

ปัญหาและแนวทางฟื้นฟูทาง ด้านการเมือง

ลิขิต ชีรเวทิน*

ปัญหาของระบบการเมือง ไทย

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่ามีลักษณะที่ไม่มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง มีการสลับระหว่างการเลือกตั้งและ มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย จากนั้นก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากการขัดกันทางผลประโยชน์ของกลุ่มที่ทรงอำนาจซึ่งก็จะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร เลิกล้มรัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งเพื่อให้ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนิน

ต่อไป และก็จะดำเนินไปเป็นวัฏจักรหรือวงจร อุบาทว์ โดยในระหว่างที่มีการต่อสู้ทางการเมืองนั้น หรือในระหว่างที่มีการปกครองแบบ ประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย หรือระบบ เผด็จการจะเกิดความขัดแย้งทางการเมืองซึ่ง ออกมาในรูปของการกบฏ การปฏิวัติหรือ รัฐประหาร เพื่อล้มระบบประชาธิปไตย การ ลุกฮือของประชาชน เพื่อล้มรัฐบาลเผด็จการที่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

ถ้าสำรวจจากข้อมูลเชิงปริมาณก็จะค้น พบว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ วันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ได้มี เหตุการณ์ที่ใช้ความรุนแรงทางการเมืองเพื่อแก้

*อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาความขัดแย้ง 19 ครั้งด้วยกัน ในช่วงระยะเวลา 66 ปีที่ผ่านมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประมาณ 3.5 ปีต่อหนึ่งครั้ง เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 (คณะรัฐประหาร) 11 ตุลาคม 2476 (กบฏพระยาทรงสุรเดช) 3 สิงหาคม 2478 (กบฏนายสิบ) 29 มกราคม 2481 (กบฏเสนานิการ) 26 กุมภาพันธ์ 2492 (กบฏวังหลวง) 29 มิถุนายน 2494 (กบฏแมนฮัตตัน) 16 กันยายน 2500 (คณะรัฐประหาร) 20 ตุลาคม 2501 (คณะปฏิวัติ) 17 พฤศจิกายน 2514 (คณะปฏิวัติ) 14 ตุลาคม 2516 (วันมหาวิปโยค) 6 ตุลาคม 2519 (คณะปฏิรูป) 26 มีนาคม 2520 (คณะปฏิวัติ) 20 ตุลาคม 2520 (คณะปฏิวัติ) 1 เมษายน 2524 (คณะปฏิวัติ) 9 กันยายน 2528 (คณะ

**ถ้าสำรวจจากข้อมูล
เชิงปริมาณ ก็จะค้น
พบว่าหลังการ
เปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง เมื่อวันที่
24 มิถุนายน 2475
เป็นต้นมา ได้มี
เหตุการณ์ที่ใช้
ความรุนแรงทาง
การเมืองเพื่อแก้
ปัญหาความขัดแย้ง
19 ครั้งด้วยกัน
ในช่วงระยะเวลา 66
ปีที่ผ่านมา หรือกล่าว
อีกนัยหนึ่งประมาณ
3.5 ปีต่อครั้ง**

ปฏิวัติ) 23 กุมภาพันธ์ 2534 (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) 17/20 พฤษภาคม 2535 (พฤษภาทมิฬ)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ชัดว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดจากกลุ่มผู้นำขัดแย้งกันเอง แต่ต่อมาได้กลายเป็นความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มข้าราชการและกลุ่มพลังประชาธิปไตย ตั้งแต่เหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา บทบาทของทหารและข้าราชการพลเรือนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงได้ลดลง และนักการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้

เข้ามาแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ข้าราชการประจำได้ลดบทบาทของตนลง และแม้ระบบและกระบวนการประชาธิปไตย ได้มีโอกาสพัฒนายิ่งขึ้นตามลำดับ แต่การเมือง ก็ยังขาดเสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีปัญหาที่ถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ จนถึงการใช้อำนาจและประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง ล้วนแล้วแต่นำไปสู่ปัญหาต่างๆ โดยสามารถ แยกแยะได้ตามข้างล่างนี้

ปัญหาหลักของระบบ การปกครองแบบ ประชาธิปไตย

ปัญหาหลักที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในภายหลังด้วยการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งผ่านการ รับรองของรัฐสภาเมื่อเดือนตุลาคม 2540 มี ดังต่อไปนี้คือ

ประการที่ 1 การใช้เงินซื้อเสียง
ในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้มีการ ใช้เงินซื้อเสียงอย่างดาษดื่น ซึ่งในบางครั้ง ทำให้เกิดความสงสัยว่าอะไรคือเบื้องหลังของ การทุ่มเงินมหาศาลเพื่อแลกเปลี่ยนตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงตำแหน่งเดียว โดยรายได้จากเงินเดือนเมื่อเทียบสัดส่วนกับ เงินที่ทุ่มเพื่อการซื้อเสียงต่างกันเป็นสิบๆ เท่า

คำอธิบายที่ทำให้เห็นภาพชัดก็คือการใช้เงินซื้อ เสียงนั้นเป็นการลงทุนที่คุ้มเมื่อมองการเมือง ไทยในลักษณะของธุรกิจการเมืองกล่าวคือ เป็น การลงทุนเพื่อจะได้มีโอกาสหาประโยชน์จาก ตำแหน่งอำนาจราชศักดิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น การใช้ เงินซื้อเสียงจึงเป็นวิธีการลงทุนชนิดหนึ่งโดย ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใช้เงินทุนส่วนตัว หรือโดย การสนับสนุนของพรรคการเมือง เนื่องจาก พรรคการเมืองนั้นต้องการมีจำนวนสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำ ได้ เพื่อจะได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และตัวหัวหน้าพรรคก็จะได้ดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรี การใช้เงินเพื่อการดังกล่าวจึงทำ ทั้งสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ใช้เงินซื้อบุคคลที่ มีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมาอยู่ใน พรรคและใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ผู้ที่พรรคส่ง ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

ประการที่ 2 การแย่งกันเป็น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจุด ประสงค์สูงสุดในอาชีพการเมืองคือ การดำรง ตำแหน่งบริหารในฐานะรัฐมนตรี ความขัดแย้ง ในการจัดตัวบุคคลของพรรคเข้าดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจึงเกิดขึ้นในแต่ละพรรค ขณะเดียวกัน พรรคซึ่งอยู่ในรัฐบาลผสมก็ต้องมีการต่อรอง สัดส่วนจำนวนรัฐมนตรีตามจำนวน ส.ส. และ ระดับของกระทรวงซึ่งแบ่งเป็นระดับที่มีความ ต้องการสูง ความต้องการปานกลาง และความ ต้องการต่ำ ขึ้นอยู่กับอำนาจและผลประโยชน์ซึ่ง กระทรวงดังกล่าวจะเอื้ออำนวย ความขัดแย้ง

ทางการเมืองที่แย้งกันเป็นรัฐมนตรีจึงเป็นปรากฏการณ์ปกติ แต่ก็ป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่สวยงามและการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การไร้เสถียรภาพทางการเมือง ที่สำคัญที่สุดทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การดูถูกดูแคลนนักการเมือง

ประการที่ 3 การแทรกแซงการบริหารงานข้าราชการประจำ เมื่อกระบวนการทางการเมืองมุ่งเน้นที่การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง เพื่อใช้ตำแหน่งดังกล่าวหาผลประโยชน์ในระบบที่เรียกว่าธุรกิจการเมือง ซึ่งเป็นระบบที่มีปฏิสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นระหว่างการเมืองเกี่ยวอำนาจรัฐและระหว่างหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการเสนอโครงการ หรือจากการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยต้องอาศัยความร่วมมือกับข้าราชการประจำ ดังนั้น การมีข้าราชการประจำที่ตอบสนองนโยบายของตัวรัฐมนตรีจึงมีความจำเป็น เมื่อเป็นเช่นนี้การแทรกแซงของนักการเมืองในการบริหารบุคลากรระดับสูงของข้าราชการประจำและรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และบางครั้งละเมิดระบบคุณธรรม นำไปสู่การเสียขวัญและกำลังใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการของการบริหารและการบังคับบัญชาของระบบราชการ

ประการที่ 4 การหาประโยชน์จากการบริหารงบประมาณแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินได้นำไปสู่การเสนอโครงการที่ไม่มีความจำเป็น

หรือเร่งด่วน เหตุผลหลักคือการหาผลประโยชน์ในเชิงสัดส่วนจากงบประมาณที่ใช้ในโครงการที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ บางครั้งก็มีการใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น ผลักให้งบประมาณนั้นไปพัฒนาในเขตเลือกตั้งในจังหวัดของตน ในขณะที่ระดับความจำเป็นที่จะใช้งบดังกล่าวอาจมีน้อยกว่าในจังหวัดอื่น

ประการที่ 5 การเสนออภิมาโครงการ โครงการใหญ่ๆ ที่เรียกว่าอภิมาโครงการ ซึ่งมีวงเงินหมื่นหรือแสนล้านจากการลงทุนของต่างชาติ หรือการร่วมทุนกับต่างชาติ จะถูกนำเสนอโดยรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง โดยอ้างความจำเป็นของการพัฒนาประเทศแต่ในความเป็นจริงโครงการดังกล่าวจะเป็นแหล่งของการหาผลประโยชน์ทางการเงินให้กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองผู้นั้น

ปัญหาทั้งห้าประการนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทางการเมืองและการประกอบธุรกิจ ที่เรียกว่า ธุรกิจการเมือง ทำให้นำไปสู่ระบบการเมืองที่ถูกครอบงำด้วยอำนาจเงินหรือที่เรียกว่า ธนาธิปไตย และสิ่งที่เสี่ยงไม่ได้ก็คือลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยความร่วมมือระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจ ผลที่ตามมาก็คือ การนำไปสู่ระบบการจ้างเหมาที่ขัดต่อการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม การประมูลกันอย่างไม่โปร่งใสไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล สูญเสียทรัพยากร คุณภาพของงานต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โครงการบางโครงการเกินความจำเป็นของยุค

สมัย หรือของท้องถิ่น ที่สำคัญก็คือ การแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองต่างพรรคที่ร่วมอยู่ในรัฐบาลผสมโดยต่างถือคติว่าโครงการของใครของมัน กระทรวงใดกระทรวงนั้นเป็นการแบ่งผลประโยชน์กันอย่างลงตัว

ปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สามารถเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจ

ปัญหาหนักหน่วงที่ตามมาจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น มีอยู่สามประการด้วยกัน

ก) นายกรัฐมนตรีไม่สามารถแสดงความเป็นผู้นำทางการเมืองได้อย่างเต็มที่

เนื่องจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมซึ่งขาดเอกภาพ ตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากสภาวะทางการเมืองทำให้ไม่สามารถสั่งการได้อย่างเด็ดขาด อำนาจฝ่ายบริหารจึงเป็นอำนาจที่อ่อนแอ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลไม่มีอำนาจในการเลือกตัวรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลนั้นเป็นการชิงไหวชิงพริบกับพรรคที่มีคะแนนเสียงรองลงมา พรรคที่มาร่วมจึงมีโควตาของจำนวนรัฐมนตรีคุณวุฒิและคุณสมบัติของผู้มาร่วมรัฐบาลอาจ

ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน แต่พรรคแกนนำก็จำใจต้องให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมเป็นรัฐบาล นี่คือปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ภาพลักษณ์ของรัฐบาลที่ไม่น่าพึงประสงค์ ผลที่ตามมาก็คือภาพลักษณ์ที่ตกต่ำของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และนายกรัฐมนตรีที่ต้องเน้นการประนีประนอมทางการเมือง

ข) ฝ่ายการเมืองไม่สามารถนำฝ่ายข้าราชการประจำ

เนื่องจากปัญหาโควตาทำให้รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยเป็นผู้ซึ่งไร้ประสิทธิภาพมีปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนรับผิดชอบ ดังนั้น จึงต้องพึ่งข้าราชการประจำทั้งในแง่ความรู้ ความชำนาญการ และข้อมูล รวมตลอดทั้งระเบียบการปฏิบัติงาน ดังนั้น แทนที่ทางฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายนำข้าราชการประจำแต่บ่อยครั้งกลับกลายเป็นผู้ซึ่งต้องพึ่งและพึ่งข้าราชการประจำทั้งในแง่นโยบายและการปฏิบัติ แม้การเข้าแทรกแซงการบริหารงานข้าราชการจะมีส่วนช่วยสถานการณ์ดีขึ้นแต่ก็ไม่สามารถจะปลดตัวเองให้หลุดจากอิทธิพลของข้าราชการประจำได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ การบริหารงานของนักการเมืองก็ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างอิสระ

ค) ระบบราชการและการบริหารที่ล้าสมัย

นอกจากปัญหาเรื่องนายกรัฐมนตรีไม่สามารถแสดงความเป็นผู้นำทางการเมือง และปัญหาการด้อยคุณภาพของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากระบบโควตา และเนื่องจากการขาด

จากสภาวะดังกล่าวจึงได้มีการเรียกร้อง

ความรู้ความเข้าใจและ
ประสบการณ์ของ
นักการเมือง ซึ่งนำไป
สู่ความจำเป็นในการ
พึ่งพาข้าราชการประจำ
นั้น ปัญหาที่สำคัญก็คือ
ตัวข้าราชการประจำ
และระบบข้าราชการ
ประจำ ก็มีปัญหาใน
ตัวเอง กล่าวคือ มีการ
เล่นการเมืองภายใน
ระบบทั้งโครงสร้างและ
กระบวนการทำงาน
ล่าช้าไม่ทันต่อการ
เปลี่ยนแปลงทางสังคม
ในยุคใหม่ ข้าราชการ
ประจำยังมีทัศนคติแบบ
ดั้งเดิม ถูกครอบงำด้วย
ความเชื่อมั่นแบบผิดๆ
นิยมการใช้อำนาจเป็น
หลัก ความเฉื่อยชาใน
การปฏิบัติงาน ดังนั้น
แม้หัวหน้ารัฐบาลหรือ
รัฐมนตรีบางคน
ต้องการทำงานอย่าง
เต็มที่ก็ไม่สามารถจะ
ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลตามที่

ต้องการเนื่องจากปัญหาดังกล่าว

**ในกระบวนการเข้าสู่
ตำแหน่งอำนาจ
ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรนั้น ได้มีการใช้
เงินซื้อเสียงอย่าง
ดาษดื่น ซึ่งในบางครั้ง
ทำให้เกิดความสงสัย
ว่าอะไรคือเบื้องหลัง
ของการทุ่มเงิน
มหาศาล เพื่อ
แลกเปลี่ยนตำแหน่ง
สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรเพียง
ตำแหน่งเดียว**

แห่งรัฐ เป็นต้น โดยหลักการต่างๆ ดังกล่าวมา

ให้มีการปฏิรูปการเมือง
เพื่อให้ระบอบการ
ปกครองแบบประชาธิปไตย
สามารถรับ
คนดีมีความรู้ มีความ
ซื่อสัตย์สุจริต เข้ามาสู่
ระบบ ขณะเดียวกันก็
ต้องการให้มีการจัดตั้ง
องค์กรขึ้นมาตรวจสอบ
การใช้อำนาจของผู้
ปฏิบัติราชการทางการเมือง
นอกเหนือจากนั้น
ในส่วนของประชาชน
ยังต้องการให้มีการ
ประกันเรื่องสิทธิ
เสรีภาพและเปิดโอกาส
ให้มีการเมืองของ
ประชาชนด้วยการมีส่วนร่วม
ทางการเมืองนอกเหนือจากการไปใช้
สิทธิลงคะแนนเสียง
เลือกตั้ง เช่น การมี
บทบาทในการแสดง
ประชาพิจารณ์และ
ประชาคมติ การเข้าชื้อกัน
50,000 คน เพื่อเสนอ
ร่างกฎหมายในหมวด
ที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ
หรือแนวนโยบายพื้นฐาน

แล้วนั้นได้บรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
กรอบใหญ่ๆ ของการปฏิรูปการเมืองที่อยู่ใน
รัฐธรรมนูญก็คือ การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง
อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ
วุฒิสมาชิก ของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
รวมทั้งข้าราชการตุลาการซึ่งมีการปฏิรูปในบาง
ส่วน กรอบที่สองก็คือกรอบของการควบคุม
การใช้อำนาจโดยมีองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ
อิสระในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ คณะ
กรรมการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจ
การแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน นอกเหนือจากนั้น ยังมี
มาตรการอื่น เช่น การแสดงบัญชีรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง การถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง
การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการเมืองที่มีได้
มีการปฏิรูประบบราชการไปพร้อมๆ กันย่อม
ไร้ผล การปฏิรูประบบราชการที่ไม่มีการปฏิรูป
การเมืองก็จะเปล่าประโยชน์ ดังนั้น การปฏิรูป
การเมืองจึงต้องทำคู่กับการปฏิรูประบบราชการ
ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่ง
ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน
ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนในการทำหน้าที่
ของตน การติดตามและการวิพากษ์วิจารณ์การ
บริหารงานของรัฐบาลและการทำงานของพรรค

ฝ่ายค้านโดยประชาชนด้วยความเที่ยงธรรม ฯลฯ
ก็เป็นส่วนสำคัญที่ต้องมีการปฏิรูปหรือพัฒนา
หรือส่งเสริมควบคู่ไปกับการปฏิรูปการเมือง
และการปฏิรูประบบราชการ

แนวทางการแก้ไขและ ฟื้นฟูระบบการเมือง

บนพื้นฐานของปัญหาที่กล่าวมาแล้ว
แนวทางการแก้ไขหรือฟื้นฟูระบบการเมือง จะ
ต้องมุ่งเน้นอยู่ที่สามส่วนด้วยกัน

ส่วนที่ 1 การปฏิรูปการเมือง

ซึ่งจะต้องมีการเร่งรัดให้รัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบันมีผลในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

ก) การแสดงความเป็นผู้นำทางการเมือง ของนายกรัฐมนตรี

ปัญหาเรื่องการแสดงความเป็นผู้นำทาง
การเมืองและความเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีได้
มีการแก้ไขเพื่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้วใน
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งทำให้ฐานะทาง
การเมืองของนายกรัฐมนตรีมั่นคงยิ่งขึ้น การ
เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำ
ได้ยากขึ้น ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการลงมติให้
ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา
202 และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
ตามมาตรา 185

นอกเหนือจากนั้นยังมีการแบ่งหน้าที่กัน
อย่างเด็ดขาดระหว่างนายกรัฐมนตรีและ

รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร กับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนรัฐมนตรีก็ลดลงเหลือเพียง 36 คน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) กฎเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวมานี้ย่อมจะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการแสดงความเป็นผู้นำทางการเมือง และการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีคัดสรรตัวรัฐมนตรีได้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นที่ความรู้ ความสามารถ วุฒิภาวะทางการเมืองและการบริหารสูง ซื่อสัตย์สุจริต เพื่อจะได้ร่วมกับนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายนำข้าราชการประจำ และเพื่อให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตามครรลองของกฎหมาย และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Strong Executive) ซึ่งก็น่าจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในระดับหนึ่ง

ข) การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หรือกฎหมายอื่นที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญให้เร็วที่สุด ให้ทันกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราต่างๆ ซึ่งบางส่วนต้องออกให้เสร็จภายใน 2 ปี 3 ปี และ 5 ปี (ดูภาคผนวก)

ค) การปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิเคราะห์ปัญหาหรือข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังการปฏิบัติและเร่งรัดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการของรัฐสภา เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น

ง) การปรับปรุงโครงสร้างพรรคการเมือง

ปรับปรุงโครงสร้างของพรรคเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างจริงจัง ทำให้การบริหารของพรรคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีความต่อเนื่องและยั่งยืนเพื่อเป็นสถาบันหลัก หรือเป็นด่านแรกของการคัดสรรตัวบุคคลเข้าสู่การปฏิบัติงานภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

จ) การสร้างความตื่นตัวทางการเมืองในหมู่ประชาชน

รณรงค์เพื่อให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่พึงมี การทวงสิทธิของประชาชนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ จุดประสงค์หลักคือ การสร้างความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน

ส่วนที่ 2 การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ ประกอบด้วยสามส่วนใหญ่ด้วยกัน คือ

ก) การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน-การกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่ การเน้นการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นตามครรลองที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 และ 282-290 โดยจะต้องมีการเร่งรัดให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท

การจัดการคลังส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อให้มีรายได้พอเพียงขององค์กรส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาความสามารถในการบริหาร และปรับปรุงบุคลากรของตน เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ข) **ปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ** โดยใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญมาตรา 230 วรรคสอง จัดหมวดหมู่กระทรวงขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้โดยไม่มี การกำหนดอัตราหรือตำแหน่งของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ขณะเดียวกันพยายามปฏิรูประบบ

ราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการประชาชน ที่สำคัญที่สุดเพื่อให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่

กำลังพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจซึ่งกำลังประสบกับวิกฤตอย่างหนักในขณะนี้

ค) **ปรับปรุงกฎหมาย** กระทำด้วยการออกกฎหมายใหม่แก้ไขกฎหมายเดิมหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและที่สำคัญเพื่ออนุวัติให้จุดประสงค์ในข้อ ก และ ข้อ ข เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

ส่วนที่ 3 สภาพแวดล้อม ทางการเมือง

การสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ต้องกระทำอย่างจริงจัง ซึ่งมีอยู่ 3 ส่วนด้วยกันคือ

การปฏิรูปการเมือง ที่มีได้มีการปฏิรูป ระบบราชการไป พร้อมๆ กันย่อมไร้ผล การปฏิรูประบบ ราชการที่ไม่มีการ ปฏิบัติการเมืองก็จะ เปล่าประโยชน์ ดังนั้น การปฏิรูปการเมือง จึงต้องทำคู่กับการ ปฏิรูประบบราชการ

ก) **นักการเมืองหรือผู้ปฏิบัติการทางการเมือง** การพัฒนาจริยธรรมทางการเมือง ภูมิปัญญาความรู้ วิธีการและกระบวนการปฏิบัติทางการเมืองของนักการเมืองให้อยู่

บนฐานของ หลักการ กฎหมาย ข้อมูล การวิเคราะห์ด้วยเหตุด้วยผลอย่างวัตถุวิสัย และการเสนอแนะอย่างสร้างสรรค์ มีอุดมการณ์ที่เข้มข้นที่จะอุทิศตัวและเสียสละเพื่อชาติให้ยืนหยัดมั่นคง โดยการพัฒนาดังกล่าวนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อเปลี่ยนบรรยากาศทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและมุ่งร้ายต่อกัน ให้เป็นบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่นำไปสู่ความร่วมมือและความหวังดีต่อกัน โดยมีผลประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นที่ตั้ง

ข) นักวิชาการ สื่อมวลชน และ นักธุรกิจ จะต้องมุ่งมั่นให้นักวิชาการและสื่อมวลชนทำหน้าที่ของตนในฐานะประชาชนผู้รับผิดชอบ ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและสังคม ด้วยความเที่ยงธรรมและยุติธรรม ในลักษณะสร้างสรรค์ ให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนให้มีการจรรโลงจริยธรรมทางการเมืองและจริยธรรมในทางการบริหารในหมู่

นักการเมืองและข้าราชการ ในส่วนของนักธุรกิจต้องผลักดันให้นักธุรกิจมีจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อบ้านเมืองด้วยการประกอบธุรกิจตามหลักวิชาการ ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตามกฎหมาย เสียภาษีอย่างถูกต้อง ฯลฯ

ค) ประชาชนและเยาวชน ในหมู่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่เยาวชนจะต้องส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จัดสัมมนาตีพิมพ์เอกสารปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดความเข้าใจกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ที่สำคัญที่สุดเพื่อพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน เพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และเพื่อให้สภาพแวดล้อมทางการเมืองเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการพัฒนาประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป



ภาคผนวก

กรอบเวลาในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายลูกและการจัดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

หลังรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้

30 วัน เลือกคณะกรรมการเลือกตั้ง

45 วัน เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

240 วัน ตราร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ

- ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก
- ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ว่าด้วยพรรคการเมือง

2 ปี ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- วิธีพิจารณาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- การตรวจเงินแผ่นดิน
- การออกเสียงประชามติ

ตรากฎหมายเกี่ยวกับ

- บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นๆ

- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
 - สำนักงานศาลยุติธรรม
 - อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - กำหนดหลักเกณฑ์ต่ออายุผู้พิพากษาที่อายุครบ 60 ปี เพื่อไปเป็นผู้พิพากษาอาวุโสไปพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น
 - การจัดตั้งศาลปกครอง
 - ดำเนินการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ยกเว้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทเฉพาะกาลให้อยู่ต่อจนครบวาระของ อบต. นั้น)
 - ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนเข้าชื่อกันให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายในหมวดสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
 - รัฐมนตรีต้องไม่เป็น ไม่คงไว้ซึ่งหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
- 3 ปี - ตรากฎหมายกำหนดให้องค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- 5 ปี ตรากฎหมายเกี่ยวกับ
- รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีอย่างทั่วถึงและไม่คิดมูลค่า
 - ผู้พิพากษาต้องนั่งพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะ
 - ผู้ถูกจับกุมในคดีอาญาต้องถูกนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง

ภายใน 5 ปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้