



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐		
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เข้านี้ที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐		
๐๖.๓๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๐๗.๐๐	ต้นฉบับรัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัทั่วไกล		ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว		
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน									
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๐๘.๓๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)			บันทึกประชุมสภา				
๐๘.๓๐	ช่วง..คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา						
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที			๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	สภาสนทนา				รัฐสภาของ ประชา.	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์			
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				๑๐.๐๐	
๑๑.๐๐	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)		สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย			
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				๑๑.๐๐	
๑๒.๐๐	ถ่ายทอดเสียง การประชุม วุฒิสภา				ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกสภา	๑๒.๐๐
๑๒.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	ทันข่าวรัฐสภา และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		๑๒.๐๐
๑๓.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๓.๐๐
๑๓.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๓.๓๐
๑๓.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ				ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๓.๓๐
๑๓.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๓.๓๐		
๑๔.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๔.๐๐		
๑๔.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๔.๐๐		
๑๔.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๔.๐๐		
๑๕.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๕.๐๐		
๑๕.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๕.๐๐		
๑๕.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๕.๓๐		
๑๖.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๖.๐๐		
๑๖.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๖.๓๐		
๑๖.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ถ่ายทอดเสียง		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เพลงเก่าวันก่อน		๑๖.๓๐		
๑๗.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๗.๐๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สบาย สบาย ยามเย็น	๑๗.๐๐		
๑๗.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๗.๓๐	คุยกับ	คุยกับ	ภาษาพาसर	ได้ฟังเดียวกัน		เพลงไทย	เพลงซีพีเอ็น	๑๗.๓๐		
๑๗.๓๐	วิปรัฐบาล	วิปฝ่ายค้าน	ร้อยเรื่องข่าวมาเล่า			ศรีแผ่นดิน	เพื่อสยาม	๑๗.๓๐		
๑๗.๓๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๑๗.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สตง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๗.๓๐		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ				
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๒.๐๐	กาแฟนอน									

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมกิจการคนพิการฯ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



រដ្ឋសភា



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควิระชัย

นายอนุกุล สัจญิตติเสรี

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิมศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เดิมผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางจิตติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ จุลนานนท์

นางสาวอารณณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



ประกาศสัมพันธบัตรส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

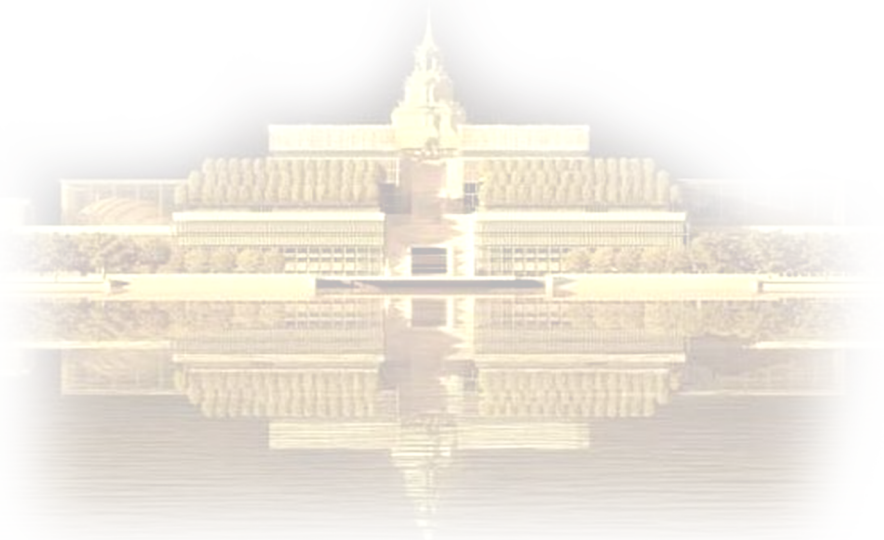
๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

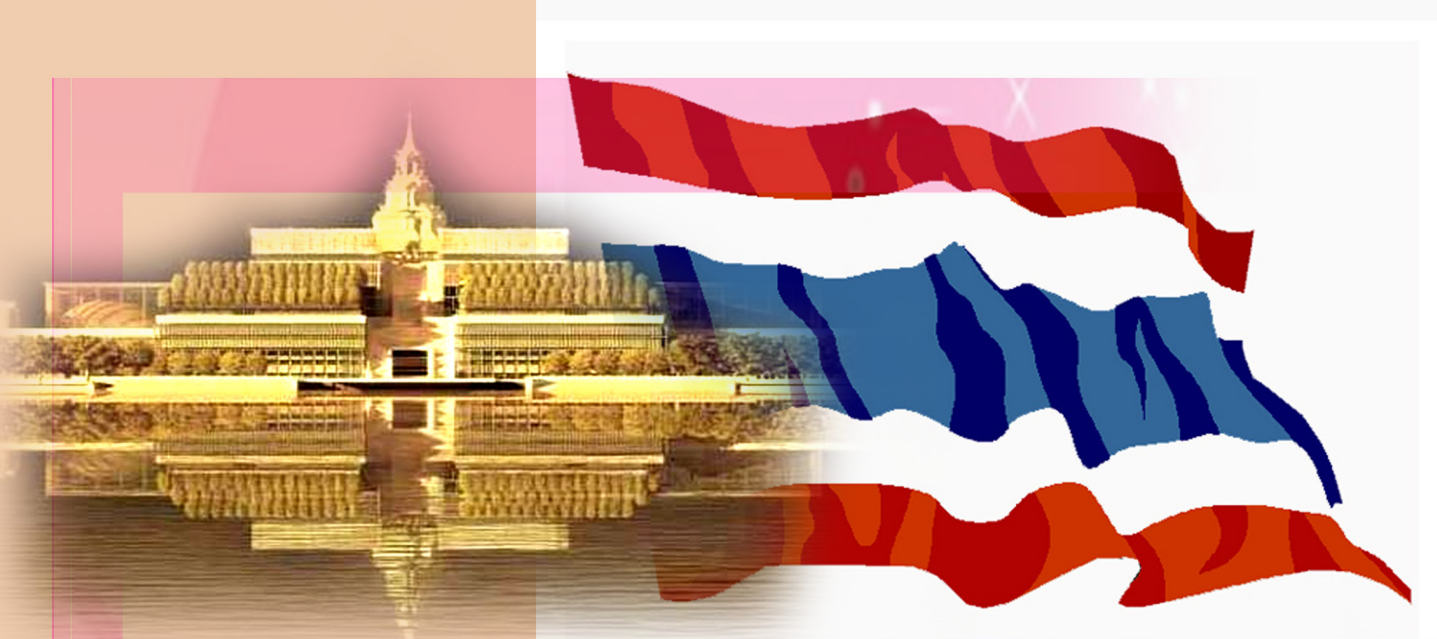
ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๐
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒





บทบรรณาธิการ



ช่วงเวลานี้บรรยากาศการหาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำลังเข้มข้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างเร่งทำคะแนนลงพื้นที่หาเสียงเพื่อหวังชนะการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ ขณะที่คนกรุงเทพฯ ต่างก็คาดหวังจะเห็นการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงกรุงเทพฯ ไปในทิศทางที่ดีขึ้น ประชาชนในพื้นที่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้สนามการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. จะเป็นเวทีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่ดูเหมือนว่าหลายๆ ฝ่ายต่างจับตามองการเลือกตั้งครั้งนี้ว่าฐานคะแนนเสียงของคนกรุงเทพฯ จะมีการเปลี่ยนชั่วคราวหรือไม่ประการใด ขณะที่พรรคการเมืองใหญ่ได้ส่งผู้สมัครชิงตำแหน่งในนามตัวแทนของพรรคเพื่อหวังช่วงชิงคะแนนเสียงในโค้งสุดท้ายกันอย่างเต็มที่ ดังนั้นผลการเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นเช่นไรจึงขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของคนกรุงเทพฯ ว่าจะจะเป็นไปในทิศทางใด รวมทั้งจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งจะมีจำนวนเท่าใดอีกด้วย ซึ่งจากผลการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งล่าสุดที่จัดขึ้นในวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ แสดงให้เห็นว่ามีผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๑๐ เท่านั้น จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ๔,๑๕๐,๑๐๓ คน

หากพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จะพบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ต้องได้รับความช่วยเหลือและเยียวยาจากหน่วยงานภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการและเสมอภาค แต่การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียวโดยไม่เข้าใจความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือคนในชุมชน อาจจะไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุด การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยพร้อมๆ กับการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองตามวิถีรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน จึงน่าจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนมากกว่า นอกจากนี้หากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ตลอดจนเข้าใจกระบวนการทำงาน เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็เชื่อได้ว่าการพัฒนา



ประชาธิปไตยของไทยทั้งในเวทีรัฐสภาและการเมืองภาคพลเมืองจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่เนื่องจากกลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของฝ่าย

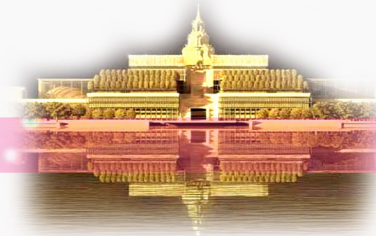
บริหารและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการของประเทศต่างๆ ทั้งจากสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส โดยเฉพาะการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นไม่อาจบังคับได้จริง อีกทั้งยังไม่มียกเว้นบังคับลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นมาบังคับใช้ จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการเกิดประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนหรือไม่ รวมทั้งส่งผลในทางปฏิบัติแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร สามารถติดตามอ่านได้จาก **บทความ เรื่อง หน้าทีและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

บทความ เรื่อง คนหน่านักการเมืองทะเลาะกัน ผู้เขียนได้หยิบยกผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเบื่อหน่ายนักการเมืองและการเมืองไทย มาตีแผ่และวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของนโยบายภาครัฐในการพัฒนาคน โดยเฉพาะนโยบายทางด้านการศึกษาที่ยังขาดความจริงจัง การสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาในหลักการและหลักนิติธรรม โดยคนในสังคมได้รับการศึกษาเป็นอย่างดี มีความใส่ใจและเรียนรู้ทางการเมืองอย่างมีสติ โดยใช้หลักเหตุผลและปัญญาเป็นเครื่องชี้นำทาง จะส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยดำเนินไปในวิถีทางที่ถูกต้อง ประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมืองร่วมกันว่าการเมืองเป็นเรื่องของทุกคน

สำหรับบทความปิดท้ายเล่ม เป็น **เรื่อง การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล** ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและเก็บข้อมูลจากเทศบาลตำบลจำนวน ๒ แห่ง ในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจากการศึกษาในมิติต่างๆ ทั้งสภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ พบว่าประเด็นทางการเมืองท้องถิ่นยังมีจุดอ่อนหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นแนวโน้มในการทำงานที่มุ่งตอบสนองความต้องการของฝ่ายบริหารมากกว่า ที่สำคัญคือการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วนสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติภายใต้ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ จะสร้างเงื่อนไขที่สามารถต่อรองอำนาจทางการเมืองในอนาคตได้ไม่ยาก ส่งผลให้เกิดการเอื้อประโยชน์ระหว่างนักการเมืองกลุ่มต่างๆ มากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐสภาสารฉบับเดือนกุมภาพันธ์นี้จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติในส่วนของคณะกรรมการรวมทั้งกระตุกต่อมคิดให้คนในสังคมตั้งคำถามกับปัญหาและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อร่วมกันแสวงหาคำตอบซึ่งเป็นทางออกที่ถูกต้องและเหมาะสมตามวิถีประชาธิปไตยบนพื้นฐานความเชื่อมั่นที่ว่า “การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน”

บรรณาธิการ



สารบัญ



ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖
Vol. 61 No. 2 February 2013

หน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๙
ดร.วิรัช จีระแพทย์

คณหน่ยนักการเมืองทะเลาะกัน ๑๐๕
ดร.เสนีย์ คำสุข

การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ๑๔๗
สุนทรชัย ขอบยศ





หน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดร.วิรัช จีระแพทย์*

อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนโดยตรง โดยประชาชนได้มอบหมายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นของประชาชนโดยแท้ผ่านมาทางรัฐสภา จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่อำนาจนิติบัญญัตินี้จะต้องเป็นอำนาจที่เข้มแข็ง สุจริต ยุติธรรม รวดเร็ว เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่ออำนาจปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจ

*

น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๒) (จุฬา), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of Laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รางวัลสมาวิจัยแห่งชาติ : วิทยานิพนธ์ระดับดีเยี่ยม ปี ๒๕๕๐, นักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง รุ่นที่ ๒๒, วปอ. ๓๕๕, ปปร. ๑ สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น ๙ สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด, วตุท. รุ่นที่ ๗ วิทยาลัยตลาดทุน, กำลังศึกษาหลักสูตร (พตส. ๓) สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด.



ของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากความสำคัญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๓๕ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง



หน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมวิธีการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๓๔ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ได้บัญญัติให้คำสั่งเรียกมีผลบังคับ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (enforce or bind by enacted by law)^๑ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinated Law) มารองรับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขึ้น

กลไกสำคัญของรัฐสภาในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยคำสั่งเรียกของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตจากการที่คำสั่งเรียกของรัฐสภาไม่อาจบังคับได้จริง และไม่มีบทบังคับลงโทษ จึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เหนือสิ่งอื่นใด การใช้กลไกดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ประเทศชาติ ความสงบเรียบร้อยในสังคม และความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เกิดสุขสถาพร สังคมสันติสุขอย่างยั่งยืนในระบบประชาธิปไตย

ผลจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ดังกล่าว จึงได้มีกระบวนการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

^๑ Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550, วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕. [http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Thailand_\(2007\)/Chapter_6](http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Thailand_(2007)/Chapter_6), วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕.





พระราชบัญญัติ
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๕๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘/ตอนที่ ๓๔ ก/หน้า ๗๔/๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, www.krisdika.go.th, วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕.





มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการธิการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“ประธานคณะกรรมการธิการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๔ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕ คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี





ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งต้องจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ





ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิการเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗ บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น ต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๘ บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

มาตรา ๙ การจัดส่งหนังสือตามมาตรา ๖ และคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้คณะกรรมการดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่





คณะกรรมการธิการเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการธิการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

มาตรา ๑๐ ผู้ใดที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญตามมาตรา ๖ หรือมีคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด

มาตรา ๑๑ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย





มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตาม หน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๖ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธาน คณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

มาตรา ๑๗ ให้ประธานรัฐสภารักษากฎการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และ ให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลดีต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มี ประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





เมื่อได้ทราบถึงพระราชคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วจะขอฉายภาพย้อนให้เห็นถึงรายละเอียด ความเป็นมา ทั้งหลาย ในลำดับถัดไป

การศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกับประเทศต่าง ๆ

อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน (Check and Balance) ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จำเป็นต้องมีกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ

กลไกและเครื่องมือในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ได้กำหนดให้มีกรรมการการในการทำหน้าที่นี้ จึงขอเปรียบเทียบระบบการทำงานของคณะกรรมการการของประเทศต่าง ๆ การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา และการปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือการขัดขวางพยาน

๑. เปรียบเทียบระบบการทำงานของคณะกรรมการการของประเทศต่าง ๆ
 ๒. การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา
 ๓. การปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือการขัดขวางพยาน
- แยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. เปรียบเทียบระบบการทำงานของคณะกรรมการการของประเทศต่าง ๆ^๓

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบตัวแทน ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Parliamentary system) ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา (Presidential

^๓ นายเจษ อนุกุลโกคาร์ตัน, รายงาน เรื่อง : อำนาจของคณะกรรมการการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามมาตรา ๑๓๕ (ศึกษาเปรียบเทียบจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย) โดยคณะทำงานศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีผลกระทบต่อกรปฏิบัติราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๔๒ - ๔๓.





system) หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีที่รัฐสภาแบบฝรั่งเศส (semi – presidential or semi – parliamentary system) ทุกระบบล้วนถือว่า “คณะกรรมการธิการ” มีความสำคัญในการสนองตอบภารกิจของสภา ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาต่อไป

คณะกรรมการ^๔ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กฤษฎบัญญัติที่จะต้องทำกิจการตามภารกิจต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ระบบคณะกรรมการไม่ว่าจะของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาที่ดี ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกช่วยเสริมสร้างการทำงานขององค์กฤษฎบัญญัติให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแบ่งเบาภารกิจขององค์กฤษฎบัญญัติ ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตกว้างขวาง และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์นี้

ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง เพื่อประกอบการพิจารณา จัดทำรายงานเสนอต่อสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญเกือบทุกประเทศจึงบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความจำเป็น เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการนั้นมีความถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงในปัญหาที่พิจารณา และน่าเชื่อถือ มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอที่จะเสนอต่อรัฐสภาได้^๕ เช่น

^๔ นายอภิวัฒน์ สุตสา, ระบบคณะกรรมการ กลไกการทำงานของสภา, คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, **วารสารจุลนิติ**, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม – เมษายน ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. ๑๐๕ – ๑๑๓.

^๕ ดร.วิเชษฐ์ จีระแพทย์, สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ, บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ วันศุกร์ที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๓, **วารสารจุลนิติ**, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. ๓ – ๑๓.





คณะกรรมการธิการของอังกฤษ มีอำนาจบังคับให้บุคคลมาให้ถ้อยคำในกรณีที่มีการขัดแย้งต่อคำสั่งดังกล่าว รัฐสภามีอำนาจลงโทษบุคคลผู้นั้นได้ฐานละเมิดอำนาจสภา โดยรัฐสภามีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจลงโทษโดยตนเองหรือส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษ

คณะกรรมการธิการของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจลงโทษผู้ที่ขัดแย้งไม่มาตามหมายเรียก โดยลงโทษจำคุกและโทษปรับ แล้วแต่กรณี ซึ่งหากปรากฏว่าเป็นการให้ถ้อยคำเท็จไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจะมีความผิดเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการธิการของฝรั่งเศส สามารถบังคับให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ มาเบิกความ และหากบุคคลใดขัดแย้ง อาจมีบทลงโทษในทางอาญา

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในเชิงเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ประเทศทั้งหมดเป็นต้นแบบของแต่ละระบบ ระบบสภาของทุกประเทศได้ใช้การทำงานรูปแบบของคณะกรรมการเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการกิจให้กับสภาทั้งสิ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการที่ผ่านมาในอดีตคือการกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการจะต้องประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือจากบุคคลผู้ครอบครองหรือดูแลข้อมูล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่เนื่องจากคำสั่งเรียกดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีปัญหาและอุปสรรค จึงมีความจำเป็นต้องทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวมีสภาพบังคับตามกฎหมาย

ในที่นี้จะขอเปรียบเทียบระบบการทำงานของคณะกรรมการของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ สหราชอาณาจักร

๑.๒ ประเทศสหรัฐอเมริกา

^๖ นายเชษ อนุกุลโกคาร์ตัน, อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๓, น. ๔๒ - ๔๓.





๑.๓ ประเทศออสเตรเลีย

๑.๔ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑.๑ สหราชอาณาจักร^๓

อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ ในประเทศอังกฤษ มีการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญ (Select committee) เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามที่รัฐสภามอบหมาย คณะกรรมการวิสามัญนี้บางคณะ เป็นการตั้งตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย สาธารณะ และคณะกรรมการด้านค่าใช้จ่าย บางคณะก็จะเป็นการตั้งตามคำสั่ง ในสมัยประชุม บางคณะเป็นการตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ บางครั้งก็ตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย โดยทั่วไปคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยขอบเขตการพิจารณาสอบสวน จะอยู่ภายในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และภายใต้ข้อเสนอแนะซึ่งสภาสามัญได้มีมติ เห็นด้วย

อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก การดำเนินงานของคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ คณะกรรมการจำเป็นต้อง มีมาตรการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือ หรือปัจจัยสำคัญในการแบ่งเบาภาระของรัฐสภา ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่แสวงหา ข้อมูล เพื่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรการต่าง ๆ นี้ ได้แก่ อำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

อังกฤษเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายระบบจารีตประเพณีที่รัฐสภามีอำนาจ คุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกสภาโดยไม่ สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซง และมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการกระทำความผิดต่อสภานั้น สภาก็มีอำนาจลงโทษเป็นเอกเทศแยกจากศาล เรียกว่า การละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา (breach of privileges or contempt)

^๓ เฟิงอั่ง, น. ๕ - ๖.





เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ ที่สำคัญประกอบด้วย

(๑) อำนาจสั่งให้บุคคลไปปรากฏตัว ณ สภา (Bar of the House) เพื่อพิจารณาเรื่องเอกสิทธิ์

(๒) อำนาจจับกุม และสั่งจำคุกบุคคลที่กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท หรือละเมิดเอกสิทธิ์

(๓) อำนาจออกหมายจับและสั่งจำคุก กรณีหมิ่นประมาท หรือละเมิดเอกสิทธิ์ โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานหรือสาเหตุ

(๔) อำนาจออกระเบียบการประชุม โดยการออกข้อบังคับต่าง ๆ และคำสั่งที่มีผลเป็นกฎหมาย

(๕) อำนาจขับไล่สมาชิกที่กระทำความผิดฐานประพฤติตนไม่สมศักดิ์ศรีและเสื่อมเสียชื่อเสียงออกจากสมาชิกภาพ

(๖) การคุ้มครองพยานที่เชิญมาประชุมรัฐสภาได้รัฐสภาหนึ่งจากการถูกจับกุมในคดีอาญา

(๗) การคุ้มครองพยานของรัฐสภา จากการถูกสอบสวนปากคำ หรือลงโทษจากการให้หลักฐานต่อรัฐสภา หรือคณะกรรมการกิจการของรัฐสภา การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารโดยตรงต่อรัฐสภาจากการถูกจับกุมในคดีอาญา

วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา

ในอังกฤษอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา เป็นอำนาจของแต่ละสภา ในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเปรียบเทียบกับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล กล่าวคือ ผู้กระทำไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐสภาที่วินิจฉัยลงโทษตน ผู้ที่ถูกลงโทษจำคุกโดยคำสั่งของรัฐสภาอาจร้องขอให้ศาลปล่อยตัว โดยอาศัยเหตุที่ว่า การจำคุกเป็นไปโดยไม่ชอบ (writ of habeas corpus) อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงว่า การกระทำนั้นเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาว่า รัฐสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของสภาในการลงโทษการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของรัฐสภาหรือไม่ เว้นแต่รัฐสภาจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา





องค์ประกอบความผิดฐานละเมิดรัฐสภา ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา ดังนี้

(๑) การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานหรือนำเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการธิการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่ได้เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะไปให้การ หรือมาปรากฏตัวแล้วแต่ปฏิเสธที่จะให้การ หรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารต่อคณะกรรมการธิการของสภา

อำนาจการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภา จึงไม่มีการบัญญัติถึงการกระทำทุกประการที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม หลักการที่ชัดเจนก็มีการรวบรวมไว้ในรายงานประชุมของรัฐสภา อันอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำหรือการละเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภา หรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภา ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารอันเป็นเท็จต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการ โดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะกรรมการของรัฐสภาจะต้องเป็นคำสั่งภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนี้ การประชุมของคณะกรรมการต้องเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องเป็นการประชุมที่ครบองค์ประชุม คำถามหรือเอกสารต่าง ๆ ที่คณะกรรมการได้เรียกจากบุคคลภายนอกจะต้องมีความเกี่ยวข้อง หรือตรงประเด็น (pertinency) กับเรื่องที่กำลังสอบสวนทั้งหมด

(๒) เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำความผิดได้กระทำด้วยความรู้สำนึกหรือจงใจที่จะปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการ การกระทำผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุชกแจงใจพิเศษ นอกจากนั้นแล้ว การกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมการที่กระทำโดยพลั้งเผลอ หรือเป็นอุบัติเหตุ ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา





๑.๒ ประเทศสหรัฐอเมริกา^๔

ระบบคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า **คองเกรส (Congress)** ประกอบด้วย ๒ สภา ดังนี้

(๑) สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร แต่อย่างน้อยต้องมีผู้แทนในทุกมลรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี

(๒) วุฒิสภา (Senate) ทุกมลรัฐจะมีสมาชิกเท่ากับจำนวน ๒ คน วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี

อำนาจในการสอบสวนของคณะกรรมการ

ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับกฎหมายที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยมีอำนาจวิเคราะห้ ประเมิน ศึกษา ทบทวน ตลอดจนสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีอำนาจเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ

ขอบเขตอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ

อำนาจในการสอบสวนนี้เป็นอำนาจที่สภาคองเกรสใช้ร่วมกับอำนาจในการออกหมายเชิญบุคคลมาให้การต่อสภาหนึ่งสภาใดของสภาคองเกรส หรือมาให้การต่อคณะกรรมการ รวมทั้งการออกคำสั่งบังคับให้นำเอกสารและหลักฐานมาเสนอต่อสภา และมีอำนาจในการลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของสภาคองเกรส แต่อำนาจนี้ไม่เป็นอำนาจที่สิ้นสุดเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากคดีของ Kilbourn V.Thompson และ McGrain V.Daugherty ศาลสูง

^๔ เฟิ่งอ้าง, น. ๑๐ - ๑๖.





ของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court) ได้ประกาศจำกัดอำนาจในการสอบสวนของสภา
คองเกรสว่า สภาไม่มีอำนาจในการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องส่วนบุคคลและไม่สามารถบังคับ
ให้เปิดเผยเรื่องส่วนบุคคลได้ ซึ่งจากคดีทั้งสองนี้จึงเป็นบรรทัดฐานให้เห็นถึงขอบเขตแห่ง
อำนาจของสภาคองเกรส และสิทธิส่วนบุคคลของผู้ที่มาให้การต่อคณะกรรมการของ
สภาคองเกรส ซึ่งอำนาจของสภาคองเกรสตลอดจนสิทธิของพยาน มีดังนี้

(๑) จากการตีความตามรัฐธรรมนูญ สภาคองเกรสมีอำนาจทำการสอบสวน
กิจการทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตามที่สภาคองเกรสได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ

(๒) การสอบสวนคดีนั้น สภาคองเกรสไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามวิธีพิจารณา
พิพากษาคดีของศาล แล้วแต่ดุลพินิจของสภาคองเกรสจะปฏิบัติให้เป็นไปตามความเหมาะสม
และยุติธรรม

(๓) สภาคองเกรสมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลที่ดูหมิ่นเหยียดหยามต่อเกียรติภูมิ
ของสภา (Contempt of Congress) แต่การลงโทษจำคุกนี้ต้องไม่เกินวันปิดสมัยประชุมสภา

(๔) ศาลสหรัฐเชื่อว่า การกระทำของสภาคองเกรสในการสอบสวนหรือไต่สวน
บุคคลนั้น เป็นเพราะสภาต้องการข่าวสารและหลักฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบในการปฏิบัติ
หน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น
จึงต้องถือว่าการกระทำของสภาคองเกรสเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ถ้าคดีที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ใน
ขอบเขตอำนาจของสภาคองเกรสที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ

(๕) พยานผู้มาให้การสอบสวนกับคณะกรรมการของสภาคองเกรส จะปฏิเสธ
ไม่ยอมตอบคำถามในกรณีต่อไปนี้ ดังนี้

(๕.๑) สภาคองเกรสและคณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน
ในบางกรณี เช่น คำถามบางประการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่

(๕.๒) พยานอาจอ้างถึงบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕ (The Fifth
Amendment)

(๖) พยานไม่จำเป็นต้องให้การหรือหลักฐานใด ๆ เมื่อคณะกรรมการมาไม่ครบ
องค์ประชุม





อำนาจในการสอบสวนของสภาองเกรสได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก
ทั้งนี้เพราะ

- วิธีการสอบสวนได้รับการโจมตีว่าไม่ยุติธรรม เพราะว่าไม่ให้โอกาสพยานในการเผชิญหน้าโจทก์ในการซักถามโจทก์และจำเลยหรือพยาน และไม่มีที่ปรึกษาทางกฎหมายคอยให้คำแนะนำ
- บางกรณีการสอบสวนถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงของสมาชิกในคณะกรรมการก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในมลรัฐและในระดับชาติ
- การสอบสวนบางคดี คณะกรรมาธิการก็มีบทบาทในการสร้างชื่อเสียงให้สมาชิกบางคนให้เป็นที่รู้จักแก่ประชาชนทั่วไป เช่น การสอบสวนคดีวอเตอร์เกต (Watergate) มีผลทำให้ไฮวาร์ด เบเกอร์ (Howard Baker) เป็นที่รู้จักอย่างดีของชาวอเมริกา ซึ่งแต่เดิมไม่มีคนรู้จักมากนัก และภายหลังจากการสอบสวนคดีนี้สิ้นสุดลง ไฮวาร์ด เบเกอร์ได้กลายเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งของพรรครีพับลิกัน (Republican)

การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ (Committee Hearing)

คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน (Hearing) เรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(๑) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่

(๒) คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาจะดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ

(๓) ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง

วิธีการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมาธิการจะออกหมาย (subpoena) เรียกบุคคลที่คณะกรรมการต้องการมาให้ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ที่คณะกรรมการต้องการทราบ ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกบุคคลใดมาให้การก็ได้ ตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงประชาชนธรรมดา เว้นแต่ประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้นที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจเรียกมาให้ข้อเท็จจริง เพราะฉะนั้นผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงจึงมีทั้งรัฐมนตรี ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้แทนองค์กรต่าง ๆ อาจารย์มหาวิทยาลัย





การดำเนินการสอบสวนโดยปกติจะทำอย่างเปิดเผย เว้นแต่การสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ และกรรมาธิการเสียงข้างมากอาจร้องขอให้มีการสอบสวนเป็นการลับ เมื่อเห็นว่าถ้าดำเนินการสอบสวนอย่างเปิดเผยแล้ว อาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามมติของกรรมาธิการเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะมีรายงานของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยเสนอแนบประกอบไปพร้อมกัน

ประเภทของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

(๑) คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ประกอบด้วย

(๑.๑) คณะกรรมการสามัญ (Standing committee) เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐสภา เป็นคณะทำงานที่ได้รับมอบอำนาจเป็นการถาวร และมีอำนาจทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวาง โดยถือเป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการทางนิติบัญญัติ (The Center of Legislative Process) เพราะร่างกฎหมายทุกฉบับต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และตราเป็นกฎหมาย

(๑.๒) คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special committee) เป็นคณะกรรมการที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งขึ้นตามมติ หรือกฎข้อบังคับพิเศษของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการสืบสวนสอบสวน ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

(๑.๓) คณะกรรมการผสมสามัญ (Joint committee) เป็นคณะกรรมการถาวรที่ประกอบด้วยกรรมาธิการจากพรรคการเมืองสองพรรคของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การจัดตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ กระทำโดยมติร่วมกันของรัฐสภา หรือกฎหมาย โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมาธิการจากสมาชิกสภา

(๑.๔) คณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference committee) คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการเฉพาะการ และประกอบขึ้นด้วยกรรมาธิการ





จากทั้งสองสภา เพื่อทำการพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกัน
ในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง
ที่มีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้น
จากกรรมาธิการที่อาวุโสในคณะกรรมการสามัญของสภาทั้งสองที่เคยทำหน้าที่ร่าง
รัฐธรรมนูญมาแล้ว และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค ซึ่งการประชุมคณะกรรมการ
ในชุดนี้ จะใช้ข้อบังคับการประชุมตามคู่มือของเจฟเฟอร์สัน (Jefferson's manual) มากกว่าที่จะ
ดำเนินการประชุมตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่ง

(๑.๕) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole) ระเบียบ
ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ร่างกฎหมาย หรือมติบางชนิดหลังจากที่ผ่าน
การพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับแล้ว จะต้อง
เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการเต็มสภา เช่น ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดว่า
ร่างกฎหมายเอกชนทุกฉบับเว้นแต่ร่างกฎหมายมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือ
สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว จะต้องส่งไปให้คณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาเสมอ

(๒) คณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา
ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการ (Sub - committee) ที่เรียกว่า เป็นองค์กรนิติบัญญัติขนาดเล็ก
ของรัฐสภา (The Miniature Legislatures of Congress) ตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระงาน
ของคณะกรรมาธิการนั่นเอง คณะกรรมาธิการของพรรคการเมือง (Party committee)
พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการไว้ทำหน้าที่ในรัฐสภา

อำนาจในการเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก

การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ
คณะกรรมาธิการจำต้องมีมาตรการ ได้แก่ อำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร จากบุคคลภายนอก
เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลสมกับที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัย
ที่สำคัญในการช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐสภา ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่แสวงหาข้อมูล
เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ





๑.๓ ประเทศออสเตรเลีย^๙

ระบบคณะกรรมการออสเตรเลีย

ในการดำเนินงานของรัฐสภา คณะกรรมการของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินการให้เกิดความสำเร็จ คณะกรรมการของรัฐสภาโดยลักษณะทั่วไป คือองค์กรหรือกลุ่มสมาชิกที่รัฐสภาตั้งขึ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องหรือสาขาต่าง ๆ แทนสภา การดำเนินงานของรัฐสภาโดยระบบคณะกรรมการเป็นรูปแบบสากลของการดำเนินงานรัฐสภา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน การศึกษาและการพิจารณาปัญหาหรือประเด็นต่าง ๆ โดยละเอียดลึกซึ้งและภายใต้หลักการของการแบ่งหน้าที่กันทำ

ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาออสเตรเลีย เป็นระบบคณะกรรมการที่มีวิวัฒนาการมาจากรูปแบบคณะกรรมการแบบอังกฤษ และเป็นระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพมากระบบหนึ่ง

๑.๔ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส^{๑๐}

ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการ

จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ^{๑๑} พบว่า มีการกำหนดไว้ทั้งในประเทศที่มีการปกครองระบบประธานาธิบดี ซึ่งถือหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเข้มงวดระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ (Strict Separation of Powers) เช่น สหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจทั่วไป

^๙ เฟิ่งอ๋าง, น. ๒๓ - ๒๖.

^{๑๐} นายดิสทัต โหตระกิตย์ กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, *วารสารจลนิต*, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. ๓๗ - ๔๑.

^{๑๑} Inter - Parliamentary Union, *Parliament of the world Vol. I*, Gower, 1986, หน้า ๗๐๒ - ๗๒๑, Vol. II, หน้า ๑๓๗ - ๑๗๗, อ้างถึงใน นายดิสทัต โหตระกิตย์, เฟิ่งอ๋าง.





ของคณะกรรมการรัฐสภา ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า เนื่องจากระบบการปกครองมีการแบ่งแยกอำนาจแบบเข้มงวดส่งผลไปถึงการจัดระเบียบในการเสนอร่างกฎหมาย อำนาจในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และอำนาจในการสอบสวนของรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงอำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการสอบสวนของรัฐสภาเป็นที่รู้จักและยอมรับในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร^{๑๒} ส่วนในประเทศอังกฤษที่มีระบบการปกครองแบบรัฐสภาและมีได้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเข้มงวด อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำสภา (Select Committee) เป็นหลัก^{๑๓} สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งมีการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดี ก็ยอมรับอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการเช่นกัน โดยแต่เดิมให้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือตรวจสอบ (Les Commissions d'enquête ou de Contrôle) ต่อมาจึงได้ขยายอำนาจดังกล่าวไปยังคณะกรรมการดำเนินงานนิติบัญญัติ (Les commissions législatives)^{๑๔} อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่า นอกจากจะมีการจัดแบ่งประเภทคณะกรรมการให้เหมาะสมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่แต่ละประเภทของรัฐสภาแล้ว การกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีดำเนินการของคณะกรรมการแต่ละประเภทก็แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นข้อแตกต่างพื้นฐานจากระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย

^{๑๒} สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, ศ.ดร., **การเมืองอเมริกา**, (กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์เสนาธรรม, ๒๕๔๘) อ้างถึงใน นายดิศทัต ไทตระกิตย์, เฟิ่งอ้าง.

^{๑๓} ข้อ ๑๓๕ ของ Standing Orders of the House of Commons, 2007, อ้างถึงใน นายดิศทัต ไทตระกิตย์, เฟิ่งอ้าง.

^{๑๔} มาตรา ๕ ทวิ ของรัฐกำหนด เลขที่ ๕๘ - ๑๑๐๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๑๙๕๘ ว่าด้วยการดำเนินงานของรัฐสภา แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด เลขที่ ๒๐๐๐ - ๙๑๖ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๐๐๐, อ้างถึงใน นายดิศทัต ไทตระกิตย์, เฟิ่งอ้าง.





(๑) คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติ (Les commissions législatives) ของรัฐสภาฝรั่งเศส

โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกลไกระบบรัฐสภา นอกจากอำนาจด้านการนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจในการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี (la motion de censure) สภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Le Sénat) จึงมีคณะกรรมาธิการซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติ และคณะกรรมาธิการดำเนินงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non législatives)^{๑๕} ซึ่งแตกต่างจากระบบคณะกรรมาธิการของไทยที่มีได้แยกงานนิติบัญญัติออกจากงานด้านอื่นของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะต่างก็มีอำนาจในการกระทำกิจการ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ทั้งสิ้น^{๑๖}

คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติ แบ่งออกเป็น

(๑.๑) คณะกรรมาธิการประจำสภา (Les Commissions Permanentes) ซึ่งแบ่งเป็น ๖ คณะ^{๑๗} มีลักษณะคล้ายคณะกรรมาธิการสามัญของไทย คือ ประกอบด้วย

^{๑๕}L'Assemblée Nationale : Les Commissions à l'Assemblée Nationale, économique, 1990, หน้า ๑๑ และ ๕๑ และ La Documentation Française, Le Sénat, 1993, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.

^{๑๖}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวดที่ ๔ ข้อ ๘๒ และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวดที่ ๔ ข้อ ๗๗, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.

^{๑๗}ในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่

๑. คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัว และสังคม
๒. คณะกรรมาธิการกิจการเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และอาณาเขต
๓. คณะกรรมาธิการต่างประเทศ
๔. คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศและกองทัพ
๕. คณะกรรมาธิการการเงิน เศรษฐกิจทั่วไปและแผนพัฒนา
๖. คณะกรรมาธิการกฎหมายและการบริหารราชการของสาธารณรัฐ ในส่วนของวุฒิสภามีจำนวนเท่ากัน แต่แบ่งอำนาจหน้าที่ในกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะแตกต่างกันไป





สมาชิกของสภานั้น คณะกรรมาธิการประจำสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายเป็นหลัก โดยแบ่งขั้นตอนการทำงานปกติออกเป็น

(๑.๑.๑) ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลโดยกรรมาธิการผู้รับผิดชอบ ร่างกฎหมายฉบับนั้น (le rapporteur)

(๑.๑.๒) ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการโดยเปิดเผย (l'examen en séance publique)

(๑.๑.๓) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอแปรญัตติ (l'examen des amendements extérieurs à la commission)

(๑.๑.๔) ขั้นตอนการเสนอผลการพิจารณาต่อที่ประชุมสภา (la séance publique)^{๑๘}

ข้อแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติของไทยคือ เมื่อร่างกฎหมายถึงสภาแล้ว ก็จะถูกส่งเข้าคณะกรรมาธิการตรวจพิจารณาโดยไม่มีกรรมมติขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง^{๑๙} นอกจากหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติแล้ว คณะกรรมาธิการประจำสภาอาจปฏิบัติภารกิจในด้านการรวบรวมข้อมูล เพื่อประโยชน์ของสภาในการติดตามและตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล (Les activités d'information et de contrôle) หรือการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย (Le suivi de l'application des lois) ด้วยก็ได้^{๒๐}

(๑.๒) คณะกรรมาธิการพิเศษ (Les Commissions Spéciales) ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ และชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะกรรมาธิการวิสามัญของไทย แตกต่างกันที่ คณะกรรมาธิการพิเศษประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้น และในทางปฏิบัติการตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษก็ถือเป็นข้อยกเว้นของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส^{๒๑}

^{๑๘} L'Ass. Nat., อ้างแล้ว, น. ๒๒ – ๒๓ และ Le sénat. อ้างแล้ว, น. ๑๓๔, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.

^{๑๙} CAMBY J.P. และ SERVENT P., Le travail parlementaire sous la cinquième République, Montchretien, 1992, หน้า ๖๖, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.

^{๒๐} L'Ass. Nat., อ้างแล้ว, น. ๒๖ – ๒๗, Le Sénat, อ้างแล้ว, น. ๑๓๓ – ๑๓๔, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.

^{๒๑} L'Ass. Nat., อ้างแล้ว, น. ๓๙ และ Le sénat, อ้างแล้ว, น. ๑๓๕, อ้างถึงใน นายดิศทัต โทตระกิตย์, เพิ่งอ้าง.





(๑.๓) คณะกรรมาธิการร่วม (Les Commissions Mixtes Paritaires) ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน (๗ : ๗) เกิดขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมีความเห็นไม่ตรงกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของแต่ละสภา^{๒๒} ซึ่งคล้ายกับคณะกรรมาธิการร่วมของไทย แต่แตกต่างกันที่คณะกรรมาธิการร่วมของไทยตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ แต่ละสภาอาจตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดก็ได้^{๒๓}

ในการพิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมาธิการดำเนินงานนิติบัญญัติไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจออกคำสั่งบังคับเรียกเอกสารหรือบุคคลแต่ประการใด เนื่องจากร่างกฎหมายส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลซึ่งพร้อมที่จะมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (le rapporteur) จะเชิญผู้เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรวิชาชีพมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น (l'auditions) เว้นแต่คณะกรรมาธิการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณซึ่งนอกจากมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (loi de finances) แล้ว ยังมีหน้าที่ติดตามการบริหารงบประมาณในระหว่างปี จึงเป็นที่มาของการให้อำนาจในการเรียกและตรวจสอบเอกสารและเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเฉพาะคณะกรรมาธิการนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๙^{๒๔} และต่อมารัฐกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการนิติบัญญัติเพิ่มเติมในปี ๑๙๙๖ ดังนี้

^{๒๒} L'Ass. Nat., อ้างแล้ว, น. ๔๑ - ๔๒ และ Le sénat, อ้างแล้ว, น. ๒๕๒ - ๒๖๑, อ้างถึงใน นายดิศทัต โหดระกิตต์, เพิ่งอ้าง.

^{๒๓} มาตรา ๑๔๗ (๓) "...ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น..."

^{๒๔} มาตรา ๑๖๔-IV ของรัฐกำหนดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติงบประมาณสำหรับปี ค.ศ. ๑๙๕๙ อ้างถึงใน L'Ass. Nat., เพิ่งอ้าง, น. ๒๗.





(๑.๓.๑) คณะกรรมาธิการประจำสภาและคณะกรรมาธิการพิเศษ มีอำนาจในการเรียกบุคคลที่เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องได้รับฟังความคิดเห็นหรือคำชี้แจงในเรื่องใด เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ ความมั่นคงภายในและภายนอก และการใช้อำนาจดังกล่าวต้องเคารพอำนาจตุลาการภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๒๕}

(๑.๓.๒) คณะกรรมาธิการประจำสภาและคณะกรรมาธิการพิเศษ อาจขอให้สภาอนุญาตให้ใช้อำนาจพิเศษของคณะกรรมาธิการสอบสวนได้ สำหรับการปฏิบัติภารกิจใดที่มีระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน^{๒๖}

(๒) คณะกรรมาธิการด้านงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non législatives) ของรัฐสภาฝรั่งเศส

คณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่สภาเห็นสมควรดำเนินการ เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็ยุบเลิกไป การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการประเภทนี้จึงมีวัตถุประสงค์ หน้าที่ และระยะเวลาที่ชัดเจน แบ่งเป็น

(๒.๑) คณะกรรมาธิการสอบสวนหรือตรวจสอบ (Les Commissions d'enquête ou de contrôle) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ได้มีการยุบรวมอำนาจหน้าที่ใช้ชื่อว่า คณะกรรมาธิการสอบสวน (Les Commissions d'enquête) เท่านั้น

(๒.๒) คณะกรรมาธิการพิจารณาการขอความเห็นเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกสภา (Les Commissions ad hoc)

(๒.๓) คณะกรรมาธิการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐบาล (Les Commissions Spécialement élues pour l'examen des propositions de résolution portant la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice)

^{๒๕} มาตรา ๕ ทวิ ของรัฐกำหนด ค.ศ. ๑๙๕๘, เฟ็งอ้าง.

^{๒๖} มาตรา ๕ ตรี ของรัฐกำหนด ค.ศ. ๑๙๕๘, เฟ็งอ้าง.





๒. การกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา

ในต่างประเทศ สภามั่งคั่งทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จะมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ ๒ ทฤษฎี ดังนี้^{๒๗}

ทฤษฎีที่ ๑ อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders)

เป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา ในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาล ในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล

โทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทน หรือสภาสมาชิก หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบันประธานสภาผู้แทนหรือสภาสมาชิกไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประชุมสภา

องค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดรัฐสภา ได้แก่ การกระทำความผิด และเจตนา ดังนี้

การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาให้การในฐานะพยาน หรือเพื่อนำเสนอเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการของสภากำลังสอบสวนอยู่ แต่เพิกเฉยหรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารต่อคณะกรรมการของสภา และจากการที่

^{๒๗} ดร.วิฑูรย์ จีระแพทย์, อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๕, น. ๓ - ๑๓.





อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภาเอง จึงไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงการกระทำทุกประเภทที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา อย่างไรก็ตาม หลักการที่แน่ชัดได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของวุฒิสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำ อันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของวุฒิสภา หรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปในทางตรงหรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้ตั้งขึ้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่แสดงหนังสือหรือเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการ หรือหลบหน้าไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดงตัวต่อวุฒิสภา หรือต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารเท็จต่อวุฒิสภาหรือต่อคณะกรรมการ โดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะกรรมการของวุฒิสภานี้ จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งวุฒิสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนี้การประชุมของคณะกรรมการจะต้องเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีองค์ประชุมครบตามข้อบังคับการประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือเอกสารที่คณะกรรมการได้เรียกบุคคลภายนอกนั้น จะต้องมีความเกี่ยวเนื่อง หรือตรงประเด็นกับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่ด้วย

เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดด้วยความรู้สึก หรือจงใจที่จะปฏิเสธต่อคำสั่งของคณะกรรมการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษ นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมการโดยพลั้งเผลอ หรือโดยบังเอิญ ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการกระทำโดยเจตนา

ทฤษฎีที่ ๒ อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วย และรัฐสภามีอำนาจลงโทษได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งศาลก็จะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้ด้วยเช่นกัน รัฐสภามีอิทธิฤทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐสภามักจะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก แต่เมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาล





วินิจฉัยแล้ว รัฐสภาที่ไม่มีอำนาจพิจารณาบททวนคำวินิจฉัย หรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก

ตัวอย่างของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ กานา และไนจีเรีย ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำ โดยกฎหมายว่าด้วยสภานิติบัญญัติ (ส่วนของอำนาจและเอกสิทธิ์) ค.ศ. ๑๙๕๘ (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958) ของไนจีเรีย บัญญัติว่า พยานที่ไม่ไปปรากฏตัวต่อสภา หรือคณะกรรมการของสภาเมื่อถูกเรียก หรือปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถาม หรือคำถาม หรือแสดงเอกสาร มีความผิดตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมีความผิดภายใต้คำสาบานต่อสภาซึ่งมีความผิดตามกฎหมายอาญา

ในกานามีกฎหมาย National Assembly Act, 1961^{๒๘} ซึ่งระบุการกระทำต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา (Contempt of Parliament) ให้ศาลลงโทษสั่งจำคุกได้ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐ ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ คือ

(๑) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือคณะกรรมการสภาที่สั่งให้มาหรือส่งเอกสาร หรือตอบคำถาม หรือพิมพ์โฆษณาพยานหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งสภา ทั้งนี้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๒) ให้หลักฐานอันเป็นเท็จ แสดงเอกสารเท็จ หรือให้สินบนพยานผู้เข้าเบิกความ เพื่อให้การอันเป็นเท็จ

(๓) กล่าวข้อความใด ๆ หรือพิมพ์โฆษณาเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นเท็จ หรือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภา ประธานสภา สมาชิกสภา ฯลฯ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะเป็นสมาชิกสภาหรือไม่ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดความผิดสำหรับผู้กระทำผิด

^{๒๘} นายอภิวัฒน์ สุตสาว, อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๔, น. ๒๘.





(๓.๑) ความผิดซึ่งเป็นสมาชิกไว้ร่วมตามความหนักเบา คือ ไม่ให้เข้าไปในบริเวณรัฐสภาตลอดระยะเวลาประชุมในวันนั้น ๆ โดยให้สภาดำเนิน พักหน้าที่ หรือขับออก จากสมาชิก

(๓.๒) ความผิดสำหรับบุคคลอื่น ๆ สภามีอำนาจห้ามไม่ให้เข้าไปใน เขตของรัฐสภาได้ไม่เกินเก้าเดือน ให้ประธานสภาดำเนินผู้กระทำผิดต่อหน้าที่ประชุมสภา ให้เจ้าหน้าที่จับกุม และคุมขัง และให้ส่งตัวไปให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีและดำเนินคดี อาญา ซึ่งปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

ในเบลเยียม แคนาดา เยอรมนี กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ไชมาเลีย สเปน และ ยูโกสลาเวีย จะมีกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น กำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้^{๒๙}

ในฝรั่งเศส ฟินแลนด์ ปากีสถาน และญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายระบุความผิดไว้เป็น พิเศษ รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ แตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่ และข้าราชการของรัฐสภาแต่อย่างใด^{๓๐}

สหพันธรัฐมาเลเซียมีกฎหมาย “House of Parliament (Privileges and Powers) Ordinance, 1952”^{๓๑} การกำหนดความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาสำหรับสมาชิกรัฐสภา และบุคคลภายนอก โทษสำหรับผู้ละเมิด ได้แก่ โทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ เหรียญมาเลเซีย หรือจำคุกไม่เกิน ๖๐ วัน การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา คือ

(๑) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือคณะกรรมการสภาที่รับมอบหมาย จากสภาที่เรียกให้มา หรือให้เสนอหลักฐาน สมุดเอกสาร ฯลฯ เว้นแต่การที่ไม่มา หรือ การไม่เสนอเอกสาร วัตถุประสงค์นั้นมีเหตุได้รับการยกเว้น

^{๒๙} เพิ่งอ้าง.

^{๓๐} เพิ่งอ้าง.

^{๓๑} นายเจษ อนุกุลโกคาร์ตัน, อ้างแล้ว, เชงอรรถที่ ๓, น. ๒๗ - ๒๘.





(๒) ไม่ยอมตอบข้อซักถามหรือตอบคำถามที่เกี่ยวข้องและชอบด้วยกฎหมายของสภา หรือคณะกรรมการสภา เว้นแต่การไม่ตอบนั้นมีเหตุได้รับการยกเว้น

(๓) จงใจไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของสภา และการกระทำนั้นเป็นการขัดขวางสภา

(๔) ขัดขวางหรือใช้วาจาดูหมิ่นสมาชิกสภาที่เข้าไปหรือออกจากสภาหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการที่สมาชิกผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภา

(๕) ส่งจดหมายข่มขู่หรือทำสมาชิกสภาให้มาสู้กันอันเนื่องจากการที่สมาชิกผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ไปในสภา

(๖) ก่อความวุ่นวายในสภา หรือบริเวณสภาซึ่งเป็นหรือน่าจะเป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาต้องยุติลงไป

(๗) เสนอเอกสารที่เป็นเท็จ ไม่เป็นความจริง ที่แต่งขึ้นหรือปลอมขึ้นต่อสภา โดยมีเจตนาที่จะหลอกลวงสภา หรือคณะกรรมการสภา

(๘) พิรม์โฆษณาข้อความหมิ่นประมาทอันเป็นเท็จ หรือป้ายร้ายแก่สมาชิกผู้ใดผู้หนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่สมาชิกสภาผู้แทนผู้นั้นได้กระทำลงไปในฐานะเป็นสมาชิกสภา

(๙) สมาชิกสภาที่ซึ่งเข้าร่วมการประชุมสภา หรือคณะกรรมการสภา ในเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสียเป็นเงินทอง โดยไม่เปิดเผยความจริงที่ดินมีส่วนได้เสียให้แก่ที่ประชุมได้ทราบ และได้ออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น ๆ

ตามทฤษฎีนี้ ถ้าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้มีความผิดทางอาญาปกติ ต้องดำเนินการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมปกติ

ทั้ง ๒ ทฤษฎีดังกล่าวต่างก็มีข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับคุณภาพของรัฐสภาและบริบททางการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ถ้ารัฐสภามีความรับผิดชอบ มีวิญญูติ คุณวุฒิ และมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่เพียงพอ ควรเลือกรูปแบบการร่างกฎหมายคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามทฤษฎีที่ ๑ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้ารัฐสภายังไม่มีความพร้อม ก็ต้องเลือกใช้ทฤษฎีที่ ๒ เป็นหลักในการออกแบบกฎหมายดังกล่าว





เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา^{๓๒}

เอกสิทธิ์ของรัฐสภามีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับสิทธิและความคุ้มกันของสมาชิกและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการของรัฐสภา โดยมีหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสถานที่ บุคคล และกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภา และยังมี การจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์เพื่อช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบประเด็นปัญหาด้านเอกสิทธิ์ ซึ่งคณะกรรมการจะแต่งตั้งวันเริ่มต้นของการมีรัฐสภา กล่าวได้ว่า อำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของออสเตรเลียเป็นไปตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรที่เป็นแม่แบบ

วิธีดำเนินงานโดยทั่วไปของคณะกรรมการในต่างประเทศ

รัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภามาใช้บังคับกับคณะกรรมการโดยอนุโลม ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วยข้อบังคับการประชุมเพียงไม่กี่ข้อเท่านั้นที่ครอบคลุมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย และมักจะไม่เคร่งครัดต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุม ทั้งนี้ เพื่อที่การประชุมของคณะกรรมการจะได้ยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเป็นกันเอง

สำหรับสหรัฐอเมริกา ทั้งสองสภาจะมีกฎเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการอย่างละเอียด โดยต้องมีวิธีการยอมรับกฎเกณฑ์ และมีการจัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่ได้ยอมรับนั้นตามกำหนดเวลา อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดให้มีการยอมรับกฎเกณฑ์ของสภาเป็นกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการเท่าที่สามารถนำไปปรับใช้ได้เช่นกัน

^{๓๒} นายวิชาญ วิชาญสุวรรณ, สภาพบบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ, วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓, ณ อาคารกระทรวงยุติธรรม ถนนแจ้งวัฒนะ นนทบุรี, **วารสารจุลนิติ**, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. ๒๒.





สำหรับประเทศอังกฤษ และประเทศไทย ยอมรับให้มีการนำข้อบังคับการประชุมของสภาใช้บังคับการประชุมของคณะกรรมการมาธิการโดยอนุโลม และมักจะไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการที่ไม่เคร่งครัดต่อข้อบังคับการประชุมนี้จะมีข้อเสียอยู่บ้างก็ตาม แต่การไม่เคร่งครัดต่อระเบียบข้อบังคับการประชุมดังกล่าวก็เป็นวิธีปฏิบัติเท่านั้น

รัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีวิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่แตกต่างกันในกรณีที่ไม่มีความพิเศษสำหรับคณะกรรมการ โดยอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ ๒ วิธี ดังนี้

(๑) นำวิธีพิจารณาของการประชุมสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) คณะกรรมการมีอิสระที่จะกำหนดแนวทางการพิจารณาเองได้

ทั้งนี้ ทางปฏิบัติวิธีการทั้งสองดังกล่าวจะไม่แตกต่างกันมากนัก เนื่องจากข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมจะไม่ถูกนำมาใช้โดยเข้มงวดไม่ว่าในกรณีใด ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการประชุมก็ควรอยู่ภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม โดยคณะกรรมการมีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอง

จะเห็นได้ว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และได้รับความเชื่อถือ ยอมรับว่าเป็นแบบอย่างจากนานาประเทศในการนำไปประยุกต์ใช้กับระบบรัฐสภาในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งได้นำระบบรัฐสภาของอังกฤษมาประยุกต์ใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศ ในภาพรวมแล้ว บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะและแนวคิดที่คล้ายคลึงกันในหลักการ จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของที่มา ประเภท หรือจำนวนของคณะกรรมการ หรือจำนวนของกรรมการในแต่ละคณะ ซึ่งเป็นประเด็นย่อย ประเด็นสำคัญที่สุดคือบทบาทและอำนาจหน้าที่นั้นเกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา





การลงโทษของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ

คณะกรรมการการแต่ละคณะจะประสบปัญหาที่สำคัญเหมือนกันคือ ปัญหาที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการได้เชิญมาให้ความคิดเห็นหรือส่งเอกสาร ปฏิเสธไม่ยอมมาตามคำเชิญหรือการนัดให้ไปพบ การปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือ ย่อมเป็นอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการ หากรัฐสภาไม่หาวิธีแก้ไขให้เหมาะสม การทำงานของคณะกรรมการก็จะไม่ได้ผลสำเร็จตามเจตนาในการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภา

อำนาจของสภาในการลงโทษผู้กระทำ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา มีหลายประเทศที่ให้อำนาจรัฐสภาลงโทษบุคคลซึ่งขัดขืนหรือปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ โดยมีกฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษถึงกรณีความผิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา คือรัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการกับความผิดดังกล่าวได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมายพิเศษคุ้มครองและลงโทษ

ประเทศต่าง ๆ มีวิธีการที่ต่างกันในการดำเนินการต่อความผิดที่กระทำต่อรัฐสภา หรือความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ในสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพอีก ๒ - ๓ ประเทศ รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าว ว่าถึงขั้นใดจึงจะเป็นความผิด และมีอำนาจลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดด้วย ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ รัฐสภาไม่มีอำนาจดำเนินการกับความผิดดังกล่าวได้เอง แต่ต้องอาศัยกฎหมายพิเศษคุ้มครองและลงโทษกับผู้กระทำผิด ในบางประเทศมีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติเป็นพิเศษถึงกรณีความผิดเกี่ยวกับรัฐสภา บางประเทศไม่มีบทบัญญัติพิเศษเช่นว่านี้

ในสหราชอาณาจักร การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเอกลักษณ์และละเมิดอำนาจรัฐสภา เช่น

- (๑) ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในที่ประชุมสภาหรือคณะกรรมการของสภา
- (๒) การไม่กระทำการในฐานะพยานต่อสภาหรือคณะกรรมการของสภา
- (๓) การไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสภาหรือคณะกรรมการของสภา
- (๔) การเสนอเอกสารปลอมต่อสภา หรือสมรู้ร่วมกันหลอกลวงสภา เพื่อให้ได้

ข้อมูลอันเป็นเท็จ





(๕) ขัดขวางสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่

โทษสำหรับการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทน หรือสภาสามัญ หรือประธานสภาขุนนาง ก็มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา การกักขังถ้าไม่ได้กำหนดเวลาไว้แล้ว จะต้องปล่อยตัวเมื่อปิดสมัยประชุม แต่ประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่ได้ใช้อำนาจนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๖๖ ในปัจจุบัน เข้าใจกันว่าประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูสภา

ในกรณีที่รัฐสภามีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด ขอบเขตแห่งอำนาจได้กำหนดโดยอาศัยแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา โดยปกติรัฐสภาจะไม่กำหนดตายตัวว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิด เพราะรัฐสภาสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นความผิดต่อรัฐสภา กล่าวโดยทั่วไปการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบุคคลใด เป็นเหตุขัดขวาง หรือกีดขวางการดำเนินงานตามหน้าที่ของรัฐสภา หรือปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกสภา หรือเจ้าหน้าที่ของสภา หรือมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลเช่นนั้น จะถือว่าเป็นความผิด แต่สำหรับกรณีที่มีการกระทำผิดต่อรัฐสภานั้น ได้มีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายทั่วไป กฎหมายจะระบุไว้ชัดแจ้งว่าการกระทำอย่างไรใดเป็นความผิด

ในที่นี้จะขอเปรียบเทียบการกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ สหราชอาณาจักร

๒.๒ ประเทศสหรัฐอเมริกา

๒.๓ ประเทศออสเตรเลีย

๒.๔ ประเทศนิวซีแลนด์

๒.๕ ประเทศปาปัวนิวกินี

แยกพิจารณาได้ ดังนี้





๒.๑ สหราชอาณาจักร

กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา มีดังนี้

The Inquiry Act 2005.

Section 35 Offences This section has no associated Explanatory Notes

(1) A person is guilty of an offence if he fails without reasonable excuse to do anything that he is required to do by a notice under section 21.

(2) A person is guilty of an offence if during the course of an inquiry he does anything that is intended to have the effect of—

(a) distorting or otherwise altering any evidence, document or other thing that is given, produced or provided to the inquiry panel, or

(b) preventing any evidence, document or other thing from being given, produced or provided to the inquiry panel,

or anything that he knows or believes is likely to have that effect.

(3) A person is guilty of an offence if during the course of an inquiry—

(a) he intentionally suppresses or conceals a document that is, and that he knows or believes to be, a relevant document, or

(b) he intentionally alters or destroys any such document.

For the purposes of this subsection a document is a “relevant document” if it is likely that the inquiry panel would (if aware of its existence) wish to be provided with it.

(4) A person does not commit an offence under subsection (2) or (3) by doing anything that he is authorised or required to do—

(a) by the inquiry panel, or

(b) by virtue of section 22 or any privilege that applies.

(5) Proceedings in England and Wales or in Northern Ireland for an offence under subsection (1) may be instituted only by the chairman.





(6) Proceedings for an offence under subsection (2) or (3) may be instituted—

(a) in England and Wales, only by or with the consent of the Director of Public Prosecutions;

(b) in Northern Ireland, only by or with the consent of the Director of Public Prosecutions for Northern Ireland.

(7) A person who is guilty of an offence under this section is liable on summary conviction to a fine not exceeding level three on the standard scale or to imprisonment for a term not exceeding the relevant maximum, or to both.

(8) “The relevant maximum” is—

(a) in England and Wales, 51 weeks;

(b) in Scotland and Northern Ireland, six months.

ประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับสหราชอาณาจักร คือ ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับสหรัฐอเมริกาความผิดบางประการ กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษ

๒.๒ ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา มีดังนี้

ในมลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติความผิดอาญาฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ (Criminal contempt the legislature) ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕.๖๐ ว่าบุคคลมีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี (Class A. Misdemeanor) เมื่อถูกหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสภานิติบัญญัติ สภาหนึ่งสภาใด หรือต่อคณะกรรมการใด ๆ ของสภาแล้ว ดังนี้

(๑) ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมา โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมาย หรือ

(๒) ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัว หรือ

(๓) ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระสำคัญและที่สมควร หรือ

(๔) ปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเป็นเจ้าของ หรืออยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควรได้รับการพิจารณาในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควรแล้ว





การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ให้ถือว่าเป็น การละเมิดอำนาจรัฐสภาเหมือนกับการละเมิดอำนาจศาล ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตามที่กฎหมาย บัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยในต่างประเทศจะมี ห้องขังของรัฐสภาโดยเฉพาะ เพื่อขังผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของกรรมการ

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้น มีรากฐานมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบของอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภา ในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาได้มีการพิจารณาในศตวรรษของ การดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร รัฐสภามีอำนาจหน้าที่เรียกพยานมาให้ปากคำได้ และในกรณีที่พยานไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของรัฐสภา ก็มีอำนาจนำตัวพยานมาที่ห้องพิจารณาของสภา และพยานที่ไม่ให้ ความร่วมมือจะถูกลงโทษ จนถึงปี ค.ศ. ๑๘๕๗ สภาของเกรสได้ออกพระราชบัญญัติ Parliament Select Committee Inquiry 1857 เกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิด ฐานละเมิดอำนาจรัฐเฉพาะกรณีอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ จากบุคคล ภายนอก

New York penal law^{๓๓}

Section 215.60 Criminal contempt of the legislature.

A person is guilty of criminal contempt of the legislature when, having been duly subpoenaed to attend as a witness before either house of the legislature or before any committee thereof, he:

1. Fails or refuses to attend without lawful excuse; or
2. Refuses to be sworn; or
3. Refuses to answer any material and proper question; or

^{๓๓} <http://ypdcrime.com/penal.law/article215.htm>, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.ypdcrime.com/penal.law/article215.htm#p215.60, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.





4. Refuses, after reasonable notice, to produce books, papers, or documents in his possession or under his control which constitute material and proper evidence. Criminal contempt of the legislature is a class A misdemeanor.

๒.๓ ประเทศออสเตรเลีย

ตาม Commonwealth of Australia Constitution Act ได้กำหนดให้อำนาจเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา และวุฒิสภาของออสเตรเลีย เป็นไปตามที่กฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดไว้

กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับอำนาจลงโทษของรัฐสภา มีดังนี้

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA CONSTITUTION ACT

Section 49^{๓๔} Privileges etc. of Houses

The powers, privileges, and immunities of the Senate and of the House of Representatives, and of the members and the committees of each House, shall be such as are declared by the Parliament, and until declared shall be those of the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and of its members and committees, at the establishment of the Commonwealth.

๒.๔ ประเทศนิวซีแลนด์

ตาม Commission of Inquiry Act 1908 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ได้ โดยบุคคลเหล่านี้จักได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นเดียวกับพยานในศาล และจักได้รับค่าตอบแทนและค่าเดินทางตามที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ถือว่ามีผิดและในกรณีบุคคลที่ถูกเรียกให้มาแสดงหลักฐานหรือเอกสารใด ๆ แต่มิได้ดำเนินการดังกล่าว

^{๓๔} www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca.430/s49.html, วันที่ ๘





ต้องถูกออกหมายจับและกักขังพร้อมรับโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ เหรียญนิวซีแลนด์ ส่วนพยานผู้ซึ่งต้องมาชี้แจงและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการสิทธิการ แต่มิได้มาตามคำสั่ง จักต้องถูกดำเนินการตามที่ปรากฏใน the Judicature Act 1908 มาตรา 56 A และ B กล่าวคือ จักต้องถูกออกหมายจับให้มาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสิทธิการ และจักถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน ๕๐๐ เหรียญนิวซีแลนด์ ส่วนผู้ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจ คณะกรรมการสิทธิการ จักต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ เหรียญนิวซีแลนด์ ตามมาตรา 56 C^{๓๕}

โดยที่บุคคลผู้ต้องคำสั่งว่ากระทำความผิดนั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ได้ ทั้งนี้ กรรมการสิทธิการผู้ดำเนินการดังกล่าวจักต้องเป็นผู้พิพากษาหรืออดีตผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้น

กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับอำนาจลงโทษโดยรัฐสภา มีดังนี้

New Zealand^{๓๖}

Commission of Inquiry Act 1908

^{๓๕} นายวิชาญ วิชาญสุวรรณ, **อ้างแล้ว**, เชียงธรรมที่ ๓๒, น. ๒๒ - ๒๓.

^{๓๖} www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139136.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139150.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139161.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0025/latest/DLM139165.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0089/latest/DLM146664.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

www.legislation.govt.nz/act/public/1908/0089/latest/DLM146670.html, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.





Section 4A Persons entitled to be heard

(1) Any person shall, if he is a party to the inquiry or satisfies the Commission that he has an interest in the inquiry apart from any interest in common with the public, be entitled to appear and be heard at the inquiry.

(2) Any person who satisfies the Commission that any evidence given before it may adversely affect his interests shall be given an opportunity during the inquiry to be heard in respect of the matter to which the evidence relates.

(3) Every person entitled, or given an opportunity, to be heard under this section may appear in person or by his counsel or agent.

Section 6 Protection of persons appearing

Every witness giving evidence, and every counsel or agent or other person appearing before the Commission, shall have the same privileges and immunities as witnesses and counsel in Courts of law.

Payment of witnesses' allowances

(1) Where the Commission has obtained the authority in writing of the Minister of Internal Affairs for summoning any witness, the amounts of the witness's fees, allowances, and travelling expenses shall, if certified by the Chairman of the Commission, be paid by the Minister of Finance out of the Consolidated Account.

(2) In every other case the person requiring the evidence of a witness—

(a) Shall be liable for payment of the witness's fees, allowances, and expenses; and

(b) Shall, on making application for the issue of a witness summons, deposit with the Commission such sums as the Commission thinks sufficient.

(3) Except where subsection (1) of this section applies, the amounts of a witness's fees, allowances, and expenses shall be paid out of the sum deposited under subsection (2)(b) of this section.





Section 56A Failure of witness to attend

(1) If any witness who is compellable to attend to give evidence at the hearing of any civil proceeding in the High Court and who has been duly summoned fails to attend at the time and place appointed, the court may issue a warrant to arrest him and bring him before the court, and may adjourn the hearing.

(2) The court may impose on any such witness who fails without just excuse (the proof of which excuse shall be on him) to attend as aforesaid a fine not exceeding \$500.

(3) No witness shall be compellable to attend at the hearing of any civil proceeding in the High Court unless at the time of the service of the order of subpoena, or at some other reasonable time before the hearing, a sum in respect of his allowances and travelling expenses in accordance with the scale prescribed for the time being by regulations made under the Summary Proceedings Act 1957 is tendered or paid to him.

Section 56B Refusal of witness to give evidence

(1) If any witness in any civil proceeding in the High Court, without offering any just excuse, refuses to give evidence when required, or refuses to produce any document which he has been required to produce, or refuses to be sworn, or having been sworn refuses to answer such questions concerning that proceeding as are put to him, the court may order that, unless he sooner consents to give evidence or to produce the document or to be sworn or to answer these questions put to him, as the case may be, he be detained in custody for any period not exceeding 7 days, and may issue a warrant for his arrest and detention in accordance with the order.

(2) If the person so detained, on being brought up again at the hearing, again refuses to give evidence or to produce the document or to be sworn or, having been sworn, to answer the questions put to him, the court, if it thinks fit, may again direct that the witness be detained in custody for the like period, and so again from time to time until he consents to give evidence or to produce the document or to be sworn or to answer as aforesaid.





(3) Nothing in this section shall limit or affect any power or authority of the court to punish any witness for contempt of court in any case to which this section does not apply.

๒.๕ ประเทศปาปัวนิวกินี

ตาม Commission of Inquiry Act 1951 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกให้บุคคลใดมาชี้แจง แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวครอบครองอยู่ได้ และหากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งเรียกดังกล่าวก็จะมีโทษปรับเป็นจำนวน ๕,๐๐๐ คีน่า (ประมาณ ๖๐,๐๐๐ บาท) หรือจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ เอกสิทธิ์และความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและผู้มาแสดงข้อมูลตามคำสั่งเรียกจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองเช่นเดียวกับพยานในชั้นศาล นอกจากนี้ การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้เป็นหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานอัยการ

กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับอำนาจลงโทษรัฐสภา มีดังนี้

INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA^{๓๗}

Commissions of Inquiry Act 1951

Section 2 COMMISSIONS OF INQUIRY.

(1) The Minister may, whenever he *deems* it advisable, by instrument appoint a Commission of Inquiry consisting of a Commissioner or Commissioners, authorizing him or them, or any of them, to inquire into any matter in which an inquiry would, in the opinion of the Minister, be for the public welfare.

(2) The instrument shall—

(a) specify the subject of inquiry; and

(b) be accompanied by a statement of the case on which the inquiry was ordered.

^{๓๗} www.paclii.org/pg/legis/consol_coia195183.rtf, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.





- (3) The instrument may–
- (a) direct where and when the inquiry shall be made and the report made; and
 - (b) if there are two or more Commissioners–
 - (i) appoint one of them to be the Chairman; and
 - (ii) fix a quorum for meetings of the Commission.
- (4) Subject to Subsection (5), the inquiry shall be held in public but the Commission may exclude any particular person or persons for the preservation of order, the due conduct of the inquiry or for any other reason.
- (5) The Commission may, with the approval of the Minister, order that all or any evidence given before it be given in private.

Section 6 POWERS OF COMMISSIONER.

- (1) A Commissioner may, by writing under his hand, summon any person to attend the Commission at a time and place named in the summons, and then and there to give evidence and to produce any books, documents or writings in his custody or control which he is required by the summons to produce.
- (2) A summons to a witness shall be in the form in Schedule 1.

Section 9 PENALTY FOR FAILING TO ATTEND OR PRODUCE DOCUMENTS.

- (1) A person served with a summons to attend the Commission, whether the summons is served personally or by being left at his usual place of abode, who fails, without reasonable excuse–
- (a) to attend the Commission; or
 - (b) to produce any document, book or writing in his custody or control which he is required by the summons to produce, is guilty of an offence.





Penalty : ^{๓๙๘}A fine not exceeding K5,000.00 or imprisonment for a term not exceeding two years, or both.

(2) It is a defence to a prosecution under this section for failing without reasonable excuse to produce any document, book, or writing, if the defendant proves that the document, book or writing is not relevant to the inquiry.

Section 16 PROTECTION OF COMMISSIONERS, ETC.

(1) A Commissioner has, in the exercise of his duty as a Commissioner, the same protection and immunity as a Judge.

(2) A witness who appears before the Commission, and any counsel appearing before the Commission, have the same protection and, in addition to the penalties provided by this Act, are subject to the same liabilities in any civil or criminal proceeding as a witness or counsel have in any case tried in the National Court.

Section 19 PROSECUTION OF OFFENCES.

^{๓๙๙}Proceedings for an offence under this Act (other than an offence under Section 11) may be commenced by the Police or by the Public Prosecutor.

Section 11 CONTEMPT OF COMMISSION.

A person who—

- (a) wilfully insults the Commission; or
- (b) wilfully interrupts the proceedings of the Commission; or
- (c) is in any manner guilty of wilful contempt of the Commission,

is guilty of an offence.

^{๓๙๘} Section 19 repealed and replaced by *Commissions of Inquiry (Amendment) Act 1989, s2.*, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

^{๓๙๙} Section 11 Penalty clause amended by No 7 of 2000., วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.





Penalty : “A fine not exceeding K5,000.00 or imprisonment for a term not exceeding two years, or both.

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภา เฉพาะกรณีอำนาจในการเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก เปลี่ยนแปลงไปจากอำนาจลงโทษบุคคลโดยสภาผู้ว่าการลงโทษโดยศาลยุติธรรม อันเป็นข้อแตกต่างจากกระบวนการรัฐสภาแบบของอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิด

๓. การปฏิบัติไม่ชอบของพยาน หรือการขัดขวางพยาน^{๔๐}

ในกรณีการปฏิบัติไม่ชอบของพยานหรือการขัดขวางพยานนั้น ในสหราชอาณาจักร ถ้าพยานซึ่งถูกเรียกตัวให้ไปที่สภาใดสภาหนึ่ง ปฏิเสธไม่ไปสภาหรือไม่ยอมตอบคำถาม หรือส่งเอกสารจะถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาทันที

ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาสภาสามัญทุกครั้ง สภาจะออกคำสั่งให้ทราบทั่วกันว่าการสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานในการเสนอพยานหลักฐานต่อสภา หรือคณะกรรมการบริหารของสภา หรือกีดกันมิให้บุคคลใดไปปรากฏตัว หรือเสนอพยานหลักฐานต่อสภาเป็นความผิดอาญา (high crime) และการแสดงพยานหลักฐานเท็จ มีโทษร้ายแรง (กรณีตัวอย่าง สภายืนยันว่าการแนะนำพยานในลักษณะบีบบังคับพยาน หรือทำให้พยานไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตในข้อเท็จจริงที่พยานรู้เห็น เป็นการละเมิดอำนาจสภา)

ในแคนาดาและอินเดีย การกระทำผิดของพยานต่อหน้าสภา หรือคณะกรรมการบริหาร หรือการที่บุคคลใดกระทำผิดฐานรบกวนพยาน เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา และมีโทษเช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักร

^{๔๐} Section 11 Penalty clause amended by No 7 of 2000., วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕.

^{๔๑} นายเจษ อนุกุลโกคาร์ตัน, อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๓, น. ๒๙ - ๓๑.





ตามพระราชบัญญัติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๖๑ ของกานา บุคคลซึ่งให้หลักฐานเท็จ หรือไม่ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก หรือตอบคำถามหรือแสดงเอกสาร หรือพยายามขัดขวางมิให้พยานไปให้การต่อสภา มีความผิดฐานละเมิดสภา

กฎหมายว่าด้วยสภานิติบัญญัติ (ส่วนของอำนาจและเอกสิทธิ์) ค.ศ. ๑๙๕๘ (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958) ของไนจีเรีย บัญญัติว่า พยานคนใดที่ไม่ไปปรากฏตัวต่อหน้าสภา หรือคณะกรรมการของสภาเมื่อถูกเรียกตัว หรือปฏิเสธที่จะตอบข้อซักถาม หรือคำถาม หรือแสดงเอกสาร มีความผิดตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมีความผิดภายใต้คำสาบานต่อสภา ซึ่งจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม ในเบลเยียม ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายพิเศษใช้บังคับกับการไต่สวนของสภาในเบลเยียม กฎหมายว่าด้วยการไต่สวนของรัฐสภา (Law on Parliamentary Inquires 1880) บัญญัติว่า พยานที่ให้การในการไต่สวนมีหน้าที่เช่นเดียวกับพยานที่ให้การต่อศาลและอาจต้องรับโทษเช่นเดียวกัน ในญี่ปุ่น มีกฎหมายว่าด้วยคำสาบานและการให้ถ้อยคำ ฯลฯ ของพยานในสภา (Law relating to Oaths and Testimony, etc. By Witnesses in the House) ซึ่งกำหนดฐานความผิดและบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษไว้ ในเนเธอร์แลนด์ กฎหมายให้อำนาจตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Committees of inquiry) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้นที่มีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำ โดยสภาไม่มีอำนาจเรียกพยานเอง โทษที่จะลงแก่พยานที่กระทำผิด หรือความผิดที่กระทำต่อพยานนั้นเช่นเดียวกับพยานในศาลในสหรัฐอเมริกา การไม่ไปปรากฏตัวและให้การต่อคณะกรรมการของสภาเป็นความผิดและศาลมีอำนาจลงโทษ โดยสภานั้นเมื่อได้รับรองข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดอำนาจสภาแล้ว จะส่งเรื่องให้อัยการของรัฐบาลกลาง (United States Attorney for the District of Columbia) เพื่อฟ้องร้องผู้กระทำผิด และการรบกวนพยานเป็นฐานความผิดเช่นเดียวกับการรบกวนพยานศาล

ตามรัฐธรรมนูญของอิตาลี คณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา (Parliamentary Commissions of Inquiry) มีอำนาจไต่สวนเช่นเดียวกับอำนาจไต่สวนของฝ่ายตุลาการ พยานมีหน้าที่ และถ้าไม่ทำตามหน้าที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายอาญา





สภานิติบัญญัติบางประเทศอ้างสิทธิที่จะใช้อำนาจลงโทษจำคุกบุคคลที่กระทำผิดในกรณีจำเป็นโดยอิสระจากศาล แม้การใช้อำนาจลงโทษจำคุกไม่ปรากฏบ่อยนัก แต่ก็ใช่อำนาจบังคับเด็ดขาดโดยแท้จริง ประเทศเหล่านี้เชื่อว่ารัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยราบรื่น ถ้าไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา และการที่รัฐสภาใช้อำนาจลงโทษบุคคลก็ถือว่าเป็นการเพิ่มพูนเกียรติของสภา และยืนยันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติอำนาจเช่นนี้มีประโยชน์เนื่องจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ให้ความเคารพและลบหลู่ อาจเป็นการยากที่จะบัญญัติการกระทำผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แต่จะเป็นการง่าย ถ้าสภาดำเนินการโดยวิธีรวบรัด และเป็นการหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันเนื่องมาจากการบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม

กรณีที่ถูกศาลถูกเรียกตัวไปให้การต่อผู้ช้กล่าวหาในรัฐสภานั้น การไต่สวนของสภาไม่เป็นที่ยอมรับเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการที่ใช้ในศาล แต่ก็มีข้อห้กอ้างในเรื่องนี้ว่า สภาไม่ควรตั้งตนเป็นผู้พิพากษาและลูกขุนในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย และผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิถามค้านผู้กล่าวหาตน อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยบางครั้งก็มีอิทธิพลทางการเมืองแฝงอยู่

การศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ความเป็นมาและขั้นตอนการดำเนินการ

เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และระบบรัฐสภาไทยไม่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้บุคคลมาให้ถ้อยคำเหมือนกับศาล และไม่เหมือนกับประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยปริยายในการตรากฎหมายนิติบัญญัติ หรือออกหมายให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือยื่นเอกสาร การไม่ปฏิบัติตามหมายสภาสามารถลงโทษได้^{๔๒}

^{๔๒} เฟิงอ้าง, น. ๔๒ - ๔๓.





ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความสะดวกราชจากอุปสรรค เพื่อประโยชน์ของประชาชน และประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้อำนาจสภาในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความผิดสำหรับลงโทษผู้รับทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือหมายเรียกให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาและคณะกรรมการ ซึ่งกระทำตามหน้าที่แล้ว บุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

บทบัญญัติที่เกิดขึ้นจะเป็นกฎหมายเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภาดังเช่นการละเมิดอำนาจศาล การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการลงโทษการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาเฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ เมื่อคณะกรรมการเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง ตั้งแต่รัฐมนตรี ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ ผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ให้มาพบหรือส่งมอบเอกสาร ถ้าพยานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกมา ไม่มาพบหรือนำเอกสารหรือบันทึกมา ควรมีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาเฉพาะกรณีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก โดยจะกล่าวถึงวิวัฒนาการระบบคณะกรรมการของประเทศไทย ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ ประเภทของคณะกรรมการ รวมทั้งประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ดังนี้

๑. วิวัฒนาการระบบคณะกรรมการของประเทศไทย
๒. ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ
๓. ประเภทของคณะกรรมการ
๔. ประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.





แยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. วิวัฒนาการระบบคณะกรรมการการของประเทศไทย^{๔๓}

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นหลักในการปกครองประเทศ ระบบคณะกรรมการจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อม ๆ กับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการ (รัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “อนุกรรมการ” มิใช่คำว่า “กรรมาธิการ” หรือ “อนุกรรมาธิการ”) เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่ง โดยประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ซึ่งบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓^{๔๔}

โดยที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช

^{๔๓} นายอภิวัฒน์ สูดสาว, **อ้างแล้ว**, เชียงธรรมที่ ๔, น. ๑๐๖ – ๑๑๓.

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓

“มาตรา ๔๓ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการสามัญเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือพิจารณาอยู่นั้นได้ เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”





๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒) บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมาธิการในระยะเริ่มแรกจึงมีเฉพาะคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น สำหรับคณะกรรมาธิการของวุฒิสภานั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๕๙^{๕๕}

๒. ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมาธิการ

เนื่องจากภารกิจของสภานั้นมีหลายด้านด้วยกันและมีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของสภา ในการพิจารณาศึกษาญัตติ^{๕๖} หรือประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมาธิการสามารถกระทำได้ตลอดเวลา แม้ว่าจะอยู่นอกสมัยการประชุม ทำให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น สภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมาธิการตามเหตุผลและความจำเป็นจำแนกได้ ดังนี้^{๕๗}

^{๕๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๕๙

“มาตรา ๕๙ พุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจง แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

^{๕๖} ญัตติ หมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร, อ้างถึงใน อภิวัฒน์ สุดสว เขิงอรรรถที่ ๒.

^{๕๗} ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. ๒๕๔๑, หน้า ๖๖ - ๖๗, อ้างถึงใน อภิวัฒน์ สุดสว, ระบบคณะกรรมาธิการ กลไกการทำงานของสภา, คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ, วารสารจลนिति, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, น. ๑๐๕ - ๑๑๓.





๒.๑ เป็นการแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จำนวนร่างพระราชบัญญัติและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้เพิ่มมากขึ้นตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบางครั้งทำให้การพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่คล่องตัว สภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของสภา โดยคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหา หรือกระทำกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสามารถประหยัดเวลาให้กับสภาด้วย

๒.๒ ได้ผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการเฉพาะด้าน เพื่อเสริมกิจการของสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพหรือมีลักษณะเฉพาะ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในสาขาเฉพาะนั้น ๆ ในกรณีนี้สภาอาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยสภาสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านตรงกับประเด็นปัญหานั้นเข้ามาเป็นกรรมการได้

๒.๓ ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม การประชุมพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ก่อนที่สภาจะลงมตินั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา ระบบคณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการพิจารณาตัดสินใจของสภาก่อนลงมติ อันจะทำให้มติของสภามีความถูกต้องสมบูรณ์

๒.๔ สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๓. ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ ประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้ว





รายงานต่อสภา อันเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้อาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลทั่วไปก็ได้

สำหรับประเภทของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตามลักษณะคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจ เฉพาะกรณีก็ได้ตามแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ ยังมีกรรมการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการบางเรื่องบางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๖ ประเภท ดังนี้^{๔๔}

๓.๑ คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

๓.๒ คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

๓.๓ คณะกรรมการร่วมกัน (joint Committee)

๓.๔ คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

๓.๕ คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา (joint Committee of the National Assembly)

๓.๖ คณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑

จากแนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. โดยก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ดังนี้

^{๔๔}โปรดศึกษารายละเอียดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ และมาตรา ๑๔๗ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑





**๔. ประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.^{๔๙}**

ประวัติความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

๔.๑ ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (ขั้นรับหลักการและการพิจารณาในวาระที่ ๑)

๔.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (การพิจารณาในวาระที่ ๒)

๔.๓ การดำเนินการต่อร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. และการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร
(การพิจารณาในวาระที่ ๓)

แยกพิจารณาได้ ดังนี้

**๔.๑ ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (ขั้นรับหลักการและการพิจารณาในวาระที่ ๑)**

ความเป็นมาและขั้นตอนการดำเนินการจากร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. จนถึงพระราชบัญญัติคำสั่ง
เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

จากประวัติความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. นั้น ในที่นี้จะแสดง
รายละเอียดตั้งแต่ในขั้นเสนอร่าง เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามรับรอง เนื่องจาก
ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

^{๔๙} นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน, ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. **วารสารจลนिति**, ปีที่ ๗, ฉบับที่ ๒, มีนาคม – เมษายน
พ.ศ. ๒๕๕๓, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร. น. ๗๓ – ๗๔.





พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเงินที่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะเสนอทั้ง ๓ ราย โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะขอแปรญัตติ และได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นพิจารณา ตามที่ปรากฏรายละเอียดในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ข้อมูล ณ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ มีผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๓ ฉบับ คือ

๑. นายศักดิ์ดา คงเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒

๒. นายทิวา เงินยวง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑ อนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมิได้บรรจุระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อนที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พิจารณา

๓. นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ (ปัจจุบัน คือ พรรคเพื่อไทย) ซึ่งได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ อนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมิได้บรรจุระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อนที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พิจารณา

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (นายศักดิ์ดา คงเพชร กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ





คณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (นายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. (นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ) โดยที่ประชุมเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับนั้น มีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกันจึงเห็นควรให้นำมาพิจารณารวมกัน โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

๔.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (การพิจารณาในวาระที่ ๒)

เมื่อรับหลักการโดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทิวา เงินยวง กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณาแล้ว ในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้มีการอภิปราย ถกแถลงกันอย่างกว้างขวางถึงอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และบทลงโทษ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งทัดเทียมอำนาจหน้าที่ และมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์กรอิสระ หรือหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

๔.๓ การดำเนินการต่อร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) และการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร^{๕๐} (การพิจารณาในวาระที่ ๓)

ต่อมา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ วาระที่ ๒ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณา โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะขอแปรญัตติ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญก็ได้มีการพิจารณา

^{๕๐} ดร.วิรัช จีระแพทย์, อ่างแล้ว, เริงอรรถที่ ๕.





ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ครั้งที่ ๒ ตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๒) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๖ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ในวาระที่ ๓ จนเป็นพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ในที่สุด

บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และ The Inquiry Act 2005 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นกำเนิด การบังคับใช้ และที่มาเป็นรายมาตรา ผลสะท้อนและมุมมองของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคล และระบบคณะกรรมการรัฐสภา ส่วนใหญ่มีหลักการและแนวคิดมาจาก The Inquiry Act 2005 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นกำเนิด ดังเช่นประเทศที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มลรัฐปาปัวนิวกินี เป็นต้น รวมทั้งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ของประเทศไทยด้วย ดังนั้น จึงขอเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรายมาตราถึงที่มาหลักการ แนวคิด การนำมาเทียบเคียงบังคับใช้ ความเหมือน ความแตกต่าง ระหว่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และ The Inquiry Act 2005 ของสหราชอาณาจักรด้วย





โดยจะแยกพิจารณา ดังนี้

๑. เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ (พ.ร.บ.) และ The Inquiry Act 2005^{๕๑} (Act) เป็นรายมาตรา

๒. ที่มาเป็นรายมาตรา

๓. วิเคราะห์เบื้องต้นหลังการร่างในแต่ละมาตรา

๔. ผลสะท้อนและมุมมองของกฎหมาย

แยกพิจารณา ดังนี้

๑. เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ (พ.ร.บ.)^{๕๒} และ The Inquiry Act 2005 (Act) เป็นรายมาตรา ดังนี้

พ.ร.บ. มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”

Act Section 53 This Act may be cited as the Inquiries Act 2005.

พ.ร.บ. มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

Act Section 51

(1) The preceding provisions of this Act come into force on such day as the Lord Chancellor may appoint by order made by statutory instrument.

.....

พ.ร.บ. มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการธิการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

^{๕๑} www.legislation.gov.uk, วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕.

^{๕๒} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก หน้า ๗๔ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.





Act Section 43

(1) In this Act—

“inquiry panel” is to be read in accordance with section 3 (2);

Section 3

(1) An inquiry is to be undertaken either—

(a) by a chairman alone, or

(b) by a chairman with one or more other members.

(2) References in this Act to an inquiry panel are to the chairman and any other member or members.

คำแปล มาตรา ๔๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตามมาตรา ๓ (๒)

มาตรา ๓

(๑) การสอบสวนอาจดำเนินการได้ในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(ก) โดยประธานกรรมการ

(ข) โดยประธานกรรมการพร้อมด้วยกรรมการคนเดียวหรือหลายคน

(๒) คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้คือ ประธานกรรมการและกรรมการคนเดียวหรือหลายคน

พ.ร.บ. “ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

Act Section 43

(1) In this Act—

“chairman”, in relation to an inquiry, means the chairman of the inquiry;

คำแปล มาตรา ๔๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการสอบสวน

พ.ร.บ. “หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น





“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ร.บ. มาตรา ๔ สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา
ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก
ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ
อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสมาชิกผู้แทนราษฎร
หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

Act Section 1

(1) A Minister may cause an inquiry to be held under this Act in relation to
a case where it appears to him that—

(a) particular events have caused, or are capable of causing, public
concern, or

(b) there is public concern that particular events may have occurred.

(2) In this Act “Minister” means—

(a) a United Kingdom Minister;

(b) the Scottish Ministers;

(ba) the Welsh Ministers;

(c) a Northern Ireland Minister;

(3) References in this Act to an inquiry, except where the context requires
otherwise, are to an inquiry under this Act.

คำแปล มาตรา ๑

(๑) รัฐมนตรีอาจให้ดำเนินการสอบสวนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อปรากฏว่า

(ก) มีเหตุการณ์ที่เป็นเหตุ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ

หรือ

(ข) เมื่ออาจเกิดเหตุการณ์อันเป็นที่กังวลของสาธารณะ





- (๒) ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรี หมายความว่า
- (ก) รัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร
- (ข) รัฐมนตรีแห่งสกอตแลนด์
- (๑) รัฐมนตรีแห่งเวลส์
- (ค) รัฐมนตรีแห่งไอร์แลนด์เหนือ

Act Section 4 Appointment of inquiry panel

- (1) Each member of an inquiry panel is to be appointed by the Minister by an instrument in writing.
- (2) The instrument appointing the chairman must state that the inquiry is to be held under this Act.
- (3) Before appointing a member to the inquiry panel (otherwise than as chairman) the Minister must consult the person he has appointed, or proposes to appoint, as chairman.

คำแปล มาตรา ๔ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

- (๑) ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการแต่ละคนโดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ
- (๒) หนังสือแต่งตั้งประธานกรรมการ ต้องกำหนดว่าการสอบสวนได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้
- (๓) ก่อนการแต่งตั้งกรรมการ นอกจากประธานกรรมการ รัฐมนตรีต้องปรึกษาผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาก่อนแล้ว หรือผู้ที่ได้รับการเสนอให้เป็นกรรมการ

Act Section 10 Appointment of judge as panel member

- (1) If the Minister proposes to appoint as a member of an inquiry panel a particular person who is a judge of a description specified in the first column of the following table, he must first consult the person specified in the second column.

คำแปล มาตรา ๑๐

- (๑) ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นกรรมการ จะต้องขอความเห็นจากบุคคลที่กำหนดไว้เสียก่อน





พ.ร.บ. มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

Act Section 21 Powers of chairman to require production of evidence etc

(1) The chairman of an inquiry may by notice require a person to attend at a time and place stated in the notice—

(a) to give evidence;

(b) to produce any documents in his custody or under his control that relate to a matter in question at the inquiry;

(c) to produce any other thing in his custody or under his control for inspection, examination or testing by or on behalf of the inquiry panel.

คำแปล มาตรา ๒๑ อำนาจของประธานกรรมการในการเรียกวัตถุ หรือพยานหลักฐาน ฯลฯ

(๑) ประธานกรรมการสอบสวนอาจมีหนังสือเรียก ให้บุคคลมาพบตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด

(ก) เพื่อให้เสนอพยานหลักฐาน

(ข) เพื่อให้ส่งเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือที่อยู่ในความดูแล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญแห่งการสอบสวน

(ค) เพื่อให้เสนอวัตถุอื่นใดที่อยู่ในความครอบครองหรืออยู่ในความดูแล เพื่อตรวจสอบหรือทดสอบโดยคณะกรรมการสอบสวนหรือโดยตัวแทน

Act (2) The chairman may by notice require a person, within such period as appears to the inquiry panel to be reasonable—

(a) to provide evidence to the inquiry panel in the form of a written statement;

(b) to provide any documents in his custody or under his control that relate to a matter in question at the inquiry;





(c) to produce any other thing in his custody or under his control for inspection, examination or testing by or on behalf of the inquiry panel.

คำแปล (๒) ประธานกรรมการสอบสวนอาจมีหนังสือเรียก ให้นุคคลมาปรากฏตัวตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด

(ก) เพื่อให้เบิกความต่อคณะกรรมการสอบสวนโดยทำเป็นหนังสือ

(ข) เพื่อให้แสดงเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือที่อยู่ในความดูแลซึ่งเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญแห่งการสอบสวน

(ค) เพื่อให้แสดงวัตถุอื่นใดที่อยู่ในความครอบครองหรืออยู่ในความดูแลเพื่อตรวจสอบหรือทดสอบโดยคณะกรรมการสอบสวนหรือโดยตัวแทน

Act (3) A notice under subsection (1) or (2) must—

(a) explain the possible consequences of not complying with the notice;

(b) indicate what the recipient of the notice should do if he wishes to make a claim within subsection (4).

คำแปล (๓) หนังสือเรียกตามอนุมาตรา ๑ และ ๒ ต้อง

(ก) อธิบายเหตุผลจำเป็นที่อาจเกิดขึ้น หากมิได้มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียก

(ข) กำหนดสิ่งที่ควรปฏิบัติ หากบุคคลผู้ถูกเรียกต้องการใช้ข้อเรียกร้องตามมาตรา ๒๑ (๔)

พ.ร.บ. มาตรา ๕ วรรคสอง คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

พ.ร.บ. มาตรา ๕ วรรคสาม ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น





ให้ประธานคณะกรรมการการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

พ.ร.บ. มาตรา ๖ ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้น ส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งต้องจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม





พ.ร.บ. มาตรา ๗ บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อ คณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ

Act section 21 Powers of chairman to require production of evidence etc

(4) A claim by a person that—

(a) he is unable to comply with a notice under this section, or

(b) it is not reasonable in all the circumstances to require him to comply with such a notice,

(5) is to be determined by the chairman of the inquiry, who may revoke or vary the notice on that ground. In deciding whether to revoke or vary a notice on the ground mentioned in subsection (4)(b), the chairman must consider the public interest in the information in question being obtained by the inquiry, having regard to the likely importance of the information.

คำแปล มาตรา ๒๑ อำนาจเรียกพยานหลักฐานของประธานกรรมการสอบสวน

(๔) ข้อเรียกร้องของผู้ที่ถูกเรียก

(ก) ไม่อาจปฏิบัติตามหนังสือเรียก หรือ

(ข) ไม่มีพฤติการณ์อันควรที่ตนจะต้องปฏิบัติตามหนังสือเรียก

ให้ประธานกรรมการเป็นผู้พิจารณา และมีคำสั่งตามที่เห็นควร

(๕) การเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาแห่งหนังสือเรียก ให้ประธานกรรมการสอบสวนคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนเป็นสำคัญ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่ง ต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง





ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พ.ร.บ. มาตรา ๘ บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

Act Section 21

(3) A notice under subsection (1) or (2) must—

(a) explain the possible consequences of not complying with the notice;

(b) indicate what the recipient of the notice should do if he wishes to make a claim within subsection (4).

คำแปล มาตรา ๒๑ อำนาจเรียกพยานหลักฐานของประธานกรรมการสอบสวน

(๓) หนังสือเรียกตามอนุมาตรา ๑ และ ๒ ต้อง

(ก) อธิบายเหตุผลจำเป็นที่อาจเกิดขึ้น หากมิได้มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียก

(ข) กำหนดสิ่งที่ควรปฏิบัติ หากบุคคลผู้ถูกเรียกต้องการใช้ข้อเรียกร้องตามมาตรา ๒๑ (๔)

พ.ร.บ. มาตรา ๘ การจัดส่งหนังสือตามมาตรา ๖ และคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้คณะกรรมการดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้





- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

Act Section 42 A notice or notification under this Act must be given in writing.

คำแปล มาตรา ๔๒ คำสั่งเรียกหรือหมายเรียกตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องทำเป็นหนังสือ

พ.ร.บ. มาตรา ๑๐ ผู้ใดที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญตามมาตรา ๖ หรือมีคำสั่งเรียกตามมาตรา ๘ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด

Act Section 40 Expenses of witnesses etc

(1) The chairman may award reasonable amounts to a person—

(a) by way of compensation for loss of time, or

(b) in respect of expenses properly incurred, or to be incurred,

in attending, or otherwise in relation to, the inquiry.

(2) The power to make an award under this section includes power, where the chairman considers it appropriate, to award amounts in respect of legal representation.

(3) A person is eligible for an award under this section only if he is—

(a) a person attending the inquiry to give evidence or to produce any document or other thing, or





(b) a person who, in the opinion of the chairman, has such a particular interest in the proceedings or outcome of the inquiry as to justify such an award.

(4) The power to make an award under this section is subject to such conditions or qualifications as may be determined by the Minister and notified by him to the chairman.

คำแปล มาตรา ๔๐ ค่าป่วยการพยาน ฯลฯ

(๑) ประธานกรรมการสอบสวนอาจกำหนดค่าป่วยการตามที่สมควร

(ก) ค่าตอบแทนแก่เวลาที่เสียไป หรือ

(ข) ค่าตอบแทนแก่ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการเข้าร่วม หรือเกี่ยวข้องกับ

การสอบสวน

(๒) ประธานกรรมการสอบสวนอาจกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่ผู้แทน

ทางกฎหมาย (ทนายความ)

(๓) บุคคลมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(ก) ผู้ที่เข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อเบิกความ หรือเพื่อเสนอเอกสาร หรือเพื่อเสนอวัตถุ หรือ

(ข) ผู้ที่ประธานกรรมการสอบสวนเห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะได้รับค่าตอบแทน เนื่องจากการสอบสวนได้รับความช่วยเหลือหรือประโยชน์จากผู้นั้น

(๔) ค่าตอบแทนตามมาตรา นี้ เป็นไปตามเงื่อนไขและคุณสมบัติที่รัฐมนตรีได้กำหนดแก่ประธานกรรมการสอบสวน

พ.ร.บ. มาตรา ๑๑ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ต่อคณะกรรมการธิการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี





Act Section 35

(4) A person does not commit an offence under subsection (2) or (3) by doing anything that he is authorised or required to do—

- (a) by the inquiry panel, or
- (b) by virtue of section 22 or any privilege that applies.

คำแปล มาตรา ๓๕

(๔) บุคคลไม่มีความผิดตามอนุมาตรา ๒ และอนุมาตรา ๓ ถ้ามีสิทธิที่จะกระทำ หรือถูกสั่งให้กระทำ

- (ก) โดยคณะกรรมการ หรือ
- (ข) โดยอำนาจแห่งมาตรา ๒๒ หรือตามเอกสิทธิ์ที่คุ้มครอง

พ.ร.บ. มาตรา ๑๒ กระรมาธิการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาท ถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พ.ร.บ. มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิด ทางวินัยด้วย

พ.ร.บ. มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พ.ร.บ. มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน สองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ





Act Section 35 Offences

(1) A person is guilty of an offence if he fails without reasonable excuse to do anything that he is required to do by a notice under section 21.

(2) A person is guilty of an offence if during the course of an inquiry he does anything that is intended to have the effect of—

(a) distorting or otherwise altering any evidence, document or other thing that is given, produced or provided to the inquiry panel, or

(b) preventing any evidence, document or other thing from being given, produced or provided to the inquiry panel,

or anything that he knows or believes is likely to have that effect.

(3) A person is guilty of an offence if during the course of an inquiry—

(a) he intentionally suppresses or conceals a document that is, and that he knows or believes to be, a relevant document, or

(b) he intentionally alters or destroys any such document.

For the purposes of this subsection a document is a “relevant document” if it is likely that the inquiry panel would (if aware of its existence) wish to be provided with it.

(7) A person who is guilty of an offence under this section is liable on summary conviction to a fine not exceeding level three on the standard scale or to imprisonment for a term not exceeding the relevant maximum, or to both.

(8) “The relevant maximum” is—

(a) in England and Wales, 51 weeks;

(b) in Scotland and Northern Ireland, six months.

คำแปล มาตรา ๓๕

(๑) บุคคลมีความผิดถ้ามิได้ปฏิบัติตามหนังสือเรียกตามมาตรา ๒๑ โดยปราศจากข้อแก้ตัวอันควร





- (๒) บุคคลมีความผิดถ้าในระหว่างการสอบสวนได้กระทำโดยเจตนาเพื่อ
- (ก) ให้เกิดการบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงในพยานหลักฐาน เอกสาร หรือสิ่งอื่นใด ที่ได้อ้างส่งหรือเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวน หรือ
- (ข) ขัดขวางพยานหลักฐาน เอกสาร หรือวัตถุ ซึ่งกำลังจะถูกยื่น หรืออ้างส่งหรือเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวน หรือกระทำประการใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าอาจเกิดผลเช่นนั้น
- (๓) บุคคลมีความผิดถ้าในระหว่างการสอบสวน
- (ก) มีเจตนาขบขู่หรือปกปิดเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยรู้หรือควรได้รู้ หรือ
- (ข) มีเจตนาเปลี่ยนแปลงหรือทำลายเอกสารนั้น
- เอกสารที่เกี่ยวข้อง คือเอกสารที่คณะกรรมการอาจใช้ประกอบการสอบสวน (ถ้าหากรู้ถึงความมีอยู่แห่งเอกสารนั้น)
- (๔) บุคคลซึ่งมีความผิดตามมาตรานี้ต้องได้รับโทษปรับไม่เกินระดับสามจากระดับปกติ หรือรับโทษจำคุกไม่เกินอัตราสูงสุดที่กำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (๕) โทษจำคุกสูงสุด ได้แก่
- (ก) ๕๑ สัปดาห์ ในอังกฤษและเวลส์
- (ข) ๖ เดือนในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ

พ.ร.บ. มาตรา ๑๖ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

Act Section 36 Enforcement by High Court or Court of Session

- (1) Where a person—
- (a) fails to comply with, or acts in breach of, a notice under section 19 or 21 or an order made by an inquiry, or
- (b) threatens to do so,
- the chairman of the inquiry, or after the end of the inquiry the Minister, may certify the matter to the appropriate court.

คำแปล มาตรา ๓๖ การบังคับโดยศาล (ในกรณีที่บุคคลไม่ยอมทำตาม คล้ายกับศาลออกหมายจับของไทย)





(๑) เมื่อบุคคล

(ก) มิได้ปฏิบัติตาม หรือกระทำการละเมิดคำสั่ง ตามหนังสือเรียกแห่ง มาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๑ หรือคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการ หรือ

(ข) ข่มขู่ขัดขืนในการที่จะกระทำเช่นนั้น

ประธานกรรมการ หรือรัฐมนตรีหากการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้ว อาจเสนอ เรื่องดังกล่าวต่อศาล

Act (2) The court, after hearing any evidence or representations on a matter certified to it under subsection (1), may make such order by way of enforcement or otherwise as it could make if the matter had arisen in proceedings before the court.

คำแปล (๒) เมื่อศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานและคำเบิกความของคู่ความ (ผู้ร้อง, ผู้ถูกร้อง) แล้ว อาจมีคำสั่งบังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามหนังสือเรียก หรือมีคำสั่งต่อสิ่งที่ได้เกิดขึ้น ในการสอบสวนก่อนการพิจารณาของศาล

Note

This section provides for an appropriate court (the High Court or Court of Session) to enforce notices issued under powers of compulsion, restriction notices and any orders of the inquiry, including restriction orders. Where a person breaches a notice or order, or threatens to do so, the chairman of the inquiry (or the Minister, after the end of the inquiry) can certify the matter to the court, which can then take steps to enforce the order. This is similar to the mechanism that would have been used to enforce orders issued under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921.

88. In the case of notices issued under powers of compulsion in section 21, enforcement by the appropriate court is an alternative mechanism to prosecution, and could be used in cases where a prosecution might not be the best method of obtaining the relevant evidence. However, the court could also be asked to enforce a wider range of orders, for example, to prevent someone revealing the name of a witness whose





identity was covered by a restriction order. This example could occur after the end of an inquiry, when the chairman is no longer in a position to certify the matter to the court, so section 36 provides for the Minister to certify matters to the court after the end of the inquiry.

Act (3) In this section “the appropriate court” means the High Court or, in the case of an inquiry in relation to which the relevant part of the United Kingdom is Scotland, the Court of Session.

คำแปล (๓) ศาลในมาตรานี้คือศาลชั้นต้น เว้นแต่ในสกอตแลนด์คือศาลฎีกา

พ.ร.บ. มาตรา ๑๗ ให้ประธานรัฐสภารักษากฎตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
ระเบียบนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

Act Section 51

(1)

(2) Before making an order under this section the Lord Chancellor must consult the Scottish Ministers, the Welsh Ministers and the First Minister and deputy First Minister.

(3) An order under this section—

(a) may include any transitory, transitional or saving provision that the Secretary of State considers necessary or expedient;

(b) may appoint different days for different purposes.

๒. ที่มาเป็นรายมาตรา

ในส่วนนี้จะแยกพิจารณามาตราที่เป็นสาระสำคัญ และมีการเปลี่ยนแปลงหลักการมาก ตั้งแต่การพิจารณาในชั้นรับหลักการ การพิจารณาในวาระที่ ๑ จนถึงวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ซึ่งนอกจากจะกล่าวถึงกฎหมายที่นำมาเป็นต้นแบบ บทกำหนดโทษทั้งผู้ฝ่าฝืนและกรรมการที่ปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่ ก็ยังจะเปรียบเทียบการพิจารณาชั้นรับหลักการ





และการพิจารณาในวาระที่ ๑ อีกทั้งเปรียบเทียบการพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ จนประกาศใช้บังคับ รวมทั้งวิเคราะห์เบื้องต้นหลังการร่างในแต่ละมาตราด้วย

๓. วิเคราะห์เบื้องต้นหลังการร่างในแต่ละมาตรา

การพิจารณาในวาระที่ ๒ นอกจากบางมาตราจะมีที่มาจาก The Inquiry Act 2005 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นกำเนิดแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้มีการร่างเพิ่มเติมและแก้ไขปรับปรุงในบางมาตรา เมื่อมีการอภิปรายถกแถลงถึงผลดี ผลเสีย ประสิทธิภาพ การบังคับใช้ ความเหมาะสมที่จะใช้กฎหมายนี้ในประเทศไทย สำหรับผู้ศึกษาได้รับมอบหมายโจทย์ในประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. จากประธานคณะกรรมการวิสามัญ ผู้ศึกษาจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ ๑ พิจารณาในแต่ละประเด็น โดยแต่ละประเด็นจะกล่าวถึงการพิจารณาในชั้นรับหลักการ การพิจารณาในวาระที่ ๑ การพิจารณาในวาระที่ ๒ และการพิจารณาในวาระที่ ๓ ดังต่อไปนี้

- ๓.๑ ขั้นตอนการดำเนินคดี
- ๓.๒ ขั้นตอนการกล่าวโทษ
- ๓.๓ การคุ้มครองกรรมการ
- ๓.๔ ความรับผิดชอบของกรรมการ
- ๓.๕ มาตรการป้องกันมิให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคลในประเด็นเดียวกันหลายครั้ง
- ๓.๖ มาตรการคุ้มครองผู้ให้ถ้อยคำหรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่น ตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หรือทางวินัย

แยกพิจารณา ดังนี้

๓.๑ ขั้นตอนการดำเนินคดี

(๑) การพิจารณาในชั้นรับหลักการ





ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒^{๕๓} ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกนั้น ในชั้นรับหลักการจะบัญญัติให้อัยการสูงสุดดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญา

^{๕๓}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ชั้นรับหลักการ

“มาตรา ๑๑ เมื่อคณะกรรมการธิการมีคำสั่งเรียกบุคคลให้ส่งเอกสาร หรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นตามมาตรา ๖ และมีกรฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ ให้คณะกรรมการธิการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ฝ่าฝืนมีข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการธิการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญา อันเป็นการบัญญัติกฎหมายพิเศษ (Special Law) ยกเว้นกฎหมายทั่วไป (General Law) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติถึงพนักงานสอบสวน การสืบสวน การสอบสวน ตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐ ถึงมาตรา ๑๒๙ และการสอบสวนสามัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๐ ถึงมาตรา ๑๔๗

(๒) ผู้ฝ่าฝืนเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการธิการแจ้งรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่บุคคลนั้นสังกัด เพื่อดำเนินการทางวินัย และให้ประธานคณะกรรมการธิการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม

ในกรณีที่อัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการธิการแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการธิการส่งไปยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการธิการทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการธิการ และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่คณะทำงานมีมติเห็นควรสั่งฟ้อง ให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าคณะทำงานมีมติไม่สั่งฟ้อง ก็ให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง และห้ามมิให้มีการสอบสวนบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันอีก

การลงมติตามวรรคสอง ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และให้ประธานในที่ประชุมและคณะทำงานต้องลงคะแนนเสียงเพื่อลงมติ

ให้ประธานคณะกรรมการธิการรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว

มาตรา ๑๒ ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

(๑) อัยการสูงสุด

(๒) คณะกรรมการธิการในการปฏิบัติตามมาตรา ๖”





(๒) การพิจารณาในวาระที่ ๑

การพิจารณาในวาระที่ ๑ ได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ในชั้นรับหลักการ มาตรา ๑๑ จากการใช้ถ้อยการสูงสุดดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม และมาตรา ๑๒ จากการใช้ถ้อยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดี เป็นในกรณีที่มีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามที่ประธานคณะกรรมการธิการได้ดำเนินการจัดส่งรายงานเอกสารความเห็นไปยังพนักงานอัยการ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ตามร่างมาตรา ๗ และมาตรา ๑๒

(๓) การพิจารณาในวาระที่ ๒

ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้มีการทักท้วงว่า การยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนนั้น ไม่เหมาะสม ควรจะใช้หลักทั่วไปที่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ และการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงได้ตัดข้อความในร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๒ วรรคท้าย ข้อความว่า “ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม” ออก

(๔) การพิจารณาในวาระที่ ๓

การพิจารณาในวาระที่ ๓ ในส่วนนี้ ที่ประชุมเห็นพ้องด้วยกับหลักการในการพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยเพียงแต่แก้ไขในรายละเอียดเท่านั้น จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔^{๕๔}

^{๕๔}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. การพิจารณาในวาระที่ ๒ และในวาระที่ ๓

“มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันตามมาตรา ๑๒ มีคำวินิจฉัยเห็นชอบด้วยตามรายงานของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภามีหนังสือร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”





การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการมาธิการเท่านั้นที่มีอำนาจทำหนังสือกล่าวโทษ มีเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้บุคคลทั่วไปซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นนอมนี (ตัวแทน) ของผู้ไม่ประสงค์ดีไปกล่าวโทษข้าราชการที่ขัดคำสั่งเรียกต่อพนักงานสอบสวน เพื่อทำลายล้างข้าราชการที่ดี และใช้เป็นอาวุธในการทำลายล้างทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม จึงได้บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการเพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

๓.๒ ขั้นตอนการกล่าวโทษ

(๑) การพิจารณาในชั้นรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ในชั้นนี้ไม่ได้บัญญัติถึงการกล่าวโทษไว้ คงเพียงแต่ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกนั้น ให้ประธานคณะกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๑๑ และให้อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องตามมาตรา ๑๒ ดังกล่าวมาแล้ว

(๒) การพิจารณาในวาระที่ ๑

การพิจารณาในวาระที่ ๑ หลักการก็เช่นเดียวกับขั้นตอนการดำเนินคดี โดยมีการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการเป็นผู้เสียหาย และในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี คณะกรรมการอาจฟ้องคดีได้เอง โดยอาจมอบอำนาจดำเนินคดีแทน หรือแต่งตั้งทนายความก็ได้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๓/๑^{๕๕}

^{๕๕}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. การพิจารณาในวาระที่ ๑

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียก และให้ประธานคณะกรรมการดำเนินการจัดส่งรายงานเอกสาร และความเห็นไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าคณะกรรมการเป็นผู้เสียหายเท่านั้น

เมื่อพนักงานอัยการได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแล้ว ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเอกสาร หรือพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนอาจดำเนินการรวบรวมเอกสารหรือพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ต่อไปได้

ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี คณะกรรมการอาจฟ้องคดีได้เอง

มาตรา ๑๓/๑ ในการฟ้องคดีต่อศาลของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ คณะกรรมการจะมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการ กรรมการคนหนึ่ง ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีวุฒิมารดับปริญญาตรีทางกฎหมายแล้วแต่กรณี ดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจหรือแต่งตั้งทนายความก็ได้”





(๓) การพิจารณาในวาระที่ ๒

จากหลักการในการพิจารณาขั้นตอนการดำเนินคดี ในการพิจารณาในวาระที่ ๑ ที่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามหลักทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีการกล่าวโทษ^{๕๖} โดยให้ประธานคณะกรรมการมีการมีอำนาจกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๖^{๕๗}

(๔) การพิจารณาในวาระที่ ๓

การพิจารณาในวาระที่ ๓ ในส่วนนี้ ที่ประชุมเห็นพ้องด้วยกับหลักการในการพิจารณาในวาระที่ ๒ โดยเพียงแต่แก้ไขในรายละเอียดเท่านั้น

๓.๓ การคุ้มครองกรรมการ

(๑) การพิจารณาในชั้นรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ในชั้นรับหลักการ ได้บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๔^{๕๘}

^{๕๖}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

(๘) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ติ ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น”

^{๕๗}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. การพิจารณาในวาระที่ ๒ และในวาระที่ ๓

“มาตรา ๑๖ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป”

^{๕๘}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ชั้นรับหลักการ

“มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”





(๒) การพิจารณาในวาระที่ ๑

ในการพิจารณาในวาระที่ ๑ กรณีมาตรา ๑๔ นี้ ยังคงบัญญัติให้ กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๔ ชั้นรับหลักการ

(๓) การพิจารณาในวาระที่ ๒

ในการพิจารณาในวาระที่ ๒ กรณีมาตรา ๑๔ นี้ ก็ยังคงบัญญัติให้ กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้น รับหลักการและการพิจารณาในวาระที่ ๑ เช่นเดียวกัน

เหตุผล

ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุดของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การบัญญัติให้กรรมการเป็น **เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา**นั้น จะทำให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตามที่ร่างพระราชบัญญัติ หากได้ปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้อำนาจหน้าที่ แต่ในขณะเดียวกันหากกรรมการลุแก่อำนาจ กลับกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (maladministration) หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (Ultra Vires) ก็เป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน ซึ่งกรรมการ จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่น ประมาทตามมาตรา ๑๓๖ ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานตาม มาตรา ๑๓๗ ความผิดฐานต่อสู้อัตตาเจตนาเจ้าพนักงานตามมาตรา ๑๓๘^{๕๙} ความผิดฐาน ช่มชู้ใจเจ้าพนักงานตามมาตรา ๑๓๙ ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน

^{๕๙} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘๐๓/๒๕๔๕

จำเลยทั้งสองกับพวกขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่ โดยไม่ยอมให้ เจ้าพนักงานตำรวจตรวจค้นบ้านตามหมายค้นของศาล และไม่ยอมให้นำตัว นาย ก. ซึ่งถูกจับกุม ออกจากบ้านด้วยการใช้ไม้ท่อนเป็นอาวุธ ชูเชืญว่าจะทำร้ายและได้ร่วมกันหน่วงเหนี่ยวกักขัง เจ้าพนักงานตำรวจ โดยปิดล็อกใส่กุญแจประตูรั้วบ้านไม่ยอมให้ออกจากบ้าน กับใช้ไม้ท่อนเป็น อาวุธชูเชืญว่าจะทำร้าย อันเป็นการช่มชู้ใจเจ้าพนักงานตำรวจให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยหน้าที่ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่





ตามมาตรา ๑๔๓^{๖๐} และความผิดฐานให้ขอให้รับว่าจะให้สินบนตามมาตรา ๑๔๔ เป็นต้น

(๔) การพิจารณาในวาระที่ ๓

ปรากฏว่าในการพิจารณาในวาระที่ ๓ และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการตัดมาตรา ๑๔ นี้ ออก

๓.๔ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

(๑) การพิจารณาในชั้นรับหลักการ

ผลจากร่างมาตรา ๑๔ ในชั้นรับหลักการ การพิจารณาในวาระที่ ๑ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ที่ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น โดยผลของความ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากจะได้รับความคุ้มครองแล้ว ยังต้องมีความรับผิดชอบด้วย

^{๖๐} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๑/๒๕๕๔

จำเลยเรียกและรับเงินจากผู้เสียหายทั้งสอง เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการโดยวิธีอันทุจริตผิดกฎหมาย เพื่อให้กระทำการในหน้าที่ โดยการช่วยเหลือในทางคดี ให้สิ่งไม่พึงคดีแก่บุคคลที่ถูกดำเนินคดีอาญา แม้พนักงานอัยการจะมีได้เป็นเจ้าของสำนวนในคดีนั้นและจำเลยยังมีได้ให้เงินก็ตาม ก็ถือว่าพนักงานอัยการนั้นเป็นเจ้าพนักงานที่จำเลยจะจูงใจให้กระทำการในหน้าที่ อันเป็นคุณแก่บุคคลที่จำเลยจะให้ช่วยเหลือแล้ว การกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบแห่งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๓ แล้ว และเป็นความผิดต่อรัฐโดยตรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๙๕/๒๕๕๓

การที่จำเลยที่ ๒ ร่วมเรียกและรับเงินไปจาก น. เป็นการตอบแทนโดยอ้างว่า จะนำไปจูงใจเจ้าพนักงานในตำแหน่งผู้พิพากษา โดยวิธีการอันทุจริตให้กระทำการในหน้าที่พิพากษาคดี โดยรอกการลงโทษจำคุกให้แก่ น. ในคดีอาญาที่ น. ถูกฟ้องนั้น ครอบองค์ประกอบตามผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๓ แล้ว แม้จำเลยทั้งสองไม่ได้ไปจูงใจผู้พิพากษาให้กระทำการในหน้าที่ให้เป็นคุณแก่ น. ก็ยังครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๑๔๓ แม้คำเบิกความของ น. ไม่ได้ระบุชื่อผู้พิพากษาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีอาญาที่ น. ถูกฟ้อง ก็ไม่ทำให้การกระทำของจำเลยที่ ๒ ไม่เป็นความผิดเพราะขาดองค์ประกอบความผิดไปแต่อย่างใด





ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตราที่เป็นความผิดต่อเจ้าพนักงาน โดยทั่วไปคือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^{๖๐}

(๒) การพิจารณาในวาระที่ ๑

เหตุผลเช่นเดียวกับการพิจารณาความคุ้มครองของกรรมการมติดังกล่าวมาแล้ว

(๓) การพิจารณาในวาระที่ ๒

เหตุผลเช่นเดียวกับการพิจารณาความคุ้มครอง และความร้บผิดทางอาญาของกรรมการมติดังกล่าวมาแล้ว

(๔) การพิจารณาในวาระที่ ๓

ปรากฏว่าในการพิจารณาในวาระที่ ๓ และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการตัดมาตรา ๑๔ นี้ ออก

เหตุผล

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมติดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หากคณะกรรมการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

^{๖๐} ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวาง





ดังนั้น ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ เมื่อได้มีการตัดมาตรา ๔ ที่บัญญัติให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาออก จึงจำเป็นต้องเพิ่มอำนาจ เพื่อให้การดำเนินงานในการออกคำสั่งเรียก ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของร่างกฎหมาย จึงได้นำองค์ประกอบและสาระสำคัญของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. เป็นมาตราใหม่ทั้งหมด เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้

ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามไม่ให้เกิดความรู้สึกนึกคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้น ที่เกรงว่าอำนาจของกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเพื่อตรวจสอบการทำงานโดยเฉพาะของฝ่ายบริหารคือรัฐบาลมีมากเกินไป จนเป็นการลดทอนอำนาจของฝ่ายบริหาร ในสถานการณ์ที่ยากลำบากของความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดทั้งสองฝ่าย (dilemma) จึงได้ร่างอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในประเด็นนี้ให้อยู่ในจุดสมดุลมากที่สุด (equilibrium) เพื่อให้แนวความคิดของทั้งสองฝ่ายลงตัวได้ ในขณะเดียวกันคณะกรรมการก็มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเรียก เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้พอสมควร โดยเพิ่มเป็นร่างมาตราตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ดังนี้

(๔.๑) มาตรา ๑๒

(๔.๒) มาตรา ๑๓

(๔.๓) มาตรา ๑๔

(๔.๔) มาตรา ๑๕

ปรากฏตามร่างมาตราและรายละเอียดเหตุผล ดังนี้

(๔.๑) มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ





กรณีนี้ได้้นำความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาบัญญัติไว้
 ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้กรรมการใช้อำนาจตามกฎหมายมากเกินไปจนอาจก่อให้เกิด
 เกิดความเสียหายได้

**(๔.๒) มาตรา ๑๓ ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘
 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ**

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นข้าราชการ พนักงาน
 หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
 ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

กรณีนี้ได้้นำความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๘ ซึ่งบัญญัติว่า
 “ผู้ใดขัดขืนคำสั่งบังคับตามกฎหมายของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน
 ซึ่งให้มาเพื่อให้ถ้อยคำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท
 หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาเป็นต้นแบบเทียบเคียง

โดยมาตรา ๘ เป็นเรื่องของการออกคำสั่งเรียกของกรรมการ
 เมื่อผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา ๘^{๒๒} ก็เป็นความผิดตามมาตรา ๑๓ ซึ่งมีบทกำหนดโทษที่ใกล้เคียง
 กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๘ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การที่จำเป็นต้องร่างมาตรา ๑๓ วรรคสองเพิ่มขึ้น
 นอกเหนือจากการกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง โดยให้ผู้ที่กระทำความผิด
 ต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นข้าราชการ พนักงาน
 โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

^{๒๒}ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ
 วุฒิสภา พ.ศ. การพิจารณาในวาระที่ ๒ และในวาระที่ ๓

“มาตรา ๘ ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้ออกคำสั่งเรียกตามมาตรา ๗
 ให้ประธานคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลนั้นจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริง
 หรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด
 แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกคำสั่งเรียก

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เหตุผล ประเด็น





หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานี้แล้ว ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย เพื่อเป็นการควบคุมความเป็นข้าราชการ ไม่ว่าข้าราชการประจำ หรือข้าราชการทางการเมือง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภท โดยมีกรอบทางวินัยบังคับ และได้นำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖^{๒๓} มาเป็นต้นแบบเทียบเคียง

(๔.๓) มาตรา ๑๔ ผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ต่อคณะกรรมการสิทธิฯ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อซักถามที่เกี่ยวข้องและผลบังคับตามพระราชบัญญัตินี้”

^{๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๘๕ การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(๒) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๓) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๕) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหล หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(๖) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๘) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๐ วรรคสองและมาตรา ๘๒ (๑๑) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ (๑๐) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๖ กฎ ก.พ. ตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง มาตรา ๘๒ (๑๑) มาตรา ๘๓ (๘) และ (๑๐) และมาตรา ๘๕ (๘) ให้ใช้สำหรับการกระทำที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎ ก.พ. ดังกล่าว





กรณีนี้ได้นำความผิดฐานแจ้งข้อความ หรือพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๙ มาเป็นต้นแบบเทียบเคียงในการยกร่าง

การร่างมาตรา ๑๔ นั้น ได้นำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๙ มาเป็นต้นแบบผสมผสาน

(๔.๔) มาตรา ๑๕ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง การปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการต่องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ที่มาของร่างมาตรา ๑๕ นี้ เนื่องจากในการพิจารณาในวาระที่ ๒ คณะกรรมการได้ท้วงติงและมีความประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๕/๒ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ออก

ดังนั้น จึงตัดร่างมาตราดังกล่าวออก และจัดทำเป็นร่างมาตรา ๑๕ ใหม่ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ ของคณะกรรมการต่องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”

วัตถุประสงค์ของร่างมาตรานี้ ก็เพื่อให้ผู้ใดก็ตามที่กระทำด้วย ประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งคำว่า “ผู้ใด” ย่อมหมายถึงรัฐมนตรีด้วย หากไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่มาตามคำสั่งเรียก ย่อมถือว่าเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเช่นกัน นอกจากนี้ คำว่า “ผู้ใด” ยังหมายถึงผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่อนุญาตให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ได้บังคับบัญชา ที่ได้รับคำสั่งเรียกให้มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อการตรวจสอบ ซึ่งครอบคลุมบุคคลทุกฝ่าย ทุกประเภท โดยมีความหมายกว้างกว่าร่างมาตรา ๑๕/๒ เดิม ที่กำหนดโทษเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่การร่างมาตรา ๑๕ ใหม่ นี้ กลับครอบคลุมบุคคลที่ เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งเป็นผลดีต่อการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ





ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้โต้แย้งในเรื่องนี้ เนื่องจากพอใจที่ได้ตัดความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออก และเปลี่ยนเป็นใช้คำว่า “ผู้ใด” แทน แม้โดยความเป็นจริงแล้ว คำว่า “ผู้ใด” ก็หมายความรวมถึงการกระทำ ความผิดของรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน

สำหรับที่มาของคำว่า “ด้วยประการใด ๆ” นั้น ร่างมาตรา ๑๕ เดิม ได้ใช้คำว่า “ต่อผู้ฯ” โดยเทียบเคียงกับความผิดฐานต่อผู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการ ตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดต่อผู้ หรือขัดขวาง เจ้าพนักงาน หรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการต่อผู้หรือขัดขวางนั้น ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือ ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน สี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แต่ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ ที่ประชุมเห็นว่าการใช้คำว่า “ต่อผู้” จะรุนแรงเกินไป จึงได้เปลี่ยนจากคำว่า “ต่อผู้” เป็น “การกระทำด้วยประการใด ๆ” แทน ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๕ นี้

๓.๕ มาตรการป้องกันมิให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคล ในประเด็นเดียวกันหลายครั้ง

เนื่องจากคณะกรรมการมีหลายคณะที่มีภาระหน้าที่ต่าง ๆ กัน จึงอาจมีการออกคำสั่งเรียกข้าราชการมาชี้แจงในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง อันเป็นการสร้างภาระ แก่ข้าราชการมากเกินไป อาจเกิดความเสียหายแก่งานราชการได้ อีกทั้งมิให้มีการใช้อำนาจ โดยมิชอบ (maladministration) ดังนั้น เพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวจึงได้บัญญัติพระราช บัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ วรรคสี่ ว่า “ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง เคยส่งเอกสารหรือ ได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญ” แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อ





คณะกรรมการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญ โดยมีการเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ วรรคท้ายรองรับดังนี้ “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรวินิจฉัยบุคคลตามวรรคสี่ ส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาบังคับโดยอนุโลม”

๓.๖ มาตรการคุ้มครองผู้ให้ถ้อยคำหรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง และทางอาญา หรือทางวินัย

ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ เพื่อคุ้มครองบุคคลที่มาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงที่สุจริต ถูกต้อง เนื่องจากกฎหมายให้ความคุ้มครอง ซึ่งจะเป็นมาตรการที่ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงได้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ต่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี”

มาตรานี้ได้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาเนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๑๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๓ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี” มาเป็นต้นแบบเทียบเคียง





**๓.๗ กรณีมิให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔**

ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ ที่ประชุมได้พิจารณาถึงที่มาขอเขตแห่งอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง^{๖๔} จึงได้พิจารณาพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinated Law)

^{๖๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๓๕ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่า เป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา นี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๓๔ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”





ไว้ในร่างมาตรา ๕ วรรคสอง เพื่อยกเว้นกรณีมิให้นำมาตรา ๕ มาใช้บังคับกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ ดังนี้

“มาตรา ๕ คณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำบัญญัติไว้ดังนี้หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์การตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมาธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง”

กรณีมิให้ใช้บังคับตามมาตรา ๕ วรรคสอง มีดังนี้

(๑) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(๒) การบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

(๓) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) กรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตาม (๓) และ (๔) ต้องเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

การยกเว้นตามมาตรา ๕ วรรคสาม

สำหรับกรณียกเว้นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ





คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ วรรคสอง นี้ โดยเป็นการยกเว้นตามหลักทั่วไป สำหรับข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างทั่วไป คือ ตาม มาตรา ๑๕ วรรคสาม เฉพาะกรณีเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เท่านั้น

๔. ผลสะท้อนและมุมมองของกฎหมาย

จากการที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ปรากฏถึงความเกรงขามและความ คักดีศีลธรรมของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีผลสะท้อนและมุมมองของกฎหมายฉบับนี้ ตัวอย่างเช่น

รอง ปธ. สภาเผย พ.ร.บ. คำสั่งเรียก กมธ.ฯ ได้ผล

นายเจริญ จรรย์โกมล รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑ เปิดเผยถึงการ ใช้ พ.ร.บ. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ (กมธ.) วิสามัญทั้ง ๓๕ คณะ ที่มีเสียงวิจารณ์จาก ผู้ชี้แจงอย่าง พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะ ผอ.ศูนย์ ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ว่าต้องเข้าชี้แจงกับกรรมาธิการ จนไม่มีเวลา ในการทำงาน ว่าในฐานะที่ตนเป็นผู้ร่างกฎหมาย และเป็นผู้ดูแลการทำงานของกรรมาธิการ ในสภาฯชุดนี้ จากการติดตามก็เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่ต้องบังคับใช้อย่างเข้มงวด เพราะ ส่วนราชการให้ความร่วมมือดี หรือ ส.ส. ในฐานะกรรมาธิการก็มีความกระตือรือร้นปฏิบัติ ตามกฎหมาย จึงยังไม่มีปัญหาที่ซับซ้อนแต่ประการใด ทั้งนี้ในช่วง ๖ เดือนแรกถือเป็นช่วง ทดลองที่ต้องฝึกให้ ส.ส. ได้คุ้นเคยกับการทำงานภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ นี้ จากนั้นจะมีการ เชิญประธานคณะกรรมการทุกคณะร่วมประชุมเพื่อประเมินผลร่วมกัน เพราะในบางครั้ง ฝ่ายบริหารอาจจะไม่เข้าใจถึงการมาชี้แจงกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว ดังนั้นถือเป็นหน้าที่ที่ต้องมา และถือว่าเป็นประโยชน์กับผู้ชี้แจงด้วยที่มีโอกาสชี้แจงให้ ตัวแทนประชาชนทราบ

นายเจริญ กล่าวอีกว่า ตนจะขอความร่วมมือกับทางคณะกรรมการประสานงาน พรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ให้ประสานกับทางรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องให้มาตอบกระทู้ถาม ญัตติ หรือชี้แจงเกี่ยวกับร่างกฎหมายในสภาฯ เพราะก่อนหน้านี้ค่อนข้างเป็นปัญหา ฝ่ายบริหารไม่ค่อยมาชี้แจง จึงอยากให้วันหยุดและวันหยุดที่ดีที่เป็นการประชุมสภาฯ





อยากให้ฝ่ายรัฐบาลมาปฏิบัติภารกิจหรือมาประชุมที่สภาฯ เพื่อให้งานสภาเดินหน้า อาจต้องทำหนังสือถึงรัฐบาล เพื่อขอให้เข้าร่วมการประชุมสภาฯ และให้ความสำคัญกับ ฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น^{๖๕}

ข้อเสนอแนะ

๑. ความจริงใจและความตระหนักในการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Sincerity and Recognition)

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศเป็นฉบับแรกเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน กลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยระบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐสภาในประเทศไทยนั้น กรรมการมีเพียงอำนาจในการ ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา แต่คำสั่งเรียกดังกล่าว ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีโทษในทาง กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร

ต่อมา เป็นครั้งแรกที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกเครื่องมือในการทำงานตามที่ ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ โดยหลักการนี้ได้รับการบรรจุไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และ ให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการแสดงถึงความจริงใจ และความตระหนักในการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราช บัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๖๕}http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1325398381&grpId=03&catid=03, วันที่ ๑๐/๔/๒๕๕๕.





เป็นกฎหมายที่มีหลักการที่ดีและมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้คำสั่งเรียกของกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับทางกฎหมายตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ดังกล่าว

ประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องให้ความสำคัญ ไม่ละเลย รวมทั้งมีความจริงจังและตระหนักถึงในการบังคับใช้กฎหมายนี้

๒. จริยธรรม และความเที่ยงธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Ethics and Fairness)

การได้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ที่มี โดยต้องมีจริยธรรม และความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ มิให้งบประมาณของรัฐที่ต้องสูญเสียไปกับการตรวจสอบที่สูญเปล่าดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา พึงระลึกเสมอในการปฏิบัติหน้าที่ว่ากฎหมายนี้ไม่ใช่เครื่องมือในการทำลายล้างคู่แข่งหรือคู่ต่อสู้ทางการเมือง

๓. ความโปร่งใส (Transparency)

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ซึ่งอาจทำให้ประชาชนทั่วไปหรือภาคเอกชนผู้ได้รับคำสั่งเรียกต้องถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวในการมาแถลงข้อเท็จจริง หรือต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล หรือข้อมูลซึ่งเป็นความลับทางธุรกิจ ย่อมเปิดเผยไม่ได้ แต่หากข้อมูลใดเปิดเผยแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ก็ควรนำมาเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนได้รู้เห็นการทำงานที่โปร่งใสของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สร้างความเชื่อมั่น และจะทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการตรวจสอบดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย

การให้ความคุ้มครองบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ปรากฏว่าประชาชนไม่ยอมมาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐาน เนื่องจากอิทธิพลหนุนหลัง หรือถูกข่มขู่ไม่ให้เดินทางมาให้ถ้อยคำ





และยื่นพยานหลักฐานแก่คณะกรรมการ ดังนั้น จึงควรประชาสัมพันธ์จูงใจให้ประชาชนได้เข้าใจถึงความสำคัญในระบบการทำงานของคณะกรรมการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกันควรหามาตรการในการคุ้มครองพลเมือง บุคคลผู้มาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐาน ให้มีความปลอดภัย ตลอดจนความมั่นใจในการมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐาน ว่าจะไม่ถูกรบกวนจากอิทธิพลภายนอก

รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ศึกษาและรับทราบ ประกอบกับเป็นผลงาน และสร้างความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเอง

๔. การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement)

ความซ้ำซ้อนในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น อันจะเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารและผู้ที่จะมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ แม้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ วรรคสี่ จะบัญญัติป้องกันการออกคำสั่งเรียกในข้อมูลเดียวกันที่ซ้ำซ้อนก็ตาม ในส่วนนี้ก็ต้องพึงระวังจากปัจจัยที่มีคณะกรรมการจำนวนมากหลายคน อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อน หรือล่าช้า และอ้างว่าประเด็นเดียวกันก็ตาม แต่ตรวจสอบด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอื่นตรวจสอบ เป็นต้น ปัญหานี้จึงต้องมีการออกข้อบังคับที่ชัดเจน และหมั่นพิจารณาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนแน่นอน เป็นการตัดปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำกันระหว่างคณะกรรมการด้วยกันเอง





๕. ความล่าช้าของสภาพบังคับทางกฎหมายและบทลงโทษที่เหมาะสม ในกรณีหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้น (Justice delay and Sanction)

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญได้เลือกแนวทางการลงโทษตามทฤษฎีที่ ๒ อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts) กล่าวคือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นความผิดทางอาญา ให้ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป ไม่ได้เลือกแนวทางการลงโทษตามทฤษฎีที่ ๑ อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา จึงไม่ใช่ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งโดยความเป็นจริงกระบวนการวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ส่งผลให้การลงโทษตามกฎหมายล่าช้า ความเกรงกลัวต่อกฎหมายจึงขาดหายไป อีกทั้ง ความล่าช้านี้อาจทำให้มองเห็นว่าความผิดฐานขัดคำสั่งเรียกกลับกลายเป็นความผิดเล็กน้อย แม้จะมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมได้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ตาม ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน รวดเร็วและรัดกุม

๖. การประสานความร่วมมือ (Cooperation)

เป็นนิมิตหมายอันดี และเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญต่อกลไก เครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ไม่ใช่เลือกกระดาศในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่การเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการถือว่าเป็นเรื่องใหม่ มากสำหรับระบบรัฐสภาไทยที่สามารถถอดคำสั่งเรียกได้ ดังนั้น เพื่อประหยังบประมาณ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน รวมทั้งการต้องอาศัยประสบการณ์ และความชำนาญจากหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรคำนึงถึงจุดอ่อน (Weakness) และจุดแข็ง (Strength) ดังนี้





๖.๑ เนื่องจากหน่วยตรวจสอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบ แต่ขีดความสามารถที่ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ง. หรือ ส.ต.ง. ตรวจสอบความผิดอาจไม่ถึง ๑ % ของงบประมาณแผ่นดินที่สูญเสียไป ประชาชนจึงฝากความหวังไว้ที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนและเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงที่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งปวงในการบริหารประเทศและรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยปราศจากการทุจริต อันเป็นหน้าที่อันทรงเกียรติ เมื่อมีกลไกและเครื่องมือแล้ว จึงต้องทำให้ได้ประสิทธิภาพ

๖.๒ การปฏิบัติหน้าที่ต้องทันต่อเวลา (hot cake) มิฉะนั้นพยานหลักฐานต่าง ๆ อาจสูญหาย ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธา มิฉะนั้นจะไม่ได้ประโยชน์วิธีการปฏิบัติในการสอบสวนของคณะกรรมการควรให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ ในการค้นหาพยานหลักฐานจึงต้องแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น มาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

๖.๓ แม้ว่าคณะกรรมการจะต้องการงานให้รัฐสภาทราบเมื่อตรวจสอบแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรมีการทำหนังสือประสานความร่วมมือ หรือบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ระหว่างหน่วยงานตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ที่จะส่งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้เป็นพันธมิตรในการสร้างสรรค์สังคมที่ดี

๖.๔ การทำหน้าที่ของกรรมาธิการ มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องมีประสานงานภายในของคณะกรรมการด้วยกัน ต้องไม่ยึดติดหรือต้องถอดหัวไขนความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้าน หรือฝ่ายรัฐบาล โดยต้องปราศจากอคติ ยึดถือประโยชน์ของรัฐเป็นที่ตั้ง





๗. การสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้มาให้ถ้อยคำ (Motive)

๗.๑ การให้ค่าตอบแทนสำหรับบุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการ นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งไม่แพ้ประเด็นอื่น ๆ มีหลายกรณีที่บุคคลมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานอยู่พื้นที่ห่างไกล ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาให้ถ้อยคำ และยื่นพยานหลักฐานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ อาจพิจารณาเทียบเคียงกับสิทธิของข้าราชการเดินทางไปราชการต่างจังหวัดด้วยเงินรางวัลอีกตามสมควร เมื่อพิจารณาแล้วว่า บุคคลผู้มาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานนั้นมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการ

๗.๒ สำหรับข้าราชการ กระทรวง ทบวง กรม ที่เดินทางมาให้ถ้อยคำและยื่นพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการ ถือว่าเป็นการเดินทางไปปฏิบัติงานราชการ โดยคณะกรรมการการต้องแจ้งให้ทราบเป็นการล่วงหน้า ให้ระยะเวลาพอสมควรในการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารตามความประสงค์ของคณะกรรมการการ พร้อมกันนี้คณะกรรมการการต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้ชัดเจน และหากค่าให้การเป็นประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ก็ควรมีการแจ้งชมเชยไปยังผู้บังคับบัญชา



คนหนายนักการเมืองทะเลาะกัน



ดร.เสนีย์ คำสุข*

บทนำ

หนังสือพิมพ์ได้นำเสนอเป็นข่าวกรณี “สวนดุสิตโพล” มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตเปิดเผยผลสำรวจ “การเมืองไทย ณ วันนี้ในทรรศนะของประชาชน” โดยสอบถามประชาชนทุกสาขาอาชีพทั่วประเทศ ๒,๐๖๔ คน ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และพบว่า^๑

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)

^๑ โปรดดู เดลินิวส์ (๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕) : ๓



๑) เรื่องการเมืองที่ประชาชนคุยแล้วสนุกไม่เครียด คือพฤติกรรมหลุด ๆ ของนักการเมือง การหยิบเรื่องไม่เป็นเรื่องมาทะเลาะหรือโจมตีกัน

๒) เรื่องที่ไม่อยากพูดถึง คุยแล้วเครียดปวดหัว คือ การทะเลาะเบาะแว้ง ความแตกแยก ขาดความสามัคคีของนักการเมือง การเล่นเกมการเมือง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ปรองดอง การบริหารบ้านเมืองในเรื่องต่างๆ ที่รัฐบาลยังไม่สามารถทำได้ตามที่สัญญาไว้ เช่น แก้ปัญหาของแพง เรื่องปากท้องประชาชน

๓) เรื่องที่ประชาชนไม่อยากจะพูดถึง ไม่อยากติดตามอันดับหนึ่ง การทะเลาะเบาะแว้งในสภาและนอกสภา การใส่ร้ายป้ายสี การเอาข้อมูลเท็จมาพูดกัน สอง การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ล้มเหลว โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเรื่องปากท้อง สินค้าแพง และสาม เรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ปรองดอง

๔) เรื่องที่ประชาชนมองว่าดีขึ้น อันดับหนึ่ง การเดินทางบริหารบ้านเมืองตามที่สัญญาไว้ สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ และสาม สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง การเคลื่อนไหวต่างๆ น้อยลง

๕) เรื่องที่แย่ลง อันดับหนึ่ง การทะเลาะเบาะแว้ง ความแตกแยกทางความคิด การไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน สอง รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ สินค้าแพง และน้ำท่วมได้ และสาม คุณธรรม จริยธรรมของนักการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน ไม่เคารพในระบอบประชาธิปไตย

การสำรวจในเรื่องลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ สำนัก “โพล” ต่างๆ ได้เคยสำรวจมาหลายครั้งและมีผลสำรวจในแนวทางเดียวกันนี้ ไม่ใช่เพิ่งสำรวจเมื่อปีนี้หรือ ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมาแต่สำรวจมาแล้วไม่ต่ำกว่าสิบปี แต่ก็ดูเหมือนว่าพฤติกรรมของนักการเมืองทั้งหลายก็ไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปจากที่ปรากฏอยู่ หรือบางคนอาจเปลี่ยนแปลงไปในทางลบหรือโน้มเอียงแสดงออกในเชิงรุนแรง และก้าวร้าวกว่าเดิมด้วยซ้ำ และน่าสังเกตว่า ทั้งนักการเมืองเก่าและเป็นผู้ที่ได้รับ “เลือกตั้ง” ทุกครั้ง หรือเกือบทุกครั้ง และที่น่าสนใจคือ นักการเมืองหน้าใหม่และหลายคนเป็นลูก หลาน หรือญาติของนักการเมืองเก่า ก็ยังมีพฤติกรรมไม่แตกต่างไปจากนักการเมืองหน้าเก่าทั้งหลายแต่อย่างใด



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



ข้อมูล ข้อเท็จจริงและประเด็นเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดและน่าวิเคราะห์กันหลายแง่มุม ผู้เขียนเชื่อว่า คนไทยเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เป็นตัวอย่างของสำนักโพลต่างๆ ก็คงเห็นคล้ายตามผลการสำรวจดังกล่าวไม่มากก็น้อย และแน่นอนว่าคนอื่นก็น้อยก็อาจไม่เห็นด้วยหรือมองในทางตรงกันข้ามได้

ถ้าพิจารณาตามผลการสำรวจดังกล่าวข้างต้น ประเด็นที่น่าคิดและวิเคราะห์เกี่ยวกับความเบื่อหน่าย หรือมูมมองในทางลบของประชาชนต่อนักการเมือง และประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ตัวอย่าง หรือผู้ให้ข้อมูลจากการสำรวจได้ระบุไว้ ก็ได้แก่

หนึ่ง การที่นักการเมืองมีพฤติกรรมแย่ง หรือเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายหรือไม่พอใจ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทางการเมืองหรือไม่อย่างไร

สอง มีกลไกใด หรือสถาบันใดหรือไม่ที่จะสามารถควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองที่ประชาชนเห็นว่าเป็นปัญหาหรือไม่ดีได้บ้าง และจะอย่างไร

สาม ในอนาคตสังคมไทยจะมีนักการเมืองที่มีแนวคิดและพฤติกรรมไปในทางบวก หรือต่างจากที่ประชาชนได้ระบุไว้ตามการเปิดเผยของโพลดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไร

ผู้เขียนไม่อยากให้เรื่องและประเด็นเหล่านี้เป็นเพียงข่าวสารธรรมดาที่ผ่านไปแล้วก็ผ่านไปอีก “วนเวียนซ้ำซาก” โดยไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น จึงได้นำเอามาคิดและวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดการเมืองและประชาธิปไตย ประกอบกับพื้นฐานค่านิยมเชิงวัฒนธรรมของคนไทย และประเด็นปัญหาสำคัญของการเมืองไทย ดังจะได้นำเสนอไปตามลำดับต่อไปว่า “นัยสำคัญของประเด็นเหล่านี้มีอะไรบ้าง”





กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

๑. ความหมายของการเมือง (Politics)

เฮย์วูด^๒ สรุปนิยามคำว่าการเมืองที่มีอยู่หลากหลายและค่อนข้างกว้างขวางไว้ ๔ ส่วนใหญ่ๆ คือ

๑) การเมืองในมิติของศิลปะในการปกครองหรือรัฐบาล (Politics as the art of government)

๒) การเมืองในมิติของกิจการสาธารณะ (Politics as public affairs)

๓) การเมืองในมิติของการประนีประนอมและความเห็นชอบร่วมกัน (Politics as compromise and consensus)

๔) การเมืองในมิติของอำนาจและการกระจายทรัพยากร (Politics as power and distribution of resources)

๑) **ความหมายในมิติของศิลปะการปกครอง** ก็คือเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจอันชอบธรรม (authority) หรือตามกรอบความหมายที่เดวิด อีสตัน (David Easton) นักรัฐศาสตร์อเมริกัน ให้ไว้ว่า “การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ โดยอำนาจอันชอบธรรม” (authoritative allocation of values)^๓ ที่มีกระบวนการหลากหลาย ในการที่รัฐบาลหรือการปกครองทำการสนองตอบแรงกดดันจากภาคสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ รางวัลและแม้แต่การลงโทษ “สิ่งที่มีคุณค่าตามอำนาจอันชอบธรรม” (authoritative values) จึงเป็นสิ่งที่มีการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในสังคมและผูกพันกับมวลชนที่เป็นพลเมืองในรัฐ เหตุนี้การเมืองจึงสัมพันธ์กับ “นโยบาย” (policy) หรือมีลักษณะเป็นทางการด้วยการตัดสินใจโดยอำนาจที่ชอบธรรม ทำให้เกิดแผนปฏิบัติการสำหรับประชาคมทั้งมวล

^๒ Andrew Heywood, **Politics**, Third edition (New York : Palgrave Macmillan, 2007), pp. 4 - 13.

^๓ David Easton, **The Political System**, 3rd edition (Chicago : University of Chicago Press, 1981).





ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์มีหลายสังคม รวมทั้งสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ความซับซ้อนหลายมิติกว่าเดิม การปกครองอาจไม่สามารถจัดการโดยรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวได้ทุกมิติ องค์กรภาคเอกชนและอื่นๆ อาจเข้ามามีส่วนในการปกครองด้วยการปกครอง (government) จึงเริ่มถูกแทนที่ด้วย “การจัดการปกครอง” (governance) มากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม นิยามการเมืองก็อาจมองให้แคบลงได้ว่าอยู่ในขอบเขตของ “การเมืองเรื่องพรรค” (party politics) เท่านั้น คือผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากองค์กรทางการเมืองคือพรรคการเมือง ตามนิยามนี้ “นักการเมือง” ก็คือ ฝ่ายการเมือง ส่วนข้าราชการประจำและแม้แต่ตุลาการหรือผู้พิพากษาไม่ใช่ฝ่ายการเมือง เพราะเป็น “ตัวกลาง” เป็นนักวิชาชีพ และเป็นผู้ตัดสินคดีความตามกรอบของกฎหมาย ยกเว้นแต่ตุลาการตัดสินใจโดยอิทธิพลความชอบส่วนตัวหรือตามอคติบางลักษณะก็อาจเป็น “การเมือง” ได้

ความเกี่ยวข้องกันระหว่งการเมืองกับกิจการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ ทำให้สามารถทำความเข้าใจได้ว่าทำไมจึงเกิดภาพลักษณ์ทางลบ (negative) หรือความเสื่อมเสียที่สัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับการเมือง สาเหตุก็เพราะว่าในความเข้าใจของคนทั่วไปการเมืองเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการกระทำของนักการเมือง แต่นักการเมืองมีลักษณะเป็น ผู้ที่แสวงหาอำนาจ (power-seeking) และซ่อนเร้นความมุ่งหวังส่วนตัวไว้หลังวาทศิลป์เกี่ยวกับบริการสาธารณะและการยึดมั่นในด้านอุดมการณ์ ยิ่งในยุคนี้สื่อได้เปิดเผยอย่างเข้มข้นจนเกิดการเปิดเผยชัดเจนมากขึ้นในตัวอย่างต่างๆ ของการคอร์รัปชัน (corruption) และความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty) ของนักการเมืองจนก่อเกิดปรากฏการณ์การต่อต้านการเมือง (anti-politics) ในหมู่ประชาชน นั่นคือ มุมมองต่อการเมืองว่าเป็นการ “รับใช้ตัวนักการเมือง” “ดีสองหน้า” และ “การกระทำที่ละเมิดหลักการ” หรือใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองเอง ดังวลีที่โด่งดังของลอร์ด แอคตัน (Lord Acton ค.ศ. ๑๘๓๔-๑๘๖๒) ที่ว่า “อำนาจนำไปสู่การทุจริต และอำนาจเด็ดขาดก็ทุจริตเบ็ดเสร็จเด็ดขาด” (power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)





ทางแก้ความไม่ซื่อสัตย์ของนักการเมืองดังกล่าวนี้ที่เหมาะสมที่สุด ไม่ใช่ล้มเลิกนักการเมือง แต่ต้องหาวิธีการทำให้การเมืองอยู่ในกรอบการทำงานที่มีการตรวจสอบและกวดขันให้อยู่ในกฎเกณฑ์เพื่อไม่ให้มีการบิดเบือนอำนาจการปกครอง

๒) ความหมายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะกว้างกว่าการปกครอง และ ทำให้ต้องคิดให้ชัดเจนในการแบ่งแยกระหว่างขอบเขตของชีวิตสาธารณะกับชีวิตส่วนตัว (private) ถ้าพิจารณาตามแนวคิดเชิงจารีตประเพณีก็เป็นการแยกแยะระหว่างรัฐ (state) กับสังคม (society) สาธารณะก็คือส่วนของสถาบันต่างๆ ของรัฐ ได้แก่ กลไกการปกครอง ศาล ตำรวจ ทหาร ระบบความมั่นคงทางสังคม และอื่นๆ เพราะรับผิดชอบต่อกิจการส่วนรวมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประชาคม และยังทำหน้าที่ด้านภาษีอากรและจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายสาธารณะ “*ประชาสังคม*” (civil society) คือส่วนของครอบครัว กลุ่มญาติมิตร ธุรกิจเอกชน สหภาพแรงงาน ชมรมต่างๆ กลุ่มประชาคมต่างๆ เพราะก่อเกิดขึ้นและใช้งบประมาณส่วนบุคคลเพื่อความพอใจของบุคคลและกลุ่ม

ตามการแบ่งแยกข้างต้น การเมืองคือส่วนของรัฐ ความรับผิดชอบต่างๆ อยู่ที่การกระทำขององค์กรสาธารณะ ส่วนที่บุคคลหรือกลุ่มจัดการในส่วนของตัวเอง จึงไม่ได้เป็นการเมือง

การเมืองตามความหมายนี้ทำให้เกิดภาพลักษณ์ทั้งด้านบวกและลบ ในด้านบวกเกิดจารีตประเพณีย้อนหลังไปได้ถึงยุคของอริสโตเติล (Aristotle) ที่มองว่าการเมืองเป็นเรื่องที่มีเกียรติและเป็นกิจกรรมที่สร้างสรรค้อย่างชัดเจน เพราะการเมืองเป็นเรื่องสาธารณะ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ นักปรัชญาและนักทฤษฎีการเมืองชาวยิวจากเยอรมนีที่อพยพไปอยู่ในสหรัฐอเมริกาคือ ฮันนา แอเรนด์ (Hannah Arendt) ก็ได้ยืนยันแนวคิดของอริสโตเติลจากงานเขียนเรื่อง *The Human Condition* (๑๙๕๘) ว่าการเมืองเป็นรูปแบบที่สำคัญของกิจกรรมของคน เพราะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ในหมู่พลเมืองที่เท่าเทียมกันและอิสระหรือยืนยันถึงเอกลักษณ์ของปัจเจกบุคคล นักทฤษฎีการเมืองหลายคน เช่น ฌอง ซัก รุสโซ (J.J. Rousseau) และจอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่ให้ภาพว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) มีความดีอยู่ในตัวเอง รุสโซมองว่ารัฐจะอยู่ในพันธะสัญญาสู่ความดีร่วมกัน (common good) หรือ “*เจตจำนงทั่วไป*” (general will) ได้ก็โดยการที่





พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมืองทั้งโดยตรงและอย่างอ้อมเนื่อง ส่วนมุมมองของมิลล์ก็คือ การเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะต่างๆ เป็นการได้รับการศึกษาที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาสติปัญญาและศีลธรรมของปัจเจกบุคคล

ส่วนในภาพลบบก็มองว่ากิจกรรมสาธารณะเป็นรูปแบบที่ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับใครๆ นักทฤษฎีเสรีนิยมบางคนเสนอให้ประชาสังคมอยู่เหนือรัฐ เพราะเห็นว่าชีวิตส่วนตัวคือขอบเขตของการเลือกอิสรภาพส่วนบุคคลและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลหรือเป็นการจำกัดขอบเขตการเมืองด้วยการดึงเอาการเมืองออกไปจากกิจกรรมส่วนตัว เช่น ธุรกิจ กีฬา และชีวิตครอบครัว เป็นต้น

๓) **การเมืองคือการประนีประนอมและความเห็นชอบร่วมกัน** ความหมายนี้เกี่ยวข้องกับ การทำการตัดสินใจ (decisions) น้อยมาก แต่เน้นไปที่วิธีการในการแก้ไขข้อขัดแย้ง (conflict) ด้วยการประนีประนอม การผสมผสาน (conciliation) และการเจรจาต่อรอง (negotiation) มากกว่าการใช้กำลัง (force) หรืออำนาจดิบๆ (naked power) ความหมายนี้คือการมองการเมืองว่าเป็น “ศิลปะแห่งความเป็นไปได้” ในการอธิบายการแก้ไขปัญหานั้นในฐานะเป็นการแก้ปัญหา “การเมือง” ด้วยวิธีการเจรจาและการตัดสินใจตกลงใจกันอย่างสันติ หรือคัดค้านวิธีการที่เรียกว่า การแก้ปัญหา “แบบทหาร” (military) แนวคิดการเมืองนี้ก็สามารถย้อนไปถึงยุคของอริสโตเติลได้เช่นกัน อริสโตเติลเชื่อในสิ่งที่เขาเรียกว่า “โพลิตี” (Polity) ว่าเป็นระบบปกครองอุดมคติ เพราะเป็นแบบ “ผสม” คือรวมเอาลักษณะคณาธิปไตย (aristocratic) เข้ากับประชาธิปไตย (democratic) ต่อมาก็มีนักคิดหลายคนเห็นด้วยและยืนยันตามแนวคิดของอริสโตเติล เช่น เบอ์นาร์ด คริก (Bernard Crick) ได้เขียนไว้ในงานคลาสสิกชื่อ The Defence of Politics เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๒ ว่าต้องให้ผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันมีส่วนร่วมในอำนาจในสัดส่วนที่สำคัญต่อกิจการสาธารณะและความอยู่รอดของประชาคมทั้งหมด

จุดสำคัญตามความหมายนี้ก็คือ การอธิบายอำนาจอย่างกระจายกว้าง โดยยอมรับว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เสมอ คริกนำเสนอว่าเมื่อกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มสังคมต่างๆ มีอำนาจก็จะมีผลกระทบกลมกลืนกัน ไม่ใช่มีบางกลุ่มถูกกดขี่หรือสูญเสียประโยชน์ ดังนั้นคริกจึงมองว่าการเมืองก็คือ “การแก้ไขปัญหอย่างเป็นระเบียบด้วยการเลือกการผสมผสานกลมกลืนกันมากกว่าการใช้ความรุนแรงและการกดขี่บังคับ” แนวคิดนี้สอดคล้องกับ





หลักการเชิงเหตุผลเสรีนิยม (liberal-rationalist principles) ที่มีพื้นฐานของการเชื่อศรัทธาในประสิทธิภาพของการอภิปรายและการถกประเด็นพอ ๆ กับการเชื่อว่าสังคมมีลักษณะของการเห็นชอบร่วมกันมากกว่าความขัดแย้งที่ไม่อาจตกลงกันได้ บางคนที่ไม่เห็นด้วยจึงวิจารณ์ว่าคริกล่าเอียงไปตามรูปแบบประชาธิปไตยพหุนิยมตะวันตก คือ การเลือกผ่านการเลือกตั้งและการแข่งขันของพรรคการเมืองที่แตกต่างมาจากระบบรัฐพรรคเดียวและระบอบทหาร

ในมุมมองการเมืองคงไม่ได้แก้ไขปัญหาแบบยูโทเปีย (utopia) หรืออุดมคติ หรือโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและทำให้ทุกคนพอใจ แต่มีการเลือกวิธีการแบบเลือดตกยางออกและความเจ็บปวด ในแง่นี้การเมืองก็อาจเป็นกำลังที่เริ่มมีอารยธรรมและเป็นอารยธรรมแล้ว ผู้คนได้รับการส่งเสริมให้ยอมรับการเมืองเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง และได้รับการเตรียมพร้อมในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตการเมืองในประชาคมของตนเอง แต่ก็เป็นไปได้ที่คนจะล้มเหลวหรือขาดความเข้าใจว่าการเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอมและส่งผลให้เกิดความยุ่งยากและขมขื่นใจขึ้น

๔) **ความหมายในมิติของอำนาจ** เป็นความหมายที่กว้างที่สุดและกำกวมมากที่สุด คือไม่เน้นที่การปกครองหรือรัฐบาล รัฐ หรือขอบเขตของสาธารณะ แต่มองว่าการเมืองอยู่ในการทำงานของกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ และอยู่ในทุกมุมของการดำรงอยู่ของคน ดังที่แอดเดรียน เลฟวิซ (Adrian Leftwich) นำเสนอไว้ในหนังสือ What is Politics? The Activity and Its Study เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๔ ว่า “การเมืองอยู่ในหัวใจของทุกกิจกรรมทางสังคมร่วมกัน ทั้งที่เป็นและไม่ใช่ทางการ สาธารณะและส่วนตัวในกลุ่มของคนทุกกลุ่ม สถาบันต่าง ๆ และสังคม” หมายความว่า การเมืองมีอยู่ในทุกระดับของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม อาจพบได้ในครอบครัวและในกลุ่มเพื่อนไม่กี่คนไปจนถึงระดับนานาชาติและระดับโลก และก็มีคำถามว่ากิจกรรมทางการเมืองแยกออกจากรูปแบบต่าง ๆ ของพฤติกรรมทางสังคมอย่างไร หรือด้วยอะไร

ในระดับที่กว้างที่สุด การเมืองเกี่ยวข้องกับการผลิต การกระจายและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตามภาวะความเป็นไปของสังคม การเมืองจึงเป็นเรื่องอำนาจที่มีความจำเป็นหรือ “ความสามารถที่จะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ” ด้วยวิธีการ (means) ใด ๆ ก็ตาม





แนวคิดนี้รวบยอดอยู่ในงานเขียนของฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) เรื่อง Politics : Who Gets What, When, How? เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๖ โดยมองการเมืองเป็นความแตกต่างหลากหลาย (diversity) และความขัดแย้ง (conflict) เพราะสิ่งที่มีมนุษย์ต้องการและจำเป็นมีจำกัด และหายาก ขณะที่ความต้องการไม่จำกัดการเมืองจึงเป็นการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรที่จำกัด และ “อำนาจ” ก็คือวิธีการในการต่อสู้แย่งชิงกันดังกล่าว

นักสตรีนิยม (feminists) และมาร์กซิสต์ (Marxist) ก็แสดงทรรศนะน่าสนใจต่ออำนาจ สตรีนิยมสมัยใหม่มุ่งสนใจแนวคิดเกี่ยวกับการเมือง เพราะนิยามแบบทางการหรือแบบดั้งเดิมได้กีดกันผู้หญิงออกไปจากชีวิตการเมือง ตามจารีตประเพณีนั้นมองว่าผู้หญิงอยู่ในบริบทส่วนตัวหรืออยู่นอกสาธารณะ เป็นศูนย์กลางของครอบครัวและความรับผิดชอบภายในครอบครัว ตรงกันข้ามกับผู้ชายที่ครอบงำบริบทการเมืองทางการเมืองและอาณาบริเวณของชีวิตการเมือง นักสตรีนิยมหัวก้าวหน้าจึงโจมตีการแบ่งแยก “สาธารณะ-ส่วนตัว” และเสนอว่า “บุคคลก็คือการเมือง” และครอบครัวก็เป็นพื้นฐานของการต่อสู้ทางการเมืองทุกอย่าง ดังตัวอย่างงานของเคต มิลเลตต์ (Kate Millet) ในเรื่อง Sexual Politics เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๓ ที่ให้นิยามการเมืองว่าเป็น “โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจก่อเกิดขึ้นเมื่อคนกลุ่มหนึ่งถูกควบคุมโดยอีกคนหรือกลุ่มหนึ่ง”

มาร์กซิสต์มองการเมือง ๒ มุม ระดับหนึ่ง คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เขียนไว้ใน Communist Manifesto เมื่อ ค.ศ. ๑๘๔๘ ว่าการเมืองอย่างเป็นทางการอยู่ในกลไกของรัฐ และมองว่าอำนาจทางการเมืองเป็น “อำนาจผ่านทางการจัดองค์กรของชนชั้นหนึ่ง (one class) เพื่อกดขี่ชนชั้นอื่น” มาร์กซ์มองว่าการเมืองร่วมกับกฎหมาย (law) และวัฒนธรรม (culture) คือส่วนของ “โครงสร้างส่วนบน” (a superstructure) ที่แยกออกจาก “ฐาน” ทางเศรษฐกิจพื้นฐานที่แท้จริงของชีวิตสังคม แต่มาร์กซ์ก็ไม่ได้มองว่า “ฐาน” เศรษฐกิจ “โครงสร้างส่วนบน”ทางการเมืองและกฎหมายแยกออกจากกันทั้งหมด เพราะเขาเชื่อว่า “โครงสร้างส่วนบน” ผุดขึ้นมาจาก “ฐาน” เศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อ “ฐาน” เศรษฐกิจ ในมุมระดับลึกลงไปอีกทรรศนะนี้มองอำนาจทางการเมืองว่ามีรากอยู่ในระบบชนชั้น (class system) มาร์กซิสต์จึงมองการเมืองกว้างกว่ารัฐและบริบทสาธารณะคือ มองว่า “เศรษฐกิจก็คือการเมือง” ดังนั้นประชาสังคมจึงเป็นคุณลักษณะที่มาจากการต่อสู้ทางชนชั้น (class struggle) ซึ่งเป็นหัวใจของการเมือง





มุมมองดังกล่าวนี้ให้ภาพขนาดใหญ่กับการเมือง เพราะเกี่ยวข้องกับกรกดขี่และการทำให้เป็นทาส นักสตรีนิยมก้าวหน้าให้ภาพสังคมเป็น “ด้านผู้ชาย” (patriarchal) เพศหญิงเป็นเบี้ยล่างหรือเป็นรองอย่างเป็นระบบต่ออำนาจฝ่ายชาย มาร์กซิสต์จารีตนิยมให้ภาพว่าการเมืองในสังคมทุนนิยม (capitalist society) เป็นคุณลักษณะการขูดรีดหรือการฉกฉวยประโยชน์ (exploitation) ของนายทุน “ชนชั้นกลาง” (bourgeoisie) จากกรรมมาชีพ (proletariat) ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ แต่ในทางตรงกันข้ามนักการเมืองเชิงลบบเหล่านี้ก็ได้ถ่วงดุลต่อต้านข้อเท็จจริงที่ว่ากรกดขี่เป็นวิธีการในการทำทลายกับความยุติธรรมและการครอบงำทั้งหลาย เช่น มาร์กซ์ได้คาดการณ์ว่าการกดขี่ทางชนชั้นจะถูกล้มล้างไปโดยการปฏิวัติ (revolution) ของชนชั้นกรรมมาชีพ นักสตรีนิยมก้าวหน้าเชื่อว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างเพศผ่านการปฏิวัติทางเพศ สตรีนิยมจึงมองว่า “กรเมืองเรื่องเพศ” จะถึงจุดสิ้นสุดลงเมื่อเกิดการสร้างสังคม “ไร้เพศ” (nonsexist) โดยทุกคนมีคุณค่าตามคุณค่าบุคคลมากกว่าจากฐานทางเพศ มาร์กซิสต์เชื่อว่า “กรเมืองชนชั้น” จะสิ้นสุดลงเมื่อเกิดการจัดตั้งสังคมคอมมิวนิสต์ (communist) ที่ปราศจากชนชั้น

๒. กรเมืองประชาธิปไตย

๒.๑ ความหมายของประชาธิปไตย (democracy) ที่โลกปัจจุบันรับรู้และนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางก็คือ “รัฐบาลหรือกรปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน” ประเด็นสำคัญก็คือ ใครคือประชาชนและจะจัดระบอบและระบบอย่างไรจึงจะให้เกิดความพึงพอใจและมีความสุขกับ “คนส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดในสังคม” ได้อย่างแท้จริงและยังเลือกใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect) หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative) ก็ยังต้องระมัดระวังในการกำหนดหรือสร้าง “ระบบ” ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือระบบเลือกตั้ง (electoral system) เพื่อให้เป็นรัฐบาลตัวแทนของคนส่วนใหญ่ได้จริงและต้องจัดระบบควบคุม ตรวจสอบกรใช้อำนาจให้ดีเพื่อป้องกันการ “ปิดเป็นน” อำนาจไปเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายผู้มีอำนาจด้านเดียว^๕

^๕ โปรดดูรายละเอียดใน เสนีย์ คำสุข, “ปัญหากรพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย : ศึกษาจากกรเลือกตั้งซ่อม & เขตเลือกตั้ง วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๗ (กรกฏาคม ๒๕๕๔) : ๙ - ๖๖.





๒.๒ การพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ส่วนสำคัญที่สุดและต้องทำเป็นเบื้องต้นและอย่างจริงจังก็คือ “การพัฒนาคน” กล่าวคือ คนในสังคมต้องเริ่มต้นจากการมีความพอเพียงในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ความมีอิสระในการคิดและแสดงออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสดงความคิด ความเชื่อ และความต้องการต่าง ๆ ถ้าคนมีความเชื่อถือ ศรัทธาและเชื่อมั่นใน “อำนาจของตนเองในฐานะประชาชน” แล้ว การจัดสร้างระบบการเมืองประชาธิปไตยก็สามารถมีความเป็นไปได้สูง และระบบประชาธิปไตยก็จะทำให้เกิดประโยชน์กับคนทุกคนในสังคมได้อย่างแท้จริง เหตุนี้ถ้าทราบใดที่คนยังไม่มีคุณสมบัติของ “ความเป็นมนุษย์ประชาธิปไตย” เพียงพอ คนจำนวนน้อยที่มีคุณสมบัติดีกว่า หรือมีทรัพยากรทางการเมือง หรือมีอำนาจพร้อมมากกว่าก็มักจะได้อำนาจและโน้มเอียงจะใช้อำนาจ “ครอบงำ” สังคมและได้รับประโยชน์มากกว่าคนส่วนใหญ่ หมายความว่า นอกจากจะไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้แล้วยังนำไปสู่การเกิด “ระบอบการเมืองเผด็จการ” ขึ้น

๒.๓ ปัญหาการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยของไทย พบว่ามีปัญหาทั้งในด้านของคนและระบบ แต่ปัญหาสำคัญเบื้องต้น คือ ปัญหาของคน โดยพบว่า กลุ่มคนจำนวนน้อยที่มีตำแหน่งหรือใกล้ชิดกับตำแหน่งงานรัฐบาลและกลไกรัฐ มักได้โอกาสในการใช้อำนาจมากกว่าคนส่วนใหญ่ ช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖ ก็คือ กลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๔๐ ก็คือ กลุ่มผู้นำทหาร ข้าราชการร่วมมือกับนักธุรกิจและกลุ่มทุน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา นักธุรกิจและกลุ่มทุนได้โอกาสทางการเมืองมากกว่าทุกกลุ่มโดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองเป็น “เครื่องมือ” สำคัญในการเข้าสู่อำนาจ แต่ก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทหารและข้าราชการระดับสูง ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยจึงขึ้นอยู่กับคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ยังอ่อนแอด้านความคิด ความเชื่อในหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ ความสามารถในการพัฒนาศักยภาพของคน ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และหลักการอธิปไตยของประชาชน





๓. การศึกษาหรือเรียนรู้เกี่ยวกับการเมือง

เฮย์วูด^๕ ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญในการศึกษาหรือการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเริ่มต้นเป็นแบบแผนชัดเจนมาตั้งแต่ยุคนครรัฐกรีก เมื่อ ๒,๖๐๐ ปีมาแล้ว ว่ามีอยู่ ๔ แนวทาง (approach) ใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

๓.๑ การศึกษาแบบจารีตนิยม คือ “แนวทางปรัชญา” (philosophical approach) เป็นการศึกษาแนวทางแรกเริ่มและนิยมเรียกกันว่า “ปรัชญาการเมือง” การวิเคราะห์จะเริ่มต้นจากคำถามที่แยกไม่ออกจากจริยธรรม การกำหนดหรือเชิงปทัสสถาน (normative) หรือเกี่ยวกับสิ่งที่ “จะเป็น” “อาจจะเป็น” และ “จะต้องเป็น” มากกว่าการถามว่า “อะไรที่เป็นอยู่ (จริง)” (what is) บุคคลที่มักได้รับการระบุถึงว่าเป็นบิดาผู้เริ่มใช้วิธีการศึกษาแนวทางนี้ก็คือ พลาโต (Plato) และอริสโตเติลในยุคกลางก็ยังได้นำวิธีการของกรีกไปใช้ในการอธิบายการเมือง ดังเช่นงานของออกัสติน (ค.ศ. ๓๕๔-๔๓๐) และโทมัส อควินัส (ค.ศ. ๑๒๒๕-๑๒๗๔) แนวทางหลัก ๆ ที่พลาโตใช้คือการพยายามพรรณนาธรรมชาติของสังคมอุดมคติ โดยมีแนวคิดว่าเป็นรูปแบบที่อยู่ภายใต้การครอบงำของภาวะผู้เผด็จการของชนชั้นหนึ่งที่เป็น “ราชาปราชญ์” (philosopher Kings)

งานเขียนเหล่านี้ได้กลายมาเป็นวิธีการเชิงจารีตนิยม (traditional) ทางการเมือง เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิเคราะห์ความคิดและลัทธิต่าง ๆ (doctrines) ที่เป็นแก่นกลางของความคิดทางการเมือง (political thought) รูปแบบทั่วไปก็คือ เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของความคิดทางการเมืองที่เน้นในการรวบรวมจากนักคิด “สำคัญ” ตั้งแต่พลาโตถึงมาร์กซ์ และศึกษาจากงานคลาสสิกต่าง ๆ แนวทางนี้มีลักษณะการวิเคราะห์ทางภาษาที่เน้นสนใจพิจารณาว่านักคิดสำคัญกล่าวอะไรไว้บ้าง พัฒนาความคิดและกำหนดความคิดอย่างไร และพิจารณาบริบททางปัญญาในงานของนักคิดแต่ละคน งานเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นวัตถุวิสัย (objective) ตามกรอบทางวิทยาศาสตร์ เพราะใช้คำถามเชิงปทัสสถาน เช่น “ทำไม

^๕ โปรดดู Andrew Heywood, Politics, **op.cit.**, pp. 13 – 17.





เราจึงต้องเชื่อฟังรัฐ” “จะจัดแบ่งรางวัลอย่างไร” และ “อะไรที่สามารถจำกัดอิสรภาพของปัจเจกบุคคล” เหล่านี้ เป็นต้น

๓.๒ *วิธีการเชิงจารีตนิยม* คือ “แนวทางเชิงประจักษ์” (empirical approach) แนวทางนี้ก็เกิดขึ้นในยุคเดียวกับแนวทางปรัชญา แต่อาจไม่โดดเด่นหรือชัดเจนมากนัก โดยเห็นได้ในงานของอริสโตเติลที่พยายามศึกษาและจัดแยกประเภทรัฐธรรมนูญนครรัฐกรีก แมคเคียเวลลี (Machiavelli) ได้รวบรวมความเป็นจริงในงานต่าง ๆ ของรัฐและงานของมงเตสกีเออ (Montesquieu) ที่เสนอทฤษฎีทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับรัฐบาลหรือการปกครอง และกฎหมาย งานเหล่านี้ยังได้ก่อให้เกิดแนวทางศึกษาเชิงสถาบันที่จำเป็นที่นำไปสู่หลักการทางการเมืองอีกด้วย

แนวทางเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์การเมืองคือการพยายามเสนอการรวบรวมความจริงทางการเมือง (political reality) ที่ปราศจากค่านิยมและไม่มีอคติ แนวทางศึกษาเป็น “การพรรณนา” (descriptive) ในการแสวงหาการวิเคราะห์และอธิบาย ขณะที่แนวทางปทัสถานเป็น “การกำหนดของผู้วิเคราะห์” (prescriptive) ด้วยการตัดสินความถูกต้องต่าง ๆ และนำเสนอข้อเสนอแนะไว้ด้วย

การวิเคราะห์การเมืองเชิงพรรณนาได้ทำให้เกิดการวางรากฐานทางปรัชญาจากลัทธิประจักษ์นิยม (empiricism) ที่แพร่หลายมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ ผ่านงานของนักทฤษฎีหลายคน อาทิเช่น จอห์น ล็อก (John Locke) และเดวิด ฮูม (David Hume) เป็นต้น ลัทธิของประจักษ์นิยมเป็นความก้าวหน้าที่มาจากความเชื่อที่ว่าประสบการณ์คือพื้นฐานเพียงสิ่งเดียวของความรู้ (knowledge) เหตุนี้สมมติฐานและทฤษฎีทั้งหมดจะถูกทดสอบโดยกระบวนการของการสังเกตการณ์ (observation) แนวคิดดังกล่าวนี้ได้พัฒนาต่อมาจนถึงศตวรรษที่ ๑๙ จึงกลายมาเป็นปฏิฐานนิยม (positivism) หรือความคิดที่ว่าด้วยความจริงหรือความแน่นอนจนก่อให้เกิดขบวนการทางปัญญาหรือการแสวงหาความรู้จากความจริง ที่ปรากฏในงานเขียนของออกัสต์ คองท์ (Auguste Comte ค.ศ. ๑๗๙๘-๑๘๕๗) ลัทธิความเป็นจริงนี้ให้หลักการว่าสังคมศาสตร์และในประเด็นหรือสาระต่าง ๆ ของการสืบค้นทางปรัชญาทุกรูปแบบควรจะเชื่อมโยงอย่างจริงจังกับวิธีการศึกษาของวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ซึ่งมีการรับรู้กันว่าเป็นวิธีการที่เชื่อถือได้เพียงอย่างเดียวในการเปิดเผยความจริง (truth) เหตุนี้การพัฒนาการศึกษาเรียนรู้ของศาสตร์ด้านการเมืองจึงได้รับอิทธิพลจากแนวทางการศึกษาดังกล่าวนี้อย่างมาก





๓.๓ **วิธีการจารีตนิยม “เชิงวิทยาศาสตร์” (scientific tradition)** คาร์ล มาร์กซ์ เป็นนักทฤษฎีคนแรกที่ยุบายการใช้วิธีการวิทยาศาสตร์อธิบายการเมือง โดยพัฒนาวิธีการวิเคราะห์ที่เรียกว่า “การรับรู้ด้านวัตถุนิยมเกี่ยวกับประวัติศาสตร์” คือ การเข้าถึงความรู้ประการหนึ่งที่ว่าพลังขับเคลื่อนการพัฒนาประวัติศาสตร์ ทำให้เขาทำนายถึงอนาคตที่มาจากฐานของ “กฎต่าง ๆ (laws)” ซึ่งมีสถานะเดียวกันกับที่ได้รับพิสูจน์แล้วว่าเป็น “กฎ” ในวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ การวิเคราะห์แบบวิทยาศาสตร์จึงแพร่หลายออกไปมากหรือกลายเป็นการวิเคราะห์กระแสหลัก (mainstream) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙

วิชา “รัฐศาสตร์” ได้รับการจัดตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด (Oxford) เมื่อราว ค.ศ. ๑๘๗๐ ทั้งในปารีสและโคลัมเบีย ค.ศ. ๑๙๐๖ ก็มีการตีพิมพ์วารสารชื่อ American Political Science Review ในระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๗๐ ศาสตร์เกี่ยวกับการเมืองขยายตัวและพัฒนาถึงจุดสูงสุดด้วยการเกิดการศึกษาเรียนรู้และการวิเคราะห์การเมืองด้วยวิธีการศึกษาด้านพฤติกรรม หรือแนวทางพฤติกรรมนิยม (behavioralism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา จนนับเป็นครั้งแรกสุดที่ทำให้การเมืองได้รับความเชื่อถือเป็นศาสตร์ เพราะได้ให้วิธีการศึกษาเรียนรู้ ทำความเข้าใจการเมืองที่วิธีการแบบเก่าไม่มี นั่นก็คือ วัตถุวิสัย หรือสิ่งที่เป็นรูปธรรม (objective) และข้อมูลเชิงปทัสสถานหรือที่เป็นตัวเลข (quantifiable data) ที่ค้านกับวิธีการที่ต้องพิสูจน์สมมติฐาน นักวิเคราะห์การเมือง อย่างเช่น เดวิด อีสตัน (David Easton) นักรัฐศาสตร์อเมริกันที่มีชื่อเสียงเสนอไว้ว่า การเมืองสามารถรับเอาวิธีการศึกษาของวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมาใช้และทำให้เกิดความหลากหลายในพื้นที่ศึกษาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการวิจัยเชิงปทัสสถาน เช่น กรณีพฤติกรรมลงคะแนนเสียง พฤติกรรมนักนิติบัญญัติ และพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นและนักล็อบบี้ (lobbyists) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการศึกษาแบบพฤติกรรมนิยมก็มีจุดอ่อนบางอย่างที่สำคัญคือ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการวิเคราะห์การเมือง เพราะมีขอบเขตอยู่ที่การสังเกตการณ์โดยตรง แนวคิดบางอย่าง เช่น “เสรีภาพ” “เสมอภาค” “ยุติธรรม” และ “สิทธิ” บางครั้งได้ถูกละเลยไปโดยมองว่าไม่มีความหมายเพราะขาดความชัดเจนเชิงประจักษ์ นักรัฐศาสตร์บางส่วนที่หันไปสู่วิธีการเชิงปทัสสถานได้ตั้งคำถามกับวิธีการเชิงประจักษ์มากขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๐ จากจุดอ่อนของวิธีการศึกษาเชิงศาสตร์ดังกล่าว รวมทั้งการศึกษาและเรียนรู้





“ปลอดจากค่านิยม” (value-free) และถ้าเน้นวิเคราะห์ที่พฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ก็จะทำให้วิเคราะห์ได้เพียงการเตรียมการต่าง ๆ ทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งจะมีความหมายโดยปริยายว่า “สถานภาพ” คือความชอบธรรม เช่น การเกิดความลำเอียงด้านค่านิยมแบบอนุรักษ์จากการอธิบาย “ประชาธิปไตย” คืออะไร เมื่อวิเคราะห์จากพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ ประชาธิปไตยก็คือการต่อสู้กันระหว่างชนชั้นนำ (elites) เพื่อให้ได้อำนาจผ่านกลไกการเลือกตั้ง หรือเป็น “ระบบการเมืองประชาธิปไตย” ที่ตะวันตกพัฒนาขึ้น แทนที่จะเป็นความหมายตามตัวอักษร คือ รัฐบาลหรือการปกครองโดยประชาชน หรือ “การปกครองตนเองของประชาชน” เป็นต้น

๓.๔ *วิธีการศึกษาเรียนรู้ที่พัฒนาต่อเนื่องมาถึงยุคโลกาภิวัตน์* แนวทางการศึกษาเชิงทฤษฎีต่าง ๆ ในการศึกษาการเมืองที่เรียกกันว่า “ทฤษฎีการเมืองทางการเมือง” ที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายก็คือ “เศรษฐศาสตร์การเมือง” (political economy) “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ” (public-choice theory) และ “ทฤษฎีการเลือกเชิงเหตุผล” (rational-theory theory) ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้มีวิธีการวิเคราะห์ที่มีประโยชน์ในการเจาะเข้าสู่การกระทำหรือการแสดงออกต่าง ๆ ของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (votes) นักล็อบบี้ ข้าราชการ และนักการเมือง รวมทั้งพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ นอกจากนี้แนวทางการศึกษาเหล่านี้ยังมีผลกระทบในวงกว้างต่อการวิเคราะห์การเมืองในรูปแบบที่เรียกว่า “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชิงสถาบัน” (institutional public-choice theory) ดังที่นักวิเคราะห์หลายคนนำไปใช้ศึกษาเรื่องการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง พฤติกรรมกลุ่มผลประโยชน์ และอิทธิพลด้านนโยบายของข้าราชการ เป็นต้น และยังมีการประยุกต์ไปศึกษาในรูปแบบของทฤษฎีเกม (game theory) ซึ่งพัฒนามาจากสาขาวิชาคณิตศาสตร์มากกว่าด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งช่วยในการวิเคราะห์พฤติกรรมปัจเจกบุคคลเป็นหลักการแรกสุด อย่างไรก็ตามแนวทางการศึกษาเหล่านี้ก็มีจุดอ่อนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในการใช้แนวทางเลือกสาธารณะในการวิเคราะห์การเมืองก็ประเมินสูงเกินไปในความมีเหตุผลของคน เพราะบางครั้งคนมุ่งหวังเพียงเป้าหมายที่อยากได้โดยอาจตัดสินใจโดยขาดเหตุผลและความรู้ที่แท้จริง ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลที่ให้ความสนใจน้อยมากในปัจจุบันประวัติศาสตร์และสังคมขาดการรับรู้ในความสนใจในตัวเองของคน เหตุนี้จึงมีผลต่อมาว่า การศึกษาวิเคราะห์การเมืองจึงมีการใช้หลากหลายแนวทางมาเป็นหลักวิชาการในการศึกษา แนวทางที่เรียกกันว่า “สถาบันนิยมใหม่”





(new institutionalism) ได้เปลี่ยนจากการวิเคราะห์ลักษณะของสถาบันต่าง ๆ ทางโครงสร้าง และเป็นทางการไปสู่บริบทที่กว้างกว่าเดิม รวมทั้งศึกษาพฤติกรรมที่เป็นจริง และผลลัพธ์ของกระบวนการนโยบาย การเกิด “การเมืองสีเขียว” (green politics) ได้ท้าทายการเน้นศึกษาวิเคราะห์โดยเอาคนเป็นศูนย์กลาง (anthropocentric) เพื่อการสร้างทฤษฎีทางสังคมและการเมือง และการใช้แนวทางร่วม (holistic) ในการทำความเข้าใจสังคมและการเมือง ทฤษฎีเชิงวิพากษ์ (critical theory) ซึ่งต่อยอดมาจากลัทธิมาร์กซิสม์ใหม่ (neo-Marxism) ก็ได้ขยายแนวคิดเชิงวิพากษ์ไปสู่การปฏิบัติทางสังคมทุกอย่าง และได้รับอิทธิพลจากหลาย ๆ แนวคิดรวมทั้งด้านจิตวิทยาของฟรอยด์ (Freud) และการจัดองค์การขนาดใหญ่แบบสมัยใหม่ของเวเบอร์ (Weber) ส่วนแนวทางของยุคหลังสมัยใหม่นิยม (postmodernism) ก็ได้ตั้งคำถามกับแนวคิดความจริงสมบูรณ์และสากล และช่วยให้เกิดการตั้งตัวและก่อเกิดทฤษฎีเชิงสนทนา แลกเปลี่ยน (discourse theory) และส่วนหนึ่งที่สำคัญในแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมืองระหว่างแนวทางปรัชญาการเมืองกับรัฐศาสตร์ก็เริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้นว่าเป็นวิถีทางเฉพาะของแต่ละด้านในการเข้าถึงหรือเปิดเผยความรู้ทางการเมือง ไม่ใช่วิธีการที่แบ่งแยกและคัดค้านกันและกันอย่างที่เคยเป็นมาเมื่อก่อนหน้านี้

๔. เกณฑ์ของการเมืองในทางบวก

ในแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมืองที่เรียกว่า “แนวทางปรัชญาการเมือง” การพยายามสร้างเกณฑ์หรือใช้เหตุผลถึง “การเมืองที่ดี” มีมาตั้งแต่สมัยนครรัฐกรีกโบราณ (Greek city-states) โดยในยุคเมื่อราว ๒,๖๐๐ ปีของตะวันตก เรียกว่า รัฐที่ดี ที่สำคัญก็คือแนวทางวิเคราะห์ของอริสโตเติล จากพื้นฐานการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของนครรัฐกรีก ๑๕๘ ฉบับ แล้วคิดเกณฑ์ในการพิจารณาออกเป็น ๒ เกณฑ์ สำคัญคือ “ใครปกครอง” (Who rules?) กับ “ใครได้ประโยชน์” (Who benefits?) ในเกณฑ์ผู้ปกครอง อริสโตเติลได้จัดแยกออกมาเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ๑) ปกครองโดยคน ๆ เดียว (the one) ๒) ปกครองโดยคนจำนวนน้อย (the few) และ ๓) ปกครองโดยคนจำนวนมาก (the many) เกณฑ์ของการได้รับผลประโยชน์ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะที่แตกต่างกันและอาจ “ขัดแย้ง” กันได้ คือ ๑) ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งหมายถึงของทุกคน (for all) ในรัฐ (สังคม) กับ ๒) ผลประโยชน์





เฉพาะผู้ปกครอง” แน่นนอนว่าตามมุมมองของอริสโตเติล “การปกครองเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือทุกคน” เป็นการปกครองหรือรัฐบาลที่ดี เพราะเป้าหมายในแนวทางปรัชญาทางการเมืองของอริสโตเติลในการสร้างรัฐที่ดี ก็คือ ต้องเป็นรัฐที่ **“ให้ความสุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุดในรัฐ” (...the greatest happiness for the greatest number.)** ซึ่งอริสโตเติลเชื่อว่ามีความเป็นไปได้มากกว่าที่จะทำให้เกิด “ความสุขมากที่สุดสำหรับทุกคน” รัฐบาลหรือการปกครองที่ดีที่ให้ประโยชน์แก่คนจำนวนมากที่สุดไปจนถึงทุกคน ดีที่สุดคือปกครองโดยคนๆ เดียว เรียกว่า “ราชาธิปไตย” (kingship or monarchy) ตีรองลงมาคือ ปกครองโดยคนจำนวนน้อย เรียกว่า “อภิชนาธิปไตย” (aristocracy) ตีน้อยที่สุด คือ “โพลิตี” (Polity) หรือการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (constitutional government) แต่ถ้าเมื่อใดผลประโยชน์หรือความสุขมากที่สุดตกอยู่กับผู้ปกครองฝ่ายเดียวก็จะกลายเป็นการปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ดี หรือเลว (bad government) เลวมากที่สุดก็คือ “ทรราชย์” (tyranny) ผู้ปกครองคนเดียวได้ประโยชน์ เลวรองลงมาคือ “คณาธิปไตย” (oligarchy) ผู้ปกครองจำนวนน้อยได้ประโยชน์ และเลวน้อยที่สุดก็คือ “ประชาธิปไตย” (democracy) ผู้ปกครองจำนวนมากได้ประโยชน์ ประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณ หมายถึง การปกครองของคนจน (the rule of the poor) เพราะคนจนเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม

ในราวศตวรรษที่ ๑๘ ของยุโรป ฌอง ชัก รุสโซ (J.J. Rousseau) ให้เกณฑ์ของรัฐบาลหรือการปกครองที่ดีว่า เกิดขึ้นมาจากการทำ “สัญญาทางสังคม” (social contract) ระหว่างทุกคนที่เข้าร่วมอยู่ในรัฐหรือสังคม และต้องทำให้เกิด “ผลประโยชน์ร่วมกันหรือของทุกคนในสังคม” หรือ General Will ที่แปลว่า “เจตจำนงทั่วไป” แต่ถ้าเป็นได้เพียง “ผลประโยชน์ส่วนตัว” หรือ Will of All โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครองก็ไม่ดี ผู้ร่วมทำสัญญามีสิทธิในการต่อต้านและล้มรัฐบาล

^๒ Ibid, p. 27 และโปรดดู การวิเคราะห์ของ เสนีย์ คำสุข, “คนไทยกับรัฐธรรมนูญ : ฟัง คิด ถาม เขียน และอ่าน” ใน รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ, คณะบรรณานุกรม, ๓๐ ปีรัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๕๕), หน้า ๖๑ - ๗๙.





ในสังคมตะวันออก พุทธศาสนาพิจารณาว่า “อัตตา” หรือการถือในความสำคัญของตนเองมักจะเด่นกว่าส่วนอื่น ๆ การอยู่ร่วมกันในสังคมต้องมีวิถีจัดการเรื่องนี้ให้ดี จึงจะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ ถ้าการปกครองหรือรัฐบาลเป็นรูปแบบ “อัตตาทิปไตย” ก็ไม่ดี เพราะผู้ปกครองจะมุ่งแต่แสวงหาอำนาจและประโยชน์ของตนเอง การต่อสู้การเอาชนะกันในรูปแบบต่าง ๆ ก็เกิดขึ้น สังคมที่จะพัฒนาได้หรือเป็นสังคมที่ดี ต้องมี “จุดรวมอันหนึ่งที่ทุกคนยึดถือสูงสุดเป็นอันเดียวกัน” จนลดอัตตาของแต่ละคนลงไปที่สิ่งนั้นก็คือ หลักธรรมเป็นใหญ่ หรือ “ธรรมาทิปไตย” คือการใฝ่ธรรม ต้องการความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม^๗ การปกครองหรือรัฐบาลธรรมาทิปไตยจึงเป็นรัฐบาลที่ดี เพราะทำให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือเกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม ยับยั้งการเกิดอัตตาทิปไตยหรืออำนาจที่นำไปสู่ความขัดแย้ง การแย่งชิงผลประโยชน์กันระหว่างผู้นำผู้มีอำนาจในการปกครอง

คำอธิบายและเกณฑ์ของการเมืองที่ดีทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ถือหลักการว่าการทำให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดในสังคม ไม่ใช่ประโยชน์เฉพาะผู้ปกครองเป็นการเมืองที่ดี คำถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ประการหนึ่งก็คือ จะเกิดรัฐบาลหรือการปกครองที่ดี หรือเป็นธรรมาทิปไตยได้อย่างไร

อริสโตเติลได้ให้แนวคิดและกฎเกณฑ์ไว้ว่าต้องเริ่มมาจากการมี “คนดี” และ “พลเมือง” ที่ดีในสังคมก่อนเป็นเบื้องต้น เพราะคนเป็น “สัตว์การเมือง” (political animal) พลเมืองเป็นผู้ที่มีทรัพย์สินส่วนตัว มาจากเด็ก ๆ ที่ได้รับการศึกษาที่รัฐจัดขึ้นโดยเฉพาะ และเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมือง การให้การศึกษาศึกษาเด็กเพื่อสร้างพลเมืองที่ดีต้องมีวัตถุประสงค์ในด้าน “คุณธรรม” (virtue) นอกจากนั้นพื้นฐานของครอบครัว (family) ก็ต้องดีงามด้วยเพราะรัฐมาจากการรวมกันเข้าเป็นหมู่บ้าน (village) จำนวนมากมายของครอบครัว

^๗ โปรดดู พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), การสร้างสรรค์ปัญญาเพื่ออนาคตของมนุษยชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๗๒ - ๗๔.





ที่เป็นพลเมืองทั้งหลาย โดยทุกส่วนเหล่านี้รวมกันเข้าเป็นเสมือนองค์อินทรีย์ (organism) หรือร่างกายของคนที่มีความสำคัญต่อกันและกันทั้งส่วนใหญ่และส่วนย่อย ๆ^๔

สำหรับรัฐไซ หลักการสำคัญคือ “องค์อธิปัตย์” หรืออำนาจอธิปไตย (sovereign) ที่เกิดขึ้นมาจากการทำสัญญาสังคมของทุกคนในรัฐ หมายถึง ความสามารถ (อำนาจ) ทางด้านนิติบัญญัติและการรวมกันเข้าเป็นหนึ่งเดียวของประชาคม (community) ไม่ใช่ กษัตริย์หรือรัฐบาล แต่เป็นของทุกคน เพราะทุกคนได้มอบอำนาจเดิมที่มีอยู่ก่อนเข้าทำ สัญญาให้อยู่ภายใต้ทิศทางหลักหรือสำคัญที่สุดของ “เจตจำนงทั่วไป” ทุกคนจึงมีอำนาจ ร่วมกัน และทุกคนล้วนรับรู้ว่าตนเองต่างก็เป็นสมาชิกของสังคมที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ และ ก่อให้เกิดรัฐที่เป็นหน่วยของส่วนรวมและศีลธรรมในด้านที่ถูกกระทำ เป็น “องค์อธิปัตย์” เมื่อเป็นฝ่ายกระทำและมี “อำนาจ” ในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ “เจตจำนงทั่วไป” อยู่ในองค์กร ทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นที่ยอมรับของผลประโยชน์ส่วนตัวของพลเมือง ของรัฐ^๕

พุทธศาสนาให้หลักการสำคัญในการก่อเกิดธรรมมาธิปไตยไว้หลายอย่าง ทั้งการรู้จักควบคุมอึดตาของตนเองด้วยการทำให้จิตใจผ่องใส บริสุทธ์ คิดแต่ในทางที่ดี ที่เป็น ประโยชน์ ไม่ให้คิดเอาวัดเอาเปรียบหรือเอาประโยชน์จากคนอื่นหรือสังคมส่วนรวม ควบคุม ความคิดความรู้สึกของตนเองที่มุ่งไปในทางไม่ดี หรือการจะทำให้คนอื่นหรือสังคมเดือดร้อน หรือแม้แต่การควบคุม “อคติ ๔” คือ ความลำเอียงเพราะรัก เพราะกลัวภัยอันตราย เพราะ ความไม่รู้ และเพราะความไม่ชอบหรือเกลียดชัง ไม่ให้มีอิทธิพลครอบงำ ความคิด จิตใจ ของตัวเอง ขณะเดียวกันก็ให้ฝึกฝนในการนำหลักอทิปปัจจยตา หรือหลักเหตุและผล และ หลักโยนิโสมนสิการ คือ การคิดสร้างสรรค์ พัฒนาสติปัญญาอยู่เสมอ จนยกระดับความคิดความเชื่อ ไปสู่การมีคุณธรรมระดับสูงขึ้นตั้งแต่ปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบัน ไปจนถึงระดับ

^๔ Bertrand Russell, **A History of Western Philosophy**, (New York : Murray Printing Co., 1967), pp. 184 - 195.

^๕ **Ibid.**, pp. 684 - 701.





ประเทศและระดับนานาชาติ พุทธศาสนาให้หลักการไว้ว่า การคิดดี พูดดี ทำดี ก็เกิดผลดีติดตามมา ถ้าพูด คิด ทำในทางตรงกันข้ามก็จะเป็นกรรมชั่ว และจะได้รับผลที่ไม่ดีอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต

๕. สรุปกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

ตามความหมายการเมืองที่ได้ยกมานำเสนอข้างต้น จะพบว่า การเมืองมีขอบเขตค่อนข้างกว้าง และอาจมองได้ทั้งด้านบวกและลบ รวมทั้งสามารถเป็นการเมืองที่ดีหรือไม่ดีก็ได้ ความหมายของการเมืองใน ๔ ลักษณะใหญ่ๆ ที่นำเสนอไว้ ทำให้สามารถมองเห็นมิติหลากหลายของการเมือง ไม่ว่าจะมองจากด้านของนักการเมือง ด้านของสังคมหรือแม้แต่ด้านของกลุ่มต่างๆ และด้านของประชาชนแต่ละคน

มุมมองตามความหมายของการเมืองใน ๔ ลักษณะสำคัญดังกล่าว ถ้าแยกเน้นพิจารณาในประเด็นสำคัญก็มีลักษณะแตกต่างกันอยู่มาก แต่ถ้ามองในระดับกว้างๆ และพิจารณาในส่วนที่คล้ายคลึงกันในบางลักษณะก็จะพบว่า มีลักษณะที่เป็นทั่วไปหรือมีความเหมือนกันในส่วนที่สำคัญ คือ

๑. เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันของคนในสังคมตั้งแต่ระดับของคนแต่ละคน ไปจนถึงระหว่างชนชั้นกับชนชั้น และในส่วนที่อยู่ในกลไกของรัฐ หรือที่มีตำแหน่งในรัฐบาลหรือการปกครอง

๒. กลไกหรือพลังในการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างคนในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจ” หรือสิ่งที่ทำให้คนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันต้องเคลื่อนไหวหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะต่างๆ ทั้งในลักษณะที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

๓. อำนาจอาจอยู่กับแต่ละคน กลุ่มคน องค์กร สถาบันทางการเมือง ชนชั้นและรัฐหรือแม้แต่ในเพศชาย ทั้งที่เป็นทางการหรือตามกฎหมายและตามธรรมชาติของสังคม และมาจากพื้นฐานทางวัตถุหรือเศรษฐกิจ วิธีการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจก็มีอยู่หลายวิธี เป้าหมายของการใช้และรักษาอำนาจก็มีตั้งแต่เพื่อการกระจายสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่างๆ เพื่อกิจการสาธารณะหรือส่วนรวมในสังคม เพื่อประนีประนอมหรือสร้างความเห็นชอบร่วมกันของคนทุกฝ่าย ไปจนถึงการกดขี่บังคับหรือการได้ประโยชน์ของคนฝ่ายหนึ่งจากคนฝ่ายหนึ่งไม่ว่าโดยเพศ โดยชนชั้นและการมีอำนาจในรัฐ





๔. ในด้านบวกหรือด้านที่ดีที่สุดของการเมือง ก็คือ อำนาจกระจายอยู่กับทุกคน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม หรือในทุกเพศและทุกชนชั้น และอำนาจได้ถูกใช้ไปเพื่อการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีความสำคัญไปสู่คนทุกคน ทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกชนชั้น จนสามารถสร้างความชอบธรรมทางการเมือง หรือการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์ได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจนไม่สามารถคอร์รัปชันทางการเมืองได้ “หลักการ” ได้รับการให้คุณค่าและนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง **ส่วนในด้านลบหรือด้านที่เลวร้ายที่สุดของการเมือง** ก็คือ อำนาจกระจุกอยู่ในคนบางคน บางกลุ่ม บางเพศ หรือบางชนชั้น และใช้อำนาจไปในลักษณะกดขี่ บังคับ การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของฝ่ายที่มีอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องดีงามแต่อย่างใด ถ้ามีการต่อต้านหรือไม่ยอมรับฝ่ายที่มีอำนาจก็มักใช้วิธีการแบบทหาร หรือความรุนแรงและการบังคับให้เกิดการยอมรับ

เมื่อนำเอาเกณฑ์การเมืองที่ดีหรือด้านบวกมาเป็น “กรอบ” ในการมองการเมือง ก็พบว่า ในมุมมองของนักคิดตะวันตกที่ได้ยกมานำเสนอนั้น ต้องเป็นการเมืองที่ให้ประโยชน์กับคนทั้งสังคม หรืออย่างน้อยก็คือคนส่วนใหญ่ในสังคม และถ้าจะเกิดผลดีเช่นนี้ พลเมืองก็ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมือง หรือการใช้อำนาจในการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย และถ้าจะเป็นการเมืองประชาธิปไตย (democracy) ไม่ใช่แบบเผด็จการ ก็ต้องเป็น “รัฐบาลหรือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ตามกรอบแนวคิดของ अब्राхам ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับคำของภาษากรีก คือ Demos กับ Kratien คือการปกครองหรืออำนาจของประชาชน และต้องเน้นว่า “ประชาชนคือส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดในสังคม” พุทธศาสนานั่นที่ความเป็นธรรมอำนาจที่เป็นธรรม หมายถึงความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นความดีงามร่วมกันในสังคม และถ้าพิจารณาอย่างกว้าง ๆ ก็อาจไม่แตกต่างจากมุมมองของตะวันตกมากนัก เพราะถ้าจะเกิดความถูกต้องดีงามร่วมกันได้จริง ก็ต้องเกิดจากการยอมรับของคนในสังคม การยอมรับจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องเกิดจากการที่ทุกคนได้รับประโยชน์และมีความสุข ไม่ถูกกดขี่ บังคับ หรือต้องสูญเสียประโยชน์

แน่นอนว่า ถ้าการเมืองเป็นไปในทางตรงกันข้ามหรือไม่สอดคล้องกับเกณฑ์สำคัญข้างต้นแล้ว ก็เป็นการเมืองที่ไม่ดีหรือด้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้ประโยชน์เฉพาะคนบางคนบางกลุ่ม หรือเฉพาะนักการเมืองที่คดโกง





อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถเข้าใจหรือมองเห็นการเมืองที่ดี ไม่ได้ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม หรือมีอคติน้อยที่สุด ผู้ที่มองการเมืองก็ต้องมีวิธีการศึกษา ทำความเข้าใจที่ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นไปตามหลักการของวิชาการด้วย กล่าวคือ ต้องมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการศึกษาวิเคราะห์การเมืองในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งแนวทาง ทั้งหลักการของการวิเคราะห์ วิธีการวิเคราะห์ และจุดอ่อน-จุดแข็งของแนวทางวิเคราะห์เหล่านั้น โดยอาจไม่จำเป็นต้องเข้าใจครบถ้วนและถ่องแท้ในทุกแง่มุม หรือไม่จำเป็นต้องยึดเอาหลักวิชาการมาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์อย่างเต็มรูปแบบ หรือต้องปลอดจากค่านิยมหรืออคติทั้งหลายทั้งปวง แต่ก็ต้อง “มีความเป็นกลาง” ในการมองหรือการวิเคราะห์อยู่พอสมควร และอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญก็คือ ต้องมี “ข้อมูลข่าวสาร” ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือสาระการเมืองในการศึกษาวิเคราะห์ที่ครบถ้วน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารในด้านประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงมาสู่สถานการณ์การเมืองในขณะที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ เพราะถ้าขาดหรือมีข้อมูลไม่ตรงกับสถานการณ์ที่เป็นจริงแล้ว การมองหรือวิเคราะห์การเมืองก็จะไม่ถูกต้อง เทียงตรงได้เลย แม้ว่าจะมีรูปแบบและวิธีการศึกษาวิเคราะห์ที่ถูกต้องและมีกรอบการวิเคราะห์ที่ชัดเจนตามหลักวิชาการเพียงใดก็ตาม

ดังนั้น การมีมุมมองต่อการเมืองทั้งในด้านบวกหรือด้านลบจึงเกิดจากเงื่อนไขจากปัจจัย ๒ ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านของผู้มองหรือศึกษาวิเคราะห์การเมือง กับด้านของผู้มีตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง

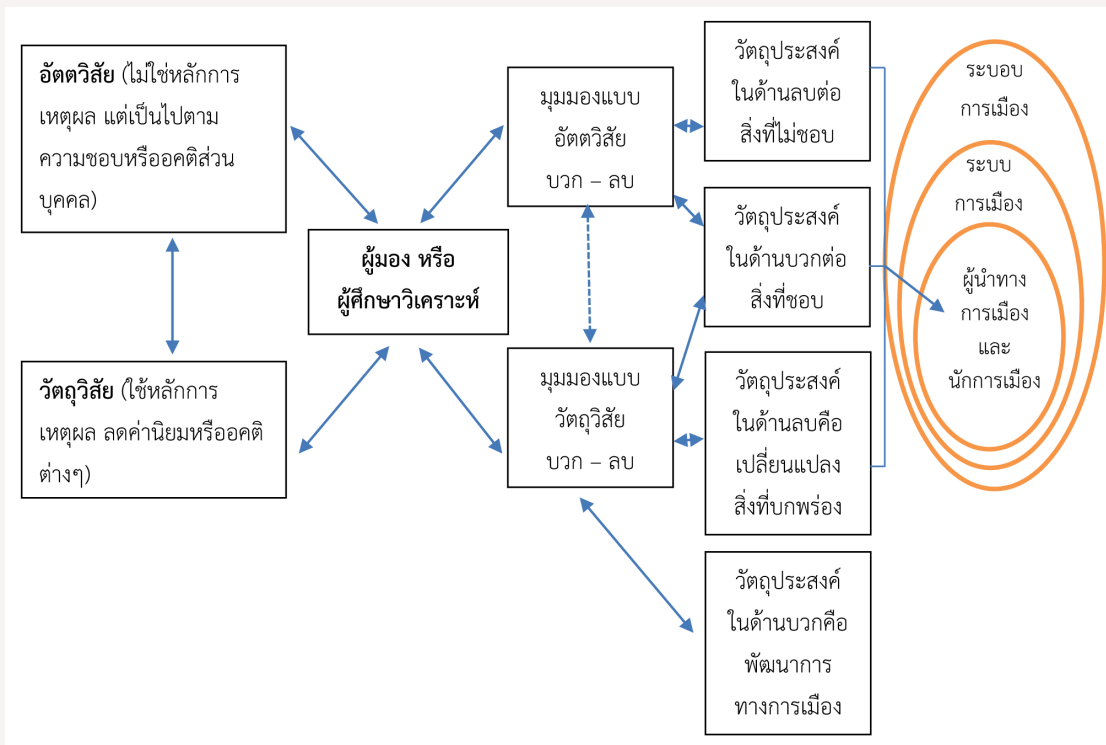
หนึ่ง ในด้านของผู้มองหรือผู้ศึกษาวิเคราะห์การเมือง ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจ หลักการของการมองและข้อมูลข่าวสารทางการเมือง นับว่ามีความสำคัญโดยตรงต่อการ “มีมุมมอง” ทั้งด้านบวกหรือลบต่อการเมือง ถ้าผู้มองมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองดี หรือได้ศึกษาวิเคราะห์การเมืองต่อเนื่องมานานหลายปี มีกรอบแนวคิดที่ชัดเจนและผ่านการนำไปใช้และปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง และยังสามารถจัดเก็บข้อมูลใหม่ๆ เพิ่มเติมอยู่เสมอแล้ว การมีมุมมองทั้งด้านบวกหรือลบ หรือมีทั้งสองด้านต่อการเมืองย่อมเป็นประเด็นที่น่าสนใจ และมีหลักการ เหตุผล และมีระบบความคิดที่เป็นรูปธรรมที่สามารถอธิบายให้คนอื่น ๆ เข้าใจและพอใจได้ แต่ถ้าผู้มองใช้เพียงความรู้สึกหรือ “อคติ” อย่างใดอย่างหนึ่งในการมองการเมือง หรือมีความรู้สึกชอบ-ไม่ชอบต่อนักการเมืองหรือพฤติกรรมต่างๆ ของนักการเมือง โดยไม่ได้มีหลักการใดๆ ในการมีมุมมอง หรือไม่มีฐานข้อมูลใดๆ หรือมีเพียง





ข้อมูลเล็กน้อยที่ได้รับจากสื่อมวลชนบางประเภท หรือได้รับข้อมูลเพียงด้านเดียวจากบุคคล หรือนักการเมืองที่ตนชื่นชอบ แล้วเห็นคล้อยตามหรือเชื่อตาม การมีมุมมองทั้งด้านบวกและลบต่อการเมืองย่อมไม่น่าเชื่อถือ และไม่อาจจะอธิบายให้คนอื่นรับฟังและเห็นคล้อยตามได้อย่างมีเหตุผล หรืออย่างมีหลักการ มุมมองในลักษณะดังกล่าวนี้จึงสามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือตาม “อัตตวิสัย” ของผู้มองประกอบกัน

การมีมุมมองทางการเมืองจากเงื่อนไขด้านของผู้มอง จึงสัมพันธ์กับความเป็นอัตตวิสัย (subjectivity) กับความเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) ของผู้มองและวิธีการที่ใช้ในการมองหรือวิเคราะห์ และมีผลโดยตรงต่อการเกิดความถูกต้อง เทียงตรง หรือความผิดพลาดในการมองทั้งด้านบวก หรือลบที่เกิดขึ้น รวมทั้งการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์บางอย่างของผู้มองอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งสามารถเป็นไปได้ทั้งวัตถุประสงค์ในทางบวกและทางลบต่อการเมืองในระดับและขอบเขตต่างๆ โดยผู้เขียนจะขอสรุปออกมาเป็นแผนภาพให้เห็นความสัมพันธ์กันของปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว คือ



แผนภาพที่ ๑.๑ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมุมมองทางการเมืองพิจารณาจากด้านของผู้มอง





สอง ด้านของนักการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งทางการเมือง บทบาทหรือพฤติกรรม อาจแยกได้เป็น ๒ ลักษณะกว้างๆ คือ พฤติกรรมตามกรอบของตำแหน่งทางการเมือง หรือ อย่างเป็นทางการ กับพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ คือ พฤติกรรมโดยทั่วไปในฐานะนักการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง และฐานะของคนไทย

ในฐานะของคนไทยนักการเมืองมักแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมที่แตกต่างออกไป จากคนไทยโดยทั่วไปหลายลักษณะที่สำคัญ คือ การเป็นผู้กว้างขวางหรือการติดต่อคบค้าสมาคมและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองกับผู้คนเป็นจำนวนมาก และมักจะแสดงออกถึงความเป็นคน “ใจกว้าง” “ใจใหญ่” และ “ใจถึง” รวมทั้งมีใจบุญสุนทาน ช่วยเหลืองานการกุศล หรือช่วยเหลือคนเดือดร้อน และงานตามจารีตประเพณีต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ นักการเมืองกับงานบุญและพิธีกรรมตามจารีตประเพณีของสังคมเกือบจะแยกจากกันไม่ได้ และต้อง “ใส่ซอง” หรือ “จ่ายภาษีสังคม” สูงกว่าและมากกว่าคนทั่วไป ดังนั้น นักการเมืองส่วนใหญ่จึงกลายเป็น “ผู้กว้างขวาง” หรือมีคนรู้จักมาก และถ้าสามารถรักษาความเชื่อ ศรัทธา และ “ความชอบ” ในหมู่ประชาชนไว้ได้อย่างต่อเนื่องยาวนานก็มักจะส่งผลไปถึงคนในครอบครัวของนักการเมืองด้วย คือ เกิดการวาง “ทายาททางการเมือง” ไปสู่ ลูกหลาน หรือเครือญาตินักการเมืองจนกลายเป็น “ครอบครัวหรือตระกูลการเมือง” ขึ้น ในเกือบทุกจังหวัด รวมทั้งในเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

เมื่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้ง บัญญัติให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา นักการเมืองที่มี อิทธิพลอยู่ในจังหวัดต่างๆ จึงมีทางเลือก ๒ ทาง คือ เข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ตามเงื่อนไขและสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา กับการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเองหรือร่วมกับ “พวกพ้อง” ฝ่ายต่างๆ จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น สถานะของผู้ก่อตั้งพรรคกับสถานะของสมาชิกพรรคมีความแตกต่างกันและส่งผลให้บทบาทและพฤติกรรมก็แตกต่างกันด้วย ทั้งบทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้ก่อตั้งจะต้องดำเนินการต่างๆ ตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย และจำนวนสมาชิกพรรค เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแลตามกฎหมายตรวจสอบ บทบาทอย่างไม่เป็นทางการคือ การติดต่อชักจูงบุคคลต่างๆ เข้าสังกัดพรรค บริจาคเงินช่วยพรรค และลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกพรรคมีบทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการคือ การสมัครเข้าเป็นสมาชิก การเข้าร่วมการประชุมใหญ่พรรค หรือถ้าได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารพรรค



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



ก็ต้องเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ ก็คือการออกพบปะประชาชนทั้งก่อนและหลังเลือกตั้ง หรือการนำเอาแนวนโยบายพรรคออกไปเผยแพร่ตามโอกาสต่าง ๆ

เมื่อนักการเมืองได้รับการเลือกตั้งผ่านระบบเลือกตั้งเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังคงต้องมีบทบาทและพฤติกรรมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป สถานะของ “นักการเมือง” ในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ นั้นถือว่ามีผลสำคัญและเป็นที่คาดหวังจากประชาชนและผู้ออกเสียงเลือกตั้งมากและสูงขึ้นกว่าการเป็นนักการเมืองที่ยังไม่มีตำแหน่งทางการเมือง ถ้านักการเมืองสามารถลดอัตวิสัยและเพิ่มมุมมองและเน้นการทำหน้าที่ในทางวัตถุวิสัยมากขึ้น ก็มักจะทำงานสนองตอบกับความคาดหวังและความต้องการของประชาชนได้มาก ความพึงพอใจในหมู่ประชาชนก็จะมีมาก หรือในทางวิชาการ เรียกว่าเกิด “ความชอบธรรมทางการเมือง” (political legitimacy) สูง แต่ถ้านักการเมืองเน้น “เล่นการเมือง” หรือใช้อำนาจในตำแหน่งทางการเมืองเพื่อการรักษาอำนาจภายในรัฐบาลไว้ ไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ เช่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การใช้มาตรการเด็ดขาดและเข้มงวดกับการทุจริตประทุมิชอบของนักการเมือง และข้าราชการ และการเอาจริงเอาจังกับการเอารัดเอาเปรียบ และข่มเหงรังแกกันในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดา “ผู้มีอิทธิพล” และ “เจ้าพ่อ มาเฟีย” ทั้งหลายทั้งที่เป็นข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจ เป็นต้น ความไม่พอใจหรือความผิดหวังก็จะเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน และยิ่งนักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมืองมักแสดงบทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการไปในทางใกล้ชิดสนิทสนมกับญาติมิตร และพวกพ้อง ทั้งทางธุรกิจและข้าราชการ หรือแม้แต่ักการเมืองเอง และต่อมภายหลังพวกพ้องของนักการเมือง เหล่านั้นก็ได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งทางราชการ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ต่าง ๆ และกลุ่มธุรกิจได้เข้ารับประมูลงานต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐบาล ความไม่พอใจในหมู่ประชาชนที่สนใจติดตามข่าวสารทางการเมืองก็จะยิ่งมากขึ้น

บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมือง ถ้าไม่สามารถแยกออกให้ชัดเจนต่อสาธารณชนว่าอะไรคือบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองอย่างเป็นทางการและได้เน้นทำประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวมหรือไม่อย่างไร และอะไรคือบทบาทและพฤติกรรมที่ไม่เป็นทางการที่เป็นเรื่องส่วนบุคคลจริง หรือไม่มีการแอบแฝง และเอื้อผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้กับพวกพ้องฝ่ายต่าง ๆ จนประชาชนที่มีความรู้ความ





เข้าใจและสนใจทางการเมืองจริงจังพอใจและไว้วางใจจริง ๆ แล้ว ความไม่พอใจ ความผิดหวัง ซึ่งอาจจะกลายเป็นการไม่ยอมรับและการต่อต้านก็จะเกิดขึ้นได้ทันที

การแสดงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองที่มีตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญและอยู่ใน “สายตา” หรือความสนใจของประชาชน ทั้งบทบาทภายในสภาและภายนอกสภา และยังมีการใช้สื่อมวลชน (mass media) ในการนำเสนอภาพและข่าวสารเกี่ยวกับบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของคนเหล่านั้นออกไปสู่สาธารณชนอย่างกว้างขวาง ต่อเนื่อง และมีรายละเอียดหลายลักษณะ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองและด้านอื่นๆ ของนักการเมืองทั้งหลายจึงเสมือนได้รับการสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิดจากประชาชน

ประชาชนในกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองดี เรียนรู้ศึกษาการเมือง มาพอสมควรและต่อเนื่อง มีความสนใจในสถานการณ์ทางการเมืองต่างๆ และยังมีมุมมองในเชิงวิวัตวิสัยมากกว่าอัตวิสัยได้ติดตามข่าวสารการเมืองผ่านสื่อมวลชน และมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนมุมมองกับคนในระดับเดียวกันอยู่เสมอ คนเหล่านี้จึงมักจะแยกได้ค่อนข้างชัดเจนว่า อะไรคือส่วนของบทบาทและพฤติกรรมในด้านบวก หรือเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม และอะไรคือด้านที่ไม่ดีหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวนักการเมืองและพวกพ้องนักการเมือง คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มชั้นนำของนักวิเคราะห์และชี้แนะทางการเมือง ส่วนประชาชนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง มักจะตกไปเป็น “เบี้ยล่าง” และอาจกลายเป็น “เครื่องมือ” ในบางลักษณะของนักการเมืองได้และแน่นอนว่าคุณค่าของการเมืองประชาธิปไตยก็จะมีน้อย แม้ว่านักการเมืองเหล่านั้นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม

บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองไทย

บทบาท (roles) เป็นไปตามสถานภาพ (status) ส่วนพฤติกรรม (behavior) ก็เป็นไปตามค่านิยม ความคิด ความเชื่อ ของแต่ละคนแต่ละกลุ่ม และมักจะสอดคล้องกับแบบแผนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม

นักการเมืองไทยมีหลายสถานะอยู่ในตัวเองทั้งการเป็นคนไทย ผู้กว้างขวาง และ/หรือ “มีอิทธิพล” ในจังหวัดหรือเขตเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง ส.ส. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ รัฐมนตรีและอื่นๆ อีก เช่น เป็นนายกสมาคม... และผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการในสมาคม องค์กร หน่วยงานต่างๆ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นต้น ถ้าจะจำกัดขอบเขตเพื่อให้เห็นลักษณะของบทบาทและพฤติกรรมให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ต้องแยกออกระหว่างด้านที่เป็นทางการ คือ งานในรัฐสภา และด้านที่ไม่เป็นทางการ



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



คือ เกี่ยวกับงานหรือกิจกรรมในพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐสภาโดยตรง และต้องแยกบทบาทและพฤติกรรมในส่วนที่เป็นจริงหรือเกิดขึ้นในลักษณะทั่ว ๆ ไปหรือคล้ายคลึงกันของนักการเมืองกับส่วนที่ประชาชนที่สนใจและเข้าใจการเมือง และประชาธิปไตยพอสมควร คาดหวังจะให้เป็น

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงขอนำเสนอในรูปของตารางที่แจกแจงสาระสำคัญต่าง ๆ ออกตามกรอบการพิจารณาที่ได้เสนอมาช่างต้น ดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ ๑.๑ บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองไทยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แยกออกตามส่วนที่เป็นจริงตามที่สังคมสังเกตเห็นและรับรู้ กับส่วนที่ประชาชนที่เข้าใจการเมืองคาดหวังจะให้เป็น

บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
๑. การยึดโยงอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือสังคมส่วนรวม	๑. นักการเมืองจำนวนมากหรือทั้งหมด “พูด” ถึงส่วนรวมและมักเน้นประโยชน์ของคนในเขตเลือกตั้งหรือจังหวัดภูมิลำเนาของตัวเอง แต่บทบาทพฤติกรรม ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม บางครั้งบทบาทและพฤติกรรมมีลักษณะขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องกับของสังคมส่วนรวม	๑. การยึดโยงอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือสังคมส่วนรวม หรืออย่างน้อยก็ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นหรือจังหวัดที่นักการเมืองมีภูมิลำเนา	๑. นักการเมืองส่วนใหญ่มักจะพยายามหาทางให้งบประมาณจากหน่วยงานต่างๆ ลงไปในจังหวัดของตนเอง แต่ส่วนใหญ่มักจะไปพัฒนาด้านกายภาพหรือถนน สิ่งก่อสร้างต่างๆ แต่ที่เน้นไปสู่การ “พัฒนาคน” และด้านการศึกษาของผู้ด้อยโอกาสยังมีอยู่น้อย





บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
๒. การอยู่ในกรอบของกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาถึงระเบียบของรัฐสภา	๒. จำนวนมากของ ส.ส. และสมาชิกรัฐสภาไม่ได้แสดงบทบาทและพฤติกรรมอย่างชัดเจนว่าอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย จำนวนมากที่อ้างว่ายึดกติกาหรือกฎหมายกลับมีบทบาทและพฤติกรรมในลักษณะ “ขัดแย้ง” กับกฎหมาย และพบว่าได้เกิดปัญหาในการประชุมอย่างมากในหลายๆ ครั้งและประธานในที่ประชุมไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาได้	๒. ประพฤติตนอยู่ในกรอบของจารีตประเพณีอันดีงาม มีความซื่อสัตย์ซื่อตรงกับประชาชน ยึดถือความดีงามร่วมกันของสังคม	๒. นักการเมืองส่วนใหญ่มักเข้าร่วมในงานบุญประเพณีหรือกิจกรรมทางสังคม และมักใช้เงินใส่ของต่างๆ อยู่เป็นประจำจนทำให้มีรายจ่ายในด้าน “ภาษีสังคม” มีจำนวนมากในแต่ละเดือน แต่ในกรอบของความซื่อสัตย์ ซื่อตรงต่อประชาชนนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนประชาชนที่ต้องการความชัดเจนเป็นรูปธรรมในเรื่องนี้ จึงไม่ค่อยเชื่อถือในเรื่องความซื่อสัตย์ของนักการเมือง



คณทนายนักการเมืองทะเลาะกัน



บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
<p>๓. การมีวินัย คุณธรรม และจริยธรรม ในระดับสูง และเป็น “ตัวแบบ” ที่ดี ต่อเยาวชนและคนในสังคม</p>	<p>๓. บทบาทและพฤติกรรมที่เป็นจริงของ นักการเมืองไทยมักจะมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของวินัย คุณธรรม และจริยธรรม ทั้งการไม่ตรงต่อเวลา การไม่ยึดถือปฏิบัติตาม เจตนาธรรมและ กฎเกณฑ์สำคัญของ รัฐธรรมนูญ และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพูดจาอภิปรายด้วย หลักการ เหตุผล และ ยึดถือหลักธรรมทาง ศาสนา แต่ส่วนใหญ่่มัก แสดงออกด้วยอารมณ์ และรักษาประโยชน์ ของหัวหน้าพรรคและ พวกพ้องเป็นหลัก</p>	<p>๓. การประพฤติปฏิบัติ อย่างมีคุณธรรม และ จริยธรรมที่ถูกต้องดีงาม และเป็น “แบบอย่าง” ที่ดีให้กับคนในสังคม ทุกระดับ</p>	<p>๓. นักการเมืองในยุคหลัง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา มักมีอาชีพค้าขาย และธุรกิจ เมื่อเป็น นักการเมืองต่อเนืองกัน หลายสมัย และได้เป็น รัฐมนตรีหลายกระทรวง มักมีฐานะร่ำรวยมากขึ้น ธุรกิจก็เติบโตมากขึ้น ทำให้คนในสังคมสงสัยว่า เป็นเพราะสาเหตุจาก การเป็นนักการเมือง หรือไม่มีพฤติกรรม ไปในทางคอร์รัปชัน และการเอื้อประโยชน์ ให้กับธุรกิจของตนเอง หรือไม่มี</p>





บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
<p>๔. การเสนอร่างกฎหมาย อภิปรายกฎหมาย และการอนุมัติให้ประกาศใช้กฎหมายที่นำไปสู่การแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ และหาทางป้องกันปัญหาบางอย่างที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการคอร์รัปชันต่างๆ</p>	<p>๔. พบว่านักการเมืองไทยส่วนใหญ่เอาใจใส่และแสดงบทบาทพฤติกรรมไปในแนวทางนี้ค่อนข้างน้อยและไม่มีนักการเมืองในพรรคการเมืองใดเลยที่มุ่งทำงานในลักษณะนี้</p> <p>อย่างเป็นระบบและจริงจัง แม้ว่าบางคนมักได้รับเลือกตั้งอยู่เสมอ ติดต่อกันไม่ต่ำกว่า ๗-๘ สมัย</p> <p>การออกกฎหมายส่วนใหญ่มักเป็นเรื่อง “เฉพาะหน้า” และตามมติของบุคคลสำคัญของพรรค</p>	<p>๔. การเรียนรู้ ศึกษา และอาจจะดำเนินการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลและความรู้ที่เพียงพอในด้านต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อจะใช้ประโยชน์ในการทำหน้าที่ของนักการเมืองในสภา</p>	<p>๔. มีนักการเมืองไทยน้อยมากที่สนใจศึกษาเรียนรู้และทำวิจัยจริงจัง หรือแม้แต่การใช้ทีมงานและ “ผู้ช่วย” ดำเนินการในเรื่องนี้ การเสนอร่างกฎหมายต่างๆ จึงต้องพึ่งพาข้าราชการประจำ นักการเมืองมักใช้การสังเกตจากส่วนที่ได้ใกล้ชิด หรือจากการร้องเรียนของประชาชน และข้อมูลจากสื่อต่างๆ ไปใช้อภิปรายในสภา ทำให้เนื้อหาอ่อนและไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน</p>





บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
<p>๕. การตรวจสอบ ควบคุม การใช้อำนาจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ป้องกันการคอร์รัปชัน และสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมือง และเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม</p>	<p>๕. บทบาทและพฤติกรรมที่พบเป็นปกติและไม่มี การเปลี่ยนแปลงเลยของ ส.ส. ส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะ พรรคใดจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ก็คือ การปกป้อง นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรี หรือคนสำคัญของพรรค ส่วนฝ่ายค้าน ที่เป็นคู่แข่งทางการเมืองสำคัญก็ใช้วิธีการ หลายอย่างในการ “กล่าวหา” บางครั้งก็เป็น วิธีการที่ไม่ถูกต้อง ขอบธรรมหรือขัดกับ หลักศีลธรรม จนในที่สุด ก็นำไปสู่การฟ้องร้องคดี กันต่อศาลในลักษณะ “การเอาชนะคะคานกัน” มากกว่าการยึดถือ ตามหลักการและ ข้อเท็จจริง</p>	<p>๕. เช่นเดียวกับข้อ ๔. นักการเมืองควรจะต้อง ทำการศึกษาและวิจัย และเข้าไปสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนและกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อให้ได้ ข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ ในการดำเนินนโยบาย ของรัฐบาลและ หน่วยงานต่างๆ ของระบบราชการเพื่อจะได้ ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนไปใช้ในการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจของ คณะรัฐมนตรี และ หน่วยงานราชการ</p>	<p>๕. นักการเมืองส่วนใหญ่ เมื่อเดินทางกลับ จังหวัดที่เป็นภูมิลำเนา หรือ “ลงพื้นที่” มักจะ เน้นงานสังคมและ งานการเมืองที่เกี่ยวกับ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและห้องที่ ทั้งหลาย รวมทั้ง การพบปะกับ หัวคะแนน หรือ ประชาชนบางกลุ่ม ที่รวมตัวกันเรียกร้อง ในเรื่องต่างๆ การศึกษาวิจัย และ หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ กระบวนการนำ นโยบายไปปฏิบัติ มักไม่ปรากฏจริงจัง หรือไม่มีการทำกัน แต่อย่างใด</p>





บทบาทและพฤติกรรมอย่างเป็นทางการ		บทบาทและพฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการ	
ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง	ส่วนที่ประชาชนคาดหวัง	ส่วนที่เป็นจริง
<p>๖. การให้ความสำคัญกับ “การประชุม” สภา ในทุกการประชุม รวมทั้งการประชุม คณะกรรมการและอื่นๆ ที่เป็นงานของสภา (รัฐสภา) เพราะประเทศไทยใช้ระบบการเมืองรัฐสภา (Parliamentary system) นักการเมืองจึงต้องเตรียมข้อมูล เอกสารให้พร้อม อยู่เสมอและต้องใช้เวลาที่สภาเป็นที่แก้ไข ปัญหาของ ประเทศชาติ ตามสถานะของ สมาชิกสภา (รัฐสภา)</p>	<p>๖. ในข้อเท็จจริงก็พบว่า นักการเมืองให้ความสำคัญการประชุมสภา ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับ “ปัญหาทางการเมือง” ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แต่การประชุมอื่น ๆ รวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ มักให้ความสำคัญน้อย จนเกิดปัญหาที่เรียกว่า “สภาล่ม” หรือไม่ครบองค์ประชุมอยู่เสมอ และที่สำคัญนักการเมือง ไม่ได้ใช้เวลาที่สภา (รัฐสภา) ในการสร้างและรักษาผลประโยชน์ของชาติ บ้านเมือง หรือคนส่วนใหญ่แต่อย่างใด</p>	<p>๖. การเข้าร่วมการประชุมของกลุ่ม ชมรม สมาคมต่างๆ ที่ประชาชนก่อตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ เพื่อรับฟังข้อเรียกร้อง คำเสนอแนะต่างๆ และแม้แต่ความต้องการของประชาชน เพื่อนำไปรวบรวมเสนอต่อพรรคการเมืองที่สังกัด และนำไปสู่การอภิปรายในสภาเพื่อจะให้เกิดความถูกต้อง ชัดเจน สอดคล้องกับ ความต้องการที่แท้จริงของคนส่วนใหญ่ในสังคม</p>	<p>๖. นักการเมืองไทยมักจะเป็นฝ่ายจัดการประชุม หรือการประชุมของประชาชนเอง และมักเกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมืองบางอย่าง ที่สำคัญจะเกี่ยวข้องกับ การแสวงหาคะแนนเสียง และความนิยม ในหมู่ประชาชน ทั้งช่วงการเลือกตั้งและ หลังการเลือกตั้ง กรณีที่นักการเมืองจะเปิดใจกว้างเข้ารับฟัง การประชุมหรือชุมนุมของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มที่ต่อต้าน นักการเมือง มักจะไม่เกิดขึ้น</p>



คณทนายนักการเมืองทะเลาะกัน



แนววิเคราะห์ตามประเด็นที่ตั้งไว้ให้คิด

๑. ประเด็นปัญหาทางการเมืองเกี่ยวข้องกับบทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองที่คนไทย “เบื่อหน่าย” หรือไม่ อย่างไร

อาจจะกล่าวได้โดยรวมว่าเกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งกันในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างนักการเมืองแต่ละคนแต่ละกลุ่มและแต่ละพรรค ตั้งแต่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับ “การแข่งขัน” ในการเลือกตั้ง ขัดแย้งกันในการจัดตั้งรัฐบาล ขัดแย้งกันจากการกล่าวหากันในการอภิปรายต่าง ๆ ในสภา จนถึงความขัดแย้งในการอภิปรายในญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ความขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะเกิดการขยายผลไปสู่การเปิดเผยข้อมูลและการกล่าวหาหรือ “โจมตีกัน” ในเรื่องส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการทำผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรมอันดีงาม และพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชัน

ความขัดแย้ง ความแตกต่าง และการมีสถานภาพทางการเมืองของแต่ละฝ่ายในสภาต่างกันคือ ระหว่างการได้อยู่ในฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลและได้รับตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งผลประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นกับฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลก็ได้นำมาสู่ความขัดแย้งกันมากขึ้นตั้งแต่มีการกล่าวหากันและกัน การพูดกระทบกระเทียบเปรียบเปรยกัน การทำทนายและโต้ตอบกันไปมา หรือแม้แต่การใส่ร้ายกันโดยตรง จนบางครั้งได้นำไปสู่เหตุการณ์ตึงเครียดจนเกิดการใช้กำลังกันในสภา หรือเกิดการ “วอล์คเอาท์” (walk out) หรือการเดินออกไปจากห้องประชุมเพื่อแสดงความไม่พอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และส่วนที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาหลังจากนั้นคือแต่ละฝ่ายก็จะทำการ “แถลงข่าว” กับสื่อมวลชนที่มักจะมีการ “กล่าวหากันและกัน” รวมทั้ง “การข่มขู่ว่าจะฟ้องร้องกัน” จนถึงขั้นแต่งตั้งทนายความไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือไม่ก็ไปดำเนินการฟ้องร้องคดีกันต่อศาลโดยตรง

โดยเหตุการณ์ในลักษณะนี้และการแสดงบทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองดังกล่าวมาข้างต้นเกิดขึ้นเป็นปกติตั้งแต่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา แต่โน้มเอียงจะเกิดความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้นมา เมื่อสื่อมวลชนเริ่มกลายเป็น “กลไกขยายเสียงและภาพ” ของนักการเมืองออกสู่สาธารณชนมากขึ้น ต่างจากช่วงเวลาก่อนหน้านั้นเกิดการให้





ภาพลักษณ์นักการเมือง “ดาวสภา” “สีสันสภา” และ “มวยคู่เอกในสภา” จากการทำนักการเมืองบางคนเป็นคนชอบพูดและแสดงพฤติกรรมแบบไม่เกรงกลัวใครหรือแม้แต่ไม่เคารพกฎกติกาของสภา หรือไม่ฟังการท้วงติงของประธานสภาและคนไทยบางส่วนก็นิยมชมชอบคนประเภท “ปากกล้า ใจถึง ใจนักเลง และเก่งทุกเรื่อง” ทำให้นักการเมืองรุ่นใหม่ ๆ หลายคนเกิด “พฤติกรรมเลียนแบบ” นักการเมืองดาวสภาและสีสันสภาดังกล่าว

เมื่อเกิดนักการเมือง “คารมกล้า ไม่เกรงกลัวใคร” และโน้มเอียงแสดงออกไปในทางรักษาประโยชน์และปกป้องหัวหน้าพรรคการเมืองและพวกพ้องของตน จนเกิดปัญหาการประชุมสภาเกือบทุกครั้ง หรือ “เสียเวลากับการทะเลาะเบาะแว้งในสภา” ในการประชุมวาระสำคัญทุกครั้ง ขณะที่ประชาชนที่สนใจการเมืองติดตามรับชมและฟังผ่านการถ่ายทอดสดของสื่อ ผลที่เกิดขึ้นในการรับรู้และมุมมองของประชาชนก็คือความเบื่อหน่าย “นักการเมือง”

สิ่งที่น่าสนใจและเป็นข้อสังเกตที่น่าคิดก็คือ ยิ่งประชาชน (บางส่วน) เบื่อหน่ายบทบาทและพฤติกรรมนักการเมืองประเภทนี้ คนเหล่านี้ก็ยังสามารถได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีตำแหน่งในสภาและในรัฐบาลได้เกือบทุกครั้ง และก็ยังสามารถแสดงบทบาทและพฤติกรรมแบบเดิม ๆ ได้เป็นปกติ

๒. กลไกและสถาบันทางการเมืองใดที่จะสามารถควบคุมบทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองที่เป็นไปในทาง “ลบ” เหล่านี้

ถ้าพิจารณาตามหลักการรัฐศาสตร์ (Political Science) ที่เป็นสากล มีสถาบันทางการเมืองหลายสถาบันที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล ตุลาการ พรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง และองค์กรอิสระต่าง ๆ ส่วนกลไกทางการเมืองที่สำคัญก็คือ กลไกการทำงานของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง กลไกการเลือกตั้ง กลไกการทำงาน และการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และอื่น ๆ รวมทั้งกลไกการทำงานของสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ส่วนในด้านปรัชญาหรือปทัสถานทางสังคมก็มีสถาบันทางศาสนา และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ รวมทั้งกลไกการทำงานของสถาบันเหล่านี้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการแสดงบทบาทและพฤติกรรมของนักการเมือง



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



ในเบื้องต้นนั้น ถ้าสถาบันทางการเมืองต่างๆ มีระดับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองสูง (high level of institutionalization) ดังที่แซมมวล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)^{๑๐} ได้นำเสนอแนวคิดไว้ว่า ประกอบด้วย ๔ เกณฑ์ใหญ่ๆ คือ **หนึ่ง** ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) จากการดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงผู้นำหลายรุ่น **สอง** ความซับซ้อนในการจัดองค์กรในการทำงาน (complexity) ไม่ใช่มีลักษณะธรรมดาๆ (simplicity) หรือ One man show รวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำเพียงคนเดียว หรือ คนกลุ่มเล็กๆ **สาม** ความเป็นอิสระในการทำงาน (autonomy) ไม่ตกเป็นเบี้ยล่าง หรือต้องพึ่งพา (subordinate) ผู้นำคนเดียว คนกลุ่มเดียว หรือถูกครอบงำโดยองค์กรหรือสถาบันอื่น เช่น ต้องพึ่งพาราชการทหาร หรือระบบราชการ หรือกลุ่มทุนบางกลุ่ม เป็นต้น แต่สามารถตัดสินใจ ดำเนินการต่างๆ ด้วยตัวเอง และ**สี่** ความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกันไม่มีปัญหาแตกแยกหรือ ขัดแย้งกันในกลุ่มหรือองค์กร (coherence) ถ้าแตกแยกหรือขัดแย้งรุนแรงกลุ่มหรือองค์กร ก็ขาดเอกภาพ (disunity) กลุ่มจึงต้องมีการผสมหรือเชื่อมโยงกันด้วยหลายปัจจัยหรือเงื่อนไข คือต้องมีครบทั้ง ๔ เกณฑ์ที่กล่าวมาทั้งหมด สถาบันทางการเมืองก็จะเกิดความชอบธรรมสูง มีสมรรถนะสูงในการทำงาน และสามารถสร้างกลไกการทำงานที่เข้มแข็งจนนำไปสู่การควบคุม ตรวจสอบ และให้รางวัล และ/หรือลงโทษ สมาชิกหรือผู้ทำงานในสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เหตุนี้ถ้าระดับการพัฒนาสถาบันต่ำ กล่าวคือ **หนึ่ง** ขาดความสามารถ ในการปรับตัวหรือต้องยุบเลิกไปไม่นานหลังจากการก่อตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อขาดผู้นำ หรือผู้ก่อตั้งยุคิบทบาททางการเมือง หรือขาดเงินทุน **สอง** การรวมกลุ่มและจัดองค์กรเป็นไป หลวมๆ หรืออำนาจการตัดสินใจด้านต่างๆ ขึ้นอยู่กับผู้นำหรือตัวบุคคล **สาม** ความเป็น อิสระในการทำงานน้อย เพราะมีนายทุนหรือผู้นำครอบงำการตัดสินใจต่างๆ หรือทหาร

^{๑๐} ไปรอดูรายละเอียดยใน เสนีย์ คำสุข, “หน่วยที่ ๗ การพัฒนาการเมืองไทย : เสถียรภาพ ความชอบธรรม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง” ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, **ประมวลสาระชุดวิชา การเมืองการปกครองไทย ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑**, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๗ - ๑๒๒.





และระบบราชการสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม และสี่ สมาชิกกลุ่ม หรือกลุ่ม กัก กังต่าง ๆ ชัดแย้งกันรุนแรง มีการแย่งชิงตำแหน่งและผลประโยชน์ต่าง ๆ ขององค์กรก็มักจะขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิก

บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกหรือบุคคลที่ทำงานในองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ จึงสามารถวัดหรือประเมินระดับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองขององค์กรทางการเมืองได้ และถ้าระดับการพัฒนาสถาบันต่ำ ความสำคัญมักจะอยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าองค์กรและมักจะเป็นผู้จัดหาเงินทุนและให้ประโยชน์กับสมาชิกและกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร วิธีการควบคุมและตรวจสอบบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกจึงต้องใช้อำนาจและอิทธิพลของผู้นำองค์กรเป็นสำคัญ ประชาชนหรือคนทั่วไปภายนอกองค์กรจะไม่สามารถมีอิทธิพลในการควบคุมบทบาทหรือพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกขององค์กรการเมืองต่าง ๆ ได้เลย

ในแง่ของปทัสถานทางสังคมนั้น ถ้าคุณธรรม จริยธรรม และวินัยของคนในสังคมเข้มแข็งเพราะมาจากพื้นฐานของครอบครัวที่ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม และวินัยเคร่งครัด และสถาบันทางศาสนาได้รับการยอมรับอย่างสูงจากคนในสังคม ก็จะส่งผลให้นักการเมืองมีบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม และวินัยที่ดี หรืออยู่ในร่องในรอยและคำนึงถึงคุณความดีส่วนรวมของสังคมเป็นหลัก แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองก็ไม่สามารถจะควบคุมและตรวจสอบได้ และอาจไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปสู่แนวทางที่คนส่วนใหญ่ในสังคมต้องการได้

ข้อเท็จจริงของสถาบันทางการเมืองของไทยมีปัญหามากในการพัฒนาสถาบัน ทั้งที่เกิดจากปัจจัยภายในและแรงกดดันจากสภาพแวดล้อม สถาบันต่าง ๆ จึงค่อนข้างอ่อนแอ กลไกสำคัญจึงขึ้นอยู่กับตัวบุคคล เหตุนี้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงสัมพันธ์กับความคิด ความเชื่อ และความต้องการของผู้นำทางการเมืองคนสำคัญในแต่ละช่วงเวลาของคนเหล่านั้น มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง หลังจากผู้นำทางการเมืองยุติบทบาททางการเมืองหรือเสียชีวิตไปแล้ว สถานการณ์ทางการเมืองก็จะเปลี่ยนไปตามบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองคนใหม่ พลวัตทางการเมืองไทยจึงมีลักษณะผันแปร



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



ไปตามสภาพแวดล้อมและการเกิด-การสิ้นสุดผู้นำทางการเมือง หรือขึ้น ๆ ลง ๆ มาตลอด ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา

โดยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๙๐ ผู้นำของกลุ่ม “คณะราษฎร” มีบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองอย่างสำคัญ ทั้งการผลักดันให้เกิดการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ และร่วมจัดทำกับผู้นำในกลุ่มอำนาจเดิมจนมีการประกาศใช้อีก ๑ ฉบับ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในช่วง พ.ศ. ๒๔๘๙ ก็เพื่อการสนับสนุนผู้นำคณะราษฎรบางคน ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๐๐ ผู้นำทหารได้เข้ามามีบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองแทนที่กลุ่มคณะราษฎร ในช่วงที่เกิดพรรคการเมืองหลายพรรคระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๐๑ ก็มาจากการจัดตั้งขึ้นของผู้นำทหารและผู้นำทางการเมืองบางคน แต่ทหารได้เข้าแทรกแซงการเมืองตลอดเวลา รวมทั้งทำการรัฐประหาร (coup d'état) ถึง ๔ ครั้ง และเกิดกบฏอีกอย่างน้อย ๓ ครั้ง ทำให้มีผลต้องล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปถึง ๓ ฉบับ และประกาศใช้ใหม่อีก ๔ ฉบับ ในช่วงเวลาต่อมาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๑๖ เกือบจะเป็นผู้นำทหารฝ่ายเดียว เข้าครอบงำบริบททางการเมือง เพราะมีเวลาเพียงไม่ถึง ๓ ปี ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากการเลือกตั้งได้ทำงานสภา และห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไป ๓ ฉบับ และประกาศใช้ใหม่ ๓ ฉบับ มีนายกรัฐมนตรี ๒ คน เป็นผู้นำทหารทั้งคู่ คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร อีกคนหนึ่งเป็นข้าราชการที่ผู้นำทหารแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในตำแหน่งเพียงไม่กี่เดือน

ความล้มเหลวและความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองต่างๆ กว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้ประชาชนที่มีความรู้และความสนใจทางการเมืองในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มนักวิชาการและนักศึกษาได้ออกมาชุมนุมประท้วงแสดงความไม่พอใจ และเรียกร้อง “รัฐธรรมนูญใหม่” จนนำไปสู่เหตุการณ์เผชิญหน้ากับฝ่ายรัฐบาลทหารและเกิดเหตุรุนแรงระหว่างวันที่ ๑๔-๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๓๕ ผู้นำจากพรรคการเมืองซึ่งส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจและกลุ่มทุนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้เข้าไปมีบทบาทในสภาและคณะรัฐมนตรีร่วมกับผู้นำทหารและข้าราชการ แต่การเมืองก็ยังเต็มไปด้วยความขัดแย้ง การแย่งชิงผลประโยชน์และอิทธิพลของกลุ่มผู้นำทั้งสองฝ่ายจนเกิด “การซื้อเสียง” เพื่อเข้าสู่อำนาจของฝ่ายธุรกิจขยายขอบเขตและพัฒนาวิธีการจากการแจกสิ่งของ ให้เงินเล็กน้อยไปสู่การเกิด





“โรคร้อยเอ็ด” หรือการซื้อเพื่อให้ได้คะแนนมากที่สุดจนชนะการเลือกตั้ง และการ **“ยิงกระสุน”** อย่างไม่ยั้งด้วยเงินลงทุนหลายหมื่นล้านบาท สลับกับการเกิดการรัฐประหารและการกบฏหลายครั้ง ผลก็คือมีการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญไปถึง ๖ ฉบับ และประกาศใช้ใหม่ ๕ ฉบับ พรรคการเมืองมีลักษณะเดียวกันกับ **“กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกิจ”** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเลือกตั้งและเข้ามีตำแหน่งทางการเมือง การยุบเลิก ยุบรวม และการจัดตั้งขึ้นไปเกิดขึ้นทุกครั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป การคอร์รัปชันทางการเมืองได้พัฒนาไปถึงระดับ **“บุฟเฟต์แคบิเนต”** หรือ **“กินทั้งตามน้ำ-ทวนน้ำ”** เพื่อสะสมทุนไว้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๕๕ ผู้นำจากฝ่ายธุรกิจและกลุ่มทุนดูเหมือนจะมีโอกาสมากกว่าผู้นำทหารและข้าราชการ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ฉบับปฏิรูป” พ.ศ. ๒๕๔๐ “ทุนใหญ่” ก็เข้ามาจัดตั้งพรรคและระดมทรัพยากรและพลังสนับสนุนจากทั้งฝ่ายทุนธุรกิจ การเมือง และกลไกรัฐ จนได้เป็นรัฐบาลเพียงการเข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก แต่บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะ “อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์” ก็นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงกับฝ่ายที่ต่อต้าน หรือระหว่าง “ระบอบทักษิณ” หรือฝ่ายกุมอำนาจรัฐบาลกับฝ่าย “ต่อต้านระบอบทักษิณ” คือ พรรคการเมืองฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลและกลุ่มที่เสียประโยชน์หลายกลุ่ม ที่สำคัญก็คือ “กลุ่มคนเสื้อเหลือง” ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้นำสำคัญ พร้อมกับการสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นกลไกสำคัญในการขยายแนวร่วมต่อต้านระบอบทักษิณ

ความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๕ มีข้อน่าสังเกตว่า บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองได้แยกออกตามเงื่อนไขความขัดแย้ง และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย เพราะ “ระบอบทักษิณ” ได้พยายามสร้างรากฐานทางการเมืองกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง “รากหญ้า” หรือในชนบทและกึ่งเขตเมืองสองภูมิภาคใหญ่คือเหนือกับอีสาน ด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปให้ถึงตัวประชาชนโดยตรงมากขึ้นพร้อมๆ กับอุปถัมภ์และเกื้อหนุนกลุ่มนักการเมือง และนักการเมืองคนสำคัญในพื้นที่อย่างใกล้ชิด ส่วนนักการเมืองที่ต่อต้านระบอบทักษิณมีอยู่ในพรรคประชาธิปัตย์ทางจังหวัดภาคใต้จำนวนหนึ่ง การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ น้องสาวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ยังมีอิทธิพลอยู่ในพรรคเพื่อไทยได้เป็นนายกรัฐมนตรี จากการได้ ส.ส. จำนวนมากในจังหวัดภาคเหนือและอีสาน





รัฐธรรมนูญได้ถูกยกเลิกไป ๓ ฉบับ และประกาศใช้ใหม่ ๓ ฉบับ และฝ่ายของ “ระบอบทักษิณ” ยังพยายามจะให้ยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาประกาศใช้แทน แต่ก็ถูกต่อต้านจากหลายฝ่าย รวมทั้งฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนพรรคการเมืองก็ยังคงพึ่งพาปัจจัยผู้นำพรรค เงินทุน และกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นสำคัญ และการเลือกตั้งยังคงมีปัญหาขาดความชอบธรรมและไม่สามารถสะท้อนความเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนที่แท้จริงได้

๓. โอกาสที่จะเกิดนักการเมืองตามที่ประชาชน “คาดหวัง” ในอนาคต

ถ้าบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางที่ทำให้ประชาชนกลุ่ม “เบื่อหน่าย (นัก) การเมือง” เกิดความพอใจ หรือเป็นไปได้ ในทางบวก คือ หันมารักษาค่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ด้วยการยึดมั่นในหลักการนิติธรรม คุณธรรม และจริยธรรมอย่างเคร่งครัด จริงจังได้ ก็ต้องมีการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ให้มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สูงขึ้น คือ มีการจัดสร้างและพัฒนาองค์กรและกลไกต่างๆ ให้ซับซ้อน มีการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้านอย่างมีอิสระ และมุ่งสนองตอบกับข้อเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างดีและกว้างขวาง จนทำให้เกิดการปรับตัวได้อย่างดี ยึดหยุ่นเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีการดึงเอา “กลุ่มคนทางสังคม” หลากหลายกลุ่มเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะช่วยให้ “พลังสนับสนุน” (popular support) จากภาคสังคมมีมากขึ้นจนนำไปสู่ความชอบธรรมมากขึ้น

เงื่อนไขสำคัญที่จะเกิดการพัฒนาระบบสถาบันทางการเมืองไปสู่แนวทางดังกล่าวก็คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมของ ๒ ด้าน ควบคู่กันไป คือ **ด้านของระบบการเมือง กับด้านของความคิด ความเชื่อทางการเมืองของคนไทย**

๓.๑ **ด้านของระบบการเมือง** ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ไปเป็นให้อำนาจแยกออกไปอยู่กับรัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) และตุลาการ แต่สถาบันทางการเมืองใหม่ยังไม่เชื่อมโยงไปสู่ภาคสังคมและไม่ได้เกิดจากความต้องการและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน แนวนโยบาย “**ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร**” ของคณะราษฎรก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หลังจากเหตุการณ์ “๑๔-๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖” ระบบการเมืองใหม่ที่มีการจัดทำขึ้นพยายามวางโครงสร้างไปสู่ประชาชนทั่วไปมากขึ้น





ทั้งระบบเลือกตั้งและพรรคการเมือง แต่สถาบันรัฐสภาก็ยังเปิดทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ได้ เพราะทหารและระบบราชการซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองเก่ายังเข้ามาแทรกแซงระบบการเมืองโดยตรงอย่างต่อเนื่อง จนหลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕” กระแสการผลักดัน “ปฏิรูปการเมือง” จึงเกิดรัฐธรรมนูญ “ฉบับปฏิรูป” และมีการสร้างระบบการเมืองก้าวหน้ามากกว่าเดิม และเกิดการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะอย่างตั้งแต่การตรวจสอบการเลือกตั้ง ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง และตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมือง แต่สถาบันทางการเมืองต่างๆ ก็ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ นักการเมืองและพรรคการเมืองของกลุ่มทุนและนักธุรกิจก็ยังได้ “โอกาสทางการเมือง” มากกว่ากลุ่มของคนที่ขาดเงินทุน เพราะผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหลาย (voters) ยังอ่อนแอ ยากจน และขาดความเชื่อมั่น ศรัทธา ในระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างยิ่ง

ระบบการเมืองไทยจึงทันสมัยและพัฒนาในบางส่วนแต่อ่อนด้อยในแง่ของการสร้างสถาบันทางการเมือง เพราะขาดพลังเกื้อหนุนที่เข้มแข็งเพียงพอจากภาคสังคม

๓.๒ ด้านความคิด ความเชื่อทางการเมืองของคนไทย คนไทยจำนวนมากยังยึดถือ “ตัวบุคคล” หรือให้คุณค่าและความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าหลักการและหลักกฎหมาย คนไทยจึงมองที่คนหรือถามว่า “ใครจัดทำรัฐธรรมนูญ” “ใครเป็นเจ้าของพรรค” “ใครเป็นนายกรัฐมนตรี” เหตุนี้คนไทยจึงไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (rule of law) แต่ยอมรับให้ “คนหรือผู้นำใหญ่กว่ากฎหมายหรือหลักการ” สถาบันทางการเมืองจึงไม่อาจพัฒนาไปสู่ระดับของ “การทำงานโดยระบบหรือยึดกฎระเบียบ” แต่เป็นได้เพียง “พรรคการเมืองของนาย...” หรือ “พรรคการเมืองของตระกูล...” และ “รัฐธรรมนูญของคณะ...” หรือ “รัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตย” หรือเป็นสถาบันที่ “ผู้นำ” หรือตัวบุคคลมีบทบาทและอิทธิพลสูง ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการทำงานขององค์กรหรือสถาบันจึงขึ้นอยู่กับผู้นำไม่ใช่โดยกลไกทั้งหมด

การที่จะทำให้คนไทยหันมาเชื่อมั่นและศรัทธาในหลักการและหลักนิติธรรมถือเป็นการ **“พลิกวิถีคิดกลับด้าน”** ที่ทำได้ยากยิ่งกว่าการ **“พลิกฝ่ามือ”** แต่ก็สามารถเป็นไปได้หรือเปลี่ยนแปลงได้ และต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญ รวมถึงนโยบายการศึกษาและแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาล กล่าวคือ **“ต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร”**



คณายนักการเมืองทะเลาะกัน



คือ คนไทยทุกคนต้องจบการศึกษาอย่างต่ำในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมากกว่า กึ่งหนึ่งของคนทั้งชาติต้องจบปริญญาตรี และต้องกำหนดให้สื่อมวลชนทุกประเภทต้องจัด รายการหรือเนื้อหาด้าน “ความรู้และความคิด” ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่และเวลา ทั้งหมด ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องจัดระบบและโครงสร้างภาษีใหม่ที่สามารถทำให้รัฐบาล มีรายได้มากขึ้น และมีรายได้ไปสนับสนุนการศึกษาและพัฒนาคนได้อย่างทั่วถึงและเต็มที่ ทั้งนี้ระบบและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและกลไกระบบราชการก็ต้องเข้มข้น และจริงจังมากขึ้นด้วย จึงจะทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีได้เต็มที่ สามารถป้องกันการทุจริต ได้อย่างดี คนเสียภาษีเกิดความเชื่อมั่นและเต็มใจเสียภาษี

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทันที แต่ถ้าภาคสังคม เข้าใจในประเด็นนี้และช่วยกันเรียกร้องหรือกดดันให้รัฐบาลหันมาเน้นนโยบายและแนวทาง พัฒนาคนดังกล่าว ก็จะเป็นแรงเสริมส่งให้รัฐบาลต้องหันมาสู่แนวทางดังกล่าวนี้ได้เร็วขึ้น

สรุป

การนำผล “สำรวจความคิดเห็นประชาชน” เกี่ยวกับความเบื่อหน่ายนักการเมือง และการเมืองไทย มาคิดวิเคราะห์ต่อยอดก็ด้วยเจตนาที่ว่า สังคมไทยต้องหันมาคิดและ ทำความเข้าใจกับการเมืองไทย และบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง อย่างมีหลักวิชาการให้มากขึ้น เพราะการเมืองเป็นเรื่องของคนทุกคน ไม่ใช่การปล่อยให้ “การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง” จนการเมืองก่อปัญหาที่มีผลกระทบมากมายหลายด้าน ต่อสังคมอย่างที่เห็นมาจนถึงปัจจุบัน

ผู้เขียนเชื่อมั่นว่า ถ้าคนไทยหันมาสนใจและศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองอย่างมีสติ และใช้หลักการ “อิทัปปัจจยตา” และ “โยนิโสมนสิการ” คือ หลักเหตุผลและใช้ปัญญา แสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ด้วยใจเป็นกลาง ลด “อคติ” ทางด้านต่างๆ ลงให้มากที่สุด โดยอย่าหลงเชื่อคนง่าย ๆ รวมทั้งอย่าเชื่อนักการเมืองง่าย ๆ คือ ต้องใช้หลัก “กาลามสูตร” คือ การถาม คิด พัง เขียน และอ่านให้มาก ๆ กว่าเดิม การเมืองไทยจะเริ่มมีคุณภาพมากขึ้น และจะเป็น “จุดสำคัญ” ของการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยไปสู่แนวทางที่คนไทยมีความหวัง ที่จะสร้างประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดของสังคมได้

มีคำถามในบรรทัดสุดท้ายนี้ว่า **“คนไทยจะหันมาสนใจและศึกษาเรียนรู้ การเมืองอย่างจริงจังเมื่อใด และอย่างไร”**





บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). **การสร้างสรรค์ปัญญาเพื่ออนาคตของมนุษยชาติ**.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **ประมวลสาระชุดวิชา การเมือง**

การปกครองไทย ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, ๒๕๕๔.

ภาษาอังกฤษ

Easton, David. **The Political System**. 3rd edition. Chicago : University of Chicago, 1981.

Funston, John. Edited. **Divided Over Thaksin Thailand's Coup and Problematic Transition**.

Singapore : International Typesetters Pte Ltd., 2009.

Heywood, Andrew. **Politics**. Third edition. New York : Palgrave Macmillan, 2007.

Russell, Bertrand. **A History of Western Philosophy**. New York : Murray Printing Co.,
1967.

วารสารและหนังสือพิมพ์

รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ. คณะบรรณาธิการ. **๒๒ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ
รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๗.

_____. คณะบรรณาธิการ. **๒๓ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ
รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๘.

_____. คณะบรรณาธิการ. **๒๔ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ
รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๙.

_____. คณะบรรณาธิการ. **๓๐ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ
รัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๕๕.

รัฐสภาสาร. ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑.

_____. ปีที่ ๕๙ ฉบับที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

เดลินิวส์. ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕.





การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล*

สุนทรชัย ชอบยศ**

“เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น...
โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง”

(ปรีดี พนมยงค์ อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๔๒ : ๘๐)

“ในอนาคตควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล”
(คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย แถลงเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔)

* บทความนี้ผู้เขียนสรุปสาระสำคัญของส่วนหนึ่งจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น”

** รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ (เกียรตินิยมอันดับ ๑/ทุนภูมิพล) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)



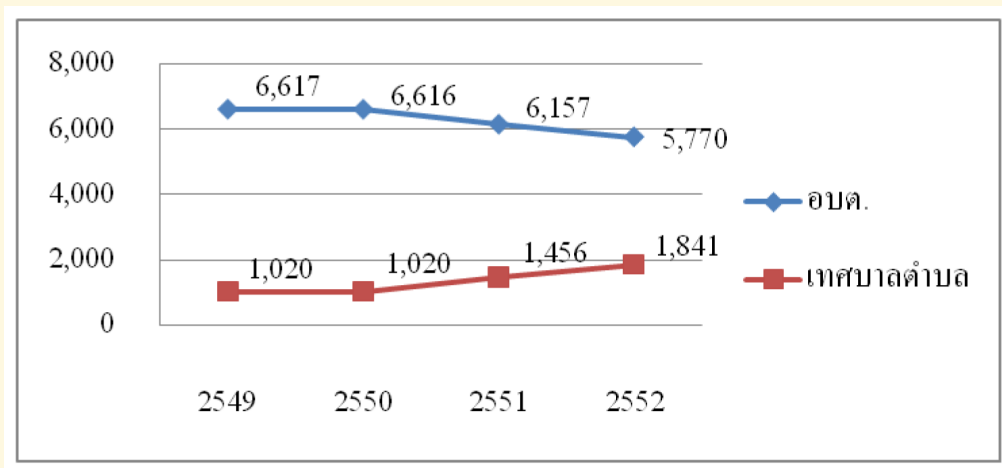
๑. บทนำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบล



พบว่าเริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งภายหลังจากก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๓๕ มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง ๑๓๔ แห่ง (ปี ๒๕๓๕) และในบางช่วงเวลาก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเดียนานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, โครงการวิทยาลัยการเมือง, ๒๕๓๗ : ๗๕) คลื่นลูกที่สอง คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเกิดเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น ๑,๑๒๙ แห่ง มีเทศบาลตำบลถึง ๑,๐๓๑ แห่ง (กรมการปกครอง อ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, ๒๕๔๓ : ๗๕) ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง ๑๔๙ แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิท วัฒนงาม, ๒๕๕๒ : ๑๙๒) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลเพียง ๕๑ แห่ง และคลื่นลูกที่สาม คือ หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการร่างมากกว่า ซึ่งในการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบันก็ยังคงใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น ๒,๐๐๖ แห่ง ซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง ๑,๘๔๑ แห่ง ทั้งนี้อาจพิจารณาจำนวนเทศบาลตำบลเปรียบเทียบกับ อบต. ได้จากแผนภาพที่ ๑

การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล



ภาพที่ ๑ แสดงจำนวน อบต. ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๒

แหล่งที่มา : ผู้เขียนรวบรวมและสรุปข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง, (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๒)

จากที่กล่าวมาการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ อบต. ในชนบทที่เริ่มมีการยกฐานะอย่างต่อเนื่อง แต่ในระยะหลังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาบางประการได้ ดังนั้นการศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเตรียมความพร้อมและแนวทางแก้ไขต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นในอนาคต เพราะแนวโน้มต่อไปคงจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลได้ยาก อาทิ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่ได้แถลงในวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า “ในอนาคตควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล”

อย่างไรก็ตามแม้แนวทางในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ค่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะปัญหาในมิติการเมืองระดับชาติ จนทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประสบความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างมาก และมีการขยายเวลาการเลือกตั้งออกไปถึง ๓ ครั้ง (เป็นเวลาถึง ๑๓๕ วัน) (มติชน ๒๕๕๒, ๒๕ ตุลาคม : ๑๐) อันส่งผลต่อการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



ประจำปี รวมถึงการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะ อบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มี การจัดทำเทศบัญญัติดังกล่าว เพราะรอประกาศในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังมีอีกหลาย อบต.ในหลายพื้นที่ขอทำการเลือกตั้ง อบต. ไปก่อน เพราะทนรอประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทยไม่ไหว ในระหว่างที่มีการรับสมัคร ส.อบต. และนายก อบต.กลับได้รับแจ้งจากทาง กกต.ว่ากระทรวงมหาดไทย จะอนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานะแล้ว จึงต้องมีการยุติการดำเนินการดังกล่าวและเตรียมดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทน (มติชน ๒๕๕๒, ๑๑ พฤศจิกายน : ๘ ; ปรีชา หยั๋งทะเล, ๒๕๕๒ : ๔๑) ทั้งนี้การจัดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการ ภายใน ๔๕ วันนับจากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อเป็นดังนี้จึงเป็นที่น่าสนใจยิ่งที่จะศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของ นักการเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่า มีลักษณะเช่นไร โดยจะอธิบายตามกรอบหรือแนวทางของกรวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนพิจารณา และปรับปรุงจากงานของอัครณัฐ วงศ์ปรีดี (๒๕๕๒ : ๔๙) โดยจะเน้นประเด็นการเมืองท้องถิ่น ในเรื่อง **สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้ง ของกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์กับ นักการเมืองระดับชาติ** เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบริบททางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลง ฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งน่าจะพอเป็นแนวทางในการ อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้

๒. การเมืองเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อพิจารณาวิธีการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในเชิงนิตินัยแล้วหากเป็นไปตามขั้นตอนหรือแนวทางที่เคยมี การกำหนดไว้ ก็น่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ หากแต่ในทางปฏิบัติดังที่ได้พบกับกระแสข่าวจำนวนมาก อาทิ เรื่องของการจ่ายค่าจัดทำเอกสาร เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะของท้องถิ่นบางแห่ง รวมทั้งที่ร้ายแรงไปกว่านั้นคือการทุจริตเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล อีกทั้งยังพบ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ในเชิงการสร้างควมพยายามในการขอความช่วยเหลือหรือ การแสดงท่าที เพื่อที่จะทำการช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับชาติที่อยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะ



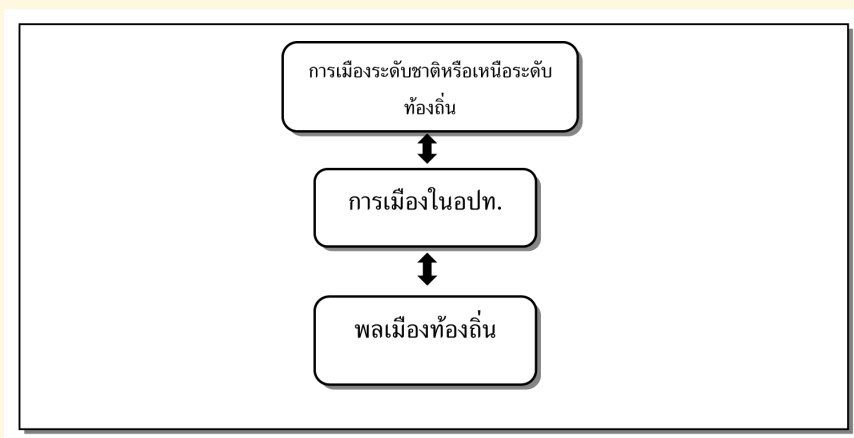
พรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลและมีหน้าที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย (ปี พ.ศ. ๒๕๕๒) โดยเฉพาะในส่วนของกรอบการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ นอกจากนี้ยังเห็นความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเดินทางเพื่อขอความช่วยเหลือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือแม้กระทั่งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ติดเงื่อนไขปลดล็อกทางการเมืองห้าปี เนื่องจากเคยเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคการเมืองไปนั้น ยังถูกขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเหตุผลสำคัญคือ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นรู้จักมักคุ้นกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ซึ่งก็ไม่แปลกใจว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ความพยายามหาที่พึ่งของนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับอำนาจของราชการส่วนกลางที่ยังคงมีเหนือท้องถิ่นอยู่สูงมาก เพราะสามารถชี้ชะตากรรมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ว่าจะมีทิศทางไปทางใด กล่าวคือจะอยู่ในฐานะเดิมคือ อบต. หรือจะอยู่ในสถานะใหม่อันเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นปรารถนา

พฤติกรรมดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ลักษณะของสังคมไทยหรือสังคมอุปถัมภ์ ยังคงอยู่อย่างไม่เสื่อมคลาย หรือหากจะกล่าวอีกทางหนึ่งคือการใช้เครือข่ายทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ยังมีกิจกรรมที่พึ่งพาอาศัยกันเสมอ เพราะมีความเชื่อว่าหากมีการพูดคุยกันแบบไม่เป็นทางการก่อนแล้ว เมื่อทำเป็นทางการดำเนินการก็จะลื่นไหลหรือดำเนินการไปอย่างสะดวกกว่า

การเมืองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงการใช้อำนาจและผลประโยชน์ของท้องถิ่นทั้งหมด ทั้งนี้การเมืองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารท้องถิ่น เวียงรัฐเนติโพธิ์ (๒๕๕๑ : ๖๖-๖๗) เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ นักการเมืองท้องถิ่น แม้จะเป็นกลุ่มทุนหรือผู้นำชุมชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน หากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุนก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาสถานะอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งจะเห็นในหลาย ๆ ท้องถิ่นที่มีกลุ่มตระกูลการเมือง เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอาจมีหลายขอบเขต ทั้งนี้ อัครภรณ์ วงศ์ปรีดี (๒๕๕๒ : ๔๙) ได้ศึกษาเรื่องการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยได้กำหนดประเด็นศึกษาในส่วนของสภาพการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๕ ประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายใน



พื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะเลิศของคณะกรรมการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับ
 นักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และประเด็นสุดท้าย
 คือ ผู้บริหาร อปท.ที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล ทั้งนี้หากจะกล่าวถึงการเมือง
 เรื่องการยกฐานะนั้น มีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับท้องถิ่น และเกี่ยวข้องเชื่อมโยง
 กับการเมืองระดับชาติ อีกทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการการเมืองภายในท้องถิ่นเอง
 ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการเมืองระดับชาติและประชาชน
 หรือพลเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย ดังปรากฏในภาพที่ ๒



ภาพที่ ๒ แสดงองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการเมืองท้องถิ่นในทฤษฎีของคอฟแมน
 แหล่งที่มา : Kaufman, ๑๙๖๓ อ้างถึงใน อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๒ : ๔๗๑)

สำหรับการเมืองระดับชาตินั้นหมายถึงนักการเมืองในระดับชาติที่มีผลต่อ
 กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้างนับได้ว่า
 เป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐที่ต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจ การพิจารณายกฐานะ อปท.
 เป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก แต่จะพิจารณากว้างๆไม่ว่าจะเป็นมิติ
 ทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางการคลัง มิติด้านประชากร มิติด้านความสำคัญทางการเมือง
 ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นและที่สำคัญคือ ต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชน
 ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลไว้
 เป็นการเฉพาะ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามแต่สมควรแก่กรณีของ

การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล



แต่ละท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลัก และทั้งนี้ภายหลังจากการได้รับการยกฐานะก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้หากพิจารณาเงื่อนไขทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยในการจัดตั้งและการส่งเสริมการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากเดิมที (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๖) การเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต.ขึ้นเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนที่ซับซ้อนในกระบวนการตราเป็นกฎหมาย แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย”

ซึ่งในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกแก่การจัดทำมากกว่าและยังมีความรวดเร็ว เนื่องจากขั้นตอนต่าง ๆ สิ้นสุดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการง่ายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งเพิ่งมีการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จากเดิมทีที่ในการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต.เป็นเทศบาลจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้หากจะพิจารณาในรายละเอียดของลำดับศักดิ์กฎหมายแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการร่างพระราชกฤษฎีกาและประกาศกระทรวง ซึ่งจะขอล่าถ่วงถึงในรายละเอียดเพื่อให้เห็นความชัดเจนว่าเงื่อนไขทางกฎหมายมีผลอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลของ อบต. ดังที่ หยุต แสงอุทัย (๒๕๔๘ : ๗๙-๘๐) ได้กล่าวถึงพระราชกฤษฎีกาว่าคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยพระราชกฤษฎีกามีประเภทเดิมนั้นคือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น อาทิ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดได้มีบทบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีไปถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นๆ แล้วแต่กรณี ถึงกระนั้นก็ตามหยุต แสงอุทัย (๒๕๔๘ : ๑๗๖) กลับกล่าวถึงอีกว่า หากจะร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาต้องระลึกว่าพระราชกฤษฎีกามีสองประเภทด้วยกันนั่นคือ

ประเภทแรก พระราชกฤษฎีกาที่ไม่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายใดๆเลย อันเป็นเรื่องที่กำหนดกิจการในวงรัฐบาลหรือรัฐสภาเท่านั้น เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาตามสมัยประชุมสามัญฯ พระราชกฤษฎีกากำหนดระเบียบประชุมคณะกรรมาการฯ



ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยจะกำหนดให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันไว้ไม่ได้ นอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายและสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้นพระราชกฤษฎีกาจึงไม่สามารถมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดดังกล่าวได้

ประเภทที่สองคือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย กล่าวคือออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมาย โดยกฎหมายซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย หากหันกลับมาพิจารณากระบวนการในการร่างพระราชกฤษฎีกาแล้วจะต้องเริ่มต้นดังนี้ (หยุด แสงอุทัย, ๒๕๔๘ : ๗๙-๘๐)

ผู้มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ รัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ ส่วนพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ผู้เสนอ ได้แก่ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องคือเจ้าของเรื่องนั้น โดยสรุปผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาคือ คณะรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาคือ พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้การบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่งในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำคู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าคำแนะนำ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๔๖ : คำนำ) ได้แสดงคำปรารภว่า

“...ด้วยที่ผ่านมามีการจัดตั้งยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาล) มักดำเนินการไปด้วยความล่าช้า โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น การจัดทำคำบรรยายแนวเขตพร้อมแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ถูกต้อง ขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงาน เช่น สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานกฤษฎีกา รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจในขั้นตอนการจัดตั้งยกฐานะดังกล่าว...”

การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล





จากคำปรารภในคำนำของคู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอที่จะเห็นปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พอสมควร โดยเฉพาะความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกา และข้อผิดพลาดทางเทคนิคบางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ รวมถึงลำดับขั้นการติดต่อกับราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากพอสมควรในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อีกทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจส่วนกลางในการให้กำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุบางประการที่กล่าวมานี้เองที่น่าจะเป็นมูลเหตุสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระดับศักดิ์ของกฎหมายให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกานั้นคือการตรากฎหมายใหม่นั้นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นเงื่อนไขให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตราเป็น**ประกาศกระทรวงมหาดไทย** ประกอบกับกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่รัฐบาลไทยพยายามปรับตัว โดยเฉพาะเรื่องของการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานตามมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กล่าวคือ

“...การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและ การตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน...”

ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดแบบแผนการบริหารราชการและวิธีการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวง จึงช่วยเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เกิดความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ประกาศกระทรวงเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งในที่นี่หมายถึงกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเหมือนกับพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้



ตารางที่ ๑ แสดงการเปรียบเทียบการร่างพระราชบัญญัติและประกาศกระทรวง

ประเด็น	พระราชกฤษฎีกา	ประกาศกระทรวง
ผู้มีอำนาจพิจารณา	คณะรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ผู้มีอำนาจตรา	พระมหากษัตริย์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การบังคับใช้เป็นกฎหมาย	การประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา	การประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

๓. การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล^๑

การเมืองท้องถิ่นในที่นี้จะกล่าวถึงการเมืองภาคตัวแทนเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องการเมืองภาคประชาชนนั้นจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ ทั้งนี้ในส่วนของการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

๓.๑ สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่

ประการแรก การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น เพราะสิทธิประโยชน์ต่างๆของเทศบาลตำบลนั้น มีความน่าสนใจมากกว่า อบต. ประกอบกับศักดิ์ศรีของเทศบาลตำบลมีมากกว่า อบต. จึงทำให้กลุ่มชนชั้นนำในหมู่บ้านให้ความสนใจต่อตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก ในระยะเวลาที่มีการลงรับสมัครเลือกตั้งมีการหาเสียงกันเต็มที่เสมือนเป็นการเลือกตั้ง ส.ส.เลยทีเดียว ทั้งนี้การจัดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายใน ๔๕ วัน ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้ตราประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ความคาดหวังที่ชนะการเลือกตั้งทำให้ผู้สมัคร

^๑ การศึกษาเรื่อง “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น” ศึกษาจากเทศบาลตำบลจำนวนสองแห่ง คือ เทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ทั้งนี้ไม่สามารถอ้างถึงตัวองค์กรและบุคคลได้ เนื่องจากอาจะกระทบต่อสิทธิของผู้ให้ข้อมูล



มีวิธีการทุ่มเงินเพื่อซื้อเสียงในบางหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนทั้งพื้นที่ที่พอจะสู้พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่และประชากรมากได้ การแข่งขันทางการเมืองดังที่กล่าวมานี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในอนาคตอันกระทบต่อความสัมพันธ์กับคนชุมชนและระหว่างผู้สมัครกับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเครือข่าย (ห่าง ๆ) หากไม่ให้การสนับสนุนก็อาจไม่คบค้าสมาคมกันไปเลยก็มี รวมถึงการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายผู้สนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นการจำลองสภาพการณ์ทางการเมืองระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นโดยแท้ การมุ่งชนะในเวทีแข่งขันทางการเมืองอาจทำให้สภาพทุนทางสังคมในชุมชนลดลงหรือกล่าวให้ง่ายคือ พื้นที่ทางการเมืองกำลังกลืนกินพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนอย่างเลียงไม่ได้



ทั้งนี้หากวิเคราะห์ว่าปัจจัยหรือเงื่อนไขใดที่ทำให้เกิดการเมืองท้องถิ่นผลักดันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะ และมีการกล้างลงทุนทางการเมืองอย่างหนัก อาจเป็นเพราะพิจารณาเห็นแล้วว่าหากได้มีโอกาสกลับเข้ามาทำหน้าที่ในสภาเทศบาลหรือเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแล้วนั้น ก็จะช่วยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นกว่าเดิมจากเมื่อครั้งที่ยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เพราะในช่วงที่จะประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ความแตกต่างในอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของ อบต.กับเทศบาลตำบลมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้อาจพิจารณา



รายละเอียดรายได้ระหว่างผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ในช่วงก่อนการปรับอัตราค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังตารางที่ ๒ ตารางที่ ๒ แสดงบัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.)

รายได้ ของ อบต. (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทน รายเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน ประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน พิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	ประธาน สภา อบต.	รอง ประธาน สภา อบต.	สมาชิก สภา อบต.	เลขานุการ นายก อบต.	เลขานุการ สภา อบต.
	เกิน ๕๐	๕,๒๐๐	๕,๐๕๐	๒,๐๐๐	๑,๐๐๐	๒,๐๐๐	๑,๐๐๐	๕,๒๐๐	๖,๕๐๐	๕,๕๐๐	๖,๖๐๐
เกิน ๒๐-๕๐	๔,๘๐๐	๔,๖๕๐	๑,๕๐๐	๕๕๐	๑,๕๐๐	๕๕๐	๔,๘๐๐	๖,๖๐๐	๕,๓๐๐	๖,๓๐๐	๖,๑๐๐
เกิน ๑๐-๒๐	๔,๕๐๐	๔,๓๕๐	๑,๓๕๐	๓๗๕	๑,๓๕๐	๓๗๕	๔,๕๐๐	๖,๓๐๐	๕,๑๐๐	๖,๐๐๐	๕,๘๐๐
เกิน ๕-๑๐	๔,๒๐๐	๔,๐๕๐	๑,๒๐๐	๓๐๐	๑,๒๐๐	๓๐๐	๔,๒๐๐	๖,๑๕๐	๔,๘๐๐	๕,๗๐๐	๕,๕๐๐
เกิน ๓-๕	๓,๘๐๐	๓,๖๕๐	๑,๐๕๐	๒๒๕	๑,๐๕๐	๒๒๕	๓,๘๐๐	๕,๘๕๐	๔,๖๐๐	๕,๕๐๐	๕,๓๐๐
เกิน ๒-๓	๓,๕๐๐	๓,๓๕๐	๑,๐๐๐	๕๐๐	๑,๐๐๐	๕๐๐	๓,๕๐๐	๕,๖๐๐	๔,๕๐๐	๕,๓๐๐	๕,๑๐๐
เกิน ๑-๒	๓,๒๐๐	๓,๐๕๐	๙๐๐	๔๐๐	๙๐๐	๔๐๐	๓,๒๐๐	๕,๓๐๐	๔,๒๐๐	๕,๐๐๐	๔,๘๐๐
ไม่เกิน ๑	๓,๐๐๐	๒,๘๕๐	๘๐๐	๓๕๐	๘๐๐	๓๕๐	๓,๐๐๐	๕,๑๐๐	๔,๐๐๐	๔,๘๐๐	๔,๖๐๐

แหล่งที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

หมายเหตุ : รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท



หากจะพิจารณาให้เข้าใจในบริบทพื้นที่มากขึ้นอาจพบว่า **กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ก.** มีรายได้จัดเก็บเองไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภทประมาณ ๘-๙ ล้านบาท นั้นย่อมหมายความว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีค่าตอบแทนรายเดือน เดือนละ ๘,๒๐๐ บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก ๑,๖๐๐ บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก ๑,๖๐๐ บาท โดยรวมนายก อบต.จะมีรายได้ต่อเดือนถึง ๑๑,๔๐๐ บาท ในขณะที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเพียงเงินค่าตอบแทนรายเดือน ซึ่งกรณีนี้จะมีค่าตอบแทน ๕,๙๐๐ บาท ส่วนประธานสภา มีรายได้ ๘,๒๐๐ บาท รองประธานสภา มีรายได้ ๖,๑๕๐ บาท ในทำนองเดียวกับ**องค์การบริหารส่วนตำบล ข.** ที่รายได้จัดเก็บเองไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท ประมาณ ๗-๘ ล้านบาท ซึ่งค่าตอบแทนก็อยู่ในอัตราเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เพราะคิดจากฐานเดียวกันคือ รายได้ของ อบต.เกิน ๕-๑๐ ล้านบาทนั่นเอง

แต่พอขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นสูงเป็น**เท่าตัว** กล่าวคือกรณีนายกเทศมนตรีจะมีค่าตอบแทนรายเดือน เดือนละ ๑๖,๕๐๐ บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก ๓,๐๐๐ บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก ๓,๐๐๐ บาท **โดยรวมนายกเทศมนตรีจะมีรายได้ต่อเดือนถึง ๒๒,๕๐๐ บาท** ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีเพียงเงินค่าตอบแทนรายเดือน ซึ่งกรณีนี้จะมีค่าตอบแทน ๕,๙๐๐ บาท ส่วนประธานสภา มีรายได้ ๙,๐๗๐ บาท รองประธานสภา มีรายได้ ๗,๔๒๐ บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นสูงมากตามฐานรายได้ของท้องถิ่น เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบล ข. ที่ผู้บริหารมีรายได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันตามฐานรายได้ของเทศบาลเกิน ๗-๘ ล้านบาท ทั้งนี้สามารถพิจารณาฐานรายได้และเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของเทศบาลได้ ดังตารางที่ ๓



ตารางที่ ๓ แสดงบัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (เทศบาล)

รายได้ของเทศบาล (ด้านบาท)	เงินเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนประจำ ตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	ประธานสภา	รองประธานสภา	สมาชิกสภา	เลขานุการนายกเทศมนตรี	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
เกิน ๓๐๐	๔๖,๒๐๐	๒๕,๔๕๐	๑๐,๐๐๐	๗,๕๐๐	๑๐,๐๐๐	๗,๕๐๐	๒๕,๔๕๐	๒๐,๒๓๐	๑๖,๒๐๐	๑๖,๒๐๐	๑๑,๕๗๐
เกิน ๑๐๐-๓๐๐	๓๗,๕๐๐	๒๐,๖๐๐	๕,๐๐๐	๖,๗๕๐	๕,๐๐๐	๖,๗๕๐	๒๐,๖๐๐	๑๖,๘๘๐	๑๓,๕๓๐	๑๓,๕๓๐	๕,๓๘๐
เกิน ๕๐-๑๐๐	๒๕,๐๐๐	๑๓,๗๕๐	๗,๐๐๐	๖,๐๐๐	๗,๐๐๐	๖,๐๐๐	๑๓,๗๕๐	๑๑,๒๕๐	๘,๗๕๐	๘,๗๕๐	๖,๒๕๐
เกิน ๒๕-๕๐	๒๔,๐๐๐	๑๓,๒๐๐	๖,๐๐๐	๕,๕๐๐	๖,๐๐๐	๕,๕๐๐	๑๓,๒๐๐	๑๐,๘๐๐	๘,๕๐๐	๘,๕๐๐	๖,๐๐๐
เกิน ๑๐-๒๕	๒๓,๐๐๐	๑๒,๖๕๐	๕,๐๐๐	๓,๐๐๐	๕,๐๐๐	๓,๐๐๐	๑๒,๖๕๐	๑๐,๓๕๐	๘,๐๕๐	๘,๐๕๐	๕,๗๕๐
เกิน ๕-๑๐	๑๖,๕๐๐	๕,๐๗๐	๓,๐๐๐	๒,๓๐๐	๓,๐๐๐	๒,๓๐๐	๕,๐๗๐	๗,๕๒๐	๕,๕๐๐	๕,๕๐๐	๔,๓๓๐
เกิน ๓-๕	๑๔,๕๐๐	๗,๐๐๐	๒,๘๐๐	๒,๑๐๐	๒,๘๐๐	๒,๑๐๐	๗,๐๐๐	๖,๕๕๐	๕,๐๗๐	๕,๐๗๐	๓,๖๒๐
เกิน ๕-๗	๑๓,๐๐๐	๗,๕๕๐	๑,๕๕๐	๑,๕๕๐	๑,๕๕๐	๑,๕๕๐	๗,๕๕๐	๕,๘๕๐	๕,๕๕๐	๕,๕๕๐	๓,๒๕๐
เกิน ๓-๕	๑๑,๕๐๐	๖,๓๐๐	๒,๕๐๐	๑,๘๗๕	๒,๕๐๐	๑,๘๗๕	๖,๓๐๐	๕,๑๘๐	๔,๐๒๐	๔,๐๒๐	๒,๘๗๐
เกิน ๑-๓	๕,๖๐๐	๕,๓๐๐	๒,๓๐๐	๑,๗๒๕	๒,๓๐๐	๑,๗๒๕	๕,๓๐๐	๔,๘๒๐	๓,๓๖๐	๔,๘๕๐	๒,๔๐๐
ไม่เกิน ๑	๘,๔๐๐	๔,๖๐๐	๒,๑๐๐	๑,๕๗๕	๒,๑๐๐	๑,๕๗๕	๔,๖๐๐	๓,๗๘๐	๒,๕๕๐	๒,๕๕๐	๒,๑๐๐

แหล่งที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗

หมายเหตุ : รายได้ของเทศบาล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

อย่างไรก็ตามในช่วงที่การเมืองระดับชาติกำลังแสดงบทบาทสำคัญก่อนการเลือกตั้ง ได้มีการขึ้นเงินเดือนให้กับผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเช่นกัน กล่าวคือ ก่อนที่จะประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการ



สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องยึดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล



รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

ซึ่งมีการกำหนดฐานรายได้ท้องถิ่นที่กว้างมาก เริ่มจากไม่เกิน ๑ ล้านบาทจนถึงเกิน ๕๐ ล้านบาท ดังตารางที่ ๔ แต่ระเบียบใหม่นี้ได้กำหนดให้ฐานรายได้ของท้องถิ่นแคบลงคือเริ่มต้นจากไม่เกิน ๕ ล้านบาทจนถึงเกิน ๕๐ ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกันแล้วระเบียบ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น กำหนดให้ อบต.ที่มีรายได้เกิน ๕-๑๐ ล้านบาท นายก อบต.จะมีค่าตอบแทนรายเดือน เดือนละ ๑๖,๔๐๐ บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก ๑,๖๐๐ บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก ๑,๖๐๐ บาท โดยรวมนายก อบต.จะมีรายได้ต่อเดือนถึง ๑๙,๖๐๐ บาท แต่ก็ยังถือว่าน้อยกว่าเทศบาลตำบลที่มีฐานรายได้เท่ากัน แต่การขยับฐานรายได้ท้องถิ่นให้ขยับลงมากกว้างขึ้น ทำให้ อบต.ส่วนใหญ่รายได้ของนายก อบต.ก็ขยับขึ้นเช่นกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าตอบแทนใหม่นี้ ฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ๕-๑๐ ล้านบาท มีรายได้มากกว่าฐานรายได้เกิน ๕๐ ล้านบาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้อาจพิจารณาค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ในตารางที่ ๔



ตารางที่ ๔ แสดงบัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

รายได้ของ อบต. (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทน รายเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน ประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน พิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	ประธาน สภา อบต.	รอง ประธาน สภา อบต.	สมาชิก สภา อบต.	เลขานุการ นายก อบต.	เลขานุการ สภา อบต.
เกิน ๕๐	๑๘,๔๐๐	๑๐,๑๒๐	๒,๐๐๐	๑,๐๐๐	๒,๐๐๐	๑,๐๐๐	๑๐,๑๒๐	๘,๒๘๐	๖,๖๐๐	๖,๖๐๐	๖,๖๐๐
เกิน ๒๕-๕๐	๑๗,๖๐๐	๙,๖๘๐	๑,๙๐๐	๙๕๐	๑,๙๐๐	๙๕๐	๙,๖๘๐	๗,๙๒๐	๖,๓๐๐	๖,๓๐๐	๖,๓๐๐
เกิน ๑๐-๒๕	๑๗,๐๐๐	๙,๓๕๐	๑,๗๕๐	๘๘๐	๑,๗๕๐	๘๘๐	๙,๓๕๐	๗,๖๕๐	๖,๐๐๐	๖,๐๐๐	๖,๐๐๐
เกิน ๕-๑๐	๑๖,๔๐๐	๙,๐๒๐	๑,๖๐๐	๘๐๐	๑,๖๐๐	๘๐๐	๙,๐๒๐	๗,๓๘๐	๕,๗๔๐	๕,๗๔๐	๕,๗๔๐
ไม่เกิน ๕	๑๕,๘๐๐	๘,๖๙๐	๑,๔๕๐	๗๓๐	๑,๔๕๐	๗๓๐	๘,๖๙๐	๗,๑๑๐	๕,๕๓๐	๕,๕๓๐	๕,๕๓๐

แหล่งที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

หมายเหตุ : รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

โดยสรุปการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นที่ดูจะมีความรุนแรงทั้งเรื่องการใช้วิธีการซื้อเสียงที่นักการเมืองมีความสามารถในการจ่ายเพื่อใช้ในเวทีเลือกตั้งที่สูงขึ้น อาจเป็นเพราะเมื่อพิจารณารายได้ของผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแล้ว ค่าอนข้างที่จะมีความแตกต่างกันมากในช่วงก่อนการประกาศระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งฐานค่าตอบแทนของนายกเทศมนตรีและนายก อบต.มีความแตกต่างกันมาก นอกจากประเด็นนี้จะเป็นผลให้มีการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นสูงแล้ว ยังอาจเป็นเหตุผลหนึ่งในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล



ประการที่สอง ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบล นักการเมืองท้องถิ่นหันมาให้ความสนใจรวมกลุ่มการเมืองมากขึ้น อีกทั้งบางกลุ่มได้เคลื่อนไหวก่อนกลุ่มอื่น นั่นคือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็น ส.อบต.สมัยที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เพราะกลุ่มนี้ทราบและเข้าใจในสถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี อันเนื่องจากกลุ่มการเมืองกลุ่มนี้ได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อมีผลในทางกฎหมายแล้วสิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญคือ การรวมกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมชิงชัยในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ กล่าวคือ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะได้รวมตัวกันทางการเมืองและหาเสียงก่อนการเลือกตั้งจริงเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งแรก และนับเป็นครั้งประวัติศาสตร์ของเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสำหรับประชาชนในชนบทที่จะมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งกลุ่มการเมืองเดิมก็ลงรับสมัครเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

ดังนั้นในทางการเมืองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเสมือนเป็นการจำลองประชาธิปไตยในระดับชาติลงไปในระดับท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นจากเดิมเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากก็เป็นการแข่งขันแบบอิสระ เพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านและทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การรวมกลุ่มทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทั้งผู้บริหารและสมาชิกเริ่มมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูล สนับสนุนฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะในอนาคตกลุ่มที่จะเข้ามาในสภา หากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรีก็จะง่ายแก่การบริหารจัดการแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองเช่นว่านี้ เกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งออกเป็นสองเขตเลือกตั้ง การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลตามกฎหมาย นั่นหมายความว่าผู้สมัครจะสมัครแบบรวมกลุ่มหรือจะสมัครแบบผู้สมัครอิสระก็ได้ การเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งจากเดิมที่เป็น อบต.จะยึดเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็จะยึดตามการแบ่งเขตตามสัดส่วนความเหมาะสมของจำนวนประชากร เพื่อแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๒ เขต ซึ่งเมื่อแบ่งเป็นเขตในลักษณะดังกล่าวก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน ๑๒ คน การกำหนดเขตการเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามในการสร้างกลุ่มทางการเมืองเพื่อแสดงบทบาทอาสาสมัครในการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในระยะเริ่มต้นมีความ



พยายามในการคัดสรรบุคคลากรที่เป็นตัวแทนทุก ๆ หมู่บ้านในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อร่วมวง
การเมืองด้วยกัน กล่าวคือการรวมกลุ่มกันในจำนวนหกคนล้วนมาจากสัดส่วนตัวแทนที่พยายาม
เกลี้ยให้ครบทุกหมู่บ้านนั่นเอง

จากการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากที่ได้กล่าวในข้างต้น ทำให้บรรยากาศ
ในการแข่งขันทางการเมืองมีความรุนแรงขึ้น กล่าวคือเมื่อรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมือง
ประกอบกับมีกลุ่มการเมืองที่อดีตนายก อบต.ให้การสนับสนุน ยิ่งทำให้ความคาดหวังทางการเมือง
สูงขึ้น แต่สิ่งที่มีอาจปฏิเสธได้คือในการเลือกตั้งทุกสนามคือ ให้ค่าตอบแทนในการเลือกตั้ง
ซึ่งมีการใช้จ่ายสูงพอสมควร กล่าวได้ว่าในช่วงเลือกตั้งนั้นเป็นช่วงที่เงินสะพัดมากในชุมชน
นอกจากจะใช้กลวิธีแบบธนาภิบาลเมืองแล้วยังต้องอาศัยกลไกอื่นอีก กล่าวคือ **กลุ่มแรก**
คือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันโดยการเครือญาติของผู้สมัครเอง ซึ่งจะได้คะแนนอย่างแน่นอน
ส่วน**กลุ่มที่สอง** เป็นกลุ่มหัวคะแนนที่เป็นฐานเสียง เหตุที่เกิดหัวคะแนนที่ดูเหมือนจะ
เป็นการจำลองจากการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะพื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งมีหลายหมู่บ้าน
จึงจำเป็นต้องอาศัยหัวคะแนนในเขตหมู่บ้านนั้น ๆ ด้วย

การเปลี่ยนมาเป็นเขตเลือกตั้งสองเขต โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเข้าใจว่า
มีความประสงค์ที่จะให้มีการจับกลุ่มทางการเมืองหรือการทำงานเป็นทีมของนักการเมือง
ท้องถิ่น กล่าวคือจากเดิมที่เป็นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหมู่บ้าน แต่เมื่อมีการแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง
จึงทำให้สมาชิกมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เริ่มมองปัญหาในองค์รวมในเขตพื้นที่ของตน
มากขึ้น ใส่ใจต่อปัญหาโดยรวมมากขึ้น

**ประการที่สาม เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนได้เรียนรู้และเกิดความโดดเด่นของ
ผู้นำท้องถิ่นโดยอัตโนมัติ** จากการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และน่าจะเกิด
การปรับตัวในโอกาสเลือกตั้งครั้งต่อไปว่าจะต้องเลือกอย่างไร แต่การที่หวังกับผู้แทนท้องถิ่น
มากเกินไป หากผิดหวังก็จะนำไปสู่การกระตุ้นประชาชนในทางอ้อม เพื่อดูแลประโยชน์
ของชุมชนหรือหมู่บ้านของตน แต่คงต้องรอไปสักกระยะหนึ่ง เพราะยังมีกลไกที่ประชาชน
สามารถพึ่งพาได้อีกช่องทางหนึ่ง แม้ประชาชนจะรู้สึกว่าการบ้านของตนจะขาดความเป็น
ตัวแทนในสภาเทศบาล ทำให้โครงสร้างอำนาจดั้งเดิมของชุมชนมีความโดดเด่นขึ้นมาอีกครั้ง
และเป็นความหวังหนึ่งของประชาชนที่ฝากใจดูแลประโยชน์และกิจการต่าง ๆ ในหมู่บ้าน
บุคคลดังกล่าวนี้คือ **ผู้นำท้องถิ่น หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง** เมื่อมีปัญหาหรือเรื่องร้องเรียน
อะไร ประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลจะติดต่อประสานงานไปที่ผู้ใหญ่บ้าน
ที่อยู่ใกล้ชิดกับชาวบ้าน จนผู้ใหญ่บ้านมองว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล
แล้ว ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเพิ่มขึ้นและเป็นที่พึ่งของประชาชนมากขึ้น

การเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล



๓.๒ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง

หากพิจารณาปัจจัยที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่ในการบริหารเทศบาลตำบลแทนประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่มีลักษณะร่วมกันของกรณีศึกษาดังนี้

๑) ภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นจากกรณีศึกษาทั้งสองแห่งล้วนแล้วแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงเป็นที่น่าเชื่อถือว่าน่าจะสามารถบริหารงานเทศบาลตำบลได้

๒) ระบบเงินตราธิปไตยที่มีอยู่ในทั้งสองพื้นที่ ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธระบบการซื้อสิทธิขายเสียงได้เลย เพราะการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นความคาดหวังของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้ามาบริหารงานในเทศบาลตำบล กล่าวได้ว่าช่วงที่มีการเลือกตั้งเงินในท้องถิ่นสะพัดอย่างมากเพราะมีการใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนมาก

๓) การสร้างความได้เปรียบจากฐานนโยบายทางการเมืองเดิม อย่างกรณีเทศบาลตำบล ก. ชัดเจนว่า สามารถนำนโยบายที่เคยบริหารมาหาเสียงได้ โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นของรัฐบาล เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพ ซึ่งประชาชนเข้าใจว่าเป็นของนายกเทศมนตรีนำมาแจก ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. แม้จะไม่เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น แต่ก็มีการดึงนักการเมืองท้องถิ่นเดิมเข้ามาร่วมในทีมบริหารได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่กล่าวคือ กรณีเทศบาลตำบล ก. ไม่มีคู่แข่งทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร จึงเป็นเพียงการทำคะแนนให้ได้ร้อยละ ๒๐ ของประชาชนที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นการแข่งขันกับตัวเองที่ต้องดึงประชาชนให้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้มาก เพื่อให้ผ่านตามเงื่อนไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น

(๑) การควบคุมการบริหารงาน ด้วยวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประเด็นเรื่องการตรวจสอบและการถ่วงดุล (Check and Balance) เป็นที่คาดหวังมากจากประชาชนในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล แต่พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวัฒนธรรมการทำงานไม่ต่างจากการเป็นสมาชิกสภา อบต.นักกล่าวคือวัฒนธรรมแบบประนีประนอม และมีความคล้อยตามฝ่ายบริหารอย่างเห็นได้ชัดหรือเป็นองค์กรเลขานุการของฝ่ายบริหาร กล่าวคือทุกเรื่อง que เข้าสู่สภาต้องได้รับเสียงเห็นด้วยแทบจะเป็นเอกฉันท์ในทุกเรื่อง เสมือนหนึ่งการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลเป็น



สภาทรายาง หากจะพิจารณามิติเชิงวัฒนธรรมที่ลึกลงไปอีกก็พบว่า เป็นนิสัยส่วนหนึ่งของ คนอีสานที่เป็นอยู่อย่างเรียบง่ายนั่นเอง ทั้งนี้ความเรียบง่ายในการทำหน้าที่ของฝ่ายสภา ท้องถิ่นอาจมองได้สองแง่ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารทำงานถูกต้องเป็นไปตามหลักการและ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน สภาจึงเห็นชอบด้วย หรืออีกมุมหนึ่งคือสภามองว่าตนคือผู้ช่วย ฝ่ายบริหารไม่ต้องตรวจสอบ ต้องโอนอ่อนต่อฝ่ายบริหารเพราะอยู่ในทีมการเมืองเดียวกันก็เป็นได้ แต่ดูเหมือนการมองในแง่หลังนี้จะมีน้ำหนักมากกว่ากับสิ่งที่เห็นและเป็นอยู่

ดังนั้นเมื่อเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นก็ดูเหมือนว่าจะมีความเรียบง่าย สมาชิกสภาที่แม้จะไม่ได้มาจากกลุ่มหรือทีมสมัครเดียวกัน หากแต่มาจากผู้สมัครอิสระ ซึ่งก็เป็นที่รู้จักมักคุ้นกันดีในวงสมาชิกสภา รวมทั้งผู้บริหารในฐานะคนบ้านเดียวกัน (ตำบล เดียวกัน) ดังนั้นการปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายตรวจสอบของสภา จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีความ กังวลสำหรับฝ่ายบริหาร การเข้าใจกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะช่วยให้การพิจารณา โครงการต่าง ๆ ผ่านไปด้วยความราบรื่น ซึ่งก็นับเป็นเรื่องที่ดีที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์กัน ในเวทีระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นความหวังสูงสุดต่อการเมืองในเวทีระดับชาติที่มีความขัดแย้ง อย่างต่อเนื่องและยาวนานด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเห็นด้วยกับฝ่ายบริหารอาจเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม กับการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการทำงานร่วมกันก็คงมีลักษณะทั่วไปที่เป็นกรอบในการดำเนินการ ร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานิติบัญญัติ เช่น การรับทราบคำแถลงนโยบาย ของผู้บริหารท้องถิ่น การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญซึ่งเป็นลักษณะของการสนับสนุนหรือ ให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่

(๒) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบ ฝ่ายบริหาร การที่โครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นขึ้นมา ก็เพื่อ ต้องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับภาคประชาชนในการดำเนินการปกครองตนเอง เนื่องจาก ประสพภาวะที่กล่าวในข้อ (๑) ที่เรียกว่าสภาทรายางนั้น หากพิจารณาในมุมกลับอาจพบ ปัญหาสำคัญหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก พฤติการณ์ที่แสดงความเห็นด้วยทุกประการของสมาชิกสภา ดังกล่าวมาในข้างต้น อาจก่อให้เกิดความบกพร่องในกลไกการทำงาน หรือเกิดความไม่สมดุล ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสัมพันธ์ต่อการกระทำอันมิชอบได้ง่าย เพราะกลไกการตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ที่ควรจะเป็นในฐานะองค์กรเพื่อการตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น



ประการที่สอง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไม่ได้ทำหน้าที่เต็มความสามารถ เพราะติดขัดเรื่องความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนอยู่มาก ข้อเท็จจริงนี้ค่อนข้างที่จะประสบกับท้องถิ่นจำนวนมาก โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นมาใหม่ก็มีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในเวทีการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะการเมืองแบบตัวแทน โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (สท.) ค่อนข้างมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนน้อย อีกทั้งยังมีความรู้ที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารของเทศบาล จึงเป็นข้อจำกัดในการทำงานเพื่อการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

กล่าวโดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลตำบลกับฝ่ายบริหารเทศบาลนั้น เนื่องจากกลไกที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากตามรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แม้ว่าเรามีความต้องการให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอำนาจของสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการในลักษณะการตรวจสอบจะมีน้อยมาก อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเองแม้จะมาจากคนละทีมคนละฝ่ายก็มีความพยายามโน้มเอียงของสมาชิกท้องถิ่นที่จะสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

ดังนั้นการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในฐานะตัวแทนที่ประชาชนไว้วางใจในการช่วยสอดส่องดูแลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร แทบจะเป็นกลไกที่ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวมากนัก โดยทั่วไปจะเป็นการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารมากกว่าการตรวจสอบที่แท้จริงโดยการดำเนินประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับ

๓.๔ ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งลักษณะที่พบมีดังต่อไปนี้

๑) ไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติในการช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งท้องถิ่น ทั้งกรณีเทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข.

๒) แม้จะไม่มี การสนับสนุนกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน แต่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความชัดเจนในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ เช่น กรณีเทศบาลตำบล ก. เชิญนักการเมืองที่เหนือกว่าระดับท้องถิ่นมาเพื่อสร้างประโยชน์ทางการเมืองให้กับบางพรรคการเมือง เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบล ข. ที่ทำหน้าที่ในการเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน ดังนั้นท้องถิ่นยังถือว่าเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ



๓) สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เห็นได้จากคำพูดของนักการเมืองที่พยายามสร้างความเป็นพวกเดียวกัน เช่น ความเป็นเสี่ยวกัน (เพื่อนสนิท) และยังมีความสัมพันธ์เชิงตอบแทนของนักการเมืองระดับที่เหนือกว่าท้องถิ่นที่ส่งผลต่อนักการเมืองท้องถิ่น เพราะใช้ฐานทางการเมืองในระดับพื้นที่ตำบลในการรักษาฐานคะแนนเพื่อสร้างความเหนือกว่าคู่แข่งชั้นทางการเมือง

๔. บทส่งท้าย

ปัจจุบันมีความพยายามในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Tier) อย่างไรก็ดีตามประเด็นที่น่าพิจารณาคือการเมืองภายหลังการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในช่วงที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนด ทั้งนี้ประเด็นเรื่องการเมืองท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่จะให้ความสำคัญ เพราะโดยสาระสำคัญแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงบทบาทดังที่สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๑ : ๔-๖) ได้กล่าวถึงธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรสามมิติ นั่นคือ องค์กรทางการเมือง องค์กรทางการบริหารหรือราชการ และ องค์กรชุมชน ในฐานะองค์กรทางการเมือง ย่อมมีการให้ประชาชนเรียนรู้ทางการเมือง ดังนั้นทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนนั่นเอง

ในประเด็นที่ผู้เขียนได้อภิปรายมาซึ่งพิจารณาการเมืองท้องถิ่นในมิติต่างๆ ทั้งสภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามิติสภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ค่อนข้างชัดเจนว่าการแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรเทศบาลนั้นมีความแตกต่างจากองค์กรบริหารส่วนตำบล เพราะผู้สมัครเล็งเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังได้รับการเลือกตั้งในขณะเดียวกันก็เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองโดยอัตโนมัติ หากแต่การรวมกลุ่มดังกล่าวไม่ได้เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองที่มีความถาวรแต่อย่างใด

นอกจากนี้การแข่งขันทางการเมืองก็ย่อมมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเพราะค่าตอบแทนของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในเทศบาลตำบลมีการเพิ่มขึ้นจากเมื่อครั้งที่เป็นอบต.อย่างชัดเจน ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่จะแย่งชิงเข้ามาเพื่อบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้นำชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้



หากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชน ได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, ๒๕๕๑ : ๖๖-๖๗) การแข่งขันที่รุนแรง อาจสะท้อนผ่านการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งที่ดูจะมีการใช้จ่ายที่สูงขึ้น

ส่วนปัจจัยที่นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งนั้นอาจพิจารณาจากภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน การใช้ระบบเงินตราธิปไตยที่ปฏิเสธไม่ได้ทุกบริมณฑลของการเลือกตั้งในทุกระดับ การสร้างความได้เปรียบจากฐานนโยบายทางการเมืองเดิมของนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่นนั้นค่อนข้างที่จะมีความชัดเจนว่าสมาชิกสภาเทศบาลแม้จะมาจากต่างฝ่ายต่างกลุ่มหรือเป็นผู้สมัครอิสระ แต่พอเข้าไปในระบบสภาเทศบาลจริง ๆ แล้วมีแนวโน้มที่จะโอนอ่อนต่อฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะทำหน้าที่โดยตรงไปตรงมาจนถูกมองว่าเป็นสภาตรายาง การทำหน้าที่จึงเป็นเพียงการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น

ส่วนลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ยังมีมีการใช้ประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอยู่ แม้ในบางพื้นที่อาจยังไม่ชัดเจนมากนัก แต่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความชัดเจนในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ นั้นย่อมหมายความว่าเมืองทั้งสองส่วนต่างมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างปฏิเสธไม่ได้ นอกจากนี้ปรากฏการณ์ที่ต้องจับตามองคือ ประเด็นการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วนสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ เช่น การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเจรจาต่อรองกันของท้องถิ่นที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งต่อไปเมื่อจะมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดตราบใดที่งบประมาณของรัฐมีจำกัด และการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนยังเอื้อต่อการต่อรองของท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติอยู่ ก็เชื่อได้ว่าในไม่ช้านี้ จะเห็นการเคลื่อนขบวนของท้องถิ่นเพื่อต่อรองกับกลุ่มการเมืองระดับชาติมากขึ้น ซึ่งไม่น่าจะใช้ทางออกที่ยั่งยืนหากท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทางการคลัง

ดังนั้นประเด็นทางการเมืองท้องถิ่นก็จะยังคงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจับตามองต่อไปว่า จะเป็นการเมืองของนักการเมืองทั้งท้องถิ่นและระดับชาติหรือจะเป็นการเมืองของประชาชน อันเป็นประเด็นที่ท้าทายยิ่งนัก



บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๔๖. **คู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**

กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๕๒. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต.**

พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๔. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

ชยาวุธ จันทร, เขียวลักษณ์ กุลพานิชและชวลีพร เดชขำ. ๒๕๔๓. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพมหานคร : หจก. นำกัการพิมพ์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๒. **ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย. วารสารธรรมศาสตร์.** ๒๕, ๑ (มกราคม-เมษายน) : ๓๕-๔๓.

ปรีชา หัยงทะเล. ๒๕๕๒ (๑๓-๑๙ พฤศจิกายน). **ยกฐานะ อบต. ขึ้นชั้นเทศบาลปัญหาที่ต้องเร่งสะสาง. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ : ๔๑.**

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๙, ๑๐๗ ก (๑๗ ตุลาคม) : ๑-๔๑.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา ๗๐, ๑๔ ก (๑๗ กุมภาพันธ์) : ๒๒๒-๒๕๗.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๐, ๑๒๔ ก (๒๒ ธันวาคม) : ๑-๑๕.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๖, ๘๕ ก (๑๓ พฤศจิกายน) : ๗-๙.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๓๗. **รายงานการวิจัย เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : โครงการวิทยาลัยการเมือง.

มติชน. ๒๕๕๒ (๒๕ ตุลาคม). “บุญจง” ทำसानานทุจริดยกฐานะ อบต. : ๑๐.

มติชน. ๒๕๕๒ (๑๑ พฤศจิกายน). ยกฐานะ “อบต.” วุ่นไม่เลิก : ๘.



ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น
ของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่ง
ประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธาน
สภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา
นายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๒๕๔๗, พิเศษ ๑๑๙ ง (๒๐ ตุลาคม) : ๒๐.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา ๑๒๒,
พิเศษ ๓๕ ง (๒๖ เมษายน) : ๘-๑๐.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓. ประกาศวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. ๒๕๕๑. การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล.

ใน **ก้าว (ไม่) พันประชาชนนิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.** ณรงค์ เพชรประเสริฐ.
เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร : เอเดสชั่นเพรส โปรดักส์. หน้า ๕๙-๑๐๖.

หยุด แสงอุทัย. ๒๕๔๘. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๖.

กรุงเทพมหานคร : ประกายพริก.

อัชกรณ วังศรีปรีดี. ๒๕๕๒. การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี.

วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน. ๑๖ (มกราคม -มิถุนายน) : ๔๑-๗๕.

อุดม ทูมไผ่สิต. ๒๕๕๒. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.**

พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : แชนโทรไฟร์ พรีนติ้ง.

ใบสมัคร / ต่อบุคคลสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่อบุคคล
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท



กิจการสาธารณะ

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ					๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ	
๐๘.๐๑น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๐๑น.	ศาลนาภิรมย์	
๐๘.๐๖น.	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ * (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ ** (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ *** (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ * (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ** (๒๕)			
๐๘.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)		รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)				
๐๘.๔๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๔๐น.	สภาคดีลับ (๖๐)	
๐๘.๕๐น.	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๒๕)			
๐๙.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๙.๐๐น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕) / สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)	
๑๐.๐๕น.	สภาคดีลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) / ภิรมย์ (๓,๔/๕) (๖๐)	วิถีประชา หน้าพลัด ๑ (๓๐)	สนทนาไว้ดี ๑ (๓๐)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	กรรมาธิการประชาชน ๑ (๓๐)		
๑๐.๑๕น.		เส้นทางประชาธิปไตย(๕)+สรุปสัปดาห์ต่าง ๆ					๑๐.๓๐น.	เด็กบินได้ ๑ (๕.ที่ ๔ / ๕)
๑๐.๒๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๑.๐๐น.	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๒๕)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)
๑๑.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทพายุ กัมภกรเมือง (๖๐)	เวทีคุณงามความดี (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)	สุรกาย สมายใจ (๖๐)	๑๑.๓๐น.	บันทึกคนดี ๑ (๓๐)	
๑๑.๓๐น.	วิถีประชา ๑ (๒๕)	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๕น.	เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)	เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)		เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)		๑๒.๑๐น.	สารคดีเศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)	
๑๒.๑๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๓๐)	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)	กรรมาธิการประชาชน (๓๐)	๑๒.๑๕น.	บทพายุ กัมภกรเมือง ๑ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)
๑๒.๑๕น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๒.๒๐น.	วิถีประชาน่าพลัด ๑ (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)
๑๒.๒๐น.	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	รัฐสภาของประชาชน ๑ (๕๐)	๑๕.๐๐น.	เกมประชาธิปไตย ๑ (๕๕) / ภิรมย์ประชาธิปไตย (๓,๔/๕) (๕๕) / รัฐสภาจริง (๕) + สปอตฯ (๒๕)	
๑๕.๐๐น.	สภาคดีลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) / ภิรมย์ (๓,๔/๕) (๖๐)	วิถีประชา หน้าพลัด ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๓๐)	เกมประชาธิปไตย (๖๐)		๑๖.๐๐น.	เส้นทางสู่สภา* ๑ (๒๕)
๑๕.๓๐น.	สภาคดีลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒/๓) / ภิรมย์ (๓,๔/๕) (๖๐)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)	กรรมาธิการประชาชน ๑ (๓๐)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๓๐น.	รัฐสภาต่างประเทศ ๑ (๒๕)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)
๑๖.๐๐น.			ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๓๕น.	บทพายุ กัมภกรเมือง ๑ (๖๐)
๑๖.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทพายุ กัมภกรเมือง ๑ (๖๐)	เวทีคุณงามความดี (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)	๑๖.๔๐น.	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ * (๒๕)	เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕)
๑๖.๔๐น.	ศาลนาภิรมย์ โดย ตอนที่ * (๒๕)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕)	เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕)	สนทนาไว้ดี ๑ (๓๐)	๑๖.๔๕น.	เคารพธงชาติ	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)
๑๖.๕๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๖.๕๐น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๑๖.๕๕น.	เคารพธงชาติ, รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๖.๕๕น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๑๗.๐๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)					๑๗.๐๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)	
๑๗.๐๕น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)		ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)	สนทนาไว้ดี (๓๐)	๑๗.๑๐น.	สนทนาไว้ดี ๑ (๖๐)	กรรมาธิการประชาชน ๑ (๖๐)	
๑๗.๑๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๑๗.๑๐น.	มองรัฐสภา ๑ (๓๐) / รัฐสภาของประชาชน ๑ (๓๐)	
๑๗.๑๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน ๑ (๓๐)			
๑๗.๒๐น.	วิถีประชา (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	เส้นทางสู่สภา (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)	๑๗.๒๐น.	ปิดสถานี		

- หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ
- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
 - ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๐๙.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นที่ปรับรายการนั้นๆ
๓. การใส่สปอตและสารคดีสั้นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสปอตให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
- * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น รายการ รัฐสภาที่ (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒ ของเดือน) , ภิรมย์ประชาธิปไตย (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)
 - * วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น รายการภาษาสภา (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒,๓ ของเดือน) , เด็กบินได้ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)