



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและ
ความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ



โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและ
ความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ถวิลวดี บุรีกุล

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กร

อิสระ. -- กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

274 หน้า. - (ชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)

1. ไทย -- การเมืองและการปกครอง. 2. สิทธิทางการเมือง.

I. สถาบันพระปกเกล้า. II. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN 974-13-3269-6

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาล
และองค์กรอิสระ

โดย : ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤศจิกายน 2547

ภาพปก : ด.ช.ไพฑูรย์ ใจเพชรน้ำทิพย์ โรงเรียนบางปะกอกวิทยาคม

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก
2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยนั้น สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
 - (1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
 - (2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ
 - (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย
 - (4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 - (5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ
 - (6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
3. สถาบันทางการเมือง
 - (7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล
 - (8) ประสิทธิภาพของรัฐบาลไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

4/46 16/พฤษ

(รองศาสตราจารย์ นรินทร์ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2547

คำนำ

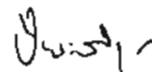
ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว



(ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวดี นูน-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

รายงานเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ” เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยคือ

1. เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะที่เป็นผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาล โดยการวัดระดับความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติความพึงพอใจที่มีต่อกระบวนการบริหาร ทั้งที่ออกมาในรูปกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

3. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการรับรู้ของประชาชน การมีส่วนร่วมโดยการใช้บริการ และความพึงพอใจที่มีต่อการทำงานที่ผ่านมา

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสอบถาม จากประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบ จากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตัวอย่าง 2,000 ตัวอย่าง จาก 42 จังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้ออกมาศึกษาวิเคราะห์นำเสนอข้อเสนอแนะอย่างใดก็ตาม ข้อเสนอแนะจากโครงการศึกษาวิจัยนี้ จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง เพราะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” จึงจำเป็นต้องพิจารณาผลการศึกษาร่วมกันจากโครงการอื่นๆ ประกอบด้วย คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ” จะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บรรลุผลได้อย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณประชาชนที่ให้ข้อมูลต่อการวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ช่วยให้คำแนะนำ ตั้งแต่ต้น ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประชัน รักพงษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทศพล สมพงษ์ และ พนักงานสัมภาษณ์ทุกคนที่ช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนขอขอบคุณทุกท่านที่มีได้เอ่ยนาม แต่มีส่วนช่วยในการทำให้งานวิจัยนี้บรรลุได้

ดร.ถวิลาดี บุรีกุล และคณะ

มีนาคม 2546

สารบัญ

หน้า

คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	4
1.6 ตัวแปรและนิยามปฏิบัติการ	10
1.7 ระยะเวลาดำเนินการ	14
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	14
1.9 คณะผู้วิจัย	14
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	15
2.1 ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง	15
2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการแปลงเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา	17
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง	58
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินการทำงานของรัฐบาล	68
บทที่ 3 เรียบวิธีวิจัย	73
3.1 วิธีวิจัย	73
3.2 ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง	73
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	74
3.4 การสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล	83

3.5 การทดสอบและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	84
3.6 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	85
3.7 การวิเคราะห์หัตถ์แปร	86
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	87
4.1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบ	87
4.2 การเปิดรับสื่อ	92
4.3 โลกทัศน์และความเห็นทางการเมือง	93
4.4 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองไทยปัจจุบัน	105
4.5 การมีส่วนร่วมทางการเมือง	115
4.6 ความเข้าใจและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาล	126
4.7 ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ	139
บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ	149
5.1 สรุป	149
5.2 เสนอแนะ	162
บรรณานุกรม	167
ภาคผนวก	173
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	175
ภาคผนวก ข การทดสอบและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	207
ภาคผนวก ค ตารางสรุปผลการเก็บข้อมูลภาคสนาม	221
ภาคผนวก ง รายงานการประชุม	233
ภาคผนวก จ รูปภาพการเก็บข้อมูลภาคสนาม	253

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ” เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความพอใจต่อการทำงานของสถาบันดังกล่าว เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร และเก็บข้อมูลภาคสนาม ด้วยแบบสอบถามจำนวน 2,000 ตัวอย่าง จาก 42 จังหวัดทั่วประเทศ

จากการศึกษาปัจจัยต่างๆ และปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง เรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การอาศัยอยู่ในเขตเมือง - ชนบท สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมือง โดยที่ความรู้เข้าใจทางการเมือง สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวได้ว่า ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร สนใจ มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง มีความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และคิดว่าพวกเขาสามารถมีอิทธิพลในทางการเมืองได้ จะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย

ในขณะที่ปัจจัยเกี่ยวกับความแตกต่างกันของที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ว่าระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของคนเมืองจะสูงกว่าก็ตาม กล่าวคือคนที่อาศัยอยู่ในชนบทจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่ากลุ่มคนในเมือง

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระเรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล การสนับสนุนต่อระบบการเมือง การอาศัยอยู่ในเมือง - ชนบท การมีค่านิยมแบบดั้งเดิม และระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยที่ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล การสนับสนุนต่อระบบการเมือง ค่านิยมแบบดั้งเดิม และระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ ซึ่งกล่าวได้ว่า ประชาชนที่มีความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล มีทัศนคติที่สนับสนุนต่อระบบการเมืองที่เป็นอยู่ มีค่านิยมแบบดั้งเดิม และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้น จะทำให้มีความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระมากด้วย

นอกจากนี้ ปัจจัยเกี่ยวกับความแตกต่างกันของที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ กล่าวคือ คนที่อาศัยอยู่ในชนบทจะมีความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระมากกว่ากลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในเมือง

ผลจากการบูรณาการปัจจัยต่างๆ เชื่อมโยงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่ควรให้ความสำคัญเพื่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหลายประการ โดยเฉพาะการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน โดยอาศัยช่องทางผ่านสื่อที่มีประสิทธิภาพ ด้วยข้อมูลที่แม่นยำและเป็นกลางซึ่งมีผลโดยตรงต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางขึ้น และเมื่อประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สูงก็มีแนวโน้มที่จะให้ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ ทำให้องค์กรอิสระมีความเข้มแข็งและสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเพื่อสร้างคุณสุจริต โปร่งใสให้กับระบบการเมืองได้อย่างแท้จริง ในขณะที่ตัวองค์กรอิสระต่างๆ จะต้องแสดงบทบาทและทำหน้าที่ของตนเองให้ชัด ให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในแง่ของการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจตลอดจนการเป็นองค์กรที่มีการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญและได้รับทราบช่องทางที่สามารถเข้าถึงระบบการเมืองที่เปิดกว้างมากกว่าในอดีต ประชาชนก็จะให้ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระทั้งหลายมากขึ้น และเป็นการส่งเสริมระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วมในทางกลับกันด้วย

สำหรับความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาลนั้น หากรัฐสภาพิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานในหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยตรวจสอบรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็จะได้รับความพอใจจากประชาชนมากด้วย

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจัดเป็นปัจจัยสำคัญ การวิจัยนี้พบว่า การที่คนตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อาจมีสาเหตุจากความไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมือง อันเป็นประสบการณ์ที่มีให้เห็นในอดีต โดยเป็นการจัดการปัญหาด้วยพลังของประชาชนที่ออกมาชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งถือเป็นด้านดีที่สะท้อนให้เห็นความตระหนักในสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน หากทว่าการแสดงออกเพื่อแก้ปัญหานี้ขาดซึ่งความเข้าใจระหว่างกันก็อาจนำไปสู่ความรุนแรง และความเสียหายได้ เจตนารมณ์ที่มุ่งสร้างการเมืองแบบมีส่วนร่วมอาจถูกบิดเบือนและมีสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ดังนั้น ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นนั้น ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องร่วมกันผลักดันการเมืองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยเน้นระบบการเมืองที่กระจ่างชัด โปร่งใสไม่ปิดบังอำพราง สามารถตอบคำถามสาธารณะได้ทุกเรื่อง เป็นการเมืองที่ไม่เห็นแก่พวกพ้องและไม่ผูกขาดอำนาจไว้ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นที่มั่นใจได้ว่าเป็นระบบการเมืองของประชาชนทุกคน และการเลือกตั้งตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นได้

สำหรับปัจจัยเกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพทางการเมืองนั้น พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงลบกับความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล กล่าวคือคนที่เห็นวาระบบการเมืองเป็นเรื่องซับซ้อนยากแก่

การเข้าใจ รวมทั้งเป็นเรื่องเฉพาะของคนบางกลุ่มที่คนธรรมดาเข้าไปมีอิทธิพลได้น้อยจะพอใจต่อการ
ทำงานของรัฐบาลมาก อาจกล่าวได้ว่าเป็นความพอใจที่เกิดขึ้นในสภาวะที่ประชาชนรอรับประโยชน์
โดยยอมให้คนอื่นคือรัฐบาลคิดแทนตน มากกว่าเป็นความพอใจที่เกิดขึ้นจากการเข้าใจสภาพปัญหาและ
ความต้องการของตนและท้องถิ่น แล้วพยายามผลักดันให้เกิดการสนองตอบ รัฐบาลจึงเป็นที่ซึ่งประชาชน
ที่มีทัศนคติทางการเมืองเช่นนี้ฝากความหวังให้เป็นผู้จัดการปัญหาต่างๆ แทน ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะ
ทำงานได้เป็นที่พอใจของประชาชน แต่ก็ยังค่อนข้างน่าเป็นห่วง และเกิดขึ้นจากพื้นฐานทางความคิดที่
ไม่เกื้อหนุนต่อการกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยพิจารณาและมีข้อเสนอแนะเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และการทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ ดังต่อไปนี้

เนื่องจากความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมใน
ทางการเมือง และจากการศึกษาพบว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอยู่ ดังนั้นควรมี
แนวทางในการเสริมสร้างความรู้และทัศนคติที่ดีต่อประชาชน ดังนี้

1. ให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติที่ดีแก่ประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่น และปลูกฝังค่านิยม
แบบประชาธิปไตย

1.1 รัฐบาลและหน่วยงาน/สถาบันทางวิชาการต่างๆ ควรให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการเมือง
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนมีความรู้ที่น้อยที่สุด

1.2 รัฐบาลและหน่วยงาน/สถาบันทางวิชาการต่างๆ ควรจัดหลักสูตรเกี่ยวกับสิทธิและ
หน้าที่ของชนชาวไทย โดยเน้นในเรื่องสิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540

1.3 การให้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ฝ่ายสื่อต่างๆ สถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องควรปลูกฝังค่านิยมแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เยาวชน กลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง

2. เสริมสร้างความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนโดยปรับปรุง
แก้ไขหลักเกณฑ์และช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนให้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด ตลอดจน
การสร้างช่องทางในการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง การสนับสนุน ให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม
ทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เอกชนหรือพรรคการเมือง โดยที่รัฐ
ต้องมึงบประมาณในส่วนนี้และให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างพอเพียงต่อการทำงานด้านนี้ของ
องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งพยายามขจัดปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. การสนับสนุนกิจกรรมที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในทางการเมือง อาทิ รัฐบาลโดยกระทรวง
มหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดให้มีรางวัลท้องถิ่นดีเด่น โดยที่ประเมินผลจากการมีส่วนร่วม

ด้านต่างๆ ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนตระหนักและตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้านต่างๆ ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มงบประมาณให้กับท้องถิ่นที่มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงหรือผ่านเกณฑ์

4. รัฐบาลจะต้องมีการรวบรวม สำรวจและวิเคราะห์ความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้จัดทำนโยบายและให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

5. เนื่องจากประชาชนยังรู้จักองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญน้อยมาก องค์กรอิสระจึงควรเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

5.1 ประชาสัมพันธ์องค์กรในทุกรูปแบบในเชิงรุก

5.2 องค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสมีธรรมาภิบาลเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในการทำงาน

6. สื่อมวลชนต้องมีธรรมาภิบาลในการทำหน้าที่อย่างจริงจัง โดยเฉพาะโทรทัศน์ควรนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นกลาง เนื่องจากผลการศึกษาวิจัยพบว่าประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารทางการเมืองจากโทรทัศน์

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังมีการปฏิรูปการเมืองมุ่งสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และมีการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหลายๆ มาตรา จนมีผู้มักกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้เจตนารมณ์หลัก 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง ประการที่สอง ทำให้การเมืองสุจริต และโปร่งใส และประการที่สาม ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักการไว้ให้โครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะเปิด และมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันทางการเมือง จะเห็นได้จากโครงสร้างของรัฐบาลซึ่งยังคงใช้ระบบสองสภา ซึ่งมีข้อดีในการตรวจสอบถ่วงดุลกันทางนิติบัญญัติ และได้เพิ่มในส่วนที่มาของสมาชิกในสภาทั้งสอง โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ในส่วนของฝ่ายบริหารเอง รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ชัดเจนที่จะทำให้ฝ่ายบริหารแยกขาดจากฝ่ายสภา โดยการบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ อันจะเป็นผลดีในการแบ่งแยกการทำหน้าที่และทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การเมืองสุจริตและโปร่งใส รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริงและไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเพิ่มองค์การอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มุ่งสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ สุจริตโปร่งใส และเพิ่มส่วนร่วมทางการเมือง แต่การวางหลักการดังกล่าวไว้เป็นเพียงก้าวแรกของเส้นทางปฏิรูปไปสู่การมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนของประเทศเท่านั้น การปฏิรูปทาง

การเมืองจะต้องมีก้าวต่อไปซึ่งส่วนสำคัญจะต้องขึ้นอยู่กับประชาชน คนไทยผู้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมีความตื่นตัว และมีสำนึกของการเป็นพลเมืองที่เห็นกิจการของบ้านเมืองเป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องของตนเอง รวมทั้งการมีทัศนคติความเชื่อที่มีเหตุผล มีการวิเคราะห์ วิจารณ์ และมองโลกในแง่ความเป็นจริงอันเป็นพื้นฐานของการมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นมา เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญทั้งหลายได้ถูกแปลงไปสู่กระบวนการทางการเมืองในทางปฏิบัติเป็นเวลา 5 ปีแล้ว น่าสนใจว่าการเมืองไทยภายใต้กรอบกติกาใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิรูป และการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการทำงานของสถาบันทางการเมืองหลักที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแน่นอนว่าภาพสะท้อนที่น่าจะชัดเจนมากที่สุดย่อมมาจากการประมวลความคิดเห็นของประชาชนทั้งที่เป็นเรื่องของความรู้ความเข้าใจ ความสนใจ และทัศนคติความพึงพอใจที่มีต่อระบบการเมืองและการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ทั้งที่ออกมาในรูปกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

สภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้สมควรที่จะได้มีการวิจัยเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ โดยการประเมินความสำเร็จจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่าได้มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นหรือไม่ เพียงใด และปัจจัยอะไรที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง พร้อมไปกับการประเมินผลการทำงานของฝ่ายบริหารผ่านตัวการสำคัญคือรัฐบาลและผลจากการดำเนินนโยบายที่ได้ประกาศไว้ต่อสาธารณะว่ามีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่อย่างไร รวมทั้งการประเมินผลการทำงานของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่ามีความสุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจหรือไม่ ประชาชนมีความเชื่อมั่นและพอใจต่อการทำงานที่ผ่านมาในระดับใด คำตอบจากการทำวิจัยซึ่งอ้างอิงบนหลักวิชาการที่ถูกต้องจะทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการเมืองของประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ที่ประชาชนให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในระดับสูง และผลจากการประเมินการทำงานของกลไกทางการเมืองต่าง ๆ จะนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงการทำงานของสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการเสนอแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะที่เป็นผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น ระดับของการมี

ส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาล โดยการวัดระดับความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติความพึงพอใจที่มีต่อกระบวนการบริหาร ทั้งที่ออกมาในรูปกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

3. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการรับรู้ของประชาชน การมีส่วนร่วมโดยการใช้บริการ และความพึงพอใจที่มีต่อการทำงานที่ผ่านมา

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญมาได้ห้าปีน่าจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง และปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมือง ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล และความคาดหวังและความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองน่าจะส่งผลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น น่าจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองต่างๆ รวมถึงน่าจะส่งผลทำให้ประชาชนมีระดับความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล รัฐบาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานต่างๆ ค่อนข้างสูง และดีขึ้นกว่าในอดีต ทั้งนี้ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความคาดหวังต่อบทบาทของสถาบันทางการเมืองต่างๆ น่าจะส่งผลต่อความพอใจในการทำงานของสถาบันทางการเมืองนั้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

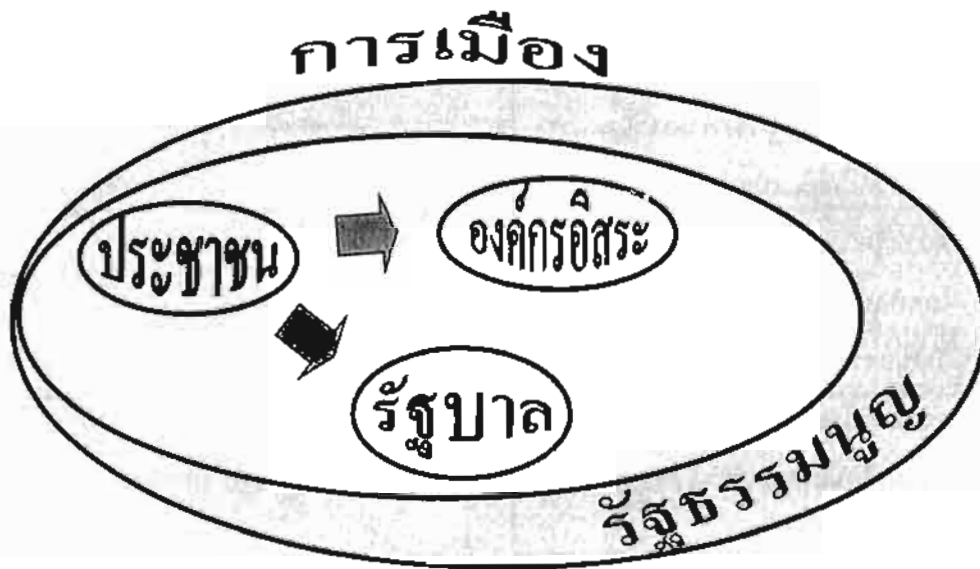
การวิจัยนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเน้นที่ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่
 - 1.1 ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
 - 1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาล โดย
 - 2.1 วิเคราะห์ระดับความพึงพอใจในของประชาชนต่อนโยบายรัฐบาลโดยแบ่งเป็นนโยบายด้านต่างๆ
 - 2.2 ประเมินผลสำเร็จของนโยบายรัฐบาลที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว และอยู่ในความสนใจของประชาชนจากการวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชน
3. ศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อองค์กรอิสระ โดย
 - 3.1 วัดระดับความเป็นที่รู้จักของประชาชนเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
 - 3.2 วิเคราะห์ผลการทำงานขององค์กรอิสระจากระดับความเชื่อมั่น และความพึงพอใจของประชาชนต่อการใช้อำนาจหน้าที่ และแสดงบทบาทที่ผ่านมาขององค์กรอิสระต่างๆ
4. ศึกษาวิเคราะห์การทำงานขององค์กรอิสระและรัฐบาลในภาพรวม

1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้สร้างจากเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีสาระสำคัญเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำการเมืองให้เสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยสะท้อนจากการทำงานของรัฐบาลตามนโยบายที่แถลงไว้ และประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ตลอดจนความพอใจต่อหน่วยงานระดับกระทรวงที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมือง และการก่อตั้งองค์กรอิสระต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยสะท้อนการทำงานขององค์กรอิสระเหล่านี้จากความเชื่อมั่นและความพึงพอใจที่ประชาชนมีต่อสถาบันเหล่านี้ด้วย โดยการศึกษาได้กำหนดกรอบการศึกษาให้มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีที่มาจากการต้องการของประชาชนในการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหาร

ภาพที่ 1.1
แผนผังแสดงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

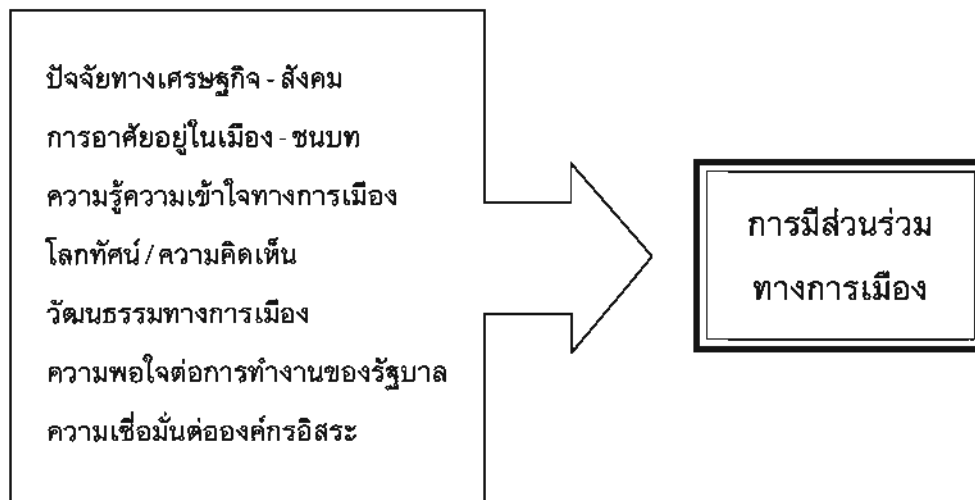


ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สร้างแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ เพื่อการศึกษาในประเด็นหลักสำหรับงานวิจัยชั้น 3 ส่วน กล่าวคือ แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดเรื่องความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล และแนวคิดเรื่องความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ ดังนี้

แนวคิดในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีของการมีส่วนร่วม ตาม Milbrath และ Goel (1965) Almond และ Verba (1965) Herbert Mecllosky (1968) และธงชัย และเทียนชัย วงศ์สุวรรณ (2542) ที่ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำของบุคคล โดยสมัครใจ ที่พยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนระบบการเมือง และมีความแตกต่างกันตามวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมจะมีหลายระดับตามแนวคิดของ Roth และ Wilson (1980) คือระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู ระดับกลางหรือผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง คือปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม (ตามทฤษฎีของ Creighton แพลโดยวันชัย วัฒนศัพท์, 2543 Sherill and Vogler, 1982 Conway, 2000 และอมร รักษาสัตย์ และคณะ, 2544) ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ซึ่งนำมาสู่การได้มาซึ่งแนวคิดทางการเมือง (Conway, 2000 และถวิลวดี บุรีกุล, 2543) และปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (Conway, 2000) ซึ่งอธิบายได้จากความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาลในการบริหารงาน ซึ่งความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ สามารถอธิบายได้โดยง่าย ในลักษณะของตัวแบบในภาพที่ 1.2

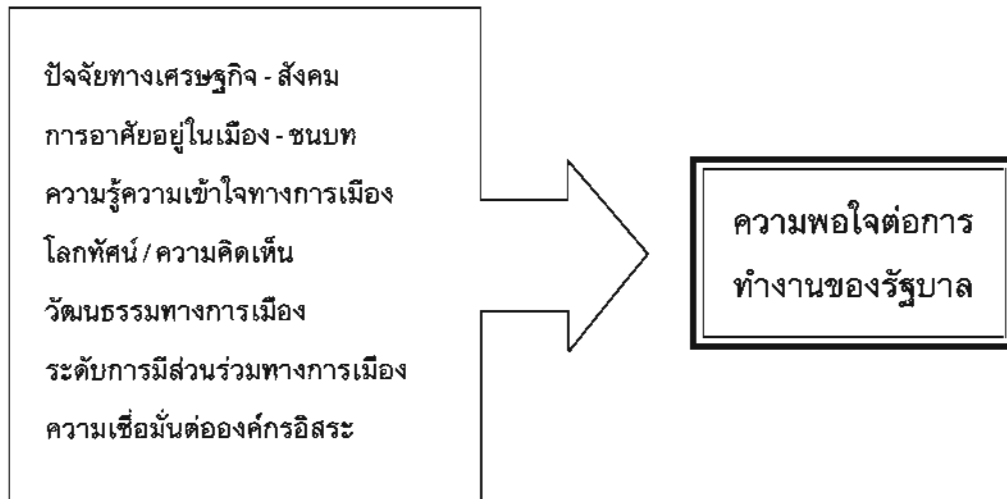
ภาพที่ 1.2

ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง



การศึกษาความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาลในที่นี้มีกรอบแนวคิดตามการศึกษาของ Borre และ Scarbrough, 1998 ว่าระดับการสนับสนุนกิจกรรมหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่สนับสนุนระบบการเมืองโดยรวม การสะท้อนความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ศึกษาได้จากการทำงานของรัฐบาล อธิบายได้ด้วยความพอใจต่อนโยบายของรัฐ ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งจัดเป็นตัวแปรที่สำคัญ ส่วนความพอใจต่อนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐ ยังขึ้นอยู่กับประเด็นทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆ ซึ่งได้มีการศึกษากันในหลายประเทศและค้นพบว่ามีความสำคัญมากต่อการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล (Inglehard, 1990)

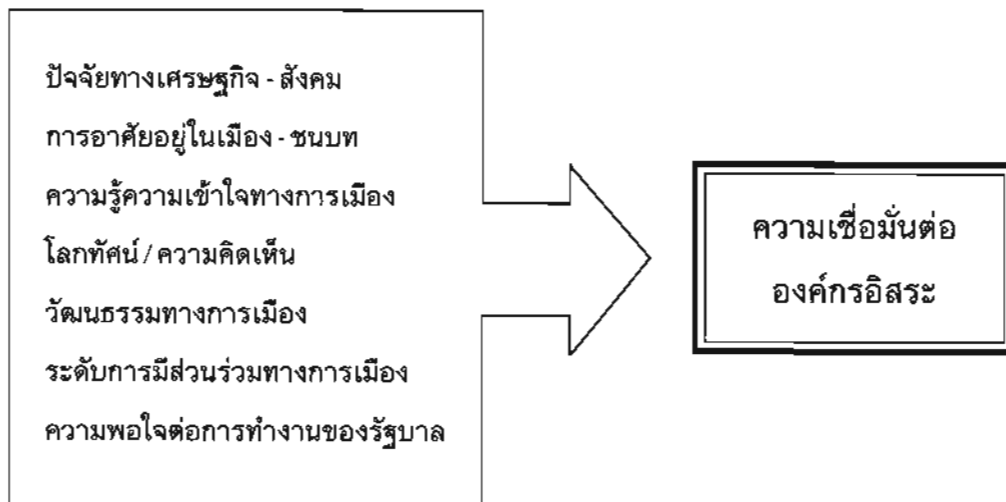
ภาพที่ 1.3
ตัวแบบของความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล



สำหรับกรอบแนวคิดเรื่องความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระนั้น เช่นเดียวกับการศึกษาประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการเมือง เพื่อมุ่งทำให้บรรลุนิติธรรมของรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระจึงเป็นสิ่งสำคัญ ที่อธิบายได้ด้วยความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อสถาบันทางการเมือง ความพอใจต่อการทำงานของภาครัฐและต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะองค์กรอิสระตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิทักษ์สิทธิเสรีภาพ คัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หากองค์กรอิสระเหล่านี้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแสดงได้โดยนโยบายหรือการทำงานของรัฐบาล ความเชื่อมั่นต่อองค์กรเหล่านี้คงจะลดลง

ภาพที่ 1.4

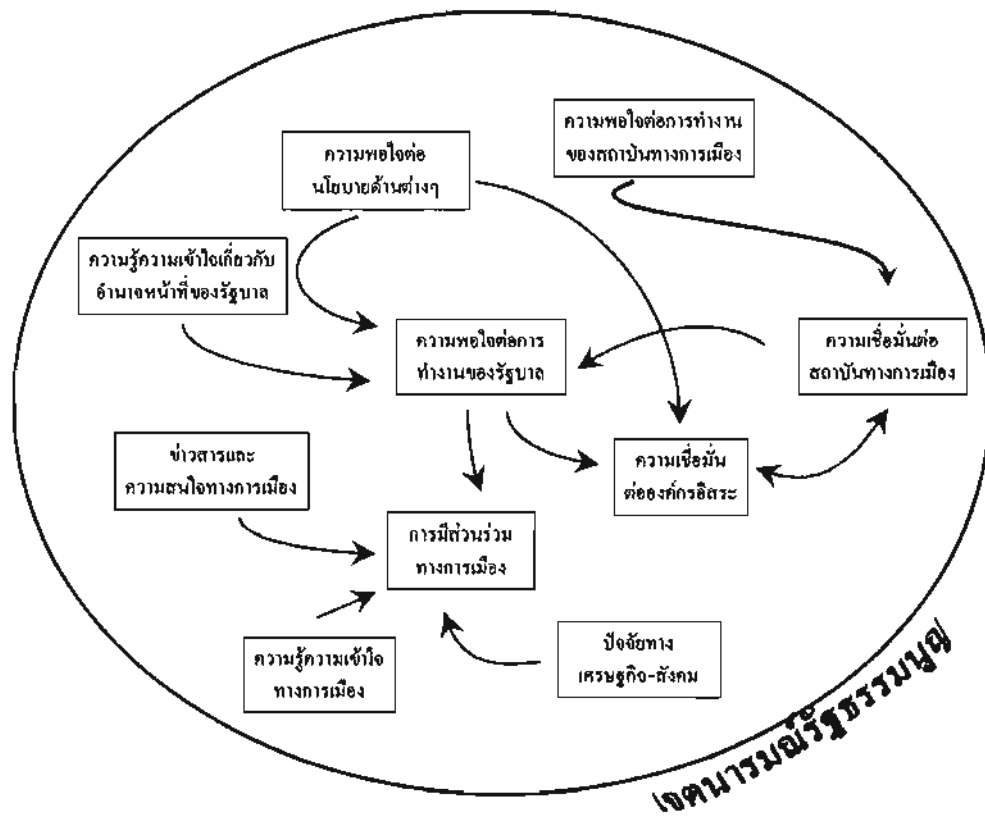
ตัวแบบของความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ กับความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ



ตามแบบแนวคิดของ Borre และ Scarroughs 1998 และจากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านในเรื่องนี้เพื่อส่งเสริมแนวคิดดังกล่าวข้างต้น พบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่สามารถบูรณาการเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษา ดังนี้

ภาพที่ 1.5

บูรณาการความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ และความเชื่อมโยงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ



ภาพที่ 1.6

กรอบแนวคิด “การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
● มีส่วนร่วมทางการเมือง ● รัฐบาลมีเสถียรภาพ (ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล) ● ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ

กรอบแนวคิดของการศึกษาการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูญนี้ ใช้หลักการสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมุ่งพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองที่สะท้อนด้วยเสถียรภาพของรัฐบาล โดยมีองค์กรอิสระเกิดขึ้นเพื่อให้เจตนารมณ์เหล่านี้บรรลุผล ดังปรากฏในภาพข้างต้น

1.6 ตัวแปรและนิยามปฏิบัติการ

ตัวแปรที่ใช้ประกอบเป็นแบบสอบถาม สำหรับตอบสมมติฐานในการวิจัยนี้ ประกอบด้วย

1.6.1 ตัวแปรตาม ได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วมทางการเมือง
- (2) การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูญ

(1) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยความสมัครใจ ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ มีการดำเนินการแบบจัดองค์กรหรือไม่ โดยจะเป็นการกระทำที่มีความต่อเนื่องหรือเป็นครั้งคราวก็ได้ รวมทั้งจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารงานนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

การศึกษาตัวแปรการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการศึกษาคั้งนี้จะอาศัยระดับของการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ทั้งที่เป็นการบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญโดยตรงและกิจกรรมที่เป็นผลโดยอ้อมจากการที่รัฐธรรมนูญได้เปิดกว้างไว้ เพื่อทำความเข้าใจระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยใช้คำถามที่ถามถึงความถี่ของการมีส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้แก่

ก. ความสนใจและการมีส่วนร่วมระดับต่ำ

1. พุดคุยเรื่องการเมือง
2. ไปลงคะแนนในการเลือกตั้งท้องถิ่น
3. ไปลงคะแนนในการเลือกตั้งระดับชาติ
4. พุดชักชวนผู้อื่น ให้ไปลงคะแนน
5. ร่วมประชาสัมพันธ์ทางการเมือง

ข. ความสนใจและการมีส่วนร่วมระดับปานกลาง

1. มีการติดต่อกับนักการเมือง
2. เคยบริจาคเงินหรือสิ่งของ
3. ร่วมชุมนุมฟังการหาเสียง/แนะนำตัว

4. เข้าร่วมในเวทีสาธารณะ
5. มีการรวมตัวกับคนอื่นเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือเป็นสมาชิกกลุ่ม
6. ช่วยผู้สมัครหรือพรรคการเมืองหาเสียง
7. บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง
8. เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ค. ความสนใจและการมีส่วนร่วมระดับสูง

1. ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมือง
2. ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ในการตอบคำถามที่เป็นการถามถึงความถี่ที่มีตัวเลือกแบ่งตามความถี่ของการปฏิบัติกิจกรรม เช่น บ่อยมาก ค่อนข้างบ่อย นานๆ ครั้งจนถึงไม่เคยเลย เป็นต้น หลังจากนั้นจะมีการให้คะแนนสำหรับตัวเลือก (ตั้งแต่ 0 คะแนนขึ้นไป) และทำการรวมคะแนน โดยจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วย เพื่อเลือกคำถามที่สามารถนำคำตอบมารวมเป็นคะแนนรวมของการมีส่วนร่วมต่อไป

(2) การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการศึกษานี้ คือเจตนารมณ์ตามคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีสาระสำคัญหลักแยกได้เป็นสามประการ กล่าวคือ **ประการแรก** ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน **ประการที่สอง** ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบใช้อำนาจอธิปไตย **ประการที่สาม** ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าวจะเป็นการทดสอบผลการศึกษา ได้แก่

ก. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งพิจารณาจากตัวแปรด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจ - สังคม ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล ความคาดหวังและความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเมือง

ข. ความพอใจของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาล พิจารณาจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความพอใจต่อนโยบายด้านต่างๆ

ค. ความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมือง สะท้อนได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความพอใจต่อการทำงาน และความคาดหวังต่อการทำหน้าที่

ง. ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ โดยพิจารณาจากระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยรวม รวมไปถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล ได้แก่ ความพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล และความพอใจต่อนโยบายของรัฐบาล

1.6.2 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

- (1) ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม
- (2) การเปิดรับสื่อ
- (3) โลกทัศน์และความเห็นทางการเมือง
- (4) ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
- (5) ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา
- (6) ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล
- (7) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง
- (8) ความรู้ความเข้าใจ ความเชื่อมั่น และความพึงพอใจต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่

ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองต่างๆ

- (9) การทำงานโดยภาพรวมของกระทรวงต่างๆ
- (10) ทศนคติและประสบการณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม

ศึกษาข้อมูลพื้นฐานทางด้านประชากร สังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ การศึกษา การนับถือศาสนา ภาษาที่ใช้ในครอบครัว และเขตที่อยู่อาศัย

(2) การเปิดรับสื่อ

ศึกษาถึงการเปิดรับฟังข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของประชาชนว่ามีการเปิดรับจากแหล่งใดบ้าง ในระดับใด และจากแหล่งข่าวสารใดมากที่สุด ซึ่งในการศึกษานี้ได้สอบถามการเปิดรับสื่อจากหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์

(3) โลกทัศน์และความเห็นทางการเมือง

ศึกษาโลกทัศน์และความเห็นที่เป็นการสนับสนุนและขัดต่อความคิดแบบประชาธิปไตย เช่น ประเด็น ความเห็นต่อระบบการเมือง ประสิทธิภาพทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และความเชื่อมั่นต่อระบอบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(4) ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญถือเป็นกรอบพื้นฐานที่จะนำไปสู่การบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้เลือกสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบางประการที่ประชาชนควรมีความรู้ เพื่อทดสอบระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) สิทธิที่จะได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและทั่วถึง (มาตรา 52) สิทธิในการร่วมดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น (มาตรา 56) เป็นต้น

(5) รัฐสภา

การศึกษาตัวแปรนี้จะเริ่มต้นตั้งแต่การทดสอบความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นที่มีต่อรัฐสภา จากนั้นจะเป็นการศึกษาระดับความพึงพอใจที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาทั้งในแง่ตัวบุคคล คือ ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ และในแง่ภาพรวมขององค์กร และในตอนท้ายจะเป็นพิจารณาในเรื่องความคาดหวังที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในอนาคตว่าประชาชนมีความต้องการให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ใดมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

(6) รัฐบาล

เช่นเดียวกันกับการศึกษาในเรื่องรัฐสภา การศึกษาตัวแปรนี้จะเริ่มต้นจากการทดสอบความรู้ความเข้าใจเบื้องต้น แต่ในการวัดระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลนั้นจะเน้นไปที่นโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนและมีการปฏิบัติไปแล้วตั้งแต่รัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เข้าดำรงตำแหน่ง รวมไปถึงความสนใจของประชาชนในการตรวจสอบติดตามการทำงานของรัฐบาลด้วย

(7) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง

ศึกษาถึงกลุ่มเป้าหมายและวิธีการที่ประชาชนใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน ว่าเมื่อเกิดปัญหาขึ้นประชาชนจะติดต่อกับใครเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา โดยยกองค์กร หน่วยงาน และบุคคลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ข้าราชการ สมาชิกสภา พรรคการเมือง องค์กรอิสระ สื่อมวลชน ฯลฯ

(8) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองต่างๆ

องค์กรอิสระที่ใช้ในการวิจัยนี้ มุ่งศึกษาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยที่มีการเพิ่มองค์กรอิสระตามกฎหมายอื่นที่สำคัญเข้าไปด้วย ในการทำการศึกษานั้นจะเน้นไปที่การวัดระดับความเข้าใจที่รู้จักขององค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรที่เพิ่งเกิดใหม่ ความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กรเหล่านี้ โดยผนวกมิติของเปรียบเทียบกับสถาบันทางการเมืองที่มีมาต่อเนื่องและยาวนานอื่นๆ รวมไปถึงความพึงพอใจที่มีต่อการทำงานสถาบันทางการเมืองต่างๆ

(9) การทำงานโดยภาพรวมของกระทรวงต่างๆ

กระทรวงที่ใช้ศึกษาในงานวิจัยนี้คือกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกระทรวงและเทียบเท่ารวม 15 หน่วยงานในการศึกษาจะเน้นไปที่การวัดระดับความพอใจของประชาชนต่อการทำงานโดยภาพรวมของกระทรวงต่างๆ

(10) ทศนคติและประสบการณ์เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

การศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันนับเป็นภาพสะท้อนอีกอันหนึ่งของระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะต้องมีความสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย ในการวิจัยครั้งนี้ได้วางประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ไว้เป็นตัวแปรที่สำคัญอันหนึ่ง โดยสร้างคำถามที่เป็นการวัดทัศนคติเกี่ยวกับคอร์รัปชันของประชาชน และการสอบถามถึงประสบการณ์ของประชาชนที่มีส่วนรับทราบหรือพบเห็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย

1.7 ระยะเวลาดำเนินการ

มกราคม - ธันวาคม 2545

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ความรู้ความเข้าใจ การให้ความสำคัญ ระดับของการมีส่วนร่วม และปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต่อไป
2. ได้รับทราบทัศนคติและระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหาร และองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ
3. ได้รับทราบแนวทางในการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล และผู้ทำหน้าที่ในองค์กรอิสระให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
4. ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความคิดเห็นต่อการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ เผยแพร่ต่อประชาชนและผู้สนใจ นำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ด้านการเมืองการปกครองไทย และการพัฒนาระดับความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลของประเทศต่อไป
5. ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความพึงพอใจต่อการทำงานของรัฐบาล และองค์กรอิสระ ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป

1.9 คณะผู้วิจัย

- | | |
|---------------------------------|---------------------------|
| 1. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล | หัวหน้าโครงการและนักวิจัย |
| 2. รศ.ดร.พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ | นักวิจัย |
| 3. นายเลขา วิลไพจิตร | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 4. นางสาวปัทมา สุกกำปัง | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 5. นายสตีล ธนานิโชติ | ผู้ช่วยนักวิจัย |

2

ทบทวนวรรณกรรม

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อควบคุมให้มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งมีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ตลอดจนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ กล่าวคือ มีเสียงข้างมากที่จะทำให้สามารถทำตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาบรรลุลผลได้ งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการประเมิน ทั้งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนเอกสารทางวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และแนวคิดในการประเมินการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ ตามลำดับดังนี้

(2.1) ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเสียสิทธิตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง

(2.2) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการแปลงเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

(2.3) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(2.4) แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินการทำงานของรัฐบาล

2.1. ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกระทำการและรับผล ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

(1) ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹

(2) ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ²

(3) ให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³

(4) ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นหรือของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴

(5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵

(6) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยที่ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อร่วมเสนอให้ถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง รวมทั้งกรรมการองค์กรอิสระ⁶ และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁷

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 58

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 60

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

(7) ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมาย⁸ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้⁹

(8) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของนักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาได้¹⁰

ในการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย¹¹ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹² และเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน¹³

2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการแปลงเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

2.2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด อันเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเหล่านั้น รวมไปถึงสถานการณ์ทางการเมืองที่ผันแปรของสังคมโลก แต่โดยทั่วไป (โดยเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์) ต่างยอมรับกันว่ามีระบบการปกครองประเทศที่เป็นแม่แบบหลักอยู่สองระบบ (Dickerson and Flanagan, 1998: 265) กล่าวคือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary Systems) และระบบประธานาธิบดี (Presidential Systems)

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 309

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 79

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 80

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองการปกครองแบบใดก็มักจะมีการแบ่งการใช้อำนาจ (Separation of Power) ออกเป็นสามทาง คือ (1) อำนาจอธิปไตย (Legislative) หรืออำนาจในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ (2) อำนาจบริหาร (Executive) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจในการปกครองประเทศและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และ (3) อำนาจตุลาการ (Judicial) ได้แก่ อำนาจในการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกในสังคมไม่เคารพเชื่อฟังกฎหมาย และรวมไปถึงบางครั้งที่กฎหมายถูกเข้าใจแตกต่างกันด้วย

ในการใช้อำนาจทั้งสามทางนั้นจะเป็นการใช้อำนาจผ่านสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านศาล ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปตามระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจทั้งสามจะถูกแบ่งแยกการใช้ไม่ก้าวล้ำกัน แต่ในระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยการใช้อำนาจเหล่านี้จะมีการถ่วงดุลกัน หรือที่เรียกว่า Check and Balance เสมอ เพื่อมิให้การใช้อำนาจมีความเหลื่อมล้ำมากเกินไปจนอาจก่อความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

สำหรับประเทศไทยนั้นได้นำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภามาใช้ โดยแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสามทางผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เช่นเดียวกับนานาประเทศที่ยึดมั่นในระบบเดียวกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ โดยที่ได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามาในอดีต เช่น กำหนดให้ม็อบคัดค้านเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นอีกหลายองค์กร ในลำดับต่อไปนี้จะได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของสถาบันทางการเมืองต่างๆ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาวิจัย และการจัดทำแบบสอบถามเพื่อวัดระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ รวมไปถึงการสอบถามระดับความพึงพอใจที่มีต่อการทำหน้าที่ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ความเชื่อมั่นและความคาดหวังที่มีต่อสถาบันเหล่านี้ในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนปวงชน

รัฐสภา

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยซึ่งยอมรับระบบการเลือกตั้งตัวแทน (Representative System) เพื่อคัดสรรบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง “รัฐสภา” ถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากรัฐสภาคือสถาบันการปกครองของประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการปกครองประเทศ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้กับสภา (ธนนิติ, 2544: 101) ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ เป็นศูนย์รวมของบรรดาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย

โดยเฉพาะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ความสำคัญของรัฐสภายังมีมาก โดยรัฐสภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร เพื่อไปจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาและรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงนั้นด้วย (Ball and Peter, 2000: 176) ดังนั้น การเลือกตัวแทนประชาชนในระบบรัฐสภาจึงเป็นทั้งการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและทำหน้าที่บริหารด้วยในขณะเดียวกัน

โครงสร้างของรัฐสภา

การจัดโครงสร้างของรัฐสภาที่ใช้โดยทั่วไปในประเทศประชาธิปไตยนั้นมีอยู่ด้วยกันสองรูปแบบ คือ รูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament) หรือรูปแบบสองสภา (Bicameral Parliament)

รูปแบบสภาเดี่ยว คือมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติสภาดังนั้น ในต่างประเทศถือว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยแบบซ้ายจัด ดังที่ปรากฏในฝรั่งเศสสมัยก่อนและในสหรัฐอเมริกาสมัยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ๆ ภายใต้แนวความคิดที่ยึดหลักของความเสมอภาคที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเพียงคนเดียวเหมือนกันหมด

ในกรณีของประเทศไทยที่ผ่านมาเคยมีการใช้รูปแบบรัฐสภาทั้งสองแบบ โดยรูปแบบสภาเดียวนั้นมักจะถูกใช้ในยามที่บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงจากการเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองสำคัญๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เกิดรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเป็นสภาแต่งตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎร และเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็ยังคงรูปแบบสภาเดี่ยวไว้โดยกำหนดให้ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ ประเภทแต่งตั้งและประเภทเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจการบริหารโดยกองทัพในอดีต การบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครอง” ขึ้นใช้ มักจะกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดี่ยว โดยเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 เรียก “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 เรียก “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เป็นต้น

รูปแบบสภาคู่ หรือการมีสองสภาทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้นโดยทั่วไปรูปแบบสองสภาจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ในประเทศที่มีพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยยาวนาน เช่น อังกฤษ การมีระบบสองสภานั้นก็เพื่อเป็นการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างพลังมวลชนกับอิทธิพลของกลุ่มอำนาจเก่า ได้แก่ ฝ่ายขุนนาง และชนชั้นผู้มั่งคั่ง ส่วนในสหรัฐอเมริกาและเยอรมันวุฒิสภาหรือสภาสูงถือเป็นผู้แทนของมลรัฐเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา นอกจากนี้ สำหรับประเทศที่ประชาธิปไตยยังพัฒนาไปได้ไม่ไกลนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการมีสองสภานั้นเป็นไปเพื่อให้มีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอีก

สภาหนึ่งเป็นสภาที่เสี่ยงในกระบวนการกลั่นกรองกฎหมายให้มีความรอบคอบและป้องกันการใช้อิทธิพลในทางมิชอบจากฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภา

สำหรับประเทศไทย ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการประชาธิปไตยเท่าที่ผ่านมา มักเลือกใช้รูปแบบสภาคู่ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน พร้อมไปกับการมีวุฒิสภาอีกหนึ่งสภาเป็นสภากว้างดูล อย่างไรก็ตาม ที่มาของวุฒิสภาไทยยังมิอาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากวุฒิสภาไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันล้วนมีที่มาจากการแต่งตั้งแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ฉบับเดียวที่วุฒิสภาหรือที่เรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า “พฤฒิสภา” เท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของรัฐสภา โดยยังคงรูปแบบสภาคู่ไว้ แต่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกรัฐสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองสภา กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน พร้อมไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง นอกจากนี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย จึงอาจสรุปได้ว่าโครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบไปด้วยสองสภา โดยมีที่มาและองค์ประกอบที่แตกต่างกันดังนี้

1. สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน (มาตรา 98 วรรค 1) โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน (มาตรา 99) และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน (มาตรา 102) มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดระเบียบวิธีการประชุม และหน้าที่ที่กำหนดให้กระทำร่วมกับวุฒิสภา

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 107)

- (1) มีสัญชาติไทย โดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน
- (5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

วาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญกำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรไว้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง¹⁴ เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 45 วัน¹⁵ กรณีมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน¹⁶

นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118 บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้รวม 12 กรณี กล่าวคือ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 107

(5) มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 109

ยกเว้น (4)

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือ มาตรา 111

(7) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยให้มีผลในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 114

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 115

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 116 วรรคสอง

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค .

(9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองและไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน

(10) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 307 หรือรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 96

(11) ขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาต จากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(12) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ส่วนการดำเนินการภายหลังการมีตำแหน่งว่างนั้น รัฐธรรมนูญวางหลักการไว้โดยพิจารณาจากประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหากเป็นกรณีตามมาตรา 119 (1) กล่าวคือในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง ให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับถัดไป เลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน โดยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้เริ่มตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับการประกาศชื่อ

หากเป็นกรณีตำแหน่งว่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญมาตรา 119 (2) กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 180 วัน ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

2. วุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนคงตัวคือ 200 คนทั้งประเทศ¹⁷ เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตลอดจนการพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา¹⁸

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 125

- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5) กล่าวคือ
 - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - (ค) เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี การศึกษา
 - (จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

วาระการดำรงตำแหน่ง

อายุของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง¹⁹ และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลงเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา
- (5) มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา
- (6) ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมือง
- (7) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 128
- (8) วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 307 ให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 96 ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี
- (9) ขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา
- (10) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 133)

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 130

ทั้งนี้ เมื่ออายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลงตามวาระการดำรงตำแหน่ง จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน 30 วันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลง (มาตรา 131) แต่หากเป็นกรณีเมื่อตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่อายุของวุฒิสภาจะเหลือไม่ถึง 180 วัน (มาตรา 134 วรรค 1) โดยสมาชิกวุฒิสภาผู้เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ (มาตรา 134 วรรค 2)

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในเรื่องวิธีการและองค์ประกอบ รวมทั้งการแบ่งแยกการทำหน้าที่และแสดงบทบาท อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยไว้โดยยึดตามแนวทางที่ใช้กันในประเทศประชาธิปไตยทั่วไป ซึ่งอาจสรุปและแบ่งได้เป็น 3 อำนาจหน้าที่หลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน
3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ซึ่งในทางการเมืองการปกครองนั้น กฎหมายนับเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อเป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นในการตรากฎหมายแต่ละฉบับเพื่อใช้บังคับจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “กฎหมาย” ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานี้เป็นการใช้ในความหมายที่กว้างครอบคลุมกฎหมายทั้งระดับ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนจึงถือเป็นตัวแทนการใช้อำนาจโดยทำหน้าที่นำเสนอแนะของประชาชนมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตระหนักในความสำคัญข้อนี้ จึงได้วางหลักการที่จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น²⁰ และเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น (มาตรา 313)

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169

นอกจากนี้ กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป ภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย (มาตรา 178) อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการณ์ขึ้น เพื่อให้กฎหมายไม่ค้างค้ำมากดังในอดีต และต้องเริ่มเสนอใหม่อันทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทองมหาศาล (บวรศักดิ์, 2541 : 78)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดสัมพันธภาพ ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลแห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (<http://www.parliament.go.th>)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเองก็ได้บัญญัติถึงความเชื่อมโยงดังกล่าวไว้ อีกทั้งยังได้เพิ่มหลักการที่ทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ การบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาหากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องหมดสมาชิกภาพ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว มิใช่การมีสองสถานะคือเป็นทั้งสมาชิกสภา ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในฝ่ายบริหาร จนเข้าลักษณะการควบคุมการใช้อำนาจของตนเอง นอกจากนี้ ระบบรัฐสภายังถูกออกแบบให้มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยการบัญญัติห้ามฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรียุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารหลุดพ้นจากการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายสภา

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทย โดยทั่วไปจะได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่างๆ ไว้ เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ อาทิ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19 การประกาศสงคราม ตามมาตรา 223 การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 224 เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภาโดยวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

กล่าวโดยสรุป รัฐสภาไทยในปัจจุบันเป็นสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่นิติบัญญัติ อันได้แก่ การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ

ประกอบด้วยสมาชิกรวม 700 คนจากสองสภา แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต 400 คนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง 100 คน รวม 500 คน และวุฒิสภากำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยในเชิงโครงสร้างหน้าที่ถือเป็นสถาบันของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ และเป็นศูนย์รวมของบรรดาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างแท้จริง

รัฐบาล

คำว่า “รัฐบาล” มีความหมายทั้งในมุมมองอย่างแคบและกว้าง กล่าวคือ โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงรัฐบาลคนส่วนใหญ่จะนึกถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นมุมมองอย่างแคบ แต่สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลหรืออาจเรียกให้เข้าใจได้ง่ายกว่าว่า “ฝ่ายบริหาร” นั้น จะครอบคลุมถึงประมุขของประเทศ และฝ่ายปฏิบัติการคือระบบราชการด้วย

ในระบอบการปกครองของอังกฤษ ฝ่ายบริหารมีองค์ประกอบสามส่วน ซึ่งสัมพันธ์กันและในบางลักษณะคาบเกี่ยวกัน ได้แก่ พระมหากษัตริย์หรือส่วนที่เป็นพิธีการ คณะรัฐมนตรีหรือส่วนที่เป็นการเมือง และข้าราชการหรือส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสองส่วนหลังนี้จะประกอบขึ้นเป็นกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาล (Punnett, 1968: 217) เช่นเดียวกันกับรูปแบบที่ปรากฏในระบบการเมืองการปกครองไทยอย่างไรก็ตาม ในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งการศึกษาเฉพาะส่วนการเมืองคือนายกรัฐมนตรีและคณะ เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ความพึงพอใจ และความคาดหวังที่มีต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ และนโยบายที่ผ่านมาร่วมกับส่วนปฏิบัติการอันได้แก่กระทรวงต่างๆ ในแง่ของความพอใจต่อการทำงาน ต่อไปนี้จะได้สรุปเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ (2540) ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันไว้พอสังเขปซึ่งเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำแบบสอบถามสำหรับเก็บข้อมูลวิจัยซึ่งจะได้กล่าวในบทถัดไป

คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารที่มีหน้าที่ในการปกครองประเทศและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (นรนิติ, 2544 : 40) ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมามีคณหนึ่งนั้นนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากสำหรับนายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ สิ่งที่ต้องครุ่นคิดเป็นพิเศษประการหนึ่งก็คือการสร้างดุลยภาพให้กับความเป็นตัวแทนที่แตกต่างหลากหลายของรัฐมนตรีแต่ละคน โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) ขึ้น การจัดสรรส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐบาลนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล (Ball and Peter, 2000: 214) ดังนั้นในเรื่องจำนวนและองค์ประกอบของบุคคลที่จะรวมเข้าเป็นคณะรัฐมนตรีจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทำการปรับคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดกะทัดรัดมากขึ้น ด้วยการกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 36 คน ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน (มาตรา 201) โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน (มาตรา 201 วรรค 2) ส่วนรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ทั้งนี้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 206 ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (6) (7) (12) (13) หรือ (14)
- (5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1)

อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 204 วรรค 2) ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อย่างชัดเจน โดยคาดหวังกันว่าจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคง เพราะหากรัฐมนตรีคนใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ดี อาจถูกนายกรัฐมนตรีสั่งปลดได้ ซึ่งจะกลายเป็นบุคคลธรรมดาที่เนื่องจากไม่มีสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดิมอีกแล้ว อันน่าจะส่งผลในการช่วยลดแรงบีบคั้นต่อตัวนายกรัฐมนตรีจากการต่อรองหรือกดดันของรัฐมนตรีในคณะให้ลดน้อยลงได้

นอกจากนี้ การแยกอำนาจดังกล่าวยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการหลีกเลี่ยงความขัดกันในการใช้หลักการควบคุมตรวจสอบ จากประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมา พบว่าการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอีกสถานะหนึ่งนั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หากให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีด้วยในขณะเดียวกันก็เท่ากับให้รัฐมนตรีตรวจสอบตัวเอง เพราะฉะนั้น การแยกอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองที่การเมืองทุกระดับต้องสามารถตรวจสอบได้

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในระบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่หลักสองประการ กล่าวคือ หน้าที่ในการนำเสนอนโยบายต่อรัฐสภา และหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Dickerson

and Flanagan, 1998: 396) ซึ่งในรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการประชาธิปไตย โดยทั่วไปมักปรากฏข้อบัญญัติที่มุ่งให้หน้าที่ทั้งสองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการริเริ่มกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือทางการบริหารอีกทางหนึ่งด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย ตลอดทั้งมุ่งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีก็มุ่งสนองเจตนารมณ์สำคัญในข้อนี้ โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญได้อย่างน้อยสี่ประการ กล่าวคือ

(1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 211) และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนและรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 212)

(2) มอบหมายนโยบายการบริหารแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรัฐวิสาหกิจในความรับผิดชอบ รวมทั้งกำกับดูแล และประสานงานให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น

(3) เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งหมายรวมถึงการเสนอพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 169 การตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 และการออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีสามารถมีอำนาจมิตินคณะรัฐมนตรีในขอบเขตของกฎหมายในเรื่องต่างๆ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือบริหารที่มีผลบังคับในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก และถูกใช้มากที่สุดในทางการบริหาร

(4) คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ และพระราชดำริเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคณะรัฐมนตรีของไทยได้รับการปฏิรูปให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยครอบคลุมการบริหารประเทศตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การมอบหมายนโยบายแก่ฝ่ายปฏิบัติการ และกำกับดูแล ประสานงานให้นโยบายเหล่านั้นเกิดผล พร้อมไปกับการมีเครื่องมือทางการบริหารในการเสนอกฎหมายสำคัญ และการมีมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลบังคับ อันมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหาร จนเป็นที่คาดหวังกันว่า “นโยบาย” ทั้งหลายที่คณะรัฐมนตรีประกาศต่อสาธารณะ และต้องแถลงและรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยดังกล่าว ดังนั้น การประเมินและติดตามผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ดียิ่งอันหนึ่งก็คือการประเมินระดับการได้มีส่วนรับทราบ ความพอใจ และความเชื่อมั่นที่มีต่อนโยบายของรัฐบาล

ผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีและนับเป็นรัฐบาลชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อเป็นกรอบในการสร้าง

แบบสอบถามสำหรับทำการวิเคราะห์ผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในประเด็นสำคัญทั้งในเรื่องระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลของการวางมาตรการส่งเสริมเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อตัวนโยบายในแง่ความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย สรุปได้ดังนี้

จาก “คำแถลงนโยบาย” ของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 54 โดย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้แบ่งนโยบายออกเป็น 16 นโยบาย กล่าวคือ

1. นโยบายเร่งด่วน
2. นโยบายเศรษฐกิจ
3. นโยบายการสร้างรายได้
4. นโยบายการพาณิชย์และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
5. นโยบายด้านการคมนาคม
6. นโยบายการพัฒนาแรงงาน
7. นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. นโยบายการพลังงาน
10. นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง
11. นโยบายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
12. นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ
13. นโยบายด้านการต่างประเทศ
14. นโยบายความปลอดภัยของประชาชน
15. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน
16. นโยบายพัฒนาภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า “นโยบายเร่งด่วน” ของรัฐบาลปัจจุบันเป็นสิ่งที่คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญและมีการดำเนินการในทางปฏิบัติตลอดช่วงปีแรกของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากบุคคลหลายฝ่าย ทั้งสื่อมวลชน นักวิชาการ นักการเมืองฝ่ายค้าน รวมถึงการพูดคุยประจำวันของประชาชนผู้สนใจการเมืองทั่วไป ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำนโยบายเร่งด่วนทั้งหลายที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะจัดทำเป็นแบบสอบถาม เพื่อทดสอบว่าประชาชนได้มีส่วนรับทราบเกี่ยวกับนโยบายเหล่านี้หรือไม่ อย่างไร รวมถึงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในระดับใด ดังนั้น จึงสมควรที่จะนำนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลมากล่าวถึงเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย ดังนี้

นโยบายเร่งด่วน ที่รัฐบาลชุดปัจจุบันแถลงต่อสภามิทั้งหมด 9 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ

(1) พักชำระหนี้ได้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี

นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยมีการวางแผนทาง การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบให้กับเกษตรกรที่ประสบปัญหาทางด้านหนี้สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการรวม 2,309,966 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.07 ของเกษตรกรกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการจัดโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ มีการจัดทำแผนแม่บท เกษตรเพื่อให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้

(2) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านทั้งนี้ก็เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมแก่ประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านให้มีความสามารถในการ พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนซึ่งเป็นเศรษฐกิจ ระดับฐานราก โดยในการนี้รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็น แหล่งเงินทุนหมุนเวียน สำหรับพัฒนาอาชีพ สร้างอาชีพเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน

(3) การจัดตั้งธนาคารประชาชน

โครงการนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อกระจายโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย ตลอดจนผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริมและผู้ที่มีสนใจจะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ทั้งนี้เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนในระบบ โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินจัดให้มี บริการทั้งในด้านเงินฝาก ด้านการพัฒนา และด้านสินเชื่อ ผ่านสาขาของธนาคารที่กระจายอยู่ทุกภาค ทั่วประเทศ จำนวน 584 สาขา

(4) การจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก

การจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมาเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการใหม่อย่าง เป็นระบบ ทั้งนี้เมื่อประเทศมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก นั้นย่อมจะเป็นแหล่ง จ้างงานขนาดใหญ่ให้แก่แรงงานภายในประเทศซึ่งจะช่วยบรรเทาภาวะการว่างงานของประเทศในขณะ นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งเก็บรายได้ที่สำคัญของประเทศ

(5) การตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์

บรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์จะเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการดำเนินการกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้ภายในระบบธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีจำนวนประมาณ 1.9 ล้านล้านบาท ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาเชิง โครงสร้างของธนาคารซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายทางการเงินไปปฏิบัติ

(6) พัฒนารัฐวิสาหกิจ

วัตถุประสงค์หลักของแนวนโยบายนี้เพื่อมุ่งพัฒนาศักยภาพในการผลิตและความสามารถในการปรับตัวของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้รัฐบาลได้มีการกำหนดหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยได้อนุมัติหลักการร่างกฎหมายจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติไปแล้ว เพื่อมุ่งให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีการบริหารอย่างมืออาชีพ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการกระจายหุ้นบางส่วนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เร่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งขณะนี้บริษัทอินเตอร์เน็ตประเทศไทยและบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียนแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด และมีหุ้นที่ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แล้ว

(7) สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีมาตรฐาน โดยเสียค่าใช้จ่ายในราคาที่ต่ำ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดตั้งโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยเสียค่าใช้จ่ายเพียง 30 บาทต่อครั้ง โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการทันทีที่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศในพื้นที่จังหวัดน่านรอง 6 จังหวัด เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2544 คือที่ ปทุมธานี สมุทรสาคร นครสวรรค์ พะเยา ยโสธร และยะลา ระยะที่ 2 ขยายอีก 15 จังหวัด และสามารถขยายการดำเนินการจนครอบคลุม 75 จังหวัดทั่วประเทศ ได้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 ณ เดือนมกราคม 2545 มีประชาชนขึ้นทะเบียนและรับบัตรประกันสุขภาพไปแล้วร้อยละ 80.2 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด

(8) เร่งจัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคู่ไปกับการปราบปรามและป้องกัน

เนื่องด้วยในปัจจุบันปัญหายาเสพติดนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่กำลังคุกคามทั้งต่อสังคมและในระดับประเทศ รัฐบาลได้ตระหนักเป็นอย่างดีในปัญหาเหล่านั้น จึงได้มีการรณรงค์เพื่อปราบปรามการค้าขายยาเสพติดตลอดจนมีการจัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดเพื่อช่วยบำบัดผู้ที่ติดยาเสพติดไปพร้อมกัน โดยโครงการในขณะนี้ที่รัฐบาลได้มีการดำเนินการไปแล้วคือ การจัดตั้งโรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง ซึ่งได้มีการฝึกอบรมและฝึกอาชีพแก่เยาวชนไปแล้วประมาณ 5,000 คน ในช่วงเวลา 3 เดือน

(9) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่มีนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาเหล่านี้กำลังเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นั่นจึงเป็นเหตุผลที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ป.ท.) ซึ่งจะเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการดำเนินงานจะสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

โดยภาพรวม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรี รวมตลอดทั้งการทำงานและกลไกการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีจะเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูปการเมืองไทย เพื่อให้ระบบการปกครองประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานมีโอกาสพัฒนาต่อเนื่องและยั่งยืน (ลิขิต ในบุญเลิศ, 2541: 307) จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะต้องเอาใจใส่ต่อการทำงานในเชิงนโยบายมากกว่ารัฐบาลในอดีต และนโยบายต่างๆ ที่มีการปฏิบัติใช้จะอยู่ในความสนใจและติดตามตรวจสอบภายใต้กลไกใหม่ๆ ที่รัฐธรรมนูญเปิดให้โดยตรง และโดยอ้อมที่เป็นการปลุกกระแสความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น องค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยอีกส่วนหนึ่งจึงได้แก่ สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่วินิจฉัย ตรวจสอบ และให้คำปรึกษา

รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้วางหลักการที่เป็นการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ดังกล่าวไว้ทั้งที่เป็นการปฏิรูปองค์กรที่มีอยู่แล้วให้สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลของการทำหน้าที่นั้นนำไปสู่การยอมรับและปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังเป็นการปฏิรูปโดยการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรตรวจสอบทางการเมืองที่สนับสนุนกลไกและมาตรการต่างๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อไปนี้จะได้ทบทวนเกี่ยวกับความสำคัญของการสถาปนาองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระขึ้นในระบบการเมือง แนวคิดในการจัดตั้งในต่างประเทศและการปรับเข้ามาใช้ในระบบการเมืองไทย รวมทั้งความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในการก่อตั้ง องค์ประกอบ ที่มา และบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา และนำไปสู่การสร้างแบบสอบถาม โดยการสอบถามประชาชนตัวอย่างในฐานะที่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ว่าเป็นที่ “รู้จัก” และ “ยอมรับ” ของประชาชนหรือไม่ในระดับใดตลอดจนการวัดระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ที่ผ่านมา

องค์กรอิสระ

หลักการจัดโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองที่นำเอาอำนาจอธิปไตยของประชาชนไปใช้ในรูปแบบต่างๆ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ (1) มีที่มาจากประชาชน (2) ถูกกำกับควบคุมโดยประชาชน (3) ผูกพันความรับผิดชอบต่อประชาชน และ (4) สามารถสนองตอบต่อประชาชน ซึ่งการที่จะเป็นไปตามหลักการเหล่านี้ในทางปฏิบัตินั้นอาจเป็นไปโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ ดังนั้น ภาพขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ดูแลแทนประชาชนที่ชัดเจนที่สุดจึงได้แก่ องค์กรหลักๆ ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในขณะที่องค์กรอื่นๆ ในระดับแยกย่อยลงมาอย่างเช่น หน่วยราชการต่างๆ ภาพความเชื่อมโยงกับประชาชนจะค่อยๆ คลายความชัดเจนลงไป

อย่างไรก็ตาม ผลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้ออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้แทรกเข้ามาทำหน้าที่แทนโดยเพิ่มโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองการปกครองที่คั่นอยู่ตรงกึ่งกลางระหว่างประชาชนเจ้าของอำนาจอำนาจกับองค์กรที่ใช้อำนาจในรูปขององค์กรอิสระเข้ามาสอดแทรกในกระบวนการดังนี้

จึงเป็นอีกภาพหนึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างใกล้ชิดของการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายกับระบบการเมืองที่เน้นสนองตอบต่อประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น

แนวคิดในการจัดตั้ง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ในต่างประเทศ

แนวคิดที่จะให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้นในปัจจุบันได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะความจำเป็นที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

ในต่างประเทศ มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยเริ่มมีขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1889 ซึ่งองค์กรนั้นมีชื่อว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. มีหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่างมลรัฐต่างๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย (วิชญ, 2538: 7) แม้ว่า I.C.C.จะเป็นองค์กรที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่มีความพิเศษกว่าหน่วยงานทางการบริหารหรือการปกครองทั่วไป คือ ถูกกำหนดให้เป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัด ซึ่งต่อมาองค์กรที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ได้ถูกสถาปนาขึ้นอีกหลายองค์กร และองค์กรเหล่านี้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ประเทศอื่นๆ ต่างนำรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศของตน เช่น ประเทศอังกฤษเรียกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระว่า “Quasi-government” หรือ “Quango” (Quasi Autonomous Non-governmental Organization) ส่วนประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า “Les Autorites Administratives Independantes” (วิชญ, 2538: 17-33)

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ต่างตระหนักถึงปัญหาอันเกิดขึ้นกับระบบการบริหารสมัยใหม่ก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศและของโลก ซึ่งโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้อีกต่อไป กล่าวคือ

การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี โดยการนำเอาเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจ การบริหารงานภาครัฐและเอกชนรวมถึงการดำเนินการทางการเมือง เทคโนโลยีเหล่านี้มีราคาสูงและมีความซับซ้อนจนประชาชนธรรมดายากที่จะเข้าถึงได้ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการเข้าเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองเทคโนโลยี หรือในแง่ของความเข้าใจการทำงาน ทำให้ผู้สามารถครอบครองเทคโนโลยีสมัยใหม่อยู่ในฐานะที่อาจกระทำการจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายส่วนรวมของชาติได้

ในขณะที่โครงสร้างของระบบการบริหารตามแนวคิดดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของรัฐเข้าไปดำเนินการเองหรือรัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินการแทน และแม้แต่โครงสร้างของรัฐระดับสูงสุดเอง หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองหลักตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ รัฐสภา รัฐบาล และศาลนั้น ก็ไม่อยู่ในฐานะ

ที่จะสนองตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยลำพัง เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนแทนเพื่อเสริมสร้างกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดในการจัดตั้ง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ในประเทศไทย

ในประเทศไทย แนวความคิดในการจัดองค์กรของรัฐหรือการจัดระบบการบริหารของประเทศเรายังยึดติดกับโครงสร้างเดิมๆ อยู่มาก โดยที่การเมืองแบบเดิมเป็นการเมืองที่เราเน้นอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้แทนตามหลักของการปกครองระบบผู้แทน แต่ความมุ่งหวังในการสร้างการเมืองใหม่ให้เกิดขึ้นก็คือการสร้างการเมืองในรูปแบบใหม่ให้กับภาคประชาชน กล่าวคือ นอกจากจะเป็นการเมืองโดยอาศัยผู้แทนแล้วยังเป็นการเมืองที่เปิดช่องทางให้มีการมีส่วนร่วมใหม่ๆ โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง ดังนั้น แนวคิดในการก่อตั้ง “องค์กรอิสระ” (Independent Organ หรือ Authority) ซึ่งหมายถึงองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่มีระบบบริหารจัดการที่อิสระจากอำนาจการเมืองในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (บวรศักดิ์ ใน บุญเลิศ, 2541: 54) หรือแนวคิดกับการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศดังที่กล่าวมาจึงถูกปรับเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองไทยโดยบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนับเป็นการออกแบบการปกครองใหม่ จากแต่เดิมที่ผู้ใช้อำนาจกับผู้ตรวจสอบอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่แบ่งแยกการใช้อำนาจแตกต่างกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออกกฎหมาย องค์กรบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ในขณะเดียวกันองค์กรเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย แต่ระบบการเมืองที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการใช้อำนาจออกจากกลไกการตรวจสอบเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะทาง นั่นคือบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

การกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบทางการเมือง โดยนำหลักการเกี่ยวกับการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาใช้ นับว่าเป็นการนำข้อดีขององค์กรลักษณะดังกล่าวมาใช้ โดยจะเป็นการเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เพราะที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ การทำให้องค์กรควบคุมตรวจสอบมีฐานะเป็นองค์กรอิสระนอกจากจะเป็นการขจัดอุปสรรคในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่างๆ แล้ว ยังจะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบที่ครบถ้วน ไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกันตามบทบาทและภาระหน้าที่ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแต่ละองค์กรอีกทางหนึ่งด้วย

โดยสรุป ความจำเป็นที่จะต้องมียองค์กรอิสระขึ้นนั้นก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ อันได้แก่ การเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐที่

เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การเป็นองค์กรที่ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและระบบราชการ ทำให้สามารถทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบได้อย่างเข้มข้น รวมทั้งยังเป็นการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อสร้างระบบการเมืองที่เปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้นอันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายใต้ความสำคัญและความจำเป็นในการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ รัฐธรรมนูญ 2540 ได้สถาปนาองค์กรอิสระใหม่ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร ไม่ว่ากิจกรรมเหล่านั้นจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบด้วยองค์กรตรวจสอบที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน 3 ประเภท คือ

- (1) องค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง
- (2) องค์กรอิสระที่มีอำนาจตัดสินใจบางประการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) องค์กรอิสระที่มีอำนาจให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(1) องค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตุลาการ

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจตุลาการต้องมีที่มาจากประชาชน หรือได้รับความเห็นชอบจากประชาชน แต่เดิมอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือศาลเพียงศาลเดียว คือ ศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิพากษาอาชญากรรมคดี แม้จะมีศาลทหารอีกศาลหนึ่ง แต่ต้องถือว่ามิอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่มาก นอกจากนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ก็มีใช้ศาลในความหมายที่แท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้จัดตั้งศาลขึ้นใหม่อีกสองประเภท ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

1. ศาลยุติธรรม

แม้ว่าศาลยุติธรรมจะมีใช้องค์กรอิสระใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ทบทวนดูในรัฐธรรมนูญนั้นนับเป็นการปรับปรุงและพัฒนา รวมทั้งแก้ปัญหาในอดีตของศาล ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ประสิทธิภาพในการพิพากษาอาชญากรรมคดี และหลักประกันที่สร้างความมั่นใจให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม เพื่อให้

ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว มีอิสระปราศจากการครอบงำใดๆ ถ่วงไว้ซึ่งความยุติธรรมและเป็นที่พักพิงของประชาชน

รัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไว้เพียงสั้นๆแต่ครอบคลุม โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 271) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ศาลยุติธรรมเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคนซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี (มาตรา 272 วรรค 2) ขึ้นมาอีกแผนกหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อรองรับกลไกการตรวจสอบอื่นๆตามรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น การปฏิรูปกระบวนการต่างๆ ของศาลยุติธรรมที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้คาดหวังได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยจะเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกด้านการสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

2. ศาลรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์สำคัญในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมร่างกฎหมายหรือกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในวาระเริ่มแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีครึ่ง (มาตรา 322) นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระอีกด้วย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 262)
2. พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 263)
3. พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่างๆ ที่ศาลได้ส่งให้พิจารณา (มาตรา 264)

4. พิจารณาการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

5. พิจารณาวินิจฉัยกรณีมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองในเรื่องใดขัดต่อสถานะและการปฏิบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47 วรรคสาม)

6. พิจารณาวินิจฉัยการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

7. พิจารณาวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จหรือ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ (มาตรา 295)

ดังนั้น การสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญขึ้น จะเป็นการช่วยในการแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญให้รัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติได้ ช่วยกำกับควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ช่วยกำกับความชอบตามรัฐธรรมนูญ ช่วยวางหลักวางแนวในเรื่องบรรทัดฐานการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และช่วยบอกทิศทางในการใช้รัฐธรรมนูญ

3. ศาลปกครอง

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองนั้นคือการนำหลักการการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายมาใช้ โดยมุ่งป้องกันมิให้ผู้ถืออำนาจรัฐใช้อำนาจดังกล่าวแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง รักษาไว้ซึ่งการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของเอกชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 276 วรรค 2) การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองและการให้พ้นจากตำแหน่งต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล (มาตรา 277) ส่วนการแต่งตั้งตุลาการให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้วจึงให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป (มาตรา 278) และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อพิพาทเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 276)

ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นจึงเป็นการช่วยวางรากฐานของบุคคลหรือองค์กรให้อยู่บนพื้นฐานของหลัก “นิติรัฐ” หรือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ ที่ผู้ใช้อำนาจในการปกครองหรือการบริหารจะกระทำการใดๆ เพื่อลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้ง และยังเป็นองค์กรกลางที่ช่วยระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา สร้างระบบตรวจสอบผู้บริหาร และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนจากการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเพื่อประโยชน์มหาชนอย่างแท้จริง

(2) องค์กรอิสระที่มีอำนาจตัดสินใจบางประการ

นอกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นข้อพิพาท ข้อกฎหมาย รวมทั้งข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว ยังมีองค์กรประเภทที่มีได้ใช้อำนาจการตัดสินใจอย่างกระบวนการตุลาการแต่มีอำนาจในการตัดสินใจบางประการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น องค์กรประเภทนี้มีทั้งหมด 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะปฏิรูปกระบวนการการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองโดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2545)

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และคณะกรรมการอื่นอีก 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140) แต่สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกจะมีวาระ 3 ปีครึ่ง คือ ครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 322) ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆ กันดังนี้
 - 1.1 ส.ส. และ ส.ว. (มาตรา 144)
 - 1.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการภายในไม่เกินสิบปี (มาตรา 327 (9))

- 1.3 การออกเสียงประชามติ (มาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในสองปี (มาตรา 329 (5))
2. ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)
3. ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))
4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))
5. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))
6. สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (6))
7. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))
8. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)
9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)
10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 327 (2))
11. รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 329 (9))

โดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งนับว่ามีความสำคัญเพราะมีหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยควบคุม ดูแล และดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อันจะช่วยลดปัญหาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งและป้องกันการละเมิดสิทธิ เสรีภาพในการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ได้ผู้แทนที่มีความสามารถและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปทางการเมืองให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ที่มาของการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาจากการที่ในอดีตรัฐมีอำนาจเหนือประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งมีการใช้อำนาจโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ รวมถึงระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีอยู่เดิมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ก็ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปคงเป็นการยากเนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล

รัฐธรรมนูญได้ปฏิรูประบบการตรวจสอบการทุจริตเดิมโดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” เป็นองค์กรอิสระที่มาจาก การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหา ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ยกเว้นคณะกรรมการชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งคือ 4 ปี 6 เดือน แต่ไม่ห้ามที่จะดำรงตำแหน่งวาระที่ 2

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 ดังต่อไปนี้

- (1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305
- (2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308
- (3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้
- (5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นจะเป็นการช่วยสร้างบรรทัดฐานและพลังขับเคลื่อนสำคัญในการสร้างความเป็นกลางในการตรวจสอบการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอ ร้องเรียน และสร้างแรงสนับสนุนสาธารณะด้านการทุจริต และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่ เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะหรือช่วยหาแนวทาง

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไปทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่ การเงิน และการตรวจสอบภายในของระบบบริหาร ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือปกป้องผลประโยชน์อันสูงสุดแห่งรัฐ

3. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของการตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีก็เช่นเดียวกันกับในเรื่องการควบคุมการทุจริตที่แต่เดิมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ รัฐธรรมนูญ จึงแก้ไขให้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานธุรการที่เป็นอิสระพ้นจากอำนาจบริหารประกอบด้วยประธาน 1 คน และคณะกรรมการอื่นอีก 9 คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นๆ (มาตรา 312 วรรค 2)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในวาระเริ่มแรกมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ปี (มาตรา 322) ทำหน้าที่

- (1) วางนโยบาย ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ตลอดจนเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด
- (4) พิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การสถาปนาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็นองค์กรอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมา เป็นที่คาดหวังกันว่าจะสามารถทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีต่อหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

(3) องค์กรอิสระที่มีอำนาจให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา

องค์กรตรวจสอบอีกประเภทหนึ่งซึ่งแม้จะไม่มีอำนาจการตัดสินใจแต่ก็นับว่ามีบทบาทสำคัญในการเป็นองค์กรให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาซึ่งตามรัฐธรรมนูญมี 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วต้องการให้เป็นองค์กรตรวจสอบที่มีลักษณะของการส่งเสริมสนับสนุนในเรื่องต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ได้แก่

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินับเป็นองค์กรอิสระที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการปฏิรูปทางการเมืององค์กรหนึ่ง ด้วยเหตุที่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขึ้นนั้นต้องการให้มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การถือกำเนิดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เป็นไปเพื่อให้มีองค์กรสำหรับขับเคลื่อนเจตนารมณ์ดังกล่าวให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวม 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 199) แต่ในวาระเริ่มแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (มาตรา 322) และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 200 ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้อำนาจต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กร เอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นองค์กรที่ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ช่วยสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ และให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ทุกกลุ่มในสังคม ช่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากทุกกลุ่มในสังคม รวบรวมและศึกษาเป็นผลการวิจัยเพื่อนำเสนอต่อทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือผลักดันเป็นนโยบายและปรับปรุงกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนที่พึ่งในการให้คำปรึกษา หรือแนะนำช่องทางต่างๆ ในการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่กำลังเผชิญอยู่แทบทุกกลุ่มสังคมในภาวะปัจจุบัน

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถือเป็น

อีกองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่สำคัญในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมถึงแม้ว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นอาจจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ในส่วนที่ 7 (มาตรา 196) ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยกระบวนการสรรหา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกินสามคน มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ดังนั้น การสร้างระบบการเมืองให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาจึงช่วยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรม ช่วยให้ประชาชนได้มีสิทธิเรียกร้อง และสร้างความตื่นตัว กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะผ่อนคลายข้อเรียกร้องดังกล่าวในที่สุด อีกทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ระบบราชการมีความกระฉับกระเฉง และเป็นเหมือนองค์กรช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการถูกละเมิดหรือล่วงล้ำจากกระบวนการบริหารและการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเหมือนองค์กรที่ช่วยเสริมอยู่ภายนอกขององค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่อยู่ตามกฎหมายเพื่อรักษาความเป็นธรรม ชะจัดการเลือกปฏิบัติในสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ

3. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เพื่อเป็นการสนับสนุนรัฐธรรมนูญหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมขึ้น โดยประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีโอกาสเลือกผู้แทนของทุกภาคทุกกลุ่มในสังคมเข้ามาเพื่อสะท้อนความต้องการและความคิดเห็น ในรูปการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

ในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงนับเป็นองค์กรอิสระสำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติถึงองค์ประกอบ ที่มา และ อำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นองค์กรอิสระอื่นๆ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รายละเอียดในเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 89) หรือการให้มีการยกกราบทูลพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นนั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม พุทธศักราช 2543 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 5) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวดที่ 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามมาตรา 14 รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นนั้น จึงนับเป็นการช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กร ช่วยสร้างเครือข่ายและพลังทางสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล ชี้ถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง ตลอดจนการกำหนดทิศทางการดำเนินการร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีองค์รวม มีความรัดกุม ครอบคลุมและแก้ประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ตรงจุด นอกจากนี้ยังเป็นเหมือนการช่วยเปิดพื้นที่สาธารณะสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางการเมืองมากยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มุ่งสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ สุจริตโปร่งใส และเพิ่มส่วนร่วมทางการเมือง โดยได้วางหลักการไว้ให้โครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะเปิด และมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันทางการเมือง จะเห็นได้จากโครงสร้างของรัฐสภาซึ่งยังคงใช้ระบบสองสภา ซึ่งมีข้อดีในการตรวจสอบกันกรองในทางนิติบัญญัติ และได้เพิ่มในส่วนที่มาของสมาชิกในสภาทั้งสอง โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

ในส่วนของฝ่ายบริหารเอง รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ชัดเจนที่จะทำให้ฝ่ายบริหารแยกขาดจากฝ่ายสภา โดยการบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ อันจะเป็นผลดีในการแบ่งแยกการทำหน้าที่และทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การเมืองสุจริตและโปร่งใส รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริงและไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเพิ่มองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

2.2.2 การแปลงเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติใช้ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมือง มีสาระสำคัญหรือเจตนารมณ์หลัก ดังที่ได้ระบุไว้ในอารัมภบทคือ

“..... ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

นับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งครบ 5 ปีในวันที่ 10 ตุลาคม 2545 จากการติดตามและประเมินผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่ามีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดผลโดยภาพรวม ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้เป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงแรก ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ฉบับ ให้แล้วเสร็จ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง²¹

ช่วงที่สอง ภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 ฉบับ ให้แล้วเสร็จ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ²²

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 233

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 329

ในการนี้ ได้มีการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ²³ โดยที่เมื่อบังคับใช้ไปแล้วระยะหนึ่ง มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในที่สุดประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543²⁴

นอกจากนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ จำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งโดยสรุปแล้วรัฐธรรมนูญบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้ จำนวนทั้งสิ้น 56 มาตรา

นับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ มีการดำเนินการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ไปจำนวนไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่สามารถดำเนินการให้ครบถ้วนทุกมาตราได้

2.2.2.2 การเลือกตั้งระดับชาติ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ระบบเลือกตั้งของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การเลือกตั้งระดับชาติ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ก. การเลือกตั้งระดับชาติ

การเลือกตั้งระดับชาติ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับสถาบันวุฒิสภาว่าจะยังคงให้มีอยู่เป็นระบบสองสภา ให้ยกเลิกเป็นระบบสภาเดียวหรือให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในท้ายที่สุดก็ยังคงสถาบันวุฒิสภาไว้ โดยที่มี

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541, เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก ลงวันที่ 14 กันยายน 2542, เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542, เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542, เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก ลงวันที่ 14 กันยายน 2542, เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541, เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541 และ เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2541

²⁴ เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 และเล่ม 116 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543

การเปลี่ยนแปลงไปจากวุฒิสภาในอดีต ทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง²⁵ และให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาถ้อยแถลงร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (โดยการตั้งกระทู้ถาม อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และแต่งตั้งคณะกรรมการการ) เลือกและแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบต่างๆ และพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง²⁶

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้วันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังการนับคะแนน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง 122 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศให้มีการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ครั้งที่ 3 ครั้งที่ 4 และครั้งที่ 5²⁷ จึงสามารถประกาศรับรองผลการเลือกตั้งได้ครบจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ 200 คน

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใหม่ โดยที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น²⁸ อีกทั้งได้แบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (party list) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และกระบวนการเลือกตั้งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสมัครรับเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง การสรรหาและแต่งตั้งพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, น.3-1 - 3-25)

ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้วันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป แต่เมื่อจัดการเลือกตั้งและ

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121 และมาตรา 122

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 174-175 มาตรา 182-183 มาตรา 187 มาตรา 189 มาตรา 136 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 255 มาตรา 277 มาตรา 297 มาตรา 312 และมาตรา 303-307

²⁷ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่ 2 วันที่ 29 เมษายน 2543 ครั้งที่ 3 วันที่ 4 มิถุนายน 2543 ครั้งที่ 4 วันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543 และครั้งที่ 5 วันที่ 22 กรกฎาคม 2543

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 144

ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ไม่ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด จำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีก จำนวน 4 ครั้ง ได้แก่ วันที่ 29 มกราคม 2544 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2544 วันที่ 30 มิถุนายน 2544 และวันที่ 18 สิงหาคม 2544 (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, น.3-116) ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศรับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 500 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดแรกนี้ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเวลาพิเศษ

ข. การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล

นอกจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนของการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต โดยมีเจตนารมณ์ ที่จะให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น²⁹ โดยที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีการระบุเงื่อนไขไว้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ภายใน 10 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ในการนี้ บทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้บังคับ³⁰ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ..... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ขณะนี้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาแล้ว

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 43

2.2.2.3 องค์การอิสระ

โครงสร้างระบบการบริหารของประเทศไทยในอดีต ยึดติดอยู่กับระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน มีการจัดลำดับอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารงานล่าช้า ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่มองผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และที่สำคัญประเทศไทยมีองค์กรตรวจสอบหลายองค์กร แต่ละองค์กรไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังเป็นองค์กรที่อาจถูก “ครอบงำ” โดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ จึงมีข้อเสนอทางวิชาการให้ยกฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบเหล่านี้ขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ให้มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยที่สมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอิสระในการดำเนินงานเอง แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมิใช่อิสระโดยปราศจากการตรวจสอบ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (สถาบันกฎหมายอาญา, 2541, น. 221-222) และในขณะเดียวกันองค์กรอิสระต่างก็ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันไปด้วย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านต่างๆ จำนวน 9 องค์กร ได้แก่

- (1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (5) ศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) ศาลปกครอง
- (8) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (9) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ แม้จะเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของแต่ละองค์กรให้แตกต่างกันออกไป โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ซึ่งแตกต่างกันของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระไว้ด้วย เช่น

- ระบุไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”³¹
- ระบุให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ และให้หน่วยธุรการดังกล่าว มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นด้วย³²

กล่าวโดยสรุป องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะดังต่อไปนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2541, น. 412-417)

ประการที่ 1 มีการใช้อำนาจอิสระในขอบเขตที่จำกัดมาก กล่าวคือ ใช้เฉพาะให้เป็นฝ่ายเลขานุการหรือหน่วยธุรการ หรือหน่วยวิชาการขององค์กรตรวจสอบ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต้องทำหน้าที่เป็นกลางอย่างเคร่งครัด ที่การเมืองจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารซึ่งรับผิดชอบต่อประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อสภาอยู่แล้ว จึงไม่จัดให้มืองค์กรอิสระมาก เพราะจะทำให้บริหารบ้านเมืองได้ลำบาก ในต่างประเทศจึงเอาองค์กรอิสระไปใช้เฉพาะในบางเรื่อง ได้แก่

- องค์กรอิสระทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และฝ่ายวิชาการขององค์กรควบคุม
- ต้องเป็นองค์กรซึ่งต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองจริงๆ เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่เรียกว่า ก.ล.ด. ต้องไม่มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ซึ่งก.ล.ด. ของไทยจะมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพราะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและข้าราชการประจำเข้าไปอยู่ใน ก.ล.ด. ด้วย
- องค์กรตรวจสอบและพิสูจน์ทั้งหลาย เช่น องค์กรที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการพิสูจน์หลักฐาน หรือต้องใช้ความรู้ทางวิชาการที่เป็นกลาง

เหตุผลอีกประการที่จะไม่ใช้อำนาจอิสระอย่างพร่ำเพรื่อ เพราะจะไม่มีผู้รับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของบุคคลหรือองค์กรใดๆ ด้วยเหตุนี้ ในต่างประเทศและรัฐธรรมนูญของไทย จึงไม่จำกัดเรื่ององค์กรอิสระไว้เท่าที่จำเป็น ในองค์กรที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัดเท่านั้น

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 วรรคสอง

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 270 มาตรา 280 มาตรา 302 มาตรา 312 มาตรา 327 และมาตรา 333

ประการที่ 2 องค์การอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

ประการที่ 3 ต้องมีความเป็น “อิสระ” ในการบริหารงานบุคคล ในการงบประมาณในการดำเนินการอื่น

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ กล่าวคือ ถ้าหากให้ต้องของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร คือจากสำนักงบประมาณ องค์การเหล่านี้ก็จะไม่สามารถเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง ซึ่งในต่างประเทศจะเคร่งครัดในเรื่องความเป็นอิสระในทางงบประมาณจริงๆ ไม่ยอมรับให้ตั้งงบประมาณต่อสภาเป็นรายปี อาจให้ตั้ง “กองทุนหมุนเวียน หรือกองทุนคงยอดเงินต้น” ให้กับองค์การอิสระเหล่านี้ เช่น ประเทศอังกฤษมีกองทุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นเงินก้อนใหญ่มีใช้รายปี เพื่อเอาส่วนของดอกผลจ่ายเป็นเงินเดือนให้ผู้พิพากษาโดยไม่ต้องขอจากสภาเป็นรายปี แต่ในประเทศไทยยังคงใช้วิธีให้องค์กรอิสระของงบประมาณเข้าไปที่สภาเนื่องจากขณะนี้มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ต่อไปในอนาคตอาจต้องมีกองทุนคงยอดเงินต้น หรือเงินกองทุนหมุนเวียนเช่นเดียวกันนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์การเหล่านี้ ไม่ให้ต้องของงบประมาณจากฝ่ายการเมืองแต่ละปีไป

อิสระในการดำเนินการตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องฟังคำสั่ง คำบัญชาจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แต่ต้องระมัดระวังว่าความเป็นอิสระนั้น เป็นคนละเรื่องกับอำนาจอใจ ดังนั้นต้องมีระบบการตรวจสอบ 2 ชั้น คือ ชั้นที่หนึ่งการตรวจสอบบุคลากร ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งในองค์การอิสระต่างๆ แต่เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็ไม่สามารถถูกถอดถอนได้โดยง่าย เว้นแต่การทำผิดอย่างร้ายแรง ชั้นที่สององค์การอิสระถูกตรวจสอบโดยทางอื่นได้ด้วย เช่น การใช้เงิน

ในตอนท้าย ผู้เขียนได้เห็นว่า “องค์การอิสระ” มิใช่ “องค์การมหาชน” เพราะองค์การมหาชนนั้นยังอยู่ในฝ่ายบริหาร เพียงแต่ไม่ได้อยู่ในอำนาจบังคับบัญชา แต่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเท่านั้น และองค์การมหาชนไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เพราะไม่ได้ดำเนินการผลิต จำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นองค์กรทางสังคมหรือวัฒนธรรม และอยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร

2.2.2.4 อภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับปรุงการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาในอดีตที่ไม่สามารถใช้กลไกการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง โดยที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่ายื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี กล่าวคือ ต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ยื่นญัตติอภิปรายรัฐมนตรี ใช้เสียงเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้ง การยื่นญัตติอภิปราย ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย ซึ่งเรียกว่าเป็น “การอภิปรายเชิงสร้างสรรค์”

(2) หากเป็นการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ด้วยข้อกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ต้องมีการเสนอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้แยกการตรวจสอบทางการเมือง ออกจากการตรวจสอบทางกฎหมายนั่นเอง ซึ่งกระบวนการตรวจสอบทั้งสองทางนี้แยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง ผลของการอภิปรายและการถอดถอนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด ในการนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีมูลรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติ

นอกจากนี้ กลไกและมาตรการดังกล่าว จะทำให้มีการพิจารณาเอาผิดกับผู้ถูกกล่าวหาอย่างจริงจัง และในขณะเดียวกันก็เพื่อป้องกันมิให้มีการกล่าวหากันโดยปราศจากมูลความจริง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

(3) กำหนดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการยุบสภานี้การอภิปรายหรือการลงมติ แต่ให้มีการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินไปจนถึงขั้นสุดท้ายโดยไม่มีสิ่งใดมาขัดขวางนั่นเอง (สถาบันกฎหมายอาญา, 2541, น. 208-210)

นับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเพียง 1 ครั้ง แต่เป็นการเสนอญัตติอภิปรายรัฐมนตรีถึง 15 คน ด้วยข้อกล่าวหาต่างๆ ดังนี้

- ร้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- นายสมบัติ อุทัยสาภ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
- นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
- นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- นายประชา มาสินนถ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
- นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
- ร้อยเอกสุชาติ เชาววิเศษ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
- นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- นายพิทักษ์ อินทวิทยนันท์ รองนายกรัฐมนตรี
- นายเดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- นางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภายหลังการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตอบชี้แจงของรัฐมนตรีต่างๆ ระหว่างวันที่ 22-25 พฤษภาคม 2545 ได้มีการกำหนดให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

ในวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 (“ทรท. เอาคน ล้าง รถมต. แจ่งจับ- ถอดถอน แก้อำนาจค่าน กาหัวอภิสิทธิ์- สุวโรช ศักดิ์พอกสามวันไม่จบ วิปรับ.ปล่อยจ้อข้ามคืน นัคลงมตังการ 28 พ.ค.” มติชน (25 พ.ค. 2545)) ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า ได้ให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 15 คน โดยที่คะแนนเสียงไว้วางใจแตกต่างกัน (“เจ้แดง-วังบัวบาน ช้องใจ น้องเสนาะ ไหวตไม่ไว้วางใจสมศักดิ์” มติชน (29 พ.ค.2545)) ดังนี้

- นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้คะแนนไว้วางใจ 357 ต่อ 131 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง และไม่ลงคะแนน อีก 1 เสียง
- ร้อยเอกสุชาติ เขาวัววิเศษ ได้คะแนนไว้วางใจ 359 ต่อ 132 เสียง
- ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้คะแนนไว้วางใจ 359 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- นายสมบัติ อุทัยสาภ ได้คะแนนไว้วางใจ 359 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- นายอดิศักดิ์ โพธารามิก ได้คะแนนไว้วางใจ 358 ต่อ 133 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ได้คะแนนไว้วางใจ 359 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้คะแนนไว้วางใจ 358 ต่อ 130 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง
- พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา ได้คะแนนไว้วางใจ 355 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง
- นายพิทักษ์ อินทรวิทยนันท์ ได้คะแนนไว้วางใจ 359 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ได้คะแนนไว้วางใจ 355 ต่อ 133 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และไม่ลงคะแนน อีก 2 เสียง
- นายเดช บุญ-หลง ได้คะแนนไว้วางใจ 358 ต่อ 131 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง
- นางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ ได้คะแนนไว้วางใจ 357 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง
- นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้คะแนนไว้วางใจ 357 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง
- นายประชา มาสินนธ์ ได้คะแนนไว้วางใจ 357 ต่อ 132 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง
- นายสุวิทย์ คุณกิตติ ได้คะแนนไว้วางใจ 357 ต่อ 131 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และไม่ลงคะแนน อีก 1 เสียง

2.2.2.5 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในอดีตประเทศไทยประสบกับปัญหาการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบทั้งในระดับของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ก่อให้เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง จนกระทั่งได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นและประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบทั้งทางการเมืองและการตรวจสอบทางกฎหมายไม่สามารถใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับกลไกและมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ในระบบรัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

ดังนั้น จึงมีการกำหนดกลไกหรือมาตรการตรวจสอบใหม่ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หนึ่งในกลไกหรือมาตรการดังกล่าว ก็คือ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยที่กำหนดให้วุฒิสภา เป็น

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง³³ จากการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน³⁴ หรือผู้เสียหายจากการกระทำผิด³⁵ และได้ผ่านการพิจารณาได้สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)³⁶

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกลไกหรือมาตรการ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยที่กระบวนการในการถอดถอนนั้น ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างการเสนอเรื่องให้ถอดถอน การพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดออกจากกัน ซึ่งการกำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการสอดคล้องกับหลักการสากล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และปัทมา สุกอำปึง, 2543, น. 73-75)

นับตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ มีการเสนอเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ด้วยข้อกล่าวหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร พร้อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 115 คน ได้ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง 9 เสียงว่า ข้อกล่าวหานายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ว่า มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาขึ้นตกไป และให้จัดทำรายงานผลการได้สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 305 วรรคสองต่อไป³⁷

(2) นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะจำนวน 163,126 คน ร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธนาธิบดิ์ นิยมานเทมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยข้อกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 48 มาตรา 201 มาตรา 205 และมาตรา 212 ซึ่งผลการพิจารณาของ

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 ประกอบมาตรา 307

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305

³⁷ ข่าวการประชุม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข่าวที่ 5/2543 วันที่ 20 มิถุนายน 2543

คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและนายธนาธร นิมนานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53 ให้ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภา โดยเร็วต่อไป³⁸

(3) มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี พร้อมกับเสนอเรื่องต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย จำนวน 9 คน ดังนี้

- นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- นายวันมูหะมัด นอร์มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
- ร้อยเอกสุชาติ เชาววิศิษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
- นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ รองนายกรัฐมนตรี

ในการนี้ ประธานวุฒิสภาได้ส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน นำเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนต่อไป และได้มีการแบ่งความรับผิดชอบในการดูแลเก็บข้อมูลและไต่สวนเรื่องถอดถอนระหว่างกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการของกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับผิดชอบแต่ละเรื่อง (“มีชัยเดือนสตีร์รัฐธรรมนูญ” สยามรัฐ (12 มิ.ย. 2545))

2.2.2.6 ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

ในอดีตประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยผ่านกลไกเดียว ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งกลไกดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอที่จะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ ระบบผู้แทนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆให้กับประชาชนได้ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว โดยที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ โดยที่กำหนดเงื่อนไขว่าต้องเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับ

³⁸ ข่าวการประชุม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข่าวที่ 11/2544 วันที่ 16 สิงหาคม 2544

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ³⁹ ในการนี้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2541 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายว่าให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย (สถาบันกฎหมายอาญา, 2541, น. 190 - 191)

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2541 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังนี้

- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง สมบูรณ์ของเอกสารหลักฐานต่างๆ ปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติผ่านเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาเพียง 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. โดยที่ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

ส่วนร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. นั้นได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว

2.2.2.7 การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีตกรณีที่บุคคลกระทำความผิดทางอาญาและทางแพ่ง ต้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งมีปัญหาว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่งนั้น ใช้ระยะเวลาพิจารณาคดีตั้งแต่ศาลชั้นต้นจนถึงศาลฎีกายาวนานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตกเป็นจำเลย

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170

ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าศาลจะพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภาไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากสภาที่จำเป็นเป็นสมาชิก ยิ่งทำให้การพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยใช้เวลานานมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี⁴⁰

รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งองค์คณะที่ได้รับเลือกจะดำเนินการสืบพยานหลักฐาน ด้วยระบบไต่สวน โดยยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นหลัก ต้องพิจารณาคดีโดยต่อเนื่อง และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ นี้เป็นที่สุด จะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้ (พงศเทพ เทพกาญจนา, 2541, น.317-318)

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มเปิดดำเนินการ มีคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เป็นคดีแรก ได้แก่ คดีทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นโจทก์ และนายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2 ภายหลังการพิจารณาคดีแล้ว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พิพากษาว่า นายจิรายุ จรัสเสถียร จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาธน์) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ให้ลงโทษจำคุก 6 ปี ส่วนณรงค์ศักดิ์ เองไชยศรี จำเลยที่ 2 ให้ยกฟ้อง⁴¹

จากผลคำพิพากษาคดีดังกล่าว นับเป็นคดีแรกที่สามารถพิจารณาและลงโทษข้าราชการการเมืองซึ่งกระทำความผิดกฎหมายอาญาได้ ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว แม้ว่าจะไม่สามารถพิจารณาลงโทษผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นนักการเมืองได้ทั้งหมด แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตาม

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 272 วรรคสอง

⁴¹ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2545 ลงวันที่ 24 เมษายน 2545

ที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้บุคคลที่คิดจะกระทำความผิดหรือร่วมกระทำความผิดกับนักการเมืองเกิดความเกรงกลัว เนื่องจากมีกลไกควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.3.1 แนวคิดและคำจำกัดความ

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ Democracy ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ Demos แปลว่าประชาชน กับ Kratos แปลว่าการปกครอง ซึ่งรวมกันหมายถึง การปกครองโดยประชาชน ดังนั้น หากกล่าวอย่างง่าย ประชาธิปไตยก็คือรูปแบบหนึ่งของการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจ (Sovereign, 1998) แต่เป็นความหมายที่ก่อให้เกิดความสับสนว่าใครคือประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมได้มากแค่ไหนในสถานการณ์ใด ในที่นี้รวมเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ความสำคัญกับรัฐหรือไม่ เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือไม่ มีมาตรการดำเนินการอย่างไรกับผู้ไม่เข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ดังนั้นนักทฤษฎีทั้งหลายจึงให้คำจำกัดความของคำว่าประชาธิปไตยไปในหลายลักษณะ สำหรับ Joseph Schumpeter (อ้างใน Sorensen, 1998: 9) ประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการทางการเมือง สำหรับการเลือกผู้นำทางการเมือง ประชาชนสามารถเลือกผู้นำของเขาจากผู้สมัครเข้ามา ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนก็สามารถเปลี่ยนผู้นำของเขาได้ กล่าวคือประชาชนสามารถเลือกผู้นำของเขาได้ โดยใช้การเลือกตั้ง

David Held (1987, 1995) ได้รวมแนวคิดเห็น Liberal และ Marxist เข้าด้วยกัน และให้ความหมายว่าแต่ละบุคคลควรมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในการกำหนดแนวทางของชีวิตของตนเอง นั่นคือ พวกเขาควรจะมีอำนาจพอที่จะเท่าเทียมกันในรอบและโอกาสที่ให้แก่วิถีชีวิตที่พวกเขาเลือกโดยไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

Robert A. Dahl (1971: 3) ได้ให้คำจำกัดความว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองระบอบหนึ่ง ที่ทางรัฐบาลต้องตอบสนองความชอบของประชาชน ที่ถือว่าเป็นความเท่าเทียมของการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของประชาธิปไตย ความรับผิดชอบนี้คือ ประชาชนต้องมีโอกาสในการกำหนดความพอใจของเขา นั่นคือต้องประกันว่าประชาชนมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกัน มีเสรีภาพในการแสดงออกสิทธิในการลงคะแนน มีแหล่งทางเลือกของข้อมูล มีเสรีภาพ มีการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันเพื่อการเลือกตั้ง และมีสถาบันในการดำเนินการตามนโยบายที่มาจากเลือกตั้งและการแสดงออกของประชาชน ดังนั้นในความคิดของ Dahl ประชาธิปไตยมีหลายมิติ กล่าวคือเป็นเรื่องของ

1. การแข่งขัน ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่ม (โดยเฉพาะพรรคการเมือง)
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกผู้นำและนักการเมือง อย่างน้อยโดยการเลือกตั้งที่ยุติธรรมที่ไม่มีการละเว้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
3. เสรีภาพของประชาชน และเสรีภาพของการเมืองเป็นเสรีภาพในการแสดงออก ประชาสัมพันธ์ทางสื่อ รวมตัวเป็นกลุ่ม เมื่อแน่ใจว่ามีการแข่งขันและมีการมีส่วนร่วมที่ตรงไปตรงมา

ความหมายของประชาธิปไตยอาจสรุปได้โดยคำจำกัดความของ Etzioni-Halevy (1997:xxiii-xxiv) ที่ได้บูรณาการคำจำกัดความของนักคิดหลายคนและให้ความหมายของประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจ โดยสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้งที่เป็นการแข่งขันโดยผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ ทุกคนที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการเลือกตั้ง หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยคือเสรีภาพของประชาชน ที่รวมเสรีภาพในการพูด ได้รับข้อมูล समाคม และมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง

อย่างไรก็ตามคำว่าประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบที่กว้างถึงถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง กระนั้นหลักการขั้นมูลฐานที่เป็นที่ยอมรับกันเมื่อเราจะทำการศึกษ โดยยึดแนวทางประชาธิปไตยที่สำคัญก็คือ การเชื่อในความเท่าเทียมและคุณค่าของบุคคล เชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล และสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

2.3.2 ความหมายโดยทั่วไปของ “การมีส่วนร่วม”

William Erwin (1976: 138) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหาของตัวเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญเข้ากับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

Cohen และ Uphoff (1977) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การแบ่งปันผลประโยชน์ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526: 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวของประชาชน

ปรัชญา เวสารัชช (2528: 5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการมีส่วนร่วมต้องยึดหลักองค์ประกอบดังนี้

1. มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุในกิจกรรมการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมก็คือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมรับรู้ ร่วมคิดริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมตรวจสอบ โดยใช้พลังความสามารถใน

ด้านต่างๆ ของตนเองร่วมกับความรู้และวิทยาการที่เหมาะสมอย่างสร้างสรรค์ พร้อมไปกับการเป็นผู้รับแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมกันรับผิดชอบในผลกระทบที่ตามมาด้วย

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองคือระดับที่ประชาชนมีความสนใจ กระตือรือร้นในเรื่องของการเมือง กล่าวคือเป็นเรื่องของจำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้องและจำนวนกิจกรรมที่ปฏิบัติ (McLean, 1996) แต่คำว่ามีส่วนร่วมในทางการเมืองคืออะไรนั้นค่อนข้างซับซ้อนเพราะจะมีคำถามตามมาว่าการเมืองคืออะไร กิจกรรมอะไรบ้างที่จัดเป็นกิจกรรมทางการเมือง เพื่อความเข้าใจในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ผู้วิจัยจึงศึกษาคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้เชี่ยวชาญหลายท่านดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

2.3.3 ความหมายของ “การมีส่วนร่วมในทางการเมือง”

การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ เป็นเรื่องของความสามารถที่ผู้หนึ่งปฏิบัติเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น (Arterton and Hahn, 1975: 1) ดังนั้นจึงมีข้อสงสัยว่าในสังคมหนึ่งๆ ใครคือผู้มีอำนาจ และใช้อำนาจ ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสำหรับผู้อื่น (Dahl, 1963 อ้างใน Arterton and Hahn, 1975) ในบางสังคมที่มีประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะมีผู้ตอบว่าคือผู้ที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตน กล่าวคือประชาชนนั่นเองที่ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีการปกครองของสังคมของตนโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

Milbrath และ Goel (1965) อธิบายว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และยังรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลทางการเมือง โดยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเพิ่มจากความสนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ

สำหรับ Almond และ Verba (1965) การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีความแตกต่างกันตามวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล โดยแบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง ไม่คิดจะมีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในทางการเมือง บุคคลที่มีวัฒนธรรมแบบนี้จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเลย
- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไฟร์ฟ้า เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองโดยทั่วๆ ไป แต่ไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกกระบวนการทางการเมือง และไม่มีความรู้สึกว่าตนอยู่ในฐานะที่มีความหมาย หรือมีอิทธิพลทางการเมือง
- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่เข้าใจระบบ

การเมือง มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองมีอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

Herbert McClosky (1968) เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในสังคมได้มีส่วนร่วมกระทำร่วมกันในอันที่จะเลือกผู้นำของตน และกำหนดนโยบายของรัฐ การกระทำนั้นอาจจะกระทำโดยตรงหรือทางอ้อมก็ได้ ซึ่งบุคคลที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ต่อไปนี้ คือ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแสวงหาความรู้ทางการเมือง การอภิปรายหรือพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การเข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ เพราะการเข้าร่วมทางการเมือง เป็นตัวกระตุ้นเตือนให้ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองได้สำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทั้งยังเป็นการช่วยขยายขอบข่ายของความรู้ทางด้านการเมืองให้กว้างขวางขึ้นอีกด้วย

Myron Weiner (1971) ได้รวบรวมความหมาย ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากมาย เช่น

- การกระทำทั้งในทางสนับสนุนและการกระทำในเชิงเรียกร้องต่อผู้นำของรัฐบาล ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ได้ โดยที่ประชาชนอาจสนับสนุนเพราะไม่มีทางเลือกอื่นก็ได้
- ความพยายามที่บรรลุผลในการสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาล หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล เช่น การวิพากษ์วิจารณ์การเมือง
- การกระทำของพลเมืองที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย
- การมีตัวแทน (Representation)
- การกระทำของผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองอย่างมาก และการกระทำของผู้ที่สนใจทางการเมืองน้อยด้วย
- การกระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นประจำและครั้งคราวตลอดจนการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงด้วย เช่น การเกิดจลาจลจลาจลวุ่นวาย หรือการฆาตกรรมทางการเมือง เป็นต้น
- การมีจุดมุ่งหมายที่จะกดดันต่อผู้นำทางการเมือง แต่อาจรวมไปถึงการกระทำที่ต้องการกดดันต่อการดำเนินงานของข้าราชการได้ด้วย
- การดำเนินการที่มีผลต่อการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นอาจแตกต่างกันไปตามกาลเทศะ ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในอีกช่วงหนึ่งก็ไม่อาจนับว่าเป็น หรือในพื้นที่หนึ่งถือว่าการมีส่วนร่วม แต่ในอีกพื้นที่หนึ่งอาจไม่ถือว่าเป็นก็ได้

Nie และ Verba (1975) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งหวังประโยชน์ เป็นเรื่องที่พลเมืองพยายามกดดันรัฐบาลให้กระทำการตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความเห็นของ Nie และ Verba เน้นเรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ที่ไม่กระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์ แต่ร่วมผู้ทำงานทางด้านการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่

ของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองและนักหาเสียง โดยต้องการมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการมีส่วนร่วมในการปกครอง

Huntington และ Nelson (1976) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคน ที่มุ่งเพื่อการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมหมายถึงเฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา เพราะกิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดานั้น จะมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง (Intermittent) ไม่เต็มเวลา (Part time) การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายความเฉพาะการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ก็ตามหรืออาจเป็นไปได้ด้วยความคิดของตนเองหรือถูกผู้อื่นชักจูงให้เข้าร่วมก็ได้

Bullock and Stattybrass (1977) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมือง หมายถึง การที่บุคคลจะต้องได้รับผลประโยชน์โดยการตัดสินใจ ซึ่งกระทำโดยสถาบันทางการเมืองและสังคม และจะต้องร่วมในการตัดสินใจด้วย

ธงชัย และ เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2542) ได้สรุปความหมายจากคำนิยามของนักคิดตะวันตกไว้ในงานวิจัยของทั้งสองว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นการกระทำ (Action) ที่ปัจเจกชน (Individual) หรือกลุ่มบุคคล (Group) ที่ไม่ว่าจะมีระดับของการจัดองค์การมากน้อยอย่างไร เพื่อมีอิทธิพลต่อการเลือกสรรผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งให้การสนับสนุนหรือต่อต้าน

อาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นการปฏิบัติการโดยสมัครใจ ที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์กรหรือไม่ก็ตาม จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และใช้วิธีที่ถูกต้องโดยได้รับการยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารงานนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยเน้นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นการกระทำโดยใจสมัคร

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่า “การเมือง” เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ในทางการเมืองประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองในหลายลักษณะ บางคนอาจต้องการเพียงให้ระบบการเมืองยอมรับและเอาใจใส่กับความต้องการของประชาชน แต่หลายคนต้องการให้ระบบรับผิดชอบในการปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนเพื่อสนองตอบความต้องการให้มากยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีหลากหลายรูปแบบ และหลายระดับ ซึ่งสามารถอธิบายด้วยเหตุผลและปัจจัยหลายๆ ด้านประกอบกัน

2.3.4 ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Roth และ Wilson (1980) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (Onlookers) ซึ่งได้แก่การให้ความสนใจต่อข่าวสาร และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การถกเถียงปัญหาทางการเมือง การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การพยายามชักจูงให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับจุดยืนทางการเมืองของตน การเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์และการร่วมชุมนุมทางการเมือง (2) ระดับกลางหรือระดับผู้มีส่วนร่วม (Participants) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (3) ระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (Activists) ได้แก่ การเป็นผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ การมีตำแหน่งและทำงานเต็มเวลาให้แก่พรรคการเมือง การได้รับเสนอชื่อให้เข้าแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งทางการเมือง และการได้รับตำแหน่งทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งสามระดับนี้ เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Milbrath และ Goel (1965) ที่เห็นว่าพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเพิ่มจากความสนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น จากผู้ที่ไม่สนใจทางการเมืองเลย กลุ่มนี้เรียกว่า apathetic หากคนสนใจการเมืองมากขึ้นจะเป็นผู้ที่สนใจแบบผู้ดูวนอก คือ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ติดตามข่าวคราววิพากษ์วิจารณ์ ไปฟังการหาเสียง ฯลฯ เรียกว่า spectator และหากมีความสนใจมากขึ้น ก็จะกลายเป็นกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมในทุกรูปแบบ เรียกว่าพวก gladiator

อย่างไรก็ตามผู้ให้ความเห็นว่าในระบบการเมืองใหม่ (New Politics) มีรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ขอบธรรมมากขึ้น ซึ่ง Hague (1992) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ขอบธรรมอีกประเภทหนึ่งของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ได้แก่ การเดินขบวน และการประท้วงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะสันติวิธี เช่น การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี เป็นต้น Hague ได้แบ่งการเมืองเป็นสามรูปแบบ คือ (1) การเมืองแบบเก่า (Old Politics) ได้แก่ การมีส่วนร่วมแบบประเพณีนิยม (Conformists) ซึ่งได้แก่ การถกเถียงปัญหาทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ แต่ปฏิเสธการประท้วงและการเดินขบวน (2) การเมืองแบบผสม (Mixed Politics) ได้แก่ กิจกรรมของพวกปฏิรูป (Reformists) ที่อาจใช้วิธีการแบบประเพณีนิยมและในขณะเดียวกันก็อาจใช้การประท้วงทางกฎหมาย และการปฏิเสธการให้ความร่วมมือ (Boycott) (3) การเมืองใหม่ (New Politics) แบ่งเป็นสองพวกย่อยๆ คือ นักกิจกรรม (Activists) ซึ่งใช้วิธีการแบบประเพณีนิยมและวิธีการที่มิใช่แบบประเพณีนิยม รวมไปถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น ปิดกั้นการจราจร เป็นต้น

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากช่องทางปกติ เรียกกันว่า “การเมืองแบบใหม่และขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองรูปแบบใหม่” (The new politics and the new social movement) ที่มองขบวนการเคลื่อนไหวและเรียกร้องของประชาชนธรรมดาว่าเป็นการโต้ตอบต่อปัญหาและความขัดแย้งชนิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน มีความหลากหลาย อาทิ ตามเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นต้น ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เกินความสามารถของสถาบันทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันจะแก้ไขได้ ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในรัฐและสถาบันหรือกลไกของรัฐ จึงลงมือเคลื่อนไหวด้วยตนเองนั่นคือการหันกลับไปสร้าง “ประชาสังคม”

(Civil Society) ให้เข้มแข็งขึ้นมานั่นเอง การเคลื่อนไหวเหล่านี้เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนธรรมดา เพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐานของพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ รวมไปถึงสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐด้วย ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่หรือทางเลือกที่สามของการเรียกร้อง เป็นสิ่งที่ชอบธรรมและจะมีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายและในทางสังคม

ธีรพล เกษมสุวรรณ (2528) ได้อ้างถึงความคิดของ Arthur W. Bromage ในการจำแนกลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง โดยแยกเป็น

- การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชนต่อวิถีกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การแสดงเจตจำนงดังกล่าวนี้มีความหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- การบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (Informal method of pressure and persuasion) เช่น การติดตามการปฏิบัติงานของผู้แทนทางลือมวลชนและแสดงเจตจำนงในรูปรวมกลุ่มกันเดินขบวน เพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่ตนเองไม่พอใจ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นแรงกดดันอยู่ตลอดเวลา เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมอย่างสันติวิธี ได้แก่ การรวมกลุ่มต่อรอง หรือการมีพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นตัวกลางในการรับฟังและถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชน
- การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (Formal actions) ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการใช้สิทธิที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (Initiative) การแสดงประชามติ (Referendum) และการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (Recall)

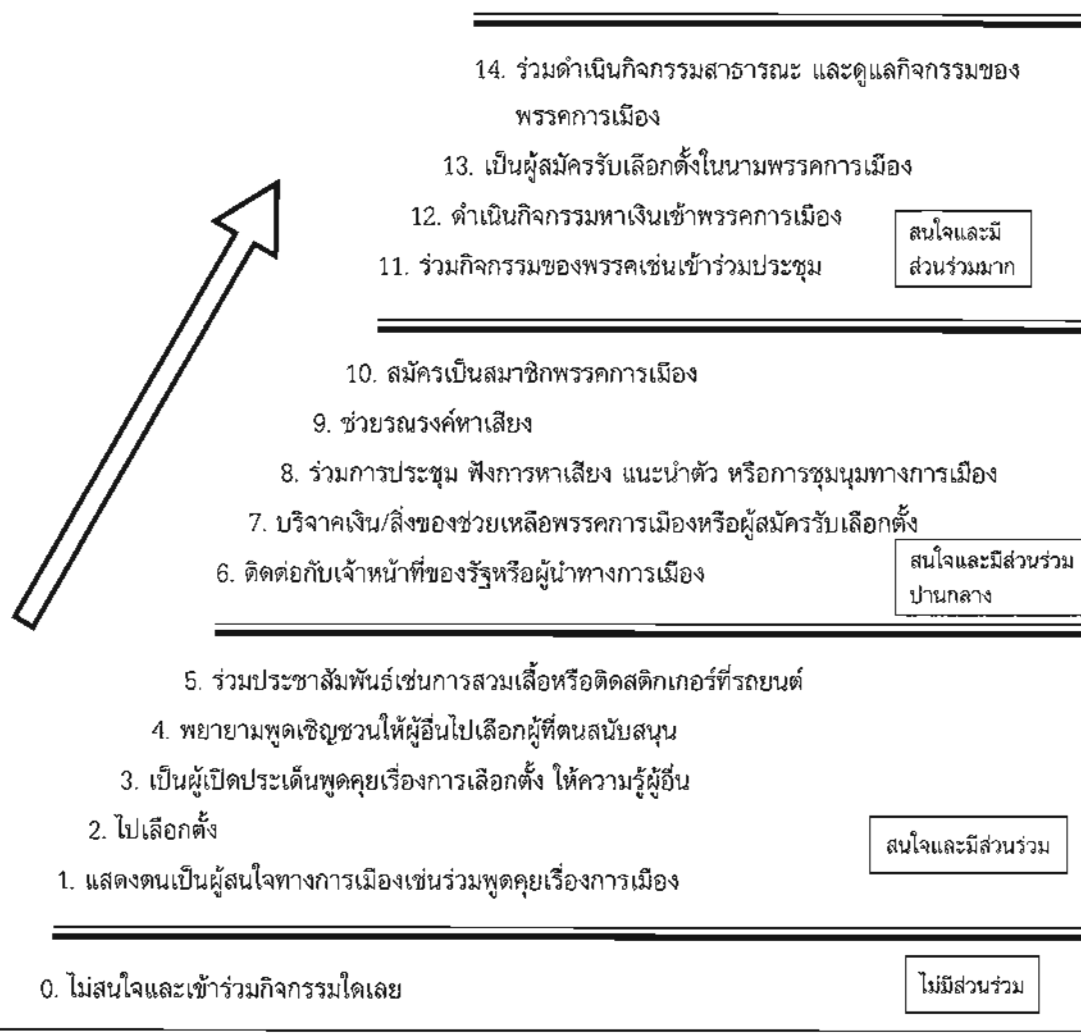
ตามแนวคิดข้างต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจัดว่ามีสองความหมาย คือ (1) การเข้ามีส่วนร่วมของปัจเจกชนในกิจกรรมทางการเมือง (2) อัตราส่วนของประชากรที่ใช้สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมนอกจากจะเป็นมิติหนึ่งของประชาธิปไตยแล้วยังเป็นมิติหนึ่งของธรรมาภิบาลอีกด้วย การวัดระดับการเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลจึงมีวัดที่ระดับของการมีส่วนร่วมด้วยปัจจัยหนึ่ง แต่ในการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นมิติหนึ่งของการเป็นประชาธิปไตย มีผู้ศึกษาเรื่องการวัดระดับการเป็นประชาธิปไตยมากมาย และมีการแบ่งมิติของการวัดกิจกรรมของการมีส่วนร่วมเป็นหลายประเภท (Ersson and Lane, 1996: 45-73 และ Verba, Nie and Kim, 1978) โดย Verba, Nie and Kim (1978) แบ่งกิจกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็นประเภทต่างๆ อาทิ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์ในทางการเมือง การรณรงค์เพื่อการเลือกตั้ง การที่ประชาชนติดต่อกับนักการเมืองและกิจกรรมการรวมกลุ่ม เป็นต้น ถึงแม้จะมีผู้ศึกษาเรื่องรูปแบบและลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมไว้มากมาย เช่น ตั้งแต่การลงคะแนนเลือกตั้ง ไปจนถึงสมัคร

เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ดังภาพที่ 2.1 ซึ่งผู้เข้าร่วมลำดับ 1-5 จัดเป็นผู้สนใจ และมีส่วนร่วม ลำดับ 6-8 เป็นผู้สนใจและมีส่วนร่วมปานกลาง และลำดับ 9-14 สนใจและมีส่วนร่วมมาก แต่ผู้ร่วมกิจกรรมลำดับบนๆ มักจะร่วมกิจกรรมในลำดับล่างๆ ด้วย (Milbrath, 1965)

ภาพที่ 2.1 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทสากล

(ถวิลวดี (2543) พัฒนาจาก Milbrath (1965) และ Roth และ Wilson (1980))



อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการมีส่วนร่วมดังกล่าวบางรูปแบบยังไม่มีหรือมีน้อยมากในสังคมไทย ทั้งนี้เนื่องจากการมีส่วนร่วมจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม (Huntington and Nelson, 1976: 17) ขึ้นกับขนบธรรมเนียม ประเพณีของประเทคนั้นๆ ด้วย

2.3.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การที่คนเราจะพิจารณาเลือกที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นั้น Creighton (วันชัย, 2543: 158-161) สรุปว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ (1) ความใกล้ชิดปัญหา (2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ (3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ (4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม (5) ค่านิยม และ (6) อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ประชาชนจะเริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วมก็ต่อเมื่อเขาเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอาจมิได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วม Feinland และ Gary (1997) พบว่าสิ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมขึ้นได้นั้นจะต้องประกอบด้วย โอกาสในการมีส่วนร่วม เป้าหมายของการมีส่วนร่วม กลุ่มเป้าหมายในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและวิธีการชักจูง เช่น การเชิญชวนหรือการบังคับ ที่จะส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็คือ โอกาส ข้อมูล ความไว้วางใจ และวิธีการจัดการความร่วมมือของผู้ตัดสินใจนั่นเอง

การศึกษาเพื่อเข้าใจถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะสามารถพิจารณาจากระดับการร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนแล้ว มีความเชื่อกันว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเรื่องนี้และยืนยันความคิดดังกล่าว เช่น Verba, Nie and Kim (1978) Arterton and Hahn (1975) Lipset (1997: 37-52) และ Diamond (1997) เป็นต้น การศึกษาค้นคว้านี้ได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเน้นให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้

ทั้งนี้ ในการจำแนกตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศมักทำการศึกษากันอยู่หลายปัจจัย อาทิ จันทนา สุทธิจาริ (ในอมร รักษาสัตย์และคณะ, 2544: 422) ได้จัดกลุ่มปัจจัยที่สำคัญไว้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาร่วมด้วย กล่าวคือ ระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมภายนอก

ใกล้เคียงกันกับการแบ่งของ Conway (2000) ที่ได้แบ่งตัวแปรหรือแนวคิดที่มีผล มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ดังต่อไปนี้

- 1) ลักษณะทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวแปรเพศ อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ เชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อย
- 2) ปัจจัยทางจิตวิทยา ได้แก่ ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยม การได้มาซึ่งแนวคิด (Orientation)ทางการเมือง บุคลิกภาพ และการแปลกแยกและการปรับตัวให้ลงรอยกัน (Alienation and Conformity)