



จุดसार รัฐธรรมนูญ

# ฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร



ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๕  
ปกซ์แรก มีนาคม ๒๕๕๘

- การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น
- เรียนรู้ประวัติศาสตร์จากรัฐธรรมนูญเก่า



## ปฏิรูปสื่อมวลชน



คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

## บอกกล่าว

จุลสาร “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร” ได้ออกเผยแพร่มาแล้ว ๔ ฉบับด้วยกัน และฉบับนี้นับเป็นฉบับที่ ๕ ประจำปีครั้งแรกเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ มีบทความที่น่าสนใจเรื่อง “การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” โดย รศ. วุฒิสาร ตันไชย คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและเรื่อง “การปฏิรูปสื่อมวลชน” โดยมานิจ สุขสมจิตร รองประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมความรู้เรื่อง “เรียนรู้ประวัติศาสตร์จากรัฐธรรมนูญเก่า” ซึ่งจะทยอยทำลงเป็นตอน ๆ ไป

สำหรับการจัดพิมพ์จุลสารเพื่อเผยแพร่โดยทั่วไปนั้น นอกจากจะได้จัดพิมพ์จำนวนหนึ่งโดยกลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ออกแบบปกและรูปเล่ม และมีผู้สนับสนุนการจัดพิมพ์ดังที่ได้ระบุชื่อไว้ในฉบับก่อน ๆ แล้วยังมีนักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตร “ประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน” (ป.ร.ม.) รุ่นที่ ๑๔ ได้มาขอเงินจำนวน ๑ แสนบาท เพื่อสนับสนุนการจัดพิมพ์ด้วย ซึ่งคณะผู้จัดทำขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ในส่วนของการสื่อสารกับสังคมนั้นคณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้รับความร่วมมืออย่างดีจากบริษัท ไมโครซอฟท์ ประเทศไทย นำเอาข่าวความคืบหน้าในการร่างรัฐธรรมนูญและจุลสารไปเผยแพร่ทาง Social media ซึ่งจะมีสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีก เช่น มีกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญผลัดเปลี่ยนกันมาอธิบาย “รัฐธรรมนูญวันละคำ” และมีคลิปวีดิทัศน์ในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่หลายคนอยากรู้แต่ไม่มีโอกาสถาม โดยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนวัยรุ่นมาหาคำตอบ

๒

ในเรื่อง “รัฐธรรมนูญของฉัน” ผู้สนใจสามารถเข้าไปดูได้จากเว็บไซต์ :  
[www.myconstitutionthailand.com](http://www.myconstitutionthailand.com) และที่เฟสบุคเพจ “รัฐธรรมนูญของฉัน”  
: [www.facebook.com/myconstitutionthailand](https://www.facebook.com/myconstitutionthailand) ได้ตลอดเวลา

พบกันในจุลสารฉบับหน้าครับ  
คณะผู้จัดทำ

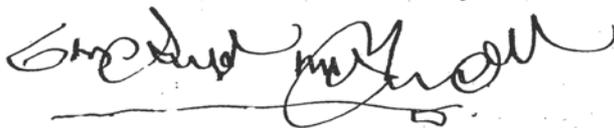
๑ เพิ่มพลังพลเมือง ๑

๑ สร้างไทยให้เป็นที่  
ที่สงบร่มใญ่และร่มเย็น  
บ้านเมืองกระแสรองพล  
ที่พลเมืองให้พลเมือง

๑ ที่สงบร่มใญ่ความเขลื่อมั่ง  
ที่สงบเป็นที่ธรรมในทุกที่  
ที่ที่มารักกันบ้านเมือง  
ได้มาสงบแวงพลกแวงไกล

๑ สร้างไทยให้เป็นที่  
ที่สงบร่มใญ่กันกระไล  
ที่ร่มรื่น ร่มเย็นสร้างใจ  
ปฏิรูปประเทศไทย

๑ กิ่งก้านของบ้านเมือง  
ที่พลเมืองผู้ร่วมใจ  
เพิ่มพลัง ประเทศไทย  
เพิ่มพลังให้พลเมือง ๑



# การปฏิรูป สื่อมวลชน

มานิจ สุขสมจิตร

รองประธานกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ คนที่สอง  
กรรมการปฏิรูปสื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ

ในความเป็นประชาธิปไตยของประเทศหนึ่ง ๆ นั้น มิได้มีความหมาย  
แต่เพียงว่าช่วงเวลา ๔ ปี ประชาชนได้มีโอกาสออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง  
ผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งเท่านั้น

หากแต่จะต้องประกอบด้วยหลายสิ่งหลายอย่างเป็นต้นว่า ประเทศนั้น  
ต้องเป็นประเทศที่ปกครองด้วยกฎหมายหรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” และบังคับใช้  
กฎหมายกับคนทุกคนอย่างเสมอภาคไม่ว่าจะยากดีมีจน มีตำแหน่งหน้าที่ราชการสูง  
หรือไม่มีเลย นอกจากนี้การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีความโปร่งใส  
สามารถตรวจสอบได้ มีความเป็นธรรม ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และสื่อมวลชน  
มีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสวงหาข้อมูลข่าวสาร

การที่ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชน  
ก็เพื่อที่สื่อมวลชนจะได้แสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาและมีสิทธิเสรีภาพ  
อย่างเต็มที่ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาเสนอแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง  
ครบถ้วนและรอบด้าน

ทั้งนี้ ตามนัยของคำว่า “สื่อมวลชน” หมายรวมถึง สื่อกลางหรือ  
ช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารไปยังมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะอยู่  
ในรูปหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือในรูปแบบอื่นใด  
ที่สามารถสื่อความหมายให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารได้เป็นการทั่วไป

เมื่อประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วน และรอบด้านแล้ว ประชาชนก็สามารถที่จะตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง และเป็นประโยชน์สูงสุดไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมหรือด้านอื่น คงไม่ผิดถ้าจะกล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่าสิทธิ เสรีภาพของสื่อสารมวลชนนั้นที่แท้ก็คือสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นนั่นเอง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเราจึงได้มีบทบัญญัติประกันสิทธิเสรีภาพของ สื่อมวลชนไว้ ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าี่มีจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป คงแตกต่างกันเล็กน้อยตามบริบทแห่งกาลเวลาและสถานการณ์ในขณะจัดทำ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปได้ให้หลักประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรม เพื่อประโยชน์ สาธารณะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ในการประกอบอาชีพเพื่อเสนอข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนนั้นจะต้อง เป็นไปอย่าง “ถูกต้องครบถ้วนและรอบด้านรวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม” นั้นหมายความว่า การเสนอข้อมูลข่าวสารจะต้องปราศจากอคติไม่แสวงหา ประโยชน์ส่วนตน เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ตกเป็นข่าว ข้อจำกัด หรือกรอบในการประพฤติปฏิบัติเหล่านี้ล้วนมีบัญญัติไว้ในข้อบังคับว่าด้วย จริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพแล้วทั้งนั้น และพึงเข้าใจต่อไปด้วยว่า เสรีภาพที่ว่านี้ไม่ใช่เสรีภาพในการใช้วาจาในการสัมภาษณ์ชนิดที่ไม่ใช่สัมภาษณ์ แต่ใช้วาจาที่จ้วงจาบหยาบช้า ล้วงละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น หรือ แต่งกายสกปรกมอมแมมตามใจชอบ โดยไม่คำนึงถึงกาลเทศะและไร้อะไรซึ่ง สัมมาคารวะ

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ได้มีบทบัญญัติเพื่อป้องกันการ เสนอข่าวหรือความคิดเห็นที่ถือว่าเป็น Hate speech หรือคำที่มีผู้ให้ความหมาย อย่างไม่เป็นทางการว่า “ประทุษวาจา” ไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นพลเมือง

และหน้าที่ของพลเมือง ความว่า “พลเมืองต้องไม่กระทำการที่ทำให้เกิดความเกลียดชังกันระหว่างคนในชาติหรือศาสนาหรือไม่ช่วยทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เป็นปฏิปักษ์หรือใช้ความรุนแรงระหว่างกัน” นอกจากนี้ในตอนที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเผยแพร่ความคิดเห็นของบุคคล โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้โดยมีข้อยกเว้นว่าอาจตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดเสรีภาพนั้น ในกรณีที่มีเหตุผลเพื่อ “ป้องกันไม่ให้เกิดความเกลียดชังกันระหว่างคนในชาติหรือศาสนา หรือการใช้ความรุนแรงระหว่างกัน” ได้

สำหรับหลักประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเท่าที่ได้พิจารณาไปแล้ว คงเป็นไปเช่นเดียวกันกับที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ

๑. การสั่งปิดกิจการสื่อมวลชนเพื่อลิดรอน เสรีภาพจะกระทำมิได้

๒. การห้ามสื่อมวลชนเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกรณีสำคัญ ๔ ประการ คือ

ก. รักษาความมั่นคงของรัฐ

ข. คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

ค. รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ

ง. ป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

๓. การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในสื่อมวลชนหรือที่เรียกว่าเซ็นเซอร์ (censor) จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้น

ในเรื่องการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา ในสื่อมวลชนนั้น ได้มีผู้แสดงความเห็นหวังว่า ถ้าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดเพียงว่าให้กระทำได้เฉพาะในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งการประกาศสงครามจะต้องประกาศโดยพระบรมราชโองการ และมีได้มีบ่อย ๆ แต่ถ้าหากเกิดกรณีความไม่สงบขึ้นเมื่อไร จะไม่อาจเซ็นเซอร์ได้นั้นมีคำอธิบายว่า การเซ็นเซอร์เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และเป็นการขัดขวาง สิทธิการรับรู้ของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงได้ขีดเส้นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น เท่านั้น

แต่ทั้งนี้ก็ยังมิมีช่องทางที่จะให้เซ็นเซอร์ได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามนัยแห่งมาตรานี้ ก็มีอยู่แล้วและยังมิได้เรียกร้อง ให้ยกเลิก เช่น

ก. พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษา พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๘ “เมื่อ ประกาศใช้กฤษฎีกาศึกษาในตำบลใด เมื่อใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และที่จะขับไล่”

๑. มาตรา ๘ การตรวจค้นนั้นให้อำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้ “...(๓) ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือคำประพันธ์”

๒. มาตรา ๑๑ “...การห้ามนั้นให้อำนาจที่จะห้ามได้ ดังนี้

“(๒) ที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บท หรือคำประพันธ์”

(๓) ที่จะห้ามโฆษณา แสดงบท..... รับหรือส่งวิทยุฯ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์” (มาตรานี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕)

๓. มาตรา ๑๒ “บรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็นจะยึดไว้ชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร ก็มีอำนาจยึดได้”

๔. มาตรา ๑๖ “ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๘ (คืออำนาจที่ตรวจค้น ที่จะห้ามหรือที่จะยึด) และมาตรา ๑๕ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมาย อัยการศึกนี้ เป็นการป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหาร ให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพและสงบเรียบร้อย ปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน”

ข. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ “มาตรา ๙ ... (๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งหนังสือสิ่งพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชน เกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิด ในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือทั่วราชอาณาจักร”

มาตรา ๑๐ “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่เกิด สถานการณ์ฉุกเฉินให้สามารถกระทำโดยรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๗ วรรคสี่ เป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา ๙ แทนก็ได้...”

มาตรา ๑๑ “...เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่ง (ประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ซึ่งมีความร้ายแรง) แล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย...(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลมารายงานตัว ฯลฯ (๓)...มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัด...สินค้า...หรือวัตถุอื่นใดในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพิ่มการทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน ... (๕)...มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมายหนังสือ สิ่งพิมพ์...หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด...”

มาตรา ๑๗ “พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือวินัย”

#### ๔. เจ้าของกิจการสื่อมวลชนต้องเป็นพลเมือง (ไม่ใช่ต่างด้าว)

๕. พลเมืองไม่อาจเป็นเจ้าของกิจการ สื่อมวลชนหรือผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมหลายกิจการ ในลักษณะที่อาจมีผลเป็นการครอบงำผูกขาด การนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นต่อสังคม หรือมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นต่อสังคมหรือมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับส่งข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ความในข้อนี้เพิงบัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป)

๖. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนมิได้ ไม่ว่าจะในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมที่จะทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ ในทำนองเดียวกันกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นในกิจการดังกล่าว เพราะอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนอื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าของสื่อทั้งยังจะเป็นการปิดกั้นสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๗. รัฐจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อมวลชนของเอกชนมิได้ เพื่อมิให้รัฐบาลใช้อิทธิพลหรืออำนาจเงินเข้าไปครอบงำ ก้าวถ่างสื่อมวลชน

๘. การซื้อโฆษณาหรือบริการอื่นจากสื่อมวลชนโดยรัฐจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการนั้น (ข้อนี้เป็นการบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อมิให้สื่อมวลชนของเอกชนตกเป็นเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อของรัฐบาลและเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้บังคับแล้วจะต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการโฆษณาของรัฐบาล เพื่อให้การโฆษณาเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยแท้ มิใช่เพื่อการโฆษณาหาเสียง หาคะแนนนิยมของนักการเมือง หรือเพื่อใช้เงินงบประมาณไป ทำให้มีอิทธิพลเหนือสื่อมวลชน)

๙. พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งประกอบกิจการสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเพื่อให้สื่อมวลชนใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ได้

๑๐. ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน

๑๑. การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการอันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซง การเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลที่เป็นลูกจ้างเอกชนหรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะเป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

๑๒. ให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในวิชาชีพ เพื่อทำหน้าที่

- ก. คຸ້ມครองสวัสดิการของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน
- ข. ปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน
- ค. ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพและพิจารณา คำร้องขอความเป็นธรรมจากผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน แต่ทั้งนี้ต้องไม่ตัดสิทธิที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาล

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปได้ให้สิทธิเสรีภาพและความคุ้มครอง แก่สื่อมวลชนไม่น้อยไปกว่าที่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นอกจากนั้นยังมีส่วนที่บัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพ และป้องกันไม่ให้สื่อมวลชนของเอกชนถูกแทรกแซงโดยรัฐอีกทางหนึ่ง

ส่วนบทบัญญัติว่าด้วย กสทช. ที่เรียกกันแต่เดิมหรือองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมนั้น ได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของ ประชาชนกล่าวคือ

๑. ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง (แปลว่าองค์กรเดียว) ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยจะมีกฎหมายบัญญัติให้ค้ำถึง

- ก. ความมั่นคงของรัฐ
- ข. ประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และ บุคคลด้อยโอกาสทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรมและเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น
- ค. ต้องจัดให้ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและ มีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

๒. การเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการโดย กสทช. ต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและการให้บริการที่ทั่วถึงได้มาตรฐาน มีคุณภาพและในราคาที่ประชาชนโดยทั่วไป เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด มากกว่าการมุ่งหารายได้เข้ารัฐหรือเข้าองค์กร

๓. เจ้าของกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ต้องเป็นพลเมือง (ไม่ใช่คนต่างด้าว) และต้องไม่ดำเนินการในลักษณะที่อาจมีผล เป็นการครอบงำ ผูกขาด การนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็น ต่อสังคม หรือมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้นการได้รับ ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในภาค ๔ ของร่างรัฐธรรมนูญอันว่าด้วยการปฏิรูปและการสร้างความปรองดองนั้นในส่วนของการปฏิรูปสื่อสารมวลชนจะได้กำหนดให้รัฐจัดให้มี กฎหมายเพื่อการปฏิรูปด้านการสื่อสารอย่างน้อยในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. กฎหมายจัดตั้งองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งประกอบด้วยบุคคล ในวิชาชีพเพื่อคุ้มครองสวัสดิการเพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของ สื่อมวลชน เพื่อส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ รวมทั้งเพื่อพิจารณา คำร้องขอความเป็นธรรม

ข. กฎหมายเพื่อสร้างกลไกเพื่อป้องกันการผูกขาด ครอบงำ และ แทรกแซงอื่นที่จะเป็นการครอบงำหรือกระหนาบสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ที่หลากหลายของประชาชน

ค. กฎหมายควบคุมการโฆษณาภาครัฐเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้ งบประมาณส่วนนี้ เพื่อประชาสัมพันธ์ตัวบุคคลเพื่อการทุจริต และแทรกแซงสื่อ

ง. กฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางการ ให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของ ทางการได้สะดวกขึ้นและให้มีบทลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิเสธการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะอ้างได้

อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ หรือการวางมาตรการและแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการตรากฎหมายใหม่ มิได้หมายความว่าเพียงเท่านี้ก็จะสามารถปฏิรูประบบสื่อมวลชนได้แล้ว ทั้งนี้จะต้องไปตรากฎหมายอนุบัญญัติตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ฝ่ายสื่อมวลชนเอง ก็จะต้องไปจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนขึ้นมา เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการดังกล่าวให้มีผลสัมฤทธิ์ดังที่มีข้อเรียกร้องจากสาธารณชนให้มีการปฏิรูปสื่อมวลชน และตัวผู้ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนเองก็ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบต่อกฎหมายและต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพอย่างจริงจัง

สำหรับจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนประเภทใด ก็จะต้องมีกรอบในการประพฤติและปฏิบัติหน้าที่คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ

๑. จริยธรรมของตัวสื่อเองซึ่งจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงในการเสนอข่าวอย่างถูกต้อง แม่นยำ ครบถ้วนและรอบด้าน ข่าวที่นำเสนอจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหมู่คณะ

จะต้องแสดงความพยายามในการให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ต้องไม่แต่งแต้มเนื้อหาสาระของข่าวจนคลาดเคลื่อนหรือเกินความเป็นจริง ต้องละเว้นการเสนอข่าวเพราะความลำเอียง หรือมีอคติจนเป็นเหตุให้ข่าวนั้นคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง และต้องไม่สอดแทรกความคิดเห็นลงไป ในเนื้อหาข่าว กล่าวคือ ถ้าต้องการแสดงความคิดเห็นส่วนตนต้องกระทำดังกล่าว โดยแยกจากเนื้อหาข่าว เช่น เขียนคอลัมน์วิพากษ์วิจารณ์หรือมีรายการต่างหาก ต้องรู้จักการแยกแยะมิใช่ข้อความเห็นปนลงในเนื้อหาข่าว

ในการคัดลอกข้อความใดจากที่อื่น จะต้องบอกที่มาของข้อความนั้น และถ้ามีการพาดพิงจนอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด จะต้องแสดงทั้งความพยายามในการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ถูกกล่าวหาแสดงข้อเท็จจริงด้วย และที่สำคัญก็คือ เมื่อมีการเสนอข่าวที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน จะต้องแก้ไขข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

๒. การเสนอข่าวโดยปราศจากแหล่งที่มาเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติ จึงควรระบุชื่อผู้ที่ให้สัมภาษณ์หรือให้ข่าวอย่างเปิดเผย เว้นแต่จะมีเหตุอันควรปกปิดเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของแหล่งข่าวและข่าวนั้นจะต้องเป็นประโยชน์ต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของสาธารณชน แต่ถ้าได้ให้คำมั่นไว้แก่แหล่งข่าวว่าจะไม่เปิดเผยชื่อก็ต้องปกปิดชื่อและฐานะของบุคคลผู้ที่ให้ข่าวไว้เป็นความลับรวมทั้งการไม่เปิดเผยชื่อจริงของผู้ใช้นามปากกาหรือนามแฝงนั้น ๆ ด้วย

การละเมิดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าวเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำอย่างยิ่งและสื่อมวลชนต้องให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งไม่กระทำซ้ำเติมความทุกข์หรือโศกนาฏกรรมอันเกิดแก่เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสนั้นไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง

๓. การพาดหัวข่าวและความนำของข่าว ต้องไม่เกินไปจากข้อเท็จจริงในข่าว และต้องสะท้อนใจความสำคัญหรือเนื้อหาหลักของข่าว ไม่เสนอภาพข่าวที่อุจาดลามก อนาจาร หรือน่าหวาดเสียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกของสาธารณชนอย่างถ่วงถ่วง

การแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ต้องวิจารณ์จากข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและต้องวิจารณ์ด้วยความรู้ ไม่ใช่วิจารณ์ตามความรู้สึกนึกคิดของตนเอง และต้องให้ความเที่ยงธรรมแก่ฝ่ายที่ถูกพาดพิงเสมอ การประกาศโฆษณาสินค้าหรือบริการจะต้องแสดงให้เห็นผู้อ่านผู้ฟังหรือผู้ชมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นประกาศโฆษณา จะแอบแฝงว่าเป็นการเสนอข่าวหรือความคิดเห็นไม่ได้ เพราะผู้บริโภคข่าวสารย่อมใช้วิจารณญาณที่แตกต่างกันระหว่างข้อความที่เป็นโฆษณากับข้อความที่เป็นข่าว

๔. สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น กรอบของจริยธรรมได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามีได้มีสถานะที่เหนือชั้นกว่าประชาชนทั่วไปเพียงแต่มีหน้าที่แตกต่างไปจากผู้มีอาชีพอื่น ดังนั้น จึงต้องผดุงรักษาเกียรติของวิชาชีพไม่อวดอ้างหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ไม่ชอบธรรมและต้องเคร่งครัดในการไม่รับอามิสสินจ้าง หรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วนและรอบด้าน

นอกจากการไม่รับอามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้อื่น ซึ่งมีใ้ช้ นายจ้างของตนเองแล้ว ยังพึงละเว้นการรับอภิสิทธิ์ หรือตำแหน่ง เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่

๕. การได้มาซึ่งข่าวสารพึงใช้วิธีที่สุภาพและซื่อสัตย์ เช่น สุภาพชนทั้งหลายในการตั้งคำถามที่ไม่จ้วงจาบถามวกวนและการแต่งเนื้อแต่งตัวที่ถูกต้องเหมาะสม

ไม่เสนอข่าวทำนองชวนเชื่อหรือเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ กล่าวคือจะต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาถึงความสำคัญของข่าวการแสดงความคิดเห็นก็ต้องแสดงโดยบริสุทธิ์ใจและไม่มีพันธกรณีอื่นใด ไม่มีอิทธิพลอื่นใดมาครอบงำความคิดเห็น การละเมิดสิทธิและความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล พึงละเว้น เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การรับลงประกาศโฆษณาทั้งหลายพึงใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ ให้อยู่ในขอบเขตของศีลธรรมและวัฒนธรรม ไม่เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประกาศโฆษณา ที่น่าสงสัยว่าจะเป็นภัยแก่สังคมหรือสาธารณะ หรือทำให้ผู้คนหลงเชื่อในสิ่งมงายไร้สาระ

๖. การกระทำที่พึงหลีกเลี่ยงที่จะเป็นการช่วยจรรโลงสังคมก็คือ การหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่ไม่สุภาพหรือมีความหมายในทางเหยียดหยาม หรือก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างคนในชาติ ศาสนา หรือการใช้ความรุนแรงระหว่างกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ การปฏิรูปสื่อมวลชนในเรื่องของเทคโนโลยี ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ต่าง ๆ นั้น แทบไม่ต้องทำอะไร คงมีแต่การปรับปรุงตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเอง และพึงตระหนักไว้ว่าสื่อมวลชนควรจะมีส่วนแก้ปัญหาความอ่อนแอทางปัญญาของสังคมโดยการปรับบริบทตัวเองให้เป็นสื่อมวลชนเพื่อการปฏิรูป เพื่อให้ประเทศชาติหลุดพ้นออกจากวิกฤตที่หนักหนาสาหัสนี้ให้จงได้ โดยไม่เอา

เรื่องเหลวไหลไร้สาระและไม่ประเทืองปัญญาหมอมมาประชาชนโดยอ้างว่า  
สนองความชอบและความต้องการของผู้บริโภค นอกจากนี้ผู้เป็นเจ้าของหรือ  
ผู้บังคับบัญชา รวมทั้งนายจ้างจะต้องเข้มงวดกวดขันให้ผู้ประกอบวิชาชีพ  
สื่อมวลชนต้องประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของจริยธรรมแห่งวิชาชีพ  
อย่างเคร่งครัดโดยไม่ยอมให้ละเมิดหรือหย่อนยาน

ขณะเดียวกันผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเองควรตั้งข้อรังเกียจเพื่อน  
ที่ทำให้วงการวิชาชีพต้องเสื่อมเสียเกียรติและขาดความน่าเชื่อถือ อีกทั้ง  
ผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารทั้งหลายจะต้องไม่ส่งเสริมสื่อมวลชนที่มุ่งใช้เสรีภาพ  
อย่างเดียว แต่ปราศจากความรับผิดชอบและไร้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรม  
ครูบาอาจารย์ก็สมควรที่จะเลิกสอนลูกศิษย์ให้เป็นคนเย่อหยิ่ง ทะนงตัวว่า  
สื่อมวลชนเป็นคนเลิศเลอมีฐานันดรอันสูงส่ง เพราะไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย

# การกระจายอำนาจ และการบริหารท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

และกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนิกรูปแห่งชาติ

## ความนำ

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานของระบบราชการไทยที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและผูกขาดการบริหารราชการแผ่นดินและจัดบริการสาธารณะไว้ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขการรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองที่ผูกขาดไว้กับฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินและฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ส่วนกลาง ซึ่งการผูกขาดทางการเมืองการบริหารของส่วนกลางและภูมิภาคประสบปัญหาด้านความคล่องตัวและการสร้างความหลากหลายของการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชาชนและพื้นที่ ในขณะที่การผูกขาดทางการเมืองกลับปิดโอกาสและไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## รัฐธรรมนูญไทยกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา : มาตรการและผลลัพธ์

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เกิดกระบวนการการกระจายอำนาจที่ถาวรในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลนโยบายทางสังคม ศาสนา การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรม มีการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค – ส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น การทำประชาพิจารณ์และประชาคมติ การเปลี่ยนวิธีการกำกับดูแลให้เน้นการกำกับดูแลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วลดการบังคับบัญชาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับทำให้เกิดการตรากฎหมายลูกจำนวนมากเพื่อรองรับหลักการต่าง ๆ ที่เสนอในรัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๕๗ ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับทำให้เกิดผลสำเร็จหลายด้านเช่น ๑) การบังคับให้รัฐต้องมีกระบวนการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม ๒) การใช้งบประมาณเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และเพิ่มรายได้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) การบังคับให้เกิดการถ่ายโอนและเพิ่มภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔) การสร้างระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศและแยกออกจากระบบการบริหารงานของส่วนกลาง – ภูมิภาคด้านงบประมาณ บุคลากร ระเบียบและแนวทาง

การบริหารงาน ฯลฯ ๕) การยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะทางของท้องถิ่น ๖) การริเริ่มสร้างแนวทางการกำกับดูแล (regulation) แทนที่การควบคุมการต่อองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ๗) การพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ผ่านการเลือกตั้ง การถอดถอนสมาชิกสภา/บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้การกระจายอำนาจของไทยช่วง ๑๗ ปีที่ผ่านมา จะสร้างความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จในหลายเรื่องก็จริง แต่ยังมีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจำเป็นต้องสร้างโครงสร้าง กลไก หรือมาตรการใหม่เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

*ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จึงมีทั้งประเด็นปัญหาดั้งเดิมที่ต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นและการพัฒนาโครงสร้าง กลไก หรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้การกระจายอำนาจของประเทศไทยสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตอบโจทย์ทิศทางการบริหารประเทศและการปฏิรูปในภาคส่วนอื่นมากขึ้น*

#### ทิศทางและเนื้อหาสาระของการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

ในทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขณะนี้แม้จะยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่ามิติศทางที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในเชิงบวกมากขึ้น ทั้งในข้อเสนอและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยในขณะนี้ประเด็นและข้อถกเถียงสำคัญของการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นที่น่าสนใจหลายเรื่อง เช่น

๑. การเปลี่ยนชื่อ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรบริหารท้องถิ่น”

การเปลี่ยนคำว่า “ปกครอง” มาเป็น “การบริหาร” เพื่อให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่บริหารงานในท้องถิ่นมีชื่อเรียกที่สะท้อนเจตนารมณ์และเหตุผลสามด้านคือ หนึ่ง สะท้อนหลักการความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างประชาชนและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานอย่างใกล้ชิดและอาศัยความร่วมมือ/ความยินยอมจากประชาชน ซึ่งต่างจากการ “ปกครอง” ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง สอง สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนมากขึ้น เนื่องจากองค์กรบริหารท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่จะผูกขาดการทำงานภายในท้องถิ่นแต่ต้องทำงานร่วมกับบุคคลอื่นทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล กับ สาม ในปัจจุบันหน่วยงานในระดับท้องถิ่นใช้ชื่อเรียกว่า “บริหาร” อยู่แล้ว เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. การให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและการยึดหลัก “การแข่งขัน” (contestability) ของการจัดบริการสาธารณะ

โดยกำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นของไทยต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะแทนที่หน่วยงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยองค์กรบริหารท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) แต่อาจยกเว้นอำนาจหน้าที่บางประการที่อาจสงวนไว้ให้หน่วยงานส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำแทน นอกจากนี้การจัดบริการสาธารณะต้องสามารถสร้างการแข่งขัน (Contestability) โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าที่องค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการภายในพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งภายในพื้นที่หนึ่งสามารถมีผู้จัดบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้ และเปิดโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถถ่ายโอนงานหรือ

สนับสนุนให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นสามารถจัดบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นได้ โดย “บุคคล” ในที่นี้มีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. การขยายอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

องค์กรบริหารท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อยในการจัดบริการสาธารณะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ซึ่งรับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ซึ่งทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปในขณะนี้ เห็นว่าเรื่องเหล่านี้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำ (หรืออย่างน้อย) ที่ท้องถิ่นต้องมี เพื่อเปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถมีอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือจากเรื่องเหล่านี้ได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความสามารถทั่วไป (General competence) ที่องค์กรบริหารท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ ทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถใช้เครื่องมือหรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำได้ เช่น มาตรการการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นหรือพื้นที่ มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการการคลังและภาษีท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

๔. การกำหนดขนาดขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับภารกิจและศักยภาพ

โดยองค์กรบริหารท้องถิ่นในอนาคตต้องมีขนาดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ ทั้งด้านขนาดพื้นที่ ขนาดจำนวนประชากร ขนาดและขอบข่ายของภารกิจหน้าที่ และศักยภาพการบริหารงานภายในทั้งด้านงบประมาณ การบริหาร

งานบุคคล และความสามารถทางวิชาการและเทคนิค เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการกำหนดขนาดที่เหมาะสมอาจมีความจำเป็นในการควบรวมองค์กรบริหารท้องถิ่น (Amalgamation) ให้มีขนาดที่เหมาะสม เช่น องค์กรบริหารท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดแคลนทรัพยากร/งบประมาณอาจต้องควบรวมกัน องค์กรบริหารท้องถิ่นบางแห่งหรือการจัดเขตพื้นที่การบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และการบริหาร (Territorial Rearrangement by Geography and Administration) อาจต้องแบ่งพื้นที่การบริหารของตนบางส่วนไปควบรวมกับองค์กรบริหารท้องถิ่นอื่นที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และการบริหารงานมากกว่า เป็นต้น ซึ่งการควบรวมและการจัดเขตพื้นที่ใหม่ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

#### ๕. การเพิ่มบทบาทการจัดการและความร่วมมือเชิงพื้นที่และภารกิจ

การเพิ่มบทบาทการจัดการและความร่วมมือเชิงพื้นที่และภารกิจ คือ การส่งเสริมให้เกิดการบริหารและความร่วมมือที่ไม่ยึดติดกับเขตการปกครอง (Territory) และไม่ยึดตามอำนาจหน้าที่/กลไกที่ตายตัวของหน่วยงาน (Authority and Functional Based) โดยให้อาศัย

(๑) การจัดการและการสร้างความร่วมมือตามพื้นที่ (Area Based) ที่ไม่จำเป็นต้องยึดตามเขตการปกครองท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวอย่างเช่น ถ้ามีการจัดการพื้นที่บริเวณทะเลสาบสงขลาของจังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช อาจออกแบบกลไกการทำงานโดยครอบคลุมพื้นที่ตามลักษณะภูมิศาสตร์และความหลากหลายทางชีวภาพรอบทะเลสาบ โดยไม่จำเป็นต้องครอบคลุมพื้นที่อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องของสามจังหวัดนี้) และ

(๒) การจัดการและการสร้างความร่วมมือตามภารกิจ (Mission/Topic Based) ที่เป็นประเด็นปัญหาเฉพาะและเป็นความท้าทายในระดับพื้นที่และระดับประเทศ (ตัวอย่างเช่น การควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารในตลาด

อาจอาศัยความร่วมมือจากองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ดูแลตลาด หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลมาตรฐานอาหารอย่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และหน่วยงานที่มีเครื่องมือการตรวจสอบคุณภาพอาหารตามหลักการทางวิทยาศาสตร์อย่างกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และห้องปฏิบัติการของมหาวิทยาลัยในพื้นที่ เป็นต้น)

นอกจากนี้ยังส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ราชการ ส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น รวมไปถึงสร้างความร่วมมือกับองค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งยังเป็นเรื่องท้าทายของการบริหารท้องถิ่น ในปัจจุบันที่แทบไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก (เช่น ปัญหาการจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่น) หรือหน่วยงานส่วนกลาง/ภูมิภาคที่ยังจัดบริการสาธารณะแยกกันตามหน่วยงานอย่างขาดการบูรณาการ โดยความร่วมมือนี้ต้องได้รับงบประมาณที่จัดสรรตามพื้นที่ (Area – based budgeting) เพื่อดำเนินการ โดยงบประมาณเชิงพื้นที่จะมีความสำคัญมากขึ้น และเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อเพิ่มการจัดการและการร่วมมือเชิงพื้นที่และภารกิจ ที่นอกเหนือจากการดำเนินงานตามหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตามหน่วยงาน (Function – based budgeting) ในแบบเดิม

#### ๖. การสร้างรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น

โดยเสนอให้มีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น กว่ารูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ที่เป็นรูปแบบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ **เพื่อให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ** มีการใช้อำนาจพิเศษ หรือต้องอาศัยองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่นอกเหนือจากรูปแบบฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น รูปแบบคณะกรรมการเมือง รูปแบบผู้จัดการเมือง เป็นต้น

เจตนารมณ์ของการมีรูปแบบที่หลากหลายเหล่านี้ก็ต้องมีที่มาที่ยึดโยงจากประชาชน ได้รับการเห็นชอบจากประชาชน และยังต้องยึดรูปแบบที่มีคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือความเห็นชอบของประชาชน ตัวอย่างเช่น ถ้าองค์กรบริหารท้องถิ่นใด มีความประสงค์ในการใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ผู้จัดการเมือง ต้องมาจากการคัดเลือกและรับรองโดยสภาท้องถิ่นและต้องได้รับการรับรองโดยประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากนี้การเลือกรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม ต้องได้รับการยินยอมจากประชาชนของพื้นที่ที่มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นก่อนมีการประกาศใช้รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นในพื้นที่อีกด้วย

๗. การสร้างระบบการบริหารงานภายในขององค์กรบริหารท้องถิ่น ตาม**หลักธรรมาภิบาล**โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความมีอิสระและมาตรฐาน มีข้อเสนอให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีการบริหารงานภายใน ตามหลักธรรมาภิบาลแต่ยังคงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการคลัง โดยระบบบริหาร ต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างหลักการความมีอิสระของท้องถิ่นและมาตรฐาน การกำกับดูแลการบริหารที่ต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจนและไม่กระทบกับหลักความเป็นอิสระ (โปรดดูในข้อ ๑๐)

๘. การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

มีข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้ชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยยังหลักการตามมาตรา ๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในสามด้าน คือ

(๑) ให้เปลี่ยนแปลงสถานะจาก “ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยให้สามารถย้ายหรือสับเปลี่ยนสังกัดระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นต่างรูปแบบได้

(๒) ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น จากเดิมที่แยกออกเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ที่คณะกรรมการทั้งสองชุดได้แยกย่อยออกไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหลือเพียงคณะกรรมการกลางฯ หรือคณะกรรมการจังหวัดฯ ชุดเดียวที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรบริหารท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันเป็นกรรมการ

(๓) ให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบคุณธรรมในแต่ละจังหวัด เพื่อคุ้มครองการแทรกแซงการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม

#### ๙. การจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่น

การจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องตามหลักการในมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยการจัดทำประมวลฯ นี้เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน โดยประมวลกฎหมายท้องถิ่นต้องทำให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการกระจายอำนาจให้มีเอกภาพและดำเนินการกระจายอำนาจให้ประสบความสำเร็จ ให้มีการจัดสรรภาษีรายได้ระหว่างรัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่เหมาะสม รวมถึงมีการติดตาม ตรวจสอบ การประเมินผล ความก้าวหน้าการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

๑๐. การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างเท่าที่จำเป็น**เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ**โดยไม่กระทบหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมและเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนที่ไม่กระทบหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการในมาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยข้อเสนอใหม่เพื่อการปฏิรูปและการยกร่างรัฐธรรมนูญยังคงหลักการนี้ไว้ แต่ได้พยายามสร้างแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลที่ชัดเจนและป้องกันไม่ให้ขัดกับหลักการความเป็นอิสระ คือ หนึ่ง การกำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งมาตรฐานนี้ต้องไม่ใช่การออกระเบียบหรือคำสั่งข้อบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบมาตรฐานนี้จะใช้หลักการกำกับดูแลหลังการกระทำ (Post - Audit) สอง การทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อวางแผนและแนวทางปฏิบัติภายใต้การตกลงกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น สาม การให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยฎ คำสั่ง มติ หรือการกระทำต่าง ๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ

๑๑. การเปิดโอกาสให้มี**สมัชชาพลเมือง**ตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น

แนวคิดและข้อเสนอการตั้งสภาหรือสมัชชาที่มีตัวแทนของประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินงานติดตาม ตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะแก่สภา – ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง มีมานานในชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น การตั้งสภาพลเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับของจังหวัดปกครองตนเองในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ... เป็นต้น โดยทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่ผลักดันให้เกิด “สมัชชาพลเมือง” ขึ้นในท้องถิ่นตามหลักการดังต่อไปนี้

(๑) สมัชชาพลเมืองเน้น “ภารกิจ” ในลักษณะเชิงบวก เพื่อสนับสนุนงานในลักษณะการเมืองแบบประนีประนอม คือ สมัชชาพลเมืองควรเป็นเวทีสำหรับการตรวจสอบ ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ และแก้ไขความขัดแย้ง และสร้างการประนีประนอม (Harmonization) ระหว่างการดำเนินงานของฝ่ายสภา – ฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารท้องถิ่น กับประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ โดยสมัชชาพลเมืองไม่ควรเป็นเวทีสร้างความขัดแย้งหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อขัดขวางการดำเนินงานภายในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น สมัชชาพลเมืองอาจใช้เป็นเวทีเพื่อไกล่เกลี่ยและต่อรองการดำเนินงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่กระทบกับประชาชน เช่น การจัดระเบียบแผงลอย การจัดการชุมชนแออัด การเปิดรับฟังความคิดเห็น จัดทำข้อเสนอแนะ และสร้างการยอมรับต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งสูง เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายสภา – ผู้บริหารท้องถิ่นอาจใช้กลไกของสมัชชาพลเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายในพื้นที่ได้

(๒) สมัชชาพลเมืองก่อตั้งบนฐานของความพร้อมทางภูมิสังคมในพื้นที่และความต้องการของประชาชนกับองค์กรบริหารท้องถิ่น คือ การก่อตั้งสมัชชาพลเมืองไม่จำเป็นต้องก่อตั้งในทุกพื้นที่และในองค์กรบริหารท้องถิ่นทุกระดับ แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประชาชนและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาไกล่เกลี่ยสมัชชาพลเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งความพร้อมนั้นขึ้นอยู่กับทุนทางสังคมและกลไกทางสังคมของชุมชนที่มีอยู่เดิม

(๓) สมัชชาพลเมืองต้องมีสมาชิกที่มาจากตัวแทนของทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม โดยประชาชนจากทุกภาคส่วนควรเข้ามามีส่วนร่วมในสมัชชาพลเมือง ซึ่งทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้เห็นควรให้พลเมืองมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานกับสมัชชาพลเมือง

## สรุป

จากทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการกระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่นในขณะนี้กล่าวได้ว่าเป็นทิศทางในลักษณะสร้างสรรค์ที่จะช่วยยกระดับและเพิ่มการกระจายอำนาจและการบริหารงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันแต่อาจต้องพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขจุดบกพร่องในรายละเอียดหรือเกิดการตกผลึกในบางประเด็นที่ยังขาดความชัดเจน เช่น การกำหนดสัดส่วนของสตรีในสภาท้องถิ่น การสร้างองค์การบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัดหรือภาค ฯลฯ ซึ่งการบรรลุทิศทางการปฏิรูปในภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องให้เอื้อและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปทางการคลัง ฯลฯ และการแสวงหาการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและฉันทานุมัติจากประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยและกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้จริง สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

# ประวัติศาสตร์บอกเล่า จากรัฐธรรมนูญฉบับเก่า

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เรามีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครอง ประเทศ กำหนดรูปแบบและระบอบการปกครองของประเทศ สิทธิเสรีภาพ และอำนาจหน้าที่ของประชาชน อำนาจหน้าที่ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร รวม ๑๙ ฉบับด้วยกัน ขณะนี้ อยู่ในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐

การที่ได้ศึกษาคำปรารภรวมทั้งหลักการและเหตุผลของการตรารัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับในอดีตจะทำให้ทราบและเข้าใจที่มาของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ รวมทั้ง ทำให้ทราบถึงประวัติศาสตร์แห่งยุคสมัยในการตรารัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้คณะผู้จัดทำ “จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร” จึงได้นำเอาคำปรารภรวมทั้งสาระสำคัญบางประการมาทยอยนำเสนออย่างต่อเนื่อง

- ฉบับแรก** : พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๔๗๕)
- เวลาบังคับใช้** : ๒๗ มิ.ย. ๒๔๗๕ - ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕
- ที่มา** : คณะกรรมาธิการราษฎรดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- คำปรารภ** : “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า  
โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ  
โดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้”  
(พระบรมนามาภิไธย) ประชาธิปก พร.
- รูปแบบสภา** : มีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ชั่วคราว) ๗๐ คน
- ประธานรัฐสภา** : ๑. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี  
(๒๘ มิ.ย. ๒๔๗๕ - ๑ ก.ย. ๒๔๗๕)  
๒. เจ้าพระยาพิชัยญาติ  
(๒ ก.ย. ๒๔๗๕ - ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕)

- ฉบับที่ ๒** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕  
(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕)
- เวลาบังคับใช้** : ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๕ – ๙ พ.ค. ๒๔๘๙
- ที่มา** : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งโดย  
คณะกรรมาธิการราษฎรยกร่างเสนอสภาผู้แทนราษฎร  
พิจารณา และให้ความเห็นชอบ
- คำปรารภ** : “ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาลเป็นอดีตภาค ๒๔๗๕  
พระราชาปัจจุบันสมัย จันทรคตินิยม ปลายังคสมัย  
มฤคศิรมาส ศุกัลปักษ์ เตรสดีถิ สุริยคติกาล ธันวาคมมาส  
ทศมสุรทิน สนิवार โดยกาลปริจเฉท
- พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก มหันท  
เดชนติลกรามาธิบดี เทพยปรियมหาธาจรวิวงศ อสัมภิน  
พงศพิระกะษัตร์ บุรุษรัตนราชินิกโรดม จาตุรันตบรมมหา  
จักรพรรดิราชสังกาศ อุภโตสุชาติสำคัญเศราหณี จักรี  
บรมนาถ จุฬาลงกรณราชวรังกูร มหามกุฏวงศวีรสุรชัชชู  
ราชธรรมทศพิธ อด์กฤษณินิบุณ อดุลยกฤษณานีร์หาร  
บูรพาธิการสุสาธิต ฉันยลักษณะวิจิตรเสภาคยสรรพวงค์  
มหาชโนตมางคมานท สนธิมตสมันตสมาคม บรมราช  
สมภาร ทิพยเทพาวตาร ไพศาลเกียรติคุณ อดุลยศักดิ์เดช  
สรรพเทเวศปริยานุรักษ มงคลคณนมาห้วย สุขุขทัยธรรม  
ราชา อภินาวศิลปศึกษา เดชนาวุธ วิชัยยุทธศาสตรโกศล  
วิมลนรรยพินิต สุจริตสมาจาร ภัทรภิชญาณประติภาน  
สุนทร ประวรศาสโนปสคมภกมุลมุขมาตยวรรณายกมหา  
เสนานี สราชนาวีพยุหโยธโทยมจรบรมเชษฐโสทรสมมต  
เอกราชยศสธิคมบรมราชสมบัติ นพปฎลเศวตฉัตรราดิฉัตร  
ศรีรัตโนปลักษณ์ มหาบรมราชาภิเษกาภิษิกต์ สรรพทศทิด  
วิชิตเดโชไชย สกลมไหศวรมมหาสวามินทร์ มหเศวรมหินทร

มหารามาธิราชวโรดม บรมนาถชาติอาชัญยาศรัย พุทธาทิ  
ไตรรัตนศรณารักษ วิศิษฏศักตอัครนเรศวราธิบดี เมตตา  
กรุณาศีลลหฤทัย อโนปไมยบุญการ สกลไพศาลมหารัษ  
ฎราธิบดีนทร ปรมินทร์ธรรมิกมหาราชาธิราช บรมนาถ  
บพิตร พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จออก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ท่ามกลางอุดม  
สันนิบาต พระบรมราชวงศานุวงศ์ และทูตานุทูตผู้แทน  
นานาชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนามาตยราช  
บริพาร เฝ้าเบื้องบาทบกขพรั่งพร้อมกันโดยอนุกรม

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศ  
ความพระราชปรารภว่า ข้าราชการทหารพลเรือน และ  
อาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล  
พระกรุณา ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อให้สยาม  
ราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศใน  
สมัยปัจจุบัน

ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในพระ  
บรมราชจักรีวงศ์ ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชย์ผ่านสยามพิภพ  
ทรงดำเนินพระราโชบายปกครองราชอาณาจักร ด้วยวิธี  
สมบูรณาญาสิทธิราชภายในทศพิธราชธรรมจรรยา ทรง  
ทำนุบำรุงประเทศให้รุ่งเรืองไพบูลย์สืบมาครบ ๑๕๐ ปี  
บริบูรณ์ ประชาชนชาวสยามได้รับพระบรมราชบริหารในวิถี  
ความเจริญนามประการโดยลำดับ จนบัดนี้มีการศึกษาสูงขึ้นแล้ว  
มีข้าราชการประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐาภิบาลโนบาย  
สามารถนำประเทศชาติของตน ในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากล  
อารยธรรมแห่งโลกโดยสวัสดิ์ สมควรแล้วที่จะพระราชทาน  
พระบรมราชโองาส ให้ข้าราชการและประชาชนของพระองค์  
ได้มีส่วนมีเสียงตามความเห็นดีเห็นชอบในการจรรโลง

ประเทศสยามให้พัฒนาการในภายภาคหน้า จึงทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการชั่วคราวพอให้สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎร ได้จัดรูปงานดำเนินประศาสน์นโยบายให้เหมาะสมแก่ที่ได้เปลี่ยนการปกครองใหม่ ครั้นแล้ว โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างพระราชกำหนดบทรัฐธรรมนูญอันจะพึงตรึงเป็นหลักถาวรแห่งประศาสน์วิธีต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบกร่างรัฐธรรมนูญนั้น

บัดนี้อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรสนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดี นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาลงมติแล้วจึงทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอมพร้อมที่จะตราเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ เมื่อและทรงพระราชวิจารณ์ถี่ถ้วนทั่วกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามประสิทธิประสาทประกาศพระราชทานแก่ประชากรของพระองค์ ให้ดำรงอิสสรธิปไตยโดยบริบูรณ์ ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรานี้ จงเป็น  
หลักที่สถาปนาประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ  
เป็นบ่อเกิดความผาสุกสันติคุณวิบุลยราศีแก่อำนาประชาชน  
ตลอดจำเนียรกาลประวัติ นำประเทศสยามบรรลุสรรพ  
พิพัฒนาชัยมงคล อเนกศุภผลสกลเกียรติยศมโหฬาร ขอให้  
พระบรมราชวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหารพลเรือน  
ทวยอาณาประชาราษฎร์ จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์  
ในอันจะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้  
ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมา ตราบเท่ากาลปาวสาน  
สมดังพระบรมราชปรีชาญาณ ทุกประการเทอญ”

**ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ :**

**พระยามโนปกรณนิติธาดา** ประธานคณะกรรมการราษฎร  
**รูปแบบสภา :** มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก  
จำนวน ๒ ประเภท ประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง  
(สัดส่วน ๑ : ๑๐๐,๐๐๐ คน) ประเภทที่ ๒ มาจากการเลือกตั้ง  
๗๘ คน

**ประธานรัฐสภา :** ๑. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

(๑๕ ธ.ค. ๒๔๗๕ - ๒๖ ก.พ. ๒๔๗๖)

๒. พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี

(๒๖ ก.พ. ๒๔๗๖ - ๒๒ ก.ย. ๒๔๗๗)

๓. เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ

(๒๒ ก.ย. ๒๔๗๗ - ๓๑ ก.ค. ๒๔๗๙)

๔. พระยามานวราชเสวี

(๓ ส.ค. ๒๔๗๙ - ๒๔ มิ.ย. ๒๔๘๖)

๕. พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี

(๖ ก.ค. ๒๔๘๖ - ๒๔ มิ.ย. ๒๔๘๗)

- ฉบับที่ ๓** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙) มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๔ ครั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ รวม ๒ ครั้ง และ พ.ศ. ๒๔๙๑ รวม ๒ ครั้ง
- เวลาบังคับใช้** : ๑๐ พ.ค. ๒๔๘๙ - ๘ พ.ย. ๒๔๙๐
- ที่มา** : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๒ ยกร่างเสนอ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
- คำปรารภ** : “ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาลเป็นอดีตภาค ๒๔๘๙ พรรษา ปัจจุบันนสมัย จันทรคตินิยม ศนสมพัตสร วิสาขมาส ศกโลกย์ นวมิตถิ สุริยคติกาล พฤษภาคมมาส นวมสุรทิน ชิววาร โดยกาลบริจเฉท
- สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เสด็จออก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ท่ามกลางอุดมสันนิบาต พระบรมวงศานุวงศ์ และทูตานุทูตผู้แทนนานาประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนามาตยราชบริพาร เฝ้าเบื้องบาทบงกชพรังพร้อมกัน โดยอนุกรม
- ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก มหันทเดชน ดิลกรามาธิบติฯ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทาน พระบรมราชวโรกาสให้ข้าราชการและประชาชนของ พระองค์ได้มีส่วนมีเสียงตามความเห็นดีเห็นชอบ ในการ จรรโลงประเทศไทยให้วัฒนาถาวรสืบไป ในภายภาคหน้า ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทาน รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการชั่วคราว พอให้สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎรได้จัดรูปงานดำเนินประศาสน์นโยบาย

ให้เหมาะสมแก่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ครั้นแล้วโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อถือเป็นหลักถาวรแห่งรัฐประศาสนวิธีต่อไป สภาผู้แทนราษฎรจึงตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

เมื่ออนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรสนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาลงมติแล้ว จึงทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษา เมื่อทรงพระราชวิจารณ์ถ้อยถนันท้ว่กระบวนความแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้แต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา

ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้ว เป็นปีที่ ๑๔ ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะไต่ยังความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาติ นับเป็นอเนกประการ ทั้งประชาชนจะได้ทราบซึ่งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริง แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นายกรัฐมนตรีจึงนำความนั้นปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒

พร้อมกับคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อได้  
ปรึกษาตกลงกันแล้วรัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอ  
ญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พุทธศักราช  
๒๔๘๘ ขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณา  
ค้นคว้าตรวจสอบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้  
สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร เพื่อให้  
เหมาะสมกับสถานะการณ์ของบ้านเมืองและเพื่อให้การ  
ปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สภาผู้แทนราษฎรจึงตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น  
คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบรัฐธรรมนูญตาม  
คำเสนอข้างต้นนี้ กรรมาธิการคณะนี้ได้ทำการตลอดสมัย  
ของรัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ คณะนายทวี บุณยเกตุ  
และคณะหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช

ต่อมารัฐบาลคณะหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ตั้ง  
กรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อรวบรวมความเห็นและเรียบเรียง  
บทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อกรรมการคณะนี้  
ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแก้ไขอีก  
ชั้นหนึ่งแล้วนำเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้สำเร็จ  
ราชการแทนพระองค์ได้ประชุมปรึกษาหารือสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ และคณะผู้ก่อการขอ  
พระราชทานรัฐธรรมนูญที่ประชุมได้ตั้งกรรมการขึ้น  
พิจารณา เมื่อกรรมการได้ตรวจพิจารณาแก้ไขแล้ว สมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จึงได้เสนอญัตติขอแก้ไข  
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร  
เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติรับหลักการแล้ว จึงตั้ง  
กรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญ สำเร็จเรียบร้อยแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเป็นการสำเร็จบริบูรณ์ จึงได้ทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวาย เมื่อทรงพระราชวิจารณ์ถ้อยคำทั่ว กระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่า ประชากรของ พระองค์ประกอบด้วยวุฒิปัญญาในรัฐาภิบาลนโยบายสามารถ จรรโลงประเทศชาติของตนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากล อารยะธรรมแห่งโลกได้โดยสวัสดิ์

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯเหนือกระหม่อม โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ให้ตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ประสิทธิ ประสาทประกาศให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นต้นไป และให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ได้แก้ไข เพิ่มเติมนี้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วย บทคณะแพะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ และรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕

ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ จงเป็นหลัก ที่สถาพรสถิตประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ เป็นบ่อเกิด ความผาสุกสันติคุณวิบุลราชินีแก่อาณาประชาราษฎร์ตลอด จำเนียรกาลประวัตินำประเทศไทยให้บรรลุสรรพพัฒนา ชัยมงคลอนเนกศุภผลสกลเกียรติยศมโหฬาร ขอให้อาณา ประชากรราษฎรจงมีความสมัครสมานสามัคคีในสามัคคีธรรม

เป็นเอกฉันท์ อันที่จะปฏิบัติตามและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ ให้ยืนยงคงอยู่คู่กับไทยรัฐราชสีมา ตราบเท่าที่กาลปาวสานสมดังพระบรมราชประณิธานทุกประการเทอญ”

**ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ :**

ปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี

**รูปแบบสภา :** มีสองสภา คือ พฤษสภา และสภาผู้แทนสมาชิกพฤษสภา มาจากการแต่งตั้ง ๘๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง (สัดส่วน ๑ : ๑๐๐,๐๐๐ คน)

**ประธานรัฐสภา :** ๑. พันตรี วิลาศ โอสถานนท์

(๔ มิ.ย. ๒๔๘๙ - ๒๔ ส.ค. ๒๔๘๙)

๒. พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี

(๓๑ ส.ค. ๒๔๘๙ - ๘ พ.ย. ๒๔๙๐)

- ฉบับที่ ๔** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๑
- เวลาบังคับใช้** : ๙ พ.ค. ๒๕๕๐ – ๒๓ มี.ค. ๒๕๕๒
- ที่มา** : คณะรัฐประหารภายใต้การนำของ พลโท ผิน ชุณหะวัณ นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อผู้สำเร็จราชการ
- คำปรารภ** : “มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ ประกาศว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ตราไว้ และได้ใช้เป็นกฎหมายปกครองประเทศชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้มาเปลี่ยนแปลงแก้ไขประกาศใช้เป็น ฉบับใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ที่เหมาะสมกับประเทศชาติในกาลสมัยที่ล่วงแล้วมา
- บัดนี้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ ประชาชน พลเมืองได้รับความลำบากเดือดร้อน เพราะขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องบริโภคและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อน เป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรม อย่างไม่เคยมีมาแต่กาลก่อนขึ้นในประชาชน บรรดาผู้บริหาร ราชการแผ่นดิน และสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดี ให้กลับเข้าสู่ภาวะอย่างเดิมได้ การดำเนินการของรัฐบาล และการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อมุ่งหมาย ที่จะช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้น ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่ประสพผลดีเลยแม้แต่น้อย เป็น การผิดหวังของประชาชนทั้งประเทศ และตรงกันข้ามกลับ ทำให้เห็นว่า การแก้ไขทุกอย่างอย่างเป็นเหตุที่ทำให้ประเทศชาติ

ทรุดโทรมลงเป็นลำดับ ถ้าจะคงปล่อยให้เป็นไปตามยะถากรรม ก็จะทำมาซึ่งความหายนะแก่ประเทศชาติอย่างไม่มีสุดสิ้น จนถึงกับว่าจะไม่ดำรงอยู่ในภาวะอันควรแก่ความเป็นไทยต่อไปอีกได้

ราษฎรไทยส่วนมากผู้สนใจต่อการนี้พร้อมด้วย ทหารของชาติได้พร้อมใจกันนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่อันจะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวร อีกทั้งจะเป็นทางบำบัดทุกข์เข็ญของประชาชนทั้งปวง ให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป”

**ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ :**

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย

**รูปแบบสภา :** มีสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้ง ๑๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง (สัดส่วน ๑ : ๑๐๐,๐๐๐ คน)

**ประธานรัฐสภา :** เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (วุฒิสภา)

(๒๖ พ.ย. ๒๔๙๐ – ๑๙ ก.พ. ๒๔๙๑)



□ **รับแขก** : ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ศ. เทียนฉาย กีระนันทน์ และ รองประธานทั้ง ๒ ให้การต้อนรับนายรอส์ฟ เพเทอร์ กอทท์ฟรีด ชูลเซ่ เอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ห้องรับรองสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘



□ **เวทีสุราษฎร์** : รศ. ทศนา บุญทอง รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่ ๒ มอบเกียรติบัตรผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากภาคใต้ตอนบน ที่โรงแรมรอยเกาะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘



□ **ผู้แทนพรรค** : เวทีสัมมนาหลักการใหม่เกี่ยวกับระบบการเมือง นักการเมือง และสถาบันการเมือง จัดโดยคณะกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นฯ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๒๐๐ คน จากผู้แทนพรรคการเมือง ๔๑ พรรค คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้าและสื่อมวลชน

**คณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม  
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

- |                                     |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| ๑. นายมานิจ สุขสมจิตร               | ประธานอนุกรรมการ    |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ               | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายคำคุณ สิทธิสมาน               |                     |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช        |                     |
| ๕. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์            |                     |
| ๖. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์           |                     |
| ๗. นายวสันต์ ภัยหลิกี้              |                     |
| ๘. นายสมศักดิ์ มุกดาวรรณกร          |                     |
| ๙. นายโอม ศิวะดิษฐ์                 |                     |
| ๑๐. นางสาวเพชรภรณ์ เจริญนิพนธ์วานิช |                     |
| ๑๑. นางสาวอ่อนอุษา ลำเลียงพล        |                     |
| ๑๒. นางสาวประภาพรรณ ภูวเจนสถิต      |                     |
| ๑๓. นางศิริกุล เลากัยกุล            |                     |
| ๑๔. นายวรวิทย์ เครือแก้ว            |                     |
| ๑๕. นางสาวนิสาชล รัตนสาชล           |                     |
| ๑๖. นายศิริวัฒน์ วงศ์จารุกร         |                     |
| ๑๗. นายธนพัชร นาควัชระ              | เลขานุการอนุกรรมการ |

**มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้**

๑. ดำเนินการสื่อสารกับสังคมให้เกิดความเข้าใจอันดี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

---

“สื่อมวลชน” หมายความว่า สื่อกลางหรือช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารไปยังมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะอยู่ในรูปหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือในรูปแบบอื่นใดที่สามารถสื่อความหมายให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารได้เป็นการทั่วไป

เมื่อประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วนและรอบด้านแล้ว ประชาชนก็สามารถที่จะตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์สูงสุดไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมหรือด้านอื่น คงไม่ผิดถ้าจะกล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นก็แท้ก็คือสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นนั่นเอง...