยานิพนธ์

จิตติวุฒิ ถืทอง. **การเมืองอัตลักษณ์พม่า กรณีชนชาติไทยใหญ่. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.**

เอกสารอื่น

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. “คอลัมน์ ต่างประเทศ”. ฉบับวันพุธที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.
หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. “การเมืองสีเทา”. ฉบับวันอาทิตย์ที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕.
หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. “คอลัมน์ สถานการณ์โลก”. ฉบับวันอาทิตย์ที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖.

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ. ฉบับวันอังคารที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.

สื่อออนไลน์

www.lib.ru.ac.th

<http://prachatai.com>

<http://www.thairath.co.th/content/oversea/294601>

<http://th.wikipedia.org/wiki/>





ปัญหาการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญ ต่อการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพ : กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕

อานนท์ มาเม้า *

๑. บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกออกแบบให้มี
อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพด้วย โดยเฉพาะ

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร
มหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมาย
มหาชนและภาควิชากฎหมายแพ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



การตรวจสอบความชอบด้วยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การวินิจฉัยความชอบของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ว่าผลแห่งคดีจะปรากฏว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม แต่การลำดับเหตุผลและการเขียนคำพิพากษาย่อมส่งผลต่อการอธิบายแนวคิด ประชญา หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และผลที่เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่การดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ การให้ความหมาย ขอบเขต หรือข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการประสานแนวคิดหลักการของโครงสร้างสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นผลตามมาจากการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ผู้เขียนได้ศึกษา “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕ เรื่อง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่”^๑ พบว่า กรณีมีประเด็นให้ขบคิดเกี่ยวกับการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญต่อการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงเขียนบทความนี้เพื่อเสนอความคิดเห็น วิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะต่อการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยดังกล่าว

๒. คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๕ เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจากการที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของอาจารย์ประจำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ร่วมกันฟ้องสมาคมอาจารย์ อธิการบดี และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗ ก ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖, หน้า ๑ – ๑๘.



ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นคดีพิพาทกันในศาลปกครองกลาง กระบวนการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้เกิดจากการที่ศาลปกครองกลางส่งคำร้องพร้อมความเห็นโต้แย้งของอาจารย์ผู้ฟ้องคดีโดยผ่านช่องทางมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๒

ข้อเท็จจริงปรากฏให้เห็นว่า อาจารย์ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหลายมาตราว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ได้อ้างหลายมาตราของรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหา^๓ อีกทั้งยังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยนี้ว่าอาจารย์ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างประเด็นโต้แย้งหลายประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย^๔ แต่ท้ายที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๑ ในการที่ศาลจะไต่สวนบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

^๓ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗ ก ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖, หน้า ๒ – ๖.

^๔ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อโต้แย้งของอาจารย์ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้สรุปประเด็นไว้เป็นจำนวน ๖ ประเด็น โปรดดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗ ก ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖, หน้า ๘.





แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อาจารย์ผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองได้ยกประเด็นโต้แย้งมาแต่ประการใด^๕

ข้อที่ผู้เขียนสนใจนำเสนอให้เป็นข้อพิจารณา คือ การให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญบางมาตราที่แฝงอยู่ในคำวินิจฉัยฉบับนี้ นั่นคือ การวินิจฉัยต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ปรากฏในหน้า ๑๒ ของราชกิจจานุเบกษา ซึ่งประกาศคำวินิจฉัยนี้ ความว่า “...พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้...”

๓. ปัญหาและการวิเคราะห์

จากการให้เหตุผลในความดังกล่าวของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า กรณีมีปัญหาอยู่ ๒ ประเด็นเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพ ได้แก่ สถานะของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญ และนิติวิธีเกี่ยวกับการให้เหตุผล

๓.๑ สถานะของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นที่อาจารย์ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๕ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗ ก ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖, หน้า ๑๗.



มาตรา ๔ นั้น จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานะของมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า **“...มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้...”** โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลสำคัญว่าเป็นมาตราซึ่งอยู่ใน **“หมวด ๑ บททั่วไป”** และ **“มิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ”**

จากการให้เหตุผลดังกล่าว ย่อมเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียแล้วว่าไม่เป็นฐานทางกฎหมายที่จะให้บุคคลโต้แย้งเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ปัญหามีอยู่ว่า สถานะของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญนี้มีฐานะเป็นบทกฎหมายหรือเป็นแต่เพียงประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองทั่วไปที่ปราศจากค่าบังคับในทางกฎหมาย ต่อปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า “บทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป” ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๗ นั้น เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งใน “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ได้ประกาศการเป็น “กฎหมาย (สูงสุด)” ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดแจ้ง^๖ เพราะฉะนั้นบรรดาบทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายทั้งสิ้น^๗ เพราะฉะนั้นค่าบังคับของ “บททั่วไป”

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

^๗วิชฌุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, ๒๕๓๐) หน้า ๔๗.

อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นกฎหมาย แต่สภาพบังคับทางรัฐธรรมนูญ (constitutional sanction) จะมีผลเป็นอย่างไร จะนำไปอ้างฟ้องร้องต่อศาลได้หรือไม่ จะถูกตีความหรือถูกตรวจสอบโดยองค์กรใด ก็จะเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนไม่ขอกล่าวไว้ในที่นี้





(general provision) ในหมวด ๑ ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมาย ไม่ใช่เพียงแต่เป็น บทประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองที่ปราศจากค่าบังคับแต่ประการใด หากแต่มีผลใช้ บังคับโดยตรง (self – execution) แก่องค์กรของรัฐในฐานะกฎหมาย^๙

ข้อสังเกตในบททั่วไปมีอยู่ว่า บทบัญญัติในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงภาพกว้างหรือหลักการสำคัญ อันเป็นรากฐานของรัฐ เช่น มาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รับรอง หลักการว่าด้วยรูปของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร (kingdom) และที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state)^{๑๐} มาตรา ๒ รับรองหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democratic regime) และย้ารูปของรัฐที่เป็นราชอาณาจักร (kingdom)^{๑๑} มาตรา ๓ รับรอง หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) รวมถึงหลักนิติธรรม^{๑๒} ฯลฯ และบททั่วไปยังทำหน้าที่ วางกฎเกณฑ์การอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๗^{๑๓} อีกทั้ง

^๙วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘) หน้า ๒๐.

^{๑๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร อันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

^{๑๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

^{๑๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

^{๑๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข



บททั่วไปยังเชื่อมโยงร้อยเรียงกับบทบัญญัติในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย ยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๑๑ กล่าวถึงมาตรา ๖, มาตรา ๒๘๑ กล่าวถึงมาตรา ๑, มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง กล่าวถึงมาตรา ๑ และมาตรา ๒ โดยปริยาย, มาตรา ๒๖ – ๒๙ เชื่อมโยงกับถ้อยคำในมาตรา ๔ เป็นต้น แต่โดยสรุปแล้ว บทบัญญัติในบททั่วไปย่อมเป็นหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษรและมีค่าเป็นกฎหมายไม่ต่างอะไรจากบทบัญญัติในหมวดอื่นๆ ซึ่งต่างเป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญทั้งนั้น

อนึ่ง มาตรา ๒๑๑ ซึ่งเป็นฐานของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในคดีบัญญัติว่า “...ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ...ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย...” และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย ...ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ดังนั้น การที่อ้างว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงเท่ากับว่าเป็นการอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งนับว่าต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ในแง่ของการตีความตามตัวอักษรในมาตรา ๒๑๑ ซึ่งเป็นเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมถือได้ว่า การอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ อันจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาได้โดยมิขัดต่อตัวบทรัฐธรรมนูญ

แต่ความสำคัญไม่ใช่อยู่เพียงแค่การที่เราจะตีความตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญเท่านั้น การพิจารณาสถานะในทางเนื้อหาของมาตรา ๔ ซึ่งอยู่ในบททั่วไปก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า บทบัญญัติในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญมีค่าเป็นกฎหมาย แต่หากจะพิจารณาโดยเฉพาะเจาะจง





ต่อสถานะของมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญในรายละเอียดนั้น ก็จะพบประเด็นที่เคยมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะของมาตรา ๔ ว่าเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไร^{๑๓}

มาตรา ๔ กล่าวถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ในบทบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมาตรานี้ กลับพบว่ามุ่งพิจารณาเฉพาะคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ใน “บททั่วไป” เป็นสำคัญ ถึงกระนั้นเมื่อพิเคราะห์แก่นกลางของข้อถกเถียงก็จะพบคำตอบในท้ายที่สุดว่า มาตรา ๔ กล่าวถึง “สิทธิ” ซึ่งเป็นประโยชน์อันกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล^{๑๔} และเป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานของรัฐโดยมีผลต่อการกำหนดทิศทางของรัฐ ผูกพันต่อการกระทำของรัฐทั้งปวง และมีผลต่อการใช้และตีความกฎหมายทั้งหลายในรัฐ

จริงอยู่ที่ข้อเท็จจริงพบว่า อาจารย์ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร โดยมีลักษณะของการกล่าวอ้างอย่างลอยๆ ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ขัดต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ใน “บททั่วไป” ผู้เขียนเห็นว่าการกล่าวอ้างลักษณะนี้เป็นประเด็นในคำร้องที่ “เคลือบคลุม” จึงเป็น “คำโต้แย้งของคู่ความที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจไม่รับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

^{๑๓}โปรดดูข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๔๐ ใน อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ, บรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔) หน้า ๑๔๒ – ๑๔๗.

^{๑๔}เพ็งอ้าง. หน้า ๑๔๗.



แห่งราชอาณาจักรไทย แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปว่า บทบัญญัติในบททั่วไปนี้ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น ย่อมเป็นการมองข้ามสถานะของการเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของมาตรา ๔ และเป็นการมองข้ามการพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๑๑ อย่างลึกซึ้ง^{๑๕}

การตีความของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้จะเผชิญต่อปัญหาทันทีเมื่อกรณีเกิดข้อเท็จจริงที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอำนานิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” หรือ “เสรีภาพ” โดยชัดเจน และคู่ความในศาลแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุดังกล่าว โดยคู่ความกล่าวถึงข้อโต้แย้งที่ชัดเจนในเหตุผล แต่คู่ความกล่าวอ้างแต่เพียงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” หรือ “เสรีภาพ” ในมาตรา ๔ แต่เพียงมาตราเดียวเป็นฐาน โดยไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติที่อยู่ในมาตราอื่นนอกบททั่วไป ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นพ้องด้วยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพ แต่ถึงที่สุดแล้ว ด้วยการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนี้ ย่อมเท่ากับเป็นการปิดช่องในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปพิจารณาวินิจฉัย ทั้งที่เมื่อพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรของมาตรา ๒๑๑ ซึ่งเป็นฐานอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็นับได้ว่ากรณีต้องด้วยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

การให้เหตุผลทำนองนี้ยังก่อให้เกิดผลแปลกประหลาดสืบเนื่องตามมาอีก กล่าวคือ การอ้าง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ใน ๓ มาตรา

^{๑๕}ความย้อนแย้ง (irony) คือ ศาลรัฐธรรมนูญกลับใช้ “หลักนิติธรรม” ในมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งเป็นบททั่วไปเช่นกัน วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในคดีอื่นๆ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕, ๒๘ - ๒๙/๒๕๕๕, ๓๐/๒๕๕๕, ๔/๒๕๕๖





ได้แก่ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘^{๑๖} บุคคลที่จะอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็จะอ้างมาตรา ๔ ไม่ได้ หากแต่ต้องไปอ้างมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๒๘ แทน เพราะศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า มาตรา ๔ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริง เราจะเห็นได้ว่า คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่ปรากฏในมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ นั้น เป็นคำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคำซ้ำๆ กัน และก็ได้ขยายรายละเอียดหรือนิยามของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้เจาะจงในมาตราใดมาตราหนึ่ง

อีกทั้งการตีความว่ามาตรา ๔ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะโต้แย้งในทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ ยังทำให้สภาพบังคับของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

^{๑๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรงหากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้



ในมาตรา ๔ เป็น “หมัน” หรือ “ไร้สภาพความเป็นกฎหมาย” เฉพาะเจาะจงตรงมาตรา ๔ นั้น ในขณะที่เคยมีคดีที่ศาลปรับใช้ “หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” แล้ว ทั้งที่อ้างมาตรา ๔ ประกอบการวินิจฉัยและไม่ได้อ้างมาตราใดเลย กล่าวคือ

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๔๐/๒๕๕๔ : หรือซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อคดีสาวประเภทสองฟ้องเพิกถอนใบ ส.ด.ที่ระบุข้อความว่า “เป็นโรคจิตถาวร” ในคดีนี้ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าว **“เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”**^{๑๗} โดยศาลปกครองได้นำมาตรา ๔ มาใช้ร่วมกับมาตรา ๒๖ โดยไม่ได้อธิบายเพิ่มเติมว่ามาตรา ๔ นี้มีสถานะเป็นบททั่วไปอันไม่อาจนำมาได้แย้งทางกฎหมายได้แต่ประการใด และการที่ศาลปกครองกลางนำมาตรา ๒๖ มาใช้ร่วมกับมาตรา ๔ นี้ ศาลปกครองก็ไม่ได้ให้เหตุผลว่าล้าพังมาตรา ๔ มาตราเดียวไม่อาจนำมาใช้อย่างโดดเดี่ยวได้

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐ : หรือซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อคดีผู้โดยสารฟ้องการรถไฟแห่งประเทศไทยเพราะเหตุที่ปิดป้ายบริเวณกระจกหน้าต่างรถไฟ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า **“รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงเรียกไม่ได้ว่ารถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่ไม่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร”**^{๑๘} ข้อสังเกตในคำพิพากษานี้คือ ศาลปกครองสูงสุดกล่าวถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดยไม่กล่าวถึงบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญเลย เสมือนหนึ่งเป็นการอ้างหลักกฎหมายทั่วไป (general principle of law)

^{๑๗} คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๔๐/๒๕๕๔ หน้า ๔๒.
(อ้างอิงจากคำพิพากษานับจริง)

^{๑๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๐ หน้า ๑๖.
(อ้างอิงจากคำพิพากษานับจริง)





ของระบอบเสรีประชาธิปไตยซึ่งรับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ

ผลประหลาดของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมทำให้การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานไม่อาจอ้าง มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากแต่ต้องไปอ้างมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๒๘ แทน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่ถูกต้อง และก่อให้เกิดจุดบอดเรื่องการอ้าง บทกฎหมายว่าด้วย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เพราะเหตุว่าศาลให้เหตุผลว่าต้องไปอ้าง มาตราอื่นแทน ไม่ใช่อ้างมาตรา ๔ นี้

โดยสรุป การให้เหตุผลที่เป็นประเด็นนี้แสดงให้เห็นถึงการมองข้ามสถานะ ของมาตรา ๔ ในบททั่วไป ที่มีสถานะเป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญ เมื่อมาตรา ๔ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ (โดยเป็นหลักการทั่วไปที่ประกาศเจตนารมณ์ของรัฐไทย) จึงมีค่าบังคับทางกฎหมายในรัฐธรรมนูญด้วย แม้ว่ามาตรานี้จะมีข้อความสั้นและ กล่าวโดยกว้าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าละเมิดสิทธิของบุคคลที่จะกล่าวอ้างมาตรานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยมีหน้าที่พื้นฐานต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ แต่การที่บุคคลกล่าวอ้างมาตรา ๔ อย่างเคลือบคลุม โดยปราศจาก สาระสำคัญที่ศาลจะวินิจฉัยประเด็นพิพาทที่อ้างมาตรานี้ขึ้นมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรให้เหตุผลที่ส่งผลกระทบให้มาตรานี้ปราศจากสถานะทางกฎหมาย

๓.๒ นิติวิธีเกี่ยวกับการให้เหตุผล

ประเด็นปัญหาประการต่อมาก็คือ ความที่ว่า “...บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจาก สิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้...” การให้เหตุผลเช่นว่านี้ ย่อมหมายความว่า การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพโดยย่อจะต้องกำหนดเรื่องราวว่าเป็นสิทธิเสรีภาพเรื่องนั้นโดยเฉพาะ และ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเน้นให้บุคคลต้องไปหาตัวบทมาตราที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพ ที่ได้รับการบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธการให้อ้างมาตรา ๔



แต่ชี้ให้ไปแสวงหาสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะอันมีบัญญัติอยู่แล้วในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แทน

การให้เหตุผลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการให้น้ำหนักต่อสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ข้อเสียของการให้เหตุผลดังกล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สะท้อนแนวคิดไปยังสาธารณะว่า แท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เป็นเพียงตัวอย่างที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพจะมีเท่าที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพอาจอยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้วก็ได้^{๑๑} ดังนั้น การให้

^{๑๑}ในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้รับแนวคิดและบทบัญญัติหลายเรื่องมานั้น ปรากฏให้เห็นถึงการอภิปรายการมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจมีอยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็ได้ ดังนี้

นายแก้วสรร อดิโพธิ ได้อภิปรายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า “...สิทธิไม่ได้มีแค่อยู่ในรัฐธรรมนูญเท่าที่เขียน คำตอบก็คือมาตรา ๒๖ ได้อธิบายไว้แล้วว่า เราไม่ได้เห็นว่สิทธิจะมีเท่าที่ปัญญาเราคิดออก มันมีอยู่ก่อน แต่เราอาจจะรับรองมันได้ไม่หมดมาตรา ๒๖ ก็ทำหน้าที่ไว้แล้ว...” (รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐, หน้า ๑๗๕.)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อภิปรายในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า “...ยิ่งกว่านั้นในมาตรา ๒๖ นี้ได้วางหลักเอาไว้ด้วยครับ หลักที่ว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่เฉพาะเท่าที่มีบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้นนะครับ มาตรา ๒๖ จึงบอกต่อไปว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีผลในลักษณะเดียวกันเป็นการบัญญัติ ท่านประธานที่เคารพครับ ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญอเมริกันฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๙ บัญญัติแปลเป็นไทยอย่างนี้นะครับว่า การระบุไว้ในรัฐธรรมนูญถึงสิทธิบางประเภานั้นไม่อาจตีความได้ว่าเป็นการปฏิเสธหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่สิทธิหรือเสรีภาพอื่นซึ่งประชาชนมีอยู่โดยสภาพ...” (รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐, หน้า ๑๘๗ - ๑๘๘.)





เหตุผลดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการจำกัดจำนวนสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญว่ามีเท่าที่รัฐธรรมนูญกล่าวไว้ในมาตราต่างๆ เป็นการเฉพาะเจาะจง (fix) แล้วเท่านั้น

ในหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ถูกจำกัดไว้เท่าที่ปรากฏในบทมาตราของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ “บัญญัติ” ก่อตั้งสิทธิและเสรีภาพขึ้น แต่สิทธิและเสรีภาพที่เห็นในรัฐธรรมนูญเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญ “รับรอง” สิ่งที่มีอยู่แล้วให้ปรากฏชัดเจน ดังนั้นสิทธิและเสรีภาพอาจมีอยู่ได้แม้ไม่ปรากฏอยู่ในตัวบทลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...”^{๒๐} ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพอาจไม่เห็นโดยชัดแจ้งจากบทบัญญัติก็ได้ แต่เห็นได้โดยปริยายจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร หรือไม่เห็นโดยชัดแจ้งและโดยปริยายแต่ศาลรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นผ่านคำวินิจฉัยเป็นรายคดี

การที่มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครอง ย่อมเป็นการประกาศเจตนารมณ์พื้นฐานว่า การดำรงอยู่ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นด้านใด ย่อมได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตราอื่นๆ ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และมาตราต่างๆ ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพซึ่งกระจายอยู่ในหมวดอื่นๆ อีกนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพในแต่ละประเภท เพราะฉะนั้นมาตรา ๔ นี้ต่างหากที่มีความสำคัญในฐานะบทกฎหมายซึ่งรองรับหลักการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพแบบกว้างขวาง (extensive)

^{๒๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง



๔. บทสรุป

โดยสรุป การให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕ ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมองข้ามการมีสถานะเป็นกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ อันเป็นบททั่วไปซึ่งรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ไว้เป็นเจตนารมณ์พื้นฐานที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลที่สะท้อนแนวคิดที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเน้นการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพที่เป็นรายละเอียดในมาตราต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มากกว่าการให้ความสำคัญว่า แท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่มียอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายกำหนดรายละเอียดเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น การไม่รับข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญควรจะให้เหตุผลว่า ข้อโต้แย้งมีลักษณะเคลือบคลุม จึงไม่เป็นการสมควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง ย่อมน่าจะถูกต้องมากกว่าการให้เหตุผลแล้วส่งผลทำลายสถานะของการเป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญของมาตรา ๔ และส่งผลสะท้อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคิดหรือมุมมองต่อการดำรงอยู่ของสิทธิเสรีภาพแบบเฉพาะเจาะจง (fix) ซึ่งถือว่าเป็นการมองการดำรงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอย่างแคบ





การกระจายอำนาจทางการเมือง : มิติใหม่และสิ่งท้าทายต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

วลัยพร ชินศรี*

๑. บทนำ

ประเทศไทยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วนมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เดิมทีนั้นการปกครองของไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ (Centralization) มาเป็นเวลายาวนาน มีลักษณะของการผูกขาด

* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี



ในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวถูกมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าการผลิตสินค้าและบริการโดยรัฐบาลกลางจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) แต่ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ระบุเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนมากขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อีกทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ที่ไหลบ่าอย่างรุนแรงยากที่จะปิดกั้น แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจึงถูกกล่าวถึงในหลายระดับของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินไทยด้วย ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) จึงได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเกิดจากการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) มาปรับใช้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ กำหนดพื้นที่ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการบริหารงานคลังให้แก่ท้องถิ่นด้วย แต่ทั้งนี้ยังคงยึดแนวนโยบายสำคัญ ๆ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่ ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ โดยให้คนในท้องถิ่นปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการบริหารทำให้เกิดความรับผิดชอบ ห่วงเหินและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในระดับชาติต่อไป (ธนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๔๒)

นอกจากนี้ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การปกครองท้องถิ่นไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ โดยมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิม ๆ อย่างมากในหลาย ๆ ด้าน ไม่ต่างจากหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับสาเหตุปัจจัยและลักษณะของพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงใน ๓ ลักษณะ คือ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๔๖ : ๒๕-๒๗)





๑) เกิดจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตย และกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ส่งผลให้ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ในปัจจุบัน

๒) อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo - liberalism) มีผลต่อการปรับตัวขององค์การภาครัฐ ซึ่งกระแสความคิดนี้มีเป้าหมายที่ต้องการลดทอนบทบาทและกำลังคนของรัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการลง โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น

๓) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) ของชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งการที่ความเป็นเมืองขยายออกไป ทำให้ภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับมิติใหม่ของการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นที่ไม่เหมือนเดิม ซึ่งภารกิจใหม่ ๆ ที่ได้รับจากการถ่ายโอนเหล่านี้ส่งผลต่องบประมาณสนับสนุนภารกิจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว การที่ท้องถิ่นยังไม่มียกงบประมาณอย่างเพียงพอในการดำเนินการจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายนักบริหารในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากว่าจะกำหนดบทบาทของตนไปในทิศทางใด

๒. ความเป็นมาและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงมาอย่างยาวนาน และทุกประเทศพยายามที่จะทำให้เกิดขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน และขาดกฎหมายรองรับในการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมีข้อบกพร่องหลายประการ (สมชัย ฤชุพันธุ์และคณะ, ๒๕๔๕) เป็นต้นว่า





๑) การจัดบริการสาธารณสุขจากส่วนกลางไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ๒) ขาดผู้ปกครองที่เป็นคนในท้องถิ่น เนื่องจากผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับจากการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดความรู้สึกของความเป็นเจ้าของ ๓) ส่วนกลางดูความมั่งคั่ง ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรบุคคลจากทั่วประเทศมารวมอยู่ที่ส่วนกลางและอาณาเขตใกล้ส่วนกลาง ๔) เป็นการลดทอนความเข้มแข็งของชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น เพราะชุมชนไม่ต้องการรวมกลุ่มกันในการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ๕) ทำให้สิทธิของคนในชนบทน้อยกว่าคนในกรุงเทพฯ ไม่สามารถจัดการเรื่องราวในท้องถิ่นได้เอง ๖) ทำให้การกระจายความเสี่ยงและการกระจายตัวของทรัพย์สินรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ ๗) ขาดการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายและประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

ในสภาพความเป็นจริง ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องกระจายการพัฒนาและความเจริญไปสู่ท้องถิ่นให้ทั่วถึงควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ เนื่องจากการกระจายอำนาจมีผลดี (สมชัย ฤชุพันธุ์และคณะ, ๒๕๔๕) คือ ๑) ทำให้คนในท้องถิ่นและคนในเมืองได้รับสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเกิดความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้น ๒) ช่วยสร้างนักปกครอง นักบริหารจัดการระดับท้องถิ่น และกลายเป็นสนามทดลองการบริหารการปกครองและการจัดการเรื่องบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น ๓) ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีส่วนทำให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น ๔) ช่วยทำให้การจัดสรรและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ๕) ทำให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิเท่าเทียมกับคนในกรุงเทพฯ มากขึ้น มีนักปกครอง นักบริหารจัดการที่ตนเลือกตัวเอง ๖) ทำให้มีหน่วยงานรัฐหลาย ๆ จุดทั่วประเทศ ทำหน้าที่ช่วยบริการประชาชน ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างใกล้ชิด ๗) ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่ และช่วยให้ประเทศสามารถดึงเอาปัจจัยที่แข่งขันได้ดีที่สุดในขอบข่ายทั่วประเทศมาใช้ใน





การแข่งขันระดับนานาชาติได้ดียิ่งขึ้น ๘) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บภาษี ซึ่งจะส่งผลให้มีการจัดเก็บภาษี ๒ ระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ๙) ทำให้รัฐบาลมีภาระในการแก้ปัญหาท้องถิ่นลดลง จากเดิมที่ต้องดำเนินภารกิจทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ตามเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตยได้มุ่งเน้นการพัฒนาคนและการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการพัฒนาประเทศที่ทั่วถึงอย่างแท้จริง ในปัจจุบัน กระแสของการพัฒนาได้มุ่งเน้นนโยบายที่กระจายอำนาจและการคืนอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเอง (Self government) เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยและสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับประชาชน แต่การกระจายอำนาจทางการปกครองแก่ท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้จะมีมานานแล้วก็ตามแต่การกระจายอำนาจก็ยังอยู่ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ประชาชนในท้องถิ่นมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ การกระจายอำนาจการปกครองที่เป็นอยู่จึงเป็นรูปแบบโดยที่ฝ่ายรัฐบาลไม่ได้มีหน้าที่กำกับดูแล แต่ยังมีอำนาจในการควบคุมค่อนข้างมาก ไม่มีความจริงใจและจริงจังในการกระจายอำนาจ ขอบที่จะอ้างอยู่เสมอว่าท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม และข้อจำกัดที่สำคัญของส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ การบริหารงานบุคคล การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การกระจายอำนาจทางการคลัง คือ อำนาจดังกล่าวส่วนมากยังรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นไม่มีศักยภาพที่เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนได้เท่าที่ควรที่เป็นเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดงานบริหารในท้องถิ่นของตนนั้น นับได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทุก ๆ ด้านควบคู่กันไป เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นของตน





กระแสแนวคิดในการกระจายอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๔ และมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบันได้รับความสนใจมากขึ้นจากทุกภาคส่วน ได้ระบุไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยิ่งมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๕๕๐ โดยตามมาตรา ๓๐ ได้กำหนดให้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้มีความชัดเจน กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม รวมทั้งการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องมีการดำเนินงานที่ประสานกันทั้งทางรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลก็จะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งสรรภาษีอากร และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





แต่เนื่องจากการปกครองแบบรวมศูนย์เงินภาษีจะต้องนำส่งเข้าสู่ส่วนกลางก่อน แล้วจึงจัดสรรกลับไปให้แก่ท้องถิ่น และเมื่อพิจารณารายได้เปรียบเทียบกับรายจ่ายของท้องถิ่นปรากฏว่า ความไม่สมดุลและความไม่แน่นอนของงบประมาณเป็นสิ่งขัดขวางการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังไม่กล้าที่จะกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในโครงการที่สามารถสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นได้ ที่ผ่านมามักจะรอคอยเพียงแต่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเท่านั้น หากรัฐบาลกลางลดอำนาจของตนพร้อมกับถ่ายโอนอำนาจเกี่ยวกับการคลังลงสู่ท้องถิ่น ทั้งทางด้านจัดเก็บภาษีอากร การจัดทำงบประมาณท้องถิ่น การกู้ยืมเงิน การรักษาวินัยทางการคลัง เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นปรับเปลี่ยนตามสภาพของพื้นที่แตกต่างกันทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ค่านิยมที่แสดงออกจากการจัดอันดับความสำคัญของท้องถิ่นจากการเปิดโอกาสในกิจกรรมดังกล่าวจะนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบขึ้นภายในท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการรวมศูนย์อำนาจเหมือนในอดีต แต่ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานคลังของท้องถิ่นยังมีอยู่มากมาย ทั้งปัญหาด้านรายได้ปัญหาด้านรายจ่าย และปัญหาดุลการคลัง โดยถือว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญและมีนักวิชาการให้ความสนใจไม่น้อยไปกว่าปัญหาด้านอื่น ๆ เพราะการมีศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานในท้องถิ่น

๓. อนาคตและแนวโน้มการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไปไม่หยุดยั้ง บริบทของประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงก็ไม่มีวันที่จะหยุดอยู่กับที่ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ก้าวเดินต่อไปก็ยิ่งเท่ากับถอยหลังเข้าคลองไป ยากที่จะตามทันต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดในการขับเคลื่อน ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจจึงไม่อาจต้านทานกระแสแนวความคิดการกระจายอำนาจได้อีกแล้ว เนื่องจากอนาคตข้างหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองมากขึ้น ไม่ใช่จะแข่งขันกันเฉพาะในประเทศ แต่จะต้องแข่งกับอีกหลาย ๆ ประเทศทั้งในอาเซียน





และทั่วโลก ภาระหน้าที่ย่อมจะเพิ่มมากขึ้นไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหของคนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเพิ่มขึ้นของศักยภาพทางการคลังเพื่อการแข่งขันอีกด้วย เพราะฉะนั้นแนวโน้มของการบริหารจัดการทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปรับโครงสร้างเพื่อให้เข้ากับเงื่อนไข และระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เกิดขึ้น สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังมี ๓ สาเหตุหลัก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, ๒๕๕๒ : ๑๑๗) กล่าวคือ

(๑) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการวางแผนจากภาครัฐไม่ประสบความสำเร็จในระบบเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน หรือแม้ว่าในบางประเทศการวางแผน และการควบคุมจากรัฐบาลกลางจะสามารถเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจได้ตลอดมา แต่ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นกลับเผชิญกับปัญหาเชิงเศรษฐกิจแทรกซ้อนขึ้นมา

(๒) การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก (International economic condition) รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างทางการคลังของแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากการเผชิญการขาดดุลทางการคลังของประเทศต่าง ๆ ทวีความรุนแรงขึ้น โดยการขาดดุลงบประมาณเกิดจากความพยายามในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ การลงทุนเหล่านี้จึงกดดันให้เกิดการขาดดุลงบประมาณในที่สุด

(๓) การเปลี่ยนแปลงบรรยากาศทางการเมืองซึ่งกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ระบบบริหารราชการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ อีกทั้งการตระหนักรู้ถึงสิทธิทางการเมืองที่สูงขึ้นของประชาชนในแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากการศึกษาของประชาชนที่สูงขึ้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนในกรณีประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้นแนวโน้มของการกระจายอำนาจทางการคลังในอนาคต จึงเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาลกลาง ศักยภาพของท้องถิ่นที่จะจัดหารายได้ด้วยตนเอง อันจะนำไปสู่ความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นทางการคลัง





สามารถสร้างความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างเป็นเลิศ ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่สุดคือการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นทั้งในเรื่องการเข้าถึงบริการสาธารณะของท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา ฯ และการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น อันจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจถึงระบบการคลังที่ประชาชนต้องรับรู้รับทราบ ในฐานะของผู้เสียภาษีว่าเงินที่เก็บไปได้นำไปใช้ประโยชน์อะไรบ้าง

๔. ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากการศึกษาความก้าวหน้าการกระจายอำนาจด้านการคลังของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (๒๕๕๒) พบว่า มีปัญหาอยู่ ๒ ประเด็นคือ ประเด็นปัญหา ด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง และประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง

๑) ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues assignment) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลังซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆในพื้นที่ แม้ว่าการเพิ่มความอิสระจะเป็นเงื่อนไขสำคัญซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ระบบการบริหารบุคลากรที่ใช้สำหรับรับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณระดับท้องถิ่นยังขาดทักษะ ประสิทธิภาพ และความชำนาญ กระตือรือร้น ในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันในส่วนกลาง

๓) ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจการกระจายอำนาจ หน่วยงานราชการต่างๆ ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการเตรียมความพร้อม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ และการพัฒนาการกระจายอำนาจในภาพรวม





๔) โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งมีหน้าที่ในการตั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งมาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยคณะกรรมการดังกล่าวกลับเป็นเวทีสำหรับการเจรจาและต่อรองผลประโยชน์มากกว่าจะมุ่งเน้นสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ

๕) ขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต เพราะเน้นไปที่การวางเป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านภาษี และการเพิ่มเงินอุดหนุนเท่านั้น

๒. ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ สภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญจึงไม่สามารถขยายฐานรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง เป็นผลให้เกิดความยากลำบากในการตั้งหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรทำหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งประเภทใดอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย

๒) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระหน้างานภายในพื้นที่ ดังนั้นขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ อีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมืองทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

๓) ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ พบว่าในทางปฏิบัติแล้วเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเรื่องการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปการเจรจาเพื่อต่อรอง





สัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล อีกทั้งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรไม่มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นในลักษณะตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

๔) การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่มีความเหมาะสม อนึ่ง การกำหนดอัตราและฐานภาษีในปัจจุบันยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ เนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย

๕) ภาษีบางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้จากการอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ และ/หรือเอกชนในพื้นที่ ดังนั้นภาษีที่มีฐานการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าวจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำก็ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่างๆ ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงจัดอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะเข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ และได้รับรายได้จากในพื้นที่ แต่กฎหมายในปัจจุบันเปิดช่องให้หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียม ภาษีต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ดังกล่าวหากสามารถจัดเก็บได้ จะส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางลงได้





๕. สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทุกท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมามีว่ารัฐบาลจะสามารถทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจซึ่งรัฐได้ใช้กลไกที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ ๑๓.๓๑ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๒๐.๖๔ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่า และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงประมาณร้อยละ ๒๖.๖๔ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้วก็ตาม แต่เมื่อศึกษารายละเอียดของรายได้ที่เพิ่มขึ้นแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังตามแนวทางดังกล่าวได้ทำให้ความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและสามารถนำไปใช้จ่ายได้โดยอิสระเปรียบเทียบกับรายได้ส่วนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มลดลงไปเรื่อย ๆ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพยายามเร่งจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องพึ่งพิงรายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลเป็นหลักมากขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ส่วนรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน ส่วนหนึ่งก็มาจากภารกิจที่รัฐบาลโอนมาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยจัดทำงบประมาณแบบสมดุล และการก่อหนี้ยังถือเป็นเรื่องใหม่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องท้าทายสำหรับนักการเมืองท้องถิ่นแบบมืออาชีพ





ตารางที่ ๑ แสดงประเภทภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง

ประเภทภาษี	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พทยา
๑. ภาษีโรงเรือนที่ดิน		✓	✓	✓	✓
๒. ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
๓. ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
๔. อากรฆ่าสัตว์		✓	✓	✓	✓
๕. อากรรังนก	✓	✓	✓		
๖. ยาสูบ น้ำมัน โรงแรม	✓				✓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากตารางที่ ๑ ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองเป็นส่วนใหญ่จะมีภาษีหลัก ๆ อยู่ ๔ ประเภท คือ

๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่เจ้าของมีได้อยู่อาศัยเอง จะต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนดของโรงเรือนที่ประเมินขึ้นตามหลักผลประโยชน์และลักษณะของโรงเรือน โดยกฎหมายได้ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้กำหนดค่ารายปีหรือค่าเช่าได้

๒) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บเจ้าของที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์หรือประกอบกิจกรรม โดยคำนวณภาษีอากรที่กำหนดขึ้นตามมูลค่าของที่ดินที่กำหนดให้เป็นราคาปานกลางของที่ดิน สำหรับอัตราภาษีนั้นแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ตามระดับมูลค่าราคาปานกลาง อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ยกเว้นให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดหนึ่งสำหรับการพักอาศัยเองไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งขนาดของที่ดินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีจะกำหนดตามความเจริญของท้องถิ่น ยิ่งเจริญมากจะได้รับการยกเว้นน้อย นอกจากนี้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกทางเกษตรก็ได้รับการลดหย่อนภาษีตามเกณฑ์ที่กำหนด





๓) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บจากผู้เป็นเจ้าของป้ายที่ใช้แสดงชื่อ หรือเครื่องหมายทางการค้า หรือการโฆษณาต่างๆ โดยเก็บตามขนาดพื้นที่และการใช้ตัวอักษร ถ้าใช้อักษรภาษาไทยอัตราจัดเก็บจะสูงกว่าการใช้อักษรต่างประเทศ

๔) อากรการฆ่าสัตว์ เป็นภาษีที่เก็บจากปริมาณการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่าย โดยมีอัตราการจัดเก็บเป็นรายตัวตามชนิดของสัตว์ นอกจากนี้ยังมีค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ซึ่งจัดเก็บตามปริมาณของสัตว์

ตารางที่ ๒ แสดงประเภทภาษีและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีให้

ประเภทของรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พทยา
๑. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ๑ ใน ๙		✓	✓	✓	✓
๒. ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ.	✓				
๓. ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
๔. ภาษีสุราสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
๕. ภาษียรถยนต์ล้อเลื่อน	✓				✓
๖. ค่าจดทะเบียนสิทธินิติกรรม		✓	✓	✓	✓
๗. ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากตารางที่ ๒ ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง เป็นส่วนใหญ่จะมีภาษีหลัก ๆ อยู่ ๗ ประเภท คือ

๑) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร (๑ ใน ๙) เป็นการจัดเก็บตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรในอัตรา ๑ ใน ๙





และมอบให้กรมสรรพากรจัดเก็บแทน เมื่อกรมสรรพากรจัดเก็บได้แล้วจะส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลักเกณฑ์ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรเป็นรายเดือน หลักเกณฑ์การจัดสรร ได้แก่ ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บให้จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษีเป็นรายจังหวัด และในแต่ละจังหวัดจัดสรรให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนประชากร ส่วนที่กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บให้จัดสรรตามสัดส่วนประชากรให้แก่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ร้อยละ ๕ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใด กรมสรรพากรต้องส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ ๕ ของภาษีที่จัดเก็บได้ จัดสรรตามสัดส่วนการจัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัด

๓) ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นการจัดเก็บตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นจากที่รัฐจัดเก็บไม่เกินร้อยละ ๑๐ และมอบให้กรมสรรพากรจัดเก็บ และส่งมอบให้จังหวัดเป็นผู้จัดสรรตามหลักเกณฑ์ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรเป็นรายเดือน หลักเกณฑ์การจัดสรร ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้กรมสรรพากรจัดส่งให้จังหวัดนั้น และจังหวัดจัดสรรให้แก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนประชากร

๔) ภาษีสุราสรรพสามิต เป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราต้องเสียภาษีสุราเพิ่มขึ้นร้อยละสิบของภาษี โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บและส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลักเกณฑ์ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรเป็นรายเดือน และจัดสรรตามสัดส่วนประชากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ได้แก่ เงินภาษีรถประจำปีตามกฎหมายการขนส่งทางบก และกฎหมายรถยนต์ ในจังหวัดใด ให้จังหวัดนั้นจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรตามประกาศคณะกรรมการ





การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้จัดสรรให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้งจำนวน

๖) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นค่าธรรมเนียมที่กรมที่ดินเป็นผู้จัดเก็บจากประชาชนซึ่งไปทำธุรกรรม ณ กรมที่ดินและส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของทรัพย์สินนั้น ตามหลักเกณฑ์ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน ตามลำดับ เป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรปีละ ๓ งวด

ตารางที่ ๓ แสดงประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๖

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (หน่วย : ล้านบาท)	
	๒๕๕๖	ร้อยละ
๑. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๕๐,๒๘๑.๕๔	๘.๓๘
๒. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	๑๘๓,๕๘๘.๔๖	๓๒.๘๓
๓. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	๕๓,๕๐๐	๑๓.๑๐
๔. เงินอุดหนุน	๒๓๖,๕๐๐	๔๑.๓๐
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	๕๒๒,๖๗๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
รายได้รัฐบาล	๒,๑๐๐,๐๐๐.๐๐	
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	๒๓.๒๓	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





จากตารางที่ ๓ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพและเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ มีรายได้ที่เหมาะสมกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในด้านคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรณีจำเป็นเร่งด่วน โดยรวมภารกิจตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ค่าตอบแทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การบริหารจัดการน้ำ และภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นควรกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เป็นร้อยละ ๒๗.๒๗ หรือจำนวน ๕๗๒,๖๗๐ ล้านบาท โดยเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ จำนวน ๓๓๖,๑๗๐ ล้านบาท และจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๓๖,๕๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้รับการจัดสรร ๒๒๑,๐๙๑.๘ ล้านบาท เป็นจำนวน ๑๕,๔๐๘.๒ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๐ (สำนักงานประมาณ, ๒๕๕๖)





ตารางที่ ๔ สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบรรณรายจ่าย
(๒๕๔๐-๒๕๕๖)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	รายได้ของท้องถิ่น (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น ต่องบประมาณรายจ่าย (%)
๒๕๔๐	๘๔๓,๕๔๒	๕๓,๘๗๕	๑๑.๑๐
๒๕๔๑	๗๓๓,๑๓๗	๕๗,๘๓๗	๑๓.๓๐
๒๕๔๒	๗๐๘,๘๒๖	๑๐๐,๘๐๕	๑๔.๒๐
๒๕๔๓	๘๖๐,๐๐๐	๕๕,๕๓๖	๑๓.๓๓
๒๕๔๔	๕๑๐,๐๐๐	๑๕๖,๕๓๑	๒๐.๕๗
๒๕๔๕	๑,๐๒๓,๐๐๐	๑๗๖,๑๕๕	๒๑.๕๕
๒๕๔๖	๕๕๕,๕๐๐	๑๘๔,๐๖๖	๒๒.๑๕
๒๕๔๗	๑,๑๖๓,๕๐๐	๒๔๑,๕๔๗	๒๒.๖๕
๒๕๔๘	๑,๒๕๐,๐๐๐	๒๕๓,๗๕๐	๒๓.๕๐
๒๕๔๙	๑,๓๖๐,๐๐๐	๓๒๗,๑๑๓	๒๔.๑๐
๒๕๕๐	๑,๕๖๖,๒๐๐	๓๕๗,๔๒๔	๒๕.๑๗
๒๕๕๑	๑,๖๖๐,๐๐๐	๓๗๖,๗๔๐	๒๕.๒๐
๒๕๕๒	๑,๕๕๑,๗๐๐	๔๑๔,๓๕๖	๒๕.๘๒
๒๕๕๓	๑,๗๐๐,๐๐๐	๓๔๐,๕๕๕	๒๕.๒๖
๒๕๕๔	๒,๐๗๐,๐๐๐	๔๓๑,๒๕๕	๒๖.๑๔
๒๕๕๕	๒,๓๘๐,๐๐๐	๕๒๕,๕๗๘.๘	๒๖.๖๔
๒๕๕๖	๒,๔๐๐,๐๐๐	๕๗๒,๖๗๐	๒๓.๘๖

ที่มา : สำนักงานประมาณ (๒๕๕๕)

จากตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติแล้วภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นในความเป็นจริงนั้นมีความล่าช้า โดยเฉพาะด้านการศึกษาและการสาธารณสุข จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผน





และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ทั้งนี้ยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ไว้เช่นเดิม แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ส่วนในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้น กำหนดให้ไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปี ๒๕๔๙ (หรือไม่น้อยกว่า ๑๒๖,๐๑๓ ล้านบาท)

๖. ปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากตารางที่ ๑ - ๔ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาทางด้านรายได้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่าย ทำให้ต้องพึ่งการแบ่งรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระทางด้านการคลัง และกลายเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจซึ่งปัญหาทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ความสามารถในการหารายได้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งมีรายละเอียด (วลัยพร ชินศิริ, ๒๕๕๕) ดังนี้

๑. ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายได้ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย เพราะความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังด้อยอยู่มาก ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงาน ฐานภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันแคบ (ดังตารางที่ ๑) และจำกัดด้วยอัตราภาษีคงที่ มูลค่าที่ดินที่ไม่ได้ปรับราคากลางมาเป็นเวลานาน และมีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีจำนวนมาก ทำให้รายได้ภาษีท้องถิ่นมีจำกัด นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้าจัดเก็บภาษีเองเพราะกลัวเสียฐานเสียง และมุ่งที่จะขอเงินอุดหนุนหรือขอแบ่งรายได้จากรัฐบาล ทำให้





องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลค่อนข้างมากแต่ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น

ความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงต่ำ เป็นองค์กรขนาดเล็กมีเจ้าหน้าที่การคลังน้อยและขาดความรู้ความสามารถในเรื่องการจัดการการเงินการคลัง หรือเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเศรษฐกิจต่ำ เพราะห่างไกลความเจริญ จำเป็นต้องเสริมสร้างความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจหรือขาดจิตสำนึกในการเสียภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นเองก็ขาดการประชาสัมพันธ์หรือทำความเข้าใจกับประชาชนในการเสียภาษี จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานเพื่อชุมชนของตนเอง การจัดเก็บรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่และกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกันไม่ชัดเจน คือ เมืองการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเขตพื้นที่ทับซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหาได้แย้งในการแบ่งสรรรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๒. ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายจ่าย (วลัยพร ชินศรี, ๒๕๕๕) คือ การจัดการภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวมีการนำไปปฏิบัติตามน้อยมาก หรือบางแห่งเป็นเพียงการวางแผนพอเป็นพิธี การไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารงานและจัดการวิธีการงบประมาณของตนให้เหมาะสมและทันสมัย วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีกรณีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและโดยตรง แม้ว่าจะมีการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในรูปของประชาคม แต่ประชาคมขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ขึ้นกับนายอำเภอไม่ใช่องค์การบริหารส่วนตำบล การถ่ายโอนภารกิจ





งบประมาณ และบุคลากรไม่สอดคล้องกัน การถ่ายโอนกิจกรรมที่มีเทคนิคสูง บางอย่างจะมีการถ่ายโอนไปให้แก่ท้องถิ่นแต่ไม่ได้ถ่ายโอนคนที่มีความรู้ความชำนาญตามไปด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก และมีหลายรูปแบบ หลายระดับ ทำให้ระดับขีดความสามารถในการใช้จ่าย และดำเนินภารกิจที่มอบหมายหรือถ่ายโอนให้จากรัฐบาลแตกต่างกัน ความพร้อมหรือไม่พร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นอุปสรรคในการกระจายสู่ท้องถิ่น ปัญหาสุดท้ายคือ ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting System) ที่ไม่สามารถใช้ในการวัดผลการดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์

๓. ปัญหาการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการก่อหนี้ (วลัยพร ชิดศรี, ๒๕๕๕) คือ กระบวนการและเงื่อนไขการกู้ยืมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายด้านหนี้สาธารณะ การควบคุมของรัฐบาลเกี่ยวกับการก่อหนี้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสร้างวินัยทางการคลังโดยไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีการก่อหนี้เลย แหล่งเงินกู้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด ขาดแหล่งเงินกู้ที่หลากหลาย ทำให้มีทางเลือกน้อยและอาจได้เงื่อนไขการกู้ที่ไม่ดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากร ระบบงาน และระบบข้อมูลในการบริหารหนี้ และไม่เคยมีประสบการณ์ในการกู้ยืมมาก่อน ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลังที่ถูกต้อง และเต็มประสิทธิภาพ

๗. แนวทางแก้ไขปัญหาทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แนวทางแก้ไขปัญหาการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายได้ ในรายได้ที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง รายได้หลักจะเป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งจะพบว่า เป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินเหมือนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใน





ต่างประเทศที่แหล่งรายได้หลักก็จะมาจากฐานทรัพย์สิน เพียงแต่รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจัดเก็บได้มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น โดยตามหลักการแล้วแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมาจากรายได้ในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองเป็นหลัก จึงจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ซึ่งปัญหาที่สำคัญในเรื่องนี้จึงมาจากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บมีความล้าสมัย ทำให้ไม่สามารถก่อเกิดรายได้ที่เพียงพอทางแก็คือการปรับปรุงภาษีท้องถิ่นให้เป็นฐานรายได้ที่ถาวรและเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การขยายฐานการเก็บภาษีให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ บ้าง เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีแรงงานต่างด้าว (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ๒๕๔๙ : ๒๖-๒๙) เนื่องจากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในท้องถิ่นเป็นการเพิ่มรายได้ส่วนหนึ่งจากรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับท้องถิ่นด้วย

หลักการที่สำคัญที่จะทำให้การคลังท้องถิ่นมีศักยภาพเพิ่มมากขึ้นก็คือการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประกาศอัตราภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นใดก็ให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดเก็บ นอกเหนือจากนโยบายรายได้ที่ปรับปรุงภาษีท้องถิ่นแล้ว ควรจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีด้วยการจัดทำระบบแผนที่ภาษีเพื่อสำรวจฐานทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี การติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้ของผู้ค้างชำระภาษี รวมถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทโดยจะต้องกล้าที่จะลงโทษผู้ไม่ยอมชำระภาษีท้องถิ่น และมีโบนัสหรือรางวัลให้กับผู้เสียภาษีตรงตามเวลาและสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมาเสียภาษีมากขึ้น ซึ่งหากทำได้แล้วเมื่อรวมกับการดำเนินนโยบายรายจ่ายที่เน้นการสร้างงานและความเจริญในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีรายได้กลับมาเป็นจำนวนมากเพียงพอที่จะนำไปใช้ลงทุนในเรื่องต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน





แนวทางแก้ไขปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านรายจ่าย ประเด็นสำคัญคือการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล และสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลก็ได้ ไม่ใช่เน้นการจัดทำงบประมาณเกินดุลเป็นหลัก โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน การปรับปรุงหรือจัดสร้างกลไกระบบงบประมาณให้รองรับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะต้องตระหนักถึงความสำคัญและมีความเข้าใจที่ตรงกัน จะต้องแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ หรือระบบบัญชีให้สอดคล้อง และสุดท้ายต้องตระหนักถึงความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งเมื่อดำเนินการได้แล้วเราอาจได้เห็นว่า ในอนาคตเมื่อประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้เข้ามามีบทบาท ร่วมกับรัฐบาล โดยอาจจัดทำงบประมาณที่เน้นให้มีสัดส่วนการลงทุนมากขึ้น หรือ ในอนาคตหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอก็อาจจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลด้วย ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดนโยบายรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะขึ้นอยู่กับ การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ การสร้างงานและการแก้ไขปัญหาความยากจน ในท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตัดสินใจในเรื่องรายจ่ายโดยคำนึงถึง ปัจจัยข้างต้นว่าต้องการให้ท้องถิ่นของตนไปในทิศทางใด ไม่ใช่ใช้จ่ายเงินเปล่าประโยชน์ และหัวใจของการกำหนดนโยบายรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนเป็นเจ้าของเงินภาษีที่นำไปใช้จ่าย ความต้องการของประชาชนถือเป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ต้องนำไปสู่สิ่งที่ประชาชนคาดหวัง และต้องการ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, ๒๕๕๐ : ๒๑) ฉะนั้นการจัดทำแผนการจ่ายต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสหรือ จัดให้มีกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และควรนำหลักธรรมาภิบาล





มาใช้ในการกำหนดรายจ่ายด้วย เพราะจะได้สอดคล้องกับการบริหารงานคลังและงบประมาณในระดับชาติด้วย

แนวทางแก้ไขปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการก่อหนี้ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับหลาย ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะที่ผ่านมาการกู้เงินจำกัดอยู่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ยังต้องเพิ่มความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการเงินให้กับบุคลากรของตน เพิ่มความสามารถในการรักษาวินัยทางการคลัง สำหรับดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (๒๕๔๘) ให้ความเห็นว่าการมีวินัยทางการคลังไม่ได้หมายความว่าไม่เป็นหนี้ แต่ถ้ามีโครงการดี ๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นควรจะทำดีกว่าไปล๊อบบี้ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเรื่องสำคัญในการก่อหนี้ก็คือความสามารถในการชำระหนี้ เพราะต้องส่งทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องมีการศึกษาโดยละเอียดถี่ถ้วน มิฉะนั้นแล้วจะเกิดผลเสียรุนแรงในภายหลัง ดังนั้นควรมีการพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่หลากหลายทั้งที่มาจากการกู้ยืม และตลาดทุน เพื่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้มีการเพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งเป็นการเพิ่มความสามารถในการให้บริการเชิงรุกมากกว่าการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจรัส สุวรรณมาลา (๒๕๔๑) เสนอว่า ในเรื่องการกู้เงินนั้น รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ในการดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้นรัฐบาลอาจสนับสนุนการกู้เงินของท้องถิ่นโดยการเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวก ทั้งนี้การพัฒนาการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำทั้งการเพิ่มโอกาสจากการกู้ยืมโดยตรงจากสถาบันการเงินต่าง ๆ และการกู้ยืมทางอ้อมโดยการขายพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนทั่วไปหรือแก่สถาบันการเงินที่สนใจให้กู้ยืมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการสร้างเงื่อนไขของการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการศึกษาวางกรอบแนวทางที่รัดกุม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลัง





ในการกู้ที่อาจส่งผลต่อฐานะการคลังของประเทศได้ โดยแนวทางหนึ่งคือการพัฒนา จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการที่อาจสร้างรายได้ กลับคืนมาให้แก่ท้องถิ่น

๘. มิติใหม่และความท้าทายการพัฒนาแหล่งรายได้ของท้องถิ่น

มิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคทองของการกระจายอำนาจ ย่อมจะมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจาก ส่วนกลาง จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการคลังไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๕๒ : ๑๖๘-๑๖๙) ได้นำเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ (Efficiency) ที่สอดคล้องกับขนาดและภารกิจหน้าที่ เพื่อการเสริมสร้างความเท่าเทียม (Equality) และความเป็นธรรม (Equity) ว่าจะต้องกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการ ที่สำคัญใน ๔ ประการ ได้แก่

๑. ภาษีของท้องถิ่นควรที่จะมีความเป็นกลาง การจัดการเก็บภาษีของ ท้องถิ่นต้องไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของประชาชนและสังคม หรือหากการเก็บภาษีของท้องถิ่นไม่อาจหลีกเลี่ยงการ บิดเบือนการใช้ทรัพยากรแล้ว ความด้อยประสิทธิภาพต้องเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด

๒. ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของท้องถิ่น ควรที่จะถูกจำกัดเพียงผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือต้นทุนจากภาษีภายในท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อมิให้มีการผลัดภาระของผลประโยชน์หรือภาระภาษีที่จัดเก็บออกไปให้แก่ผู้อื่นที่ อยู่นอกพื้นที่ท้องถิ่น





๓. ความเป็นธรรมในด้านผลกระทบของภาระภาษี (Tax Incidence) กล่าวคือ ผลกระทบของภาระภาษีที่เกิดขึ้นเมื่อมีการผลักภาระไปสู่ผู้รับภาระสุดท้ายของกระบวนการภาษีนั้น ต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (Equity) ด้วย เพื่อให้ภาระภาษีสุดท้ายสร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของประชาชนที่อาศัยอยู่ทั้งในและนอกท้องถิ่น

๔. โครงสร้างต้นทุนที่เกิดจากการบริหารจัดการเก็บภาษี และการบังคับใช้ภาษีต้องต่ำที่สุด ดังนั้นโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อนในการบริหาร เป็นที่เข้าใจง่ายทั้งการบริหารและการคำนวณภาระภาษีโดยประชาชนในท้องถิ่นได้เอง

นอกจากนี้สภานิติบัญญัติ (๒๕๕๒) ได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติที่จะใช้เป็นกรอบในการกำหนดภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะยึดติดกับพื้นที่ของท้องถิ่นมากที่สุด (Immobility) เนื่องจากหลักการที่สำคัญในการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการเมืองคลั่งนั้นมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องความเป็นผู้รับบริการสาธารณะจากการที่ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทางภาษีของท้องถิ่นที่อาศัยอยู่

๒. แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสะท้อนผลประโยชน์หรือต้นทุนการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมากที่สุด รวมทั้งรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

๓. ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่แข่งขันกับการจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาล

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาลได้ แต่ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดวิธีการจัดสรรคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่จัดเก็บภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ส่งผลกระทบ (Spillover) ของการหารายได้ไปนอกเขตพื้นที่





๕. ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถเพิ่มขึ้นได้ตามสภาพ
การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น เพื่อลดการพึ่งพาจากรัฐบาล

๖. ควรส่งเสริมให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
สะท้อนต้นทุนการใช้จ่ายเพื่อให้บริการสาธารณะและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน
ของท้องถิ่นให้มากที่สุด

๗. ควรควบคุมต้นทุนการบริหารการจัดเก็บภาษีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ให้ต่ำที่สุด

๘. ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องง่ายต่อการบริหารจัดการ
ในระดับท้องถิ่น

สอดคล้องกับวิระศักดิ์ เครือเทพ (๒๕๕๐ : ๓๘-๕๔) ที่ได้นำเสนอแนวทาง
การพัฒนาการจัดเก็บรายได้ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบ
การบริหารการจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อสร้างการยอมรับ
จากประชาชนในการเสียภาษีอากรไว้อย่างน่าสนใจ อันประกอบด้วย

๑. การอำนวยความสะดวกในการให้บริการรับชำระภาษี โดยการออก
หน่วยเคลื่อนที่เพื่อจัดเก็บภาษีตามบ้านเรือน และการปรับปรุงการให้บริการสำนักงาน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริการทางด้าน
ภาษี

๒. การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องภาษีอากร (Local Tax Education)
โดยการพยายามสื่อสารให้ประชาชนได้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดเก็บภาษี
และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนา
ท้องถิ่นในด้านต่างๆ

๓. การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นเพื่อใช้ในการวางแผนและติดตาม
ผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี อันได้แก่ ข้อมูลรายชื่อผู้เสียภาษีประเภทต่างๆ จำนวน
เงินภาษีที่ต้องชำระ ระยะเวลาที่ชำระภาษี และจำนวนเงินที่ค้างจ่าย ทั้งนี้เพื่อใช้
ในการวางแผนการจัดเก็บภาษีล่วงหน้า

๔. การรวมการจัดเก็บรายได้ค่าบริการหรือภาษีอากรเป็นชุด (Service





Package) โดยมีหลักการพื้นฐาน คือ การนำค่าบริการที่ประสบปัญหาในการจัดเก็บที่อาจเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการเก็บรวมเข้ากับค่าบริการที่จัดเก็บได้สะดวก

๕. การให้ชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร (Tax Farming) เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษี

๖. การจัดเก็บรายได้จากค่าบริการ (User Charges) ซึ่งค่าบริการจะเป็นเครื่องมือบ่งบอกถึงปริมาณความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อสินค้าบริการประเภทนั้น

๗. การระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เป็นการจัดให้มีกระเป๋าสินเงินเฉพาะ (Public Fund) สำหรับการใช้ในการบริการสาธารณะในประเภทที่กำหนดขึ้น อันเป็นวิธีการเพิ่มเสถียรภาพของการจัดบริการสาธารณะที่ได้มีการแยกเงินรายได้และการใช้จ่ายออกมาเฉพาะ และเป็นการสร้างหลักประกันถึงความต่อเนื่องของการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย

๙. บทสรุป

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นสิ่งหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะประเด็นที่ถูกจับตามองมากที่สุดคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ ๓๕ แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาก็ไม่เป็นไปตามแผนที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนดว่าจะได้ร้อยละ ๓๕ เมื่อใด ในขณะที่การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็เป็นไปอย่างล่าช้า โดยเฉพาะภารกิจด้านการศึกษาและการสาธารณสุข รวมทั้งภารกิจในด้านการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ท้าทายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อย เพราะเงินกับงานจำเป็นต้องมาพร้อม ๆ กัน ซึ่งอีกมุมหนึ่งก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นยังถูกแช่แข็งอยู่ โดยยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองเท่าที่ควร





ปัญหาทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีประเด็นหลัก ๆ อยู่ที่ การกระจายอำนาจทางด้านรายได้ ที่รัฐบาลกลางผู้เป็นเจ้าของอำนาจเดิมยังหวงแหน อำนาจนี้อยู่ และขาดความจริงจังจริงใจในการที่จะกระจายอำนาจในส่วนนี้ลงไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะยังขาดความเข้าใจในศักยภาพขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้สะท้อนออกมาจากกฎหมายและนโยบายที่ออกจากรัฐบาล กลาง เพราะจากกฎหมายหลักอย่างรัฐธรรมนูญที่ระบุให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายรองที่ออกมารองรับการกระจายอำนาจในเรื่องต่าง ๆ ยังมีการหมกเม็ดหรือยังมีความชั่วร้ายอยู่ในรายละเอียดของกฎหมายนั้น ๆ อย่าง เห็นได้ชัด อย่างกรณีของการกระจายอำนาจทางการคลังก็ปรากฏว่ามีการเพิ่มปริมาณเงิน สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจริง แต่เป็นเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้ว แบ่งให้ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระและศักยภาพในการพัฒนารายได้ขึ้นมาเป็นของ ตนเอง ส่วนทางด้านรายจ่ายนั้นก็เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ที่ท้องถิ่นจะต้องมีการทำประชาคม แต่เมื่อปฏิบัติจริงก็ไม่เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ อีกทั้งจากนโยบายการกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นแต่จำนวน งบประมาณที่ได้รับยังไม่สอดคล้องกัน และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายยังขาด การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน สุดท้ายคือเรื่องของการก่อหนี้ ถือเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยคุ้นเคยนักสำหรับท้องถิ่น เพราะต้องจัดทำงบประมาณแบบ เกินดุลเสมอ อีกทั้งยังขาดความสามารถในการกู้ยืม และความสามารถในการรักษา วินัยทางการคลัง ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาศักยภาพทางการคลัง ได้หรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งก็มาจากความจริงใจของรัฐบาลกลางที่จะสนับสนุนและ ออกกฎหมายที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง ส่วนท้องถิ่นเอง ก็ต้องแสดงศักยภาพของตนออกมาเพื่อให้รัฐบาลกลางไว้วางใจที่จะมอบหมาย งบประมาณและภารกิจให้รับผิดชอบต่อไป





เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (๒๕๔๑). **การปฏิรูปการคลังและการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (๒๕๔๙). **การคลังของท้องถิ่น : รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : พี. เอ. ลีฟวิ่ง.
- _____. **วินัยการคลังของท้องถิ่น การปลดปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระบนพื้นฐานความไม่ประมาท. มติชนรายวัน**. วันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๔๒). **๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (๒๕๔๖). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศโดยเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (๒๕๕๒). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐. (๒๕๔๐, ๑๐ ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก, หน้า ๑-๙๙.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๗ ก, หน้า ๑-๑๒๗.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒. (๒๕๔๒, ๑๗ พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก, หน้า ๔๘-๖๖.
- วลัยพร ชินศรี. (๒๕๕๕). **รายงานการศึกษาวินัยเรื่องปัญหาการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**. เสนอต่อสำนักวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.





วีระศักดิ์ เครือเทพ. (๒๕๕๐). การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ส เจริญการพิมพ์.

สกันธ์ วรรณวัฒนา. (๒๕๕๒). วิธีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

สมชัย ฤชุพันธุ์และคณะ. (๒๕๔๕). ชุดโครงการกระจายอำนาจทางการคลังโครงการ ๑ : เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ. กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพัฒนาสยาม กุมภาพันธุ์.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ๒๕๕๕.

โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ออนไลน์),

เข้าถึงได้จาก : <http://www.dloc.opm.go.th/Source/PN014.pdf>.

(๒๕๕๖, ๒๔ กรกฎาคม).

สำนักงานประมาณ. (๒๕๕๕). งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕.

กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด.





กฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องบ่งบอกชี้วัดคุณธรรม

รศ.ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง*

การบริหารราชการของประเทศไทยในปัจจุบันนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มาแล้ว สังคมต้องการรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ แต่ขณะเดียวกัน ก็ต้องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ “ความสมดุล” ระหว่างเสถียรภาพของ รัฐบาลซึ่งขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการบริหารนโยบายของรัฐที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กับความถูกต้องเหมาะสมในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในตำแหน่งมีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็น รูปธรรม

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



ดังนั้น เมื่อจะต้องพิจารณาถึงประเด็นเรื่องคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า **ในการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายก็เป็นคุณธรรมในตัวเองอย่างหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน** เพราะเหตุผลว่าคุณธรรมนั้นเป็นนามธรรม นอกจากคุณธรรมจะไม่มีรูปร่างของตนเองให้มองเห็นได้แล้ว คุณธรรมในแต่ละเรื่องยังเป็นไปตามความรู้สึกของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นอัตวิสัยที่ถึงแม้ว่าทุกคนจะมีเหตุผลแต่คุณค่าต่อคุณธรรมนั้น ๆ ของแต่ละคนก็แตกต่างกันไป ทำให้ความคิดเรื่องคุณธรรมแตกต่างกันไปด้วย จึงเป็นไปได้ที่จะบ่งบอกหรือระบุกำหนดให้เป็นที่ยึดว่าอย่างไร จึงจะถือได้ว่าเป็นคุณธรรม แต่ตามธรรมชาติรูปธรรมของคุณธรรมสามารถจะปรากฏให้รับรู้ได้ด้วยสิ่งที่บรรจุหรือห่อหุ้มคุณธรรมนั้นอยู่ สิ่งที่บรรจุหรือห่อหุ้มคุณธรรมนั้นอยู่ก็คือ กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปธรรมที่มีความชัดเจน แน่นนอน มีผลเป็นการทั่วไป และสามารถตรวจสอบได้ว่าการกระทำในการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นมีความสมเหตุสมผล และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ด้วยเหตุที่คุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นนามธรรมที่แม้จะดำรงอยู่ ก็ไม่อาจจะมองเห็นตัวตนของคุณธรรมนั้นได้ ดังนั้น การพิจารณาถึงความมีอยู่ของคุณธรรม จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากสิ่งที่เป็นรูปธรรมของคุณธรรมนั้นเท่านั้น

รูปธรรมที่บ่งบอกคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ได้แก่ กฎเกณฑ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น

ถึงแม้ว่ากฎหมายนั้นเองจะไม่ใช่ตัวคุณธรรม เพราะกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือในการแสวงหาความยุติธรรมเท่านั้น แต่รูปธรรมของคุณธรรมก็คือ **กฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้นเอง** ลำพังแต่ตัวของคุณธรรมนั้นไม่อาจจะดำรงอยู่และไม่อาจจะแสดงตัวออกมาได้หากไม่มีกฎหมายซึ่งห่อหุ้มคุณธรรมนั้นไว้เป็นเครื่องช่วยบ่งบอกชี้วัด ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์ของกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ “ความจริงของคุณธรรม” ปรากฏขึ้น เกิดเป็นรูปธรรมที่บุคคลสามารถรับรู้ได้ กฎเกณฑ์ของกฎหมายจึงเป็นรูปธรรมของคุณธรรม



หากขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายชอบด้วยกฎหมาย และมีมูลเหตุ
จูงใจของการออกคำสั่งมาจากเหตุผลความจำเป็นเพื่อการบริหารนโยบายของรัฐ
ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม และมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อประสิทธิภาพ
ในการบริหารราชการซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว กรณีนี้ย่อมถือได้ว่าการแต่งตั้ง
โยกย้ายนั้นมีคุณธรรมแล้ว เพราะบุคคลสามารถรับรู้ได้ถึงรูปธรรมของคุณธรรมนั้น
จากการปรากฏขึ้นผ่านทางกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่มีความชัดเจนและแน่นอนนั้น

ความคิดเห็นเรื่องคุณธรรมนั้นเป็นความรู้สึกที่ไม่มีวันสิ้นสุดของแต่ละ
บุคคล ไม่ว่าจะเป็นคุณธรรมในเรื่องใด ๆ แต่คุณธรรมในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย
ข้าราชการต้องยุติที่การกระทำโดยชอบตามกฎหมาย และยุติเมื่อการใช้
กฎหมายนั้นอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นแล้ว ส่วนผลกระทบทางด้าน
จิตใจเป็นเพียงความรู้สึกส่วนตัวตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคล และความคิดเห็นนี้
ก็แตกต่างกันไปตามประสบการณ์และความสัมพันธ์ว่าผู้นั้นเกี่ยวข้องหรือได้รับประโยชน์
หรือได้รับผลกระทบจากเรื่องนั้น ๆ เพียงใด

นอกจากนี้ นิติวิธีหรือวิธีคิดเชิงกฎหมายในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย
ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ยังมีลักษณะที่แตกต่างกับนิติวิธี
ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ต้องพิจารณาและพิพากษาไปตามข้อมูลที่ปรากฏ
เป็นพยานหลักฐานในสำนวนเท่านั้น

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร
ซึ่งเป็นเหตุผลและความจำเป็นเพื่อการบริหารนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
สูงสุดและเพื่อการบริหารลดความสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น **เรื่อง**
การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง แม้จะเป็นการกระทำทางปกครอง
แต่ก็เป็นดุลพินิจตัดสินใจที่เป็นวิจารณ์โดยแท้ของฝ่ายบริหาร อันเป็น
ดุลพินิจที่อยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ แม้แต่องค์กรศาลซึ่งเป็น
องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายตุลาการก็จะไม่เข้ามาตรวจสอบคุณธรรมหรือความเหมาะสม
ในส่วนนี้ นอกจากความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้น





ในแง่ของกฎหมาย ข้าราชการมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ ในแง่นี้ตามความเป็นจริงข้าราชการระดับสูงมีศักยภาพสูงมากในการควบคุมตรวจสอบ แนะนำกำกับ กวดขันเร่งรัดและติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงไม่อาจจะแยกออกจากกันได้ระหว่างทัศนคติเฉพาะตัวของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น กับข้อที่จะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องที่บุคคลนั้นจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ

ปัญหาอันเป็นที่มาของประเด็นคุณธรรมในกรณีแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการก็คือ ความรู้สึกเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งรวมถึงผู้เกี่ยวข้องกับผู้รับคำสั่งที่รู้สึกแปลกแยกในการดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งเป็นเพราะความคุ้นเคยอยู่กับตำแหน่งเดิมอย่างหนึ่งและเป็นความรู้สึกไม่มั่นคงในสภาพแวดล้อมใหม่อีกอย่างหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การมีสถานะเป็นข้าราชการย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และแบบแผนสำหรับข้าราชการประเภทนั้นๆ รวมทั้งการมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจตามธรรมชาติของทุกองค์กรที่มีการจัดระเบียบการบริหารงานลดหลั่นกันตามลำดับ ดังนั้น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจึงเป็นกรณีปกติของชีวิตราชการ

ระบบราชการเป็นระบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้น การปฏิบัติราชการจึงต้องมีระเบียบแบบแผนเฉพาะของราชการ ระบบราชการจึงมีข้อแตกต่างกับแบบแผนความสัมพันธ์และการดำเนินชีวิตของบุคคลทั่วไป ดังนั้น ความรู้สึกนึกคิดเรื่องคุณธรรมในระบบราชการทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และในการควบคุมบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา จึงมีมาตรฐานที่แตกต่างไปจากความรู้สึกนึกคิดของบุคคลทั่วไป กล่าวคือ ในระบบราชการต้องยึดถือคุณธรรมตามหลักการสำคัญ คือ ความถูกต้อง ความสอดคล้องสมเหตุสมผลตามกฎหมายในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย



ข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ส่วนนโยบายนั้นหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะมีลักษณะเป็นการเมืองอยู่ด้วย เพราะเป็น จันทานุมัติที่ประชาชนมอบให้แก่รัฐบาลผ่านการออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้โดยธรรมชาติแล้ว แม้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลกับการใช้อำนาจบริหารนโยบายจะเป็นคนละส่วนกัน แต่ก็เป็นส่วนที่อยู่ด้วยกันและไม้อาจจะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เปรียบเสมือนเหรียญเดียวกันแต่อยู่คนละด้านเท่านั้น

ในการบริหารนโยบายของรัฐบาลเป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า ผู้ดำรงตำแหน่งราชการระดับสูงมีบทบาทอย่างมากต่อความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายนั้น ในเวลาเดียวกันทัศนคติ และภาพลักษณ์จากการปฏิบัติงานของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงก็มีผลต่อความเชื่อมั่นในความสอดคล้องที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นด้วย ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ ในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสจึงกำหนดไว้โดยกฎหมายให้ตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ๑๐ ตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐบาลที่สามารถจะแต่งตั้งโยกย้ายได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นเพื่อความสอดคล้องกับการบริหารนโยบายของรัฐ

สำหรับรัฐไทยซึ่งเป็นนิติรัฐ มีนัยยะความหมายประเด็นสำคัญ คือการใช้อำนาจรัฐทุกประเภทอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ในเวลาเดียวกันภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจรัฐก็ต้องเคารพต่อเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกด้วยการมอบจันทานุมัติผ่านการออกเสียงเลือกตั้งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้นด้วย

รัฐและสังคมไทยในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งความซับซ้อนในปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในประเทศที่แตกต่างกันทางด้านความคิดและความซับซ้อนในปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งความซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงไปทั่วโลก ดังนั้น การแก้ปัญหาและการดำเนินนโยบายของรัฐจึงเป็นความสำคัญและเร่งด่วนที่ต้องอาศัยกลไกเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบราชการอย่างเต็มประสิทธิภาพ





ข้าราชการเองก็ยอมรับว่า พันธะหน้าที่ของข้าราชการ คือ การเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาของสังคม และยอมรับว่ารัฐบาลต้องมีแผนงานต่าง ๆ เพื่อการบริหารและผลักดันนโยบายของรัฐให้สัมฤทธิ์ผล การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐเพื่อการบริหารนโยบาย และหากจะมีข้อขัดแย้งอย่างใด ๆ ก็ต้องยอมให้แก่เหตุผลของรัฐ เพราะรัฐเป็นตัวแทนของประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

ในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่ง ความมั่นคงในตำแหน่งของระบบราชการก็ทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ระบบราชการจะเป็นพันธมิตรกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีประโยชน์ร่วมกัน การแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่อยู่ต่างฝ่ายกัน จึงมักจะถูกต่อต้านด้วยการอ้างว่าเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายด้วยเหตุผลทางการเมือง หรือไม่ก็อ้างว่าเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการหลุดพ้นจากการควบคุมของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองนั่นเอง

ในสภาวะเช่นนี้ การพิจารณาเรื่องคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจึงต้องแยกแยะการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายบริหารออกจากการเมือง และสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของการบริหารราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะว่าการมุ่งแต่จะป้องกันตัวเองจากอำนาจฝ่ายการเมืองและมุ่งจะรักษาสถานะของข้าราชการเท่านั้น อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารนโยบายของรัฐที่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและเป็นประโยชน์ของส่วนรวม

ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนี้ หากถามว่าธรรมชาติของคุณธรรมในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการคืออะไร คำตอบก็就会有ความหลากหลายแตกต่างกันไป เพราะเหตุว่าความคิดเรื่องคุณธรรมนั้นเป็นนามธรรมและขึ้นอยู่กับทัศนคติส่วนตัวรวมทั้งแง่คิดมุมมองของแต่ละคน คุณธรรมจึงไม่มีความแน่นอน จนกล่าวได้ว่าทุกอย่างที่มีคุณธรรมเพราะจิตของผู้นั้นเองไม่ต่อต้าน ในทางตรงข้ามหากจิตของผู้นั้นต่อต้านทุกอย่างทุกเรื่องก็ล้วนแต่ไม่มีคุณธรรมทั้งสิ้น



ดังนั้น ความคิดเรื่องคุณธรรมจึงต้องคิดจากหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้เป็นบรรทัดฐานอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม



ในกรณีข้าราชการ เป็นที่ยอมรับว่าข้าราชการมีสถานะแตกต่างจากเอกชนทั่วไป เพราะข้าราชการต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งแบบแผนของข้าราชการประเภทนั้นๆ และข้าราชการมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังอำนาจบังคับบัญชา การแต่งตั้งก็เพื่อให้บุคคลธรรมดาที่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ส่วนการโยกย้ายเป็นอำนาจโดยชอบธรรมของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่งานราชการซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ

สำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงซึ่งอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งมีผลอย่างมากต่อการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลนั้น นอกจากอำนาจตามกฎหมายแล้ว ผู้บังคับบัญช่าย่อมมีความชอบธรรมที่จะพิจารณาว่าความสอดคล้องระหว่างความรู้ความสามารถและทัศนคติส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งกับความเป็นไปได้ของประสิทธิภาพที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐให้สัมฤทธิ์ผลมีเพียงใด โดยพิจารณาประกอบกับความเหมาะสม และการประเมินความเป็นประโยชน์แก่ราชการส่วนรวมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใหม่นั้นด้วย





นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการระดับสูง ยังเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ทั้งอำนาจตามกฎหมายและอำนาจบังคับบัญชา ดังนั้น คุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความ ถูกต้อง สมเหตุสมผล และเป็นธรรมตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมาย รวมทั้ง ความสอดคล้องในความสัมพันธ์อย่างได้สัดส่วนกับประสิทธิภาพในการบริหาร นโยบายของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเหตุผลและความจำเป็นเพื่อการบริหารนโยบายของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุดและเพื่อการบรรลุความสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น เรื่อง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง แม้จะเป็นการกระทำทางปกครอง แต่ก็ เป็นดุลพินิจตัดสินใจที่เป็นวิจารณญาณโดยแท้ของฝ่ายบริหาร อันเป็นดุลพินิจ ที่อยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ แม้แต่องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กร ใช้อำนาจรัฐฝ่ายตุลาการก็จะไม่เข้ามาตรวจสอบคุณธรรมหรือความเหมาะสมในส่วนนี้ นอกจากความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้น



บรรณานุกรม

- สฤณี อาชวานันทกุล. **ความยุติธรรม** แปลจากเรื่อง Justice : What the Right Thing to do? โดย Michael J. Sandel. กรุงเทพฯ : openworld, ๒๕๕๔.
- เอกวิทย์ มณีธร. **รัฐศาสตร์ ศาสตร์แห่งรัฐ วิทยาศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพฯ : เอ็ม. ที. เพรส หจก., ๒๕๕๒.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๒**. (พิมพ์ครั้งที่ ๒), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปยุคคลาสสิก**. กรุงเทพฯ : สงวนกิจการพิมพ์, ๒๕๔๖.



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา เดือนพฤศจิกายน ปี 2556 (ผังเปิดสมัยประชุมสภา)												
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์				
08.00 น.	เคารพธงชาติ					08.00 น.	เคารพธงชาติ					
	พระบรมราโชวาท						พระบรมราโชวาท					
	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด พอเพียงสู่ประโยชน์สุข (2)						สารคดีเฉลิมพระเกียรติชุด จากแดนพุทธภูมิฯ					
08.05 น.	สถานีอุทธรณ์ (สด)					08.05 น.	ศาสนากับประชาธิปไตย(รัฐธรรมนูญเข้า) (55)					
08.50 น.	สารคดี เส้นทางประชาธิปไตย(5)					09.00 น.	รัฐสภาจั่ว ๑	เด็กไทยหัวใจปชต. (30)				
09.00 น.	ANIMATION ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย (2 นาที)											
09.05 น.	มองรัฐสภา (สด)				รัฐสภาของปชช.(สด)							
10.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					09.30 น.	สุขกาย สมายใจ ๑	We love design ๑				
10.05 น.	ถ่ายทอดสด การประชุมวุฒิสภา	Asian Plus (55)	ประชาธิปไตย เริ่มที่เรา (30)		ถ่ายทอดสด การประชุม				สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)			
10.30 น.			กรรมวิธีการพบปะ(30)						สารคดี/ สกูป (15)			
11.00 น.		>>เริ่มประชุมวุฒิสภา<<		ข่าวสั้นรัฐสภา		10.30 น.	คมความคิด ๑	นาทีกฎหมาย ๑				
11.05 น.		ถ่ายทอดสด		ชุมชน		11.00 น.	กรรมวิธีการพบปะ ๑	สัมมนาวิชาการ (60)				
ประชาธิปไตย (55)				11.30 น.		สนทนาวาไรตี้ ๑	สนทนาวาไรตี้ ๑					
11.30 น.				ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล(60)		12.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (60)					
12.00 น.		ถ่ายทอดสด การประชุมวุฒิสภา	ถ่ายทอดสด	>>เริ่มประชุมสส.<<		การประชุม	13.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุดพอเพียงสู่ประโยชน์สุข				
13.00 น.				ถ่ายทอดสด			13.05 น.	กล้าอาสา (30)	บทบาท			
13.05 น.				การประชุมวุฒิสภา			13.30 น.	ประชาธิปไตยเริ่มที่เรา๑	นักการเมือง ๑			
14.00 น.				ตั้งแต่เวลา 10.00 น.			สภาผู้แทนราษฎร	สภามหาชน	14.00 น.	Asian Plus ๑	ย้อนรอย(การ)เมืองไทย๑	
14.05 น.				ตั้งแต่เวลา 11.00 น.					15.00 น.	ภารกิจผู้แทน (55)	ชุมชนต้นปชต.(60)	
15.00 น.				ตั้งแต่เวลา 13.00 น.					16.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (15)		
15.05 น.				เป็นต้นไป					16.15 น.	สกูป / สารคดี (15)		
16.00 น.	เป็นต้นไป			16.30 น.	สารคดี ชุด ทะเลสีคราม (มี12 ตอน) 40-45 น							
16.05 น.	จนเสร็จสิ้นการประชุม			จนเสร็จสิ้นการประชุม	17.30 น.				ชุด ความลับบนผืนป่า (มี 12 ตอน) 35-50 น			
17.00 น.	จนเสร็จสิ้นการประชุม				18.00 น.				กฎหมายใกล้ตัว ๑			
17.05 น.	จนเสร็จสิ้นการประชุม				18.00 น.				ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล ๑			
17.30 น.	จนเสร็จสิ้นการประชุม				19.00 น.				รับสัญญาณข่าว สทท.			
18.00 น.	จนเสร็จสิ้นการประชุม				19.00 น.				รับสัญญาณข่าว สทท.			
18.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล ๑					18.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล ๑			
19.00 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.					19.00 น.			รับสัญญาณข่าว สทท.			
20.30 น.	กฎหมายใกล้ตัว (30)	ประชาธิปไตย เริ่มที่เรา๑	คมความคิด ๑	We love design ๑	80ปีรัฐสภาบนแผ่นดินไทย	20.30 น.			มองรัฐสภา ๑	รัฐสภาของปชช. ๑		
21.00 น.	ข่าวสั้นรัฐสภา					21.00 น.	รายการ สรุปข่าวเด่นรัฐสภารอบสัปดาห์(30)					
21.05 น.	มองรัฐสภา ๑				รัฐสภาของปชช. ๑							
22.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สยานำพระราชนิเทศ (5)								22.00 น.	พระบรมราโชวาท		
	พระบรมราโชวาท + เพจปิดสถานี											

หมายเหตุ

1. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ

2. รายการที่เตรียมได้เมื่อออกอากาศ อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดการประชุมสภาทั้ง 3 วัน เป็นทรัพย์สินของรายการ

3. การใส่สไลด์และสารคดีที่คั่นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสไลด์ให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา The National Assembly Radio and Television Broadcasting Station

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ผังเปิดสมัยประชุม) ระบบ FM

ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา				
05:00	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	สมโภชธรรม (อ.สุจินต์)	ปัจฉาวิไลชนธรรม (พระอารยะรังสี)	พุทธธรรมสภา (อ.อำนาจ)	เผยแผ่ความรู้ทางศาสนาอิสลาม		คาทอลิก ขอมเจ้าแก้วสิบล	05:00				
06:00	จับข่าวเช้า...เล่าข่าวค่ำ					สมาสู่สัปดาห์		06:00				
07:00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07:00				
07:30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดี ทำได้	07:30				
08:00	คุยกับโฆษก ประธานสภาฯ	คุยรอบ..ขอบสภา	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปวุฒิสภา	คุยรอบ..ขอบสภา	เช้าวันเสาร์ (เด็กและเยาวชน)	เจ้าตัวเล็กเด็กดี (เด็กและเยาวชน)	08:00				
09:00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		คุยกับ	มองรัฐสภา	รัฐสภาของ ปชช.	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09:00				
09:30	สภาสนทนา	สภาสนทนา	วิปฝ่ายค้าน	สภาสนทนา	(โทรทัศน์รัฐสภา)	การบ้าน การเมือง	ข่าวตีมีมาบอก	09:15				
10:00	ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม วุฒิสภา จนเสร็จสิ้น การประชุม	ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม วุฒิสภา จนเสร็จสิ้น การประชุม	การเมืองเรื่องของ ประชาชน	ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น การประชุม	การเมืองเรื่องของ ประชาชน	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	10:00				
11:00			เกาะติดวุฒิสภา		เกาะติดวุฒิสภา	บันทึกประชุมสภา		11:00				
12:00			กะลาหาสี		กะลาหาสี	เพลงเก่าวันก่อน		12:00				
12:30			สภาสนทนา		สายด่วนรัฐสภา (คนด้อยโอกาส)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13:00				
13:00			ตั้งแต่เวลา 13.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น การประชุม		มุมมอง			14:00				
14:00					กฎหมายไทย	นานาสาระ		15:00				
15:00					รักเมืองไทย	ละครวิทยุ		15:30				
16:00					คนข่าวคุยข่าว	สภาปริทัศน์	สบาย สบาย	16:00				
16:30					ประชาธิปไตยฯ (เด็กและเยาวชน)	ละติจูดรอบโลก	ยามเย็น (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	17:00				
17:00					ประชาธิปไตย นอกห้องเรียน (เด็กและเยาวชน)				รอบรู้เรื่องสิทธิ	เพลงดี	เพลินเพลง	18:00
18:00	กรรมาธิการ				ร้อยละข่าว	ศรีแผ่นดิน	ยามเย็น	18:00				
18:30	พบประชาชน				ถ่ายทอดข่าว สวท.			19:00				
19:00	ถ่ายทอดข่าว สวท.				ถ่ายทอดข่าว สวท.			19:00				
19:30	ปปช.	คุยกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนฯ	สดง.	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ศาลปกครอง (ส.1,3,5) ศาลรัฐธรรมนูญ (ส.2,4)	ปัญหาบรรพทิศฯ	สภาที่ปรึกษาฯ	19:30				
	พบประชาชน		พบประชาชน	พบประชาชน	พบประชาชน							
20:00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20:00				
	มุ่งสู่ประชาธิปไตย ไปกับสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ					
21:00	กาแฟก่อนนอน					ภาษาพาสาร		21:00				

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นตื้นข่าวไม่ง และสพดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา รวม 12 ช่วง (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวภาคภาษาอังกฤษ ประมาณ 3 นาที/ครั้ง ในช่วงเวลา 09.00 น. 12.00 น. 15.00 น. และ 18.00 น.
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา ๒๐.๐๐ น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากวันใดมีถ่ายทอดเสียงการสัมมนาของกรรมาธิการ / องค์การตามรัฐธรรมนูญ / งานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>