LDI Booklet ๓

สภาประชาชน
ในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

LDI Booklet ๓

สภาประชาชน
ในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

Thailand Development Forum

สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
: ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

โดย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)

ออกแบบปก บันลือ กุณรักษ์

ออกแบบเล่ม บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด

พิมพ์ครั้งแรก มกราคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ครั้งสอง ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด
เลขที่ ๕๙/๔ ซอยวัดพระเงิน ถนนกาญจนาภิเษก
ตำบลบางม่วง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙

พิมพ์โดย โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย
Thailand Development Forum (TD Forum)
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
เลขที่ ๖๙๓ ถนนบำรุงเมือง
เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒
โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓ www.ldinet.org

สนับสนุนการพิมพ์ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
มูลนิธิสยามกัมมาจล
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)











คำนำ

(การจัดพิมพ์ครั้งแรก)

ท่ามกลางกระแสความขัดแย้งและการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองที่กำลังดำรงอยู่ในขณะนี้ ได้มีประเด็นสาธารณะร่วมที่ผุดขึ้นมาสู่การพูดคุยในสังคมอย่างกว้างขวาง จนกลายเป็นเป้าหมายและเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้คนจำนวนมากและขยายตัวออกไปทุกขณะ อย่างน้อยในสามเรื่องได้แก่ การขจัดทุจริตคอร์รัปชัน การแก้ปัญหาอำนาจผูกขาดเผด็จการ และการปฏิรูปประเทศไทย

ในเวทีชุมนุมใหญ่เพื่อขับไล่รัฐบาล ของมวลมหาประชาชนที่มีศูนย์กลางที่ถนนราชดำเนิน เมื่อผู้ปราศรัยหลายท่านได้จุดประกายเรื่องสภาประชาชน ในฐานะที่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้สื่อมวลชนและผู้สนใจทั่วไปจำนวนมากต่างค้นหารายละเอียดว่ามีองค์ประกอบ ที่มาและกระบวนการสรรหาสมาชิกอย่างไร และจะมีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตแค่ไหน แต่สุดท้ายก็ยังไม่พบว่ามีสถาบัน หรือองค์กรใดได้ทำการศึกษาและออกแบบเอาไว้ให้อย่างเป็นเรื่องเป็นราวให้สามารถอ้างอิงได้

ด้วยเหตุนี้เอง เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยจึงได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาและระดมความคิดเห็นกันอย่างจริงจัง ในเวที TD Forum ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมแกรนด์ฮอลล์ อาคารศูนย์การเรียนรู้ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส และเอกสาร “สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์” เล่มนี้เป็นการสังเคราะห์ขึ้นมาจากผลการประชุมดังกล่าวโดยทีมวิชาการ

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ในฐานะองค์กรรับผิดชอบเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย มีนโยบายที่จะรวบรวมสาระสำคัญจากเวที จัดทำเป็นเอกสารสำหรับเคลื่อนไหวสังคมและผลักดันนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตระหนักดีว่าสิ่งที่ปรากฏในหนังสือชุดนี้มิใช่เอกสารทางวิชาการที่สมบูรณ์แบบ แต่เป็นเพียงยกร่างกรอบแนวคิดและการออกแบบเบื้องต้นเพื่อใช้ในการจุดประกายความคิดและสานต่อการขับเคลื่อนความสนใจของสังคมเท่านั้น จึงควรเป็นหน้าที่ของสถาบันทางวิชาการและหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจหน้าที่จะได้นำไปใช้ประกอบการขบคิดหรือใช้เป็นจุดตั้งต้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องต่อไป

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

มกราคม ๒๕๕๗

คำนำ

(การจัดพิมพ์ครั้งที่ ๒)

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน(คปร.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุดนพ.ประเวศ วะสี(คสป.) ซึ่งเป็นไปตามตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศ ที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็นับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ
๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน
๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร
๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ
๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง
๙. ปฏิรูประบบพลังงาน
๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม
๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา
๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามารับภารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำโดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแด่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

สารบัญ

หน้า

คำนำ

๑. สถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูง ๑๐

๑.๑ ความขัดแย้งทางการเมืองกับสถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูง ๑๐

๑.๒ ระบอบผูกขาดอำนาจและทุจริตคอร์รัปชัน ต้อตอของอนาธิปไตย ๑๒

๒. การเปลี่ยนแปลงประเทศกับเงื่อนด้านรัฏฐาธิปัตย์ ๑๔

๒.๑ รัฏฐาธิปัตย์คือใครและคำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์จะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ๑๔

๒.๒ อำนาจแห่งรัฏฐาธิปัตย์ ๑๗

๓. สภาประชาชนในหลากหลายรูปแบบ ๒๐

๔. บทเรียนรู้จากอดีต : การดำเนินงานของสภาประชาชน ๒๓

๕. ออกแบบสภาประชาชนสำหรับอนาคต ๒๗

๕.๑ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ๒๗

๕.๒ ขนาดที่เหมาะสมของสภาประชาชนประเภทต่างๆ ๒๘

๖. สนช. : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๓๐

๖.๑ เปรียบเทียบ สนช.ในอดีต ๓๐

๖.๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในอนาคต ๓๒

๗. สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ๓๔

๗.๑ เปรียบเทียบ สสร.ในอดีต ๓๔

๗.๒ สสร.ในอนาคต ๓๕

๘. สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ๓๗

๘.๑ สภาประชาชนเพื่อการพัฒนาในปัจจุบัน ๓๗

๘.๒ สภาประชาชนเพื่อปฏิรูปในอนาคต ๔๑

๙. แนวทางการจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย ๔๓

๑๐. สรุปข้อเสนอการจัดตั้งสภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์ ๔๕

บรรณานุกรม

กระแสพระราชดำรัส



"…..ปัจจุบันนี้มีทฤษฎีเกิดขึ้นใหม่ว่า การล้มเลิกและทำลายสิ่งที่มีมาก่อน เพื่อเริ่มต้นสิ่งใหม่ด้วยวิธีการรุนแรง เป็นการแสดงปัญญา เป็นการสร้างสรรค์ของผู้มีการศึกษาสูง ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในต่างประเทศและมีอิทธิพลกว้างขวางมิใช่น้อย จึงเป็นที่น่าสนใจและน่าหยิบยกขึ้นพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ให้ทราบถึงส่วนดีและส่วนเสียของทฤษฎี โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้สติปัญญาเช่นท่านทั้งหลาย ควรจะได้นำมาศึกษาวิจัยเป็นพิเศษให้เห็นจริงว่า การทำลายสิ่งที่มีอยู่แล้วเพื่อสร้างสิ่งใหม่จะได้ผลดีแน่นอนสมบูรณ์หรือเปล่า เพราะในบรรดาของเก่าที่จะต้องทำลายให้หมดสิ้นตามทฤษฎีนั้น ย่อมต้องมีสิ่งที่ดีรวมอยู่ด้วยอย่างแน่นอน อีกประการหนึ่ง สิ่งที่จะสร้างขึ้นใหม่ก็ดูเหมือนว่ายังไม่มีหลักประกันอันใดที่จะทำให้มั่นใจว่าดีจริง…."

พระบรมราโชวาท
ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๕

" มหาตมะคานธีและเนลสัน แมนเดลา ต่อสู้กับพลังอันมหาศาลของจักรภพอังกฤษที่ครอบครองอินเดียและคนผิวขาวที่ปกครองแอฟริกาใต้ด้วยหลักสันติอหิงสา ได้ชัยชนะอย่างงดงามโดยที่อินเดียกับอังกฤษก็ยังเป็นมิตรกัน คนสีผิวที่แอฟริกาใต้กับคนผิวขาวก็ยังอยู่ร่วมกันในแอฟริกาใต้ยุคใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย....."

ประเวศ วะสี
จากบทความเรื่อง เปิดประตูสู่ประเทศไทยยุคใหม่
๑๒ มกราคม ๒๕๕๗
สำนักประสานเครือข่ายเพื่อสังคมสุขภาวะ (สปพส.)

"He (Nelson Mandela) admired Gandhi , who started his own freedom struggle in South Africa in 1890s , but as he explained to me, he regarded nonviolences as a tactic , not a principle .

If it was the most successful means to the freedom of his people , he would embrace it.If it was not , he would abandon it. And he did."

Richard Stengel
"The Long Walk : protester.prisoner.peacemaker."
Time Magazine , December 23 , 2013 .

๑ สถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูง

๑.๑ ความขัดแย้งทางการเมืองกับสถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูง

จำลอง บุญสอง คอลัมนิสต์ประจำแห่งโพสต์ทูเดย์ ผู้ติดตามกระแสการต่อสู้และการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างลุ่มลึกในแนวทางแห่งสำนักคิด "ปฏิวัติประชาธิปไตย" โดยมีบทความเผยแพร่แนวคิดและสะท้อนมุมมองต่อสถานการณ์บ้านเมืองมาอย่างต่อเนื่อง ได้เคยส่งเสียงเตือนมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ในครั้งที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยชุมนุมใหญ่ขับไล่รัฐบาลคุณสมัคร สุนทรเวชและรัฐบาลคุณสมชาย วงศ์สวัสดิ์ โดยมีกลุ่มมวลชนเสื้อแดงให้การสนับสนุน ว่าบ้านเมืองเคลื่อนเข้าสู่สถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูงแล้ว จะไม่สามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติได้อีกต่อไป

ดังบทความในปี ๒๕๕๑ ตอนหนึ่งกล่าวถึงเงื่อนไขสงครามและการปฏิวัติประชาธิปไตย ว่า

".... อำนาจอธิปไตยเป็นของใครก็ให้ประโยชน์แก่ชนชั้นนั้น ประเทศไทยแม้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากการเลือกตั้งทั่วไปก็จริง แต่อำนาจอธิปไตยที่ได้ไม่ว่าจะบริหารโดยรัฐบาลเหลืองหรือรัฐบาลแดง ก็ล้วนแต่เป็น "อำนาจอธิปไตยคนส่วนน้อย" เสมอไป คนยากคนจนแม้จะมีความต้องการที่จะเข้าไปสะท้อนปัญหาของตัวเองในสภาก็ไม่มีทางผ่านด่านทุนใหญ่เข้าไปได้ คนที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนจะเข้าสู่ประตูนี้ได้ก็ต้องยื่นใบสมัครเข้าสังกัดพรรคทุนใหญ่ เลือกตั้งได้ก็ต้องเข้าไปอยู่ใน "มุ้ง" ของก๊วนใดก๊วนหนึ่งที่ต้องยกมือหาเงินตามคำสั่งของก๊วนเสมอไป

ผลของการปกครองโดยอำนาจอธิปไตยคนส่วนน้อยที่ร่ำรวยที่สะสมปัญหามาทุกรัฐบาลไม่ว่าเหลืองหรือแดงหรือสีใดจึงทำให้ราษฎร "มือสั้น" จนลงๆ ทุกๆ วัน

ยิ่งไปกว่านั้นทุนใหญ่ที่มีทั้งเงินและโนวฮาวที่เหนือกว่าประกอบธุรกิจแบบทำลายอุตสาหกรรมขนาดกลางขนาดย่อมไปโดยปริยาย และไปทำลาย "กลุ่มทุน" ที่ไม่ได้เข้ามาถือครองอำนาจอธิปไตย จนนำมาซึ่ง Conflict of Interest ทางการเมือง (เหลือง VS แดง) ในวันนี้

ลำพัง Conflict of Interest ทางการเมืองไม่มีทางรุนแรงขึ้นมาได้ เพราะกลุ่มทุนมีเพียงไม่กี่คน แต่ที่ Conflict ดังกล่าวรุนแรงขึ้นมาก็เพราะ "กลุ่มการเมือง" เหลืองแดงถูกประชาชนที่ได้รับผลสะเทือนจากการบริหารของรัฐบาลแต่ละยุคดันให้พวกเขาออกมาต่อสู้กันนั่นเอง

และตราบใดที่เราไม่ขจัด "เงื่อนไขสงคราม" คือระบอบเผด็จการลงและสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นมาเพื่อเฉลี่ยรายได้แห่งชาติอย่างเป็นธรรมแล้วความขัดแย้งและสงครามประชาชน ไม่มีทางยุติลงได้ไม่ว่าจะหาวิธีไหนๆ มา "กลบ" ก็ตาม

การ "ปฏิวัติประชาธิปไตย" ในอันที่จะตอบสนองต่อการกินดีอยู่ดีและความเสมอภาคขึ้นในสังคม ไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยประเทศเดียว แต่เกิดขึ้นในอังกฤษหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ตามด้วยฝรั่งเศสและลามไปทั่วยุโรปแบบถูกบังคับสภาพ (บางประเทศอย่างรัสเซียเลยไปถึงการปฏิวัติของชนกรรมาชีพหรือที่เรียกกันว่าปฏิวัติคอมมิวนิสต์)

ดรรชนีชี้วัดสถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูงในแต่ละชาติเหมือนๆ กันก็คือ

๑. ประชาชนไม่ยอมรับการปกครอง

๒. ผู้ปกครองหมดความสามารถในการปกครอง

๓. ประชาชนล้าหลังตื่นตัว

และทั้ง ๓ เงื่อนไขดังกล่าวนั่นแหละที่ไป "บังคับสภาพ" ให้เกิด ๔ พรรคปฏิวัติให้เกิดขึ้นในแต่ละประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาของชาติอย่างยั่งยืน จะบอกให้ว่า..วันนี้ประเทศไทยมีองค์ประกอบครบแล้วทั้ง ๔ ข้อ....."

๑.๒ ระบอบผูกขาดอำนาจและทุจริตคอร์รัปชัน ต้นตอของอนาธิปไตย

ธีรยุทธ บุญมี นักคิดคนสำคัญแห่งยุคท่านหนึ่งของประเทศ ชี้ต้นเหตุปฏิรูปประเทศไทย-ปฏิวัติประชาชน ว่าเกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์อย่างไม่มีขอบเขต คอร์รัปชันของทักษิณ แนะมวลมหาประชาชนต่อสู้ยุทธศาสตร์ “ทฤษฎีมะม่วงหล่น” โดยใช้ “สันติภิวัฒน์”...

เมื่อวันที่ ๑๕ ม.ค. ๕๗ ที่สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย นายธีรยุทธ บุญมี ผู้อำนวยการสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แถลงข่าวเรื่อง “สุดท้ายของระบอบทักษิณ สร้างรากฐานใหม่ให้ประเทศไทย?” ว่า ต้นเหตุของการเกิดกระแสปฏิรูปประเทศและการปฏิวัติประชาชน มีดังนี้

“.....๑. ทักษิณไม่ใช่นักประชาธิปไตย แต่เป็นพวกอนาธิปไตย ซึ่งปฏิเสธอำนาจรัฐไม่ว่าจะในมุมใดๆ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการหาผลประโยชน์อย่างไม่มีขอบเขต ไม่มีกฎเกณฑ์กรอบคุณธรรม ศีลธรรมใดๆ ของตน แต่ทักษิณยังเห็นความสำคัญของรัฐเป็นเครื่องมือในการคอร์รัปชัน จึงเน้นการแยกสลายและควบคุมบุคลากรของรัฐ เกิดเป็นโรคระบาดคอร์รัปชันขึ้นในทุกวงการ ผลงานของทักษิณ คือ

การรื้อเส้นแบ่งอธิปไตยของชาติ ทำลายผลประโยชน์ชาติเพื่อประโยชน์ตนเอง เช่น การแก้กฎหมายเกี่ยวกับดาวเทียมรัฐเพื่อให้ขายบริษัทได้ ตกลงให้เงินกู้พม่าเพื่อประโยชน์ตัวเอง จ้างงานบริษัทเกาหลีแก้ปัญหาน้ำ หรือขายข้าวโครงการจำนำข้าวอย่างมีเงื่อนงำ กับบริษัทที่มีปัญหาอย่าง GSSG ของจีน Bulog ของอินโดนีเซีย ไม่มีหลักประกันจะไม่มีการขายชาติให้กับประเทศอื่นๆ ที่ให้ผลประโยชน์ตัวเองมากพอ

การรื้อร้างระบบโยกย้ายราชการรัฐวิสาหกิจให้พรรคพวกตน การประมูลตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ในระดับสารวัตร ผู้กำกับ อธิบดี ปลัด ผู้ว่าการ และตำแหน่งรัฐมนตรี ตั้งแต่สิบถึงหลายร้อยล้านบาท

การใช้เงินและตำแหน่งซื้อความจงรักภักดีของข้าราชการและองค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการใช้การจูงใจด้วยงบประมาณ หรือทรัพยากรอื่นๆ การทำลายห่วงโซ่ระบบยุติธรรม ในส่วนของตำรวจ อัยการ องค์กรอิสระบางส่วนลงได้เด็ดขาด ระบบตรวจสอบคอร์รัปชันจึงพังทลาย การทำลายวินัยการเงินการคลัง ระเบียบงบประมาณ เช่น การออก พ.ร.บ.เงินกู้ ๒.๒ ล้านบาท การสร้างหนี้นอกงบประมาณผ่านธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ซึ่งเอื้อการคอร์รัปชันอย่างไม่มีขอบเขตเพดานความเสียหาย

การใช้งบกระทรวง รัฐวิสาหกิจ ทำลายการตรวจสอบของสังคม โดยเฉพาะสื่อมวลชน ทั้งทีวี ดาวเทียม วิทยุ สิ่งพิมพ์ ออนไลน์ และการทำลายเส้นแบ่งระหว่างบุคคล (ทักษิณ) กับพรรคระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติ กลายเป็นเผด็จการบุคคลโดยผ่านการเลือกตั้ง รวมถึงการเลือกตั้ง คือ กระบวนการเปลี่ยนบุคคลในครอบครัวทักษิณขึ้นมาครองอำนาจ

๒. โรคระบาดคอร์รัปชัน ทำให้สังคมเป็นอนาธิปไตยไปด้วย คือ แตกเป็นพวก เป็นกลุ่ม ไม่ฟังความเห็นกัน ไม่เชื่อใจกัน แก่งแย่งอำนาจผลประโยชน์กันเป็นกลุ่มๆ รัฐไทยกำลังแตกเป็นเสี่ยงๆ มิหนำซ้ำ สึนามิของการคอร์รัปชันกำลังพังทลายกำแพงด่านสุดท้าย คือ กำแพงศีลธรรมของประชาชน ส่งผลให้ประเทศล่มสลายอย่างแท้จริง เพราะผู้คนจะมุ่งแสวงกลุ่มพวกเพื่อร่วมกันโกงกิน เพื่อให้ได้เปรียบหรือไม่เสียเปรียบกลุ่มอื่น สังคมไทยจะไม่มีความคิดเรื่องส่วนรวม ความไว้วางใจกัน ไม่ฟังเหตุผลของกันและกัน.....”

๒ การเปลี่ยนแปลงประเทศกับเงื่อนด้านรัฏฐาธิปัตย์

๒.๑ รัฏฐาธิปัตย์คือใครและคำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์จะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ สำนักคิดทางกฎหมายที่ชื่อ EMRAJA LAW HOUSE ซึ่งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ http://emrajalawhouse.com/?p=242 ได้ให้คำอธิบายที่น่าสนใจดังนี้...

คำว่ารัฏฐาธิปัตย์ (sovereign) ความหมายโดยตรงแปลว่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน จากฐานะที่เป็นใหญ่ที่สุดในแผ่นดิน อำนาจของรัฏฐาธิปัตย์นั้นต้องมีลักษณะสัมบูรณ์ (absolute) มีอำนาจนั้นอยู่ในตนเอง รัฏฐาธิปัตย์จะทำการสิ่งใดไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมหรืออาศัยอ้างอิงว่าได้รับมอบอำนาจมาจากผู้ใดอีก ความสัมบูรณ์ของอำนาจนี้ส่งผลให้รัฏฐาธิปัตย์ออกคำสั่งใดๆ เพื่อบังคับใช้แก่ไพร่ฟ้าในอาณาจักรของตนในโอกาสใดและเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ย่อมได้เป็นธรรมดา และโดยการที่รัฏฐาธิปัตย์มีอำนาจสูงที่สุดและสัมบูรณ์นี้เองหากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งเช่นว่าของรัฏฐาธิปัตย์แล้วต้องได้รับการลงโทษ เพราะอำนาจในการลงโทษก็เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอันสูงสุดและสัมบูรณ์ของรัฏฐาธิปัตย์เช่นเดียวกัน เหตุทั้งสองนี้ส่งผลให้คำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์ ไม่ว่าจะมีชื่อเรียงเสียงไร มีผลเป็น “กฎหมาย”

ในประเทศไทยใครบ้างที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็น “รัฏฐาธิปัตย์” ก่อนที่จะไปถึงจุดนั้นอยากจะเรียนให้ทราบก่อนเบื้องต้นถึงคำว่ารัฏฐาธิปัตย์ที่ในสังคมไทยในปัจจุบันถูกนำมาใช้อย่างพร่ำเพรื่อ โดยนำไปปะปนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความเข้าใจผิดว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตย ซึ่งความเป็นจริงแล้วก็เป็นสิ่งที่คล้ายคลึงกันแต่ในสิ่งที่คล้ายคลึงกันนั้นมีความแตกต่าง และความแตกต่างที่สำคัญที่สุดคือ “ความ

เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” รัฏฐาธิปัตย์ต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐฏาธิปัตย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผลของเหตุอันสำคัญนี้ทำให้รัฏฐาธิปัตย์ไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของคำสั่งของตนเอง

ตัวอย่างของเรื่องความเป็นเจ้าของอำนาจอันมีลักษณะสูงสุดและสัมบูรณ์นี้มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล ครั้งหนึ่งพระเจ้าอชาติศัตรูทรงทราบข่าวที่สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าจะทรงแสดงปาฏิหาริย์ตามคำท้าของเหล่าเดียรถีย์ พระองค์จึงรีบเสด็จไปเฝ้าสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าแล้วทูลทัดทานว่า “พระองค์ทรงเป็นบรมครูเคยมีสิกขาบทห้ามภิกษุสงฆ์มิให้กระทำหรือแสดงปาฏิหาริย์แต่แล้วพระองค์กลับจะมากระทำเสียเองนั้นสมควรแล้วหรือ” ซึ่งสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงถามพระเจ้าอชาติศัตรูกลับไปว่า “มหาบพิตรได้มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดมาเก็บผลไม้ในพระราชอุทยานของมหาบพิตรไปบริโภคมิใช่หรือ หากมีผู้ฝ่าฝืนจะเป็นเช่นใด” พระเจ้าอชาติศัตรูทูลตอบว่า “บุคคลใดฝ่าฝืนคำสั่งของโยมก็ต้องได้รับพระราชอาญา” สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงถามพระเจ้าอชาติศัตรูกลับไปอีกว่า “ถ้าเช่นนั้นเมื่อมหาบพิตรเสวยผลไม้เหล่านั้นก็สมควรต้องพระราชอาญาสิ” พระเจ้าอชาติศัตรูทูลตอบว่า “โยมเก็บมาบริโภคได้ไม่เป็นโทษเพราะเป็นเจ้าของ” สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าจึงตรัสต่อไปว่า “มหาบพิตรอย่าว่าแต่ในพระราชอุทยานเลย ตลอดอาณาจักรขององค์มหาบพิตรนั้นจะทรงประสงค์ไม้ผลในป่าพนาใดก็ย่อมได้หามีราชทัณฑ์ใดๆ ไม่ ฉันใดก็เหมือนด้วยอาตมาอันมีพุทธอาณาเขตแผ่ไปทั่วแสนโกฏิจักรวาล อันว่าโทษที่ล่วงสิกขาบทอันตถาคตบัญญัติเองมิได้มี ย่อมมีโทษแต่บุคคลผู้อื่นก็อุปไมยดังนั้น”

แต่เนื่องจากผลของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทย แม้ว่าอำนาจอธิปไตยจะได้รับการรับรองว่าเป็นของปวงชนชาวไทย แต่ความหมายของรัฏฐาธิปัตย์ก็ถูกใช้กันอย่างสับสนอลม่านเพราะประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หากแต่เป็นองค์พระมหากษัตริย์และพระองค์ก็ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกต่อหนึ่ง ทำให้

เกิดความสับสนขึ้นได้ง่ายในเมื่อผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผู้ซึ่งทรงใช้อำนาจนั้น และองค์กรที่กระทำให้อำนาจอธิปไตยเห็นเป็นรูปธรรม เป็นคนละคนกัน

ปัญหาความสับสนนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าถูกทำนายไว้โดยนักปรัชญาคนสำคัญของโลก จัง จ๊ากส์ รุซโซ เจ้าของงานเขียนสัญญาประชาคม รุซโซ่ กล่าวในงานเขียนชิ้นนี้ของเขาถึงความหมายของรัฏฐาธิปัตย์ว่า เมื่อใดที่คนเรามารวมเป็นสังคมประชาชนย่อมมีสองฐานะในตัวเอง ฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฏฐาธิปัตย์ อีกฐานะหนึ่งคือสมาชิกคนหนึ่งของรัฐ รัฐและรัฏฐาธิปัตย์คืออะไรและแตกต่างกันอย่างไร รุซโซ กล่าวว่าทั้งสองคือสิ่งเดียวกันเพียงแต่ประชาชนทั้งมวลเมื่ออยู่ในฐานะถูกกระทำเรียกว่า “รัฐ” และเป็น “รัฏฐาธิปัตย์” เมื่อเป็นฝ่ายกระทำ และเมื่อใดมีการกล่าวถึงรัฏฐาธิปัตย์นั่นย่อมหมายถึงประชาชนในสังคมโดยส่วนรวมไม่ใช่เพียงคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยอำนาจในการออกกฎหมายนั้น รุซโซ มองว่าเป็นสิทธิโดยธรรมของรัฏฐาธิปัตย์ รัฐบาลหรือข้ารัฐการก็ดีย่อมเป็นได้เพียงผู้กระทำตามกฎหมายของรัฏฐาธิปัตย์เท่านั้น เพราะเมื่อใดที่ผู้กระทำตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎหมายเสียเองแล้ว กฎหมายและการกระทำตามกฎหมายนั้นก็จะปะปนไปจนไม่มีใครบอกได้ว่าอะไรคือกฎหมายและอะไรไม่ใช่อันจะนำไปสู่ความรุนแรงที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเข้ามารวมกันเป็นสังคมในที่สุด

ในประเทศไทยของเรานอกจากประชาชนตามทฤษฎีของ รุซโซ ดังกล่าวแล้วจะพอมีใครอีกบ้างที่เรียกได้ว่าเป็น “รัฏฐาธิปัตย์” ในข้อนี้หากได้พิจารณาจากคุณสมบัติของรัฏฐาธิปัตย์ที่ต้องเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว รัฏฐาธิปัตย์ย่อมหมายถึง พระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่เรียกชื่ออื่นซึ่งยึดอำนาจปกครองบ้านเมืองได้เป็นผลสำเร็จ โดยลำดับแรกเป็นบุคคลพระองค์เดียวมีอำนาจสูงสุดในพระองค์เอง ลำดับถัดมาเป็นคณะบุคคลและเช่นเดียวกันคือมีอำนาจสูงสุดในตัวคณะบุคคลนั้น คงไม่มีใครกล้าปฏิเสธพระราชอำนาจและอำนาจในการปกครองบ้านเมืองขององค์กรทั้งสองนี้ ถ้าเช่นนั้นคำสั่งของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่เรียกชื่ออื่นนั้นมีผลเป็นกฎหมายหรือ คำตอบคือใช่

๒.๒ อำนาจแห่งรัฏฐาธิปัตย์

รัฏฐาธิปัตย์มีอำนาจอย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้ ชำนาญ จันทร์เรือง ได้เสนอข้อคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ประชาไท ดังนี้...

*คำว่า**รัฏฐาธิปัตย์** (soverign) นั้นในทาง**รัฐศาสตร์**หมายถึงผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน ส่วนจะเป็นใครก็สุดแท้แต่ว่าเป็นผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดินหรือของบ้านเมืองใดมีระบอบการปกครองอย่างไร ถ้าเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฏฐาธิปัตย์ คือพระมหากษัตริย์*

*ส่วนในทาง**นิติศาสตร์**หมายถึงผู้ทำให้เกิดกฎหมาย ดังที่ **จอห์น ออสติน** (John Austin) อธิบายว่ากฎหมายคือ คำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์*

ฉะนั้น อำนาจของรัฏฐาธิปัตย์ ก็คือการมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง ซึ่งก่อให้เกิดผลดังนี้ คือ

๑. ผลของการมีอำนาจอธิปไตย ทำให้รัฏฐาธิปัตย์อยู่ในฐานะสูงสุดในแผ่นดิน และไม่ต้องเชื่อฟังผู้อื่นอีก แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนแต่ละคนย่อมเป็นรัฏฐาธิปัตย์ โดยไม่มีประชาชนคนใดอยู่ในฐานะสูงสุดโดยไม่ต้องฟังคำสั่งผู้อื่น

๒. ผลต่อมาในด้านกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐย่อมไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย เพราะเมื่อรัฐต่างๆ มีฐานะเท่าเทียมกันก็ไม่มีรัฏฐาธิปัตย์ใดมีอำนาจบังคับบัญชารัฏฐาธิปัตย์อื่นได้ และจะเอาผิดหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศก็มิได้ ความผูกพันระหว่างรัฐต่อรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องถ้อยทีถ้อยอาศัยและรัฏฐาธิปัตย์นั้นๆ ต้องให้ความยินยอมที่สละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่ผู้อื่น เช่น ศาลโลก เป็นต้น

ในยุคก่อนเชื่อกันว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระผู้เป็นเจ้า เพราะทรงเป็น **"ที่สุดของสิ่งที่สุดทั้งปวง"** (The Absoluteness) จึงไม่มีข้อจำกัดขัดขวางของอำนาจของพระองค์แต่อย่างใด ต่อมาเชื่อกันว่าพระสันตะปาปาทรงเป็นใหญ่เพราะได้รับอำนาจมาจากพระเจ้าเป็นองค์อธิปัตย์อยู่เหนือกษัตริย์ทั้งหลาย แต่อำนาจของอธิปัตย์องค์นี้ย่อมถูกจำกัดเพราะพระสันตะปาปาจะออกกฎหมายใดให้ขัดหรือแย้งกับกฎของพระผู้เป็นเจ้ามิได้

ต่อมากษัตริย์ทั้งหลายได้ปฏิเสธอำนาจของพระสันตะปาปาโดยอ้างว่าตนเองได้รับอำนาจจากพระเจ้ามาโดยตรง กษัตริย์ทั้งหลายจึงมีชื่อเรียกว่าพระเจ้านั่น พระเจ้านี่ นั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากษัตริย์เป็นรัฏฐาธิปัตย์แต่ก็เป็นรัฏฐาธิปัตย์ที่เกิดจากความยินยอมหรือการยอมรับนับถือของประชาชน ฉะนั้น กษัตริย์จะใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรมมิได้ เพราะถ้าใช้อำนาจผิดธรรมนองคลองธรรม ราษฎรก็จะเสื่อมศรัทธา และคลายความจงรักภักดี ซึ่งอาจนำไปสู่การล้มล้างอำนาจรัฏฐาธิปัตย์ในที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบมุมมองของทั้งสองศาสตร์แล้วจะเห็นว่ามุมมองทางด้านรัฐศาสตร์นั้น นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายต่างก็ยอมรับใน**ลัทธิประชาธิปไตย** (popular sovereign) ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือในอีกชื่อหนึ่งก็คือ **ทฤษฎีสัญญาประชาคม** (social contract theory) ที่มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยที่ประชาชนตกลงยินยอมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนตามเจตจำนงของประชาชน หากผู้ปกครองละเมิดเจตจำนงของประชาชน ประชาชนมีสิทธิถอดผู้ปกครองได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย มิใช่การแย่งชิงอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชนโดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจแล้วออกกฎหมายมาบังคับเอากับประชาชน

แต่ในมุมมองทางด้านนิติศาสตร์หรือทางกฎหมายนั้นกลับตรงกันข้ามกับมุมมองทางรัฐศาสตร์ โดยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ยอมรับว่าคณะรัฐประหารเป็นรัฏฐาธิปัตย์ คือ

"ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อใน พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมิได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ฉะนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑ ซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองในลักษณะเช่นนั้นได้ จำเลยจึงอาศัยอำนาจตามประกาศฉบับนี้ทำการจับกุมควบคุมโจทก์ได้โดยชอบ"

และถือเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เชื่อถือสืบต่อกันมาจนปัจจุบัน

๓ สภาประชาชนในหลากหลายรูปแบบ

เมื่อเพ่งพินิจในวาทะกรรมว่าด้วย “สภาประชาชน” ซึ่งกำลังเป็นประเด็นทางการเมืองและเป็นที่สนใจของสังคมอยู่ในขณะ จะพบว่ามีการใช้ไปในความหมายที่แตกต่างกันตามความเข้าใจ ความสนใจและจินตนาการที่หลากหลายมาก นอกจากนั้นยังมีประเด็นเงื่อนไขในการเกิดสภาประชาชนในจินตนาการเหล่านั้นอีกด้วยว่าจะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกติหรือว่าจะเกิดจากรัฏฐาธิปัตย์อันใหม่

การที่เรียกขาน “สภาประชาชน” คำเดียวกัน แต่ในความหมายที่แตกต่างกันเหล่านี้ มีส่วนทำให้สังคมเกิดความสับสนได้ไม่น้อยอย่างไรก็ตาม รูปแบบของสภาประชาชน ในฐานะที่จะเป็นกลไกการปฏิรูปประเทศไทยตามที่มีผู้เสนอแนวคิดต่อสาธารณะในโอกาสต่างๆ และเป็นที่พูดถึงกันอยู่ในสังคมเวลานี้ อาจแบ่งได้เป็นสี่ลักษณะ ได้แก่

๑) สภาที่จะมาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติแทนรัฐสภาปกติ

- เป็นรูปแบบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แบบเดียวกับที่เคยมีการจัดตั้งขึ้นมาแล้วหลายครั้ง ล่าสุดเมื่อปี ๒๕๔๙ ในยุคคมช.

- เป็นสภานิติบัญญัติที่ตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหาร เนื่องจากรัฐสภาที่มีอยู่ในเวลานั้น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถูกล้มเลิกไปพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญ ในกรณีการยึดอำนาจของคมช. รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ได้ถูกยกเลิกไป คมช.ในฐานะรัฏฐาธิปัตย์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี ๒๕๔๙ ขึ้นมาแทนและจัดตั้งสภานิติบัญญัติดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายแทน สส.และ สว.

๒) สภาที่จะมาทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญ

- เป็นสภาประชาชนรูปแบบหนึ่งที่เข้ามาทำงานในเชิงวิชาการ

เฉพาะกิจ กล่าวคือเข้ามาช่วยกันยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อจะใช้แทนที่ฉบับชั่วคราว แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญมักไม่มีอำนาจในการประกาศใช้เอง จะต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่มีอยู่ในขณะนั้นหรือการลงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเสียก่อน แบบเดียวกับที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

- แม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จะมีวาระในการทำงานสั้นๆ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็เป็นอันยุติบทบาท แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเกิดได้ก็ต่อเมื่อฉบับเดิมถูกยกเลิก หรือในกรณีที่มีมติรัฐสภาหรือการลงประชามติของประชาชนให้มีการยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น

๓) สภาที่จะมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

- เป็นรูปแบบของสภาที่มีบทบาทสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาหรือการปฏิรูปประเทศอันเป็นภารกิจที่ต้องมีความต่อเนื่องและทำงานแบบระยะยาว

- ปัจจุบันก็มีสภารูปแบบนี้อยู่แล้ว อย่างเช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) และสภาเกษตรกรแห่งชาติ ฯลฯ

- รูปแบบสภาเชิงพัฒนาหรือเชิงปฏิรูปเช่นนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายปกติ โดยไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขการได้รัฏฐาธิปัตย์อันใหม่แต่อย่างใด

๔) สภาที่จะเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศ

- เป็นแนวคิดที่เสนอโดยสำนักคิดหนึ่ง ผ่านบทความของสันติ ตั้งระพีพากร ที่เสนอว่าในการปฏิรูปประเทศนั้นต้องอาศัยกลไกการปกครองแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือจัดให้มีสภาประชาชนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดอันถาวร โดยมีสภาประชาชนในการปกครองและบริหารจัดการในสาม

ระดับได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับชุมชนท้องถิ่น

- อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสุดโต่งและไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้างมากนัก บางส่วนถึงกับสรุปว่าเป็นรูปแบบสภาเปรซิเดียมแบบพรรคคอมมิวนิสต์จีน

- แนวคิดที่มีการพัฒนาการต่อมาโดยกลุ่มอภิวัฒน์ใหม่เสนอว่าให้มีสภานโยบายแห่งชาติที่เป็นกลไกกำหนดกรอบนโยบายให้สภาผู้แทนราษฎรหรือ ครม.ต้องดำเนินการตาม มองให้ดีก็คล้ายสภาที่เป็นกลไกอำนาจสูงสุดอย่างที่ว่านี้เช่นกัน

๔ บทเรียนรู้จากอดีต : การดำเนินงานของสภาประชาชน

ก่อนที่จะออกแบบสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปในรูปแบบต่างๆ ควรได้ทบทวนบทเรียนรู้ในเชิงเปรียบเทียบจากการดำเนินงานของสภาประชาชนจากอดีตถึงปัจจุบันสักเล็กน้อย โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ สถานะและงบประมาณดำเนินงาน เพราะประเด็นเหล่านี้จะมีผลอย่างสำคัญต่อบทบาท พฤติกรรม และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งการสร้างความหวัง กำลังใจและศรัทธามหาชนอันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมไทยในระยะการเปลี่ยนผ่านประเทศ

แบบที่ ๑ สภาที่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย มีสถานะและมีงบประมาณพร้อมทุกด้าน

- เป็นลักษณะของสภาผู้แทน (parliament) ตัวอย่างเช่น สภาผู้แทนราษฎร (สส.) วุฒิสภา (สว.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)
- จุดแข็ง : การเป็นสภาที่มาทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในการออกกฎหมายโดยตรงหรือที่เกี่ยวข้องกัน ทำให้ต้องมีอำนาจหน้าที่ มีสถานภาพและมีงบประมาณรองรับการทำงานอย่างเพียงพอ จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ผลงานที่ออกมาก็มีอำนาจบังคับใช้หรือมีศักยภาพในการขับเคลื่อนไปสู่นโยบายให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐต้องดำเนินการตาม
- ข้อจำกัด : มีสมาชิกที่เป็นตัวแทนได้จำนวนจำกัด มีภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณสูง เป็นกระบวนการทำงานโดยตัวแทนประชาชนทั่วไปจะมีส่วนร่วมได้น้อยหรือไม่ได้เลย นานๆ ไปมักเกิดความเหินห่างจากภาคประชาชน

แบบที่ ๒ สภาการมีส่วนร่วมของพลเมือง ที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย แต่มีสถานะและมีงบประมาณสนับสนุนพอประมาณ

- เป็นลักษณะของสภาพลเมือง (council) ตัวอย่างเช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาเกษตรกรแห่งชาติ

- จุดแข็ง : การที่ไม่มีอำนาจบังคับใคร ทำให้ต้องทำงานโดยกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวที่สูงกว่าแบบแรก การที่มีงบประมาณสนับสนุนที่แน่นอนทำให้ไม่ต้องลำบากในการหาทุนทำงาน จึงสามารถกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการทำงานได้เอง

- ข้อจำกัด : การที่มีสถานะในระดับหนึ่ง มักทำให้คนจำนวนหนึ่งมุ่งหวังที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาหรือเป็นกรรมการเพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งทางสังคมและทางการเมืองอื่นๆ ไม่ได้เข้ามาด้วยสำนึกสาธารณะหรือจิตอาสาอย่างที่ควรจะเป็น และเมื่อประกอบเข้ากับกระบวนการสรรหาที่ยังมีจุดอ่อนที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครบางกลุ่มสามารถใช้วิธีการบล็อคโหวตได้ง่าย จึงส่งผลให้พลเมืองผู้มีความรู้ความสามารถและมีจิตอาสาอันบริสุทธิ์ทั่วไป จะหลีกทางไปโดยส่วนใหญ่

บทเรียนรู้(บางประการ)จากสภาประชาชนรูปแบบต่างๆ		
	ข้อดี	**ข้อเสีย**
๑. สภาผู้แทนประชาชน (Parliament) **ที่มีอำนาจ , มีสถานะ, มีงบ.** พร้อมทุกด้าน เช่น สส. สว. สนช. สสร.	◆ มีความพร้อมสูงสุด มติการประชุมมีอำนาจบังคับใช้ทางกฎหมาย	◆ ใช้งบประมาณมาก มีสมาชิกจำนวนจำกัด ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมได้น้อย
๒. สภาของพลเมือง (Council) **ที่ไม่มีอำนาจรัฐ แต่มีสถานะ, มีงบประมาณ** เพียงพอ เช่น สภาที่ปรึกษาฯ., สภาพัฒนาการเมือง	◆ ไม่มีอำนาจ จึงต้องมีการเรียนรู้สูง มีโอกาสการมีส่วนร่วมได้มาก ไม่ติดขัดเรื่อง งบ.	◆ มักมีจุดอ่อนในกระบวนการคัดสรรสมาชิก, คนมักแย่งกันเข้ามาเพื่อให้มีสถานะสำหรับไต่เต้าทางการเมือง
๓. สภาของกลุ่มอาชีพ**ที่ไม่มีอำนาจ, ไม่มีสถานะ, ไม่มี งบ.** เช่น สภาหอการค้าไทย, สภาเกษตรกร, สภาอุตสาหกรรม	◆ มีความเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง	◆ ต้องพึ่งตนเองทาง งบ. ◆ ต้องอาศัยผลงานล้วนๆ ในการสร้าง Social Trust
๔. สภาวิชาชีพ**ที่ทำหน้าที่ควบคุมจริยธรรม** ผู้ประกอบวิชาชีพ, **มีสถานะนิดหนึ่ง, มี งบ.นิดหน่อย** เช่น แพทยสภา, สภาวิศวกรรม, สภาการหนังสือพิมพ์, สภาทนายความ	◆ มีความเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง	◆ ต้องพึ่งตนเองทาง งบ. ◆ ต้องอาศัยผลงานล้วนๆ ในการสร้าง Social Trust
๕. สภาประชาชน หรือสมัชชา**ที่ไม่มีอำนาจ, ไม่มีสถานะ,** และมีงบ.หนุนเพียงแค่จัดกิจกรรมเท่านั้น เช่น สภาองค์กรชุมชน, สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ	◆ ไม่มีอำนาจจึงเรียนรู้สูง ◆ มีการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ◆ ไม่มีใครเข้ามาเพื่อไต่เต้าทางการเมือง	◆ มติ/ความคิดเห็นมักไม่ได้รับการใส่ใจจากรัฐบาล, ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

แบบที่ ๓ สภาตามกลุ่มอาชีพที่ไม่มีอำนาจ ไม่มีสถานะและไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ

- เป็นสภาของกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่จัดตั้งกันขึ้นมาเองหรือบางองค์กรก็มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ วัตถุประสงค์ด้านหนึ่งเพื่อสร้างความเข้มแข็งและอำนาจต่อรอง อีกด้านหนึ่งเพื่อการพัฒนาวงการในสายอาชีพของตน ตัวอย่างเช่น สภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- จุดแข็ง : มีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองและจากภาคราชการ เพราะไม่ได้พึ่งพางบประมาณจากรัฐ

- ข้อจำกัด : ต้องพึ่งตนเองทางงบประมาณและทุนดำเนินการทุกอย่าง ไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานรัฐใดๆ ต้องสร้างศรัทธาทางสังคมขึ้นมาจากผลงานของตนล้วนๆ

แบบที่ ๔ สภาวิชาชีพที่ทำหน้าที่ควบคุมจรรยาบรรณและหลักจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ

- เป็นสภาวิชาชีพที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเฉพาะ กำกับดูแลมาตรฐานและพฤติกรรมของสมาชิกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ ผู้บริโภคและสาธารณะ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย สภาการพยาบาล ทันตแพทยสภา สภาทนายความ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ฯลฯ

- จุดแข็ง : มีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ มีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น ปลอดจากอำนาจอิทธิพลทางการเมืองและจากทางราชการ

- ข้อจำกัด : ต้องพึ่งตนเองทางงบประมาณและทุนดำเนินการทุกอย่าง ไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานรัฐใดๆ ต้องสร้างศรัทธาทางสังคมขึ้นมาจากผลงานของตนล้วนๆ

แบบที่ ๕ สภาประชาชนหรือที่ประชุมสมัชชาต่างๆ ที่ไม่มีอำนาจบังคับและไม่มีสถานะทางกฎหมายใดๆ แต่มีงบประมาณสนับสนุนจากรัฐเพียงเล็กน้อยสำหรับจัดกิจกรรมการประชุมเท่านั้น

- เป็นรูปแบบเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากกว่าที่จะเป็นการจัดองค์กรถาวรอย่างเป็นทางการ เป็นรูปแบบที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและช่องทางการเสนอนโยบายสาธารณะเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น สภาองค์กรชุมชน สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สมัชชาเด็กและเยาวชน

- จุดแข็ง : มีกระบวนการเรียนรู้สูงมาก สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก ผู้เข้าร่วมไม่มีสถานะพิเศษใดๆ เป็นตัวล่อหรือจูงใจจึงไม่มีผู้ที่ต้องการไต่เต้าเข้ามาแอบแฝง เป็นรูปแบบในการพัฒนาระบบจิตอาสาที่ชัดเจน

- ข้อจำกัด : มติหรือข้อตกลงใดๆ ที่เกิดขึ้นจากสภาหรือสมัชชาประชาชนแบบนี้มักไม่ได้รับความเอาใจใส่จากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ มติเหล่านั้นมักเป็นได้แค่เพียงการประกาศเจตนารมณ์หรือแถลงปฏิญญาต่อเครือข่ายของภาคประชาชนเองว่ามีทัศนะมุมมองต่อประเด็นปัญหาสาธารณะนั้นๆ อย่างไร และตั้งใจจะทำอะไรต่อไป

๕ ออกแบบสภาประชาชนสำหรับอนาคต

๕.๑ คุณลักษณะที่พึงประสงค์

ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงเกิดมีรัฏฐาธิปัตย์ใหม่ คณะผู้กุมอำนาจอยู่ในวิสัยที่จะจัดตั้งสภาประชาชนได้โดยไม่ติดขัดในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่เดิม มีข้อเสนอว่าควรจัดตั้งสภาประชาชนครบทั้งชุด ประกอบด้วย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป

ส่วนในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเพียงการเปลี่ยนรัฐสภาและรัฐบาลใหม่เท่านั้น สิ่งที่สามารถทำได้เพียงอย่างเดียวคือสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยรวมของสภาประชาชนในอนาคต ควรมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

- สภาประชาชนทั้งสามประเภทควรออกแบบให้มีวัตถุประสงค์และภารกิจที่แตกต่าง แต่ควรเชื่อมโยงและรับลูกหรือหนุนเสริมกันไปมา
- สนช.และ สสร.ให้เป็นสภาที่มีอำนาจในกระบวนการออกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่ควรกำหนดให้ทำบางเรื่องที่เฉพาะเจาะจง (เช่น การปฏิรูป ๕ เรื่องเร่งด่วน ได้แก่ ....) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๒-๑๘ เดือน จากนั้นควรกลับคืนสู่สภาพการเมืองปกติโดยเร็ว
- สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ควรเป็นสภาเชิงการพัฒนา สร้างเสริมการมีส่วนร่วมและการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของพลเมือง เป็นกลไกสำหรับการทำงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว
- สมาชิกสภาทั้งสามประเภทควรกำหนดให้ต้องเป็นผู้มีความเสียสละ มีจิตอาสา และเป็นแบบอย่างในด้านจรรยาบรรณเพื่อสร้างความหวัง กำลังใจและความศรัทธาเชื่อมั่นทางสังคม โดยเฉพาะในระยะเปลี่ยนผ่าน

- ควรมีงบประมาณสนับสนุนและสวัสดิการในการปฏิบัติหน้าที่ของเหล่าสมาชิกอย่างเพียงพอ แต่ไม่มีเงินเดือน ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสถานะที่เป็นพิเศษใดๆ

- จัดให้มีกลไกสำนักงานรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกอย่างสมบูรณ์ แบบเต็มอัตรา

- จัดให้มีช่องทางและกระบวนการสำหรับการเข้าถึงและมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

- สำหรับ สสร. เมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จักต้องมีกระบวนการลงประชามติจากประชาชนทั่วประเทศก่อนการประกาศใช้

๕.๒ ขนาดที่เหมาะสมของสภาประชาชนประเภทต่างๆ

สภาประชาชนแต่ละประเภทมีภารกิจและลักษณะการทำงานที่ต่างกัน จึงควรออกแบบให้มีขนาดและองค์ประกอบที่เหมาะสม

เพื่อกำหนดขนาดของสภาในอนาคต จึงควรศึกษาเปรียบเทียบสภาประเภทเหล่านั้นที่เคยมีมาแล้วในอดีต รวมทั้งที่ยังคงมีอยู่จริงในปัจจุบัน เป็นข้อมูลประกอบ

๑) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ - ในยุครัฐบาลพระราชทานปี ๒๕๑๖ สนช. หรือที่เรียกกันติดปากว่าสภาสนามม้า มีสมาชิกจำนวน ๒๙๙ คน , ในยุคคณะปฏิรูป ปี ๒๕๒๐ สนช.มีสมาชิก ๑๖๐ คน , ในยุค รสช.ปี ๒๕๓๔ สนช.มีสมาชิก ๒๙๒ คน และล่าสุดในยุคคมช.ปี ๒๕๔๙ สนช.มีสมาชิก ๒๕๐ คน ***เมื่อพิจารณาจากภารกิจที่ต้องทำหน้าที่แทนสส. ๕๐๐ คน และ สว.๑๕๐ คน ในปัจจุบันกับขนาดสนช.ในอดีตโดยเฉลี่ยแล้ว ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยเห็นว่า สนช.ในอนาคตควรมีสมาชิกจำนวน ๓๙๙ คน***

๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญ - ในยุคปี ๒๕๑๖ สสร.และ สนช.เป็นสภาเดียวกัน มีสมาชิก ๒๙๙ คน , ในยุคปี ๒๕๓๙ สสร.มีสมาชิก ๙๙ คน และล่าสุดในยุค คมช. ปี ๒๕๔๙ สสร.มีสมาชิก ๑๐๐ คน อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาบทเรียนจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งที่ผ่านๆ มาพบว่าถ้าแยกกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น การออกแบบยกร่างและการประชาพิจารณ์ออกให้ชัดเจน จะเห็นว่าแท้ที่จริง สสร.ควรจะทำบทบาทในการออกแบบยกร่างสิ่งที่เป็นสารัตถะของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งบทบาทดังกล่าวควรเป็นงานของกลุ่มนักกฎหมายมหาชน นักรัฐศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่มากจนเกินไป อย่างเช่น สสร.ปี ๒๕๓๙ ก็มี ๒๔ คนที่ประกอบเข้ากับตัวแทนจังหวัดอีก ๗๖ คน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนสุดท้ายกำหนดให้ต้องมีการลงประชามติอยู่แล้ว ***ดังนั้นข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยจึงเห็นว่า สสร.ในอนาคตควรมีสมาชิก ๒๕ คนน่าจะเพียงพอ***

๓) สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป - เปรียบเทียบกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีสมาชิกจำนวน ๙๙ คน มีฐานมาจากตัวแทนกลุ่มอาชีพทั้งหมด สภาพัฒนาการเมือง มีสมาชิกประมาณ ๑๒๐ คน มีฐานจากจังหวัด ๗๗ คนและที่เหลือมาจากอื่นๆ ส่วนสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ มีสมาชิกจากภาคีหลัก ๕ ประเภท ๒๓๙ เครือข่าย ๖๐๒ กลุ่มขับเคลื่อน รวม ๑,๕๐๐-๑,๗๐๐ คน กับประชาชนผู้สนใจภายนอกอีก ๓๐๐-๕๐๐ คน เมื่อพิจารณาจุดแข็งและข้อจำกัดในด้านต่างๆ แล้ว ***ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยเห็นว่า สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปควรเป็นเครือข่ายของสภาระดับจังหวัด ทั้ง ๗๗ แห่งกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยที่เป็นกลไกระดับชาติในการเชื่อมต่อกับรัฐบาลและรัฐสภา โดยระดับจังหวัดมีจำนวนสมาชิกจำนวนสภาละ ๔๙ คน ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยในระดับชาติควรมีกรรมการไม่เกิน ๓๐ คน***

๖ สนช. : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖.๑ เปรียบเทียบ สนช.ในอดีต

สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกิดขึ้นในอดีตมี ๔ ชุด มีองค์ประกอบและที่มาของสมาชิก เงื่อนไขและผลงานที่หลากหลาย สามารถเปรียบเทียบกันพอเป็นสังเขปได้ ดังนี้

๑) สนช.ในยุคนายก สัญญา ธรรมศักดิ์

- จัดตั้งขึ้นมาดำเนินงานในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ โดยมีประธานในช่วงแรกเป็น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงที่สองคือนายประภาศน์ อวยชัย มีสมาชิกรวม ๒๙๙ คน มีกระบวนการสรรหารายชื่อบุคคลในกลุ่มอาชีพต่างๆ ๒,๑๔๗ คน มาประชุมร่วมกันที่สนามม้านางเลิ้งเพื่อทำการเลือกตั้งกันเอง เมื่อได้ครบตามจำนวนแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ด้วยเหตุที่ใช้สนามม้าเป็นที่ประชุมคัดสรรสมาชิกจึงถูกให้สมญาว่า “สภาสนามม้า” สนช.ชุดนี้มีระยะเวลาทำงาน ๑๓ เดือน ผลงานที่สำคัญได้แก่การรับรองรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ กับการออก พ.ร.บ.อีก ๑๒๐ ฉบับ

๒) สนช.ในยุคนายก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์

- จัดตั้งและดำเนินงานในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ รวมระยะเวลา ๑๗ เดือน ประธานคือพล.อ.อ.หะริน หงส์สกุล มีสมาชิก ๓๖๐ คน โดยทั้งหมดนี้คณะปฏิรูปเป็นคนคัดสรรและแต่งตั้งเอง ผลงานสำคัญได้แก่ การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๒๑ และออก พ.ร.บ.รวม ๑๖๓ ฉบับ

เปรียบเทียบ สนช.ในอดีต-อนาคต					
ข้อมูล / ยุค ของสนช.	๒๕๑๖-๒๕๑๘	๒๕๒๐-๒๕๒๒	๒๕๓๔-๒๕๓๕	๒๕๔๙-๒๕๕๐	อนาคต ?
จำนวนสมาชิก (คน)	๒๙๙ คน ปธ. คึกฤทธิ์ ปราโมช/ประภาศน์ อวยชัย นรม. สัญญา ธรรมศักดิ์	๓๖๐ คน ปธ. หะวิน หงส์สกุล นรม. เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์	๒๙๒ คน ปธ. อุกฤษณ์ มงคลนาวิน นรม. อานันท์ ปันยารชุน	๒๕๐ คน ปธ. มีชัย ฤชุพันธ์ นรม. สุรยุทธ์ จุลานนท์	๓๙๙ คน
กระบวนการสรรหา/แต่งตั้ง	จากสมัชชาแห่งชาติ ๒,๓๔๗ คน เลือกตั้งกันเอง นรม.แต่งตั้ง สมญา"สภาสนามม้า"	คณะปฏิรูปแต่งตั้ง	คณะ รสช.แต่งตั้ง	คมช.แต่งตั้ง	- ๒๙๙ คนใช้กระบวนการเลือกตั้งกันเองจากเวทีสมัชชาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย (๒,๐๐๐คน) - ๑๐๐ คน ใช้กระบวนการสรรหาโดยกลไกสรรหาเฉพาะกิจ
ระยะเวลาปฏิบัติงาน	๑๓ เดือน	๑๗ เดือน	๑๒ เดือน	๑๕ เดือน	๑๒-๑๘ เดือน
ผลงานสำคัญ	รธน.๒ ฉบับ (๒๕๑๗,๒๕๑๘) พ.ร.บ.๑๒๐ ฉบับ	รธน.๒๕๒๑ พ.ร.บ. ๑๖๓ ฉบับ	รธน.๒๕๓๔ พ.ร.บ.๒๔๗ ฉบับ	รธน.๒๕๕๐ พ.ร.บ.....ฉบับ	

ที่มา : พลเดช ปิ่นประทีป/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๓) สนช.ในยุคนายก อานันท์ ปันยารชุน

- จัดตั้งและดำเนินงานในช่วงปี ๒๕๓๔-๒๕๓๕ ประธานคือนายอุกฤษณ์ มงคลนาวิน มีสมาชิก ๒๙๒ คน ทั้งหมดได้รับการคัดสรรและแต่งตั้งโดยคณะ รสช. มีระยะเวลาในการทำงาน ๑๒ เดือน ผลงานสำคัญได้แก่ การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔ และออกกฎหมาย พ.ร.บ.รวม ๒๔๗ ฉบับ

๔) สนช.ในยุคนายก สุรยุทธ์ จุลานนท์

- จัดตั้งและดำเนินงานในช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑ ประธานคือ นายมีชัย ฤชุพันธ์ มีสมาชิก ๒๕๐ คน คัดสรรและแต่งตั้งโดย คมช. มีระยะเวลาทำงาน ๑๕ เดือน ผลงานสำคัญได้แก่ การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ และการออก พ.ร.บ. จำนวน.....ฉบับ

๖.๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในอนาคต

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบรายละเอียดของ สนช.ในอดีตแล้ว เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยมีข้อเสนอสำหรับ สนช.ที่อาจมีขึ้นในอนาคตในบางประเด็น ดังนี้

๑) จำนวนและองค์ประกอบของสมาชิก

- สนช.ในอนาคต ควรมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๓๙๙ คน ส่วนหนึ่งจำนวน ๒๙๙ คน มาจากกระบวนการเลือกตั้งกันเองตามกลุ่มสายอาชีพ อีกส่วนหนึ่งจำนวน ๑๐๐ คน มาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการอิสระ

๒) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง

- ส่วนแรก ๒๙๙ คน มาจากฐานกลุ่มอาชีพและประเด็นในสัดส่วนที่เหมาะสม ใช้เวทีสมัชชาประชาชนจำนวน ๒,๐๐๐ คนเป็นกลไกในการคัดสรรกันเอง รายชื่อผู้เข้าร่วมเวทีได้รับการเสนอมาจากฐานองค์กรภาคีของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและสมัชชาปฏิรูประดับชาติ รวม ๕ ประเภท ๒๓๙ กลุ่ม ๖๐๒ องค์กรขับเคลื่อน เมื่อได้รายชื่อแล้วให้แบ่งตามสายอาชีพและประเด็นเป็น ๒๕-๓๐ กลุ่มเพื่อประชุมและเลือกตั้งกันเองให้ได้จำนวนไม่เกินสามเท่าของที่ต้องการ จากนั้นใช้วิธีจับสลากในขั้นสุดท้ายตามจำนวนที่ต้องการ

- ส่วนที่สอง ๑๐๐ คน สรรหามาจากฐานผู้ทรงคุณวุฒิทั่วไปที่ได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กร และผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาอิสระแบบเดียวกับสรรหา สว. (สรรหา) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๓) สถานภาพและอำนาจหน้าที่

- สมาชิก สนช.มีสถานภาพและอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์พร้อมเช่นเดียวกับกรณีของ สส.และ สว. มีมาตรฐานทางจรรยาบรรณที่เข้มข้น มีงบประมาณสนับสนุนและระบบสวัสดิการที่ครบถ้วน แต่ไม่มีเงินเดือน

- มีระยะเวลาปฏิบัติงาน ๑๒-๑๘ เดือน มีกรอบภารกิจการปฏิรูปในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน ไม่เกิน ๓-๕ ประเด็น รวมทั้งภารกิจทั่วไปในการออกกฎหมาย การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- มีเป้าหมายในการสร้างความหวังให้กับประเทศ สร้างศรัทธามหาชนและส่งมอบอนาคตที่ดีแก่ลูกหลาน



๗ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

๗.๑ เปรียบเทียบ สสร.ในอดีต

๑) สสร.ยุคปี ๒๔๙๑

- ในยุคนั้นมีสมาชิก สสร.จำนวน ๔๐ คน โดยครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกสรรมาจาก สส.และ สว. ส่วนอีกครึ่งหนึ่งได้มาจากการแต่งตั้งมาจากบุคคลภายนอก ผลงานสำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๙๒

เปรียบเทียบ สนช.ในอดีต-อนาคต

ข้อมูล / สสร.	๒๔๙๑	๒๕๐๒	๒๕๓๙	๒๕๕๐	อนาคต ?
จำนวนสมาชิก	๔๐ คน	-	๙๙ คน	๑๐๐ คน	๒๕ คน
องค์ประกอบ/กระบวนการสรรหา	- ๒๐ คน เลือกมาจาก สส.และ สว. - ๒๐ คน แต่งตั้งจากภายนอก	-	- ๗๖ คน มาจากฐาน จว. เลือกตั้งกันเองเหลือจำนวน ๑๐ เท่า แล้ว สส./สว.ตัดสินเหลือ ๑ คน/จว. - ๒๓ คนเป็นกลุ่มนักวิชาการที่สถาบันการศึกษาส่งมา	- สมัชชาแห่งชาติ ๑,๙๘๒ คน เลือกกันเอง เหลือ ๒๐๐ คน จากนั้น คมช. ตัดสิน ๑๐๐ คน	- นักวิชาการ รัฐศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิและนักกฎหมายมหาชน ที่สถาบันการศึกษาคัดเลือกส่งมา ทั้ง ๒๕ คน
ประธาน	-	-	- อุทัย พิมพ์ใจชน	- นรนิติ เศรษฐบุตร	-
กระบวนการปฏิบัติงาน	-	-	- ๙ เดือน - รับฟัง ยกร่าง กรรมาธิการจังหวัด รับฟัง ปรับแก้ ส่งเข้าสส./สว.รับรองทั้งฉบับ ประกาศใช้	- รับฟัง ยกร่าง เวทีรับฟังความเห็น ปรับแก้ ลงประชามติ สนช.รับรองผล? ประกาศใช้	- ๑๒ เดือน - รับฟัง ยกร่าง เวทีให้ความรู้และรับฟังความเห็นระดับอำเภอ ปรับแก้ ลงประชามติ สนช. รับรองผลและประกาศใช้
ผลงานสำคัญ	- รธน. ๒๔๙๒	-	-รธน. ๒๕๔๐	- รธน. ๒๕๕๐	-

ที่มา : พลเดช ปิ่นประทีป / สภาในชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๒) สสร.ยุคปี ๒๕๓๙

- สสร.ชุดนี้มีนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธาน มีสมาชิก ๙๙ คน ประกอบด้วยส่วนแรกมาจากการเลือกตั้งกันเองจากฐานแต่ละจังหวัดๆ ละ ๑๐ คนรวม ๗๖๐ คน จากนั้นส่งมาให้ สส.และ สว.เป็นผู้ตัดสอนเหลือจังหวัดละ ๑ คนรวม ๗๖ คน ส่วนที่สองจำนวน ๒๓ คน เป็นอาจารย์และนักวิชาการที่สถาบันการศึกษาเป็นผู้คัดเลือกส่งมาให้

- สสร.ชุดนี้มีระยะเวลาทำงาน ๙ เดือน มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศโดยกลไกกรรมธิการจังหวัด เมื่อปรับปรุงแก้ไขจนเสร็จสิ้นแล้วจึงส่งให้ สส.และ สว.พิจารณารับรองและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งในเวลาต่อมาได้ถูกขึ้นชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

๓) สสร.ยุคปี ๒๕๕๐

- สสร.ชุดนี้มีนายนรนิติ เศรษฐบุตรเป็นประธาน มีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน ทั้งหมดผ่านกระบวนการสรรหาจากที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ ๑,๙๘๒ คน ใช้วิธีการเลือกตั้งกันเองเหลือจำนวน ๒๐๐ คน จากนั้นส่งให้ คมช.เป็นผู้ตัดสินสุดท้ายและประกาศแต่งตั้ง

- กระบวนการทำงานของ สสร.ประกอบด้วย การรับฟังความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ การยกร่าง รธน. การประชาพิจารณ์ การปรับปรุงแก้ไขขั้นสุดท้ายก่อนที่จะนำไปสู่การลงประชามติของประชาชนทั่วประเทศ และการรับรองผลประชามติโดย สนช.และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (๒๕๕๐)

๗.๒ สสร.ในอนาคต

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง สสร.ในอดีตแต่ละยุค ประกอบกับบทเรียนรู้จากกระบวนการทำงานของ สสร.ชุดต่างๆ เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยมีข้อเสนอเป็นประเด็นเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑) องค์ประกอบและจำนวน

- สสร.ที่อาจมีขึ้นในอนาคตควรประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน ๒๕ คน โดยให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้เสนอรายชื่อเพื่อการแต่งตั้ง

๒) ระยะเวลาและกระบวนการทำงาน

- สสร.ต้องทำการประมวลความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ แล้วนำข้อมูลความต้องการมาทำการออกแบบ ยกร่างขึ้นเป็นหลักการปกครองและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จากนั้นจัดให้มีการประชาพิจารณ์และรับฟังความเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขจนกระทั่งได้ร่างฉบับสุดท้าย แล้วนำเข้าสู่กระบวนการลงประชามติ รับรองผลประชามติและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

- ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๒ เดือน

๘ สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป

๘.๑ สภาประชาชนเพื่อการพัฒนาในปัจจุบัน

ปัจจุบันมีรูปธรรมของสภาประชาชนในเชิงการพัฒนาอยู่แล้วหลายองค์กร ดังนั้นเพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบต่างๆ และนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณาในการออกแบบสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปในอนาคต จะขอเลือกที่โดดเด่นมาเป็นกรณีศึกษา ๔ แห่ง ดังนี้

๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- เป็นกลไกอิสระประเภทอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อให้คำปรึกษาเสนอแนะต่อนโยบายและโครงการสำคัญของรัฐบาลและต่อแผนพัฒนาประเทศ

- มีสมาชิก ๙๙ คน แบ่งตามสายอาชีพต่างๆ ...กลุ่มโดยกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจน ผู้สมัครต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรโดยระบุสายอาชีพที่ชัดเจน จากนั้นใช้กระบวนการเลือกตั้งกันเองจนได้สมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องการ

- ในการปฏิบัติหน้าที่ มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกองเลขานุการ มีงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอเช่นเดียวกับหน่วยราชการทั้งหลาย สมาชิกมีสถานะทั้งในทางกฎหมายและในทางสังคม ซึ่งกล่าวกันว่าอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้สนใจแข่งขันช่วงชิงกันเข้าไปเป็นสมาชิกเพื่อเพิ่มโอกาสในการไต่ระดับทางการเมือง

๒) สภาพัฒนาการเมือง

- สภาพัฒนาการเมืองเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีภารกิจในการขับเคลื่อนงานส่งเสริมและพัฒนาการเมืองไทย โดยเฉพาะการเมืองภาคพลเมืองและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนแม่บทพัฒนาการเมือง มีกองทุน

พัฒนาการเมืองเป็นเครื่องมือสนับสนุนในด้านเงินทุน มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นกองเลขานุการที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของสถาบันพระปกเกล้า

- สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีประมาณ ๑๒๐-๑๓๐ คน แบ่งเป็น....ประเภท ส่วนข้างมากมาจากตัวแทนผู้ซึ่งที่ประชุมระดับจังหวัดของเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนส่งมา ส่วนนี้มี ๗๗ คน ส่วนที่เหลือเป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคมที่ผ่านกระบวนการสรรหาในสไตล์เลือกตั้งกันเองแบบทั่วๆ ไป จำนวน....คน นอกนั้นเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองและสถาบันที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

- มีบทเรียนรู้บางประการจากการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมืองที่ควรกล่าวถึง อาทิ การที่มีตัวแทนจากพื้นที่อย่างเฉพาะเจาะจงว่ามาจากฐานสภาองค์กรชุมชนเป็นจำนวนมากถึง ๓ ใน ๔ นั้น ได้กลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในด้านวิสัยทัศน์และการขับเคลื่อนภารกิจพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองในระดับชนชั้นกลาง ระดับประชาคมเมืองและการเมืองภาคพลเมืองในระดับชาติ กองทุนพัฒนาการเมืองที่ควรจะเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสนับสนุนภาคพลเมืองประสพปัญหาการขาดงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลและไม่สามารถสร้างผลงานที่โดดเด่นแก่สังคม นอกจากนั้นการบริหารงานแบบราชการของสำนักงานก็กลายเป็นอุปสรรคปัญหาอีกส่วนหนึ่งด้วย

๓) สภาองค์กรชุมชน

- เป็นสภาประชาชนอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นสภาในเชิงเครือข่ายที่มุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำขององค์กรชุมชนท้องถิ่นระดับรากหญ้า หน่วยพื้นฐานของสภาองค์กรชุมชนคือสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลและเทศบาล

- สภาองค์กรชุมชนจะเกิดขึ้นโดยเริ่มจากการรวมตัวกันของผู้แทนองค์กรชุมชนในตำบลนั้นๆ ขอยื่นจดทะเบียนเป็นสภาองค์กรชุมชน ณ ที่ทำการ อบต.หรือเทศบาลของตน โดยระบุวัตถุประสงค์และรายละเอียดองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกทั้งหมดที่ร่วมกันขอจัดตั้งเป็นสภา สมาชิกสภาก็คือตัวแทนขององค์กรชุมชนเหล่านี้ ซึ่งจะมีจำนวนประมาณ....คน สำหรับเครือข่ายอาจมีเวทีในระดับอำเภอ ระดับเขตพื้นที่หรือโซนด้วยก็ได้ ส่วนเวทีระดับจังหวัดและระดับชาตินั้นเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยเน้นด้าน

การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการจัดทำข้อเสนอทางนโยบายสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สภาองค์กรชุมชนไม่มีอำนาจ มีแต่หน้าที่ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น สมาชิกไม่มีสถานะ ไม่มีสิทธิประโยชน์ส่วนตัวใดๆ เป็นระบบการทำงานแบบจิตอาสาล้วนๆ ในด้านงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลจะมีผ่านมาทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งก็มีเพียงแค่การสนับสนุนกิจกรรมในเชิงกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในแต่ละปีเท่านั้น

๔) สมัชชาปฏิรูป

- เป็นรูปแบบของที่ประชุมใหญ่ประจำปีของเครือข่ายที่ขับเคลื่อนงานปฏิรูปและพัฒนาสังคมทั่วประเทศ ซึ่งจะมารวมตัวกันเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการหาฉันทามติบางอย่างร่วมกันเพื่อประกาศออกมาเป็นเจตนารมณ์ร่วมของเครือข่ายในแต่ละปีไป มีทั้งเรื่องที่เป็นข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและที่เป็นข้อเสนอต่อเครือข่ายเองว่าจะทำอะไรต่อไปในเรื่องต่างๆ

- เวทีสมัชชาปฏิรูประดับชาติในแต่ละคราว ประกอบด้วยสมาชิกและผู้เข้าร่วมประมาณ ๒,๐๐๐ คน แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ๆ ส่วนแรกประมาณ ๑,๒๐๐-๑,๕๐๐ คน เป็นตัวแทนจากสมาชิกเครือข่ายสมัชชา ซึ่งมี ๕ ภาคีหลัก ๒๓๙ เครือข่าย ทั้งเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น รวม ๖๐๒ องค์กร มีตัวแทนที่ส่งเข้าร่วมเวทีระหว่าง ๒-๑๐ คนต่อเครือข่ายตามสัดส่วน ส่วนที่เหลืออีกประมาณ ๓๐๐-๕๐๐ คน เป็นประชาชนผู้สนใจที่สามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์และร่วมแสดงความคิดเห็นตามอัธยาศัย

- สมัชชาปฏิรูปไม่มีอำนาจ สมาชิกก็ไม่มีสถานะเป็นพิเศษใดๆ ไม่มีภาระในการจัดระบบสวัสดิการรองรับ การทำงานเป็นแบบจิตอาสาทั้งระบบ แต่สำหรับสำนักงานมีลักษณะเป็นหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ราชการ มีงบประมาณอุดหนุนในด้านบริหารจัดการและสนับสนุนการจัดกิจกรรมของสมาชิกจำนวนหนึ่งที่ไม่มากนักเท่านั้น

เปรียบเทียบสภาประชาชนเพื่อการพัฒนาอดีต-ปัจจุบัน

ข้อมูล	สภาที่ปรึกษาฯ	สภาพัฒนาการเมือง	สภาองค์กรชุมชน	สมัชชาปฏิรูป	อนาคต ?
จำนวนสมาชิก (คน)	๙๙ คน	ประมาณ ๑๓๐ คน	เป็นสภาเชิงเครือข่ายในระดับตำบลเป็นหลัก	- เป็นที่ประชุมใหญ่ประจำปีของเครือข่ายขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคม -๒,๐๐๐ คน	-ประกอบด้วย ๒ ส่วน ๑) สมัชชาประชาชนปฏิรูประดับจังหวัด จำนวน ๙๙ คน/จว. ๒) คณะกรรมการปฏิรูประดับชาติ ๕๐ คน
กระบวนการสรรหา	- แบ่งตามสายอาชีพ/สัดส่วน เป็น .....กลุ่ม - ผู้สมัครระบุสายอาชีพ - เลือกตั้งกันเอง จนได้เท่าจำนวน	- ตัวแทนสภา อชช. จว. ๗๗ คน - สายประชาสังคม...๒๕ คนใช้กระบวนการเลือกกันเอง - สายนักการเมือง.. คน โดยตำแหน่ง -สายอื่นๆ...คน	- กรรมการสภา อชช.เป็นผู้นำ อชช. ที่ร่วมกันยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสภา - มีเวทีเครือข่ายระดับจังหวัดและระดับชาติเป็นส่วนเสริม	- ตัวแทน ๒๓๙ กลุ่มเครือข่ายๆ ละ ๒-๑๐ คน รวม ๑,๒๐๐-๑,๕๐๐ คน - ผู้สนใจทั่วไป ๓๐๐-๕๐๐ คน	- ๑) สมัชชาระดับจังหวัดเป็นเวทีกึ่งเปิดกึ่งปิด เป็นตัวแทนเครือข่าย ๔๙ คน และพลเมืองผู้สนใจ ๕๐ คน ประชุมปีละ ๒ ครั้ง ๒) คณะกรรมการระดับชาติมาจากภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคธุรกิจ ภาครัฐและสื่อมวลชน อย่างละ ๕-๑๐ คน
อำนาจหน้าที่	-ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านแผนพัฒนาประเทศ และนโยบาย/โครงการสำคัญ	- พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามแผนแม่บทการพัฒนาการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐	- ไม่มีอำนาจ แต่มีหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตน	- ไม่มีอำนาจ แต่มีหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเชิงปฏิรูปด้านต่างๆ	- สมัชชาสร้างการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรง - คณะกรรมการระดับชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายต่อรัฐบาล
สถานภาพ	- มีสถานะ	- มีสถานะ	- ไม่มีสถานะ	- ไม่มีสถานะ	- ไม่มีสถานะ - มีสถานะ
งบประมาณสนับสนุน	- มี งปม.เพียงพอ	-มี งปม.เพียงพอ -มีกองทุนพัฒนาการเมือง แต่เงินทุนมีน้อยมาก	มี งปม.อุดหนุนผ่าน พอช. (องค์การมหาชน) ตามนโยบายรัฐบาล	- มี งปม.อุดหนุนสำหรับการทำกิจกรรมเท่านั้น	-มี งปม.สนับสนุนเพียงพอ

ที่มา : พลเดช ปิ่นประทีป/สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๘.๒ สภาประชาชนเพื่อปฏิรูปในอนาคต

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบสภาประชาชนในเชิงพัฒนาทั้ง ๔ กรณีศึกษาแล้ว ที่ประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยมีข้อเสนอแนะสำหรับการจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปที่อาจมีขึ้นในอนาคต ในบางประเด็น ดังนี้

๑) ในเชิงหลักการ สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปควรเป็นกลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปและพัฒนาประเทศ พัฒนาสังคมในระยะยาว ลักษณะทางสถานภาพของสภาควรเป็นกลไกถาวรหรือกึ่งถาวรเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมั่นคงและต่อเนื่อง ส่วนลักษณะในการทำงานควรเป็นกลไกกึ่งทางการกึ่งไม่เป็นทางการที่มีความยืดหยุ่นตัวสูงเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานและความสัมพันธ์กับเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) ในเชิงการออกแบบกลไกการทำงาน สภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปควรประกอบด้วย ๒ ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนแรก เป็นสภาประชาชนที่มีจังหวัดเป็นฐานในการขับเคลื่อน จัดให้มีเวทีเชิงเครือข่ายเป็นประจำในรูปแบบสมัชชา ประกอบด้วยสมาชิกประจำจากกลุ่มองค์กรที่ขับเคลื่อนการปฏิรูปในจังหวัดที่หลากหลาย ทั้งภาคชุมชนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชนและกลุ่มพลังมวลชนที่มีศักยภาพ จำนวน ๔๙ คน กับส่วนที่เป็นผู้สนใจทั่วไปอีก ๕๐ คน จัดให้มีเวทีสภาประชาชนปฏิรูประดับจังหวัด ปีละ ๑-๒ ครั้ง ในทุกจังหวัด เพื่อพิจารณาประเด็นการพัฒนาทั่วไป การปฏิรูปโครงสร้างและระบบในภาคปฏิบัติ การตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น และการใช้กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงในรูปแบบต่างๆ

ส่วนที่สอง เป็นคณะกรรมการปฏิรูป ซึ่งเป็นกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงกับรัฐบาล รัฐสภาและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการรูปธรรมในการปฏิรูป โดยรวบรวมประเด็นข้อเสนอต่างๆ มาจากสภาประชาชน

ปฏิรูประดับจังหวัด ในส่วนนี้ประกอบด้วยผู้แทนอย่างน้อยสามส่วนๆ ละ ๕-๑๐ คน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิภาคประชาสังคม ผู้แทนภาครัฐและตัวแทนพรรคการเมือง รวมไม่เกิน ๓๐ คน

๓) ในเชิงสถานะและงบประมาณสนับสนุน ให้สภาประชาชนปฏิรูปในระดับจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปในระดับชาติมีสถานภาพทางกฎหมายในระดับใดระดับหนึ่ง แต่สมาชิกทุกระดับทำงานในลักษณะจิตอาสา จัดให้มีกลไกสำนักงานสนับสนุนที่เป็นองค์กรรัฐที่ไม่ใช่ราชการและมีงบประมาณสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ

๔ แนวทางการจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ได้พิจารณาเรื่องการจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปในภาพรวมแล้ว มีความเห็นในเบื้องต้นว่า ปัจจุบันมีองค์กรในลักษณะของสภาประชาชนเช่นนี้อยู่แล้ว ทำอย่างไรการจัดตั้งสภาประชาชนอันใหม่ขึ้นมาอีกจะไม่เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระทางงบประมาณของประเทศโดยไม่จำเป็น จึงเสนอให้พิจารณาเชื่อมโยงบูรณาการหรือร่วมไปกับการเพิ่มศักยภาพของสภาประชาชนที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสภาพัฒนาการเมือง โดยมีข้อเสนอทางเลือกเป็นสามแนวทาง ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑

- ยุบรวมสภาที่ปรึกษาฯ และสภาพัฒนาการเมือง ยกระดับเป็นสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป

แนวทางนี้มีข้อดีคือ จะเป็นการบูรณาการทั้ง ๓ ด้านเข้าด้วยกัน ทั้งงานพัฒนาการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ โดยสามารถลดความซ้ำซ้อนและยกระดับต่อยอดซึ่งกันและกัน แต่ก็มีข้อจำกัดคือ อาจลดทอนความสนใจและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านลงไปบ้าง และอาจมีแรงต้านจากบางท่านที่ต้องการรักษา “status quo”

ทางเลือกที่ ๒

- ยกระดับและปรับเปลี่ยนสภาที่ปรึกษาฯ ให้เป็นสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ส่วนสภาพัฒนาการเมืองคงไว้ตามเดิม

แนวทางนี้มีข้อดีคือ เป็นทางสายกลางที่น่าจะมีแรงต้านน้อยลง และการเลือกที่จะต่อยอดยกระดับจากฐานของสภาที่ปรึกษาฯซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก น่าจะมีความเป็นไปได้อย่างกลมกลืน ส่วนข้อจำกัดนั้นคล้ายกับแนวทางแรก

ทางเลือกที่ ๓

- สร้างสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปขึ้นใหม่ต่างหาก โดยทำงานคู่ขนานกันไปกับสภาที่ปรึกษาฯ และสภาพัฒนาการเมือง

แนวทางนี้มีข้อดีคือ การไม่ไปแตะกลไกที่มีอยู่เดิมให้เกิดแรงต้าน แต่ข้อจำกัดคือภาระงบประมาณที่จะเกิดจากการตั้งหน่วยงานใหม่โดยไม่ได้ลดทอนความซ้ำซ้อนบางอย่างลงเสียบ้าง ซึ่งก็อาจมีแรงต้านจากสำนักงบประมาณและ กพร.ได้เช่นกัน

๑๐ สรุปข้อเสนอการจัดตั้งสภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์

๑) ในสถานการณ์วิกฤติทางการเมืองในขณะนี้ ได้เกิดกระแสความตื่นตัวของสังคมอย่างกว้างขวาง จนมีสำนักคิดบางส่วนฟันธงว่าเป็นสถานการณ์ปฏิวัติกระแสสูง ซึ่งอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในบ้านเมือง

๒) ประเด็นการขจัดการคอร์รัปชัน การล้มล้างระบอบทักษิณ (อันหมายถึงระบอบการปกครองแบบผู้ขาดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยคนกลุ่มน้อย) และการปฏิรูปประเทศไทย ได้กลายเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันของมวลมหาประชาชนอย่างกว้างขวางและขยายออกไปในทุกวงการ

๓) สภาประชาชน ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม ได้กลายเป็นวาทกรรมและประเด็นถกเถียงของนักคิดนักวิชาการที่เกี่ยวข้องทุกขั้วความคิด และเป็นที่สนใจใคร่รู้ของผู้คนในสังคมโดยทั่วไป

๔) ในมุมมองจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย เห็นว่าในเชิงอุดมคติสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปประเทศไทยควรประกอบไปด้วยสามรูปแบบ ได้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ซึ่งการที่จะเกิดสภาอย่างครบถ้วนที่สามรูปแบบนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อคณะผู้เปลี่ยนแปลงสามารถได้มาซึ่งรัฏฐาธิปัตย์เท่านั้น ในขณะที่หากมีการเปลี่ยนแปลงแค่ได้รัฐบาลใหม่เท่านั้น ก็ยังสามารถจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปได้เช่นกัน

๕) สภาประชาชนทั้งสามประเภทควรออกแบบให้มีวัตถุประสงค์และภารกิจที่แตกต่าง แต่ควรเชื่อมโยงและรับลูกหรือหนุนเสริมกันไปมา โดย สนช.และ สสร.ให้เป็นสภาที่มีอำนาจในกระบวนการออกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่ควรกำหนดให้ทำบางเรื่อง

ที่เฉพาะเจาะจง (เช่นการปฏิรูป ๕ เรื่องเร่งด่วน ได้แก่ ....) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๒-๑๘ เดือน จากนั้นควรกลับคืนสู่สภาพการเมืองปกติโดยเร็ว ส่วนสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ควรเป็นสภาเชิงการพัฒนา สร้างเสริมการมีส่วนร่วมและการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของพลเมือง เป็นกลไกสำหรับการทำงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว

๖) สมาชิกสภาทั้งสามประเภทควรกำหนดให้ต้องเป็นผู้มีความเสียสละ มีจิตอาสา และเป็นแบบอย่างในด้านจรรยาบรรณเพื่อสร้างความหวัง กำลังใจและความศรัทธาเชื่อมั่นทางสังคม โดยเฉพาะในระยะเปลี่ยนผ่าน ควรมีงบประมาณสนับสนุนและสวัสดิการในการปฏิบัติหน้าที่ของเหล่าสมาชิกอย่างเพียงพอ แต่ไม่มีเงินเดือน ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสถานะที่เป็นพิเศษใดๆ ควรจัดให้มีกลไกสำนักงานรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกอย่างสมบูรณ์ แบบเต็มอัตราและจัดให้มีช่องทางและกระบวนการสำหรับการเข้าถึงและมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

๗) ในด้านขนาดที่เหมาะสมของสภาประชาชนประเภทต่างๆ เห็นว่า สนช. ในอนาคตควรมีสมาชิกจำนวน ๓๙๙ คน และ สสร.ในอนาคตควรมีสมาชิก ๒๕ คน ส่วนสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปนั้น ควรเป็นลักษณะของเครือข่ายของสภาประชาชนในระดับจังหวัด ทั้ง ๗๗ แห่ง ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยที่เป็นกลไกระดับชาติในการเชื่อมต่อกับรัฐบาลและรัฐสภา โดยระดับจังหวัดมีจำนวนสมาชิกจำนวนสภาละ ๔๙ คน ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยในระดับชาติควรมีกรรมการไม่เกิน ๓๐ คน

๘) ต่อประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรการจัดตั้งสภาประชาชนอันใหม่ขึ้นมาอีกจะไม่เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระทางงบประมาณของประเทศโดยไม่จำเป็น เสนอให้พิจารณาจัดตั้งโดยเชื่อมโยงบูรณาการร่วมไปกับการเพิ่มศักยภาพของสภาประชาชนที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสภาพัฒนาการเมือง โดยมีข้อเสนอทางเลือกเป็นสามแนวทาง ได้แก่

ทางเลือกที่ ๑ - ยุบรวมสภาที่ปรึกษาฯและสภาพัฒนาการเมือง ยกระดับเป็นสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป

ทางเลือกที่ ๒ - ยกระดับและปรับเปลี่ยนสภาที่ปรึกษาฯ ให้เป็นสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูป ส่วนสภาพัฒนาการเมืองคงไว้ตามเดิม

และ**ทางเลือกที่ ๓** - สร้างสภาประชาชนเพื่อการปฏิรูปขึ้นใหม่ต่างหาก โดยทำงานคู่ขนานกันไปกับสภาที่ปรึกษาฯ และสภาพัฒนาการเมือง

หมายเหตุเพิ่มเติม
(การจัดพิมพ์ครั้งที่ ๒)

- ภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผบ.ทบ. เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คสช.ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งระบุว่าให้มีกลไกดำเนินการด้านนิติบัญญัติและการปฏิรูปประเทศไทย ประกอบด้วย
  - สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีสมาชิกไม่เกิน ๒๒๐ คน
  - สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีสมาชิกไม่เกิน ๒๕๐ คน
  - คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกไม่เกิน ๓๖ คน
- มีคำสั่ง คสช. ที่ ๑๐๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สิ้นสุดลง

บรรณานุกรม

- จำลอง บุญสอง, **ปฏิวัติสะแสสูง**, www.bloggang.com:sarntee
- วันชัย พรหมมา, **สถานการณ์ปฏิวัติยังไม่จบ**, http://phimvideo.org/.
- ธีรยุทธ บุญมี, **สุดท้ายของระบอบทักษิณ สร้างรากฐานใหม่ให้ประเทศไทย?**, THAIPUBLICA, http://thaipublica.org
- http://emrajalawhouse.com/2p=242
- ชำนาญ จันทร์เรือง, **รัฏฐธิปัตย์**, กรุงเทพธุรกิจ, bangkokbiznews.com
- สันติ ตั้งระพีพากร, **สภาประชาชนคืออะไร?**, www.thaipeoplecouncil.com


มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา


SCB


สยามกัมมาจล


สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ


สำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติ