



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

REUTERS



រដ្ឋសភា



ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นายจรุ พันธ์เปื้อง
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิช ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญก

นางพรหมนต์ ไทยวัฒนากุล

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารณ เต็มผล

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์ศิริชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ อินชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนันทน์

นางสาวจริยาพร ดีกลิ่นลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชญาณิศ จงไกรจักร์

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์

สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒน์วานิช

รัฐสภาสาร



วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา
และอื่น 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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความ
ที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่
นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏ
ในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการ
แต่ประการใด



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. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

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 ๑๐๔๐๐
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

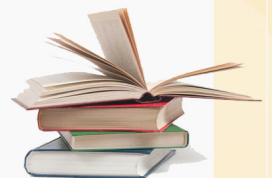


บทบรรณาธิการ

เดือนเมษายน นับเป็นเดือนที่หลากหลาย ๆ คนตั้งตารอคอย เนื่องจากเป็นเดือนแห่งเทศกาลปีใหม่ไทย เป็นช่วงเวลาที่คนต่างจังหวัดได้เดินทางกลับภูมิลำเนา และเป็นเดือนที่มีวันหยุดมากที่สุด แต่ในทางกลับกัน ถือเป็นเดือนที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องทำงานหนักมากที่สุด เนื่องจากเป็นช่วงเวลาสุดท้ายของการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จเพื่อนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี พิจารณา ซึ่งเราฝากความหวังไว้ว่าขอให้เป็รัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกใจทุกฝ่ายเพื่อประเทศไทยก้าวต่อไปตาม Road Map ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติวางไว้ คือการเลือกตั้งในที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้เข้ากับบรรยากาศการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ วารสารรัฐสภาฉบับเดือนเมษายน นี้ จึงขอเสนอบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ๓ เรื่อง คือ บทความแรก **ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหราชอาณาจักร** โดย นภาพร ชวงคร เป็นบทความที่เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการตรากฎหมายของไทยโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยใช้รูปแบบของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่าง เพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอกฎหมายอันเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติและเพื่อให้กฎหมายมีที่มาที่หลากหลาย ยิ่งกว่านั้นผู้เขียนยังเสนอให้เริ่มพิจารณากฎหมายที่สภาใดก่อนก็ได้ อันเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่นำมาบังคับใช้มีความทันสมัยและทันต่อสถานการณ์

บทความเรื่องที่สอง **“สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ : หลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย** โดย ดร.กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต เป็นบทความที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ความเป็นมาของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” การแพร่ขยายแนวคิดไปยังประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ความหมายและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งในตอนท้าย ผู้เขียนได้เน้นย้ำว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นรากฐานสำคัญในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐต้องให้ความเคารพ รัฐจะใช้อำนาจแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อประชาชนยินยอมเท่านั้น และต้องเป็นการกระทำที่สมควร อย่างไรก็ดี แม้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ได้ แต่ต้องไม่



ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี
เรื่องที่สาม **เขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง (JURISDICTION OF ELECTION**

CASES) โดย ญาณิดา ลีแสงสุข เป็นบทความที่สรุปมาจากวิทยานิพนธ์ เสนอถึงปัญหา
ในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง เนื่องจากปัจจุบัน คดีเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีหลาย
ประเภทและอยู่ในขอบเขตอำนาจของหลายศาล จึงมีข้อเสนอว่าในช่วงที่มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ทำหน้าที่ปฏิรูปประเทศในหลาย ๆ ด้าน ก็ควรจะปฏิรูประบบศาลให้มีความชัดเจนด้วย
หรือการตั้งศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) เพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ

สำหรับบทความสองเรื่องสุดท้ายมีความน่าสนใจไม่แพ้ตามเรื่องข้างต้น
โดยบทความที่สี่ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ถกเถียงในสังคมวงกว้างว่า องค์กระดบต้องถึน
ที่มีจำนวนมากในปัจจุบัน องค์กรไหนดควรยุบ องค์กรใดสมควรรคงอยู่ เพื่อให้การบริหาร
ต้องถึนเกิดประโยชน์สูงสุด นั่นคือ บทความเรื่อง **การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กร
ปกครองส่วนต้องถึนในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Administration
on Overlapping Area of Provincial Local Government Administrative Organization
According to the Philosophy of Sufficient Economy)** โดย ผู้เขียน คือ คุณนเรศ จิตสุจริตวงศ์
ได้สรุปงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองส่วนต้องถึนไทยในปัจจุบัน ซึ่งพบว่า
มีหลากหลายหน่วยงาน จนทำให้มีอำนาจหน้าที่และการทำงานทับซ้อนกัน อันอาจส่งผล
ให้ประชาชนและสังคมได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงข้อดีและข้อด้อย
ของแต่ละองค์กร เพื่อแสวงหาวิธีการบริหารจัดการองค์กรส่วนต้องถึนที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
โดยผลของการวิจัยเป็นเพียงข้อเสนอแนะเนื่องจากยังมีข้อจำกัดด้านเครื่องมือการวิจัย
แนวคิดที่นำมาใช้ไม่หลากหลาย รวมทั้งพื้นที่ที่ศึกษาเฉพาะเจาะจงที่จังหวัดเดียว

บทความเรื่องสุดท้าย **รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน
โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร (A Model for Improving
the Effectiveness of SML Development Project Management in Yasothon Province)**
โดย ยุทธนา ยุพฤทธิ์ เป็นบทสรุปงานวิจัยที่หยิบยกโครงการพัฒนาต้องถึนซึ่งริเริ่ม
โดยรัฐบาลก่อนหน้านี มาวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการดำเนินการโครงการให้มี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผ่านการทดลองจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นประชาชน
ในจังหวัดยโสธร

กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในช่วงเดือนเมษายน นี้ จะเป็น
เดือนที่เรามีช่วงเวลาได้พักผ่อน อยู่พร้อมหน้ากับครอบครัว และเยี่ยมเยียนญาติผู้ใหญ่
ให้สมกับเป็นเดือนแห่งวันครอบครัว เพื่อสร้างพลังและกำลังใจในการกลับมาเผชิญกับ
การทำงานต่อไป แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าค่ะ





สารบัญ

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘
Vol. 63 No. 4 April 2015

ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาไทย
เปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหราชอาณาจักร

๙

นภาพร ชวรงค์กร

“สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ : หลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย
ดร.กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

๓๐

เขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง

JURISDICTION OF ELECTION CASES

๗๑

ญาณิดา สีแสงสุข

การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด
ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

Administration on Overlapping Area of Provincial Local Government Administrative Organization
According to the Philosophy of Sufficient Economy

๘๗

นเรศ จิตสุจริตวงศ์

รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพ
ของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร

A Model for Improving the Effectiveness of SML Development Project Management
in Yasothon Province

๑๒๐

ยุทธนา ยุพฤทธิ



ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบการนิติบัญญัติ ของวุฒิสภาไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหราชอาณาจักร

นภาพร ชวรงค์*

บทนำ

เนื่องจากขณะนี้ เป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งมีสถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา แต่ทว่าบทความทางวิชาการนี้เป็นกรณีศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ผู้เขียนจึงได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาโดยการเทียบเคียงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

*นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยที่ผู้เขียนได้เผื่อไว้ว่า อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่จะได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมถึงการยกร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วต่อไป

บทวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่น่าศึกษาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาไทยนั้น ได้แก่ ข้อพิจารณาว่าวุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อการกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย ซึ่งบทความนี้จะได้กล่าวถึงต่อไป

หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในด้านการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ อาทิ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น ให้คำแนะนำหรือเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการพิจารณาและมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภานั้น แท้จริงแล้วได้หมายความว่ารวมถึงการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติด้วยหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าสนใจจึงได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล “ความหมายของหลักการ” และกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย “การยกร่างกฎหมาย” และ “การพิจารณาร่างกฎหมาย” จากรัฐธรรมนูญฯ ข้อบังคับการประชุมฯ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และรายงานการศึกษาวิจัย ข้อมูลสถิติ รวมถึงเอกสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศดังต่อไปนี้



ความหมายของ “หลักการ”

พิจารณาจากความหมายของ “หลักการ” แล้ว หลักการในร่างกฎหมาย^๑ หมายถึง ข้อความที่แสดงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมาย และถือเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างฯ ซึ่งการพิจารณาและแก้ไขร่างกฎหมายจะกระทำเกินขอบเขตของหลักการไม่ได้ การเขียนหลักการจึงเขียนเพียงสั้น ๆ และต้องแสดงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน^๒ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับสิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ บันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง จะพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของ “หลักการ” ของกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน^๓

สำหรับความมุ่งหมายในการมีบันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติ คือ

(ก) เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงขอบเขตในการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(ข) เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร^๔

เมื่อได้มีการกำหนดหลักการของร่างกฎหมายแล้ว หลักการนี้เป็นข้อผูกมัดผู้กร่างกฎหมายว่าจะต้องยกร่างตามหลักการดังกล่าว โดยจะยกร่างให้แย้งหรือขัดกับหลักการไม่ได้ แต่ต้องยกร่างรายละเอียดของกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการ^๕

^๑ ในบทความนี้ คำว่า “กฎหมาย” ให้ความหมายถึง “พระราชบัญญัติ”

^๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **คู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), น. ๒๘.

^๓ เพิ่งอ้าง, น. ๘๙.

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual)**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑), น. ๓๒.

^๕ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “การร่างกฎหมาย”, เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาน้อย อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี, วันที่ ๒๐ - ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑, น. ๑๑.





การยกร่างกฎหมาย

การยกร่างกฎหมายจะดำเนินการจัดทำได้แต่โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในการยกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มักจะริเริ่มจากบรรดากระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพราะเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นของการให้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือการยกเลิกกฎหมายได้เป็นอย่างดี การจัดทำร่างกฎหมายมักเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำหรือนิติกรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หรือหน่วยงานอาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยข้าราชการหรือนิติกรที่เกี่ยวข้องหรือบางครั้งอาจเชิญนักวิชาการภายนอกมาร่วมด้วย เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายขึ้นเนื่องจากถือว่ากระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมเข้าใจถึงงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้ดีกว่าผู้อื่น และทราบถึงเหตุผลความจำเป็น ตลอดจนช่องว่าง อุปสรรคข้อจำกัดหรือข้อบกพร่องของกฎหมายเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี อันจะทำให้สามารถกำหนดหลักการของร่างกฎหมายได้อย่างเหมาะสม มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและแก้ไขเพิ่มเติมในจุดที่เป็นปัญหา เมื่อกระทรวงพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วต้องส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าจะเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็จะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายขึ้นก็ได้ ซึ่งในการจัดทำร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการยกร่างตามหลักการ



ที่ได้รับมอบหมาย^๖ ในขั้นตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย กรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการและแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมผิดไปจากหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้น^๗ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการไปแล้ว^๘ แต่ถ้าปรากฏว่า

(๑) หลักการของร่างกฎหมายขัดกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้เสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วนอาจพิจารณาไปก่อนและเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการก็ได้

(๒) กรณีที่ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้แล้ว ถ้าเป็นหลักการสำคัญ จะขอให้ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรือจะแก้ไขตามที่เห็นสมควร แล้วให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

(๓) กรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับร่างที่พิจารณา หรือเห็นว่าร่างกฎหมายไม่มีความจำเป็นเพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพราะเหตุอื่น ให้เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป^๙

^๖ อภิมุข สุขประสิทธิ์, “บทความเรื่อง การร่างกฎหมาย มุมมองของผู้ร่าง : กรณีศึกษาเปรียบเทียบประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศฝรั่งเศส,” <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act102.pdf>>, สิงหาคม ๒๕๕๗.

^๗ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : ประกายพริ้ง, ๒๕๓๘), หน้า ๔.

^๘ นพดล เกร็ดฤกษ์, “ข้อควรรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย,” <http://www.lawreform.go.th/>, ๒๕๕๖.





ในการยกร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็ต้องมีหลักการในการยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับเช่นกัน โดยเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งหลักการของร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น สำหรับกระบวนการตรากฎหมาย ในขั้นการยกร่างกฎหมายผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องยกร่างกฎหมายภายใต้กรอบแห่งหลักการของร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ โดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด

การพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำเป็นสามวาระตามลำดับ ในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาในวาระที่สอง มีสองขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา กรณีนี้จะไม่มีการแปรญัตติ หรืออาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ โดยกรรมการอาจเสนอคำแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เสนอคำแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเช่นกัน ต่อมาเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาลงมติในวาระที่สามว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย เมื่อสภามีมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภาดำเนินการส่งร่าง



พระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องพิจารณาภายใต้กรอบของหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำเป็นสามวาระตามลำดับเช่นเดียวกัน แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ข้อบังคับฯของวุฒิสภากำหนดไว้แตกต่างจากข้อบังคับฯ ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และในวาระที่สอง มีสองขั้นตอน ได้แก่ การพิจารณาชั้นคณะกรรมการธิการ ซึ่งข้อบังคับฯ มิได้มีข้อความกำหนดให้การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และต่อมาจึงพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา จากนั้นจึงพิจารณาในวาระที่สาม โดยให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าไม่เห็นชอบ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ เสร็จแล้วให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ กรณีที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ให้ดำเนินการเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หากเป็นกรณีอื่น ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น ถ้าทั้งสองสภาต่างเห็นชอบตรงกันก็ให้ดำเนินการเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรกรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร และกรณียับยั้งเมื่อตั้งคณะกรรมการร่วมกันแล้วสภาใดไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันตามร่างเดิมของตนหรือตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา





และดำเนินการเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

สำหรับกระบวนการในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมีความน่าสนใจ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดนั้น คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการ อย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ และให้อำนาจอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อสภามีมติแล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป

บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

จากกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นยกร่างกฎหมายในชั้นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนการพิจารณา ร่างกฎหมาย ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต่างยึดถือหลักการของร่างกฎหมายนั้นอย่างเคร่งครัด โดยจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ แม้กระทั่งที่สุดแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงจะสามารถดำเนินการเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หรือหากร่างกฎหมายนั้นถูกยับยั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถ ลงมติยืนยันตามร่างเดิมของตน หรือตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาได้ นอกจากนี้ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนด ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการ อย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้



และยังกำหนดให้อำนาจวุฒิสภาในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะต้องยึดถือหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน

ในกรณีที่อาจมีข้อโต้แย้งว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๗ ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร” จึงเป็นกรณีที่วุฒิสภารับ “ตัวร่าง” ไว้พิจารณา มิได้รับ “หลักการของร่างพระราชบัญญัติ” แต่อย่างใด วุฒิสภาจึงมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหลักการได้ อีกทั้ง ข้อ ๑๔๒ วรรคสอง ได้กำหนดว่า “การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด” ซึ่งเป็นการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒๓ วรรคสอง กำหนดว่า “การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา” และวรรคสาม กำหนดว่า “การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดตอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น” จึงทำให้วุฒิสภามีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการได้

กรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้ข้อ ๑๓๗ จะใช้ถ้อยคำดังกล่าว แต่ก็มีความหมายไม่แตกต่างจากการรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ เพราะเป็นกรณีที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วอีกทอดหนึ่ง โดยร่างพระราชบัญญัตีย่อมประกอบด้วยหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาภายในกรอบของหลักการนั้น อีกทั้งการตีความในข้อ ๑๔๒ วรรคสอง ควรจะต้องพิจารณาจากถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกันก่อน คือคำว่า “การแปรญัตติ” มีหมายความว่าอย่างไร ซึ่งจากที่ได้ศึกษาข้อมูลพบว่า การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการธิการ โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดให้มีการแปรญัตติซึ่งในชั้นคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรก็มีการแปรญัตติเช่นเดียวกัน แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะแปรญัตติขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้ ตามที่ได้กล่าวอ้างถึงข้อบังคับการประชุมไว้ข้างต้น





จากการศึกษาพบว่า **“คำแปรญัตติ”** หมายถึง คำขอแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงข้อความรายละเอียดหรือสาระสำคัญในมาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ ตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้น^๙

เมื่อความหมายทั่วไปของ **“คำแปรญัตติ”** ซึ่งเข้าใจกันโดยทั่วไปมีความหมายดังกล่าว หากต้องการให้ **“คำแปรญัตติ”** มีความหมายเฉพาะอื่นๆ ก็ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน จากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ **“คำแปรญัตติ”** มีความหมายที่แตกต่างออกไปแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมิได้หมายความว่าวุฒิสภาจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติได้

ทั้งนี้ จากแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาวุฒิสภาได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการตรากฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. นักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นว่า หน้าที่กลั่นกรองกฎหมายไม่น่าขยายไปถึงการแก้ไขหลักการ แต่ควรดูความสอดคล้องของมาตราต่างๆ ความถูกต้องของเนื้อหา เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย การแก้ไขหลักการก็เท่ากับเป็นการเสนอร่างกฎหมายใหม่โดยปริยาย^{๑๐}

๒. วุฒิสภาใช้ระยะเวลาในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งมาก ทั้งที่วุฒิสภาลงมติได้เพียงรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่งผลให้การใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระ

^๙ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ตาตา พับลิเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๘), น. ๒๐๕ – ๒๐๖.

^{๑๐} ลิขิต วีระเวทิน, “วุฒิสภาในเจตนารมณ์ของ ส.ส.ร.” <<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9490000064587>>, พฤษภาคม ๒๕๔๙.



ที่สองและสามลดลง ดังปรากฏในสถิติการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๖ (วันที่ ๑ สิงหาคม - ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) วุฒิสภาใช้เวลาในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ๓๓ ชั่วโมง ๕ นาที และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและสาม ๓๔ ชั่วโมง ๔๐ นาที^{๑๑} ทั้งที่ที่ประชุมควรจะทำให้ความสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและวาระที่สาม การให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นมากกว่า เพราะร่างพระราชบัญญัติได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการธิการ จึงต้องมีการพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดรอบคอบเพราะจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของร่างกฎหมาย

๓. จากสถิติการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ โดยที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๔ ฉบับ และในจำนวนนี้ ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันแล้ว เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๗ ฉบับ^{๑๒} การตั้งคณะกรรมการร่วมกันมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าต่อกระบวนการตรากฎหมาย ทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีจำนวนน้อย

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศเพื่อที่จะนำมาปรับใช้เทียบเคียงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งจากประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร

^{๑๑}สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๖** (ฉบับที่ ๑๗) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๖), น. ๒๓๕.

^{๑๒}เฟิ่งอ๋อง, น. ๙ - ๑๑.





การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศ

๑. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

กระบวนการตราร่างรัฐบัญญัติ

ในบทความนี้ ผู้เขียนขอพิจารณาศึกษาเฉพาะกระบวนการตราร่างรัฐบัญญัติในกระบวนการปกติ อันได้แก่ ร่างรัฐบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการตราร่างรัฐบัญญัติภายใต้กระบวนการพิเศษ อันได้แก่ ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

กระบวนการตรารัฐบัญญัติทั่วไป ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ ๑ การตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

การตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่งประกอบด้วย การตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ การกำหนดระเบียบวาระการประชุมและการประชุมสภาโดยเปิดเผย และทำการลงมติ ต่อจากนั้นจะส่งร่างกฎหมายไปอีกสภาหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ถือปฏิบัติอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในหลักการแล้วจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการในวุฒิสภา แม้จะมีความแตกต่างอยู่บ้างในรายละเอียด

ขั้นตอนที่ ๒ การส่งร่างกฎหมายไปอีกสภาหนึ่ง เพื่อตรวจพิจารณาอย่างต่อเนื่อง

ร่างกฎหมายที่ได้รับการลงมติโดยสภาหนึ่งแล้ว จะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อทำการตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่งตามกระบวนการในทำนองเดียวกับกระทำในสภาแรก หากสภาที่สองลงมติรับร่างกฎหมายนั้นโดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติในขั้นสุดท้ายแล้ว มิเช่นนั้น จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปกลับมาระหว่างสภาทั้งสองสภา (navette) ในกรณีเช่นนี้ นับแต่การตรวจพิจารณาในวาระที่สอง จะไม่มีการอภิปรายในมาตราที่ได้รับการออกเสียงลงมติในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภามาแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง เฉพาะแต่มาตราของร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับการลงมติในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภานั้นที่จะมีการอภิปรายต่อไป จนกว่าจะได้มีการลงมติเห็นชอบมาตรานั้นในเนื้อความอย่างเดียวกัน



โดยสภาทั้งสองสภา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญปี ๑๙๕๘ ได้กำหนดมาตรการในการประนีประนอมกันของทั้งสองสภา ซึ่งช่วยให้รัฐบาลสามารถเร่งรัดให้มีการลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นในขั้นสุดท้าย มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการร่วมกัน (la commission mixteparitaire)^{๑๓}

ขั้นตอนที่ ๓ คณะกรรมาธิการร่วม

กรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาละ ๒ ครั้ง (หรือเพียงครั้งเดียว หากรัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน) นายกรัฐมนตรี หรือในกรณีที่เป็ร่างรัฐบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา โดยความเห็นชอบของประธานสภาอาจเรียกประชุมคณะกรรมการร่วมกันประกอบด้วยสมาชิกจากแต่ละสภาในจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอร่างบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ รัฐบาลสามารถเสนอร่างบทบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีดังกล่าว จะเสนอคำแปรญัตติไม่ได้เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างบทบัญญัติ หรือร่างบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนด รัฐบาลอาจขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติที่ถือเป็นการสิ้นสุดได้หลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้ สภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่าง

^{๑๓}จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, “การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), น. ๔๓ – ๔๔.





ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันหรือร่างสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีการแก้ไขโดยคำแปรญัตติที่ได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว มาพิจารณาต่อไปได้^{๑๔}

การเสนอคำแปรญัตติ

ผู้มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติ

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและรัฐบาล มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติ (amendment) ซึ่งได้แก่ การเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา กรรมการผู้รับผิดชอบร่างย้อมมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติในนามของคณะกรรมการ สำหรับ รัฐบาล รัฐมนตรีผู้ชี้แจงร่างจะเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติในนามของรัฐบาล

ขอบเขตของคำแปรญัตติ

คำแปรญัตติ คือ การเสนอให้แก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ

โดยที่การเสนอคำแปรญัตติเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงมีคำวินิจฉัยว่า คำแปรญัตติไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้แก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆ จะต้อง “มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง” กับเนื้อหาของร่าง และ “ต้องไม่มีเนื้อหาหรือขอบเขตที่เกินเลยกรอบของการเสนอคำแปรญัตติ” มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นคำแปรญัตติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ^{๑๕} และเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

^{๑๔} French constitutional law of 23 July 2008, Article 45, <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>>, August 2014.

^{๑๕} มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๘), น. ๑๗๐ – ๑๗๑.



ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงได้มีการนำคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕^{๑๖} อันแสดง ให้เห็นว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติเป็นอย่างยิ่ง โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกรัฐสภาจะแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติเกินกว่าหลักการของร่างรัฐบัญญัติมิได้

อนึ่ง รัฐธรรมนูญได้จำกัดสิทธิในการเสนอคำแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาไว้ ๒ ประการ คือ ห้ามมิให้เสนอคำแปรญัตติที่มีลักษณะเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ มีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นมาใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ (มาตรา ๔๐) และคำแปรญัตติในเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภา (มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๑)

๒. ประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรใช้ระบบสองสภา (Bicameral Parliament) ประกอบด้วย สภาสามัญและสภาสูง ทั้งสองสภามีภารกิจที่คล้ายคลึงกัน คือ การตรากฎหมาย การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และอภิปรายเรื่องต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศ โดยปกติเมื่อมติออกจากสภาใดอีกสภาหนึ่งจะทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ จึงเป็นลักษณะของการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance)^{๑๗}

กระบวนการตราพระราชบัญญัติ

การตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาสหราชอาณาจักร เริ่มต้นจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติและมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยกันสามวาระ โดยร่างพระราชบัญญัติอาจเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางก่อนก็ได้ เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณา

^{๑๖} French constitutional law of 23 July 2008, *supra* note 14.

^{๑๗} อรณิข รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร (United Kingdom Parliament), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), น. ๒.





ร่างกฎหมายตกเป็นภาระหนักอยู่ที่สภาใดสภาหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติเริ่มพิจารณาที่สภาใด อีกสภาหนึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาเป็นลำดับที่สอง และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถเพื่อทรงพระราชทานความเห็นชอบ (Royal Assent) และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป^{๑๔}

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มต้นพิจารณาจากสภาสมาชิก สภาสามัญ

วาระที่หนึ่ง กล่าวนำโดยสังเขปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งมีคำสั่งให้จัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่สอง เป็นการอภิปรายหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หากที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการการศึกษาที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยละเอียดต่อไป หากไม่มีมติรับร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป การพิจารณาในวาระที่สองจะมีขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดภายใน ๒ สัปดาห์ (two weekend) นับจากวาระที่หนึ่ง

- ขั้นกรรมาธิการ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่สอง จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบเพื่อพิจารณารายละเอียดที่ละมาตรา ซึ่งในขั้นตอนนี้หากมีการแก้ไขบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไข ขึ้นคณะกรรมาธิการ จะมีขึ้นภายใน ๒ - ๓ สัปดาห์ ภายหลังการพิจารณาในวาระที่สอง แต่ทั้งนี้อาจกำหนดเป็นช่วงเวลาอื่นได้

^{๑๔} อรรถนิธ รุ่งธิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงาน

สนับสนุน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๓), น. ๒๓.



- ขั้น Report stage คือ ขั้นที่คณะกรรมการการรายงานการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา แล้วเปิดโอกาสให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีกครั้ง ทั้งนี้ ไม่มีกำหนดระยะเวลาระหว่างขั้นคณะกรรมการกับขั้น Report stage

วาระที่สาม เป็นโอกาสสุดท้ายของสมาชิกที่จะได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติ แต่การอภิปรายจะใช้เวลาเพียงสั้นๆ แล้วจึงมีการลงมติ และส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ วาระที่สามดำเนินการได้ทันทีภายหลังขั้น Report stage และจะไม่มี การแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้

ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่สามของสภาสามัญแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง

สภาขุนนาง

วาระที่หนึ่ง สมาชิกสภาขุนนางผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะกล่าวนำเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย พร้อมทั้งจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้ ในระหว่างสมัยการประชุมสภา

วาระที่สอง อภิปรายหลักการและจุดมุ่งหมายแห่งร่างพระราชบัญญัติ และสมาชิกสามารถอภิปรายประเด็นของร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะมีการแก้ไข โดยปกติ การพิจารณาในวาระที่สอง จะมีขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดภายหลัง ๒ สัปดาห์นับจากวาระที่หนึ่ง

- ขั้นกรรมาธิการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยสมาชิกสภาขุนนางทุกคนสามารถเข้าร่วมพิจารณาได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา หรือคณะกรรมการใหญ่ การพิจารณาในขั้นนี้จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาในวาระที่สอง ไม่น้อยกว่า ๒ สัปดาห์ และการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ภายในหนึ่ง หรือสองวันหรือนานกว่าสัปดาห์ก็ได้





- ขึ้น Report stage สมาชิกสภาขุนนางพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติร่วมกันอีกครั้ง และอาจมีการลงมติต่างๆ ในขั้นนี้ได้ ขึ้น Report stage จะเริ่มขึ้นภายหลังการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ๑๔ วัน โดยจะใช้เวลาไม่นานกว่าชั้นกรรมาธิการ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขออกมาอีกครั้ง

วาระที่สาม เปิดโอกาสสุดท้ายให้สมาชิกสภาขุนนางอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สำหรับการแก้ไขในวาระนี้ จะเป็นการแก้ไขเฉพาะที่เท่านั้น ซึ่งต่างจากวาระที่สามของสภาสามัญที่สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้อีก โดยปกติวาระที่สามจะดำเนินการภายหลังชั้น Report stage ๓ วันประชุม

หากสภาขุนนางมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ สภาสามัญจะพิจารณาอีกครั้งว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการแก้ไขนั้น หากสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยหรือมีการเสนอขอแก้ไขเป็นอย่างอื่น ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะส่งกลับไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งจะดำเนินการเช่นนี้ไปจนกว่าทั้งสองสภาจะมีมติเห็นชอบตรงกัน เมื่อสภาทั้งสองให้ความเห็นชอบตรงกันต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถเพื่อพระราชทานความเห็นชอบ แล้วจึงมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นชอบตรงกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ สภาสามัญอาจใช้พระราชบัญญัติรัฐสภาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติในสมัยประชุมถัดไปโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางได้^{๑๙}

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มต้นพิจารณาจากสภาขุนนางนั้น ใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติในแต่ละสภาเช่นเดียวกันกับกรณีที่เริ่มต้นพิจารณาจากสภาสามัญ เพียงแต่เริ่มการพิจารณาจากสภาขุนนางเท่านั้น

^{๑๙} เฟิงอ้าง, น. ๑๗ - ๑๘.



จากหลักพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา ทฤษฎีสถาвањеสูงสุดของรัฐสภา หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา เป็นต้น อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้ว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดที่จะบัญญัติกฎหมายให้มีเนื้อหาวางไรก็ได้ รวมถึงอาจเข้าใจไปได้ว่ารัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอให้พิจารณาอย่างไรก็ได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา โดยในขั้น Report stage นั้น ในทางปฏิบัติสภาจะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นคณะกรรมการธิการเท่านั้น โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร ภายใต้หลักการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นคณะกรรมการธิการ กล่าวคือ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ตราบเท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอมา หรือระบบการเมืองที่รัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือกระบวนการจัดให้มีการประกาศแผนการตรากฎหมายของรัฐบาลไว้เป็นการล่วงหน้า หรือกระบวนการจัดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์มีการร่วมในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์หรือโต้แย้งคัดค้านร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา เป็นต้น ด้วยเหตุผลนี้ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรจึงมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของตนได้เท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น^{๒๐}

จากการศึกษาวิเคราะห์ทั้งจากประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ล้วนแต่พบว่า

^{๒๐} วสันต์ เทียวตระกูล และณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์, “อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย,” **รัฐสภาสาร**, ฉบับที่ ๘, ปีที่ ๔๗, น. ๙๑ – ๙๒, (สิงหาคม ๒๕๕๒).





กระบวนการตรากฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก รัฐสภาจะต้องสอดคล้องและอยู่ในกรอบของหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาไทย

๑. ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายโดยมีกรอบของหลักการ และเหตุผลตรงตามเจตนารมณ์ในการเสนอร่างกฎหมายนั้นได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้โดยมีข้อจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด^{๒๑} ทั้งนี้ ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายยังคงต้องอยู่ในกรอบของหลักการดังเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหราชอาณาจักร

๒. กรณีไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภา ดังนี้

(๑) ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถึงอำนาจในการแปรญัตติของสมาชิก รัฐสภา ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๔๕ โดยกำหนดว่า “คำแปรญัตติไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้แก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ และต้องไม่มีเนื้อหาหรือขอบเขตที่เกินเลยกรอบของหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”^{๒๒} ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อไป

(๒) ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ร่างพระราชบัญญัติอาจเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาก่อนได้ เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายตกเป็นภาระหนักอยู่ที่สภาใดสภาหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติเริ่มพิจารณาที่สภาใด อีกสภาหนึ่งจะทำหน้าที่

^{๒๑} French constitutional law of 23 July 2008, *supra* note 14, Article 39.

^{๒๒} Ibid. Article, 45.



พิจารณาเป็นลำดับที่สอง และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและดำเนินการเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปดังเช่นประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งจากสถิติข้อมูลพบว่าในสมัยประชุมของรัฐสภาประเทศสหราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น สภาสูงใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติถึง ๔๒๒ ชั่วโมง และพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายถึง ๗๑ ฉบับ^{๒๓} ซึ่งแตกต่างจากวุฒิสภาของไทยที่สมัยประชุมหนึ่งใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประมาณ ๗๐ ชั่วโมง และตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้เพียง ๑๙ ฉบับ เท่านั้น ดังนั้น หากให้ร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาก่อนได้ จะทำให้วุฒิสภามีโอกาสตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

(๓) สำหรับประเด็นความล่าช้าของกระบวนการตรากฎหมาย ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติทั่วไป ตามมาตรา ๔๒ ซึ่งมีได้หมายความว่าความรวมถึงร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม และร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้บัญญัติให้สภาแรกที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัติมีระยะเวลาพิจารณาหกสัปดาห์ภายหลังจากที่ได้รับร่างรัฐบัญญัตินั้น และเมื่อสภาที่สองได้รับร่างรัฐบัญญัติให้สภาที่สองมีระยะเวลาพิจารณาภายในสี่สัปดาห์นับจากวันที่สภาแรกส่งร่างรัฐบัญญัตินั้น^{๒๔}

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

^{๒๓} Roger Harris, "Work of the House of Lords : Making laws," <<http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/making-laws/>>, 2013.

^{๒๔} French constitutional law of 23 July 2008, *supra* note 14, Article 42.





“สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ : หลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

ดร.กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต *

แนวคิดจากหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ ถิ่นกำเนิด เป็นต้น หลักความเสมอภาคเป็นหลักประกันความเสมอภาค

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข

ของพลเมืองทุกคนตามกฎหมาย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการแบ่งแยกอย่างไม่เป็นธรรม และเป็นหลักประกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ

หลักการนี้ได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศประชาธิปไตยรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ทั้งปรากฏในปฏิญญาดำวยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศสด้วย

ความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ผูกพันทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) โดยการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ ความเสมอภาคทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าสิทธิเสรีภาพเป็นสิทธิเสรีภาพที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ก็ไม่ถือว่ามิสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด

ความเสมอภาค หมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่าจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นในทางใช้สิทธิและหน้าที่หรือภาระ^๑ หลักความเสมอภาคจึงไปได้กับการปฏิบัติหรือการตรากฎหมายที่แตกต่างในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีเหตุผลอธิบายได้ หรือกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของส่วนร่วม แต่ทั้งสองกรณีนี้ จะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว

^๑ หลวงประดิษฐมนูธรรม อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ มิถุนายน ๒๕๔๓, หน้า ๑๖๖.





หลักแห่งความเสมอภาค มิได้หมายความว่า ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันทั้งหมดโดยมิได้คำนึงถึง “ข้อเท็จจริง” ที่มีความแตกต่างอย่างใด ๆ เลย สาระสำคัญของ “หลักแห่งความเสมอภาค” นั้น คือ “ข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน”

หลักเกณฑ์และขอบเขตความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้หลักความเสมอภาคเป็นทางจริงในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑.๑ ต้องใช้หลักเกณฑ์อันเดียวกับทุกคน เว้นแต่การมีสถานการณ์แตกต่างกัน หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่สถานการณ์นั้นแตกต่างกัน ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องละเว้นไม่ออกกฎหมายให้มิผลไม่มีเสมอภาคแก่บุคคลนั้น กล่าวคือ หากเหตุการณ์ที่เหมือนกัน หรือเหมือนกันในสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายเดียวกัน แต่หากมีข้อเรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกัน สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ออกมาไม่ว่าจะออกจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และมีผลบังคับที่แตกต่างกันได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ ประชาชนทุกคนที่อยู่ในเกณฑ์สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐอย่างเสมอภาคกัน

๑.๒ การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎหมายนั้น การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น แม้จะอยู่ในสถานะ





ที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกัน กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

๒. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นไม่ได้ ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

๓. การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

หลักการสำคัญประการหนึ่งในกฎหมายมหาชน คือ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น แม้จะถือว่าเป็นการกระทำต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับกันได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

๔. การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม

ในบางกรณีมีการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในทางสังคมหรือการปฏิบัติในทางบวกคือ มีการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้ที่มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกัน หลักการนี้มีที่มาจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสัน ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้น เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๑๙๖๔ และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าว





โดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US 264 (๑๙๗๘) ว่า การที่มหาวิทยาลัยรับรองที่นั่ง ๑๖% ของคณะแพทย์ให้นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่างๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้หลักความเสมอภาคได้กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค แต่ความเสมอภาคมิได้หมายถึงความเสมอภาคทางคณิตศาสตร์ เช่น ไม่จำกัดที่เป็นข้าราชการไม่ว่าจะชั้นใดจะต้องได้รับเงินเดือนเท่ากันทุกคน ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ความประสงค์ของหลักการนี้เพียงประสงค์มิให้มีการออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ โดยแบ่งแยกบุคคลตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะเป็ทางให้คุณหรือให้โทษ ความเสมอภาคนี้จึงเป็นความเสมอภาคตามสัดส่วน คือ ตามส่วนของความสามารถ หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เฉพาะภายใต้พฤติกรรมที่เหมือนกัน บุคคลจึงต้องได้รับผลปฏิบัติเหมือนกัน^๒

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

ความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมีมาตั้งแต่ในยุคคลกรีก ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ โดย จอห์น ล็อก (John Locke)^๓ ซึ่งเริ่มต้นจากความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ เชื่อว่ามีภาวะตามธรรมชาติที่มนุษย์ต่างคนต่างอยู่ แต่ละคนมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ไม่จำกัด และในภาวะเช่นนี้ มนุษย์ไม่รู้จักว่าความผิดถูกชั่วดี ความพอใจและความเจ็บปวด หรือสิ่งที่นำมาซึ่งความพอใจหรือความเจ็บปวด มนุษย์ทุกคนสามารถกระทำได้

^๒ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๓๙ - ๑๔๐.

^๓ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙๖ - ๑๙๘.





ทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน ดังนั้น มนุษย์จึงสามารถแสวงหาทรัพย์สินได้โดยไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าจะโดยวิธีการใด อย่างไรก็ตาม สภาวะตามธรรมชาติตามความเห็นของจอห์น ล็อค คือ สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ เป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาคมนุษย์ทุกคนจะรู้จักกฎหมายตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาคและความเป็นอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของกันและกัน โดยจอห์น ล็อค เห็นว่า สภาวะตามธรรมชาติเช่นนี้มีข้อเสียที่สำคัญคือ การใช้สิทธิในร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาติที่ขาดความแน่นอนชัดเจนและมักจะล่วงล้ำขอบเขตและกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นได้อยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อยุติความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ มนุษย์ทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครองรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเป็นการโอนอำนาจบังคับการตามกฎหมาย ธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญานี้เท่านั้น รัฐจึงมีหน้าที่รักษาความสงบและอำนวยความยุติธรรมและมีอำนาจจำกัด

แนวความคิดของจอห์น ล็อค ดังกล่าว ก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิดที่สำคัญ ได้แก่ ความคิดที่เน้นว่ารัฐมีอำนาจจำกัด เพราะมีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อรักษาไว้ซึ่งความดีร่วมกัน อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของราษฎร รัฐจึงใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปทำลายสิทธิเหล่านั้นของราษฎรไม่ได้ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่ควบคู่กับความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุดังกล่าว สิทธิตามธรรมชาติคือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต่อมา^๔

^๔ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อมาจนนำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศส ดูรายละเอียดใน ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๓๖ – ๔๐.





ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ตามธรรมชาติ และดำรงอยู่กับมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ดั้งเดิมก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น และสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและยอมได้รับความคุ้มครองจากรัฐเสมอ

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในอังกฤษ^๕

ประเทศอังกฤษได้ชื่อว่าเป็นเมืองแม่ของประชาธิปไตยยุคใหม่ และประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่คู่กัน ประเทศอังกฤษจึงเป็นประเทศแรกที่สามารถนำความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งที่เฝือกกันมานาน มาปฏิบัติได้จริง เป็นประเทศแรก ฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศอังกฤษมีความเป็นมาอย่างไร

๑.๑ แนวความคิดของ Sir Edward Coke

นักประวัติศาสตร์กฎหมายในยุคหลัง ๆ เริ่มประจักษ์ในบทบาทของ Sir Edward Coke ผู้เคยดำรงตำแหน่ง Chief Justice เป็นระยะเวลานาน และเป็นสมาชิกรัฐสภาผู้มีบทบาทสำคัญ

การโต้แย้งกันเกี่ยวกับประเด็นของฎีกาขอพระราชทานสิทธิต่าง ๆ (The Petition of Rights) นั้น Sir Edward Coke เน้นย้ำอยู่เสมอให้เห็นความสำคัญของการมีและผลบังคับของสิ่งที่เรียกว่า fundamental rights ของชาวอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเสรีภาพสำหรับกรณีที่มีการจับกุมคุมขังโดยปราศจากเหตุอันควร และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์มิให้ต้องด้อยค่าลงไปจากการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ในฐานะที่เป็น Chief Justice ท่านมีบทบาทสำคัญที่เป็นผู้นำของเหล่า

^๕ สรุปและปรับปรุงจาก บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙).



ผู้พิพากษาในการคานอำนาจของกษัตริย์ นอกจากนี้ Sir Edwatd Coke มีชุดตำราแยกเป็น ๔ เล่ม ชื่อว่า “The Institutes of the English Law” โดยในเล่มที่สอง ได้อธิบายความหมายของ Magna Carta ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวความคิดของพวก Leveller และส่งผลไปถึงการร่างรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาในช่วงต่อมาด้วย

๑.๒ แนวความคิดของ Thomas Hobbes

Thomas Hobbes เกิดในช่วงสงครามกลางเมือง เป็นเหตุให้นักตีความประวัติศาสตร์มองว่าอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Hobbes ค่อนข้างจะกลัวการใช้กำลัง ประกอบกับการทำงานที่ใกล้ชิดกับฝ่ายกษัตริย์ทำให้แนวความคิดของ Hobbes ไน้มุ่งไปทางฝ่ายนั้น ฉะนั้น แม้ว่า Hobbes เห็นด้วยกับการที่มนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) แต่เห็นว่าสิทธิดังกล่าวมีได้เฉพาะในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมเท่านั้น และในสภาวะดังกล่าวนี้ทำให้เกิดสงครามของมนุษย์ทุกคนต่อมนุษย์ทุกคนด้วยตนเอง (bellum omnium contra omnes) จากสถานการณ์ดังกล่าว มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องทำสัญญาสวามิภักดิ์ สละสิทธิตามธรรมชาติทั้งหลายของตนแล้วยอมตนอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองเพื่อความอยู่รอดของตนเอง ผู้ปกครองจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ใช้กำลังได้แต่เพียงผู้เดียว การยอมอยู่ภายใต้ผู้ปกครองคนเดียวกันนี้เองทำให้เกิดประชาคมเดียวกันที่เป็นรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นดังพระเจ้าที่มีตัวตนในฐานะผู้ถืออำนาจอธิปไตยแต่มีชื่ออยู่ในฐานะของคู่สัญญา จึงดำรงอยู่ได้อย่างปราศจากข้อผูกพันใด ๆ ที่ในทางกลับกัน ฝ่ายพลเมืองต้องเคารพเชื่อฟังผู้ปกครองแต่เพียงประการเดียวจากแนวความคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า Hobbes ต้องการเห็นความสงบสันติ จึงให้น้ำหนักไปที่ความชอบธรรมของรัฐโดยมองข้ามสิทธิของพลเมืองไป

๑.๓ แนวความคิดของ John Locke

แนวความคิดของ John Locke เป็นแนวความคิดที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของมนุษยชาติ โดยในปี ๑๖๙๐ John Locke ได้ตีพิมพ์ผลงานชิ้นเอก เป็นข้อเขียนสองชิ้นว่าด้วยการปกครองพลเมือง (“Two Treatises of Government”) โดยใน para ๘๗ ของข้อเขียนชิ้นที่สอง จะปรากฏข้อความ “มนุษย์เราย่อมเกิดมาพร้อมกับสิทธิที่จะมีเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ และสิทธิที่จะได้ชื่นชมกับบรรดา





สิทธิและอภิสิทธิ์ตามกฎหมายธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกับมนุษย์อื่นใด หรือกลุ่มอื่นใดในโลก โดยปราศจากการควบคุมทั้งยังมีอำนาจตามธรรมชาติ...ที่จะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่พร่ำเพอญกล่าวคือ ชีวิต เสรีภาพ และที่ดินของตนให้พ้นจากการละเมิดของผู้อื่น”

พื้นฐานทางความคิดของ John Locke คือ พระบัญญัติของพระเจ้าเป็นเจ้ากฎหมายธรรมชาติและเหตุผล ทั้งสามประการนี้กลายเป็นเสาหลักสำหรับปรัชญาแห่งรัฐแบบรู้แจ้ง (enlightened) เป็นแนวปรัชญาที่ประกาศว่าสิทธิตามธรรมชาติต่าง ๆ ยังคงมีผลอยู่ต่อไปแม้ว่าจะได้มีการทำสัญญาประชาคมกันแล้ว และยังสามารถใช้ยันกับฝ่ายอำนาจรัฐได้อีกด้วย

อำนาจรัฐที่มีการแยกย่อยออกจากกัน ย่อมมีการใช้ผ่านทางองค์กรที่มีลักษณะเป็นตัวแทนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การใช้อำนาจในทางที่ผิดใด ๆ ย่อมเท่ากับเป็นการกระทำที่ผิดหน้าที่ของความเป็นตัวแทน และเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่การต่อต้านที่จะเกิดขึ้นได้ การกระทำผิดต่อหน้าที่ดังกล่าวที่ถือได้ว่าเป็นการทำผิดอย่างร้ายแรง ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์แบบตัวการตัวแทนนั้นสิ้นสุดลงด้วยแนวความคิดดังกล่าว ช่วยเป็นหลักประกันมิให้มีการลดมาตรฐานของเงื่อนไขตามสภาพธรรมชาติลงได้ อาจกล่าวได้ว่าจุดเด่นของแนวความคิดที่ John Locke นำเสนอคือความเรียบง่ายที่เป็นการแสดงออกซึ่งสามัญสำนึกของคนธรรมดา ๆ ที่ส่งผลไปถึงทวีปอเมริกาในอีกเกือบร้อยปีต่อมา

จะเห็นได้ว่า การเกิดสิทธิขั้นพื้นฐานขึ้นมาได้นั้น มาจากพลังผลักดันทั้งทางด้านประวัติศาสตร์การเมือง เทววิทยา ปรัชญา และทางกฎหมาย และเป็นที่น่าสังเกตว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้มีพื้นฐานมาจากทางด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว ซึ่งนับได้ว่าสอดคล้องกับปรากฏการณ์สำคัญ ๆ อื่น ๆ เช่นกัน ความเป็นมาของสิทธิขั้นพื้นฐานสามารถสืบสาวไปถึงรากฐานทางศาสนา และกฎหมายธรรมชาติ ปรัชญาและกฎหมายพื้นฐาน หลักแห่งเหตุผล และสิทธิของกลุ่มที่มีการสืบทอดกันมาหลายกระแส โดยที่ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ มีการหล่อหลอมรวมกันจนยากที่จะแยกแยะออกจากกันได้อีก และเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับพัฒนาการทางด้านสิทธิขั้นพื้นฐานในอังกฤษและดินแดนอาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือ โดยในชั้นแรกเป็นเรื่องของสิทธิของพลเมืองอังกฤษ





หากเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ในประเทศต่าง ๆ บนภาคพื้นยุโรปในช่วงเดียวกันแล้ว อังกฤษล้ำหน้าไปมากทีเดียว

ประวัติความเป็นมาของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศอังกฤษ สามารถเทียบเคียงได้กับความเป็นมาของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป แต่มีกรณีที่ไม่อาจเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ใดในประเทศต่าง ๆ ของภาคพื้นยุโรป คือ การต่อสู้แบบยืดเยื้อของเหล่าผู้พิพากษาของอังกฤษกับกษัตริย์ ซึ่งนำไปสู่การสั่งปลดผู้พิพากษาจำนวนมาก ในการต่อสู้ครั้งนี้มีการถวายฎีกาขอประสิทธิสิทธิจากพระเจ้า Charles ที่ ๑ (ค.ศ. ๑๖๒๗) โดยในคำถวายฎีกาดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่มาจากแนวความคิดของ Sir Edward Coke เหตุการณ์นี้สะท้อนในอีกแง่หนึ่งถึงความเป็นปึกแผ่นของเหล่านักกฎหมายอังกฤษในการต่อสู้กับผู้ที่มีอำนาจ จนสามารถสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นมาในอังกฤษได้

เอกสารที่น่าจะถือได้ว่าน่าจะเป็นฐานที่มาที่เป็นแบบแผน (Normative sources) ของสิทธิเสรีภาพนั้น ในทางวิชาการจะพุ่งความสนใจไปที่ The Agreement of the People แห่งปี ค.ศ. ๑๖๔๗^๖ เอกสารดังกล่าวได้ยอมรับเอาสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหลักการสำคัญของการปกครองมาเรียบเรียงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก เรียกได้ว่าอยู่ในสภาพที่สามารถนำเอามาประกาศใช้ในปัจจุบันได้เลยทีเดียว

หลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ใน The Agreements of the People คือ แนวความคิดเกี่ยวกับพลเมืองมอบอำนาจอันสูงสุดของตนให้องค์กรของพลเมืองเข้าดำเนินการแทน โดยมีข้อยกเว้นเพียงไม่กี่เรื่องที่พลเมืองไม่สามารถมอบอำนาจให้ได้ อำนาจเหล่านี้ยังคงอยู่ที่พลเมืองและพลเมืองต้องดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

^๖เอกสารเหล่านี้ตีพิมพ์ใน Woodhouse, A.S.P., **Puritanism and Liberty**, ๑๙๓๘

(reprinted ๑๙๖๕), pp. ๓๕๕, ๓๖๕, ๔๔๓, ๔๙๓.





ด้วยตัวเอง โดยสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นสิ่งที่ภคิตรีย์และรัฐสภาต้องให้ความเคารพ ซึ่งได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนาและในจิตสำนึก เสรีภาพจากการถูกเกณฑ์ไปเป็นทหาร ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายความคุ้มครองต่อการจับกุมคุมขังและคำพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักประกันในกรรมสิทธิ์

จากพื้นฐานของเอกสารดังกล่าว ได้มีวิวัฒนาการต่อมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ The Habeas – Corpus Act ค.ศ. ๑๖๗๙ The Declaration of Rights ค.ศ. ๑๖๘๘ และ The Bill of Rights ค.ศ. ๑๖๘๙ นี้ โดยสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้รับการยอมรับว่ามีผล บังคับโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ และสิทธิทั้งหลายที่เคยมีการรับรองมาแต่ดั้งเดิม ก็ยังคงไว้ต่อไป “บรรดาสิทธิทั้งหลายที่บุรพภคิตรีย์ได้ทรงพอพระราชหฤทัย ย่อมได้รับการประกาศตรา และก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจแห่งรัฐสภาปัจจุบัน และจักดำรงอยู่ต่อไปและมีฐานะเป็นกฎหมายแห่งราชอาณาจักรตราบชั่วกาลปาวสาน”

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสหรัฐอเมริกา

ชาวอาณานิคมที่อพยพจากเกาะอังกฤษไปตั้งรกรากใหม่ในสหรัฐอเมริกายังรู้สึกว่าการตนเองคือพลเมืองอังกฤษ และอ้างถึงสิทธิโดยการเกิดของคนอังกฤษอยู่เสมอ แต่สิทธิของคนที่เป็นพลเมืองอังกฤษมิใช่สิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาของประเทศบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและต้องพึงบารมีศาลเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การที่จะเรียกร้องสิทธิที่มีพื้นฐานมาจากระบบ common law ได้นั้น ผู้เรียกร้องจะต้องจงรักภักดีต่ออังกฤษเป็นเบื้องต้น ฉะนั้น หากชาวอาณานิคมผู้ใดประสงค์จะก่อตั้งรัฐของตนเองขึ้นมาใหม่ จำเป็นต้องสร้างพื้นฐานแห่งความชอบธรรมขึ้นมาใหม่ด้วยเช่นกัน ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า แทนที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายของอังกฤษ จะต้องสร้างสิทธิที่ใช้สำหรับคนทุกคนได้ขึ้นมาเองโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของเนื้อหาของสิทธิเหล่านี้ การแปลงสภาพในส่วนขอพื้นฐานแห่งความชอบธรรมนี้ จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปอาศัยฐานจากข้อตกลงระหว่างผู้อพยพด้วยกันเองในช่วงแรก ๆ กล่าวคือ บรรดา covenants compact และ agreementsทั้งหลาย เพื่อมาประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของปวงชน และสิทธิในการต่อต้านผู้ปกครอง โดยมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การนำเอาสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์



ทุกคนมาลงหลักปักฐานอย่างมั่นคงอยู่ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามใจชอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาของอังกฤษจะเข้ามาแตะต้องสิทธิเหล่านี้ไม่ได้ ในสถานการณ์เช่นนี้นับได้ว่าเป็นทางออกใหม่ที่เชื่อมโยงแนวความคิดเดิมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญกับแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเข้าไว้ด้วยกัน การเชื่อมโยงแนวความคิดสำคัญทั้งสองแนวนี้นี้เข้าด้วยกันนับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญสำหรับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ เป็นการทำให้สิทธิตามธรรมชาติกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายบ้านเมือง จนมีคำกล่าวว่า “ในขณะที่นักคิดชาวยุโรปสร้างทฤษฎีขึ้นมาห้อมล้อมรอบปัจเจกบุคคลไว้ คนอเมริกันกลับสร้างรัฐขึ้นมาห้อมล้อมรอบปัจเจกบุคคลและสิทธิของเขาเหล่านั้น”

จากมาตรการทางการค้าและภาษีของอังกฤษ^๑ นำมาซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยการตรวจค้นและการจับกุมคุมขัง ทำให้คนอเมริกันผู้ถูกกระทบสิทธิเหล่านั้นในขั้นแรกต้องอ้างกฎหมายอังกฤษเพื่อยืนยันกับทางการ ต่อมาจึงมีการชุมนุมประท้วงและการประกาศสิทธิของตนเองในที่สุด วิวัฒนาการเหล่านี้มาจากการต่อสู้ทางการเมืองและการพลิกตำรากฎหมายมาได้แย้งกันระหว่างชาวอาณานิคมอเมริกันกับเจ้าอาณานิคมอังกฤษ ในช่วงระหว่าง ค.ศ. ๑๗๖๔ ถึง ค.ศ. ๑๗๗๖ สู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช ในช่วงแรกยังเป็นที่เข้าใจกันว่า การต่อสู้ดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญอังกฤษที่ถูกระงับยับยั้งจากรัฐสภาอังกฤษและผู้บริหารอาณานิคม ในการประชุมสภาแห่งทวีปครั้งแรก ที่ประชุมได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๗๗๔

^๑บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (โครงการตำราฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), (เอกสารอัดสำเนา) หน้า ๑๘.





ที่ฟิลาเดลเฟียให้ออก“คำประกาศว่าด้วยสิทธิและคำร้องทุกข์ของชาวอาณานิคม”^๙จากการถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนโดยมีการระดมแนวความคิดของนักคิดสำคัญ ในที่สุดที่ประชุมได้ข้อสรุปว่า สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการของการนิติบัญญัติย่อมเป็นพื้นฐานของรัฐบาลที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

ความคิดคำนึงในฟิลาเดลเฟียดังกล่าวข้างต้น ปรากฏอีกครั้งใน Virginia Bill of Rights ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๗๖ และคำประกาศอิสรภาพของชาวอเมริกัน ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ รวมทั้งรัฐธรรมนูญอเมริกันฉบับแรกที่ตราขึ้นที่เพนซิลวาเนีย ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ปีเดียวกัน ก็ได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาตราเป็นลายลักษณ์อักษร ตามมาด้วยรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ จนถึงรัฐธรรมนูญแบบสหพันธรัฐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๗๘๗ และมีผลใช้บังคับใน ค.ศ. ๑๗๘๙ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเพิ่มบัญชีสิทธิขึ้นพื้นฐานรวม ๑๐ รายการ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๙๑ เอกสารเหล่านี้ เป็นผลพวงทางความคิดเกี่ยวกับรูปแบบพื้นฐานของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ซึ่งเป็นผลของการสังเคราะห์ (synthesis) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานกับแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐที่ปกครองภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญเข้าด้วยกัน และผลงานการสังเคราะห์ดังกล่าว ทำให้สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นแหล่งกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐที่ปกครองภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญในยุคใหม่อย่างเต็มภาคภูมิ

^๙ ลงตีพิมพ์ใน Jensen, M.(ed.), **English Historical Documents**, vol. ๙, ๑๙๕๕, p.๑๐๕.



๓. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในฝรั่งเศส

เมื่อกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในฝรั่งเศส จำเป็นต้องกล่าวถึงปณิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ เริ่มจาก Marquis de Lafayette ผู้เคยเข้าร่วมกับฝ่ายอเมริกันในสงครามเพื่อเอกราชของอเมริกา เป็นผู้นำร่างปณิญาดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาแห่งชาติของฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อให้บรรจูปณิญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ในการยกร่างปณิญานี้ Thomas Jefferson ผู้ยกร่างคำประกาศเอกราชของอเมริกา ซึ่งเป็นทูตอเมริกัน ณ กรุงปารีสในขณะนั้น ได้มีส่วนร่วมอยู่ด้วย ในการพิจารณาของสมัชชาได้พิจารณาประกอบกับร่างอื่น ๆ ที่มีการเสนอเข้ามาสู่การพิจารณาอีกนับร้อย มีการเสนอความเห็นอย่างหลากหลาย มีแม้กระทั่งแนวความคิดที่ปฏิเสธคำปณิญาโดยสิ้นเชิง โดยอ้างว่าจะเป็นการนำมาซึ่งการปฏิวัติทางสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมของฝรั่งเศสแตกต่างจากโครงสร้างในอเมริกาอย่างสิ้นเชิง ในที่สุดสมัชชาได้เลือกร่างของ bureau ที่ ๖ มาเป็นแนวทางสำหรับการพิจารณา จนประกาศใช้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างพัฒนาการของสหรัฐอเมริกา กับคำปณิญาของฝรั่งเศส จะเห็นความแตกต่างที่ค่าบังคับทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่ปณิญาดังกล่าวไม่ยอมรับฐานะความเป็นรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องการอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ ดังที่มีข้อความปรากฏในคำปณิญา ข้อที่ ๑๖ ว่า “สังคมใดที่ไม่มีการให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและไม่วางหลักการแยกอำนาจ ถือได้ว่าสังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญเลย” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นนามธรรมของหลักการต่าง ๆ เพราะจากหลักการดังกล่าว กลายเป็นเรื่องที่ว่ารัฐธรรมนูญจะต้องไปกำหนดรายละเอียดต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๓ ได้มีการขยายสิทธิขั้นพื้นฐานจาก ๑๗ มาตรา ตามปณิญา ออกไปเป็น ๓๕ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ รับเอาปณิญาทั้งฉบับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญด้วย โดยสถานะทางกฎหมายของการยอมรับเอาปณิญาทั้งฉบับ





เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ เป็นที่ยอมรับเป็นเสียงเดียวในทางวิชาการว่าเป็นรัฐธรรมนูญเช่นกัน

จากการศึกษาวิวัฒนาการทั้งหมด ชี้ให้เห็นว่า ในท้ายที่สุดการให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นกฎหมายประสพชัยชนะในฝรั่งเศสได้เช่นกัน และเป็นการยืนยันความถูกต้องของแนวความคิดสมัยใหม่ที่ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานมิใช่เป็นเรื่องของการคิดคำนึงหรือวาทศิลป์เท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นพื้นฐานสำหรับระบอบการปกครองของรัฐเลยทีเดียว

๔. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต

รูปแบบแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก^๔ ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในมาตรา ๑ ได้วางหลักการสำคัญว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน และมาตรา ๒ ได้กำหนดให้มีองค์การที่ใช้อำนาจแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม การรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ของราชอาณาจักรไทย โดยได้รับรองความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม และอาชีพ ไว้ในบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามหรือจุดเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในราชอาณาจักรไทย

^๔บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐๐ - ๑๐๒.



ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ จะพบว่ามาตรา ๑๔ ได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพโดยรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

วันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกำหนดบทบัญญัติแยกต่างหากออกมาเป็นหมวด เรียกว่า หมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๕ จากนั้น วันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งมีการกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้โดยมีการแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็นแต่ละมาตรา เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและชัดเจน เพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ซึ่งหมายความว่า ในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐสภา รัฐสภาจะต้องตรากฎหมายดังกล่าวจนถึงขนาดฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยัน รับรอง และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๘ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังนี้





๑. เพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๑)

๒. เพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา ๔๔ ทวิ)

๓. รับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกเพื่อรองรับระบบการค้าเสรี (มาตรา ๔๘ เบญจ)

๔. ขยายสิทธิในการเลือกตั้งด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา ๔๐๙ (๒)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง

จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ดังกล่าว กล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เริ่มจุดประกายขึ้นนับแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้มีพัฒนาการเรื่อยมาตราบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ความหมายและความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน^{๑๐}

สิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ โดยสิทธิและเสรีภาพมักถูกกล่าวถึงควบคู่กันเสมอ แต่ในความเป็นจริงแล้วสิทธิและเสรีภาพต่างมีความหมายอยู่ในตัวเอง ดังนี้

^{๑๐}สรุปและปรับปรุงจาก ศิริรินทร์ อินทรวิชะ. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี (ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๑).



คำว่า **“สิทธิ”** (Right) ในทางกฎหมาย มีนักกฎหมายหลายท่านให้คำนิยามไว้ดังนี้

ขุนประเสริฐศุภมาตรา ได้อธิบายว่า สิทธิ หมายถึงอำนาจหรือความสามารถซึ่งกฎหมายรับรองป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้น ๆ ด้วย

รองศาสตราจารย์ นพนิธิ สุริยะ ได้อธิบายว่า สิทธิ ได้แก่ อำนาจ และ/หรือประโยชน์ ซึ่งได้รับการรับรองและ/หรือได้รับการคุ้มครอง

ดร. จิรนิติ หะวานนท์ ได้อธิบายว่า สิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น มีความหมายในทางคุ้มครองไม่ให้ผู้อื่นล่วงละเมิดเจ้าของสิทธิ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า สิทธิ ตามความหมายทั่วไป คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิการทวงหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินให้หรือซ่อมแซมกำแพงบ้านให้ หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องไม่ให้ผู้ที่ขายกิจการให้แก่ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์กันอย่างถึงที่สุดแล้ว ก็คืออำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหลังในอันที่จะใช้สอยบ้าน เสวยประโยชน์จากบ้าน จำหน่ายจ่ายโอนบ้านและห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปในบ้าน และใช้บ้านด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบนั้นเอง





นอกจากความหมายของ “สิทธิ” ในทางกฎหมายทั่วไปที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ยังได้ให้นิยาม “สิทธิตามบทรัฐธรรมนูญ” หรือที่เรียกว่า “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” ว่า หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณี การรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในเชิงสถาบัน ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลต่อรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญสิ่งที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

คำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) ได้มีนักกฎหมายหลายท่านให้คำนิยามไว้ ดังนี้

แซลมอนด์ (Salmond) ได้อธิบายว่า เสรีภาพ หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามชอบใจ โดยข้ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมาย ได้แก่ ข้ายแห่งกิจกรรม ซึ่งภายในข้ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใด ๆ กระทำการไปโดยลำพัง

ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ได้อธิบายว่า เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น มีความหมายในทางอิสระของเจ้าของเสรีภาพ

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า เสรีภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น



ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพคืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระ (Self-determination) เป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น

ขอบเขตการใช้บังคับของสิทธิและเสรีภาพ

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ๒ ลักษณะ คือ บัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ไม่มีเงื่อนไขอย่างใด ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา” และในการใช้เสรีภาพนี้ “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา แตกต่างไปจากบุคคลอื่น” ซึ่งหมายความว่า บุคคลมีเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ที่จะนับถือศาสนา นิกายศาสนาหรือลัทธิศาสนาอย่างใดก็ได้ หรือจะไม่นับถือศาสนาใดก็ได้ รัฐจะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพนี้ไม่ได้ส่วนการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ คือรัฐอาจสงวนอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังก็ได้ โดยมีขอบเขตคือ

๑. การที่บุคคลมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะใช้สิทธิอย่างไรก็ได้จนไม่มีขอบเขต มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest)

๒. การใช้สิทธิและเสรีภาพย่อมใช้ได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หลักการนี้เป็นหลักทั่วไปที่ว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่ง ย่อมมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่สิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่ง ถือเป็นหลักเรื่องการคุ้มครองผู้มีสิทธิและเสรีภาพ อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยอิสระตราบเท่าที่ใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการ





แสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดก็ได้ หรือจะแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใดก็ได้ ตราบเท่าที่เนื้อหาของความคิดเห็นนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

๓. การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่าหากมีบุคคลใดมีความเห็นแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ หรือวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะถือว่าบุคคลนั้นแสดงความคิดเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจะต้องคงขนาดที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับใช้ หรือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิญชวนให้ผู้อื่นล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองตามรัฐธรรมนูญไม่ได้และถือเป็นใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ^{๑๑}

๔. การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” หมายถึง ทศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมของสังคมซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมของสังคมโดยรวมน่าจะอะไรเป็นศีลธรรมอันดีของประชาชน อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา ยุคสมัย หลักนี้ปรากฏในกฎหมายแพ่งด้วยเช่นกัน

^{๑๑}บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐, (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๕๘.





อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ โดยกฎหมายและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้บุคคลใดซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ สามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และบุคคลสามารถฟ้องศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามได้

สถานะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ^{๑๒}

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของ รัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ บัญญัติรับรองให้แก่ราษฎร เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมี และใช้เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ เป็นคุณค่าสูงสุด ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ ที่ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๗ ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

^{๑๒} สรุปและปรับปรุงจาก วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๒ – ๓๒.





บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพจึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียง “คำประกาศอุดมการณ์ของรัฐเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self-Executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นเลยทีเดียว หากจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยืนยันอีกชั้นหนึ่งไม่ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร ราษฎรย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที องค์การต่าง ๆ ของรัฐจะห้ามมิให้ราษฎรใช้เสรีภาพนั้นโดยอ้างว่ายังไม่มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับไม่ได้ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร โดยหลักแล้วราษฎรย่อมใช้สิทธินั้นได้ทันทีเช่นเดียวกัน จริงอยู่มีสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรบางประการที่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธินั้นขึ้นใช้บังคับ เช่น สิทธิของผู้ยากไร้ที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ (มาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) สิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) ฯลฯ กระนั้นก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีให้ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวต่อรัฐสภา และผูกพันรัฐสภาให้ต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภายในเวลาอันสมควร เมื่อเวลาอันสมควรล่วงพ้นไปแล้ว ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ ถือว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาละเลยพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ ราษฎรในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนอาจใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวได้ โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย



ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรจะทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมกับพัฒนาการทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี แต่ไม่ควรด่วนสรุปว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่บัญญัติระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ปฏิเสธไม่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่าจะจำเป็นแก่การพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์แต่ก็ไม่ได้บัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจน บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาข้อที่ ๙ (9th Amendment) กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า **“การจาระไนสิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่หรือปฏิเสธสิทธิหรือเสรีภาพประการอื่นของประชาชน”** ทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิสไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่จะถูกศาลหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองลงโทษ สิทธิที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจไว้อย่างชัดเจน แต่ศาลสูงสุดแห่งสมาพันธรัฐสวิสถือว่าสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เหล่านี้ถึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยปริยายเช่นเดียวกัน

ศาลฎีกาไทยก็เคยพิพากษาไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ว่าหลัก **“ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด”** ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดเจนเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับหลัง ๆ เป็นหลักรัฐธรรมนูญ และดังนั้นพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามที่บัญญัติให้ลงโทษบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นอาชญากรรมสงครามย้อนหลังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ดังนั้น ในประเทศไทยเราจึง “น่าจะต้องทำความเข้าใจบทบัญญัติในหมวด ๓ ไปในทางที่ว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายบุคคลย่อมมีอยู่อย่างบริบูรณ์ ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์โดยทั่วไป หากต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรระบุซ้ำขึ้นอีกไม่เว้นแต่เป็นกรณีเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน





เมื่อหลักเป็นเช่นนี้จึงพอเข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวด ๓ มิได้ลบล้างสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่แล้วโดยกำเนิดหรือโดยกฎหมายอื่น” ความคิดดังกล่าวคงจะเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับนี้ไว้ความว่า **“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...”** ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในกรณีที่กิจการถูกโอนเป็นของชาติ (Nationalization) เราคงไม่อาจตีความได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ปฏิเสธไม่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ตรงกันข้ามต้องถือว่าการโอนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นของชาติโดยไม่มีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้เป็นเจ้าของกิจการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเหมือน ๆ กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น

การจำแนกสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพ เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น ๗ ประเภท (พิจารณาจากสิทธิและเสรีภาพที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นเกณฑ์) คือ

๑. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่

สิทธิในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา เช่น บทบัญญัติที่ว่าบุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ซึ่งเป็นการรองรับหลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลย



ในคดีอาญาไม่มีความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ บทบัญญัติที่ห้ามจับกุม คမ်းขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สิทธิของบุคคลที่ไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา สิทธิของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี ในอันที่จะได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไป เพราะการนั้นคืนเมื่อปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า จำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

- สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว
- เสรีภาพในเคหสถาน
- เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร
- เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น ได้แก่

- เสรีภาพในการถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- เสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเรือนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ การเล่นเกมต่าง ๆ ฯลฯ
- เสรีภาพหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการกระจายเสียงโดยทางวิทยุกระจายเสียง และเสรีภาพในการกระจายเสียงและภาพทางวิทยุโทรทัศน์





- เสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการ

๓. สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่

- สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการสืบมรดก

- สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่ดินสงวนทรัพย์ถูกเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

- สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่กิจการถูกโอนเป็นของชาติ

- เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น

- สิทธิในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

- สิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในกรณีที่เป็นผู้ยากไร้

- สิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวในอันที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

- สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในอันที่จะได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ

- สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในอันที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ





- สิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพในอันที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ

๔. สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่

- เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เป็นต้น

๕. สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่

- เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

- สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

- สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนด

- สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงประชามติเพื่อประโยชน์ในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน

- สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากตำแหน่ง

- สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ





๖. สิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

- สิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- สิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว
- สิทธิของบุคคลในอันที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน
- สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นเป็นต้น

๗. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่

- บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
- บทบัญญัติที่รับรองว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน
- บทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนานิกายของศาสนา ลัทธินิยม



ในทางศาสนา หรือปฏิบัติศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น

การจำแนกสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาจากกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพแล้ว เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) กับสิทธิของพลเมือง (Citizen Rights)

๑. สิทธิมนุษยชน คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดและไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎรตัวอย่างของสิทธิมนุษยชนมีดังต่อไปนี้ คือ

- สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว ฯลฯ

- เสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา นิยายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ฯลฯ

- สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น ฯลฯ

- ความคิดที่ว่ามนุษย์แต่ละคน มีสิทธิและเสรีภาพบางประการที่อาจยกขึ้นยันผู้อื่นและสังคมที่ตนอาศัยอยู่ได้นี้ มีมาแล้วตั้งแต่ปลายยุคกรีก แต่ได้รับการพัฒนาและมีอิทธิพลแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ John Locke (๑๖๓๒ - ๑๗๐๔) นักปราชญ์คนสำคัญในสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) คิดว่าสังคมการเมืองหรือรัฐมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการผันแปรไปโดยตัวเองตามธรรมชาติ





(Spontaneous Society) เหมือนกับครอบครัว หากแต่เป็นสังคมที่เกิดขึ้นจากเจตจำนงร่วมกันของมนุษย์ (Artificial Society) กล่าวคือ มนุษย์ร่วมกันทำสัญญาที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ขึ้น ก่อนที่มนุษย์จะร่วมกันทำสัญญาเช่นว่านี้ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติ (State of Nature) ซึ่งหมายถึงสภาวะที่ปราศจากการจัดองค์การทางการเมือง ปราศจากผู้ปกครองหรือรัฐบาล ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนและใช้สอยทรัพย์สินของตนได้ตามแต่ตนจะเห็นสมควร ทั้งนี้ภายในกรอบของกฎหมายธรรมชาติ หรืออีกนัยหนึ่งเหตุผล (Reason) ซึ่งสอนมนุษย์ว่าทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ละคนไม่ควรทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้อื่นตราบเท่าที่มนุษย์ยังคงดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติ แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม ความไม่สะดวก และอันตรายบางประการ ประการแรกชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของแต่ละคนตกอยู่ในความไม่มั่นคงปลอดภัย อาจถูกผู้อื่นล่วงละเมิดได้ทุกเมื่อ เพราะมนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันก็เฉพาะแต่ในสิทธิที่ตนมีอยู่เท่านั้น แต่ไม่ได้มีความสามารถด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งความสามารถในการเข้าใจกฎหมายธรรมชาติเท่าเทียมกัน ประการที่สอง การที่แต่ละคนลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติเป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหายด้วยตนเองนั้น เท่ากับว่าแต่ละคนเป็นผู้พิพากษาคดีที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ดังนั้น อาจจะตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการแก้แค้นรุนแรงเกินสมควรแก่เหตุก็ได้ ประการสุดท้าย แต่ละคนไม่มีกำลังทางกายภาพเพียงพอที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินชี้ขาดของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสับสนและความไม่เป็นระเบียบดังกล่าวนี้เองที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้มนุษย์หันหน้าเข้ามาตกลงทำสัญญาประชาคมจัดตั้งสังคมการเมืองและรัฐบาลขึ้น และต่างยอมสละอำนาจของตนเพื่อที่จะบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐบาล

จะเห็นได้จากคำสอนของ John Locke ดังที่ได้สรุปความข้างต้นว่า มนุษย์หันหน้าเข้ามาทำสัญญาประชาคม จัดตั้งสังคมการเมืองและรัฐบาลขึ้นด้วยความมุ่งหมาย





เพื่อให้การคุ้มครองชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิ่งที่มีมนุษย์ตกลงกันสละให้แก่สังคม การเมืองและรัฐบาลได้แก่อำนาจที่จะบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ส่วนสิทธิในชีวิตในร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินนั้น มนุษย์ยังคงสงวนไว้แก่ตน หาได้ยอมสละไปด้วยไม่ โดยนัยนี้ รัฐและรัฐบาลจึงมีอำนาจอย่างจำกัด ในกรณี ที่รัฐบาลกลักรายสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ของราษฎรตามอำเภอใจ เท่ากับว่ารัฐบาลกระทำการ เกินขอบอำนาจของตน ราษฎรจึงไม่จำต้องเคารพและเชื่อฟังรัฐบาลอีกต่อไป คำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสอนของ John Locke เป็นแรงบันดาลใจอย่างสำคัญต่อการจัดทำเอกสารทางรัฐธรรมนูญในเวลาต่อ ๆ มา “โดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกัน และมีสิทธิ บางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสัญญา ประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ก็ไม่อาจจะพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และ ในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน” คำประกาศอิสรภาพแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๗๖ “ถือว่าความจริงดังต่อไปนี้มีความขัดแย้งในตัวเอง มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมา ให้เท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานสิทธิอันมีอาจสละละทิ้งได้บางประการให้แก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน” ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ ยืนยันว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพและมีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกัน” แท้ที่จริงแล้ว “ความมุ่งหมาย ของสังคมการเมืองทั้งปวง ได้แก่ การปกป้องรักษาไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติอันมีอาจ ทำลายได้ของมนุษย์สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และร่างกาย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง” คำว่า “เสรีภาพ” ในที่นี้ หมายถึงเสรีภาพ โดยทั่ว ๆ ไป กล่าวคือเป็น “สิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ทั้งสิ้น เว้นไว้แต่การอันเป็นการ รบกวนเสรีภาพของผู้อื่น” ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ก็ได้ ยืนยันไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ศักดิ์ศรีและสิทธิที่มวลมนุษย์มีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และที่มนุษย์ไม่อาจสละละทิ้งไปเสียได้เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ ของโลก”





กล่าวโดยสรุป สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้ว ตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถ ละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน” (Sovereign) คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน รัฐมิได้มีคุณค่า ในตัวเอง แต่จะมีคุณค่าขึ้นมาก็ต่อเมื่อได้ปกป้องรักษาและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้น เท่านั้น

๒. สิทธิของพลเมือง คือ สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในรัฐ ในอันที่จะเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง บรรดาสิทธิและเสรีภาพ ทางการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้า รับราชการ ฯลฯ

โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว สิทธิของพลเมืองจะมีได้เฉพาะภายหลัง เวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นแล้วเท่านั้น ก่อนหน้านั้นความคิดเรื่องสิทธิ ของพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้เลย กรณีจะเป็นประการใดก็ตามถือกันว่าสิทธิ ของพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ด้วยเหตุผล ที่ว่าการที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนที่มั่นใจได้วิธีหนึ่งใน หลาย ๆ วิธีนั่นเอง “ผู้ปกครอง” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลาย่อมไม่อาจกดขี่ ข่มเหงราษฎรได้ง่าย ๆ เหมือนกับ “ผู้ปกครอง” ที่สถาปนาตนเองโดยพลการ



พัฒนาการแนวคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญไทย^{๑๓}

ประเทศไทยหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศหลายฉบับ แต่ละฉบับมีพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคมาโดยตลอด โดยแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนั้น ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และระยะหลังๆ ได้รับอิทธิพลจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหลายเรื่อง รวมทั้งที่ได้บัญญัติขึ้นมาเองตามเห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย ดังมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไม่มีบทบัญญัติรับรองเรื่องสิทธิเสรีภาพของชาวไทยไว้แต่อย่างใด อาจจะเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งใช้ในระยะเวลาจำกัดจึงไม่ได้บัญญัติ

ส่วนหลักการเรื่องความเสมอภาคซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งใน ๖ หลักสำคัญของคณะราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เป็รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้ชายและหญิงมีสิทธิเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้...”

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ของชนชาวสยามไว้ในหมวด ๒ มาตรา ๑๒-๑๕ โดยรับรองเรื่องเสรีภาพ

^{๑๓} สุรวิรัตน์ ประจันปัจฉินิก, เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคด้านการศึกษาของคนพิการ, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, ฉบับที่ ๒ ปีที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๑, หน้า ๒๓ - ๔๓.





ในการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา หรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

และนอกจากนั้น ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในร่างกายและทรัพย์สิน รวมทั้งเสรีภาพในการศึกษาอบรมในมาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถานทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การครองชีพ ในมาตรา ๑๕ นั้น ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ดังนี้ บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ป้องกันประเทศ ช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและโดยอากรที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนหลักความเสมอภาครัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตั้งแต่มาตรา ๑ ว่า “...ประชาชนชาวสยามไม่ว่าแห่งกำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และมาตรา ๑๒ “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานันดรโดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย”

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหมวด ๒ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา ๑๒-๑๖ ซึ่งมีข้อความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่เพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนที่เกี่ยวกับหลักเสมอภาค มีข้อความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ บัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค



ของประชาชนไว้อย่างครอบคลุม ดังปรากฏในหมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา ๒๖ - ๕๓ โดยเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ใหม่ ๆ หลายมาตราและยังได้เพิ่ม หมวด ๕ แผนนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีใช้บังคับ แต่เป็นเพียงแนวทาง สำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการ และยังบัญญัติว่าไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง ต่อรัฐ

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค ในมาตรา ๒๔-๓๗ รวมทั้งกำหนดแผนนโยบายของรัฐกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เกือบทุกประการ

๗. รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ชนชาวไทย รวมทั้งบทบัญญัติเรื่องความเสมอภาคได้

๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายของรัฐไว้ในหมวด ๕ มาตรา ๕๓-๗๐ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๙๒

๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตรา ๒๗ - ๕๓ และได้มีการเพิ่มสิทธิใหม่หลายประการ โดยเฉพาะสิทธิในทางคดีอาญา รวมทั้งรับรอง ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง เป็นต้น

๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้บัญญัติ รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวดที่ ๓ มาตรา ๒๒ - ๔๕ ซึ่งหลักการ ก็คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติ รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างสมบูรณ์และทันสมัยพอควร

๑๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็น รัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนคือ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างมากกว่าฉบับอื่นๆ ทั้งได้บัญญัติสิทธิ เสรีภาพ และหลักการ





ใหม่ ๆ หลายประการเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น การคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์ (มาตรา ๒๖, ๒๘ วรรคแรก) การห้ามเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ (มาตรา ๓๐) เป็นต้น

๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

บทสรุป

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐเสรีประชาธิปไตย” ยึดมั่นในหลักการของ “หลักนิติรัฐ” (The Legal State) หรือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ต้องให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรในรัฐจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยที่ “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” มีสาระสำคัญประกอบด้วย “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (The Principle of the Legality of Administrative Action) และ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” (The Principle of the Constitutionality of Legislation)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครอง (Administration) ได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของรัฐบาล (Government) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ส่วนหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ต้องมีความแน่นอนชัดเจน ต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลังไป



เป็นผลร้ายแก่บุคคล ต้องไม่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและ/หรือประโยชน์สาธารณะ ต้องไม่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญ (Essence) ของสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของราษฎร และต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเคารพและปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อจำกัดดังกล่าวจะเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่า แต่ละคนจะมีความมั่นคงในนิติฐานะ (Legal Security) กล่าวคือสามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้าว่าถ้าตนตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการอย่างใด ๆ ลงไปแล้ว การกระทำนั้น ๆ ของตนจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร แต่ละคนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายบริหารอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและแต่ละคนจะไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยเปล่าประโยชน์หรือจนกระทั่งสูญเสียศักดิ์ศรีหรือเกียรติภูมิแห่งความเป็นมนุษย์ไป

สำหรับความหมายของ “สิทธิ” คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจงและกฎหมายให้ความคุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้

“เสรีภาพ” เป็นสภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง





สิทธิและเสรีภาพจึงมีความแตกต่างกัน โดยสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่เสรีภาพเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพถือเป็นพื้นฐานอย่างหนึ่งของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งในประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายถือว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นรากฐานที่สำคัญที่ยึดถือในระบบ “นิติรัฐ” ที่ยึดมั่นในสิทธิของปัจเจกชนนิยม จะยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งทางกายภาพและทางจิตใจตามประสงค์ของบุคคลนั้น รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐจึงต้องสอดคล้องกับคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์ถือเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมต้องดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ





เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย”

เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ ๒๙ ต.ค. – ๑๑ พ.ย. ๒๕๔๔.

ธเนศวร เจริญเมือง. รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ : แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทย

และแผ่นดินแม่. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : ยูโรปา เพรส. ๒๕๔๘.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. บาดแผลอเมริกา : สงครามกับเสรีภาพในประวัติศาสตร์

สหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗

บรรเจิด สิงคะนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔

..... หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ตามรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร

ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

..... หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,

๒๕๔๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา

เล่ม ๑๑๔ ตอน ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙. ราชกิจจานุเบกษา

วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ หน้า ๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา

เล่ม ๑๒๔ ตอน ๔๗ ก วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

พุทธศักราช ๒๕๔๐. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ,” ใน

รวมบทความเนื่องในโอกาส ครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา

ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.





วิสุทธ์ โพธิแท่น. **แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐.

ศิรินทร์ อินทวิชะ. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” **วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์**.
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ปีที่ ๑๐
ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๑.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”, **วารสารกฎหมาย**.
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม
๒๕๕๐.

สมยศ เชื้อไทย. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับใช้เรียน**.
พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๑.

อภิญา แก้วกำเนิด. การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง : ศึกษาในเชิง
ประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ : เปรียบเทียบการเมืองของประเทศ
สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

อภิวัฒน์ สุดสาว. “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”, **วารสารจุลนิติ**.
ฉบับเดือน พฤศจิกายน – ธันวาคม ๒๕๕๑.

Albert V. Dicey. **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**. ๘th ed.,
London : Mac mauil, ๑๙๒๐.

John W. Gough. **fundamental Law in English History**. Oxford : Oxford University
Press, ๑๙๕๕.

John Stuart Mill. **Three Essays : On Liberty, Representative Government, the Subjection
of Women**. Oxford : Oxford University Press, ๑๙๗๕.

เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

www.pub-law.net





เขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง

JURISDICTION OF ELECTION CASES

ญานิดา ลีแสงสุข**

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทน เลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบ เลือกนโยบายที่ตรงกับความต้องการของตน

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง เขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา ๒ ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ และอาจารย์สุเมธ รอยกุลเจริญ ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ ๕ ท่าน คือ อาจารย์สมจิตต์ ทองศรี รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ อาจารย์สุเมธ รอยกุลเจริญ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาพร สระมาลีย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีวินดี เทพสุเมธานนท์

** นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกครองประเทศ พัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นปัญหาหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการร้องเรียนว่ามีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น หรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง อันเป็นข้อพิพาทที่จะต้องมีการสืบสวน สอบสวนตลอดจนไต่สวนและวินิจฉัยคดีที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งในแต่ละท้องที่ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตั้งข้อกล่าวหาหรือร้องคัดค้านมากขึ้น และมีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยวิธีการทุจริตการเลือกตั้งที่มีหลากหลายรูปแบบ นอกจากการทุจริตของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนแล้ว การร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มบางคนใช้อำนาจและฐานะการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมืองในการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ อีกด้วย

แม้ว่าประเทศไทยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อหน้าที่จัดการเลือกตั้ง แต่การทุจริตการเลือกตั้งหรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ได้หมดไป กลับเป็นนัยยะแห่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใหม่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จนต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อศาล กลายเป็นคดีเลือกตั้ง (Election Cases) ศาลจึงมีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง

ระบบศาลของประเทศไทยปัจจุบันใช้ระบบศาลคู่ โดยพัฒนามาจากระบบศาลเดี่ยวที่มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวในการพิจารณาบรรดาคดีทั้งปวง ให้เป็นระบบศาลคู่มีศาลยุติธรรมควบคู่มาศาลปกครองพร้อมกับการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมาเพื่อรองรับข้อพิพาททางมหาชนหรือข้อพิพาททางปกครอง เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐตามเจตนารมณ์ให้มีการแบ่งแยกประเภทคดีระหว่างคดีพิพาททางมหาชนกับคดีพิพาททางเอกชนออกจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วยความเป็นธรรม นอกจากนี้ นิติวิธีในการพิจารณาคดีระหว่างวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา กับวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนก็ย่อมมีความแตกต่างกันด้วย แต่จากหลักการของระบบหลายศาล พบว่า



ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีมากมาย ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง

คดีเลือกตั้ง (Election Cases) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง โดยการขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๙ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ส่วนกรณีที่ยังไม่ประกาศผลให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ นอกจากคดีเลือกตั้งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติให้คดีเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคุณสมบัติความสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี หรือคดียุบพรรคการเมืองให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ตอนวรรคท้ายได้สร้างเงื่อนไขไว้ว่าต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากคดีเลือกตั้ง (Election Cases) ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน คงมีเพียงคำนิยามตามความหมายของคู่มือปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ทำให้คดีเลือกตั้ง (Election Cases) มีหลายประเภท และอยู่ในเขตอำนาจของหลายศาล และแต่ละศาลต่างมีนิติวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม นิติวิธีในการพิจารณาคดีเลือกตั้งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ตามที่กำหนดไว้ตามที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิก





สภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาคดีต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว จากข้อกำหนดดังกล่าวแม้จะกำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการฟังความทั้งสองฝ่ายและหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยมาใช้ปฏิบัติ ทำให้กระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนยังคงอยู่ในกรอบของระบบกล่าวหา โดยจะเห็นได้จากหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ ซึ่งศาลจะไม่เริ่มต้นคดีด้วยตนเองต่อการพิสูจน์พยานหลักฐาน แต่ศาลจะเป็นเพียงผู้รับฟังการกล่าวอ้างของคู่ความแต่ฝ่ายใด ในการดำเนินกระบวนการจะใช้กฎหมายลักษณะพยาน โดยกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีระบุพยาน และกระบวนการสืบพยานตามหลักผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ ดังนั้นกระบวนการเข้าถึงปัญหาที่จะได้รับการคลี่คลายจากศาลยุติธรรมจะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการยื่นคำฟ้อง ยื่นคำร้อง การยื่นบัญชีระบุพยาน การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม การตรวจพยานหลักฐาน รวมทั้งการสืบพยานเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน หากผิดพลาดไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาจส่งผลในเรื่องแพ้ชนะคดีกันได้ ส่วนนิติวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองคำฟ้องหรือคำร้องจะไม่มีรูปแบบวิธีการ มีการบรรยายข้อเท็จจริงและความประสงค์ที่จะให้ศาลทราบ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียบง่าย วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทในการเริ่มต้นไต่สวนคดีเอง โดยศาลสามารถหยิบยกหรือเรียกพยานหลักฐานเรื่องอื่นใดที่มีผลต่อรูปคดีเพิ่มเติมได้ด้วยอำนาจดุลยพินิจของศาลแม้ว่าคู่ความอีกฝ่ายจะไม่ได้กล่าวอ้างขึ้นมา ศาลก็สามารถหยิบยกหรือเรียกพยานหลักฐานเหล่านั้นมาไต่สวนเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงได้จากปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในระบบไต่สวน แต่ด้วยวัตถุประสงค์ ปรารถนา ตลอดจนนิติวิธีที่ปฏิบัติยังคงอยู่ในกรอบของระบบกล่าวหา



จากปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีหลายประเภทและอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของหลายศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งเกิดขึ้น ๓ ช่วงเวลา ได้แก่

ประเด็นปัญหาที่ ๑ ปัญหาก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดขึ้น ๒ กรณี คือ คดีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประเด็นปัญหานี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ได้แก่ คดีขอให้ประกาศรายชื่อเป็นผู้สมัคร หากผู้สมัครรับเลือกตั้งใดไม่มีชื่อตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีที่ผู้ร้องยังไม่ผ่านขั้นตอนการยื่นใบสมัคร ผู้ร้องจะไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง คดีขอให้เพิกถอนการรับสมัครเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อแล้ว ผู้สมัครรายใดไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจะลบชื่อผู้สมัครผู้นั้นออกจากประกาศไม่ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม แต่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งรายนั้นจะไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล และคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แม้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดให้มีการเลือกตั้งถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการใช้อำนาจทางมหาชน แต่ด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ทำให้คดีเลือกตั้งไม่สามารถอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองได้ตามหลักกฎหมายมหาชนได้





ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาระหว่างการเลือกตั้ง เกิดขึ้น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง และผลจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดนี้ ทำให้ผู้ต้องคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดของตนเอง หรือตรวจสอบการใช้อำนาจได้ บทบัญญัตินี้ได้ยกเว้นหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันควรได้รับความคุ้มครองโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นไม่สามารถใช้สิทธิทางศาล อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยคำร้อง แต่เกิดปัญหาของการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยกรณีการให้ใบแดงได้ทันเวลา ทำให้คดีพิพาทดังกล่าวมีการประกาศผลการเลือกตั้ง จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม มี ๒ กรณี ได้แก่

๑) กรณีมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งปฏิบัติตาม ซึ่งถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาททางมหาชน จากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ทำให้เกิดปัญหาว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแม้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ได้บัญญัติให้สอดคล้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการวินิจฉัยขององค์กรอิสระ แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยได้



๒) กรณีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๙ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่ากรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลแตกต่างกันย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการเมืองได้ง่าย ส่งผลต่อหลักความเป็นกลางในการตรวจสอบ และทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิภายหลังเลือกตั้ง

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มี ๒ กรณี ได้แก่

กรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยความเป็นสมาชิกภาพสิ้นสุดศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีอำนาจในการตรวจสอบความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงภายหลังที่มีการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกเหล่านี้ได้ผ่านกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งในระบบรัฐสภาแตกต่างจากคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสที่มีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่ามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งในรัฐสภา

กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อหลักการปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตย แต่ผลจากการยุบพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๙ ส่งผลให้มีการยุบพรรคการเมืองพร้อมทั้งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรค การเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองอันควรได้รับด้วยความเสมอภาค แต่จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำให้เกิดปัญหาในการทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ควรจะได้รับด้วยความเสมอภาคและควรได้รับความคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ





ด้วยเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องเป็นเวลานานจนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนเกิดความแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคี และมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน จนเกิดความรุนแรง และมีการใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน เกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล ทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งประกอบด้วย คณะทหารและตำรวจเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ บังคับใช้ โดยมาตรา ๔๗ ได้บัญญัติออกมาเพื่อรับรองให้ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การอิสระและศาลทั้งหลายคงมีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายและยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ทำให้ศาลและองค์การอิสระไม่ได้รับผลกระทบจากการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ต่อเนื่องต่อไปโดยมิได้สะดุดลงจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก แต่ให้งดเว้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งวุฒิสภาไว้เป็นการชั่วคราว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหรือขยายระยะเวลาในการยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ตามที่เห็นสมควร และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนิน



การประชุม หรือดำเนินการใดๆ ในทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว รวมทั้งให้ระงับการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวด้วย และเพื่อให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๒๔ เรื่องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับต่อไป ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ต่อไป

กรณีการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๘ โดยในกรณีที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว และศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเรื่องนั้นต่อไปเช่นเดิม ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นเป็นโดยเร็ว

จากปัญหาในเรื่องคดีเลือกตั้งที่มีหลายประเภท และอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของหลายศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเนื่องมาจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยาม





คดีเลือกตั้งไว้ชัดเจน ทำให้คดีเลือกตั้งมีหลายประเภทและอยู่ในเขตอำนาจของการพิจารณาของหลายศาล ซึ่งแต่ละศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บังคับใช้แทน แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อศาลและองค์กรอิสระ การแก้ปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้ง กอปรกับนิติวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง หากประเทศไทยมีศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) จะเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องหลายเขตอำนาจศาลได้ เนื่องจากปัจจุบันมีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ๒๕๕๗ หรือ ส.ป.ช. ๒๕๕๗ การสร้างบรรทัดฐานในการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเลือกตั้งที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักการแห่งกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องทำการศึกษา เพื่อให้เกิดการปฏิรูปศาลให้ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง





บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กิจบดี ก้องเบญจภูษ. **หลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, ๒๕๔๔.

ชลัช จงสืบพันธ์. **ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**
พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์จักรีวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๐.

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิต. **รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

ธนกร วรปรัชญากุล, วรณชัย บุญบำรุง และสิริพันธ์ พลรบ. **หลักและทฤษฎีกฎหมาย**
วิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
๒๕๔๙.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔.

_____. **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**
ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗.

_____. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี สังคมไทย**.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.





ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ**

การปกครองของไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓.

_____. **หลักกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
๒๕๔๔.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาล**

รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, ๒๕๔๖.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ตุลาการรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
๒๕๓๖.

สมบัติ อารังธวิวงศ์. **การเมืองไทย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๙.

สมยศ เชื้อไทย. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
๒๕๕๓.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **คู่มือการจัดทำคำวินิจฉัย คำร้อง และดำเนินคดี**
ในศาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักวินิจฉัยและคดี สำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง, ๒๕๕๖.

หยุด แสงอุทัย. **กฎหมายอาญา ภาค 1.** กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๔๗.

อิสระ นิติทัศน์ประภาส. **เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา.** กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐.



บทความ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. วารสารปกครอง

๕, ๒ (เมษายน ๒๕๔๘) : ๒.

_____. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารนิติศาสตร์ ๒๔, ๓
(กันยายน ๒๕๓๗) : ๕๗๔.

วิทยานิพนธ์

คิงงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖.

ณานันท์ สันตะพันธ์. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๗.

ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. ศาลเลือกตั้ง : ศึกษาการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับ
ประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. ๒๕๕๑.

ธเนศ จันโททัย. ระบบชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๐.

พัชรโรดม ลิ้มปิษฐีयर. กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
สมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.

ประกาศ ใจมีธรรมดี. บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินคดีเลือกตั้ง
ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
๒๕๔๘.





ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗.

วิเชียร แก้วมณีโชติ. ปัญหาการคัดค้านกระบวนการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต,
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.

อริคม อินทุภูติ. แนวทางการพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาระบบไต่สวนในศาลฎีกา
แผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ประกาศนียบัตรหลักสูตรบริหาร
กระบวนการยุติธรรมระดับสูง, วิทยาลัยการยุติธรรม, ๒๕๕๑.

เอกสารอื่นๆ

กกต.แจกใบเหลือง-ศาลฟันใบแดง. ไทยรัฐ, (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗).

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. ความเป็นมาญี่ปุ่น [Online]. Available

URL : <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=prachinburi&SiteMenuID=5130>.

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. บทเรียนจาก
รัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย. รายงานการสัมมนา
วิชาการ ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร, ๕ มีนาคม ๒๕๔๐.

ธรรมาภิบาล. การแก้ไขการเมือง ที่สำเร็จของญี่ปุ่น [Online]. Available

URL:<http://www.thammapiban.com/2010/01/05> การแก้ปัญหาทางการเมือง-ท,
๒๕๕๓ (พฤษภาคม ๑).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาบทเรียนจาก
การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น.
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓.

สุรภูมิ เชาวลิติ. บทบาทและหน้าที่ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๑ แผนกคดีเลือกตั้ง.
เอกสารประกอบโครงการสัมมนาเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการ
ศาลยุติธรรม, ๒๕๕๔.



สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย

ตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖. โครงการศึกษาวิจัยลำดับที่ ๑, โครงการ
ศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กลุ่มงานรัฐธรรมนูญศึกษา สถาบัน
รัฐธรรมนูญศึกษา, ๒๕๕๓.

หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง. **หลักความได้สัดส่วน** [Online]. Available URL:

<https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/522306284451953>

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒.

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐.

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร
ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด
พ.ศ. ๒๕๕๔.

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐.

คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒๗๕/๒๕๕๑ เรื่องมอบอำนาจให้ทำการแทน
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑.





คดีคำร้องที่ ๑๓/๒๕๕๔ อ้างคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ศาลปกครองสูงสุด
หน้า ๒๔.

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑ - ๒/๒๕๕๐.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔ - ๕/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๖/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๒/๒๕๕๔.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๓/๒๕๕๕.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๖.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๗ - ๙/๒๕๕๖.
- คำสั่งศาลฎีกา ที่ ๘๔๔๐/๒๕๕๐.
- คำสั่งศาลฎีกา ที่ ๕๐๙๓/๒๕๕๔.
- คำสั่งศาลฎีกา ที่ ๑๔๑๔๔/๒๕๕๕.
- คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๓๑/๒๕๕๐.
- คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๓๒/๒๕๕๐.
- คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๕๙/๒๕๕๒.
- คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๙๒/๒๕๕๔.
- คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๑๒๘/๒๕๕๖.
- คดีหมายเลขดำ ลต. ๑/๒๕๕๗.
- คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๖๔๒/๒๕๕๓.
- คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑๐๗๔/๒๕๕๓.





การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง*

Administration on Overlapping Area of Provincial Local Government Administrative Organization According to the Philosophy of Sufficient Economy

นเรศ จิตสุจิริตวงศ์**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการบนพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแบบ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ของผู้เขียน เรื่อง “การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

** ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, กรรมการบริหารและรองเลขาธิการ มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘), ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี (๒๕๔๘ - ๒๕๔๙) และรองอธิบดีกรมการปกครอง (๒๕๔๙ - ๒๕๕๐)



การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเป็นการวิจัยแบบแบบผสมผสาน (Mixed method research) ที่ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลัก และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) เป็นส่วนสนับสนุน และเลือกจังหวัดปทุมธานีเป็นพื้นที่หลักในการศึกษา

ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า ปัญหาของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสองชั้นอยู่ที่การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด ทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ จึงมีข้อเสนอแนะให้ยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนจังหวัด โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพน้อยที่สุดและก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ ประกอบกับประชาชนมีความพึงพอใจต่อองค์กรปกครองส่วนจังหวัดในระดับต่ำ และควรลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงด้วยการผนวกรวมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยคำนึงถึงขนาดประชากร ฐานภาษี และรายได้ สภาพสังคมและวัฒนธรรม ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อให้มีขนาดโตเพียงพอแก่การทำงานที่มีประสิทธิผล สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

Abstract

The main objectives of this dissertation are to examine: ๑) an administrative structure and functions that are overlap between the Provincial Administrative Organization (PAO) and the Municipality and Sub-district (Tambon) Administrative Organization (TAO); ๒) the strengths and weaknesses of the two-tier structure of the local governance currently used in Thailand; ๓) the efficient model for Thailand's local governance structure that is fit to the philosophy of sufficiency economy. This dissertation utilized a mixed method of qualitative and quantitative research and





selected Pathumthani Province as a study site.

The results showed that the two-tier structure of the local government administrative organizations used in Thailand was not a critical problem because the main purpose is to establish at least two local government organizations that are divided but support to each other to provide efficiently and thoroughly public deliveries to citizens in one province. However, problem of Thailand's two-tier structure of the local government administrative organizations occurred as a result of the division of responsibilities that are unclear. This problem led to overlapping functions between the upper tier PAO and the lower tier Municipalities and TAOs in the same province. This dissertation thus suggested that the more suitable form of local government structure is a one tier rather than a two tier structure. To accomplish this, the PAO should be terminated because it obtained a lowest level of public satisfaction according to this dissertation's survey. For improvement the administrative capacity of the TAOs, small local government administrative organizations that are located nearby and have similarities of social and cultural backgrounds should be integrated. This could lead local government administrative organizations come up to optimum efficiency in confront any incident.





ความนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งลำพังเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่น จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ ปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน คือ ปัญหาขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรนิติบุคคลที่ทับซ้อนกับองค์กรนิติบุคคลอื่นในจังหวัด กล่าวคือ มีการทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้ว่าจะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่ อบจ. ก็ประสบปัญหาในการบริหารจัดการจำนวนมาก เช่น ผู้บริหารมีอำนาจจำกัดงบประมาณน้อยกว่าเทศบาลนคร มีบุคลากรน้อย ไม่สามารถรับโอนงานขนาดใหญ่ได้ สมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภา อบต. อบจ. จึงเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างภายนอกขนาดใหญ่ ขณะที่โครงสร้างการบริหารภายในกลับมีอำนาจจำกัด งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการขนาดใหญ่ได้ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย สภาพปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีอยู่น้อย ซึ่งหากมองในเชิงทฤษฎีแล้ว ประชาชนและสังคมโดยรวมย่อมได้รับประโยชน์เนื่องจากได้รับการดูแลจากองค์กรหลายองค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือ



เกินกรอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง ซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีหน้าที่ต้องกระทำ และแน่นอนว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนกัน ย่อมนำมาซึ่งปัญหาของการตีความว่าแท้จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดควรทำหน้าที่การบริหารงาน หรือการจัดทำบริการสาธารณะ แม้จะมีองค์กรอิสระภายนอกที่เข้ามาทำหน้าที่คอยวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ แต่เมื่อคำนึงถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการแล้ว สังคมและประชาชนก็ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ต่างกัน

ครั้นเมื่อปัญหาได้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบออกไปสู่ประชาชนและสังคม ในวงกว้าง แนวโน้มความเป็นไปได้อาจเกิดขึ้น คือ การเคลื่อนไหวของสังคมเพื่อแก้ไขความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่นั้นๆ เมื่อการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะไม่เกิดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ อันอาจนำมาซึ่งคำถามที่กระทบกระเทือนฐานะอำนาจที่ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องมีอยู่ต่อไปหรือไม่ การปกครองท้องถิ่นด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สังคมให้ความสนใจ อย่างไรก็ตาม การบริหารท้องถิ่นด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวย่อมทำให้องค์กรนั้นมีอำนาจมากกว่าเดิม ซึ่งอาจจะมาพร้อมกับการทุจริตมากขึ้นด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมแล้ว ความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่นย่อมมีความชัดเจนและรวดเร็วขึ้น แต่ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานควบคู่ด้วยเช่นกัน เพื่อลดปัญหาการบริหารงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอีกทิศทางหนึ่ง ถ้าจะให้ในท้องถิ่นยังคงมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าหนึ่งองค์กรอยู่ต่อไป ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรย่อมเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการทบทวน ปรับปรุง และแก้ไข กล่าวคือ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะต้องมีความชัดเจน และเกิดความสัมพันธ์กันมากกว่าเดิม อันจะนำมาซึ่งความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น





วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
๒. เพื่อศึกษาข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการบนพื้นที่ทับซ้อนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. เพื่อเสนอตัวแบบการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้พัฒนากลอบแนวคิดในการวิจัยโดยการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เช่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับปกครองท้องถิ่นหลักการปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ
๓. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาความทับซ้อน

จากงานวิจัยเรื่อง “การทับซ้อนของแนวเขตการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล กับปัญหาการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี” (พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณี ทองใบ, ๒๕๕๔) ได้สำรวจการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี และเพื่อสรุปประเด็นปัญหาการใช้ที่ดินและกลไกในการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่มีแนวเขตการปกครองที่ทับซ้อน ปัญหาหรือความขัดแย้ง



ในการบริหารจัดการพื้นที่ตามแนวเขตการปกครองและพื้นที่คาบเกี่ยว ทั้งที่เป็นประเด็นที่แก้ไขข้อขัดแย้งไปแล้ว หรือประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน มี ๔ ประเด็น คือ (๑) การตีความหรือความเข้าใจในแนวเขตการปกครองของตนเองคลาดเคลื่อน ทำให้ท้องถิ่นสองแห่งมีความขัดแย้งหรือมีความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะในกรณีที่ใช้ที่ดินบริเวณที่คาบเกี่ยวเป็นที่ดินที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง (๒) การที่ราษฎรมีความเคยชินต่อการขอรับบริการจากองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ตนเองคุ้นเคย เมื่อมีการประกาศเขตปกครองใหม่ (มีการยกฐานะเป็นเทศบาล) ก็ไม่ต้องการที่จะไปใช้บริการในศูนย์กลางชุมชนแห่งใหม่ (๓) การบริหารจัดการในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งพบว่าแม้จะมีแนวเขตที่ชัดเจน แต่สิ่งที่ทับซ้อนจะเป็นไปในลักษณะของการใช้ที่ดินหรือการถือครองที่ดินที่เชื่อมต่อสองเขตการปกครอง และ (๔) ความขัดแย้งหรือความสับสนจากกรณีการประกาศเขตของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร การแบ่งเขตเลือกตั้ง และการระบุเขตอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านในโฉนดที่ดินที่แตกต่างกันออกไปจากเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาในการเก็บภาษี การจัดหาบริการสาธารณะ และการเลือกตั้ง

กลไกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนและพื้นที่เกี่ยวเนื่องโดยส่วนใหญ่แล้ว อบต. จะใช้ช่องทางในการทำประชาคมหมู่บ้านเพื่อรวบรวมปัญหา ความต้องการ และข้อร้องเรียนของราษฎร สำหรับการจัดการความขัดแย้งกรณีมีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองได้ดำเนินการในหลายลักษณะ ได้แก่ การสื่อสารกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่กรณี และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่

ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา จะต้องใช้ “การวางแผน” เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญ โดยต้องมีการประสานแผนใน ๓ ลักษณะ คือ ๑) การประสานแผนพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร ๒) การประสานแผนพัฒนากับท้องถิ่นข้างเคียง และ ๓) การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับผังเมืองรวม แผนพัฒนาจังหวัด และผังอนุภาค ส่วนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง ควรมีการประสานแผนในการยกฐานะองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้ดำเนินการไปพร้อมๆ กันกับ





พื้นที่ข้างเคียง หรือจะต้องออกสำรวจพร้อมๆ กัน โดยควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เป็น “เจ้าภาพ” ในการแก้ไขปัญหาแนวเขตการปกครอง ทั้งในระดับจังหวัด และระดับ ประเทศ สร้างความเข้าใจและหาทางแก้ไขร่วมกัน หรือดำเนินการขอแก้ไขแนวเขตไปยัง จังหวัด หรือองค์กรส่วนท้องถิ่นทำข้อตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหา ของแต่ละท้องถิ่น

๔. หลักการจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่ เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ และเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับ ชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น

ประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น มี ๒ ประเภท คือ เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง และเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจ หน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้ง บริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กร ร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะ บางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำ บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่าง รัฐกับท้องถิ่นโดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ



ดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน เป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผน การศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่การศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นความต้องการของ คนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการ ศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ที่จะดำเนินการ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนที่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะ ฝึกฝนฝีมือ และส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นในการดำเนินการร่วมกัน

๕. หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น





๖. ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ถ้าพิจารณาจากแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ มักจะพูดถึงผลการปฏิบัติงาน (Performance) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Efficiency) คือ เมื่อผลการปฏิบัติงานที่ดี ก็ถือว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสูง และถ้าผลการปฏิบัติงานไม่ดีก็ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ

๗. แนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๔๐ ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบพอเพียง และปรากฏชัดเจนในพระราชจริยวัตรของพระองค์เป็นแบบอย่าง เช่น ทรงใช้สิ่งของส่วนพระองค์โดยไม่มีส่วนเหลือ ทรงเน้นการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพในโครงการส่วนพระองค์ ตลอดจนปรากฏในพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทในโอกาสต่างๆ ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๑๓ เป็นต้นมา โดยทรงใช้คำต่าง ๆ อาทิ มีพออยู่พอกิน พอใช้ อยู่ดีกินดี พอประมาณ พอสมควร พอเพียง และเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกัน จะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้



ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

จากสาระของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เผยแพร่ได้ใน พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๐) ได้สรุปออกมาเป็น ๓ คุณลักษณะ (ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว) ๒ เงื่อนไข (ความรู้และคุณธรรม) และ ๓ เป้าหมาย (สมดุล มั่นคง ยั่งยืน) กล่าวคือ ความพอเพียงเป็นการหลอมรวมคุณลักษณะ ๓ ประการเข้าด้วยกัน ประกอบด้วย ๑. ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดี ไม่น้อยเกินไป และไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ ๒. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ ๓. การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระยะใกล้และไกล

การตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้น ต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ ๑. เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกันเพื่อประกอบการวางแผน และความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ ๒. เงื่อนไขคุณธรรม คือสิ่งที่ต้องเสริมสร้างขึ้นมาควบคู่กับความรู้ ประกอบด้วย ความตระหนักในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน ความเพียร และการใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต

แนวทางปฏิบัติหรือผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ คือการพัฒนาที่สมดุล มั่นคง และยั่งยืน พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วิทยาการและเทคโนโลยี



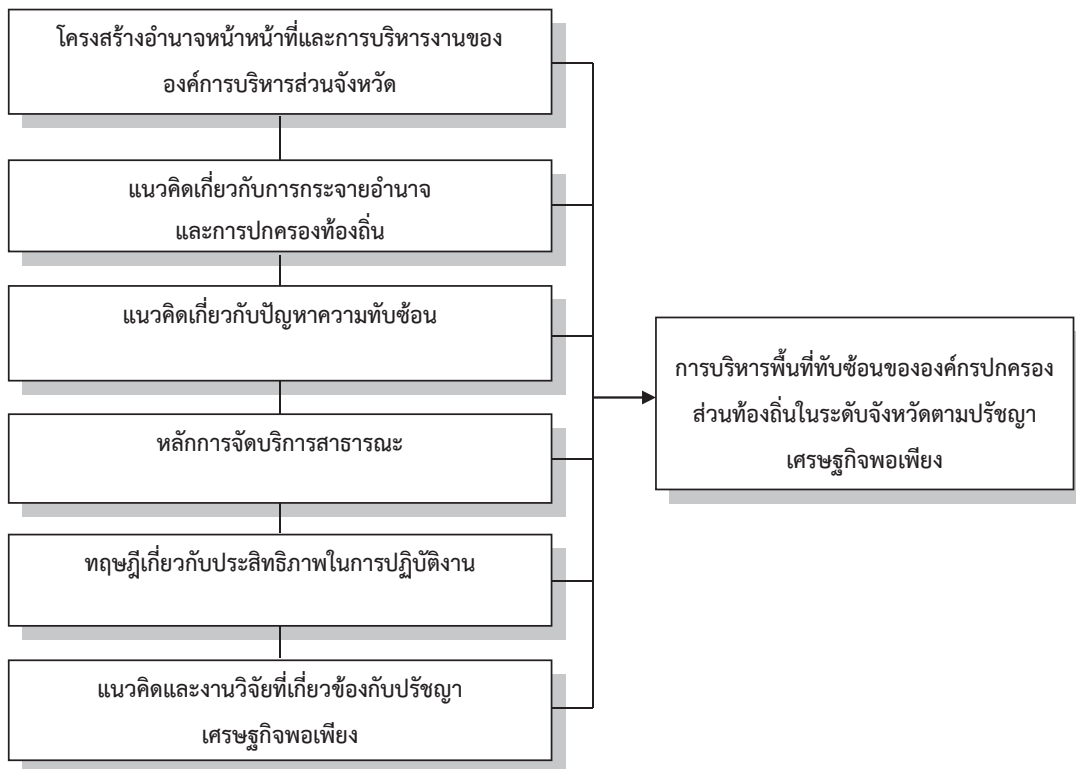


โดยนัยแห่งความสัมพันธ์ของทุกองค์ประกอบในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทุกองค์ประกอบสามารถที่จะแสดงความเชื่อมโยงกันได้ และเป็นกรอบปรัชญาที่สามารถนำมาประยุกต์ในทางปฏิบัติทั้งในระดับจุลภาคหรือมหภาคได้เป็นอย่างดี หากมีความเข้าใจในคุณลักษณะ เงื่อนไข และเป้าหมายของปรัชญา นอกจากนี้ การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการเกษตรและชนบท รวมทั้งในการพัฒนาภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมไทย ทำให้เสมือนเกิดการตั้งสติครั้งสำคัญ ในกระบวนการคิดและการปฏิบัติของการพัฒนาสังคมไทยโดยรวม โดยเฉพาะเมื่อวิเคราะห์เทียบเคียงกับหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงพระราชทานชี้แนะเป็นแนวทางดำเนินงานแก่เหล่าข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ๒๕๔๒)

ปัญหาของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสองชั้น แม้จะมีข้อปัญหาโดยตัวเองแต่ทำให้เกิดการทับซ้อนกันของพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ เกิดความทับซ้อนทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ การจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ รวมถึงการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ การออกแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้วิจัยได้พัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพต่อไปนี้





ภาพ ๑ กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ออกแบบระเบียบวิธีวิจัยแบบ Mixed Method Research โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นส่วนสนับสนุน ในรูปแบบของ Sequential Exploratory Design ควบคู่กันไป (Creswell, ๒๐๐๓ : ๒๑๓) เพื่อให้แนวทางในการดำเนินการในการวิจัยครั้งนี้เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดรายละเอียดและวิธีดำเนินการวิจัยเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้





ขั้นตอนที่ ๑ การเตรียมโครงร่างการวิจัย เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ศึกษาหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง ปัญหาการบริหารจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ในเขตพื้นที่ ทับซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ตลอดจนข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากทั้งตำรา เอกสารทางวิชาการ ทั้งในและต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ ๒ การดำเนินการวิจัย เป็นการศึกษา วิเคราะห์ กำหนดกรอบ แนวคิดของการวิจัย เพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured In-depth interview) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล หลัก (Key Information) และหัวข้อสนทนากับกลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) วิเคราะห์ข้อมูลและแปลผลการวิเคราะห์

ขั้นตอนที่ ๓ การรายงานผลการวิจัย เป็นการจัดทำร่างรายงานผลการวิจัย ฉบับสมบูรณ์เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ จัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย (Research Participant) ไว้แบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ดังนี้ อธิบดีกรมการ ปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี นายอำเภอ (อำเภอที่เลือก) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร นายก เทศมนตรี เทศบาลเมือง นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล (ที่เลือก) นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล (ที่เลือก) ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจพอเพียง นักวิชาการด้านการปกครอง ท้องถิ่น

ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดปทุมธานี จำนวน ๙ แห่ง และทำการสุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามจาก ข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกนั้น แห่งละ ๑๐ คน รวม กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น ๙๐ คน



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัยในครั้งนี้ มีดังนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

(๑) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีโครงสร้าง (Structured In-depth Interview) ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่มีความสมบูรณ์ในคำถามที่ผู้ตอบสามารถตอบได้ทันทีเมื่อฟังคำถามจบแล้ว ประเด็นสัมภาษณ์ครอบคลุม สภาวะปัจจุบันของโครงการวิจัย ตามแนวของ David Silverman (๒๐๐๕ : ๑๐๕) ได้แก่ การเริ่มคำถามด้วย “What” (เรื่องที่วิจัยนั้นคืออะไร) “How” (จะทำให้เป็นเช่นนั้นได้ด้วยวิธีการใด) แล้วจึงถาม “Why” (เพราะเหตุใด หรือทำไม จึงเป็นเช่นนั้น)

(๒) การสนทนาเฉพาะกลุ่ม (Focus Group Discussion, FGD) มาสนับสนุนอีก ตามแนวการวิจัยของ Earl Babbie (๒๐๐๒ : ๓๐๐)

การวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่

แบบสอบถาม (Questionnaires) ที่พัฒนาขึ้นจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษา แบบสอบถามประกอบด้วย ๓ ตอน คือ ตอนที่ ๑ เป็นข้อมูลประชากร สอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ๘ เรื่อง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษา อาชีพ สังกัด ตำแหน่ง และอายุราชการ ตอนที่ ๒ เป็นแบบสอบถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย แบ่งคำถามออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ๑) ความคิดเห็นด้านโครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน ๒) ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน และ ๓) ความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตอนที่ ๓ เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม





การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวม ๓ ลักษณะ คือ การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลข้าราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

ในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้แนวทางการวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของการวิเคราะห์ข้อมูลของ Miles and Huberman : Qualitative Data Analysis ได้แก่ การเก็บข้อมูล (data collective) มาคัดเลือกข้อมูลและลดทอนข้อมูลที่ซ้ำหรือไม่จำเป็นลง (data display) แล้วจึงสรุปและรับรองผลสรุปนั้น (drawing and verifying conclusion) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาวิเคราะห์ตามขั้นตอน คือ ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามแต่ละฉบับ โดยจะคัดเลือกเฉพาะฉบับที่มีความสมบูรณ์มาวิเคราะห์ข้อมูล นำแบบสอบถามไปวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ ในการหาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดสนทนากลุ่มเพื่อศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนทำให้เกิดปัญหาการมีภารกิจหน้าที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการทับซ้อนในข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ปัญหาการจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ และปัญหาในการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ โดยสาเหตุที่ทำให้มีการ



ทับซ้อนกันนั้นเกิดจากปัญหาในข้อกฎหมาย การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ จะมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันไปเพียงขนาดของกิจกรรมเท่านั้น ซึ่งไม่มีการแบ่งขนาดที่ชัดเจน อีกทั้งในการปฏิบัติจริงยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือ หรือการเจรจาตกลงกันด้วย

นอกจากนี้ การทับซ้อนกันดังกล่าวยังเกิดจากปัจจัยทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าแต่เดิมเริ่มแรกนั้น เมืองการบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นมาก่อน แล้วจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นๆ ตามมา โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมนั้น ถือเป็นฐานเสียงสำคัญของการเมืองในระดับชาติ จึงไม่มีการเสนอให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด แม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นเกิดขึ้นตามมา แต่ยังคงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ รวมถึงอำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักสำคัญๆ ของพื้นที่ไว้ และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย นี่จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบางพื้นที่จังหวัดมีอิทธิพลและเกิดความขัดแย้งจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมในพื้นที่กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

๒. ข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า ข้อดีนั้นมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของความร่วมมือกันในพื้นที่ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน สามารถทำให้เกิดการรวมงบประมาณเพื่อร่วมมือกันลงทุนดำเนินการกิจกรรมใดๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าการลงทุนในการบริหารจัดการกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งทำให้เกิดการสนับสนุนพื้นที่ที่มีความเจริญแตกต่างกันได้ด้วย

ส่วนข้อด้อยนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันนี้คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม เกิดความทับซ้อนกันในการทำหน้าที่ ซึ่งทำให้เกิดข้อด้อยหลายประการ ดังนี้ (๑) รายได้ พบว่าการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีในรายการสำคัญๆ ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่





ของพื้นที่จังหวัด จะอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีพื้นที่เป็นของตัวเองอย่างชัดเจน เพราะพื้นที่เป็นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีล้อเลื่อน ซึ่งภาษีทั้งสองรายการดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (๒) การจัดสรรรายได้ของพื้นที่ที่ไม่สมดุล กระจายไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมหรือเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่จังหวัดเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การจัดสรรรายได้ที่พบไม่ได้เป็นไปตามหลักการความเหมาะสมของพื้นที่หรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับเป็นการจัดสรรรายได้หรืองบประมาณสนับสนุนตามฐานเสียงทางการเมืองในพื้นที่มากกว่า ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นและการแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย (๓) สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน และทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ บุคลากรที่มากเกินไปจนความจำเป็น การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการ

๓. ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ให้สัมภาษณ์ มีความเห็น ๒ แนวทาง คือ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคงไว้รูปแบบเดิม โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นร่วมกันว่า ควรยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้ (๑) ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีความเห็นตรงกันว่าตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอาจทำได้โดยให้มีทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีเทศบาลเท่านั้น โดยที่ทั้ง ๒ ตัวแบบดังกล่าวมีความเห็นตรงกันว่า ให้ยกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการรวมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ดีกว่าเดิม จนสามารถยกระดับตัวเองเป็นเทศบาลได้ และเสนอให้ดำเนินการโดยมองที่ศักยภาพของท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้ (๑.๑) สนับสนุน ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ โดยเทศบาลและองค์การ



บริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดเก็บรายได้เอง เช่น ภาษีน้ำมัน และภาษีล้อเลื่อน ซึ่งเป็นภาษีที่อยู่ในพื้นที่ของแต่ละเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามรายได้และศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการรอจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๑.๒) ส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีโครงการใหญ่ ต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือในการลงทุนระหว่างพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด (๑.๓) แก้ปัญหาด้านกำลังคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อมีการยุบเลิก โดยการเกลี้ยกำลังคนลงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเมื่อมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระจายลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจจะมีมากขึ้นสามารถโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาปฏิบัติงานในสังกัดเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ (๒) คงไว้ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิม คือ การมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายและจัดรูปแบบหรือระบบการบริหารใหม่ โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น มอบอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีรายได้ที่สามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตัวเองได้ ให้อำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และการประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนน้อย แต่ยังคงยืนยันว่าการมีองค์กรและอำนาจการบริหารจัดการที่ทับซ้อนทับซ้อนเช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข้อค้นพบจากการวิจัยโดยใช้แบบสอบถาม พบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าหน่วยงานท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะได้ดีที่สุด คือ เทศบาล โดยมีผู้ตอบ จำนวน ๔๒ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๗ ในขณะที่ส่วนใหญ่นั้นเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง





และหากเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชากรที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบแล้ว กล่าวได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามพึงพอใจเทศบาลมากที่สุด รองลงมาคือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ ประชากรกลุ่มตัวอย่าง มีความเห็นว่ารูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ การมีแต่เฉพาะเทศบาลแห่งเดียว โดยมีผู้ตอบจำนวน ๔๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๕ และเห็นด้วยน้อยที่สุดกับการมีรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ตอบจำนวน ๔๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๕ ส่วนเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้ตอบในระดับปานกลางจำนวน ๓๖ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๑ สำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นข้อเสนอให้มีการยกเลิกการบริหารท้องถิ่นทุกระดับ (อบจ., เทศบาล, อบต.) และปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้มีรูปแบบคล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานคร (กทม.) นั้น ปรากฏว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยน้อยที่สุดจำนวน ๓๒ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๘ ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางที่จะให้คงรูปแบบการบริหารท้องถิ่นไว้ตามเดิม (คือ มีทั้ง อบจ., เทศบาล, อบต.) คือ ผู้ตอบจำนวน ๒๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๐.๔

การอภิปรายผล

จากการศึกษาครั้งนี้ประเด็นที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมาและที่สรุปไว้ข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน และความรู้ที่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานีมีต่อประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ทั้งนี้สามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ๓ ประการ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

๑. โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน
 ๒. ข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน
 ๓. ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
- ทั้ง ๓ ประเด็นข้างต้น จะนำไปสู่แนวทางการบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสรุปผลการศึกษาคือจะอธิบายตามหัวข้อดังกล่าวข้างต้น



โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งจำเป็นต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวาง จึงหมายความว่าภายในอาณาบริเวณจังหวัดหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย ๒ องค์กร หรือมีลักษณะเป็นโครงสร้าง ๒ ชั้น (two-tier system) โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างส่วนบน (upper tier) ขณะที่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ๒๕๕๕ : ๕๖ - ๕๗)

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ ๒ ชั้น กลับไม่ใช่สิ่งที่ปัญหาในตัวเอง เพราะเป้าหมายของการจัดโครงสร้างดังกล่าวก็เพื่อให้ในพื้นที่หนึ่งๆ มีองค์การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างน้อย ๒ องค์กร เพื่อให้เกิดความทั่วถึงและดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่ปัญหาจึงอยู่ที่การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด ทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ การจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ รวมถึงการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ

ดังเห็นได้จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง อาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยเทศบาลคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๓๐ และอาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ ๒๖.๐๙ โดยที่มีประชากรเพียง ร้อยละ ๑๕.๒๒ เท่านั้นที่อาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เท่ากับว่าประชากร





ที่อาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยเทศบาล หรือ มีการบริหารโดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมกันมีจำนวนร้อยละ ๖๗.๓๙ ของประชากรทั้งหมด ขณะที่ มีประชากรเพียงร้อยละ ๑๑.๙๖ ที่อาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และอาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่มีการบริหารโดยองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ร้อยละ ๖.๕๒ เท่านั้น

สอดคล้องกับข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ / ผู้ให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ประชากรกลุ่มตัวอย่างอาศัยหรือทำงานอยู่ ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ ๓๖.๙๖ เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นเทศบาล และเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ ๒๖.๐๙ แต่มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงร้อยละ ๒๑.๗๔ ที่เห็นว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ / ผู้ให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ ๒ ชั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นย่อมหมายความว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องลงความเห็นในส่วนที่มีบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไป แต่ข้อมูลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ / ผู้ให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นที่มีมากกว่าหนึ่งองค์กรเป็นส่วนน้อย เท่านั้น กล่าวคือ ผู้ตอบแบบสอบถามเพียงร้อยละ ๑๓.๐๔ เห็นว่า ในพื้นที่ที่ตนเองอาศัยหรือทำงานอยู่มีบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งมาจากทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และร้อยละ ๒.๑๗ ที่เห็นว่ามีมาจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

สาเหตุของการทับซ้อนดังกล่าวเป็นผลมาจาก ๒ มิติ กล่าวคือ มิติแรก คือ ด้านกฎหมาย เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่างบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง ผลก็คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะเกิดขึ้นในระดับหรือขนาดของกิจกรรม



เท่านั้น สำหรับการดำเนินการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแล้วก็จะขึ้นอยู่กับความร่วมมือ หรือข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการเจรจาตนเองเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วมิติแรกยังส่งผลกระทบแก่มิติต่อมา คือ มิติด้านการเมือง เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นในลำดับแรก และตามมาด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ครั้นเมื่อเกิดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็ได้มีการยกเลิกกฎหมาย หรือยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ ยิ่งไปกว่านั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวเหล่านี้จึงเป็นผลให้ในบางพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีอิทธิพล สามารถผูกขาดและแย่งชิงทรัพยากรจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ

ข้อดี - ข้อดีของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะอันเชื่อมโยงโดยตรงต่อผลประโยชน์ที่ภาคประชาชนได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังคงไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสม โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่ง (ร้อยละ ๒๗.๖๐) ถึงปัญหาการเกี่ยงงานกัน / ปิดความรับผิดชอบ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การจัดสรรรายได้ของพื้นที่ไม่สมดุล กระจายไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมหรือเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยมาก (ร้อยละ ๓๑.๒๔) ว่า การแบ่งงบประมาณเป็นหลายส่วน ทำให้จัดบริการสาธารณะได้ไม่สมบูรณ์แบบ เนื่องจากอำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีในรายการสำคัญๆ ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของพื้นที่จังหวัด เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นรายได้





ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การจัดสรรรายได้นั้นพบว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักการความเหมาะสมของพื้นที่หรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับเป็นการจัดสรรรายได้หรืองบประมาณสนับสนุนตามฐานเสียงทางการเมืองในพื้นที่มากกว่า ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นและการแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

ทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีพื้นที่เป็นของตัวเองอย่างชัดเจน เพราะพื้นที่เป็นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวอย่าง เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีล้อเลื่อน ซึ่งภาษีทั้งสองรายการดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยมาก (ร้อยละ ๓๑.๒๘) ว่า เมื่อเกิดปัญหาบริการสาธารณะขึ้นประชาชนก็มักจะร้องเรียน / เรียกร้องบริการจากท้องถิ่นใกล้เคียง (โดยไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าเกิดจากการแบ่งงบประมาณของท้องถิ่น) ผลที่สุดก็คือ การบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน และทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ บุคลากรที่มากเกินไปจนความจำเป็น การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการ

แม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการบริหารจัดการที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่การบริหารจัดการที่ทับซ้อนกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเดียวกันก็มีข้อดีบางประการตามหลักการจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ ๒ ชั้น ซึ่งจะยังผลให้เกิดความร่วมมือกันในพื้นที่ในรูปแบบการรวมงบประมาณเพื่อร่วมลงทุนดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่าแม้จะมีโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ ๒ ชั้น แต่ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๓๑.๒๘) เห็นด้วยน้อยที่สุดกับประเด็นที่ว่าการบริหารจัดการที่ทับซ้อนจะสามารถให้บริการอย่างทั่วถึง สถานภาพการบริหารจัดการที่ทับซ้อนนี้ยังสะท้อนว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยปานกลางว่าประเด็นการจัดสรรปันส่วนงบประมาณให้หน่วยงานนำไปพัฒนาอย่างเหมาะสม (ร้อยละ ๓๔.๐๔) การแบ่งความรับผิดชอบตาม



ขนาดของงาน (ร้อยละ ๓๔.๐๔) งานไม่ใช่งานทั่วไป ไม่ใช่งานที่แบ่งพื้นที่ เช่น งานเก็บภาษีน้ำมัน ให้ อบจ. ดำเนินการ (ร้อยละ ๓๓.๑๒) และการให้บริการรวดเร็ว ทั้งถึง ตรงตามความต้องการได้ (ร้อยละ ๓๖.๘๐) ถือเป็นข้อดีที่มีอยู่ซึ่งสมควรปรับปรุงแก้ไขให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๒.๓๒) เห็นว่าการบริหารจัดการที่ทับซ้อนทำให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการเก็บภาษีได้ ดังนั้นหากมีการปรับปรุงข้อกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและระบบการบริหารใหม่ โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น ให้อำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และการประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จังหวัด ก็สามารถลดข้อบกพร่องอันเกิดแก่ปัญหาการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันได้ไม่มากนักน้อย

ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน ซึ่งแสดงให้เห็นข้อดีและข้อด้อยอันส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขปรับปรุงให้สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น การแสวงหาตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งไปกว่านั้นหากผนวกรวมการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเข้าไว้เป็นทางออกของปัญหาก็ยิ่งจะเกื้อหนุนเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ขณะเดียวกันก็สร้างคุณประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด จากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถกระทำได้ใน ๒ ตัวแบบ กล่าวคือ ตัวแบบแรก สนับสนุนให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะลำพังการมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีหนึ่ง และการมีเทศบาลเพียงองค์เดียวในอีกกรณีหนึ่ง ก็เพียงพอแล้วที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ





จากนั้นจึงยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล (โดยการรวมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ดีกว่าเดิม)

ทั้งนี้การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงจะสามารถดำเนินการได้โดย (๑) สนับสนุน ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บรายได้เอง ให้ท้องถิ่นมีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (๒) ส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีโครงการใหญ่ ต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือในการลงทุนระหว่างพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และ (๓) แก้ปัญหาด้านกำลังคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เมื่อมีการยุบเลิก) โดยการเกลี้ยโยนย้ายกำลังคนลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อความเหมาะสมเมื่อเกิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระจายลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ตัวแบบที่สอง สนับสนุนให้คงไว้ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิม คือ การมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายและจัดรูปแบบหรือระบบการบริหารใหม่ โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น มอบอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีรายได้ที่สามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ ให้อำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และการประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด เป็นต้น

จากข้อมูลที่ได้ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาความทับซ้อนของการบริหารท้องถิ่น เกิดจากการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซ้อนทับกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่า เทศบาลและองค์การบริหาร



ส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการพื้นที่และจัดบริการตอบสนองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลเป็นรูปแบบที่บริหารจัดการท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลว่าการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำให้มีการซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน มีปัญหาการกระจายรายได้และงบประมาณในท้องถิ่น มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น และเกิดความสับสนเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย และเห็นด้วยหากมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกระจายกำลังคนงบประมาณ และการจัดเก็บรายได้ ให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อไป

ทั้งนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้นั้น ก็ได้ยืนยันข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าว ที่เห็นว่ารูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ เทศบาล ส่วนรูปแบบที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย โดยแบ่งเป็น ๓ หัวข้อที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาและวิจัยชี้ให้เห็นว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอาณานิคมหนึ่ง ๆ ในรูปแบบ ๒ ชั้น ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดผลดีในทางปฏิบัติแก่การบริหารจัดการท้องถิ่นอันเป็นเสมือนความคาดหวังเชิงบวก แต่สภาพความเป็นจริงกลับชี้ชัดว่าสภาพการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการที่ทับซ้อนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยได้ผลสรุปออกมาว่า หากตระหนักถึงปัญหานี้อย่างจริงจัง การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุง ๒ ลักษณะกล่าวคือ





๑. ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดประสิทธิภพน้อยที่สุด และนำมาซึ่งการสิ้นเปลืองงบประมาณ

๒. ความรวมเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้นทั้งในแง่ประชากร รายได้ และทรัพยากรอื่นๆ ที่เพียงพอแก่การทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้คงรูปแบบเทศบาลไว้เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าเทศบาล คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

การรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันนั้น สามารถกระทำได้ด้วยการผนวกรวมเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันเข้าเป็นหน่วยปกครองเดียวกัน โดยคำนึงถึงขนาดประชากร ฐานภาษีและรายได้ สภาพสังคมและวัฒนธรรม ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันด้วย สำหรับการดำเนินการเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการ อย่างมีประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ก็ควรให้อำนาจในการจัดเก็บ ภาษีทางตรงด้วยตนเอง เพื่อให้มีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในโครงการใหญ่ โดยการปรับปรุงข้อกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญที่สุดคือ เมื่อมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ควรถ่ายโอนบุคลากรเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาสังกัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแทน เพื่อเป็นการ รองรับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยเรื่อง “การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ทำการศึกษาโดยอาศัยพื้นที่ในการศึกษา คือ จังหวัดปทุมธานี และกำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๙๒ คน ในขนาดพื้นที่แล้ว



การศึกษาครั้งนี้จำกัดเฉพาะเจาะจงเพียงแค่พื้นที่จังหวัดเดียวซึ่งแม้จะชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ที่เป็นปัญหาพื้นที่ในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปการบริหารจัดการพื้นที่ทับซ้อน แต่กระนั้นหากมีการศึกษาเพิ่มเติมในเชิงเปรียบเทียบก็จะยิ่งทำให้ได้ข้อมูลยืนยันที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าท้ายที่สุดแล้วจังหวัดอื่นๆ ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันมากน้อยเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางแก้ไขปัญหาก็อาจมีความแปรผันไปตามสภาพพื้นที่ ขนาดประชากร สภาพทางเศรษฐกิจและรายได้ สภาพสังคมและวัฒนธรรมก็เป็นได้ สิ่งสำคัญคือ หากใช้เครื่องมือในการวิจัยที่ต่างออกไปก็อาจทำให้ได้มิติ หรือ มุมมองที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น เช่น การศึกษาในทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เพื่อแสวงหาคำตอบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่นั้นๆ มีระบบวิธีคิดอันมีพื้นฐานเชื่อมโยงมาจากพื้นเพทางสังคมรูปแบบใด เพราะการมีประสบการณ์ที่ต่างกันก็ย่อมให้ทัศนะที่มีต่อปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ต่างกันออกไปด้วย หรือจะเป็นการศึกษาแนววัฒนธรรมการเมืองของประชากรในพื้นที่เพื่อสำรวจพฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออกมาสู่สาธารณะ อันสัมพันธ์อย่างแยกไม่ได้กับสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ การศึกษาในแบบบูรณาการ และ/หรือในแบบสหวิทยาการ จึงอาจมีส่วนช่วยเติมเต็มองค์ความรู้ในการวิจัยได้ไม่น้อย





เอกสารอ้างอิง

กรุงเทพ นพรัตน์. (๒๕๔๖). **องค์การบริหารส่วนจังหวัด อดีต ปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสม**

ในอนาคต : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
รัฐประศาสนศาสตร์ (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยบูรพา.

กันตา เพิ่มผล. (๒๕๔๑). **การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน = Efficiency development.**

กรุงเทพ : ฝ่ายเอกสารและตำรา สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

จิตติญา ลัดดาภิรม. (๒๕๔๕). **ประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล**

ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี
องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปศาสตร์
(รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล.

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (๒๕๓๐). **การบริหารและการพัฒนาองค์การ : เอกสารประกอบการ**

สอนชุดวิชาการบริหารและพัฒนาองค์การ (หน่วยที่ ๒). นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชฎิล นิมนวล. (๒๕๔๕). **แนวทางการเตรียมความพร้อมในการบริหารการศึกษา**

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศึกษาศาสตร์
(การบริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (๒๕๓๙). **การปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. (๒๕๑๘). **การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย.** กรุงเทพฯ :

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (๒๕๓๘). **การส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ.** กรุงเทพฯ :

สำนักงาน ก.พ.

ธงชัย สันติวงษ์. (๒๕๓๗). **องค์กรและการบริหาร.** กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๓๕). **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่ง**

ของอารยธรรมโลก. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.



ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๔๐). ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐.

กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ประจันต์ ธารศิริสิน. (๒๕๔๔). **ประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของเทศบาล**

นครสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณีทองใบ. (๒๕๕๔). การทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลกับปัญหาการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด

นนทบุรี. **วิทยาการเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์**, ๓๒(๓), ๓๕๗ - ๓๖๙.

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์. (๒๕๔๔) **ตามรอยพระยุคลบาท**

สู่เศรษฐกิจพอเพียง : มิติใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ยุบลวรรณ ต้นเจริญรัตน์. (๒๕๕๑). ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแนวคิดและการนำไปประยุกต์

ใช้เพื่อการพัฒนา. **วารสารนักบริหาร**, ๒๘(๓), ๖๒ - ๖๖.

ระพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณะชญ. (๒๕๑๐). **การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการ**

พลเรือนในระดับบริหารอาวุโส. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.

ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๒๘). **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท.**

กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (๒๕๔๖). **การเมืองการปกครองไทย.** (พิมพ์ครั้งที่ ๖ แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ

: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิญญู อังคนารักษ์. (๒๕๑๘). **แนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น.**

กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย.

วิทยากร เชียงกุล. (๒๕๔๐). **พจนานุกรมศัพท์เศรษฐกิจ.** กรุงเทพฯ : มติชน.

วุฒิสาร ต้นไชย. (๒๕๕๕). **ทิศบ้านทางเมือง.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (๒๕๔๖). **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ ๓).**

นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (๒๕๔๑). **พฤติกรรมองค์การ.** กรุงเทพฯ : บริษัท ธีระฟิล์ม





และไซเท็กซ์ จำกัด.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (๒๕๕๕). **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน.** กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง. (๒๕๕๐). **เศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร. (พิมพ์ครั้งที่ ๔).**

กรุงเทพฯ : คณะอนุกรรมการฯ

(๒๕๔๒). **แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพระบาท**

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ.

สุเมธ เหลืองจิตมิ่งคณ. (๒๕๕๐). **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : แนวคิดและการนำไปประยุกต์ใช้.**

วารสารเศรษฐกิจและสังคม. ๔๔ (๒), ๗๔ - ๗๘.

แสวง รัตนมงคลมาศ. (๒๕๑๔). **การตั้งข้อสมมติฐานในการวิจัย.** ม.ป.ท. : ม.ป.พ..

อนันต์ อนันตกุล. (๒๕๒๑). **การปกครองท้องถิ่นของไทย.** ม.ป.ท. : ม.ป.พ..

อุทัย หิรัญโต. (๒๕๒๓). **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๖). **การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. คั่นเมื่อ**

๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main๓๑.htm

Babbie, Earl. (๒๐๐๒). **The Basics of Social Research** (๒nd ed.). Belmont : Wadsworth.

Clarke, John J.. (๑๙๕๗). **Outline of Local Government of The United Kingdom.**

London : Sir Lassie Piton and Son.

Creswell, John W.. (๒๐๐๓). **Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches.** Thousand Oaks : Sage Publication.

Cronbach, L.J. (๑๙๗๐). **Essential of Psychological Testing.** New York : Harper and Row.

Holloway, William V.. (๑๙๕๙). **State and Local Government in the United States.**





New York : McGraw-Hill.

Loftland, John. (๑๙๗๑). **Analysing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis.** Belmont : Wadsworth.

Mason, J. (๑๙๙๖). **Qualitative Researching.** London : Sage Publication.

Miles, Matthew B. and Huberman, A. Michael. (๑๙๙๔). **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook.** Thousand Oaks: Sage.

Montagu, Harris G.. (๑๙๘๔). **Comparative Local Government.** London : Hutchinson's University Library.

Robson, William A.. (๑๙๕๗). **Local Government.**In **Encyclopedia of Social Science.** New York : The Macmillan Company.

Rovinelli, R. J., and Hambleton, R. K. (๑๙๗๗). "On the use of content specialists in the Assessment of Criterion-Referenced Test Item Validity". **Dutch Journal of Educational Research**, ๒, ๔๙-๖๐.

Ryan, T. A. and Smith, P. C. (๑๙๕๔). **Principle of Industrial Psychology.** New York : The Ronald

Silverman, David. (๒๐๐๕). **Doing Qualitative Research: A Practical Handbook.** London : Sage Publishing.

United Nations Development Programme. (๒๐๐๗). **Thailand Human Development Report ๒๐๐๗: Sufficiency Economy and Human Development.** Bangkok : United Nations Development Programme.

Wit, Daniel. (๑๙๖๗). **A Comparative Survey of Local Government and Administration.** Bangkok : Kurusapha Press.

Yamane, Taro. (๑๙๗๖). **Statistics: An Introductory Analysis.** New York:





รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร

A Model for Improving the Effectiveness of SML Development Project Management in Yasothon Province

ยุทธนา ยุพฤทธิ^{*}

บทนำ

จากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ หรือที่มักเรียกกันว่าภาวะเศรษฐกิจ
ฟองสบู่แตก กิจกรรมหลายกิจการต้องปิดตัวลง ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน ซึ่งส่งผลกระทบ
โดยตรงต่อแรงงานในระดับล่างที่ส่วนใหญ่เป็นคนชนบทต้องอพยพกลับไปยังถิ่นฐาน
ทำให้ชุมชนหลายชุมชนเห็นว่าไม่สามารถพึ่งพารัฐและหน่วยงานราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว
และเล็งเห็นความสำคัญของการกลับมาพึ่งตนเอง ในขณะเดียวกัน ชุมชนมีการรวมกลุ่ม

^{*} นักศึกษาปริญญาเอก สาขายุทธศาสตร์การพัฒนากุมิภาค มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



โดยธรรมชาติเกิดขึ้น เช่น ชุมชนไม้เรียงใน อ.ฉวาง จ.นครศรีธรรมราช ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบของชุมชนเข้มแข็งและมีการวางแผนแม่บทชุมชนที่ดี การรวมกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ ในจังหวัดสงขลา ธนาคารชุมชนในจังหวัดพะเยา และกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

ในปี ๒๕๔๗ นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจราชการทั่วประเทศ และพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้องเรียนและขอความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน/ชุมชน และปัญหาในชีวิตประจำวัน จึงได้ริเริ่มให้มี “โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (Small-Medium-Large : S M L)” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรง เพื่อประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนจะได้นำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง (ร่วมคิด - ร่วมทำ) การพลิกฟื้นหมู่บ้าน (Empowerments) ให้มีพลังในการขับเคลื่อนสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน และการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนอย่างยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิด และนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการดำรงชีวิต และมีอาชีพอย่างมีคุณภาพมั่นคงและยั่งยืน

ในสมัยต่อมา นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก คือ การจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียงขึ้น โดยดำเนินการในรูปแบบของ “โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน” จากนั้นในยุครัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ที่ให้ประชาชนเป็นผู้จัดตั้งคณะทำงาน กำหนดรูปแบบการดำเนินงาน การบริหารจัดการ จัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนความเร่งด่วนของปัญหาด้วยตนเองอย่างสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่คนในหมู่บ้านหรือชุมชน โดยมีส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงาน และจัดสรรงบประมาณให้ตรงตามจำนวนประชากรในหมู่บ้านหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) กำหนด



โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) เป็นหนึ่งในโครงการที่รัฐบาลมอบหมายให้เป็นการกิจที่ขับเคลื่อน โดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ซึ่งเป็นโครงการที่นำประโยชน์โดยตรงสู่ประชาชนในท้องถิ่น/ชุมชน และเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งอย่างแท้จริง โครงการนี้ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระ มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น/ชุมชน โดยส่วนราชการในพื้นที่ ได้แก่ อำเภอ เทศบาล หรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้การสนับสนุนแก่ประชาชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่ติดตาม และประสานการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่รัฐบาลมีเป้าหมายในการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่หมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ได้ดำเนินการต่อเนื่องที่เปลี่ยนจากชุมชนพอเพียงในรัฐบาลก่อนมาเป็นโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) โดยรูปแบบการดำเนินโครงการและกระบวนการบริหารจัดการโครงการทั้ง ๒ โครงการ ไม่มีความแตกต่างกันตามที่รัฐบาลมีนโยบายจัดให้มีโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน “(SML)” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ได้นำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวม เพื่อดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง (คิดเอง-ทำเอง) และถือเป็น “ อีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ”

วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ที่มีประสิทธิผลทำให้ชุมชนมีการดำเนินงานดีขึ้น
๒. เพื่อสร้างรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร





๓. เพื่อทดลองใช้รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาเนื้อหาสาระเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ตามแผนการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน ของสำนักงานพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

๒. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น ๒ ด้าน คือ

๒.๑ ผู้วิจัยกำหนดพื้นที่การศึกษาเพื่อวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ที่มีประสิทธิผลของจังหวัดยโสธรที่มีประชากรในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๕๔๐,๒๖๗ คน

๒.๒ การทดลองใช้และประเมินผลการใช้รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ผู้วิจัยใช้ทดลองกับหมู่บ้านจันทร์เกษม ตำบลสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร ๖,๐๙๙ คน

๓. ขอบเขตด้านตัวแปร

๓.๑ ตัวแปรต้น ได้แก่ รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

๓.๒ ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้าน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาด้านการทำกิน การฝึกอาชีพ การดูแลเรื่องผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส การดูแลเรื่องการศึกษา การดูแลสิ่งสาธารณะประโยชน์ การแก้ไขปัญหาหนี้สินน้ำกินน้ำใช้ การดูแลสมาชิกในชุมชน การสนับสนุนให้ชุมชนปลอดยาเสพติด การสนับสนุนให้ชุมชนปลอดอาชญากรรม การจัดกิจกรรม และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม



๔. ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

๔.๑ ระยะที่ ๑ ขั้นศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) และมีประสิทธิผลการจัดการตามแผนการดำเนินการ โครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ชุมชนที่มีผลการดำเนินงานโครงการ พัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ซึ่งมีประสิทธิภาพการดำเนินงานดีเด่น โดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

๔.๒ ระยะที่ ๒ ขั้นการสร้างรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ซึ่งกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จากบุคคลได้แก่ คณะกรรมการชุมชน นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนในพื้นที่

๔.๓ ระยะที่ ๓ ขั้นทดลองใช้ และประเมินผลการใช้รูปแบบการพัฒนา ประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

กลุ่มทดลอง ได้แก่ คณะกรรมการชุมชน โดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ คณะกรรมการหมู่บ้านจันทร์เกษม ตำบลสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร

สรุปผลการวิจัย

๑. ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการ พัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ที่มีผลการดำเนินงานในโครงการฯ ดีเด่น ซึ่งในการวิจัยนี้ได้เลือกโครงการโรงสีข้าว จังหวัดนครสวรรค์ เป็นโครงการต้นแบบ โดย ได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ทั้งการดูแลสมาชิกในชุมชน ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส การรักษาสีงสารณประโยชน์ของชุมชน การดูแลเรื่องปัญหาเสพติด และอาชญากรรม ด้วยการกำหนดแผนงานมาตรการในการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ และให้มีการประชุมหารือร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน

๒. ผลการสร้างรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการ พัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ที่เหมาะสม





๒.๑ สร้างรูปแบบการพัฒนาด้านการแก้ไขปัญหา มีกิจกรรมการอบรมสัมมนา ๓ กิจกรรม คือ อบรมสร้างความตระหนักในรูปแบบการพัฒนาตามที่กำหนด อบรมโครงการประเมินประสิทธิภาพโครงการ/ชุมชน (SML) ด้านการแก้ไขปัญหา และอบรมการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและจังหวัด เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน และผู้เกี่ยวข้อง

๒.๒ สร้างรูปแบบการพัฒนาด้านการดูแลรักษา มีกิจกรรมการอบรมสัมมนา ๒ กิจกรรม คือ การอบรมผู้เกี่ยวข้องด้านการวางแผนการดูแลรักษาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และการอบรมผู้เกี่ยวข้องในการปรับปรุง และบำรุงรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน และผู้เกี่ยวข้อง

๒.๓ สร้างรูปแบบการพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน มีกิจกรรมการอบรมสัมมนา ๓ กิจกรรม คือ การอบรมด้านการสนับสนุนให้ชุมชนปลอดยาเสพติด และอาชญากรรม การอบรมด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนในชุมชน

๓. ผลการประเมินรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร ได้ทำการทดลองกับคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนกลุ่มทดลอง ในที่นี้ คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนในหมู่บ้านจันทร์เกษม ตำบลสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร โดยเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา การดูแลรักษา และการมีส่วนร่วมของชุมชนก่อนและหลังการทดลองรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร ผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานทั้ง ๓ ด้าน การทดลองมีผลด้านความเข้าใจในเรื่องโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ดีขึ้น



การอภิปรายผล

การอภิปรายผลจากการวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร มี ๑๑ ด้านพบว่า เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ ผลการดำเนินงานต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) หลังการทดลองเพิ่มสูงขึ้นกว่าก่อนการทดลองที่แสดงว่าตัวแปรทั้ง ๑๑ ด้านมีอิทธิพลต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดทำรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ของจังหวัดยโสธร ที่สามารถควบคุมได้ ๑๑ ด้าน โดยสรุปผลการอภิปรายได้ดังนี้

การแก้ไขปัญหา พบว่า แรงจูงใจ การตั้งเป้าหมายที่ทำ และพัฒนาตนเองให้ไปสู่พฤติกรรมที่เหมาะสมและลงมือปฏิบัติจนบรรลุถึงเป้าหมาย เป็นทั้งความพร้อมและความสามารถในการลงมือปฏิบัติจนบรรลุถึงจุดหมาย เป็นการเพิ่มพูนความเชื่อมั่นในตนเอง และปลดปล่อยเส้นทางไปสู่ความสำเร็จในอนาคต

การดูแลรักษา พบว่า ชีตความสามารถของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน รวมทั้งให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์วิทยา (Conservation Practice) นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงความสามารถในการประยุกต์ใช้เครื่องมือ และเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศของชุมชน และยังคงครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบนวัตน์ทางความคิดสติปัญญา และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสนับสนุนการจัดการปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ภายในชุมชนอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า การที่คนจำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการกระทำให้การปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างจะเรื่องใดก็แล้วแต่ และมีการจัดการ และคนจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่ง





มีความเชื่อ ผลประโยชน์ กิจกรรม และมีคุณสมบัติอื่นที่คล้ายคลึงกัน คุณลักษณะเหล่านี้มีลักษณะเด่นเพียงพอที่จะทำให้สมาชิกนั้นตระหนักและเกี่ยวเนื่องกัน อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานรวมถึงประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการว่า สมาชิกในชุมชนนั้น ๆ จะต้องร่วมมือกันวางแผนและการปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการหรือ แก้ปัญหาประชาชนในชุมชน

บรรณานุกรม

ปัญหาเศรษฐกิจไทย. แหล่งที่มา : <http://www.poverty.nesdb.go.th> [๒๐ มกราคม ๒๕๕๕]

คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและ

ผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา. **สร้างความเข้มแข็งให้ประชาชน ด้วยโครงการ**

พัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน. แหล่งที่มา : [http:// www.naewna.com](http://www.naewna.com)

[๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕]

สรุปผลการติดตามความก้าวหน้าโครงการ SML จังหวัดยโสธร. เอกสาร

การประชุมคณะกรรมการจังหวัดหัวหน้าส่วนราชการ นายอำเภอ

ประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕. แหล่งที่มา : <http://www.yasothon.go.th>.

[๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕]

เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ.** เอกสารประกอบ

การเรียนรายวิชาทฤษฎีองค์การและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

มหาสารคาม ,๒๕๕๖.

James E. Anderson. **Public Policy Making.** New York : Praeger Publishers. 1975.

Ira Sharkansky. **Policy Analysis in Political Science.** Chicago : Markham, 1970.

B. H. Reven and J. Z. Rubin. **Social psychology.** New York : John Wiley & Sons, 1983

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

☐ ตัวแลกเงิน หรือ ☐ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท



ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภาพิเศษ* ช่วงการถ่ายทอดสดการประชุมฯ 20-26 เมษายน 2558*

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชฯ (3)			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชฯ (3)	
08.05 น.			สถานีอุทธรณ์ (live) สารคดี ๖๐ นาที (๖๐)			รับสัญญาณ คสช. ข้อมูลการเมืองไทย (60)	
09.00 น.			สารคดี ๖๐ นาที (๖๐) เกาะติดสภา			เกาะติดสภา	
ถ่ายทอดสดการประชุม การพิจารณารายงานร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม (09.00-21.00 น.พัก โดยประมาณ) ระหว่างวันที่ 20 - 26 เมษายน 2558							
21.00 น.	เกาะติดสภา				เกาะติดสภา		
21.05 น.	ZOOM IN (55)				รับสัญญาณ คสช. ZOOM IN (40)		
22.00 น.	กฎหมายมอง (5)				รัฐสภาเขียน (60)		
22.05 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)				สปร.เสียงประชาชน (90)		
23.00 น.	สารคดี ๖๐ นาที (๖๐)				Politics in Minutes (3-5)		
23.05 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ ชุด ตามรอย สายน้ำพระราชหฤทัย (5)				กรรมาธิการพบประชาชน (60)		
	พระบรมราชโองการ ปิดสภา				สายด่วนรัฐสภา ๑		
24.00 น.					Zoom in @		
					สารคดี ชุด ตามรอยสายน้ำพระราชหฤทัย (5)		
					พระบรมราชโองการปิดสภา		

หมายเหตุ ถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณารายงานร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ของกรรมาธิการการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 20-26 เมษายน ตั้งแต่เวลา 09.00 น เป็นต้นไป (การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาฯ)

ณัฐชนน จุลศิริจรรย์ ผู้จัดผัง



จัดทำโดย
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>