



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ประจำเดือน ตุลาคม 2561 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม, คริสต์)	06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชา (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	บ้านสุขภาพ		09.15
10.00	การเมืองเรื่องของคน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	มีข่าวดีมาบอก ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย		10.00
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ					บันทึกการประชุมสภา		11.00
12.00	รัฐสภาของเรา					สฎิป..ทันข่าวรัฐสภา	สฎิป..รอบสัปดาห์อาเซียน	12.00
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					แผ่นดินถิ่นไทย		
15.00	รักเมืองไทย					เพลินเพลงยามบ่าย		13.00
16.00	Youngblood นิติบัญญัติฉบับคนรุ่นใหม่					สุข..สุดสัปดาห์		14.00
16.30	สภาชาวบ้าน					สภาสาระ		15.00
17.00	ข่าวคนรอบวัน					ก้าวทันไอที	เรื่องเล่าจากวันวาน (RERUN)	15.30
18.00	Gossip การเมือง					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
18.30	รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ อองศา		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เรื่องเล่า จากวันวาน	เป็นประชาธิปไตย	สฎิป..สภาที่ประชาคมโลก	สฎิป..เส้นทางกฎหมาย	17.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
21.00	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปจฉา - วิสัยธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน							

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นการกิจ



**គ.ជ.ប**  
**ស្ថាប័នសម្រេច**



# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์  
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิทัศน์ องค์กรชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจรรยาพร ตีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอ่างค์

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒  
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

### **การส่งบทความ**

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

### **ค่าตอบแทน**

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

### **ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่**

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒

## บทบรรณาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นอกจากจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงอีกด้วย ในการนี้ได้วางหลักการใหม่ที่มีความสำคัญต่อเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้หลายประการ ทั้งในแง่ของการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีความรับผิดชอบหรือมีขอบเขต รวมไปถึงการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องทำให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพได้ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนั้น นอกจากที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองแล้ว การใดที่ไม่ห้ามหรือจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย่อมสามารถทำได้และได้รับการคุ้มครองโดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒๕ ซึ่งมีที่มาจากมาตรา ๕ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ในกรณีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้สามารถอ้างกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงหลักการเดิมในเรื่องรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดิม ทั้งนี้ อังกฤษถือเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาโดยมีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรูปแบบการปกครองและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบกษัตริย์ รวมทั้งประเทศไทย หากแต่ระบอบการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจซึ่งส่งผลต่อการจัดรูปแบบการปกครองของอังกฤษ กลับมีความแตกต่างจากไทยอย่างมาก นอกจากนี้ อังกฤษยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ศาลนำประเด็นการปกครองมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีกรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แล้วเหตุใดประเด็นการปกครองของอังกฤษจึงได้กลายเป็นแม่แบบของประเด็นทางรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศในเวลาต่อมา

หาคำตอบได้จากบทความ เรื่อง **ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเด็นทางรัฐธรรมนูญ**

**บทความ เรื่อง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร: เส้นเลือดดำของระบบรัฐสภา** จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการและบทบาทของการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ อย่างเป็นทางการ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗ บัญญัติให้มีตำแหน่งดังกล่าวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลให้มีความโปร่งใส ถูกต้อง และชอบธรรม โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ฯลฯ

**สำหรับบทความ เรื่อง รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กับบทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหาร** ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภาเกาหลีใต้ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของคณะกรรมาธิการ ซึ่งทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัดตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการทั้งในส่วนของหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา งบประมาณ จำนวนหน่วยงานเป้าหมาย และวาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา

**บทความ เรื่อง ความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน** กล่าวถึงสาเหตุและที่มาของประเด็นปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ ทั้งเกิดจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างเคร่งครัด อีกทั้งตำรวจจราจรเองและประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้ เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายที่บังคับใช้ซ้ำซ้อนกันหลายฉบับนั่นเอง จึงทำให้ส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของตำรวจจราจรในกรณีหากเกิดปัญหาหรือมีอุบัติเหตุบนท้องถนนที่สำคัญคือคนส่วนใหญ่ในสังคมมักละเลยและไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายและวินัยจราจรต่าง ๆ มากนัก

**ส่วนบทความ เรื่อง มาตรการในทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ** ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาโครงสร้างขององค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรประกอบและการได้มาซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ที่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากอันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางประการไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีความสับสนเสี่ยงที่จะถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่าย หากกลไกในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ขาดประสิทธิภาพ

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับเดือนกันยายน-ตุลาคมนี้ ขอเสนอ **เรื่อง ความสุขในสถานที่ทำงาน: ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเพื่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน** เนื้อหากล่าวถึงแนวทางการสร้างความสุขในสถานที่ทำงานภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับความสุขในการทำงานในองค์กรสุขภาวะ ซึ่งมีแรงงานในสถานประกอบการที่มีสุขภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย สังคม และจิตใจ เน้นการให้ความสำคัญเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสะอาด สุขลักษณะและสุขภาพ การออกแบบการดำเนินงานและปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการส่งเสริมความสัมพันธ์ของแรงงาน เพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการทำงานในสถานประกอบการอย่างปลอดภัยอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการทำงาน ประกอบด้วย ผู้นำ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความรักในงาน ค่านิยมร่วมขององค์กร และคุณภาพชีวิตในการทำงาน แล้วกลับมาพบกับบทความที่เปิดกว้างทางความคิดในแง่มุมที่หลากหลายและแตกต่างได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

Vol. 66 No. 5 September - October 2018

ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ:

บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

ปววิศร เลิศธรรมเทวี

๙

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร: เส้นเลือดดำของระบบรัฐสภา

แซมมี ทองชัย

๕๗

รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กับบทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

สมใจ ทองกุล

๗๖

ความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน

พ.ต.ท.หญิง ดร. วิภา วิจัยธรรมฤทธิ

๙๓

มาตรการในทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่

และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ปิยภัทร์ จิตรากุล

๑๐๙

ความสุขในสถานที่ทำงาน: ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเพื่อคุณภาพชีวิต

ของแรงงาน

นิภาพรรณ เจนสันติกุล

๑๓๔





ที่มา: <http://www.prairiestateblue.com/การปกครองประเทศอังกฤษ/>

## ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ\*

ปวีตร เลิศธรรมเทวี\*\*

### ๑. ภูมิหลัง

อังกฤษซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา (Parliamentary system)<sup>๑</sup> มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน สมัยจูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar) (๕๔ ปีก่อนคริสตกาล) จักรพรรดิผู้ยิ่งใหญ่ของโรมันพยายามพิชิตอังกฤษแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ<sup>๒</sup> จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๔๓

---

\* บทความนี้มีที่มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

<sup>๑</sup> R.A.W. Rhodes, John Wanna and Patrick Weller. (2015). *Comparing Westminster*. Oxford: Oxford University Press

<sup>๒</sup> ดูคำอธิบายใน Peter Salway. (1986). *A History of Roman Britain*. Oxford: Oxford University Press.

คลอเดียส (Claudius) จักรพรรดิแห่งโรมันครอบครองเกาะอังกฤษได้เป็นผลสำเร็จ ทรงได้สร้างเมืองริมแม่น้ำเทมส์ (Thames River) ที่เมืองลอนดิเนียนุม (Londinium) ปัจจุบันคือกรุงลอนดอน เมืองหลวงของประเทศอังกฤษ ในยุคสมัยนี้อังกฤษถูกเรียกว่า “บริตัน” (Briton)<sup>๓</sup>

ภายหลังการล่มสลายของอาณาจักรโรมันในคริสต์ศตวรรษที่ ๕ อังกฤษต้องป้องกันตัวเองจากกลุ่มอนารยชนชาวเยอรมันประกอบด้วยชนเผ่า Angles, Saxons และ Jutes หรือกลุ่มแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) ซึ่งได้รุกรานและตั้งรกรากในทางตอนใต้ของเกาะอังกฤษ<sup>๔</sup> และในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ วิลเลียมแห่งนอร์ม็องดี (William of Normandy) ได้รวบรวมและสถาปนาประเทศที่เป็นเกาะอังกฤษทุกวันนี้ ชาวอังกฤษในปัจจุบันจึงมีเชื้อสายเดียวกับชาวเยอรมัน ฉะนั้น เมื่อตอนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฮิตเลอร์ (Hitler) จึงได้ปล่อยทหารอังกฤษซึ่งถูกกองทัพนาซีเยอรมันตีต้อนไปเพราะเชื่อว่าชาวอังกฤษและชาวเยอรมันมีสายเลือดเดียวกัน โดยเป็นเผ่าพันธุ์มนุษย์ชั้นสูง<sup>๕</sup>

วิลเลียมแห่งนอร์ม็องดีหรือต่อมาคือ พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) กษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่ของอังกฤษได้นำระบบกฎหมายแบบ Anglo-Saxon หรือระบบ Common Law ในปัจจุบัน<sup>๖</sup> ระบบ Anglo-Saxon ยึดถือประเพณีดั้งเดิมของชาวนอร์แมน (Norman) มาใช้ในการปกครองและระบบกฎหมายซึ่งกษัตริย์เป็นที่มา

<sup>๓</sup> ดูบทวิเคราะห์ใน Leonard Cottrell. (1962). *The Great Invasion*. New York: Coward-McCann.

<sup>๔</sup> Geoffrey Hindley. (2006). *A Brief History of the Anglo-Saxons*. London: Robinson.

<sup>๕</sup> ความเชื่อดังกล่าวปรากฏในการจัดตั้งกองทุน “Rhodes Scholarships” เพื่อศึกษาที่มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (University of Oxford) ประเทศอังกฤษ ซึ่งมอบให้เฉพาะชาวอังกฤษ ชาวอเมริกัน และชาวเยอรมัน เพราะเชื่อว่าทั้งสามชนชาติมีความใกล้เคียงกันทางสายเลือด เป็นชาติมหาอำนาจที่จะก่อให้เกิดสันติสุขของโลก ผู้ที่ได้รับทุนดังกล่าว (Rhodes Scholars) อาทิ Bill Clinton, Tony Abbott และ Malcolm Turnbull เป็นต้น

<sup>๖</sup> ดู Hubert Hall. (1908). *The Anglo-Saxon Charters*. Cambridge: Cambridge University Press; Patrick Wormald. *Charters*. (1992). *Law and the Settlement of Disputes in Anglo-Saxon England*. In Wendy Davis and Paul Fouracre (eds). *The Settlement of Disputes in Early Medieval Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-168.

ของอำนาจ คำพูดของกษัตริย์จึงถือเป็นกฎหมายสืบทอดเป็นประเพณีเรื่อยมา<sup>๑</sup> ในบางยุค บางสมัยกษัตริย์บางพระองค์ก็ใช้อำนาจตามทำนองคลองธรรม แต่บางยุคบางสมัยกษัตริย์ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และในที่สุดจนถึงสมัยพระเจ้าจอห์น (John, King of England) (ค.ศ. ๑๑๙๙-๑๒๑๖) ทรงถือพระองค์เป็นเทวสิทธิ์ลุ่มหลงในอำนาจและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ข้าราชการบริพารและประชาชน ขุนนางและประชาชนได้ลุกขึ้นจับอาวุธบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามาภิไธยในเอกสารชิ้นประวัติศาสตร์ของโลกเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองตามที่ปรากฏในมหาบัตร Magna Carta<sup>๒</sup> กล่าวได้ว่า อังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีการนำเอาแนวคิดในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (กษัตริย์) หรือแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญมาใช้ในการปกครอง<sup>๓</sup> บทความนี้กล่าวถึงระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการนำประเพณีมาใช้ในการปกครองและรัฐธรรมนูญ

## ๒. ลักษณะของระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ สามารถศึกษาได้จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการปฏิวัติในอังกฤษ แนวคิดเรื่องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (กษัตริย์) และรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งส่งผลต่อการจัดรูปแบบการปกครองของอังกฤษ

### ๒.๑ การเปลี่ยนแปลงการปกครองและการปฏิวัติในอังกฤษ

อังกฤษมีความเคลื่อนไหวที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๑๓ ในสมัยพระเจ้าจอห์น (John, King of England) (ค.ศ. ๑๑๙๙-๑๒๑๖) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ลุ่มหลงในอำนาจชอบการสงครามและต้องการเงินจำนวนมากเพื่อใช้ใน

<sup>๑</sup> ดูบทวิเคราะห์ใน Gale R. Owen-Crocker (ed). *Kingship, Legislation and Power in Anglo-Saxon England*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>๒</sup> J.C. Holt. (2015). *Magna Carta*. Cambridge: Cambridge University Press, at 33.

<sup>๓</sup> James Melton and Robert Hazell. (2015). Magna Carta ... Holy Grail?. In Robert Hazell and James Melton (eds). *Magna Carta and Its Modern Legacy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-22.

สงคราม ทรงใช้วิธีเรียกเก็บภาษีจากประชาชน ผู้ใดขัดขวางก็จะใช้วิธีรุนแรงบังคับก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน<sup>๑๐</sup> ช่วงที่พระองค์กำลังทำสงครามกับฝรั่งเศส ขุนนางชั้นบารอน (Barons) อัศวิน และชาวเมือง ได้มาประชุมกันครั้งใหญ่ ๒ ครั้ง เพื่ออภิปรายถึงความเดือดร้อนของตน ผู้นำฝ่ายพระได้นำกฎบัตรให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนของพระเจ้าเฮนรีที่ ๑ (ค.ศ. ๑๑๐๐-๑๑๓๕) ซึ่งทุกคนลี้มเลือนไปนานแล้วเสนอต่อที่ประชุม ผู้นำฝ่ายพระกับผู้นำฝ่ายขุนนางได้ถือกฎบัตรดังกล่าวเป็นหลัก ร่างคำร้องขอที่ประชุมขึ้นครั้งแรกพระเจ้าจอห์นทรงปฏิเสธ แต่กองทัพอันเกรียงไกรของอัศวินสองพันคนซึ่งเรียกว่า “กองทัพของพระเจ้าและวัดศักดิ์สิทธิ์” (The Army of God and Holy Church) ที่มีชาวลอนดอนสนับสนุนได้รวมกำลังกันต่อต้านพระเจ้าจอห์น และในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๒๑๕ ณ ท้องทุ่งรันนีสมีด (Runnymede) ริมน้ำเทมส์ (River Thames) บรรดาขุนนางได้จับอาวุธบังคับให้พระเจ้าจอห์นจำต้องลงพระนามาภิไธยในเอกสารขึ้นประวัติศาสตร์ของโลก Magna Carta ซึ่งเป็นมหาบัตรที่อ้างว่าเพื่อระบุเสรีภาพดั้งเดิมของชาวอังกฤษ และมีได้มีการจัดทำขึ้นใหม่ มหาบัตรดังกล่าวเป็นกฎหมายของประเทศที่อยู่เหนือเจตจำนงของกษัตริย์<sup>๑๑</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองและสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>๑๒</sup>

---

<sup>๑๐</sup> Ibid, at 4 (arguing that “[T]here are two accounts of the making of Magna Carta. Traditionally, the story of Magna Carta paints King John as a tyrant who oppressed his people and deserved the insurrection that led to the Charter. This is the account told by Sir Edward Coke in his many writing, including the *Petition of Rights* (1628) and the second volume of the *Institutes of the Lawes and England*. In these works, Coke used Magna Carta in his fight against King Charles I to argue that the Great Charter served as a repository of ancient common law rights that all English monarchs must respect. Coke was essentially drawing a parallel between his own dispute with King Charles I and the dispute between King John and his barons in 1215, so it is little wonder that he describes Magna Carta as a victory for the righteous barons over the tyrannical King John).

<sup>๑๑</sup> J.C. Holt. (2015). *Magna Carta*. Cambridge: Cambridge University Press, at 10; and Edward Miller. (1962). *The Background of Magna Carta. Past and Present*, 23(1), 72-83.

<sup>๑๒</sup> John Baker. (2017). *The Reinvention of Magna Carta 1216-1616*. Cambridge: Cambridge University Press, at xxxix-l; and J.C. Holt. (2015). *Magna Carta*. Cambridge: Cambridge University Press, at 1.

มหาบัตรได้กลายเป็นมาตรฐานของเสรีภาพสำหรับประชาชนชาติต่าง ๆ และในระยะเวลาสองร้อยปีต่อมากษัตริย์อังกฤษจำต้องยอมยี่นยันมหาบัตรนี้ถึง ๓๘ ครั้ง<sup>๑๓</sup> หลังจากการลดพระราชอำนาจของกษัตริย์อังกฤษโดยมหาบัตร ในปลายศตวรรษที่ ๑๕ อำนาจของกษัตริย์ได้กลับเข้มแข็งอีกในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ซึ่งปกครองอังกฤษ ในช่วง ค.ศ. ๑๔๘๕-๑๖๐๓ พระเจ้าเฮนรีที่ ๗ และ ๘ พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ ได้ดึงอำนาจไปจากรัฐสภา จนกระทั่งมีลักษณะการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้งหนึ่ง

ราชวงศ์ทิวดอร์ปกครองอังกฤษจนกระทั่งพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ สวรรคต ราชวงศ์สจิวตเป็นผู้ปกครองอังกฤษเป็นลำดับต่อมา (ค.ศ. ๑๖๐๓-๑๖๔๖) และเริ่มมีความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภานับแต่พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ ขึ้นเป็นกษัตริย์องค์แรกของราชวงศ์สจิวต พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ (James I of England) (ค.ศ. ๑๖๐๓-๑๖๒๓) ทรงเป็นกษัตริย์อำนาจนิยมที่ย้ำถึงอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ของพระองค์ (Divine Rights of King)<sup>๑๔</sup> ฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญคัดค้านอำนาจของกษัตริย์อย่างเต็มที่และเรียกร้องให้กษัตริย์เคารพสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสามัญ แต่กษัตริย์เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพจะพึงมีได้ขึ้นอยู่กับพระองค์ จึงทรงปฏิเสธ สภาสามัญตอบโต้ด้วยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่าย และถวายฎีกาในปี ค.ศ. ๑๖๑๐ ไว้ว่า

ในบรรดาความสุขสบายทั้งหลายทั้งปวงที่ท่านมีอยู่ กษัตริย์และพระราชินีของบ้านเมืองนี้ ไม่มีอำนาจใดเหนือไปกว่า *หลักกฎหมาย*...

(Amongst many other points of happiness and free dom which your majesty's subject of this kingdom have enjoyed under your royal progenitors, kings and

<sup>๑๓</sup> John Baker. (2017). *The Reinvention of Magna Carta 1216-1616*. Cambridge: Cambridge University Press, at 1-46.

<sup>๑๔</sup> Johann P. Sommerville (ed). (1994). *King James VI and I – Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, at xxxiii.

queens of this realm, there is none which they have accounted more dear and precious than this, to be guided and governed by the certain *rule of law* which giveth to the head and members that which of right belongeth to them, and not by any certain or arbitrary form of government...)

พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ ไม่สนพระทัย ทรงเรียกเก็บภาษีจากประชาชนโดยพลการ เมื่อสภาคัดค้านก็ถูกยุบและจับกุมขังสมาชิกสภาคนสำคัญ ๆ ภายหลังกพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ สวรรคต พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (Charles I of England) (ค.ศ. ๑๖๒๓-๑๖๔๙) ได้ครองราชย์แทน พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ทรงพิพาทกับรัฐสภาหลายครั้ง แต่เนื่องจากทรงต้องการเงินเพื่อใช้ในสงคราม ในปี ค.ศ. ๑๖๔๖ รัฐสภาจึงขอให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ลงพระนามาภิไธยในกฎหมายที่เรียกว่า “Petition of Rights” หรือคำขอลิทธิซึ่งมีสาระสำคัญจำกัดอำนาจกษัตริย์หลายประการ<sup>๑๕</sup>

หลังจากนั้นอีกประมาณ ๓๐ ปีเศษ ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ พระองค์ต้องการปกครองอังกฤษด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามแบบเดิมและต้องการให้อังกฤษกลับไปเป็นคาทอลิก (Catholic) ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนเป็นอย่างมาก ในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ขุนนางและสามัญชนอังกฤษได้ร่วมกันจัดตั้งกองกำลังปฏิวัติต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ในที่สุดพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ หนีออกจากอังกฤษทรงทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์ รัฐสภาได้เชิญพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ จากเนเธอร์แลนด์มาเสวยราชย์โดยทรงเป็นกษัตริย์ร่วมกับพระนางแมรี (William and Mary) ซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ และออกกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน (Bill of Rights of 1689)<sup>๑๖</sup> พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีทรงยอมผูกพัน

<sup>๑๕</sup> A.W. Ward, G.W. Prothero and Stanley Leathes (eds). (1628). *The Cambridge Modern History*. Cambridge: Cambridge University Press, at 270.

<sup>๑๖</sup> Aileen McHarg. (2015). Rights and Democracy in UK Public Law. In Mark Elliott and David Feldman (eds). *The Cambridge Companion to Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 116-134, at 132.

พระองค์กับรัฐสภาว่าจะไม่ทำการล่วงละเมิดสิทธิประชาชนและสมาชิกรัฐสภา การปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๖๘๙ เรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (Glorious Revolution) และกล่าวได้ว่าเป็น การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอังกฤษ

## ๒.๒ รัฐธรรมนูญของอังกฤษ

อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) รัฐธรรมนูญของอังกฤษเกิดจากหลักการและเอกสารหลาย ๆ ฉบับที่จัดทำขึ้นในช่วง การเปลี่ยนแปลงการปกครองและการปฏิวัติ

เอกสารที่มีความสำคัญในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ลำดับแรกคือ มหาบัตร Magna Carta 1215<sup>๑๗</sup> เป็นเอกสารฉบับแรกของโลกที่มีลักษณะ เป็นการจำกัดอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง (กษัตริย์) เพื่อมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยให้อยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายที่เรียกว่า “Rule of Law” และความยินยอมของประชาชน ผ่านขุนนางในสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มหาบัตร Magna Carta มีบทบัญญัติที่ป้องกันการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและขาดทำนองคลองธรรมของกษัตริย์ โดยให้ขุนนางมีอำนาจ ตั้งสภาประกอบด้วยสมาชิก ๒๕ คน เพื่อพิจารณาการกระทำของกษัตริย์ ฉะนั้น บทบัญญัติ บางมาตรา อาทิ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ จึงให้อำนาจสภาขุนนางใช้กำลังอาวุธได้ในกรณีที่กษัตริย์ไม่ทรงยินยอมปฏิบัติตามมหาบัตร มาตรา ๓๙ และ ๔๐ บัญญัติว่า

**มาตรา ๓๙** ไม่มีบุคคลผู้ใดที่จะถูกจองจำหรือถูกข่มขัง หรือ ถูกริบเอกลิทธิหรือทรัพย์สิน หรือถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย หรือ ถูกเนรเทศ หรือการกระทำใด ๆ โดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมาย ของบ้านเมือง และขุนนางมีสิทธิใช้กำลังอาวุธเพื่อตอบโต้การกระทำที่ไม่ชอบธรรม (ของกษัตริย์) ได้

(Art. 39 No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send

<sup>๑๗</sup> Magna Carta. (1215). (England).

others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land)

**มาตรา ๔๐** ไม่มีบุคคลผู้ใดที่จะถูกปฏิเสธสิทธิในความยุติธรรมได้

(Art. 40 To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice)<sup>๑๙</sup>

มหาบัตร Magna Carta ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้ทรงอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มหาบัตร Magna Carta จึงถือว่าเป็นเอกสารฉบับแรกที่ทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน นักกฎหมายต่างลงความเห็นว่ามหาบัตร Magna Carta ของอังกฤษเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญในยุคสมัยปัจจุบัน<sup>๑๙</sup>

เอกสารอีกฉบับคือ Petition of Rights 1628<sup>๒๐</sup> หรือคำขอสิทธิซึ่งเกิดขึ้นในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (King Charles I) มีสาระสำคัญจำกัดอำนาจกษัตริย์หลายประการ อาทิ

**มาตรา ๑** บุคคลผู้ใดจะถูกบังคับให้ชำระเป็นเงิน หรือให้ชำระเป็นภาษีแก่กษัตริย์มิได้ นอกจากจะได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา

<sup>๑๙</sup> British Library, 'English Translation of Magna Carta', available at <<http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>> มหาบัตร Magna Carta เขียนเป็นภาษาละติน มาตรา ๓๙ และ ๔๐ คือมาตรา ๒๙ ภายใต้ Magna Carta ฉบับปี ๑๒๑๕ แต่ British Library นำมาแปลเป็น ๒ บทบัญญัติในมาตรา ๓๙ และ ๔๐

<sup>๒๐</sup> James Melton and Robert Hazell. (2015). Magna Carta ... Holy Grail?. In Robert Hazell and James Melton (eds). Magna Carta and Its Modern Legacy. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3, at 8 (arguing that '[T]he world is poised to celebrate the 800<sup>th</sup> anniversary of Magna Carta in 2015. One reason for such a celebration is the Great Charter's influence. [...] Magna Carta has influenced constitutional thinking worldwide including France, Germany, Japan, the United States and India as well as many Commonwealth countries, and throughout Latin America and Africa').

<sup>๒๑</sup> *Petition of Rights* (1628) (England).

## มาตรา ๒ บุคคลจะถูกจำคุกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ แม้จะเป็นคำสั่งของกษัตริย์ก็ตาม

ในปี ค.ศ. ๑๖๘๙ รัฐสภาอังกฤษได้อัญเชิญพระเจ้าวิลเลียมขึ้นครองราชย์ร่วมกับพระนางแมรี (Joint-Sovereign) พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีทรงยอมผูกพันพระองค์กับรัฐสภาภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. ๑๖๘๙ (Bill of Rights 1689)<sup>๒๑</sup>ว่าจะไม่ทำการล่วงสิทธิประชาชนและสมาชิกรัฐสภา พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และสิทธิพลเมือง<sup>๒๒</sup> ด้วยการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากนักปรัชญาหลายท่าน โดยเฉพาะ John Locke ซึ่งเป็นช่วงที่ความคิดของ Locke ในเรื่องอำนาจของผู้ปกครองควรมีขอบเขตจำกัดกำลังเป็นที่นิยม แนวความคิดของ Locke มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการร่าง Bill of Rights ของสหรัฐอเมริกาในระยะต่อมา<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สิทธิแก่รัฐสภา อาทิ การเรียกประชุมสภาอย่างสม่ำเสมอ ข้อกำหนดเรื่องการเลือกตั้งที่เป็นธรรม และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในการประชุม เป็นต้น

พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชนภายใต้ Bill of Rights 1689 เป็นเอกสารสำคัญอีกฉบับที่วางรากฐานหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษมีศักดิ์และสิทธิเทียบเท่ามหาบัตร Magna Carta และคำขอสิทธิภายใต้ Petition of Rights

### ๒.๒.๑ ประเพณีการปกครอง

รัฐธรรมนูญของอังกฤษมีอิทธิพลอย่างมากต่อการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน เนเธอร์แลนด์

<sup>๒๑</sup> *Bill of Rights* (1689) (England).

<sup>๒๒</sup> Lois G. Schworer. (1990). Locke, Lockean Ideas, and the Glorious Revolution. *Journal of the History of Ideas*, 51(4), 531-548.

<sup>๒๓</sup> Robert Worchester. (2013). Why Commemorate 800 Years? *Magna Carta Today*.

เครือจักรภพ ญี่ปุ่น อินเดีย และรวมทั้งประเทศในละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา<sup>๒๔</sup> อิทธิพลในที่นี้หมายถึงการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอังกฤษไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และอิทธิพลในเชิงสัญลักษณ์ซึ่งส่งผลต่อหลักการพื้นฐาน การวางรูปแบบการปกครอง และการจัดสรรอำนาจ รัฐธรรมนูญของอังกฤษซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการปฏิวัติยังก่อให้เกิดประเพณีการปกครองที่กลายเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญดั้งเดิม และเป็นหลักการสากลในปัจจุบัน กล่าวคือ

**ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)** ซึ่งจำกัดอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (Reserve Power) อำนาจเบ็ดเสร็จของกษัตริย์ (Absolute Powers) ตั้งแต่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถูกแบ่งออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ โดยมีองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจแทน กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติมีสภาซึ่งมาจากประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ อำนาจบริหารมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการพิจารณาอรรถคดีมีผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้ กษัตริย์จะทรงใช้อำนาจได้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

### **อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)**

ในบรรดาทั้งสามอำนาจ อำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนกฎหมายที่ออกโดยสภาจึงเกิดจากเจตจำนงของประชาชนผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ (Act of Parliament) การปกครองของอังกฤษจึงถืออำนาจของประชาชนเป็นใหญ่ในการบริหารจัดการประเทศ เป็นประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภายังมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการ

<sup>๒๔</sup> นักกฎหมายอังกฤษอ้างว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษที่เกิดจากหลักกฎหมายและประเพณี โดยเฉพาะ Magna Carta มีอิทธิพลต่อแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นการกล่าวอ้างของ Magna Carta 2015 Committee โดยเฉพาะ Sir Robert Worcester โดยอิทธิพลในที่นี้หมายถึงอิทธิพลต่อแนวคิดพื้นฐานของการร่างรัฐธรรมนูญ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในแต่ละรัฐ และการวางรากฐานของระบอบการปกครอง มิใช่หมายถึงการเลือกรับปรับใช้บทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอังกฤษมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ เท่านั้น ฉะนั้น อิทธิพลของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษอาจมีอิทธิพลทั้งในเชิงการนำบทบัญญัติและหลักการในรัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ หรืออิทธิพลในเชิงสัญลักษณ์ซึ่งส่งผลต่อหลักการพื้นฐานของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ดู Robert Worcester. (2013). Why Commemorate 800 Years? *Magna Carta Today*.

### หัวหน้าของฝ่ายบริหาร (Head of the Government)

หรือที่มาของนายกรัฐมนตรี แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติที่มาของนายกรัฐมนตรีไว้ว่าจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of the Parliament) แต่เป็นประเพณีการปกครองที่ถือว่านายกรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Common) (สภาผู้แทนราษฎร) ฉะนั้น โดยประเพณีนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ (House of Common) ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจนถึงปัจจุบัน อังกฤษไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนนอกที่ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา<sup>๒๕</sup>

### การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) เป็นอีกประเด็น

ที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรห้ามการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการควบคุมกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างสถาบันการเมืองที่เข้าใจกันว่าอำนาจสูงสุด คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาตามหลักการดังกล่าวข้างต้น อำนาจดังกล่าวถือว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นเจตจำนงของประชาชนภายในประเทศ และเป็นอำนาจสูงสุดยิ่งกว่าอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการ อังกฤษจึงไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) ฉะนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจเองได้ จะเห็นได้ว่า กรณีนี้แตกต่างจากบางประเทศ อาทิ ประเทศไทยซึ่งศาลใช้ดุลพินิจเองว่าถ้ากฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดย่อมเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ในคดีอาชญากรรมสงคราม)<sup>๒๖</sup> ฉะนั้น ในปี ค.ศ. ๑๖๑๐ เมื่อ Sir Edward Coke ฝ่าฝืนประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาจึงถือเป็นเรื่องผิดจารีตอย่างร้ายแรง<sup>๒๗</sup> และถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหัวหน้าศาล Common Pleas และให้ย้ายไปช่วยราชการที่ Court of King's Bench<sup>๒๘</sup>

<sup>๒๕</sup> ในประวัติศาสตร์มีนายกรัฐมนตรีอังกฤษเพียงคนเดียวที่มีได้มาจากสภาสามัญ (House of Common) แต่มาจากสภาขุนนาง (House of Lords) (วุฒิสภา) คือ Robert Gascoyne-Cecil ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๙๕-๑๙๐๒ ซึ่งคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้.

<sup>๒๖</sup> ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙.

<sup>๒๗</sup> *Thomas Bonham v College of Physicians*, 8 Co. Rep. 107, 77 Eng. Rep. 638 (Court of Common Pleas, England) (1610).

<sup>๒๘</sup> Raoul Berger. (1969). *Doctor Bonham's Case: Statutory Construction or Constitutional Theory?*. *University of Pennsylvania Law Review*, 117(4), 521-546.

ปัจจุบันอำนาจของฝ่ายตุลาการสามารถกระทำได้ในสองกรณีที่สำคัญเท่านั้น กล่าวคือ ประการแรก กรณีที่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของสหภาพยุโรป<sup>๒๙</sup> และประการที่สอง กรณีที่ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**หลัก “The King Can Do No Wrong”** หรือพัฒนามาเป็นหลักเรื่องความคุ้มกันของผู้เป็นประมุขแห่งรัฐ (Sovereign Immunity) ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักการสากล<sup>๓๐</sup> นักกฎหมายบางท่านเรียกหลักการนี้ว่าหลัก “กษัตริย์ทรงไม่ต้องรับผิดชอบ” หรือ “องค์อธิปัตย์ที่ปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง”<sup>๓๑</sup> อันที่จริงหลัก “The King Can Do No Wrong” มีภูมิหลังมาจากประเพณีการปกครองในสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ ๓ (King Henry II) (ค.ศ. ๑๒๑๖–๑๒๗๒) ซึ่งเป็นช่วงภายหลังพระเจ้าจอห์นที่ ๑ และมหาบัตร Magna Carta

<sup>๒๙</sup> Tom Bingham. (2011). *Rule of Law*. London: Penguin Book, at 116; และดู Chris Bickerton. (2016). *The European Union: A Citizen’s Guide*. London: Pelican. อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอังกฤษได้ขอแยกตัวออกจากสมาชิกสหภาพยุโรป (Brexit) กรณีนี้ย่อมส่งผลในเรื่องการควบคุมกฎหมายของฝ่ายตุลาการมิให้ขัดกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรปในอนาคตต่อไป.

<sup>๓๐</sup> Christopher R. Dyess. (2014). Off with His Head: The King Can Do No Wrong, Hurricane Katrina, and the Mississippi River Gulf Outlet. *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 9(2), pp. 302–334, at 307; ดูคำอธิบายเรื่อง “Sovereign Immunity” ใน Malcolm Shaw. (2008). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, at 697.

<sup>๓๑</sup> Vernon Bogdanor. (1996). The Monarchy and the Constitution. *Parliamentary Affairs*, 49(3), 402-422 (a sovereign who reigns but does not rule) และดูบทวิเคราะห์ใน ปิยนุตร แสงกนกกุล. (๒๕๕๐). พระราชอำนาจ การลงพระปรมาภิไธย และการสนองพระบรมราชโองการ. *Pub-LawNet* <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1019>>. ซึ่งวิเคราะห์ว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่มีประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์และใช้ระบบรัฐสภา มีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “กษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบ” หรือ “The king can do no wrong” ที่ว่า “no wrong” นั้น หมายความว่า “The king” ไม่ทำอะไรเลยจึง “no wrong” กล่าวคือ กษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ คณะรัฐมนตรี สภา ศาล องค์กรของผู้อื่น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในนามของกษัตริย์ และเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นนั่นเองที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตน สมดังคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์ทรงปกเกล้าแต่ไม่ทรงปกครอง” [emphasis in original].

ภายหลังการสวรรคตของพระเจ้าจอห์นที่ ๑ พระเจ้าเฮนรีทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่ทรงพระเยาว์ (พระชนมายุเพียง ๙ ปี) ฉะนั้น จึงไม่มีวุฒิสภาอะไรเพียงพอที่จะเป็นกษัตริย์ และตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นให้ออกสิทธิ์คุ้มกันกษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดจากการกระทำ ตัวอย่างเช่น กฎหมายโรมัน (Roman Law) กษัตริย์ทรงอยู่นอกกฎหมาย กฎหมายแห่งคริสตจักร (Ecclesiastical Law) พระสันตะปาปาทรงเป็นผู้แต่งตั้งกษัตริย์ และเป็นผู้มอบอำนาจจากพระเจ้าในการปกครองให้กษัตริย์ตามหลักเทวสิทธิราชย์ (Divine Rights of Kings) หรือกฎหมายในระบบศักดินา (Feudal Law) และกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) กษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคดีตัดสินคดีความ หากกษัตริย์ทรงถูกฟ้องร้องก็คงเป็นผู้ตัดสินในคดีความของตนเองจึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม สันตะปาปาจึงได้ทรงแต่งตั้งวิลเลียม มาร์แชล (William Marshall, 1<sup>st</sup> Earl of Pembroke) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระเจ้าเฮนรีที่ III และเกิดหลักในการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (Rector Regis Et Regni หรือ Regent) เมื่อกษัตริย์ทรงยังไม่บรรลุนิติภาวะ

หลักการ “The King Can Do No Wrong” ยังเกี่ยวข้องกับ การลงพระนามาภิไธยและการรับสนองพระบรมราชโองการ<sup>๓๒</sup> ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (King Charles I) (ค.ศ. ๑๖๒๓-๑๖๔๙) กษัตริย์ผู้ลุ่มหลงในอำนาจ พระองค์ทรงเชื่อว่า กษัตริย์คือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดและไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ตามหลักเทวสิทธิ์ของพระราชาทรงพิพาทกับรัฐสภาและสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ขุนนางและประชาชนจึงได้ลุกขึ้นสู้และปลงพระชนม์พระองค์ในที่สุด อังกฤษเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีโอลิเวอร์ ครอมเวล (Oliver Cromwell) เป็นผู้ปกครอง (1<sup>st</sup> Lord Protector of the Commonwealth of England)<sup>๓๓</sup>

<sup>๓๒</sup> ประเทศไทยเรียกว่า “การลงพระปรมาภิไธย” และใช้การลงนามในกฎหมายของกษัตริย์ในประเทศอื่นว่า “การลงพระนามาภิไธย”.

<sup>๓๓</sup> John Cunningham. (2010). Oliver Cromwell and the ‘Cromwellian’ Settlement of Ireland. *The Historical Journal*, 53(4), 919-937.

ในช่วงที่อังกฤษเป็นสาธารณรัฐ เป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๕๓-๑๖๕๙ อังกฤษได้เรียนรู้แล้วว่า การให้อำนาจแก่บุคคลคนเดียวเป็นเรื่องที่อันตราย โอลิเวอร์ ครอมเวล ใช้อำนาจการปกครองตามอำเภอใจและสนองตอบแต่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องนำไปสู่การปกครองที่เป็น “ทรราช” ประชาชนหวงรำลึกถึงระบอบกษัตริย์และเรียกร้องให้นำระบอบเดิมกลับคืนมา ฉะนั้น ภายหลังกษัตริย์ ริชาร์ด ครอมเวล (Richard Cromwell) ขึ้นสืบทอดอำนาจเป็นผู้ปกครอง (2<sup>nd</sup> Lord Protector of the Commonwealth of England) ต่อจากผู้เป็นพ่อ ชุมนางได้รวมตัวกันขับไล่และในที่สุดริชาร์ด ครอมเวล ถูกเนรเทศออกไปจากอังกฤษ รัฐสภาได้อัญเชิญพระโอรสของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒) ขึ้นครองราชย์และให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ สิ้นพระชนม์ เสมือนหนึ่งอังกฤษไม่เคยเป็นสาธารณรัฐ กรณีนี้เกิดหลักการอีกประการที่ว่า “ราชบัลลังก์จะว่างลงไม่ได้”<sup>๓๔</sup>

ในช่วงนี้เองที่เกิดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการลงพระนามาภิไธย และการสนองพระบรมราชโองการตามหลัก “The King Can Do No Wrong” พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ทรงเรียกร้องหลักประกันสิทธิของพระองค์ พระองค์เห็นว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศไม่ควรต้องรับผิดชอบใด ๆ ทรงได้ทำข้อตกลงกับรัฐสภาว่า พระองค์จะเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ และให้องค์กรอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระองค์ แต่องค์กรดังกล่าวต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำนั้น ๆ ฉะนั้น ในฐานะประมุข พระองค์ทรงเป็นผู้ลงพระนามาภิไธยในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ การลงนามในสนธิสัญญาและกฎหมาย หรือการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นการกระทำโดยองค์กรผู้สนองพระบรมราชโองการ และเป็นความรับผิดชอบของผู้สนองพระบรมราชโองการ<sup>๓๕</sup>

<sup>๓๔</sup> Ibid.

<sup>๓๕</sup> Joyce Lee Malcolm. (1999). Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings. *Journal of British Studies*, 38(2), 161-186.

การลงพระนามาภิไธยในกฎหมายยังก่อให้เกิดประเพณีการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย (Royal Assent) ของกษัตริย์ ซึ่งในประวัติศาสตร์ของอังกฤษเคยมีเพียงครั้งเดียวที่กษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบร่างกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๗๐๘ สมัยพระนางเจ้าแอน (Queen Anne) ไม่ทรงเห็นชอบ Scottish Militia Bill โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>๓๖</sup>

“การลงพระนามาภิไธย” และ “การสนองพระบรมราชโองการ” ได้กลายเป็นประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติกันสืบมาและเป็นของคู่กันภายใต้หลัก “The King Can Do No Wrong”

ประเพณีการปกครองดังกล่าวได้กลายเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งประเพณีทางรัฐธรรมนูญดั้งเดิมและธรรมเนียมปฏิบัติในอีกหลายประเทศ กล่าวได้ว่าอังกฤษเป็นต้นตอและบ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันอังกฤษได้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญใหม่ก่อให้เกิดประเพณีทางรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษในยุคสมัยใหม่จะได้กล่าวต่อไป

### ๒.๒.๒ การแบ่งแยกอำนาจ

อังกฤษปรากฏแนวคิดเรื่องระบอบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมาตั้งแต่ก่อนที่ Montesquieu นำไปขัดเกลาและแบ่งแยกให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตกผลึกแล้วว่าเป็นของประชาชน มิใช่การแยกอำนาจอธิปไตย มิใช่การแบ่งแยกองค์กร แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในการใช้อำนาจ ซึ่งปราชญ์ชาวอังกฤษชื่อ John Locke (ค.ศ. ๑๖๓๒-๑๗๐๔) ได้กล่าวไว้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ หรือเมื่อประมาณสามร้อยปีเศษมาแล้ว

ทฤษฎีของ Locke กล่าวถึงสภาวะธรรมชาติว่า มีกฎธรรมชาติที่คอยควบคุมมนุษยชาติทั้งปวง คือ อิสรภาพและความเสมอภาค ดังนั้น จึงไม่ควรมีผู้ใดที่

<sup>๓๖</sup> ดูบทวิเคราะห์ใน Francis Bennion. (1981). Modern Royal Assent Procedure at Westminster. *Statute Law Review*, 133-147. นอกเหนือจากกรณี Queen Anne การยับยั้งร่างกฎหมายเคยเกิดขึ้นสองครั้งในมลรัฐวิกตอเรีย (Victoria) ในประเทศออสเตรเลีย ดู Greg Taylor. (2007). Two Refusals of Royal Assent in Victoria. *Sydney Law Review*, 29, 85-130.

จะทำอันตรายต่อผู้อื่นในด้านชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ และทรัพย์สิน แต่ในสภาวะธรรมชาติก็มีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ประการแรก ไม่มีกฎหมายที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับร่วมกันเสมอกัน คนจึงมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ส่วนตัวจึงทำให้มองว่าคนไม่เสมอกัน ประการที่สอง ในสภาวะธรรมชาติ ไม่มีตุลาการที่ยังธรรมที่จะระงับข้อพิพาทอันเกิดขึ้นภายใต้กฎธรรมชาติ ทำให้คนนึกถึงความยุติธรรมสำหรับตนเองและใส่ใจกับความยุติธรรมสำหรับคนอื่นน้อยเกินไป และประการสุดท้าย ไม่มีอำนาจบริหารที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อมีการขาดระเบียบในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงถูกผลักดันให้เข้าสู่สังคมโดยเร็ว<sup>๓๗</sup>

ทัศนะดังกล่าวของ Locke แสดงให้เห็นความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จำเป็นสำหรับการจัดระเบียบสังคมมนุษย์ Locke มองต่อไปอีกว่า คนที่ออกจากสภาวะธรรมชาติเข้าสู่สังคมก็คือคนที่เสมอภาคกันและเป็นอิสระต่อกันยอมสละเสรีภาพธรรมชาติเข้ามารวมกันเป็นประชาคมเพื่อชีวิตอันสะดวกสบายปลอดภัยและสงบสุข กล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีสัญญาแรก (Theory of Contract)<sup>๓๘</sup> เพื่อสร้างสังคม ความยินยอมนี้เป็นเอกฉันท์ ไม่มีผู้ใดถูกบังคับ ผู้ที่ไม่ยอมเข้าประชาคมก็จะอยู่ในสภาวะธรรมชาติต่อไป และนับแต่เดินเข้าไปอยู่ในประชาคมก็จะถูกปกครองด้วยมติเสียงข้างมากซึ่งเป็นสัญญาที่สองจะสร้างอำนาจร่วมกัน (Common Authority)

เป็นที่แน่นอนว่าคนในสมัยนั้นหรือแม้แต่คนในสมัยนี้ คงไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีสัญญาของ Locke ถ้ามิได้ฟังคำอธิบายของ Locke เพราะข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า สังคมในอดีตถูกปกครองด้วยผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาด หากไม่มาจากความยินยอมไม่ แต่ Locke อธิบายว่า ผู้ปกครองคนเดียวเหมาะสำหรับสังคมแรกเริ่ม เช่นเดียวกับคนเราเชื่อฟังบิดาและเชื่อฟังกษัตริย์เป็นขั้นต่อไป สังคมในตอนแรก ๆ ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองที่สลับซับซ้อน กฎหมายประเภทต่าง ๆ จำเป็นสำหรับสังคม

<sup>๓๗</sup> John Locke. 1651. On Government, Ch. 1 Of the State of Nature.

<sup>๓๘</sup> ทฤษฎีสัญญาของ Locke มีอิทธิพลต่อแนวคิดของนักคิดในระบอบหลังโดยเฉพาะทฤษฎี “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ของรุสโซ (Rousseau) (ค.ศ. 1712–1778) ดูทฤษฎีสัญญาประชาคม ใน Jean-Jacques Rousseau. (1762). *The Social Contract*. (translated into English and reprinted in 1968 by Penguin Book for Philosophy, London).

สมัยใหม่ที่สลับซับซ้อนและการปกครองดังกล่าวก็ยังคงเป็นการปกครองด้วยความยินยอม  
 อยู่นั่นเอง เมื่อผู้ปกครองละเมิดความไว้เนื้อเชื่อใจของคนทั้งหลาย พวกเขาเหล่านั้นก็จะเริ่ม  
 ต่อต้านและถอดถอนผู้ปกครอง

Locke มองต่อไปอีกว่า เมื่อสร้างสังคมแล้ว คนก็จะเริ่มสร้าง  
 เครื่องมือเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในสภาวะธรรมชาติดังได้กล่าวแล้ว รัฐบาลได้รับการจัดตั้งขึ้น  
 ในช่วงนี้และเนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับกัน จำเป็นต้องมีองค์กรจัดทำ  
 กฎหมายหรือองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด อาจจัดให้อำนาจนิติบัญญัติอยู่  
 ในฝ่ายเดียวข้างมากตามแบบประชาธิปไตย รูปของรัฐบาลกำหนดขึ้นจากลักษณะของการใช้  
 อำนาจ Locke กล่าวว่า รัฐบาลที่ดีที่สุด ได้แก่ การที่อำนาจนิติบัญญัติถูกมอบให้อยู่ในมือ  
 ของบุคคลต่าง ๆ ที่ร่วมกันและมีอำนาจจัดทำกฎหมาย<sup>๓๙</sup> ซึ่งก็คือสภาผู้แทนนั่นเอง  
 แนวคิดของ Locke มีอิทธิพลต่อการเมืองและระบอบการปกครองของอังกฤษจนถึงปัจจุบัน

แม้ Locke จะให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุด แต่ก็มีได้  
 หมายความว่า เป็นอำนาจเด็ดขาดเนื่องจากมีข้อจำกัดสี่ประการ กล่าวคือ ประการแรก  
 อำนาจนี้ไม่อาจใช้ได้โดยอำเภอใจ ประการที่สอง ต้องมุ่งเพื่อประโยชน์ของสังคม ประการที่สาม  
 ไม่อาจรื้อถอนทรัพย์สินของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลดังกล่าว ประการที่สี่  
 ไม่อาจสละอำนาจการจัดทำกฎหมายให้แก่องค์กรหรือบุคคลอื่นใดได้และเฉพาะประชาชน  
 เท่านั้นที่มีสิทธิมอบอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดเฉพาะในส่วนที่  
 เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่เหนือกว่าอำนาจของประชาชนที่ก่อตั้ง  
 อำนาจนิติบัญญัติขึ้นมา<sup>๔๐</sup>

ปัญหาข้อบกพร่องในสภาวะธรรมชาติในประการต่อมา คือ  
 การขาดตุลาการเที่ยงธรรมที่จะระงับข้อพิพาท<sup>๔๑</sup> ทศนะของ Locke ต้องการให้แยกอำนาจ  
 ตุลาการออกจากฝ่ายบริหารเนื่องจากในยุคของ Locke ตุลาการถือเป็นส่วนหนึ่งของ  
 ฝ่ายบริหาร และประการสุดท้าย การขาดอำนาจบริหารที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย  
 ของตุลาการจำเป็นต้องก่อตั้งอำนาจบริหารโดยให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติ

<sup>๓๙</sup> Ibid.

<sup>๔๐</sup> Ibid.

<sup>๔๑</sup> Ibid.

อำนาจบริหารจะต้องมีอยู่เสมอเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย Locke กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยอยู่กับอำนาจบริหารจะต้องแยกกัน การอยู่ร่วมกันของอำนาจทั้งสองเป็นอันตรายเกินไป เพราะอำนาจอาจถูกใช้ไปในทางที่ผิด

Locke ได้พูดถึงสิทธิปฏิวัติไว้ด้วยในความหมายที่ว่า ถ้ารัฐบาลละเมิดหรือใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อผลประโยชน์อันเห็นแก่ตัว เท่ากับละเมิดสัญญาประชาคม คนที่จะตัดสินเรื่องนี้ก็คือประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลได้ แต่ประชาชนก็ควรรอบคอบในการใช้สิทธิของตน Locke เห็นว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสุดท้าย ประชาชนจะใช้อำนาจนี้เป็นครั้งคราวตามกระบวนการเลือกตั้งหรือถ้าจำเป็นจริง ๆ ก็คือการปฏิวัติหรือการต่อสู้กัน<sup>๔๖</sup>

หลักการแบ่งแยกอำนาจได้ชี้ชัดให้เห็นระบบการปกครองของอังกฤษ<sup>๔๗</sup> โดยอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกอำนาจที่พิจารณาถึงสัมพันธภาพระหว่างอำนาจโดยเฉพาะอำนาจอธิปไตยกับอำนาจบริหารในประเด็นดังต่อไปนี้

ความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจอธิปไตยกับอำนาจบริหาร ในระบบรัฐสภามีกิจกรรมที่ทำให้อำนาจอธิปไตยกับอำนาจบริหารต้องปฏิบัติร่วมกัน อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารประกาศใช้กฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมาย ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและการประกาศใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรองลงมาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

<sup>๔๖</sup> John Locke. (1651). On Government, Ch. 9 Of the Ends of Political Society and Government.

<sup>๔๗</sup> แนวคิดของ Locke มีอิทธิพลต่อแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ของ Montesquieu เป็นอย่างมาก ดูบทวิเคราะห์ใน Jeremy Waldron. (2013). Separation of Powers in Thoughts and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 433, at 441; and Fiona Cownie, Anthony Bradney and Mandy Burton. (2013). *English Legal System in Context*. Oxford: Oxford University Press, at 156. สำหรับแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu ดู Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu. (1748). *De l'esprit des lois* (The Spirit of the Laws).

ดุลแห่งอำนาจและความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีมาตรการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลแห่งอำนาจ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่งเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาเพื่อให้ประชาชนวินิจฉัยว่าควรจะให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

การแบ่งแยกอำนาจในระบอบการปกครองของอังกฤษเป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบผ่อนคลาย โดยอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน (Check and Balance) ระบบรัฐสภาของอังกฤษเรียกว่าระบบ “Westminster System”

### ๒.๒.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลในประเทศอังกฤษ (Judicial Review) กับหลักความสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)

การศึกษาก่อนนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษมีความจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลอังกฤษเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ (Judicial Review) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) หรือความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)

สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Review) และศาลไม่มีอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการว่าด้วย “อำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา” (Parliamentary Sovereignty) อำนาจดังกล่าวถือว่ากฎหมายที่ออกโดยสภาถือเป็นเจตจำนงของประชาชนภายในประเทศและเป็นอำนาจสูงสุดยิ่งกว่าอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการ ด้วยหลักการดังกล่าวอังกฤษจึงไม่มีการตรวจสอบความชอบของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการเว้นแต่ในสองกรณีที่สำคัญ กล่าวคือ

- กรณีที่กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อกฎระเบียบและข้อบังคับของสหภาพยุโรป และ
- กรณีที่ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการริดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แม้ปัจจุบันอังกฤษจะไม่มี การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่มีอาจปฏิเสธได้ว่าอังกฤษเป็นต้นตอของแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งนักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างลงความเห็นกันว่าทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบของกฎหมายโดยสถาบันตุลาการมีจุดเริ่มต้นมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ<sup>๔๔</sup> โดยการตรวจสอบความชอบของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการปรากฏอย่างเด่นชัดในคดี *Thomas Bonham v College of Physicians (Bonham's Case)*<sup>๔๕</sup> ปี ค.ศ. ๑๖๑๐ ในศาล *Common Pleas* ซึ่งผู้พิพากษา *Sir Edward Coke* ได้วางหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการไว้ว่า “อำนาจตุลาการอยู่เหนืออำนาจทั้งปวง”<sup>๔๖</sup> อำนาจในที่นี้ *Sir Edward Coke* ได้หมายรวมถึงอำนาจฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๔๗</sup> ฉะนั้น หลักการที่ *Sir Edward Coke* ได้วางไว้ทำให้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (*Acts of Parliament*) อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนโดยฝ่ายตุลาการได้<sup>๔๘</sup>

บรรทัดฐานแห่งคดี *Bonham's Case* ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยฝ่ายที่คัดค้านมองว่า แนวคิดของ *Sir Edward Coke* ขัดต่อหลักการปกครองพื้นฐานของอังกฤษในเรื่อง “อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ” อันเป็นอำนาจสูงสุด<sup>๔๙</sup> และนำไปสู่ตุลาการภิวัตน์ในที่สุด หนึ่งในนักกฎหมายที่เห็นแย้งกับ *Sir Edward Coke* ที่สำคัญคือ *Sir William Blackstone* ซึ่งมองว่า ฝ่ายนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในการ

<sup>๔๔</sup> Saikrishna B. Prakash and John C. Yoo, 'The Origins of Judicial Review' (2003) 70 *The University of Chicago Law Review*, 1-89.

<sup>๔๕</sup> *Thomas Bonham v College of Physicians*, 8 Co. Rep. 107, 77 Eng. Rep. 638 (Court of Common Pleas, England) (1610).

<sup>๔๖</sup> *Thomas Bonham v College of Physicians*, 8 Co. Rep. 107, 77 Eng. Rep. 638 (Court of Common Pleas, England) (1610) at 652.

<sup>๔๗</sup> ดูบทวิเคราะห์คดีได้ใน Raoul Berger, 'Doctor Bonham's Case: Statutory Construction or Constitutional Theory?' (1969) 117(4) *University of Pennsylvania Law Review*, 521-546.

<sup>๔๘</sup> George P. Smith II, 'Marbury v. Madison, Lord Coke and Dr. Bonham: Relics of the Past, Guidelines for the Present – Judicial Review in Transition?' (1979) 2 *University of Puget Sound Law Review*, 255, 256.

<sup>๔๙</sup> *Ibid*, 256.

ตรากฎหมายรวมทั้งการวางหลักและกรอบบรรทัดฐานให้บรรดาตุลาการในการพิจารณา อรรถคดีทั้งปวง การตรวจสอบความชอบของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการจึงกระทำมิได้ตาม หลักการว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยของสภา” แนวความคิดของ Sir Edward Coke สร้าง ความไม่พอใจให้แก่บรรดาผู้พิพากษา และพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ (King James I) เป็นเหตุให้ Sir Edward Coke ถูกถอดออกจากตำแหน่งหัวหน้าศาล Common Pleas และให้ย้ายไป ช่วยราชการที่ Court of King’s Bench ในปี ค.ศ. ๑๖๑๓

ภายหลังคดี Bonham’s Case แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ ความชอบของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการของ Sir Edward Coke ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปราย อย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นช่องทางให้กษัตริย์อังกฤษใช้อำนาจตุลาการยับยั้งกฎหมายที่ออก โดยสภาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กษัตริย์ใช้ตุลาการในการวิตรอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์และบรรดาขุนนางนำไปสู่สงครามที่สำคัญที่สุด ครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของอังกฤษที่รู้จักกันว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (Glorious Revolution) ปี ค.ศ. ๑๖๘๘ และก่อให้เกิดเอกสารชิ้นสำคัญคือ “Bill of Rights”<sup>๕๐</sup> ปี ค.ศ. ๑๖๘๙ ภายหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ อังกฤษได้ให้ความสำคัญกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตาม หลักการว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยของสภา” (Parliamentary Sovereignty)<sup>๕๑</sup> ซึ่งถือว่าเป็น อำนาจสูงสุดของประเทศ ทำให้แนวคิดเรื่องการตรวจสอบความชอบของกฎหมาย โดยฝ่ายตุลาการที่ Sir Edward Coke ได้เคยวางหลักไว้ได้เลือนหายไปพร้อมๆ กับความ รุ่งโรจน์ของระบบรัฐสภาที่เข้ามาแทนที่

ไม่ว่าแนวคิดของ Sir Edward Coke จะได้รับการยอมรับใน อังกฤษหรือไม่ แนวคำตัดสินในคดี Bonham’s Case ดังกล่าว มีอิทธิพลในการพัฒนา แนวความคิดเรื่ององค์กวีนิจจัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในอเมริกา

กล่าวได้ว่า พัฒนาการทางแนวความคิดเกี่ยวกับการวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของอังกฤษให้ความสำคัญกับอำนาจนิติบัญญัติตามหลักการสำคัญ ว่าด้วยรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ฉะนั้น เมื่อสภาได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับใดแล้วย่อม เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ผ่านโดยสภาไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

<sup>๕๐</sup> ดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๕๘). *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น. ๑๐๗.

<sup>๕๑</sup> Jeffrey Goldsworthy. (1999). *The Sovereignty of Parliament*. Oxford: Oxford University Press, p. 260.

### ๓. ประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

นอกเหนือจากประเพณีการปกครองของอังกฤษซึ่งได้กลายเป็นแม่แบบของประเพณีทางรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันอังกฤษได้ปฏิรูประบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๐๑ สมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโทนี่ แบลร์ (Tony Blair) ก่อให้เกิดการสร้างบรรทัดฐานประเพณีทางรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ในยุคสมัยปัจจุบัน การปรับเปลี่ยนระเบียบแบบแผนเดิม ๆ ให้มีความทันสมัย รวมถึงการบัญญัติประเพณีให้กลายเป็นลายลักษณ์อักษร และการยกเลิกประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่มีความล้าสมัยและไม่รองรับต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน

การปฏิรูประบบกฎหมายและโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษมีความสัมพันธ์กับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษในสี่ช่วงสมัยที่สำคัญ กล่าวคือ ช่วงที่หนึ่ง สมัยนายกรัฐมนตรีโทนี่ แบลร์ สมัยแรก (ปี ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๐๑) เกิดการปรับปรุงประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติของสภา ที่มาและตำแหน่งของสมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords) และการวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่สำหรับฝ่ายตุลาการภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (Human Rights Act 1998)<sup>๕๒</sup>

ช่วงที่สอง ซึ่งเป็นรัฐบาลสมัยที่สองของนายกรัฐมนตรีโทนี่ แบลร์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑-๒๐๐๕ เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมและศาล มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประมุขของฝ่ายตุลาการจากเดิมตำแหน่ง Lord Chancellor เป็น Lord Chief Justice ภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitutional Reform Act 2005)<sup>๕๓</sup> มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการ (Judiciary Appointments Commission) เพื่อทำหน้าที่แต่งตั้งผู้พิพากษา และแยกศาลสูงสุดของอังกฤษ (ศาลฎีกา) (Supreme Court) ให้เป็นอิสระออกจากสภาขุนนาง

<sup>๕๒</sup> การเรียกชื่อนายกรัฐมนตรีและบุคคลสำคัญของอังกฤษในส่วนนี้จะใช้ชื่อในภาษาอังกฤษ.

<sup>๕๓</sup> Constitutional Reform Act (2005) (England).

ช่วงที่สาม ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีริคอร์ดอน บราวน์ (Gordon Brown) ปี ค.ศ. ๒๐๐๗-๒๐๑๐ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบัญญัติพระราชอำนาจของกษัตริย์ราชวงศ์อังกฤษให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการอภิบาลและการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๑๐ (Constitutional Reform and Governance Act 2010)<sup>๕๔</sup> และช่วงที่สี่ สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีเดวิด แคเมอรอน (David Cameron) ก่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำประเพณีให้เป็นคู่มือ หรือระเบียบปฏิบัติ หรือกฎหมายในระดับที่อ่อนอาทิ คู่มือปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Manual)<sup>๕๕</sup> และรวมถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประเพณีเดิม ๆ ให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญของอังกฤษทั้งสี่ช่วงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกษัตริย์ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

### ๓.๑ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญในยุคสมัยปัจจุบันภายใต้การปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญในกลุ่มแรกเกี่ยวข้องกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิรูประบบกฎหมายรัฐธรรมนูญในอังกฤษ ดังนี้

#### ๓.๑.๑ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เป็นมารยาทในการเสนอร่างกฎหมาย

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เป็นมารยาทในการเสนอร่างกฎหมายเกิดขึ้นในช่วงกระบวนการร่างพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (The Scotland Act 1998)<sup>๕๖</sup> ภายใต้ระบบรัฐสภาของอังกฤษ สภามีอำนาจในการเสนอกฎหมายในนามของรัฐบาลสกอตแลนด์ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>๕๗</sup> อย่างไรก็ตาม ในชั้นยกร่างพระราช

<sup>๕๔</sup> *Constitutional Reform and Governance Act* (2010) (England).

<sup>๕๕</sup> *The Cabinet Manual and the Working of the British Constitution* (2015), available at <[http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/08/hiddenwiringemerges\\_Aug2011\\_7911.pdf?noredirect=1](http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/08/hiddenwiringemerges_Aug2011_7911.pdf?noredirect=1)>.

<sup>๕๖</sup> *The Scotland Act* (1998) (England).

<sup>๕๗</sup> *Ibid*, section 28(7).

บัญญัติดังกล่าว<sup>๕๘</sup> มีการเสนอให้รัฐบาลอังกฤษควรเคารพการตัดสินใจและกิจการภายในของรัฐบาลสกอตแลนด์ จึงกลายเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เป็นมารยาทระหว่างรัฐบาลอังกฤษและรัฐบาลสกอตแลนด์ว่า รัฐบาลอังกฤษจะเสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้กับกิจการภายในของประเทศสกอตแลนด์โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลสกอตแลนด์ก่อนมิได้ ประเพณีดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ทำบันทึกข้อตกลงความเข้าใจ หรือ MoU (Memorandum of Understanding) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐<sup>๕๙</sup>

### ๓.๑.๒ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญกับการลงประชามติ (Referendums)

การลงประชามติ (Referendums) ในอังกฤษมิได้มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือความจำเป็นที่จะนำไปสู่การจัดทำประชามติ แต่เป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติ ดังตารางที่ ๘

---

<sup>๕๘</sup> ผู้เสนอคือ Lord John Sewel ซึ่งต่อมาอังกฤษเรียกประเพณีดังกล่าวว่า ‘Sewel Convention’ ดู Robert Hazell. (2015). The United Kingdom. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 173, at 174–75.

<sup>๕๙</sup> Memorandum of Understanding between the UK Government and the Devolved Administrations, MoU’s text available at <[http://www.parliament.scot/S4\\_ScotlandBillCommittee/General%20Documents/2015.03.24\\_SPICe\\_note\\_on\\_Memorandums\\_of\\_understanding.pdf](http://www.parliament.scot/S4_ScotlandBillCommittee/General%20Documents/2015.03.24_SPICe_note_on_Memorandums_of_understanding.pdf)>.

ตารางที่ ๘ การลงประชามติของสหราชอาณาจักรในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๑๖

ปี ค.ศ.	รายละเอียด	ผลของประชามติ
๑๙๙๗	การลงประชามติเพื่อจัดตั้งรัฐสภาของสกอตแลนด์ (Scottish Devolution Referendum)	ผ่าน
	การลงประชามติเพื่อจัดตั้งรัฐสภาในเวลส์ (Welsh Devolution Referendum)	ผ่าน
๑๙๙๘	การลงประชามติเพื่อจัดตั้งรัฐบาลภายในไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Good Friday Agreement Referendum)	ผ่าน
๒๐๐๔	การลงประชามติเพื่อจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น (North East England Devolution Referendum)	ไม่ผ่าน
๒๐๑๑	การลงประชามติเพื่อจัดตั้งรัฐสภาของเวลส์ (Welsh Devolution Referendum)	ผ่าน
	การลงประชามติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (United Kingdom Alternative Vote Referendum)	ไม่ผ่าน
๒๐๑๔	การลงประชามติของประเทศสกอตแลนด์ เพื่อแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักร (Scottish Independence Referendum)	ไม่ผ่าน
๒๐๑๖	การลงประชามติของสหราชอาณาจักร เพื่อออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) (United Kingdom EU Membership Referendum)	ผ่าน

ที่มา: ข้อมูลจาก Prime Minister's Office (2017)

การลงประชามติในประเทศอังกฤษไม่มีผลทางกฎหมาย แต่มีผลผูกพันทางการเมืองให้รัฐบาลต้องนำผลที่ได้จากการทำประชามติมาปฏิบัติตาม จึงเกิดเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่ว่า ผลของประชามติรัฐบาลต้องเคารพและปฏิบัติตาม ฉะนั้น การลงประชามติออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ที่ผ่านมา แม้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่รัฐบาลอังกฤษผูกพันตามประเด็นว่าต้องถือเอาผลของประชามติเป็นใหญ่ และในปัจจุบันประชาชนชาวอังกฤษได้ลงประชามติแยกตัวออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป หรือ “Brexit”

จากเหตุการณ์การลงประชามติของประเทศอังกฤษที่ผ่านมา สรุปเงื่อนไขความจำเป็นหรือเหตุที่นำไปสู่การลงประชามติได้ว่า การลงประชามติคือการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน ซึ่งประเด็นที่ลงประชามติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับระบอบการปกครอง การเปลี่ยนรูปแบบของรัฐบาลและการจัดสรรอำนาจการปกครอง

### ๓.๑.๓ ประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา

สำหรับประเด็นทางรัฐธรรมนูญในกรณีนี้มีได้เกิดจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของอังกฤษ แต่เป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวข้องกับองคมนตรี

การควบคุมกิจการของกองทัพอังกฤษเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี แต่เป็นประเด็นในทางปฏิบัติที่ว่าการใช้อำนาจทางกองทัพเพื่อการสงคราม นายกรัฐมนตรีจะเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการทุกครั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีการส่งกองกำลังทหารเพื่อไปทำสงครามในประเทศอิรัก ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ประเทศลิเบียในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ และประเทศซีเรียในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ แสดงให้เห็นถึงความเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาซึ่งเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน<sup>๖๐</sup>

<sup>๖๐</sup> ประเด็นดังกล่าวมิได้รวมถึงกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ เหตุการณ์ก่อการร้ายภายในประเทศในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ หรือเหตุการณ์ก่อการจลาจลในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศกฎอัยการศึก.

### ๓.๑.๔ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (สภาสูง)

สำหรับประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ที่มาและการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งจากเดิมเป็นโดยการสืบสายเลือด (Hereditary Peer) และโดยตำแหน่ง เปลี่ยนเป็นการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและให้สมาชิกสภาขุนนางที่มาจาก การสืบสายเลือดเหลือเพียง ๙๒ ตำแหน่ง และโดยตำแหน่ง ๒๖ ตำแหน่ง การแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางในอังกฤษมิได้จำกัดจำนวนที่นั่งของสภาขุนนางไว้ ฉะนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางจึงเป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีตามที่เห็นสมควร กรณีนี้เพื่อลดบทบาทและอำนาจของสภาขุนนางในการควบคุมเสียงข้างมากในสภา โดยสภาขุนนางมีหน้าที่ที่สำคัญในการกลั่นกรองกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาสามัญ และเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่าสภาขุนนางไม่อาจปฏิเสธหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาสามัญได้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เคยเกิดปัญหาในปี ค.ศ. ๑๙๐๙ เมื่อสภาขุนนางยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาสามัญเกี่ยวกับงบประมาณ โดยอ้างเหตุผลว่าร่างกฎหมายที่เสนอมมาจากสภาสามัญมีสาระสำคัญเพื่อการเก็บภาษีเฉพาะชนชั้นสูง (ภาษีมรดก) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาขุนนางจึงส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพในทรัพย์สินของสมาชิกสภาขุนนาง ฉะนั้น ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาสามัญเป็นการฝ่าฝืนประเพณีอย่างร้ายแรง<sup>๖๑</sup>

ภายใต้ระบบใหม่ การแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมีประเพณีทางรัฐธรรมนูญสำคัญที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวจะคำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนาง และความพอเหมาะพอควรเพื่อมิให้ตำแหน่งดังกล่าวมีจำนวนมากเกินไปเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เน้นย้ำถึงความเหมาะสมและความพอเหมาะพอควร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Proportionality Convention)<sup>๖๒</sup> สภาขุนนางของอังกฤษ

<sup>๖๑</sup> Andrw Thorpe and Richard Toye (eds). (2016). *Parliament and Politics in the Age of Asquith and Lloyd George*. Cambridge: Cambridge University Press, at 10; and Jane Ridley. (1992). *The Unionist Opposition and the House of Lords 1906-10. Parliamentary History*. xi.

<sup>๖๒</sup> Meg Russell. (2011). *House Full: Time to Get a Grip on Lords Appointments*. London: The Constitution Unit.

(House of Lords) ซึ่งเป็นสภาสูงมีความคล้ายคลึงกับวุฒิสภาของบางประเทศโดยเฉพาะประเทศไทย กรณีนี้มีข้อสังเกตว่า การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและโดยตำแหน่ง ควรคำนึงความเหมาะสมและความพอเหมาะพอควรตามหลักประเพณีแห่งความได้สัดส่วน (Proportionality Convention) ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ฉะนั้น หากมีกรณีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาและการแต่งตั้งของสมาชิกวุฒิสภาของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ศาลรัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ที่ว่า “...เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาโดยใช้หลักประเพณีความได้สัดส่วน (Proportionality Convention) ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งอาจเทียบเคียงได้จากกรณีศึกษาของประเทศอังกฤษ

### ๓.๑.๕ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (Human Rights Act 1998)<sup>๖๓</sup> ภายใต้มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบว่ากฎหมายภายในฉบับใดมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อกฎระเบียบของสหภาพยุโรป<sup>๖๔</sup> อำนาจดังกล่าวของฝ่ายตุลาการมิได้หมายถึงอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนกฎหมาย แต่เป็นอำนาจของศาลในการบอกกล่าวเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้รับรู้ว่ากฎหมายฉบับใดมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับกรอบกติกาของสหภาพยุโรป กรณีนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของประเพณีที่ศาลทำหน้าที่เพียงแต่การกำกับดูแลกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน<sup>๖๕</sup> และเมื่อมีข้อสงสัยเกิดขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความไม่สอดคล้องของกฎหมายนั้นกับกรอบกติกาของสหภาพยุโรปเอง

<sup>๖๓</sup> *The Human Rights Act (1998) (England).*

<sup>๖๔</sup> *Ibid*, Section 4.

<sup>๖๕</sup> Jeff King. (2015). Parliament’s Role Following Declarations of Incompatibility under the Human Rights Act. In Hooper M. Hunt and P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*. Oxford: Hart Publishing (arguing that there is a convention of compliance with declaration of incompatibility).

ในอังกฤษ การตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในกับกรอบกติกาของสหภาพยุโรปจะดำเนินการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Joint Committee on Human Rights) เป็นผู้ดำเนินการ จะเห็นได้ว่าอังกฤษให้ความสำคัญกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน กรณีนี้แตกต่างกับแนวปฏิบัติในบางประเทศ อาทิ ประเทศไทย ที่องค์กรของฝ่ายบริหารบางองค์กรเป็นผู้เข้ามาจัดการ ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข และรวมทั้งเสนอร่างกฎหมายอย่างกับเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง ทั้ง ๆ ที่อำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่มีประเพณีในเรื่องนี้ หรืออาจไม่มีประเพณีที่เคารพมารยาทในการเสนอร่างกฎหมายแบบอังกฤษ หรืออาจไม่มีประเพณีการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาอันเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน กรณีนี้จะได้นำไปวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในกับกรอบกติกาของสหภาพยุโรปในอังกฤษภายใต้ Joint Committee on Human Rights จะมีการดำเนินการและเสนอความเห็นต่อสภาเป็นประจำทุกปี และตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐-๒๐๑๓ มีเพียง ๒๘ ครั้ง ที่ศาลมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของกฎหมายภายในของอังกฤษกับกรอบกติกาของสหภาพยุโรป และฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการแก้ไขตาม<sup>๖๖</sup> ปัจจุบันมีเพียงกรณีเดียวที่สภาของอังกฤษไม่ดำเนินการตาม กล่าวคือ การให้สิทธิแก่นักโทษในการลงคะแนนเลือกตั้ง<sup>๖๗</sup> ซึ่งกรณีนี้ขัดกับคำตัดสินของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ซึ่งถือว่านักโทษทุกคนมีสิทธิออกเสียงและสามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้<sup>๖๘</sup>

<sup>๖๖</sup> The 2013 Annual Report of the Joint Committee on Human Rights (England).

<sup>๖๗</sup> *McLean and Cole v. the United Kingdom* (11 June 2013) (England).

<sup>๖๘</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (2 March 1987) (European Court of Human Rights).

### ๓.๒ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ใหม่ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ<sup>๖๙</sup> สำหรับอังกฤษซึ่งมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปรับปรุงประเพณีเดิม ๆ ให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ตัวอย่างประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัยกับสถานการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทยคือ หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ (The Principle of Collective Responsibility)<sup>๗๐</sup> โดยปกติมติของคณะรัฐมนตรีถือเป็นมติและผูกพันรัฐมนตรีทุกคน โดยไม่จำเป็นว่ารัฐมนตรีคนอื่นจะเห็นด้วยกับนโยบาย คำสั่ง หรือการดำเนินการภาครัฐหรือไม่แต่อย่างใด เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทั้งคณะ ฉะนั้น การออกคำสั่งใด ๆ ของนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีผูกพันและรับผิดชอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๐-๒๐๑๕ ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมของนายกรัฐมนตรี David Cameron ก่อให้เกิดประเพณีทางรัฐธรรมนูญใหม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐมนตรีคนอื่นอาจออกเสียงคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ โดยให้ถือว่าไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรีภายใต้นายกรัฐมนตรี David Cameron เกี่ยวข้องกับ (๑) การเปลี่ยนแปลงระบบการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญที่เรียกว่า “Alternative Vote” (๒) การกำหนดให้ขึ้นค่าธรรมเนียมทางการศึกษาของสถาบันการศึกษาในประเทศทุกแห่ง และลดต้นทุนการอุดหนุนบุคลากรภาครัฐ (๓) การกำหนดมาตรการทางภาษีกับคู่สมรส (๔) การออกใบอนุญาตโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แก่เอกชน และ (๕) กรณีเกี่ยวกับพลังงานปรมาณู<sup>๗๑</sup>

<sup>๖๙</sup> ปวีริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๖๐) การปกครองในระบอบกษัตริย์: ภูมิหลังและประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑), น. ๑๖-๓๕.

<sup>๗๐</sup> John Mackintosh. (1962). *The British Cabinet*. London: Stevens.

<sup>๗๑</sup> Robert Hazell. (2015). The United Kingdom. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 173-188, at 178.

โดยรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองอื่นมีสิทธิออกเสียงไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีได้ และไม่ถือว่าผูกพันให้ต้องรับผิดชอบภายใต้การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

### ๓.๓ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญอาจได้รับการบัญญัติให้เป็น (กฎหมาย) ลายลักษณ์อักษร ซึ่งในช่วงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษที่ผ่านมาดังกล่าวข้างต้น เกิดการจัดทำประเพณีให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### ๓.๓.๑ การบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute)

การบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute) เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Gordon Brown ซึ่งมาจากพรรคแรงงาน (Labour Party) รัฐบาลของ Brown มีแนวคิดที่จะจัดทำพระราชอำนาจของกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษให้มีความชัดเจนขึ้นโดยนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute) ปรากฏภายใต้พระราชบัญญัติการอภิบาลและปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๑๐ (Constitutional Reform and Governance Act 2010)<sup>๗๒</sup> เกิดการบัญญัติประเพณีทางรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรใน ๒ เรื่องที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรก เกี่ยวข้องกับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ และประการที่สอง เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวฯ ส่วนที่ ๑ บัญญัติถึงความ เป็นกลางของผู้ที่จะเป็นข้าราชการ และจะต้องมีความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และปราศจากอคติใด ๆ ข้าราชการของอังกฤษคือผู้ให้บริการประชาชน<sup>๗๓</sup> กรณีนี้เป็นประเพณีแต่ดั้งเดิมและพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับส่วนที่ ๒ ของพระราชบัญญัติการอภิบาลและการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๑๐ บัญญัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ว่าหนังสือสัญญา

<sup>๗๒</sup> *Constitutional Reform and Governance Act (2010) (England)*.

<sup>๗๓</sup> *Ibid*, Part 1.

ระหว่างประเทศฉบับใดที่มีผลผูกพันประเทศที่ฝ่ายบริหารได้กระทำขึ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และไม่น้อยกว่า ๒๑ วันของแต่ละสภา ประเพณีนี้ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>๗๔</sup> และทำให้ประเพณีกลายเป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนจนถึงปัจจุบัน

### ๓.๓.๒ การบัญญัติไว้เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอังกฤษและรัฐบาลท้องถิ่น

กรณีนี้เกี่ยวข้องกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เป็นมารยาทในการเสนอกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้ทำเป็นข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ (MoU) ระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลสกอตแลนด์ (รัฐบาลท้องถิ่นภายใต้สหราชอาณาจักร) และภายใต้ MoU ดังกล่าว กำหนดว่ารัฐบาลอังกฤษมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสกอตแลนด์ แต่การออกกฎหมายดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลภายในสกอตแลนด์ก่อน<sup>๗๕</sup>

จะเห็นได้ว่า ข้อตกลงภายใต้ MoU เป็นการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กรณีนี้จะได้นำไปถอดเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของไทยกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อสร้างมารยาทที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกันอันเป็นการส่งเสริมความโปร่งใส ธรรมภิบาล และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

### ๓.๓.๓ การบัญญัติโดยคณะกรรมการกิจการของรัฐสภา

การนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาบัญญัติโดยคณะกรรมการกิจการของรัฐสภามีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ รัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการร่วมของสภา (Joint Parliamentary Committee on Convention)<sup>๗๖</sup> เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญมาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจัดทำเป็นระเบียบ หรือตราเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติของทั้ง

<sup>๗๔</sup> Ibid, Part 2.

<sup>๗๕</sup> Memorandum of Understanding between the UK Government and the Devolved Administrations (2015).

<sup>๗๖</sup> Joint Parliamentary Committee on Convention. (2006). *Convention of the UK Parliament*.

สองสภา ประเด็นที่ถูกละเลยและมีผลในการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรคือการวางกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาทั้งสอง โดยเฉพาะสภาขุนนางซึ่งบ่อยครั้งร่างกฎหมายไปค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภาขุนนางเป็นเวลานาน มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติแนะนำให้สภาขุนนางมีระยะเวลาพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาสามัญ ๘๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่มีเหตุอันสมควร<sup>๗๗</sup> จะเห็นได้ว่าอังกฤษให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายเป็นอย่างมาก การบัญญัติกฎหมายจึงถูกมองว่าเป็นเรื่องของการคุ้มครองและรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการสร้างความยุติธรรมในสังคม ฉะนั้น หากการพิจารณาร่างกฎหมายที่นานเกินสมควรจึงถือว่าเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมดังคำที่ว่า “Justice Delay Is Justice Denied”

การกำหนดกรอบระยะเวลาดังกรณีตัวอย่างในประเทศอังกฤษ อาจนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยได้ใน ๒ กรณีที่สำคัญ กล่าวคือ (๑) การพิจารณาร่างกฎหมายของสภา หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากฎหมาย โดยอาจทำเป็นระเบียบปฏิบัติเพื่อวางกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และ (๒) การวางกรอบระยะเวลาในการตัดสินใจคดีความของศาลซึ่งปัจจุบันใช้เวลานานมาก กรณีนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

### ๓.๓.๔ การบัญญัติเป็นระเบียบภายในองค์กร หรือคำสั่งต่าง ๆ

การนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาบัญญัติเป็นระเบียบภายใน หรือเป็นคำสั่งในลักษณะต่าง ๆ เป็นวิธีที่นิยมนำมาใช้โดยทั่วไปในปัจจุบัน ซึ่งอาจนำประเพณีมาจัดทำเป็นประมวลจริยธรรม (Code of Conducts) เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติขององค์กรนั้น ๆ หรือกำหนดเป็นกฎหมายในระดับที่อ่อน กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือระเบียบของฝ่ายบริหาร ระเบียบของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) หรือระเบียบของศาล เป็นต้น

ตัวอย่างของการนำประเพณีมาบัญญัติให้เป็นระเบียบภายในองค์กร หรือคำสั่งต่าง ๆ อาทิ ระเบียบของศาลยุติธรรมในอังกฤษ (The Guide to Judicial Conduct)<sup>๗๘</sup> ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติและการวางตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>๗๗</sup> Ibid, HL 265; HC 212.

<sup>๗๘</sup> Judge’s Council. (2013). *Guide to Judicial Conduct*. England: Judiciary of England and Wales.

ผู้พิพากษา หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีของอังกฤษซึ่งมีมากมายหลายฉบับ และแต่ละฉบับเป็นการวางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร อาทิ Ministerial Code of Conduct, Civil Service Code of Conduct และคู่มือปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Manual)<sup>๔๙</sup> เป็นต้น

การจัดทำประเพณีให้เป็นระเบียบภายในขององค์กร หรือเป็นคำสั่งต่าง ๆ ของอังกฤษ ทำให้ประเพณีมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและส่งผลให้ประเพณีเป็นระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนและบังคับใช้ได้มากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยควรพิจารณาจัดทำระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ภาครัฐ กรณีนี้จะได้นำไปวิเคราะห์ต่อไป

#### ๔. แนวคำวินิจฉัยและนิติวิธีเกี่ยวกับการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลอังกฤษ

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของอังกฤษเกิดจากหลักการและเอกสารหลาย ๆ ฉบับที่จัดทำขึ้นในช่วงเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและพัฒนาจนกลายเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

อังกฤษไม่มีบทบัญญัติที่ให้ศาลนำประเพณีการปกครองมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีกรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากกรณีของประเทศไทยซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ อังกฤษได้รับอิทธิพลแนวความคิดเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญจาก Vinerian Professor Albert Venn Dicey, Oxford University เป็นอย่างมาก และดังที่ Dicey ได้เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษประกอบด้วยสองส่วนที่สำคัญ กล่าวคือ กฎระเบียบที่เป็นกฎหมายไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นจารีตประเพณี กรณีนี้ Dicey เรียกว่าเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Written Constitution) และกฎระเบียบที่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติของสถาบันทางการเมือง โดยยึดถือและประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญ

<sup>๔๙</sup> ดูบทวิเคราะห์ใน Andrew Blick. (2014). The Cabinet Manual and the Codification of Convention. *Parliamentary Affairs*, 67, 1.

กรณีนี้ Dicey เรียกว่า “ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Conventions) หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution)<sup>๕๐</sup>

จะเห็นได้ว่า เรื่องของประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นเรื่องที่เกิดจากการปฏิบัติ (Practices) ของสถาบันการเมืองดังตัวอย่างที่ได้วิเคราะห์ข้างต้น แม้ประเพณีทางรัฐธรรมนูญจะวางกรอบแนวปฏิบัติให้บุคคลหรือสถาบันทางการเมืองประพฤติปฏิบัติตามแต่โดยธรรมชาติและลักษณะของประเพณีทางรัฐธรรมนูญไม่ถือเป็นกฎหมาย ฉะนั้น ไม่ว่าประเพณีดังกล่าวจะมีคุณค่ามากเพียงใด หรือได้รับการยอมรับ (Well-Established) หรือดีงามจนตกผลึกเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเสมือนเป็นกฎหมายก็ไม่อาจบังคับใช้ในศาลได้<sup>๕๑</sup> นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลนำประเพณีการปกครองมาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ประเด็นเรื่องนิติวิธีในการนำหลักการเรื่องประเพณีมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีจึงเป็นอีกกรณีที่อังกฤษมีความแตกต่างกับประเทศไทย

เมื่อเกิดการละเมิดประเพณีหรือเกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ถือปฏิบัติกันมาของสถาบันทางการเมือง อังกฤษอาศัยกลไกของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาตามหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นการคืนอำนาจตัดสินใจให้แก่ประชาชนผ่านกระบวนการของรัฐสภาอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐสภาเป็นผู้วางกรอบกฎหมายเพื่อสร้างความชัดเจนดังกล่าวข้างต้น การเคารพอำนาจจะหว่างกันของทั้งสามอำนาจ ตั้งแต่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่สำคัญ จึงไม่เคยปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลที่มีการนำประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแต่อย่างใด และในทางปฏิบัติศาลจะส่งคืน

<sup>๕๐</sup> A.V. Dicey. (1883). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.

<sup>๕๑</sup> Ibid. (describing conventions as “the other set of rules consist of conventions, understanding, habits or practices which, though they may regulate the conduct of several members of the sovereign power, of the Ministers, or of other officials, are not in reality laws at all since they are not enforced by the courts. This portion of constitutional law may, for the sake of distinction, be termed ‘the convention of the constitution’, or constitutional morality.”). ดูคดี *Madzimbamuto v Lardner Burke* (1969) เป็นต้น.



อำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นผู้ตัดสินใจดังคดี R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union (๒๐๑๗)<sup>๕๒</sup> ที่เพิ่งผ่านพ้นไปเกี่ยวข้องกับการออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของอังกฤษ หรือที่เรียกว่า “Brexit”

อย่างไรก็ตาม แม้ไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลที่แสดงตัวอย่างการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่อาจเทียบเคียงได้กับของประเทศไทย แต่จากการสำรวจแนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศอังกฤษพบว่ามีความสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และสมควรนำมาพิจารณาเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลไทย สรุปได้ดังต่อไปนี้

### ๕.๑ คดี Carltona Ltd. v Commissioners of Works (๑๙๕๓)

คดี Carltona Ltd. v Commissioners of Works (๑๙๕๓)<sup>๕๓</sup> เกิดขึ้นในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดี (Carltona Ltd.) ร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Judicial Review) ของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ (Commissioners of Works) ซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งตามกฎหมายจากรัฐมนตรีให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินหรือที่ดินในครอบครองในช่วงเวลาที่เกิดสงคราม (Requisition Order)

คำสั่งดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจของ Defence (General) Regulation ๑๙๓๙ โดยให้อำนาจ Commissioners of Works เป็นผู้ยึดทรัพย์สินหรือที่ดินตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร Regulation ดังกล่าวบัญญัติให้เป็นอำนาจของ Minister of Works and Planning โดย Commissioners of Works เป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้ผู้ฟ้องคดี (Carltona Ltd.) ขอให้ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งยึดทรัพย์สินของ Commissioners of Works ออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่มีการลงนามมอบอำนาจโดย Minister of Works and Planning ฉะนั้น จึงไม่มีอำนาจยึดทรัพย์สินได้ตามกฎหมาย ในคดีนี้ผู้พิพากษา Lord Greene ได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า

---

<sup>๕๒</sup> R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5 [19] (24 January 2017) (Supreme Court) (England and Wales).

<sup>๕๓</sup> Carltona Ltd. v Commissioners of Works [1943] 2 All ER 560 (England and Wales).

“คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว และคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นย่อมถือเป็นการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ ซึ่งรัฐมนตรีย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา และมีความรับผิดชอบในการกระทำใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาได้กระทำไป”

(Constitutionally, the decision of such an official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament for anything that his officials have done under his authority...)<sup>๔๔</sup>

คดีดังกล่าวได้สร้างหลักการสำคัญของกฎหมายปกครองอังกฤษที่ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้กระทำไปตามขอบเขตของกฎหมายให้ถือว่าการกระทำของรัฐหลักการดังกล่าวรู้จักกันในชื่อว่า “Carltona Doctrine”

จะเห็นได้ว่า คดีดังกล่าวมิได้กล่าวถึงประเพณีการปกครองหรือนำประเพณีการปกครองมาใช้โดยตรง แต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ (Collective Ministerial Responsibility)<sup>๔๕</sup> ตามหลักการการตรวจสอบและถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาของอังกฤษ

<sup>๔๔</sup> Ibid [emphasis in original].

<sup>๔๕</sup> เอกสารทางวิชาการหลายฉบับกล่าวถึงความสัมพันธ์ตามหลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ในคดีนี้ว่าเป็นเรื่อง Collective Ministerial Responsibility อาทิ Brian Thompson and Michael Gordon. (2017). *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, at 202 (arguing that in *Carltona Ltd. v Commissioners of Works*, Lord Greene MR placed considerable emphasis on the convention of ministerial responsibility in reaching his decision); Lisa Webley and Harriet Samuels. (2012). *Complete Public Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, at 376 (arguing that “in this case, the convention that subsequently became known as the ‘doctrine of ministerial responsibility’ led to the possibility that a decision under regulation 51(1) of the Defence (General) Regulation 1939 could be made by a civil servant within one of the government departments concerned.) เป็นต้น.



## ๔.๒ คดี *Ibralebbe v The Queen* (๑๙๖๔)

สำหรับคดี *Ibralebbe v The Queen* (๑๙๖๔)<sup>๕๖</sup> มีได้เกี่ยวกับเรื่อง ประเพณีทางรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่ Judicial Committee of the Privy Council ได้พิจารณาวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า ศาลที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาอรรถคดีของราชอาณาจักรนิคมซีลอน (Dominion of Ceylon) (ปัจจุบันคือประเทศศรีลังกา) คือ Judicial Committee of the Privy Council ซึ่งมีกษัตริย์แห่งราชวงศ์อังกฤษ (The Queen) เป็นประธาน แม้ว่าศรีลังกาจะได้ประกาศเอกราชจากอังกฤษแล้วในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ จนกว่า รัฐสภาของศรีลังกาจะประกาศให้สิ้นสุดไปโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕๗</sup>

จะเห็นได้ว่า Judicial Committee of the Privy Council<sup>๕๘</sup> มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลภายในประเทศศรีลังกาอยู่จนกว่ารัฐสภาจะประกาศให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข<sup>๕๙</sup> และให้คำพิพากษาของ Judicial Committee of the Privy Council เป็นที่สุด<sup>๖๐</sup>

---

<sup>๕๖</sup> *Ibralebbe v The Queen* [1964] 1 All E.R. 251 (Judicial Committee of the Privy Council) (England and Wales).

<sup>๕๗</sup> *Ibid.*

<sup>๕๘</sup> สำหรับคำอธิบายเกี่ยวกับระบบศาลในรัฐอาณานิคมซึ่งมี Judicial Committee of the Privy Council ทำหน้าที่ดูแลอรรถคดีทั้งปวง ดู Andrew Le Sueur. 2001. What is the future for the Judicial Committee of the Privy Council?. (Birmingham: The University of Birmingham). ดูรายละเอียดข้อมูลได้ทางเว็บไซต์ <https://www.jcpc.uk>

<sup>๕๙</sup> เขตอำนาจศาลของ Judicial Committee of the Privy Council สิ้นสุดไปในปี ค.ศ. ๑๙๗๒

<sup>๖๐</sup> ในคำพิพากษาคดีดังกล่าวมีการกล่าวถึงเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญว่า "... But according to constitutional convention it is unknown and unthinkable that His Majesty in Council should not give effect to the report of the Judicial Committee, who are thus in truth an appellate Court of law, to which by the statute of 1833 all appeals within their purview are referred. ..." และดูคำอธิบายใน H. Lauterpacht (ed). (1945). *Annual Digest and Report of Public International Law Cases 1935-1937 (International Law Reports: Volume 8)*. London: Butterworth, at 73.

### ๔.๓ คดี *Madzimbamuto v Lardner Burke* (๑๙๖๙)

คดี *Madzimbamuto v Lardner Burke* (๑๙๖๙)<sup>๙๑</sup> เป็นอีกคดีที่สมควรกล่าวถึงเมื่อพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญและการตีความของศาล (Convention and the Court)<sup>๙๒</sup> ในคดีดังกล่าว The Judicial Committee of the Privy Council ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาอังกฤษตรากฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้ใน Rhodesia รัฐอาณานิคมซึ่งได้ประกาศตัวเป็นเอกราชออกจากอังกฤษ (Unilateral Declaration of Independence) (ปัจจุบันคือประเทศซิมบับเว) ขอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>๙๓</sup> โดยในคดีนี้ รัฐบาลของ Rhodesia กล่าวอ้างว่า การตรากฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้ในรัฐอาณานิคมโดยประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลภายในประเทศนั้น ๆ ก่อน

ในการพิจารณา Lord Reid ได้วินิจฉัยวางหลักที่เกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญไว้ว่า

“อาจกล่าวได้ว่า อาจเป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหากไม่เคารพต่อประเพณีทางรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงกล่าวได้ว่าการประกาศเอกราชแต่ฝ่ายเดียวจากสหราชอาณาจักร (ของ Southern Rhodesia) ย่อมหลุดพ้นจากการต้องเคารพประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และเรื่องของการประกาศใช้กฎหมายมิได้เกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญ แต่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางกฎหมายของรัฐสภา....”

(It may be that it would be unconstitutional to disregard this convention. But it may also be that the unilateral Declaration of Independence released the United Kingdom

<sup>๙๑</sup> *Madzimbamuto v Lardner Burke* [1969] AC 645 (23 July 1968) (Judicial Committee of the Privy Council) (England and Wales).

<sup>๙๒</sup> นักกฎหมายรัฐธรรมนูญนำคดีนี้มาพิจารณาในประเด็นเรื่องการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีของศาลในประเทศอังกฤษ ซึ่งสรุปได้ว่าประเพณีทางรัฐธรรมนูญไม่อาจบังคับใช้ในศาลได้ อาทิ Brian Thompson and Michael Gordon. (2017). *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, at 103.

<sup>๙๓</sup> สำหรับภูมิหลังของคดีดังกล่าวดูคดี *Madzimbamuto v Lardner Burke* (1969).



from any obligation to observe the convention. Their lordship in declaring the law are not concerned with these matters. They are concerned only with the legal powers of Parliament ...)<sup>๙๔</sup>

คดีนี้ปรากฏให้เห็นว่ามีประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่สำคัญว่า รัฐบาลอังกฤษจะไม่ตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับกับรัฐอาณานิคมโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐบาลภายในของรัฐนั้น ๆ และการฝ่าฝืนประเพณีดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) อย่างไรก็ตาม ประเพณีเช่นนั้นก็ไม่อาจบังคับใช้ในศาลได้<sup>๙๕</sup>

#### ๔.๔ คดี Attorney-General v Jonathan Cape Ltd. (๑๙๗๖)

คดี Attorney-General v Jonathan Cape Ltd. (๑๙๗๖)<sup>๙๖</sup> เป็นกรณีที่เป็นผลพวงมาจากเหตุการณ์ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ถึง ๑๙๗๐ ที่รัฐมนตรี Richard Crossman ได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประชุมและแนวปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีในช่วงสมัยที่ตนเป็นรัฐมนตรี ภายหลัง Richard Crossman ถึงแก่อสัญกรรม ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาเตรียมจัดพิมพ์ (Edit for Publication) และส่งสำเนาต้นฉบับให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่คณะรัฐมนตรีได้ปฏิเสธและห้ามมิให้มีการพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับของทางราชการ และขัดต่อนโยบายสาธารณะ (Public Interest) โดยเฉพาะหากข้อมูลดังกล่าวถูกเปิดเผย่อมกระทบต่อหลักการเรื่อง Collective Ministerial Responsibility

ในช่วงเวลาดังกล่าวหนังสือพิมพ์ Sunday Times ได้เริ่มพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลบางส่วน (Extract) เป็นเหตุให้อัยการสูงสุดร้องขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวห้ามการเผยแพร่ดังกล่าว อัยการสูงสุดอ้างว่า ในทางปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีมีประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญเรียกว่า “Collective Ministerial Responsibility” โดยมีหลักการว่า

<sup>๙๔</sup> Ibid.

<sup>๙๕</sup> Richard Clements. (2015). *Public Law*. Oxford: Oxford University Press, at 12 (arguing that “In *Madzimbamuto v Lardner-Burke* [1969] AC 645 the court observed that there was a convention that the UK would not legislate for the colony that was Rhodesia (now the independent country of Zimbabwe) without its consent.”).

<sup>๙๖</sup> *Attorney-General v Jonathan Cape Ltd.* [1976] 3 All E.R. 484 (England and Wales).

การดำเนินการ การตัดสินใจหรือมติใด ๆ ของคณะรัฐมนตรีย่อมผูกพันรัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐบาล ไม่ว่าจะรัฐมนตรีผู้นั้นจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลความเห็นของคณะรัฐมนตรีย่อมขัดต่อประเพณีดังกล่าว และก่อให้เกิดปัญหาที่ขัดต่อนโยบายสาธารณะได้

ผู้ถูกฟ้องในคดีนี้ (Jonathan Cape Ltd.) อ้างว่าประเพณีเช่นนั้นมิใช่กฎหมาย จึงไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย และศาลไม่สามารถบังคับใช้โดยอาศัยประเพณีเช่นนั้นโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ ยิ่งกว่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า หากการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวขัดต่อนโยบายสาธารณะตามที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้างจริง ควรจะมีบทบัญญัติกฎหมายบัญญัติรองรับห้ามการดำเนินการหรือการกระทำดังกล่าว

ในการพิจารณาวินิจฉัยศาลพิพากษายกฟ้อง โดยรับรองว่ามีประเพณีเกี่ยวกับ Collective Ministerial Responsibility ของคณะรัฐมนตรีอยู่จริง แต่ประเพณีดังกล่าวมิได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้<sup>๙๗</sup>

นอกเหนือจากคดี Attorney-General v Jonathan Cape Ltd. (๑๙๗๖) และคดีอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีหลายคดีที่มีการกล่าวถึงเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ แต่ศาลไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้แก่พฤติกรรมแห่งคดีได้ เนื่องจากยังไม่ตกผลึกเป็นบทกฎหมาย อาทิ คดี R v Secretary of State for Home Affairs, Ex Parte Hosenball (๑๙๗๗)<sup>๙๘</sup> หรือคดี R v Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Cheblak (๑๙๙๑)<sup>๙๙</sup> เป็นต้น

## ๔.๕ คดี R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union (๒๐๑๗)

คดี R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union (๒๐๑๗)<sup>๑๐๐</sup> หรือที่รู้จักกันว่าเป็นคดีการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปของอังกฤษ (สหราชอาณาจักร) หรือ “Brexit” โดย Supreme Court ของประเทศอังกฤษได้พิพากษา

<sup>๙๗</sup> Ibid.

<sup>๙๘</sup> R v Secretary of State for Home Affairs, Ex Parte Hosenball [1977] 1 W.L.R. (Court of Appeal) (England and Wales).

<sup>๙๙</sup> R v Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Cheblak [1991] 2 All E.R. 319, 1 W.L.R. 890 (Court of Appeal) (England and Wales).

<sup>๑๐๐</sup> R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5 [19] (24 January 2017) (Supreme Court) (England and Wales).

วางหลักซึ่งเกี่ยวพันกับการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญมากที่สุด และวางหลักสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามผลประชามติ (Referendum) เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ ที่ให้อังกฤษออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๐ ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Article 50 of the Treaty on European Union)<sup>๑๐๑</sup> ซึ่งวางหลักไว้ว่า “รัฐสมาชิกใดอาจตัดสินใจออกจากสหภาพได้โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ”<sup>๑๐๒</sup> ฉะนั้น จึงมีประเด็นว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการไปตามผลประชามติได้เลย หรือมีเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลต้องดำเนินการก่อน

คดีนี้ Supreme Court ได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า แม้ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ แต่มีเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญว่าการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาและการต่างประเทศ รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนถึงจะดำเนินการได้<sup>๑๐๓</sup> และในวรรคท้ายของคำพิพากษาดังกล่าว (para. 87(5)) มีการกล่าวถึงหลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญไว้ว่าการดำเนินการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปตามมาตรา ๕๐ ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปของรัฐบาลอาจจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายเนื่องจากเป็นการหลบหลีกเงื่อนไขและประเพณีที่ทางรัฐบาลอังกฤษมีกับรัฐสภาของสกอตแลนด์ยอมนับระหว่างกัน<sup>๑๐๔</sup>

<sup>๑๐๑</sup> Article 50 of the Treaty on European Union.

<sup>๑๐๒</sup> Ibid, art. 50.1 states that “Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.” [emphasis in original].

<sup>๑๐๓</sup> *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5 [19] (24 January 2017) (Supreme Court) (England and Wales).

<sup>๑๐๔</sup> คำพิพากษาดังกล่าวอ้างถึง Sewel Convention ซึ่งเป็นประเพณีเกี่ยวกับมารยาทในการเสนอร่างกฎหมาย Ibid, para. 87(5) (“The purported giving of a notification under Article 50 TEU by unilateral act of the Crown in right of the Government of the United Kingdom would be unlawful because it would : (5) circumvent the requirement for the UK and Scottish Parliament to address whether, under establish constitutional convention, the consent of the Scottish Parliament should be sought for such changes.”).

อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาในคดีดังกล่าวคงจะถือมิได้ว่าเป็นการปรับใช้หลักการเรื่องประเพณีทางรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงการแสดงความสัมพันธ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองซึ่งถือเป็นพื้นฐานทางประเพณีการปกครองของอังกฤษ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษกล่าวว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง” เป็น “Common Law Tradition”<sup>๑๐๕</sup> และจากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอำนาจการปกครองทั้งสามอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทำงานกันอย่างสมดุลและลงตัว การบังคับให้เป็นไปตามผลประชามติในการออกจากสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นอำนาจของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) และรัฐบาลย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความไว้วางใจจากรัฐสภา ขณะที่รัฐสภาย่อมต้องเคารพการตัดสินใจของประชาชนโดยมีอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลประชามติดังกล่าวได้<sup>๑๐๖</sup>

## ๕. บทสรุป

บทความนี้กล่าวถึงระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งจากการศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์พบว่าอังกฤษเป็นต้นแบบการนำแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญมาใช้ในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (กษัตริย์) เป็นประเทศแรก โดยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นสามครั้งที่สำคัญ และแต่ละครั้งก่อให้เกิดเอกสารที่กลายเป็นรัฐธรรมนูญอังกฤษ ได้แก่ มหาบัตร Magna Carta เอกสารคำขอสิทธิ Petition of Rights และพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๖๘๙

รัฐธรรมนูญของอังกฤษก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่สำคัญ กล่าวคือ การปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและการแบ่งแยกอำนาจการปกครองออกเป็น ๓ ทาง ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อังกฤษได้กลายเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาโดยมีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรูปแบบการปกครองและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศ

<sup>๑๐๕</sup> Hilaire Barnett. (2014). *Constitutional and Administrative Law*. London: Routledge, at 59.

<sup>๑๐๖</sup> ดูประเพณีที่เกี่ยวกับการลงประชามติของอังกฤษข้างต้น

ในเครือจักรภพ ประเทศที่เคยเป็นเครือจักรภพ ประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law และประเทศที่มีการปกครองในระบอบกษัตริย์ทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย

ในช่วงที่จัดทำรัฐธรรมนูญอังกฤษยังก่อให้เกิดประเพณีการปกครองซึ่งเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญดั้งเดิมที่หลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ (๑) ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ (๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งถือว่าอำนาจของสภาเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นอำนาจที่มีที่มาจากประชาชน (๓) อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภายังมีความสัมพันธ์กับที่มาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของสภา (สภาสามัญ) (๔) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการซึ่งศาลไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (๕) หลัก “The King Can Do No Wrong” ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักการว่าด้วยความคุ้มกันของผู้เป็นประมุขแห่งรัฐ (Sovereign Immunity)

นอกเหนือจากประเพณีการปกครองที่กลายเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญดั้งเดิมอังกฤษได้มีการปฏิรูประบอบรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตลอดจนการปรับปรุงและบัญญัติประเพณีให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปได้ใน ๓ ลักษณะสำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก เกิดประเพณีทางรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ อาทิ ประเพณีที่เป็นมารยาทในการเสนอร่างกฎหมาย ประเพณีที่เป็นหลักความได้สัดส่วนของการแต่งตั้งสภาขุนนาง (วุฒิสภา) ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการลงประชามติ ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิบัติของรัฐสภา ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการ และประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการขอความเห็นชอบจากสภาในการใช้กองกำลังทหารเพื่อการสงคราม

ประการที่สอง การปรับปรุงประเพณีที่ล้ำสมัยให้มีความสอดคล้องรองรับกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน กรณีนี้เกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี (The Principle of Collective Cabinet)

ประการที่สาม ประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติหรือจัดทำให้เป็นลายลักษณ์อักษร และปรากฏอยู่ใน ๔ รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ กลายเป็นกฎหมาย (Statute) จัดทำเป็นข้อตกลง MOU เป็นมติของคณะกรรมการของรัฐสภา และเป็นระเบียบภายในคู่มือหรือคำสั่งต่าง ๆ กล่าวได้ว่า อังกฤษเป็นต้นแบบและบ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งเป็นแม่แบบให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## บรรณานุกรม

- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๕๘). *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๖๐). การปกครองในระบอบกษัตริย์: ภูมิหลังและประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑), ๑๖-๓๕.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (๒๕๖๐). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปิยนุตร แสงกนกกุล. (๒๕๕๐). พระราชอำนาจ การลงพระปรมาภิไธย และการสนองพระบรมราชโองการ. *Pub-Law Net* <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1019>>.
- A.V. Dicey. (1883). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.
- A.W. Ward, G.W. Prothero and Stanley Leathes (eds). (1628). *The Cambridge Modern History*. Cambridge: Cambridge University Press, at 270.
- Aileen McHarg. (2015). Rights and Democracy in UK Public Law. In Mark Elliott and David Feldman (eds). *The Cambridge Companion to Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 116-134.
- Andrew Blick. (2014). The Cabinet Manual and the Codification of Convention. *Parliamentary Affairs*, 67, 1.
- Andrew Thorpe and Richard Toye (eds). (2016). *Parliament and Politics in the Age of Asquith and Lloyd George*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrew Le Sueur. (2001). *What is the future for the Judicial Committee of the Privy Council?*. Birmingham: The University of Birmingham.
- Brian Thompson and Michael Gordon. (2017). *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu. (1748). *De l'esprit des lois*. The Spirit of the Laws.
- Chris Bickerton. (2016). *The European Union: A Citizen's Guide*. London: Pelican.
- Christopher R. Dyess. (2014). Off with His Head: The King Can Do No Wrong, Hurricane Katrina, and the Mississippi River Gulf Outlet. *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 9(2), pp. 302-334.



- Fiona Cownie, Anthony Bradney and Mandy Burton. (2013). *English Legal System in Context*. Oxford: Oxford University Press.
- Francis Bennion. (1981). Modern Royal Assent Procedure at Westminster. *Statute Law Review*, 133–147.
- Gale R. Owen-Crocker (ed). *Kingship, Legislation and Power in Anglo-Saxon England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geoffrey Hindley. (2006). *A Brief History of the Anglo-Saxons*. London: Robinson.
- George P. Smith II, 'Marbury v. Madison, Lord Coke and Dr. Bonham: Relics of the Past, Guidelines for the Present – Judicial Review in Transition?' (1979) 2 *University of Puget Sound Law Review*, 255.
- Greg Taylor. (2007). Two Refusals of Royal Assent in Victoria. *Sydney Law Review*, 29, 85–130.
- H. Lauterpacht (ed). (1945). *Annual Digest and Report of Public International Law Cases 1935–1937 (International Law Reports: Volume 8)*. London: Butterworth.
- Hilaire Barnett. (2014). *Constitutional and Administrative Law*. London: Routledge.
- Hubert Hall. (1908). *The Anglo-Saxon Charters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- J.C. Holt. (2015). *Magna Carta*. Cambridge: Cambridge University Press.
- James Melton and Robert Hazell. (2015). Magna Carta ... Holy Grail?. In Robert Hazell and James Melton (eds). *Magna Carta and Its Modern Legacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jane Ridley. (1992). The Unionist Opposition and the House of Lords 1906-10. *Parliamentary History*.
- Jean-Jacques Rousseau. (1762). *The Social Contract*. translated into English and reprinted in 1968 by Penguin Book for Philosophy, London.
- Jeff King. (2015). Parliament's Role Following Declarations of Incompatibility under the Human Rights Act. In Hooper M. Hunt and P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*. Oxford: Hart Publishing.



- Jeffrey Goldsworthy. (1999). *The Sovereignty of Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeremy Waldron. (2013). Separation of Powers in Thoughts and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 433.
- Johann P. Sommerville (ed). (1994). *King James VI and I – Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John Baker. (2017). *The Reinvention of Magna Carta 1216-1616*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John Cunningham. (2010). Oliver Cromwell and the ‘Cromwellian’ Settlement of Ireland. *The Historical Journal*, 53(4), pp. 919-937.
- John Locke. (1651). On Government.
- John Mackintosh. (1962). *The British Cabinet*. London: Stevens.
- Joyce Lee Malcolm. (1999). Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings. *Journal of British Studies*, 38(2), 161–186.
- Judge’s Council. (2013). *Guide to Judicial Conduct*. England: Judiciary of England and Wales.
- Leonard Cottrell. (1962). *The Great Invasion*. New York: Coward-McCann.
- Lisa Webley and Harriet Samuels. (2012). *Complete Public Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Lois G. Schworer. (1990). Locke, Lockean Ideas, and the Glorious Revolution. *Journal of the History of Ideas*, 51(4), 531-548.
- Malcolm Shaw. (2008). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meg Russell. (2011). *House Full: Time to Get a Grip on Lords Appointments*. London: The Constitution Unit.
- Patrick Wormald. Charters. (1992). Law and the Settlement of Disputes in Anglo-Saxon England. In Wendy Davis and Paul Fouracre (eds). *The Settlement of Disputes in Early Medieval Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 149-168.
- Peter Salway. (1986). *A History of Roman Britain*. Oxford: Oxford University Press.



- R.A.W. Rhodes, John Wanna and Patrick Weller. (2015). *Comparing Westminster*. Oxford: Oxford University Press.
- Raoul Berger. (1969). Doctor Bonham's Case: Statutory Construction or Constitutional Theory?. *University of Pennsylvania Law Review*, 117(4), 521-546.
- Robert Hazell. (2015). The United Kingdom. In Brian Galligan and Scott Brenton (eds), *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 173.
- Robert Worchester. (2013). Why Commemorate 800 Years? *Magna Carta Today*.
- Saikrishna B. Prakash and John C. Yoo, 'The Origins of Judicial Review' (2003) 70 *The University of Chicago Law Review*, 1-89.
- Tom Bingham. (2011). *Rule of Law*. London: Penguin Book.
- Vernon Bogdanor. (1996). The Monarchy and the Constitution. *Parliamentary Affairs*, 49(3), 402-422.



ที่มา: <http://oknation.nationtv.tv/mblog/entry.php?id=896347>

## ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร: เส้นเลือดดำของระบบรัฐสภา

แซมมี ทองชัย\*

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (Leader of the Opposition) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุดที่สมาชิกในสังกัดของพรรคมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นตำแหน่งสำคัญที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หน้าที่สำคัญ คือ เป็นผู้นำในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยเรียกพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่นี้ว่า พรรคฝ่ายเสียงข้างน้อยหรือพรรคฝ่ายค้าน และหากมีพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยหลายพรรคการเมือง จะเรียกว่า พรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งนับเป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

---

\* นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในระบบรัฐสภามีความจำเป็นต้องมีฝ่ายค้านและถือเป็นสิ่งที่ดี เพราะทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล และในบรรดากลุ่มสมาชิกฝ่ายค้านเองก็จำเป็นต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการตรวจสอบให้มีทิศทางเดียวกันและเป็นเอกภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ทรงประสิทธิภาพจึงเป็นที่มาของการมีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ นั้นเอง และในประเทศที่เจริญพวกเขาจะยอมรับฟังความคิดเห็นและให้ความสำคัญกับฝ่ายค้าน แต่ในระบบเผด็จการไม่ชอบให้มีฝ่ายค้าน ไม่ฟังเสียงผู้ใดรวบรัดทำการตามอำเภอใจ ไม่รอบคอบ นำไปสู่ความผิดพลาด รุนแรง และความขัดแย้งก็จะก่อให้เกิดสงครามหรือความวุ่นวายขึ้นในสังคม โดยไร้ซึ่งการเจรจากับฝ่ายใดทั้งสิ้น

### วิเคราะห์

ในพัฒนาการของการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เป็นกรณีที่น่าสนใจไม่น้อย จึงขอแบ่งการทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อยผู้ทำหน้าที่ด้วยความเสียสละและกล้าหาญในการตรวจสอบการทำงานหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล ขอแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ ในช่วงเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ กับ ช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ พอสังเขปดังนี้

#### ๑. ในอดีตก่อนที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในช่วงก่อนที่จะบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ ตามรัฐธรรมนูญอย่างเช่นในปัจจุบันนั้น ก็เคยมีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐสภาหลายกรณี รวมทั้งมีการตั้งกระทู้ถามที่น่าสนใจและได้กลายเป็นประวัติศาสตร์ในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายรัฐบาลอย่างกล้าหาญ ส่งผลให้มีเหตุการณ์ในสภาผู้แทนอย่างมีนัยสำคัญ ขอยกตัวอย่างการตั้งกระทู้ถามของนายเลียง ไชยกาล ที่สามารถทำให้นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นต้องประกาศยุบสภาพอสังเขปดังนี้

นายเลียง ไชยกาล เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคเลือกตั้งทางอ้อมครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ครั้งนี้ผู้แทนฯ จากเมืองอุบลราชธานี มีด้วยกัน ๓ คน คือ นายเลียง ไชยกาล นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ และนายเนย สุจิมา ซึ่งต่อมาภรรยาของนายเลียง คือ นางอรพินท์ ไชยกาล ก็ได้ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดอุบลราชธานีในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ และได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนหญิงคนแรกของไทย อีกด้วย

นายเลียงอภิปรายเริ่มต้นว่า “ด้วยข้าพเจ้าขอทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล โดยตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี”

เริ่มกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี พระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ กระทู้ของนายเลียงครั้งนั้นกลายเป็นกระทู้ประวัติศาสตร์ เพราะมีแรงกดดันแรงถึงขนาดทำให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง ได้ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่มีการขายที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลในรัฐบาลในราคาต่ำมาก และการซื้อขายก็ทำกันเงียบๆ แต่รวดเร็ว จนทำให้เกิดความสงสัยดังที่นายเลียงได้ตั้งคำถาม

“เวลานี้เสียงโจษจันว่าในกรมพระคลังข้างที่เกิดทุจริตกันมาก น่าจะตั้งกรรมการคือคนภายนอกจริงๆ ไม่เกี่ยวแก่ส่วนได้เสีย ชำระสะสางถึงเรื่องทุจริตเกี่ยวแก่ที่ดินได้หรือไม่”

ในการอภิปราย นายเลียงได้กล่าวถึงรายชื่อและรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินแปลงต่างๆ ที่คนในรัฐบาลระดับรัฐมนตรีบางคน รวมทั้งผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองบางคน ด้วยว่าเป็นผู้ซื้อ เรื่องนี้นายกรัฐมนตรีเองก็ตอบด้วยความยากลำบาก แต่ท่านนายกฯ ก็ยอมรับว่ามีการซื้อขายที่ดินดังกล่าวจริง เรื่องนี้ทำให้ นายไต้ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ยื่นเรื่องทันทีขอเปิดอภิปรายทั่วไปว่าด้วยการจัดระเบียบพระคลังข้างที่ โดยนายกรัฐมนตรี พระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ยอมให้อภิปรายได้ต่อไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นได้มีโอกาสอภิปรายด้วยอีกหลายคน นับเป็นการอภิปรายเล่นงานรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาที่ออกจะรุนแรง ฝ่ายรัฐบาลนั้นรัฐมนตรีอย่างหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นผู้ก่อการฯ คนสำคัญก็ได้พยายามลุกขึ้นอภิปรายช่วยชี้แจง การอภิปรายได้ยืดยาวต่อเนื่องไปจนค่ำ และเมื่อสิ้นสุดการอภิปรายในวันนั้น พระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้ขอลาออกจากนายกรัฐมนตรี ในคืนนั้น และในวันถัดมาคณะผู้สำเร็จราชการก็ได้ลาออกด้วยทั้งคณะ (การยุบสภาของคณะรัฐบาลครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย)

เหตุการณ์โยนน้ำ เกิดขึ้นหลังวันตั้งกระทู้ประมาณสองสัปดาห์ ในตอนบ่ายของวันประชุมสภาฯ วันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ ขณะนั้นเป็นเวลาที่พักการประชุม นายเลียง ไชยกาล กำลังนั่งดื่มสบายๆ อยู่ในสโมสรรัฐสภา ก็มีกลุ่มสมาชิกสภา ประเภทที่ ๒ จำนวน ๓ คน ที่รวมทั้งผู้ที่มีชื่อว่าเป็นคนซื้อที่ดินของพระคลังข้างที่ด้วยได้กรูกันเข้าไปยกเก้าอี้และตัวนายเลียง โดยจับตัวไม่ให้นายเลียงดิ้นหลุดได้ นำออกไปจากสโมสรรัฐสภา และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ อีกบางคนถือถาดและเครื่องโลหะเคาะเสียงดัง

ให้เป็นจังหวัด เดินตามกันออกมาเป็นกลุ่มด้วย นายเลียงนั้นก็คงคาดการณ์ไม่ได้ว่าเพื่อนสมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติจะทำอะไร เรื่องที่คนทั้งหลายคาดไม่ถึงคือคนที่ใหญ่ในวันนั้น กลุ่มเล็กกลุ่มนี้ จะนำตัวนายเลียง ไชยกาล และแก้อ๋ไยลงในสระน้ำตื้นๆ หน้าพระที่นั่งอัมพรสถาน จนตัวนายเลียงเปียกน้ำและเปื้อนโคลน ขณะเดียวกันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ที่มาจากการเลือกตั้งหลายคน ซึ่งเห็นเหตุการณ์มาตั้งแต่ต้น เห็นเขาอ้อมเพื่อนของตนออกมาจากสโมสรรัฐสภาอย่างเอิกเกริกเช่นนั้นก็วิ่งตามมาดูด้วย โดยเฉพาะผู้แทนราษฎรจากจังหวัดอุบลราชธานี คือ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ คนกลุ่มนี้ได้วิ่งลงไปช่วยพานายเลียงขึ้นมาจากสระน้ำ ดังนั้นวันนั้นจึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปียกน้ำเปื้อนโคลนมากบ้างน้อยบ้างกันเป็นเพื่อนนายเลียง หลายคน เรื่อง “โยนน้” นายเลียงจึงเป็นเรื่องที่มีการเล่าขานในเวลานั้น

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ เมื่อครบวาระการเป็นผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรก จึงมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นครั้งที่ ๒ แต่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งนายเลียง ไชยกาล ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งและคนเมืองอุบลก็เลือกนายเลียงกลับมาเป็นผู้แทนอีก นายเลียงนั้นต่อมาลงเลือกตั้งก็ได้รับเลือกตั้งทุกครั้งจนได้ชื่อว่าเป็น “ผู้แทนตลอดกาล” นายเลียงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนที่ได้ร่วมเป็นผู้ก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ครั้นมีการยึดอำนาจอีกครั้งโดยจอมพล สฤษดิ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ นายเลียงก็พ้นจากการเป็นผู้แทนราษฎรและมีได้เข้ามาสู่วงการเมืองอีกจนถึงแก่กรรมในวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๙

จะพบว่า ในอดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสมาชิกพรรคที่ไม่ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีนั้น ก็ได้ปรากฏว่ามีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรที่เสียสละและกล้าหาญเคยทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือ การกระทำที่มีขอบธรรมเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกของกลุ่มคนบางกลุ่มอยู่ก่อนแล้วดังตัวอย่างข้างต้น แต่ยังมีได้มีตำแหน่งผู้นำกลุ่มสมาชิกในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นทางการเป็นนิตินัยเท่านั้น

## ๒. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านถูกบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๖ ว่า

“ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๘๔ แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

และได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน ตามมาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า

“ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๗ แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีแนวคิดว่า หากกำหนดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้านฯ ไว้ว่า ต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงอย่างเดียว หากปรากฏว่าในอนาคตไม่มีพรรคฝ่ายค้านที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าจำนวนตามที่กำหนดไว้ อาจเป็นเหตุให้ช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถมีผู้นำฝ่ายค้านฯ ได้ ดังนั้น จึงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น คือ ไม่เสียงสนับสนุนไม่ถึง ๑ ใน ๕ ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ได้เป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

### หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับการประกาศแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ของประเทศไทย

(๑) หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช พรรคประชาธิปัตย์	เมื่อ ๒๒ มีนาคม ๒๕๑๘ - ๑๒ มกราคม ๒๕๑๙
(๒) พลตำรวจเอก ประमाण อติเรกสาร พรรคชาติไทย	ครั้งที่ ๑ เมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๖ - ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ครั้งที่ ๒ เมื่อ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ - ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗
(๓) พลเอก ขวลิต ยงใจยุทธ พรรคความหวังใหม่	ครั้งที่ ๑ เมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕ - ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ ครั้งที่ ๒ เมื่อ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ - ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ ครั้งที่ ๓ เมื่อ ๒ กันยายน ๒๕๔๑ - ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ ครั้งที่ ๔ เมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ - ๓๐ เมษายน ๒๕๔๓
(๔) นายบรรหาร ศิลปอาชา พรรคชาติไทย	เมื่อ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ - ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘
(๕) นายชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์	ครั้งที่ ๑ เมื่อ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ - ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ ครั้งที่ ๒ เมื่อ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ - ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ครั้งที่ ๓ เมื่อ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๔ - ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖
(๖) นายบัญญัติ บรรทัดฐาน พรรคประชาธิปัตย์	เมื่อ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ - ๕ มกราคม ๒๕๔๘
(๗) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์	ครั้งที่ ๑ เมื่อ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๘ - ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ เมื่อ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ - ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๓ เมื่อ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ - ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖

จากตารางข้างต้น การดำรงตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านฯ ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้างต้น ตอบคำถามได้ว่า

- (๑) คนแรกที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ คือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช
- (๒) ผู้นำฝ่ายค้านฯ ที่ทำหน้าที่รวมเวลายาวนานที่สุด คือ พลตำรวจเอก ประमाण อติเรกสาร
- (๓) ผู้นำฝ่ายค้านฯ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองใดมากที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์

### วิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ ไว้เช่นกัน ตามมาตรา ๑๐๖ บัญญัติว่า

“ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด และสมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่พรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง มีสมาชิกเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อมีเหตุตามมาตรา ๑๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตราข้างต้น แบ่งออกเป็น ๔ วรรค มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) วรรคหนึ่ง

- กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จึงจะทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านฯ ได้

- กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุดและไม่มีสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ

(๒) วรรคสอง

- กำหนดหากพรรคการเมืองที่มีลักษณะที่หัวหน้าพรรคการเมืองหลายพรรคมีจำนวนสมาชิกเท่ากัน จึงกำหนดให้ใช้วิธีจับสลาก เพื่อให้ได้หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ

(๓) วรรคสาม

- กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านฯ

(๔) วรรคสี่

- กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ หรือเมื่อมีเหตุตามที่กำหนดไว้

- กำหนดให้พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านฯ แทนตำแหน่งที่ว่างได้ เมื่อผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่ามีการกล่าวถึงผู้นำฝ่ายค้านฯ ในหลายมาตรา ทำให้บทบาทและหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านฯ เพิ่มขึ้นไม่น้อย เช่น

- มาตรา ๑๕๕ กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านฯ แจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศที่สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมีการแจ้งแล้วประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมลับภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งและกำหนดคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ เป็นลักษณะที่ผู้นำฝ่ายค้านฯ เห็นสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรีคือ ฝ่ายบริหาร แต่มีใช้ลักษณะของการยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งต้องใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

- มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านฯ เป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น จะเห็นว่า นอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว คณะกรรมการสรรหาก็ยังสามารถทาบทามบุคคลทั่วไปได้ด้วย เมื่อได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น อาจเพราะคนดีอาจไม่เข้ามาสมัครเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่ประกาศรับสมัครไว้

- มาตรา ๒๗๐ กำหนดกรณีที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศให้พิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามวรรคสามว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้วินิจฉัย ซึ่งเมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องแล้ว จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมซึ่งผู้นำฝ่ายค้านฯ เป็นหนึ่งในกรรมการนั้นโดยตำแหน่ง เพื่อวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภาเป็นผู้รับคำร้องและเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมเพียงเท่านั้น มิได้เป็นหนึ่งในกรรมการ แต่กำหนดให้ร้องประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเป็นกรรมการ และ

ให้ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมจะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นมิได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมให้เป็นที่สุด

### ข้อสังเกต

๑. การกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านฯ ต้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด และสมาชิกในพรรคไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

เห็นว่า เพิ่มเงื่อนไขมิให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ได้มีโอกาสรับแต่งตั้งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก อาจเป็นการตัดสิทธิสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งหลายหรือฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ไม่ให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกควบคุมและบริหารจัดการประชุมโดยฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐบาลโดยปริยาย นั้นหมายความว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลได้ควบคุมทั้งคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาในเวลาเดียวกัน ที่ผ่านมาไม่นาน เมื่อคราวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) ในภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๓ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา ๑๒๙ ให้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้มาของประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านสามารถเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์นี้จะสะท้อนบทบาทการทำงานที่ร่วมกันของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น จึงได้เพิ่มขึ้นใหม่คือ กำหนดให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งต้องเป็นสัดส่วนจากพรรคฝ่ายค้านนั่นเอง แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมิได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองที่มากที่สุด และมีได้เป็นรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่าถือเอาจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นเกณฑ์เพื่อตัดสินให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ โดยอัตโนมัติ

เห็นว่า หากในอนาคตหัวหน้าพรรคการเมืองที่ต้องดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ หากพรรคใดมีคุณสมบัติตามที่กำหนดต้องได้เป็นอย่างดีหลีกเลี่ยงไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่มีพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปมีจำนวนสมาชิกเท่ากันจึงจะใช้วิธีจับสลาก ในอดีตบางช่วงเวลาเคยไม่มีผู้นำฝ่ายค้านฯ เพราะไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองตามที่กำหนด มีเพียงตำแหน่งประธานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองทำหน้าที่ควบคุมการทำงานในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเท่านั้น เพราะไม่แต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าพรรค จึงเกิดปัญหาไม่สามารถแต่งตั้งตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ ได้

๓. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตัดเงื่อนไขที่ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะมีคุณสมบัติเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ต้องมีสมาชิกในสังกัดพรรคไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง หรือได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้มีสมาชิกในพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะต้องอาศัยจำนวนสมาชิกร่วมลงชื่อยื่นญัตติสำคัญๆ นั้นเอง แต่หากมีจำนวนไม่พอตามที่กำหนดก็จะยื่นญัตติสำคัญเหล่านั้นไม่ได้เลย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๒๕๖ ดังนี้

- มาตรา ๑๕๑ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ นั้นหมายความว่า หากพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่มีคะแนนเสียงตามจำนวนที่กำหนด ก็จะไม่สามารถยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อย่างแน่นอน นั้นยังไม่ต้องพิจารณาว่าจะมีพรรคร่วมฝ่ายค้านจะเข้าชื่อร่วมด้วยหรือไม่ เพราะแม้แต่พรรคร่วมรัฐบาลเองก็ประสบปัญหาในการควบคุมคะแนนเสียงของสมาชิกฝ่ายร่วมรัฐบาลในการประชุมสภาไม่น้อย

- มาตรา ๑๗๓ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ พรรคหนึ่งและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

- มาตรา ๒๕๖ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากพรรคฝ่ายค้านต้องการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะต้องรวบรวมคะแนนเสียงให้ได้ตามที่กำหนด ถ้าหากเป็นพรรคฝ่ายค้านพรรคเดียวที่มีคะแนนเสียงของสมาชิกในพรรคเกินกว่า ๑ ใน ๕ ก็คงจะเป็นเรื่องที่ดี แต่หากมีพรรคร่วมฝ่ายค้านหลายพรรคและมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน คงต้องใช้เวลาไม่น้อยในการเจรจาหารือร่วมกัน คงต้องรอคอยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

ในประเด็นนี้พบว่า การที่พรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้านต้องมีคะแนนเสียงหรือได้รับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีนัยสำคัญและความเกี่ยวเนื่องกันไม่น้อยเพราะต้องอาศัยเป็นเงื่อนไขในการยื่นญัตติสำคัญ ๆ ดังกล่าว การเสนอความเห็น หากคะแนนเสียงสนับสนุนของพรรคฝ่ายค้านไม่ถึงตามเกณฑ์ที่กำหนด ก็คงไม่ใช่เรื่องง่ายในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาของฝ่ายค้านตามเงื่อนไขดังกล่าว ต่อปัญหานี้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติให้พรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ คือ ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ โดยใช้เสียงสนับสนุนจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายเสียงข้างน้อย เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว ถือเป็นกรยกเว้นการใช้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

### ประวัติโดยสังเขปของพรรคการเมืองที่หัวหน้าพรรคเคยดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ สาระสำคัญได้กำหนดวิธีการในการจดทะเบียนพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓ นั้นเอง แม้ว่าช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๙๘ จะไม่มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง ก็ได้ได้หมายความว่าก่อนหน้านี้ไม่มีพรรคการเมือง อันที่จริงแล้ว “คณะราษฎร” ที่ยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์นั้น ก็คือ “พรรคการเมือง” เพราะเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีของไทยหลังจากพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นต้นมา จนถึงการยึดอำนาจเมื่อเดือน

กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นคนของคณะราษฎรเกือบทั้งหมด มีเพียงช่วงสั้น ๆ ที่นายกรัฐมนตรีมิใช่คนของคณะราษฎร คือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เท่านั้น

พรรคการเมือง (Political Party) คือ สถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่การบริหารปกครอง มีความชอบธรรมในการเลือกตั้งแทนในรูปแบบการเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การปกครองประเทศพัฒนาขึ้นได้ และเชิญชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมกับพรรคการเมืองมากขึ้น

เมื่อพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ ดังนั้นเมื่อมีฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคมซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ก็จำเป็นต้องมีพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกันที่มีได้ร่วมบริหารประเทศ ต้องทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับการบริหารหรือกำหนดนโยบายของการบริหารแผ่นดินเลย แต่การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่เสนอต่อรัฐสภาก็เป็นภารกิจที่ซับซ้อนและลำบากไม่น้อย จะขอก้าวถึงพรรคการเมืองที่เคยมีหัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรในอดีตและนำประวัติการก่อตั้งพรรคการเมืองที่น่าสนใจย่อ ๆ มาเสนอด้วย ดังนี้

## ๑. พรรคประชาธิปัตย์

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๘๙ มีผู้แทนราษฎร ศิษย์ธรรมศาสตร์กลุ่มหนึ่ง ไปหาหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ที่บ้านคุณพระพินิฯ พี่เขย มากันหลายคน มีนายใหญ่ ศวิตชาติ นายสมบูรณ์ ศิริธร นายเทียม ชัยนันท์ นายเลียง ไชยกาล ฯลฯ พวกเขา มารารถว่า คณะเสรีไทยภายในที่หลายคนเป็นผู้แทนราษฎร โดยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า มีพฤติการณ์แสดงว่าจะคุมอำนาจเป็นเผด็จการทางการเมือง จำเป็นต้องมีฝ่ายค้านไว้ พวกเขาจึงเตรียมการเป็นผู้แทนฝ่ายค้าน แต่ยังขาดผู้ที่จะเป็นหัวหน้า จึงมาขอให้หม่อมราชวงศ์เสนีย์รับเป็นหัวหน้า

แต่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ก็ปฏิเสธไม่ขอเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย กลุ่มผู้แทนฯ ขอความเห็นแนะนำว่า มีผู้ใดที่เป็นคนซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นนักประชาธิปไตย ซึ่งพวกเขาจะขอให้ เป็นหัวหน้า หม่อมราชวงศ์เสนีย์จึงแนะนำว่า ผู้นั้นคือ คุณควง อภัยวงศ์ เพราะตลอดเวลาที่หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้มอบหมายให้คุณควงเป็นผู้จัดการส่งข่าวให้อังกฤษ ท่านได้ทำงานโดยซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพเป็นที่ยกย่องนับถือ ทั้งเป็น

คนหนึ่งในคณะก่อการ พ.ศ. ๒๕๗๕ ที่พอจะรู้เส้นฝ่ายโน้นให้ดำเนินการเป็นหัวหน้าฝ่ายค้านได้

เมื่อกลุ่ม ส.ส. ฝ่ายค้านหายไปพักหนึ่ง ก็กลับมาขอพบหม่อมราชวงศ์เสนีย์อีก คราวนี้มาแจ้งว่าคุณควมยอมรับเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านแล้ว แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องมีหม่อมราชวงศ์เสนีย์เป็นรองหัวหน้าพรรค ต่อมามีการนัดประชุมในวันเสาร์ที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพราะเป็นวันหยุดของบริษัท ที่ประชุมกำหนดนโยบายหลักๆ ที่จะสถาปนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเป็นปรปักษ์ต่อเผด็จการทุกรูปแบบ แต่ในปัจจุบันพรรคประชาธิปัตย์ถือเอาวันที่ ๖ เมษายนของทุกปีเป็นวันก่อตั้งพรรค ซึ่งตรงกับวันจักรี

ในการประชุมครั้งนั้น เมื่อถึงวาระตั้งชื่อพรรค มีผู้แทนเสนอชื่อต่างๆ แต่คุณควมยังไม่พอใจ หันไปถามหม่อมราชวงศ์เสนีย์จะเสนอชื่ออย่างไร จึงเสนอว่าเท่าที่คิดได้ในขณะนั้น ชื่อ “ประชาธิปัตย์” เห็นเป็นอย่างไร มีความหมายถึงผู้บำเพ็ญประชาธิปไตย ต้องตามหลักนโยบายของพรรค คุณควมชอบใจว่าใช้ได้ หันไปถาม ส.ส. มหาเกษม บุญศรี อดีตเจ้าอาวาสฯ ว่าใช้ได้หรือไม่ เจ้าคุณมหาเกษมตอบว่า ทางบาลีไม่มีความหมาย แต่เมื่อใช้เป็นชื่อก็พอจะไปได้ ที่ประชุมจึงตกลงให้ใช้ “ประชาธิปัตย์” เป็นชื่อพรรค แต่ในเวลานั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพียงแต่กฎหมายให้การรับรองไว้เท่านั้น

ปัจจุบันนี้พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยและยังดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตได้ผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองและฟ้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมาได้ถึงสองครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถูกกล่าวหาว่ามีการจ้างพรรคเล็กให้ใส่ร้ายพรรคอื่น และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถูกกล่าวหาว่าได้รับเงินบริจาคแต่ไม่แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ศาลวินิจฉัยชี้ขาดให้ยกคำร้องทั้งสองครั้ง

## ๒. พรรคชาติไทย

ในท่ามกลางความเป็นไปที่พรรคต่างๆ เริ่มเคลื่อนไหวกันอย่างคึกคัก และปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ตลอดมานั้น จนกระทั่งถึงปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงได้ปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ และถูกขนานนามว่า “กลุ่มนายพล” บ้าง “กลุ่มราชครู” บ้าง

จากการติดตามและวิเคราะห์การเมืองจากเหตุการณ์และสถานการณ์ของประเทศแล้ว เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ฝ่ายซ้ายหรือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ได้สร้างและขยายอิทธิพลของนิสิตนักศึกษาและกลุ่มต่างๆ ให้เป็นเครื่องมือสร้างความปั่นป่วนวุ่นวายขึ้นในสังคมไทยอย่างได้ผลทั้งก่อนและหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

เมื่อคาดหมายอย่างแน่นอนว่า เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกาศใช้ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินงานทางการเมืองในแนวคู่ คือ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในสภาเป็นหน้าที่ของกลุ่มบุคคลผู้แทรกอยู่ในพรรคการเมืองและนอกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา กลุ่มแรงงานและกลุ่มชาวนา ซึ่งเข้าไปแทรกแซงอย่างได้ผลอยู่แล้ว

จากสภาวะการณ์ข้างต้น กลุ่มพรรคชาติไทยได้พิจารณาเห็นว่า เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปกป้องต่อสู้กับพฤติกรรมเหล่านั้น และการต่อสู้ที่ควรกระทำก็คือ การต่อสู้ทางสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นวิถีทางที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยและตามรัฐธรรมนูญ ถ้าหากสำเร็จมีชัยชนะทางสภาจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จะเป็นโดยพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่มีนโยบายร่วมกันได้ก็ตามก็สามารถจะหยุดยั้งและลิดรอนการเติบโตของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยทั้งในสภาและนอกสภาได้ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ก็จำเป็นต้องก่อตั้งพรรคของตนเองขึ้น แทนที่จะไปเข้าร่วมหรืออยู่กับพรรคการเมืองอื่น ๆ

พรรคชาติไทยก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยกลุ่มนักการเมืองชอชราชครูที่เป็นเครือญาติกัน นำโดย พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร พล.ต.ศิริ ลีโรยธิน และพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นช่วงที่มีพรรคการเมืองต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย และขณะนั้นเป็นช่วงที่การเมืองไทยอยู่หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

เมื่อได้ประกาศชื่อพรรคออกไปแล้ว ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองบางพรรคมาต่อว่าว่าเป็นการเอาเปรียบที่กลุ่มนี้ตั้งชื่อว่า “พรรคชาติไทย” เพราะคำว่า “ชาติไทย” เป็นคำที่ทำความกระอักกระอ่วนใจให้มากที่จะต้องระมัดระวังคำพูดในการโจมตีพรรคนี้ โดยเฉพาะคำว่า “ชาติไทย” นี้เป็นคำที่มีความหมายและความสำคัญอยู่ในตัวเองอย่างล้าลึก เป็นมงคลนาม แต่เมื่อสมาชิกของพรรคมีความพร้อม และความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชาติไทย อันเป็นที่รักด้วยชีวิตจิตใจ เป็นอุดมการณ์ที่สูงส่งซึ่งคนไทยยึดมั่นไม่เสื่อมคลาย เพราะฉะนั้นจึงได้ให้ชื่อพรรคว่า “พรรคชาติไทย”

แต่เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคชาติไทยได้สิ้นสุดบทบาททางการเมืองเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งยุบพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่พรรคทำการทุจริตการเลือกตั้งในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายหลังการยุบพรรคชาติไทยแล้วสมาชิกของพรรคบางส่วนได้ย้ายไปสังกัด “พรรคชาติไทยพัฒนา” เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน

### ๓. พรรคความหวังใหม่

เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีบุคคลคณะหนึ่งไปยื่นขอจดทะเบียน “พรรคความหวังใหม่” พร้อมกับคำขวัญง่ายๆ สั้นๆ ว่า “อยู่เย็นเป็นสุข” และในวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในชื่อ “พรรคความหวังใหม่” โดยนายวีระ สุวรรณกุล เป็นหัวหน้าพรรคคนแรก

นายอภิเชษฐ์ คำยินดี ผู้ก่อตั้งคนหนึ่งของพรรคความหวังใหม่กล่าวกับหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๓ ว่า “จะมี ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๕๐ คนเข้าร่วม ขออย่าให้ผมตอบเลยว่า พรรคความหวังใหม่เกี่ยวข้องกับ พล.อ.ชวลิต หรือไม่ บอกได้แต่ว่าตั้งพรรคเพื่อขจัดความยากจน มีผู้ใหญ่มอบหมายมาให้ผมดำเนินการ”

เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๓ พล.อ.ชวลิตได้ลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของรัฐบาล พล.อ.ชาติชายก็ถูกนักข่าวติดตามถามตลอดถึงชีวิตในเส้นทางการเมือง จนในที่สุดวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ ในการปราศรัยทางการเมืองหัวข้อ “จุดยืนทางการเมืองของ พล.อ.ชวลิต” ที่บรรยายให้กับสมาคมนักข่าวฟัง นับเป็นบันไดก้าวแรกที่ พล.อ.ชวลิตประกาศจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่เส้นทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย และในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๓ ได้เปลี่ยนหัวหน้าพรรคจากเดิมเป็นนายวีระ เป็น พล.อ.ชวลิตแทน

การตั้งชื่อ “พรรคความหวังใหม่” นำชื่อมาจากคำว่า “ฮาร์ปปีนบารู” ซึ่งเป็นชื่อโครงการที่ไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฮาร์ปปีนบารูเป็นภาษายาวี แปลเป็นภาษาไทยว่า “ความหวังใหม่” ก็เลยนำชื่อนี้มาใช้

หลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พรรคไทยรักไทยจัดตั้งคณะรัฐมนตรีพรรคความหวังใหม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล หลังจากนั้นไม่นานมีการควมรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย พร้อมกับ พล.อ.ชวลิต หัวหน้าพรรค ได้ลดบทบาททางการเมืองลงไป

แต่ในวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ นายชิงชัย มงคลธรรม และสมาชิกอีกจำนวนหนึ่งได้จดทะเบียนพรรคความหวังใหม่ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารพรรคชุดเดิมและได้เปลี่ยนสัญลักษณ์พรรคขึ้นใหม่ อาจกล่าวได้ว่าเป็น “พรรคความหวังใหม่ (ยุคหลัง)”

จากประวัติโดยสังเขปของแต่ละพรรคการเมืองข้างต้น พบว่า พรรคการเมืองที่เคยมีสมาชิกทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ แล้ว จำนวน ๓ พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง ซึ่งแต่ละพรรคนั้นได้ก่อตั้งขึ้นในหลากหลายบริบททางการเมืองและได้ถูกคำสั่งยุบพรรคตามคำวินิจฉัยของศาลไปบ้าง ในอนาคตจะมีหัวหน้าพรรคการเมืองใดมาทำหน้าที่

เป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นต้องยึดมั่นในอุดมการณ์เช่นเดียวกัน คือ เพื่อประเทศชาติ พระมหากษัตริย์ และประชาชน เป็นเป้าหมายสูงสุดเท่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

เมื่อเทียบตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านฯ กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็มีบทบาทหน้าที่เหมือนกัน คือ อุทิศตนทำเพื่อพี่น้องประชาชน เมื่อเป็นผู้นำฝ่ายค้านฯ ก็ต้องทำเพื่อประเทศชาติและประชาชนให้ดีที่สุด เช่น การพิจารณาว่ามีกฎหมายอะไรที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาในประเทศ แต่รัฐบาลยังไม่ดำเนินการ พรรคฝ่ายค้านก็ควรจะช่วยเสริมให้มีการเสนอกฎหมายนั้น และช่วยส่งเสริมให้รัฐบาลดำเนินการกิจการหน้าที่ด้วยความถูกต้อง ซอบธรรม หรือหากควรจะไม่ทำอะไร พรรคฝ่ายค้านก็ควรที่จะเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาลในทางสร้างสรรค์ มิใช่ว่าจะมีความคิดที่จะล้มรัฐบาลที่กำลังปฏิบัติภาระหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ แต่หน้าที่สำคัญคือ เรื่องการตรวจสอบรัฐบาลให้ทำงานให้ถูกต้องให้ซอบธรรม โดยหลักแล้วควรที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านต้องทำงานประสานกัน เพราะทุกฝ่ายก็เป็นคนไทยด้วยกันทั้งนั้น ต้องมุ่งที่จะส่งเสริมประโยชน์ พัฒนาประเทศชาติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้พี่น้องประชาชนเพื่อนร่วมชาติได้รับประโยชน์สูงสุด

อันที่จริงแล้วเป็นฝ่ายค้านไม่จำเป็นต้องคัดค้านทุกเรื่อง คำว่า “ค้าน” มิได้หมายความว่าต้องไม่เห็นด้วยทุกอย่าง การทำหน้าที่ของฝ่ายค้านบางครั้งก็บอกว่าเห็นด้วยแต่มีข้อสังเกต เห็นด้วยแต่อยากให้ปรับปรุง หรือเห็นด้วยแต่คิดว่าน่าจะมีอะไรที่เสริมเข้าไปแล้วดำเนินการให้ดีกว่านั้น เพราะจริง ๆ แล้วฝ่ายรัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้ว ดังนั้น หลักการหรือนโยบายที่สำคัญที่ต้องการผลักดันฝ่ายรัฐบาลก็ดำเนินการได้อยู่แล้ว แต่จะเป็นสิ่งที่ดีงามหากฝ่ายรัฐบาลมีการรับข้อสังเกต เสียงคัดค้าน เสียงท้วงติง เสียงวิจารณ์ อันจะทำให้ได้รับมุมมองที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะสิ่งเหล่านี้มิใช่การขัดแย้งหรือขัดขวาง และหากสามารถทำให้สังคมเข้าใจถึงคุณค่าของการตรวจสอบตรงจุดนี้ได้ ก็จะช่วยทำให้สังคมไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ฉะนั้น เมื่อเปรียบให้ “ฝ่ายรัฐบาล” เป็นเส้นเลือดแดงในการนำสิ่งที่ เป็นประโยชน์มาพัฒนาประเทศชาติ คงไม่ผิดที่จะกล่าวว่า “ฝ่ายค้าน” ต้องเป็นเส้นเลือดดำ หากไม่มีเส้นเลือดดำหรือเส้นเลือดดำถูกทำลายไปจากร่างกายก็คงจะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้ เพราะเส้นเลือดดำคอยทำหน้าที่ส่งเลือดที่ไม่มีคุณภาพจากเซลล์ เนื้อเยื่อ และอวัยวะต่างๆ ที่ส่งผลเสียต่อร่างกายนำไปสู่กระบวนการปรับคุณภาพเลือดให้มีคุณภาพดีขึ้น เพื่อปกป้อง

มิให้ร่างกายต้องมีอันตราย เช่นเดียวกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะหากฝ่ายรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม ก่อให้เกิดผลเสียหาย มีการคอร์รัปชัน ไม่คุ้มค่า ก็จะทำให้มีความเดือดร้อนต่อพี่น้องประชาชน แสดงว่าฝ่ายรัฐบาลมีคุณภาพเลือดที่ไม่มีคุณภาพหรือมีคุณภาพต่ำ จำเป็นต้องมีฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล ให้มีความโปร่งใส ยุติธรรม กำจัดเลือดที่ไม่มีคุณภาพหรือคุณภาพต่ำ ไม่มีประโยชน์ออกจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้พ้นไปโดยวิธีการต่างๆ เช่น กระทู้ถาม ตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น เพื่อให้ได้ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ดีต่อไป

สุดท้ายขอนำบทความของนายแพทย์ประเวศ วะสี ที่ลงในหนังสือพิมพ์รายวัน ประโยคหนึ่ง ที่กล่าวถึงความสำคัญของฝ่ายค้านในระบบรัฐสภาไว้ว่าน่าสนใจว่า **“ในระบบเผด็จการไม่ชอบมีฝ่ายค้าน แต่ในระบบประชาธิปไตยฝ่ายค้านมีความจำเป็นและเป็นของดี เพื่อจะได้ถ่วงดุลและตรวจฝ่ายรัฐบาล ยิ่งฝ่ายค้านเข้มแข็งรัฐบาลยิ่งดี”**

## เอกสารอ้างอิง

คอลัมน์: กับแก้ม้มทางการเมือง: ความเป็นมาพรรคการเมืองไทย. *เดลินิวส์* ฉบับที่: ๒๑๐๖๙  
วันพุธที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

คอลัมน์: ส่วนร่วมสังคมไทย: เลียง ไชยกาล. *เดลินิวส์* ฉบับที่: ๒๔๒๒๘ วันศุกร์ที่ ๑๒  
มิถุนายน ๒๕๕๙

คอลัมน์: ส่วนร่วมสังคมไทย: โยนน้ำ. *เดลินิวส์* ฉบับที่: ๒๑๖๘๗ วันศุกร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์  
๒๕๕๒

คอลัมน์: ส่วนร่วมสังคมไทย: ‘ส.ส.หญิงคนแรกของไทย’. *เดลินิวส์* ฉบับที่: ๒๓๘๗๑  
วันศุกร์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

นายเลียง ไชยกาล. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๑, จาก [https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87\\_%E0%B9%84%E0%B8%8A%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A5](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87_%E0%B9%84%E0%B8%8A%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A5)

ประมาณ อติเรกสาร. (ธันวาคม ๒๕๔๙). ๙๔ *ฤดูฝน...คนชื่อ ‘ประมาณ’*. กรุงเทพฯ: สือวิภูสาร.

ประเวศ วะสี. *ยิ่งฝ่ายค้านเข้มแข็งรัฐบาลยิ่งดีขึ้น*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑,  
จาก <http://www.oocities.org/siamintellect/resources/Democracy.pdf>

*พรรคชาติไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2>

*พรรคความหวังใหม่*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B9%88>

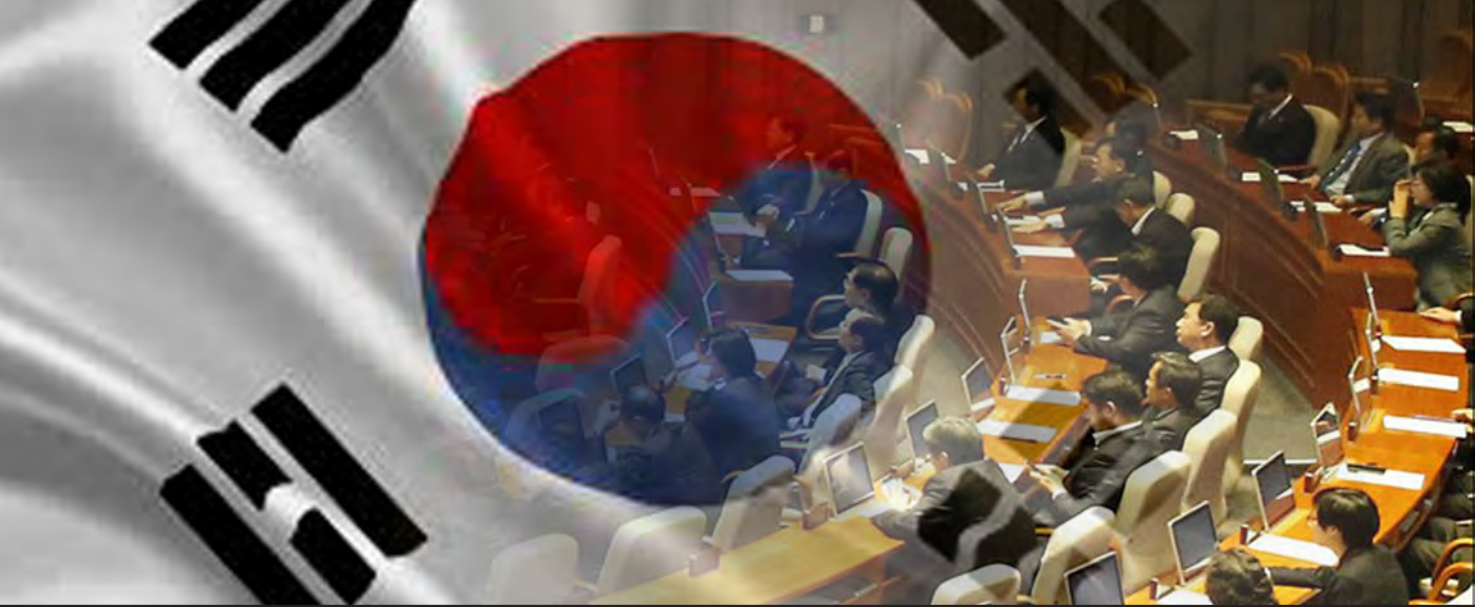
ศุภพรรัตน์ สุขพุ่ม. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๑, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%B3%E0%B8%9D%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%81%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%A3>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มิถุนายน ๒๕๕๕). ๘ ทศวรรษ รัฐสภาไทย. รัฐสภาสาร, ๖๐(๖).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (กันยายน ๒๕๖๐). *เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐-๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. (ตุลาคม ๒๕๔๘). *ชีวิตชีวิต*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). มูลนิธิ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช.

อภิวัฒน์ วรรณกร. (๒๕๔๐). *เดินทัพทางไกลหมื่นไมล์แห่งชีวิต พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.



ที่มา: <http://thai.cri.cn/247/2015/12/01/233s237758.htm>

## รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กับบทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

สมใจ ทองกุล\*

### บทนำ

รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตย หน้าที่สำคัญของรัฐสภานอกจากกระบวนการดำเนินงานทางด้านนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายแล้ว บทบาทภารกิจหลักอีกประการคือ การควบคุมถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหารด้วยการติดตามและตรวจสอบการทำงาน เพราะสมาชิกรัฐสภาถือเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนทั้งหลายเหล่านั้นในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลให้เกิดความเหมาะสมถูกต้อง มีความโปร่งใส และเกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

\* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร มีการอภิปรายการทำงานของรัฐบาล การพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหาร นับเป็นภารกิจที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภาทั้งหลายในการใช้อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติต่อการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีนับตั้งแต่ฉบับแรก<sup>๑</sup> ตามมาตรา ๔๓ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า **“รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสามารถร้องขอให้มีการส่งเอกสาร ข้อมูลหลักฐานที่จำเป็น การเรียกมาให้ถ้อยคำหรือการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมรัฐสภาได้”** ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจึงกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดแก่สาธารณชนรับทราบอย่างทั่วถึง ซึ่งตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีภารกิจดังกล่าวของรัฐสภาเกาหลีใต้นับว่าเป็นอีกหนึ่งบทบาทที่สำคัญและได้รับความสนใจจากภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไปอย่างแพร่หลาย

อาจกล่าวได้ว่า ผลการดำเนินงานในการบริหารประเทศของรัฐบาลสามารถสะท้อนและปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณะว่าเกิดประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในปัจจุบันหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการแสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่ต่อการเฝ้าติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึงองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย นับเป็นมาตรการและกลไกอย่างหนึ่งที่สำคัญในการประเมินผลการทำงานของฝ่ายบริหารว่าเกิดความถูกต้องเหมาะสม เกิดความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพหรือไม่ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาผู้เป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่นั้นของประเทศ

นับตั้งแต่การแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้เมื่อปี ๒๕๓๐ เป็นต้นมา โดยเฉพาะการตระหนักและให้ความสำคัญในประเด็นการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

---

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐเกาหลี ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ถือเป็นจุดเริ่มต้นรูปแบบการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยด้วยการนำของประธานาธิบดีอี ซึง มัน ซึ่งเป็นผู้นำประเทศคนแรกภายหลังเกาหลีใต้ได้รับอิสรภาพและได้เริ่มจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ปีเดียวกัน จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (ค.ศ. ๑๙๙๒) ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒

เพื่อให้เกิดความเคร่งครัดเข้มงวดยิ่งขึ้น บทความความขึ้นนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภาเกาหลีใต้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยมุ่งเน้นในบริบทการทำงานของ “คณะกรรมการสิทธิการ” ในการทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารว่ามีขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการดำเนินงานอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะการดำเนินงานที่ค่อนข้างแตกต่างกับการดำเนินงานในรัฐสภาไทย จึงหวังว่าเนื้อหาในบทความความขึ้นนี้จะประโยชน์และอาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับรัฐสภาไทยได้ในอนาคตต่อไป

ภารกิจสำคัญของสมาชิกรัฐสภา นอกจากหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย และการพิจารณากลับกรองงบประมาณแผ่นดินแล้ว บทบาทหน้าที่สำคัญอีกประการคือการติดตาม ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย ถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจสำคัญของรัฐสภาที่สามารถช่วยสะท้อนผลการทำงานของฝ่ายบริหารต่อสาธารณะว่าการทำงานทั้งหลายเหล่านั้นเกิดประสิทธิภาพ หรือมีคุณภาพมากน้อยเพียงใด ดังนั้นกลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงย่อมต้องมีความก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับและเกิดความเลื่อมใสศรัทธาจากประชาชนด้วย

### ๑. หลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ

การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายบริหารนับเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภาที่ต้องติดตามและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ทั้งการใช้งบประมาณแผ่นดิน การจัดทำและการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถส่งผลเป็นที่ประจักษ์ชัดแก่สายตาประชาชนถึงศักยภาพการบริหารงานสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้

การควบคุมทางกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Control) นับเป็นกลไกสำคัญในการประเมินผลการทำงานฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงถือเป็นองค์กรทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการกำกับและควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้เกิดความสอดคล้องเหมาะสมตามนโยบายการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความถูกต้องโปร่งใส

สำหรับในเกาหลีใต้ ประเด็นดังกล่าวเริ่มมีการตระหนักถึงครั้งแรกในปี ๒๕๒๓ จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานในช่วงแรกเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินทั้งรายรับและรายจ่ายของประเทศ ต่อมาการบริหารประเทศหรือการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล องค์กรภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายเริ่มมีความสลับซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น จึงเริ่มมีการทบทวนแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรค

เกี่ยวกับการดำเนินงานในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการศึกษารูปแบบวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาวิเคราะห์เพื่อประเมินผลนโยบายของรัฐบาลว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ หรือมีคุณภาพมากน้อยเพียงใด

กล่าวได้ว่า ปัจจุบันองค์กรและบุคลากรของฝ่ายบริหารทั้งหลายมีความเชี่ยวชาญอย่างหลากหลายกว่าองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐมีอำนาจในการควบคุมสั่งการผ่านกลไกต่าง ๆ ทั้งหลายของประเทศ ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าติดตามและควบคุมการทำงานฝ่ายบริหาร ซึ่งบุคคลผู้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รวมถึงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการเรียกบุคคลเหล่านั้นเข้ามาให้ข้อมูลไปจนกระทั่งถึงการใช้อำนาจถอดถอนพ้นจากตำแหน่ง นี่ถือเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ผ่านกลไกการทำงานตามวิถีทางประชาธิปไตย จึงนับเป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ หลักการทั่วไปของการตรวจสอบนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล ประกอบด้วย ๒ คุณลักษณะสำคัญ คือ การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบของนโยบาย การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลและวิเคราะห์อย่างรอบด้านในการประเมินนโยบายการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังคงพบจุดอ่อนในการทำหน้าที่ของรัฐสภา เช่น ระยะเวลาดำเนินการ จำนวนหน่วยงานเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และประสิทธิภาพการดำเนินงาน ล้วนเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ยังคงมีการถกเถียงของบรรดาผู้เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางหรือมาตรการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## ๒. บทบาทรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร

นับตั้งแต่เกาหลีใต้ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) แต่กระบวนกร กลไกดำเนินงาน หรือมาตรการควบคุมการทำงานฝ่ายบริหารนั้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญจนสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ในอีกหลายสิบปีที่ผ่านมา คือ นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ เป็นต้นมา หรือในสมัยสาธารณรัฐที่ ๖

(Sixth Republic)<sup>๒</sup> ซึ่งบทบาทการทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งกระบวนการตรากฎหมายและการพิจารณางบประมาณแผ่นดินนั้น มีการให้ข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการทำงานแก่รัฐสภามากขึ้น มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานในกรณีเกิดข้อผิดพลาดหรือกรณีไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีการควบคุมการทำงานผ่านกลไกต่าง ๆ ของรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับในยุคปัจจุบันที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพจนสามารถขยายขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกาหลี มาตรา ๖๑ วรรค ๑ ระบุให้ “**รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการบริหารประเทศหรือการสืบสวนการบริหารงานของรัฐบาลในประเด็นเฉพาะได้ โดยสามารถร้องขอให้มีการส่งเอกสารหลักฐานที่จำเป็น และสามารถเรียกพยานหรือมีการให้ข้อมูลได้**” ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายการตรวจสอบและการสอบสวนการทำงานของฝ่ายบริหาร โดย**คณะกรรมการ**<sup>๓</sup> ของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ในการติดตามตรวจสอบการทำงานหน่วยงานรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในประเด็นการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมประเทศชาติ หรือประเด็นที่เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงความถูกต้องเหมาะสมในการบริหารประเทศ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน สำหรับกรณีจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนในประเด็นที่มีลักษณะเฉพาะ ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ได้ ดังตารางดังนี้

<sup>๒</sup> ตรงกับในสมัยประธานาธิบดีโน แทอู ประธานาธิบดีคนที่ ๑๓ โดยในสมัยนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงสมัยเดียว คือ ๕ ปี อีกทั้งยังมีการส่งเสริมบทบาทการทำงานที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภารกิจตรวจสอบการทำงาน of ฝ่ายบริหาร

<sup>๓</sup> คณะกรรมการของรัฐสภาเกาหลีได้ ประกอบด้วย ๑๘ คณะ ได้แก่ ๑. คณะกรรมการกิจการสภา ๒. คณะกรรมการกฎหมายและการยุติธรรม ๓. คณะกรรมการการเมือง ๔. คณะกรรมการการคลัง ๕. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ๖. คณะกรรมการการศึกษา วัฒนธรรม ท่องเที่ยว และกีฬา ๗. คณะกรรมการการต่างประเทศและการรวมชาติ ๘. คณะกรรมการกลาโหม ๙. คณะกรรมการความปลอดภัยและการบริหารสาธารณะ ๑๐. คณะกรรมการเกษตร อาหาร กิจการชนบท ทะเล และการประมง ๑๑. คณะกรรมการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และพลังงาน ๑๒. คณะกรรมการสาธารณสุขและสวัสดิการ ๑๓. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและแรงงาน ๑๔. คณะกรรมการคมนาคม ๑๕. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ๑๖. คณะกรรมการสตรีและครอบครัว ๑๗. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ ๑๘. คณะกรรมการวิสามัญจริยธรรม (สนใจ ทองกุล, *ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี*. เอกสารเผยแพร่ในโครงการประชุมวิชาการนานาชาติเกาหลีศึกษา-ไทยศึกษา ครั้งที่ ๔. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบกลไกการดำเนินงานระหว่างการตรวจสอบกับการสอบสวนของคณะกรรมการการ

ประเภท	การตรวจสอบ <sup>๔</sup>	การสอบสวน <sup>๕</sup>
กลไกดำเนินงาน	ตามบทบัญญัติกฎหมาย	สมาชิกรัฐสภาเห็นชอบ ๑ ใน ๔ ของสมาชิกที่มีอยู่
ผู้รับผิดชอบ	คณะกรรมการสามัญ	คณะกรรมการวิสามัญหรือกรรมาธิการในคณะกรรมการสามัญ
ลักษณะประเด็น	ประเด็นทั่วไป	ประเด็นเฉพาะ
การดำเนินงาน	ตามแผนที่กำหนดไว้	ตามแผนที่กำหนดไว้
ระยะเวลา	ก่อนเปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญภายใน ๓๐ วัน หรือช่วงการประชุมรัฐสภาสมัยสามัญ	ช่วงเวลาตามแผนการสอบสวนที่กำหนดไว้

### ๓. มาตรฐานการทำงานของรัฐสภา

การกำหนดนโยบายของรัฐสภาสำหรับใช้เป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการทำงานกับเรื่องดังกล่าว จำเป็นต้องยึดถือหลักการสำคัญเพื่อให้มีมาตรฐาน ได้แก่ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการเกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ทั้งนี้ บทบัญญัติในกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการทำงานของรัฐสภาในการตรวจสอบนั้นว่า จักต้องไม่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นส่วนบุคคล การแทรกแซงอำนาจหน้าที่หรือการเปิดเผยข้อมูลทางราชการที่ไม่จำเป็น และการตรวจสอบนั้นให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน ก่อนเปิดประชุมสมัยสามัญหรือสามารถดำเนินการได้ในช่วงการประชุมสมัยสามัญ

<sup>๔</sup> การตรวจสอบของรัฐสภา ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานหน่วยงานภาครัฐ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๓๐ วัน ก่อนการเปิดประชุมสมัยสามัญ โดยหน่วยงานเป้าหมายคือหน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

<sup>๕</sup> การสอบสวนของรัฐสภา คือ การที่สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาดำเนินการสอบสวนประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ โดยประธานรัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการสอบสวนหรือมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้อง

## ตารางที่ ๒ แสดงหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการทำงาน

ประเภท	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
หน่วยงานที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ	หน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร จังหวัด เมือง หน่วยงานตามกฎหมายบริหารองค์กรสาธารณะ เช่น ธนาคารแห่งชาติ สหกรณ์การเกษตร
หน่วยงานอื่นนอกเหนืออำนาจหน้าที่คณะกรรมการ	หน่วยงานย่อยอื่นนอกเหนืออำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ที่ต้องดำเนินการ เช่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐทั้งหลายให้ดำเนินการตามแผนที่กำหนด ช่วงระยะเวลา และขั้นตอนตามลำดับ เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงานเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องจะเสนอรายงานผลการดำเนินงานนั้นแก่ที่ประชุมรัฐสภาเพื่อผ่านความเห็นชอบ และรัฐสภาจะส่งรายงานผลนั้นไปยังรัฐบาลเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของรัฐสภา



ที่มา: <http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idcxno=1405270>

คณะกรรมการการคลังพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี ๒๕๖๐ โดยมีนายคิม ดง-ยอน รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังฯ เข้าร่วมชี้แจงต่อที่ประชุม เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐

แผนผังที่ ๑ แสดงขั้นตอนกระบวนการทำงานของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารประจำปี



การตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลในแต่ละปี<sup>๖</sup> ถือเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดและจริงจังตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งการทำหน้าที่ของรัฐสภาเกาหลีใต้ค่อนข้างมีความโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับรัฐสภาในต่างประเทศทั้งหลาย อาทิ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ ต่างมีรูปแบบขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่มีความก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับจากประเทศอื่น ทำให้สามารถนำมาศึกษาเรียนรู้ หรือนำมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการทำงานดังกล่าวได้



ที่มา: [http://www.yonhapnews.co.kr/...](http://www.yonhapnews.co.kr/)

คณะกรรมการการต่างประเทศฯ พิจารณาผลการดำเนินงานประจำปี ๒๕๖๐ ของสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีประจำประเทศไทย โดยมีนายโน กวัง-อิล เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีประจำประเทศไทย เข้าร่วมชี้แจงต่อที่ประชุม เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ณ สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีประจำประเทศไทย กรุงเทพฯ

<sup>๖</sup> ในแต่ละปีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภาจะดำเนินการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลายให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๓๐ วัน โดยในปี ๒๕๖๐ รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๒-๓๑ ตุลาคม ปีเดียวกัน มีหน่วยงานทั้งสิ้น จำนวน ๗๐๑ หน่วยงาน ครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และธนาคารแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ในรัฐสภาเกาหลีใต้แม้จะมีบทบาทเป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่พบว่ามีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานอีกมาก ทั้งประเด็นการร้องขอให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการส่งข้อมูล รายงาน หรือหลักฐานอื่นที่จำเป็น เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งค่อนข้างแตกต่างกับการทำงานในรัฐสภาสหรัฐฯ ที่มีกลไกการทำงานในประเด็นเรื่องดังกล่าวที่ค่อนข้างเข้มงวดและมีศักยภาพสูง ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาเยอรมนีกำหนดให้ดำเนินการอย่างเปิดเผย และมีมาตรการลงโทษตามกฎหมายอย่างจริงจังกรณีไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหาร

ในรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น จะมีการอภิปรายผลการดำเนินงานฝ่ายบริหารในที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างมีความโดดเด่นและเกิดประสิทธิผลมาก เมื่อมีประเด็นใดที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างละเอียดเชิงลึก ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะ ๖ เดือน สำหรับในรัฐสภาญี่ปุ่น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำหน้าที่หลัก และสามารถดำเนินการได้ตลอดในช่วงสมัยประชุม ในส่วนวุฒิสภาก็มีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่ไปจนกระทั่งครบวาระดำรงตำแหน่ง อีกทั้งกระบวนการทำงานของรัฐสภากำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่ถูกตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้

## ๔. ปัญหา อุปสรรคในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

### ๔.๑ หน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา

หน่วยงานและบุคลากรของรัฐสภาเกาหลีใต้ ทั้งสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ ผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภา<sup>๗</sup> ผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย และบุคคลในวงงานรัฐสภาทั้งหลาย นับเป็นตัวแปรและองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานในกระบวนการนิติบัญญัติว่ามีประสิทธิภาพ

<sup>๗</sup> นับตั้งแต่เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ชุดที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภา จำนวนทั้งสิ้น ๓๐๐ คน จากเดิมมีจำนวน ๒๙๙ คน โดยสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีผู้ช่วยและเลขานุการได้จำนวนทั้งสิ้น ๙ คน ผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ คณะกรรมการ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การพิจารณางบประมาณแผ่นดิน และการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมถึงการจัดทำร่างกระทู้ ญัตติสำหรับใช้เตรียมอภิปรายให้แก่สมาชิกรัฐสภา

และสามารถประสบผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น บุคลากรซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะประเด็นการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ถือเป็นภารกิจและบทบาทหน้าที่สำคัญขององค์กรนิติบัญญัติ

ในปัจจุบันรัฐสภาเกาหลีใต้มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (National Assembly Secretariat)
๒. สำนักวิจัยนิติบัญญัติ (National Assembly Research Service)
๓. หอสมุดรัฐสภา (National Assembly Library of Korea)
๔. สำนักงานประมาณรัฐสภา (National Assembly Budget Office)<sup>๕</sup>

หน่วยงานข้างต้นมีบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในสาขาหลากหลายทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ก่อนเสนอไปยังสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสำหรับดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ

ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องตระหนักและมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรภายในองค์กรเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในแขนงวิชาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความทัดเทียมกับบุคลากรของฝ่ายบริหารในแง่ของสมรรถนะ ศักยภาพและความสามารถในการทำงาน ทำให้บุคลากรเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่ตอบสนองและสนับสนุนการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาและองค์กรนิติบัญญัติให้เป็นที่ยอมรับและสร้างความเลื่อมใสศรัทธาแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของสมาชิกวุฒิสภาเกาหลีใต้พบว่ากลุ่มสาขาอาชีพในสังคมเกาหลีที่ให้ความสนใจเข้าร่วมเวทีการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภานั้นตั้งแต่รัฐสภา สมัยที่ ๑๘<sup>๖</sup> เป็นต้นมา อาชีพ “ทนายความหรือนักกฎหมาย” พบว่ามีจำนวนสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเทียบกับสาขาอาชีพอื่นที่เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ในขณะเดียวกันพบว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากวิชาชีพด้านสาธารณสุข ทั้งแพทย์หรือ

<sup>๕</sup> สมใจ ทองกุล. (๒๕๖๐). วิวัฒนาการขององค์กรนิติบัญญัติของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) หลังเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๖).

<sup>๖</sup> เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑-พฤษภาคม ๒๕๕๕ มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๙๙ คน

**เกอชชกร** เป็นผู้ที่มีบทบาทค่อนข้างโดดเด่นในการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาในการเฝ้าติดตามและประเมินประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล เนื่องจากเป็นอาชีพที่ได้รับการยกย่องนับถือในสังคมอย่างมาก ทำให้สามารถเข้าเป็นสมาชิกในระบบบัญชีรายชื่อพรรคในจำนวนสัดส่วนมากที่สุด และสามารถใช้ทักษะและความเชี่ยวชาญของตนทำหน้าที่ในคณะกรรมการสิทธิการสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุข จนเป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างกว้างขวาง

นอกจากความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ของสมาชิกรัฐสภาที่นับเป็นองค์ประกอบหลักของการทำงานในรัฐสภา ที่ส่งผลทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์และความสำเร็จในการทำงานที่สามารถสะท้อนไปยังประชาชนโดยตรงแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการคือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภาทั้งผู้ช่วยสมาชิกรัฐสภา หรือเลขานุการ จำเป็นต้องมีความรู้ ทักษะความสามารถ เพื่อช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานในกระบวนการนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้น

#### ๔.๒ งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน

งบประมาณสำหรับใช้ดำเนินงานในฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินงานของรัฐสภาในประเด็นเรื่องต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่ามีการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ ทั้งในเรื่องกระบวนการตรากฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดิน การรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลต่อที่ประชุมรัฐสภา และการดำเนินการประเด็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน เป็นต้น แต่ในภารกิจที่กล่าวมากลับพบว่ามี การสนับสนุนงบประมาณในจำนวนค่อนข้างจำกัด ซึ่งทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนและตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวด้วย เพื่อนำมากำหนดไว้ในนโยบายขององค์กรสำหรับสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาด้วยเช่นเดียวกัน

#### ๔.๓ จำนวนหน่วยงานเป้าหมาย

หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เข้ารับการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงาน ต่อที่ประชุมรัฐสภาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบด้วย

๑. องค์กรของรัฐบาลส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เมือง จังหวัด และมหานคร
๓. องค์กรสาธารณะอื่น ๆ ได้แก่ ธนาคารแห่งชาติ สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์ปศุสัตว์

อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีหน่วยงานเป็นจำนวนมากที่มีหน้าที่ต้องเข้ารับการประเมินผลงานประจำปีต่อรัฐสภา ซึ่งความจริงกลับพบว่ารัฐสภาไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทั้งหมด เนื่องจากประสบกับเงื่อนไขของระยะเวลาดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น

#### ๔.๔ วาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาถือเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในการควบคุมการทำงานฝ่ายบริหาร โดยมีบุคลากรของรัฐสภา รวมถึงบุคคลในวงงานรัฐสภาทั้งหลาย ทั้งที่ปรึกษาสมาชิกรัฐสภา และผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการสิทธิการ รวมทั้งสิ้นจำนวนประมาณ ๔,๓๘๐ คน ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภามีวาระในการดำรงตำแหน่งตามวาระที่กฎหมายกำหนดคือ คราวละ ๔ ปี จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยหนึ่งที่สำคัญอาจส่งผลสัมฤทธิ์ในการทำงานนั้น คือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดวาระดำรงตำแหน่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งจำเป็นต้องหยุดชะงักลงไปโดยปริยาย ทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน หรือผลสัมฤทธิ์ที่จะปรากฏออกมาแก่สาธารณะ

#### ตารางที่ ๓ แสดงจำนวนบุคลากรของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี

ประเภท	สมาชิก รัฐสภา	สำนักงาน เลขาธิการ รัฐสภา	ที่ปรึกษา สมาชิก รัฐสภา	ผู้เชี่ยวชาญ คณะกรรมการ สิทธิการ	หอสมุด รัฐสภา	สำนัก งบประมาณ รัฐสภา	สำนักวิจัย นิติบัญญัติ
เลือกตั้ง	๓๐๐	-	-	-	-	-	-
ตำแหน่งทางการเมือง	-	๔	-	-	๑	๑	๑
ตำแหน่งพิเศษ	-	๑๑๙	๒,๑๐๐	๖๗	๑	๑๓๗	-
ตำแหน่งสัญญาจ้าง	-	-	-	-	๑๖		๑๑๘
ตำแหน่งประจำ	-	๑,๒๒๙	-	-	๒๘๖	-	-
ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ	-	-	-	-	-	-	-
รวม	๓๐๐	๑,๓๔๒	๒,๑๐๐	๖๗	๓๐๔	๑๓๗	๑๑๙

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี ปี ๒๕๕๙

## ๕. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน

### ๕.๑ ส่งเสริม สนับสนุนบุคลากรและงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริมและผลิตบุคลากรที่สนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกรัฐสภาให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะด้านที่สอดคล้องกับการทำงาน โดยเฉพาะภารกิจดังกล่าว ให้เกิดความทัดเทียมกับบุคลากรและหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญสามารถช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานในเรื่องดังกล่าวจึงควรเป็นบุคคลที่สำเร็จการศึกษาในสาขาที่เกี่ยวข้องโดยตรง สามารถทำให้เกิดความสอดคล้องกับภารกิจหรือหน้าที่รับผิดชอบหลัก ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสนับสนุนบทบาทภารกิจให้เกิดประสิทธิภาพ อีกทั้งสนับสนุนงบประมาณสำหรับภารกิจดังกล่าวอย่างเพียงพอและต่อเนื่องด้วย

### ๕.๒ ทบทวนระยะเวลาดำเนินการ

โดยทั่วไปแล้วภารกิจหลักของรัฐสภามีหลายประการ ทั้งกระบวนการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การประเมินประสิทธิภาพการทำงานรัฐบาล การพิจารณาร่างงบประมาณแผ่นดิน โดยการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นการประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในปีที่ผ่านมา การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเป็นการประเมินผลการทำงานของรัฐบาลทั้งในปีปัจจุบันและปีที่ผ่านมา และการพิจารณาร่างงบประมาณแผ่นดินสำหรับเตรียมเบิกจ่ายในปีต่อไป การทำงานของรัฐบาลจึงมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนรูปแบบและห้วงระยะเวลาการทำงานให้เกิดความสอดคล้องกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ อีกทั้งการตรวจสอบการทำงานเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในระยะยาว ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนหรือปรับเปลี่ยนช่วงระยะเวลาดำเนินการประเมินผลงานแต่ละโครงการสำคัญของรัฐบาลอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง โดยประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐเหล่านั้นต้องแปรผันโดยตรงต่อการพิจารณาจัดสรรจำนวนงบประมาณสำหรับใช้ในปีต่อไปด้วย

### ๕.๓ จำนวนหน่วยงานเป้าหมาย

การดำเนินงานของรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับองค์กรหรือหน่วยงานในรัฐบาลกลางเป็นลำดับแรกก่อน โดยพิจารณาความจำเป็นในการปรับลดจำนวนหน่วยงานเป้าหมายที่ต้องเข้ารับการตรวจสอบลง เพื่อให้รัฐสภาสามารถดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายระบุไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าที่ผ่านมากฎหมาย

กำหนดให้รัฐสภามีระยะเวลาดำเนินการภายใน ๓๐ วันก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงมีระยะเวลาดำเนินการได้เพียงประมาณ ๒๐ วันเท่านั้น เมื่อไม่รวมกับวันหยุดประจำสัปดาห์ ซึ่งแน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยระยะเวลาที่จำกัดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจพิจารณาทบทวนให้ดำเนินการกับหน่วยงานรัฐบาลกลางในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และสำหรับในช่วงปิดสมัยประชุมหรือช่วงประชุมสมัยวิสามัญให้ดำเนินการกับหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณายกเลิกการทำงานที่ซ้ำซ้อน เพราะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกัน

## บทสรุป

กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารประเทศของรัฐบาล นับเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภาในการทำหน้าที่ควบคุมถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร กระบวนการดังกล่าวของรัฐสภาเกาหลีใต้เริ่มดำเนินการเรื่อยมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ ในสมัยรัฐสภา ชุดที่ ๑๓ จนกระทั่งปัจจุบัน คณะกรรมาธิการในรัฐสภาถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ต่างร่วมกันแสดงบทบาทและทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหลาย จึงย่อมต้องตระหนักและทุ่มเทในการทำงานอย่างเต็มที่

การดำเนินงานดังกล่าวในรัฐสภาเกาหลีใต้แม้จะมีรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานค่อนข้างชัดเจนก็ตาม แต่ยังคงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางปรับปรุงวิธีการและกระบวนการดำเนินงานทั้งหลายที่ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงาน ทั้งการศึกษาและทบทวนหลักการ แนวคิด หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงาน การประเมินและการวิเคราะห์องค์ประกอบภายในและองค์ประกอบภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยภายในจำเป็นต้องมีการทบทวนประเด็นของช่วงระยะเวลาดำเนินการ ซึ่งไม่ควรกำหนดให้ตรงกับช่วงระยะเวลาการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน หรือในช่วงระยะเวลาการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย แต่สามารถกำหนดช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและให้เกิดความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่จำเป็น การกำหนดจำนวนองค์กรเป้าหมายหลักให้เกิดความเหมาะสม สอดคล้องกับภาระการทำงานของคณะกรรมาธิการ รวมทั้งจำเป็นต้อง

ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เกิดความต่อเนื่องทั้งในช่วงปิดสมัยประชุมหรือในช่วงการประชุมสมัยวิสามัญ สำหรับองค์กรของรัฐบาลกลางให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการในช่วงปิดสมัยประชุมหรือในการประชุมสมัยวิสามัญได้

ปัจจัยภายนอกจำเป็นต้องตระหนักและเน้นย้ำให้ดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ แยกแยะความถูกต้องเหมาะสมโดยปราศจากประเด็นทางการเมืองแอบแฝง สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมาธิการควรวางตัวเป็นกลางในการทำหน้าที่ การตั้งประเด็นคำถามควรมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ หลีกเลี่ยงประเด็นคำถามที่เป็นประเด็นการเมืองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน จนอาจส่งผลกระทบต่อทำให้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านได้

กระบวนการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานฝ่ายบริหารของรัฐสภานั้น นับเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญขององค์กรนิติบัญญัติในการช่วยยกระดับและส่งเสริมภาพลักษณ์การทำงานของรัฐสภาให้เป็นที่ยอมรับ และเกิดความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นจากประชาชนทั้งหลาย ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องทบทวนและกำหนดนโยบายการทำงานให้เกิดความเหมาะสม ชัดเจนและเกิดความต่อเนื่อง รวมถึงกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้าสามารถสนองต่อการดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมาธิการได้อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดประสิทธิภาพสามารถสะท้อนแก่สายตาประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นเป็นที่ยอมรับในสังคมได้ยิ่งขึ้น



ที่มา: <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/278173>

## บรรณานุกรม

### งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

Jae-Han Seo. (2013). *A Study on Improvements of Parliamentary Inspection of The Government: Comparing Policy Audit Performed by BAI*. Department of Audit Administration, Graduate School of Policy Studies, Korea University.

Lee Jung Hoon. (2016). *A Study on Improvements of the Parliamentary Inspection System: Analyzing Internal and External Factors*. Department of Inspection & Audit Administration, Graduate School of Policy Studies, Korea University.

김인애, 국정감사 생산성의 영향요인 분석. 제 16 대 국회부터 제 18 대 국회를 중심으로, 행정학과 고려대학교 2013.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

국정감사 절차. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑, จาก <http://www.naver.com>

국정감사 inspect of the government offices. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑, จาก <http://www.naver.com>

국정조사. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑, จาก <http://www.naver.com>

국회보, 2017.11. 국정감사 실시.: (รัฐสภาสารของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี). สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑, จาก <http://review.assembly.go.kr>



ที่มา: <http://www.motorival.com/>

## ความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมาย ระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน

พ.ต.ท.หญิง ดร. วิณา วิจัยธรรมฤทธิ\*

### บทนำ

ปัญหาที่สังคมไทยมักจะเจออยู่มาอย่างยาวนานบนท้องถนน และยังแก้ปัญหานี้ไม่ได้ นั่นก็คือ ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร หรือเขตปริมณฑล ที่ทำให้ทุกคนได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะเรื่องเวลาที่เราจะต้องเสียไป เพราะฉะนั้นทางภาครัฐ หรือทางตำรวจจราจรก็ได้มีการพยายามวางแผนเพื่อขจัดปัญหานี้ไปให้ได้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทำให้ทุกคนยังต้องเผชิญปัญหาการจราจรต่อไป หลังจากเมื่อปีที่ผ่านมาสำนักข่าว CNN ได้รายงานว่ “กรุงเทพมหานคร” ถูกจัดอันดับโดยบริษัทเครื่องมือนำทางแบบจีพีเอสรายใหญ่ TomTom ให้เป็นเมืองที่มีการจราจรเลวร้ายและยุ่งเหยิงมากที่สุดในโลก โดยใช้ดัชนีที่วัดความแออัดบนถนนของ ๒๙๕ เมืองทั่วโลก และล่าสุดบริษัท

\* อาจารย์ (สบ ๓) กลุ่มงานอาจารย์ กองบัญชาการศึกษา (บช.ศ.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

วิเคราะห์ข้อมูลการจราจร INRIX Global Traffic Scorecard<sup>๑</sup> ก็ได้ประกาศข้อมูลรายงานการประเมินสภาพจราจรทั่วโลก ประจำปี ๒๐๑๗ หรือ Global Traffic Scorecard Report ระบุว่า ไทยครองแชมป์ประเทศที่มีสภาพการจราจรติดขัดที่สุดในโลก เป็นปีที่ ๒ ติดต่อกันจากการจัดอันดับรวม ๓๘ ประเทศ โดยผู้ขับขี่และผู้โดยสารยานพาหนะในไทยจะเสียเวลาติดอยู่บนท้องถนนในช่วงเวลาเร่งด่วนเฉลี่ยถึง ๕๖ ชั่วโมง ซึ่งแม้จะลดลงจาก ๖๑ ชั่วโมงในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ แต่ก็ยังมากพอที่จะรั้งอันดับ ๑ ต่อไป ขณะที่อินโดนีเซียประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนของเราตามมาเป็นอันดับ ๒ ด้วยเวลาเฉลี่ยกับการติดบนถนนในช่วงเวลาเร่งด่วน ๕๑ ชั่วโมง ส่วนโคลอมเบียและเวเนซุเอลาอยู่ในอันดับ ๓ และ ๔ ด้วยเวลาเฉลี่ย ๔๙ และ ๔๒ ชั่วโมงตามลำดับ ขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งมีเมืองขนาดใหญ่และประชากรหนาแน่นหลายเมือง ครองอันดับ ๕ ร่วมกับรัสเซียด้วยเวลาเฉลี่ย ๔๑ ชั่วโมงในช่วงเวลาเร่งด่วน แต่สหรัฐฯ มีเวลาการสัญจรเฉลี่ยโดยรวมต่ำกว่ารัสเซีย ซึ่งการจัดอันดับล่าสุดพบว่า กรุงเทพมหานครติดอันดับ ๑๑ เมืองที่รถติดที่สุดในโลกจากทั้งหมด ๑,๓๖๐ เมือง ในรายงาน Global Traffic Scorecard ปี ๒๐๑๗ ของ INRIX

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ คนกรุงเทพมหานครเสียเวลาไปกับรถติดบนถนนเฉลี่ย ๖๔ ชั่วโมงในช่วงเวลาเร่งด่วน และมีค่าดัชนี INRIX Congestion Index เฉลี่ย ๑๒.๕ ชั่วโมงและอัตราการติดอยู่บนท้องถนนเฉลี่ย ๒๓% ส่วนเมืองที่รถติดที่สุดในโลกยังคงเป็นของนครลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกา ที่ได้อันดับ ๑ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ด้วย โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ชาวนครลอสแอนเจลิสที่ใช้ยานพาหนะจะเสียเวลาบนถนนเฉลี่ยถึง ๑๐๒ ชั่วโมง ขณะที่กรุงมอสโกของรัสเซียตามมาเป็นอันดับ ๒ ที่ ๙๑ ชั่วโมง เท่ากับมหานครนิวยอร์กซิตี้สำหรับทำเนียบ ๒๐ อันดับแรก มีเมืองจากสหรัฐอเมริกาติดอันดับมากที่สุดถึง ๙ เมือง รองลงมาคือรัสเซียและเม็กซิโก ประเทศละ ๒ เมือง ส่วนเมืองที่รถติดที่สุดในยุโรปหากไม่นับรวมมอสโก คือ กรุงลอนดอนของอังกฤษ โดยเฉลี่ยคนจะติดบนถนน ๗๔ ชั่วโมงในช่วงเวลาเร่งด่วน ตามมาด้วยกรุงปารีสของฝรั่งเศสในอันดับ ๙ และนครอิสตันบูลของตุรกีอันดับ ๑๕ ขณะที่เซนต์ปีเตอส์เบิร์กของรัสเซีย ซูริกของสวิตเซอร์แลนด์ และมิวนิกของเยอรมนี อยู่ในอันดับ ๒๑, ๒๓ และ ๒๕ ตามลำดับ การจัดอันดับสภาพจราจรของ INRIX มาจากการเก็บข้อมูลอินไซด์จากเครือข่ายผู้ขับขี่ที่ประกอบด้วยรถยนต์ที่มีอุปกรณ์

<sup>๑</sup> INRIX เป็นองค์กรที่ตั้งอยู่ในเมือง Kirkland รัฐ Washington เป็นบริษัทที่ทำการวัดผลการจราจรจากทั่วโลก

เชื่อมต่อเครือข่ายราว ๓๐๐ ล้านคัน ครอบคลุมถนนความยาวกว่า ๘ ล้านกิโลเมตร ในกว่า ๔๐ ประเทศ โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูล GPS ร่วมกับข้อมูลความคล่องตัวของการจราจรแบบเรียลไทม์ รวมถึงปัจจัยที่ทำให้รถติดในประเทศต่างๆ ทั้งการเกิดอุบัติเหตุ การปิดถนน การก่อสร้าง การจัดคอนเสิร์ตหรือกีฬา สภาพอากาศ และการเปิด-ปิดภาคเรียน นอกจากนี้ INRIX ยังใช้เทคโนโลยีอัลกอริทึมในการติดตามข้อมูลจราจรแบบเรียลไทม์ โดยกำหนดให้การเคลื่อนตัวที่ช้ากว่า ๖๕% ของความเร็วในช่วงที่คล่องตัวเต็มที่ เป็นสภาพจราจรที่ติดขัด

THE STANDARD		รายงานประเมินสภาพจราจรทั่วโลก หรือ Global Traffic Scorecard ประจำปี 2017 ของ INRIX		
อันดับ	เมือง	เวลาเฉลี่ย ที่รถติดบนถนน ในช่วงเร่งด่วน (ชั่วโมง)	INRIX Congestion Index (ชั่วโมง)	อัตราการติด อยู่บนท้องถนน
1	ลอสแอนเจลิส, สหรัฐฯ	102	18.3	12%
2	มอสโก, รัสเซีย	91	21.1	26%
3	นิวยอร์กซิตี, สหรัฐฯ	91	17.4	13%
4	เซาเปาลู, บราซิล	86	16.9	22%
5	ซานฟรานซิสโก, สหรัฐฯ	79	13.7	12%
6	โตเกียว, ญี่ปุ่น	75	16.2	30%
7	ลอนดอน, สหราชอาณาจักร	74	14.1	13%
8	แอตแลนตา, สหรัฐฯ	70	12.3	10%
9	ปารีส, ฝรั่งเศส	69	13.1	13%
10	ไมอามี, สหรัฐฯ	64	11.8	9%

ที่มา: inrix.com thestandard.co

THE STANDARD		รายงานประเมินสภาพจราจรทั่วโลก หรือ Global Traffic Scorecard ประจำปี 2017 ของ INRIX		
อันดับ	เมือง	เวลาเฉลี่ย ที่รถติดบนถนน ในช่วงเร่งด่วน (ชั่วโมง)	INRIX Congestion Index (ชั่วโมง)	อัตราการติด อยู่บนท้องถนน
11	กรุงเทพฯ นคร, ไทย	64	12.5	23%
12	จาการ์ตา, อินโดนีเซีย	63	13.4	20%
13	วอชิงตัน ดี.ซี., สหรัฐฯ	63	10.8	11%
14	บอสตัน, สหรัฐฯ	60	10.6	14%
15	อิสตันบูล, ตุรกี	59	12.2	19%
16	เม็กซิโกซิตี, เม็กซิโก	58	12.4	13%
17	ซีแอตเทิล, สหรัฐฯ	57	10.3	10%
18	เมลเบิร์น, โคลอมเบีย	57	11.4	21%
19	คราสโนดาร์, รัสเซีย	57	12.4	25%
20	ซีแอตเทิล, สหรัฐฯ	55	9.6	12%

ที่มา: inrix.com thestandard.co

นอกจากนี้ผลสำรวจยังชี้ด้วยว่าแทบไม่มีทางที่จะกำจัดปัญหารถติดไปได้  
อย่างถาวร ซึ่งแต่ละรัฐบาลเองก็ต้องหามาตรการอื่น ๆ มาเสริม เพื่อลดปัญหาจราจรติดด้วย  
ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดมาจากปัญหาถนนไม่เพียงพอหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้ถนน  
โดยการแก้ไขปัญหาล่าช้าอาจจะต้องใช้วิธียืดหยุ่นอื่น ๆ มาร่วมด้วย เช่น การปรับเวลา  
เข้าทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งเสริมให้พนักงานทำงานอยู่ที่บ้าน หรือปรับปรุงเรื่องเส้นทาง  
ให้มีความหลากหลาย โดยเฉพาะการปรับขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นต้น  
จากสภาพปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่านอกเหนือจากปัญหาจราจรที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหา  
การบริหารจัดการด้านการจราจรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติ  
หน้าที่ของตำรวจจราจรที่อยู่บนท้องถนนกับประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน ทำให้เกิดความเห็นต่าง  
ในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชนอยู่เสมอ

งานจราจรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมักจะได้รับ  
ความคาดหวังจากประชาชนในการอำนวยความสะดวกการจราจร การป้องกันไม่ให้เกิด  
อุบัติเหตุจนเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน รวมไปถึงการบังคับใช้  
กฎหมายเพื่อจัดการจราจร งานจราจรจึงเป็นงานที่มีการสัมผัสกับประชาชนอย่างใกล้ชิด  
ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น กฎหมายไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน  
การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งทัศนคติ  
ทางลบของประชาชนที่มีต่อตำรวจจราจร ไม่เข้าใจการทำงานของตำรวจจราจร จึงทำให้  
บางครั้งเกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้น

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจรในปัจจุบันมีความยากลำบากมากขึ้น  
ประชาชนมีการโต้เถียง และเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ โดยบางครั้งมีการเผยแพร่ในสังคม  
ออนไลน์ (Social Media) เช่น กรณีทหารเกณฑ์ปะทะคารมกับตำรวจจราจรพทยา  
การโต้เถียงระหว่างตำรวจจราจรทุ่งมหาเมฆกับเด็กวัยรุ่นซึ่งกระทำผิดกฎหมายจราจรขับชี่  
รถจักรยานยนต์ไม่สวมหมวกนิรภัย เป็นต้น โดยปัญหาเกี่ยวกับการจราจรที่พบส่วนใหญ่  
สรุปได้ ดังนี้ (๑) การขับชี่ไม่มีใบอนุญาตขับชี่ (๒) การขับชี่โดยไม่ใช้สายรัดนิรภัยในขณะที่ขับชี่  
(๓) การเปลี่ยนช่องทางถนนโดยไม่ให้สัญญาณ (๔) การขับชี่เกินกำหนดกว่าความเร็ว  
ที่กำหนด (๕) การขับชี่ขณะมีเมามา (๖) การขับชี่ชนแล้วหนี และ (๗) ผู้ขับชี่โดยประมาท  
ทำให้เกิดความเสียหาย

## สาเหตุของความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน

ในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องของการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยในที่นี้จะพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายงานจราจร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๑. การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากถูกจำกัดโดยข้อกฎหมาย และตรวจสอบโดยประชาชน

ในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รวมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยยึดถือประสิทธิภาพและความสำเร็จของงานเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐที่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติทั้งปวงจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖ (๒) ได้กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (๓) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา (๔) “รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร” มีความสำคัญต่อสังคม และกระบวนการยุติธรรมในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมายซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อาชีพตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา สำหรับกิจการของตำรวจไทยตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรวจจราจรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสิ่งที่ข้าราชการ ตำรวจทุกคนจะต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานทั้งปวง เพื่อเทิดทูนไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการธำรงไว้ซึ่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนสนับสนุนและนำแนวทาง ตามกระแสพระราชดำรัสมาปฏิบัติ ตัวอย่างของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น ตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามโครงการพระราชดำริดำเนินการทำคลอด นำหญิงใกล้คลอด ส่งโรงพยาบาล นำผู้ป่วย ผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล ซึ่งตำรวจจราจรตามโครงการพระราชดำริ จะต้องผ่านการฝึกอบรมช่วยเหลือในหลายๆ กรณี เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือ ประชาชนเมื่อมีเหตุการณ์เร่งด่วนเกิดขึ้น

หากกล่าวถึงความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมไปถึงความผิดตามกฎหมายจราจรอื่น หากประชาชนเป็นผู้กระทำความผิดก็จะถูกจับกุมดำเนินคดีโดยตำรวจจราจร หรือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่หากเป็นกรณีที่ตำรวจจราจรเป็นผู้กระทำผิด หรือหากประชาชนเห็นว่าตำรวจจราจรนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ว่าจะในกรณีใดๆ ก็ตาม ก็จะมีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ควบคุมและตรวจสอบตำรวจจราจรได้ ยกตัวอย่าง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรานี้แยกการกระทำเป็น ๒ ความผิด คือ

(๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใด คำว่า **“โดยมิชอบ”** หมายความว่า โดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงาน มีอยู่ตามกฎหมาย ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๐๓/๒๕๒๑ ที่วินิจฉัยว่า **“การกระทำ โดยมิชอบนั้น เฉพาะตามหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นโดยตรงที่ได้รับมอบให้มีหน้าที่นั้นๆ ถ้าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานแล้ว ย่อมไม่มีความผิด”**

หากตำรวจจราจรปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่ แต่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยหน้าที่โดยสุจริต ก็ไม่มีความผิด ดังนั้น ถ้ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็เป็นกรกระทำผิด ตามมาตรานี้ เช่น ไม่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจร หรือเลือกปฏิบัติจับกุมเฉพาะบางคน บางกลุ่ม อำนวยความสะดวกในการบรรทุกสินค้าน้ำหนักเกินแก่ประชาชนแต่ผิดกฎหมาย จราจรทางบก โดยมีองค์ประกอบของความผิดมาตรานี้อยู่ที่มูลเหตุชักจูงใจ คือ **“มีเจตนา พิเศษ”** ที่ต้องการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งรวมถึงความเสียหาย ในทุกๆ ด้านโดยไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น เช่น ความเสียหาย แก่ชื่อเสียง หรือเสียหายแก่เสรีภาพ เป็นต้น

(๒) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คำว่า “โดยทุจริต” ตามความหมายนี้ คือ การใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น และที่สำคัญคือ “ต้องมีหน้าที่” คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องอยู่ในหน้าที่ดังนั้นหากไม่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่แต่ทำโดยชอบและโดยสุจริต ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา

เมื่อมีกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตำรวจจราจรจึงต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มิเช่นนั้นก็จะถูกลงโทษอย่างรุนแรง เนื่องจากปัจจุบันประชาชนจำนวนหนึ่งมักจะคอยดูการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หากเห็นว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็มักจะมีการร้องเรียน ทำให้ถูกลงโทษ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ปัจจุบันเราจะเห็นได้ทางสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว มีการติดตั้งกล้องบันทึกไว้ที่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หมวกนิรภัย หรือแม้แต่โทรศัพท์เคลื่อนที่ก็สามารถที่จะบันทึกสิ่งที่เกิดขึ้นไว้ได้อย่างชัดเจน การบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้มีทั้งที่ไม่มีเจตนาและเจตนา เมื่อบันทึกไว้ประชาชนก็นำมาลงในสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ดังเช่น กรณีตำรวจจราจรในสังกัดกองบังคับการตำรวจจราจร (บก.จร.) ถูกบันทึกพฤติกรรมไว้บริเวณถนนวิภาวดี-รังสิต (ขาเข้า) และมีการเผยแพร่ลงสื่อออนไลน์ ผู้บังคับบัญชาจึงมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๘ เป็นต้น กรณีดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของตำรวจจราจรที่ถูกลงโทษ หากย้อนไปดูในรอบปีที่ผ่านมาจะพบว่า มีตำรวจจราจรถูกดำเนินคดีและมีคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นจำนวนมาก

## ๒. ตำรวจจราจรและประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจรนั้นนอกจากการอำนวยความสะดวกด้านการจราจรแล้ว ก็จะต้องมีการจับกุมผู้กระทำความผิด ดังนั้นตำรวจจราจรก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานจราจร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานจราจรก็มีมากมายหลายฉบับ ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตขับรถมีด้วยกัน ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒ และ ๔๓ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหากเป็นกรณีรถยนต์ที่มีขนาดใหญ่และใช้สำหรับการประกอบการธุรกิจขนส่งเฉพาะกิจก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งจะมีคุณสมบัติของบุคคลที่สามารถจะขออนุญาต

แตกต่างกันไป การขับชื้อรถจักรยานยนต์ไม่สวมหมวกนิรภัยตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง) มีระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ตามมาตรา ๑๔๘ ประกาศกรมการขนส่งทางบกมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นไป กรณีไม่ติดตั้งเข็มขัดนิรภัยตามกำหนด กรมการขนส่งทางบกจะไม่ผ่านการตรวจสภาพรถให้ และมีความผิด (๑) มีความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (๒) มีความผิดตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท (๓) ผู้ขับรถและผู้นั่งตอหน้าแถวเดียวกับผู้ที่ขับรถ หากไม่คาดเข็มขัดนิรภัย จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๓๘ ปรับรายละไม่เกิน ๕๐๐ บาท รวมไปถึงคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๔/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ข้อ ๒ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ “**ผู้ขับชื้อรถยนต์ต้องรัดร่างกายด้วยเข็มขัดนิรภัยไว้กับที่นั่งในขณะที่ขับชื้อรถยนต์ และต้องจัดให้คนโดยสารรถยนต์รัดร่างกายไว้กับที่นั่งด้วยเข็มขัดนิรภัยขณะโดยสารรถยนต์ และคนโดยสารรถยนต์ดังกล่าวต้องรัดร่างกายด้วยเข็มขัดนิรภัยไว้กับที่นั่งในขณะที่โดยสารรถยนต์ด้วย**” การที่บทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละฐานความผิดเป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน รวมไปถึงตำรวจจราจรซึ่งต้องเป็นผู้ปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ยังไม่นับรวมกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรด้วย เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรมากมายหลายฉบับ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ไม่รู้ไม่เข้าใจในกฎหมายสำหรับตำรวจจราจรเองก็มักจะมีความรู้ความเข้าใจเฉพาะกฎหมายที่มีการใช้อยู่บ่อยๆ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น ทำให้เมื่อออกไปปฏิบัติหน้าที่ก็จะเกิดความไม่แน่ใจในข้อกฎหมายส่งผลถึงความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เมื่อเกิดความเห็นต่างหรือข้อขัดแย้งกับประชาชนก็ไม่สามารถให้ความกระจ่างในข้อกฎหมายได้ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตำรวจจราจร

### ๓. การใช้ดุลยพินิจของตำรวจจราจร

ปัจจุบันประชาชนก็เริ่มมีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต รวมถึงกฎหมายจราจรด้วย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจจราจรก็ต้องใช้ความระมัดระวัง

บางครั้งอาจจะด้วยข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน ก็ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชนได้ เช่น กรณีช่วงเวลาเร่งด่วนประชาชนมักจะต้องการให้ตำรวจจราจรคอยอำนวยความสะดวกในบริเวณที่คิดว่าการจราจรหนาแน่น รวมถึงกวดขันวินัยจราจรรถยนต์ที่กระทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องด้วยข้อจำกัด มุมมองตำรวจจราจรต้องมองในภาพรวม การวางกำลังจะวางเฉพาะในบริเวณสำคัญที่มีผลกระทบต่อจราจร

การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรนั้น บางกรณีมีคำถามจากประชาชนว่า ดุลยพินิจของตำรวจจราจรอยู่ตรงไหน ใช้มาตรฐานอะไรในการพิจารณา ซึ่งประชาชนที่ถูกจับกุมมักจะตั้งคำถาม และตามมาด้วยความขัดแย้ง ยกตัวอย่างเช่น เวลาเร่งด่วนในช่วงเช้าตำรวจจราจรจับกุมผู้กระทำผิดจอดรถยนต์ในที่ห้ามจอดบริเวณหน้าตลาด ซึ่งส่งผลกระทบทำให้การจราจรติดขัด เมื่อเลยตลาดมาปรากฏว่ามีตำรวจจราจรอำนวยความสะดวกจราจรหน้าโรงเรียน มีการอนุญาตให้รถยนต์จอดเพื่อส่งนักเรียน หรือรถจักรยานยนต์ที่มาส่งนักเรียนกระทำผิดกฎหมาย ก็ไม่มีการจับกุมแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอยู่ที่ดุลยพินิจของตำรวจจราจร เป็นต้น

รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐเพื่อประกันความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Legal Security) ของประชาชน แต่ในปัจจุบันมีการบัญญัติกฎหมายอย่างยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้ในบางเรื่อง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งปัจจุบันประชาชนก็ไม่ยอมรับดุลยพินิจของตำรวจจราจรทันที หากแต่จะยอมรับดุลยพินิจที่สมเหตุสมผล หรือดุลยพินิจที่ผูกพันอยู่กับกฎหมายโดยชอบเท่านั้น เช่น กรณีอุบัติเหตุรถยนต์ชนรถจักรยานยนต์ เหตุเกิดประมาณเวลา ๐๐.๑๐ นาฬิกา หลังเกิดเหตุฝ่ายรถจักรยานยนต์ขอให้พนักงานสอบสวนร้อยเวรวัดปริมาณแอลกอฮอล์คนขับรถยนต์คู่กรณีเพราะได้กลิ่นแอลกอฮอล์ แต่กลับถูกพนักงานสอบสวนร้อยเวรแจ้งว่า **“ให้ไปตกลงกัน แล้วค่อยมาพบใหม่ในวันรุ่งขึ้น”** ก็เป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจที่อาจสร้างความไม่พอใจให้แก่คนขี่รถจักรยานยนต์ที่ได้รับบาดเจ็บ การใช้อำนาจดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจส่งผลให้ตำรวจจราจรต้องถูกตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาหากมีการร้องเรียน หรือกรณีตำรวจจราจรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๐ ไม่ว่าจะเป็นการว่ากล่าว ตักเตือนผู้ขับขี่หรือออกไปสั่งให้ผู้ขับขี่ชำระค่าปรับ หรือการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด โดยอาจจะจับกุมบางช่วงเวลา หรือไม่ดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดทุกราย ก็อาจสร้างความไม่พอใจเกิดเป็นความขัดแย้งได้เช่นกัน

#### ๔. วินัยจราจรของประชาชน

วินัยจราจรของคนไทยก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เกิดการเห็นต่างหรือเกิดความขัดแย้ง การรณรงค์ระเบียบการจราจร “วินัยจราจร สะท้อนวินัยชาติ” มีมาเป็นเวลานาน คอยเตือนสติเรื่องวินัยจราจรบนท้องถนน เป็นการสะท้อนวินัยของคนไทย ไม่ว่าจะเป็น การจอดรถในที่ห้ามจอด จอดรถซ้อนคัน จอดรถบนทางเท้า ขับรถบนทางเท้า ไม่สวมหมวกนิรภัย ขับรถย้อนศร ขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟจราจร ขับรถขณะเมาสุรา ใช้โทรศัพท์มือถือขณะขับรถ แชนกรีในที่คับขัน เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน

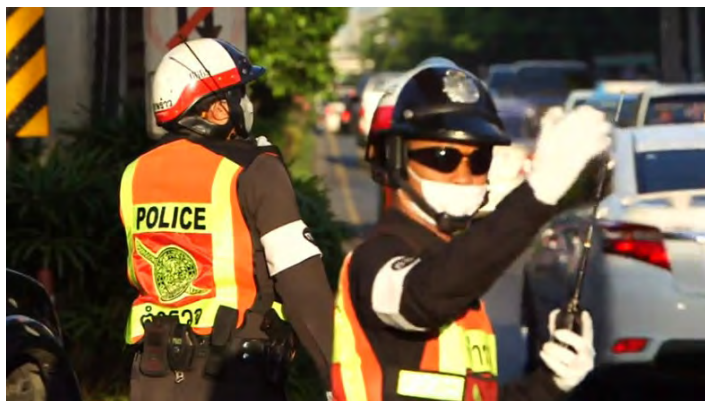
การที่ประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าแรกของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ (๓) บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ **“ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด”** การกล่าวอ้างความไม่รู้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฉบับใดมิได้ หรือการใช้ความเคยชินในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน เช่น การจอดรถข้างถนน ซึ่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหยุดรถหรือการจอดรถในทางเดินรถ และมาตรา ๕๕ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่หยุดรถในช่องเดินรถหรือบนทางเท้า เพื่อชื่อของอุปโลกนคติโลกเพียงนิดเดียวก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายเกิดอุบัติเหตุได้ เพราะความผิดฐานดังกล่าวเป็นความผิดเล็กน้อย อัตราโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ตามมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาจราจรและอุบัติเหตุจราจรเป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือ ตัวผู้ขับขี่ซึ่งกระทำผิดเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายจราจรและความมั่งง่ายเคยชินกับแนวปฏิบัติเดิมๆ จนคิดว่าเป็นเรื่องปกติ เป็นการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาประเภท Mala Prohibita<sup>๒</sup> ซึ่งหมายถึง การกระทำผิดที่กฎหมาย

<sup>๒</sup> Mala Prohibita หมายถึง การกระทำผิดก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด หรือความผิดที่กฎหมายกำหนดขึ้นนั่นเอง ซึ่งการกระทำที่เป็นความผิดประเภท Mala Prohibita นี้ อาจจะเป็นความผิดเฉพาะในประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดหากได้กระทำในอีกประเทศหนึ่ง หรืออาจเป็นความผิดในสมัยใดสมัยหนึ่ง แต่เมื่อล่วงสมัยนั้นไปแล้ว การกระทำนั้นอาจไม่เป็นความผิดอีก เช่น การที่บางประเทศกำหนดว่าการเคี้ยวหมากฝรั่งเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่การเคี้ยวหมากฝรั่งในประเทศไทยกลับไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมาย การที่บางประเทศกำหนดให้ขับรถซิดขวา แต่บางประเทศกลับกำหนดให้ขับรถซิดซ้าย การกระทำที่เป็นความผิดประเภท Mala Prohibita นั้น มักไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับศีลธรรม แต่เป็นเรื่องข้อกำหนดของกฎหมายโดยแท้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ เป็นต้น

ได้บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด เช่น กรณีที่ผู้ขับขี่สามารถเลี้ยวขวาเลี้ยวซ้าย ย่อมกระทำได้โดยอิสระ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ซึ่งการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นความชั่วหรืออาชญากรรม อันเป็นการกระทำชั่วอันเกิดจากจิตใจแต่อย่างใด

### ๕. ข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ

ในส่วนของการตรวจจราจรถือว่าเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกับสภาพการจราจรในพื้นที่ ตำรวจจราจรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการจราจรแก่ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน รวมทั้งดูแลความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินบนท้องถนน อาศัยตามอำนาจหน้าที่ในฐานะหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ... และมาตรา ๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า ปริมาณงานที่ตำรวจได้รับมอบหมายไม่สัมพันธ์กับอัตรากำลังพลของตำรวจในสายงานต่าง ๆ อีกทั้งตำรวจไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอทั้งด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ รวมไปถึงสวัสดิการที่เพียงพอ ทำให้ตำรวจเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับการสนับสนุน ขาดแรงจูงใจและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลต่อการพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนในปัจจุบัน



ที่มา: <http://matemnews.com/2017/08/18/...>

## แนวทางการแก้ไขความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน

### ๑. การบังคับใช้กฎหมายตามบัญญัติของความผิดตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ควรกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดโดยออกเป็นประกาศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายตามบัญญัติของความผิดตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายจราจร เพื่อให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

### ๒. การใช้หลักการบริหารทางปกครองเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรนั้นจะเป็นการทำความผิดประเภท Mala Prohibita ซึ่งเป็นการทำความผิดที่เกิดจากการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ดังนั้นเราสามารถที่จะนำเอาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาปรับใช้ ทั้งนี้การบริหารงานของตำรวจจราจรในปัจจุบันมักจะมีรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งถือว่าเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ในปัจจุบันได้มีการนำมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ที่ใช้ในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วย หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ๑๐ หลัก ได้แก่ (๑) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) (๒) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) (๓) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) (๔) หลักความเสมอภาค (Equity) (๕) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) (๖) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) (๗) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) (๘) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) (๙) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ (๑๐) หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยมีจุดประสงค์หลักอยู่ที่ประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

เมื่อเรานำเอาหลักแนวคิดทฤษฎีของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ ตำรวจจราจรซึ่งปฏิบัติหน้าที่ก็อาจมีการเว้นหรือลดเว้นการกวดขันวินัยจราจรในบางโอกาสได้ ไม่ว่าจะเป็นในช่วงเวลาเร่งด่วนหรือไม่ก็ตาม เช่น กรณีผู้ปกครองขับซึ่รถจักรยานยนต์บรรทุกผู้โดยสารเกินกว่า ๑ คน (ข้อ ๓) เพื่อไปส่งบุตรหลานไปโรงเรียน หรือการอนุญาตให้ผู้ปกครองจอดรถยนต์ได้ชั่วคราวเพื่อจอดรับ ส่งบุตรหลานบริเวณหน้าโรงเรียน

ทั้งนี้ หากจะได้ผลดียิ่งขึ้น เราควรส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะตำรวจจราจรมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องจิตบริการ (Service Mind) รวมถึงปลูกฝังให้มีความขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ อดทน และมีความรับผิดชอบ ดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

### ๓. การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจรภายใต้กฎหมายหลายฉบับ

ระบบกฎหมายของไทยเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law)<sup>๓</sup> ที่มีการบังคับใช้เป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งกฎหมายมุ่งการควบคุม ลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งบางครั้งไม่จำเป็น และมีกฎหมายที่บังคับใช้ซ้ำซ้อนกัน ควรนำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

### ๔. การเคารพกฎหมายจราจรที่เกี่ยวข้องของไทยหรือที่เรียกว่าวินัยจราจร

แนวทางแก้ปัญหาควรพัฒนาเป็นองค์รวมโดยเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมของประชาชน ให้ความสำคัญกับการเคารพกฎหมายจราจรมากขึ้น อย่าเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจราจรเป็นเรื่องเล็กน้อย เป็นเรื่องที่พบเห็นได้ในชีวิตประจำวัน ปฏิบัติกันจนเป็นเรื่องปกติ เมื่อมีการปฏิบัติกันจนเป็นเรื่องปกติก็จะทำให้ประชาชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายจราจรเกิดความเบื่อหน่าย และหันมาฝ่าฝืนกฎหมายจราจรกันมากขึ้น เมื่อตำรวจจราจรวดขันจับกุม ก็มักจะได้ยินเสมอว่า “คนอื่นก็ทำกัน ไม่เห็นเป็นไร” การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนเกรงกลัว เช่น การลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีอัตราโทษสูงขึ้น หรือหากมีโทษปรับก็ต้องปรับในอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้สูงสุด เป็นต้น

### ๕. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจร

รัฐต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจร เช่น การรับสมัครกำลังพลเพิ่มเติมเพื่อรองรับกับสภาพการจราจรในปัจจุบัน จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทันสมัย รวมไปถึงการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์

<sup>๓</sup> Civil Law เป็นระบบกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ลักษณะพื้นฐานของซีวิลลอว์ คือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นระบบประมวล และมีได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาของศาล ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงได้ยึดถือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมาย และระบบศาลมักจะใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวน และศาลจะไม่ผูกพันตามคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ

และแก้ไขปัญหา การรับอาสาสมัครเพิ่มเติมมีจุดประสงค์เพื่อชดเชยกำลังพลของตำรวจจราจรที่ขาดแคลนตามส่วนราชการต่างๆ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมไปถึงการพิจารณากฎหมายฉบับอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจร การจัดหาสวัสดิการเพิ่มเติมแก่ตำรวจจราจรซึ่งถือเป็นผู้เสียสละ รวมถึงประชาสัมพันธ์ถึงความเสียสละ ความอดทนในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อลดทัศนคติด้านลบของประชาชนที่มีต่อตำรวจจราจร

### ๖. การใช้อำนาจดุลยพินิจของตำรวจจราจร

การใช้อำนาจดุลยพินิจของตำรวจจราจรเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชน ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจของตำรวจจราจรในแต่ละกรณีจะต้องนึกอยู่เสมอว่าต้องสามารถตอบคำถามของสังคมได้ ดุลยพินิจนั้นต้องตั้งอยู่บนความถูกต้องตามหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องสามารถนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาตอบคำถามของสังคมได้ การใช้ดุลยพินิจของตำรวจจราจรหากไม่สามารถตอบคำถามของสังคมได้ ประชาชนเกิดความไม่แน่ใจ เกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ตำรวจจราจรก็ต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น มีการจัดตั้งรูปแบบคณะกรรมการในการตรวจสอบเป็นองค์คณะเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน และในปัจจุบันก็จะมี การตรวจสอบจากประชาชน หรือสื่อมวลชนอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบ

### ๗. การสร้างจิตสำนึกของตำรวจจราจร

ผู้บังคับบัญชาควรปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกที่ดีแก่ตำรวจจราจรให้รักประชาชนและทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นใหญ่ อยากรให้ประชาชนรักต้องรักประชาชนก่อน สอดคล้องกับคำกล่าวของ พล.ต.ต.สุรศักดิ์ สุทธารมณ (๒๕๔๐, น. ๒๖) ที่ว่า “เมื่อตำรวจรักประชาชน ตำรวจก็จะห่วงใย เอื้ออาทร เป็นทุกข์เป็นร้อน สงสารประชาชน เป็นผลให้ต้องรีบหาทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของประชาชน การปกป้องคุ้มครองประชาชนก็จะเกิดขึ้นด้วยความเต็มใจ โดยไม่ต้องมีกฎระเบียบมาบังคับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ เช่น ไม่ต้องบอกให้ยืม ไม่ต้องกำชับให้บริการด้วยความรวดเร็ว เป็นต้น” นอกจากนี้ การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลัก อุดมคติตำรวจ และประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย ๘ ประการ (I AM READY) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๔๙) ได้แก่

I - Integrity	ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
A - Activeness	ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
M - Morality	มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
R - Responsiveness	คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
E - Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A - Accountability	ตรวจสอบได้
D - Democracy	ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
Y - Yield	มุ่งผลสัมฤทธิ์

### บทสรุป

ปัญหาความเห็นต่างในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชนเกิดขึ้นมาโดยตลอด และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน การลดความขัดแย้งระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชนต้องมีการแก้ไขไปพร้อมๆ กันในหลายมิติ การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรเพียงอย่างเดียวเพื่อให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย ไม่สามารถจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเคารพกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากแต่ตำรวจจราจรและประชาชนจะต้องทำความเข้าใจในมุมมองของกันและกัน ให้การยอมรับในบทบาทหน้าที่ รวมถึงต้องได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งในภาครัฐต้องมีการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่างๆ อย่างเต็มกำลัง มีการนำหลัก Good Governance มากำหนดให้เป็นนโยบายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถนำไปใช้ปฏิบัติหน้าที่ได้จริง ภาคเอกชนก็จะต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้วย เช่น การจัดอบรมสร้างจิตสำนึกที่ดีต่อการเคารพกฎหมายและผลที่ตามมาเมื่อไม่เคารพกฎหมายจราจร ในส่วนของตำรวจจราจรควรนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ หากตำรวจจราจรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนแล้ว เชื่อว่าประชาชนจะต้องยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความรัก ความศรัทธา ส่งผลให้ทัศนคติที่มีต่อผู้พิทักษ์สันติราษฎร์เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น และกลับมาเป็นที่รักของประชาชน ในส่วนของประชาชนก็ต้องเปิดใจยอมรับกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันในคนหมู่มาก มีจิตสำนึกและวินัยจราจรที่ดีขึ้น อย่าคิดแค่เพียงว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจราจรเป็นเรื่องเล็กน้อย หากแต่ต้องคำนึงถึงความสูญเสียของการฝ่าฝืนกฎหมายจราจรที่จะตามมาด้วย โดยคาดหวังว่าหากตำรวจจราจรหรือประชาชนทั่วไปนำไปศึกษาและมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อกัน ก็จะสามารถขจัดหรือบรรเทาความเห็นต่างระหว่างตำรวจจราจรกับประชาชนไปได้ในระดับหนึ่ง ทำให้สังคมมีความสุขและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (๒๕๕๖). *หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นัยนา เกิดวิชัย. (๒๕๕๕). *คำอธิบายพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒*.

พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. นครปฐม: นิตินัย.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (๒๕๔๙). *เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “ปรัชญาการเป็นข้าราชการ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ”*. จัดโดยจังหวัดขอนแก่น และสำนักงาน ก.พ. ในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ โรงแรมโฆชะ จังหวัดขอนแก่น.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๖๐). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหาร*

*กิจการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นจาก [www.opcd.go.th](http://www.opcd.go.th).

สุรศักดิ์ สุทธารมณ. (๒๕๔๐). *ตำรวจรักประชาชน. โปлицไทย*, ๑(๑๒), ๒๖.

อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์. (๒๕๕๑). *การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย.

INRIX *เผยไทยครองแชมป์ประเทศรถติดที่สุดในโลก ใช้เวลาบนถนนกว่า ๕๖ ชั่วโมงต่อปี*.

สืบค้นจาก <https://thestandard.co/inrix-global-traffic-scorecard-2017/>



ที่มา: <https://www.krungsri.com/bank/th/>

มาตรการในทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่  
และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ  
Legal measures to prevent the incompatibility and  
conflict of interests in State Enterprises' Committee

ปิยภัทร์ จิตรากุล\*

บทนำ

ในอดีตรัฐมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยระยะแรกนั้น ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะจำกัดอยู่เพียงแต่การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง อันได้แก่ การรักษาความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ การดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยให้กับประชาชน การจัดให้มีกระบวนการอำนวยความสะดวกที่เป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงถึงการติดต่อสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศต่างๆ โดยภารกิจดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้นถือว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นเหตุผลในการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของรัฐ ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง รัฐจึงไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ และเพื่อให้การดำเนินภารกิจ

\* น.บ. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปัจจุบันกำลังศึกษาหลักสูตร น.ม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

ดังที่กล่าวมาข้างต้นสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ รัฐจึงจำเป็นจะต้องมีอำนาจพิเศษบางประการเหนือประชาชน โดยเป็นอำนาจบังคับฝ่ายเดียว เช่น การวางกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ การออกคำสั่งบังคับให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และรวมตลอดถึงการมีมาตรการบังคับในกรณีทีบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือคำสั่ง ซึ่งเครื่องมือสำคัญของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองดังกล่าวข้างต้นก็คือ ส่วนราชการ โดยส่วนราชการแต่ละแห่งต่างก็มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่ได้กำหนดเอาไว้

นอกจากนี้ด้วยการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่มีความเจริญเติบโตค่อนข้างมาก ทำให้ความต้องการของประชาชนซึ่งแต่เดิมจำกัดอยู่เพียงเฉพาะเรื่องของความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะการที่ประชาชนจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้น จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จำพวกพลังงานธรรมชาติ ไฟฟ้า น้ำประปา และการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ดังนั้น ภารกิจของรัฐจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงแต่การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้น แต่รัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการ รวมถึงการจัดให้มีสาธารณูปโภคประเภทต่าง ๆ ด้วย ทำให้ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐมีขอบเขตที่กว้างกว่าเดิมเป็นอย่างมาก รัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อดูแลและจัดทำบริการสาธารณะดังที่กล่าวข้างต้นในรูปแบบที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”

ปัจจุบันในประเทศไทยมีการจัดทำบริการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทำให้รัฐวิสาหกิจซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงไปของสังคม โดยจัดตั้งขึ้นในรูปแบบตามกฎหมายมหาชน เช่น องค์การรัฐบาล หรือจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของกฎหมายเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด เป็นต้น เพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ มีความคล่องตัว และสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐวิสาหกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสถานะขององค์กรและการบริหารจัดการองค์กร แต่ก็ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น จึงยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยมีคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลด้านนโยบายของรัฐวิสาหกิจโดยรวม

เมื่อได้ศึกษาโครงสร้างขององค์กรรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้วจะพบว่า องค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐวิสาหกิจ คือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และควบคุมกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจก้าวเดินต่อไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้ว จะพบว่ายังเกิดปัญหาสำคัญอยู่หลายประการ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการที่ในอดีตการบริหารรัฐวิสาหกิจในช่วงแรกที่ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐจำเป็นที่จะต้องควบคุมกำกับดูแลการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งอย่างใกล้ชิด ประกอบกับรัฐในขณะนั้นขาดแคลนบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานองค์กรในลักษณะนี้ จึงเป็นเหตุให้การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและประธานกรรมการในรัฐวิสาหกิจมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการ เพราะเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในประเทศไทยนิยมที่จะเข้ารับราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่น และผลจากการที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการทหารทั้งที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจ เช่น ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการทหารทั้งที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน ด้วยความเคยชินจึงมักจะนำเอากฎระเบียบของทางราชการมาใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจด้วย จึงทำให้ระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจดำเนินไปเช่นเดียวกับวิธีปฏิบัติของทางราชการ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวดต่างๆ อย่างเคร่งครัด ซึ่งมีวิธีการหลายขั้นตอน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ยังจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะข้าราชการอยู่ภายใต้การบริหารของฝ่ายบริหาร (การเมือง) จึงอาจจะทำให้เกิดการบริหารงานอย่างไม่เป็นอิสระและขาดการริเริ่มตัดสินใจ ซึ่งตรงกันข้ามกับกรรมการจากภาคเอกชนซึ่งจะมีความเป็นอิสระและปราศจากการครอบงำทางการเมืองมากกว่าข้าราชการทั่วไป

ปัญหาการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ เมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงย่อมมีระบบการควบคุมกำกับดูแลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ดำเนินงานสนองประโยชน์

และนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และข้าราชการเหล่านั้น จึงได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในสามฐานะด้วยกัน โดยฐานะหนึ่งคือ การเป็นผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (Policy) ฐานะที่สองคือ การเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (Regulator) และฐานะที่สามคือ การเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเสียเอง (Operator) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าการปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้พร้อมกัน เพราะย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ฝ่ายออกนโยบายฝ่ายควบคุมกำกับดูแลและฝ่ายปฏิบัติงานจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาได้

จากปัญหาดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขปัญหาวุ่นวายนอกกฎหมายต่างๆ หลายฉบับด้วยกัน นับตั้งแต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ฉบับปัจจุบัน) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๘) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ยังคงเป็นปัญหาที่มีอยู่มาจนถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากการที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ โดยการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจหรืออนุกรรมการย่อยของรัฐวิสาหกิจ เพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการตอบแทนกันของผลประโยชน์ทางการเมืองและรวมถึงการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของตัวกรรมการว่ามีความเหมาะสมกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จึงทำให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นก็เนื่องมาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาในข้างต้น บทความนี้จะทำการนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้เกิดความชัดเจน เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

### เนื้อหา: แนวคิดและหลักการพื้นฐานว่าด้วยหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ปัจจุบันการจัดองค์กรภาครัฐเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีการจัดรูปแบบขององค์กรที่มุ่งเน้นดำเนินการในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรู้จักกันในชื่อ “รัฐวิสาหกิจ” มากยิ่งขึ้น เพราะต้องการให้การบริหารจัดการองค์กรมีอิสระจากกฎระเบียบของทางราชการ มีความคล่องตัวและมีรายได้และทรัพย์สินของตนเอง อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการองค์กรดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นอิสระจากกฎระเบียบของทางราชการ จึงเป็นโอกาสให้มีการทุจริต การเอื้อประโยชน์และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้ง่าย ในขณะที่ระบบและมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร คณะกรรมการบริหารและพนักงานในองค์กรเหล่านี้เพื่อป้องกันการและปราบปรามการทุจริตยังมีความไม่ชัดเจนและมีช่องว่างทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องนำหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการป้องกันการทุจริตมาศึกษาเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรรัฐวิสาหกิจ<sup>๑</sup> เบื้องต้นผู้เขียนจำเป็นที่จะต้องขอแยกอธิบายคำนิยาม ความหมาย ตลอดจนความแตกต่างของทั้งสองหลักการนี้เสียก่อน โดยจะอธิบายเป็นลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

<sup>๑</sup> ญัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ และคณะ. (มกราคม ๒๕๕๔). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, ๔(๑), ๔๙-๖๘.

## ๑. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility principle)

หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility Principle) เป็นหลักกฎหมายที่กล่าวถึงรูปแบบการกระทำของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ภายในรัฐหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน หลักเกณฑ์นี้มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ และมีสถานะเป็นหลักกฎหมายในระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ ต่อมาถูกนำมาปรับใช้ในระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษเพื่อยุติการทุจริตในรัฐสภาอังกฤษในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังได้นำไปบัญญัติเป็นหลักหนึ่งในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เคียงคู่กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอันมีส่วนในการก่อตั้งสถาปนารูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน หลักกฎหมายนี้ได้รับการยอมรับและบังคับใช้อย่างแพร่หลายในรัฐเสรีประชาธิปไตยในฐานะของหลักการสำคัญหลักหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อแยกตัวบุคคลที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละอำนาจออกจากกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยประเภทหนึ่งเข้าดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยประเภทอื่นในเวลาเดียวกัน และหลายประเทศในโลกยังได้บังคับใช้หลักกฎหมายนี้ เพื่อห้ามไม่ให้บุคคลดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง แม้ว่าตำแหน่งเหล่านั้นจะสังกัดในองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเดียวกันก็ตาม<sup>๖</sup>

แม้ว่าหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐจะถูกกล่าวอ้างและถูกพัฒนากลายเป็นหลักกฎหมายคอมมอนลอร์มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็แทบไม่มีงานเขียนที่กล่าวถึงหลักกฎหมายนี้อย่างจริงจัง และยิ่งเป็นการยากที่จะอธิบายบทนิยาม หรือองค์ประกอบของหลักนี้ให้ได้อย่างละเอียดและถูกต้อง ดังนั้นเมื่อศาลส่วนใหญ่ต้องพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ก็มักจะไม่พยายามหาบทนิยามพื้นฐานของหลักกฎหมายนี้ แต่กลับเลือกที่จะวินิจฉัยเป็นรายกรณี โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองตำแหน่งในเวลาเดียวกันโดยขัดกันหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลที่สำคัญในการวางหลักเป็นตัวอย่างของการตีความหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่อย่างเด่นชัด

<sup>๖</sup> รัฐวิทย์ เรื่องประโคน. (๒๕๕๕). *หลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ: ศึกษากรณีบุคคลดำรงตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติและตำแหน่งฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, น. ๗.

ซึ่งถูกนำไปใช้อ้างในคดีอื่นที่เกิดขึ้นในรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาเสมอ คือ คำพิพากษาศาลในคดี *People ex rel. Ryan v. Green* กล่าวคือ<sup>๓</sup> ในปีคริสต์ศักราช ๑๘๗๔ ได้วางหลักไว้ว่า “การที่จำเลยไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาในสภาผู้แทนและทำหน้าที่เสมียนศาลในเวลาเดียวกัน ถือเป็นเรื่องความเป็นไปไม่ได้ในทางกายภาพ ซึ่งศาลนี้เห็นว่าปัจจัยทางกายภาพนี้ไม่มีผลกระทบต่อหลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมุ่งบังคับในกรณีทำหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งนั้นไม่สอดคล้องกัน ในกรณีเช่นนี้ ตำแหน่งผู้พิพากษาและเสมียนในศาลเดียวกัน ซึ่งตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของอีกตำแหน่งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตำแหน่งจึงเป็นปรปักษ์กันอย่างสิ้นเชิง แต่หากว่าตำแหน่งหนึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอีกตำแหน่ง หรือการดำรงตำแหน่งหนึ่งไม่ได้ทำให้การทำหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่งบกพร่องไปการดำรงตำแหน่งเหล่านั้นก็ไม่ขัดกัน การเข้ารับตำแหน่งที่สองจึงไม่มีผลให้ตำแหน่งแรกสิ้นสุดลงแต่อย่างใด ถ้อยคำที่ว่า “โดยธรรมชาติหรือลักษณะความสัมพันธ์ของตำแหน่งทั้งสอง จึงไม่ควรให้บุคคลคนเดียวกันดำรงตำแหน่งพร้อมกัน” นั้นหมายความว่า การดำรงตำแหน่งอาจส่งผลให้บุคคลนั้นพยายามควบคุมการทำงานของตำแหน่งหนึ่ง โดยใช้อำนาจของอีกตำแหน่งหนึ่ง แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะกระทำไปโดยสุจริตและปราศจากอคติก็ตาม ดังนั้นแล้ว การดำรงตำแหน่งสองตำแหน่งจะขัดต่อหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ ก็ต่อเมื่อตำแหน่งหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตำแหน่งหนึ่งและตำแหน่งที่สูงกว่านั้นมียอำนาจในการที่จะแทรกแซงการทำหน้าที่ของอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นยึดถือระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ซึ่งพบว่าแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ได้บัญญัติและสอดแทรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและในกฎหมายลำดับรองต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ในอดีตนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ก็ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

<sup>๓</sup> *People ex rel. Ryan v. Green*, 58 N.Y. 295, 304. (1874). อ้างถึงใน รัฐวิสาหกิจ เรื่องประโคน. เรื่องเดียวกัน, น. ๕๘.

ซึ่งมีสาระสำคัญในการวางหลักที่เกี่ยวข้องกับหลักการขัดกันของหน้าที่ไว้ในมาตรา ๒๔<sup>๔</sup> ว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ” อันเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติหลักการขัดกันของหน้าที่อย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐<sup>๕</sup> ได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำหรือข้าราชการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐ รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง ดร. หยุด แสงอุทัย เป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้อธิบายเจตนารมณ์ของมาตรา ๘๐ ดังกล่าวไว้ว่า<sup>๖</sup> “เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารชื่อเสียงของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับประโยชน์บางประการ และเพื่อแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เด็ดขาดจากกัน ฉะนั้น ถ้าให้สมาชิกของสภานิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมาเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยรับตำแหน่งจากรัฐเช่นนี้ ก็ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมไม่ได้ดี เพราะคนๆ เดียวจะเป็นทั้งผู้ควบคุมและเป็นผู้บริหารพร้อมๆ กันไม่ได้” ซึ่งจะทำให้เห็นว่าเหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นใช้หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ เพื่อป้องกันการทุจริต และเพื่อไม่ให้อำนาจหน้าที่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน และมีการตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๔</sup> มาตรา ๒๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ...”

<sup>๕</sup> มาตรา ๘๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

(๑) ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยงานราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น

(๒) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

...”

<sup>๖</sup> *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๑๑๕ ก, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑, น. ๖.

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility principle) หมายถึง หลักกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหน้าที่ของรัฐหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกันและในขณะเวลาเช่นว่านั้น ก่อให้เกิดผลให้ตำแหน่งหนึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอีกตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมดูแลตรวจสอบอีกตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนอีกตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจตรวจสอบทางบัญชีของอีกตำแหน่งหนึ่ง และมีการละเมิดหน้าที่ของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. คณิต ฐ นคร ได้ให้คำนิยามความหมายของหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility Principle) ว่า<sup>๓</sup> “เป็นหลักรัฐธรรมนูญที่เดียว เป็นหลักที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย”

“หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้น ดูเผิน ๆ จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหรือหน้าที่เท่านั้น แต่แท้จริงแล้วเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลด้วย ฉะนั้น สืบเนื่องมาจาก “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย” นี้เองที่ทำให้เกิด “หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่” ที่ติดตามมา กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลในขณะเดียวกันหรือ “สวมหมวกหลายใบ” ของบุคคลในขณะเดียวกัน ซึ่งหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยต่างกัน ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติและขณะเดียวกันก็เป็นข้าราชการซึ่งใช้อำนาจบริหารหรือเป็นผู้พิพากษาซึ่งใช้อำนาจตุลาการย่อมกระทำไม่ได้”

ดังกล่าวมาแล้วว่า “หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่” ไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือสถาบันเท่านั้นแต่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลด้วย “หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่” หรือ “การสวมหมวกหลายใบ” จึงมีความลึกซึ้งและซับซ้อนที่ยากที่จะเข้าใจและดูเหมือนจะเป็นปัญหาอย่างมากตลอดในประเทศไทยเรา เมื่อเกิดปัญหาขึ้นนักกฎหมายก็จะดูกันเพียงว่าได้มีกฎหมายห้ามในกรณีใดกรณีหนึ่งนั้นหรือไม่ โดยจะไม่พิจารณาถึงความควรหรือไม่ควรประกอบด้วยแต่อย่างใด ซึ่งความควรหรือไม่ควรอันเกี่ยวกับ “หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่” นั้น เป็นยิ่งกว่า “จริยธรรม” เสียอีกเพราะเป็นเนื้อหาของหลักกฎหมายโดยแท้ทีเดียว”

<sup>๓</sup> คณิต ฐ นคร. (๒๕๕๘). *ครุกฎหมาย นักกฎหมายและวิชาชีพนักกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๖๑-๖๒.

## ๒. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of interests)

“การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interest) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานจนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กันกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ปัญหาเกี่ยวกับ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” นั้นยังคงเป็นเรื่องที่ใหม่และมีความเห็นในความหมายที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป บรรดานักวิชาการและผู้คนในสังคมไทยต่างก็ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้แตกต่างกันออกไป บ้างแปลความว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อีกด้วย<sup>๙</sup>

เนื่องจากยังไม่มีกรให้คำจำกัดความ ความหมายของคำว่า “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interest) ไว้อย่างชัดเจน จึงมีผู้ให้คำนิยามความหมายไว้หลากหลายและแตกต่างกัน อาทิ

Macmilan Dictionary for Advanced Learners ได้ให้ความหมายของ “Conflict of Interest” ไว้ว่า<sup>๙</sup> “สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรม เนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์ หรือสถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น”

ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ให้ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคเอาไว้ ดังนี้<sup>๑๐</sup> “การทับซ้อนของผลประโยชน์” (Conflict of Interest) หมายถึง สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคม

<sup>๙</sup> เพลินตา ต้นรังสรรค์. (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๕๒). กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of interest. วารสารจุลนิติ, น. ๕๓-๕๔.

<sup>๑๐</sup> ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (๒๕๔๙). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน*. สภาพัฒนา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สายธาร, น. ๑๐๙.

<sup>๑๑</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘). การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ. *มติชนรายวัน*, น. ๖. อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๕๐). *ผลประโยชน์ทับซ้อน: แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข*. วารสารร่วมพฤษ, ๒๕(๓), ๓๗.

โดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจ เอกชน อันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าว เกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายคือนักการเมืองเป็นนักธุรกิจและ/หรือมีครอบครัวทำธุรกิจ” ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีมาร์คอสของประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เป็นฐานในการสนับสนุนธุรกิจของครอบครัว จนสามารถทำกำไรได้มหาศาลโดยปราศจาก คู่แข่งขัน แต่ก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดประสิทธิภาพจนนำไปสู่สภาวะวิกฤติในที่สุด

ดร. วิทยากร เชียงกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า<sup>๑๑</sup> “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง “ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม (Civil Society)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ให้นิยาม ความหมายของคำว่า “การขัดกันแห่งประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ” (Conflict of Interest) หมายถึง<sup>๑๒</sup> “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตกอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ตามที่ กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการ สาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เมื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาได้มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปแอบแฝงหรือได้นำประโยชน์ส่วนตน เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการนำเอาการมีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ หรือ การมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือการนำความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ในการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของการดำเนินงานที่เป็นกิจการส่วนรวมของรัฐ เช่น การบริหารงานภาครัฐหรือในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐแล้ว การพิจารณาดำเนินการ

<sup>๑๑</sup> วิทยากร เชียงกุล. นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, น. ๓.

<sup>๑๒</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๕๖). คู่มือการปฏิบัติ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพฯ: สหมิตร พรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, น. ๘.

ดังกล่าวข้างต้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้นำประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม”

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากนิยามความหมายตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง หลักการที่มีลักษณะในทำนองเดียวกับกฎศีลธรรม หลักคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งถ้าการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ไม่ควรจะทำ กล่าวคือ สภาวการณ์ สถานการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่บุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่จะต้องใช้ดุลยพินิจ ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่เพื่อส่วนรวม เพื่อหน่วยงาน หรือเพื่อองค์กร แต่ตนเองมีผลประโยชน์ส่วนตนเกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งสภาวการณ์ สถานการณ์ หรือข้อเท็จจริงนี้เป็นเหตุหรืออาจเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ ปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้อย่างเป็นกลาง อย่างตรงไปตรงมา เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หน่วยงานหรือองค์กรได้อย่างเต็มที่ หรืออาจจะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเองที่เกี่ยวข้องอยู่มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม

### ๓. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่กับหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่” กับ “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” แล้วจะพบว่ามีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

**ประการแรก** หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ มีความหมายที่กว้างกว่า “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” กล่าวคือ หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ มุ่งพิจารณาความสมบูรณ์ ถูกต้องชอบธรรม และความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับ “ประโยชน์ในทางทรัพย์สินใด ๆ”

ส่วนหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มุ่งพิจารณาการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจมีส่วนได้เสียระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

**ประการที่สอง** หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งในอำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกัน หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่หลายหน้าที่ในเวลาเดียวกันเท่านั้น

ส่วนหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เกิดขึ้นได้แม้บุคคลนั้นจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งเพียงตำแหน่งเดียวก็ได้

**ประการที่สาม** การขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำรงตำแหน่งที่สองและหากตำแหน่งที่เหล่านั้นมีความขัดแย้งกัน การขัดแย้งกันนั้นย่อมเป็นถาวร เกิดขึ้นตลอดเวลาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของตนจากตำแหน่งหนึ่ง เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่งเพียงช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งได้<sup>๑๓</sup>

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ อาจจะไม่เป็นครั้งคราวไป โดยการที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ หรือตัดสินใจ หรือลงคะแนนเสียง ในเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้งสองหลักการดังกล่าวมุ่งบังคับหรือพิจารณาต่อกรกระทำของบุคคลนั้นๆ เป็นรายๆไป ไม่ใช่มุ่งบังคับหรือพิจารณาต่อองค์กรที่ใช้อำนาจเหมือนอย่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์และหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ก็มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในหลายเรื่องดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่มีความหมายกว้างกว่าหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และทั้งสองหลักการดังกล่าวไม่ใช่หลักเดียวกัน แต่ถ้าจะพิจารณาหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้กว้างขึ้น โดยดูจากเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายเป็นหลักแล้ว หลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่กับหลักการขัดกันแห่งประโยชน์ย่อมจะมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ “การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน”

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษามาตรการต่างๆ ในประเทศไทยที่ใช้ควบคุมป้องกันปัญหาการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้วจะพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ต้องพิจารณาด้วยกันหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักเกณฑ์เบื้องต้นแล้วจะประกอบไปด้วย ๓ ขั้นตอนหลักดังนี้

<sup>๑๓</sup> รัฐวิทย์ เรื่องประโคน. เรื่องเดิม, น. ๗๙-๘๐.

๑) มาตรการป้องกันก่อนเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการคัดเลือกบุคคลใดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ย่อมต้องพิจารณาก่อนว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยต้องพิจารณาจากทั้งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ และกฎหมายกลางพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการเป็นมาตรฐานเบื้องต้นที่จะป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า ก่อนที่จะเข้ารับการดำรงกรรมการของบุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย แต่หากในขณะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการอยู่ มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้น ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละกรณี ก็มีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการได้ เช่นเดียวกัน ทำให้การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีความสำคัญในการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งและในขณะที่ดำรงตำแหน่ง

๒) มาตรการป้องกันขณะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ กล่าวคือ นอกจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจมิให้กระทำการอันขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่อีกหลายมาตรการด้วยกัน โดยต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจประเภทใด เช่น ถ้าดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทจำกัด (มหาชน) ก็จะต้องพิจารณา มาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่ามีมาตรการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์กำหนดไว้ว่าอย่างไร เป็นต้น

นอกจากนี้หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ก็จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นด้วย อาทิเช่น หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๙ ว่าด้วยเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา ๑๘๔ - ๑๘๗) และหากเป็นกรณีของข้าราชการประจำก็ต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

แม้ว่าจะมีมาตรการที่ใช้ป้องกันหรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ มากมายหลายฉบับด้วยกัน แต่กฎหมาย

ที่สำคัญและถูกนำมาใช้บังคับอยู่เสมอและเป็นกฎหมายที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายกลางที่มีไว้ป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันต่างๆ เช่น การกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การตรวจสอบข้อเรียกร้องต่างๆ และข้อมูลความผิด รวมทั้งการกำหนดห้ามมิให้กระทำการอันก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ประมวลจริยธรรมฉบับต่างๆ ที่กำหนดเป็นกรอบหรือแนวทางในการป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้กรรมการรัฐวิสาหกิจปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี

๓) มาตรการป้องกันภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง กล่าวคือ กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างดี อีกทั้งยังมีบทบาทและอิทธิพลสูงในรัฐวิสาหกิจแม้ว่าพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว หากว่าผู้พ้นจากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้เข้าไปทำงานในบริษัทเอกชนหรือนำเอาข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับหรือได้ทราบจากการปฏิบัติหน้าที่ไปแจ้งให้บริษัทภายนอกทราบหลังจากที่ตนพ้นจากตำแหน่งแล้ว เพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง ย่อมจะทำให้รัฐวิสาหกิจเสียหาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรการป้องกันหลังพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย จากการศึกษาพบเพียงแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น การกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งตนมีส่วนได้เสียภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง และการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการศึกษาหลักการป้องกันการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายต่างๆ ดังที่ได้ศึกษามาข้างต้นแล้ว แต่หากพิจารณาถึงองค์ประกอบและการได้มาซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ก็ยังมีบางส่วนที่ยังเป็นปัญหาที่สำคัญและยังไม่ถูกแก้ไข ทำให้เกิดปัญหาที่ต้องนำมาวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

## วิเคราะห์สภาพปัญหา

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจนั้นมีการแบ่งแยกประเภทออกเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ในส่วนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนจะจัดขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา ประกาศคณะปฏิวัติและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐจะเป็นเจ้าของทั้งหมด และรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นบริษัทจำกัดและบริษัทจำกัด (มหาชน) โดยรัฐเป็นเจ้าของหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วน การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็จะไปทำตามโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งโดยหลักการแล้วก็จะประกอบด้วยบุคคลสามฝ่ายด้วยกัน คือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้อำนวยการใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามนโยบายที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนดเอาไว้ และสุดท้ายพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นผู้รับคำสั่งและนำเอานโยบายต่างๆ ที่วางไว้มาปฏิบัติให้เกิดผลจริง

แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐวิสาหกิจ คือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และควบคุมกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจก้าวเดินไปตามนโยบายที่วางเอาไว้ ซึ่งการได้มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจก็มาจากหลายวิธีการกล่าวคือ ๑) กรรมการโดยตำแหน่ง จะได้รับแต่งตั้งโดยคำนึงถึงตำแหน่งของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ ดังนั้นบุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ย่อมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะนี้เสมอ เช่น ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด อธิบดีกรมต่างๆ เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง เป็นต้น แต่กรรมการโดยตำแหน่งจะพบได้เฉพาะแต่ในรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนจะไม่มีกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมาย เนื่องจากการจัดตั้งในรูปแบบเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนโดยทั่วไป การกำหนดจำนวนกรรมการตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกรรมการจะเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัทตามที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งเอาไว้ ๒) กรรมการรัฐวิสาหกิจอื่น จากการศึกษาวิธีการได้มาของกรรมการลักษณะนี้จะแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมีได้ระบุเฉพาะเจาะจงลงไป

อย่างเช่น ในกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งตามกฎหมายใดก็ตามสามารถรับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดยขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นว่าจะพิจารณาให้บุคคลใดไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการแต่งตั้งข้าราชการอัยการ หรือผู้แทนจากกระทรวงการคลัง เป็นต้น รูปแบบที่สองคือ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มีได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการสรรหาเอาไว้ ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่เห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งจากการได้มาของกรรมการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการออกนโยบายควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน

ในส่วนของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาพบว่า มีสององค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในส่วนควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรแรก คณะรัฐมนตรี โดยจะเห็นได้จากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งส่วนใหญ่จะกำหนดหมวด “การกำกับและควบคุม” และหมวด “ความสัมพันธ์กับรัฐบาล” ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รวมถึงการออกนโยบายและการออกระเบียบการปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี องค์กรที่สอง กระทรวงเจ้าสังกัด เนื่องจากกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดให้มีหน่วยงานราชการที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานกิจการต่างๆ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจในการรักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง ส่งผลให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) จะทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้แทนกระทรวงการคลังและเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอีกทางหนึ่ง แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เพียงแค่หน่วยงานที่ปรึกษาว่าสิ่งใดควรปฏิบัติและสิ่งใดไม่ควรปฏิบัติ แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่กระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง

หลักเกณฑ์ที่กล่าวในข้างต้นนั้นเป็นเพียงหลักเกณฑ์พื้นฐานการกำหนดโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในภาพรวม ดังนั้นผู้เขียนจะขอแยกอธิบายการได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจทั้งในประเภทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) การได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน กล่าวคือ กระบวนการในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนจะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อย่างเช่น ให้มีกรรมการโดยตำแหน่งกี่ท่าน ให้มีกรรมการอื่นๆ กี่ท่าน (ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง หรือการแต่งตั้งข้าราชการอัยการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจผู้เขียน ขอยกตัวอย่างองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๘ ซึ่งวางหลักไว้ว่า “ให้มีคณะกรรมการขององค์การเภสัชกรรมคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเภสัชกรรม” ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ทั้งนี้รวมถึงผู้อำนวยการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ”

ประกอบกับมาตรา ๑๖ ซึ่งกำหนด “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การเภสัชกรรม เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้องค์การเภสัชกรรมชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยังยั้งการกระทำใดๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้”

จากหลักเกณฑ์ตามตัวอย่างดังกล่าวจะพบว่า รัฐวิสาหกิจจะกำหนดกรอบกว้างๆ ในเรื่ององค์ประกอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ ดังเช่น การแต่งตั้งกรรมการอื่น ในที่นี้อาจจะหมายความว่ารวมถึงกรรมการที่แต่งตั้งมาจากตัวแทนของกระทรวงการคลัง หรือข้าราชการอัยการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ ซึ่งอำนาจในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน การมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากอดีตที่มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในช่วงแรกนั้น การจะหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถบริหารรัฐวิสาหกิจและรู้ระบบงานราชการนั้นเป็นสิ่งที่ยาก จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง จึงทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อเข้ามากำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอีกฐานะหนึ่ง และบริหารรัฐวิสาหกิจในอีกฐานะหนึ่ง และการออกนโยบายให้รัฐวิสาหกิจก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบกฎหมายมหาชน มีความสัมพันธ์ที่จะถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่าย

(๒) การได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน กล่าวคือ กระบวนการในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนจะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อน เช่นเดียวกับที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดและข้อบังคับของบริษัทนั้นๆ ที่กำหนดไว้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะพบว่า จะกำหนดให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการบริษัทเท่านั้น (เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชน) แต่โดยแท้จริงแล้ว บริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีลักษณะสำคัญบางประการที่ต่างไปจากบริษัทเอกชนทั่วไป การจะนำเอากฎหมายเอกชนทั่วไปมาใช้บังคับกับบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนี้โดยตรงทุกเรื่องย่อมไม่สอดคล้องกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากในกรณีที่เป็นบริษัทเอกชนทั่วไปย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้ถือหุ้นก็คือ “เจ้าของบริษัท” หากบริษัทมีผลกำไรย่อมส่งผลดีต่อผู้ถือหุ้น กลับกันหากบริษัทประสบกับภาวะขาดทุน ผู้ถือหุ้นก็ย่อมได้รับความเสียหายโดยตรง ด้วยเหตุนี้เองทำให้การคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัท เพื่อดูแลบริหารจัดการงานต่างๆ ของบริษัทเอกชนย่อมต้องผ่านกระบวนการพิจารณามาแล้วเป็นอย่างดีว่า บุคคลดังกล่าวที่จะเข้ามาเป็นกรรมการของบริษัทนั้น จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีความเหมาะสม และสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกำไรและความมั่นคงของบริษัท ตลอดจนจนสร้างความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของบริษัทได้ อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับกรรมการบริษัทก็จะมีลักษณะใกล้ชิดกันอย่างมาก เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว กรรมการบริษัทหรือประธานบริษัทก็จะมาจากผู้ถือหุ้นนั่นเอง

ในส่วนรัฐวิสาหกิจทั้งประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัด (มหาชน) รัฐจะถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ หรือทั้งหมด เท่ากับว่าเจ้าของบริษัทคือ รัฐ (ถือหุ้นผ่านทางกระทรวงการคลัง) ดังนั้นในรัฐวิสาหกิจจึงมีการแต่งตั้งตัวแทนจากทางภาครัฐเข้าไป

ดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล อาทิเช่น พระราชบัญญัติ  
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๗ วรรคสอง กำหนด “ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตาม  
มาตรา ๑๓ (๓)<sup>๑๔</sup> มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง  
และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจ  
เป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด  
โดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง” ประกอบกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย  
การบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๗ ซึ่งกำหนดไว้ว่า  
“ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นกรรมการ  
อยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ” เป็นต้น และหากพิจารณาต่อไปถึงการมีส่วนได้เสีย  
ความเหมาะสมกับตำแหน่งหรือความระมัดระวังในการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นกรรมการ  
ในรัฐวิสาหกิจแล้ว จะพบว่ามีความแตกต่างจากกรณีของบริษัทเอกชนอย่างเห็นได้ชัด  
เพราะหากพิจารณาในทางบุคคล (ไม่ได้มีการพิจารณาจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพราะว่า  
ในรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้ไม่มีกรรมการโดยตำแหน่ง) ของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง รวมถึงตัวบุคคลผู้ที่  
ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ต่างก็ไม่ได้มีผลประโยชน์ได้เสีย  
เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนี้โดยตรง เพราะหากกิจการของรัฐวิสาหกิจมีผลประกอบการที่ดีได้รับ  
ผลกำไรมากก็ต้องนำส่งรายได้นั้นแก่รัฐซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น หรือรัฐวิสาหกิจเกิดภาวะขาดทุน  
ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือกรรมการบริษัทก็ไม่ได้รับผลเสียหายเป็นการส่วนตัวแต่อย่างใด ทำให้  
ความระมัดระวังในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทของรัฐวิสาหกิจ  
ลดน้อยลง อีกทั้งระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งหรือตัวกรรมการ  
บริษัทรัฐวิสาหกิจเองก็เป็นเพียงช่วงเวลาไม่นาน เนื่องจากประเทศไทยมีเหตุผลทางการเมือง  
เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น แม้ว่าในข้อบังคับของบริษัทและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะกำหนด  
ให้การแต่งตั้งและถอดกรรมการเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เป็น  
รัฐวิสาหกิจนั้นที่จะพิจารณาลงมติ แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ถือหุ้นของบริษัท

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่า  
“ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแล  
ในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)”

ที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็ได้มีอิสระทางความคิดในการลงมติเลือกอย่างแท้จริง เพราะการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ มักจะมีการกำหนดชื่อมาไว้ก่อนแล้ว โดยที่ผู้ถือหุ้นไม่ได้ริเริ่มเสนอชื่อมาเองแต่เกิดจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ประกอบกับมติผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากส่วนใหญ่เป็นของรัฐ (โดยกระทรวงการคลัง) ดังที่กล่าวมา ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีศึกษา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ภายใต้การครอบงำของฝ่ายรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง ในช่วงที่นายสิทธิชัย โภไคยอุดม ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในสมัยหนึ่ง ได้กล่าวถึงกรณีที่คณะกรรมการในบริษัท กสท โทรคมนาคมฯ และบริษัท ทีโอทีฯ ในขณะนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งว่า “เป็นผู้ที่มีแนวคิดเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการในบริษัทเอง โดยมีได้มีการสั่งการจากบุคคลอื่นใดทั้งสิ้น แม้เดิมจะมีนโยบายไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แต่เมื่อนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคมฯ จึงถือเป็นโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนคณะกรรมการทั้งหมดในคราวเดียวกันให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยได้หารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งถือเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทเรียบร้อยแล้ว และในขณะนี้มีรายชื่อบุคคลอยู่บ้างแล้ว แต่ยังไม่ครบจำนวนที่ต้องการ โดยหากเป็นไปได้จะเสนอชื่อประธานกรรมการไปพร้อมกันด้วย ส่วนคณะกรรมการชุดเดิมนั้นจะพิจารณาเป็นรายบุคคลว่าอย่างไรจะให้เป็นการรวมการในชุดใหม่ด้วยหรือไม่”<sup>๑๕</sup> จากกรณีศึกษาจะพบว่าอำนาจในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในรูปแบบกฎหมายเอกชนจะอยู่กับมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหญ่ (กระทรวงการคลังอยู่ภายใต้อำนาจบริหารอีกชั้นหนึ่ง) จึงอาจจะทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจากฝ่ายการเมืองได้

ในส่วนของหลักเกณฑ์กฎหมายที่ควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ ๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

<sup>๑๕</sup> กรุงเทพธุรกิจ. (๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙), น. ๘. อ้างถึงใน พงษ์พิลัย วรรณราช. (๒๕๕๑). หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, น. ๑๒๒-๑๒๓.

หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นจะไม่สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้เนื่องจากเป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดกันผลประโยชน์ซึ่งอาจจะพัฒนาไปเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็น การดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (กรรมการโดยตำแหน่ง) ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการสอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ (๖) คือ กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็กำหนดไปในทิศทางเดียวกันคือ ให้รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งได้ ๒) ข้าราชการประจำจากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีได้บัญญัติห้ามให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด<sup>๖๖</sup> (เว้นแต่ในกรณีของข้าราชการอัยการ ซึ่งในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดข้อยกเว้นให้อัยการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ) ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีผลให้ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพตามมา

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ จึงเป็นเรื่องปกติที่จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ดังเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น แต่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ถือเป็นการทำงานที่ตัวแทนของภาครัฐในการเข้ามาบริหารจัดการงานต่างๆ ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ อันมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แต่หากเป็นกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนทางการเมือง และการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบาย ควบคุมกำกับดูแลหรือตรวจสอบรัฐวิสาหกิจด้วย จึงอาจจะเกิดความไม่เหมาะสมและมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดสถานการณ์ที่อาจจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งผู้เขียนมีเหตุผลสนับสนุนเรื่องดังกล่าว ดังนี้

<sup>๖๖</sup> มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

พิจารณาตามหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักการที่มีเจตนารมณ์ เพื่อบังคับใช้ในการป้องกันการทุจริตและสนับสนุนหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และรวมไปถึงอำนาจของผู้ออกนโยบาย ควบคุม กำกับดูแล หรือตรวจสอบ อันมีผลเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนากลไกเพื่อรักษา ดุลอำนาจระหว่างองค์กร เพราะหากกำหนดให้บุคคลสามารถดำรงตำแหน่งสองตำแหน่งหรือ มากกว่าสองตำแหน่งในเวลาเดียวกันได้ (สวมหมวกหลายใบ) ย่อมเป็นการเปิดโอกาส ให้บุคคลนั้นใช้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งหนึ่งเพื่อละเมิดหรือก้าวก่ายหน้าที่ของอีกตำแหน่งหนึ่ง ได้โดยง่าย การทำหน้าที่แต่ละหน้าที่จะขาดความเป็นอิสระในทันที เช่น หากเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการออกนโยบาย ควบคุมกำกับดูแล หรือตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ เข้ามา ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเสียเอง ย่อมทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ตามหลักการและสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันตามมา ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการดำรง ตำแหน่งดังกล่าวมีความไม่เหมาะสมและ “ขัดต่อหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ อย่างชัดเจน” แต่จากการศึกษาหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่เป็นเพียงจารีต ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งในประเทศไทยหลักการดังกล่าวยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างจริงจัง

พิจารณาตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะได้รับเงินเดือนจากตำแหน่งราชการซึ่งเป็นหน้าที่หลักแล้ว การเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจอีกฐานะหนึ่งย่อมทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ ดังกล่าว อาจจะมีมากกว่าค่าตอบแทนของการเป็นข้าราชการประจำหลายเท่า) ซึ่งอาจเป็น แรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรักษาตำแหน่งการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่าที่จะทำได้ ทำให้สุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์



## สรุปและเสนอแนะ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการออกนโยบาย ควบคุมกำกับดูแลหรือตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเสียเอง ย่อมทำให้กลไกในการควบคุมตรวจสอบบกพร่องและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ขัดต่อหลักการขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเมื่อกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลบกพร่องผลกระทบที่จะตามมาคือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า ในขณะที่ประเทศไทยต้องการความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย การจะห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยเด็ดขาด ไม่ถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ถูกต้อง การแก้ไขปัญหาคงจะทำให้กลไกการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพเสียก่อน ซึ่งคือการปรับปรุงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจใหม่ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการออกนโยบาย อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล หรืออำนาจในการตรวจสอบออกจากกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลของอำนาจหน้าที่ และกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแยกอำนาจในการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจออกจากอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีคณะกรรมการกลางโดยเฉพาะที่มีหน้าที่ในการสรรหาและกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมแล้ว จึงเสนอชื่อให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- คณิต ฌ นคร. (๒๕๕๘). คุฎกกฎหมาย นักกฎหมายและวิชาชีพนักกฎหมาย. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิทยุณชน.
- ณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ และคณะ. (มกราคม ๒๕๕๔). การป้องกันและปราบปราม การทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ. วารสารวิชาการ ป.ป.ช., ๔(๑).
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (๒๕๔๙). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘). การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญ เติบโตทางเศรษฐกิจ. มติชนรายวัน. อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๕๐). ผลประโยชน์ทับซ้อน: แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข. วารสารร่วมพฤษ, ๒๕(๓).
- พงษ์พิลัย วรณราช. (๒๕๕๑). หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการควบคุมการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๕๒). กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of interest. วารสารจุลนิติ.
- รัฐวิทย์ เรื่องประโคน. (๒๕๕๕). หลักขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ: ศึกษากรณีบุคคล ดำรงตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติและตำแหน่งฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- วิทยากร เชียงกุล. นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๕๖). คู่มือการปฏิบัติ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ดำเนินการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.



ที่มา: [https://www.mnn.com/...](https://www.mnn.com/)

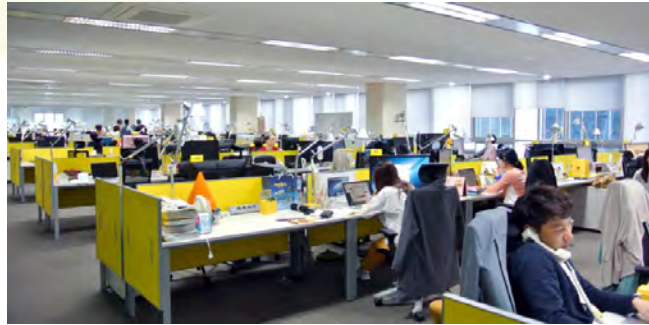
ความสุขในสถานที่ทำงาน: ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติ  
เพื่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน  
Happy Workplace: Considerations and practices  
for quality of life of labors

นิภาพรรณ เจนสันติกุล\*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความสุขในสถานที่ทำงานและพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา พบว่า ความสุขในสถานที่ทำงานเป็นสภาวะที่แรงงานมีความพอใจในสภาพแวดล้อมการทำงาน การมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน แนวทางการสร้างความสุขในสถานที่ทำงาน คือ การให้ความสำคัญเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยคำนึงถึงความสะอาด สุขลักษณะ และสุขภาพ การออกแบบการดำเนินงานและปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลอย่างต่อเนื่อง

\* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Nakhon Pathom Rajabhat University)



ที่มา: <https://pantip.com/topic/33027586>

และการส่งเสริมความสัมพันธ์ของแรงงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน ได้แก่ ๑) ผู้นำ ๒) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ๓) ความรักในงาน ๔) ค่านิยมร่วมขององค์กร และ ๕) คุณภาพชีวิตในการทำงาน

**คำสำคัญ:** ความสุขในสถานที่ทำงาน คุณภาพชีวิต แรงงาน

## Abstract

This academic article was to study the approaches to create happiness in the workplace and to consider the factors affecting to the environment in the workplace from document and related research. The study found that happy workplace was the condition in which labors were satisfied in the work environment, good relationships with colleagues, and motivation to work both monetary and non-monetary. The approaches for creating happiness in the workplace should consider the clean of workplace, hygienic condition and health of labors, implementation and improvement of the award process continues and promotion of labor relations. The factors affecting to the environment in the workplace were leaderships, friendships, job inspiration, organization's share value and quality of work life.

**Keywords:** Happy Workplace, Quality of Life, Labors

## บทนำ

การพัฒนาสังคมในประเทศไทยที่ผ่านมาจากอดีตถึงปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักภายใต้ความเชื่อเศรษฐกิจดี จะทำให้คนมีงานทำ มีรายได้ดีส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตของประชาชนดี พิจารณาได้จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๙) - ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) เป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทย กำลังเผชิญปัญหาสังคมรุนแรง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาเด็กเร่ร่อน และปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง เป็นต้น รัฐบาลจึงเห็นว่าควรที่จะมีการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อให้การพัฒนาสังคมเป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐบาลได้กำหนดให้มี แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติขึ้น โดยแต่ละฉบับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน คือ แผนพัฒนา การสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) เน้นการจัดสวัสดิการให้มีความครอบคลุมกับประชาชนในสังคมไทย ในขณะที่แผนที่ ๒ ใช้ชื่อว่าแผนพัฒนา งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) ซึ่งมีการปรับลักษณะงานสวัสดิการสังคมเข้าไปอยู่ในแผน (สำนักมาตรฐานการพัฒนาระดับสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๔๙, น. ๑)

ต่อมาในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) เน้นกลยุทธ์การทำงานเชิงรุกเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ทั่วถึง กลุ่มเป้าหมายในสังคม แต่เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) ปัญหาสังคมไทยมีระดับความรุนแรงซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ยากต่อการจัดการปัญหาแบบเดิม ๆ เนื่องจากมีปัญหาไม่ทั่วถึง ครอบคลุม ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง รัฐบาลในยุควิกฤติเศรษฐกิจจึงได้พยายามเปลี่ยนรูปแบบ ของการจัดสวัสดิการสังคมใหม่ โดยใช้โครงการเพื่อสังคมกำหนดพื้นที่ กลุ่มเป้าหมาย ให้ชัดเจน รวมทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบเชิงการสงเคราะห์มาเป็นสวัสดิการกลุ่ม (group welfare)

สวัสดิการชุมชน<sup>๑</sup> (community welfare) และสวัสดิการท้องถิ่น<sup>๒</sup> (local welfare) ซึ่งรูปแบบสวัสดิการที่กล่าวมาอาจถูกเรียกรวม ๆ ว่าเป็นสวัสดิการแบบรวม (collective welfare) รูปแบบสวัสดิการในลักษณะนี้พยายามที่จะใช้วิธีคิด วิธีการบริหารจัดการใหม่ให้ความสำคัญกับบริการการคุ้มครองทางสังคมให้กับคนในสังคมภายใต้หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรมทางสังคม เน้นการจัดการในระดับมหภาคมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงระบบสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในสังคมไทยจะพบว่าบริการพื้นฐานที่สำคัญ ๒ ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษาและด้านสุขภาพเป็นบริการที่ได้มีการปฏิรูประบบไปแล้ว โดยเฉพาะบริการสวัสดิการสุขภาพภายใต้นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรคอย่างเท่าเทียมกัน ปัจจุบันสังคมไทยได้จัดบริการสวัสดิการสุขภาพครอบคลุมคนไทยทุกคนภายใต้สวัสดิการสุขภาพ ๔ ส่วน ได้แก่ ๑) สวัสดิการประชาชนด้านบริการพยาบาล (สปร.)<sup>๓</sup> ของรัฐ ดูแลประชาชนที่ไม่มีสิทธิบัตรสุขภาพอื่น ๆ จำนวน ๒๓ ล้านคน ปัจจุบันรัฐได้ใช้เงิน “บัตรทอง” ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ๒) การประกันสุขภาพภาคสมัครใจสามารถดูแลประชาชนไทย จำนวน ๑๔ ล้านคน แยกเป็นบัตรประกันสุขภาพ ๘ ล้านคน และการประกันภาคเอกชน จำนวน ๖ ล้านคน ๓) สวัสดิการข้าราชการและลูกจ้างรัฐ ซึ่งครอบคลุมการดูแลประมาณ จำนวน ๗ ล้านคน ๔) สวัสดิการประกันสังคม<sup>๔</sup> ครอบคลุมลูกจ้าง จำนวน ๑๐.๖ ล้านคน แยกเป็นผู้ประกันตนเก่า จำนวน ๗ ล้านคน รวมทั้งหลังวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ จะพยายามครอบคลุมลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป จำนวน ๓.๖ ล้านคน โดยสุพจน์ อินหว่าง, ระวีวรรณ ชินอ่วม, และ วรรณพร พุทธภูมิพิทักษ์ (๒๕๕๖, น. ๗๐-๗๑) ได้อธิบายถึงระบบการประกันสังคมซึ่งเป็นระบบประกันภัยที่อยู่ภายใต้

<sup>๑</sup> เป็นระบบการจัดสรรและการจัดบริการทางสังคมในระดับโครงสร้างและระดับปฏิบัติการ ที่จัดการดูแล รักษา ป้องกัน และช่วยเหลือสมาชิกทุกคนในสังคมด้วยสิทธิความเท่าเทียมกันที่จะได้รับบริการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

<sup>๒</sup> เป็นการผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมกระแสหลักและกระแสรอง เป็นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๓</sup> สวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้สำหรับผู้มีรายได้น้อย

<sup>๔</sup> การคุ้มครองที่รัฐบาลจัดให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลเฉพาะตนและร่วมจ่ายเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

กฎหมาย เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้สร้างหลักประกันในทางสังคมให้แก่พนักงานได้รับผลประโยชน์ โดยได้มีการหักเบี่ยประกันจากเงินเดือนที่พนักงานได้รับคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ และส่วนที่นายจ้าง และรัฐบาลต่างร่วมกันออกในจำนวนเท่ากัน และจัดส่งเงินสมทบตามแบบที่สำนักงาน การประกันสังคมได้กำหนดไว้เพื่อเป็นการสงเคราะห์แก่พนักงานตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในกรณีดังต่อไปนี้ ๑) กรณีพนักงานประสบอันตรายหรือ เจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากทำงาน ๒) กรณีพนักงานทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ๓) กรณีพนักงานตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ๔) กรณีพนักงานคลอดบุตร หรือภรรยา พนักงานผู้ประกันตนคลอดบุตร ๕) กรณีพนักงานชราภาพ ๖) กรณีพนักงานตกเป็น ผู้ว่างงาน และ ๗) กรณีให้การสงเคราะห์บุตรของพนักงาน ซึ่งทั้งหมดเป็นบริการสวัสดิการ สังคมที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับแต่กลับถูกละเลย เพราะคนส่วนใหญ่ยังมีความรู้และ ทัศนคติต่องานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์อย่างไม่ถูกต้อง (สำนักมาตรฐาน การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๔๙, น. ๑-๓)

อย่างไรก็ตาม เรื่องสุขภาพจัดเป็นเรื่องที่สถานประกอบการทุกแห่งควรให้ความสำคัญและควรมีการกำหนดสาระเนื้อหา การให้ความรู้ในการดูแลคุณภาพชีวิต ของแรงงาน ซึ่งพบว่าแรงงานที่มีสุขภาพดี มีความสุขกายสบายใจ ย่อมปฏิบัติงานได้ดีกว่า ช่วงที่เจ็บป่วย มีความทุกข์กาย ทุกข์ใจ นอกจากนี้หากทำการศึกษาแนวคิดและวิธีการดูแล แรงงานของบริษัทเอกชน พบว่า บริษัท คิวพี (ประเทศไทย) จำกัด ถือเป็นบริษัทที่มี แผนการดำเนินงานประจำปีในการจัดกิจกรรมสร้างสุขอย่างชัดเจน ครอบคลุมความสุข ทั้ง ๘ Happy (Happy Body, Happy Relax, Happy Heart, Happy Money, Happy Society, Happy Soul, Happy Brain, Happy Family) โดยกิจกรรมต่าง ๆ จะดำเนินการ อยู่ในแต่ละเดือน ซึ่งบริษัทมีงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจนในการจัดกิจกรรมดังกล่าว คณะทำงานจัดกิจกรรมจะมาจาก ๒ ฝ่ายคือ พนักงานจากฝ่ายบุคคล และพนักงาน สวัสดิการของบริษัทที่ถูกเลือกตั้งมาทำหน้าที่ คณะทำงานจะมีหน้าที่ในการวางแผนและ ดำเนินกิจกรรมให้เกิดขึ้นในบริษัท โดยแบ่งบทบาทหน้าที่ในการทำงานกันอย่างชัดเจน (โครงการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนสุขภาวะองค์กร, ม.ป.ป.) หรือ ในกรณีของบริษัท คาสเซอร์พีค โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) ที่สนับสนุนให้องค์กรมีสุขภาวะ ที่ดีโดยจัดตั้งทีมงานขึ้นมา ซึ่งมีทั้งระดับผู้บริหารและพนักงานมาเป็นทีมที่จะช่วยสร้างความสุข ให้กับองค์กร จากนั้นก็เริ่มประชุมกันแล้วเสนอเป็นกิจกรรมขึ้นมา โดยพยายามให้พนักงาน ทุกคนได้มีส่วนร่วม (สาระเสหา, ม.ป.ป.)

จากความเป็นมาข้างต้นจึงเป็นที่มาของบทความวิชาการ เรื่อง ความสุขในสถานที่ทำงาน: ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเพื่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความสุขในสถานที่ทำงานและพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน

## แนวคิดเกี่ยวกับความสุขในการทำงาน

การทำงานอย่างมีความสุข (happiness at the workplace) เป็นสิ่งที่บุคลากรทุกคนต้องการ นั่นคือเป็นการสร้างสมดุลในการทำงานและเมื่อบุคลากรมีความสุข อัตราการลาออกจะลดลงและประสิทธิภาพในการทำงานจะเพิ่มขึ้น ซึ่งงานวิจัยหลายฉบับต่างบ่งชี้ให้เห็นว่า อัตราการลาออกและประสิทธิภาพในการทำงานลดลงหรือมากขึ้นล้วนมีเรื่องของความสุขในการทำงานเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ งานวิจัยของศุภลักษณ์ แลปรุรัตน์ (๒๕๕๗, น. ๘๖๓) เรื่อง ความพึงพอใจในการทำงานและความตั้งใจลาออก: การศึกษาในพนักงานเจนเนอเรชั่นวายของธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดขอนแก่น ประเทศไทย งานวิจัยของอนันต์ มณีรัตน์ (๒๕๖๐, น. ๖๙) เรื่องความผูกพันในองค์กร: ศึกษากรณีสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ตามแนวคิดของรวมศิริ เมนะโพธิ (๒๕๕๐, น. ๖๑-๖๓) อ้างถึงในโฉมมนภา บุญธรรม, ๒๕๕๘, น. ๗๙) ได้กล่าวถึงการทำงานอย่างมีความสุขไว้ว่า ภาวะในการทำงานที่พนักงานทุกคนรู้สึกมีความสุขกับการทำงาน ทำงานเหมือนไม่รู้สึกว่าตนเองได้ทำงาน และผลงานที่ออกมานั้นมีประสิทธิภาพ และตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งในระดับพนักงานและองค์กร ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการทำงานอย่างมีความสุข (happiness in the workplace) ๕ ประการ คือ ๑) ผู้นำ (leaderships) หมายถึง ระดับผู้บริหารหรือหัวหน้างานในระดับองค์กรที่มีลักษณะสำคัญในการส่งเสริมหรือสร้างให้พนักงานภายใต้การปกครองเกิดการทำงานอย่างมีความสุข โดยผู้นำควรส่งเสริมและสร้างทีมงานภายใต้บังคับบัญชาด้วยการสร้างแรงจูงใจ สนับสนุน สร้างความรู้สึกตระหนัก สร้างแรงบันดาลใจในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ มีการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้เกิดการสื่อสารอย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความรู้สึกที่ดีให้เกิดขึ้นกับผู้ใต้บังคับบัญชา ๒) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (friendships) หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ร่วมกันในที่ทำงานระหว่างเพื่อนร่วมงานด้วยกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกในองค์กรมีกิจกรรมร่วมกันสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการยอมรับซึ่งกันและกัน ๓) ความรักในงาน (job inspiration) หมายถึง กิจกรรมหนึ่งที่บุคคลต้องปฏิบัติเพื่อให้ภารกิจที่ตนได้รับมอบหมายนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้วางเอาไว้ โดยบุคคลที่ปฏิบัติ

กิจกรรมดังกล่าวมีความพึงพอใจต่อกิจกรรมที่ตนเองได้ทำและมีความรู้สึกว่างานที่ได้รับมอบหมายมีคุณค่าและมีความท้าทาย ๔) ค่านิยมร่วมขององค์กร (organization's share value) หมายถึง พฤติกรรมของคนในองค์กรที่ยึดถือเป็นพฤติกรรมร่วม และมีการปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นวัฒนธรรมขององค์กรนั้น ซึ่งต้องมีการส่งเสริมและทำให้เกิดเป็นค่านิยมร่วมของทุกคนในองค์กร ๕) คุณภาพชีวิตในการทำงาน (quality of work life) หมายถึง ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ ๓ ด้าน คือ สภาพการทำงาน (work environment) ซึ่งในที่นี้คือการดูแลความสะอาด การจัดสรรพื้นที่อย่างสมดุล และการมีอุปกรณ์ที่เพียงพอสนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของพนักงานหรือมีความสัมพันธ์ที่ดี (employee participation) ด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ของบุคลากรทั้งภายในและต่างฝ่ายงาน เพื่อให้เกิดเครือข่ายการทำงานและร่วมกันแบ่งปันความรู้ในการทำงาน และการคำนึงถึงความ เป็นมนุษย์ในการทำงาน (humanization of work) ด้วยการให้เกียรติ การยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง การให้อิสระในการออกแบบการทำงานด้วยตนเอง เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อองค์กรและพนักงานในการที่จะหาจุดที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน เพื่อให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างสูงที่สุด (โณมนภา บุญธรรม, ๒๕๕๘, น. ๗๙-๘๐)

นอกจากนี้ในทฤษฎีของ Diener (2000) กล่าวถึง ความสุขหรือสุขภาวะที่ดี (happiness or subjective well-being) มี ๔ องค์ประกอบ คือ ๑) ความพึงพอใจในชีวิต (life satisfaction) ๒) ความพึงพอใจในส่วนที่สำคัญของชีวิต (satisfaction with important domain) เช่น ความพึงพอใจในงาน ๓) การมีความรู้สึกทางบวก (positive affect) และ ๔) การมีระดับความรู้สึกทางลบที่ต่ำ (low levels negative affect) ซึ่งบุคคลจะประเมินตนเองในหลาย ๆ ด้านจากอารมณ์และความรู้สึกที่เกิดขึ้น และจากการศึกษาสาเหตุแห่งความสุขทั่วไปและความสุขในการทำงานของ Cynthia (2010) พบว่า สภาพแวดล้อมตัวบุคคล และการตอบสนองต่อสถานการณ์ของแต่ละบุคคล เป็นสาเหตุแห่งความสุขทั่วไปของบุคคล ส่วนสาเหตุความสุขในการทำงาน พบว่า สภาพแวดล้อมทั้งระดับองค์กร ระดับงาน และระดับเหตุการณ์ ด้านอารมณ์ของพนักงาน รวมทั้งด้านการตอบสนองของบุคคลต่อสถานการณ์ต่าง ๆ เป็นสาเหตุของความสุขในการทำงาน (อิตรรัตน์ พิมพ์ภาภรณ์ และธีระวัฒน์ จันทิก, ๒๕๕๙, น. ๑๑๖)

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน ได้แก่ ๑) ผู้นำ ๒) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ๓) ความรักในงาน ๔) ค่านิยมร่วมขององค์กร และ ๕) คุณภาพชีวิตในการทำงาน

## องค์กรสุขภาวะ

องค์การอนามัยโลกมีมุมมองว่าองค์กรที่จะทำให้คนในองค์กรมีความสุขได้นั้น ควรเป็นองค์กรสุขภาวะ โดยได้ให้คำอธิบายว่าเป็นองค์กรที่ให้การป้องกัน ส่งเสริม สนับสนุน ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงานในองค์กร ซึ่งสุขภาวะในที่ทำงาน เน้นการพัฒนา ๔ ด้าน ได้แก่

๑) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน การจัดการกับสิ่งก่อสร้าง อากาศ เครื่องจักร เพอร์นิเจอร์ ผลิตภัณฑ์สารเคมีวัสดุ และกระบวนการผลิต ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยทั้งร่างกายและจิตใจ ก่อให้เกิดความเจ็บป่วย การบาดเจ็บ พิการหรือเสียชีวิต รวมทั้งส่งผลต่อความเป็นอยู่ ในการประกอบอาชีพและการใช้ชีวิตของบุคลากรตลอดช่วงเวลาการทำงาน เป็นต้น

๒) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางจิตสังคม เช่น การสร้างบรรยากาศในการทำงาน การสร้างวัฒนธรรมองค์กร ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และการปฏิบัติ ซึ่งปรากฏขึ้นในองค์กรที่เอื้อต่อความสุขในการทำงาน เป็นต้น

๓) การพัฒนาสิ่งเอื้ออำนวยสุขภาพอนามัยในที่ทำงานของทรัพยากรบุคคล ด้านสุขภาพในที่ทำงาน เช่น การจัดสิ่งสนับสนุนและการจัดบริการด้านสุขภาพ เช่น ข้อมูลข่าวสาร บุคคลต้นแบบ อุปกรณ์การสร้างโอกาสที่บริษัทจัดเตรียมไว้ สิ่งสนับสนุนต่างๆ การปรับปรุงหรือคงไว้ซึ่งวิถีปฏิบัติในการดำเนินชีวิตที่คำนึงถึงสุขภาพกายและสุขภาพใจ เป็นต้น

๔) การพัฒนาความร่วมมือกับชุมชน เช่น การสร้างกิจกรรมขององค์กร ที่สร้างให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรกับชุมชนทั้งทางกายภาพและสังคม ซึ่งส่งผลดี ต่อความปลอดภัย สุขภาพทางกายและสุขภาพทางใจ รวมทั้งความผาสุกของบุคลากรและครอบครัวที่อาศัยอยู่ในชุมชน ดังนั้นการที่องค์กรจะพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสุขภาวะได้นั้น องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรสร้างสุข (Happy workplace) โดยทุกคนในองค์กรร่วมมือกัน สร้างความสุขให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นต้น (ยุพาวรรณ ทองตะนูนาม และคณะ, ๒๕๕๘, น. ๕๓)

ทั้งนี้ การจัดสภาพแวดล้อมการทำงานและสุขอนามัยให้กับแรงงานถือเป็นหน้าที่สำคัญของเจ้าของสถานประกอบการที่ควรให้ความสำคัญตามกฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ อาทิ

มาตรา ๘ ให้นายจ้างบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ในกฎกระทรวง

การกำหนดมาตรฐานตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจัดทำเอกสารหรือรายงานใด โดยมีการตรวจสอบหรือรับรองโดยบุคคล หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ลูกจ้างมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในวรรคหนึ่ง

มาตรา ๗๔ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวงที่ออกตามความในหมวด ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง และลูกจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวด้วย

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่นายจ้างเช่าอาคาร สถานที่ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่นำมาใช้ในสถานประกอบกิจการ ให้นายจ้างมีอำนาจดำเนินการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นใดที่เช่านั้นตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ออกตามมาตรา ๘

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในอาคาร สถานที่ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นใดซึ่งให้เช่า หรือผู้ให้เช่าในอันที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนใด ๆ ตลอดจนการบอกเลิกสัญญาเช่า (กระทรวงแรงงาน, ม.ป.ป., น. ๓-๔)

๒. กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ. ๒๕๕๙ อาทิ หมวด ๑ ความร้อน

ข้อ ๒ ให้นายจ้างควบคุมและรักษาระดับความร้อนภายในสถานประกอบกิจการ ที่มีลูกจ้างทำงานอยู่มิให้เกินมาตรฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) งานที่ลูกจ้างทำในลักษณะงานเบาต้องมีมาตรฐานระดับความร้อนไม่เกิน ค่าเฉลี่ยอุณหภูมิเวตบัลบีโกลบ ๓๔ องศาเซลเซียส

(๒) งานที่ลูกจ้างทำในลักษณะงานปานกลางต้องมีมาตรฐานระดับความร้อน ไม่เกินค่าเฉลี่ยอุณหภูมิเวตบัลบีโกลบ ๓๒ องศาเซลเซียส

(๓) งานที่ลูกจ้างทำในลักษณะงานหนักต้องมีมาตรฐานระดับความร้อนไม่เกินค่าเฉลี่ยอุณหภูมิเวตบัลด์บ์โกลบ ๓๐ องศาเซลเซียส (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๙, น. ๔๙)

๓. กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๕๕

๔. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕ ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. ๑๙๘๑ (พ.ศ. ๒๕๒๔) และพิธีสารแนบท้ายเกี่ยวกับการรับรองนโยบายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยระดับชาติ รวมทั้งการดำเนินการโดยภาครัฐ และภายในสถานประกอบการ เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ฯลฯ

กฎหมายที่ปรากฏข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ผู้เขียนได้นำมาเสนอ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดสถานประกอบการให้มีความปลอดภัย โดยทุกฉบับต่างมุ่งเน้นให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานต่อลูกจ้างและสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบปลอดภัย เพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

### มุมมองและการให้ความสำคัญกับสุขภาพ

“อโรคยา ปรมาลาภา” “ความไม่มีโรคเป็นลาภอันประเสริฐ” จากคำกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยมีมุมมองเรื่องสุขภาพในเชิงโรคภัยไข้เจ็บ การดูแลสุขภาพที่แตกต่างกัน สังเกตได้จากการสร้างโรงพยาบาล และทุ่มเททรัพยากรส่วนใหญ่ทั้งของภาครัฐและเอกชนในการรักษาพยาบาล

ในขณะที่วิทยาศาสตร์การแพทย์ พบว่า มีมุมมองด้านสุขภาพเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงอารมณ์ ความคิด และพฤติกรรม การเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยา การทำหน้าที่ของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกาย การเปลี่ยนแปลงทางเคมีภายในร่างกาย และการเปลี่ยนแปลงทางเนื้อเยื่อ รูปร่างของส่วนต่าง ๆ ในร่างกาย เป็นต้น

ในเชิงสิทธิมนุษยชน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของราษฎรในด้านสุขภาพไว้ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

ในมุมมองทางสังคม พบว่า มีการพิจารณาสุขภาพแบบแยกส่วนที่เน้นหนักเฉพาะเรื่องนั้น เช่น ด้านอาชีวอนามัยจะพิจารณาเฉพาะสุขภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน สุขภาพของคนทำงานในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องก็งานจึงถูกละเลย แพทย์พิจารณาเฉพาะในเรื่องโรคและการรักษาโรค แม้แต่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานต่างมุ่งเน้นในเรื่องสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เป็นต้น (กรมอนามัย, ม.ป.ป.) ซึ่งสามารถสรุปมุมมองได้ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ มุมมองและประเด็นที่ให้ความสำคัญด้านสุขภาพ

มุมมอง	ประเด็นที่มุ่งเน้น				
	การเปลี่ยนแปลงทางอากรมณ์และพฤติกรรม	การเปลี่ยนแปลงทางสรีระ	การเปลี่ยนแปลงทางเคมีภายในร่างกายและการเปลี่ยนแปลงทางเนื้อเยื่อรูปร่างของส่วนต่าง ๆ ในร่างกาย	การมีเครื่องมือช่วยวัดและพิจารณา ร่างกาย	เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดูแลสุขภาพจากรัฐ
วิทยาศาสตร์การแพทย์	✓	✓	✓	✓	
สิทธิมนุษยชน	✓	✓			✓
สังคม	✓	✓			✓

สรุปได้ว่า สุขภาพ คือ การไม่มีโรค ดังนั้นสถานประกอบการทุกแห่งมีหน้าที่ในการดูแลสุขภาพแรงงานเพื่อให้แรงงานมีสุขภาพที่ดี ทำงานได้เต็มประสิทธิภาพและลดการสูญเสีย แรงงานที่มีสุขภาพะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย สังคม และจิตใจ จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และเมื่อใดก็ตามที่สถานประกอบการเล็งเห็นคุณค่าและให้ความสำคัญกับสุขภาพของแรงงาน แรงงานจะทำงานอย่างเต็มใจและเต็มที่ องค์การที่สามารถสร้างสุขให้เกิดขึ้นได้นั้น นอกจากจะทำให้ทุกคนทำงานได้ดีแล้ว ยังลดอัตราการลาออกและส่งเสริมความผูกพันของบุคลากรในองค์การด้วย

## ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเพื่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน

แรงงานคือทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การให้มีผลประกอบการที่ดี องค์การหรือสถานประกอบการควรให้ความดูแล เอาใจใส่เรื่องสุขภาพ สุขภาวะของแรงงาน โดยควรพิจารณาและมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

๑. การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยคำนึงถึงความสะอาด สุขลักษณะ และสุขภาพ การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีประสิทธิภาพพิจารณาได้จากการลดลงของอัตราการเกิดอุบัติเหตุ การลดจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือโรคจากการทำงาน อันจะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน และส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของสถานประกอบการ ดังนั้นสถานประกอบการมีหน้าที่ในการควบคุม (control) การปฏิบัติตนของนายจ้างและลูกจ้างให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ หลักการหรือแนวทางในการควบคุมและตรวจสอบการทำงาน ของแรงงานในสถานประกอบการ โดยให้หัวหน้าเป็นผู้ดูแลภายใต้กฎเกณฑ์ ระเบียบ มาตรฐานที่กำหนดไว้ ตลอดจนการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ในสถานประกอบการ โดยเน้นวิธีการแปลกใหม่ มีความหลากหลายและมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น และจัดสิ่งแวดล้อมของสถานที่ทำงาน ได้แก่ แสง สี เสียง หรือธรรมชาติต่าง ๆ ให้เหมาะสมในดำเนินงานและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการทำงาน เช่น มีอากาศปลอดโปร่งได้สะดวก มีแสงสว่างเหมาะสม ไม่มีกลิ่น หรือเสียงรบกวนในการปฏิบัติงาน อุณหภูมิภายในสถานประกอบการเหมาะสม ไม่ร้อนหรือเย็นจนเกินไป (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๖๑, น. ๙๔๙-๙๕๐)

ตัวอย่างบริษัทที่มีการดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม คือ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย โดยบริษัทมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน คงไว้ และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัย ป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของพนักงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมุ่งเน้นการดูแลรักษา ป้องกัน ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของบริษัทและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยปฏิบัติให้สอดคล้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ บริษัทจะจัดให้มีห้องน้ำและห้องสุขาที่ถูกสุขลักษณะ น้ำดื่มที่สะอาด ถูกสุขอนามัย ปัจจัยในการปฐมพยาบาลที่เหมาะสม สถานที่รับประทานอาหารและสถานที่สำหรับเก็บรักษาอาหารที่สะอาดถูกหลักสุขาภิบาลอย่างเพียงพอและสะดวก (บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย, ม.ป.ป., น. ๖)

๒. การพิจารณาผลการปฏิบัติงานและการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ในบริบทของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

สำหรับการบริหารจัดการลูกจ้างแรงงานหรือพนักงาน และยังมีความเกี่ยวข้องกับส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์กร เนื่องจากการให้รางวัลเป็นรากฐานของการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการจ้างงาน รางวัลเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายขององค์กร ดังนั้นระบบการให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมจะสามารถตอบสนองต่อคุณค่าของลูกจ้างหรือพนักงานที่มีต่อองค์กร การออกแบบการดำเนินงานและปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลอย่างต่อเนื่องและควรมีเป้าหมายมุ่งเน้นที่การปรับปรุงพฤติกรรมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร (Armstrong & Stephens, 2006) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Sharifzadeh & Almaraz (2014, p. 19) ที่พบว่า ลูกจ้างที่มีความสุขในการทำงานจะมีผลผลิตในการทำงานดีกว่าลูกจ้างที่ไม่มีความสุขในการทำงาน นอกจากนี้หากลูกจ้างขาดแรงจูงใจด้วยการให้รางวัลที่ไม่ยุติธรรมอาจทำให้ลูกจ้างมีความพยายามในการทำงานลดลง เกิดความเหนื่อยหน่ายในการทำงาน ไม่มีความพึงพอใจในงาน ความผูกพันต่อองค์กรต่ำ จนนำไปสู่การลาออกจางานในที่สุด (Bratton & Gold, 2007)

๓. การส่งเสริมความสัมพันธ์ของแรงงาน นอกจากการจูงใจทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้ทำงานให้กับองค์กรด้วยสิ่งจูงใจต่าง ๆ แล้ว ควรพิจารณาในขั้นตอนการสร้างระบบการปฏิบัติงานให้ได้ผลการปฏิบัติงานสูง (High-Performance System) โดยที่ผู้บริหารองค์กรและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องการบำรุงและการรักษาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรโดยผ่าน ๒ ช่องทาง คือ ๑) กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ เพราะกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องสำคัญและมีผลต่อทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร โดยแรงงานสัมพันธ์จะดำเนินไปอย่างสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเมื่อลูกจ้างหรือพนักงานมีสภาพแรงงานเป็นตัวแทน การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างสภาพแรงงานกับนายจ้างเกิดขึ้นหลายระดับ ในระดับองค์กรที่เป็นทางการสภาพแรงงานเป็นตัวแทนของกลุ่มพนักงานในองค์กร สัญญาแรงงานต้องเจรจาขึ้นโดยอาศัยการปรึกษากับองค์กรสภาพแรงงาน (union organization) และการร่วมเจรจาต่อรอง (collective bargaining) กระบวนการเจรจาดังนี้เป็นบทบาทสำคัญในการพิจารณาดกกลางกัน และเพื่อให้มีประสิทธิภาพการสื่อสารระหว่างองค์กรและทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรควรมีการติดต่อสื่อสารที่เปิดกว้าง ๒) คุณภาพชีวิตของแรงงาน ซึ่งในงานวิจัยของเจษฎา นกน้อย และวรรณภรณ์ บริพันธ์ (๒๕๕๗, น. ๒๔๔) เรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในสถานประกอบการจังหวัดสงขลาได้สะท้อนปัญหาของแรงงานข้ามชาติแตกต่างกันไปตามลักษณะของงาน อาทิ งานในภาคเกษตรกรรมได้รับค่าแรงต่ำ ไม่มีความแน่นอนในการทำงาน เพราะเป็นงานตามฤดูกาลและไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ของไทย งานในภาคประมงทะเล แรงงานข้ามชาติมักต้องออกทะเลเป็นเวลานานนับตั้งแต่ ๔ เดือนจนถึงนานเป็นปี โดยต้องทำงานอย่างหนัก มีเวลาพักผ่อนวันละไม่กี่ชั่วโมง สภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบาก รวมถึงเรื่องอาหารและยารักษาโรคที่มีเพียงเพื่อให้อยู่รอดไปวัน ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ยังเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายและถูกข่มขู่จากหัวหน้างานหรือได้กั๊งเรือ หากทำงานไม่เป็นที่พอใจหรือเมื่อเกิดมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกัน เรื่องราวการทำร้ายข่มขู่กันมักจะเงียบหายไปจนแรงงานข้ามชาติเรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “นักโทษทางทะเล” ลูกเรือที่ออกเรือเข้าไปทำประมงในเขตแดนทะเลของประเทศอื่นยังเสี่ยงต่อการถูกจับกุมของเจ้าหน้าที่ในประเทศนั้น ๆ เป็นต้น จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้บริหารองค์กรต้องเข้ามาดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานอย่างจริงจัง ต้องมีการกำหนดนโยบายที่มีการส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กรมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งในเรื่องการทำงาน และชีวิตส่วนตัว โดยจะต้องมีความสมดุลในทั้งสองส่วน เพื่อให้สมาชิกขององค์กรรู้สึกมีความสุขในการทำงาน และไม่มีความกังวลในเรื่องครอบครัวและชีวิตส่วนตัว

ดังนั้นหากองค์กรสามารถบำรุงและรักษาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรได้เป็นอย่างดีแล้วก็จะสามารถสร้างความผูกพันให้เขาอยู่กับองค์กร มีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและพร้อมที่จะทำงานให้กับองค์กร อันจะทำให้องค์กรมีผลการปฏิบัติงานสูงอย่างแน่นอน (maintaining the high-performance organization) (อัคนันท์ อมรวริยะกุล, ๒๕๕๔, น. ๔๘-๕๔)



## บทสรุป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองสิทธิของราษฎรในด้านสุขภาพไว้ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา ๔๗ บัญญัติ ให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการ สาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการ ป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ถือเป็นประเด็นสำคัญ ที่สถานประกอบการควรให้ความสำคัญเพื่อประโยชน์ขององค์การและแรงงาน โดยมุ่งเน้น การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยคำนึงถึงความสะอาด สุขลักษณะและสุขภาพ การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีประสิทธิภาพพิจารณาได้จากการลดลงของอัตรา การเกิดอุบัติเหตุ การลดจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือโรคจากการทำงาน รวมถึงควรมี การออกแบบการดำเนินงานและปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลอย่างต่อเนื่องและควรมี เป้าหมายมุ่งเน้นที่การปรับปรุงพฤติกรรมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับ องค์การ เพื่อให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีให้เป็นที่ไปตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกัน และระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕ ว่าด้วยความปลอดภัยและ อาชีวอนามัย ค.ศ. ๑๙๘๑ (พ.ศ. ๒๕๒๔) และพิธีสารแนบท้ายเกี่ยวกับการรับรอง นโยบายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยระดับชาติ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่แรงงานและเป็นการส่งเสริมให้เกิด การทำงานในสถานประกอบการอย่างปลอดภัย

## เอกสารอ้างอิง

- กรมอนามัย. (ม.ป.ป.). การสร้างเสริมสุขภาพคนทำงานในสถานประกอบการ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๐, จาก <http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=factory1>
- กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). คำชี้แจงกระทรวงแรงงานเรื่องพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔. ม.ป.ท.
- โครงการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนสุขภาวะองค์กร. (ม.ป.ป.). บริษัท คิวพี (ประเทศไทย) จำกัด “องค์กรที่มีฐานคิด ใช้ “ความสุข” เป็นตัวขับเคลื่อน”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑, จาก <http://www.happy-workplace.com/index.php>
- เจษฎา นกน้อย และ วรณภรณ์ บริพันธ์. (๒๕๕๗). คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในสถานประกอบการจังหวัดสงขลา. วารสารปาริชาติ, ๒๗(๓), ๒๔๑-๒๕๐.
- โฉมณา บุญธรรม. (๒๕๕๘). ความสุขในการทำงานของพนักงานบริษัท แบรินด์ (๑๘๓๕) จำกัด. วารสารวิชาการการตลาดและการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ๒(๒), ๗๗-๘๖.
- กิตรัตน์ พิมพ์ภรณ์ และ ชีระวัฒน์ จันทิก. (๒๕๕๙). ความสุขในการทำงาน: ความท้าทายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมบริการ. วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์, ๑๘(๒), ๑๑๓-๑๒๖.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (๒๕๖๑). แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔. การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๑๐ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย. (ม.ป.ป.). นโยบายด้านการจ้างงานและการบริหารแรงงานบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย. ม.ป.ท.
- ยุพาวรรณ ทองตะนูนาม และคณะ. (๒๕๕๘). ปัจจัยพัฒนาองค์กรแห่งความสุข (ภาครัฐ): การทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ. วารสารวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ, ๙(๑), ๕๒-๖๒.

- ศุภลักษณ์ แลปรวัตร์. (๒๕๕๗). ความพึงพอใจในการทำงานและความตั้งใจลาออก: การศึกษาในพนักงานเจนเนอเรชั่นวายของธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดขอนแก่น ประเทศไทย. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal*, ๗(๓), ๘๖๓-๘๗๗.
- สาระเฮฮา. (ม.ป.ป.). *Castle Peak* โรงงานแห่งความสุข. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑, จาก <http://www.hehaworkplace.com/blog/castle-peak>
- สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๙). *ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวานิสย์.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๙). กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ. ๒๕๕๙. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๙๑ ก.
- สุพจน์ อินทว้าง, ระวีวรรณ ชินอ่วม, และ วรณพร พุทธิภูมิพิทักษ์. (๒๕๕๖). *แรงงานสัมพันธ์*. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยพิษณุโลก จำกัด.
- อนันต์ มณีรัตน์. (๒๕๖๐). ความผูกพันในองค์กร: ศึกษากรณีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, ๔(๑), ๖๘-๙๐.
- อัคนันท์ อมรวิริยะกุล. (๒๕๕๔). ตัวแบบประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรมนุษย์. *วารสารข้าราชการ*, ๕๖(๑), ๔๘-๕๔.
- Armstrong, M. & Stephens, T. (2006). *A Handbook of Employee Reward Management and Practice*. Page Limited. United Kingdom: Kogan.
- Bratton, J & Gold, J. (2007). *Human Resource Management: Theory and Practice*. 4th ed. Hampshire, UK: Macmillan.
- Diener, E. (2000). Subjective well-being. *American Psychologist*, 55, 34–43.
- Sharifzadeh, M & Almaraz, J. (2014). Happiness and Productivity in the Workplace. *American Journal of Management*, 14(4), 19–26.



# ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ  
สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ ..... 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

ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์پردิพัทธ์ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๔

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
จำนวนเงิน ..... บาท







# วารสาร รัฐสภาสาร



## ขอเชิญชวน ส่งบทความวิชาการ

ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ  
ที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ  
จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการ  
ของตนหรือของผู้อื่น มีความยาวไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A ๔  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน ค่าตอบแทนหน้าละ ๓๐๐ บาท



### การส่งบทความ ส่งได้ ๒ วิธี

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [rattasapasarn@yahoo.com](mailto:rattasapasarn@yahoo.com)

สอบถามรายละเอียดได้ที่ **กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร**

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)



[www.radioparliament.net](http://www.radioparliament.net)

Call Center  
1743



Call Center

e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่  
สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



e-book

Facebook : PR Parliament



PR  
parliament



กลุ่มงานสื่อมวลชน  
สำนักประชาสัมพันธ์



กลุ่มงานสารนิเทศ  
สำนักประชาสัมพันธ์



ยุวชนประชาธิปไตย  
รัฐสภา



รางวัลพานแว่นฟ้า



โครงการประกวด  
นวัตกรรมประชาธิปไตย



เครือข่ายพลเมือง  
รัฐสภา



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com