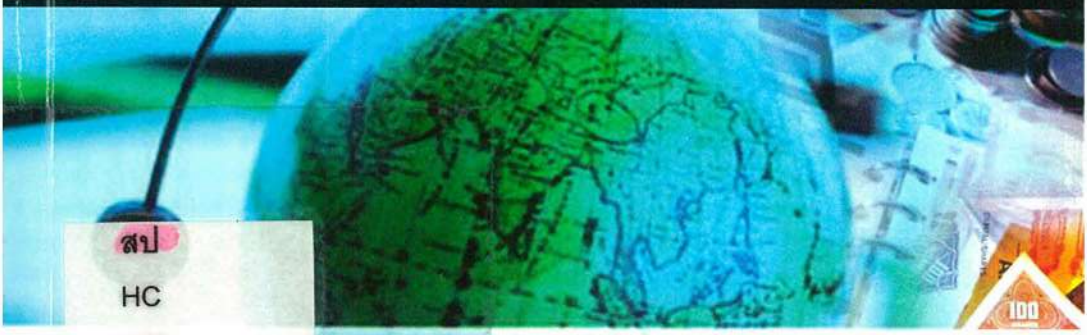
สถาบันพระปกเกล้า

วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมือง ในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน



สป
HC
445
บ54
ฉ.2

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ราชบัณฑิต,
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า,
ศาสตราจารย์กิตติคุณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HC
443
.T5
ค.2
11493

วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมือง ในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน

สถาบันพระปกเกล้า

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ราชบัณฑิต,
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า,
ศาสตราจารย์กิตติคุณ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 5 ส.ค. 2553

วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.
วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
104 หน้า.
1. ไทย – การเมืองและการปกครอง. 2. ความขัดแย้งทางการเมือง. 3. ไทย – ภาวะเศรษฐกิจ. I. ชื่อเรื่อง.
320.9593
ISBN = 978-974-449-511-2

พิมพ์ครั้งที่ 3 มกราคม 2553

จำนวน 5,000 เล่ม

ผู้จัดรูปเล่ม และออกแบบปก นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่ บริษัท ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด
1510/10 ถนนประชาราษฎร์ สาย 1 เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800 โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

แยกสีที่ บริษัท ล้านสตางค์ จำกัด โทรศัพท์ 02-913-1800

จัดพิมพ์โดย
สถาบันพระปกเกล้า
อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144
http://www.kpi.ac.th

คำนำ

ประเทศไทยเผชิญวิกฤตต่างๆ มาตั้งแต่ครั้งโบราณ วิกฤตในอดีตส่วนใหญ่เป็นภัยมาจากภายนอก ทำให้รัฐสยามต้องปรับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายใน เพื่อรับมือภัยเหล่านั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการสถาปนาระบบศักดินาขึ้นในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ เพื่อป้องกันภัยจากพม่าและหัวเมืองฝ่ายเหนือ เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงปฏิรูประบบศาล ระบบกฎหมาย ระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและสังคมขนานใหญ่ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามจากตะวันตก และการค้าเสรีที่ถูกสถาปนาโดยสนธิสัญญาเบาริง จนมาถึงยุคสงครามโลกครั้งที่สอง ที่มีการปรับระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงขนานใหญ่ เพื่อให้อยู่รอดในสงครามเย็นระหว่างค่ายโลกเสรี - โลกสังคมนิยม มาจนถึงวันนี้ วันที่มีแรงกดดันทั้งจากภายนอกด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และประชาธิปไตย และภายในด้วยความเหลื่อมล้ำระหว่างเมือง – ชนบท คนมี - คนไม่มี ซึ่งยังไม่รู้ว่าจะจบลงอย่างไร

ข้อคิด ข้อวิเคราะห์โฉมหน้ารัฐไทยในการเผชิญความเปลี่ยนแปลงในยุคก่อนๆ มีผู้ศึกษาเอาไว้มากแล้ว ที่ยังขาดก็คือช่วงหลังปี ๑๙๘๙ ที่กำแพงเบอร์ลินล่มสลาย และโลกไม่มีการแยกค่ายตามอุดมการณ์การเมือง อันเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์เต็มรูป ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกถึง ๒ ครั้ง ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความแตกต่างกันมากระหว่างเมือง – ชนบท คนมี – คนไม่มีที่ฝังตัวอยู่ในสังคมไทยได้เกิดปะทุขึ้นในตอนปลายของรัฐบาลทักษิณ ๒ เป็นชนวนแห่งความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน

สมควรที่จะได้บันทึกไว้และวิเคราะห์หาสาเหตุและทางออก ข้อเขียนดังกล่าวจึงเกิดขึ้นเพื่อเสนอมุมมองการวิเคราะห์เปรียบเทียบเหตุการณ์สองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๑ ซึ่งห่างกันเพียง ๑๐ ปี

ผู้เขียนหวังว่ามุมมองนี้คงจะได้รับการพิจารณาจากวงวิชาการ และคนในสังคมอย่างจริงจัง เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปได้โดยสวัสดิภาพ และยั่งยืน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
พฤศจิกายน ๒๕๕๒

สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

ความนำ ง

I. **วิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ** ๑
- ๑. วิกฤตเศรษฐกิจ ๓
- ๒. การนำรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาบังคับใช้ ๘
- ๓. ปัญหากฎหมายและคดีรัฐธรรมนูญที่เกิดจากมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ๑๐

II. **วิกฤตเศรษฐกิจโลกกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปี ๒๕๕๑ และปัญหาอื่น ๆ** ๒๓
- ๑. ปัญหาด้านความชอบธรรมในช่วง ๒๕๔๘ - ๒๕๕๒ ๒๕
- ๒. การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ๓๓
- ๓. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และความพยายามแก้ปัญหา "ระบอบทักษิณ" ๓๖
- ๔. วิกฤตซ้ำซ้อนทั้งวิกฤตการเมืองและวิกฤตเศรษฐกิจ ๔๖

III. **อะไรจะเกิดขึ้น?** ๕๕
- ๑. บทเรียนและผลกระทบ ๕๗
- ๒. อะไรคือสาเหตุแห่งปัญหา? และทางออก ๖๕

สรุป ๘๔

บรรณานุกรม ๘๕

ภาคผนวก ๙๑

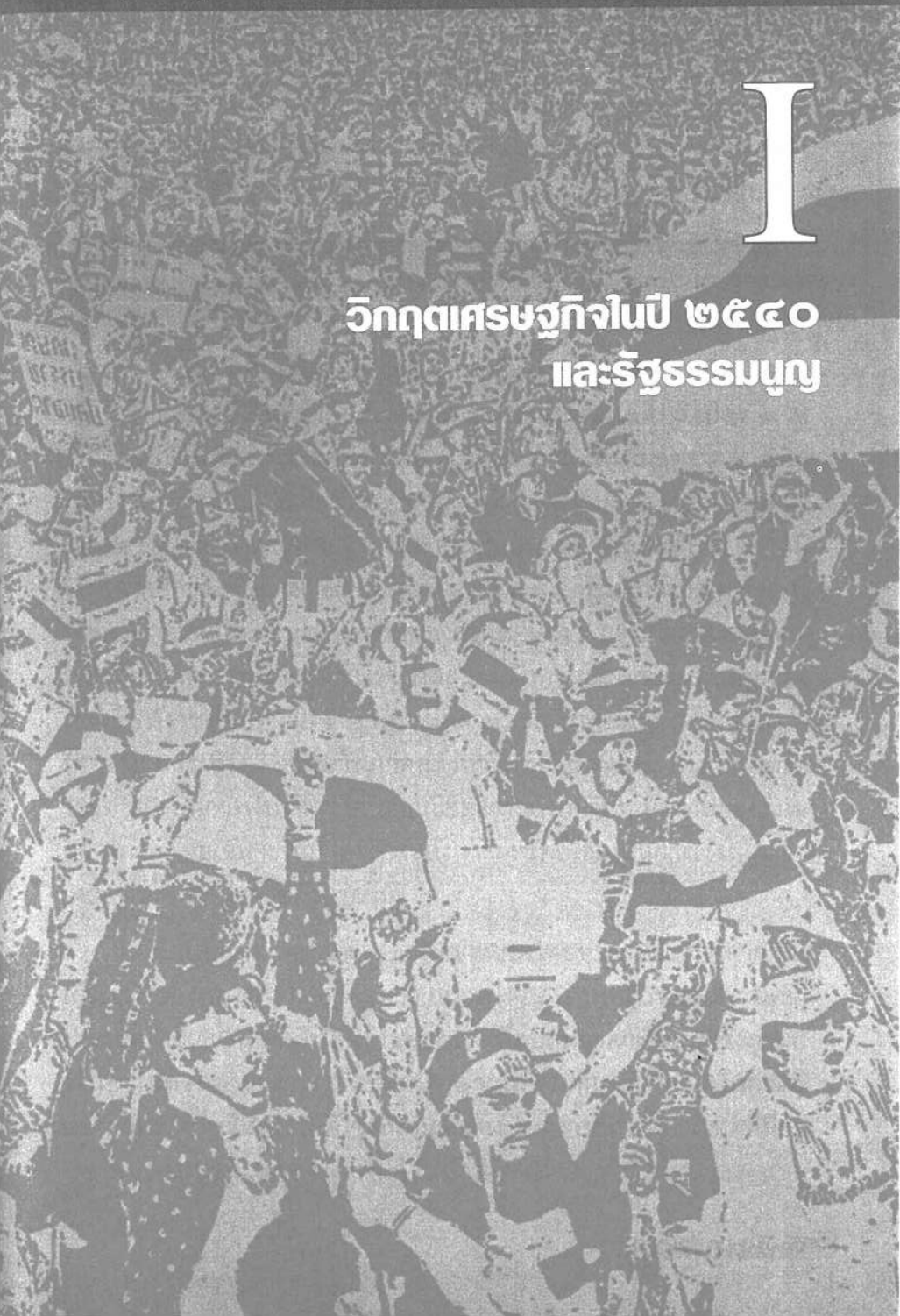
สถาบันพระปกเกล้า

ความนำ

ประเทศไทยได้ผ่านวิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมาหลายครั้ง ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน อันที่จริงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เองก็มีการวิเคราะห์ว่าเป็นผลมาจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ออกมาตรการลดรายจ่ายภาครัฐลงอย่างมหาศาล จึงเป็นเหตุที่ต้องให้ข้าราชการจำนวนมากออกจากราชการ รวมทั้งมาตรการเศรษฐกิจอีกหลายประการที่ทำให้รัฐบาลราชาธิปไตยขาดความนิยม จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งแห่งการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากราชาธิปไตยมาสู่ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ๒๕๔๓; Batson, 1985)

I

วิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ



สถาบันพระปกเกล้า

I. วิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ

๑. วิกฤตเศรษฐกิจ

ไร็วๆ นี้เองคือในปี ๒๕๔๐ หลังจากที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เฉลี่ยถึงปีละ ๙ % และเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ คือ ๓.๔ - ๕.๗ % ซึ่งเป็นอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมาก และอัตราเงินบาทอยู่ในระดับ ๒๕ บาทต่อหนึ่งดอลลาร์ (Narisa Laplamwanit, 1999) อัตราดอกเบี้ยในประเทศอยู่ในระดับสูง ทำให้มีเงินไหลเข้า(net capital inflow) สูงถึง ๑๔.๒๓๙ พันล้านดอลลาร์ ในปี ๒๕๓๘ ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่โดยเฉพาะการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และการแสวงหากำไรจากตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นถึง ๑๗๕ % โดยรวม และเพิ่ม ๓๙๕% ในภาคอสังหาริมทรัพย์ (Narisa Laplamwanit, 1999) สถาบันการเงินทั้งธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ต่างปล่อยกู้กันอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการเร่งให้ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัวมากขึ้น

ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๐ เงินบาทของไทยประสบปัญหาจากการเก็งกำไรของกองทุน Hedge Fund ขนาดใหญ่ เป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (BOT) ตัดสินใจเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องค่าเงินบาทซึ่งถูกผูกไว้กับเงินดอลลาร์แต่การกระทำดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศที่มีอยู่ ๓๐ พันล้านบาทไปถึง ๒๘ พันล้านบาทโดยไร้ผล ทำให้รัฐบาลพลเอก

ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีตัดสินใจลอยตัวค่าเงินในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งการตัดสินใจลอยตัวค่าเงินบาทครั้งนี้ มีข่าวว่าอดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่ร่วมสร้างรัฐบาลในเวลานั้น รู้ข้อมูลภายในทำให้บริษัทในเครือข่ายไม่ได้รับความเสียหายใดๆ แต่ตรงกันข้าม กลับทำให้อดีตนายกรัฐมนตรีผู้นั้นมั่งคั่งขึ้น

ผลจากการลอยตัวค่าเงิน ทำให้เงินบาทอ่อนตัวลงอย่างเร็วจนถึง ๕๖ บาทต่อดอลลาร์ในเดือนมกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นการอ่อนตัวลงกว่าครึ่ง ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสถาบันการเงิน และภาคธุรกิจเอกชนที่กู้เงินจากต่างประเทศทำให้มีหนี้เพิ่มขึ้นเท่าตัว เพราะความตกต่ำของค่าเงินทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ขึ้นอย่างมหาศาล และบริษัทที่กู้โดยเฉพาะในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้างไม่สามารถชำระหนี้ได้ ส่งผลกระทบไปถึงสถาบันการเงินต้องปิดกิจการและล้มละลายไปกว่าครึ่ง* เงินทุนต่างประเทศไหลออกอย่างมหาศาลเพราะขาดความเชื่อมั่น ส่งผลกลับให้สถานการณ์เลวร้ายลงยิ่งขึ้น บริษัทต่างๆ ล้มละลาย ส่งผลให้เกิดการว่างงานมากมาย มีผู้กล่าวว่า คนงานต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยถูกส่งกลับบ้านถึง ๖๐๐,๐๐๐ คน (Kaufman, The Asian Financial Crisis : Origins, Implications and Solutions, 1999) นโยบายการคงดอกเบี้ยสูงและพยายามห้ามการเก็งกำไรค่าเงินบาทไม่ได้ผล ทั้งยังส่งผลตรงกันข้ามคือ ทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยมีการคาดคะเนว่าในปี ๒๕๔๑ อัตราการเจริญเติบโตอาจตกต่ำถึง -๒ % (Ammar Siamwalla and Orapin Sobchokchai, 1998)

---

* ๒๖ มิ.ย. ๒๕๔๐ ประกาศให้สถาบันการเงิน ๑๖ แห่งหยุดดำเนินการชั่วคราว ๕ ส.ค. ๒๕๔๐ ประกาศระงับการดำเนินการสถาบันการเงิน ๔๒ แห่ง ชั่วคราวและให้ยื่นแผนฟื้นฟูโดยมีสถาบันการเงินเพียง ๒ แห่งที่ได้รับอนุญาตให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนอีก ๕๖ แห่งต้องปิดกิจการถาวร

สถาบันพระปกเกล้า

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องตัดสินใจยื่นคำขอรับความสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)[๒] โดยตกลงจะให้ความช่วยเหลือ ๑๗ พันล้านดอลลาร์ ($ 17 billion loan package) โดยรัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะปฏิบัติการต่างๆ เป็นหนังสือแสดงความจำนงนับตั้งแต่ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ถึงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย รวม ๖ ฉบับ โดยได้แสดงนโยบายในการปฏิรูปกฎหมาย ๑๑ ฉบับ อาทิ กฎหมายล้มละลายและการบังคับคดี รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้นโยบายเหล่านี้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติของการขอรับความช่วยเหลือ (performance criteria) ซึ่งในปี ๒๕๔๑ คำขอรับความสนับสนุนฉบับที่ ๕ ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ถูกพลเอกชวลิต ยงใจยุทธและคณะซึ่งกลับมาเป็นฝ่ายค้านยื่นขอให้วุฒิสภาถอดถอน (impeachment) โดยอ้างว่ารัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกับ IMF โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องออกกฎหมาย ซึ่งตามขั้นตอนในรัฐธรรมนูญจะต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมรัฐสภา อันเป็นที่มาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ดังจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนั้น ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกมาตรการหลายประการในการแก้วิกฤต โดยในการนี้มีมาตรการที่เกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับกว่า คือ รัฐบาลได้ออกกฎหมายต่างๆ ในรูปแบบพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ (ดู ๑.๑) รวม ๖ ฉบับคือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๒๕๔๐ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ๒๕๔๐ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) ๒๕๔๐ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๓) ๒๕๔๐ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ๒๕๔๐

[๒] ลงนามใน LOI ฉบับที่ ๑ กู้เงิน ๑๗.๒ พันล้านเหรียญกับ IMF

และพระราชกำหนดขอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๗) ๒๕๔๐ พร้อมทั้งการออกมาตรการให้คนต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงินได้เต็มที่ถึง ๔๙ % นาน ๑๐ ปี โดยจะไม่มีการบังคับให้ขายหุ้นเมื่อพ้นกำหนดเวลา

๑.๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘

ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือ สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้อง

HC
445
ว34
ล.2

สถาบันพระปกเกล้า

ตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

นอกจากนั้นก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย ฉบับใหม่ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ รวมทั้งออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศจำนวน ๕,๐๐๐ ล้านเหรียญ ต่อจากนั้นก็มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายต่างๆ อีกในปี ๒๕๔๑ ถึง ๘ ฉบับ โดยหนึ่งในฉบับนั้นให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินอีก ๗,๕๐๐ ล้านเหรียญ

ต่อมาในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกมาตรการอีก ๓ มาตรการ คือ กู้เงินจากญี่ปุ่นมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจตามทฤษฎีเคนเซียน (Keynesian Theory) ถึง ๕๓ พันล้านบาท อันเป็นที่มาของประชานิยมยุคแรกๆ รวมทั้งการลดภาษีมูลค่าเพิ่มจาก ๑๐ % เหลือ ๗ %

สถาบันพระปกเกล้า

โดยไม่ต้องแก้ไขประมวลรัษฎากร เพราะตามกฎหมายไทย ได้ซึ่งกำหนดอัตราขั้นสูงของภาษีไว้ และให้อำนาจรัฐบาลสามารถลดภาษีได้โดยพระราชกฤษฎีกาและไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องให้รัฐบาลเห็นชอบ มาตรการนี้รวมไปถึงการลดภาษีน้ำมันด้วย

ในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ รัฐบาลก็ออกมาตรการอีก ๔ มาตรการ โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายให้รัฐสภาเห็นชอบ คือ การลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าส่งออก การตั้งกองทุน ๑,๐๐๐ ล้านเหรียญ เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ของเอกชน ตลอดจนการเพิ่มทุนให้ SME และการช่วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลให้ปล่อยสินเชื่อซื้อบ้านโดยเสียดอกเบี้ยราคาถูก

๒. การนำรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาบังคับใช้

ช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในทางการเมืองมีความเคลื่อนไหวจากนักประชาธิปไตยเรียกร้องให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ซึ่งร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติที่แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และเห็นพ้องกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ

ข้อเรียกร้องนี้ประสบความสำเร็จเมื่อรัฐสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ในปี ๒๕๓๙ โดยให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิก ๙๙ คน ซึ่งที่ประชุมร่วมของรัฐสภาคัดเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมหาชน ทางรัฐศาสตร์ ทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๓ คน

และสมาชิกอีก ๗๖ คนจาก ๗๖ จังหวัดทั่วประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๒๔๐ วัน หรือ ๘ เดือน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในเดือนมกราคม ๒๕๔๐ ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จโดยประกาศใช้บังคับในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน ทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองสูงสุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยเฉพาะผู้สนับสนุนแนวทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งผู้นำความคิดในสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาสังคม กล่าวได้ว่าหัวข้อการสนทนาตลอด ๘ เดือนของการทำงานสภาร่างรัฐธรรมนูญกลายเป็นหัวข้อสนทนาของสภากาแฟ และการจัดอภิปราย เสวนาในสถาบันต่างๆ ทั่วประเทศ โดยสรุป "ความหวัง" ที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาแก้ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ความหวังของการเมืองภาคพลเมืองที่จะเข้มแข็งขึ้น และควบคุมการเมืองของนักการเมืองได้ และความหวังที่จะมีรัฐบาลที่มีเสรีภาพและประสิทธิภาพ แต่อยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่รัดกุม อันเป็นเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ (บวรศักดิ์, ๒๕๔๕) ได้ขยายไปทั่วประเทศ บดบังความน่ากลัวและผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม ก็มีกลุ่มผู้คัดค้านรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เช่นกัน โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นรัฐบาล และกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราชการในท้องที่ ซึ่งถูกรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป ได้ออกมาคัดค้านโดยนัดหมายกันให้ใช้สัญลักษณ์สีเหลือง นอกจากนั้น พระภิกษุที่เสนอบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากสภา

ร่างรัฐธรรมนูญ ก็ออกมาเรียกร้องให้พุทธศาสนิกชนคัดค้านด้วย ในขณะเดียวกัน ผู้สนับสนุนซึ่งประกอบด้วยองค์กรประชาธิปไตย นักวิชาการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมก็รณรงค์ใช้สีเขียวเป็นสีสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ผลปรากฏว่าสีเขียวปรากฏขึ้นทั่วประเทศทั้งในเมือง และชนบท เป็นเหตุให้รัฐสภาลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งต่อมามีการขนานนามว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน"

ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผล ๒ ประการ คือ

๑. ความรู้สึกที่คนทั่วประเทศน่าจะท้อแท้ หดหู่และวิตกอันเกิดจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ถูกแทนที่ด้วยความยินดี และความหวังที่ได้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมาใช้แทนรัฐธรรมนูญที่มาจากการรัฐประหาร

๒. การใช้ "สี" ในการรณรงค์ทางการเมือง ซึ่งต่อมาพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (PAD) ได้ใช้สีเหลืองเพื่อต่อต้านและขับไล่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ฝ่ายแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการก็ใช้สีแดงเป็นสัญลักษณ์ในการรณรงค์ต่อต้านการรัฐประหารและเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

๓. ปัญหากฎหมายและคดีรัฐธรรมนูญที่เกิดจากมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐

แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะพอใจกับการได้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ จนลืมบทเรียนอันขมขื่นจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มต้นในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่ภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล และฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

และกฎหมายเพื่อตรวจสอบมาตรการของรัฐบาล ซึ่งคดีส่วนใหญ่ที่ขึ้นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมักจบลงด้วยการที่ศาลวินิจฉัยรับรองมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีข้อยกเว้นสำคัญในเรื่องการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น ที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ดังต่อไปนี้

๓.๑ คดีกลุ่มแรก เป็นคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ – ๒๑๙ (ดู ๓.๑.๑) ตามรัฐธรรมนูญโดยปกติการตราพระราชบัญญัติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา แต่ในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์อาจทรงตราพระราชกำหนดโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้มีผลใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติได้ และคณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดดังกล่าวไปขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ หากไม่ได้รับอนุมัติ พระราชกำหนดก็จะตกไป แต่ไม่กระทบกระเทือนสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วระหว่างใช้บังคับพระราชกำหนดนั้น อนึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ เข้าชื่อกันส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ว่า ไม่มีเหตุสมควรที่จะตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยไม่อาจขอให้ตรวจสอบความฉุกเฉินหรือความจำเป็นรีบด่วน (ซึ่งถือเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรี) แต่ต้องส่งเรื่องดังกล่าวก่อนที่สภาจะมีมติอนุมัติ

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่มีเหตุใดเหตุหนึ่งใน ๔ เหตุตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นก็ตกไปตั้งแต่วันประกาศ กล่าวคือ จะไม่มีผลใดๆ ที่ใช้บังคับได้เลย แต่มติดังกล่าวของศาลต้องได้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

เมื่อรัฐบาลตราและประกาศใช้พระราชกำหนด ๔ ฉบับสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ๙๐ คน เข้าชื่อกันส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๒๑๙

ในคำวินิจฉัยฉบับแรกของศาล คือ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ (รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓, ๒๕๔๖ : ๓-๘) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมี "กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้" ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง แต่ศาลมีอำนาจพิจารณาเฉพาะปัญหาตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลท้ายพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับแล้วศาลเห็นว่า มีกรณีเพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความมั่งคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

คำวินิจฉัยดังกล่าวมีจุดน่าสนใจคือ ศาลพิจารณาเกินคำขอ (ultra petita) เพราะผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาว่ามีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองแต่เพียงประเด็นเดียว แต่ศาลพิจารณาเลยไปถึงสิ่งที่ผู้ร้องไม่ได้ขอคือ มีเหตุสมควรที่จะตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคแรก

พึงสังเกตว่า การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ นี้เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) **ของเหตุแห่งการตราพระราชกำหนด** ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคแรก ๔ เหตุ โดยไม่ได้ตรวจสอบ**เนื้อหาสาระ**ของพระราชกำหนดว่า ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งแม้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีเหตุที่จะตราพระราชกำหนดได้แล้วก็ไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกกระทบที่จะยกปัญหาว่า พระราชกำหนดมีเนื้อหาหรือบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อศาล (ดู ๓.๑.๒) หรือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ดู ๓.๑.๓)

๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

๓.๑.๓ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

๓.๒ คดีกลุ่มที่สอง คือคดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชกำหนดที่ออกในการแก้ปัญหาวิกฤต ๑๔ ฉบับข้างต้นว่า บางฉบับมีบทบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมี ๘ คำวินิจฉัย ทุกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวไม่ขัดรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น คำวินิจฉัยกลุ่มนี้คือ คำวินิจฉัยที่ ๙-๑๐/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๙-๒๒/๒๕๔๕ คำวินิจฉัยที่ ๒๖-๓๔/๒๕๔๕ คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยที่ ๒๙-๓๐/๒๕๔๗ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑-๒๕๔๓, ๒๕๔๖; คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๔-๒๕๔๕, ๒๕๔๖)

๓.๓ คดีกลุ่มที่ ๓ คือคดีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้เข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดรัฐธรรมนูญด้วยการลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ฉบับที่ ๕ ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนอันเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ พร้อมทั้งให้คำมั่นว่าจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ๑๑ ฉบับ เช่น กฎหมายล้มละลายและบังคับคดี กฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ โดยถือว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) โดยรัฐบาลไม่ได้ให้รัฐสภาเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ***"หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบทางรัฐสภา"***

ในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ ดังกล่าวไม่ใช่สัญญาระหว่างประเทศตามความหมายในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙

เพราะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียว ในการใช้สิทธิขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนตาม "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนเงินระหว่างประเทศ" ข้อ ๕ มาตรา ๓ บี โดยเกณฑ์ปฏิบัติที่รัฐบาลไทยชี้แจงว่าจะดำเนินการใดบ้างเป็นเพียงการชี้แจงเหตุผลประกอบคำขอฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย ไม่ใช่สัญญา ดังนั้นจึงไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑-๒๕๔๓, ๒๕๔๖:๑๒๒-๑๓๑)

นอกจากคดีดังกล่าวแล้ว ยังมีคดีต่อเนื่องอีก ๒ คดี คือคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ มีข้อความขัดรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรี มีมติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อรับหุ้นดังกล่าวแล้ว ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนเวลาที่กำหนด ก็ให้รัฐวิสาหกิจยุบเลิก และให้ถือว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจยกเลิกไปด้วยเช่นนี้ เป็นการขัดรัฐธรรมนูญเพราะให้พระราชกฤษฎีที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ายกเลิกพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายสูงกว่าที่รัฐบาลตราขึ้น คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนั้นเอง ไม่ใช่ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเพียงเงื่อนเวลาเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑-๒๕๔๓, ๒๕๔๖: ๒๐๕-๒๑๔)

โดยสรุป ข้อพิพาทอันเกิดจากมาตรการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจช่วงแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกมาตรการเร่งด่วน และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ซึ่งจบลงโดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันอำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการ เป็นที่น่าสังเกต

ว่า รัฐบาลไทยในอดีตมักหลีกเลี่ยงการพิจารณาของรัฐสภาในเรื่องสำคัญๆ ทั้งๆ ที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในระยะที่ใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ก็ยังคงเป็นวุฒิสภาที่มาจากการเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการพิจารณาในสภานั้นต้องใช้เวลานานมาก โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระยาวและอาจมีข้อถกเถียงกันมากขึ้น ทำให้ไม่อาจพิจารณาให้เสร็จได้โดยเร็ว บางฉบับอาจใช้เวลาเกินกว่า ๑ ปี โดยเฉพาะเมื่อวุฒิสภาแก้ไขร่างที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ก็ต้องตั้งคณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภา ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาไว้ [๓] ดังนั้น หากรัฐบาลไม่ตราพระราชกำหนด แต่เลือกเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแทน ก็อาจแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้ทันการณ์

อีกประการหนึ่ง สาเหตุที่รัฐบาลส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาอาจเป็นเพราะรัฐบาลในอดีตที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลผสม และการที่กฎหมายสำคัญของรัฐบาลไม่ผ่านการพิจารณาของสภาก็จะทำให้รัฐบาลต้องลาออกหรือตัดสินใจยุบสภา ดังนั้น การไม่เสนอเรื่องให้สภาพิจารณาจึงเป็นการลดความเสี่ยงของการขัดแย้งภายในรัฐบาลผสมได้ทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีจากพรรคพลังประชาชน (พรรคไทยรักไทย ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เดิม) ไม่ได้นำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา เรื่องการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกให้ที่ประชุมร่วมรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของ

---

[๓] ดูรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๕ และ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๗

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐) โดยกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาของศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่าคำแถลงการณ์ร่วมเป็นสนธิสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีชุดนายสมัคร สุนทรเวช ทั้งคณะถูกยื่นถอดถอนโดยถูกกล่าวหาว่า จงใจใช้อำนาจขัดรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ ที่ไม่เสนอเรื่องให้รัฐสภาเห็นชอบ คดีดังกล่าวถูกไต่สวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อมามีมติชี้มูลความผิดเฉพาะนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี และนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่า จงใจใช้อำนาจขัดรัฐธรรมนูญ

การหลีกเลี่ยงไม่นำสนธิสัญญาสำคัญๆ เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมรัฐสภาของรัฐบาลไทยได้ทำกันมาเป็นเวลานานจนเป็นประเพณี แม้เรื่องสำคัญๆ ที่มีข้อถกเถียงมากมาย อาทิ ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA 2005) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-นิวซีแลนด์ (TNZ-CEP 2005) กรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย-อินเดีย (ITFTA 2003) ความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน (2003) ซึ่งทำภายใต้กรอบความตกลง ความร่วมมือเศรษฐกิจอาเซียน-จีน 2002 ซึ่งทั้งหมดนี้ทำภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือ หรือรับฟังความเห็นของสมาชิกรัฐสภาดังเช่นที่ทำกันในประเทศทั้งหลาย ซึ่งถึงแม้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องเสนอรัฐสภาพิจารณา แต่ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ (Convention of the Constitution) ก็กำหนดให้ต้องเสนอรัฐสภา

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงได้มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาสนธิสัญญาไว้อย่างละเอียดโดยเพิ่ม

ประเภทของสนธิสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจาก ๓ ประเภทเป็น ๕ ประเภท และที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุดคือ สนธิสัญญา ๒ ประเภทหลัง คือ "สนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง" ประการหนึ่ง และ "สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ" (ดู ๓.๓.๑) อีกประการหนึ่ง เพราะเหตุที่ถ้อยคำที่ใช้กว้างมากและระบุ "ผลกระทบ" หรือ "ผลผูกพัน" ที่อาจส่งผลต่อเศรษฐกิจ สังคม การค้า การลงทุน หรืองบประมาณ ทำให้บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างมาก ดังที่ได้เห็นมาแล้วในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า แถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา มี "ผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวาง" เพราะมีการประท้วง ต่อต้านกันมากมาย ทั้งที่ผลกระทบดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดขึ้นขณะทำสัญญา หรือไม่อาจคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นระหว่างการทำสัญญา แต่เมื่อผ่านการลงนามแล้ว หากผลกระทบเกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องถูกกล่าวหาว่า จงใจใช้อำนาจขัดรัฐธรรมนูญ ดังที่คณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ถูกกล่าวหามาแล้ว ดังนั้น ในปัจจุบัน ข้อตกลงหลายประการที่ในอดีตไม่เคยมีปัญหา แต่ปัจจุบันรัฐบาลก็ไม่กล้าตัดสินใจเองว่า ควรเสนอสภาหรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นก่อนเสมอ อาทิ สัญญาขายข้าว หรือมันสำปะหลังให้รัฐบาลต่างประเทศซึ่งโดยสภาพไม่ต้องเข้าสภาเพราะเป็น State contract ที่ใช้กฎหมายเอกชนระหว่างประเทศ (private international law) บังคับ รัฐบาลก็ยังต้องถามคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อความแน่ใจ

๓.๓.๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

นอกจากนั้น มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดขั้นตอนในการทำสนธิสัญญาไว้มากถึง ๓ ขั้นตอน คือ ก่อนการดำเนินการเพื่อทำสัญญา ๕ ประเภท ที่รัฐธรรมนูญระบุ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชน และรับฟังความคิดเห็นประชาชน ทั้งต้องเสนอกรอบการเจรจาให้ที่ประชุมร่วมรัฐบาลเห็นชอบ เป็นขั้นตอนแรก ขั้นตอนต่อมาเมื่อได้บทบัญญัติของสนธิสัญญาแล้ว ต้องนำสนธิสัญญาดังกล่าวทั้งฉบับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกเป็นขั้นตอนที่ ๒ และขั้นตอนสุดท้าย คือ เมื่อลงนามแล้วก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องเปิดเผยเนื้อความในสัญญานั้นให้ประชาชนทราบ และแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสนธิสัญญาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

อนึ่ง แม้ว่าวรรคห้าของมาตรา ๑๙๐ จะกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ๒ ประเภท หลังมีปัญหาก็ตาม แต่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคดีขึ้น

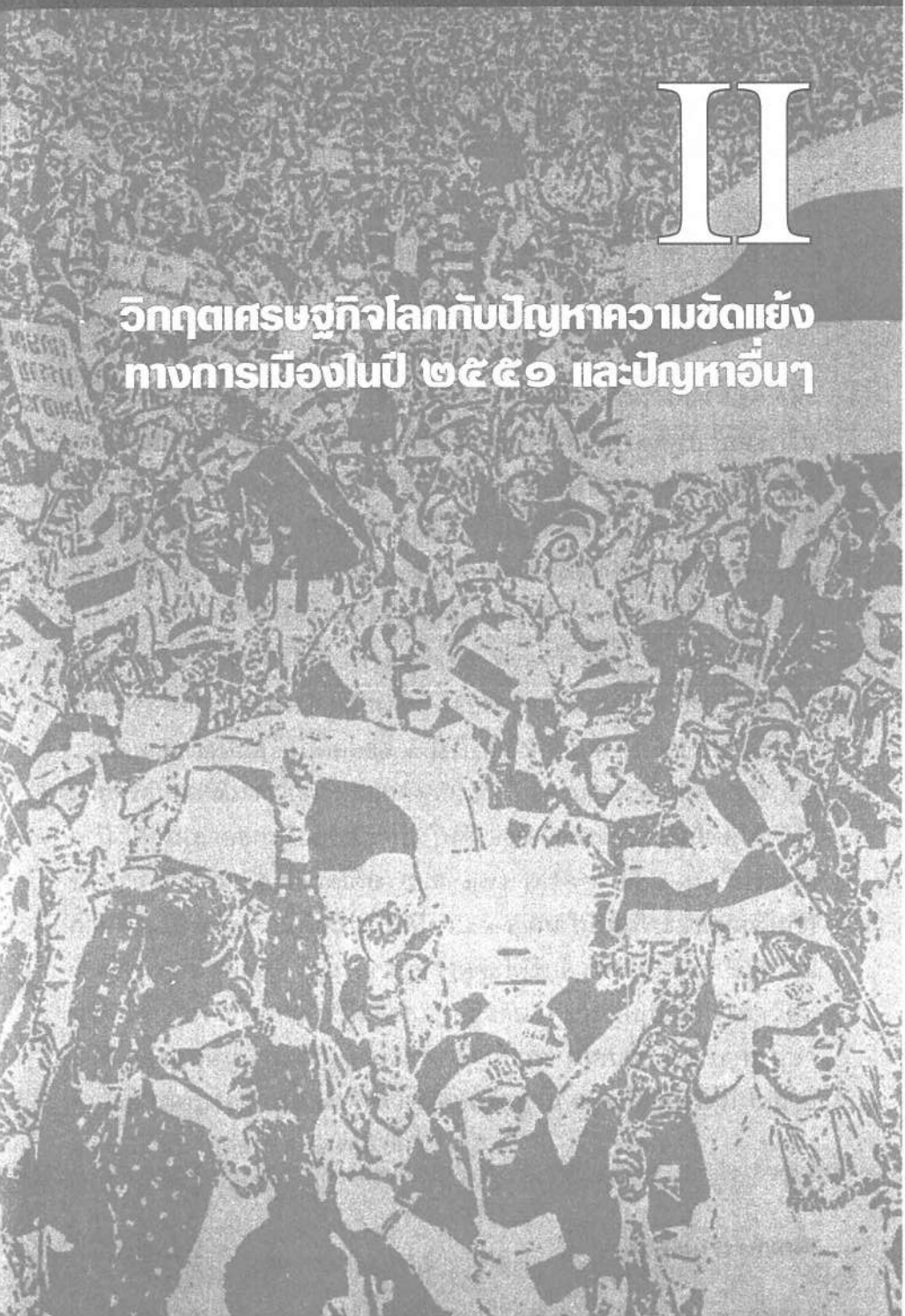
ศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสุดท้ายของมาตรา ๑๙๐ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป ดังในกรณีคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑

ในปัจจุบัน ได้มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ ดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น

สถาบันพระปกเกล้า

II

วิกฤตเศรษฐกิจโลกกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปี ๒๕๕๑ และปัญหาอื่นๆ



๑. ปัญหาด้านความชอบธรรมในช่วง ๒๕๔๘-๒๕๕๒

นับตั้งแต่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มาเป็นเวลา ๘ ปี ๑๑ เดือน กับ ๘ วัน ก็เกิดการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ขึ้นในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

การรัฐประหารดังกล่าวเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมือง และความชอบธรรมของรัฐบาลเสียงข้างมากเด็ดขาดรัฐบาลแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยคือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งชนะการเลือกตั้งในปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๘ โดยนโยบายประชานิยม ในปี ๒๕๔๔ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้ควบรวมพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคเข้ากับพรรคไทยรักไทย ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคกิจสังคม พรรคชาติพัฒนา และพรรคเอกภาพ จนฝ่ายค้านที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่ได้ตลอด ๔ ปี จึงทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกที่อยู่ครบวาระดำรงตำแหน่ง คือ ๔ ปี โดยไม่ลาออกหรือยุบสภา ยิ่งในปี ๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทยได้เสียงข้างมากเกินครึ่งเพียงพรรคเดียว (ส.ส. ๓๗๕ คน จาก ๕๐๐ คน) ในขณะที่ฝ่ายค้าน ๓ พรรครวมกันมี ส.ส.เพียง ๑๒๕ คน ไม่พอที่จะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐบาลดังกล่าวดูจะได้รับความนิยมจากประชาชนมาก โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคอีสาน เพราะนโยบายประชานิยม อาทิ กองทุนหมู่บ้าน (หมู่บ้านละ ๑ ล้านบาท) นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค นโยบายงบพัฒนาจังหวัด (ตามจำนวน ส.ส. ที่จังหวัดมี โดยให้ ๑๐๐ ล้านบาทต่อ ส.ส. ๑ คน) ฯลฯ

ตาราง ๑. รายงานผลการเลือกตั้ง ปี ๒๕๔๘ เรียงตามพรรคการเมือง

พรรค	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้	กรุงเทพ ฯ	บัญชีรายชื่อ	รวม (ที่นั่ง)
พรรคไทยรักไทย (TRT)	๗๐ (+๑๘)	๑๒๖ (+๔๒)	๗๙ (+๓๕)	๑ (NC)	๓๒ (+๔)	๖๗ (+๑๙)	๓๗๕ (+๒๖)
พรรคประชาธิปัตย์ (DP)	๕ (-๑๒)	๒ (-๓)	๘ (-๑๒)	๕๒ (+๔)	๔ (-๕)	๒๕ (-๖)	๙๖ (-๓๔)
พรรคชาติพัฒนา (Thai Nation Party)	๐(-๓)	๖ (-๕)	๑๑ (-๘)	๑ (+๑)	๑ (+๑)	๘ (+๒)	๒๖ (-๑๓)
พรรคมหาชน (Great People's Party)	๑ (N/A)	๒ (N/A)	๐ (N/A)	๐ (N/A)	๐ (N/A)	๐ (N/A)	๓ (N/A)
Total	**๗๖**	**๑๓๖**	**๙๗**	**๕๔**	**๓๗**	**๑๐๐**	**๕๐๐**

- *ผลที่แสดงนี้รวมถึงผลการเลือกตั้งซ่อมในเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๘ (๒๐๐๕) ด้วย*
- *ตัวเลขใน (..) แสดงจำนวนที่นั่งที่เพิ่มขึ้นและลดลงเปรียบเทียบจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (๒๐๐๑) (ข้อมูลจากวิกิพีเดีย)*

นอกจากนั้น ในด้านบวกรัฐบาลไทยรักไทยได้สร้างเสถียรภาพให้กับการเมืองไทย (ซึ่งในอดีตรัฐบาลมีอายุโดยเฉลี่ยไม่เกิน ๑ ปี ๒ เดือน) เป็นรัฐบาลที่อยู่ครบวาระ (๒๕๔๔-๒๕๔๘) เป็นครั้งแรก และทำท่าว่าจะอยู่ได้ครบ ๘ ปี เมื่อดูผลการเลือกตั้งในปี ๒๕๔๘ ความมีเสถียรภาพที่มั่นคงประกอบกับลักษณะความเป็นผู้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีนโยบายและทิศทางชัดเจนทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีอัตราสูง ทั้งความกล้าที่จะเสนอนโยบายใหม่ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ เช่น Asian Bonds ข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ไทย-นิวซีแลนด์ ไทย-จีน ไทย-อินเดีย ฯลฯ ทำให้ประเทศไทยโดดเด่นขึ้นในเวทีระหว่างประเทศอย่างมาก ถึงขนาดที่นายกรัฐมนตรีไทยประกาศต้องการซื้อทีม

ฟุตบอลพรีเมียร์ลีกที่มีชื่อเสียงอย่าง ลิเวอร์พูล โดยชักชวนคนไทยให้ลงทุนร่วมกัน สร้างความฮือฮาไปทั่วโลก การปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปกฎหมายก็ดูจะได้รับการขานรับอย่างดีจากภาคธุรกิจ

สภาพที่ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งถูกยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและก้าวหน้ามากที่สุดในโลก ทำให้เกิดภาพประชาธิปไตยที่มั่นคงขึ้น รัฐบาลมีประสิทธิภาพและมีนโยบายเศรษฐกิจชัดเจน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี สิ่งเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุน และเป็นที่รู้จักเพิ่มขึ้นในวงการระหว่างประเทศ (Thitinan Pongsudhirak, 2008)

แต่ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อรัฐบาลไทยรักไทยบริหารอย่างเบ็ดเสร็จมาได้ระยะหนึ่ง นโยบายหลายด้านถูกวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้นำการเมืองถูกตั้งคำถาม อาทิ นโยบาย "สงครามกับยาเสพติด" นำมาซึ่งการตายของคนกว่า ๓,๐๐๐ คน ซึ่งถูกวิสามัญฆาตกรรม (extrajudicial executions) จนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์การด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (เช่น Human Rights Watch 2004, Asian Center for Human Rights in 2005) และองค์กรสิทธิมนุษยชนไทย (Lintner, 2009) การแทรกแซงสื่อมวลชนโดยกระบวนการทางพาณิชย์ อาทิ นักธุรกิจที่ร่วมรัฐบาลไม่ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การใช้กฎหมายฟอกเงินตรวจสอบทรัพย์สินของนายสุทธิชัย หยุ่น บรรณาธิการ The Nation และนักจัดรายการวิทยุ (ผู้สื่อข่าว, ๒๕๕๑) ตลอดจนการสั่งปลดรายการจากสื่อวิทยุ และสื่อโทรทัศน์ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐไทย หรือส่วนราชการไทยยังเป็นเจ้าของออกจากผังรายการ แม้แต่รายการเมืองไทยรายสัปดาห์ของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ซึ่งใช้สถานีโทรทัศน์ อ.ส.ม.ท. ช่อง ๙ จัดรายการอยู่ก็ถูกปลดออกจากผังรายการในเดือนกันยายน ๒๕๔๘ อันเป็นที่มาของรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรที่สวนลุมพินี จนเมื่อ

เกิดเหตุการณ์ขายหุ้นชินคอร์ปอเรชั่น ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องเสียภาษี รายการดังกล่าวก็สร้างเครือข่ายแล้วพัฒนามาเป็นกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในท้ายที่สุด เมื่อผู้ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของหัวหน้ารัฐบาลมารวมตัวกันภายใต้การนำของนายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของ ASTV และหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ

การดำเนินนโยบายผิดพลาดเกี่ยวกับ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก โดยเฉพาะกรณีตากใบ และกรือเซะซึ่งมีคนไทยมุสลิมเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

นอกจากนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้สร้างไว้ โดยเฉพาะองค์กรอิสระทั้งหลาย อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ปปช. หรือ กกต. ก็ถูกตั้งข้อสงสัย และรังเกียจจากสาธารณชนว่าถูกแทรกแซง ดังจะเห็นได้จากกรณีปกปิดการแสดงบัญชีทรัพย์สินอันได้แก่ จำนวนหุ้นที่อดีตนายกรัฐมนตรีไม่ได้แสดงในบัญชีดังกล่าว หลายล้านหุ้น โดยอ้างว่าเป็นการ "บกพร่องโดยสุจริต" และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ โดยตุลาการลงมติว่า ไม่จงใจปกปิด ๘ คน และจงใจปกปิด ๗ คน จนองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ขาดความชอบธรรมในสายตาสื่อมวลชนและประชาชน

วุฒิสภาเองซึ่งตามรัฐธรรมนูญออกแบบมาให้ปราศจากความเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองเองก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของรัฐบาล ดังนั้น การใช้อำนาจแต่งตั้งองค์กรอิสระก็ดี การควบคุมรัฐบาลโดยกลไกการถอดถอนก็ดี ที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ออกแบบไว้ ก็ไร้ประสิทธิภาพจริงจังต่อรัฐบาล โดยสรุป รัฐบาลไทยรักไทย ควบคุมกลไกเกือบทุกกลไกในรัฐธรรมนูญได้เบ็ดเสร็จ ยกเว้น ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ข้อกล่าวหา "ทุจริตเชิงนโยบาย" อาทิ ในการออกพระราชกำหนดแปลงรายได้จากสัมปทานที่บริษัทโทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงบริษัทในเครือนายกรัฐมนตรี ต้องเสียให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นภาษีสรรพสามิต การให้ธนาคารของรัฐให้เงินกู้แก่ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อมาซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมของบริษัทในเครือชินคอร์ปอร์เรชั่น การให้ภริยาเข้าประมูลซื้อที่ดินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ฯลฯ ตลอดจนการที่กรมสรรพากรวินิจฉัยว่า การโอนหุ้นให้กันระหว่างคนในตระกูลชินวัตรเป็นการ "ให้โดยเสน่หา" ซึ่งทำให้ไม่ต้องเสียภาษี และสิ่งที่ทำให้คนส่วนใหญ่ "ช็อค" ก็คือการขายหุ้นทั้งหมดของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นของบุตรชายและบุตรสาวนายกรัฐมนตรีให้แก่บริษัทเทมาเส็กของสิงคโปร์ ซึ่งมีมูลค่า ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๑.๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยไม่ต้องเสียภาษีแม้แต่น้อย (Lintner, 2009) ซึ่งทำให้ "รายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจร" ของ นายสนธิ ลิ้มทองกุล เปลี่ยนสภาพมาเป็น "พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย" และลงมือขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างเอาเป็นเอาตาย ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๘ มาจนถึงเดือนมกราคม ๒๕๔๙ จนนายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙

ในการเรียกร้องครั้งนี้ พันธมิตรฯ และนักวิชาการบางส่วนทำฎีกาทูลเกล้า ฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานนายกรัฐมนตรีคนใหม่โดยอ้างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติเพียงว่า ***"ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"*** ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชวินิจฉัยในพระราชดำรัส เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ ภายหลังการยุบสภาว่า ***"ข้าพเจ้ามีความเดือดร้อน***

มาก ที่เอะอะอะไรก็ขอพระราชทานนายกพระราชทาน ซึ่งไม่ใช่การปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าไปอ้างมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญเป็นการอ้างที่ผิด มันอ้างไม่ได้ มาตรา ๗ มีสองบรรทัดว่า อะไรที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญ ก็ให้ปฏิบัติตามประเพณีหรือตามที่เคยทำมา ไม่มี เขาอยากจะได้นายกพระราชทานเป็นต้น จะขอนายกพระราชทาน ไม่ใช่เป็นเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย"
(บวรศักดิ์, ๒๕๕๑)

ในการเลือกตั้งดังกล่าว พรรคฝ่ายค้านอันได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน เสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองและยินดีประชุมร่วมกันทำข้อตกลงร่วมกันกับพรรคไทยรักไทย แต่พรรคไทยรักไทยกลับต้องการให้พรรคที่ไม่มี ส.ส. มาร่วมประชุมด้วย ทั้งๆ ที่พรรคดังกล่าวเหล่านั้นมีจำนวนมากกว่าพรรคฝ่ายค้านมาก แต่ไม่เคยได้ ส.ส. ในสภา ทำให้พรรคฝ่ายค้านที่มี ส.ส. ในสภาถอนตัวไม่ส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ในการเลือกตั้งดังกล่าวมีหลายเขตที่มีผู้สมัครพรรคเดียวคือพรรคไทยรักไทยในเขต นอกจากนั้นก็มีผู้สมัครจากพรรคเล็กๆ ที่ไม่เคยมี ส.ส. สมัครแข่งมาลงสมัครด้วย เพื่อให้ไม่ต้องใช้กฎหมายเลือกตั้งที่กำหนดว่าในเขตใดมีผู้สมัครคนเดียว ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงจากผู้ลงคะแนน ๒๐% จึงจะได้รับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นที่มาของข้อกล่าวหาที่ว่า พรรคไทยรักไทยจ้างพรรคเล็กๆ เหล่านี้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะในภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ของพรรคประชาธิปัตย์ครอบครอง ส.ส. เกือบทั้งหมดอยู่ อันเป็นที่มาของการยุบพรรคไทยรักไทยโดยศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

การเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีความวุ่นวาย โดยเป็นเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเป็นพรรคเดียวมากเกินกว่าครึ่งจากจำนวนเขตทั่วประเทศ และเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้ลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์จะลง

คะแนน (No Vote) จำนวน ๙ ล้านเสียงและมีบัตรเสียถึง ๕ ล้านใบ ในขณะที่พรรคไทยรักไทยได้คะแนนทั่วประเทศ ๑๓ ล้านคน ในสถานการณ์เช่นนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงประกาศเว้นวรรคทางการเมืองในช่วงที่พรรคไทยรักไทยกำลังจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพื่อเข้ามาบริหารประเทศในช่วง ๑ ปี เพื่อปฏิรูปการเมือง หลังจากนั้นพรรคประชาธิปัตย์ได้นำหลักฐานที่พรรคไทยรักไทยจัดพรรคเล็กให้ลงสมัครเลือกตั้งไปฟ้องแก่ กกต. ซึ่งเป็นที่มาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคต่อไป

ต่อมาวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสต่อประธานศาลปกครองและประธานศาลฎีกา โดยทรงชี้ว่าการขอนายกรัฐมนตรีพระราชทานทำไม่ได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญ และทรงปรารภว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ดูจะไม่เรียบร้อย อาจขัดต่อหลักประชาธิปไตย ขอให้ศาลทั้งสาม (รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญ) รับไปพิจารณาด้วย (บวรศักดิ์, ๒๕๕๑) ซึ่งผลของการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญคือ ประกาศว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ และ กกต. ประกาศให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ ระหว่างนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศกลับเข้ามารักษาการนายกรัฐมนตรีใหม่ ท่ามกลางเสียงประท้วงว่าผิดกฎหมาย เพราะได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีลาพักไปแล้ว

ในคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า **การยุบสภาเป็นการกระทำของรัฐบาล** (Act of government) ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจศาลที่จะพิจารณา **แต่การกำหนดวันเลือกตั้งและการดำเนินการเลือกตั้งอยู่ในอำนาจศาล** และศาลเห็นว่าการกำหนดวันเลือกตั้งหลังจากประกาศยุบสภาเพียง ๓๗ วัน ทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่ส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งมีบัตรเสียและ

บัตรไม่เลือกผู้ใดมากถึง ๑๔ ล้านใบ อันแสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งไม่เที่ยงธรรม นอกจากนั้นการจัดคูหาเลือกตั้งซึ่งหันหลังผู้เลือกตั้งออกทำให้ผู้อื่นอาจทราบการลงคะแนนของผู้เลือกตั้งได้ส่งผลให้การลงคะแนนไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ***"เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ มาตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง"***

ต่อมา ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาที่ ๖๐๗-๖๐๘/๒๕๔๙ ในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ย้ำอีกครั้งหนึ่งว่าการเลือกตั้ง ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะ ***"จัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนัง หรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนัง หรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง.... จึงเป็นการกระทำที่ให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับ ทั้งในทางข้อเท็จจริง และในทางความรู้สึกของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง"*** ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้ง ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และเพิกถอนการกระทำต่อมาอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งครั้งใหม่ที่จะมาถึงนี้ กลุ่มฝ่ายค้านและกลุ่มพันธมิตรฯ เรียกร้องให้ กกต. ลาออกทั้งชุด เพราะไม่ไว้วางใจว่า กกต. ชุดนี้จะปฏิบัติงานด้วยความเที่ยงธรรม และได้มีการกล่าวโทษ กกต. กับศาลอาญา ซึ่งในที่สุดศาลอาญาก็พิจารณาลงโทษจำคุก กกต. ทั้ง ๓ คน ในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และไม่ให้ประกันตัว เป็นเหตุให้ กกต. ทั้ง ๓ คนต้องพ้นจากตำแหน่งทันที

สถาบันพระปกเกล้า

๒. การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว สถานการณ์การเมืองก็อยู่ในสภาพอึมครึมไม่แน่นอน จนกระทั่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เดินทางออกนอกประเทศไปประชุมสหประชาชาติ คณะทหารที่เรียกชื่อว่า "คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" (คปค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ก็เข้ายึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และปกครองอยู่โดยปราศจากรัฐธรรมนูญ ๑๒ วัน และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙

ในระหว่างไม่มีรัฐธรรมนูญนั้น คณะ คปค. ได้ออกประกาศ คปค. และคำสั่งหัวหน้า คปค. ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายหลายฉบับ แต่ที่สำคัญคือประกาศ ๒ ฉบับ

ฉบับแรก คือประกาศ คปค.ฉบับที่ ๓๐ ที่ให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ คตส. ขึ้น ประกอบด้วย ประธานและกรรมการ ๑๑ คน มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการทุจริต และให้มีอำนาจสอบสวนรวมทั้งฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ การตั้งคณะกรรมการชุดนี้ให้มีเพียงอำนาจสอบสวน ต่างจากธรรมเนียมการตรวจสอบทุจริตในกรณีที่คณะรัฐประหารคณะอื่นในอดีต ที่ให้อำนาจยึดทรัพย์ผู้ต้องสงสัยว่าทุจริตได้ และให้ผู้ถูกกล่าวหามาพิสูจน์ว่าตนเองไม่ได้ทุจริต เพื่อขอคืนทรัพย์สิน ดังเช่น การยึดทรัพย์คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะ รสช. ในการรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ในปัจจุบันนี้มีคดีหลายคดีที่ คตส. ฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และคณะรัฐมนตรีต่อศาลฎีกา

สถาบันพระปกเกล้า

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บางคดีก็ตัดสินแล้ว เช่น คดีที่คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยาอดีตนายกรัฐมนตรีซื้อที่ดินที่ถนนรัชดาภิเษก จากกองทุนเพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินว่ามีความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและลงโทษ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒ ปี บางคดีกำลังจะตัดสิน เช่น กรณีทุจริตกล้ายาง กรณีออกหวย ๒ ตัว ๓ ตัว บางคดีก็อยู่ในระหว่างพิจารณา เช่น คดีกล่าวหาว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ร่ำรวยผิดปกติและขอให้ยึดทรัพย์ ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท

ฉบับที่สอง คือประกาศ คปค. ฉบับที่ ๒๗ ข้อ ๓ เพื่อเพิ่มโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบซึ่งมีความว่า "ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตาม พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง" และประกาศฉบับนี้เองซึ่งเป็นที่มาของการยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งถูกกล่าวหาว่า จ้างพรรคเล็กพรรคน้อยให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ในเวลาต่อมา

ต่อมาในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีเนื้อหา ๓๙ มาตรา โดยมีประเด็นที่สำคัญคือให้มีการนิรโทษกรรมแก่คณะรัฐประหาร และมีการก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คนเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถาวรต่อไป โดยให้เวลาร่าง ๒๔๐ วัน ในระหว่างเวลาดังกล่าว คณะรัฐประหารก็แต่งตั้ง พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตองคมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี

ในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษา

ศาลฎีกาที่เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ๕ คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ๒ คน ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ยุบพรรคไทยรักไทย และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค เป็นเวลา ๕ ปี

ในคำวินิจฉัยนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้ยอมรับอำนาจของคณะรัฐประหารอย่างชัดเจนว่า *"ต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ขณะที่คดีนี้อยู่ระหว่างผู้ถูกร้องทั้ง ๓ ยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหา คปค. เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและมีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง และข้อ ๒ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นอันสิ้นลงตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙"* และ *"การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรค ๑ บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๕ วรรค ๔ บัญญัติให้อรรถคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ไม่ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือไม่ก็ตาม"*

สำหรับคำขอให้ยุบพรรค ๕ พรรคแยกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกคือ กลุ่มพรรคไทยรักไทยและพรรคเล็กๆ อีก ๓ พรรค ถูกกล่าวหาว่าร่วมกันในกรณีจ้างให้พรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งคณะตุลาการเห็นว่าเป็นเรื่องจริง จึงพิพากษายุบพรรคไทยรักไทยและพรรคเล็กอีก ๒ พรรค แต่ข้อกล่าวหาของพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่าใส่ร้ายพรรคไทยรักไทย ว่าจ้างคนลงสมัครก็ดี ขัดขวางการลงสมัครรับเลือกตั้งก็ดี

ใส่ร้าย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยปราศจากความจริงก็ดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่มีมูลความจริง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นำประกาศ คปค. ฉบับที่ ๒๗ ข้อ ๓ มาใช้บังคับ เพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่กรรมการบริหารพรรค ที่ถูกยุบ เป็นเวลา ๕ ปี ทั้ง ๆ ที่ประกาศ คปค. ฉบับที่ ๒๗ ออกมาหลังจากมีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดการยุบพรรค โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ***"หลักการห้ามออกกฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มีที่มาจากหลักการที่ว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาเท่านั้น"*** แต่ ***"การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจยุบพรรคการเมือง"*** ย่อมมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้ โดยผู้พิพากษาศาลฎีกา ๓ คนไม่เห็นด้วย จึงทำให้มติให้ยุบพรรค มีเสียงเพียง ๖ เสียง จากตุลาการ ๙ คน การยุบพรรคนี้ ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และอดีตกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยอีก ๑๑๐ คน ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๕ ปี และลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ตลอดเวลา ๕ ปี

๓. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และความพยายามแก้ปัญหา "ระบอบทักษิณ"

การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกนักวิชาการขนานนามว่า "ระบอบทักษิณ" รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ร่างขึ้น เพื่อป้องกันการหวนกลับมาของระบอบทักษิณ ดังกล่าว

ถ้าดูเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กับ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แล้วจะเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และส่วนร่วมของประชาชน

ในระบอบการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้ง ๒ ส่วนนี้ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยึดรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นต้นแบบ และมีการปรับปรุงบ้างเล็กน้อย อาทิ การเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ การทำให้การใช้สิทธิทางการเมืองง่ายขึ้น เช่น ลดจำนวนผู้เข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย จาก ๕๐,๐๐๐ คน เหลือ ๑๐,๐๐๐ คน รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการสรรหาองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

แต่ส่วนที่ต่างกันมากอย่างเห็นได้ชัดคือเรื่องสถาบันการเมือง ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ พยายามไม่ให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐบาลที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ง่ายๆ โดยพยายามออกแบบระบบเลือกตั้งให้หวนกลับไปสู่ระบบเดิมก่อนปี ๒๕๔๐ คือระบบเขตเดียวเลือก ส.ส. ได้ ๓ คน (Multi-member constituency) และระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ ๘ เขตเลือกตั้ง ระบบเลือกตั้งแบบนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นตลอดประวัติศาสตร์การเมืองไทยว่าจะทำให้ได้รัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งไม่อาจมีรัฐบาลเข้มแข็งพรรคเดียวอย่างที่เคยมีในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

นอกจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระติดกันหรือ ๘ ปี (มาตรา ๑๗๑ วรรค ๔) ทั้งทำให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีง่ายขึ้น คือ ส.ส. หนึ่งในห้า (๙๖ คน จาก ๔๘๐ คน) สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ (มาตรา ๑๕๘) ในกรณีที่ ส.ส. ฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของ ส.ส. ทั้งหมด รัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ ส.ส. ฝ่ายค้านเกินกึ่งหนึ่งที่มีอยู่สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ หากรัฐบาลบริหารงานมาแล้ว ๒ ปี (มาตรา ๑๖๐) นี่คือมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ไปนำพรรคการเมืองต่างๆ มาร่วมรัฐบาลจนมีจำนวน ส.ส. ฝ่ายค้านเหลือไม่พอยื่นญัตติตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

สถาบันพระปกเกล้า

ความไม่ไว้วางใจรัฐบาลและนักการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังแสดงออกด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งดูจะเป็นสิ่งแปลกสำหรับรัฐบาลระบบรัฐสภา อาทิ ในขณะที่ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ กลับห้าม ส.ส. ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาหรือเลขานุการรัฐมนตรี (Junior minister) ในรัฐบาล (มาตรา ๒๖๕ (๑))(ดู ๓.๑) และการห้าม ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงหรือก้าวก่ายการปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการ และพนักงานของรัฐ จนถึงขั้นไม่สามารถนำความเดือดร้อนของประชาชนส่งไปให้ส่วนราชการแก้ไขได้ เพราะเกรงว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ (ดู ๓.๒) และทำให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง! การห้ามนี้ยังห้ามไปถึงการถือหุ้นนิติบุคคลที่สัมปทานหรือทำสัญญากับรัฐในลักษณะผูกขาด รวมทั้งหุ้นของสื่อมวลชนทุกประเภท ซึ่งห้ามไปถึงคู่สมรส บุตร และผู้ถือแทน (nominee) ด้วย หากฝ่าฝืนก็ต้องพ้นตำแหน่งเช่นกัน! ซึ่งในปัจจุบันมี ส.ส. และ ส.ว. ที่ลงทุนในหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ตามปกติถูกกล่าวหาว่ากระทำการขัดมาตรานี้กว่า ๔๐ คน

๓.๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น

สถาบันพระปกเกล้า

ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

๓.๒ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของ

ผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

รัฐบาลเองก็ถูกจำกัดอำนาจลงมากมาย อาทิ การทำสนธิสัญญาที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หรือที่มีผลผูกพันการค้า การลงทุนหรืองบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ต้องขอความเห็นชอบที่ประชุมร่วมรัฐสภาถึง ๒ ครั้ง (มาตรา ๑๙๐) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การตราพระราชกำหนดซึ่งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ สามารถพิจารณาความฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญกลับมีอำนาจพิจารณาทั้งเหตุแห่งการตรา และความฉุกเฉินรีบด่วนทั้ง ๒ เหตุ (มาตรา ๑๘๕) นอกจากนั้น รัฐบาลรักษาการระหว่างสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ ก็ถูกจำกัดอำนาจมากมาย โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการ การอนุมัติจ่ายเงิน

งบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ฯลฯ ต้องขอความเห็นชอบจาก กกต. ก่อน (ดู ๓.๓)

๓.๓ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๑

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

จุดที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ถูกวิจารณ์มากที่สุดก็คือการดึงศาลเข้ามาเกี่ยวกับการเมือง (Judicialization of politics) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ นั้น ศาลเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อยมาก เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งตัดสินคดีที่อาจเป็นเรื่องทางการเมือง และประธานศาลอาจเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ อาทิ ปปช. แต่เป็นเสียงข้างน้อย ซึ่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุดเพียง ๓ คน ในขณะที่เสียงข้างมากอยู่ที่อธิการบดีมหาวิทยาลัย ๗ คน และผู้แทนพรรคการเมือง ๕ คน

แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นั้น กลับกำหนดให้ผู้พิพากษาตุลาการเข้าไปสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองด้วยถึง ๗๔ คน (ส่วนอีก ๗๖ คนมาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดๆ ละ ๑ คน ด้วยระบบเสียงข้างมากรอบเดียว) ในคณะกรรมการสรรหา ส.ว. ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ ๗ คน อันได้แก่ ประธานองค์กร ๔ คนนั้น มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ๑ คน และ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๑ คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลสูงสุดทั้ง ๒ มอบหมาย การให้ผู้พิพากษามีบทบาทในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์แม้จากตัวแทนของศาลเองว่าไม่เหมาะสม และจะเป็นการดึงการเมืองให้เข้ามาสู่ศาลซึ่งต้องวางตนเป็นกลาง ไม่เป็นฝักฝ่ายทางการเมือง (สราวุธ, ๒๕๔๙)

สำหรับการสรรหาองค์กรอิสระเองศาลก็มีบทบาทเพิ่มขึ้นดูจากการสรรหา ปปช. ซึ่งมีคณะกรรมการสรรหา ๕ คน ประกอบด้วยประธานศาลทั้ง ๓ ศาล ๓ คน และมีประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายข้างน้อย[๕] (มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม) คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ

[๕] รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖ วรรค ๓

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีกรรมการสรรหา ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลทั้ง ๓ ศาล และผู้พิพากษาศาลฎีกา ๑ คน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๑ คน รวมเป็น ๕ คน โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านเพียง ๒ คน ที่สำคัญก็คือคณะกรรมการสรรหา (มาตรา ๒๔๓, มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม, มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า) ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีอำนาจมาก กล่าวคือ เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการองค์กรตรวจสอบอิสระเหล่านั้นได้เท่าจำนวนที่ต้องแต่งตั้ง[๕] (ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ต้องเสนอเป็นจำนวน ๒ เท่าของจำนวนที่ต้องแต่งตั้ง) และวุฒิสภามีอำนาจเพียง **เห็นชอบ** หรือ **ไม่เห็นชอบ** บุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น ไม่มีสิทธิเลือกเหมือนในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และในกรณีไม่เห็นชอบ คณะกรรมการสรรหามีอำนาจยืนยันการเสนอ หากการยืนยันดังกล่าวได้คะแนนเสียงเอกฉันท์ก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาอีก แล้วนำชื่อบุคคลดังกล่าวกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ทันที[๖] (มาตรา ๒๐๖, ๒๔๓, ๒๔๖, ๒๕๒, และ ๒๕๖) ทำให้คณะกรรมการสรรหามีลักษณะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการองค์กรอิสระ ไม่ใช่เพียงเสนอชื่อเท่านั้น

ที่น่าสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญให้ศาลและองค์กรอิสระเสนอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ประธานศาลทั้ง ๓ รักษาการต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง[๗] (มาตรา ๑๓๙ (๓) และ ๑๔๒ (๓)) ในขณะที่กฎหมายอื่นๆ ต้องเป็นการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๐ คนขึ้นไป หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งยังให้ศาลและองค์กรอิสระที่ได้รับจัดสรร

---

๕ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐มาตรา ๒๔๓ วรรค ๓ และ มาตรา ๒๕๖ วรรค ๕

๖ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖, ๒๔๓, ๒๔๖, ๒๕๒,และ ๒๕๖

๗ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๙ (๓) และ ๑๔๒ (๓)

งบประมาณไม่เพียงพอ สามารถขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง [๕] (มาตรา ๑๖๘ วรรคท้าย) โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี ทั้งหมดนี้ทำให้ดุลแห่งอำนาจในระบบรัฐสภาเสียไป และหาตัวอย่างอ้างอิงได้ยากในประเทศอื่นๆ

ที่สำคัญที่สุดคือ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ (ดู ๓.๔) ได้กำหนดให้ยุบพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตเลือกตั้ง และหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคมีส่วนรู้เห็นในการทุจริต ปล่อยปละละเลย หรือทราบการกระทำแล้วไม่ได้แก้ไข โดยนอกจากยุบพรรคแล้ว ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา ๕ ปีด้วย และมาตรานี้เองเป็นที่มาของการยุบพรรคพลังประชาชน และพรรคชาติไทยในเวลาต่อมา

๓.๔ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗

ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของ

[๕] รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐มาตรา ๑๖๘ วรรคท้าย

สถาบันพระปกเกล้า

> พรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ให้ประชาชนลงประชามตินับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งผลปรากฏว่าประชาชนลงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ถึง ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๘๑ ของผู้ที่มาลงประชามติทั้งหมด ในขณะที่มีผู้ไม่เห็นชอบ ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ คน คิดเป็น ๔๒.๑๙% รวมผู้ใช้สิทธิ ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึง ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน (ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง ๕๗.๑๖% ในขณะที่ผู้ไม่มาใช้สิทธิมีร้อยละ ๔๒.๓๙) จึงมีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ และประกาศใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

๔. วิกฤตซ้ำซ้อนทั้งวิกฤตการเมืองและวิกฤตเศรษฐกิจ

ในขณะที่ประเทศอื่นทั่วโลกได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางการเงินของสหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียว ประเทศไทยต้องเผชิญกับ ๒ วิกฤตในขณะเดียวกัน คือ เผชิญวิกฤตทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจากปี ๒๕๔๘ และยังไม่ลดความรุนแรง ก็ต้องมาเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจซ้ำเข้ามาในปี ๒๕๕๑

๔.๑ วิกฤตการเมืองที่ยืดเยื้อหลังใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคพลังประชาชน หรือพรรคไทยรักไทยเดิม ซึ่งถือเป็นพรรคที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้คะแนนเสียงนำมาเป็นพรรคอันดับหนึ่ง มีจำนวน ส.ส. รวม ๒๓๓ คน และได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคชาติไทย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคมัชฌิมาธิปไตยและพรรคประชาราช ได้เก้าอี้ ส.ส. ทั้งหมด ๓๑๕ เสียงเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในเวลาต่อมา โดยมี นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชน เป็นนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติด้วยเสียงข้างมาก ๓ ใน ๕ (งดออกเสียงหนึ่งเสียง) ให้ใบแดงและส่งความเห็นไปยังศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ส.ส. แบบสัดส่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานรัฐสภา เนื่องจากพบว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งที่จังหวัดเชียงราย และในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง วินิจฉัยยืนตามมติของ กกต. และ

สถาบันพระปกเกล้า

เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธเป็นเวลา ๕ ปี ขณะที่ กกต. เตรียมดำเนินการต่อ โดยสรุปสำนวนส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เสนอยุบพรรคพลังประชาชนต่อไป แต่นายยงยุทธลาออกจากตำแหน่งก่อนที่อัยการสูงสุดจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

เมื่อพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ผู้นำหลายคนของพรรคได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และ มาตรา ๓๐๙ และจะหาทางให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เดินทางกลับมาประเทศไทย ท่าทีดังกล่าวก่อให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มเสื้อเหลืองทันที โดยในวันอาทิตย์ที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้กลับมาชุมนุมใหญ่เป็นครั้งแรกในรอบ ๒ ปี โดยเริ่มต้นชุมนุมกันที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และได้ปักหลักปิดถนนราชดำเนินนอกเพื่อคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประณามแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชาที่สนับสนุนการนำปราสาทพระวิหารไปขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

ต่อมาในวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก็ปฏิบัติการ "ไทยคู่ฟ้า" ประกาศ "อารยะขัดขืนขั้นสูงสุด" โดยส่งกลุ่มชายฉกรรจ์ พร้อมด้วยอาวุธบุกยึดสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT) โดยอ้างว่ามีวัตถุประสงค์ "เพื่อทวงสมบัติชาติคืนจากรัฐบาล" และมีการปิดล้อมกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม ก่อนถอนกำลังมารวมกันเพื่อบุกยึดทำเนียบรัฐบาลเป็นที่ชุมนุมกว่า ๓ เดือน

เมื่อวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ว่านายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีซึ่งรับเป็นพิธีกรกิตติมศักดิ์รายการโทรทัศน์เกี่ยวกับการปรุงและการชิมอาหาร โดยรับค่าตอบแทนจากบริษัทผู้ผลิตรายการ กระทำการต้องห้ามตาม

มาตรา ๒๖๗ (ดู ๔.๑) ของรัฐธรรมนูญเพราะเป็น "ลูกจ้าง" ของบริษัท จึงพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

๔.๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็มิได้ด้วย

ต่อมา นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ได้รับการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๖ ของประเทศไทย โดยก่อนเข้ารับหน้าที่ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยกำหนดแถลงนโยบายในวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เช้าวันนั้นพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย นำมวลชนชุมนุมต่อเนื่องที่หน้ารัฐสภา เพื่อกันไม่ให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และในเวลาประมาณ ๐๖.๒๐ น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้แก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมากและบางคนถึงขนาดขาขาด ต่อมาเวลาประมาณ ๑๗.๐๐ น. จนถึง ๑๙.๐๐ น. ตำรวจได้ใช้แก๊สน้ำตาเข้าใส่ผู้ชุมนุม มีผู้ที่สูญเสียอวัยวะ และเสียชีวิต จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้บาดเจ็บ ณ เวลา ๑๒.๐๐ น.ของวันที่ ๘ ตุลาคม ที่ ๔๔๓ คน เสียชีวิต ๒ คน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากรองนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบต่อสถานการณ์

ในวันที่ ๒๑ ต.ค. ๒๕๕๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาที่ อม. ๑/๒๕๕๐ คดีที่คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าประมูลซื้อที่ดินรัชดาภิเษกจำนวน ๓๓ ไร่ มูลค่า ๗๗๒ ล้านบาทเศษ จากกองทุนเพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน โดยศาลได้พิพากษาตัดสินว่าการกระทำของภริยา ในทางกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงถือว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ (๑) วรรค ๓ และมาตรา ๑๒๒ วรรค ๑ ให้ลงโทษจำคุก ๒ ปี

วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้เดินทางสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพราะมีข่าวว่านายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีจะกลับจากต่างประเทศโดยเครื่องบินจะลงจอดที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อต้องการกดดันให้นายสมชายลาออก เมื่อมีคนเดินทางมาสมทบมากขึ้น ท่าอากาศยานจึงประกาศปิดดำเนินการ

วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๐/๒๕๕๑ ให้ยุบพรรคพลังประชาชน เพราะการทุจริตของนายยงยุทธ ติยะไพรัช รองหัวหน้าพรรค เป็นเหตุให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ หัวหน้าพรรคและรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคนถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันที

ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคเล็กๆ ที่เคยร่วมรัฐบาลพรรคพลังประชาชนและกลุ่ม "เพื่อนเนวิน" อดีตสมาชิกพรรคพลังประชาชน เปลี่ยนมาสนับสนุนให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ และสนับสนุนให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขึ้นดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี และชนะการโหวตเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๕ ของไทยในระยะเวลา ๒ ปี

ตั้งแต่รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารและสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยใช้เสื้อสีแดงเป็นสัญลักษณ์ และมีการชุมนุมต่อต้านคณะรัฐประหาร และพลเอกเปรมติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ โดยคนกลุ่มนี้กล่าวหาว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการรัฐประหารมาตลอด ในบางครั้งมีการปะทะกันกับกลุ่มคนเสื้อเหลือง หลายครั้งมีการชุมนุมพร้อมกัน แต่อยู่คนละที่ ทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองมาตลอดปี ๒๕๕๑

เมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเข้าบริหารประเทศ พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก็หยุดชุมนุม แต่คนเสื้อแดงยิ่งทวีการชุมนุมต่อต้าน รัฐบาลนายอภิสิทธิ์โดนกล่าวหาว่าไม่มีความชอบธรรม เพราะจัดตั้งขึ้นด้วยการแทรกแซงของทหาร เป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของทหาร และคนเสื้อเหลือง การชุมนุมดังกล่าวถึงจุดเดือดในเดือนเมษายน โดย พ.ต.ท.ทักษิณเรียกร้องให้มีการปฏิวัติโดยประชาชนอย่างเปิดเผย เพื่อให้มีชัยชนะต่อชนชั้นสูงที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลอภิสิทธิ์ ผู้ประท้วงเสื้อแดง แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติไปขัดขวางการประชุมอาเซียนซัมมิตที่พัทยา ความรุนแรงจากการปะทะกัน ได้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคนเสื้อแดงกับกลุ่มเสื้อน้ำเงินที่สนับสนุนรัฐบาล และมีรายงานว่ากลุ่มคนเสื้อน้ำเงินได้ขว้างระเบิดมายังกลุ่มคนเสื้อแดง ผู้ประท้วงเหล่านี้บุกเข้าไปยังสถานที่จัดประชุมด้วย เป็นสาเหตุให้การประชุมอาเซียนซัมมิตเป็นอันต้องยกเลิกไป ต่อมาอภิสิทธิ์ จึงตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่พัทยาและชลบุรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน

เหตุการณ์รุนแรงเกิดในกรุงเทพมหานครในช่วงสงกรานต์ โดยกลุ่มคนเสื้อแดงได้ยึดอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ยึดและเผารถเมล์มาขวางถนน

ยึดรถบรรทุกก๊าซ LPG จนรัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และลงมือสลายการชุมนุมโดยทหาร ซึ่งทำให้มีผู้บาดเจ็บกว่า ๑๒๐ คน และมีคนตายจนเป็นข่าวไปทั่วโลก

๔.๒ วิกฤตการเงินโลกซ้อนวิกฤตการเมือง

วิกฤตซับไพรม์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และลุกลามไปทั่วโลก ได้ถูกขนานนามว่า "วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์" ก็เข้ากระทบประเทศไทยอย่างจังในปลายปี ๒๕๕๑ ในขณะที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลสมชายไม่ได้ดำเนินการแก้ปัญหามากนัก เพราะความวุ่นวายทางการเมือง นอกจากการให้ผู้มีรายได้น้อยไม่ต้องชำระค่าสาธารณูปโภค น้ำประปา ไฟฟ้า การขึ้นรถเมล์และรถไฟฟรี

TDRI รายงานว่า การส่งออกและระบบเศรษฐกิจไทยประสบปัญหาอย่างหนัก ดังเห็นได้จากในไตรมาสที่ ๑-๓ ของปี ๒๕๕๑ การส่งออกขยายตัวมากกว่าร้อยละ ๒๐ แต่ในไตรมาสที่ ๔ การส่งออกหดตัวถึงร้อยละ ๙.๔ และผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ติดลบร้อยละ ๔.๒ ทำให้ตัวเลขการเติบโตทั้งปีอยู่เพียงร้อยละ ๒.๖ ซึ่งต่ำกว่าประมาณการ ความเสียหายชัดเจนขึ้นในไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๒ เมื่อการส่งออกหดตัวถึงร้อยละ ๒๐ และ GDP ติดลบร้อยละ ๗.๑ ซึ่งเป็นความตกต่ำในระดับใกล้เคียงกับที่เกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ (TDRI, ๒๕๕๒)

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินไทยซึ่งเป็นต้นตอของวิกฤตในปี ๒๕๔๐ กลับมาเข้มแข็งและไม่ได้รับความเสียหายมากนัก เพราะมีการกำกับอย่างเข้มงวดจากธนาคารแห่งประเทศไทย และที่สำคัญก็คือสถาบันการเงินไทยไม่ได้ซื้อตราสารอนุพันธ์ (derivative) ที่เชื่อมโยงกับสินเชื่อคุณภาพต่ำ (ซับไพรม์) เหมือนสถาบันการเงินของประเทศอื่น

รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ออกมาตรการแก้ปัญหาวิกฤตต่างๆ คือ

สถาบันพระปกเกล้า

๔.๒.๑ มาตรการทางด้านการคลัง

ในช่วงต้นปี ๒๕๕๒ รัฐบาลได้จัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ วงเงินทั้งสิ้น ๑,๑๖๗ แสนล้านบาท รายจ่ายต่าง ๆ รวมถึงการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบโดยการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพ ๒,๐๐๐ บาท ให้แก่ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท และการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเดือนละ ๕๐๐ บาท ฯลฯ (TDRI, ๒๕๕๒)

๔.๒.๒ มาตรการทางด้านภาษี

มีการใช้มาตรการภาษี หลายประการ เช่น ยกเว้น ให้ผู้ซื้อบ้านใหม่ ลดภาษีให้ SME วิสาหกิจชุมชน การยกเว้นค่าธรรมเนียมโอนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ

๔.๒.๓ มาตรการทางการเงิน

ในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) มีมติให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายร้อยละ ๑.๐๐ ต่อปี จากร้อยละ ๓.๗๕ เป็นร้อยละ ๒.๗๕ ต่อปี จนกระทั่งสิ้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ มีการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายอีกสามครั้ง รวมเป็นลดลงร้อยละ ๑.๕๐ ต่อปี เพื่อช่วยเหลือการส่งออก

๔.๒.๔ มาตรการระยะยาว

เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ออกโครงการ "ไทยเข้มแข็ง" โดยโครงการลงทุนภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ ๒ ที่ได้รับการอนุมัติมีมูลค่าทั้งหมด ๑,๔๓๑,๓๓๐ ล้านบาท เป็นการลงทุนระหว่างปี ๒๕๕๒-๒๕๕๕ คาดว่าจะช่วยสร้างงานได้

สถาบันพระปกเกล้า

ประมาณ ๑.๖-๒ ล้านคน และช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับภาคเอกชนในระยะยาว อาทิ เช่น

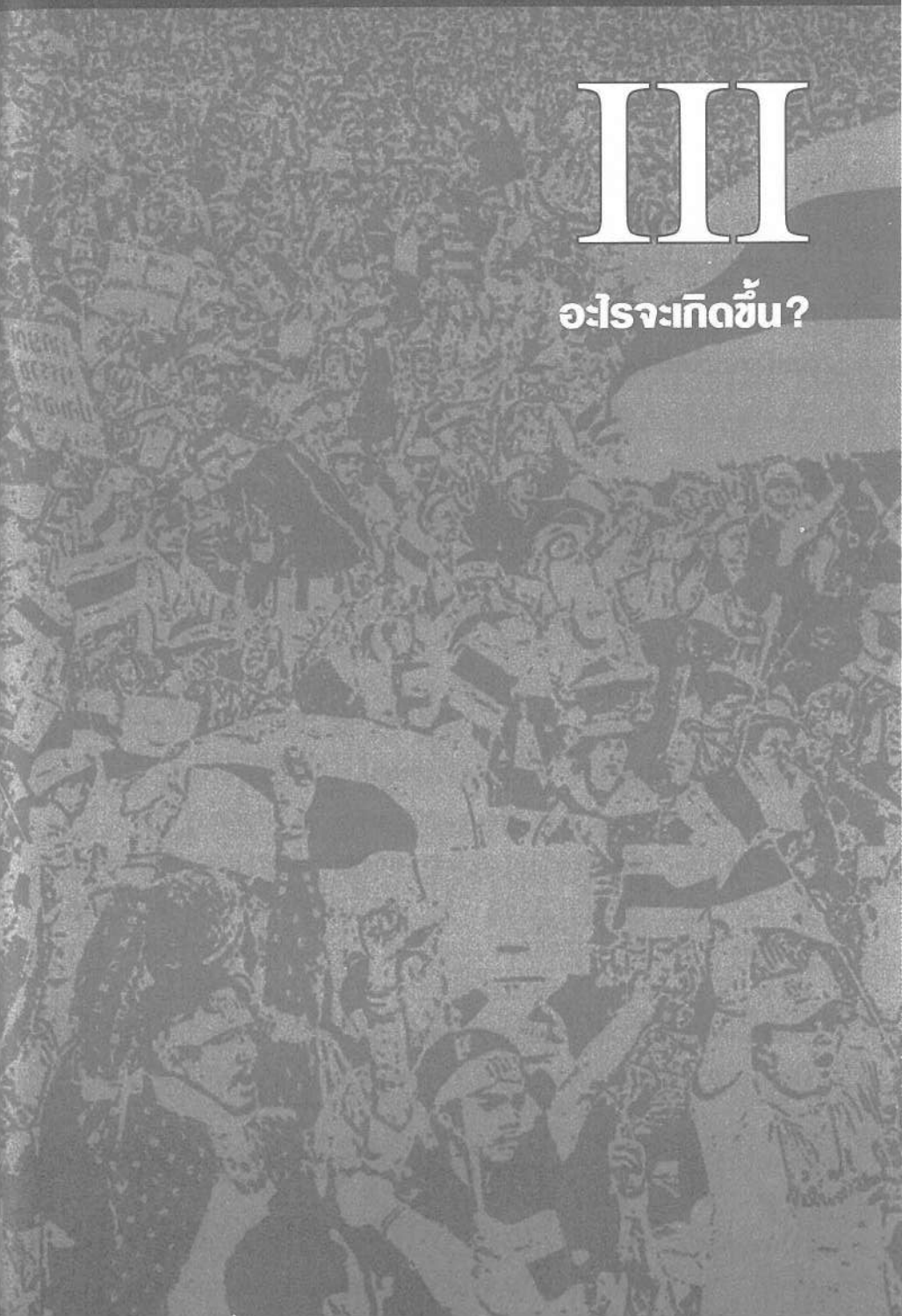
- โครงการขนส่ง/Logistic จำนวน ๕๗๑,๕๒๓ ล้านบาท
- โครงการด้านทรัพยากรน้ำและการเกษตร จำนวน ๒๓๘,๕๑๕ ล้านบาท
- โครงการด้านการศึกษา จำนวน ๑๓๗,๙๗๕ ล้านบาท
- โครงการสาธารณสุข จำนวน ๙๙,๓๙๙ ล้านบาท เพื่อปฏิรูปคุณภาพระบบสาธารณสุข
- โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว จำนวน ๑๘,๕๓๗ ล้านบาท (TKK2555, ๒๕๕๒)

จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้จ่ายเงินภาครัฐลงไปกระตุ้นเศรษฐกิจตามทฤษฎีของ Lord Keynes ดังนั้น เพื่อการใช้จ่ายเงินดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล และกู้เงินมาลงทุน ในการนี้ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกกฎหมาย ๑ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อกู้เงิน ๔ แสนล้านบาท โดยการใช้จ่ายไม่ต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้กู้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่วนอีกฉบับหนึ่งรัฐบาลเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา อีก ๔ แสนล้านบาท โดยให้กู้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เหตุที่รัฐบาลต้องแยกกฎหมายเป็น ๒ ฉบับ ก็เพราะความจำเป็นรีบด่วนต่างกัน คือ เงินกู้ที่ต้องใช้ไม่เกินปี ๒๕๕๓ นั้น มีความฉุกเฉินรีบด่วน จึงเข้าเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ ดังกล่าวข้างต้น แต่เงินกู้ยอดที่สอง ซึ่งกู้ได้ถึงปลายปี ๒๕๕๔

นั้น ความฉุกเฉินจำเป็นไม่มี จึงไม่มีเหตุต้องตราพระราชกำหนดและรัฐบาลสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายค้านก็ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะตราพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และไม่มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นว่ามาตรการกู้เงินดังกล่าวเป็นไปเพื่อแก้วิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เศรษฐกิจหดตัวลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ จึงมีเหตุที่จะตราพระราชกำหนดดังกล่าว ทั้งรัฐบาลยังมีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีเหตุที่แสดงให้เห็นว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ข่าวศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๒)

เป็นที่น่าสังเกตว่า การดำเนินการมาตรการดังกล่าวของรัฐบาลส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะความวุ่นวายทางการเมืองกลบความสำคัญของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และความวิตกกังวลส่วนใหญ่ของนักธุรกิจและนักลงทุนชาวต่างประเทศกลัวว่าการเมืองที่วุ่นวายจะทำให้กระทบกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยอาจทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ และที่สำคัญก็จะกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศต่อพันธบัตร ตลาดหลักทรัพย์ รวมไปถึงการท่องเที่ยว (Political crisis ripples across Thai economy, 2008; World Bank : Thai economy to drop carpets among neighbors in 2009., 2009)



III

อะไรจะเกิดขึ้น?

แม้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจะเป็นปัญหาใหญ่ที่คนทั่วโลกวิตกกังวล แต่คนไทยทั่วไปกลับรู้สึกกังวลกับวิกฤตทางการเมืองที่รุนแรงและยืดเยื้อเรื้อรังมากกว่า โดยเฉพาะความกังวลที่ว่าจะเกิดความรุนแรงขึ้นอันจะนำไปสู่การบาดเจ็บ ล้มตาย และความแตกแยกอย่างล้ำลึกระหว่างคนไทยด้วยกัน ที่หากปล่อยให้เนิ่นนานไป ก็จะยากที่จะเยียวยาให้ฟื้นกับมาสู่ภาวะปกติก่อนการแตกแยก

คำถามแรกที่เกิดขึ้น จากวิกฤตการเมืองดังกล่าวเราได้รับบทเรียนราคาแพงอะไรบ้าง ?

๑. บทเรียนและผลกระทบ

ความขัดแย้งยืดเยื้อดังกล่าว น่าจะทำให้ประเทศไทยและคนไทยได้รับบทเรียนดังนี้

๑.๑ วิกฤตเรื่องความชอบธรรม

ตลอด ๔ ปี ที่ผ่านมาประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี ๕ คน และรัฐบาลทุกรัฐบาลถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรม รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ถูกต่อต้านและขับไล่จากพันธมิตรฯ (PAD) และคนเสื้อเหลือง ส่วนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ถูกต่อต้านและขับไล่จาก นปช. (UDD) และคนเสื้อแดง นั่นหมายความว่า ความชอบธรรมในการปกครองถูกสั่นคลอนความเชื่อมั่น (trust) ในการปกครองเองก็ดูจะเป็นปัญหา (Likhit Dhiravegin, 2009) และได้ลุกลามไปจนถึงสถาบันสูงสุดของประเทศอย่างไม่เคยมีมาก่อน

การปกครองโดยทหารและข้าราชการ ก็ถูกท้าทาย การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการซื้อเสียงก็ถูกต่อต้าน วิกฤตความชอบธรรมครั้งนี้เป็นวิกฤตลึกจนถึงความแตกต่างในความคิดเกี่ยวกับรากฐานของระบอบการเมือง ความหมายของประชาธิปไตย ความคิดรากฐานของสังคมไทยเกี่ยวกับ "ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" ซึ่งนักวิชาการบางคน เช่น คริสต์ เบเกอร์ กับ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เห็นว่ามีรากฐาน มาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำเก่า และชนชั้นนำใหม่มาแต่งตั้งครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี ๒๔๗๕ แล้ว (Baker, Chris & Pasuk, 2005)

ความแตกต่างที่กลายมาเป็นความแตกแยกร้าวลึกนี้ นอกจากอาจก่อให้เกิดความรุนแรงอันเกิดจากการที่ประชาชน ๒ ฝ่ายที่เห็นไม่ตรงกัน และปะทะกันแล้ว ยังมีมิติของการแตกแยกของภาคต่างๆ อาทิ คนภาคเหนือ และภาคอีสานมักถูกจัดว่าเป็นเสื้อแดง และสนับสนุนนโยบายประชานิยม และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะที่คนภาคใต้ถูกมองว่าเป็นเสื้อเหลืองสนับสนุนพันธมิตรฯ และพรรคประชาธิปัตย์ จนเกิดความเกรงกลัวว่าจะมีการแบ่งแยกดินแดนด้วย!

วิกฤตความชอบธรรมนี้ ยังลามไปถึงรัฐสภาซึ่งถูกมองว่าไม่ใช่ "เวทีที่แก้ปัญหาสำคัญของราชอาณาจักร" (Grand Forum of the Realm) ที่จะแก้ปัญหาการเมืองอีกต่อไป การใช้ถนนเป็นการแสดงออกซึ่ง "การเมืองภาคพลเมือง" ตลอดเวลา ๔ ปี กิจกรรมทางการเมืองทั้งจากฝ่ายเสื้อเหลืองและเสื้อแดง ได้พิสูจน์ให้เห็นความไร้ศรัทธาในรัฐสภา

ศาลและองค์กรอิสระถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผยด้วยความไม่ไว้วางใจ

ในสภาพเช่นนี้จะมีรัฐบาลใดที่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ?

สถาบันพระปกเกล้า

ความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาล และรัฐสภาในการบริหารแสดงออกได้จากการที่ตลอดปี ๒๕๕๑ รัฐสภาไทยผ่านร่างกฎหมายไม่ถึง ๑๐ ฉบับ นอกจากนั้น ความเกรงกลัวองค์กรตรวจสอบและการถูกหาว่าเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองทำให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่กล้าดำเนินการใดๆ ที่เสี่ยง[๙] จนมีความรู้สึกกันทั่วไปว่าข้าราชการทั้งหลาย "เข้าเกียร์ว่าง" ทำให้ราชการแผ่นดินชะลอตัวลงเป็นอย่างมาก

๑.๒ บทบาทของกฎหมาย

กฎหมายซึ่งเป็นเสาหลักสำคัญของหลักนิติธรรมถูกตั้งคำถามมากมายว่ากลายเป็น "เครื่องมือ" ที่ถูกใช้เพื่อกำจัดระบอบทักษิณ โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญเอง ซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่างขึ้นโดยคณะรัฐประหาร หรือภายใต้การอำนวยการของคณะรัฐประหาร เพื่อรองรับความชอบธรรมของการรัฐประหาร และการกระทำอันต่อเนื่องจากการรัฐประหาร บทบัญญัติที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์หนักที่สุดคือ มาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๙ (ดู ๑.๒) ซึ่งถูกวิจารณ์จากนักกฎหมายคนหนึ่งว่า " มาตรา ๓๐๙ เป็นมาตราที่อัปยศที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย รองมาจากมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราช

---

[๙] เช่น อธิบดีกรมสรรพากรและคณะอีก ๔ คนถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลอาญาว่าละเว้นการเก็บภาษีการโอนหุ้นระหว่างภริยาอดีตนายกรัฐมนตรีกับพี่ชายบุญธรรม ๔.๕ ล้านหุ้นราคา ๗๓๘ ล้านบาท โดยศาลยกฟ้อง (คดีหมายเลขที่ อ.๕๓๔/๒๕๕๒ แต่อธิบดีศาลอาญามีความเห็นแย้ง; เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ ปปช.ชี้ว่าปลัดกระทรวงการคลังซึ่งแต่งตั้งข้าราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถูกศาลปกครองเพิกถอน กระทำการโดยมิชอบเป็นความผิดอาญาและวินัยร้ายแรง ต้องถูกไล่ออกจากราชการ ; เดือนกันยายน ๒๕๕๒ ปปช. วินิจฉัยชี้ว่าในเหตุการณ์สลายการชุมนุมเมื่อ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ นายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) , พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ, พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ และตำรวจอีก ๑ นาย กระทำการอันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดอาญา และผิดวินัยร้ายแรง ต้องไล่ข้าราชการทั้ง ๒ ออกจากตำแหน่ง

สถาบันพระปกเกล้า

อาณาจักรสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะมาตรา ๓๐๙ ได้ "เสก" ให้คำสั่ง คปค. ประกาศ คปค. การปฏิบัติตามคำสั่งและประกาศ คปค. ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๙ และการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับคำสั่ง คปค. ประกาศ คปค. การปฏิบัติตามคำสั่งและประกาศ คปค. ไม่ว่าจะในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคต ไม่ว่าโดยแท้จริงจะชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม กลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทุกประการ"

๑.๒ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙

บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำ ที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและ การกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๓๐๙ เป็นนวัตกรรมเพื่อคุ้มกันคณะรัฐประหารชิ้นใหม่ของบรรดานักร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อยอดมาจากมาตรา ๒๒๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กล่าวคือ **เดิมรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารมักจะมีมาตราหนึ่งที่รับรองความชอบด้วยกฎหมาย**ให้กับการกระทำของคณะรัฐประหารอยู่เสมอ แต่กรณีรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ นักร่างรัฐธรรมนูญได้คุ้มครอง รสช. เพิ่มเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง โดยกำหนดให้การกระทำของ รสช. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ในครั้งนั้นก็มีเสียงวิจารณ์กันมากว่ากระทำของ รสช. ไม่อาจถูกตรวจสอบว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่" (ปิยบุตร, ๒๕๕๒, ๓๖-๓๗)

ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้ใช้มาตรานี้ในการวินิจฉัยว่า ประกาศ คปค. ฉบับที่ ๓๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ข้อต่อสู้ที่ว่าประกาศ คปค. และพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ก่อตั้ง คตส. ขึ้นเพื่อตรวจสอบคดีทุจริตของรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณเป็นการเฉพาะขัดรัฐธรรมนูญเพราะตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ อันเป็นการตั้งคณะบุคคลทั่วไปที่มิใช่ศาลให้ดำเนินการอย่างศาลตกไป

๑.๓ บทบาทตุลาการกับการแก้ปัญหาทางการเมือง

ในวิกฤตการเมืองนี้ ศาลทั้งหลายมีบทบาทอย่างสูงกว่าในกรณีปกติมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้น ได้มีส่วนช่วยให้ปัญหาบางประการที่ก่อนนั้นเป็นปัญหาข้อถกเถียงทางการเมือง โดยไม่มีกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่เมื่อมีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ปัญหาดังกล่าวก็เป็นปัญหาที่สามารถหาข้อยุติได้โดยการวินิจฉัยของศาลทั้งสอง ซึ่งได้ช่วยให้ปัญหาการเมืองยุติลงได้โดยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการยุบสภาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เป็นต้นมา ทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างมีบทบาทมากขึ้น ตั้งแต่การวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การยุบพรรคการเมือง ๒ ระลอก โดยพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนซึ่งสืบทอดมาจากพรรคไทยรักไทย การวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นพิธีกรในรายการโทรทัศน์ในฐานะเป็นลูกจ้าง รวมทั้งกรณีการวินิจฉัยกรณีแถลงการณ์ร่วมปราสาทพระวิหาร และการตัดสินลงโทษ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ว่ากระทำผิดฐานกระทำการอันขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ

สถาบันพระปกเกล้า

อันที่จริง คำพิพากษาของศาลในหลายกรณีได้สร้างทางออก แต่ทำให้เกิดทางตันในทางการเมือง เช่น กรณีการเลือกตั้งเดือนเมษายนซึ่งทั้งพรรคฝ่ายค้านและประชาชนกว่า ๑๔ ล้านคนเห็นว่าไม่ชอบธรรมและศาลลงมาตัดสิน ทำให้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่เป็นธรรมขึ้นกว่าเดิม

แต่ดูเหมือนว่านักวิชาการบางคนจะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของศาลมีลักษณะ "double standard" ดังที่ปิยบุตรโจมตีเอาไว้ว่า "ผู้เขียนยังเห็นอีกว่าปรากฏการณ์ "ตุลาการภิวัตน์" ในประเทศไทยตลอดสามปีที่ผ่านมา ไม่ใช่การตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้า (Judicial activism) และไม่ใช่การตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Interpretation) เพราะการตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้าคือ การที่ผู้พิพากษาพยายามใช้และตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ เพื่อวินิจฉัยคดีให้เกิดผลไปในทางที่ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกไปมากขึ้น การตัดสินคดีความอย่างก้าวหน้าจึงไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อปราบปรามศัตรูทางการเมืองข้ัวตรงข้าม ไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อ "ปลด" นักการเมือง ไม่ใช่การตัดสินคดีความเพื่อตามยุบพรรคการเมือง ไม่ใช่การตัดสินคดีความที่แทรกแซงเข้าไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยแท้" (ปิยบุตร, ๒๕๕๒)

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองไปยังอนาคต และตั้งคำถามว่าวิกฤตดังกล่าวจะยุติลงอย่างไร ความเห็นส่วนนี้ดูจะยังไม่ลงรอยกันนัก

ฝ่ายที่วิพากษ์วิจารณ์ศาลอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มคนเสื้อแดงที่กล่าวทุกโอกาสที่กระทำได้ว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม และวิกฤตทางการเมืองนี้ไม่อาจยุติได้หากความยุติธรรมไม่เกิดขึ้น ปฏิกิริยาดังกล่าวจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นที่เข้าใจได้ เพราะยังมีคดีอีกมากมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ คดีที่กล่าวหาว่า

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำผิดในกรณีการออกสลาก ๒ ตัว ๓ ตัว คดียึดทรัพย์ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติ และอีกหลายคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ปปช. อาทิ การใช้อำนาจให้รัฐบาลพม่ากู้เงินเพื่อนำมาซื้อระบบและอุปกรณ์โทรคมนาคมจากบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น คดีทุจริตในการจัดซื้อเครื่องตรวจสอบระเบิด CTX ของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ฯลฯ

แต่หากพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะพบว่า ในหลายกรณีผู้วิพากษ์วิจารณ์ศาล ไม่ได้พิจารณาสาเหตุสำคัญที่ทำให้ศาลต้องตัดสินเช่นนั้น โดยเฉพาะกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ชัดเจน อาทิ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประกาศ คปค. ที่ตั้ง คตส. ใช้บังคับได้ ศาลก็ต้องตัดสินตามมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ โดยไม่มีทางตัดสินเป็นอื่น หรือกรณียุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมัชฌิมาธิปไตยเพราะกรรมการบริหารพรรคทุจริต ศาลก็ไม่มีทางเลือก เพราะมาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๖๘ กำหนดบังคับไว้โดยศาลใช้ดุลพินิจไม่ได้ แม้แต่คดีที่ศาลตัดสินลงโทษจำคุก พ.ต.ท.ทักษิณ ๒ ปีในคดีซื้อที่ดินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินก็เป็นไปตามมาตรา ๑๐๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม ความรู้สึกว่าศาลมีบทบาทเกินกว่าที่ควรจะเป็นก็นำไปสู่ปัญหาการไม่ยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของหลักนิติธรรมได้

๑.๔ ความสั่นคลอนของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The rule of law) ในวิกฤตที่ผ่านมาได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงอันเกิดจากการทุจริตของผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวาง การยึดอำนาจโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญและตรากฎหมายขึ้นใช้เองโดยคณะ

รัฐประหาร ตลอดจนการก่อการประท้วงและยึดสถานที่สำคัญของทั้งเสื้อเหลืองและเสื้อแดงภายใต้การอ้างถึงหลัก "อารยะขัดขืน" (civil disobedience) ทั้งหมดนี้จะไม่เกิดขึ้นถ้าทั้งรัฐและประชาชนเคารพกฎหมายและความศักดิ์สิทธิ์ของนิติธรรม

เมื่อนิติธรรมซึ่งเป็นเสาเอกของระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจสั่นคลอน (Rigobon & Rodrik, 2004) ก็ส่งผลกระทบถึงระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นหากจะฟื้นฟูประชาธิปไตยและพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่ภาวะปกติอย่างแท้จริง ก็จำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูการเคารพกฎหมายทั้งจากผู้มีอำนาจรัฐและภาคประชาชน โดยเฉพาะภาคประชาชนนั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจที่ถูกต้องกับ "การเมืองภาคพลเมือง" ใหม่ ว่าต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องมีกฎกติกาสำหรับการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การไม่ใช้ความรุนแรง การเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ตลอดจนการใช้สื่อ โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์เพื่อทำการปลุกระดมทางการเมือง ฯลฯ

ปัญหาเหล่านี้จะแก้ได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีความเข้มแข็งและไม่มีปัญหาเรื่องความชอบธรรม และสังคมต้องอยู่ในภาวะที่มีวิจารณญาณที่ถูกต้อง แต่สถานการณ์ปัจจุบันไม่ได้มีแนวโน้มไปในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้ประเทศไทยเวลานี้อยู่ในสภาพ "งูกินหาง" ด้วยเหตุปัจจัยที่มีความเชื่อมโยงเป็นเหตุไปสู่ผล และจากผลกลับมาเป็นเหตุ จนไม่รู้ว่าจะเริ่มต้นฟื้นฟูเรื่องใดก่อน

๒. อะไรคือสาเหตุแห่งปัญหา? และทางออก

๒.๑ ข้อวิเคราะห์ของนักวิชาการถึงอนาคตประเทศไทย

เป็นที่ยอมรับว่าความขัดแย้งในปัจจุบันมีรากมาจากนโยบายประชานิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาลดังกล่าว (Connors & Hewison, 2008) นักวิชาการจำนวนมากประณามว่าการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๙ และความพยายามกวาดล้าง "ระบอบทักษิณ" ก่อให้เกิดเกิดความเสียหายให้แก่ระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐธรรมนูญไทยอย่างร้ายแรง (Thitinan, 2008 : Ukrist, 2008) ทั้งๆ ที่ยอมรับว่าระบอบทักษิณเองก็สร้างความเสียหายให้ระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนเห็นว่าส่วนดีของรัฐประหารก็คือการช่วยประคองประชาธิปไตยไทยไม่ให้ตกอยู่ภายใต้รูปแบบใหม่ของการบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยโดยผ่านการใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก และการทำให้รัฐธรรมนูญและระบบตรวจสอบถ่วงดุลทั้งทางการเมืองและกฎหมายไร้ความหมายอันเป็นการเหยียบย่ำหลักนิติธรรม (Connors and Hewison, 2008) การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการพยายามรักษาสิ่งที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้วางไว้ และถูกทำลายโดยระบอบทักษิณ

๒.๒ การหวนสู่ "ประชาธิปไตยแบบไทยๆ"

นักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าการหวนกลับไปสู่การปกครองที่อยู่บนฐานวัฒนธรรมไทยเดิม คือ **"ธรรมราชา"** ที่มีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรมเป็นศูนย์กลาง มากกว่าประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่เน้นการเลือกตั้ง เพราะในประเทศไทย คนจนส่วนใหญ่ในชนบทไม่มีวุฒิภาวะทางการเมืองพอที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระ แต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเงินและการ

ซื้อเสียงของนักการเมืองโกง (Surin Maisrikrod, 2007) กลุ่มพันธมิตรฯ และนักวิชาการที่สนับสนุนก็พยายามนำเสนอว่า การเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียงและการทุจริตที่นักการเมืองในอดีตกระทำมาตลอดที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งไม่ใช่ทางออกของประเทศเป็น "การเมืองเก่า" หากจะปฏิรูปต้องไปสู่ **"การเมืองใหม่"** ซึ่งไม่เน้นการเลือกตั้ง แต่เน้นการให้กลุ่มคนหลากหลายทุกอาชีพได้คัดสรรกันเข้าไปในสภา ข้อเสนอของพันธมิตรฯ นี้ ทำให้นึกถึงระบบรัฐสภาฮ่องกง ซึ่งมีการเลือกตั้งผสมกับแต่งตั้ง (แถลงการณ์พันธมิตรฯ, ๒๕๕๑)

๒.๓ การกลับมาของ "อมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Polity)

Fred Riggs (1966) ได้เคยวิจารณ์ไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๐๙ ว่าระบอบการเมืองไทยเป็นระบอบอมาตยธิปไตยที่ข้าราชการพลเรือนและทหารเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล นักวิชาการไทยหลายคนก็เชื่อเช่นนั้น อาทิ รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ (รังสรรค์, ๒๕๔๖) และผู้เขียนเอง (บวรศักดิ์, ๒๕๕๑) นปช. (UDD) และคนเสื้อแดงเองก็ประณาม อมาตยาธิปไตย การย้ำว่า การต่อสู้ทางการเมืองของคนเสื้อแดงเป็นไปเพื่อ **"ถอนรากถอนโคน"** อมาตยาธิปไตยที่หวนกลับมาด้วยการรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ และที่ต้องประท้วงประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษก็เพราะเป็น "หัวหน้าอำมาตย์" รวมทั้งเรียกร้องให้นำรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กลับมาเพื่อให้เกิดประชาธิปไตยที่แท้จริง

อันที่จริง ความกลัวของกลุ่มนี้ก็มีเหตุให้ต้องคิด เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาและใกล้ชิดกับพันธมิตรฯ องค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น กกต. ปปช. หรือศาลก็ถูกมองว่าใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะที่ต้องการกำจัดระบอบทักษิณ ศาลเองก็ถูกวิจารณ์อย่างหนัก (ปิยบุตร, ๒๕๕๒ ; Prachathai, 2007) องค์กรเหล่านี้ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของ

สถาบันพระปกเกล้า

รัฐอย่างที่ Riggs ตั้งข้อสังเกตไว้ รวมทั้งบทบาทของกองทัพที่เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลังการรัฐประหารเรื่อยมา จนถึงการจัดตั้งรัฐบาลอภิสิทธิ์ และการสลายการชุมชุนในเดือนเมษายน

๒.๔ การปฏิรูประบบการจัดสรรผลประโยชน์เศรษฐกิจและการปฏิรูประบบรัฐบาล : ทางออกที่แท้จริงของปัญหา

ความพยายามที่จะแก้ไขวิกฤตทางการเมืองและปัญหาการชุมนุมที่ยืดเยื้อบนถนนระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ขัดแย้งกันในระยะสองถึงสามปีที่ผ่านมานั้น กระบวนการ "ปฏิรูปการเมือง" ก็ได้ถูกริเริ่มขึ้นโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี สำหรับผู้ที่ติดตามพัฒนาการทางการเมืองของไทยย่อมทราบดีว่า นี่ไม่ใช่ครั้งแรกที่มีความพยายามปฏิรูปการเมือง และหากมองย้อนกลับไปในช่วงพฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ กระบวนการปฏิรูปการเมืองนี้เองที่เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐(Hewison, 2008 ; Sombat Chantornvong, 2002 ; Connors,1999) อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองขึ้น แต่ก็แตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา ที่การเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองมาจากนักวิชาการและประชาสังคมนอกสภาที่ไม่ใช่นักการเมืองเป็นหลัก ด้วยความไม่ไว้วางใจนักการเมือง แต่ข้อเสนอครั้งนี้กลับมาจากฝ่ายการเมืองในสภาเองซึ่งไม่พอใจรัฐธรรมนูญปี 2550 (Nelson, 2009 ; ประเวศ วะสี, ๒๕๕๒)

หากเปรียบเทียบกับการปฏิรูปการเมืองในคราวก่อน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่พร้อมกับการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นั้น ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่าการปฏิรูปในครั้งนี้จะสามารถแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ได้หรือไม่ และสิ่งสำคัญที่สุดคือ แม้วิกฤตความขัดแย้งในครั้งนี้จะผ่านพ้นไป แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่ามันจะไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต และนี่เองคือโจทย์ใหญ่ที่การปฏิรูปครั้งนี้ต้องตอบ เราจึงต้องรู้สาเหตุของวิกฤตเสียก่อน

สถาบันพระปกเกล้า

๒.๔.๑ สาเหตุแห่งความขัดแย้ง

หากพิจารณาอย่างผิวเผินความขัดแย้งนี้เป็นเรื่อง "บุคคล" ระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีและผู้สนับสนุน กับฝ่ายต่อต้าน ถ้าวิเคราะห์แนวนี้ เราก็พอจะมองออกว่า เมื่ออดีตนายกรัฐมนตรีและผู้สนับสนุนกับฝ่ายต่อต้าน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลิกราไปไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ความขัดแย้งนี้ก็จบ และประเทศไทยก็เดินต่อไปได้ตามปกติ แต่จุดอ่อนการวิเคราะห์แนวนี้ก็คือ ไม่ได้ดูที่ "ต้นเหตุ" ของการได้มาซึ่งอำนาจการเมืองของผู้มีอำนาจเดิมและการใช้อำนาจ (ซึ่งรวมถึงอำนาจตามกฎหมาย อิทธิพลหรืออำนาจในความเป็นจริงและเงิน) ว่ามีฐานมาจากความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและทางสังคมที่ซ่อนตัวอยู่ ความขัดแย้งดังกล่าวมีลักษณะบุคคลของคู่ขัดแย้งอยู่ก็จริง โดยรากฐานสำคัญก็คือความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในการจัดสรรทรัพยากรและความมั่งคั่งระหว่าง "คนมี" กับ "คนไม่มี" รวมถึงแนวความคิดและความคาดหวังต่อระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๐๔ มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) ซึ่งต้องอาศัยการพึ่งพาเงินทุนมหาศาลจากต่างประเทศ นโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่ออกในช่วงนี้ก็เป็นไปเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ดังกล่าวทั้งสิ้น เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯลฯ ต่อมายุทธศาสตร์ ในแผน ๔ และแผน ๕ ก็เปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อส่งออก (export oriented) อย่างไรก็ดี การเกษตรกรรมที่เคยเป็นรายได้หลักของประเทศกลับไม่ได้รับความสำคัญ ดังนั้น การเพิ่มผลผลิตจึงเป็นไปด้วยการขยายพื้นที่ ไม่ใช่ด้วยการเพิ่มผลิตภาพต่อไร่ ทั้งยังไม่มียุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรและ

เกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากไม่มียุทธศาสตร์พัฒนายกเว้นการพยุงราคาเมื่อมีปัญหาแล้ว ในหลายกรณี รัฐก็กลับกระทำการที่เป็นผลเสียต่อเกษตรกรเสียเอง อาทิ การเก็บพรีเมี่ยมข้าวที่ส่งออก ซึ่งส่งผลให้ผู้ส่งออกผลักภาระไปกดราคาซื้อข้าวจากชาวนาให้ตกต่ำลงไป นโยบายส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อการส่งออก ละเลยธุรกิจขนาดกลางขนาดเล็ก และไม่ไยดีกับการพัฒนาการเกษตรและเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนี้ (อภิชาติและดวงมณี, ๒๕๔๘)

จากนโยบายดังกล่าว ทำให้เกิดความกระจุกตัวของความมั่งคั่งอย่างมหาศาล (ปราณี ทินกร, ๒๕๓๖, ๒๕๔๕; สหัชชัย เลิศพรกุลวัตน์, ๒๕๔๑) ในขณะที่เกิด "คนมั่งมีมหาศาล" และ "คนชั้นกลาง" ที่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และเข้าถึงทรัพยากรขึ้นในเมือง ก็เกิด "คนจน" ที่เป็นเกษตรกรและอยู่ในชนบทมากขึ้น (ธวัช มกรพงศ์ ๒๕๓๗; เมธี ครองแก้ว, ๒๕๓๘) และแม้ว่าประเทศไทยจะมีรายได้ประชาชาติต่อคนเพิ่มขึ้น สัมประสิทธิ์จีนีก็ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก (ชนินทร์ มีโภคี, ๒๕๔๔) ในปี ๒๕๐๕ กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงที่สุด ๒๐% เป็นเจ้าของรายได้โดยรวมทั้งหมดของประเทศถึง ๕๙.๕% ในขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุด ๒๐% เป็นเจ้าของรายได้โดยรวมทั้งหมดของประเทศเพียง ๒.๙% ส่วนในปี ๒๕๑๘ อัตราส่วนอยู่ที่ ๔๙.๒๔% ต่อ ๖.๐๕% และในล่าสุดในปี ๒๕๔๙ ที่ผ่านมา อัตราการกระจายรายได้ก็ยังคงความเหลื่อมล้ำอยู่ที่ ๕๖.๒๙% ต่อ ๓.๘๔% ดังที่ปรากฏใน ๒ ตารางต่อไปนี้

สถาบันพระปกเกล้า

ตารางที่ ๑: ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๓๓

	๒๕๐๕ -๐๖	๒๕๑๑ -๑๒	๒๕๑๔ -๑๖	๒๕๑๘	๒๕๒๔	๒๕๒๙	๑๕๓๑	๒๕๓๓
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	๒.๙	๓.๔	๒.๔	๖.๐๕	๕.๔๕	๔.๔๗	๔.๕๓	๔.๒๓
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile 2)	๖.๒	๖.๑	๕.๑	๙.๗๒	๙.๒๖	๗.๘๒	๗.๘๙	๗.๔๓
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile 3)	๑๐.๕	๑๐.๔	๙.๗	๑๔.๐๒	๑๓.๖๙	๑๒.๓๐	๑๒.๓๘	๑๑.๕๘
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้สูง(Quintile 4)	๒๐.๙	๑๙.๒	๑๘.๔	๒๐.๙๗	๒๑.๐๘	๒๐.๔๓	๒๐.๑๗	๑๙.๔๙
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5)	๕๙.๕	๖๐.๙	๖๔.๔	๔๙.๒๔	๕๐.๕๒	๕๔.๙๘	๕๔.๔๐	๕๗.๒๖
ค่าสัมประสิทธิ์จีนี	๐.๔๕๖	๐.๔๘๒	๐.๕๓๕	๐.๔๒๖	๐.๔๔๒	๐.๔๙๖	๔.๔๘๙	๐.๐๑๕
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	๒๐.๕	๑๗.๙	๒๖.๘	๘.๑	๙.๓	๑๒.๓	๑๒.๐	๑๓.๕

ตารางที่ ๒ ตารางการกระจายรายได้ในช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๙

	๒๕๓๕	๒๕๓๗	๒๕๓๙	๒๕๔๑	๒๕๔๓	๒๕๔๕	๒๕๔๗	๒๕๔๙
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	๓.๙๘	๓.๙๗	๔.๑๖	๔.๒๗	๓.๘๙	๔.๒๓	๔.๕๔	๓.๘๔
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ต่ำ(Quintile 2)	๖.๙๓	๗.๒๓	๗.๕๒	๗.๖๙	๗.๑๙	๗.๗๒	๘.๐๔	๗.๖๗

	๒๕๓๕	๒๕๓๗	๒๕๓๙	๒๕๔๑	๒๕๔๓	๒๕๔๕	๒๕๔๗	๒๕๔๙
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ปานกลาง (Quintile 3)	๑๐.๙๖	๑๑.๖๑	๑๑.๗๘	๑๑.๙๑	๑๑.๓๙	๑๒.๐๗	๑๒.๔๑	๑๒.๑๒
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้สูง(Quintile 4)	๑๘.๘๐	๑๙.๘๑	๑๙.๘๘	๑๙.๗๔	๑๙.๗๖	๒๐.๐๗	๒๐.๑๖	๒๐.๐๘
กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5)	๕๙.๔๓	๕๗.๓๗	๕๖.๖๖	๕๖.๓๙	๕๗.๗๗	๕๕.๙๑	๕๔.๘๖	๕๖.๒๙
ค่าสัมประสิทธิ์จีนี	๐.๕๓๖	๐.๕๒๑	๐.๕๑๖	๐.๕๐๙	๐.๕๒๕	๐.๕๐๗	๐.๔๙๓	๐.๕๑๕
อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยที่สุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	๑๔.๙	๑๔.๕	๑๓.๖	๑๓.๒	๑๔.๙	๑๓.๒๓	๑๒.๑๐	๑๔.๖๖

ที่มา: Medhi Krongkeaw (1979), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คำนวณจากเทปข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปีต่างๆ โดยใช้น้ำหนักถ่วงข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย), ข้อมูลจากการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาการเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ ใน อัศวิน ไกรนุช (๒๕๕๐) รายงานการวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการพัฒนาประเทศ

โครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจในสังคมไทยก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองเช่นกัน กล่าวคือ "คนจน" และเกษตรกรเหล่านี้ไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเหมือนคนชั้นกลางและเข้าไม่ถึงทรัพยากร (ซึ่งในอดีตเคยเข้าถึง แต่ถูกรัฐส่วนกลางรวบอำนาจจัดการแต่ผู้เดียวไว้) คนเหล่านี้จึงต้อง "พึ่งพิง" ผู้มีทรัพยากรในหัวเมือง ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ค้ำชู และทำให้คนเหล่านี้เป็น "ผู้มีอิทธิพล" และสามารถได้รับความไว้วางใจเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่แทนในฐานะผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย และก้าวไปสู่อำนาจรัฐที่มากกว่านั้นในฐานะรัฐมนตรี

สถาบันพระปกเกล้า

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยก็ยังไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจเสรีที่อาศัยกลไกตลาดเต็มที่ และรัฐยังคงครอบครองทรัพยากรสำคัญไว้และให้สัมปทานแก่เอกชน การเข้าสู่อำนาจการเมืองจึงไม่ได้หมายถึงการมี "อำนาจ" เท่านั้น แต่หมายถึง "โอกาส" ทางธุรกิจและเศรษฐกิจที่เกิดจากการมีอำนาจให้สัมปทาน หรืออาจได้รับสัมปทานเสียเอง ซึ่งในหลายกรณีทำให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็น "ผู้มั่งมี" ขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว การทุจริตและการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่างๆ ก็เกิดขึ้นโดยทั่วไป ทั้งระดับการตัดสินใจของรัฐทางการเมือง ทั้งในระบบการเลือกตั้ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๓๘ ; Robert & Thawilwadee, 2009)

โครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมและระบบการพึ่งพิงกันแบบอุปถัมภ์ฝังรากลึกอยู่ในระบบการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีลักษณะสำคัญคือสภาพที่นักวิชาการเรียกว่า "คนจน" ซึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศและต้องการพึ่งพิงและการอุปถัมภ์ให้มาเป็น "ฐานเสียง" และเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียงข้างมากในสภาและรัฐบาล แต่ "คนชั้นกลาง" เป็น "ฐานนโยบาย" เพราะเสียงดังกว่าและมีอำนาจล้มล้างรัฐบาลที่ตนไม่ชอบได้ (Robert & Thawilwadee, 2009) ในขณะที่ข้าราชการทหารพลเรือนซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจรัฐที่แท้จริง ก็ยังคงแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกับพรรคการเมืองและผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญในระบอบการเมืองไทย คือ ในระยะเวลา ๗๘ ปีของระบบรัฐสภา ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี ๒๗ คน มีคณะรัฐมนตรี ๕๙ ชุด มีรัฐธรรมนูญ ๑๘ ฉบับ มีกบฏ ๑๑ ครั้ง มีการปฏิวัติรัฐประหาร ๑๒ ครั้ง

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่าง "คนมั่งมีมหาศาล" และ "คนชั้นกลาง" ฝ่ายหนึ่ง กับ "คนจนส่วนใหญ่" อีกฝ่ายหนึ่งซ่อนตัวอยู่ใต้เศรษฐกิจแบบกึ่งเปิดกึ่งปิด และการเมืองแบบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ความขัดแย้งนี้ เป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่

รอวันปะทุขึ้น ไม่วันใดก็วันหนึ่ง

แม้ว่าจะมีความพยายามปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองด้วยการขยายสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น พยายามทำให้ระบอบการเมืองโปร่งใสและสุจริตด้วยการเพิ่มองค์กรตรวจสอบมากถึง ๘ องค์กร และมีกระบวนการตรวจสอบหลายชั้น รวมทั้งการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้ปรับความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่ฝังลึกและซ่อนอยู่อย่างจริงจัง โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรของรัฐไทยซึ่งเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามกลับทำให้พรรคการเมืองต่างๆ มุ่งแสวงหาประโยชน์จากข้อได้เปรียบที่อยู่ในตัวรัฐธรรมนูญเอง ในขณะที่ข้อบกพร่องที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นตัวจุดชนวนความขัดแย้งที่กำลังจะปะทุขึ้น

๒.๔.๒ *การก่อตัวของความขัดแย้ง*

ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ทำให้พรรคการเมืองที่แข่งขันต้องเน้นเรื่อง "นโยบาย" มากขึ้นจากการหา (ซื้อ) เสียงธรรมดา จึงทำให้พรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย ใช้นโยบายประชานิยมไปหาเสียง และระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญก็ส่งผลให้พรรคการเมืองที่ชนะเลือกตั้งได้เสียงข้างมากเกือบเด็ดขาดในการเลือกตั้งครั้งแรกๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้เสียงเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดในปี พ.ศ. ๒๕๔๘

นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยได้รับเลือก เมื่อเป็นรัฐบาลแล้ว รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำก็เร่งคิดนโยบายประชานิยมมากขึ้นเรื่อยๆ

สภาวะเช่นนี้ ทำให้ความขัดแย้งที่ถูกปกปิดหรือซ่อนตัวอยู่กลับเปิดออก ทำให้คนจนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจต่อรอง และเข้าไม่ถึงทรัพยากร ได้มีโอกาสลิ้มลองสิ่งที่ไม่เคยได้ลองมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลกึ่งฟรี การมีกองทุนหมู่บ้าน การได้รับจัดสรรเงิน SML รายจังหวัด การได้ทุนไปเรียนต่างประเทศอำเภอละ ๑ ทุน หรือการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา การผลิตสินค้าพื้นบ้านหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ฯลฯ ทำให้เกิด "สำนึกใหม่" ทางการเมืองของคนจน ถึง "อำนาจ" ของคะแนนเสียงเลือกตั้ง (เกษียร, ๒๕๕๑) และความสัมพันธ์ระหว่าง "นโยบาย" ของพรรคการเมืองที่หาเสียงเป็นรัฐบาล กับทรัพยากรที่ตนจะได้รับและที่สำคัญทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากพรรคการเมืองที่ตนเลือก และเป็นพรรคที่กำหนดนโยบายนี้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเป็นเสียงข้างมาก จึงไม่น่าแปลกใจว่าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๒ พรรคไทยรักไทยจึงมีเสียงข้างมากเด็ดขาด ในภาวะเช่นนี้เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าคะแนนเสียง ๑ เสียงที่ให้คือ คำขอให้เข้าถึงทรัพยากรที่คนเหล่านั้นไม่เคยคิดว่าจะได้ แต่ได้มาจากการเลือกตั้งครั้งก่อน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมิได้เป็นไปในลักษณะตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการนัก (Thitinan Pongsudhirak, 2008) แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังขาดสิ่งสำคัญไม่น้อยกว่าความมีเสถียรภาพ คือ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ องค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระ และการสนับสนุนกระบวนการทางสังคมให้มีการตรวจสอบ ที่สามารถสอดส่องดูแลมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต และให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งโปร่งใส และตรวจสอบได้ (Connors & Hewison, 2008 ; นิธิ เอียวศรีวงศ์, ๒๕๔๙ ; สุลักษณ์ ศิวลักษณ์, ๒๕๕๐)

สถาบันพระปกเกล้า

นอกจากนี้เป็นที่ประจักษ์ว่าผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลและบุคคลในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังเป็น "ผู้มั่งมีมหาศาล" ทั้งสิ้น ธุรกิจที่อยู่ในเครือข่ายก็มีทุนมหาศาลประมาณกันว่าไม่เคยมีรัฐบาลใดที่ชุมนุมผู้มั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้มากเท่ารัฐบาลไทยรักไทย (สังศิต, นวลน้อย, นพนันท์, ๒๕๔๗) อำนาจของทุนดังกล่าวที่มีต่อสื่อมวลชนและบุคคลต่างๆ ที่อยู่ในตำแหน่งสำคัญเป็นที่กล่าวขวัญกันบ่อยขึ้น และจุดเปลี่ยนอยู่ที่เมื่อครองอำนาจไประยะหนึ่ง รัฐบาลก็ออกนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจในเครือข่ายจนเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า "ทุจริตเชิงนโยบาย" (ผาสุก, สังศิต, นวลน้อย, ๒๕๔๗) ทั้งนี้เพราะนโยบายต่างๆ ออกมา มักเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของนักการเมืองเหล่านั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่านักธุรกิจหลายคนเมื่อมาเข้าสู่วงการเมืองกลับมีฐานะร่ำรวยขึ้น รวมถึงคนในครอบครัวและพวกพ้อง ที่ล้วนมีธุรกิจที่ต่อเนื่องกัน (Bunkanwanicha & Wiwattanakantang, 2006) (ดูตาราง ๒.๔.๒) ถึงแม้จะมีองค์กรตรวจสอบและให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน แต่ก็มิได้ทำให้ประเด็นเหล่านี้หมดสิ้นไป เพราะการเลี่ยงการตรวจสอบทำได้ไม่ยาก โดยมีผู้อื่นครอบครองแทน การทำธุรกิจขนาดใหญ่โดยคนที่เกี่ยวข้องกับคนในรัฐบาลมีมากมาย โครงการขนาดใหญ่จะอยู่ในการดำเนินการของกลุ่มทุนที่เข้าสนับสนุนทางการเมืองทั้งสิ้น คนรวยยิ่งรวยขึ้น คนชั้นกลางถูกทอดทิ้ง

สถาบันพระปกเกล้า

Table 2.4.2 Characteristics of the tycoon's families
(t -test)

The table reports characteristics of the top 100 wealthiest families in Thailand. All variables are measured at the family level as of 2000 year-end. The sample firms include the top 2,000 companies in Thailand. A tycoon's firm is the firm in which the family owns 10% or more shares. A tycoon running for top office is defined as the tycoon who ran for the January 2001 general election. Log (total assets) is the logarithm of book value of total assets. Concession revenue/total revenue is the ratio of concession revenue to total revenue. Leverage is the ratio of total debt to total assets. Profitability is the ratio of earning before interest and taxes to total assets. *, **, and *** denote statistical significance at the 10%, 5%, and 1% levels, respectively.

		Tycoons Running for Top office (N=13)	Other Tycoons (N=87)	t-statistics (t-test)	z - statistacs (Wilocoxo n test)
Total assets (million USD)	Mean [Median]	4,418.46 [267.03]	486.46 [105.50]	3.88***	2.18**
Log (total assets)	Mean [Median]	4.391 [4.061]	3.829 [3.658]	3.07***	2.18**
Concession revenue/ total revenue	Mean [Median]	0.229 [0.000]	0.025 [0.000]	4.01***	4.33***
Profitability	Mean [Median]	0.024 [0.042]	0.028 [0.050]	-0.07	-0.36
Leverage	Mean [Median]	0.395 [0.380]	0.496 [0.470]	-1.03	-1.02

(Bunkanwanicha and Wiwattanakantang, 2006)

ในขณะที่การตรวจสอบรัฐบาลที่แม้จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นไม่อาจกระทำได้ และเกิดความอ่อนแอในภาคประชาสังคมในการทำหน้าที่ถ่วงดุลรัฐบาลมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต

ระบบการตรวจสอบในรัฐธรรมนูญเองซึ่งได้รับความไว้วางใจในระยะแรกก็ตกอยู่ในภาวะลำบาก มีการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลในองค์กรเหล่านั้นขึ้นใหม่ ซึ่งสังคมเชื่อว่า ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาล ความเชื่อมั่นองค์กรดังกล่าวในระยะหลังก็ลดลงมาก ทำให้

สถาบันพระปกเกล้า

ภาพลักษณ์ขององค์กรอิสระ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ตกต่ำลง ความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจที่ประชาชนมีกลับลดลง เพราะความคลางแคลงใจในการทำงานขององค์กรเหล่านี้

สื่อมวลชนเองก็ตกอยู่ภายใต้ความจำเป็นทางรายได้เพื่อการดำรงอยู่ เมื่อวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น ก็จะถูก "งดโฆษณา" จนในท้ายที่สุด เสียงวิจารณ์ที่เคยดังในรัฐบาลก่อนๆ ก็ค่อยๆ หรี่ลงและเลือนหายไป ในท้ายที่สุด ประกอบกับบุคลากรของรัฐบาลบางส่วนยังทำธุรกิจด้านสื่อเสียเอง เป็นเหตุให้สามารถควบคุมการทำงานของสื่อได้อย่างเต็มที่และเบ็ดเสร็จ

หลังจากนั้น ความขัดแย้งขยายตัวและมีผู้เข้าร่วมขบวนการมากขึ้น เมื่ออดีตนายกรัฐมนตรีขายหุ้นชินคอร์ปอเรชั่น ๗๓,๐๐๐ ล้านบาทโดยไม่ต้องเสียภาษี เกิดปรากฏการณ์ "พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย" และ "คนเสื้อเหลือง" ลุกลามไปทั่วประเทศ (Pye & Schaffar, 2008) ท้ายที่สุดก็จบลงด้วยรัฐประหารเมื่อ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เน้นแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถูกบิดเบือนโดยนักการเมืองในรัฐบาลที่ผ่านมา และให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองโดยไม่ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองอีกต่อไป แต่เน้นระบบตรวจสอบให้เข้มแข็งขึ้น จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ (สังศิต, ๒๕๔๙)

แต่กระนั้นการเลือกตั้งในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้พรรคการเมืองใหม่ที่มาจากพรรคไทยรักไทยเดิมที่ถูกยุบไป เนื่องจากการ

สถาบันพระปกเกล้า

ทุจริตเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งมากที่สุดอีกครั้ง ความขัดแย้งก็เริ่มต้นขึ้นและทวีความรุนแรงจนมีผู้เสียชีวิตหลายรายในหลายเหตุการณ์ ที่สำคัญก็คือ มีความสงสัยว่ามีการ "ปลุกกระแส" คนเสื้อแดงจากรากหญ้าจังหวัดต่างๆ ขึ้นสู้กับคนชั้นกลางในเมือง ในที่สุดการลุกขึ้นต่อต้านคนที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเกิดขึ้น และสังคมมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน ถึงกับใส่เสื้อแบ่งสี จนถึงขั้นแตกหักเมื่อทั้งสองฝ่ายปะทะกัน และมีการปราบปรามเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ จนมีผู้เสียชีวิต จนถึงสงกรานต์เลือดในปี ๒๕๕๒ แม้ว่าวันนี้ดูเหมือนคลื่นลมจะสงบลงชั่วคราว แต่ไม่มีใครแน่ใจว่ามรสุมใหญ่แห่งความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อใดอีก

๒.๔.๓ *การปฏิรูปประเทศไทย : ทางรอดที่เหลืออยู่*

สิ่งที่ประเทศไทยต้องการในขณะนี้มิใช่เพียงการปฏิรูปทางการเมืองเท่านั้น การแก้ปัญหาทางการเมือง จะต้องนำระบบกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย โดยทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงผู้แทนของตนและเรียกร้องความต้องการต่างๆ ได้ รวมทั้งยังอาจป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนของนักการเมืองด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การปฏิรูปนี้จะต้องดำเนินไปทั้งระบบโครงสร้าง โดยจะต้องแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมที่ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของรัฐและความมั่งคั่งซึ่งยังดำรงไว้ซึ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคม โดยประชาชนไม่จำเป็นต้องพึ่งพานักการเมือง ผู้มีอิทธิพล หรือนโยบายประชานิยมอีกต่อไป สิ่งนี้ยังรวมถึงการพยายามทำให้ประชาชนตระหนักถึงการใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนฯ ที่จะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและสามารถเชื่อถือไว้วางใจได้

การดำเนินการดังกล่าวจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองที่ถูกเสนอขึ้นโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายก

รัฐมนตรี แต่ควรทำมากไปกว่าสิ่งที่สมาชิกรัฐสภากำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แม้การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและระบบเลือกตั้ง (เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง การขาดคุณสมบัติของนักการเมืองควรหรือไม่ที่จะต้องถูกตัดสิทธิทางการเมือง หรือพรรคการเมืองควรที่จะต้องถูกยุบ และควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคหรือไม่หากสมาชิกกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง) จะเป็นสิ่งสำคัญ แต่หากตระหนักถึงเป้าหมายของความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติแล้ว ประเด็นการปฏิรูปการเมืองควรครอบคลุมไปถึงการปรับโครงสร้างการกระจายทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้มีกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

จากที่ประเด็นปัญหาได้กล่าวมาทั้งหมด สิ่งจำเป็นที่ต้องตระหนักและกล่าวถึง คือ

ประการแรก คือ การปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อการจัดสรรผลประโยชน์ใหม่ในสังคม โดยเราจะต้องกำหนดให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องปรับโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อให้คนจนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงทรัพยากร และมีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยไม่ต้องพึ่งพานโยบายประชานิยมซึ่งจะสร้างปัญหาในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อให้ในท้ายที่สุด สังคมไทยมีคนชั้นกลางเพิ่มขึ้นมากพอที่จะทำให้ประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพได้จริง

การปรับโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่เป็นการถาวรโดย ไม่พึ่งพานโยบายประชานิยมของบรรดาพรรคการเมืองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรับกฎหมายเศรษฐกิจทั้งปวงใน ๓ แนวทาง คือ

(๑) รัฐธรรมนูญและกฎหมายต้อง**เปิดให้คนจนส่วนใหญ่เข้าถึงทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น** โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นผู้แจก

- การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เช่น ป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ฯลฯ อย่างยั่งยืน โดยมีระบบตรวจสอบทางสังคมที่ดี
- การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากกลไกของระบบตลาด (market mechanism) ด้วยความช่วยเหลือของรัฐโดยเฉพาะ แหล่งทุน เทคโนโลยี ระบบการขนส่ง (logistics) และการตลาด ฯลฯ
- การสร้างอำนาจต่อรองในระบบตลาดด้วยการส่งเสริมของรัฐ อาทิ การพาณิชย์อิเล็คทรอนิกส์ ระบบสหกรณ์ และการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น การก่อตั้งสภาเกษตรกร สภาธุรกิจรายย่อย ฯลฯ
- การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากกลไกอื่นที่มิใช่ระบบตลาด แต่ส่งเสริมการแข่งขันในระบบตลาด (non-market institution) โดยเฉพาะการศึกษา การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ
- การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวก รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย

(๒) รัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องปรับระบบภาษีอากรเพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก "ผู้มั่งคั่งมหาศาล" เพื่อ

นำไปใช้ในรัฐสวัสดิการใหม่ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีระบบภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน และระบบภาษีอื่นๆ ที่จำเป็น การปรับระบบภาษีอากรนี้จะทำให้รัฐไม่ต้องผลักภาระการกู้เงินไปให้ลูกหลานในอนาคตต้องรับภาระเหมือนการหาเงินมาใช้ในนโยบายประชานิยม

(๓) รัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องสามารถกระจายการกระจุกตัวของความมั่งคั่งของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่โดยผ่านกลไกการใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดอย่างแท้จริง และตรงไปตรงมา

ทั้งหมดนี้ คือ **การทำให้ "ประชานิยม" ตามอำเภอใจของแต่ละรัฐบาล กลายเป็น "รัฐสวัสดิการ" (welfare state) โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย** ที่ไม่ต้องอาศัยการหาเสียงของรัฐบาลใดๆ อีก

อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างดังกล่าวจะต้องมีลักษณะไม่รุนแรงฉับพลัน เพราะอาจเป็นต้นเหตุใหม่แห่งความรุนแรงอีกวาระหนึ่ง ดังนั้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าว อาจมีกลไกแบบ "ค่อยเป็นค่อยไป" เพื่อลดแรงต้านและความขัดแย้ง

ประการที่สอง เมื่อปรับโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคมใหม่แล้ว ก็ต้องปรับระบบการบริหารภาครัฐ ทั้งภาคการเมือง ภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐส่วนกลางเสียใหม่ โดยมี ๔ แนวทาง คือ

๑. **การปรับภารกิจของรัฐ**เสียใหม่โดยอาจต้องลดกฎเกณฑ์ ซึ่งควบคุมหรือแทรกแซงธุรกิจหรือเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็นในบางเรื่อง เพื่อให้บุคคลมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น (และลดการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในตัว)

การปรับภารกิจนี้จะต้องรวมไปถึงการถ่ายโอนสิ่งที่รัฐทำอยู่แต่เดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม เป็นผู้ทำแทน เช่น ป่าชุมชน การดูแลสวัสดิการของผู้สูงอายุหรือผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น โดยอาจต้องเพิ่มกลไกให้องค์กรเหล่านี้สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนให้บริการนั้นๆ ได้ดีกว่าและมีประสิทธิภาพกว่ารัฐ (Contestability)

ดังนั้น **การจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมจึงมีความจำเป็น**

๒. **การปรับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และกลุ่มทุนที่ควบคุมสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ กับการเมือง** เพื่อสกัดโอกาสการใช้ทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ และเพื่อควบคุมสื่อมวลชน และสกัดการใช้อำนาจรัฐไปเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจตน ในการนี้จะต้องมีการปฏิรูประบบการบริจาคให้พรรคการเมืองและการตรวจสอบ

ประการที่สาม รัฐสภาควรมี ๒ สภาดังเดิม เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองเรื่องสำคัญๆ ของประเทศให้รอบคอบ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาหลักอันเป็นที่มาของรัฐบาล และรัฐบาลจะอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภานี้เท่านั้น

ส่วนวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง (เพราะการจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ดูกับที่สภาล่างซึ่งมีอำนาจการเมืองที่แท้จริง) เพราะถ้าให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งอีก ก็จะประสบปัญหาการครอบงำของพรรคการเมืองดังที่มีประสบการณ์มาแล้วในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ อีก แต่ควรเป็นสภาที่สรรหามาจากหลากอาชีพให้มากที่สุด และมีผู้ดำรงตำแหน่งโดยตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ นายกหรือประธาน

องค์กรวิชาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง และเป็นสภากลั่นกรอง และต้องเป็น "สภากันชน" ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้โครงสร้างทางการเมืองสามารถรวมทุกกลุ่มที่มีบทบาทและอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะข้าราชการทหารและพลเรือนผู้มีอำนาจรัฐ และบรรดาคนชั้นกลางที่ไม่พร้อมที่จะลงเลือกตั้ง

ประการสุดท้ายที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน คือ การเพิ่มส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ กล่าวคือ ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับประเทศ โดยมีหน่วยงาน (อาทิ สำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ) และทรัพยากร (งบประมาณ) เพื่อการดังกล่าว รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ (civic-mindedness) โดยผ่านพลเมืองศึกษา (civic education) ทั้งนี้ โดยใช้ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนอื่นเป็นตัวขับเคลื่อน เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยมิใช่เพียงการกำหนดให้คนๆ หนึ่งมีหนึ่งสิทธิในการเลือกตั้ง หรือเพียงการใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก สังคมยังจะต้องทราบถึงหลักการและคุณค่าที่สำคัญที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความยั่งยืน ซึ่งจะกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองและตระหนักที่จะติดตามการทำงานของผู้แทนฯที่ตนเลือกเข้าไป นอกจากนี้ จะต้องมีกติกาทางสังคมหรือกฎหมายให้ชัดเจนในการชุมนุมโดยสงบ เพื่อมิให้มีการละเมิดกฎหมายและเสรีภาพผู้อื่น ทั้งต้องมีเกณฑ์ในการสลายการชุมนุมที่ชัดเจนด้วย

บทสรุป

สังคมไทยไม่อาจปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมือง จากที่กล่าวมาอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปเท่านั้น คนไทยจำเป็นต้องคิดให้ไกลกว่าเพียงประโยชน์ในระยะสั้นของตนเอง โดยจะต้องมุ่งไปสู่การวางรากฐานที่สำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยและสามารถกระจายผลประโยชน์ไปสู่ทุกๆ ภาคส่วนของสังคม สิ่งนี้จะทำให้ประเทศชาติก้าวพ้นวิกฤตความขัดแย้งระหว่างพวกเสื้อเหลือง-เสื้อแดงที่มีอยู่ไปได้ และนำสังคมกลับสู่ภาวะปกติ แม้ว่าแนวทางนี้จะเป็นเพียงข้อเสนอของคนกลุ่มหนึ่ง ที่มิได้แสดงออกในนามผู้แทนเจตจำนงแห่งเสียงส่วนใหญ่ของประเทศก็ตาม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๑) Crossroads and Barrier : Passage to the Thai Democracy. กรุงเทพฯ : มติชน

ข่าวศาลรัฐธรรมนูญ, **ข่าวศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๒,** สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒, http:// www.concourt.or.th

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (๒๕๔๓) **๒๔๗๕ : การปฏิวัติสยาม.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

แถลงการณ์พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยฉบับที่ ๒๐/๒๐๐๘, ๘ กันยายน ๒๕๕๑

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๔๙) **วัฒนธรรมคนอย่างทักษิณ.** กรุงเทพฯ : มติชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๕) "เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ" ใน **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐),** กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๑) **ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย.** กรุงเทพฯ : ส. เจริญ พริ้นติ้ง.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๐) **พลวัตการเมืองไทย,** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (๒๕๕๒) **ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตยและตุลาการ,** กรุงเทพ : open book.

ประเวศ วะสี. (๒๕๕๒) **วิธีป้องกันมิคสัญญีกลียุค.** สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒, จาก http://www.nidambe 11.net/ekonomiz/2009q3/2009august19p1.htm,

กระทรวงการคลัง. (๒๕๕๒). แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๒. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒, จาก http://www.tkk2555.com/online/index.php?page_id=4,

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังศิต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตรีรัตน์. (๒๕๔๗) **ธุรกิจ, รัฐ และคอร์รัปชั่น.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,

ผู้สื่อข่าว. (๔ มีนาคม ๒๕๕๑) **ปัดฝุ่นคดีประวัติศาสตร์ ปปช.รื้อสอบ รบ.แม้วแทรกสื่อ.** แนวหน้า.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : รัฐสภา.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : รัฐสภา.

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑-๒๕๔๓. (๒๕๔๖). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๔-๒๕๔๖. (๒๕๔๖). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. (๒๕๔๖) **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย,** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สังศิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล. (๒๕๔๗) **คอร์รัปชั่น นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ.** กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สถาบันพระปกเกล้า

สังศิต พิริยะรังสรรค์. (๒๕๔๙) **คอร์รัปชั่นระบอบทักษิณ.** กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน.

สราวุธ เบญจกุล. (๒๘ พฤษภาคม, ๒๕๔๙). คำสัมภาษณ์, **ชี้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ขาดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง.** เดลินิวส์.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (๒๕๕๐). **วิพากษ์ 'ระบอบทักษิณ' และจริตสังคมไทย.** กรุงเทพฯ : Openbooks.

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๕๒). **"วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์กับการปรับโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจไทย"**, รายงาน TDRI ฉบับที่ ๗๑, มิถุนายน ๒๕๕๒ (หน้า ๓).

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๓๘) **สองนครประชาธิปไตย : แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย,** กรุงเทพฯ : มติชน.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และ ดวงมณี เลาวกุล (๒๕๔๘). **ทักษิโณมิก.** กรุงเทพฯ : Openbooks.

ภาษาอังกฤษ

Albritton Robert and Bureekul Thawilwadee. (2009). "Are Democracy and "Good Governance" Always Compatible? Competing Values in the Thai Political Arena". Working Paper Series: No. 47. International Political Science Association.

Ammar Siamwalla and Orapin Sobchokchai (1998). **"Responding to the Thai Economic Crisis".** in Paper presented at the High-Level Consultative Meeting : "Policy Response to the Economic Crisis and Social Impact in Thailand".

Baker, Chris, and Pasuk Phongpaichit (2005). **A history of Thailand.** Cambridge : Cambridge University Press.

Benjamin A. Batson. (1985). **The end of the absolute monarchy in Siam.** Oxford : Oxford University Press.

Bunkanwanicha, Pramuan and Wiwattanakantang, Yupana. (2008). **"Big Business Owners in Politics," CEI Working Paper Series 2008-17.** Center for Economic Institutions, Institute of Economic Research : Hitotsubashi University.

Connors, Michael. K. (1999). **"Political Reform and the State in Thailand", Journal of Contemporary Asia,** 29 (2), pp. 202-226.

Connors, Michael. K. (2000). **Democracy and National Ideology in Thailand: Subjecting Citizens.** PhD Thesis. University of Melbourne.

Hewison, M. C. K. (2008). **"Introduction : Thailand and the good Coup". Journal of Contemporary Asia, 38(1),** pp. 1-10.

Kaufman, G.G., Krueger. T.H., Hunter, W.C. (1999) **The Asian Financial Crisis : Origins, implications and solutions.** Chicago : Springer. pp 193

Likhit Dhiravegin (2009). **"Root of the problem : the inability or refusal to adopt".** Bangkok Post.

Lintner, B. (2009). **"The Battle for Thailand : Can democracy survive?" Foreign affairs, 88(4),** p. 109.

Narisa Laplamwanit. (1999). **A Good Look at the Thai Financial Crisis in 1997-1998.** Retrieved September 20, 2009 from http://www.columbia.edu/cu/thai/html/financial97_98.html

Nelson, M. H. (2009). **Political reform in Thailand: Structural and ideological issues.,** Retrieved September 18, 2009 from http://rspas.anu.edu.au/rmap/newmandala/2009/05/18/political-reform-in-thailand-structural-and-ideological-issues/

Political crisis ripples across Thai economy. (2008)., Retrieved September 20, 2009 from www.nytimes.com.

Prachathai, **"Thailand: The judiciary is the real loser"** Retrieved May 31, 1997 From http://www.prachatai.com/english/node/8

Pye, O. and Schaffar, W. (2008). **"Examine the Mass Protest Against Thaksin in 2006". Journal of Contemporary Asia Special Thailand Coup, 38(1)**

Riggs, F. W. (1966). **Thailand: The modernization of a Beureaucratic Polity.** Honolulu Hawaii East West Center Press.

Rigobon, R., and Rodrik, D. (2004). **Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships. Unpublished NBER Working**

Papers 10750. National Bureau of Economic Research, Inc.

Sombat Chantornvong. (2002). "The 1997 Constitution and the Politics of Electoral Reform. In D. McCargo (Ed.). Reforming Thai Politics. (pp. 203-246). Copenhagen : Nordic Institution of Asian Stuides.

Surin Maisrikrod. (2007). "Learning from 19 September Coup : Advancing Thai-Style Democracy". In Southeast Asia Affairs 2007, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

The Asian Financial Crisis : Origins, Implications and Solutions. (1999). London : Kluwer Academic Publishers.

Thitinan Pongsudhirak. (2008). "Thailand Since the Coup". Journal of Democracy, 19(4), pp. 140-151.

Thitinan Pongsudhirak. (2008). Thailand's Military Resurgence and Democratic Reversal", paper presented to the 10th Intl conf. on Thai Studies, Jan 9-11, Thai kadi Institute, Thammasat Univ., Bangkok, Thailand.

Ukrist Pathamanand. (2008). "A different Coup d'Etat", Journal of Contemporary Asia, 38 (1), pp.124-142

World Bank : Thai economy to drop carpets among neighbors in 2009. Retrieved April 7, 2009 from www.moneychannel.co.th

ภาคผนวก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๗๕

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ จำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนิน

การต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมาธิการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันจะต้องมีกรรมาธิการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๖๘

บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสองศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๑๓๙

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

มาตรา ๑๔๒

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับ

สถาบันพระปกเกล้า

การจัดองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดตาม (๔) แล้ว หากบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๖๓ วรรคสี่ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ ของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก

มาตรา ๑๔๗

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๘ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกัน ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการ ร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

คณะกรรมาธิการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๓๐ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันต้องมีกรรมาธิการของสภาทั้งสองมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา ๑๔๖ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ ต่อไป

มาตรา ๑๖๘

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอ คำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการได้โดยตรง

มาตรา ๒๐๖

การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๔

(๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธาน ศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหา และคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๔ (๓) และ (๔) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุ ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนน ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๑๓ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (๑) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิม ด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่ม

กระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (๑) แทน

มาตรา ๒๔๓

การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคล ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๓๑ (๑) วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยคุณสมบัติ กระบวนการ สรรหา และอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๒๕๒

การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น อีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มี

ความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

1415

มาตรา ๒๕๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่ง มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้อง คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า
2110018163
2 : เม.ย. :
สำรวจเมื่อ.....
สถาบันพระปกเกล้า
20 ก.ค. 2558

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1505, 1602, 2502
โทรสาร 02-968-9144
เวบไซต์ www.kpi.ac.th

วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมือง
ISBN : 978-974-449-511-2

9 789744 495112

KPI.52-68-1000.0