รวมบทความเก้าเรื่องเกี่ยวเนื่องการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

โดย

ฐากูร จุลินทร

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มกราคม ๒๕๕๗

รวมบทความเก้าเรื่องเกี่ยวเนื่องการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่องที่ ๑ ๘๑ ปีประชาธิปไตยไทยก้าวไกลในเก้าช่วงเวลา

เรื่องที่ ๒ แนวโน้มการสิ้นสุดระบบหลายพรรคในประเทศไทย

เรื่องที่ ๓ อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
: ๑๖ ปีแห่งความหลัง ๑๖ ปีตัวเลขแห่งความหวัง

เรื่องที่ ๔ การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เรื่องที่ ๕ ผู้ไต่สวนอิสระจะ “WORK” (สัมฤทธิ์ผล) หรือไม่ ?

เรื่องที่ ๖ การเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติ
ของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

เรื่องที่ ๗ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร
: “พระรอง” ที่สำคัญของการเมืองไทย

เรื่องที่ ๘ วิทยุโทรทัศน์รัฐสภานำประชาธิปไตยสู่ใจชน

เรื่องที่ ๙ สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด
: นวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทย

โดย
ฐากูร จุลินทร
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
มกราคม ๒๕๕๗

คำนำ

ด้วยกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามความในประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นและจะมีผลกระทบต่อประชาชน

หนังสือรวมบทความเก้าเรื่องเกี่ยวเนื่องการเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ เกิดจากการที่ผู้เขียนในฐานะบุคลากรของกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เคยเขียนบทความวิชาการเกี่ยวกับการเมืองไทย โดยเผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นวารสารอิเล็กทรอนิกส์รายเดือน (e-journal) [เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_rdnews.html)] ในระหว่างฉบับเดือนมีนาคม-ธันวาคม ๒๕๕๖ (ยกเว้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖) ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระบางส่วนตามความเหมาะสม

โดยเนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้จะเป็นการอรรถาธิบายและวิเคราะห์ทั้งในด้านการวิเคราะห์โครงสร้าง สิทธิพลเมือง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน บทบาทรัฐสภา และประวัติศาสตร์การเมืองไทย

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือรวมบทความฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ สำหรับผู้เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภาตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ทราบถึงการเมืองไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิรูปประเทศและปฏิรูปการเมือง อาทิ การกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่สำคัญ การขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ผู้มีอายุ ๑๖ ปี การกำหนดมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ

ฐากูร จุลินทร
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
มกราคม ๒๕๕๗

สารบัญ

หน้า

คำนำ (ก)

สารบัญ (ข)

เรื่องที่ ๑ ๘๑ ปีประชาธิปไตยไทยก้าวไกลในเก้าช่วงเวลา ๑

เรื่องที่ ๒ แนวโน้มการสิ้นสุดระบบหลายพรรคในประเทศไทย ๑๕

เรื่องที่ ๓ อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๓๒
: ๑๖ ปีแห่งความหลัง ๑๖ ปีตัวเลขแห่งความหวัง

เรื่องที่ ๔ การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔๖

เรื่องที่ ๕ ผู้ไต่สวนอิสระจะ “WORK” (สัมฤทธิ์ผล) หรือไม่ ? ๖๓

เรื่องที่ ๖ การเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติ ๗๘
ของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

เรื่องที่ ๗ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ๑๐๐
: “พระรอง” ที่สำคัญของการเมืองไทย

เรื่องที่ ๘ วิทยุโทรทัศน์รัฐสภานำประชาธิปไตยสู่ใจชน ๑๑๗

เรื่องที่ ๙ สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ๑๓๖
: นวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทย

๘๑ ปีประชาธิปไตยไทยก้าวไกลในเก้าช่วงเวลา

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖)

วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นวันครบรอบ ๘๑ ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีขึ้นในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งช่วงเวลา ๘๑ ปี หากเปรียบเทียบกับบางแง่มุมของชีวิตมนุษย์ ก็หมายถึงชีวิตที่เริ่มต้นตั้งแต่วัยเด็ก วัยหนุ่มสาว วัยกลางคนและวัยชรา ที่ประสบกับเหตุการณ์ต่าง ๆ นานา ทั้งในด้านบวกและด้านลบจนกระทั่งหล่อหลอมให้เป็นบุคคลที่มีวุฒิภาวะและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างแข็งแกร่ง เฉกเช่นเดียวกับกระบวนการพัฒนาการเมืองและระบอบประชาธิปไตยที่มีวิวัฒนาการตามลำดับเวลา โดยในช่วงเวลาเริ่มต้นเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากระบบประชาธิปไตยที่ไม่มีความสมบูรณ์มากนัก โดยสิทธิเสรีภาพของประชาชนยังมีไม่เต็มที่หรือเกิดสภาวะการแทรกแซงของระบบราชการ ต่อมามีการพัฒนาตามลำดับสำหรับการขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการลดการแทรกแซงของระบบราชการ รวมทั้งมีการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นเนื่องในวาระครบรอบ ๘๑ ปีของการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จึงได้ประมวลลำดับการพัฒนาการเมืองและการจัดทำรัฐธรรมนูญใน ๙ ช่วงเวลา ดังนี้

๑. ช่วงเวลาที่ ๑ ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕-๒๔๘๓
๒. ช่วงเวลาที่ ๒ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๔-๒๔๙๒
๓. ช่วงเวลาที่ ๓ ตั้งแต่ปี ๒๔๙๓-๒๕๐๑
๔. ช่วงเวลาที่ ๔ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒-๒๕๑๐
๕. ช่วงเวลาที่ ๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๑-๒๕๑๙
๖. ช่วงเวลาที่ ๖ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๐-๒๕๒๘
๗. ช่วงเวลาที่ ๗ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๙-๒๕๓๗
๘. ช่วงเวลาที่ ๘ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘-๒๕๔๖
๙. ช่วงเวลาที่ ๙ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๕
๑๐. บทวิเคราะห์และบทสรุป

๑. ช่วงเวลาที่ ๑ ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕-๒๔๘๓

จากประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ ๑ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้แสดงถึงข้อความที่จะให้ประเทศสยาม (ไทย) มีกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ต่อมาเมื่อภายหลังที่เหตุการณ์คลี่คลายไปแล้วจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงแม้กฎหมายดังกล่าวจะเรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติ” แต่ทว่านักวิชาการด้านนิติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า กฎหมายดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ทั้งนี้มีข้อสังเกตคือ ในคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ หรือบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ นี้ ได้เรียกพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ฉบับนี้ว่า “ธรรมนูญ”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วได้มีการจัดตั้งคณะบริหารประเทศในชื่อว่า “คณะกรรมการราษฎร” โดยประกอบด้วยพระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) เป็นประธานคณะกรรมการราษฎรและมีกรรมการราษฎรจำนวน ๑๔ คน ซึ่งกล่าวในอีกทางหนึ่งคือ พระยามโนปกรณนิติธาดามีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย รวมทั้งคณะกรรมการราษฎรมีฐานะเป็นคณะรัฐมนตรีคณะแรกของประเทศไทยเช่นเดียวกัน พร้อมกันนี้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มีผู้แทนราษฎรชั่วคราวมาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร จำนวน ๗๐ คน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกคือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ที่มาจากการเลือกตั้งของผู้แทนราษฎรชั่วคราว ต่อมาได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ หลังจากนั้น จึงมีการกำหนดให้วันที่ ๑๐ ธันวาคมเป็นวันรัฐธรรมนูญและเป็นวันหยุดราชการด้วย

แม้ว่าจะมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในขณะนั้นอาจถือได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากการปกครองระบบเดิมมาระบบประชาธิปไตยจึงมีความขัดแย้งทางการเมืองหลายประการ โดยในปี ๒๔๗๖ มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่องดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการรัฐประหารเป็นครั้งแรกของประเทศในระบบการเมืองยุคใหม่ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ และมีการตั้งพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี หรือในปี ๒๔๗๗ มีการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯลฯ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประชาชนเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ แต่ทว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนตำบลก่อน หลังจากนั้นผู้แทนตำบลจึงจะไปเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาจึงมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๐

ในปี ๒๔๘๑ หลวงพิบูลสงครามหรือจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเริ่มเสนอแนวคิดชาตินิยมในรูปแบบประกาศรัฐนิยมที่เป็นการชี้นำพฤติกรรมการดำรงชีวิตของประชาชนและมีนโยบายเศรษฐกิจโดยให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการทางธุรกิจ ทั้งนี้ในปี ๒๔๘๒ ได้มีการตารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ โดยเปลี่ยนชื่อประเทศจาก “สยาม” มาเป็น “ไทย” พร้อมกันนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติปีประดิทิน พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อเปลี่ยนปีปฏิทินจากเดิม คือ วันที่ ๑ เมษายน-๓๑ มีนาคม มาเป็นปีปฏิทินสากล คือ วันที่ ๑ มกราคม-๓๑ ธันวาคม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ยุคสมัยดังกล่าวนี้รัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดทิศทางของสังคมไทยโดยประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองค่อนข้างน้อย

๒. ช่วงเวลาที่ ๒ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๔-๒๔๙๒

ระหว่างปี ๒๔๘๔-๒๔๘๘ ซึ่งอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่เป็นสถานการณ์อันส่งกระทบทางการเมืองต่อประเทศไทย จากเหตุการณ์ในปี ๒๔๘๔ ที่กองทัพประเทศญี่ปุ่นบุกเข้าประเทศไทยเพื่อใช้เป็นฐานทัพและทางผ่านในการก่อสงครามกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตร ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยของประเทศถูกคุกคามในหลายประการ ทั้งนี้รัฐบาลและรัฐสภาไม่อาจใช้อำนาจได้อย่างเป็นอิสระ และมีการดำเนินการที่เสมือนเป็นการบังคับจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ทำเรื่องต่าง ๆ โดยในปี ๒๔๘๕ รัฐบาลไทยต้องลงนามในสัญญาพันธไมตรีกับญี่ปุ่น และร่วมประกาศสงครามกับประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) โดยมีพระบรมราชโองการเรื่อง ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๔ แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกสำหรับการประกาศสงคราม ต่อมามีการประกาศทางราชการในภายหลังให้การประกาศสงครามเป็นโมฆะ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงได้มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามพุทธศักราช ๒๔๘๘ เพื่อเป็นการลงโทษทางอาญาแก่ผู้นำทางการเมืองที่มีส่วนร่วมกับประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอักษะในการก่อสงครามซึ่งได้แก่จอมพล แปลก พิบูลสงครามและคณะ อย่างไรตามศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ ๑/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ พิพากษาให้กฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการตรากฎหมายย้อนหลังให้มีโทษทางอาญา ซึ่งคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเขตอำนาจของศาลในการวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ขณะนั้นเองได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เพื่อใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความไม่เห็นพ้องต่อคำพิพากษาของศาลดังกล่าวในประเด็นขอบเขตอำนาจในการวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้มีองค์กรใหม่คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องนี้ซึ่งได้มีวิวัฒนาการเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในปัจจุบัน นอกเหนือจากประเด็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ริเริ่มให้สมาชิกรัฐสภา/รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และให้รูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ (bicameral) โดยให้มีสมาชิกสภาสูง (upper house) ในชื่อของ “พฤฒสภา” ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและต่อมามีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น “วุฒิสภา” ในปัจจุบัน ทั้งนี้นับแต่เวลานั้นรัฐสภาไทยใช้รูปแบบของสภาคู่มาโดยตลอด ยกเว้นการมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวระหว่างปี ๒๔๙๔ – ๒๕๐๑ และกรณีมีการรัฐประหารที่ให้รัฐสภาอยู่ในรูปแบบสภาเดียว (unicameral)

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ใช้บังคับเป็นเวลาประมาณ ๑ ปี ก็ต้องสิ้นสภาพลงเนื่องจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ และมีบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ เป็นการแทนที่ ต่อมาในปี ๒๔๙๑ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้งสภาร่างธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ซึ่งสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีประเด็นสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองต่อมาภายหลังในหลายประเด็น เช่น การกำหนดมิให้สมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ทับซ้อนในการรับผลประโยชน์ต่าง ๆ การขยายขอบเขตสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีจำนวน ๒๐ มาตราซึ่งมากกว่าจากเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติไว้เพียงประมาณ ๕ มาตรา การอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ หรือการออกเสียงประชามติในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นต้น

๓. ช่วงเวลาที่ ๓ ตั้งแต่ปี ๒๔๙๓-๒๕๐๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาหลายส่วนที่มีความเป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สิ้นสภาพจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๔ และต่อมาได้มีการนำรัฐธรรมนูญปี ๒๔๗๕ นำมาปรับใช้โดยให้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ซึ่งเท่ากับเป็นการย้อนยุคในจุดเริ่มต้นของการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภท โดยประเภทที่ ๑ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน สำหรับประเภทที่ ๒ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทำให้มีการเข้ามาแทรกแซงจากระบบราชการหรือรัฐราชการผ่านความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ เพื่อสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลทั้งในการพิจารณากฎหมายหรือการอภิปรายไม่ไว้วางรัฐมนตรี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน ทั้งมีข้อสังเกตคือ วาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่ากับ ๕ ปีซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดให้วาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับ ๔ ปี

จอมพล แปลก ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๔๙๑ จนถึงช่วงเวลาดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตามอาจวิเคราะห์ได้คือ จอมพล แปลก ได้รับการสนับสนุนค้ำจุนจากคณะรัฐประหารปี ๒๔๙๐ อาทิ จอมพล ผิน ชุณหะวัณ หรือจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยเสถียรภาพความมั่นคงขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นสำคัญ (ซึ่งต่างกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกระหว่างปี ๒๔๘๑-๒๔๘๗ ที่จอมพล แปลก สามารถจัดโครงสร้างและควบคุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งในสถาบันกองทัพและหน่วยราชการอื่นด้วยตนเอง) ดังนั้นรัฐบาลจอมพล แปลก จึงมีความจำเป็นต้องรักษาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และกลุ่มพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ที่เป็นฐานอำนาจเกื้อหนุนจอมพลแปลก เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองของสองกลุ่ม

แม้ว่าช่วงเวลานี้ได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์มากนัก อย่างไรก็ตามได้มีการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองหลายประการ เช่น การตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นครั้งแรกเพื่อรองรับสถานภาพการมีพรรคการเมือง (โดยก่อนหน้านี้มีจัดตั้งพรรคการเมืองหลายพรรคในปี ๒๔๘๙ อาทิ พรรคประชาธิปัตย์) นอกจากนั้นรัฐบาลจอมพล แปลก ได้สนับสนุนให้มีการเปิดปราศรัยแสดงความเห็นในที่สาธารณะที่เป็นลักษณะเดียวกับการเมืองในระบบอังกฤษหรือที่เรียกว่า “ไฮด์ปาร์ค (Hyde Park)” ซึ่งมีขึ้นครั้งแรกในปี ๒๔๙๘ ที่สนามหลวงด้วยหัวข้อ “ตำราเรียนแบบเบสิก” (โรม บุนนาค, ๒๕๕๓ : ๑๕๔)

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ มีความตื่นตัวทางการเมืองอย่างสูง โดยมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน ๒๓ พรรค แต่มีการกล่าวหาว่า การเลือกตั้งดังกล่าวมีความไม่สุจริต และมีความขัดแย้งทางการเมืองจนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งนับว่าเป็นยุคสิ้นสุดบทบาทของผู้นำทางการเมืองจากคณะราษฎรอย่างสิ้นเชิง และเริ่มศักราชการเข้าควบคุมอำนาจอย่างสูงสุดของกลุ่มจอมพล สฤษดิ์ ต่อมาการกระชับอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของกลุ่มจอมพล สฤษดิ์ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ด้วยการทำรัฐประหารซ้ำอีกหนึ่งในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและส่งผลให้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจากวันดังกล่าวจนถึงปี ๒๕๑๒

๔. ช่วงเวลาที่ ๔ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒-๒๕๑๐

ในปี ๒๕๐๒ มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ทั้งนี้เป็นแนวปฏิบัติที่สืบเนื่องต่อมาคือ หากมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินแล้ว จึงเรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” (ยกเว้นการรัฐประหารในปี ๒๕๑๙ และปี ๒๕๔๙) ช่วงเวลาดังกล่าวถือได้ว่า เป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างแท้จริงของกลุ่มจอมพล สฤษดิ์ โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ สิ้นสภาพไปทั้งหมด และไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและตรากฎหมาย โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยจอมพล สฤษดิ์ และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมเป็นการภายในพร้อมทั้งให้ความเห็นชอบในการเลือกจอมพล สฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นั้นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับว่า กลุ่มจอมพล สฤษดิ์ ดำเนินการรวบอำนาจทั้งในด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติไว้กับกลุ่มตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองฯ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ผลที่ตามมาคือนายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจในทางตุลาการสำหรับการสั่งการให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกบุคคลโดยที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ (๒๕๔๘) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้เรียกขานรูปแบบการปกครองแบบอำนาจนิยมของจอมพล สฤษดิ์ ว่าเป็น “การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์” ที่การปกครองขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวที่ใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

ในช่วงเวลานี้แม้ว่าจะไม่มีการก้าวหน้าของการพัฒนาการเมือง แต่ทว่ากระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่บูรณาการอย่างเป็นระบบ เริ่มเป็นครั้งแรกตามที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ต่อมาเรียกเป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”) ทั้งนี้ได้มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคที่เป็นถนน สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ รวมทั้งมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี ๒๕๐๗ มหาวิทยาลัยขอนแก่นในปี ๒๕๐๙ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในปี ๒๕๑๑ เป็นต้น ขณะเดียวกันมีการเติบโตของชนชั้นกลางในเชิงปริมาณและคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นการสร้างรากฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญต่อการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นสถานการณ์สากลที่เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในโลกเสรีเริ่มมีบทบาทในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางทหารจนเป็นจังหวะย่างก้าวของการจัดตั้งฐานทัพของกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ประเทศไทยในเวลาต่อมา

ยุคดังกล่าวถือว่าเป็นความชะงักงันของการพัฒนาการเมือง โดยไม่มีการพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองน้อยมากเนื่องจากมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรเป็นระยะเวลายาวนาน รวมทั้งการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญฯ ดังกล่าวข้างต้นที่เป็นการสร้างอาณาจักรแห่งความกลัวในช่วงเวลาดังกล่าว แม้ว่าจอมพล สฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๐๖ และจอมพล ถนอม กิตติขจร รับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแทนก็ยังคงสืบทอดระบบอำนาจนิยมจวบจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ๒๕๑๑

๕. ช่วงเวลาที่ ๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๑-๒๕๑๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้ประกาศบังคับใช้หลังจากมีการยกร่างเป็นเวลาประมาณ ๘ ปี โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาในการยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ – ๒๕๑๑ ทั้งนี้มีหลักการที่สำคัญคือ การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันซึ่งคล้ายกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะรัฐสภาแบบประธานาธิบดี (presidential system) ในเวลาต่อมาได้มีการนำหลักการดังกล่าวบางส่วนมาปรับใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

เมื่อรัฐธรรมนูญมีการบังคับใช้และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี ๒๕๑๒ แต่ทว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวมีอายุประมาณ ๒ ปีครึ่ง ก็มีการรัฐประหารตนเองโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ทั้งนี้อาจสันนิษฐานเหตุผลของการรัฐประหารได้ประการหนึ่ง คือ จอมพล ถนอม มีความเคยชินกับการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ปราศจากสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๑๑ เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนั้นจึงเป็นผลให้ประเทศไทยมีการปกครองโดยคณะปฏิวัติ ซึ่งไม่มีทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ระหว่างวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ จนกระทั่งมีการประกาศบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม ๒๕๑๕ ปรากฏว่า มีประกาศของคณะปฏิวัติ จำนวน ๓๖๔ ฉบับ และคำสั่งของหัวหน้าปฏิวัติ จำนวน ๗๙ ฉบับ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, ๒๕๑๗ : ๑๐๕๗) เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่มีความเคลื่อนไหวของประชาชนในการเรียกร้องประชาธิปไตยที่เป็นผลให้ จอมพล ถนอม นายกรัฐมนตรีลาออกและมีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้นับว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทยที่มีการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยการแต่งตั้งบุคคลจากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ จำนวน ๒,๓๔๗ คน เพื่อมาเลือกกันเองให้ได้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและตรากฎหมาย [แนวคิดดังกล่าวได้ปรับมาใช้เมื่อคราวจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙] ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติหลักการใหม่ ๆ ที่เป็นการสร้างองค์กรหรือแนวทางปฏิบัติในรูปแบบใหม่ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ ๑-๓ คน การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (ซึ่งพัฒนาแนวคิดดังกล่าวเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในเวลาต่อมาตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐) การกำหนดให้มีศาลปกครอง การกำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก เป็นต้น

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๑๘ และปี ๒๕๑๙ ได้มีการพัฒนาการเมืองที่สำคัญคือ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกำหนดให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรก สำหรับสภาวะทางการเมืองโดยรวมปรากฏว่ารัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมืองเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลหรือความขัดแย้งภายในพรรครัฐบาล ประกอบกับความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองระหว่างกระแสอนุรักษ์นิยมและกระแสสังคมนิยม จนเป็นชนวนที่นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และมีการนำเหตุการณ์ดังกล่าวไปเป็นเหตุผลสำหรับการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันเดียวกันนั้นเอง พร้อมทั้งการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ในเวลาต่อมา

๖. ช่วงเวลาที่ ๖ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๐-๒๕๒๘

รัฐบาลที่ถือกำเนิดจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๙ ได้ถูกรัฐประหารในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ โดยคณะปฏิวัติซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และได้ประกาศบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดฉบับชั่วคราว เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีความไม่เป็นประชาธิปไตยเหมือนกับรัฐธรรมนูญหลายฉบับในอดีตที่จัดทำในยุคอำนาจนิยม เนื่องจากให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจทางกฎหมายเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายประเด็น เช่น การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การลงมติในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำสามารถเป็นข้าราชการการเมืองได้ เป็นต้น

ทั้งนี้มีการกำหนดแนวคิดรูปแบบการเลือกตั้งแบบใหม่โดยให้แต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและกรุงเทพฯ แบ่งเป็น ๓ เขตเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองจะต้องส่งคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง ถ้าหากพรรคการเมืองชนะการเลือกตั้งในจังหวัดใดก็จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจังหวัด ตัวอย่างเช่น จังหวัดนครราชสีมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒ คน หากพรรคใดชนะเลือกตั้งก็จะได้รับเลือกตั้งทั้ง ๑๒ คน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบ winner take all โดยการเลือกตั้งในระบบดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และมีจำนวนน้อยพรรค แต่ถึงกระนั้นระบบการเลือกตั้งยังไม่ได้บังคับใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๒๘ โดยให้นำระบบการเลือกตั้งแบบเขตละ ๑-๓ คนมาบังคับใช้แทน อย่างไรก็ตามแนวคิดที่จะส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และมีจำนวนน้อยพรรคไปปรากฏต่อเนื่องในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่มิให้นำคะแนนของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ ๕ มาคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทิศทางของการเมืองไทยในช่วงเวลานี้เริ่มต้นจากยุคอำนาจนิยมระหว่างปี ๒๕๒๐–๒๕๒๑ และมีระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๘ เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐราชการที่มีต่อระบบการเมืองโดยผ่านวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งและส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้มีเหตุเชื่อได้ว่า การเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์รวมทั้งความไม่มั่นใจที่มีต่อพรรคการเมืองว่าจะสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเป็นอิสระด้วยความสุจริตหรือไม่ เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งของการเข้ามีบทบาทของสถาบันทหารในทางการเมือง อย่างไรก็ตามผู้นำทางการเมืองและผู้นำกองทัพมีความเชื่อว่า ระบบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์แบบนี้มีความเหมาะสมกว่าระบบอำนาจนิยม ฉะนั้นแม้จะมีความพยายามสำหรับการรัฐประหารในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๔ และวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๘ เพื่อนำประเทศไทยกลับไปสู่ระบบอำนาจนิยม ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวและมีการปราบปรามจับกุมผู้ก่อรัฐประหารในที่สุด

อย่างไรก็ตามบรรยากาศทางการเมืองมีทิศทางในทางสร้างสรรค์มากขึ้นเนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้บุคคลที่เข้าร่วมต่อสู้กับกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเข้ามามอบตัวกับทางราชการเพื่อยุติการสู้รบ และมีความเปลี่ยนแปลงในส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่ง

๗. ช่วงเวลาที่ ๗ ตั้งแต่ปี ๒๕๒๙-๒๕๓๗

ยุคที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี ๒๕๒๓-๒๕๓๑ ระยะเวลาประมาณ ๘ ปีเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เนื่องจากแม้ว่าจะมีสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตามที แต่ระบบราชการยังคงกุมสภาพการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเข็มทิศชี้นำการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศ จนกระทั่งมีการกล่าวเปรียบเทียบว่า ไทยมีการปกครองด้วยระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucracy polity) และแม้ว่าจะมีการรัฐประหารหรือปัญหาความแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาล แต่พลเอก เปรม ยังคงจัดโครงสร้างอำนาจระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล สถาบันกองทัพ หรือระบบราชการ ในการค้ำจุนรัฐบาลได้อย่างมีเสถียรภาพ ต่อมาช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๒๙–๒๕๓๑ เริ่มมีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในปี ๒๕๓๑ พลเอกเปรม พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับจากปี ๒๕๑๙ ทั้งนี้เป็นความเปลี่ยนแปลงในมิติการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพลเอก ชาติชาย ได้พยายามนำนโยบายคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภามาเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยได้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญ คือ การสนับสนุนการยุติสงครามในภูมิภาคอินโดจีนและพยายามสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาคเพื่อรับทราบข้อเท็จจริงในพื้นที่ เป็นต้น ในขณะเดียวกันได้มีการตราพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒ฯ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมกันนี้ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาจากเดิมที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

ขณะที่การพัฒนาการเมืองมีความก้าวหน้าพร้อมกับความเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น แต่มีการอ้างเหตุผลการทุจริตของนักการเมืองที่นำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ พร้อมทั้งจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว นอกจากนั้นได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่มีสาระสำคัญคล้ายกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๒๑ ที่มีบทเฉพาะกาลระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๖ กล่าวคือ ให้มีสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ หรือญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมทั้งให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เป็นต้น

เมื่อมีการเลือกตั้งในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ และมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการชุมนุมคัดค้านที่นำไปสู่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ จนกระทั่งพลเอก สุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่สำคัญ อาทินายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ ต่อมา นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งและเงินเดือนประจำมาก่อนเข้าสู่วงการการเมือง

๘. ช่วงเวลาที่ ๘ ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘-๒๕๔๖

ปี ๒๕๓๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย กล่าวคือ มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประมาณ ๒๐๐ มาตรา โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการริเริ่มประเด็นสำคัญ เช่น การลดอายุผู้สิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๒๐ ปีมาเป็น ๑๘ ปี การกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินตามลำดับ) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอกับความประสงค์ของบุคคลหลายกลุ่ม ประกอบกับเริ่มมีการจุดกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionism) ที่มีความเชื่อว่า หากมีการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยก็จะเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทยได้ ต่อมาในปี ๒๕๓๙ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๓ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ทั้งนี้ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีความแตกต่างกับการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ กล่าวคือ ให้มีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัดและให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดำเนินการเลือกตั้งกันเองให้ได้จำนวน ๑๐ คนในแต่ละจังหวัด ขณะเดียวกันให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นจึงมีการเสนอบัญชีรายชื่อทั้ง ๒ ส่วนให้รัฐสภาดำเนินการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ปี ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญใน ๓ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่ ๑ การส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ส่วนที่ ๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และส่วนที่ ๓ การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับรายละเอียดที่เป็นการริเริ่มที่สำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อโดยให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง การแยกศาลออกจากระบบบริหารด้วยการให้มีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ การกำหนดให้มีศาลอาญาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้การดำเนินคดีผู้ดำรงการเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็วโดยให้การพิจารณาเสร็จสิ้นภายในศาลชั้นเดียว การกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีต่อสาธารณชนเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของประชาชน การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่แยกออกจากการกำกับของฝ่ายบริหาร (อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) การให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

ช่วงเวลาดังกล่าวนี้นับว่าเป็นหลักเวลา (mile stone) ที่สำคัญของการเมืองไทย เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างครั้งสำคัญของการเมืองไทย ดังนั้นผลที่ตามมาจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ และอาจกล่าวได้คือ บทบาทของระบบราชการที่มีต่อการเมืองลดน้อยถอยลงตามลำดับเนื่องจากข้าราชการประจำไม่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ และสัดส่วนการใช้อำนาจรัฐถูกโอนไปที่พรรคการเมืองมากขึ้น ต่อมาจึงมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากประชาชนเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๔๓ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ครั้งแรกในปี ๒๕๔๔

๙. ช่วงเวลาที่ ๙ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๕

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เป็นครั้งแรก ที่มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งจำนวน ๓๗๗ คนจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คนหรือประมาณร้อยละ ๗๕ จนกระทั่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในแง่ทฤษฎีแล้ว รัฐบาลที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากถึง ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วน่าจะมีเสถียรภาพทางการเมือง แต่ความซับซ้อนของการเมืองไทยไม่ทำให้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากมีการชุมนุมทางการเมืองในปี ๒๕๔๙ และเป็นเหตุการณ์ครั้งแรกทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยเช่นกันที่การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีสาเหตุจากการชุมนุมเรียกร้องทางการเมือง โดยข้อความบางส่วนที่ระบุเหตุผลของการยุบสภาในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนี้คือ “ไม่อาจแก้ไขปัญหาและความคิดเห็นพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับรัฐบาล ฯลฯ ทางออกในระบอบประชาธิปไตยที่เคยปฏิบัติมาในนานาประเทศ และแม้แต่ประเทศไทยคือ การคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปสู่ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร”

แม้ว่าได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ แล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ให้เพิกถอนการเลือกตั้งดังกล่าวเนื่องจากเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงมีอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หลังจากนั้นมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ ๔ โดยให้มีสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่าง ๆ และมีการกระบวนการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จึงการนำร่างรัฐธรรมนูญฯ มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ ต่อมามีการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ สำหรับการให้ความเห็นชอบ และจึงมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

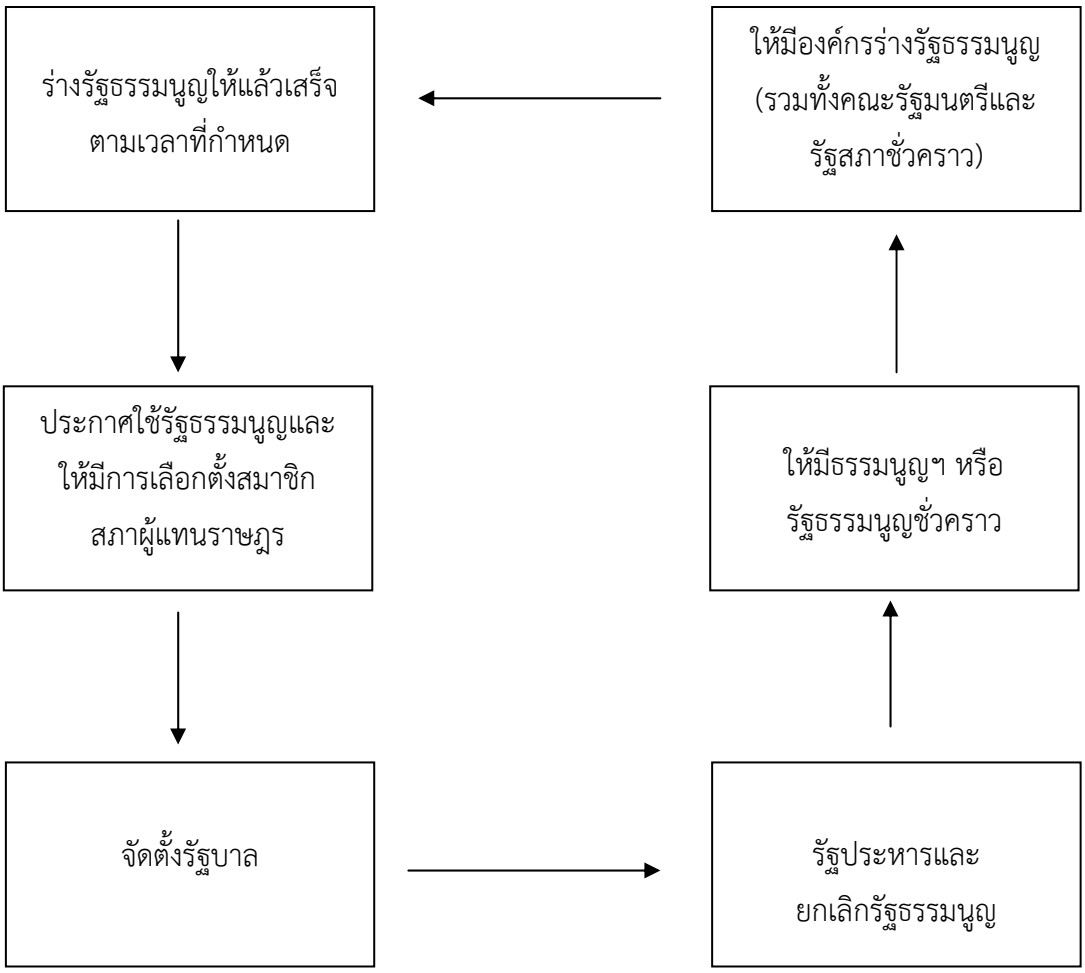
รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีโครงสร้างของบทบัญญัติที่คล้ายกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขช่องว่างที่เป็นเทคนิคทางกฎหมายหลายประการ เช่น มาตรา ๒๖๓ ในประเด็นการพ้นตำแหน่งจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ ให้มีกำหนดระยะเวลา ๕ ปีนับจากวันที่วินิจฉัย จากเดิมให้นับจากวันที่พ้นตำแหน่งที่เป็นมูลเหตุแห่งการกระทำ เป็นต้น สำหรับความแตกต่างที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสรรหากรรมการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในส่วนความคิดริเริ่มของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่สำคัญ เช่น การให้องค์การอัยการแยกตัวจากฝ่ายบริหาร การกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด รวมทั้งความตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนดำเนินการ เป็นต้น ทั้งนี้ในปี ๒๕๕๕ มีความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อนึ่ง ช่วงเวลานี้มีการชุมนุมทางการเมืองหลายครั้ง และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของไทยในปี ๒๕๕๔

๑๐. บทวิเคราะห์และบทสรุป

ภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว สภาพพลวัตความเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยมีลักษณะเป็นวิวัฒนาการ (evolution) มิใช่เป็นการปฏิวัติ (revolution) ที่มีความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งระบบ โดยรัฐราชการหรือระบบราชการยังคงมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของรัฐไทย ทั้งในรูปแบบของการเข้ามามีบทบาทจากสถาบันกองทัพหรือการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคของหน่วยงานรัฐด้านเศรษฐกิจ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น) ในขณะที่พรรคการเมืองไม่อาจแสดงศักยภาพของการนำเสนอนโยบายต่อสาธารณชนอย่างเต็มที่ โดยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองครั้งแรกในปี ๒๔๘๙ และมีการรับรองสถานภาพทางกฎหมายในปี ๒๔๙๘ ทั้งนี้ความไม่ต่อเนื่องของพรรคการเมืองย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการเมือง แม้ว่าระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๕๐๑ รูปแบบการปกครองยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นัก แต่ยังมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการใช้สิทธิเสรีภาพทางสื่อมวลชนตามขอบเขตที่มีอยู่ อย่างไรก็ตามระหว่างช่วงเวลาประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๐๑-ประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ มีการปกครองแบบอำนาจนิยมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากสภาผู้แทนราษฎร และความไม่มีเสรีภาพของสื่อมวลชน และยิ่งไปกว่านั้นช่วงเวลาประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔-ประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๑๕ การปกครองในช่วงนั้นเป็นการรวมศูนย์อำนาจทางบริหารและนิติบัญญัติอยู่ที่คณะปฏิวัติ หลังจากนั้นยังมีการก่อรัฐประหารอีกหลายครั้งเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อความต่อเนื่องของการพัฒนาการเมืองไทย

ทั้งนี้เงื่อนไขประการหนึ่งที่นำมาเป็นเหตุผลในการรัฐประหารในหลายครั้งคือ การกล่าวหาถึงการทุจริตหรือความไม่โปร่งใสของรัฐบาลเพื่อเป็นการได้ผลตอบแทนคืนจากการใช้เงินทุนในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งมีการเรียกรัฐบาลบางคณะว่า “บุฟเฟ่ท์คาบิเน็ต (buffet cabinet)” สำหรับภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องการทุจริตที่มีต่อประชาคมโลกไม่ค่อยดีนัก โดยประเมินจากค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Index) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International : TI) ทั้งนี้ ฐากูร จุลินทร (๒๕๕๖ : ๙๐) ได้คำนวณค่าเฉลี่ยดัชนีฯ ของประเทศไทยระหว่างปี ๒๕๓๘-๒๕๕๕ เท่ากับ ๓.๓๔ และไทยไม่เคยมีค่าดัชนีฯ สูงมากกว่า ๓.๘ โดยที่คะแนนทั้งหมดเต็มที่ระดับ ๑๐ จากเหตุดังกล่าวเมื่อมีการรัฐประหารจึงมีการนำประเด็นนี้มาอยู่ในเหตุผลของการยึดอำนาจอยู่เสมอ ซึ่งได้รับการตอบสนองในเชิงสนับสนุนจากประชาชนบางกลุ่มของสังคมไทยด้วย และค่าดัชนีฯ ดังกล่าวนี้ควรเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งของการพัฒนาการเมืองไทย แม้ว่าหากประเทศไทยจะมีโครงสร้างทางการเมืองที่ทันสมัย โดยให้นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนั้นให้มีการออกเสียงประชามติหรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน รวมทั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตามที แต่หากไม่อาจแก้ไขปัญหาการทุจริตหรือปรับปรุงระบบราชการให้มีธรรมาภิบาลได้ ก็เท่ากับโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวมีความทันสมัยแต่ไม่มีประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาการเมืองและการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง โดยระบบการเมืองอาจเป็นเพียงช่องทางให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มใช้เป็นช่องทางในการทุจริตฉ้อฉลเท่านั้น ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการสร้างเงื่อนไขของการรัฐประหาร จึงควรปรับโครงสร้างสังคมให้มีธรรมาภิบาลและกลไกสำหรับการปรามปรามการทุจริตอย่างจริงจัง

และได้ประมวลแผนภาพแสดงวัฏจักรการเมืองไทย ดังนี้



ตารางแสดงค่าเฉลี่ยจำนวนรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรอบ ๘๑ ปี (เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕-เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖)

ลำดับที่	ประเภท	จำนวน	ค่าเฉลี่ย
๑	รัฐธรรมนูญ	๑๘ ฉบับ	๔.๕๐ ปีต่อฉบับ
๒.	นายกรัฐมนตรี	๒๘ คน	๒.๘๙ ปีต่อคน
๓.	คณะรัฐมนตรี	๖๐ คณะ	๑.๓๕ ปีต่อคณะ
๔.	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๒๓ ครั้ง	๓.๕๒ ปีต่อครั้ง

ที่มา รวบรวมและคำนวณค่าเฉลี่ยโดย ฐากูร จุลินทร

หากพิจารณาแผนภูมิวัฏจักรการเมืองไทยร่วมกับตารางแสดงค่าเฉลี่ยจำนวนรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรอบ ๘๑ ปี (เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕-เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖) จะพบว่า วัฏจักรการเมืองไทยอยู่ที่ประเด็นรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๘ ฉบับ สำหรับอายุการบังคับใช้เฉลี่ย ๔.๕๐ ปีต่อฉบับ มีคณะรัฐมนตรีจำนวน ๖๐ คณะ โดยการดำรงตำแหน่งเฉลี่ย ๑.๓๕ ปีต่อคณะ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่มีเสถียรภาพหรือความไม่ต่อเนื่องของการเมืองไทย

เมื่อประมวลภาพอุปสรรคของการพัฒนาการเมืองไทยในรอบ ๘๑ ปี ได้ดังนี้

๑. มีการกล่าวหาว่า มีการทุจริตในการเลือกตั้งของระดับต่าง ๆ

๒. มีการกล่าวหาว่า มีการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓. มีการรัฐประหารทำให้การพัฒนาการเมืองไทยไม่ต่อเนื่องและรัฐราชการมีบทบาททางการเมืองค่อนข้างสูง

๔. มีรัฐธรรมนูญจำนวนมากหลายฉบับและมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้งทำให้โครงสร้างทางการเมืองไม่มีความแน่นอน

๕. รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้ไม่มีความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๒๘). **การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย**.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กนลา สุขพานิช-ขันทปราบ, (๒๕๕๒). “ปัญหาการเมืองไทยในด้านผู้นำทางการเมือง” ใน **เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๑๐ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช**, ๕๙ – ๑๔๒. พิมพ์ครั้งที่ ๙.
นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สุวดี เจริญพงศ์, บรรณาธิการ. (๒๕๒๒). **การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (๒๕๔๙). **ประวัติการเมืองไทย 2475-2500.** พิมพ์ครั้งที่ ๔.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ฐากูร จุลินทร. (๒๕๕๖). **รวมบทความเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๕**.
กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (๒๕๔๘). **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

นคร พจนวรพงษ์ และ อุกฤษ พจนวรพงษ์ . (๒๕๔๙). **ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๔.
กรุงเทพฯ : ขวัญนคร.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. (๒๕๑๗). **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ – ๒๕๑๗)**.
กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง.

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙. (๒๕๔๙). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๓, ตอนที่ ๒๐ ก (๒๔ กุมภาพันธ์): ๑-๒.

โรม บุนนาค. (๒๕๕๓). **บันทึกแผ่นดิน ชุด เปิดตำนานการเมืองเรื่องสนุก**. กรุงเทพฯ : สยามบันทึก.

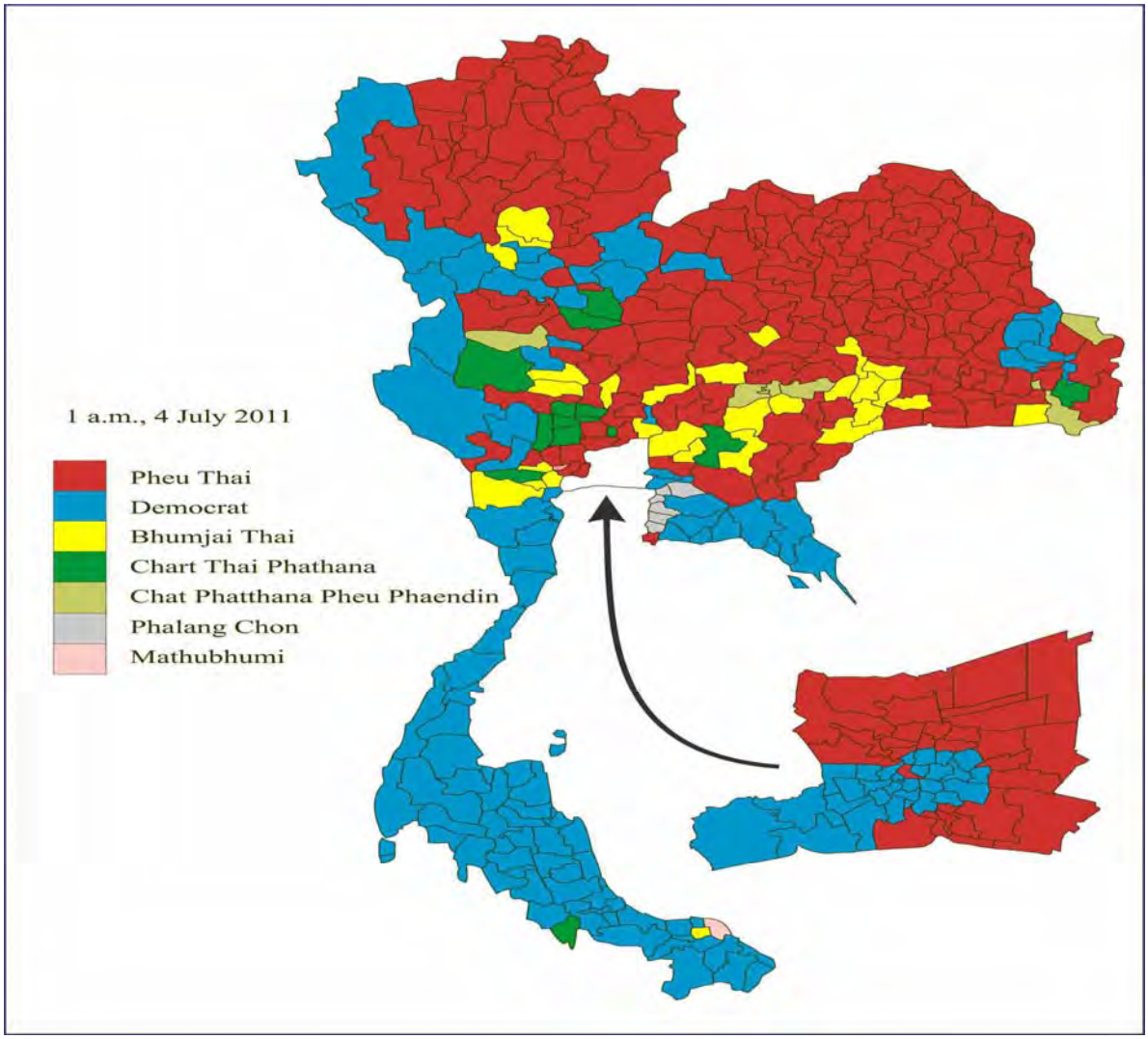
ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๔๔). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๘.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). **รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [๒๔๗๕–๒๕๔๙].** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แนวโน้มการสิ้นสุดระบบหลายพรรคในประเทศไทย

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖)



พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความจำเป็นต่อระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยกลุ่มผู้มีอุดมการณ์และแนวนโยบายเดียวกันจะรวมกลุ่มกันในการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล ในส่วนรูปแบบของระบบการเมืองมีอยู่หลายรูปแบบ โดยรูปแบบหนึ่งที่ควรพิจารณาศึกษาคือ ระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากตั้งแต่ ๓ พรรคขึ้นไป แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่จัดตั้งรัฐบาลได้ลำพังเพียงพรรคเดียวโดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคอื่น จึงต้องจัดรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตาม มีสัญญาณบางประการที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการสิ้นสุดระบบการเมืองแบบหลายพรรคในประเทศไทย จึงมีประเด็นที่พึงพิจารณาศึกษาตามลำดับหัวข้อดังนี้

๑. แนวคิดทฤษฎีการแบ่งประเภทของระบบพรรคการเมือง

๒. แนวคิดทฤษฎีปัจจัยการกำหนดจำนวนพรรคการเมือง

๓. แนวคิดทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง

๔. พัฒนาการของวิธีการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

๕. ความเป็นไปได้ของการมีระบบ ๒ พรรคหรือระบบพรรคเด่นพรรคเดียวในประเทศไทย

๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

อนึ่ง ในบทความนี้ กำหนดให้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ หมายถึง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ หมายถึง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” สำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็ก หมายถึง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า ๒๐ คน ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลาง หมายถึง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปแต่มีจำนวนไม่ถึง ๑ ใน ๖ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองขนาดใหญ่ หมายถึง พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ ๑ ใน ๖ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไป

๑. แนวคิดทฤษฎีการแบ่งประเภทของระบบพรรคการเมือง

วิทยา นภาศิริกุลกิจและสุรพล ราชภัณฑารักษ์ (๒๕๓๙ : ๖) ได้นิยามความหมายของพรรคการเมือง คือ “พรรคการเมือง ได้แก่ คณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ ตามแนวความคิดเห็นหรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล” ทั้งนี้ ได้มีการอธิบายเพิ่มเติมทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๔ ระบบพรรคการเมืองที่สำคัญ (๒๕๓๙ : ๑๓๑–๑๘๓) ดังนี้

(๑) ระบบพรรคเดียว (One–Party or Single Party System) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีอำนาจผูกขาดตามกฎหมาย และไม่มีพรรคการเมืองอื่นซึ่งมีฐานะเป็นพรรคการเมืองแบบทางการของประเทศ ตัวอย่างของระบบพรรคเดียว เช่น พรรคนาซีของประเทศเยอรมนีหรือพรรคฟาสซิสต์ของประเทศอิตาลีในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้น

(๒) ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One–Dominant System) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวซึ่งมีขนาดใหญ่และได้รับความนิยมมากกว่าพรรคการเมืองอื่น จนสามารถชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ตัวอย่างเช่น พรรคกิจประชาของประเทศสิงคโปร์และพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) ของประเทศญี่ปุ่น ระหว่างปี ๒๔๙๘–๒๕๓๖ เป็นต้น

(๓) ระบบ ๒ พรรค (Two–Party or Biparty System) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง ๒ พรรคเท่านั้นที่มีโอกาสเป็นรัฐบาล และ ๒ พรรคการเมืองนี้สลับกันเป็นรัฐบาลขึ้นอยู่ว่าพรรคใดจะได้คะแนนนิยมสูงสุด ตัวอย่างเช่น พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี หรือกรณีพรรคอนุรักษ์นิยมและพรรคแรงงานของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

(๔) ระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากตั้งแต่ ๓ พรรคขึ้นไป โดยไม่มีพรรคการเมืองใดที่จัดตั้งรัฐบาลได้ลำพังเพียงพรรคเดียวโดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคอื่น ตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองในประเทศอิตาลีหรือในประเทศเยอรมนี เป็นต้น

ในบริบทของบทความนี้จะได้อธิบายถึง สภาพปัจจุบันของการเมืองไทยที่เป็นระบบหลายพรรค(Multi–Party or Multiple Party System) ที่มีแนวโน้มเปลี่ยนเป็นระบบ ๒ พรรค (Two–Party or Biparty System) หรืออาจข้ามไปสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One–Dominant System) ก็ได้

๒. แนวคิดทฤษฎีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อจำนวนพรรคการเมือง

วิทยา นภาศิริกุลกิจและสุรพล ราชภัณฑารักษ์ (๒๕๓๙ : ๑๘๕–๑๙๒) ได้อธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลจำนวนพรรคการเมือง ได้เป็น ๒ ส่วนดังนี้

๒.๑ ปัจจัยเฉพาะของแต่ละประเทศ ได้แก่ ประวัติศาสตร์ ความเชื่อทางศาสนา ประเพณี องค์ประกอบทางเชื้อชาติ ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งของความเชื่อทางศาสนาในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีการแบ่งแยกระหว่างผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกกับผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ทำให้มีการจัดตั้งพรรคของผู้นับถือนิกายโรมันคาทอลิก คือ พรรค Roman-Catholic People’ s ในขณะที่พรรคของผู้นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ คือ พรรค Christian Historical Union

๒.๒ ปัจจัยร่วมกันที่มีทั่วไปของทุกประเทศ ที่แยกได้ ๓ ประการ ดังนี้

๒.๒.๑ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อิทธิพลของโครงสร้างชนชั้นในสังคมทำให้พรรคการเมืองที่รวมตัวเพื่อป้องกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม เช่น การจัดตั้งพรรคแรงงานในประเทศอังกฤษหรือการจัดพรรคกสิกรในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น

๒.๒.๒ ปัจจัยทางอุดมการณ์ ได้แก่ อุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองตามแนวอุดมการณ์ของกลุ่มประชาชน เช่น การจัดตั้งพรรคสังคมนิยมหรือพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

๒.๒.๓ ปัจจัยทางเทคนิค ได้แก่ ระบบการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในข้อ ๓ แนวคิดทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง

๓. แนวคิดทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง

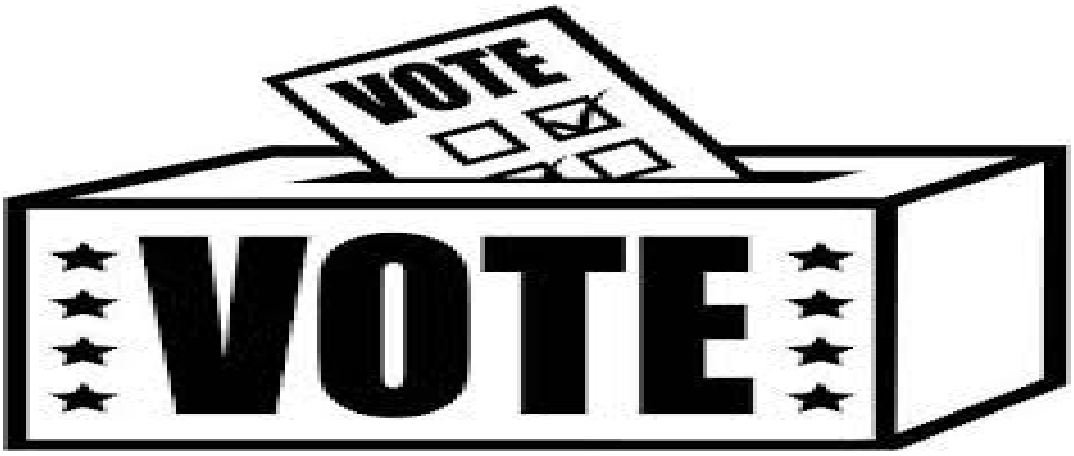
วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์ (๒๕๓๙ : ๑๙๒–๒๐๘) ได้อธิบายแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งที่สำคัญซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบที่มีผลต่อระบบพรรคการเมืองและจำนวนพรรคการเมือง คือ

(๑) ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก (Majority System) หมายถึง ระบบที่ถือเอาคะแนนเสียง ส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์สำคัญ ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยทั่วไปประเทศที่ใช้ระบบเสียงข้างมาก จะใช้คู่กับการแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกรัฐสภาได้เพียงคนเดียว ทั้งนี้ ถ้าใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียว (Simple Majority Single Ballot System) ก็จะมีการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้ง แต่ทว่าถ้าใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) ซึ่งเป็นระบบที่ถือว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งจะต้องมีผู้ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ

เลือกตั้ง ถ้าในการเลือกตั้งครั้งแรกไม่ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งก็จะต้องมีการเลือกตั้งรอบที่ ๒ ต่อไป

ทั้งนี้ Maurice Duverger นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวคิดการกำหนดเขตเลือกตั้งที่เรียกว่า Duverger's law (Wikipedia, n.d.) โดยสาระสำคัญคือ ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากสำหรับการแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน หรือ one man one vote จะสนับสนุนให้มีระบบการเมืองสองพรรค (Two–Party or Biparty System) เนื่องจากมีเหตุผลทางจิตวิทยาคือ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะพิจารณาเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง จึงเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีความอ่อนแอจะค่อย ๆ ถูกกำจัดไปในที่สุด และเหลือแต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค โดยพรรคการเมืองที่มีแนวทางคล้ายกันก็อาจรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรกันหรือยุบพรรครวมกันเพื่อไปแข่งขันกับพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันอย่างชัดเจนก็ได้ จากระบบการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่เอื้ออำนวยให้มีพรรคการเมืองลำดับที่ ๓ มีโอกาสเป็นเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภา ทั้งนี้ พรรคการเมืองลำดับที่ ๓ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาในสัดส่วนที่น้อยกว่าคะแนนเสียงที่เป็นจริง ตัวอย่างเช่น ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษในปี ๒๕๑๗ โดยพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษ์นิยม ได้คะแนนเสียงทั่วประเทศประมาณ ๑๑.๔๔ ล้านคะแนนและ ๑๐.๓๙ ล้านคะแนนตามลำดับ และเป็นผลให้ได้รับเลือกตั้งในจำนวน ๓๑๙ ที่นั่งและ ๒๗๖ ที่นั่งตามลำดับ แต่ทว่าพรรคเสรีนิยมซึ่งเป็นพรรคการเมืองลำดับที่ ๓ ที่มีคะแนนเสียงประมาณ ๕.๓๒ ล้านคะแนน กลับได้รับเลือกตั้งเพียง ๑๑ ที่นั่งในระบบการเลือกตั้งลักษณะนี้

(๒) ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง (Proportional Representation) หมายถึงการเลือกตั้งที่มีจุดมุ่งหมายให้อัตราส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับสอดคล้องกับจำนวนที่นั่งในรัฐสภา โดยจะลดการบิดเบือนของคะแนนเสียงที่ได้รับของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ตามตัวอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษในปี ๒๕๑๗ ที่อ้างถึงใน (๑) ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก แล้ว ทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียงจะส่งเสริมให้มีระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) โดยพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลาง ก็มีโอกาสได้รับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งลักษณะนี้



๔. พัฒนาการของวิธีการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตารางที่ ๑

จำนวนและประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่	**จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรูปแบบการเลือกตั้ง**	**รัฐธรรมนูญที่มีการบังคับใช้**
๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔	จำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ ๑ คน จำนวน ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้สัดส่วนเท่ากับ ๔ : ๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘	จำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน เขตละ ๑ คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้สัดส่วนเท่ากับ ๔ : ๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐	จำนวน ๔๘๐ คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน เขตละ ๑–๓ คน (ขึ้นอยู่กับขนาดประชากรและสถานภาพความเป็นจังหวัด) และแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวน ๘ กลุ่มจังหวัด ทั้งนี้สัดส่วนเท่ากับ ๕ : ๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔	จำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็นแบบเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๗๕ คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้สัดส่วนเท่ากับ ๓ : ๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔

ที่มา รวบรวมโดย ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ

ก่อนปี ๒๕๔๐ การเลือกตั้งสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหลายรูปแบบตั้งแต่การเลือกตั้งทางอ้อมในปี ๒๔๗๖ หรือการเลือกตั้งที่ให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ระหว่างปี ๒๔๙๑–๒๕๑๔ รวมทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ ๑–๓ คน ระหว่างปี ๒๕๑๘–๒๕๓๙ แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กำหนดโครงสร้างระบบการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน ๒ รูปแบบ คือ แบบเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง ได้นำการเลือกตั้งระบบเขตละ ๑ คน (one man one vote) ซึ่งประเทศไทยเคยใช้ระบบการเลือกตั้งตามรูปแบบดังกล่าวนี้ ระหว่างปี ๒๔๘๐–๒๔๘๙ สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการนำเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองให้ประชาชนเลือกได้หมายเลขเดียว โดยให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีผลกระทบต่อโครงสร้างการเมืองไทยในประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากนัยของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมุ่งให้พรรคการเมืองมีนโยบายหรือพันธกิจต่อประชาชนในระดับชาติแทนที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจากการกำหนดให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดวิธีคำนวณคะแนนโดยให้พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ ๕ ขึ้นไปของการลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ จึงจะมีสิทธิได้รับการคำนวณเพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนให้มีพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยจำกัดขอบเขตการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองขนาดเล็ก

สำหรับพัฒนาการของวิธีการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ อาจแบ่งได้เป็น ๓ ช่วงเวลาดังนี้

<u>ช่วงเวลาที่ ๑ ระหว่างปี ๒๕๔๐–๒๕๔๙</u> ภายใต้การบังคับของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ ๑ คน จำนวน ๔๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

<u>ช่วงเวลาที่ ๒ ระหว่างปี ๒๕๕๐–๒๕๕๔</u> ภายใต้การบังคับของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๘๐ คน แบ่งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน เขตละ ๑–๓ คน (ขึ้นอยู่กับขนาดประชากรและสถานภาพความเป็นจังหวัด) และแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวน ๘ กลุ่มจังหวัด ซึ่งในช่วงเวลาที่ ๒ มีความแตกต่างกับช่วงเวลาที่ ๑ อย่างชัดเจนในประเด็นที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

<u>ประการที่ ๑</u> การแบ่งเขตเลือกตั้งได้ย้อนกลับไปใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ พุทธศักราช ๒๕๒๑ (ที่แก้ไขเพิ่มเติม) และพุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยมีเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑–๓ คนซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร

<u>ประการที่ ๒</u> สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกแบบหนึ่ง คือ “แบบสัดส่วน” ที่ใช้เรียกแทน “แบบบัญชีรายชื่อ” โดยการเลือกตั้งแบบสัดส่วนได้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นจำนวน ๘ กลุ่มจังหวัด และไม่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้คล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในประเทศญี่ปุ่น–ผู้จัดทำบทความ)

<u>ประการที่ ๓</u> แม้ว่าไม่มีการกำหนดสัดส่วนคะแนนขั้นต่ำของการเลือกตั้งในแบบสัดส่วนนี้เพื่อคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตามที แต่นัยของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบนี้ควรมีคะแนนเสียงอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของคะแนนเสียงในกลุ่มจังหวัด จึงจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบนี้อย่างน้อย ๑ คน

<u>ช่วงเวลาที่ ๓ ระหว่างปี ๒๕๕๔ ถึงปัจจุบัน</u> ด้วยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประมาณต้นปี ๒๕๕๔ ในประเด็นแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ย้อนไปใช้ในวิธีการเดียวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กล่าวคือ ให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คนและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถึงกระนั้นมีความแตกต่างที่สำคัญ คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งลดจาก ๔๐๐ คนเป็น ๓๗๕ คน และแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนจำนวน ๘๐ คน เป็นแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน (ซึ่งในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๐๐ คน) และมีการเปลี่ยนชื่อกลับจาก “แบบสัดส่วน” ไปเป็น “แบบบัญชีรายชื่อ”เหมือนเดิมอีกด้วย นอกจากนั้นการคำนวณคะแนนตามระบบดังกล่าวนี้ไม่กำหนดให้คำนวณคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อเฉพาะพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศเหมือนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แต่เป็นการคำนวณคะแนนตามความเป็นจริง ซึ่งเท่ากับเจตนารมณ์ของการกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ไม่มีนัยของการส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดกลาง

ในส่วนของผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผลลัพธ์จากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าที่ควรจะเป็นจากการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ปรากฏในตารางที่ ๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒

การคำนวณการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใน
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔

ลำดับ และรายชื่อ พรรคการเมือง	**คะแนนแบบบัญชีรายชื่อ**	**จำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่เกิดขึ้นจริงตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ (คน)**	**จำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่ไม่จำกัดให้นับคะแนนเฉพาะพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ ๕ ขึ้นไป (คน)**
๑. ไทยรักไทย	๑๑,๖๓๔,๔๙๕	๔๘	๔๑
๒. ประชาธิปัตย์	๗,๖๑๐,๗๘๙	๓๑	๒๗
๓. ความหวังใหม่	๒,๐๐๘,๙๔๘	๘	๗
๔. ชาติพัฒนา	๑,๗๕๕,๔๗๖	๗	๖
๕. ชาติไทย	๑,๕๒๓,๘๐๗	๖	๕
๖. เสรีธรรม	๘๐๗,๙๐๒	-	๓
๗. ถิ่นไทย	๖๐๔,๐๒๙	-	๒
๘. ราษฎร	๓๕๖,๘๓๑	-	๑
๙. ประชากรไทย	๓๓๙,๔๖๒	-	๑
๑๐. ไทยประชาธิปไตย	๑๙๘,๘๕๓	-	๑
๑๑. ชาติประชาธิปไตย	๑๙๗,๓๙๑	-	๑
๑๒. อำนาจประชาชน	๑๔๘,๐๔๖	-	๑
๑๓. ไทยช่วยไทย	๑๒๙,๔๑๙	-	๑
๑๔. นิติมหาชน	๑๒๑,๒๗๑	-	๑
๑๕. รักสามัคคี	๑๑๙,๑๘๐	-	๑
๑๖. เสรีประชาธิปไตย	๑๐๙,๗๘๔	-	๑
คะแนนรวมของทั้งหมด ๓๗ พรรค	**๒๘,๖๒๙,๒๐๒**	**๑๐๐**	**๑๐๐**
คะแนนเฉลี่ยต่อ ส.ส. ๑ คน	**๒๘๖,๒๙๒**	**-**	**-**

ที่มา ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ วิเคราะห์และประมวลข้อมูลจากหนังสือ ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๒๕๔๔)

จากตารางดังกล่าวนี้แสดงให้อย่างเป็นรูปธรรมโดยวิธีการคำนวณคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ไม่รวมคะแนนของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จะมีพรรคการเมืองเพียง ๕ พรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้ได้แก่ พรรคไทยรักไทย ประชาธิปัตย์ ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา และชาติไทย ในขณะที่ตัวแบบจำลองนี้ (simulator) ฉายภาพให้เห็นคือ การนับจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อในกรณีที่ไม่จำกัดให้นับคะแนนเฉพาะพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ ๕ ขึ้นไป จะทำให้มีพรรคการเมืองมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนมากจำนวน ๑๖ พรรคจากพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓๗ พรรค ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กที่แม้ว่าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็สามารถได้รับเลือกตั้งในระบบนี้ได้ นอกจากนั้นยังเป็นการพิสูจน์แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ที่ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง (Proportional Representation) จะส่งเสริมให้มีระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) โดยพรรคการเมืองขนาดเล็ก ก็มีโอกาสได้รับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งลักษณะนี้

๕. ความเป็นไปได้ของการมีระบบ ๒ พรรคหรือระบบพรรคเด่นพรรคเดียวในประเทศไทย

ตารางที่ ๓

อัตราส่วนการได้รับเลือกตั้งของพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกมากที่สุดลำดับที่ ๑ และ ๒ ในการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔–๒๕๕๔

พรรคการเมือง	พ.ศ. ๒๕๔๔ คน (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๔๘ คน (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๕๐ คน (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๕๔ คน (ร้อยละ)
พรรคที่ ส.ส. ได้รับเลือกมากที่สุดในลำดับที่ ๑ ๑. พรรคไทยรักไทย (พ.ศ. ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๘) ๒. พรรคพลังประชาชน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ๓. พรรคเพื่อไทย (พ.ศ. ๒๕๕๔)	๒๔๘ คน (๔๙.๖๐)	๓๗๗ คน (๗๕.๔๐)	๒๓๓ คน (๔๘.๕๔)	๒๖๕ คน (๕๓.๐๐)
พรรคที่ ส.ส. ได้รับเลือกในลำดับที่สอง คือ พรรคประชาธิปัตย์	๑๒๘ คน (๒๕.๖๐)	๙๖ คน (๑๙.๒๐)	๑๖๔ คน (๓๔.๑๗)	๑๕๙ คน (๓๑.๘๐)
จำนวน ส.ส. ทั้งหมด	๕๐๐ คน	๕๐๐ คน	๔๘๐ คน	๕๐๐ คน
สัดส่วนผลรวมของ ส.ส. พรรคลำดับที่ ๑ และ ๒ ต่อจำนวน ส.ส. ทั้งหมด (ร้อยละ)	๓๗๖ คน (๗๕.๒๐)	๔๗๓ คน (๙๔.๖๐)	๓๙๗ คน (๘๒.๗๑)	๔๒๔ คน (๘๔.๘๐)

ที่มา ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ รวบรวมและประมวลข้อมูลจากหนังสือเกี่ยวกับ ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔, ๒๕๔๘, ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หมายเหตุ ในทางพฤตินัยเป็นที่รับทราบทั่วไปคือ พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีรากฐานจากพรรคไทยรักไทยซึ่งถูกยุบในปี ๒๕๕๐ และพรรคพลังประชาชนซึ่งถูกยุบในปี ๒๕๕๑

๕.๑ แนวโน้มของการมีระบบ ๒ พรรคในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการสิ้นสุดระบบหลายพรรค โดยจะเป็นระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน ๒ พรรคที่มีการแข่งขันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พรรคใดพรรคหนึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ระหว่างพรรคเพื่อไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ หากพิจารณาคะแนนการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกันกับระบบ ๒ พรรคในอังกฤษหรืออเมริกา ก็มีแนวโน้มความเป็นไปได้ในบางประการที่จะเป็นการแข่งขัน

ระหว่าง ๒ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ หากพิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญของระบบ ๒ พรรค (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, ๒๕๓๙ : ๑๔๕–๑๔๖) ดังนี้

ก. ระบบพรรคการเมืองที่มีหลายพรรค แต่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค

ข. หนึ่งพรรคในสองพรรคใหญ่สามารถชนะเลือกตั้งโดยมีเสียงข้างมากเด็ดขาด

ค. มีรัฐบาลตั้งขึ้นโดยลำพังพรรคเดียว

ง. พรรคใหญ่ทั้ง ๒ พรรคผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล

ถ้าพิจารณาสัดส่วนผลรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคลำดับที่ ๑ และ ๒ ต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามตารางที่ ๓ ระหว่างปี ๒๕๔๔–๒๕๕๔ มีค่าระหว่างร้อยละ ๗๕-๙๔ ทั้งนี้ ในปี ๒๕๔๘ ค่าดังกล่าวสูงถึงร้อยละ ๙๔ ซึ่งผลการเลือกตั้งก็สอดรับกับเนื้อหาบางส่วนของทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งในระบบเขตละ ๑ คนจะเป็นผลให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค ในขณะที่พรรคการเมืองลำดับที่ ๓ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่น้อยมาก ซึ่งอ้างถึงแล้วในข้อ ๓ แนวคิดทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง

โดยสภาพการเมืองไทยในขณะนี้อาจกล่าวได้ว่า มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค คือ พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ โดยพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองหนึ่งในสองพรรคใหญ่ที่สามารถชนะการเลือกตั้งโดยมีเสียงข้างมากเด็ดขาด อย่างไรก็ตามในบริบทของสภาพการเมืองในประเทศไทยและเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๒๖๕ คนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จำนวน ๕๐๐ คน แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียวยังคงต้องจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคการเมืองอีกหลายพรรค หรือในอีกชื่อหนึ่งคือ รัฐบาลผสม [Coalition Government] (ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ประเด็นนี้ต่อไปใน ข้อ ๕.๒ แนวโน้มของการมีระบบพรรคเด่นพรรคเดียวในประเทศไทย) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาสารัตถะของระบบ ๒ พรรคมีความหมายอีกประการหนึ่ง คือ ทั้ง ๒ พรรคจะต้องเป็นพรรคที่มีความเข้มแข็งและพรรคหนึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนในระดับสูงจนกระทั่งมีเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งครั้งใด หากพรรคการเมืองหนึ่งมีความเข้มแข็งแต่ทว่าอีกพรรคการเมืองหนึ่งไม่มีความเข้มแข็งที่เท่าเทียมกันก็จะไม่เกิดระบบสองพรรคอย่างแท้จริง แต่จะนำไปสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One–Dominant System)

จึงจะต้องติดตามและวิเคราะห์ต่อไปว่า การสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อพรรคเพื่อไทยจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่ และพรรคประชาธิปัตย์สามารถนำเสนอนโยบายและตัวบุคคล เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสลับกันจัดตั้งรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันระหว่าง ๒ พรรคได้หรือไม่

๕.๒ แนวโน้มของการมีระบบพรรคเด่นพรรคเดียวในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการสิ้นสุดระบบหลายพรรค และเข้าสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวที่สามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นระยะเวลายาวนาน (One–Dominant System) โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถเข้ามาแข่งขันในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้แตกต่างกับระบบสองพรรค (Two–Party or Biparty System) ที่มีการแข่งขันระหว่าง ๒ พรรคการเมืองใหญ่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและผลัดกันชนะเลือกตั้งระหว่าง ๒

พรรคการเมืองใหญ่ ทั้งนี้อาจพิจารณาองค์ประกอบสำคัญของระบบเด่นพรรคเดียว (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, ๒๕๓๙ : ๑๗๗–๑๗๙) ได้ดังนี้

ก. ระบบการเมืองที่มีหลายพรรค แต่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่มีเสียงส่วนใหญ่เด็ดขาดในรัฐสภา โดยที่พรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่มีโอกาสบริหารประเทศ

ข. มีรัฐบาลตั้งขึ้นโดยลำพังพรรคเดียว

ค. แนวความคิดของประชาชนมักจะเป็นลักษณะเดียวกันของชาติในเวลานั้น

ง. รูปแบบของพรรคฝ่ายค้านมีทั้งรูปแบบที่พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทมากในรัฐสภา และรูปแบบที่พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทน้อยในรัฐสภา

นับได้ว่าเป็นก้าวกระโดดทางการเมืองที่สำคัญที่พรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้ง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งถึงร้อยละ ๔๙.๖๐ ในปี ๒๕๔๔ และได้รับเลือกตั้งมากถึงร้อยละ ๗๕.๔๐ ในปี ๒๕๔๘ ซึ่งถือว่าได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่พรรคการเมืองหนึ่งสามารถได้รับเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จจนสามารถเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้ แม้ว่าเบื้องหลังความสำเร็จของผลการเลือกตั้งส่วนหนึ่งมาจากการยุบรวมของพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และการเข้าร่วมของสมาชิกบางส่วนจากพรรคชาติไทยเพื่อเข้าสังกัดกับพรรคไทยรักไทยก็ตามที อย่างไรก็ตามหากไม่มีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อาจเป็นผลให้ระบบการเมืองไทยเข้าสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวภายในระยะเวลาไม่นานนักก็ได้ หลังจากนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๕๐ ฐานความนิยมของพรรคไทยรักไทยยังคงส่งผลต่อเนื่องให้พรรคพลังประชาชนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งถึงร้อยละ ๔๘.๕๔

และจากปรากฏการณ์ในปี ๒๕๕๔ ที่พรรคเพื่อไทยซึ่งมีรากฐานจากพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชาชนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมากถึงร้อยละ ๕๓ แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองไทยเข้าสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวแล้วในทันที เนื่องจากต้องคำนึงระยะเวลาความต่อเนื่องยาวนานของระบบการเมืองดังกล่าวด้วย โดยจิรโชค วีระสัยและคณะ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ (๒๕๓๕ : ๓๗๖) มีความเห็นว่า ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของสภาติดต่อกันเป็นระยะเวลานานประมาณ ๑๕–๒๐ ปี ขณะที่จิโอวานนิ ซาร์โทริ (Giovanni Sartori) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ชาวอิตาลี (Sartori, 1976 : 196 อ้างใน ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ๒๕๔๒ : ๕๑) มีความเห็นในอีกทางหนึ่งคือ ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (ซาร์โทริ ใช้คำว่า “predominant” แทนคำว่า “dominant” เพื่อให้มีความหมายอ่อนกว่า) หมายถึง พรรคที่ได้ที่นั่งในสภาเกินครึ่งจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๔ ครั้งขึ้นไป จึงสรุปได้ว่า จิโอวานนิ ซาร์โทริ ประเมินจากผลการเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๔ ครั้งขึ้นไป แต่ทว่า จิรโชค วีระสัยและคณะ ประเมินจากการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวในระยะเวลาประมาณ ๑๕–๒๐ ปี เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้คือ ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวยังไม่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยในระยะสั้นนี้

นอกจากนั้นตามที่อ้างถึงใน **ข้อ ๓. แนวคิดทฤษฎีระบบการเลือกตั้งที่มีผลต่อระบบพรรคการเมือง** แล้ว โดยระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียง จะส่งเสริมให้มีระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) โดยพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางก็มีโอกาสได้รับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งลักษณะนี้ ทั้งนี้ จากบทบัญญัติตามมาตรา ๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ที่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คนหรือคิดเป็น ๑ ใน ๔ หรือร้อยละ ๒๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีการ

กำหนดให้พรรคการเมืองเหล่านั้นจะมีคะแนนขั้นต่ำเท่าใดจึงจะไปคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ แต่ถึงกระนั้นนัยของรัฐธรรมนูญได้บ่งบอกถึง พรรคการเมืองควรมีคะแนนอย่างน้อยร้อยละ ๐.๘ ของคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อ จึงจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออย่างน้อย ๑ คน (คำนวณจาก ๑๐๐/๑๒๕ = ๐.๘) และเมื่อพิจารณาผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่า พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลำดับที่ ๓–๑๑ ที่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็ก จำนวนทั้งหมด ๙ พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนรวมกันแล้วเพียง ๒๐ คนจากจำนวน ๑๒๕ คน หรือร้อยละ ๑๖ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีตามที่อ้างถึงแล้ว โดยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากที่ได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนน เพียงแต่การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมืองลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ ได้คะแนนเสียงในสัดส่วนที่สูงมากอันเป็นผลลัพธ์จากความขัดแย้งทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ฉะนั้นการกำหนดให้มีระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนจึงไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเลือกตั้งเพราะพรรคลำดับที่ ๑ ได้คะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง โดยได้รับเลือกตั้งถึง ๒๖๕ ที่นั่งจาก ๕๐๐ ที่นั่ง

สำหรับสาเหตุที่พรรคการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งมากเกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้มีจำนวนมากในลักษณะเบ็ดเสร็จจึงทำให้ไม่สามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียว โดยยังคงต้องจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสมหลายพรรค เนื่องจากอุปสรรคจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญและสภาพบริบทของการเมืองไทยที่จำแนกได้ดังนี้

ประการที่ ๑ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันได้ อย่างไรก็ตามผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีภารกิจทางราชการในการเดินทางไปประชุมในต่างประเทศหรือปฏิบัติราชการในต่างจังหวัด จึงไม่อาจเข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทุกครั้งส่งผลให้มีปัญหาการครบองค์ประชุม ดังนั้น พรรครัฐบาลจึงต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากพอในระดับหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

ประการที่ ๒ มาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดโดยสรุปให้หนังสือสัญญาที่มีต่อต่างประเทศและมีผลกระทบต่อประเทศตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแต่การเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาอาจไม่ผ่านความเห็นชอบของเสียงข้างมากของรัฐสภาก็ได้ ฉะนั้น รัฐบาลจึงต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากเพียงพอ และจะมีความมั่นคงอย่างยิ่งถ้ามีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา (มากกว่า ๓๒๕ คน) และจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลเพิ่มเติมในกรณีเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องผ่านความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องมีการลงมติร่วมกันในการให้ความเห็นชอบ

ประการที่ ๓ เป็นเหตุผลทางบริบทของการเมืองไทย โดยหากเป็นรัฐบาลพรรคเดียวก็อาจถูกวิจารณ์ได้ถึงการรวบอำนาจหรือผูกขาดอำนาจไว้กับพรรคการเมืองพรรคเดียว รวมทั้งความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องนำพรรคการเมืองอื่นมาร่วมรัฐบาลเพื่อลดแรงเสียดทานในเรื่องดังกล่าว

ประการที่ ๔ หากรัฐบาลต้องการหลีกเลี่ยงการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า

๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในอนาคตจึงอาจมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า ๔ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้พรรคฝ่ายค้านเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ในระยะเวลา ๒ ปีแรกของการบริหาร อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๖๐ แห่งรัฐธรรมนูญได้แก้ปัญหานี้ด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่ผ่อนปรนลงโดยให้มีการเปิดอภิปรายฯ ได้ง่ายขึ้นภายหลังที่คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินมากเกินกว่า ๒ ปีซึ่งจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในบทความนี้

๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

ด้วยมีความเป็นไปได้หรือแนวโน้มตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมาที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน ๒ พรรค ที่มีคะแนนนิยมทั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ รวมทั้งมีคะแนนนิยมกระจายในจังหวัดต่าง ๆ เป็นคู่แข่งขันสำคัญทางการเมือง ต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๕๔ จนถึงปัจจุบันมีรูปแบบการเลือกตั้งใน ๒ แบบ โดยแบบที่ ๑ คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ ๑ คน (one man one vote) ที่เอื้ออำนวยให้เป็นระบบ ๒ พรรค (Two–Party or Biparty System) ที่เป็นการแข่งขันของ ๒ พรรคใหญ่ เนื่องจากมีเหตุผลทางจิตวิทยาว่า ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะพิจารณาเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง จึงเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีความอ่อนแอจะค่อย ๆ ถูกกำจัดไปในที่สุด และเหลือแต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค โดยพรรคการเมืองที่มีแนวทางคล้ายกันก็อาจรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรกันหรือยุบพรรครวมกันเพื่อไปแข่งขันกับพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันอย่างชัดเจนก็ได้ สำหรับแบบที่ ๒ คือ แบบบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation) เป็นการเลือกตั้งที่มีจุดมุ่งหมายให้อัตราส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับสอดคล้องกับจำนวนที่นั่งในรัฐสภา จึงเป็นการส่งเสริมให้มีระบบหลายพรรค (Multi–Party or Multiple Party System) โดยพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองขนาดกลาง ก็มีโอกาสได้รับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งลักษณะนี้ อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่ออยู่ในสัดส่วน ๓๗๕ คน : ๑๒๕ คน หรืออัตราส่วน ๓ : ๑ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองไทยโน้มเอียงไปสู่ระบบ ๒ พรรคมากกว่าระบบหลายพรรคถ้าพิจารณาจากระบบการเลือกตั้ง

(อนึ่ง ระบบการเมืองไทยอาจเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบ ๒ พรรคหรือระบบพรรคเด่นพรรคเดียวก็ตามที แต่มิได้หมายความว่า มีพรรคการเมืองจำนวน ๒ พรรคหรือ ๑ พรรคเท่านั้น โดยยังคงมีพรรคการเมืองอีกจำนวนมากที่สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดหมายได้คือ พรรคการเมืองเหล่านี้จะมีจำนวนน้อยลงและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรคก็จะมีจำนวนน้อยลดลงตามลำดับไปด้วย)

เมื่อพิจารณาถึงการเมืองในระบบหลายพรรคที่เป็นอยู่ขณะนี้ ก็มีความเป็นไปได้ที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจะมีความสำคัญทางการเมืองน้อยลงจนเป็นจุดสิ้นสุดของระบบหลายพรรค หากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลำดับที่ ๑ คือ พรรคเพื่อไทยและพรรคการเมืองลำดับที่ ๒ คือ พรรคประชาธิปัตย์ มีความเข้มแข็งจนกระทั่งผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลจนพัฒนาเป็นระบบ ๒ พรรค ดังนั้น ความเป็นไปได้ของระบบการเมืองแบบ ๒ พรรคขึ้นอยู่กับบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์สำหรับการยกระดับขีดความสามารถทั้งในระดับนโยบายและตัวบุคคลสำหรับการรณรงค์การเลือกตั้งเพื่อชนะเลือกตั้งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองหนึ่งมีความเข้มแข็งแต่อีกพรรคการเมืองหนึ่งไม่มีความเข้มแข็งที่เป็นการ

เท่าเทียมกันก็จะไม่เกิดระบบ ๒ พรรคอย่างแท้จริง แต่จะนำไปสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One–Dominant System) อย่างไรก็ตามถ้าการเลือกตั้งมีผลลัพธ์ในทิศทางทางตรงกันข้าม โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรคมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีจำนวนที่ใกล้เคียงกันมาก จึงจะเป็นโอกาสสำคัญของพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองขนาดกลางที่จะเป็นตัวแปรทางการเมืองสำหรับการเข้าร่วมเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมให้แก่ขั้วพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และอาจทำให้ระบบหลายพรรคยังคงสภาพต่อไปอีก

ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาถึงความเป็นไปของการมีระบบการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียวก็มีความเป็นไปได้ แต่ในขณะนี้พรรคการเมืองลำดับที่ ๑ ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่ได้มีลักษณะเบ็ดเสร็จจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมเพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงที่มีเสถียรภาพทางการเมืองเพียงพอประกอบกับมีความเป็นไปได้ที่ต้องการจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากเพียงพอ เมื่อมีความจำเป็นสำหรับการเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาการให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญากับต่างประเทศตามความในมาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ หรือพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้หากพิจารณาเกณฑ์ทางวิชาการที่อ้างถึง คือ ต้องมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๔ ครั้งขึ้นไปและเป็นรัฐบาลพรรคเดียว โดยมีระยะเวลาติดต่อกัน ๑๕–๒๐ ปี จึงจะเรียกว่าเป็นระบบการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียวได้

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรตระหนักคือ การเปลี่ยนสภาพเป็นระบบการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียว อาจเป็นผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ แต่ทว่าในขณะเดียวกันความมีเสถียรภาพทางการเมืองที่เข้มแข็งเกินไปของรัฐบาลก็จะเป็นปฏิภาคผกผันกับประสิทธิภาพการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรอาจมีความอ่อนแอลงและขาดความสมดุลของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่เข้มแข็งเท่าที่ควรเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สังกัดพรรครัฐบาล

ทั้งนี้ หากการเมืองไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพระบบพรรคเด่นพรรคเดียวแล้ว ก็คงต้องติดตามถึงบทบาทของพรรคฝ่ายค้านจะมีลักษณะใดบ้าง เนื่องจากมีกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นโดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) เป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่ได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างปี ๒๔๙๘-๒๕๓๖ แต่ก็มีพรรคสังคมนิยมที่ยังคงทำหน้าที่ฝ่ายค้านอย่างเข้มแข็งและเป็นคู่แข่งขันที่สำคัญกับพรรคเสรีประชาธิปไตยในช่วงเวลานั้น โดยพรรคสังคมนิยมมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากพอในระดับหนึ่งประกอบกับมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างแนวคิดทุนนิยมกับแนวคิดสังคมนิยม ในขณะที่กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง โดยพรรคกิจประชา (People's Action Party) เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาสิงคโปร์ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในการเลือกตั้งบางครั้งพรรคกิจประชาได้รับเลือกตั้งทั้งหมดโดยปราศจากพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา (การเลือกตั้งจำนวน ๔ ครั้ง ระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๒๓) หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งแต่มีจำนวนน้อยมากจึงไม่อาจแสดงบทบาทที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ พรรคฝ่ายค้านในกรณีสิงคโปร์มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่น้อยมาก จนแทบจะไม่มีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจกับพรรครัฐบาลได้เลย กระทั่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีสมาชิกรัฐสภาประเภท Non-Constituency Members of Parliament (NCMPs) ที่แต่งตั้งจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่ไม่ได้รับเลือกตั้งแต่ได้รับคะแนนสูงสุดใน

กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และสมาชิกรัฐสภาประเภท Nominated Members of Parliament (NMPs) ที่แต่งตั้งจากกลุ่มประชาสังคม

ถ้าระบบการเมืองไทยพลิกผันไปสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวแล้ว อาจเป็นผลให้ประเทศไทยมีต้นทุนทางการเมืองที่ต้องแลกเปลี่ยนกัน (trade off) โดยรัฐบาลอาจมีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น ในขณะที่ประสิทธิภาพการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรอาจเสื่อมประสิทธิภาพลง โดยที่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One–Dominant System) อาจเทียบเคียงกับระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาด (Monopoly) ที่มีผู้ผลิตรายเดียวและสามารถกำหนดราคาเท่าใดก็ได้ที่สร้างผลกระทบในทางลบต่อผู้บริโภค หากเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจริง จึงควรพิจารณาแนวทางปรับปรุงกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่น รวมทั้งปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการอื่น ๆ เท่าที่มีอยู่ ดังนี้

(๑) สร้างกระบวนการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองและมีความเป็นกลางทางการเมืองให้ได้มากที่สุด

(๒) เพิ่มอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา เช่น เพิ่มความถี่ของการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติหรืออำนาจพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เป็นต้น

(๓) ปรับปรุงที่มาของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน

(๔) เพิ่มอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๕) เพิ่มสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้กลุ่มประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกับพรรครัฐบาลพรรคเดียว ได้มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร ในจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะพึงมีได้

(๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนและประชาชนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์และนรนิติ เศรษฐบุตร, บรรณาธิการ. (๒๕๒๑). **พรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิรโชค วีระสัยและคณะ. (๒๕๓๕). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชาญชัย อาจินสมาจาร. (ม.ป.ป.). **การเมืองเปรียบเทียบ**. (ม.ป.ท.).

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (๒๕๔๒). **ญี่ปุ่น : การเมืองและนโยบายต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : ธาราฉัตรการพิมพ์.

วิทยา นภาศิริกุลกิจและสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (๒๕๓๙)**. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์**. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๔๔). **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔**. กรุงเทพฯ : เอส ทู อาร์ กรุ๊ป.

_____. (๒๕๔๘). **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

_____. (๒๕๕๑). **ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

_____. (๒๕๕๕). **ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). **รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [๒๔๗๕ – ๒๕๔๙].** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาอังกฤษ

Sartori, Giovanni. (1976). **Parties and Party Systems : A Framework for Analysis**. n.p. : Cambridge University Press.

Wikipedia. (n.d.). **Duverger's law**. [Online]. Retrieved April 1, 2013, from http://www.en.wikipedia.org/wiki/Duverger's_law).

อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
: ๑๖ ปีแห่งความหลัง ๑๖ ปีตัวเลขแห่งความหวัง

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๕๖)

ด้วยหลักการการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันเพื่อสะท้อนแนวทางการปกครองที่ยึดถือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีความจำเป็นต่อการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนบางกลุ่มตามความจำเป็น โดยบุคคลบางประเภทย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้ง อาทิ ผู้วิกลจริต นักบวช นักโทษที่อยู่ในการคุมขัง หรือผู้เยาว์ที่ไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอ สำหรับหลักการที่ใช้สำหรับพิจารณาคุณสมบัติของผู้สิทธิเลือกตั้งประกอบด้วยหลักการ ๒ ประการ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป. : ๑๗๘ – ๑๗๙) คือ ๑) หลักความจำเป็นซึ่งหมายถึง การกำหนดลักษณะและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามความจำเป็นเท่าที่ไม่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องเปลี่ยนไปเป็นระบอบอื่น และ ๒) หลักความเป็นธรรมซึ่งหมายถึง การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน พร้อมทั้งป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าบุคคลอื่น ทั้งนี้มีการใช้อายุเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งสำหรับการกำหนดคุณสมบัติ

ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษาถึงระดับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/สมาชิกวุฒิสภา โดยมีลำดับหัวข้อดังนี้

๑. พัฒนาการของการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับสากล
๒. การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ
๓. พัฒนาการของการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทย
๔. แนวคิดการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปี
๕. การคัดค้านแนวคิดการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปี
๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

๑. พัฒนาการของการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระดับสากล

ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ก่อนพ.ศ. ๒๔๘๒) ประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกกำหนดให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับ ๒๑ ปีหรือมากกว่านั้น ต่อมาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยในปี ๒๔๘๙ ประเทศเช็คโกสโลวาเกียเริ่มลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาอยู่ที่ระดับอายุ ๑๘ ปี หลังจากนั้น ประเทศต่าง ๆ เริ่มมีการลดอายุขั้นต่ำในลักษณะเดียวกันที่ระดับอายุ ๑๘ ปีตามลำดับ ทั้งนี้ในปี ๒๕๑๒ ประเทศอังกฤษลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาอยู่ที่ระดับ ๑๘ ปี พร้อมกันนั้นในช่วงเวลาเดียวกันเมื่อปี ๒๕๑๔ ประเทศสหรัฐอเมริกาลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาอยู่ที่ระดับ ๑๘ ปีเช่นเดียวกัน จวบจนกระทั่งในช่วงปลายของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ประเทศส่วนใหญ่ล้วนแต่กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ระดับอายุ ๑๘ ปี มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ยังคงกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ระดับอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป

อย่างไรก็ตามในหลายประเทศเริ่มมีการปรับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลดน้อยลงไปถึงระดับอายุ ๑๖ ปี โดยเมื่อปี ๒๕๒๗ ประเทศนิการากัวได้ลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๒๑ ปีมาเป็น ๑๖ ปี ในปี ๒๕๓๑ ประเทศบราซิลได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาที่ระดับอายุ ๑๖ ปี แต่กำหนดให้ผู้มีอายุระหว่าง ๑๖ – ๑๘ ปี รวมทั้งผู้มีอายุมากกว่า ๗๐ ปีใช้สิทธิเลือกตั้งแบบสมัครใจ ขณะที่ผู้มีอายุระหว่าง ๑๘ – ๗๐ ปีมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับปี ๒๕๓๘ มีการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของการเลือกตั้งระดับเทศบาลของบางรัฐในประเทศเยอรมนี โดยรัฐ Lower Saxony เป็นรัฐแรกที่มีการลดอายุมาที่ระดับอายุ ๑๖ ปี และมีรัฐอื่น ๆ อีก ๔ รัฐได้ดำเนินการลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเวลาต่อมา เมื่อปี ๒๕๕๐ ประเทศออสเตรียเป็นประเทศแรกของสหภาพยุโรปที่ลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้อยู่ที่ระดับอายุ ๑๖ ปีของการเลือกตั้งทุกระดับ และในปี ๒๕๕๕ มีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม เมื่อประเทศอาร์เจนตินาได้แก้ไขกฎหมายที่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีอายุระหว่าง ๑๖ – ๑๘ ปีเป็นทางเลือกมิใช่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

๒. การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ

ในบทความนี้ได้กำหนดการแบ่งประเทศออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกลุ่มประเทศที่ไม่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

ตารางที่ ๑ กลุ่มประเทศที่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ชื่อทวีป/เขต	ชื่อประเทศ
ก. เอเชีย	๑. ไทย ๒. ฟิลิปปินส์ ๓. บรูไนดารุสซาลาม ๔. กัมพูชา ๕. พม่า ๖. ลาว ๗. เวียดนาม ๘. จีน ๙. มองโกเลีย ๑๐. อินเดีย ๑๑. เนปาล ๑๒. บังกลาเทศ ๑๓. อัฟกานิสถาน ๑๔. ศรีลังกา ๑๕. มัลดีฟส์ ๑๖. ภูฏาน ๑๗. กาตาร์ ๑๘. อิรัก ๑๙. อิหร่าน ๒๐. อิสราเอล ๒๑. จอร์แดน ๒๒. ซีเรีย ๒๓. เยเมน ๒๔. ไซปรัส ๒๕. ตุรกี ๒๖. อาร์เมเนีย ๒๗. อาเซอร์ไบจาน ๒๘. จอร์เจีย ๒๙. คาซัคสถาน ๓๐. คีร์กีซสถาน ๓๑. ทาจิกิสถาน ๓๒. เติร์กเมนิสถาน ๓๓. อุซเบกิสถาน
ข. ยุโรป	๑. สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ๒. ฝรั่งเศส ๓. เยอรมนี ๔. รัสเซีย ๕. เนเธอร์แลนด์ ๖. อิตาลี ๗. สวีเดน ๘. สวิตเซอร์แลนด์ ๙. สเปน ๑๐. โปรตุเกส ๑๑. เบลเยียม ๑๒. นอร์เวย์ ๑๓. เดนมาร์ก ๑๔. ฟินแลนด์ ๑๕. โปแลนด์ ๑๖. โรมาเนีย ๑๗. กรีซ (เฮลเลนิก) ๑๘. ลักเซมเบิร์ก ๑๙. ฮังการี ๒๐. ไอร์แลนด์ ๒๑. เช็ก ๒๒. ไอซ์แลนด์ ๒๓. ลัตเวีย ๒๔. สโลวัก ๒๕. สโลวีเนีย ๒๖. มาซิโดเนีย ๒๗. มอลโดวา ๒๘. มอลตา ๒๙. โมนาโก ๓๐. มอนเตเนโกร ๓๑. บัลแกเรีย ๓๒. โครเอเชีย ๓๓. แอลเบเนีย ๓๔. เบลารุส ๓๕. บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ๓๖. เอสโตเนีย ๓๗. ยูเครน ๓๘. อันดอร์รา ๓๙. ซานมารีโน ๔๐. ลิกเตนสไตน์ ๔๑. ลิทัวเนีย ๔๒. เซอร์เบีย
ค. อเมริกาเหนือ/อเมริกาใต้	๑. สหรัฐอเมริกา ๒. แคนาดา ๓. จาเมกา ๔. แอนติกาและบาร์บูดา ๕. เบลีซ ๖. บาร์เบโดส ๗. เซนต์ลูเซีย ๘. บาฮามาส ๙. เฮติ ๑๐. ตรินิแดดและโตเบโก ๑๑. โบลิเวีย ๑๒. ชิลี ๑๓. คอสตาริกา ๑๔. โคลอมเบีย ๑๕. โดมินิกัน ๑๖. โดมินิกา ๑๗. เอลซัลวาดอร์ ๑๘. เกรเนดา ๑๙. กัวเตมาลา ๒๐. ฮอนดูรัส ๒๑. ปานามา ๒๒. เม็กซิโก ๒๓. ปารากวัย ๒๔. เปรู ๒๕. ซูรินาเม ๒๖. อุรุกวัย ๒๗. กายอานา ๒๘. เซนต์คิตส์และเนวิส ๒๙. เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ ๓๐. เวเนซุเอลา
ง. แอฟริกา	๑. แอลจีเรีย ๒. แองโกลา ๓. เบนิน ๔. บูร์กินาฟาโซ ๕. บุรุนดี ๖. เคปเวิร์ด ๗. กินี ๘. แอฟริกากลาง ๙. ชาด ๑๐. คอโมโรส ๑๑. สาธารณรัฐคองโก ๑๒. สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (ชื่อเดิมคือ แซร์) ๑๓. จิบูตี ๑๔. อีเควทอเรียลกินี ๑๕. เอริเทรีย ๑๖. ซูดาน ๑๗. โซมาเลีย ๑๘. กินีบิสเซา ๑๙. แกมเบีย ๒๐. กานา ๒๑. ลิเบีย ๒๒. ไลบีเรีย ๒๓. มาดากัสการ์ ๒๔. มาลี ๒๕. มอริเตเนีย ๒๖. โมร็อกโก ๒๗. โมซัมบิก ๒๘. ไนเจอร์ ๒๙. ไนจีเรีย ๓๐. รวันดา ๓๑. เซเนกัล ๓๒. เซาตูเมและปรินซิปี ๓๓. เซเชลล์ ๓๔. เซียร์ราลีโอน ๓๕. โตโก ๓๖. ตูนิเซีย ๓๗. แซมเบีย ๓๘. ซิมบับเว ๓๙. เอธิโอเปีย ๔๐. อียิปต์ ๔๑. เคนยา ๔๒. ยูกันดา ๔๓. มาลาวี ๔๔. แทนซาเนีย ๔๕. มอริเชียส ๔๖. แอฟริกาใต้ ๔๗. เลโซโท ๔๘. นามิเบีย ๔๙. สวาซิแลนด์ ๕๐. บอตสวานา
จ. เขตโอเชียเนีย (ทวีปออสเตรเลียและหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก)	๑. ออสเตรเลีย ๒. นิวซีแลนด์ ๓. ปาปัวนิวกินี ๔. ตูวาลู ๕. วานูอาตู ๖. ไมโครนีเซีย ๗. หมู่เกาะมาร์แชลล์ ๘. หมู่เกาะโซโลมอน ๙. ปาเลา ๑๐. คิริบาส

ตารางที่ ๒

กลุ่มประเทศที่ไม่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ชื่อประเทศ
ก. อายุ ๑๖ ปี	๑. ออสเตรีย ๒. อาร์เจนตินา ๓. บราซิล ๔. เอกวาดอร์ ๕. นิการากัว ๖. คิวบา (ลำดับที่ ๑ อยู่ในทวีปยุโรป ลำดับที่ ๒ – ๖ อยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ/ทวีปอเมริกาใต้)
ข. อายุ ๑๗ ปี	๑. อินโดนีเซีย ๒. เกาหลีเหนือ ๓. ติมอร์-เลสเต (ลำดับที่ ๑ – ๓ อยู่ในทวีปเอเชีย
ค. อายุ ๒๐ ปี	๑. บาห์เรน ๒. ญี่ปุ่น ๓. เกาหลีใต้ ๔. แคเมอรูน ๕. นาอูรู (ลำดับที่ ๑ – ๓ อยู่ในทวีปเอเชีย ลำดับที่ ๔ อยู่ในทวีปแอฟริกา และลำดับที่ ๕ อยู่ในเขตโอเชียเนีย)
ง. อายุ ๒๑ ปี	๑. คูเวต ๒. เลบานอน ๓. ซาอุดีอาระเบีย ๔. มาเลเซีย ๕. สิงคโปร์ ๖. โอมาน ๗. ปากีสถาน ๘. กาบอง ๙. โกตดิวัวร์ ๑๐. ฟิจิ ๑๑. ซามัว ๑๒. ตองกา (ลำดับที่ ๑ – ๗ อยู่ในทวีปเอเชีย ลำดับที่ ๘ – ๙ อยู่ในทวีปแอฟริกา และลำดับที่ ๑๐ – ๑๒ อยู่ในเขตโอเชียเนีย)
จ. อายุ ๒๕ ปีในกรณีทั่วไป	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (อยู่ในทวีปเอเชีย) กำหนดให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่การวินิจฉัยของเจ้าผู้ครองรัฐของแต่ละรัฐ แต่ในกรณีทั่วไปกำหนดที่ระดับอายุ ๒๕ ปี
ฉ. ไม่ปรากฏข้อมูล	ซูดานใต้ (อยู่ในทวีปแอฟริกา)

ที่มา รวบรวมข้อมูลตารางที่ ๑ – ๒ จากเว็บไซต์ขององค์กร Central Intelligence Agency และเว็บไซต์ของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) โดย ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ

หมายเหตุ

๑. สำรวจข้อมูลจากประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จำนวน ๑๙๓ ประเทศยกเว้นประเทศซูดานใต้ (South Sudan) ที่ไม่มีข้อมูลในส่วนนี้

๒. การกำหนดให้ประเทศใดอยู่ในทวีปใดเป็นไปตามประกาศราชบัณฑิตยสถาน เรื่อง กำหนดชื่อประเทศ ดินแดน เขตการปกครอง และเมืองหลวง ฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

๓. กรณีประเทศบราซิล เอกวาดอร์ และอาร์เจนตินา กำหนดให้ผู้มีอายุ ๑๖ – ๑๘ ปี มีสิทธิเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นทางเลือกมิใช่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่

๔. กรณีประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา กำหนดให้ผู้มีอายุ ๑๖ ปีมีสิทธิเลือกตั้งได้ถ้ามีการจ้างงาน

๕. กรณีประเทศอินโดนีเซีย กำหนดให้ผู้สมรสแล้วมีสิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากตารางที่ ๑ - ๒

(๑) เป็นการสำรวจข้อมูลของประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจำนวน ๑๙๓ ประเทศแม้ว่าในบางประเทศมีลักษณะการปกครองเป็นแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาทิ บรูไน หรือเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์อำนาจที่บุคคลหรือคณะบุคคล อาทิ เกาหลีเหนือ คิวบา แต่ก็มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

(๒) ประเทศที่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๑๖๕ ประเทศหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๘๖

(๓) ประเทศที่ไม่กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๒๗ ประเทศ (ไม่มีข้อมูลของซูดานใต้) หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๔ โดยแบ่งเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

<u>กลุ่มที่ ๑</u> กำหนดให้ระดับอายุ ๑๖ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๖ ประเทศเช่น ออสเตรีย บราซิล เป็นต้น

<u>กลุ่มที่ ๒</u> กำหนดให้ระดับอายุ ๑๗ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๓ ประเทศเช่น อินโดนีเซีย เกาหลีเหนือ เป็นต้น

<u>กลุ่มที่ ๓</u> กำหนดให้ระดับอายุ ๒๐ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๕ ประเทศ เช่น บาห์เรน ญี่ปุ่น เป็นต้น

<u>กลุ่มที่ ๔</u> กำหนดให้ระดับอายุ ๒๑ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๑๒ ประเทศ เช่น คูเวต เลบานอน เป็นต้น

<u>กลุ่มที่ ๕</u> กำหนดให้ระดับอายุ ๒๕ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวน ๑ ประเทศ คือ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ที่กำหนดให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่การวินิจฉัยของเจ้าผู้ครองรัฐของแต่ละรัฐ แต่ในกรณีทั่วไปกำหนดที่ระดับอายุ ๒๕ ปี

(๔) กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปยกเว้นประเทศออสเตรีย กำหนดให้ระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นระดับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

(๕) กลุ่มประเทศที่กำหนดระดับอายุ ๑๖ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๕ ประเทศอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ/ทวีปอเมริกาใต้ และอีก ๑ ประเทศอยู่ในทวีปยุโรป

(๖) กลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน ๗ ประเทศ กำหนดระดับอายุ ๑๘ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขณะที่ประเทศอินโดนีเซียที่กำหนดระดับอายุ ๑๗ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์กำหนดระดับอายุ ๒๑ ปีเป็นอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๓. พัฒนาการของการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทย

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้กำหนดการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นวิธีการเลือกตั้งทางอ้อม โดยราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ต่อมาให้ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และในที่สุดให้ผู้แทนตำบลเลือกสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ระบุว่า "...**ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมีคุณสมบัติดั่งต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ ๑. มีอายุครบรอบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ...ฯลฯ**" จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการบัญญัติอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในรัฐธรรมนูญที่ระดับอายุ ๒๐ ปี ทั้งนี้สันนิษฐานได้คือ การกำหนดอายุ ๒๐ ปีมาจากฐานความคิดการบรรลุนิติภาวะของบุคคลตามความในมาตรา ๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ที่บังคับใช้ในขณะนั้น) แต่ทว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ไม่บังเกิดขึ้น เนื่องจากมีการประกาศใช้บังคับแทนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ให้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแทน โดยบทบัญญัติของมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญฯ มีสาระโดยสรุปคือ คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการกำหนดทั้ง ๒๕ ปีบริบูรณ์และ ๒๐ ปีบริบูรณ์ (รายละเอียดในตารางที่ ๓)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ก็ไม่ได้บัญญัติอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เช่นกัน โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับมีสาระโดยสรุปคือ คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นในปี ๒๔๙๒ เมื่อรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ มีผลบังคับใช้แล้ว ได้มีบทบัญญัติตามมาตรา ๘๙ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดโดยสรุป คือ **ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง** อย่างไรก็ตามในปี ๒๔๙๕ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๗๕ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ย้อนการกำหนดคุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งเหมือนในอดีต โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้กำหนดระดับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในปี ๒๕๑๑ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้กำหนดหลักการในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์เช่นกัน แต่ต่างกันที่รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของมาตรา ๘๕ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญ ขณะที่รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

ในปี ๒๕๑๗ ขณะที่จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มีการเสนอให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับอายุ ๑๘ ปี โดยให้เหตุผลว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนแต่กำหนดให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับอายุ ๑๘ ปี แต่ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับอายุ ๒๐ ปี ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีการถกเถียงอย่างกว้างขวางจนเป็นสาเหตุหนึ่งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ และกลุ่มนิสิตนักศึกษาไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ถูกกำหนดในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดยกำหนดให้อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามมีจุดหักเหทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยในประเด็นอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยประเด็นหนึ่งของการแก้ไขรัฐธรรมนูญคือ การลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๒๐ ปีมาเป็น ๑๘ ปี โดยมีการให้เหตุผลสนับสนุนคือ ผู้ที่ในระดับอายุดังกล่าวมีวุฒิภาวะและการศึกษาเพียงพอ ประกอบกับประเทศอื่น ๆ ก็กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ระดับอายุ ๑๘ ปี จึงควรมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศต่าง ๆ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ที่บัญญัติความในมาตรา ๑๐๙ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ก็มีการบัญญัติในลักษณะเดียวกัน

ตารางที่ ๓ สาระสำคัญเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญไทย

ลำดับและชื่อของรัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	อายุครบรอบ ๒๐ ปีบริบูรณ์
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐	ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒๐ ปีบริบูรณ์) อนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุ ๒๕ ปีบริบูรณ์ แต่มีการแก้ไขให้กลับมาเป็นอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ ในเวลาต่อมา
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒	ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕	ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒๐ ปีบริบูรณ์)
๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑	ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ ม.ค. ของปีที่มีการเลือกตั้ง
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘	ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ ม.ค. ของปีที่มีการเลือกตั้ง และเมื่อปี ๒๕๓๘ มีการแก้ไขเป็น ไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ ม.ค. ของปีที่มีการเลือกตั้ง
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ๑๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ ม.ค.ของปีที่มีการเลือกตั้ง

ที่มา รวบรวมข้อมูลโดย ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จำนวน ๖ ฉบับ ไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้

๔. แนวคิดการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปี

การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องยึดหลักความจำเป็นซึ่งหมายถึง การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปตามความจำเป็น และหลักความเป็นธรรมซึ่งหมายถึง การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน พร้อมทั้งป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าบุคคลอื่น และเพื่อให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีส่วนร่วมในทางการเมืองในจำนวนมากที่สุด จึงเริ่มมีกระแสความคิดที่กำหนดอายุผู้สิทธิเลือกตั้งที่ระดับอายุ ๑๖ ปีในหลายประเทศ ในบทความนี้จึงเสนอทัศนะเพื่อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวในบริบทของสังคมไทยที่อาจสรุปได้ดังนี้

ก. <u>การขยายฐานประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</u> การขยายฐานประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีจำนวนมากที่สุดตามความจำเป็นเพื่อเลือกสมาชิกรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี ๒๕๕๔ มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๔๖.๙๓ ล้านคน แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรครบวาระในปี ๒๕๕๘ และกำหนดอายุผู้มีสิทธิที่ระดับอายุไม่ต่ำกว่า ๑๖ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง จึงคาดว่าจะทำให้ผู้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอยู่ที่จำนวนประมาณ ๕๐.๙๑ ล้านคน โดยคำนวณจากจำนวนผู้เกิดระหว่างปี ๒๕๓๖-๒๕๔๑ จำนวน ๕.๔๓ ล้านคน และไปหักจากตัวเลขการประมาณค่าเฉลี่ยจำนวนผู้เสียชีวิตระหว่างปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗ ปีละประมาณ ๔๑๐,๐๐๐ คน แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้จะทำให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปี ๒๕๕๘ ประมาณ ๔๙.๑๒ ล้านคน หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปี ในปี ๒๕๕๘ จะมีประมาณ ๑.๗๙ ล้านคนเท่านั้น

ข. <u>การป้องกันปัญหาทุจริตในการเลือกตั้ง</u> การเพิ่มประชากรที่มีอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปีในฐานประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะทำให้การทุจริตในการเลือกตั้งด้วยวิธีใช้เงินเพื่อการจูงใจมีความยุ่งยากเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะต้องใช้จำนวนเงินมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะเดียวกันมีเหตุที่เชื่อได้ว่า ประชากรที่มีอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปี มีความตื่นตัวทางการเมือง อาจสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกตั้งตามอุดมการณ์ทางการเมืองโดยสุจริตปราศจากผลประโยชน์

ค. <u>ความมีวุฒิภาวะจากการเรียนรู้ในช่องทางสื่อสารมวลชน</u> โดยที่ความก้าวหน้าทางวิทยาการทำให้การไหลเวียนของสารสนเทศทางการเมืองการปกครองผ่านระบบสื่อสารมวลชนหรือระบบคอมพิวเตอร์เป็นไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว ครอบคลุม และมีมิติในทางลึกมากขึ้นกว่าเดิมในยุคอดีต ทั้งรูปแบบการสื่อสารระบบโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ระบบอินเทอร์เน็ต ระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์ (social network) จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สนับสนุนว่า กลุ่มประชากรที่มีอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปีสามารถเรียนรู้ระบบการเมือง นโยบายพรรคการเมือง หรือพิจารณาวิเคราะห์แนวคิดอุดมการณ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเชิงคุณภาพได้ดีกว่าเดิม

ง. <u>การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของสังคมไทย</u> จากการกำหนดของมาตรา ๖๘ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และมาตรา ๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้ง

เป็นหน้าที่ของประชาชน และให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจากเดิมที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งมีการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ทั้งในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งแต่เดิมก่อนปี ๒๕๔๒ ผู้บริหารท้องถิ่น (ยกเว้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จึงเป็นผลให้มีความถี่ของการใช้สิทธิเลือกตั้งและความตื่นตัวของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ฐากูร จุลินทร (๒๕๕๔ : ๘๒–๘๓) ได้เคยศึกษาค่าเฉลี่ยอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไประหว่างปี ๒๕๐๐–๒๕๓๑ มีค่าประมาณร้อยละ ๕๑ เท่านั้น ขณะที่ค่าเฉลี่ยอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไประหว่างปี ๒๕๓๕–๒๕๕๐ ปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ ๖๖ ซึ่งพิจารณาเห็นได้ว่า อัตราดังกล่าวสูงกว่าเดิมมาก นอกจากนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อปี ๒๕๕๔ ก็มีอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสูงถึงร้อยละ ๗๕ รวมทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ ก็มีอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสูงถึงร้อยละ ๖๓ เช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของสังคมไทยแล้ว

นอกจากนั้นมีกระบวนการกล่อมเกลาเยาวชนให้เรียนรู้ระบบการเมืองการปกครองหรือวัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ขั้นตอนการบรรจุเนื้อหาสาระด้านการปกครองประเทศในหลักสูตรการศึกษา หรือการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจสำหรับการเลือกสภานักเรียน หัวหน้านักเรียน/ประธานนักเรียนในระดับชั้นเรียนต่าง ๆ ตลอดจนการจัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตรสำหรับการฝึกฝนให้เยาวชนมีระเบียบวินัยและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น จากเหตุดังกล่าวจึงอาจเป็นข้อมูลที่สนับสนุนแนวคิดที่เชื่อได้ว่า กลุ่มผู้มีอายุ ๑๖ – ๑๘ ปี มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกหล่อหลอมจากกระบวนการเสริมสร้างองค์ความรู้ในระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง

จ. <u>โครงสร้างประชากรไทย</u> ทั้งมีปัจจัยอีกประการหนึ่งที่อาจคลี่คลายความไม่มั่นใจต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งของกลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปี เนื่องจากโครงสร้างสังคมไทยในขณะนี้กลายสภาพเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society) ไปแล้ว จากเดิมในปี ๒๕๑๓ ที่ผู้มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๑.๗ ล้านคนหรือร้อยละ ๔.๙ ของประชากรไทยเพิ่มขึ้นมาเป็นจำนวน ๘.๔ ล้านคนหรือร้อยละ ๑๓.๒ ของประชากรไทย ในปี ๒๕๕๓ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๕) คาดว่าจะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นไปอีกเป็นร้อยละ ๒๖ ในปี ๒๕๗๓ สำหรับสาเหตุของปรากฏการณ์ดังกล่าวมาจากการที่ประชากรผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวมากขึ้นจากความเจริญก้าวหน้าทางสาธารณสุขและเป็นผลให้อัตราการเสียชีวิตลดลง จากข้อมูลในปี ๒๔๘๐ ที่มีอัตราการเสียชีวิตร้อยละ ๑๗.๓ ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน ลดลงมาเป็นร้อยละ ๖.๕ ในปี ๒๕๕๔ ในขณะเดียวกันที่อัตราการเพิ่มประชากรหรืออัตราผู้เกิดมีชีพมีอัตราที่ลดลง โดยระหว่างปี ๒๕๐๖–๒๕๒๖ มีเด็กเกิดใหม่ในแต่ละปี จำนวนประมาณ ๑ ล้านคนต่อปี แต่ทว่าเมื่อปี ๒๕๕๔ มีเด็กเกิดใหม่ประมาณ ๐.๗๙ ล้านคนเท่านั้น ฉะนั้นอัตราการเพิ่มประชากรมีความผันผวนอย่างรุนแรงจากจุดที่อัตราเพิ่มของประชากรในปี ๒๕๑๔ ประมาณร้อยละ ๓ ลดลงมาเป็นประมาณร้อยละ ๐.๖ ในปี ๒๕๕๔

จากข้อมูลตามที่อ้างถึงใน <u>ข้อ ๔ ก. การเพิ่มฐานประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</u> แสดงให้เห็นว่า การลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก ๑๘ ปีเป็น ๑๖ ปี จะมีผลให้ฐานประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในระยะยาวถ้าพิจารณาข้อมูลข้างต้นพร้อมทั้งแนวโน้มโครงสร้างประชากรไทยตามการแบ่งอายุประชากรจากข้อมูลโครงสร้างอายุประชากรไทยของปี ๒๕๕๓ ที่เก็บรวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (๒๕๕๕) แสดงให้เห็นว่า ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๕๖ ของประชากรทั้งหมด จึงอาจสรุปได้คือ กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังเป็นสัดส่วนของกลุ่มผู้อยู่ในวัยกลางคนที่มีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไปและกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ดังนั้นสภาพการณ์ที่ทิศทางสังคมไทยจะถูกกำหนดโดยเยาวชนอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปีจึงไม่อาจเกิดขึ้นจริง

ตารางที่ 1 โครงสร้างประชากรโลกและประชากรไทย พ.ศ. 2543 - 2568 (หน่วย:พันคน)

พ.ศ.	ประชากรโลก (%)				ประชากรไทย (%)			
	จำนวนรวม	0 - 14ปี	15 - 59 ปี	60 ปีขึ้นไป	จำนวนรวม	0 - 14 ปี	15 - 59 ปี	60 ปีขึ้นไป
2543	6,070,578	30.1	59.9	10.0	62,237	24.7	65.9	9.4
2548	6,453,627	28.3	61.3	10.4	64,765	23.0	66.7	10.3
2553	6,830,282	27.0	61.9	11.1	67,042	21.2	67.1	11.7
2558	7,197,247	26.1	61.6	12.3	69,056	20.2	66.0	13.8
2563	7,540,238	25.2	61.2	13.6	70,821	19.0	64.2	16.8
2568	7,851,455	24.2	60.8	15.0	72,288	18.0	62.0	20.0

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

World Population 2002. United Nations

ฉ. <u>กฎหมายและข้อบัญญัติที่เป็นการยอมรับสิทธิทางกฎหมายและความมีวุฒิภาวะ</u> มีบทบัญญัติทางกฎหมายและข้อบัญญัติที่เป็นการยอมรับสิทธิทางกฎหมายและความมีวุฒิภาวะของกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปีในบางประเด็นที่ให้ทำนิติกรรมได้โดยตนเองหรือการประกอบอาชีพได้ อาทิ มาตรา ๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ผู้เยาว์สามารถทำพินัยกรรมได้เมื่ออายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ ดังนั้นจึงได้รวบรวมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติดังกล่าวในตารางที่ ๔ ดังนี้

ตารางที่ ๔
กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ/ข้อบัญญัติ
ที่เป็นการยอมรับสิทธิทางกฎหมายและความมีวุฒิภาวะของกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง ๑๖ – ๑๘ ปี

ลำดับรายชื่อกฎหมาย/ข้อบัญญัติ	ลำดับมาตราและสาระสำคัญ
๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	มาตรา ๒๕ ผู้เยาว์อาจ**ทำพินัยกรรมได้เมื่ออายุสิบห้าปีบริบูรณ์** มาตรา ๑๔๓๕ **การหมั้นจะทำได้ต่อเมื่อ**ชายและหญิง**มีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์**แล้ว มาตรา ๑๔๔๘ **การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อ**ชายและหญิง**มีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์**แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้
๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	“มาตรา ๔๔ ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า**สิบห้าปี**เป็นลูกจ้าง” ฉะนั้นบทบัญญัตินี้จึงมีความหมายโดยสรุปคือ **ผู้มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปสามารถทำงานเป็นลูกจ้างได้**
๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓	มาตรา ๓๓ ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า**สิบห้าปีบริบูรณ์**และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์**เป็นผู้ประกันตน**
๔. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	มาตรา ๓๐ มีความหมายโดยสรุปคือ บุคคลสัญชาติไทยซึ่งมี**อายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์**และไม่มีเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามตามมาตรา ๓๐ นี้ ให้**มีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ**
๕. พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๒๙ มีความหมายโดยสรุปคือ **ผู้จดทะเบียนเป็นนักมวย**ได้ จะ**ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์**
๖. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๔๖ (๑) มีความหมายโดยสรุปคือ **ผู้ขอใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคลชั่วคราว** สำหรับรถจักรยานยนต์ที่มีขนาดความจุของกระบอกสูบรวมกันไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง**ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์**
๗. พระราชบัญญัติคำนำหน้านามหญิง พ.ศ. ๒๕๕๑	มาตรา ๔ หญิงซึ่ง**มีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป** และยังไม่ได้จดทะเบียนสมรสให้ใช้คำนำหน้านามว่า “นางสาว”
๘. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๕๗๗	คำว่า “นาย” มีความหมายโดยสรุปคือ ชายที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้ใช้คำนำหน้านามว่า “นาย”

<u>ที่มา</u> รวบรวมข้อมูลโดย ฐากูร จุลินทร ผู้จัดทำบทความ

๕. การคัดค้านแนวคิดการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปี

อย่างไรก็ตามสันนิษฐานได้คือ อาจมีข้อโต้แย้งถึงความไม่พร้อมของผู้มีอายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปีที่จะมีสิทธิการเลือกตั้ง ด้วยการให้เหตุผลที่สรุปได้ดังนี้ บุคคลที่อยู่ในวัยดังกล่าวยังขาดวุฒิภาวะทางอารมณ์และประสบการณ์การดำรงชีวิต อีกทั้งไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมือง/คุณสมบัติที่ดีของนักการเมืองที่เพียงพอ จึงเป็นเหตุที่อาจถูกจูงใจได้ง่ายด้วยการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมือง อีกทั้งยังต้องพึ่งพิงค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลจากบุพการี/ผู้ปกครอง จึงทำให้มีความเป็นไปได้น้อยที่บุคคลในวัยนี้จะมีดุลพินิจที่เหมาะสมสำหรับการใช้สิทธิเลือกตั้ง แม้ว่าบุคคลที่อยู่ในวัยดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งแล้วก็อาจมีการบังคับคำสั่ง หรือการจูงใจของบุพการีหรือผู้ปกครองที่ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามความประสงค์ของบุพการี/ผู้ปกครอง ซึ่งจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้ดุลพินิจสำหรับการเลือกตั้งอย่างอิสระ

๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีแนวคิดทางการเมืองของโลกตะวันตกที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลโดยให้มีข้อจำกัดทางกฎหมายน้อยที่สุดตามความจำเป็นด้วยการปรับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้อยู่ที่ระดับอายุ ๑๖ ปี เริ่มปรากฏตามลำดับโดยในหลายประเทศได้ดำเนินการปรับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว อาทิ ออสเตรีย บราซิล อาร์เจนตินา รวมทั้งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในบางรัฐของประเทศเยอรมนี นอกจากนั้นประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ที่ระดับอายุ ๑๗ ปีเช่นกัน ทั้งนี้การปรับลดอายุขั้นต่ำจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปีจะยังประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาการเมืองในแง่ของการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ การขยายฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำหรับการป้องกันปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญคือ ความเคลือบแคลงสงสัยในความมีวุฒิภาวะของกลุ่มผู้อายุระหว่าง ๑๖–๑๘ ปี ที่จะมีการตัดสินใจที่เหมาะสมสำหรับการเลือกตั้งผู้แทนในระดับต่าง ๆ หรือไม่นั้น

โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า การไหลเวียนของสารสนเทศทางการเมืองผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และระบบอินเทอร์เน็ต ตลอดจนกระบวนการกล่อมเกลาของระบบการศึกษาที่ให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองในชั้นเรียนหรือการเลือกผู้แทนนักเรียนในระดับต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นการฝึกฝนให้เยาวชนได้มีความเข้าใจต่อวัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องการยอมรับเสียงส่วนใหญ่หรือการรับฟังความเห็นที่หลากหลายจากบุคคลในสังคม ทำให้เชื่อได้ว่า กลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปีมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่าเดิมในอดีต นอกจากนั้นโครงสร้างประชากรไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีต โดยสังคมไทยแปรสภาพเป็นสังคมผู้สูงอายุ (aging society) ทั้งนี้จากข้อมูลในปี ๒๕๕๓ แสดงให้เห็น คือ กลุ่มผู้มีอายุตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไปมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๕๖ ของประชากรทั้งหมด จึงมีความเป็นได้น้อยที่ทิศทางสังคมไทยจะถูกกำหนดการใช้สิทธิเลือกตั้งของกลุ่มเยาวชนระดับอายุ ๑๖–๑๘ ปี ซึ่งมีสัดส่วนประชากรที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมดหรือประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ยิ่งไปกว่านั้นถ้าพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายแล้ว (รายละเอียดในข้อ ๔ กฎหมายและข้อบัญญัติที่เป็นการยอมรับสิทธิทางกฎหมายและความมีวุฒิภาวะ) ก็มีการยอมรับสิทธิทางกฎหมายและความมีวุฒิภาวะของกลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปี ตั้งแต่การให้ผู้มีอายุ ๑๕ ปีทำพินัยกรรมได้ ส่วนผู้มีอายุ ๑๗ ปีสามารถทำการหมั้นหรือสมรสได้ และที่สำคัญที่สุดคือ การให้บุคคลตั้งแต่อายุ ๑๕ ปีสามารถทำงานเป็นลูกจ้างได้ ก็เป็นการยอมรับโดยปริยายว่า กลุ่มผู้อยู่ในวัยนี้สามารถประกอบอาชีพและมีความรับผิดชอบด้วยตนเอง หากแบ่งกลุ่มผู้อยู่ในช่วงอายุดังกล่าวนี้ เป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญ คือ ๑) กลุ่มนักเรียน/นักศึกษา ๒) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพ และ ๓) กลุ่มนักเรียน/นักศึกษาที่ประกอบอาชีพขณะที่ศึกษาไปด้วย ก็เท่ากับมีกระบวนการเรียนรู้ของการสร้างวุฒิภาวะแก่กลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปี ในระดับหนึ่งแล้ว

ทั้งนี้ถ้าพิจารณาช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕–๒๔๘๐ ที่เป็นช่วงเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ ขณะนั้นระดับการศึกษาของประชาชนยังมีไม่มากนักโดยมีผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด หรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ยังอยู่ในช่วงการเริ่มต้นของการสถาปนาเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นกระบวนการลองถูก-ลองผิด (Trial and error) ของระบอบประชาธิปไตย แต่ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ผ่านช่วงระยะเวลาดังกล่าวมาได้ ถ้าหากพิจารณาความรับรู้ทางการเมืองหรือระดับความมีวุฒิภาวะของกลุ่มผู้มีอายุ ๒๐ ปีในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕–๒๔๘๐ อาจมีความรับรู้หรือความเข้าใจทางการเมืองไม่มากไปกว่ากลุ่มผู้มีอายุ ๑๖–๑๘ ปีในช่วงเวลาปัจจุบันก็ได้ เนื่องจากประชากรรุ่นปัจจุบันมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นหรือการไหลเวียนของสารสนเทศทางการเมืองตามความก้าวหน้าของวิทยาการสมัยใหม่ ดังนั้นจึงควรได้มีการพิจารณาแนวคิดการลดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากอายุ ๑๘ ปีมาเป็น ๑๖ ปี

ทั้งนี้สุรพล สมบัติเจริญ ศิลปินนักร้องเพลงลูกทุ่งได้ขับร้องเพลง **“๑๖ ปีแห่งความหลัง”** ที่เป็นพรรณนาความทรงจำที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของอดีตใน ๑๖ ปีที่ผ่านมา แต่คาดว่า อายุขั้นต่ำของผู้สิทธิเลือกตั้งที่ระดับอายุไม่ต่ำกว่า ๑๖ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง จะเป็นตัวเลขแห่งความหวังของอนาคตในย่างก้าวต่อไปสำหรับการพัฒนาการเมืองไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ฐากูร จุลินทร. (๒๕๕๔). **การศึกษาเชิงเปรียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา ๒๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๒ – ๒๕๕๓)**. รายงานการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล. (๒๕๔๐)**. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ : โอกาสและความคาดหวังในเชิงปฏิรูปการเมือง.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. (๒๕๓๘). **ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน.** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). **สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. 3 กรกฎาคม 2554.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๔ มีนาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๕). **แผนประชากรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙)**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (ม.ป.ป.). **สถิติสาธารณสุข**. [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๔ มีนาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://bps.ops.moph.go.th/E-book/ebook.html.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (ม.ป.ป.). **เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพฯ : ม.ป.ท. .

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๕๕). **ประมวลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2555**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Inter-parliament Union. (n.d.). **PARLINE database on national parliaments**. [Online]. Retrieved March 1, 2013, from http://www.ipu.org/parline/parlinesearch.asp.

White, Isobel. (2013). **Voting age**. [Online]. Retrieved March 1, 2013, from http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01747.

Wikipedia. (n.d.). **Voting age**. [Online]. Retrieved February 18, 2013, from http://www.en.wikipedia.org/wiki/Voting_age.

การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนสิงหาคม ๒๕๕๖)

การออกเสียงประชามติเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเป็นการนำรูปแบบบางส่วนของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาเสริมกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representatives Democracy) ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงมีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะในประเด็นที่สำคัญเท่านั้น ทั้งนี้การร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นประเด็นที่มีการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในหลายประเทศ ประกอบกับนัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ระบุว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรมีการออกเสียงประชามติเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ ฉะนั้น บทความนี้จึงจะอธิบายและวิเคราะห์การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเสนอแนวคิดเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามลำดับดังนี้

๑. ความหมายและประเภทของการออกเสียงประชามติ

๒. การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

๓. การออกเสียงประชามติของประเทศไทยที่เกี่ยวกับประเด็นทางรัฐธรรมนูญ

๔. การวิเคราะห์แนวคิดการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕

๕. แนวคิดสำหรับการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๖. บทสรุป

๑. ความหมายและประเภทของการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติ หรือศัพท์ในภาษาอังกฤษคือ Referendum มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า “ad referendum” ทั้งนี้ มีคำภาษาอังกฤษอีกคำหนึ่ง คือ Plebiscite ที่มีความหมายในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามศาสตราจารย์นันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๓๘ : ๕๐) อธิบายความหมายที่แตกต่างระหว่างคำว่า “Referendum” กับคำว่า “Plebiscite” กล่าวคือ Referendum หมายถึง การแสดงประชามติในร่างกฎหมาย ขณะที่ Plebiscite หมายถึง การแสดงประชามติต่อตัวบุคคล ส่วนนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต (๒๕๕๒) ให้คำอธิบายเพิ่มเติมถึงความหมายของ “Plebiscite” ว่า เป็นคำที่มีความที่มีนัยในทางลบ และมักใช้กล่าวถึง “ประชามติ” ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมแก่ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวประกอบตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมซึ่งปรากฏในมาตรา ๑๐๖ แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสโลวัก ที่กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน (Recall) ให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยมีการใช้คำว่า “Plebiscite” ที่มีหมายความว่า เป็นการแสดงประชามติต่อตัวบุคคล ขณะที่มาตรา ๙๓ แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสโลวัก กำหนดให้การออกเสียงประชามติในการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในกลุ่มประเทศต่าง ๆ จะใช้คำว่า “Referendum” (ฉบับแปลจากภาษาสโลวักเป็นภาษาอังกฤษโดยองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก)

สำหรับการออกเสียงประชามติมีที่มาจากการใช้ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ในสมัยอาณาจักรกรีกยุคโบราณ เมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราช เนื่องจากนครรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็ก มีจำนวนประชากรไม่มากนักจึงทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองตนเองด้วยการประชุมร่วมกันระหว่างประชาชนเพื่อมีมติสำหรับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๕๑ : ๓-๔)

ทั้งนี้ ได้จำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ขอบเขตตามประเด็นที่เป็นเกี่ยวข้องกับกิจการในประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(๑.๑) การออกเสียงประชามติสำหรับกิจการภายในประเทศ อาทิ การให้ความเห็นชอบในการแยกประเทศออกจากประเทศเดิมในกรณีการแยกประเทศซูดานใต้ออกจากประเทศซูดาน

(๑.๒) การออกเสียงประชามติสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาทิ การให้ความเห็นชอบในการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงระหว่างประเทศ

(๒) ขอบเขตตามประเด็นที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องกฎหมายหรือเรื่องที่ไม่ใช่กฎหมาย

(๒.๑) การออกเสียงประชามติที่ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย อาทิ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม/ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ/รัฐบัญญัติ

(๒.๒) ประเด็นที่เกี่ยวข้องในประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมาย

(๓) ขอบเขตตามประเด็นที่กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในด้านพื้นที่

(๓.๑) การออกเสียงประชามติที่กำหนดให้ประเทศเป็นเขตพื้นที่ อาทิ การออกเสียงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไป

(๓.๒) การออกเสียงประชามติที่กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นเขตพื้นที่โดยเฉพาะสำหรับการออกเสียงประชามติเฉพาะท้องถิ่น อาทิ การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในเรื่องผังเมืองที่บังคับใช้ในแต่ละท้องถิ่น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๔) ขอบเขตตามประเด็นของผลลัพธ์ของการออกเสียงประชามติ

(๔.๑) การออกเสียงประชามติที่มีผลบังคับใช้ (obligation) อาทิ การออกเสียงประชามติเพื่อแยกออกจากประเทศซูดานเพื่อสถาปนาเป็นประเทศซูดานใต้

(๔.๒) การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นการปรึกษาหารือ (consultation) ขององค์กรผู้มีอำนาจ โดยไม่มีผลบังคับให้เป็นไปตามการออกเสียงประชามติ

(๕) ขอบเขตตามประเด็นของ “เวลา” ที่มีผลต่อรายละเอียดของแต่ละกรณี (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๕๑ : ๑๕)

(๕.๑) การออกเสียงประชามติ**ก่อน**มีรายละเอียดในแต่ละกรณี อาทิ การออกเสียงประชามติก่อนที่รัฐสภาจะลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมาย ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นประชามติที่แนะนำให้รัฐสภาไปดำเนินการตรากฎหมาย

(๕.๒) การออกเสียงประชามติ**หลัง**มีรายละเอียดในแต่ละกรณี อาทิ การออกเสียงประชามติภายหลังที่รัฐสภาลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นประชามติที่ให้สัตยาบันการมีมติของรัฐสภา

(๖) ขอบเขตตามประเด็นของบทบาทประชาชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต, ๒๕๕๒)

(๖.๑) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนมีสิทธิริเริ่มให้จัดขึ้น

(๖.๒) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการตัดสินใจริเริ่ม

(๗) ขอบเขตตามประเด็นของเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติ

(๗.๑) การออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อาทิ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๗.๒) การออกเสียงประชามติที่มีการยื่นข้อเสนอให้จัดขึ้นตามสิทธิที่กฎหมายรับรอง อาทิ การเข้าชื่อของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอให้นำร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ผ่านรัฐสภา มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรอง

๒. การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

จากการสำรวจประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จำนวน ๑๙๓ ประเทศ จึงอาจจำแนกรูปแบบของการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการของรัฐสภา โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มที่สำคัญ ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มประเทศที่มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทุกกรณีเป็นภาคบังคับ (obligation) ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญหรือถ้อยคำ รวมทั้งไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนหรือแก้ไขทั้งฉบับ อาทิ ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มประเทศที่มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางกรณีที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในลักษณะเป็นภาคทางเลือก (option) ไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ อิตาลี รัสเซีย โดยเงื่อนไขที่สำคัญดังกล่าว ได้แก่

(ก) <u>การวินิจฉัยของประมุขแห่งรัฐ</u> ที่ประมุขแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญต่อประเทศและประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการออกเสียงประชามติ อาทิ กรณีของคาซัคสถาน ตามความในมาตรา ๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญคาซัคสถาน หรือไทยก็เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒, พุทธศักราช ๒๕๑๑ และพุทธศักราช ๒๕๑๗ ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

(ข) <u>การวินิจฉัยของประมุขแห่งรัฐที่พิจารณาร่วมกับรัฐสภา</u> การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประเด็นใดที่ควรมีการออกเสียงประชามติ อาทิ กรณีของฝรั่งเศสซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณา ถ้ารัฐสภามีมติตามสัดส่วน ๓ ใน ๕ ก็ถือว่าได้รับความเห็นชอบโดยไม่มีการออกเสียงประชามติ ตามความในมาตรา ๘๙ แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (ในกรณีที่การเสนออยู่ในรูปแบบของ Government Bill)

(ค) <u>การมีมติของรัฐสภาให้มีการออกเสียงประชามติถ้าประมุขแห่งรัฐไม่เห็นชอบต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</u> อาทิ กรณีของภูฏาน ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญภูฏาน

(ง) <u>การเสนอของสมาชิกรัฐสภาในสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนด</u> อาทิ กรณีของแอลเบเนียซึ่งกำหนดเงื่อนไขเมื่อสมาชิกรัฐสภาจำนวน ๑ ใน ๕ ของสมาชิกรัฐสภาเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ตามความในมาตรา ๑๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแอลเบเนีย

(จ) <u>การเสนอของประชาชนให้มีการออกเสียงประชามติ</u> อาทิ กรณีของอิตาลีซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ คน มีสิทธิที่เสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ตามความในมาตรา ๑๓๘ แห่งรัฐธรรมนูญอิตาลี

(ฉ) <u>การเสนอของสภาภูมิภาค</u> อาทิ กรณีของอิตาลีซึ่งกำหนดให้สภาภูมิภาค (regional council) จำนวนอย่างน้อย ๕ แห่งเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ตามความในมาตรา ๑๓๘ แห่งรัฐธรรมนูญอิตาลี

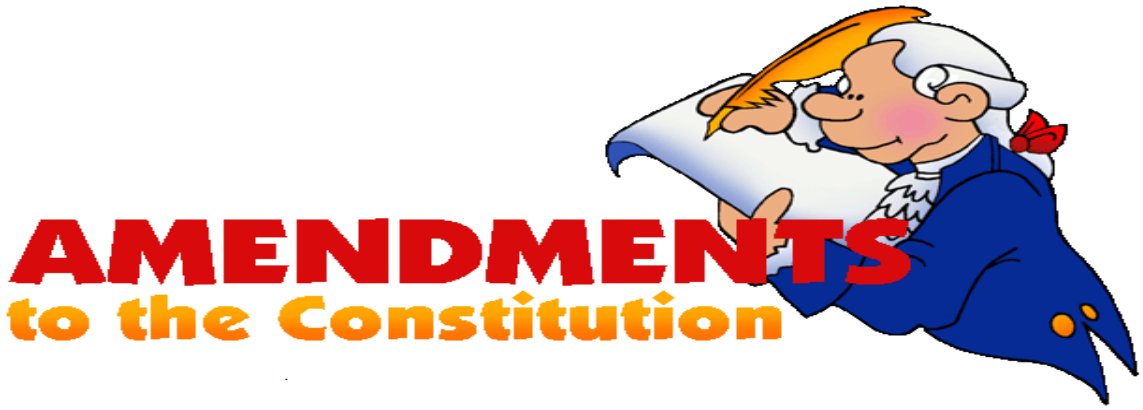
(ช) <u>สัดส่วนของเนื้อหาที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</u> อาทิ กรณีของออสเตรียที่กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (total revision) จะต้องมีการออกเสียงประชามติ หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (partial revision) ก็ไม่จำเป็นต้องมีการออกเสียงประชามติ ตามความในมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญออสเตรีย (เว้นแต่สมาชิกสภาจำนวน ๑ ใน ๓ ของ National Council หรือ Federal Council ขอให้มีการออกเสียงประชามติ)

(ซ) <u>ประเด็นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ</u> อาทิ กรณีของโมซัมบิกที่กำหนดให้ประเด็นสำคัญที่ต้องมีออกเสียงประชามติ เช่น รูปแบบของรัฐบาล อธิปไตยของรัฐ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตามความในมาตรา ๒๙๒ แห่งรัฐธรรมนูญโมซัมบิก โดยในหลายประเทศได้บัญญัติความในลักษณะนี้เพื่อให้การออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวม

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มประเทศที่ไม่มีออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในกรณีนี้ตามรัฐธรรมนูญ อาทิ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย

กลุ่มที่ ๔ กลุ่มประเทศที่ไม่มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) อาทิ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) อิสราเอล

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แล้ว ในหลาย ๆ ประเทศที่ได้รับเอกราชหรือประเทศที่มีการแยกตัวจากประเทศเดิม ตลอดจนประเทศที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการพัฒนาการเมืองของประเทศตนเองนั้น ต่างมีรัฐธรรมนูญที่ได้ความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ อาทิ ฝรั่งเศส อียิปต์ เซอร์เบีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ซึ่งก็มักจะกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นภาคบังคับหรือภาคทางเลือก อย่างไรก็ตามบางประเทศมีความแตกต่างกันออกไปเนื่องจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ อาทิ ญี่ปุ่น ที่มีการบัญญัติความในมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญอันมีสาระสำคัญสำหรับการสละสิทธิในการทำสงคราม เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเป็น “รัฐทหาร” ที่อาจนำประเทศเข้าสู่สภาวะสงครามตามที่เคยปรากฏในเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ ๒ ดังนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญญี่ปุ่นจะไม่ได้มีที่มาจากการออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ก็ต้องวางเงื่อนไขให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความยากขึ้น ด้วยการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น



สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเงื่อนไขบังคับ (obligation) หรือเป็นเงื่อนไขทางเลือก (option) โดยการสำรวจเบื้องต้นจากเว็บไซต์ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization : WIPO) และเว็บไซต์ด้านกฎหมายอื่น ๆ พบว่า มีจำนวนอย่างน้อย ๑๑๙ ประเทศซึ่งเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ดังรายชื่อต่อไปนี้

ตารางที่ ๑

รายชื่อประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ชื่อทวีป/เขต	ชื่อประเทศ
ก. เอเชีย	๑. อาร์เมเนีย ๒. อาเซอร์ไบจาน ๓. บังกลาเทศ ๔. ภูฏาน ๕. อิหร่าน ๖. อิรัก ๗. ญี่ปุ่น ๘. คาซัคสถาน ๙. คีร์กีซสถาน ๑๐. เกาหลีใต้ ๑๑. มัลดีฟส์ ๑๒. มองโกเลีย ๑๓. พม่า ๑๔. ฟิลิปปินส์ ๑๕. ศรีลังกา ๑๖. ตุรกี ๑๗. ทาจิกิสถาน ๑๘. ติมอร์-เลสเต ๑๙. เติร์กเมนิสถาน ๒๐. อุซเบกิสถาน ๒๑. เยเมน
ข. ยุโรป	๑. แอลเบเนีย ๒. อันดอร์รา ๓. ออสเตรีย ๔. เบลารุส ๕. เดนมาร์ก ๖. เอสโตเนีย ๗. ฝรั่งเศส ๘. ไอซ์แลนด์ ๙. ไอร์แลนด์ ๑๐. อิตาลี ๑๑. ลิทัวเนีย ๑๒. ลิกเตนสไตน์ ๑๓. ลัตเวีย ๑๔. มอลตา ๑๕. มอลโดวา ๑๖. มอนเตเนโกร ๑๗. โปแลนด์ ๑๘. โรมาเนีย ๑๙. รัสเซีย ๒๐. เซอร์เบีย ๒๑. สโลวีเนีย ๒๒. สเปน ๒๓. สวีเดน ๒๔. สวิตเซอร์แลนด์ ๒๕. ยูเครน
ค. อเมริกาเหนือ/อเมริกาใต้	๑. แอนติกาและบาร์บูดา ๒. บาฮามาส ๓. โบลิเวีย ๔. ชิลี ๕. โคลอมเบีย ๖. คอสตาริกา ๗. คิวบา ๘. โดมินิกัน ๙. โดมินิกา ๑๐. เอกวาดอร์ ๑๑. เกรเนดา ๑๒. กัวเตมาลา ๑๓. กายอานา ๑๔. จาเมกา ๑๕. ปานามา ๑๖. ปารากวัย ๑๗. เปรู ๑๘. เซนต์คิตส์และเนวิส ๑๙. เซนต์ลูเซีย ๒๐. เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ ๒๑. อุรุกวัย ๒๒. เวเนซุเอลา
ง. แอฟริกา	๑. แอลจีเรีย ๒. เบนิน ๓. บอตสวานา ๔ บูร์กินาฟาโซ ๕. บุรุนดี ๖. แคเมอรูน ๗. แอฟริกากลาง ๘. ชาด ๙. คอโมโรส ๑๐. สาธารณรัฐคองโก ๑๑. สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (ชื่อเดิมคือ ซาอีร์) ๑๒. โกตดิวัวร์ ๑๓. จิบูตี ๑๔. อียิปต์ ๑๕. อีเควทอเรียลกินี ๑๖. กาบอง ๑๗. แกมเบีย ๑๘. กานา ๑๙. กินี ๒๐. เคนยา ๒๑. เลโซโท ๒๒. ไลบีเรีย ๒๓. ลิเบีย ๒๔. มาดากัสการ์ ๒๕. มาลาวี ๒๖. มาลี ๒๗. มอริเตเนีย ๒๘. มอริเชียส ๒๙. โมร็อกโก ๓๐. โมซัมบิก ๓๑. นามิเบีย ๓๒. ไนเจอร์ ๓๓. รวันดา ๓๔. เซเนกัล ๓๕. เซเชลล์ ๓๖. เซียร์ราลีโอน ๓๗. โซมาเลีย ๓๘. สวาซิแลนด์ ๓๙. โตโก ๔๐. ตูนิเซีย ๔๑. ยูกันดา ๔๒. แซมเบีย ๔๓. ซิมบับเว
จ. เขตโอเชียเนีย (ทวีปออสเตรเลียและหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก)	๑. ออสเตรเลีย ๒. คิริบาส ๓. หมู่เกาะมาร์แชลล์ ๔. ไมโครนีเซีย ๕. นาอูรู ๖. ปาเลา ๗. ซามัว ๘. วานูอาตู

ที่มา ฐากูร จุลินทร สำรวจและรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจากเว็บไซต์องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization : WIPO) และเว็บไซต์ด้านกฎหมายอื่น ๆ

๓. การออกเสียงประชามติของประเทศไทยที่เกี่ยวกับประเด็นทางรัฐธรรมนูญ

การออกเสียงประชามติได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๗๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งสรุปความได้คือ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีบทบัญญัติที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน จึงเป็นพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต่อมารัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำในภายหลัง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และพุทธศักราช ๒๕๑๗ กำหนดให้การออกเสียงประชามติเพื่อเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นภาคทางเลือก (option) ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะกรณีรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาเท่าที่มีอยู่ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยเป็นภาคบังคับ (obligation) ที่จะต้องมีการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต่อมาในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาใช้บังคับ หลังจากนั้นมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

ฉะนั้นจึงสรุปได้คือ รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการการออกเสียงประชามติมีจำนวน ๗ ฉบับ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมีจำนวน ๕ ฉบับ ตามรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ ๒
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ
เพื่อเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ลำดับและชื่อของรัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญโดยสังเขป
๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๗๔) ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๗๐) ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๒๒๙)	ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีบทบัญญัติที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน จึงเป็นพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ (มาตรา ๒๑๑ จตุทศ)	ถ้ารัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาเท่าที่มีอยู่ ให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ (มาตรา ๒๙)	ให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่มา รวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ โดย ฐากูร จุลินทร

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๑๔) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๕) กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องทั่วไปโดยไม่มีความมุ่งหวังเฉพาะประเด็นรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๔. การวิเคราะห์แนวคิดการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕

จากเหตุการณ์ในปี ๒๕๕๕ ที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช .... เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตามมีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า การดำเนินการดังกล่าวถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ โดยสรุปได้คือ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ ก็ควรจะให้ประชาชนผู้สถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่า สมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สำหรับสาระบางส่วนมี ดังนี้

> "... อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ ฯลฯ การตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่**การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ**ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน **ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่า สมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่**..."

เมื่อได้ทราบสาระบางส่วนของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นคำวินิจฉัยส่วนกลางแล้ว จึงได้ตรวจสอบคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละบุคคลแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงคือประเด็นหลักของคำวินิจฉัยในส่วนนี้มาจากความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ของนายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่สรุปได้คือ การเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญอันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ สำหรับสาระบางส่วนมีดังนี้

> "...หากรัฐสภากระทำโดยเกินขอบอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่ฉบับเดิม จะมีผลเท่ากับเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้จึงมิอาจกระทำได้ ฯลฯ **หากมีความจำเป็นต้อง**แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือ**จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่** เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาการเมืองของประเทศให้ก้าวหน้า **ย่อมกระทำได้โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ซึ่งอาจแสดงออกโดยการลงประชามติ** เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับฉันทามติจากปวงชนชาวไทย ผ่านการลงประชามติก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย..."

ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงย่อมเป็นข้อถกเถียงทางทฤษฎีด้านนิติศาสตร์ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และข้อเท็จจริงทางกฎหมายว่า รัฐสภามีอำนาจทางกฎหมายในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในปัจจุบันที่จำแนกได้ ดังนี้

๔.๑ ทฤษฎีด้านนิติศาสตร์ โดยศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ (๒๕๓๘ : ๑๙-๒๑) ได้อธิบายแนวคิดของซีเอเยส์ (Sieyès) นักทฤษฎีด้านรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสที่สรุปได้คือ รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญ กลับไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนกับการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา หรือกล่าวได้ว่า "อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituent) อยู่สูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ (Pouvoir Legislative)" ด้วยเหตุดังกล่าวการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงใช้วิธีการพิเศษ อาทิ ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าธรรมดา หรือมีการ

ออกเสียงประชามติ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาบริบทคำอธิบายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ แล้ว เป็นเพียงแต่อธิบายต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในความหมายโดยทั่วไป ซึ่งไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (Total Revision) หรือที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตามต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๕) ได้แสดงทัศนะที่สำคัญเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่สรุปได้คือ ความสัมพันธ์ของการทำรัฐธรรมนูญเริ่มจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญและนำร่างรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เมื่อประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องถือว่าอำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ พระมหากษัตริย์ ประชาชนและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนในอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีข้อสังเกต คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับนำไปไว้ที่รัฐสภา ไม่นำกลับไปหาประชาชน โดยการให้ลงประชามติอีกครั้งแต่อย่างใด ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นเพราะเท่ากับให้อำนาจผู้แทนราษฎรมาแก้รัฐธรรมนูญที่ราษฎรเห็นชอบได้โดยลำพัง

เมื่อมาพิจารณาแนวคิดของปูนเทพ ศิรินุพงศ์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์อีกผู้หนึ่ง (๒๕๕๖ : ๑๒-๑๖) ที่ยอมรับ “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” หรือที่เรียกอีกคำหนึ่งคือ “อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ปูนเทพ ศิรินุพงศ์ ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงการใช้อำนาจภายหลังการสถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว โดยในขั้นตอนต่อไปคือ เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ขึ้นมาภายใต้รัฐธรรมนูญ บรรดาอำนาจซึ่งองค์กรทางการเมืองเหล่านั้นได้ใช้หรือแสดงออก จึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและถูกจำกัดตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อำนาจขององค์กรทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดและจะใช้ไปโดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ โดยได้เรียกอำนาจลักษณะนี้ว่า “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” (Constitued power, Pouvoir Constitué) ตัวอย่างของอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย หรืออำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้นภายหลังจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้สร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว บรรดาอำนาจทางการเมืองต่าง ๆ จะมีความชอบธรรมได้ก็แต่โดยภายใต้ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกเหนือจากการอธิบายของปูนเทพ ศิรินุพงศ์ ที่พยายามจำแนกความหมายของคำว่า “อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ” กับคำว่า “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” แล้ว ทั้งนี้ปูนเทพ ศิรินุพงศ์ ได้ประมวลแนวคิดทฤษฎีนิติศาสตร์จากการเสนอทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ที่สรุปได้ว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น หาได้เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญหรืออำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด **โดยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในความหมายของ “อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ” หรือ “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” แต่ทว่าการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีสถานะด้อยกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกันก็มีสถานะที่เหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญ** จึงนำไปสู่การอธิบายความแตกต่างในเชิงทฤษฎีระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม (pouvoir constituant originaire) และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่รับมอบมาจากอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant dérivé) โดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นซึ่งอาจกำหนดองค์กรให้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการและข้อจำกัดไว้ และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบมานั้น ต้องดำเนินการไปแต่ในเพียงที่กรอบของรัฐธรรมนูญอนุญาตโดยตกอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจดั้งเดิม สำหรับการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นอาจแสดงออกโดยองค์กรนิติบัญญัติในรูปแบบของการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือการออกเสียงประชามติ

อนึ่ง ความหมายที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (total revision) ของบางประเทศมิได้หมายถึง แต่เพียงการเปลี่ยนแปลงหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับในความหมายเชิงรูปแบบเท่านั้น แต่รวมถึงความหมายในเชิงเนื้อหาอันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย (ปูนเทพ ศิรินุพงศ์, ๒๕๕๖ : ๑๖)

๔.๒ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เมื่อย้อนประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะพบว่า ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะจำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งไม่ปรากฏว่า มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๐ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ในปี ๒๔๙๑ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉะบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑] ทั้งนี้ไม่มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว และในเวลาต่อมาไม่มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นแต่อย่างใด

ครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๓๙ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙] ทั้งนี้ไม่มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว และในเวลาต่อมาไม่มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นแต่อย่างใด

ครั้งที่ ๓ ในปี ๒๕๔๙ เป็นการกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วจึงไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญจัดทำเสร็จแล้วต้องมีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐

(อนึ่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติด้วย โดยมิได้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ จึงไม่ใช่สภาร่างรัฐธรรมนูญตามความหมายในบทความนี้)

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่จัดทำขึ้นในอดีต เพราะกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกเสียงประชามติในขั้นตอนสุดท้าย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีบริบทและความเป็นมาที่ต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

๔.๓ ข้อเท็จจริงทางกฎหมาย เมื่อตรวจสอบความตามมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้ว ไม่ปรากฏว่า มีการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำหรับการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพียงแต่ห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาสาระในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ประกอบด้วย ซึ่งสรุปได้คือ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ก็ควรจะให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่า สมควรจะมีรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้มาตรา ๒๑๖ วรรคห้าแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังนี้ **“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”** ฉะนั้นจึงสันนิษฐานได้คือ คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นผลให้รัฐสภาไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อลงคะแนนเสียงในวาระที่ ๓ ภายในปี ๒๕๕๕

๕. แนวคิดสำหรับการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามที่อ้างแล้ว เป็นเรื่องที่องค์กรที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการในลักษณะใด เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีการประชามติซึ่งจะเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติหรือเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้

อย่างไรก็ตามควรได้มีการพิจารณาสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ในระยะยาวซึ่งอาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตก็ได้ ฉะนั้นในลำดับแรกควรจำแนกผลลัพธ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนดังนี้

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมอย่างยิ่ง อาทิ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญโดยให้มีสภาเดียว การปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ศาลหรือการยุบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแก้ไขกฎเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่น่าส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวม อาทิ ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรที่กำหนดให้มีในรัฐธรรมนูญ

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (total revision) หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(๔) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางส่วน (partial revision) ซึ่งเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา

เมื่อจำแนกประเด็นดังกล่าวแล้วจึงควรพิจารณาต่อไปในหลักการต่อไปอีกว่า ควรมีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อพิจารณาแนวคิดทฤษฎีกฎหมายมหาชนและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่สรุปได้คือ อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจสูงสุดในทางการเมือง เมื่อประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแล้วหากมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มี

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ควรให้ประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อนในหลักการ ประกอบกับการพัฒนาการเมืองยุคใหม่ของอารยประเทศที่เปิดโอกาสให้การออกเสียงประชามติในเรื่องที่สำคัญอันเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy เพื่อเป็นการเสริมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representatives Democracy) รวมทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวนอย่างน้อย ๑๑๙ ประเทศ กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีทั้งเป็นภาคบังคับหรือเป็นภาคทางเลือกที่ไม่ใช่ภาคบังคับ) ดังนั้นประเทศไทยควรกำหนดแนวทางการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเพื่อให้การออกเสียงประชามติสำหรับประเด็นรัฐธรรมนูญ ควรเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางเท่านั้น จึงเสนอแนวคิดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังนี้

กรณีที่ ๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีสภาพเป็นกฎหมายสูงสุดและหากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีที่มาจากประชาชนแล้ว ถ้าจะมีการตารัฐธรรมนูญเพื่อบังคับใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่มีอยู่ ก็ควรให้ประชาชนให้ความเห็นชอบในหลักการ ก่อนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนเข้าสู่กระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ

กรณีที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ทั้งนี้ไม่อาจพิจารณาในเชิง “ปริมาณ” ของจำนวนมาตราที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม แต่พึงควรพิจารณาจาก “คุณภาพหรือความสำคัญ” ของมาตราที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๕ แห่งรัฐธรรมนูญด้วยการแก้ไขคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งแม้ว่าอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวนเพียง ๑ มาตรา แต่เป็นผลกระทบอย่างยิ่งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีความอิสระจากพรรคการเมืองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม อาทิ การให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งหรือพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยปราศจากอาณัติของพรรคการเมืองใด หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้ศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งประเด็นนี้มีความเกี่ยวพันกับความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในชาติ ฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จึงควรพิจารณาว่า ควรมีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่

สำหรับผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราประเด็นใดที่ควรให้มีการออกเสียงประชามติ (ไม่รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้เสนอทัศนะแล้วว่า ควรให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีนี้) ก็ควรมีองค์กรด้านกฎหมายที่ทำหน้าที่รวบรวมประเด็นและแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความเห็นให้องค์กรด้านกฎหมายอีกองค์กรหนึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยในขั้นตอนสุดท้าย เมื่อพิจารณาโครงสร้างประกอบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้น จึงเสนอแนวคิดให้องค์กรปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ประมวล รวบรวมข้อเท็จจริงจากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การเชิญผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม/นักวิชาการมาให้ความเห็น การศึกษาผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีผลบังคับใช้

ฯลฯ หลังจากนั้นจึงจัดทำข้อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดหลักการผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางเท่านั้น จึงจะวินิจฉัยให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยกำหนดให้มีคะแนนเสียงอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ขององค์คณะที่มีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ ทั้งนี้หลักการตามแนวคิดดังกล่าวมิใช่เป็นหลักการใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒, ปี ๒๕๑๑ และปี ๒๕๑๗ ก็กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใดมีบทบัญญัติที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ที่สมควรให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเพื่อให้ความเห็นชอบ (รายละเอียดในตารางที่ ๒) เพียงแต่การนำเสนอแนวคิดครั้งนี้ได้ปรับให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเมืองสมัยใหม่ที่ให้องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมสำหรับการถ่วงดุลการตัดสินใจซึ่งกันและกันในประเด็นที่มีความสำคัญของประเทศ

อย่างไรก็ตามควรกำหนดข้อยกเว้นใน ๒ ประการ คือ <u>ประการที่ ๑</u> ในกรณีรัฐสภามีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และในสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มิใช่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่ามีอยู่) ก็ให้นำเข้าสู่กระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ทันทีโดยมิต้องมีการออกเสียงประชามติเพื่อเป็นการรองรับ เนื่องจากพิจารณาแล้วว่า สัดส่วนดังกล่าวนี้เป็นจำนวนเสียงที่มีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงไม่จำเป็นต้องมีการออกเสียงประชามติ (ไม่รวมถึงกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ) และ<u>ประการที่ ๒</u> ในกรณีที่ประเทศอยู่ภายใต้สภาวะการประกาศสงครามตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่มีความปกติ หากมีการออกเสียงประชามติในเรื่องรัฐธรรมนูญก็จะสุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ จึงไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทุกกรณี

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าว อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ

<u>ขั้นตอนที่ ๑</u> ให้หน่วยธุรการของรัฐสภาส่งสำเนาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภายหลังการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีความถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

<u>ขั้นตอนที่ ๒</u> ให้คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการศึกษาว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวควรมีการออกเสียงประชามติหรือไม่ ควบคู่ไปกับการพิจารณาของรัฐสภาที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๑

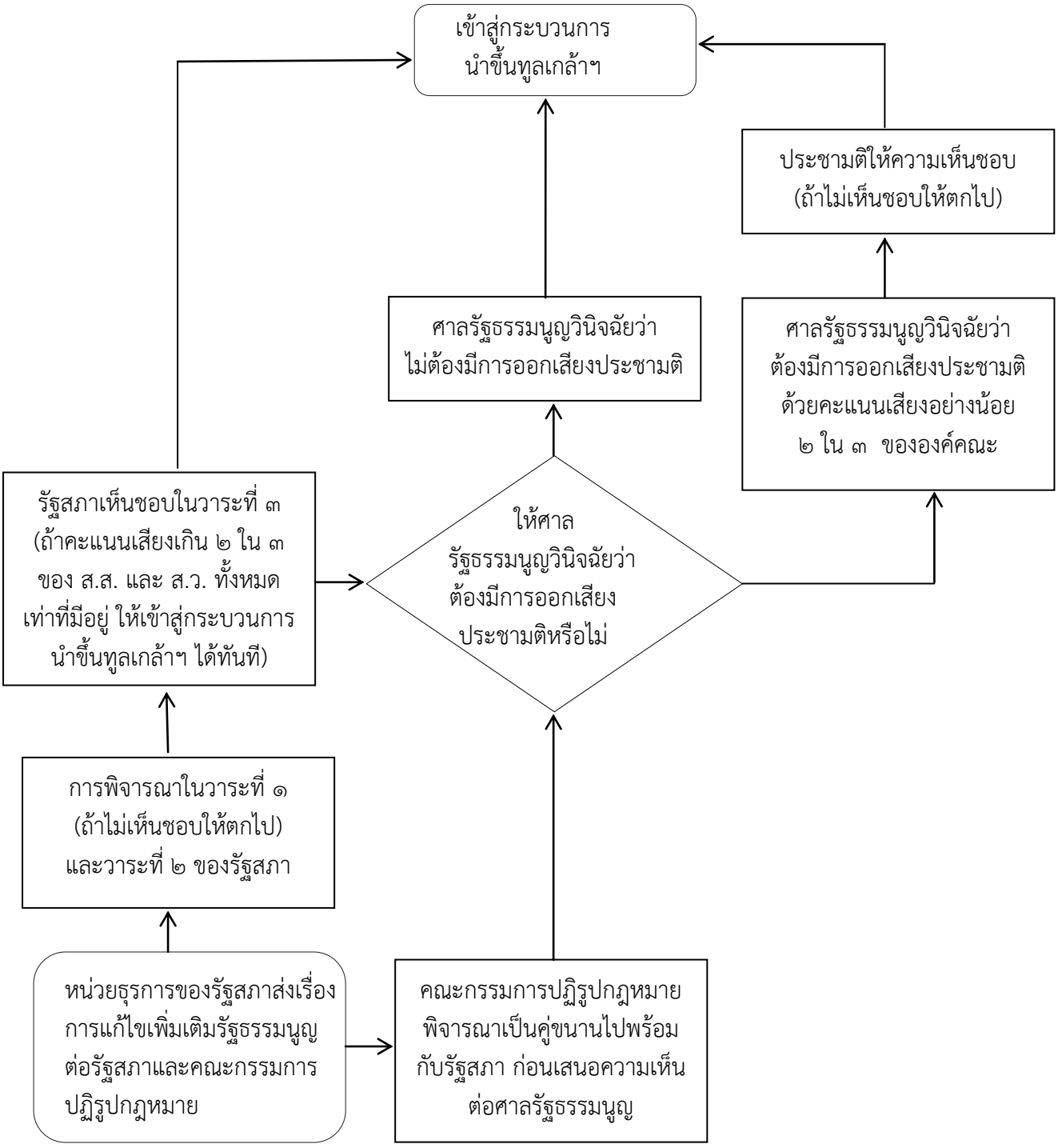
<u>ขั้นตอนที่ ๓</u> เมื่อรัฐสภาพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นในวาระที่ ๒ ซึ่งมาตรา ๒๙๑ (๕) แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รอไว้ ๑๕ วันก่อนพิจารณาต่อไปในวาระที่ ๓ ฉะนั้นในช่วงเวลานี้ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องเสนอรายงานการศึกษา/ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันทำการถัดไป

<u>ขั้นตอนที่ ๔</u> เมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ แล้ว หากสัดส่วนของคะแนนที่ให้ความเห็นชอบมีสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และในสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ามีคะแนนเสียงไม่ถึงสัดส่วนดังกล่าว จึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในวันดังกล่าวนั้นเองหรือไม่เกินวันทำการถัดไปว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีการออกเสียงประชามติก่อนเข้าสู่กระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ หรือไม่ ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ขององค์คณะที่วินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญ**เฉพาะ**กรณีที่มีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง จึงต้องมีการออกเสียงประชามติในกรณีนี้

อนึ่ง ขั้นตอนต่าง ๆ จัดทำในรูปแบบของแผนภูมิ ดังนี้

แผนภูมิการเสนอแนวคิดการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
ในกรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่



ที่มา จัดทำโดย ฐากูร จุลินทร

หมายเหตุ หากประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม ไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติในเรื่องนี้

๖. บทสรุป

การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบของการพัฒนาการเมืองสมัยใหม่ที่นำรูปแบบในสมัยโบราณมาปรับใช้เพื่อเสริมกับรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติในประเด็นสำคัญที่เป็นผลกระทบต่อประเทศและสาธารณะอย่างกว้างขวาง อาทิ การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงระหว่างประเทศ การให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ขณะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นที่มาของการจัดตั้งระบบการเมืองรวมทั้งระบบกฎหมายของประเทศ ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจำนวนอย่างน้อย ๑๑๙ ประเทศ ได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นภาคบังคับ (obligation) อาทิ ญี่ปุ่น และที่เป็นภาคทางเลือกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ (option) ซึ่งจะมีการออกเสียงประชามติหรือไม่ก็ได้ อาทิ ฝรั่งเศส

ในส่วนของประเทศไทยแม้ว่าจะไม่มีข้อกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีทฤษฎีนิติศาสตร์ที่อ้างอิงแล้วว่า อำนาจการสถาปนารัฐธรรมนูญอยู่สูงกว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่มีความสรุปได้คือ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ก็ควรจะให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่า สมควรจะมีรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นจึงได้เสนอแนวคิดการออกเสียงประชามติได้ดังนี้

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องมีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน เพราะเป็นการเสนอแนวทางยกเลิกรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ยกเว้นกรณีประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม ไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติ

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราไม่ว่าจะมีจำนวนกี่มาตราก็ตาม โดยจะมีการออกเสียงประชามติหรือไม่ ให้มีเงื่อนไขดังนี้

(๒.๑) <u>เงื่อนไขข้อที่ ๑</u> ภายหลังที่การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการเป็นคู่ขนานพร้อมกับการพิจารณาของรัฐสภา

(๒.๒) <u>เงื่อนไขข้อที่ ๒</u> ถ้าการพิจารณาในวาระที่ ๓ รัฐสภาให้ความเห็นชอบในสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และในสัดส่วนที่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มิใช่มากกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่ามีอยู่) ก็ให้นำเข้าสู่กระบวนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ทันที

(๒.๓) <u>เงื่อนไขข้อที่ ๓</u> ถ้าการพิจารณาในวาระที่ ๓ รัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยมีคะแนนเสียงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่มีจำนวนไม่ถึงตามที่ระบุใน <u>(๒.๒) เงื่อนไขข้อที่ ๒</u> ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ต้องมีการออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยยึดหลักผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางและให้มีคะแนนเสียงอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ขององค์คณะที่วินิจฉัยให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะกรณีนั้น

(๒.๔) <u>เงื่อนไขข้อที่ ๔</u> กรณีประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม ไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติ

รายการอ้างอิง

กฤช เอื้อวงศ์. (๒๕๕๐). **พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (๒๕๕๕). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ชาย ไชยชิต. (๒๕๕๒). การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ๗, ๓ (กันยายน-ธันวาคม).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๓๘). **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum).** รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (๒๕๕๑). **กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงแสดงประชามติ .** รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๓๘). **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

_____. (๒๕๕๕). **อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง : อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php.

บอยเออร์, แพทริค. (๒๕๔๐). **การลงประชามติในประเทศแคนาดาและประเทศอื่น ๆ.** รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปูนเทพ ศิรินุพงศ์. (๒๕๕๖). “ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” **รัฐสภาสาร** ๖๑, ๔ (เมษายน): ๙-๓๓.

วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๔). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง ๑๒ การออกเสียงประชามติ**. กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). **รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [๒๔๗๕ – ๒๕๔๙].** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ผู้ไต่สวนอิสระจะ “WORK” (สัมฤทธิ์ผล) หรือไม่ ?

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖)

ผู้ไต่สวนอิสระเป็นตำแหน่งที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกตามความในมาตรา ๒๗๕ - มาตรา ๒๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ที่ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามกฎหมายอื่น ดังนั้นอาจกล่าวได้คือ ตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระเป็นนวัตกรรมใหม่หรือพัฒนาการเมืองไทยในอีกระดับหนึ่งเพื่อเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับบทความนี้จะได้วิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค หรือทิศทางสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ โดยมีรายละเอียดตามลำดับหัวข้อดังนี้

๑. ความหมายและความเป็นมาของผู้ไต่สวนอิสระ
๒. ความเป็นมาและบทบาทของผู้ไต่สวนอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา
๓. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ
๔. การดำเนินการที่เกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระในประเทศไทย
๕. บทวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ
๖. บทสรุป

๑. ความหมายและความเป็นมาของผู้ไต่สวนอิสระ

ผู้ไต่สวนอิสระ คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยเฉพาะในบางตำแหน่งและในกรณีที่องค์กรตรวจสอบที่มีอยู่ตามปกติไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ว่าอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระหรือเป็นกลาง โดยชื่อตำแหน่งที่เป็นภาษาอังกฤษมีการใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการแปลรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เป็นภาษาอังกฤษ (สำนักงานงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๐) และเรียกตำแหน่งนี้ว่า “Independent Inquisitor” ขณะที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ดำเนินการแปลรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เป็นภาษาอังกฤษโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์พินัย ณ นคร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑ : ๒๒๖) ได้เรียกตำแหน่งนี้ว่า “Independent Investigator” และภูมิ มูลศิลป์ (๒๕๕๔ : ๑๐๙) นักวิชาการด้านนิติศาสตร์อีกผู้หนึ่งเรียกตำแหน่งนี้ว่า “Independent Council” ส่วนตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระของสหรัฐอเมริกาในกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในวงงานรัฐบาล คือ “Independent Counsel”

สำหรับจุดเริ่มต้นของการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระน่าจะเริ่มมาจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ โดยประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีถ้อยคำส่วนหนึ่งที่แสดงถึงเหตุผลการยึดอำนาจในวันดังกล่าวที่ระบุถึงการครอบงำของฝ่ายการเมืองที่มีต่อองค์กรอิสระ ดังนี้ “...ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยว่า การบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง **หน่วยงานอิสระถูกการเมืองครอบงำ** ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ...”

ฉะนั้นเมื่อเริ่มมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อจัดทำแนวทางแก้ไขปัญหาในร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระและนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ต่อมาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๓๕/๕๐ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้ ซึ่งในชั้นแรกปรากฏว่า คณะกรรมาธิการฯ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ที่ถูกกล่าวหาในเรื่องร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกจากจะยื่นเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนแล้ว ยังเพิ่มช่องทางให้ยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อมีมติแต่งตั้งบุคคลมาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนอิสระ สำหรับปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตาม นายกล้าณรงค์ จันทิก กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐ : ๘๔-๙๓) ได้ทักท้วงว่า การมีช่องทางยื่นเรื่องเพื่อให้มีการไต่สวนใน ๒ ช่องทางที่เป็นคู่ขนานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระ จะเป็นผลให้สำนวนการสอบสวนขาดน้ำหนักของเหตุผลแห่งรูปคดี เนื่องจากพยานในการไต่สวนอาจให้การต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระในลักษณะที่มีความแตกต่างกันอันเนื่องจากความมีอิทธิพลทางการเมืองของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ควรให้มีการจัดตั้งผู้ไต่สวนอิสระเกิดขึ้นภายหลังที่ ป.ป.ช. ไต่สวนล่าช้าหรือไม่ดำเนินการไต่สวน จึงจะให้ผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในที่สุด

ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบให้ผู้เสียหายสามารถยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในช่องทางใดช่องทางหนึ่ง แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้ดำเนินการแล้ว ผู้ร้องเรียนมิอาจยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นการซ้ำซ้อนได้อีก ยกเว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการไต่สวน ดำเนินการไต่สวนล่าช้าเกินเหตุ หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่า ไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักสำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ส่วนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อให้มีช่องทางเพิ่มเติมในการยื่นคำร้องในบางเหตุการณ์เท่านั้น ทั้งนี้นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงทัศนะที่สำคัญต่อความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้สนับสนุนแนวทางนี้ในการประชุมดังกล่าวอันเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งของการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระ

๒. ความเป็นมาและบทบาทของผู้ไต่สวนอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา

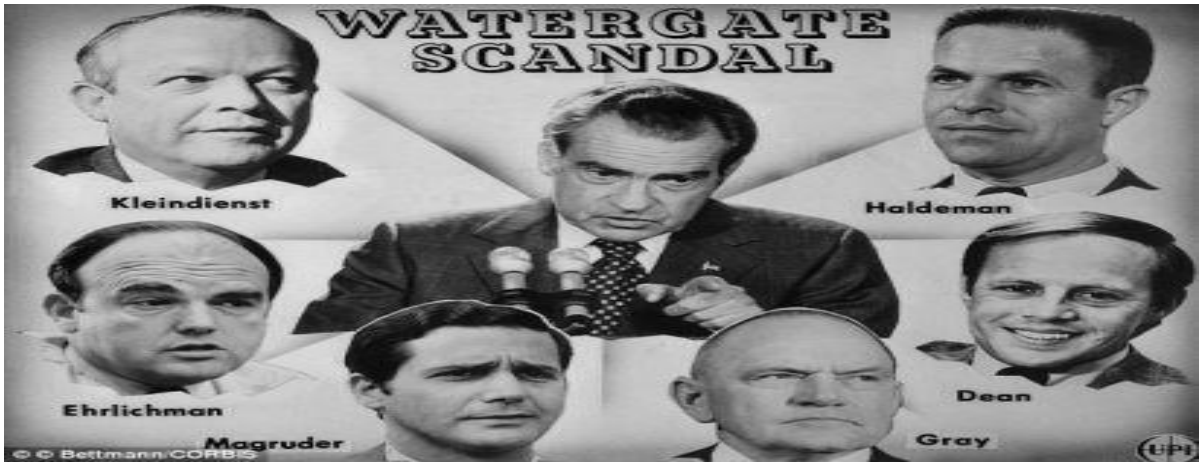
แนวคิดของการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระของไทยมาจากตำแหน่ง Independent Counsel ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีหน้าที่ไต่สวนการกระทำความผิดทางอาญาในภาครัฐบาล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๒ : ๓๙๕-๓๙๖) อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ ผู้ไต่สวนอิสระตามกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในวงงานรัฐบาล สิ้นสภาพไปแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ เนื่องจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีมติให้ต่ออายุบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวนี้ซึ่งจะต้องดำเนินการต่ออายุภายในระยะเวลาทุก ๕ ปี

สำหรับที่มาของผู้ไต่สวนอิสระหรือ Independent Counsel ของสหรัฐอเมริกา เริ่มมาจากสภาพปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดทางอาญา จึงเป็นผลให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาครัฐบาลที่มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนต้องประสบกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ของการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากมีหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้อยู่ใน

สายงานบังคับบัญชาของผู้ถูกสอบสวน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต่อการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระที่เป็นบุคคลภายนอกมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลเพื่อเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยในชั้นแรกมีการเรียกตำแหน่งนี้ว่า อัยการพิเศษ (Special Prosecutor) ต่อมาในปี ๒๕๓๖ ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งนี้โดยให้เรียกว่า ผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel) อนึ่ง เพื่อให้การใช้ถ้อยคำในบทความนี้มีความสอดคล้องกันจึงได้เรียกตำแหน่งนี้ว่า ผู้ไต่สวนอิสระ

การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระครั้งแรกของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดียูลิสซิส แกรนท์ (Ulysses Grant : ค.ศ. ๑๘๖๙-๑๘๗๗) เมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๕ เลขานุการส่วนตัวของประธานาธิบดี คือ นายออร์วิลลี่ แบ็บค็อก (Orville Babcock) ถูกกล่าวหาว่า รับสินบนและได้ดำเนินการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้ผลิตสุราเถื่อน ดังนั้น ประธานาธิบดียูลิสซิส แกรนท์จึงมีคำสั่งให้อัยการของรัฐพ้นจากความรับผิดชอบในคดีนี้ และมีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel) ทำหน้าที่ไต่สวนแทน หลังจากนั้นในสมัยประธานาธิบดีวาร์เรน ฮาร์ดิง (Warrren Harding : ค.ศ. ๑๙๒๑-๑๙๒๓) ได้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระในกรณีการขายพื้นที่ของรัฐที่มีความอุดมสมบูรณ์ของน้ำมัน ซึ่งนำไปสู่การสอบสวนนายอัลเบิร์ต ฟอล (Albert Fall) รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีแฮรี่ ทรูแมน (Harry Truman : ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๓) ได้มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านภาษีของกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ผู้หนีภาษี ดังนั้นนายโฮเวิร์ด แมคกราท์ (Howard Mcgrath) อัยการสูงสุดมีคำสั่งแต่งตั้งอัยการเพื่อสอบสวนคดีนี้ อย่างไรก็ตามเมื่ออัยการผู้รับผิดชอบคดีเริ่มจะสอบสวนนายโฮเวิร์ด แมคกราท์ แต่ทว่า นายโฮเวิร์ด แมคกราท์ กลับมีคำสั่งปลดอัยการผู้รับผิดชอบคดี ในเวลาต่อมาประธานาธิบดีแฮรี่ ทรูแมน จึงมีคำสั่งปลดนายโฮเวิร์ด แมคกราท์ ออกจากตำแหน่งอัยการสูงสุด (Legal-dictionary, n.d.)

แนวความคิดของการตรากฎหมายในเรื่องนี้เริ่มมีความชัดเจนขึ้นในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon : ค.ศ. ๑๙๖๙-๑๙๗๔) เมื่อปี ๒๕๑๕ ในขณะเกิดเหตุการณ์กรณีวอเตอร์เกตที่อื้อฉาว (Watergate Scandal) ที่มีบุคคลลักลอบไปติดตั้งเครื่องดักฟังที่ตึกวอเตอร์เกตซึ่งเป็นสถานที่ทำการของคณะกรรมาธิการด้านการเลือกตั้งของพรรคเดโมแครตอันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน นายเอลเลียต ริชาร์ดสัน (Elliot Richardson) อัยการสูงสุด ได้แต่งตั้งนายอาร์ชิบอล ค็อกซ์ (Archibald Cox) ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนอิสระเพื่อดำเนินการไต่สวนในเรื่องนี้ เมื่อนายอาร์ชิบอล ค็อกซ์ได้ดำเนินการไต่สวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ทำเนียบรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จึงได้ทำเรื่องเสนอต่อประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เพื่อขอเทปบันทึกเสียงการปฏิบัติงานในทำเนียบรัฐบาลสำหรับเป็นเอกสารประกอบการไต่สวน อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน มีคำสั่งให้ปลดผู้ไต่สวนอิสระ แต่ทว่านายเอลเลียต ริชาร์ดสัน อัยการสูงสุดปฏิเสธคำสั่งของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน และได้ลาออกจากตำแหน่งอัยการสูงสุด

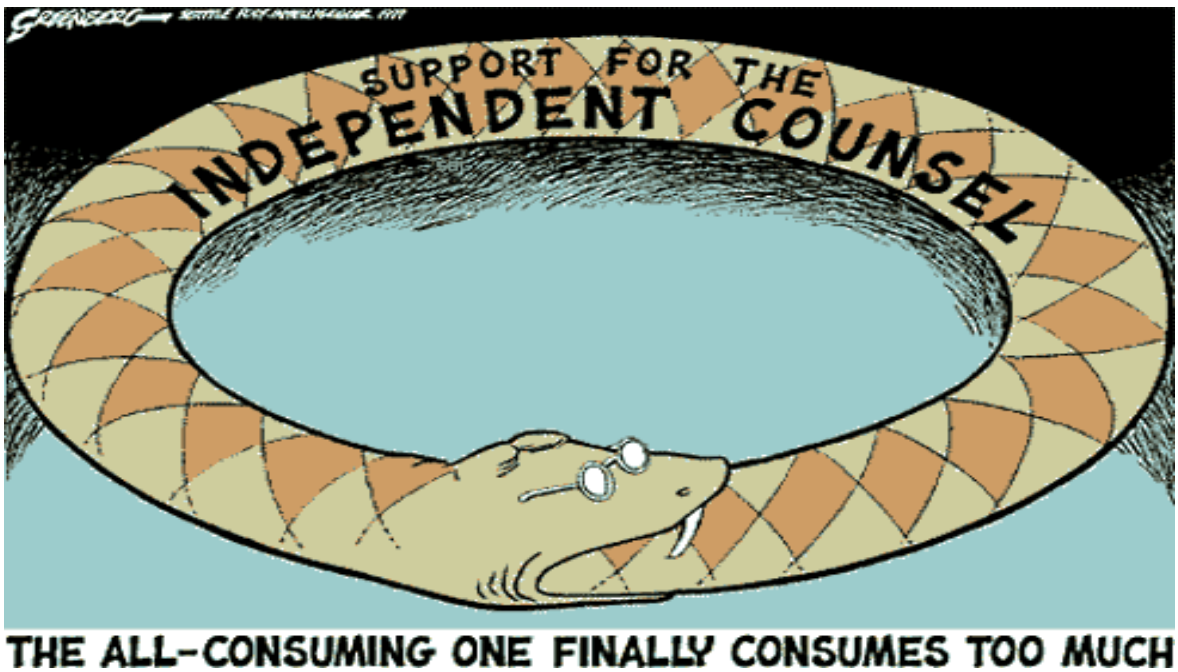


ต่อมานายโรเบิร์ต บอร์ก (Robert Bork) ซึ่งทำหน้าที่แทนอัยการสูงสุด ได้สนองตอบต่อคำสั่งของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ด้วยการปลดนายอาร์ชิบอล ค็อกซ์ ออกจากตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ (Legal-dictionary, n.d.) อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถูกแรงกดดันทางการเมืองบังคับให้แต่งตั้งนายลีออน จาวอร์สกี้ (Leon Jaworski) ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนอิสระแทนเพื่อสอบสวนคดีนี้ต่อไป โดยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ได้ยอมส่งเทปบันทึกเสียงบางส่วนที่เป็นหลักฐานให้แก่ผู้ไต่สวนคดีซึ่งต่อมาได้มีการค้นพบว่า ข้อมูลบางส่วนในเทปบันทึกเสียงถูกลบทิ้งไปและมีการสร้างเรื่องขึ้นมาเกี่ยวกับข้อมูลที่ถูกลบทิ้ง ซึ่งประเด็นของเทปบันทึกเสียงดังกล่าวได้ถูกส่งต่อไปยังศาลสูงสุดและส่งผลให้คนสนิทของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถูกฟ้องศาลและถูกตัดสินให้มีความผิดไปทีละคน ในที่สุดจากผลการสอบสวนในคดีนี้ จึงได้มีการเริ่มกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีโดยสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา ส่งผลเป็นแรงกดดันทางการเมืองให้นายริชาร์ด นิกสัน ลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี โดยมีผลการพ้นตำแหน่งเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๑๗ (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๔ : ๑๑๔)

ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์คือ หากประธานาธิบดีมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการไต่สวนในกระบวนการยุติธรรม เป็นผลให้กระบวนการไต่สวนหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในคดีที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ โดยประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจสั่งการให้อัยการสูงสุดปลดผู้ไต่สวนอิสระออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้นจึงได้มีการนำบทเรียนของกรณีวอเตอร์เกตมาเป็นเหตุผลให้รัฐสภาอเมริกันดำเนินการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในวงงานรัฐบาล (Ethics in Government Act) ในปี ๒๕๒๑ ทั้งนี้ ในกฎหมายดังกล่าวมีส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผู้ไต่สวนอิสระอยู่ในเรื่องที่ ๖ (title VI) ของกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในวงงานรัฐบาล สำหรับสาระสำคัญโดยสังเขปคือ คณะกรรมาธิการยุติธรรมแห่งรัฐสภา หรืออัยการสูงสุดสามารถเสนอให้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่งในรัฐบาลกลางและในองค์กรระดับชาติที่จัดหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ประธานาธิบดี โดยผู้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระคือ คณะกรรมการพิเศษจากศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐอเมริกาประจำเขตโคลัมเบีย พร้อมกันนี้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถสืบสวนข้อกล่าวหาการกระทำผิดได้ทุกประเภท โดยไม่มีข้อจำกัดทางงบประมาณและระยะเวลาการสืบสวน อย่างไรก็ตามผู้ไต่สวนอิสระอาจถูกปลดจากตำแหน่งโดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับสหพันธรัฐ จำนวน ๓ คน และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้ไต่สวนอิสระ ฉะนั้น ประธานาธิบดีไม่สามารถสั่งปลดผู้ไต่สวนอิสระที่กำลังสืบสวนบุคคลในฝ่ายบริหารได้ (ภูมิ มูลศิลป์, ๒๕๕๔ : ๑๑๔-๑๑๕)

ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระของรัฐถูกวิจารณ์ในประเด็นของการบิดเบือนการใช้อำนาจของผู้ไต่สวนอิสระโดยมีการไต่สวนที่แฝงด้วยความไม่เป็นกลางทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นมีการใช้งบประมาณค่อนข้างมากในการดำเนินการ โดยตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมามีการใช้จ่ายเงินประมาณ ๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Constitutional Rights Foundation, n.d.) โดยเมื่อปี ๒๕๓๗ ในคดีที่มีการไต่สวนนายไมค์ อีสปาย (Mike Espy) รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton : ค.ศ. ๑๙๙๓-๒๐๐๑) มีการใช้เงินประมาณ ๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคดีที่มีการสอบสวนประธานาธิบดีบิล คลินตัน ในคดีไวท์วอเตอร์ (Whitewater) ที่มีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับนางสาวโมนิก้า ลูวินสกี้ (Monica Lewinsky) ปรากฏว่า มีการใช้เงินประมาณ ๔๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการไต่สวนคดีนี้ (Constitutional Rights Foundation, n.d.) อีกทั้งผู้ไต่สวนอิสระถูกวิจารณ์ว่าเป็นอำนาจอธิปไตยที่ ๔ นอกเหนือจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ดังนั้น เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระจะต้องต่ออายุทุก ๕ ปี โดยเมื่อกฎหมายดังกล่าวนี้หมดอายุในปี ๒๕๓๕ และได้รับการต่ออายุอีกครั้งหนึ่งในปี ๒๕๓๗ แต่เมื่อจะครบ ๕ ปีอีกหนึ่งรอบในปี ๒๕๔๒ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นไม่ดำเนินการมีมติต่ออายุกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงสิ้นสภาพลงไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๔๒ อัยการสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางระเบียบกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice regulation) เพื่อทดแทนกฎหมายที่สิ้นสภาพไป สำหรับการแต่งตั้งบุคคลภายนอกสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระในชื่อของที่ปรึกษาพิเศษ (special counsel) เพื่อสอบสวนความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และกรณีที่เกี่ยวกับความขัดกันทางผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้การแต่งตั้งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดโดยที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาไม่อาจเสนอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระในกรณีดังกล่าวนี้ได้ ทำให้การกล่าวอ้างว่า การเสนอแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระที่มาจากฝ่ายการเมืองอาจเป็นผลให้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงกันข้ามจึงไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ไต่สวนอิสระตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมมีความเป็นอิสระในการทำงานน้อยกว่าผู้ไต่สวนอิสระตามกฎหมายเดิม (Maskell, 2013 : 4)



๓. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๕–๒๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ไต่สวนอิสระ จึงได้ประมวลขั้นตอนการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระตามลำดับ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑

หากมีกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้มีการยื่นคำร้องเพื่อทำการไต่สวนได้

ขั้นตอนที่ ๒

ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องให้ดำเนินการใน ๒ ช่องทาง โดยต้องเป็นช่องทางใดช่องทางหนึ่งเท่านั้น สำหรับช่องทางที่ ๑ คือ การยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และช่องทางที่ ๒ คือ การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเป็นการยกเว้นไว้โดยสรุปคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยในเรื่องนี้ และมีมติให้รับเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามิได้

ขั้นตอนที่ ๓

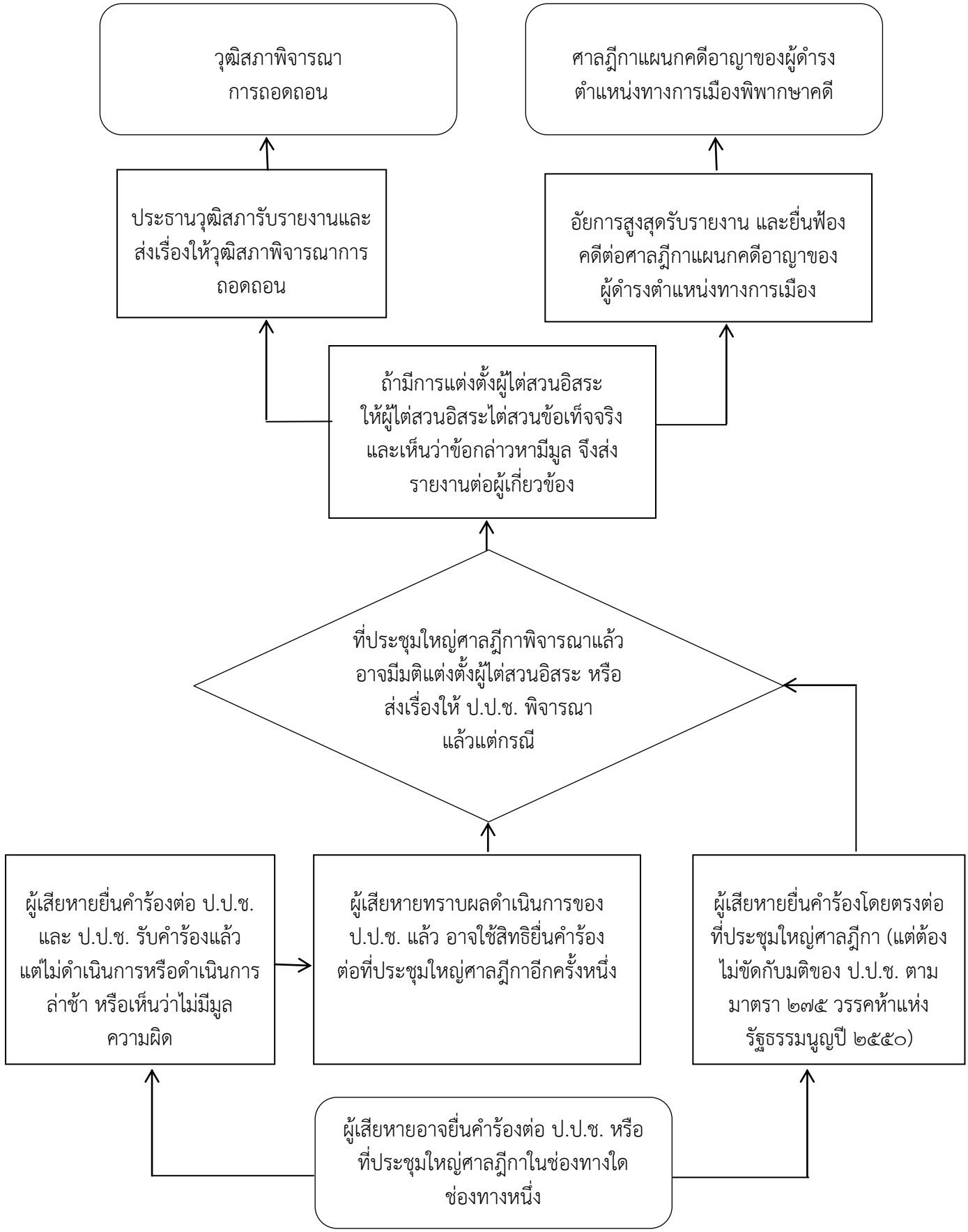
ก. ถ้าผู้เสียหายเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนแทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้ ทั้งนี้ถ้าผู้เสียหายเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้ว ก็ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเวลาเดียวกันได้อีก ยกเว้นแต่กรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติให้ส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้

ข. ถ้าผู้เสียหายเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแล้ว ฉะนั้นจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในเวลาเดียวกันได้อีก ยกเว้นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่า ไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

ขั้นตอนที่ ๔

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระแล้ว ให้ผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็น ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลก็ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการส่งเรื่องต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง พร้อมกันนี้ให้ผู้ไต่สวนอิสระส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับการพิจารณาคดีต่อไป

แผนภูมิกระบวนการยื่นคำร้องขอให้มีผู้ไต่สวนอิสระ



ที่มา จัดทำโดยฐากูร จุลินทร

๔. การดำเนินการที่เกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระในประเทศไทย

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๖ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ถึงกระนั้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว เพราะฉะนั้นการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ที่ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามกฎหมายอื่น จึงไม่อาจกระทำได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับไว้ สำหรับตัวอย่างแนวทางการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในการมีมติยกคำร้อง โดยให้เหตุผลคือ การไม่มีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการในการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ดังนี้

- คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๕/๒๕๕๒ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับจึงให้ยกคำร้อง (ประพันธ์ ทรัพย์แสง, ม.ป.ป.)

- คดีหมายเลขดำที่ อม.๖/๒๕๕๓ และคดีหมายเลขแดงที่ อม.๘/๒๕๕๓ โดยบริษัท พี.เอส.ซี. ไมนิ่ง จำกัด เป็นผู้ร้อง ขณะที่นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง จึงไม่สามารถตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้ ดังนั้นมีมติให้ยกคำร้อง (ศาลฎีกา, ม.ป.ป.)

- คดีหมายเลขดำที่ อม.๗/๒๕๕๓ และคดีหมายเลขแดงที่ อม.๙/๒๕๕๓ โดยพลเรือเอกบรรณวิทย์ เก่งเรียน และพวกเป็นผู้ร้อง ขณะที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีและพวกรวม ๓๖ คน ถูกร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง จึงไม่สามารถตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้ ดังนั้นจึงมีมติให้ยกคำร้อง (ศาลฎีกา, ม.ป.ป.)

อนึ่ง คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๗/๒๕๕๑ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติให้ส่งเรื่องเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หรือในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑/๒๕๕๒ ก็ให้ยกคำร้องเนื่องจากไม่เข้าข่ายบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (ประพันธ์ ทรัพย์แสง, ม.ป.ป.)

๕. บทวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ

เมื่อพิจารณาที่มาของการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระของไทยและสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการไต่สวนการทุจริตหรือการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง จึงมีความจำเป็นต่อการกำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระ ขณะที่ไทยมีองค์กรตรวจสอบอยู่แล้ว อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากยังมีความเคลือบแคลงสงสัยในบางช่วงเวลาที่องค์กรตรวจสอบที่มีอยู่ตามปกติไม่ได้รับความเชื่อถือหรือไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระหรือเป็นกลาง จึงต้องสร้างช่องทางในการให้กระบวนการยุติธรรมได้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพึ่งพิงความไว้วางใจให้แก่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเรื่องนี้ ทั้งในแง่ของความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ไต่สวนอิสระแทนที่จะให้ดำเนินการตามกระบวนการตามปกติโดยองค์กรตรวจสอบที่มีอยู่หรือการกำหนดบุคคลเป็นผู้ไต่สวนอิสระในแต่ละกรณี ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีรากฐานมาจากความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถึงกับต้องไปพึ่งพิงสถาบันตุลาการเป็นกรณีพิเศษที่เป็นข้อยกเว้น ทั้งที่แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่จะให้สถาบันตุลาการทำหน้าที่พิพากษาอรรถคดีในขั้นตอนสุดท้ายโดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางคดีที่มาจากการสอบสวนของฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ยกเว้นกรณีการกำหนดให้มีคณะกรรมการไต่สวนกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เนื่องจากไม่มีองค์กรใดที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้)

แม้ว่าขณะนี้ยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบาทและหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงได้วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และทิศทางของการปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระไว้ดังนี้

๕.๑ <u>จำนวนผู้ไต่สวนอิสระ</u> ทั้งนี้หากพิจารณาถ้อยคำในเบื้องต้นแล้วอาจสันนิษฐานได้คือ ให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจำนวน ๑ คนต่อ ๑ กรณี เพื่อให้มีความอิสระหรือความคล่องตัวต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง รวมทั้งอนุมานได้ว่า ผู้ไต่สวนอิสระเป็นตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวมิใช่ตำแหน่งประจำ อย่างไรตามความชัดเจนในเรื่องนี้จะปรากฏว่า เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องนี้แล้ว

๕.๒ <u>ที่มาของผู้ไต่สวนอิสระ</u> เนื่องจากผู้ไต่สวนอิสระควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งมีประสบการณ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น จึงอาจมีความจำเป็นที่จะให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐด้านการสืบสวนสอบสวน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราบการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากให้ผู้ดำรงตำแหน่งประจำในทางราชการมาปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็จะส่งผลกระทบหรือความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำในกระบวนการยุติธรรม เพราะผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิพากษาอรรถคดีหรือพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการสั่งฟ้องคดีอยู่แล้ว ขณะที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามที่อ้างถึงแล้ว ก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ เพราะอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี

เพราะฉะนั้นจึงควรให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งประจำในงานราชการมาปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งก็มีข้อจำกัดบางประการสำหรับบางสาขาอาชีพ เพราะในปัจจุบันนี้ข้าราชการตุลาการและข้าราชการ

อัยการมีกำหนดครบเกษียณอายุราชการเมื่ออายุ ๗๐ ปี ดังนั้น หากให้ผู้มีอายุเกิน ๗๐ ปีมาปฏิบัติหน้าที่ก็อาจมีข้อจำกัดในด้านสุขภาพของผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระ อนึ่ง ผู้ที่ประกอบอาชีพหรือเคยประกอบอาชีพทนายความเป็นอาชีพอีกสาขาหนึ่งที่มีประสบการณ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทนายความอาจมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจต่อกฎระเบียบทางราชการ อาทิ ระเบียบราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในวงงานราชการ

๕.๓ <u>หน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระ</u> ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ไต่สวนอิสระไม่อาจดำเนินการไต่สวนได้เพียงลำพัง โดยมีความจำเป็นที่จะมีหน่วยธุรการและเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ทางธุรการในการติดต่อประสานงาน การจัดเก็บรวบรวมเอกสาร หรือบันทึกคำให้การของผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนนำเสนอข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ หากให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระก็เป็นทางเลือกประการหนึ่งในการดำเนินการ เพราะหากให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระ ก็อาจเป็นปัญหาด้านงบประมาณและยังไม่มีความชัดเจนว่า จะมีปริมาณคดีเท่าใดสำหรับการพิจารณาของผู้ไต่สวนอิสระ จึงจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระเป็นการถาวร แต่ถึงกระนั้นหากให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่หน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระก็อาจมีปัญหาเรื่องความไม่เป็นอิสระเนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงการเก็บรักษาสำนวนการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระอันเป็นความลับทางราชการที่มิควรเผยแพร่ต่อสาธารณชนอีกด้วย

๕.๔ <u>อำนาจหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ</u> ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า ผู้ไต่สวนอิสระน่าจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในมาตรฐานและลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในบางกรณีเท่านั้น เพราะหากให้ผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจหน้าที่มากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะเป็นปัญหาด้านมาตรฐานการไต่สวนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ไต่สวนอิสระกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๕.๕ <u>ปริมาณคดีของผู้ถูกกล่าวหา</u> เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๒๗๕ วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจอยู่ภายใต้การไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี จำนวน ๑ คน รัฐมนตรีอื่นอีกประมาณ ๓๕ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ คน และประธานวุฒิสภา จำนวน ๑ คน รวมทั้งสิ้นประมาณ ๓๘ คน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งพ้นตำแหน่งไปแล้วจะพ้นจากการไต่สวนตามกฎหมาย เนื่องจากถ้าพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประกอบแล้วปรากฏว่า ถ้าข้อกล่าวหามีมูลแล้วก็จะต้องมีการส่งรายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณามีมติถอดถอนจากตำแหน่งและให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง/ทางราชการเป็นเวลา ๕ ปี นอกจากนั้นจะต้องส่งรายงานต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณายื่นฟ้องคดี เพราะฉะนั้นการพ้นตำแหน่งก่อนครบวาระเพื่อหลีกเลี่ยงการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระจึงไม่น่าจะกระทำได้

และหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามข้อสันนิษฐานข้างต้นก็แสดงว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระน่าจะมีจำนวนมากกว่า ๓๘ คน เพราะถ้ามีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุครบวาระการตำแหน่งหรือพ้น

จากตำแหน่งด้วยสาเหตุต่าง ๆ (ในกรณีนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงการพ้นตำแหน่งจากการเสียชีวิต) ก็จะมีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงแทนในตำแหน่งที่ว่างลง ขณะเดียวกันหากบุคคลซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่อยู่ในระหว่างการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระก็อาจถูกดำเนินการไต่สวนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเป็นไปเท่าที่มีความจำเป็น ฉะนั้น ในการตรากฎหมายเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือความจำเป็นตามกฎหมายสำหรับการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อมิให้เป็นภาระต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเกินความจำเป็น และป้องกันมิให้มีการกล่าวหาทางการเมืองที่ปราศจากข้อเท็จจริงในการทำลายความเชื่อถือทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงด้วยการยื่นคำร้องให้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

๕.๖ <u>ตัวแปรที่กำหนดปริมาณคดี</u> ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ปริมาณคดีที่กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระขึ้นอยู่กับการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นสำคัญด้วย เพราะหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแล้วอาจมีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาก็ได้ ฉะนั้นมิได้หมายความว่า ถ้ามีการยื่นคำร้องในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้ว จึงจะมีการแต่งตั้งให้ผู้ไต่สวนอิสระพิจารณาไต่สวนในทุกกรณีเสมอไป

๕.๗ <u>เวลาสำหรับปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระ</u> ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่า ผู้ไต่สวนอิสระอาจจะปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงได้รวดเร็วกว่าการไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนที่ค้างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนมาก ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีต่าง ๆ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา จึงไม่อาจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงได้อย่างรวดเร็วด้วยตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการปฏิบัติงานในแง่ตัวบุคคลมิใช่ในรูปแบบองค์กรเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตคือ ผู้เสียหายที่คาดหวังว่าเมื่อยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้วจะมีความรวดเร็วในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง โดยความเป็นจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจใช้อำนาจตามความในมาตรา ๒๗๖ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญสำหรับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้ ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนั้นแล้ว จะทำให้มีการสูญเสียเวลาในขั้นตอนของการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ก่อนที่จะถูกส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉะนั้นเมื่อผู้เสียหายมีความเสี่ยงด้านเวลาจากสาเหตุดังกล่าว จึงควรพิจารณาให้รอบคอบก่อนจะตัดสินใจยื่นคำร้องในช่องทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในช่องทางที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

๕.๘ <u>การตรากฎหมายเพื่อรองรับ</u> ทั้งนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระจะอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยผู้ไต่สวนอิสระเป็นการเฉพาะ

๖. บทสรุป

ผู้ไต่สวนอิสระเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่สุจริตที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงบางตำแหน่ง แม้ว่าจะมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แต่สังคมก็ยังขาดความไว้วางใจต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องไปพึ่งพิงความไว้วางใจต่อสถาบันตุลาการให้ทำหน้าที่พิจารณาว่า กรณีใดที่จะเข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. หรือกรณีใดที่ให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนความไม่ปกติของระบบการเมืองไทยที่มีปัจจัยภายนอกเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม จนกระทั่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการจัดให้มีกลไกหรือช่องทางเพิ่มเติมกับกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เป็นการนำข้อมูลไปให้ผู้พิพากษาได้รับทราบข้อมูลเบื้องต้นของมูลเหตุแห่งคดีซึ่งอาจทำให้เกิดความมีอคติในการพิพากษาอรรถคดีได้หรือไม่ เมื่อข้อกล่าวหานั้นบรรลุผลถึงขั้นตอนที่อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรากฎหมายเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนผู้ไต่สวนอิสระ อำนาจหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ ปริมาณคดีของผู้ถูกกล่าวหา เวลาสำหรับปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระ โดยเฉพาะที่มาของผู้ไต่สวนอิสระเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เนื่องจากผู้ไต่สวนอิสระจะต้องมีความซื่อสัตย์และความเป็นกลางทางการเมืองอันเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้การแต่งตั้งให้ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการที่เกษียณอายุแล้วเป็นผู้ไต่สวนอิสระเป็นทางเลือกประการหนึ่ง เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้เป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีหรือพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดเนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุเกินกว่า ๗๐ ปี ซึ่งอาจเป็นผลให้มีข้อจำกัดด้านสุขภาพ นอกจากนั้นหน่วยธุรการของผู้ไต่สวนอิสระจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการไต่สวนหาข้อเท็จจริงให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในขอบข่ายการติดต่อประสานงาน การบันทึกคำให้การ การรวบหลักฐานเอกสาร หรือการรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา

ประโยชน์ที่ชัดเจนของการมีผู้ไต่สวนอิสระคือ ความรวดเร็วในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่คั่งค้างอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีต่าง ๆ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา จึงไม่อาจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงได้อย่างรวดเร็วด้วยตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการปฏิบัติในแง่ตัวบุคคลมิใช่ในรูปแบบองค์กรเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ผู้เสียหายที่คาดหวังว่าเมื่อยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้วจะมีความรวดเร็วในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง โดยความเป็นจริงแล้วแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจใช้อำนาจตามความในมาตรา ๒๗๖ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญสำหรับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

นอกจากนั้นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือความจำเป็นตามกฎหมายสำหรับการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อมิให้เป็นภาระต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเกินความจำเป็นและป้องกันมิให้มีการกล่าวหาทางการเมืองที่ปราศจากข้อเท็จจริงในการทำลายความเชื่อถือทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงด้วยการยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (ม.ป.ป.). **หน่วยที่ 15 แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://law.stou.ac.th/dynfiles/41717-15-NE.pdf.

ภูมิ มูลศิลป์. (๒๕๕๔). “ข้อเสนอเพื่อการยกร่างกฎหมายว่าด้วยผู้ไต่สวนอิสระของไทย” **วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.** ๗ (พฤศจิกายน): ๑๐๙-๑๓๑.

ศาลฎีกา. (ม.ป.ป.). **รายงานสรุปผลการดำเนินงานของแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๓**. [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%201.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. (๒๕๕๐). **CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/legis/en/const/2007/20584.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๐). **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๕ (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ ๒๗ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๑). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย Constitution of the Kingdom of Thailand (ฉบับภาษาไทย-อังกฤษ)**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๒). **รวมบทสรุปผู้บริหาร การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

ภาษาอังกฤษ

ALM's Law.com. (n.d.). **Special prosecutor**. [Online]. Retrieved August 13, 2013, from http://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=1987.

Constitutional Rights Foundation. (n.d.). **Independent Counsel**. [Online]. Retrieved July 19, 2013, from http://www.crf-usa.org/about-constitutional-rights-foundation.html.

Legal-dictonary. (2008). **Independent Counsel**. [Online]. Retrieved July 19, 2013, from http://www.legal-dictionary.thefreedictionary.com/Independent+Counsel.

Maskell, Jack. (2013). **Independent Counsels, Special Prosecutors, Special Counsels, and the Role of Congress.** [Online]. Retrieved August 13, 2013, from http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43112.pdf.

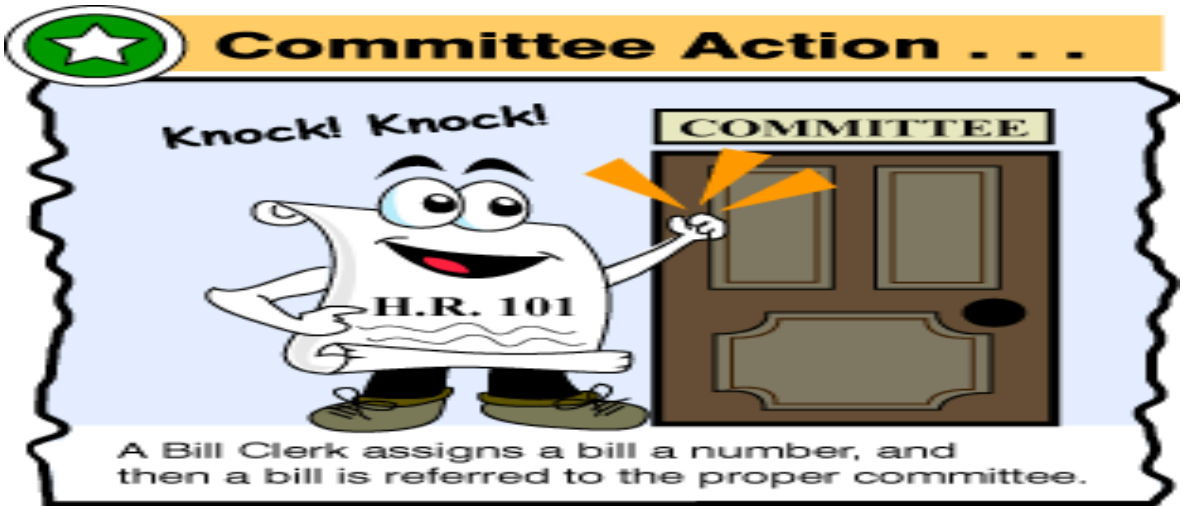
Wikipedia. (n.d. A). **Special prosecutor**. [Online]. Retrieved August 13, 2013, from http://en.wikipedia.org/wiki/Special_prosecutor.

Wikipedia. (n.d. B). **United States Office of the Independent Counsel**. [Online]. Retrieved July 19, 2013, from http://www.en.wikipedia.org/United_States_Office_of_the_Independent_Counsel.

การเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนตุลาคม ๒๕๕๖)



คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร (Standing committee) มีฐานะเสมือนเป็นคณะทำงานของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการตามที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมาย ทั้งในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมายให้พิจารณา การกระทำกิจการ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร จะมีหน้าที่หลายประการ พร้อมกับพิจารณาแนวทางเสริมสร้างบทบาทในเรื่องดังกล่าวนี้เพื่อเป็นการพัฒนาการเมืองและระบบนิติบัญญัติของประเทศ อนึ่ง คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรตามความหมายของบทความนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่จะมีการนำเสนอบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศมาอ้างอิงตามความจำเป็น สำหรับรายละเอียดอื่นตามลำดับหัวข้อดังนี้

๑. ความหมายและความเป็นมาของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

๒. บทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญในต่างประเทศ

๓. มิติการดำเนินการด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

๔. มิติการดำเนินการด้านการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

๕. การเปรียบเทียบบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

๖. แนวคิดการเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

๗. บทสรุป

๑. ความหมายและความเป็นมาของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

คณิน บุญสุวรรณ (๒๕๔๘ : ๑๖๑-๑๖๒) ได้อธิบายความหมายของคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing committee) โดยสรุปคือ คณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกและตั้งให้เป็นกรรมาธิการ มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา สำหรับลักษณะที่บ่งบอกถึงความเป็น **“สามัญ”** ของคณะกรรมาธิการ ได้แก่ **ประการที่ ๑** ผู้ที่เป็นกรรมาธิการต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น **ประการที่ ๒** คณะกรรมาธิการสามัญมีชื่อเรียกเฉพาะของแต่ละคณะโดยไม่ซ้ำหรือซ้อนกับคณะอื่น ๆ **ประการที่ ๓** กรรมาธิการดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะครบวาระของสภาหรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาโดยไม่สิ้นสภาพเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจเหมือนคณะกรรมาธิการประเภทอื่น และ**ประการที่ ๔** ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการสามัญ เป็นองค์ประกอบของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะในการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

อย่างไรก็ตามมีข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับคำอธิบายของคณิน บุญสุวรรณ ในส่วนของข้อยกเว้นบางประการตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภามีหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมของบุคคลผู้ได้รับเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ โดยที่คณะกรรมาธิการสามัญดังกล่าวนี้มีหน้าที่เฉพาะกิจในการตรวจสอบประวัติในแต่ละกรณี มิใช่ดำรงตำแหน่งไปตลอดวาระของวุฒิสภาหรือระยะเวลาตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเหมือนกับคณะกรรมาธิการสามัญคณะอื่น ๆ ของวุฒิสภา หรือกรณีคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาตามข้อ ๘๐ แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา แต่มิได้มีภารกิจการปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจเหมือนกับคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะอื่น ๆ ของวุฒิสภา

คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ถูกกำหนดให้มีครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่ในระยะแรกคณะกรรมาธิการสามัญมีชื่อว่า **“อนุกรรมการ”** เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนี้ “**สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ฯลฯ**” สำหรับสาเหตุที่ในชั้นแรกนี้ใช้ชื่อว่า “อนุกรรมการ” เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ให้ใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ และโดยที่ข้อ ๒๑ แห่งข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้กำหนดชื่อคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากสภาองคมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ว่า “อนุกรรมการ” ฉะนั้นจึงต้องใช้คำดังกล่าวนี้ให้สอดคล้องกันในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญฯ ต่อมาในภายหลังบทบัญญัติตามมาตรา ๔๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมาธิการ” และชื่อดังกล่าวได้เป็นที่รับทราบและใช้มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คณะกรรมาธิการคณะแรกในวงงานสภาผู้แทนราษฎรไทยได้มีการตั้งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ในชื่อของ “อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” อย่างไรก็ตามอนุกรรมการหรือคณะกรรมาธิการคณะนี้มีลักษณะการทำงานเป็นการชั่วคราวเพื่อ

วัตถุประสงค์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีข้อบังคับการประชุมใดรองรับให้มีลักษณะการทำงานเป็นการถาวร จึงไม่อาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ แต่อนุกรรมการหรือคณะกรรมาธิการที่มีลักษณะการทำงานเป็นการถาวรและมีองค์ประกอบเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมาธิการสามัญคณะแรกของสภาผู้แทนราษฎรไทย คือ **อนุกรรมการตรวจสอบรายงานประชุม** เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เป็นไปตามข้อ ๑๖ แห่งข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ (ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรนำมาใช้โดยอนุโลมในระยะแรกตามที่กล่าวถึงแล้ว) ทั้งนี้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีฯ กำหนดให้มีอนุกรรมการประจำ จำนวน ๕ คน เป็นผู้ตรวจรายงานการประชุม ฉะนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติตั้งอนุกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม จำนวน ๕ คน ที่ประกอบด้วย ๑) เจ้าพระยาพิชัยญาติ ๒) พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ ๓) พระวุฒิศาสตร์เนติญาณ ๔) นายจรูญ ณ บางช้าง และ ๕) นายมังกร สามเสน สำหรับการตั้งมีขึ้นครั้งแรกในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๔๗๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๔๗๕ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๔๗๕ : ๒๐-๒๑) หลังจากนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๕๗๕ แล้ว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๑/๒๔๗๖ สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๗๖ ได้มีมติตั้งกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญอื่น ๆ อีกหลายคณะในเวลาต่อมา

แม้ว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒/๒๔๗๖ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ จะได้มีแนวคิดให้ตั้งคณะกรรมาธิการเป็นรายสาขาต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมาธิการการคมนาคม คณะกรรมาธิการการศึกษา แต่ระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๔๙๔ ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสาขาต่าง ๆ ที่ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จวบจนกระทั่งเมื่อข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๔ มีผลบังคับใช้และให้มีคณะกรรมาธิการสามัญ จำนวนอย่างน้อย ๗ คณะ โดยในข้อบังคับการประชุมฯ มิได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญทั้ง ๗ คณะ แต่อาจอนุมานได้คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในสาขาต่าง ๆ ก็เป็นไปตามชื่อของคณะกรรมาธิการสามัญคณะนั้น เช่น คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจมีหน้าที่ด้านการเศรษฐกิจ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศมีหน้าที่ด้านการต่างประเทศ เป็นต้น ต่อมาจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญเพิ่มขึ้นตามลำดับจนกระทั่งมีจำนวน ๓๕ คณะ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ในระยะแรกที่มีคณะกรรมาธิการสามัญ จำนวน ๗ คณะ ภาระหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญที่เป็นไปตามชื่อคณะกรรมาธิการสามัญในสาขาต่าง ๆ มีขอบเขตกว้างขวางมาก เช่น การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การปกครอง เป็นต้น แต่เมื่อจำนวนคณะกรรมาธิการมีจำนวนมากขึ้นเป็นผลให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีขอบเขตที่แคบลงอย่างชัดเจน โดยภารกิจของบางคณะเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับกิจการของส่วนราชการระดับกรมหรือการบริหารราชการแผ่นดินบางแขนงเท่านั้น เช่น การตำรวจ การส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญปรากฏว่า มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน โดยในรัฐธรรมนูญบางฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กำหนดหน้าที่คณะกรรมาธิการให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ **ตามที่สภามอบหมาย**แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวทำให้มีการ

ตีความในความหมายดังกล่าวว่า คณะกรรมาธิการจะกระทำการใด ๆ ภายใต้การมอบหมายของสภา มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ได้เอง อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นการต่อเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ล้วนแต่กำหนดหน้าที่คณะกรรมาธิการให้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ **อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา** ซึ่งประโยคว่า “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา” มีขอบเขตกว้างกว่าความหมายของประโยคว่า “ตามที่สภามอบหมาย” โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบ หรือการกระทำกิจการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ มีผู้ศึกษาเรื่องนี้ อาทิ ลิขิต เพชรสว่าง (๒๕๔๑ : ๒๕ และ ๖๗) ที่ปรึกษาคณะทำงานทางการเมือง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ในขณะนั้น หรือไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ (๒๕๔๑ : ๑๗๙) ผู้อำนวยการกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในขณะนั้น รวมทั้งการดำเนินการในทางปฏิบัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ที่ล้วนแต่ตีความบทบัญญัติในทิศทางเดียวกันที่สรุปได้คือ การกระทำกิจการใด ๆ การพิจารณาสอบสวนหรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้ว เป็นสิทธิในการริเริ่มดำเนินการโดยคณะกรรมาธิการได้เอง ทั้งนี้มิต้องเสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมายหรือรอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมายก่อนดำเนินการ

๒. บทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญในต่างประเทศ

บทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญในต่างประเทศมีความแตกต่างไปตามรูปแบบการปกครอง รัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองในแต่ละประเทศ โดยบทบาทด้านนิติบัญญัติที่สำคัญของคณะกรรมาธิการสามัญอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเด็น คือ การเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมาธิการสามัญของบางประเทศได้มีบทบาทด้านนิติบัญญัติอย่างยิ่งสำหรับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยคณะกรรมาธิการ ทั้งนี้อาจสันนิษฐานได้คือคณะกรรมาธิการมีความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้องกับการการบริหารประเทศ จึงเปิดโอกาสให้มีการเสนอร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามวิษณุ เครืองาม (๒๕๓๐ : ๔๗๘) ได้อธิบายขอบเขตของการเสนอกฎหมายโดยคณะกรรมาธิการสามัญว่า จะกระทำได้ภายใต้ขอบเขตภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญเท่านั้น เช่น คณะกรรมาธิการการทหารจะเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร หรือคณะกรรมาธิการการคลังจะเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลัง เป็นต้น ทั้งนี้ ใน ค.ศ. ๑๙๘๖ สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliament Union, 1986 : 861) ได้เปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจปรากฏว่า มี ๑๕ ประเทศที่คณะกรรมาธิการของรัฐสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น บราซิล ญี่ปุ่น สวีเดน เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นบางประเทศมีเงื่อนไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมาธิการบางคณะที่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ อาทิ คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการเงินของประเทศฟินแลนด์

ประเด็นที่ ๒ การพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย โดยวิษณุ เครืองาม (๒๕๓๐ : ๔๘๑-๔๘๒) ได้อธิบายระบบการพิจารณากฎหมายของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ระบบที่ ๑ การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการก่อนที่จะส่งให้สภาพิจารณา สำหรับประเทศที่ใช้ระบบนี้ อาทิ สหรัฐอเมริกา อิตาลี ฝรั่งเศส สเปน โดยคณะกรรมาธิการในระบบนี้จะมีอำนาจกว้างขวางมาก โดยอาจขอแก้ไขกฎหมายอย่างไรก็ได้

ระบบที่ ๒ การพิจารณาโดยสภาก่อนที่จะส่งไปให้คณะกรรมาธิการพิจารณา วิธีนี้สภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายก่อนว่า สมควรรับหลักการหรือไม่ ต่อจากนั้นก็จะส่งไปให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดของกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบหลักการที่สภาลงมติไปแล้ว คณะกรรมาธิการจึงมีอำนาจน้อย สำหรับประเทศที่ใช้ระบบนี้ อาทิ เยอรมนี อังกฤษ เดนมาร์ก

ระบบที่ ๓ การพิจารณาแบบผสมซึ่งมีการใช้ระบบที่ ๑ และ ๒ มาผสมผสานกัน กล่าวคือ ร่างกฎหมายบางประเภทต้องส่งให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนส่งให้สภาพิจารณา และร่างกฎหมายบางประเภทต้องให้ส่งให้สภาพิจารณาก่อนส่งให้คณะกรรมาธิการพิจารณา สำหรับประเทศที่ใช้ระบบนี้ อาทิ รัสเซีย ฮังการี โรมาเนีย

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมาธิการของหลายประเทศในชั้นการพิจารณาก็มีความแตกต่างกัน โดยในบางประเทศนั้น คณะกรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้หลักการที่ได้รับมอบหมายจากสภา ตามที่วิษณุ เครืองามได้อธิบายความในระบบที่ ๒ แล้ว แต่จากการสำรวจของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union, 1986 : 861 และ 962) ที่แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมาธิการของบางประเทศมีอำนาจมากเป็นอย่างยิ่ง โดยภายหลังรับร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาแล้ว คณะกรรมาธิการสามารถแก้ไขเนื้อหาได้ทั้งหมด สำหรับประเทศที่คณะกรรมาธิการมีอำนาจในลักษณะนี้ อาทิ ออสเตรีย บราซิล ฟิลิปปินส์

๓. มิติการดำเนินการด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

ในระยะแรกของระบอบประชาธิปไตยไทย ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๔๗๖ วันที่ ๓ มกราคม ๒๔๗๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการสามัญตรวจร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ แล้ว ก็จะส่งเรื่องให้กรรมาธิการคณะดังกล่าวพิจารณาต่อไป หรือในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๖/๒๔๗๖ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการสามัญตรวจร่างพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการเงิน แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติตั้งกรรมาธิการสามัญดังกล่าว แต่มิได้กำหนดให้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายในลักษณะนี้ สำหรับการมีคณะกรรมาธิการที่มีชื่อตามสาขาต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดิน ได้เริ่มมาตั้งแต่การบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๔ ตามที่กล่าวถึงแล้ว

เมื่อพิจารณากระบวนการตรากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะพบว่า ภายหลังเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและมีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓ แนวทาง คือ แนวทางที่ ๑ การตั้งกรรมาธิการเต็มสภาเพื่อพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีฐานะเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แนวทางที่ ๒ การมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และแนวทางที่ ๓ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ

สำหรับแนวทางที่ ๑ นั้น การตั้งกรรมาธิการเต็มสภาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวนมาตราน้อยและเนื้อหาไม่ซับซ้อน รวมทั้งไม่เกิดผลกระทบต่อสาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง สำหรับตัวอย่างในแนวทางที่ ๑ อาทิ ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ได้มีมติให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่ ๑ – ๓ ในคราวเดียวกัน โดยให้มีการตั้งกรรมาธิการเต็มสภาแทนการมอบหมายคณะกรรมาธิการสามัญหรือการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ

ส่วนแนวทางที่ ๒ การมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำหรับแนวทางดังกล่าวมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อยเมื่อภายหลังปี ๒๕๓๙ ซึ่งมักจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความซับซ้อนน้อย ในบางกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือกรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นรูปแบบทางพิธีการ รวมทั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้วในจำนวนไม่กี่มาตรา ทั้งนี้ในบางกรณีอาจกล่าวได้โดยสรุปคือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระมากกว่าแต่ทว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาตามแนวทางที่ ๑ สำหรับตัวอย่างในแนวทางที่ ๒ อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยคณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง (ต่อมามีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติเครื่องแบบกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)

และแนวทางที่ ๓ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งถือเป็นแนวทางหลักของสภาผู้แทนราษฎรในยุคปัจจุบัน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบรับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ ก็จะมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้มีความซับซ้อนของเนื้อหาและส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงมีความจำเป็นที่ต้องตั้งผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ อาทิ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่เป็นการใช้จ่ายภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสำคัญยิ่ง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ น่าจะมีประมาณมากกว่าร้อยละ ๙๕ ของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีการอ้างอิงสถิติสำหรับประเด็นนี้ต่อไปใน<u>หัวข้อที่ ๕ การเปรียบเทียบบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการสามัญ วุฒิสภา</u>

(อนึ่ง ข้อ ๑๑๔ แห่งข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาในขั้นรับหลักการในวาระที่ ๑ ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แทบจะไม่มีการดำเนินการตามข้อบังคับดังกล่าวนี้)

กล่าวได้สรุปสามารถวิเคราะห์แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรโดยกรรมาธิการได้ดังนี้

ตารางที่ ๑

การกำหนดแนวทางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรโดยกรรมาธิการ

แนวทางที่	ลักษณะแนวทาง	ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติ
๑	การตั้งกรรมาธิการเต็มสภา	เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีจำนวนมาตราน้อยและเนื้อหาไม่ซับซ้อน รวมทั้งไม่เกิดผลกระทบต่อสาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง
๒	การมอบหมายคณะกรรมาธิการสามัญ	เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความซับซ้อนน้อยและในบางกรณีมีลักษณะเป็นรูปแบบทางพิธีการ ทั้งนี้ในบางกรณีอาจกล่าวได้คือ มีเนื้อหาสาระมากกว่าแต่ทว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนน้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาตามแนวทางที่ ๑
๓	การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ	เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่ง จึงจำเป็นต้องตั้งผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคคลภายนอก ให้มาร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ

เมื่อวิเคราะห์แนวทางการมีมติของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแทนที่การมอบหมายคณะกรรมาธิการสามัญ โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ แม้ว่าความในข้อ ๑๑๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญเป็นคณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ ก็ได้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแทนที่จะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุผลและข้อขัดข้องดังนี้

<u>ประการที่ ๑</u> ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมาธิการสามัญมีจำนวนเพียง ๑๕ คนซึ่งอาจมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะไปพิจารณากฎหมายที่สำคัญ โดยองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญที่ต้องมีการลงมติ มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ จำนวน ๘ คน ฉะนั้นเสียงส่วนใหญ่ขององค์ประชุมดังกล่าว คือ จำนวน ๕ คนเท่านั้น จากเหตุดังกล่าวถ้ามีกรรมาธิการเข้าประชุมเพียงจำนวน ๘ คนจากจำนวน ๑๕ คน และกรรมาธิการที่มีจำนวนเพียง ๕ คน ก็สามารถเป็นเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมาธิการสามัญได้

<u>ประการที่ ๒</u> คณะกรรมาธิการสามัญอาจมีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายในระดับหนึ่ง แต่อาจไม่เพียงพอที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญได้ จึงต้องตั้งคณะกรรมาธิการ

วิสามัญเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ที่เป็นบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย

ประการที่ ๓ ถ้ามีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญจึงจะเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลมาเป็นกรรมาธิการในสัดส่วน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๘๓ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี

ประการที่ ๔ ถ้าให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่อยู่ในคณะกรรมาธิการสามัญคณะนั้น แต่ประสงค์จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย ก็ไม่อาจเข้าร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ประการที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับอาจเกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญหลายคณะ อาทิ พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมาธิการการสาธารณสุข

๔. มิติการดำเนินการด้านการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อคณะกรรมาธิการสามัญแทบไม่มีบทบาทด้านนิติบัญญัติตามที่กล่าวถึงแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญได้ดำเนินการในลักษณะใด ซึ่งข้อเท็จจริง

ตามที่สำรวจจากสรุปผลการประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญที่เผยแพร่ในเว็บไซต์รัฐสภา (www.parliament.go.th) ปรากฏว่า คณะกรรมาธิการใช้เวลาส่วนใหญ่ในการปฏิบัติหน้าที่ในมิติการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในกระบวนการเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐมาชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ การร้องเรียนจากประชาชน และการจัดทำรายงานการศึกษาสำหรับเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ธงทอง จันทรางศุ (๒๕๓๘ : ๑๔-๑๕) อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอทัศนะที่น่าสนใจถึงความจำเป็นในการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนเพื่อให้คณะกรรมาธิการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและแก้ปัญหาให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ดังนี้

> “เนื่องจากประชาชนในประเทศไทย ยังมีปัญหาและความทุกข์ยากอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้อาศัยอยู่ในต่างจังหวัดที่เป็นชนบทห่างไกล องค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นความเดือดร้อนอันเกิดจากการกระทำของทางราชการ เช่น ศาลปกครองหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตลอดจนคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ยังมิได้มีการจัดตั้ง หรือยังทำงานไม่เต็มประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากประชาชนมีความผูกพันใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน “คณะกรรมาธิการ” จึงเป็นเวทีอีกแห่งหนึ่งที่ประชาชนมักจะนึกถึง เมื่อเกิดความเดือดร้อน และนำเรื่องมาร้องเรียนกับคณะกรรมาธิการ เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมาธิการก็จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือบางคราวอาจต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยปรองดองหน่วยราชการกับประชาชนให้ร่วมกันยุติข้อขัดแย้ง จนกระทั่งดูเหมือนว่า หน้าที่พิเศษข้อนี้ได้กลายเป็นหน้าที่ประจำตามปกติธรรมดาของคณะกรรมาธิการในประเทศไทยไปแล้ว อย่างไรก็ดีมีนักวิชาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่านให้ความเห็นว่า เรื่องนี้หากเราถือเถรตรงตามแบบต่างประเทศ ให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่แต่ในทางนิติบัญญัติโดยตรงอย่างเดียว ไม่ยอมให้มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง หรือรับเรื่องร้องทุกข์อย่างที่ทำอยู่ในปัจจุบันนี้ ผู้ที่จะเดือดร้อนก็คือ ประชาชน ซึ่งไม่รู้ว่าจะหันหน้าไปพึ่งใคร ในยามที่ประชาชนยังไม่มีองค์กรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เราคงต้องยอมรับความจริงข้อนี้และถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของประเทศไทย”

อย่างไรก็ตามการเสนอทัศนะของธงทอง จันทรางศุ เกิดขึ้นในปี ๒๕๓๘ ซึ่งข้อเท็จจริงในปัจจุบันได้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญเมื่อปรากฏว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่เป็นการปรับโครงสร้างการเมืองไทยในการเป็นช่องทางสำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การร้องเรียนหรือการเสนอข้อแนะนำต่อฝ่ายบริหารอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ด้วยการสถาปนาองค์กรหรือการปรับโครงสร้างองค์กร รวมทั้งการจัดระบบงานหรือการกำหนดภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญคือ องค์กรดังกล่าวนี้มีฐานอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยองค์กรต่าง ๆ ที่นำเสนอเป็นตัวอย่างนี้เฉพาะองค์กรที่จัดตั้งภายหลังรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้แล้ว ตามรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ ๒

องค์กรที่จัดตั้งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีอำนาจในการวินิจฉัย พิพากษา รับเรื่องร้องเรียน หรือให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

ลำดับและชื่อองค์กร	ลักษณะงานในบริบทที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป	ฐานอำนาจทางกฎหมายที่รองรับ
๑. ศาลรัฐธรรมนูญ	วินิจฉัยกรณีที่มีการเสนอเรื่องจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้ศาลฯ วินิจฉัยสั่งการให้ระงับการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕
๒. ศาลปกครอง	พิพากษาคดีปกครอง โดยมีลักษณะเป็นการรับงานที่ต่อเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒
๔. ผู้ตรวจการแผ่นดิน	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒
๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
๖. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ให้คำแนะนำต่อฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
๘. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม	พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓
๙. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

ที่มา รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียนบทความ

เมื่อพิจารณาถึงฐานอำนาจตามกฎหมายแล้ว ก็เป็นประเด็นที่สำคัญคือ สภาผู้แทนราษฎรไม่เคยบัญญัติตัวบทกฎหมายในลักษณะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนหรือเสนอคำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรที่เกี่ยวข้อง สำหรับฐานอำนาจทาง

กฎหมายที่มีอยู่ คือ รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนเป็นลำดับแรกก่อน ก็จะพบว่า มีการนำข้อความในมาตรา ๑๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญที่ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการว่า **"เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา"** มาตีความตามหลักการของกฎหมายมหาชนโดยอนุโลมว่า คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน

เมื่อพิจารณาประเด็นถัดไปคือ การเสนอคำแนะนำต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลังจากที่ไปตรวจสอบความในข้อ ๙๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ระบุให้คณะกรรมาธิการเสนอรายงานต่อสภาและสภามีมติเห็นชอบให้ส่งรายงานและ**ข้อสังเกต**ต่อคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยข้อกำหนดดังกล่าวมีขึ้นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๐ อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษาคือ เอกสารที่สภาผู้แทนราษฎรแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เป็นรายงานและข้อสังเกต (notice) โดยที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า "ข้อสังเกต" คือ สิ่งที่กำหนดไว้ให้สนใจเป็นพิเศษ ขณะที่ความหมายของคำว่า "ข้อเสนอแนะ" คือ ข้อคิดเห็นเชิงแนะนำที่เสนอเพื่อพิจารณา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การมีข้อสังเกตในรายงานของคณะกรรมาธิการก็คือ "ข้อเสนอแนะ" หรือ "ข้อแนะนำ" นั้นเอง

ทั้งนี้มีประเด็นที่สำคัญและน่าสนใจคือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ จะไม่ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการสำหรับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนก็ตามที แต่ความในข้อ ๒๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการฯ ได้ระบุถึงความรับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนดังนี้ "**ข้อ ๒๑ สมาชิกและกรรมาธิการพึงพบปะเยี่ยมเยียนเพื่อรับฟังเรื่องร้องทุกข์ และความคิดเห็นข้อเสนอแนะของประชาชน ...**"

สภาพปัญหาอีกประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ทั้งในเรื่องการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการรับเรื่องร้องเรียน คือ การดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ทั้งนี้คณะกรรมาธิการมักจะเลือกประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมาธิการ เพื่อนำมาพิจารณา โดยตัวอย่างที่กล่าวตามภาษาสามัญว่าเป็น "กรณีคลาสสิก" ของการอ้างอิงในเรื่องนี้ คือ เหตุการณ์ประมาณปี ๒๕๓๒ ที่แรงงานคนไทยได้โจรกรรมเครื่องเพชรจากประเทศซาอุดีอาระเบียและหนีกลับมาประเทศไทย ทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง ๒ ประเทศ ซึ่งมีคณะกรรมาธิการหลายคณะต่างก็พิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้ อาทิ คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ หรือคณะกรรมาธิการการปกครอง การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ (ธงทอง จันทรางศุ, ๒๕๓๘ : ๓๕-๓๖) แม้ว่าในปัจจุบันความในข้อ ๘๒ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้วางกลไกให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้องว่า เพื่อให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกัน แต่ในทางปฏิบัติก็แทบจะไม่มีการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนั้นจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญที่เพิ่มขึ้นโดยมีภารกิจที่แยกย่อยจากภารกิจคณะกรรมาธิการสามัญเดิมที่มีอยู่แล้ว ยิ่งทำให้มีโอกาสของการพิจารณาเรื่องซ้ำซ้อนกัน ฉะนั้นการพิจารณาเรื่องที่ซ้ำซ้อนยังคงมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ตัวอย่างการพิจารณาศึกษาเรื่องที่ซ้ำซ้อนคือ คณะกรรมาธิการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาเรื่อง **ปัญหาและสถานการณ์ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี** ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ ขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาเรื่อง **สถานการณ์ความขัดแย้งบนคาบสมุทรเกาหลีในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** ในวันและเวลาเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมาธิการการทหาร แต่คณะกรรมาธิการการต่างประเทศจัดการประชุมที่ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๐๕ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ ซึ่งมีระยะห่างจากห้องประชุมที่คณะกรรมาธิการการทหารดำเนินการประชุมประมาณ ๕ เมตร เท่านั้น โดยที่มีการเชิญเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเข้าไปชี้แจงกับคณะกรรมาธิการทั้ง ๒ คณะในเวลาเดียวกัน ซึ่งการพิจารณาเรื่องในลักษณะเดียวกันนี้ นอกจากจะเป็นภาระต่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องเตรียมเอกสารหรือการใช้เวลาสำหรับการชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันแล้ว ยังไม่อาจเกิดผลในเชิงบวกต่อประโยชน์สาธารณะที่คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ใช้ทรัพยากรของรัฐทั้งในด้านงบประมาณหรือการบริหารเวลาสำหรับการพิจารณาเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีความจำเป็น

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ต่างก็มีคณะกรรมาธิการที่มีชื่อและภารกิจที่คล้ายคลึงกัน อาทิ คณะกรรมาธิการการปกครองการทหาร การต่างประเทศ เป็นต้น อีกทั้งคณะกรรมาธิการสามัญของทั้ง ๒ สภาต่างก็มุ่งพิจารณาเรื่องที่อยู่ในความสนใจสาธารณชนเป็นสำคัญ จึงทำให้การพิจารณาศึกษามีความซ้ำซ้อนในลักษณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคประจำวุฒิสภา ได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสาเหตุเสียการชีวิตของนายเอกยุทธ อัญชันบุตร ต่อมาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะกรรมาธิการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร ก็ได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสาเหตุการเสียชีวิตของนายเอกยุทธ อัญชันบุตร เช่นเดียวกัน โดยในขณะนี้ไม่มีข้อบังคับการประชุมใดที่ป้องกันความซ้ำซ้อนของเรื่องที่พิจารณาระหว่างคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา ก็มิได้มีข้อห้ามที่มิให้คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณาเรื่องที่มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ได้คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่างก็มีความเป็นอิสระของแต่ละสภาสำหรับการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

๕. การเปรียบเทียบบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

เมื่อเปรียบเทียบบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา มีความแตกต่างกันใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ ๑ วุฒิสภาเป็นสภาที่พิจารณากฎหมายต่อเนื่องภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงมีระยะเวลาเตรียมการไว้ล่วงหน้ามากกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๑ แล้ว ประธานวุฒิสภาอาจมอบหมายให้

คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา พิจารณาพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นเป็นการล่วงหน้าก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ ๓ แล้ว ให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ส่งรายงานการพิจารณาต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา ตามความในข้อ ๑๓๖ แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้นในบางกรณีถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมีเนื้อหาและความซับซ้อนน้อย ที่ประชุมวุฒิสภาก็อาจมีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ และในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการก็ให้ตั้งกรรมาธิการเต็มสภา โดยอาศัยรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญคณะนั้นเป็นเอกสารประกอบพิจารณามิใช่เป็นการตั้งกรรมาธิการเต็มสภาแบบปราศจากข้อมูลในการพิจารณา เป็นผลให้วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยความรวดเร็วและความละเอียดรอบคอบ ตัวอย่างของการดำเนินการดังกล่าวคือ ในคราวการประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้พิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๑ พร้อมกับการตั้งกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งนี้ได้อาศัยรายงานการศึกษาของคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา ที่ได้พิจารณาเป็นการล่วงหน้าเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาตามที่อ้างถึงแล้ว

ลักษณะที่ ๒ วุฒิสภาใช้กลไกของคณะกรรมาธิการสามัญในการพิจารณากฎหมายมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้แนวทางการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกต่างกับแนวทางที่เคยปฏิบัติมาในอดีต โดยอรทิพย์ พิศาลบุตร (๒๕๓๒ : ๓๙๘) ได้สำรวจจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งคณะกรรมาธิการสามัญหรือตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ระหว่างปี ๒๕๒๒-ประมาณปี ๒๕๓๑ พบว่า มีการส่งให้คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาจำนวน ๑๓๙ ฉบับ (ร้อยละ ๒๙.๑๔) มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา จำนวน ๒๓๑ ฉบับ (ร้อยละ ๔๘.๔๓) และตั้งกรรมาธิการเต็มสภา เพื่อพิจารณา จำนวน ๑๐๗ ฉบับ (ร้อยละ ๒๒.๔๓)

อย่างไรก็ตามจากการสำรวจตามบทความนี้ โดยนับเฉพาะพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีการประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๕ โดยไม่รวมถึงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ พระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๕ ปรากฏว่า พระราชบัญญัติจำนวน ๑๘๖ ฉบับในขอบเขตดังกล่าวมีพระราชบัญญัติจำนวน ๑ ฉบับเท่านั้นหรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๕๔ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติส่งให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มอบหมายให้คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. .... ขณะที่วุฒิสภามีมติส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการสามัญดำเนินการพิจารณา จำนวน ๑๗ ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๙.๑๔ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรใช้กลไกด้านคณะกรรมาธิการสามัญในการพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการน้อยมาก ขณะที่วุฒิสภาใช้กลไกด้านคณะกรรมาธิการสามัญในการพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด รายละเอียดตามตาราง ที่ ๓ นี้

ตารางที่ ๓

พระราชบัญญัติบางฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในพุทธศักราชที่มีผลบังคับใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๕

พุทธศักราชที่พระราชบัญญัติได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา	จำนวนพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ฉบับ) [ไม่รวมบางฉบับตามที่ระบุไว้ในหมายเหตุ]		
	จำนวน (ฉบับ)	จำนวนที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร (ฉบับ)	จำนวนที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญ ประจำวุฒิสภา (ฉบับ)
พ.ศ. ๒๕๔๖	๓๐	๐	๒
พ.ศ. ๒๕๔๗	๓๒	๑	๐
พ.ศ. ๒๕๔๘	๓๐	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๔๙	๑๖	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๑	๑	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๒	๑๕	๐	๗
พ.ศ. ๒๕๕๓	๒๘	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๔	๒๕	๐	๖
พ.ศ. ๒๕๕๕	๙	๐	๒
รวม	**๑๘๖**	**๑**	**๑๗**
สัดส่วนร้อยละ (เปอร์เซ็นต์)	**๑๐๐**	**๐.๕๔**	**๙.๑๔**

ที่มา รวบรวมจากหนังสือรวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๖-๒๕๕๕ ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้เขียนบทความ

หมายเหตุ

๑. ไม่รวมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑

๒. ไม่รวมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ เนื่องจากวุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นรายมาตรา

๓. ไม่รวมพระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๑

๖. แนวคิดการเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

แนวคิดการเสริมสร้างบทบาทด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร แบ่งได้เป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ ทั้งนี้มีผู้เสนอแนวคิดดังกล่าวนี้หลายคน อาทิ ธงทอง จันทรางศุ (๒๕๓๘ : ๔๔) ที่เสนอว่า คณะกรรมาธิการสามัญ/วิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็น่าจะเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือ หากมีการยินยอมให้เสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการได้ เนื่องจากร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองของคนจำนวนมากมาแล้วไม่น้อยกว่ากรณีการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ (๒๕๔๑ : ๒๕๖) ก็เสนอให้มีการเสนอร่างกฎหมายในส่วนของคณะกรรมาธิการสามัญ วุฒิสภา เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงจะกระทำได้ นอกจากนั้น ถ้าพิจารณากระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยแล้ว ระบบของรัฐสภาไทยเป็นระบบที่ให้สภามีมติพิจารณาร่างกฎหมายก่อนแล้วจึงส่งให้คณะกรรมาธิการไปพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ มิใช่ระบบที่คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนเสนอสภา อีกทั้งอาจมีการขัดกันในเชิงตรรกะหากมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติจากคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะนั้นพิจารณาก็เท่ากับการพิจารณายังอยู่ในกลุ่มเดิม (แม้ว่าจะให้มีการแปรญัตติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ตามที) นอกจากนั้นในฝ่ายบริหารก็ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับรัฐสภาในปัจจุบันกล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากหน่วยงานแล้ว ก็จะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในรายละเอียด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นคณะที่ปรึกษาหรือคณะทำงานด้านกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ส่วนคณะกรรมาธิการเป็นคณะทำงานด้านกฎหมายของรัฐสภา ฉะนั้นคณะกรรมาธิการจึงไม่ควรมีบทบาทเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอกฎหมายเอง

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมาธิการสามัญมีจำนวนเพียง ๑๕ คน โดยองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสำหรับการลงมติ คือ จำนวน ๘ คน ฉะนั้นเสียงส่วนใหญ่ขององค์ประชุมดังกล่าว คือ จำนวน ๕ คนเท่านั้น จากเหตุดังกล่าวถ้ามีกรรมาธิการเข้าประชุมเพียงจำนวน ๘ คนจากจำนวน ๑๕ คน และกรรมาธิการที่มีจำนวนเพียง ๕ คน ก็สามารถเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญมีมติเสนอร่างกฎหมาย ขณะที่ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมา กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๐ คน รับรองหรือเห็นชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งให้ความเห็นชอบในเบื้องต้น ฉะนั้นตัวเลขจำนวนกรรมาธิการสามัญ ๕ คน จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

แนวทางที่ ๒ การกำหนดสัดส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการสามัญ ทั้งนี้ สรศักดิ์ เพียรเวช (๒๕๔๖ : ๑๓๒) เสนอให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ/ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาในจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของร่างกฎหมาย สำหรับแนวทางดังกล่าวนี้อาจมีข้อขัดข้องจำนวน ๕ ประการตามที่อ้างถึงใน<u>หัวข้อที่ ๓ มิติการดำเนินการด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร</u>

แนวทางที่ ๓ การกำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญเป็นส่วนย่อย (subset) ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยผู้เขียนบทความได้เสนอแนวคิดดังกล่าวเนื่องจากได้พิจารณาแล้วว่า หากร่างพระราชบัญญัติที่มีความซับซ้อนของเนื้อหาและมีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ไม่ควรมอบให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาเท่านั้น เนื่องจากมีข้อขัดข้อง ๕ ประการตามที่

อ้างถึงในหัวข้อที่ ๓ มิติการดำเนินการด้านนิติบัญญัติของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบปัจจุบันทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความต่อเนื่อง ด้วยเหตุที่เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิ้นสุดแล้วเป็นผลให้คณะกรรมาธิการวิสามัญสิ้นสภาพไปด้วย ทั้งที่การพิจารณากฎหมายบางฉบับจะต้องมีการพิจารณาทุก ๆ ปี ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่กลับไม่มีความต่อเนื่อง โดยการติดตามการบริหารงบประมาณเป็นเรื่องที่ผูกพันกันในแต่ละปี และเมื่อพิจารณาแล้วว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นประเด็นเดียวกันโดยเปรียบเสมือน “เหรียญที่มีสองด้าน” เพราะเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายขึ้นมาให้มีผลบังคับใช้เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าร่างกฎหมายฉบับใดมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลให้คณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการติดตามผลการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนั้นต่อไปด้วย จึงควรให้คณะกรรมาธิการสามัญมีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

ฉะนั้นจึงอาจกำหนดรูปแบบของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ควรเรียกว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญแบบไตรภาคี (trilateral ad hoc committee) ซึ่งมีสัดส่วนผสมผสานระหว่างกรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการสามัญ และบุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือก (อนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญอาจไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการเลยก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการ) สำหรับขั้นตอนการดำเนินการมีดังนี้คือ

ขั้นตอนที่ ๑ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติที่เสนอตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่เสนอมานั้น เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมาธิการสามัญคณะใด โดยในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ก็อาจพิจารณาว่า กระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติหรือในร่างพระราชบัญญัติที่มีการระบุว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรักษาการตามพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาที่ระบุว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ก็ควรจะเป็นภารกิจของคณะกรรมาธิการการศึกษาในการพิจารณา

ขั้นตอนที่ ๒ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีจำนวนตั้งแต่ ๓๖ คนขึ้นไป ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญคณะนั้นประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ คือ บุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สำหรับส่วนที่ ๒ จะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญคณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเกี่ยวข้อง และส่วนที่ ๓ จึงจะเป็นบุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรเลือก

ดังนั้น สมการการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีจำนวน ๓๖ คน มีดังนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓๖ คน = กรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี จำนวน ๙ คน + คณะกรรมาธิการสามัญ จำนวน ๑๕ คน + บุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือก จำนวน ๑๒ คน

(หากสภาผู้แทนราษฎรต้องการเพิ่มสัดส่วนกรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรีและบุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือก ก็อาจกระทำได้ด้วยการเพิ่มจำนวนคณะกรรมาธิการ เพราะจำนวนกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญมีอัตราที่แน่นอนอยู่แล้ว)

ขั้นตอนที่ ๓ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ถ้าสมมติว่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จำนวน ๖๐ คน และเห็นควรให้

คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ ร่วมพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ดังนั้น สมการการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีดังนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ๖๐ คน =กรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๕ คน + คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ จำนวน ๑๕ คน + บุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือกจำนวน ๓๐ คน

อนึ่ง สำหรับเงื่อนไข ๗ ข้อที่ไม่ต้องดำเนินการในลักษณะนี้คือ

ข้อที่ ๑ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญมากกว่า ๑ คณะ

ข้อที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎรมีมติงดเว้นการบังคับใช้ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรในส่วนนี้

ข้อที่ ๓ สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้งกรรมาธิการเต็มสภา

ข้อที่ ๔ สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งไปพิจารณา

ข้อที่ ๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีจำนวนน้อยกว่า ๓๖ คน

ข้อที่ ๖ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ มีบทบัญญัติสำหรับคณะกรรมาธิการวิสามัญประเภทนี้โดยเฉพาะอยู่แล้ว

ข้อที่ ๗ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ มีบทบัญญัติสำหรับคณะกรรมาธิการวิสามัญประเภทนี้โดยเฉพาะอยู่แล้ว

ดังนั้น จึงอาจจัดทำในรูปแบบของร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเพิ่มเป็นข้อ ๑๑๗/๑ ดังนี้

“ข้อ ๑๑๗/๑ ให้ประธานสภาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่เข้าสู่การพิจารณาตามระเบียบวาระการประชุมของสภา อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดเป็นการเฉพาะ โดยให้วินิจฉัยจากเนื้อหาสาระประกอบกับการกำหนดผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ หากประธานสภาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือญัตตินั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญมากกว่าหนึ่งคณะอย่างมีนัยสำคัญ มิให้ดำเนินการต่อไปตามวรรคสอง

ถ้าสภามีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีจำนวนกรรมาธิการตั้งแต่สามสิบหกคนขึ้นไป ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดรวมกับจำนวนกรรมาธิการเท่าที่มีอยู่ในคณะกรรมาธิการสามัญตามวรรคหนึ่ง และไปหักกับจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดในคณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงจะเป็นจำนวนบุคคลที่สมาชิกเสนอให้ที่ประชุมเลือกในลำดับถัดไป โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

ถ้าสภามีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญที่มีจำนวนกรรมาธิการตั้งแต่สามสิบหกคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดรวมกับจำนวนกรรมาธิการเท่าที่มีอยู่ในคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ และไปหักกับจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดในคณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงจะเป็นจำนวนบุคคลที่สมาชิกเสนอให้ที่ประชุมเลือกในลำดับถัดไป โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

ทั้งนี้ไม่รวมถึงการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ”

โดยสรุปแล้ว การแก้ไขข้อบังคับการประชุมฯ ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติมากขึ้น โดยให้มีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญเฉพาะด้านตามหลักการการแบ่งงานกันทำ (division of labour) ของคณะกรรมาธิการสามัญ และยังสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณากฎหมายของหลายประเทศที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญเป็นกลไกสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้การได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่มากขึ้นรวมทั้งการทำความเข้าใจจากเจตนารมณ์ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยังก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมาธิการสามัญภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนั้นในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ก็จะมีความต่อเนื่องในแต่ละปีจากการเข้าไปมีบทบาทของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณในคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๗. บทสรุป

คณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร มีการจัดตั้งครั้งแรกในปี ๒๔๗๕ ในชื่อของ “อนุกรรมการ” ทั้งนี้ในระยะเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยมีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญในด้านนิติบัญญัติ ด้วยการตั้งกรรมาธิการสามัญตรวจร่างพระราชบัญญัติหรือกรรมาธิการสามัญตรวจร่างพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการเงิน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ในบางช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๒๒ – ประมาณปี ๒๕๓๒ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสัดส่วนค่อนข้างมาก แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ระหว่างปี ๒๕๔๖-๒๕๕๕ สภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในจำนวนที่น้อยมาก ขณะเดียวกันบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญในช่วงเวลาปัจจุบันได้มีการให้ความสำคัญของภารกิจการรับเรื่องร้องเรียนหรือการจัดทำรายงานและข้อสังเกตเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี/องค์กรที่เกี่ยวข้อง (โดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นการเสนอข้อเสนอแนะ) เมื่อจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญมีจำนวนมากขึ้น เป็นผลให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญมีความทับซ้อนกัน และในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการสามัญมักจะเลือกพิจารณาประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน ฉะนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์หลายครั้งที่มีการพิจารณาเรื่องซ้ำซ้อนในเวลาเดียวกันของคณะกรรมาธิการสามัญคณะต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งไปกว่านั้นยังเกิดความซ้ำซ้อนในการพิจารณา

เรื่องต่าง ๆ ระหว่างคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาอีกด้วย

บทความนี้จึงได้นำเสนอแนวคิดเพื่อส่งเสริมให้คณะกรรมาธิการสามัญได้มีบทบาทด้านนิติบัญญัติมากขึ้น แทนที่คณะกรรมาธิการสามัญจะให้ความสำคัญต่อการรับเรื่องร้องเรียนหรือการจัดทำรายงานและข้อสังเกตเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี/องค์กรที่เกี่ยวข้อง เท่านั้น เมื่อได้พิจารณาแล้วหากให้คณะกรรมาธิการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็อาจมีข้อขัดข้องถ้าร่างพระราชบัญญัติมีความซับซ้อนมาก ขณะเดียวกันถ้าไปใช้วิธีตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญก็จะเกิดความไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากคณะกรรมาธิการวิสามัญจะสิ้นสภาพภายหลังได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญแบบไตรภาคี (trilateral ad hoc committee) ที่ประกอบด้วยกรรมาธิการในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้อง และบุคคลอื่นที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือก เพื่อให้คณะกรรมาธิการสามัญในฐานะส่วนย่อย (subset) ของคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ติดตามผลการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้อง ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๔๘). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.

ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๓๘)**. การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมาธิการของสภา ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น**. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๓๙). **บทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร.** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (๒๕๔๑). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ลิขิต เพชรสว่าง. (๒๕๔๑). **บทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร.** รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สรศักดิ์ เพียรเวช. (๒๕๔๖). **ปัญหาของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.** รายงานการศึกษาอิสระ. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สาธิต ประเสริฐศักดิ์. (๒๕๕๔). **บทบาทของคณะกรรมาธิการในการตรวจสอบการใช้นโยบายของรัฐ.** รายงานการศึกษาอิสระ. โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๔๗๕). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๕๙ วันที่ ๒๘ มิถุนายน - ๓๑ มีนาคม ๒๔๗๕**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๔๗๖). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๓๐ สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง วันที่ ๒๒ มิถุนายน - ๖ ธันวาคม ๒๔๗๖**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๔๗๖). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๑๓ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๗๖ - ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๔๗๖). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๔ ถึงครั้งที่ ๒๗ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๗๖ - ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๕๔๙). **รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [๒๔๗๕ – ๒๕๔๙].** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๕๕๑). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย Constitution of the Kingdom of Thailand (ฉบับภาษาไทย-อังกฤษ)**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๒). **รวมบทสรุปผู้บริหาร การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกฎหมาย. (๒๕๔๗). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๖.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๔๘). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๗.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๔๙). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๘. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๔๙). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๘. เล่ม ๒.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๐). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๙. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๒). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๑. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๓). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๒. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๔). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๓. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกฎหมาย. (๒๕๕๕). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๔. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

_____. (๒๕๕๖). **รวมกฎหมายประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๕. เล่ม ๑.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**.**

อรทิพย์ พิศาลบุตร. (๒๕๓๒). **ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Inter-Parliamentary Union. (1986). **Parliaments of the world : a comparative reference compendium volume II**. 2nd. Gower, Aldershot, Hants.

Lees, John D. and Shaw, Malcolm. (1979). **Committees in legislatures : a comparative analysis**. North Carolina : Duke University Press.

National Democratic Institute for International Affairs. (n.d.). **Committees in Legislatures**. [Online]. Retrieved August 13, 2013, from http://www.ndi.org /files/030_ww_committees.pdf.

United Nations Development Programme. (n.d.). **Legislative Committee System**. [Online]. Retrieved August 13, 2013, from http://mirror.undp.org/magnet/Docs /parliaments /Legislative%20Committee%20System.htm.

Yamamoto, Hironori. (2007). **Tools for parliamentary oversight**. [Online]. Retrieved August 13, 2013, from www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf.

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร : “พระรอง” ที่สำคัญของการเมืองไทย

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๕๖)

พลตรี พระยาอินทรวิชิต (รัตน์ อาวุธ) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของไทย

รองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความหมายของบทความนี้คือ รองประธานผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเท่านั้น โดยรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร การทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือมีแต่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ หรือปฏิบัติราชการอื่นตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย สำหรับรายละเอียดอื่นตามลำดับหัวข้อดังนี้

๑. ความหมายและความเป็นมาของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒. จำนวนรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๓. การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๔. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามพิเศษของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๕. บทบาทหน้าที่ของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๖. รายชื่อรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จำแนกตามลำดับชุดของสภาผู้แทนราษฎร

๗. ประวัติรองประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยสังเขป

๘. บทวิเคราะห์

๙. บทสรุป

๑. ความหมายและความเป็นมาของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

คณิน บุญสุวรรณ (๒๕๔๘ : ๗๔๐-๗๔๑) ได้อธิบายความหมายของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (The Vice-Presidents of the House of Representatives) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาผู้แทนราษฎรในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย รองประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่มีฐานะหรืออำนาจหน้าที่ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่เข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งเท่านั้น ขณะเดียวกันก็มิได้มีตำแหน่งในคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย รองประธานสภาผู้แทนราษฎรนี้อาจจะมีหนึ่งหรือสองคนก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือมีแต่ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นกรณีที่มีรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสองคน ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ถูกกำหนดให้มีครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดไว้ดังนี้ “**ให้สมาชิกเลือกกันขึ้นเป็นประธานของสภา ๑ นายมีหน้าที่ดำเนิรการของสภา และมีรองประธาน ๑ นายเป็นผู้ทำการแทน เมื่อประธานมีเหตุขัดข้องชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ได้**” สำหรับรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของสภาผู้แทนราษฎรไทย ได้มีการเลือกในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยพลตรี พระยาอินทรวิชิต (รัตน์ อาวุธ) ได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอชื่อของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)

๒. จำนวนรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

จำนวนรองประธานสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน โดยจำแนกเป็น ๓ ลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ ๑ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑ คน โดยพระราชบัญญัติและรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดจำนวนดังกล่าวนี้ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

ลักษณะที่ ๒ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑ คนหรือมากกว่า ๑ คน ก็ได้ ทั้งนี้ไม่มีการระบุจำนวนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดจำนวนดังกล่าวนี้ได้แก่

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

ลักษณะที่ ๓ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑ คนหรือ ๒ คน โดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดจำนวนดังกล่าวนี้ได้แก่

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๓.๑ <u>การเข้าสู่ตำแหน่ง</u> พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกโดยมติสภาผู้แทนราษฎร (ยกเว้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไม่ได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้ง) อนึ่ง การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาประมาณระหว่างปี ๒๔๗๕–๒๔๘๙ และประมาณระหว่างปี ๒๔๙๔–๒๕๐๑ ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภท โดยประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเภทที่ ๒ มาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับการแต่งตั้งในทางปฏิบัติ ดังนั้นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรบางคนจึงไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาทิ นายควง อภัยวงศ์หรือนายสัญญา ธรรมศักดิ์

๓.๒ <u>วาระการดำรงตำแหน่ง</u> วาระของรองประธานสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยบางช่วงเวลาปรากฏว่า วาระการดำรงตำแหน่งของรองประธานสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามสมัยประชุมสามัญตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาทิ ข้อ ๔ แห่งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๕ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งจนถึงวันเปิดสมัยประชุมสามัญต่อไปตามสมัยประชุม ซึ่งมีความหมายโดยสรุปคือ เมื่อเปิดสมัยประชุมสามัญของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้มีการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละสมัยประชุมสามัญ

๓.๓ <u>การพ้นจากตำแหน่ง</u> สำหรับการพ้นตำแหน่งของรองประธานผู้แทนราษฎรก็เป็นไปตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว เช่น ตาย ลาออก พ้นจากสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น เป็นต้น ทั้งนี้มีข้อกำหนดพิเศษตามมาตรา ๑๒๔ (๔) แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งในลักษณะเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถ้าต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

พลโท พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรก ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (แต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม)

๔. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามพิเศษของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

นอกเหนือจากที่รองประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีลักษณะต้องห้ามพิเศษตามความในมาตรา ๑๒๔ วรรคห้าแห่งรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองขณะเดียวกันมิได้

๕. บทบาทอำนาจหน้าที่ของรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๕.๑ บทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

- มาตรา ๑๒๕ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ **รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้**

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และ**ผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่** ฯลฯ

๕.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

- ข้อ ๙ รองประธานสภามีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา หรือมีแต่ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานสภาสองคน ให้รองประธานสภาคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา ถ้ารองประธานสภาคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา

๕.๓ บทบาทอำนาจหน้าที่ในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

๕.๓.๑ ข้อ ๔ ฯลฯ ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองเป็นผู้รักษาราชการแทน

๕.๓.๒ ข้อ ๙ สรุปความได้คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบอำนาจให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

๕.๔ บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจได้รับมอบหมายจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและข้อบังคับดังนี้

๕.๔.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เช่น มาตรา ๑๘ ในประเด็นเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ซึ่งกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

๕.๔.๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เช่น มาตรา ๔๒ ในประเด็นเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาประเภทบริหารระดับสูงและระดับทรงคุณวุฒิซึ่งกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

๕.๔.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เช่น มาตรา ๕๐ ในประเด็นการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งรายงานตามที่ระบุในมาตรา ๔๗-๔๙ เพื่อให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หรือมาตรา ๕๙ ในประเด็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร เช่น การตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

๕.๔.๔ ข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของข้อ ๓ ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเลือกกรรมการสภาสถาบันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ (จำนวน ๒ คน) ซึ่งเลือกกันเองจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

๕.๔.๕ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในส่วนของข้อ ๓๔ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร

๖. รายชื่อรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จำแนกตามลำดับชุดของสภาผู้แทนราษฎร

ตารางแสดงรายชื่อรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๕๖ ที่จำแนกตามลำดับชุดของสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับชุดของสภาผู้แทนราษฎร	ระยะเวลาของสภาผู้แทนราษฎรในชุดต่าง ๆ	รายชื่อ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร /รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง /รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง แล้วแต่กรณี
๑	๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ – ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖	พลตรี พระยาอินทรวิชิต (รัตน์ อาวุธ) พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี (กระแส ประวาหะนาวิน)
๒	๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ – ๙ ธันวาคม ๒๔๘๐	พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี (กระแส ประวาหะนาวิน) นาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ (เรี่ยม ทรรทรานนท์) พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) พลเอก พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก) และพลโท พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
๓	๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๐ - ๑๑ กันยายน ๒๔๘๑	พระยาวิทุรธรรมพิเนตุ (โต๊ะ อัมระนันทน์) และ พลเอก พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก)
๔	๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๑ – ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๘	พลเอก พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก) นายควง อภัยวงศ์ และนายฟื้น สุพรรณสาร
๕	๖ มกราคม ๒๔๘๙ - ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐	นายเดือน บุนนาค นายมงคล รัตนวิจิตร และ พันเอก พระยาสุรพันธเสนี (อิ้น บุนนาค)
๖	๒๙ มกราคม ๒๔๙๑ – ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔	ร้อยเอก ประเสริฐ สุดบรรทัด และ นายยกเสียง เหมะภูติ
๗	๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ - ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐	นายเพียร ราชธรรมนิเทศ (พระราชธรรมนิเทศ) ขุนคงฤทธิ์ศึกษากร (ปาน คงฤทธิ์) พลตรี พระยาอานุภาพไตรภพ (จำรัส เทพหัสดิน ณ อยุธยา) และขุนวิวรณ์สุขวิทยา (ห่วง โลหะวณิชย์)
๘	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ – ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐	นายน้อม อุปรมัย พลโท ปรุง รังสิยานนท์ ร้อยโท จงกล ไกรฤกษ์ และ นายสัญญา ธรรมศักดิ์
๙	๑๘ กันยายน ๒๕๐๐ – ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑	ขุนวิวรณ์สุขวิทยา (ห่วง โลหะวณิชย์) และ นายประสิทธิ์ จุลละเกศ
๑๐	๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ – ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔	นายสุปัน พูลพัฒน์ นายน้อม อุปรมัย
๑๑	๒๖ มกราคม ๒๕๑๘ – ๑๒ มกราคม ๒๕๑๙	นายประมวล กุลมาตย์

ลำดับชุดของสภาผู้แทนราษฎร	ระยะเวลาของสภาผู้แทนราษฎรในชุดต่าง ๆ	รายชื่อ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร /รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง /รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง แล้วแต่กรณี
๑๒	๔ เมษายน ๒๕๑๙ – ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙	นายมงคล สุคนธขจร
๑๓	๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ – ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๖	นายมงคล สุคนธขจร นายสอาด ปิยวรรณ และนายเทียม ไชยนันทน์
๑๔	๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ – ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙	นายสมรรค ศิริจันทร์ และนายปิยะณัฐ วัชราภรณ์
๑๕	๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ – ๒๙ เมษายน ๒๕๓๑	นายชุมพล ศิลปอาชา และนายใหม่ ศิรินวกุล
๑๖	๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ – ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔	นายธนา เมตตาริกานนท์ และนายไสว พัฒโน
๑๗	๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ – ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๕	นายชุมพล ศิลปอาชา และนายเชาวน์วัศ สุดลาภา
๑๘	๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ – ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย นายถวิล ไพรสณฑ์ และนายจรัส พั้วช่วย
๑๙	๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ – ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙	นายกริช กงเพชร นายสุธรรม แสงประทุม และนายธำรงค์ ไทยมงคล
๒๐	๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ – ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	นายโสภณ เพชรสว่าง และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์
๒๑	๖ มกราคม ๒๕๔๔ – ๕ มกราคม ๒๕๔๘	นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล นายบุญชง วีสมหมาย และนายสุชาติ ตันเจริญ
๒๒	๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ – ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙	นายสุชาติ ตันเจริญ และนางลลิตา ฤกษ์สำราญ
๒๓	๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ – ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔	นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ นายสามารถ แก้วมีชัย และพันเอก อภิวันท์ วิริยะชัย
๒๔	๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ – ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖	นายเจริญ จรรย์โกมล และนายวิสุทธิ์ ไชยวรุณ

ที่มา เรียบเรียงจากหนังสือ ๖๗ ปี สมาชิกรัฐสภาไทยและเอกสารอื่นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๗. ประวัติรองประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยสังเขป

ระหว่างปี ๒๔๗๕–๒๕๕๖ มีผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง จำนวน ๕๒ คน ซึ่งมีประวัติโดยสังเขปดังนี้

๑) พลตรี พระยาอินทรวิชิต (รัตน์ อาวุธ) เป็นผู้แทนราษฎรชั่วคราวและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของไทย โดยได้รับเลือกเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่ไม่ได้มีบทบาททางการเมืองในฐานะรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมากนัก เนื่องจากเมื่ออยู่ในตำแหน่งได้ประมาณ ๒ เดือน ก็ได้พ้นตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๗๕ เพื่อไปดำรงตำแหน่งอัครราชทูตไทยประจำประเทศญี่ปุ่น

๒) พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี (กระแส ประวาหะนาวิน) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๗๕ เพื่อแทนพลตรี พระยาอินทรวิชิต (รัตน์ อาวุธ) ต่อมาในปี ๒๔๗๖ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และในปี ๒๔๘๙ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพฤฒสภา (พฤฒสภาได้มีพัฒนาการมาเป็นวุฒิสภาในปัจจุบัน) ทั้งนี้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการอีกด้วย อนึ่ง อาจกล่าวได้คือ พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ซึ่งเป็นคนแรกของไทย

๓) พลโท พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกของกรุงเทพมหานคร (ขณะนั้นเรียกว่า จังหวัดพระนคร) ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง) ในปี ๒๔๗๖ ทั้งนี้ พลโท พระยาเทพหัสดิน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญคนหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย โดยเป็นนายทหารไทยที่ไปร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ ๑ และเคยถูกศาลพิเศษที่จัดโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๘๑ พิพากษาลงโทษในคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเมื่อปี ๒๔๘๒ ต่อมาในปี ๒๔๘๗ ได้รับการอภัยโทษและในปี ๒๔๙๑ กลับมารับตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อนึ่ง อาจกล่าวได้คือ พลโท พระยาเทพหัสดิน เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ซึ่งเป็นคนแรกของไทย (ธนากิต, ๒๕๕๒ : ๗๒–๗๓)

๔) นาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ (เรี่ยม ทรรทรานนท์) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๔๗๗ ทั้งนี้ นาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญคนหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย โดยในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้มีประเด็นที่ถกเถียงเกี่ยวกับการเรียกชื่อตำแหน่งคณะฝ่ายบริหารที่เหมาะสมว่า ควรจะใช้คำใด ซึ่งนาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ เสนอให้คำว่า คณะรัฐมนตรี โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๔๑/๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ให้ความเห็นชอบตามการเสนอดังกล่าว ต่อมา เกิดเหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ครั้งหนึ่งของประเทศเมื่อรัชกาลที่ ๗ ทรงสละราชสมบัติ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้จัดการประชุมระหว่างวันที่ ๖-๗ มีนาคม ๒๔๗๗ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้พระองค์เจ้าอานันทมหิดลทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบราชสันตติวงศ์ต่อไป ซึ่งนาวาเอก พระเรี่ยมวิรัชชพากย์ ได้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเหตุคับขันดังกล่าว พร้อมทั้งได้ดำเนินการประชุมให้ลุล่วงไปได้อย่างราบรื่น

๕) พลเอก พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก) เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรก ที่ได้ดำรงตำแหน่งครบถ้วนทั้งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๔๗๗ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ในปี ๒๔๗๙ และได้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๙๔ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า พลเอก พระประจนปัจจนึก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรยาวนานมากที่สุดในเวลาประมาณ ๙ ปี อย่างไรก็ตามพลเอก พระประจนปัจจนึก เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

๖) พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๔๗๘ และประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๗๙ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า พระยามานวราชเสวีเป็นนักกฎหมายที่มีความรู้ความสามารถในช่วงปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต่อเนื่องมาถึงระยะเวลาเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น กรรมการร่างกฎหมาย อธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศ อธิบดีกรมอัยการ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นต้น นอกจากนั้นรับตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๗) พระยาวิทุรธรรมพิเนตุ (โต๊ะ อัมระนันทน์) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี โดยเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง) ในปี ๒๔๘๐ ทั้งนี้ มีการระบุว่า พระยาวิทุรธรรมพิเนตุ เป็นคนไทยคนแรกที่สำเร็จวิชากฎหมายสูงสุดจากประเทศสหรัฐอเมริกา และได้ดำรงตำแหน่งทางราชการด้านกฎหมายที่สำคัญ อาทิ ผู้พิพากษา อธิบดีกรมกฤษฎีกา สำหรับพระยาวิทุรธรรมพิเนตุมีประวัติที่น่าสนใจ เนื่องจากลาออกจากราชการมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๗๖

๘) นายควง อภัยวงศ์ หรือหลวงโกวิทอภัยวงศ์ เป็นสมาชิกคณะราษฎรและได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รวมทั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร (ขณะนั้นเรียกว่า จังหวัดพระนคร) ทั้งนี้ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๘๗ ขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

๙) นายฟื้น สุพรรณสาร เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๘๗ ทั้งนี้ เป็นผู้ประกอบอาชีพทนายความและเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกที่ไม่มีบรรดาศักดิ์หรือราชทินนามนำหน้านาม ทั้งนี้ เคยตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตราธิการ

๑๐) นายเดือน บุนนาค เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๘๙ ทั้งนี้ นายเดือน บุนนาคเป็นนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในช่วงรอยต่อระหว่างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นผู้เขียนหนังสือวิชาการด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ สำหรับการดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น เช่น รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

๑๑) นายมงคล รัตนวิจิตร เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช และดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๘๙ ทั้งนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งที่มีบทบาทในการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ

๑๒) พันเอก พระยาสุรพันธเสนี (อิ้น บุนนาค) เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี โดยเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๘๙ ทั้งนี้ ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีในปี ๒๔๘๙

๑๓) พันโท ประเสริฐ สุดบรรทัด (ขณะดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมียศเป็นร้อยเอก) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๙๑ ทั้งนี้ ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

๑๔) นายยกเสียง เหมะภูติ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระนอง และเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๔๙๒ ทั้งนี้เป็นผู้ประกอบอาชีพทนายความ

๑๕) นายเพียร ราชธรรมนิเทศหรือไตติลานนท์ (พระราชธรรมนิเทศ) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี ทั้งนี้มีสถานภาพเป็นที่ปรึกษาคนสำคัญของจอมพลแปลก พิบูลสงครามขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (สุเทพ เอี่ยมคง, ม.ป.ป.) อนึ่ง เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนในปี ๒๔๙๒ และกลับมาเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๔๙๔

๑๖) พลตรี พระยาอานุภาพไตรภพ (จำรัส เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง) ในปี ๒๔๙๔

๑๗) ขุนคงฤทธิ์ศึกษากร (ปาน คงฤทธิ์) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมาคนแรกที่เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง) ครั้งแรกในปี ๒๔๙๖ และเคยดำรงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๑๘) ขุนวิวรณ์สุขวิทยา (ห่วง โลหะวณิชย์) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง) ในปี ๒๔๙๘ ทั้งนี้ เป็นผู้ประกอบอาชีพแพทย์คนแรกที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

๑๙) นายน้อม อุปรมัย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราชคนที่ ๒ ซึ่งเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง) ในปี ๒๕๐๐ ทั้งนี้เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองอื่น อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๒๐) ร้อยโท จงกล ไกรฤกษ์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก และดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๐๐

๒๑) พลโท ปรุง รังสิยานนท์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๐๐

๒๒) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตาม มีโอกาสในการดำรงตำแหน่งสำคัญทั้ง ๓ สถาบันหลักของการปกครองประเทศ โดยเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๐๐ ต่อมาเป็นประธานศาลฎีกาในปี ๒๕๐๖ และเป็นนายกรัฐมนตรีในปี ๒๕๑๖

๒๓) นายประสิทธิ์ จุลละเกศ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาคนแรกที่ดำรงตำแหน่ง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๐๐

๒๔) นายสุปัน พูลพัฒน์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์คนแรก ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๑๒ ทั้งนี้ เคยรับราชการเป็นผู้พิพากษา

๒๕) นายประมวล กุลมาตย์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพรหลายสมัย โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๑๘

๒๖) นายมงคล สุคนธขจร เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนครราชสีมา โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๕๑๙ อีกทั้งยังเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกที่ถึงแก่กรรมในขณะดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๒๓

๒๗) นายเทียม ไชยนันทน์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตากหลายสมัย และเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๒๒ ทั้งนี้ เคยตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและตุลาการรัฐธรรมนูญ

๒๘) นายสอาด ปิยวรรณ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปางและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๒๓ แทนตำแหน่งที่ว่างลง ทั้งนี้เคยตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

๒๙) นายสมรรค ศิริจันทร์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการหลายสมัย โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๒๖

๓๐) นายปิยะณัฐ วัชราภรณ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษคนแรกที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่อายุน้อยที่สุดโดยมีอายุเพียง ๓๔ ปีขณะดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๒๖ ทั้งนี้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

๓๑) นายชุมพล ศิลปอาชา เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีหลายสมัย ทั้งนี้เป็นนักการเมืองผู้หนึ่งที่มีบทบาทในการพัฒนาการเมืองและระบอบประชาธิปไตยและดำรงตำแหน่งสำคัญ อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้ ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ครั้งแรกในปี ๒๕๒๙

๓๒) นายใหม่ ศิรินวกุล เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์คนที่สองที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๒๙

๓๓) นายธนา เมตตาริกานนท์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีคนแรกที่เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๓๑

๓๔) นายไสว พัฒโน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาคนที่สองที่เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๓๑ ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓๕) นายเชาวน์วัศ สุดลาภา เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๓๕ ทั้งนี้เคยเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓๖) นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยะลา โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๓๕ และเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองหลายตำแหน่ง อาทิ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

๓๗) นายถวิล ไพรสณฑ์ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราชและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครขณะดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ซึ่งได้รับเลือกในปี ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

๓๘) นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๓๗ ทั้งนี้เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์

๓๙) นายจรัส พั้วช่วย เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๓๗ ทั้งนี้เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

๔๐) นายกริช กงเพชร เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๓๘ ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๔๑) นายสุธรรม แสงประทุม เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราชและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๓๘ ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนหน้านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน โดยเป็นเลขาธิการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๑๙

๔๒) นายธำรงค์ ไทยมงคล เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๓๙ ทั้งนี้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสั้นที่สุดเพียง **๒๓ วัน โดยดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๕–๒๗ กันยายน ๒๕๓๙** ก่อนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙

๔๓) นายโสภณ เพชรสว่าง เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์หลายสมัยที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูงอีกผู้หนึ่ง ทั้งนี้ ได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๔๓๙

๔๔) นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นรองประสภาผู้แทนราษฎรคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ที่ดำรงตำแหน่งครบถ้วนทั้งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๓๙ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ในปี ๒๕๕๑ และเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๕๔ รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ทั้งนี้นายสมศักดิ์ ได้รับฉายาว่า “ขุนค้อน” เนื่องจากในระหว่างการ

ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๐ ได้แจ้งต่อที่ประชุมที่สรุปได้คือ จะมีการใช้ค้อนมาเป็นอุปกรณ์ควบคุมการประชุมเพื่อให้การประชุมดำเนินการด้วยความเรียบร้อยตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้สภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความดังนี้

" ... ถ้ามีการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ผมจะขอให้นั่งลงหรือหยุดพูด ถ้ายังไม่นั่งลงหรือไม่หยุดพูด ผมจำเป็นครับ ต้องดำเนินการตามอำนาจของผม ตามข้อบังคับ ข้อ ๑๓๔ ซึ่งไม่เคยมีประธานท่านไหนนำมาใช้แต่วันนี้ผมจะใช้ ถ้าผมใช้ค้อนเคาะแล้วนี่ ท่านสมาชิกยังดื้อดึง ผมจำเป็นต้องใช้อำนาจของผมในข้อบังคับ ๑๓๔ เช่นกัน เชิญให้ออกจากห้องประชุมทันที ถ้าไม่ออกผมจะเชิญ รปภ. นำพาท่านออกไป... "

๔๕) นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล เป็นผู้ประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน อีกคนหนึ่งระหว่างปี ๒๕๑๖–๒๕๑๙ โดยเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอ่างทองและเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๔๖) นายบุญชง วีสมหมาย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษคนที่ ๒ ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๔๔ นอกจากนี้ ยังมีประวัติที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีอายุมากที่สุดคือ ๗๐ ปี ขณะดำรงตำแหน่ง และยังเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๒ ที่เสียชีวิตขณะอยู่ในตำแหน่งในปี ๒๕๔๖ อีกด้วย

๔๗) นายสุชาติ ตันเจริญ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี ๒๕๔๖ ซึ่งได้เลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ทั้งนี้ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

๔๘) นางลลิตา ฤกษ์สำราญ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหญิงคนแรกของประเทศไทย ที่ได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และอาจกล่าวได้ว่า เป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนี้ ที่มีสถิติการได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดถึง ๘ สมัย ก่อนดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในปี ๒๕๔๘

๔๙) นายสามารถ แก้วมีชัย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย และดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งในปี ๒๕๕๑ ทั้งนี้เคยมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยได้รับเลือกจากรัฐสภาให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๓๙ จึงเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งที่มีความรู้ความเข้าใจสำหรับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี

๕๐) พันเอก อภิวันท์ วิริยะชัย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี และดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในปี ๒๕๕๑ ทั้งนี้เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อาทิ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

๕๑) นายเจริญ จรรย์โกมล เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ โดยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งที่มีประสบการณ์ทางการเมืองในวงงานสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ ประธานคณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม และประธานคณะกรรมาธิการติดตามงบประมาณ ก่อนดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ในปี ๒๕๕๔

๕๒) นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพะเยา เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก่อนดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนคนที่สองในปี ๒๕๕๔

๘. บทวิเคราะห์

ในระยะแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่มาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับการแต่งตั้งในทางปฏิบัติ ดังนั้นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางราชการ เช่น พลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี หรือพระยามานวราชเสวี เป็นต้น ในเวลาต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจึงได้เลือกให้เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อมีการพัฒนาการเมืองเป็นไปตามลำดับโดยที่มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและมีการเลือกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันมีการเลือกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงในลำดับรองลงมาของฝ่ายรัฐบาลดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ การจัดสรรตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวมิใช่สูตรสำเร็จทางการเมืองเสมอไป หากมีความผันผวนทางการเมือง เช่น การเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร/รองประธานสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี ๒๕๑๘ และปี ๒๕๒๖

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ – ๒๕๕๔ มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ได้เลือกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมีคะแนนเสียงใกล้เคียงกับระดับกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถควบคุมจำนวนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เป็นผลให้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองนั้นเพียงพรรคการเมืองเดียวในการดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง

นอกเหนือจากคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติแล้วจะมีการเลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีความอาวุโสทางการเมืองในระดับหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งหลายสมัย อาทิ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา หรือนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ในบางกรณีมีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านกฎหมาย อาทิ นายฟื้น สุพรรณสารหรือนายปิยะณัฐ วัชราภรณ์ แต่ในบางกรณีมีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีพื้นฐานหรือประสบการณ์ด้านกฎหมายมากนักเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อาทิ พันเอก อภิวันท์ วิริยะชัยหรือพลโท พระยาเทพหัสดิน ทั้งนี้อาจกล่าวที่

สรุปได้โดยรวมคือ ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ประสบการณ์ด้านการประชุมและความเข้าใจในรัฐธรรมนูญ ประเพณีปฏิบัติ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างดี โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นนักกฎหมาย

ความสำคัญทางการเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสำหรับบทบาทรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ปรากฏขึ้นในหลายกรณี อาทิ เหตุการณ์คับขันของประเทศเมื่อรัชกาลที่ ๗ ทรงสละราชสมบัติ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้จัดการประชุมระหว่างวันที่ ๖-๗ มีนาคม ๒๔๗๗ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้พระองค์เจ้าอานันทมหิดลทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบราชสันตติวงศ์ต่อไป ซึ่งนาวาเอกพระเรี่ยมวิรัชชพากย์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ได้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเหตุคับขันดังกล่าวพร้อมทั้งได้ดำเนินการประชุมให้ลุล่วงไปได้อย่างราบรื่น หรือเหตุการณ์ในปี ๒๕๕๑ที่นายยงยุทธ ติยะไพรัช ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในระหว่างการยื่นคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่และรักษาราชการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลาหนึ่งประมาณ ๒ เดือน

พลเอก พระประจนปัจจนึก (พุก มหาดิลก) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งนานมากที่สุด

๙. บทสรุป

ในสภาพการณ์ของการเมืองไทยยุคปัจจุบันที่อาจมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งสามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ยังผลให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเดียวกันให้ดำรงตำแหน่งทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามที แต่ทว่าอาจมีความเคลือบแคลงสงสัยและถูกครหาว่า เป็นการผูกขาดทางการเมืองสำหรับการควบคุมการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว ดังนั้น อาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองต่างพรรคกัน เพื่อให้มีความเชื่อมั่นจากสังคมภายนอกต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางของผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

และแม้ว่ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำหรับการช่วยประธานสภาผู้แทนราษฎรในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม รองประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้งในการดำเนินการประชุมหรือการบริหารสำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหน่วยธุรการของสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์สำคัญที่รองประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบองค์ผู้สืบราชสันติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ในเหตุการณ์เมื่อปี ๒๔๗๗ หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสภาอื่นที่รองประธานสภานั้นได้มีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายวิกฤตการณ์ทางการเมือง คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อปี ๒๕๑๖ ที่นายทวี แรงขำ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนที่หนึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทนจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

รวมทั้งในช่วงเวลาที่มีเหตุการณ์เผชิญหน้าในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากและกลุ่มการเมืองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นเป้าหมายที่ถูกกล่าวอ้างว่า มีความไม่เป็นกลางหรือมีความลำเอียงทางการเมืองไปในทางใดทางหนึ่ง จากเหตุดังกล่าวรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทสำคัญในการผ่อนคลายบรรยากาศด้วยการปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นหากเปรียบเทียบการเมืองไทยเป็นภาพยนตร์หรือการแสดงแล้ว แม้ว่ารองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีบทบาทนำก็ตามทีแต่ก็เป็น “พระรอง” ที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทย

รายการอ้างอิง

คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๔๘). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.

ธนากิต. (๒๕๕๒). **ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย**. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. (๒๕๑๗). **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ – ๒๕๑๗)**. กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง.

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์. (ม.ป.ป.). **พระยาวิทุรธรรมพิเนตุ.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://aritc.nsru.ac.th/local/local_ut/person_8.php.

วิกิพีเดียสารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). **พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา).** วันที่ค้นข้อมูล ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%9E%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99_(%E0%B8%9 C%E0%B8%B2%E0%B8%94_%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%9E%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0% B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99_%E0%B8%93_% E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%98%E0%B8%A2%E0%B8%B2)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๔๘). **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๔๗๕). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๕๙ วันที่ ๒๘ มิถุนายน - ๓๑ มีนาคม ๒๔๗๕**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๔๗๗). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๙ ถึงครั้งที่ ๓๔ สมัยสามัญสมัยที่สอง วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ - ๘ มีนาคม ๒๔๗๗ เล่ม ๒**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๕๔๒). **๖๗ ปี สมาชิกรัฐสภาไทย**. กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (๒๕๔๘). **สาระสำคัญเกี่ยวกับภารกิจและสิทธิประโยชน์ของประธานรัฐสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร**. สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุเทพ เอี่ยมคง. (ม.ป.ป.). **พระราชธรรมนิเทศ**. วันที่ค้นข้อมูล ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8.

วิทยุโทรทัศน์รัฐสภานำประชาธิปไตยสู่ใจชน

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖)

การปฏิรูปการเมืองไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ อันเป็นผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ และมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขณะที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารของโลกในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นปัจจัยทั้ง ๒ ส่วนจึงเป็นเหตุสืบเนื่องที่ทำให้เกิดการปฏิวัติโครงสร้างทางวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทยในเวลาต่อมา จากเดิมที่การออกอากาศกระจายเสียงในสื่อวิทยุโทรทัศน์อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐในฝ่ายบริหารทั้งในรูปแบบที่หน่วยงานรัฐดำเนินการเองหรือรัฐให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน แต่ขณะนี้ภาคเอกชนสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้เอง รวมทั้งส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาก็มีสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสื่อกลางสำหรับเผยแพร่ภารกิจของรัฐสภาได้เช่นกัน จากเหตุดังกล่าวบทความนี้จะได้อธิบายความเป็นมา ทิศทาง และแนวโน้มในอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ดังนี้

๑. ความเป็นมาของการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาไทย

๒. ประสบการณ์การออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาต่างประเทศ

๓. ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและกฎหมายที่มีผลต่อการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาไทย

๔. แนวโน้มการดำเนินการทีวีสาธารณะของประเทศไทย

๕. การศึกษาประสบการณ์จากสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

๖. แนวโน้มในอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

๗. แนวคิดเพื่อเตรียมความพร้อมของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

๘. บทวิเคราะห์และบทสรุป

อนึ่ง ในบทความนี้จะใช้คำว่า **“วิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลหรือทีวีดิจิตอล (digital television)”** เนื่องจากเป็นคำที่ใช้ในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ [ขณะที่ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๙ : ๓๑๘) กำหนดให้ใช้คำว่า “โทรทัศน์ดิจิทัล”] นอกจากนั้นจะใช้คำว่า **“ทีวีสาธารณะ”** สำหรับความหมายของสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ (public television) และความหมายของการแพร่กระจายคลื่นสัญญาณเพื่อสาธารณะ (public broadcasting) อีกทั้งจะใช้คำว่า **“สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา”** สำหรับความหมายของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา เนื่องจากต้องการสื่อความหมายเฉพาะสื่อวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น

๑. ความเป็นมาของการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาไทย

ในระยะเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุกระจายเสียงเพื่อออกอากาศการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญ คือ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีโดยมีการอภิปรายติดต่อกันระหว่างวันที่ ๑๙-๒๖ พฤษภาคม ๒๔๙๐ และมีการลงมติในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม๒๔๙๐ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, ๒๕๑๗ : ๕๖๙) และในเวลาต่อมาจึงเป็นแบบแผนที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาในการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทางวิทยุกระจายเสียง

ทั้งนี้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐสภามีช่องทางในการจัดตั้งสถานีวิทยุหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ ด้วยการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ ในการยกเว้นมิให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามลำดับ อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงฯ จึงเป็นผลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งสถานีวิทยุหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการแพร่กระจายคลื่นสัญญาณสำหรับการออกอากาศ โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้หลังจากนั้นมีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาในปี ๒๕๓๗ ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปี ๒๕๓๒ ได้เกิดมิติใหม่ของระบบการเมืองและการสื่อสารมวลชนไทย สำหรับการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุโทรทัศน์ในการพิจารณาการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ขณะนั้นนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคเอกภาพ และคณะได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จำนวน ๔ คน ได้แก่ นายสุบิน ปิ่นขยัน ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และนายประจวบ ไชยสาส์น โดยมีการประชุมระหว่างวันที่ ๑๙-๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๓๒ : ๒๒๔) หลังจากนั้น จึงเป็นแบบแผนปฏิบัติสืบมาสำหรับการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์ของสถานีวิทยุโทรทัศน์ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหารในการประชุมที่สำคัญดังนี้

(๑) รัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา
(๒) การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี
(๓) การประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
(๔) การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี
(๕) การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....
(๖) การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ
(๗) การแถลงผลงานของคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ
(๘) การประชุมรัฐสภาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
(๙) การประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อื่น ๆ ที่สำคัญ

ปี ๒๕๔๙ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม เพื่อเผยแพร่สาระความรู้และข่าวสารด้านการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภา การประชาสัมพันธ์บทบาทภารกิจของสมาชิกรัฐสภาและถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รวมทั้งการประชุมคณะกรรมาธิการด้วย ตลอดจนการผลิตรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา โดยเน้นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความรู้ ความเข้าใจ และเกิดทัศนคติที่ดีต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ได้เริ่มการออกอากาศเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาคือ การเข้าถึงของกลุ่มเป้าหมายของสถานีฯ ยังไม่ทั่วถึง และไม่เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางแก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นการชมรายการวิทยุโทรทัศน์ของรัฐสภาผ่านดาวเทียม จึงจำเป็นต้องมีจานรับสัญญาณดาวเทียม ซึ่งก็จะเป็นการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน โดยที่รัฐสภาไม่มีงบประมาณในการติดตั้งจานรับสัญญาณดาวเทียมให้แก่ชุมชนได้อย่างทั่วถึง (ศิริพรรณ วณิคพันธุ์, ๒๕๕๐ : ๓ และ นิตยา แก้วเปล่ง, ๒๕๕๓ : ๑) เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจึงเป็นกลไกในการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาแทนการพึ่งพิงสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารมีภารกิจถ่ายทอดสดหรือออกอากาศในรายการอื่นจึงไม่สามารถถ่ายทอดสดการประชุมในวงงานรัฐสภาได้ตลอดเวลา

๒. ประสบการณ์การออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาต่างประเทศ

ด้วยบทความนี้จะได้นำเสนอการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานของรัฐสภาต่างประเทศ จำนวน ๒ ประเทศได้แก่ (๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา (๒) ประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักร ทั้งในด้านความเป็นมาและการดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ดังนี้

(๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๔๙๐ เมื่อคราวนายแฮรี่ ทรูแมน ประธานาธิบดีในขณะนั้นได้กล่าวคำแถลงประจำปีต่อรัฐสภา (State of Union) และในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๙๐ มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์การรับฟังความคิดเห็น (House Hearing) ของคณะอนุกรรมาธิการพิเศษในคณะกรรมาธิการการศึกษาและแรงงาน (Radio-Television Correspondent' Gallery, n.d.) ต่อมาในปี ๒๕๒๒ มีการจัดตั้งเครือข่ายเคเบิลดาวเทียมสำหรับกิจการสาธารณะ (Cable-Satellite Public Affairs Network : C-SPAN) โดยองค์กร ซี-สแพน (C-SPAN) เป็นสถานีวิทยุโทรทัศน์ดาวเทียมสำหรับกิจการสาธารณะ และเป็นสื่อทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อเผยแพร่การดำเนินการของรัฐสภา รวมทั้งข่าวสารด้านการเมือง ตลอดจนเป็นช่องทางการสื่อสารทางสถานีวิทยุและระบบเว็บไซต์ จึงสรุปช่องทางด้านวิทยุโทรทัศน์ใน ๓ ช่อง (Wikipedia, n.d. B) ดังนี้

- ช่อง C-SPAN จัดตั้งในปี ๒๕๒๒ เป็นการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อเผยแพร่การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร
- ช่อง C-SPAN 2 จัดตั้งในปี ๒๕๒๙ เป็นการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อเผยแพร่การดำเนินการของวุฒิสภา
- ช่อง C-SPAN 3 จัดตั้งในปี ๒๕๔๔ เป็นการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อเผยแพร่การดำเนินการที่เกี่ยวกับรัฐบาลและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งรายการด้านประวัติศาสตร์

องค์กร C-SPAN เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยมีรายได้จากสมาชิกเคเบิลทีวี และไม่ได้พึ่งพิงรายได้จากการโฆษณา สำหรับคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนจากบริษัทเคเบิลขนาดใหญ่ต่าง ๆ และได้มีการดำเนินการอย่างเป็นอิสระโดยกลุ่มอุตสาหกรรมเคเบิลและรัฐสภาไม่สามารถควบคุมเนื้อหาของรายการได้ ทั้งนี้ในเดือนมกราคม ๒๕๕๖ มีพนักงานประมาณ ๒๘๒ คน ในส่วนของการประเมินผลการดำเนินการปรากฏว่า ในปี ๒๕๕๖ มีการเปิดเผยผลการสำรวจการชมโทรทัศน์ของเครือข่ายช่อง C-SPAN ที่สรุปได้คือชาวอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่ประมาณ ๔๗ ล้านคน (ร้อยละ ๒๔ ของผู้ใหญ่ทั้งหมด) เป็นผู้ชมประจำของเครือข่ายช่อง C-SPAN ทุกสัปดาห์ สำหรับรูปแบบรายการที่สำคัญของเครือข่ายช่อง C-SPAN อาทิ

- รายการถ่ายทอดการประชุมในวงงานรัฐสภาอเมริกัน รวมทั้งการประชุมในวงงานรัฐสภาแคนาดาและอังกฤษด้วย

- รายการ Q&A เป็นรายการเกี่ยวกับการสัมภาษณ์นักการเมืองหรือบุคคลสาธารณะที่เป็นการเผชิญหน้าระหว่างพิธีกรกับผู้ถูกสัมภาษณ์

- รายการ Washington Journal เป็นรายการสัมภาษณ์นักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐบาล และบุคคลสาธารณะ ในประเด็นที่เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันซึ่งอาจเป็นการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ก็ได้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ชมรายการมีส่วนร่วมด้วยการให้ส่งคำถามทางโทรศัพท์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล์) เพื่อสอบถามผู้ถูกสัมภาษณ์

(๒) ประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักร ในปี ๒๕๑๘ ได้มีการทดลองการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงจากรัฐสภาอังกฤษ ต่อมาเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๒๘ ได้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานการประชุมของสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นครั้งแรก หลังจากนั้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๒ จึงเริ่มมีการถ่ายทอดสดทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานของสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งแรก (British Broadcasting Corporation, n.d.) ทั้งนี้ในปี ๒๕๒๑ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Parliamentary Sound Archive Unit เพื่อทำหน้าที่ถ่ายทอดการกระจายเสียงการดำเนินการในวงงานรัฐสภาของอังกฤษซึ่งอยู่ในสังกัดของสภาขุนนาง ต่อมาในปี ๒๕๓๕ ถูกย้ายไปสังกัดที่สภาผู้แทนราษฎร และได้เปลี่ยนชื่อเป็น Parliamentary Recording Unit (UK Parliament, 2010)

ในปี ๒๕๓๕ ผู้ประกอบการเคเบิลทีวี คือ United Artists Cable ได้จัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับรัฐสภาโดยใช้ชื่อว่า Parliamentary Channel ต่อมาเมื่อปี ๒๕๔๑ องค์กรสื่อสาธารณะของอังกฤษหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ บีบีซี (British Broadcasting Corporation : BBC) ได้เข้าบริหารกิจการกระจายเสียงดังกล่าวและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น BBC Parliament โดยจัดให้มีการรับชมผ่านระบบโทรทัศน์และเว็บไซต์คอมพิวเตอร์ (Wikipedia, n.d. A) สำหรับรูปแบบรายการที่สำคัญของช่อง BBC Parliament อาทิ

- รายการถ่ายทอดสดการประชุมในวงงานรัฐสภาอังกฤษ รวมทั้งการประชุมในวงงานรัฐสภาเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ด้วย ทั้งนี้ให้ลำดับความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษก่อนสภาขุนนางอังกฤษ

- รายการถ่ายทอดสดการประชุมประจำปีของพรรคการเมืองหลักของอังกฤษ

- รายการถ่ายทอดสดการประชุมในวงงานรัฐสภายุโรป

- รายการ Ten Minute Rule Bill ซึ่งเป็นการบันทึกเทปการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษในการนำเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นการอธิบายเหตุผลความจำเป็นของการเสนอร่างกฎหมายโดยใช้เวลาไม่เกิน ๑๐ นาทีตามระเบียบแบบแผนของรัฐสภาอังกฤษ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษเห็นด้วย จะได้รับการบรรจุในวาระที่ ๑ ของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ

- รายการ Briefing เป็นรายการสรุปข่าวและการประชุมทางการเมืองในรอบสัปดาห์

- รายการ Record Review เป็นรายการวิเคราะห์เหตุการณ์สำคัญในรัฐสภาอังกฤษและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง

อนึ่ง หลายประเทศมีสถานีโทรทัศน์เพื่อการสื่อสารของรัฐสภา อาทิ สถานี parliament tv ของประเทศนิวซีแลนด์ สถานี La Chaîne parlementaire (parliamentary Channel) ของประเทศฝรั่งเศส หรือสถานี Hellenic Parliament TV ของประเทศกรีซ รวมทั้งสถานี Parliament Channel ของโตเบโกและตรินิแดด ตลอดจนบราซิล ชิลี อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ฯลฯ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่การนำเสนอข้อมูล ตามบทความนี้ จึงได้นำเสนอกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเท่านั้น

๓. ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและกฎหมายที่มีผลต่อการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาไทย

ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีด้านวิทยุโทรทัศน์ แบ่งเป็น ๒ ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนที่ ๑ ระบบโทรทัศน์ โดยระบบที่ใช้ปัจจุบันได้แก่ ระบบทีวีแอนะล็อก (Analog Television) ซึ่งเป็นระบบวิทยุโทรทัศน์ที่นำเอาสัญญาณภาพมาผสมกับสัญญาณวิทยุ โดยใช้สถานีวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินเป็นตัวส่งสัญญาณ ซึ่งข้อเสียของสัญญาณแอนะล็อก คือ ถูกสัญญาณรบกวนได้ง่าย อาจทำให้รับภาพเสียงไม่ชัด ขณะที่ระบบทีวีดิจิตอล (Digital Television) (ซึ่งเริ่มมีมาก่อนปี ๒๕๔๔) เป็นระบบวิทยุโทรทัศน์ที่ให้สัญญาณภาพและเสียงที่มีคุณภาพดีกว่าแบบแอนะล็อก และใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทีวีดิจิตอลจะใช้สัญญาณดิจิตอลที่ถูกบีบอัดและเข้ารหัสที่มีค่าเป็น "๐" กับ "๑" เท่านั้น ซึ่งในหนึ่งช่วงคลื่นความถี่จะสามารถนำส่งได้ในหลายช่องสถานีวิทยุโทรทัศน์ พร้อมทั้งมีสัญญาณภาพและเสียงที่มีความละเอียดคมชัดมากยิ่งขึ้น จากเดิมระบบทีวีแอนะล็อกสามารถออกอากาศในรูปแบบ ๑ คลื่นความถี่ต่อ ๑ ช่องสถานีวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น ฉะนั้นจึงกำหนดให้มีการใช้ระบบทีวีดิจิตอลแทนที่ระบบทีวีแอนะล็อก

ส่วนที่ ๒ จากเดิมที่มีการออกอากาศวิทยุโทรทัศน์มีเฉพาะระบบวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) หรือที่เรียกในภาษาสามัญว่า “ฟรีทีวี (Free TV)” ที่อาศัยเสารับโทรทัศน์แบบธรรมดา ต่อมามีการเพิ่มเติมในอีก ๒ ช่องทางคือ ระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิล (Cable Television) ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าสมาชิกสำหรับการรับชม และระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม (Satellite Television) ซึ่งต้องมีจานรับสัญญาณดาวเทียมในการรับสัญญาณด้วย โดยมีรายละเอียดช่องทางออกอากาศ ดังนี้

ตารางที่ ๑
ช่องทางออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์ทางภาคพื้นดิน ระบบเคเบิล และระบบดาวเทียม

ช่องทางออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์	จำนวนสถานี /ช่องรายการ	ร้อยละของจำนวนครัวเรือนที่เข้าถึง
๑. ระบบวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial Television)	๖ สถานี (ฟรีทีวี)	ร้อยละ ๔๕.๘ (เมื่อรวมกับการออกอากาศผ่านระบบเคเบิลและระบบดาวเทียมจะเท่ากับ ๑๐๐ %)
๒. ระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิล (Cable Television)	ประมาณ ๙๙๐ สถานี	ร้อยละ ๒๘.๗
๓. ระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม (Satellite Television)	ประมาณ ๒๐๐ ช่องรายการ	ร้อยละ ๒๕.๕

ที่มา ประกาศ กสทช. ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง แผนการเปลี่ยนระบบการส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิตอล

หมายเหตุ จำนวนครัวเรือนที่เข้าถึงระบบโทรทัศน์ใน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีประมาณ ๒๒ ล้านครัวเรือน

(อดิศักดิ์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ, ๒๕๕๕)

ในช่วงเวลาเดียวกันกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีด้านวิทยุโทรทัศน์ ก็มีความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ อย่างไรตามการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวไม่แล้วเสร็จซึ่งอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การเปลี่ยนระบบทีวีแอนะล็อกเพื่อเป็นระบบทีวีดิจิตอลเกิดความล่าช้า จวบจนกระทั่งบทบัญญัติตามมาตรา ๔๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐๕ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดในลักษณะเดียวกันที่ให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องมารองรับในเรื่องนี้ ในเวลาต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีประเด็นที่นอกเหนือจะเป็นการปฏิวัติโครงสร้างอุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์ไทยทั้งระบบแล้ว ยังมีกระทบต่อการออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ในวงงานของรัฐสภาไทย ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยความในมาตรา ๘๕ สรุปได้คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่จัดให้มีแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ โดยแผนดังกล่าวต้องกำหนดให้มีการกำหนดเวลาในการเปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลและกำหนดเวลาเกี่ยวกับการจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ด้วย โดยนัยของกฎหมายนี้คือ การยอมรับการมีระบบวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย

(๒) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยความในมาตรา ๑๐ สรุปได้คือ ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เพื่อการบริการสาธารณะโดยใช้คลื่นความถี่มี ๓ ประเภทดังนี้

(๒.๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๑ ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความรู้ เช่น ความรู้เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เป็นต้น

(๒.๒) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๒ ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ

(๒.๓) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๓ ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสาร**เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและรัฐสภากับประชาชน** การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือบริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น ซึ่งนัยของตัวบทตามมาตรา ๑๐ เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภามีสถานีวิทยุโทรทัศน์แบบฟรีทีวี

นอกจากนั้นมาตรา ๒๐ ของกฎหมายนี้ยังมีประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากไปกำหนดว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๓ จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ หรือการเสนอภาพลักษณ์ขององค์กร บริษัท และกิจการโดยมิได้มีการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ กสทช. ประกาศ ซึ่งปมประเด็นเหล่านี้เป็นปัจจัยสนับสนุนการทำงานของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาในลักษณะใด จะอธิบายในหัวข้อต่อไป

๔. แนวโน้มการดำเนินการทีวีสาธารณะของประเทศไทย

ในปี ๒๕๕๖ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กำหนดให้มีการจัดสรรคลื่นความถี่ของช่องวิทยุโทรทัศน์ระบบทีวีดิจิตอล จำนวน ๔๘ ช่อง โดยแบ่งออกเป็นช่องวิทยุโทรทัศน์สำหรับสาธารณะหรือทีวีสาธารณะจำนวน ๑๒ ช่อง ช่องวิทยุโทรทัศน์สำหรับการประกอบธุรกิจจำนวน ๒๔ ช่อง [ประกอบด้วยช่องความชัดสูง (HDTV : High Definition Television) ๗ ช่อง, ช่องวาไรตี้ที่มีความชัดมาตรฐาน ๗ ช่อง, ช่องข่าว ๗ ช่อง และช่องเด็ก ๓ ช่อง] และช่องวิทยุโทรทัศน์สำหรับชุมชนจำนวน ๑๒ ช่อง (ซึ่งคาดว่า มีรัศมีการออกอากาศประมาณ ๕๐ กิโลเมตร) โดยใช้การจัดสรรคลื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (สรัญญา จันทร์สว่าง, ๒๕๕๖)

ทั้งนี้คุณสมบัติของผู้ดำเนินการสถานีโทรทัศน์สำหรับทีวีสาธารณะให้เป็นไปตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ ที่กล่าวโดยสรุปคือ หน่วยงานของรัฐ (ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ) สมาคม มูลนิธิ นิติบุคคล หรือสถาบันอุดมศึกษาที่มีหน้าที่ ความเหมาะสม และลักษณะตามหลักเกณฑ์ของ กสทช. ก็สามารถยื่นเรื่องขอใบอนุญาตดำเนินการได้ โดยไม่ต้องมีการเสนอราคาเพื่อการประมูลในลักษณะเดียวกับช่องวิทยุโทรทัศน์สำหรับการประกอบธุรกิจ

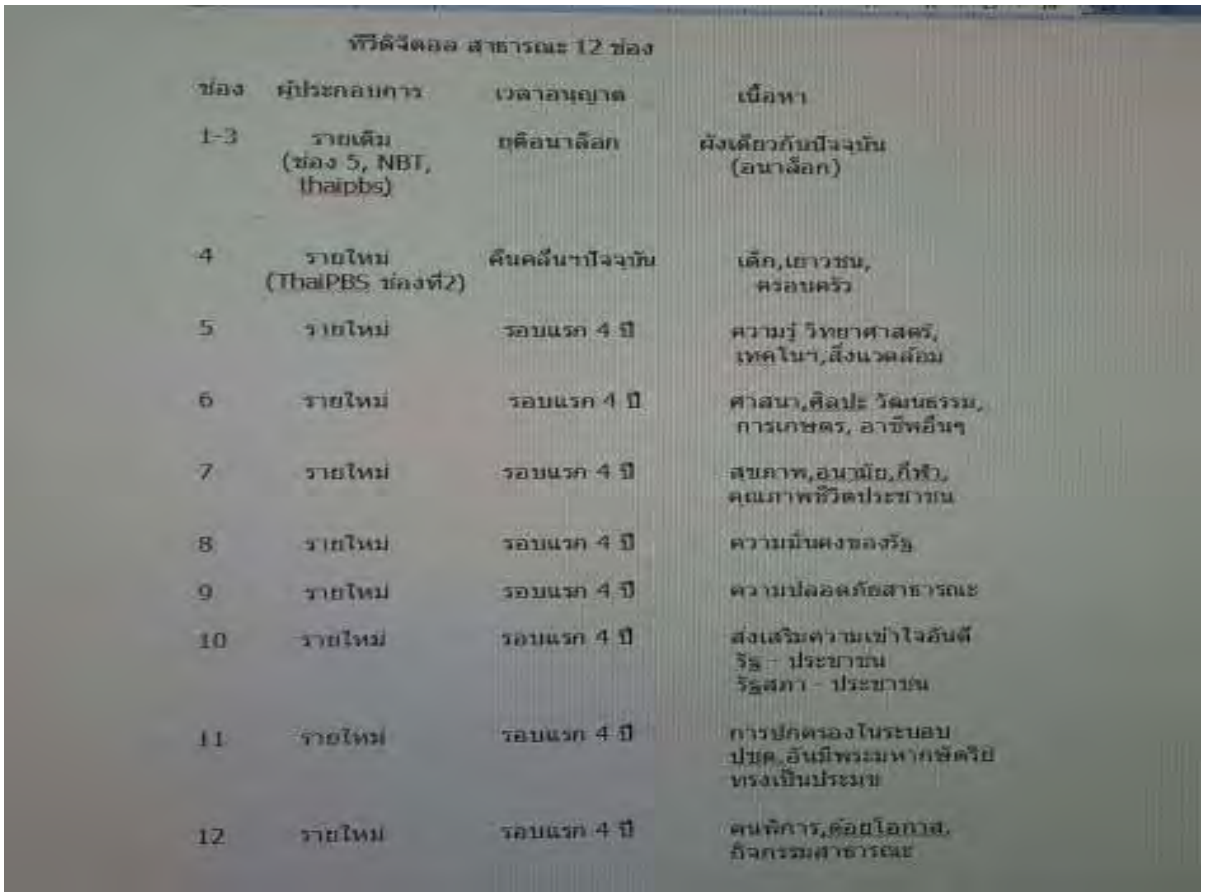
ดังนั้น จึงอาจวิเคราะห์ได้คือ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร สามารถดำเนินการทีวีสาธารณะได้ ทั้งนี้ สามารถแสวงหารายได้จากการโฆษณาตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ กำหนด อาทิ การเสนอภาพลักษณ์ขององค์กรหรือบริษัท อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ข้อสังเกตที่สำคัญคือ ทีวีสาธารณะเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ กลับมีขอบเขตของการหารายได้ที่มากกว่าทีวีสาธารณะอีก ๒ ประเภท คือ ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร

สำหรับหน่วยงานที่มีความพร้อมในการขอใบอนุญาตเพื่อดำเนินการทีวีสาธารณะ และมีภารกิจสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ โดยเป็นที่คาดหมายคือ หน่วยงานที่มีสถานีวิทยุโทรทัศน์อยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นสถานีวิทยุโทรทัศน์แบบฟรีทีวีหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม ซึ่งได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ โดยมีภารกิจส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง ๕ โดยมีภารกิจเพื่อความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่เป็นช่องทีวีสาธารณะตามนัยของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ ทั้งนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาอยู่

ในภารกิจส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับประชาชน สำหรับความคาดหมายที่ปรากฏในสื่อมวลชนของการจัดสรรคลื่นความถี่ของทีวีสาธารณะ อาจประมวลได้ดังนี้

ตารางที่ ๒

การแสดงความคาดหมายของการจัดสรรคลื่นความถี่ของโทรทัศน์สาธารณะตามที่ปรากฏในสื่อมวลชน



ทีวีดิจิตอล สาธารณะ 12 ช่อง

ช่อง	ผู้ประกอบการ	เวลาอนุญาต	เนื้อหา
1-3	รายเดิม (ช่อง 5, NBT, thaipbs)	ยุติอนาล็อก	ผังเดียวกับปัจจุบัน (อนาล็อก)
4	รายใหม่ (ThaiPBS ช่องที่2)	คืนคลื่นฯปัจจุบัน	เด็ก,เยาวชน, ครอบครัว
5	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	ความรู้ วิทยาศาสตร์, เทคโนฯ,สิ่งแวดล้อม
6	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	ศาสนา,ศิลปะ วัฒนธรรม, การเกษตร, อาชีพอื่นๆ
7	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	สุขภาพ,อนามัย,กีฬา, คุณภาพชีวิตประชาชน
8	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	ความมั่นคงของรัฐ
9	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	ความปลอดภัยสาธารณะ
10	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	ส่งเสริมความเข้าใจอันดี รัฐ - ประชาชน รัฐสภา - ประชาชน
11	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข
12	รายใหม่	รอบแรก 4 ปี	คนพิการ,ด้อยโอกาส, กิจกรรมสาธารณะ

หมายเหตุ

ข้อความในตารางเป็นความคาดหมายที่ปรากฏในสื่อมวลชนซึ่งไม่ใช่ข้อเท็จจริงในขั้นตอนสุดท้าย

๕. การศึกษาประสบการณ์จากสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสอยู่ในสังกัดองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ มีฐานะเป็นองค์การสื่อสาธารณะด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยออกอากาศครั้งแรกในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ ทั้งนี้การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ดังกล่าวนับว่าเป็น “ทีวีสาธารณะ” แห่งแรกของประเทศไทยอย่างแท้จริง เนื่องจากมีรายได้โดยตรงจากภาษีที่เก็บจากสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและภาษีที่เก็บจากยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละ ๑.๕ แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีงบประมาณ จึงทำให้ไม่ต้องพึ่งพิงรายได้จากการโฆษณาหรือการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล และมีการกำหนดผังรายการที่เป็นรายการข่าว สารคดี สาระความรู้ต่าง ๆ โดยหากเป็นรายการ

บันเทิงแล้ว ก็จะเป็นรายการบันเทิงที่สอดแทรกสาระความรู้ นอกจากนั้นยังมีการเปิดพื้นที่สื่อสาธารณะให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างกว้างขวาง เช่น ครอบครัว เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งยังมีโครงสร้างทางกฎหมายและการบริหารที่ป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ องค์กรวิชาชีพสื่อสารมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเลือกคณะกรรมการนโยบายที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายนอกเหนือจากการกำหนดนโยบายทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และพนักงานให้ปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ

เมื่อพิจารณารายจ่ายของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสในส่วนของ**ต้นทุนการผลิตและการจัดหารายการ** โดยไม่รวมรายจ่ายด้านการบริหารหรือรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค ระหว่างปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔ จะมีรายจ่าย ระหว่าง ๒๖๗-๖๔๑ ล้านบาท (รายจ่ายรวม ระหว่าง ๑,๐๑๒-๑,๕๗๐ ล้านบาท) รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ ๓

ต้นทุนการผลิตและการจัดหารายการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ -๒๕๕๔

ลำดับและประเภทค่าใช้จ่าย	พ.ศ. ๒๕๕๑ (ล้านบาท)	พ.ศ. ๒๕๕๒ (ล้านบาท)	พ.ศ. ๒๕๕๓ (ล้านบาท)	พ.ศ. ๒๕๕๔ (ล้านบาท)
๑. ค่าจัดหารายการตัดจำหน่าย	-	-	๓๘๑.๑๔	๔๖๘.๕๗
๒. ค่าใช้จ่ายพิธีกร	-	-	๑๔.๖๔	๑๕.๓๖
๓. ค่าใช้จ่ายแขกรับเชิญ	-	-	๑๙.๖๙	๒๑.๓๖
๔. ค่าลิขสิทธิ์ข่าว	-	-	๑๓.๗๗	๑๔.๗๓
๕. ค่าอุปกรณ์ประกอบการถ่ายทำ	-	-	๑๐.๗๙	๖.๕๓
๖. ค่าจ้างบุคคลภายนอก	-	-	๒๐.๖๐	๓๘.๑๐
๗. ต้นทุนอื่น ๆ	-	-	๑๓.๘๘	๒๙.๒๔
๘. ค่าใช้จ่ายอื่น	-	-	๓๔.๙๑	๔๗.๙๒
รวม	**๒๖๗.๒๒**	**๓๕๗.๖๘**	**๔๗๙.๔๔**	**๖๔๑.๘๕**

หน่วย ล้านบาท

ที่มา รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๕๔ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ อาจศึกษาประสบการณ์การดำเนินการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ที่เป็นแนวทางให้แก่สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาในประเด็นต่อไปนี้ ๑) โครงสร้างองค์กร ๒) รูปแบบรายการ ๓) รายได้ของสถานี ๔) รายจ่ายในส่วนต้นทุนการผลิตและการจัดหารายการ ๕) สภาวะการแข่งขันในอุตสาหรรมและ ๖) หลักเกณฑ์ความอิสระของการบริหารงานสถานีวิทยุโทรทัศน์ ในหัวข้อ ๖ แนวโน้มในอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

๖. แนวโน้มในอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา มีโอกาสได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๓ จาก กสทช. เนื่องจากนัยตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ กำหนดให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและ**รัฐสภากับประชาชน** ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ที่ต้องการให้รัฐสภาได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่ ๓ สำหรับดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะเปลี่ยนช่องทางการออกอากาศในระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม (Satellite Television) มาเป็นระบบวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) ซึ่งจะทำให้ฐานผู้ชมรายการมีจำนวนมากขึ้น โดยผู้ชมรายการมิต้องอาศัยจานรับสัญญาณดาวเทียมอีกแล้ว [ทั้ง ๒ ระบบนี้สามารถไปออกอากาศในระบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิล (Cable Television)] อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีเครื่องรับโทรทัศน์รุ่นเก่าโดยไม่มีเครื่องรับโทรทัศน์แบบดิจิตอล ก็ต้องมีกล่องรับสัญญาณ (set top box) สำหรับรับสัญญาณ เพราะการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะเป็นระบบทีวีดิจิตอล

สำหรับในขั้นตอนต่อไปคือ การเตรียมความพร้อมของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาตามที่ศึกษาประสบการณ์ของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ซึ่งอ้างถึงใน **๕. การศึกษาประสบการณ์จากสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส** รวมทั้งสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ โครงสร้างองค์กร โดยที่สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา (ชื่อเป็นทางการ คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา) เป็นส่วนราชการระดับสำนัก สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขณะที่รูปแบบทีวีสาธารณะของไทย คือ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ จึงทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ เช่นเดียวกับองค์กร C-SPAN ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาอเมริกามีฐานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมทั้งไม่สังกัดรัฐสภาอเมริกา หรือองค์กร BBC Parliament ที่ทำหน้าที่สื่อโทรทัศน์ในวงงานรัฐสภาอังกฤษ มีฐานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมทั้งไม่สังกัดรัฐสภาอังกฤษ ทั้งนี้ หากให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาเป็นหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลและแยกตัวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะในลักษณะเดียวกับการจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าตามความในพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่หากให้เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่เปิดโอกาสให้จัดตั้ง รวมทั้งการจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) ตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากหน่วยงานของ ๒ รูปแบบนี้ต้องอยู่ในการกำกับของคณะรัฐมนตรี อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในอนาคตอาจมีปัญหาบุคลากรอันเกิดจากโครงสร้างขององค์กร โดยบุคลากรของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาอาจถูกทาบทามไปทำงานในสถานีวิทยุโทรทัศน์เอกชน เนื่องจากค่าตอบแทนที่ต่างกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ประเด็นที่ ๒ รูปแบบรายการ ทั้งนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภามีความได้เปรียบกว่าสถานีวิทยุโทรทัศน์อื่น เนื่องจากเป็นผู้ถ่ายทอดรายการที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ คือ การถ่ายทอดการประชุมหรือการเผยแพร่การประชุมสัมมนาในวงงานรัฐสภา อย่างไรก็ตามหากสถานีวิทยุโทรทัศน์จะจัดทำ

ในรูปแบบรายการวิเคราะห์การเมือง รายการสนทนาด้านการเมือง รายการสารคดีด้านการเมือง/ประเด็นทางสาธารณะ ตลอดจนรายการอื่น ๆ ที่เสริมสร้างองค์ความรู้ในระบอบประชาธิปไตยอย่างเข้มข้น ก็อาจมีข้อขัดข้องในฐานะความเป็นส่วนราชการตามที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งอุปสรรคด้านงบประมาณ

ประเด็นที่ ๓ รายได้ของสถานี ในขณะนี้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน และหากได้รับใบอนุญาตก็จะสามารถหารายได้จากการโฆษณาตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ อาทิ การเสนอภาพลักษณ์ขององค์กรหรือบริษัท อย่างไรก็ตาม สถานะความเป็นส่วนราชการของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาอาจจะไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการเช่นนั้น ยิ่งไปกว่านั้น อาจต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการและจัดทำรายการบัญชีงบดุลในลักษณะเดียวกับนิติบุคคลอื่น ขณะที่สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส มีรายได้โดยตรงจากภาษีที่เกี่ยวกับสุราและยาสูบ หรือองค์กร C-SPAN มีรายได้จากสมาชิกเคเบิลทีวี สำหรับองค์กร BBC Parliament มีรายได้หลักจากผู้ชมโทรทัศน์ในการเก็บค่าใบอนุญาตโทรทัศน์ (licence fees) จึงทำให้มีงบประมาณเพียงพอในการจัดทำรายการที่มีคุณภาพ

ประเด็นที่ ๔ รายจ่ายของสถานีในส่วนต้นทุนการผลิตและการจัดหารายการ ในขณะนี้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาดำเนินการในรูปแบบวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียมซึ่งมีผู้รับชมจำนวนจำกัด แต่หากมีการออกอากาศในระบบวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) จึงอาจดำเนินการแบบเต็มรูปแบบ (full scale) ทั้งนี้หากประมาณค่าใช้จ่ายเฉพาะต้นทุนการผลิตและจัดหารายการ โดยอาศัยข้อมูลของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ในปี ๒๕๕๔ จะมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ประมาณ ๖๔๑ ล้านบาท หากสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะดำเนินการเพียงร้อยละ ๕๐ ของการดำเนินการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส จะต้องมีรายจ่ายไม่ต่ำกว่า ๓๒๐ ล้านบาทต่อปี และรายจ่ายอาจต้องปรับตัวสูงขึ้น เพราะผู้ผลิตรายการอิสระจะมีอำนาจต่อรองในการเสนอราคา เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานีวิทยุโทรทัศน์

ประเด็นที่ ๕ สภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะทำให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียมบางแห่งเข้ามาออกอากาศในระบบภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) และคาดว่า จะมีสถานีโทรทัศน์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อออกอากาศแบบทีวีดิจิตอลในระบบภาคพื้นดิน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา เป็นสถานีที่ ๗ เพื่อแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ในระบบฟรีทีวี จำนวน ๖ ช่อง ที่ประกอบด้วยสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง ๓ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๕ สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง ๗ สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ ช่อง ๙ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสเท่านั้น แต่เป็นการแข่งขันกับสถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศในระบบดิจิตอลอีก ๔๗ คลื่นความถี่ ซึ่งอาจมีช่องข่าวจำนวน ๗ ช่อง รวมทั้งช่องความชัดสูงหรือช่องความชัดมาตรฐาน ก็สามารถนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเมืองการปกครองได้เช่นกันซึ่งจะทวีความรุนแรงของการแข่งขันมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ในอนาคตสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะต้องถูกประเมินผลการรับชมจากบริษัทเอกชนอีกด้วย (ขณะนี้บริษัท เอจีบี นีลเส็น มีเดีย รีเสริตร์ ประเทศไทย เป็นบริษัทเอกชนรายสำคัญที่สำรวจความถี่จากการรับชมรายการโทรทัศน์) ทั้งนี้เมื่อได้วิเคราะห์สถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียมที่มีกลุ่มเป้าหมาย (target group) ในกลุ่มเดียวกับสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา กล่าวคือ กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจต่อข่าวสารหรือความรู้ด้านการเมืองการปกครอง จึงรวบรวมรายชื่อในเบื้องต้นไว้ดังนี้

ตารางที่ ๔

สถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมที่เสนอสาระเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคาดว่าเป็นคู่แข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

ลำดับที่	ชื่อสถานีวิทยุโทรทัศน์	องค์กรต้นสังกัด/ผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ
๑	เนชั่นชาแนล (Nation Channel)	บริษัท เนชั่น บรอดแคสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นายสุทธิชัย หยุ่น เป็นพิธีกรที่สำคัญ
๒	เอเอสทีวี (ASTV)	บริษัท เอเอสทีวี (ประเทศไทย) จำกัด นายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นวิทยากรที่สำคัญ
๓	เอเชียอัพเดท (Asia update)	บริษัท เดโมเครซี นิวส์ เน็ตเวิร์ก จำกัด นายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นวิทยากรที่สำคัญ
๔	บลูสกาย (blue sky)	นายศิริโชค โสภา เป็นวิทยากรที่สำคัญ
๕	วอยซ์ทีวี (Voice TV)	บริษัท วอยซ์ ทีวี จำกัด นายพานทองแท้ ชินวัตร เป็นกรรมการรองผู้อำนวยการ
๖	สปริงส์นิวส์ (Spring News)	บริษัท สปริงส์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด
๗	เดลินิวส์ทีวี (Daily News TV)	บริษัท เดลินิวส์ ทีวี จำกัด
๘	ทีนิวส์ (T News)	-
๙	๑๓ สยามไท	-
๑๐	สุวรรณภูมิ	-

ที่มา รวบรวมจากการตรวจสอบผังรายการของสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ โดยฐากูร จุลินทร เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

ประเด็นที่ ๕ หลักเกณฑ์ความอิสระของการบริหารงานสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ตามที่อ้างถึงในประเด็นที่ ๑ โครงสร้างองค์กร สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภามี ๒ สถานะ โดยสถานะที่ ๑ เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสถานะที่ ๒ เป็นองค์กรสื่อมวลชนที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบในวิชาชีพ ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การที่โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมีความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ขณะเดียวกันก็เป็นผู้สังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่การบริหารสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ไม่มีปัญหาลักษณะนี้เนื่องจากบริหารงานภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการนโยบายยังมีหน้าที่คุ้มครองการปฏิบัติงานของบุคลากรของสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ให้ปลอดจากการแทรกแซง ส่วนองค์กร C-SPAN ของอเมริกาหรือองค์กร BBC Parliament ของอังกฤษก็ไม่ประสบกับปัญหาเหล่านี้เช่นกันเพราะไม่ได้เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา

๗. แนวคิดเพื่อเตรียมความพร้อมของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

ประเด็นที่ ๑ สถานภาพของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ควรได้มีการศึกษาสถานภาพของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาว่า ควรเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานอิสระในรูปแบบอื่น หากปรับเป็นหน่วยงานในรูปแบบอื่นก็อาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับในเรื่องนี้ ทั้งนี้ หากมีสถานภาพที่ชัดเจนจะเป็นผลให้สถานภาพของบุคลากรและการปฏิบัติงานของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภามีความชัดเจนในลักษณะเดียวกัน

ประเด็นที่ ๒ การแสวงหารายได้ของสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยที่กฎหมายเปิดช่องให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะ แสวงหารายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงเป็นเรื่องทางนโยบายที่ต้องมาวินิจฉัยว่า สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะพึ่งพิงรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียวหรือไม่และมีความจำเป็นต้องหารายได้จากการโฆษณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้ สามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา สำหรับดำเนินการหารายได้จากการโฆษณาได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ รูปแบบรายการ ควรมีการตั้งเป้าหมายว่า จะให้สถานีโทรทัศน์วิทยุรัฐสภามีการดำเนินการที่เต็มรูปแบบโดยมีรายการต่าง ๆ ที่มีคุณภาพสำหรับการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณสูง หากมีข้อจำกัดของงบประมาณก็จะเป็นการนำเทปบันทึกการอภิปราย การปาฐกถา หรือการเสวนา ที่จัดประชุมในวงงานรัฐสภามาเผยแพร่ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา แต่รูปแบบของรายการลักษณะนี้อาจไม่จูงใจให้มีการรับชมของประชาชนโดยทั่วไป

ประเด็นที่ ๔ ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ควรมีการจัดทำข้อกำหนดหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันให้บุคลากรสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนตามหลักวิชาชีพด้วยความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญที่มิให้มีการขัดขวางหรือการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ทั้งนี้ การจัดทำข้อกำหนดหรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้มีความเคลือบแคลงสงสัยต่อการดำเนินการโดยองค์รวมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

และได้จัดทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) ของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ไว้ดังนี้

ตารางที่ ๕

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) ของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

จุดแข็ง (strengths)	จุดอ่อน (weaknesses)
๑. มีการจัดตั้งเมื่อปี ๒๕๔๙ จึงมีประสบการณ์การบริหารในรูปแบบสถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ๒. มีบุคลากรที่มีประสบการณ์การทำงาน ๓. มีเนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะ (exclusive) อาทิ การถ่ายทอดการประชุมหรือการจัดกิจกรรมสัมมนาต่าง ๆ ในวงงานรัฐสภา เป็นต้น ที่สถานีวิทยุโทรทัศน์อื่น ไม่อาจแสวงหาได้ ๔. วิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สามารถเชื่อมโยงกับสื่อของรัฐสภา ในส่วนของสถานีวิทยุกระจายเสียงและเว็บไซต์คอมพิวเตอร์ เพื่อสื่อสารรายการเดียวกันในทั้งสามช่องทางที่เชื่อมโยงกัน (convergence)	๑. มีรูปแบบการบริหารแบบองค์กรราชการซึ่งอาจจะไม่ตอบสนองต่อรูปแบบงานด้านสื่อมวลชน ๒. ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งอาจเป็นผลให้ไม่มีความคล่องตัวในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ๓. บุคลากรมีทั้งที่เป็นข้าราชการและพนักงานราชการ เนื่องจากสถานภาพที่ต่างกัน อาจเป็นผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานในระยะยาว ๔. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องจากการดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีคุณภาพต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง
โอกาส (opportunities)	**อุปสรรค (threats)**
๑. สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา อาจเป็นศูนย์กลางในการนำเสนอข้อมูลของศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง หรือองค์กรวิชาการต่าง ๆ เพื่อเป็นเนื้อหาสาระส่วนหนึ่งของ สถานีฯ โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ นั้นมาร่วมจัดรายการ ๒. กฎหมายเปิดโอกาสให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาสามารถหารายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ถ้าได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายแล้ว ๓. ความมั่นใจต่อสาธารณชนในประเด็นความเป็นกลางทางการเมือง หากมีแบบแผนที่ชัดเจนเพื่อมิให้มีการแทรกแซงทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนของบุคลากรสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา	๑. ความเสียเปรียบทางเทคโนโลยี เนื่องจากระบบการออกอากาศของสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาไม่ใช่ระบบทีวี HDTV ที่มีความคมชัดสูง ๒. การแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ โดยเฉพาะสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นช่องข่าว (news channel) โดยเฉพาะ เพราะกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้สนใจข่าวสารและความรู้ด้านการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ๓. อาจมีการดึงบุคลากรด้านโทรทัศน์จากสถานีวิทยุโทรทัศน์ในภาคเอกชน เนื่องจากความแตกต่างระหว่างค่าตอบแทนของภาครัฐกับภาคเอกชน ๔. การปรับตัวขององค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์อื่น อาจมีอุปสรรค

ที่มา จัดทำและวิเคราะห์โดย ฐากูร จุลินทร

๘. บทวิเคราะห์และบทสรุป

ก่อน ค.ศ. ๑๘๙๑ (ปี ๒๔๓๔) รัฐสภาสวิตเซอร์แลนด์ไม่มีรายงานบันทึกการอภิปราย เนื่องจากเกรงว่า ประชาชนจะรับทราบผลการประชุม (Inter-parliament Union, n.d.) ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนบริบทของสภาพทางการเมืองในสมัยก่อนที่การตัดสินใจทางการเมืองขึ้นอยู่กับชนชั้นนำในแต่ละสังคม โดยที่ประชาชนขาดการรับรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ทว่าความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาการเมืองสมัยใหม่ตั้งแต่ครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และครึ่งแรกของพุทธศตวรรษที่ ๒๖ ที่ผลักดันให้รัฐสภาทั่วโลกในระบอบประชาธิปไตย อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ชิลี มีภารกิจเผยแพร่ข่าวสารการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา การเผยแพร่องค์ความรู้ หรือการเผยแพร่ข้อมูลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้าถึงการรับรู้ของประชาชนมากที่สุด ฉะนั้นจึงมีสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อเป็นสื่อถ่ายทอดการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รวมทั้งเผยแพร่ข่าวสารด้านการเมืองการปกครอง

แม้ว่าสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภามีโอกาสได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะเพื่อออกอากาศในระบบดิจิตอล แต่ยังมีประเด็นที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมดังนี้ ๑) โครงสร้างของสถานีวิทยุโทรทัศน์จะเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานอิสระ ๒) หากกำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับของรัฐสภา ก็อาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้ดำเนินการดังกล่าวได้ ๓) การหารายได้เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่เปิดโอกาสให้ทีวีสาธารณะหารายได้จากการโฆษณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงเป็นประเด็นทางนโยบายว่า จะมีการพึ่งพิงงบประมาณเพียงแหล่งเดียวหรือไม่ ทั้งนี้หากจะหารายได้จากการโฆษณาก็อาจต้องปรับสถานภาพขององค์กร ๔) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยที่การผลิตรายการโทรทัศน์ที่มีคุณภาพจำเป็นต้องใช้ต้นทุนการผลิตสูง ถ้าให้ต้นทุนการผลิตของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ปี ๒๕๕๔ เป็นจุดมาตรฐาน (bench mark) ของทีวีสาธารณะ แล้ว จะพบว่าหากให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาดำเนินการเพียงร้อยละ ๕๐ ของสถานีโทรทัศน์ไทย พีบีเอส โดยพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตและการจัดหารายการ แต่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านการบริหารและค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค จะต้องเตรียมงบประมาณไม่น้อยกว่า ๓๒๐ ล้านบาทต่อปี และ ๕) การเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันในการแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งอื่น ๆ เพราะสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ไม่ใช่สถานีวิทยุโทรทัศน์ลำดับที่ ๗ ของระบบฟรีทีวีในปัจจุบัน แต่เป็นการมีสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบดิจิตอลพร้อมกันถึง ๔๘ คลื่นความถี่ จึงทำให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาต้องมีสภาวะแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์อื่น ๆ ที่อยู่ในระบบดิจิตอล พร้อมทั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ผ่านระบบดาวเทียม/ระบบเคเบิล โดยสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาจะต้องถูกตรวจสอบผลการรับชมจากบริษัทสำรวจความถี่การรับชมรายการโทรทัศน์

นอกเหนือจากการถ่ายทอดสดการประชุมในวงงานรัฐสภาและการเผยแพร่กิจกรรมของรัฐสภาแล้ว สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาสามารถเป็นศูนย์กลางที่ประสานกับศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง และองค์กรวิชาการต่าง ๆ เพื่อจัดทำเนื้อหาสาระที่เป็นการเผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างสรรค์และปลูกฝังค่านิยม/วัฒนธรรมทางการเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นถนนเชื่อมความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับประชาชน เพื่อให้ **“วิทยุโทรทัศน์รัฐสภานำประชาธิปไตยสู่ใจชน”**

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

จิตรา จิตรานุกูล. (ม.ป.ป.). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิทยุและโทรทัศน์.** กรุงเทพฯ : ม.ป.ท. .

นิตยา แก้วเปล่ง. (๒๕๕๓). **การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมของกลุ่มผลิตรายการโทรทัศน์.** เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. (๒๕๑๗). **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ – ๒๕๑๗)**. กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง.

ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๔๙). **ศัพท์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศฉบับราชบัณฑิตสถาน**. ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

เรืองรุจ หงส์ไทยและคณะ. (๒๕๕๓). “WAR ดิจิตอลคอนเทนต์กลยุทธสู่ชัยชนะ”. **บิสิเนส พลัส** ๒๓, ๒๕๓ (มีนาคม): ๘๔-๙๙.

วิภา อุตมฉันท์. (๒๕๔๔). **ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม : หลักคิดและบทเรียนจากนานาประเทศ**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารวิชาการ ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริพรรณ วณิคพันธุ์. (๒๕๕๐). **การพัฒนาประสิทธิภาพในการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐสภาผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม.** เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สยามอินเทลลิเจนซ์. (๒๕๕๕). **บทวิเคราะห์ Digital TV การเปลี่ยนผ่านของอุตสาหกรรมทีวีไทยใต้เงื้อมมือ กสทช**. .[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.siamintelligence.com/thai-digital-tv-analysis/... .

สรัญญา จันทร์สว่าง. (๒๕๕๖). “คอนเทนท์ดิจิทัลปูพรมไร้ขีดจำกัด”. **กรุงเทพธุรกิจ** (๔ มิถุนายน): ๒๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๓๒). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๘ ถึงครั้งที่ ๒๑ สมัยสามัญ วันที่ ๒๑-๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๒**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อดิศักดิ์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ. (๒๕๕๕). “ดิจิทัลมา (ช้า) แล้ว ? จาน+เคเบิล 64% 14.5 ล้านบ้าน”. **กรุงเทพธุรกิจ**. (๔ พฤศจิกายน): ๒.

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. (๒๕๔๒). **ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

British Broadcasting Corporation. (n.d.). **BBC-Democracy Live-Broadcasting Parliament -key dates**. [Online]. Retrieved May 7, 2013, from http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/guides/newsid_85000/85006.stm.

Inter-parliament Union. (n.d.). **The challenge of broadcasting parliamentary proceedings**. [Online]. Retrieved May 23, 2013, from http://www.ipu.org /pdf/publications /ebu_en.pdf.

Radio-Television Correspondent' Gallery. (n.d.). **Broadcast Milestones :: House Radio-TV Gallery**. [Online]. Retrieved May 7, 2013, from http://www.radiotv.house.gov/about/history.shtml.

UK Parliament. (2010). **Broadcasting Proceedings of the House**. [Online]. Retrieved May 7, 2013, from http://www.parliament.uk/about/how/guides/factsheets/general/g05/.

_____. (n.d. A). **televising Parliament - UK Parliament**. [Online]. Retrieved May 7, 2013, from http://www.parliament.uk/about/living-heritage /evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview /televisingparliament/.

_____. (n.d. B). **The Commons goes live - UK Parliament**. [Online]. Retrieved May 7, 2013, from http://www.parliament.uk/about/living- heritage /evolutionofparliament/parliamentwork /communicating/overview /thecommonsgoeslive/.

Wikipedia. (n.d. A). **BBC Parliament**. [Online]. Retrieved May 22, 2013, from http://www.en.wikipedia.org/wiki/BBC_Parliament.

_____. (n.d. B). **C-SPAN**. [Online]. Retrieved May 21, 2013, from http://www.en.wikipedia.org/wiki/C-SPAN.

สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด : นวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทย

โดย ฐากูร จุลินทร

(เผยแพร่ครั้งแรกในเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๖)

ด้วยประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศรัฐสภา เรื่อง การกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้มีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเมืองไทยที่รัฐสภาจะได้จัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐสภากับประชาชน จึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษา โดยมีลำดับหัวข้อดังนี้

๑. ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

๒. การศึกษาประสบการณ์เบื้องต้นจากต่างประเทศและการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓. ความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔. การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะเริ่มต้น จำนวน ๖ จังหวัด

๕. แนวคิดการจัดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะต่อไป

๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

๑. ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

<u>พ.ศ. ๒๕๓๖</u>

๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๖ นายเอกพร รักความสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ได้เสนอเรื่องต่อประธานคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากในปัจจุบันบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นทั้งในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยได้พัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น จึงสมควรที่จะมีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดขึ้นในส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นหน่วยงานสำหรับรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ต่อมาคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนายเจริญ คันธวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมาธิการ ได้พิจารณาแล้วจึงมีมติเห็นชอบในหลักการให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานรัฐสภาประจำภูมิภาคขึ้นแทนการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดและทำหนังสือแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๖

ขณะเดียวกันนายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ ๑๐/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการคณะนี้มีจำนวน ๓๑ คน ซึ่งนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา (รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ในขณะนั้น) เป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

<u>พ.ศ. ๒๕๓๗</u>

คณะกรรมการศึกษาการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ได้พิจารณาศึกษาเสร็จแล้ว โดยกำหนดให้มีศูนย์ประสานงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนกลาง และให้มีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ให้ศูนย์ประสานงานรัฐสภาประจำจังหวัดและสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีสายบังคับบัญชาขึ้นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นจึงได้ส่งหนังสือ

คณะกรรมการศึกษาการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ที่ สผ ๐๐๐๒/พิเศษ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณานำเสนอให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) พิจารณา ซึ่ง ก.ร. ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ และมีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาระบบงานและอัตรากำลัง (อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง) ไปพิจารณาเพื่อเสนอความเห็น

อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง ได้พิจารณาและมีความเห็นเสนอต่อ ก.ร. ว่า การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีเหตุผลความจำเป็นอยู่หลายส่วน แต่การที่จะจัดตั้งหน่วยงานและตำแหน่งงานเป็นราชการประจำสังกัดอยู่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดความไม่คล่องตัวหลายประการ เพราะการจัดองค์การ การจัดระบบงาน การบริหารการเงินการคลังฯลฯ จะต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ ซึ่งไม่เหมาะสมกับงานที่มีความเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหว เช่น งานด้านการเมือง เป็นต้น ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการประจำซึ่งมีเงื่อนไขการทำงานที่จะต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ฉะนั้นหากจัดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ก็ควรจัดตั้งเป็นองค์กรในรูปแบบอื่นที่มิใช่หน่วยราชการประจำ เช่น จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ มูลนิธิ เป็นต้น โดยให้องค์กรนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา และมีคณะกรรมการบริหารซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการส่วนใหญ่ เมื่อ ก.ร. ได้รับรายงานผลการพิจารณาจาก อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง แล้ว จึงได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งในการประชุม ก.ร. ครั้งที่ ๖/๒๕๓๗ วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ โดยมีมติคือ **เห็นชอบตามที่ อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง ที่เสนอมา โดยเห็นควรจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นองค์กรรูปแบบอื่นที่มิใช่หน่วยราชการประจำ** ในที่สุดการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในรูปแบบดังกล่าวไม่ได้มีการจัดตั้งแต่อย่างใด

<u>พ.ศ. ๒๕๔๒</u>

คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีความร่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้าในการจัดตั้งโครงการนำร่องในการจัดศูนย์กิจกรรมประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม โดยมีการจัดตั้งในพื้นที่ ๔ จังหวัดที่ประกอบด้วยจังหวัดกาญจนบุรี เชียงใหม่ ยะลา และสกลนคร เพื่อเผยแพร่ประชาธิปไตยในส่วนภูมิภาคและรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หลังจากนั้นในปี ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า

<u>พ.ศ. ๒๕๔๗</u>

ในการประชุมคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาโครงการจัดตั้งที่ทำการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ เขต (รัฐธรรมนูญในขณะนั้นกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๐๐ เขต) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างและประสานงานระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในเขตเลือกตั้งในการให้บริการความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนการเผยแพร่หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เชื่อมโยงไปสู่การขยายผลการพัฒนาประชาธิปไตย และเสริมสร้างหลักการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่ประชาชนทุกระดับโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อย่างไรตามเรื่องดังกล่าวนี้ไม่มีการดำเนินการเนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดวาระเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘

พ.ศ. ๒๕๔๘

นายโภคิน พลกุล ประธานรัฐสภาในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๓๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มพูนส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวให้เหมาะสม จึงมีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ ๔๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มพูน ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งนายโสภณ เพชรสว่าง (ประธานคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น) เป็นประธานกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ บทบาทภารกิจของรัฐสภา และทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับรัฐสภา

และคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือ ที่ ๗๐๙๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ เสนอประธาน ก.ร. (ประธานรัฐสภา) เพื่อพิจารณานำเสนอให้ ก.ร. พิจารณาอนุมัติโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จำนวน ๗๖ แห่ง โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรเผยแพร่ภารกิจในวงงานของรัฐสภา ประสานงานการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับเครือข่ายประชาธิปไตยของรัฐสภาและทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางบริการส่วนหน้าในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ/คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระดับภูมิภาค

ทั้งนี้โครงสร้างของการดำเนินการกล่าวอยู่ในรูปแบบของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในชื่อของ “สำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” ที่แบ่งหน่วยงานระดับกลุ่มงานภายในสำนักงานส่งเสริมฯ ดังนี้ (๑) กลุ่มงานบริหารทั่วไป (๒) กลุ่มงานกฎหมายประชาชน (๓) กลุ่มงานรับเรื่องราวร้องทุกข์และประสานการเมือง (๔) กลุ่มงานเผยแพร่ประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (๕) สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ อาทิ การส่งเสริม เพิ่มพูน และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การให้ความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่ประชาชนในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยให้มีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ๗๖ แห่ง สำหรับกรอบอัตราในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดมี ๗ อัตราซึ่งแบ่งเป็นข้าราชการ ๔ อัตราและพนักงานราชการ ๓ อัตรา รวมทั้งสิ้น ๕๓๒ อัตรา

หลังจากนั้นสำนักงานเลขานุการ ก.ร. ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาในฐานะประธาน ก.ร. เพื่อพิจารณา ซึ่งนายโภคิน พลกุล ประธานรัฐสภาในฐานะประธาน ก.ร. ได้มีบัญชาให้ อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด และมีดำริเกี่ยวกับเรื่องบุคลากรของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ให้ส่วนหนึ่งอาจมาจากผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๔๙

เมื่อ อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรา พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยมีความเห็นที่เสนอต่อ ก.ร. ว่า ยังมีหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดโอนอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังไปสังกัดสำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (ซึ่งกำหนดให้เป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด) จึง

เห็นควรชะลอการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ก่อนจนกว่าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภาจะแล้วเสร็จ รวมทั้งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อาจจะซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ในช่วงเวลานั้นมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และในที่สุด การประชุม ก.ร. ครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้มีมติให้ชะลอการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ก่อนจนกว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาจะแล้วเสร็จ

<u>พ.ศ. ๒๕๕๔</u>

การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดได้ก่อกำเนิดปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดตั้งให้เป็นส่วนราชการในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มาจากการดำริของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้มีนโยบายให้สร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนในพื้นที่แต่ละจังหวัดกับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ พร้อมกับความมุ่งหวังที่จะให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการสนับสนุนงานของสมาชิกรัฐสภาในพื้นที่ การศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการ รวมทั้งมีบทบาทในการสนับสนุนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมาย การรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้การเมืองการปกครองของประเทศไทย เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนบทบาทของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งรัฐสภา ที่ ๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้และดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาจังหวัด โดยมีนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง เป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ๑) ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัดด้านโครงสร้าง สถานที่ตั้ง และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงาน ๒) จัดทำโครงการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัดตามผลศึกษาความเป็นไปได้ ๓) ดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัดตามโครงการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร ๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร และ ๕) รายงานผลการดำเนินงานให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะ ในการจัดทำโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาจากจากพันธกิจของรัฐสภาใน ๓ ด้าน คือ ด้านการพัฒนาประชาธิปไตย ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และด้านการเป็นสถานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประชาชน

<u>พ.ศ. ๒๕๕๕</u>

คณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการด้านงานรัฐสภาจังหวัด ซึ่งนายวัฒนา เซ่งไพเราะ เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ๑) จัดทำการดำเนินงานด้านบุคลากร วัสดุครุภัณฑ์ และงบประมาณการดำเนินงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ๒) ดำเนินการสำรวจพื้นที่นำร่องใน ๕ ภูมิภาค เพื่อเป็นสถานที่ทำการ และ ๓) ดำเนินการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำกรอบ

โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาจังหวัด โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย) เป็นประธานคณะทำงาน เมื่อคณะทำงานได้ดำเนินการเสร็จแล้ว จึงนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งได้รับการพิจารณาเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาใน ๖ จังหวัด และได้นำความกราบเรียนประธานรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอต่อ อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง และ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ เพื่อพิจารณาเสนอต่อ ก.ร.

ในคราวประชุมคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๕ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด โดยในระยะเริ่มต้นให้มีจำนวน ๖ จังหวัด และให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีสถานภาพเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยในระยะเริ่มต้นที่กำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นกลุ่มงาน เพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และมีการประเมินผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ จากนั้นจึงค่อยปรับและพัฒนาองค์กรเป็นหน่วยงานระดับสำนักต่อไป ต่อมาจึงได้มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อรองรับกับมติดังกล่าวข้างต้น โดยให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ รวมทั้งการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและสนับสนุนในการใช้สิทธิของประชาชน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับการประชุม และระเบียบที่กำหนดไว้

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรองข้อเท็จจริงและสรุปเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่าง ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ เพื่อเสนอความเห็นและแนวทางแก้ไขต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการและสมาชิกรัฐสภา

(๕) ประสานราชการกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นทั้งภายในและภายนอกอันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

(๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

หลังจากนั้นได้มีประกาศรัฐสภา เรื่อง การกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๘๗ ง หน้า ๗๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ในวันถัดไปคือ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ สำหรับสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีการจัดตั้งในระยะเริ่มแรกนี้มีจำนวน ๖ แห่ง ประกอบด้วย

(๑) สำนักงานรัฐสภาขอนแก่น

(๒) สำนักงานรัฐสภาชลบุรี

(๓) สำนักงานรัฐสภาเชียงราย

(๔) สำนักงานรัฐสภาพระนครศรีอยุธยา

(๕) สำนักงานรัฐสภาสุราษฎร์ธานี

(๖) สำนักงานรัฐสภาอุบลราชธานี

<u>พ.ศ. ๒๕๕๖</u>

๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ได้มีพิธีลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) รับมอบอาคารสถานที่จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ณ บริเวณห้องโถง อาคารรัฐสภา ๑ ทั้งนี้การรับมอบอาคารสถานที่จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๖ จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดเชียงราย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดอุบลราชธานี โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนรัฐสภาสำหรับการลงนามในบันทึกความเข้าใจรับมอบอาคารสถานที่จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด และมีคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๑๕๙๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ย้ายและแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยเป็นคำสั่งทางราชการฉบับแรกในการแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้มีพิธีเปิดที่ทำการสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่ สำนักงานรัฐสภาขอนแก่น สำนักงานรัฐสภาชลบุรี สำนักงานรัฐสภาเชียงราย สำนักงานรัฐสภาพระนครศรีอยุธยา สำนักงานรัฐสภาสุราษฎร์ธานี และสำนักงานรัฐสภาอุบลราชธานี

๒. การศึกษาประสบการณ์เบื้องต้นจากต่างประเทศและการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาและตรวจสอบเบื้องต้นแล้วปรากฏว่า บางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา อาทิ ประเทศแอฟริกาใต้ ได้มีการจัดตั้ง Parliament Democracy Offices (PDO) ในพื้นที่ ๙ เขตการปกครองของแอฟริกาใต้ (อนึ่ง แอฟริกาใต้มีเขตการปกครองจำนวน ๙ เขตการปกครอง-ผู้จัดทำบทความ) เพื่อทำหน้าที่ให้ความรู้ต่อสาธารณชนในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และเป็นช่องทางสำหรับความเชื่อมโยงกับประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมกับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รวมทั้งมีหน้าที่สนับสนุนโครงการและกิจกรรมของรัฐสภา (Parliament of the Republic of South African, n.d.) หรือกรณีประเทศเวียดนามที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเช่นกัน โดยสำนักงานสภาแห่งชาติที่กรุงฮานอยเป็นสำนักงานใหญ่ และมีสำนักงานสภาแห่งชาติสาขาย่อยอีก ๒ แห่ง ได้แก่ สำนักงานสภาแห่งชาติประจำภาคกลาง ที่เมืองดานัง และสำนักงานสภาแห่งชาติประจำภาคใต้ที่นครโฮจิมินห์ ซึ่งสำนักงานสภาแห่งชาติประจำภาคใต้ที่นครโฮจิมินห์ มีหน้าที่ในการให้บริการแก่สมาชิกรัฐสภาและสนับสนุนการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกในการทำงานแก่สภาแห่งชาติที่กรุงฮานอย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภาต่างประเทศ เช่น การต้อนรับคณะเดินทางหรือการศึกษาดูงาน เป็นต้น นอกจากนั้นในส่วนของสำนักงานสภาแห่งชาติประจำภาคใต้ ที่นครโฮจิมินห์ยังมีเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ทำงานกับประชาชน และเมื่อประชาชนมายื่นเรื่องที่สำนักงานฯ ก็จะนำเรื่องดังกล่าวแจ้งไปยังสภาแห่งชาติที่กรุงฮานอย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖) อย่างไร

ก็ตามหลายประเทศไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ซึ่งอาจอธิบายได้คือ ประเทศที่มีลักษณะการปกครองในรูปแบบสมาพันธรัฐหรือสหพันธรัฐ มีการกระจายอำนาจไปสู่รัฐต่าง ๆ แล้ว จึงทำให้การใช้อำนาจส่วนกลางที่มีต่อส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัดตามเท่าที่มีความจำเป็น

สำหรับการจัดตั้งหน่วยงานของประเทศไทยในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๑

การจัดตั้งหน่วยงานของประเทศไทยในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ลำดับและรายชื่อองค์กร	**การมี/การไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค**
๑. รัฐสภา	มี (สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด)
๒. ศาลรัฐธรรมนูญ	ไม่มี
๓. ศาลยุติธรรม	มี (อาทิ สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค/สำนักงานศาลยุติธรรมภาค)
๔. ศาลปกครอง	มี (ศาลปกครองในภูมิภาค/สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค)
๕. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	มี (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด)
๖. ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ไม่มี
๗. คณะกรรมการป้องกันและปราบปราบการทุจริตแห่งชาติ	มี [คณะกรรมการป้องกันและปราบปราบการทุจริตประจำจังหวัด (ป.ป.จ.) และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด]
๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	มี (สำนักตรวจสอบพิเศษภาค/สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด)
๙. องค์กรอัยการ	มี (อาทิ สำนักงานอัยการภาค/สำนักงานอัยการจังหวัด)
๑๐. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ไม่มี
๑๑. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ไม่มี

ที่มา : รวบรวมจากข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนของแต่ละองค์กรโดยผู้จัดทำบทความ

๓. ความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่า ศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอรรถคดีที่เป็นความรับผิดชอบโดยเฉพาะอยู่แล้วจึงไม่ได้มีความทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีประเด็นส่วนนี้เฉพาะรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร โดยเมื่อพิจารณาการจำแนกอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

รัฐสภาประจำจังหวัดตามรายละเอียดใน **ข้อ ๑ ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด** แล้ว จะพบว่ามีสารัตถะใน ๓ มิติที่สำคัญดังนี้

มิติที่ ๑ การเชื่อมโยงระหว่างรัฐสภากับประชาชนของการให้ความรู้ทั้งในส่วนของการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง หรือการใช้คำแนะนำและสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน

มิติที่ ๒ การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

มิติที่ ๓ การประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการและสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนประสานกับหน่วยงานอื่นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา

ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะไม่ปรากฏข้อความที่ชัดเจนสำหรับการกำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนหรือรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งต่างกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๓๖ (๘) แห่งรัฐธรรมนูญ หรือต่างกับผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกระนั้นเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญสำหรับการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ดังนั้นจึงอาจวินิจฉัยและตีความทางกฎหมายโดยอนุโลมคือ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนหรือรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในลักษณะเดียวกัน

ฉะนั้นจึงเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่หน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การให้ความรู้ต่อประชาชน สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความรู้ต่อประชาชนในองค์รวม ทั้งที่เป็นความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ ตลอดจนความรู้ด้านการเมืองการปกครอง รวมทั้งการใช้คำแนะนำและสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน ตามที่อ้างถึงข้างต้นแล้ว ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามความในข้อ ๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปราบการทุจริตประจำจังหวัด (ป.ป.จ.) มีหน้าที่เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนในทุกระดับได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริต ตามความในข้อ ๓๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งไม่ได้มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยตรงของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

ประเด็นที่ ๒ การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคที่ดำเนินการรับเรื่องร้องเรียน สำหรับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด (สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด) มีหน้าที่รับเรื่องกล่าวหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่การรับเรื่องร้องเรียนโดยทั่วไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวจึงสรุปได้คือ มีความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในภารกิจด้านการให้ความรู้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามไม่มีความทับซ้อนในการรับเรื่องร้องทุกข์แต่อย่างใด เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค ทั้งนี้องค์กรอื่นคือ องค์กรอัยการหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานในระดับภูมิภาคที่มีภารกิจในกระบวนการยุติธรรมหรือการตรวจเงินแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งไม่เกี่ยวข้องในประเด็นการศึกษาดังกล่าวนี้ สำหรับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนแต่ประการใด

๔. การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะเริ่มต้น จำนวน ๖ จังหวัด

ได้มีการกำหนดให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะแรกจำนวน ๖ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ชลบุรี เชียงราย พระนครศรีอยุธยา สุราษฎร์ธานี และอุบลราชธานี ทั้งนี้มีการกระจายการจัดตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในภาคตะวันตก ทั้งนี้ไม่ได้มีการอธิบายถึงเหตุผลการเลือก ๖ จังหวัดแรกในระยะเริ่มต้น แต่เมื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพทางภูมิศาสตร์หรือขนาดประชากรตลอดจนคุณลักษณะของ ๖ จังหวัด ปรากฏว่ามีคุณลักษณะที่ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งและมีความแตกต่างกันในบางประการ จึงอาจวิเคราะห์และจำแนกได้ดังนี้

(๑) ขนาดพื้นที่ จังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ค่อนข้างใหญ่ที่มีพื้นที่มากกว่า ๑๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรมีจำนวน ๔ จังหวัดได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ชลบุรี เชียงราย และสุราษฎร์ธานี สำหรับจังหวัดที่มีพื้นที่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีจำนวน ๒ จังหวัดได้แก่ จังหวัดชลบุรีและพระนครศรีอยุธยา

(๒) ขนาดประชากร จังหวัดที่มีขนาดประชากรค่อนข้างมากที่มีขนาดประชากรมากกว่า ๑ ล้านคน มีจำนวน ๕ จังหวัด ยกเว้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีประชากรประมาณ ๗๘๐,๐๐๐ คน (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔)

(๓) ขนาดทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ของ ๖ จังหวัด ดังนี้

ตารางที่ ๒

ผลิตภัณฑ์มวลจังหวัดใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ของ ๖ จังหวัดที่มีการจัดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะเริ่มแรก

ลำดับและชื่อจังหวัด	**ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาประจำปี**	**ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาประจำปีต่อคน และลำดับของจังหวัด**
๑. ขอนแก่น	๑๔๕,๓๗๒ ล้านบาท	๗๖,๘๗๑ บาท (ลำดับที่ ๓๕)
๒. ชลบุรี	๖๕๗,๕๔๕ ล้านบาท	๕๔๔,๑๖๐ บาท (ลำดับที่ ๒)
๓. เชียงราย	๖๗,๒๗๓ ล้านบาท	๕๕,๖๐๐ บาท (ลำดับที่ ๕๑)
๔. พระนครศรีอยุธยา	๓๕๕,๑๗๗ ล้านบาท	๔๕๙,๗๒๔ บาท (ลำดับที่ ๖)
๕. สุราษฎร์ธานี	๑๖๑,๑๖๔ ล้านบาท	๑๕๙,๕๗๓ บาท (ลำดับที่ ๑๖)
๖. อุบลราชธานี	๗๖,๖๑๓ ล้านบาท	๔๐,๙๗๖ บาท (ลำดับที่ ๖๒)

ที่มา หนังสือสถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้าที่ ๒๐ โดยเป็นข้อมูลของ พ.ศ. ๒๕๕๓

จากข้อมูลดังกล่าวปรากฏว่า ขนาดทางเศรษฐกิจทั้ง ๖ จังหวัดมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องจากจังหวัดชลบุรีและพระนครศรีอยุธยา เป็นจังหวัดที่มีขนาดทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างใหญ่อัน เนื่องจากเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทั้งนี้ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อคน (Gross Provincial product per capita) เป็นจังหวัดที่ ๒ และที่ ๖ ตามลำดับ และมีค่าสูงกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคต่อคนอีก ๔ จังหวัดอย่างชัดเจน โดยเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคต่อคน ทั้งประเทศเท่ากับ ๑๖๐,๕๕๖ บาท/คน จึงทำให้ได้ข้อเท็จจริงคือ จังหวัดชลบุรีและพระนครศรีอยุธยามีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ย ในขณะที่จังหวัดขอนแก่น เชียงราย สุราษฎร์ธานี และอุบลราชธานี มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

(๔) ศูนย์กลางด้านอุดมศึกษา ทั้ง ๖ จังหวัดเป็นที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยบูรพา (จังหวัดชลบุรี) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (จังหวัดเชียงราย) เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดสามารถสร้างเครือข่ายด้านการให้ความรู้ต่อประชาชนผ่านสถาบันอุดมศึกษาและสถานศึกษาอื่นได้

(๕) ศูนย์กลางการขนส่ง โดยเฉพาะศูนย์กลางขนส่งทางอากาศ ซึ่งทั้ง ๕ จังหวัดยกเว้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาล้วนแต่มีท่าอากาศยานในเชิงพาณิชย์

๕. แนวคิดการจัดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะต่อไป

ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ยังไม่มีประกาศรัฐสภาที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเพิ่มเติม ดังนั้น จึงเสนอแนวคิดของการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะต่อไป เมื่อพิจารณาจากคุณลักษณะร่วมกันบางประการของจังหวัดต่าง ๆ ตามรายละเอียดใน**ข้อ ๔ การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะเริ่มต้น จำนวน ๖ จังหวัด** ซึ่ง ๖ จังหวัดเหล่านี้เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ค่อนข้างใหญ่ มีจำนวนประชากรค่อนข้างมาก มีขนาดทางเศรษฐกิจค่อนข้างใหญ่ (หมายถึง จังหวัดชลบุรีและพระนครศรีอยุธยา) เป็นศูนย์กลางทางด้านอุดมศึกษา และเป็นศูนย์กลางการขนส่งโดยเฉพาะการขนส่งทางอากาศ (ยกเว้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ดังนั้นการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะ

ที่ ๒ ควรมีลักษณะแตกต่างกับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ เพื่อการประเมินผลหรือศึกษาเปรียบเทียบผลการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒ ว่า มีลักษณะแตกต่างกันในลักษณะใด อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนาสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีการจัดตั้งแล้ว พร้อมทั้งการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในอนาคตต่อไป

ดังนั้น จึงเสนอแนวคิดคุณลักษณะของการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๒ ดังนี้

ก. ตั้งอยู่ในภาคตะวันตก เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ ไม่มีการจัดตั้งในภาคตะวันตกซึ่งประกอบด้วยจังหวัดกาญจนบุรี ตาก เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และราชบุรี (จากการกำหนดของราชบัณฑิตยสถานและคณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ) เพราะฉะนั้นการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำในระยะที่ ๒ จึงควรมีการจัดตั้งในภาคตะวันตกอย่างน้อยใน ๑ จังหวัด

ข. ไม่มีการจัดตั้งในภาคกลาง เนื่องจากจังหวัดในภาคกลางมีระยะทางใกล้กับกรุงเทพฯ ประกอบกับได้มีการจัดตั้งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งอยู่ในภาคกลางสำหรับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ แล้ว จึงยังไม่มีความจำเป็นที่จะจัดตั้งเพิ่มเติมสำหรับระยะที่ ๒

ค. ไม่เป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ ขนาดประชากร และขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ มีลักษณะร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีคุณลักษณะด้านขนาดพื้นที่ ขนาดประชากร และขนาดเศรษฐกิจที่ค่อนข้างใหญ่ เพราะฉะนั้นการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำในระยะที่ ๒ จึงควรเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ ขนาดประชากร และขนาดเศรษฐกิจที่ไม่ใหญ่มากนัก

ง. มีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ มีเพียงจังหวัดเชียงรายและอุบลราชธานีเท่านั้นที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เพราะฉะนั้นการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำในระยะที่ ๒ จึงควรจัดตั้งในจังหวัดที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อศึกษาความสภาพความซับซ้อนของจังหวัดชายแดนในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว ความมั่นคง การเคลื่อนย้ายแรงงาน หรือการก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้นจังหวัดที่มีสภาพภูมิศาสตร์กับประเทศเพื่อนบ้านจะมีฐานทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาด้านการบริหารของประเทศไทยอีกประการหนึ่ง

จ. ประชาชนในจังหวัดที่มีความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์หรือความเชื่อทางศาสนา เพื่อพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ แล้ว จะไม่มีความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์หรือความเชื่อทางศาสนาอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำในระยะที่ ๒ จึงควรมีการพิจารณาปัจจัยในส่วนนี้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒

เมื่อพิจารณาคุณลักษณะดังกล่าวจึงเสนอรายชื่อจังหวัดที่ควรพิจารณาจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๒ จำนวน ๕ จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดมุกดาหาร ราชบุรี สระแก้ว สตูล และอุตรดิตถ์ ตามรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ ๓

รายชื่อจังหวัดที่ควรพิจารณาจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๒ จำนวน ๕ จังหวัด

จังหวัดและภาค	**พื้นที่ (ตร.กม.) และลำดับของจังหวัด (ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๕๔)**	**ประชากร (คน) และลำดับของจังหวัด (ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๕๔)**	**ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อคน (บาท/คน) และลำดับของจังหวัด (ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๕๓)**	**ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง**
๑. มุกดาหาร (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	๔,๓๓๙ (ลำดับที่ ๕๑)	๓๔๐,๕๘๑ (ลำดับที่ ๖๖)	๔๕,๕๙๒ (ลำดับที่ ๕๘)	- ติดกับประเทศลาว และมีกลุ่มเผ่าไทยแสก
๒. ราชบุรี (ภาคตะวันตก)	๕,๑๙๖ (ลำดับที่ ๔๒)	๘๔๒,๖๘๔ (ลำดับที่ ๒๙)	๑๕๒,๓๘๐ (ลำดับที่ ๑๙)	- ติดกับประเทศพม่า และมีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง
๓. สระแก้ว (ภาคตะวันออก)	๗,๑๙๕ (ลำดับที่ ๒๗)	๕๔๕,๕๙๖ (ลำดับที่ ๔๔)	๔๘,๒๐๖ (ลำดับที่ ๕๕)	- ติดกับประเทศกัมพูชา
๔. สตูล (ภาคใต้)	๒,๔๗๘ (ลำดับที่ ๖๔)	๓๐๑,๔๖๗ (ลำดับที่ ๖๙)	๑๐๗,๔๗๙ (ลำดับที่ ๒๘)	- ติดกับประเทศมาเลเซีย และมีผู้นับถือศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ ๗๔
๕. อุตรดิตถ์ (ภาคเหนือ)	๗,๘๓๘ (ลำดับที่ ๒๕)	๔๖๑,๐๔๐ (ลำดับที่ ๕๙)	๕๒,๙๒๐ (ลำดับที่ ๕๓)	- ติดกับประเทศลาว

ที่มา

๑. วิกิพีเดียไทย (ม.ป.ป)

๒. ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔

๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๕)

๔. จังหวัดสตูล (๒๕๕๕)

๖. บทวิเคราะห์และบทสรุป

๖.๑ บทวิเคราะห์

การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดถือว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ของระบบการเมืองไทย สำหรับการขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาไปสู่ภูมิภาคในภาคปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่แสดงถึงการสนับสนุนความมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในส่วนการใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ การเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การสร้างเครือข่ายเพื่อแสดงความเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ฯลฯ พร้อมกันนั้นถ้าพิจารณาข้อเท็จจริงของสังคมไทยที่มีความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำของประชาชนในแต่ละระดับรายได้หรือพื้นที่การปกครอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญในองค์รวมสำหรับการตรากฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ด้วยเหตุดังกล่าวจึงอาจวินิจฉัยและตีความทางกฎหมายโดยอนุโลมคือ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนหรือรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า รัฐสภามีความจำเป็นต่อการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพื่อลดช่องว่างของความเท่าเทียมกันทางโอกาสของประชาชนในการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองหรือการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

แม้ว่าสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจะมีความทับซ้อนกันในอำนาจหน้าที่บางประการกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองต่อประชาชน แต่ควรมีกระบวนการบริหารจัดการที่แปรสภาพความทับซ้อนดังกล่าวนี้ให้เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อการเสริมสร้างความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อประชาชน สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ฉะนั้นจึงอาจเป็นบทบาทอีกประการหนึ่งของรัฐสภาสำหรับการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในส่วนภูมิภาคตามขอบเขตหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ

๖.๒ บทสรุป

การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะเริ่มต้นหรือระยะที่ ๑ มีจำนวน ๖ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ชลบุรี เชียงราย พระนครศรีอยุธยา สุราษฎร์ธานี และอุบลราชธานี ที่กระจายตัวอยู่ใน ๕ ภูมิภาค อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาคุณลักษณะของ ๖ จังหวัดดังกล่าวแล้วปรากฏว่า คุณลักษณะร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งในประเด็นของขนาดพื้นที่ ขนาดประชากร ขนาดทางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางด้านอุดมศึกษาและศูนย์กลางด้านการขนส่ง แต่เมื่อพิจารณาจังหวัดต่าง ๆ ทั้ง ๗๖ จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพฯ) มีสภาพความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ขนาดและลักษณะทางประชากร ขนาดทางเศรษฐกิจ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัญหาความแตกต่างทางชาติพันธุ์หรือการนับถือศาสนาในท้องถิ่น อีกทั้งยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในภาคตะวันตก

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีความสมบูรณ์ครบถ้วน จึงได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๒ ที่มีคุณลักษณะแตกต่างกับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในระยะที่ ๑ โดยควรเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ ขนาดประชากร และขนาดทางเศรษฐกิจที่ไม่ใหญ่มากนัก นอกจากนั้นควรเป็นจังหวัดที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน มีประชากรที่มีความต่างกันทางชาติพันธุ์หรือการนับถือศาสนา รวมทั้งเป็นจังหวัดที่มีฐานทรัพยากรธรรมชาติ และที่สำคัญควรมีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดอย่างน้อย ๑ แห่งอยู่ในภาคตะวันตก เมื่อพิจารณาแนวคิดดังกล่าว จึงเสนอให้จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จำนวน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร ราชบุรี สระแก้ว สตูล และอุตรดิตถ์ เพื่อประโยชน์สำหรับการพัฒนาสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีการจัดตั้งแล้วพร้อมทั้งประโยชน์ต่อการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในอนาคตต่อไป

[อนึ่ง บทความนี้เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ต่อมาได้มีประกาศรัฐสภา เรื่อง กำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้มีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ดังนี้ (๑) สำนักงานรัฐสภาจันทบุรี (๒) สำนักงานรัฐสภาฉะเชิงเทรา (๓) สำนักงานรัฐสภาเชียงใหม่ (๔) สำนักงานรัฐสภาตรัง (๕) สำนักงานรัฐสภานครราชสีมา (๖) สำนักงานรัฐสภานครศรีธรรมราช (๗) สำนักงานรัฐสภานครสวรรค์ (๘) สำนักงานรัฐสภาน่าน (๙) สำนักงานรัฐสภาบุรีรัมย์ (๑๐) สำนักงานรัฐสภาพิษณุโลก (๑๑) สำนักงานรัฐสภาเพชรบุรี (๑๒) สำนักงานรัฐสภาภูเก็ต (๑๓) สำนักงานรัฐสภามหาสารคาม (๑๔) สำนักงานรัฐสภายะลา (๑๕) สำนักงานรัฐสภาลพบุรี (๑๖) สำนักงานรัฐสภาลำปาง (๑๗) สำนักงานรัฐสภาศรีสะเกษ (๑๘) สำนักงานรัฐสภาสกลนคร (๑๙) สำนักงานรัฐสภาสงขลา (๒๐) สำนักงานรัฐสภาสระบุรี (๒๑) สำนักงานรัฐสภาสระแก้ว (๒๒) สำนักงานรัฐสภาสุพรรณบุรี (๒๓) สำนักงานรัฐสภาหนองคาย (๒๔) สำนักงานรัฐสภาอุดรธานี และในที่สุด มีประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การปิดที่ทำการสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามที่การประชุมคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีมติให้ยกเลิกการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด]

รายการอ้างอิง

คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา. (๒๕๕๕ ก). “ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๕”. ๓๑ ตุลาคม.

_____. (๒๕๕๕ ข). “หนังสือ ที่ ๙๒/๒๕๕๕ เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด”. ๑ พฤศจิกายน.

จังหวัดสตูล. (๒๕๕๕). **ข้อมูลทั่วไปจังหวัดสตูล 2555**. [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.satun.go.th/satun/91000/images/pdf/DATA/DATA54.pdf.

ประกาศรัฐสภา เรื่อง การกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด. พ.ศ. ๒๕๕๕. (๒๕๕๕). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๙, ตอนพิเศษ ๑๘๗ ง (๑๓ ธันวาคม): ๗๐.

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔. (๒๕๕๕). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๙, ตอนพิเศษ ๕๙ ง (๒๙ มีนาคม): ๑๗-๒๐.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒. (๒๕๕๒). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๖, ตอนที่ ๔๒ ก (๒๙ มิถุนายน): ๒๖-๔๒.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕. (๒๕๕๕). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๑๒๙, ตอนที่ ๙๘ ก (๑๑ ตุลาคม): ๘-๒๒.

วิกิพีเดียไทย. (ม.ป.ป). **รายชื่อจังหวัดในประเทศไทยเรียงตามพื้นที่.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖**.** เข้าถึงได้จาก www.th.wikipedia.org/.../รายชื่อจังหวัดในประเทศไทยเรียงตามพื้นที่ ... .

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๕). **สถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด**. ม.ป.ท. .

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๖). **รายงานการเดินทางตามโครงการเยือนและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาในกลุ่มอาเซียนของคณะข้าราชการรัฐสภาและสื่อมวลชน ระหว่างวันที่ ๒๑ – ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ ณ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม.** [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖**.** เข้าถึงได้จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=22088&filename=acindex.

Parliament of the Republic of South African. (n.d.). **Parliament Democracy Offices**. [Online]. Retrieved February 15, 2013, from http:// www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=170