

บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย  
: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549



นายเจษฎา ลูประสงค์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

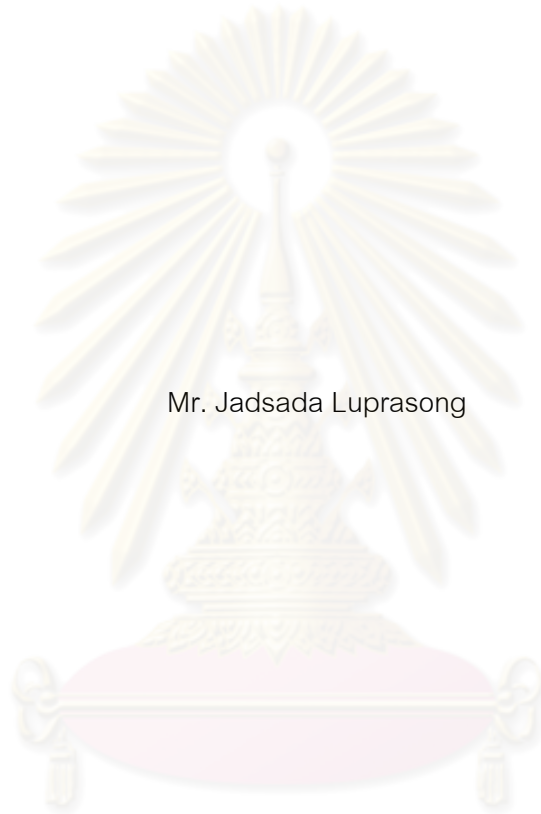
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROLES OF PARLIAMENT ON ENACTMENTS OF LAWS :  
STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-2006



Mr. Jadsada Luprasong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย  
: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544-2549

โดย

นาย เจษฎา ลูประสงค์

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

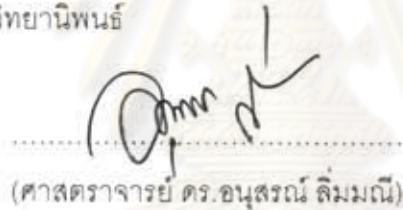
รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

ศูนย์วิจัยสุขภาพ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

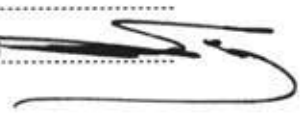
เจษฎา ลูประสงค์ : บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย : ศึกษากระบวนการ  
นิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2549. (ROLES OF PARLIAMENT ON  
ENACTMENTS OF LAWS : STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-  
2006) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ตระกูล มีชัย, 189 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาในฐานะที่เป็น  
องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย กับฝ่ายบริหาร

จากผลการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ ช่วง พ.ศ. 2544-2549  
ซึ่งเป็นช่วงพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พบว่า รัฐบาลทักษิณเข้าสู่  
ตำแหน่งและบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
อันมีกลไกที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่มาก แต่รัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540  
บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายกลับมีอยู่อย่างจำกัด อำนาจที่แท้จริงกลับเป็นของ  
ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่เสนอส่วส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่  
ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มีความ  
เป็นผู้นำมากยิ่งขึ้น กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ในขณะนั้นจึงมิได้สะท้อนถึงความต้องการของ  
ประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบกฎหมายไทย แทบไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วน  
ร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพเลย ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการ  
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมี  
จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารในช่วงเวลานั้น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการ  
กำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้วยโครงสร้างทาง  
การเมืองที่สร้างความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีอย่างเปี่ยมล้น กลับกลายเป็นสิ่งที่สวนทางกับ  
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยให้มีความ  
เข้มแข็ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เกิด  
ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด โดยการให้ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองดังกล่าว  
มาครอบงำพรรคการเมือง และกลไกในระบบรัฐสภาให้ออกกฎหมายต่างๆ ตามความต้องการของ  
ตนมากกว่ามุ่งพิทักษ์ประโยชน์ของมหาชน

ภาควิชา การปกครอง.....  
สาขาวิชา การปกครอง.....  
ปีการศึกษา 2553.....

ลายมือชื่อนิสิต *Jan Sun*  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก 

# # 5080707624 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: Thai Parliament / Law Enactments / Thai Legislative Process

Jadsada Luprasong : ROLES OF PARLIAMENT ON ENACTMENTS OF  
LAWS : STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-2006.

Thesis Advisor: Assoc. Prof. Trakul Meechai, 189 pp.

This thesis attempts to analysis relations between parliament as the legislative institution and the cabinet as the executive institution.

Findings show that the legislative process during 2001-2006 which Thaksin's government came to power under the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) that favored democratic developments but the parliament under such constitution has limited powers. Indeed, the structure and decision process of the legislation were dominated by the government using constitutional mechanism and political party resolutions as tools to control the parliament. Most of bills which involve with increasing more powers of the government particularly to the prime minister. As mentioned above, the enactment of law didn't reflect to realistic interests of Thai people.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department : ..Government.....

Field of Study : ..Government.....

Academic Year : ..2010.....

Student's Signature *Jade L.*

Advisor's Signature *T. Meechai*



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลผลิตจากความกรุณา ความช่วยเหลือ และความเอาใจใส่ดูแลจากหลายภาคส่วน ซึ่งผู้เขียนขออุทิศการบรรยายในหน้านี้ไว้เป็นอนุสรณ์ และกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณ และขอบคุณ ตามลำดับ

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองฯ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่กรุณารับเป็นกรรมการภายนอกและให้คำปรึกษา และข้อมูลทางวิชาการอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เป็นครูทางจริยธรรมและทางวิชาการของผู้เขียน และรองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญและกรุณา ให้คำแนะนำต่างๆ ต่อผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณครูทุกท่านทั้งที่จารึกและไม่ได้จารึกชื่อไว้ในที่นี้ ขอขอบคุณเพื่อนพี่น้อง กลุ่มงานกิจการวุฒิสภา อันได้แก่ พี่ต้น พี่กุง พี่อ้อย พี่อ้อหญิง พี่อ้อชาย พี่เอ พี่เหม พี่วัฒน์ พี่ดอลลี่ อ้อเล็ก พี่ชัด พี่ภา พี่หนู พี่โอ เอก ฟาง ผึ้งและไค้ สำหรับร่างกายแรงใจ ให้การช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้าน

ขอบคุณชุมพล น้องอันเป็นที่รักสำหรับการดูแลพี่ๆ ขอขอบคุณน้องบ๊อง สำหรับน้ำใจ และรอยยิ้มอันอบอุ่น และช่วยตรวจทานต้นฉบับ ตลอดจนเพื่อนพ้องทุกคนตลอดระยะเวลา ที่ศึกษาร่วมกันในรั้วจามจุรีแห่งนี้ ทำยสุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ ผู้เป็นครู คนแรกและเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ในความสำเร็จของลูก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานการศึกษาวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	4
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
บทที่ 2 กรอบแนวคิดทางทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 พัฒนาการของรัฐสภาไทย.....	6
2.1.1 ระบบสภาเดี่ยวที่ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงกับประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง .....	6
2.1.2 ระบบสภาเดี่ยวที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด.....	7
2.1.3 ระบบสองสภา.....	7
2.2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ.....	8
2.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	10
2.3.1 กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	11
2.3.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ.....	11
2.3.3 กระบวนการริเริ่มจัดทำและเสนอกฎหมาย.....	13
2.3.4 การพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร.....	23

## สารบัญ (ต่อ)

2.3.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร.....	30
2.3.6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในวุฒิสภา.....	33
2.3.7 การพิจารณาพระราชกำหนด.....	40
2.3.8 การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างกฎหมายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย.....	42
2.4 กรอบแนวคิดว่าด้วยชนชั้นนำนิยม.....	43
2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	44
บทที่ 3 บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549.....	57
3.1 บริบทด้านการเมืองของประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2544-2549.....	57
3.1.1 วิฤตการณ์ทักษิณ.....	62
3.1.2 การรัฐประหารของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ.....	69
3.2 บริบททางด้านเศรษฐกิจของประเทศช่วง พ.ศ. 2544-2549.....	70
บทที่ 4 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในต่างประเทศ.....	82
4.1 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ.....	82
4.1.1 กระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ.....	84
4.1.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ.....	86
4.2 กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา.....	89
4.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศเยอรมัน.....	94
4.3.1 ระบบรัฐสภาเยอรมัน.....	95
4.3.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของรัฐสภาเยอรมัน.....	96
4.4 ระบบรัฐสภาในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละติน อเมริกา.....	96



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 5 บทวิเคราะห์.....	101
5.1 ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	101
5.1.1 เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	101
5.1.2 พฤติการณ์ควมรวบรวมพรรคการเมืองให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียว.....	141
5.1.3 การกำหนดสัดส่วนในการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ.....	143
5.1.4 บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร.....	144
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
รายการอ้างอิง.....	166
ภาคผนวก.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	189

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร โดยสังเขป.....	24
2.2	แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร ในภาพรวม.....	25
5.1	แผนภาพแสดงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎร.....	153
5.2	แผนภาพแสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	156

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งให้ความสำคัญกับสถาบันนิติบัญญัติ กล่าวคือ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการตีความ วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งตามตัวบทกฎหมาย ทั้ง 3 ฝ่าย นับได้ว่าเป็นอำนาจรัฐอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งอาจมีลักษณะปลีกย่อยแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ

หากพิจารณาบทบาทของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในรูปแบบที่หลากหลาย มีการนำรูปแบบสภาเดี่ยว และสภาคู่มาใช้สลับสับเปลี่ยนกันไปบ้างตามสภาวะการณ์ ซึ่งในการกำหนดรูปแบบของรัฐสภาในหลายครั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจนำของฝ่ายบริหารที่แม้ในทางทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจรัฐ จะให้ความสำคัญไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเช่นเดียวกับรัฐสภาอังกฤษ แต่สำหรับกรณีรัฐสภาไทยนั้น หากมองในรูปแบบและหลักการแล้ว อาจไม่มีความแตกต่างจากรัฐสภาอังกฤษมากนัก แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว รัฐสภาไทยกลับตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหารมาเกือบโดยตลอด กล่าวคือ ไม่ว่าจะรัฐสภาไทยจะเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ฝ่ายบริหารมักจะหาโอกาสควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติอันถือว่าเป็นเรื่องปกติของการปกครองในระบอบรัฐสภา ตัวชี้วัดที่เห็นได้ชัดคือ ปริมาณร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายส่วนใหญ่มักจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร แม้ว่าข้อมูลแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภามากกว่าร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (อาทิ ช่วงระหว่าง มิถุนายน 2537 – มิถุนายน 2538 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา จำนวน 98 ฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมีมากถึง 245 ฉบับ มีกฎหมายประกาศใช้ 44 ฉบับ เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีถึง 43 ฉบับ และร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเข้าสู่สภานั้น คณะรัฐมนตรีมักอาศัยเทคนิคของข้อบังคับการประชุมสภาขอรับร่างกฎหมายที่ ส.ส. เสนอมานั้นไป

พิจารณาศึกษาก่อนรับหลักการและนำไปแก้ไขปรับปรุงร่างฯ พร้อมเสนอเป็นร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเข้ามาประกบกับร่างฯ ของ ส.ส. พร้อมทั้งเสนอให้สภาพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายโดยยึดร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา)

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการที่ให้ความสำคัญต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณากฎหมายอย่างเป็นอิสระ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม และบัญญัติหลักการรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวาง แต่ในทางความเป็นจริงนั้น หลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกจากรัฐสภาส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นแนวความคิดแบบ Top-Down Approach คือเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่เกิดจากแนวนโยบายหรือแนวความคิดของคนเพียงไม่กี่คน หรือไม่ก็กลุ่ม เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง กฎหมายที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง สร้างความแข็งแกร่งแก่ฐานอำนาจรัฐจนยากแก่การตรวจสอบการใช้อำนาจ มากกว่าการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนระดับล่าง

ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหลายฉบับเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ควรค่าแก่การ พิจารณาศึกษาเพื่อพัฒนาเป็นกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ร่างฯ ที่เสนอโดย ส.ส. ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 – 2548 ได้เกิดปัญหาที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของร่างกฎหมายหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำแตกต่างกันในเรื่องเดียวกัน การลำดับเลขมาตราในร่างกฎหมายผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ หรือกรณีระบวรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. .... ผิดพลาดจนเป็นเหตุให้ทรงพระราชทานคืนมายังรัฐสภา เป็นต้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อสงสัยและความไม่เชื่อถือประสิทธิภาพของกระบวนการตรากฎหมายของไทยดังนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญว่า รัฐสภาไทยมีบทบาทและประสิทธิภาพในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด

สำหรับรัฐสภาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549 อันเป็นช่วงที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภานั้น ปรากฏว่ามีกฎหมายถึง 48 ฉบับที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาเกินกว่า 1 ปี โดยในจำนวนนี้มีกฎหมายหลายฉบับที่จำเป็นต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. .... ที่จำเป็นต่อนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลนั้น รัฐสภาใช้เวลาพิจารณาประมาณ ๒๙ เดือน หรือร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. .... ที่จำเป็นต่อการสร้างระบบเตือนภัยเศรษฐกิจให้แก่ระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤตการณ์การเงิน เช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตนั้น รัฐสภาใช้เวลาพิจารณาประมาณ 31 เดือน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาความบกพร่องเกี่ยวกับรายละเอียดของร่างกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้นขึ้นอีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้กระบวนการตรากฎหมายกลายเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและ ต่อการพัฒนาประเทศแทนที่จะเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการพัฒนาประเทศอย่างี่ควรจะเป็น นอกจากนี้ สภาพการณ์ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้โลกในปัจจุบันเป็นโลกที่ไม่มีพรมแดน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นใช้บังคับ อย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม หากประเทศไทยไม่สามารถตรากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากสภาพการณ์เช่นนี้ได้ทันเหตุการณ์ ก็จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างรุนแรง เช่น กรณีระบบการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินตามกฎหมายไทยไม่สามารถรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงมาเป็นประกันการชำระหนี้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีผลกระทบต่อพัฒนาตลาดเงินและการลงทุนของประเทศ หรือกรณีอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างไม่ถูกต้อง หรือการพัฒนานาโนเทคโนโลยีหรือ Stem Cell เป็นต้น

เนื่องจากกระบวนการร่างกฎหมายและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่กระทรวงที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และการดำเนินงานของแต่ละองค์กรมีความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน การดำเนินงานของแต่ละองค์กรจึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการร่างกฎหมายไทยโดยตรง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ซึ่งเป็นรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) อันได้รับ



การขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ฝายต่างๆ มากที่สุด ผู้เขียนจึงมุ่งให้ความสนใจและให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว

## 1.2 สมมติฐานการศึกษา

บทบาทของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) โดยเฉพาะในด้านการพิจารณากฎหมายมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ไม่สามารถออกกฎหมายที่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เนื่องจากสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองมาครอบงำความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะกรณีการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549)

## 1.4 ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

ศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติ รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บันทึกการออกเสียงลงคะแนน การสังเกตการณ์การประชุมสภา รวมทั้งการจัดจำแนกหมวดหมู่ จำนวนร่างฯ กลุ่มร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เวลาการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในร่างกฎหมายต่างๆ โดยเป็นการศึกษาในภาพรวม และอาจศึกษาประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นเฉพาะร่างกฎหมายที่น่าสนใจ ศึกษาสาระสำคัญจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ศึกษาฝ่ายการเมืองจากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการจากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ อาจศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาต่างประเทศที่มีรูปแบบใกล้เคียงกันกับประเทศไทยประกอบ ในที่นี้ผู้เขียนจะอาศัยการศึกษาบทบาทของรัฐสภาใน

กลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งมีลักษณะของการครอบงำรัฐสภาโดยฝ่ายบริหาร อันใกล้เคียงกับกรณีของประเทศไทยมาเป็นกรอบในการศึกษาประกอบ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ศึกษาเอกสาร ตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ในวงงานรัฐสภา และเน้นแนวทางการศึกษาร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

### 1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อทราบถึงที่มาของร่างกฎหมายต่างๆ ที่ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา
- 2) เพื่อศึกษานัยทางการเมืองตลอดจนประเด็นทางการเมืองที่น่าสนใจในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภา
- 3) ศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ อาทิ พรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อประโยชน์ของมหาชนได้อย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 พัฒนาการของรัฐสภาไทย

นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้นำการปกครองในระบบรัฐสภาที่อาศัยแบบอย่างของประเทศอังกฤษมาใช้ ฝ่ายนิติบัญญัติตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย จึงได้แก่รัฐสภา ซึ่งรัฐสภานี้เองที่จะเป็นกลไกในการปฏิบัติกิจกรรมทางกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการในการออกกฎหมาย ก็จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสมอว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

รัฐสภาโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสองสภา (Bicameral System)

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ แต่ละฉบับกำหนดรูปแบบของรัฐสภาแตกต่างกันออกไปตามเจตนารมณ์ของอำนาจทางการเมืองและสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย รัฐสภาของไทยได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐสภาของไทยอาจจำแนกได้ 3 ประเภท<sup>1</sup> คือ

**2.1.1 ระบบสภาเดียว** ที่ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงกับประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง อันได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 โดยสมาชิกทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สำหรับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง

---

<sup>1</sup> จันทรชม จินตยานนท์, “บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544) หน้า 31-32.

**2.1.2 ระบบสภาเดียว** ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับต่างๆ อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หรือ “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” แล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้คณะรัฐประหาร ผู้นำรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาต่อไป

**2.1.3 ระบบสองสภา** โดยสภาใดสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด คือ วุฒิสภา เช่น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 หรือวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งสองสภานี้จะแยกการทำงานที่ออกจากกันและจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจของวุฒิสภามีความแตกต่างกันออกไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร และบางฉบับก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจที่ทั้งเหนือกว่า ด้อยกว่า และเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

สำหรับรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> ประกอบกันเป็นรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน มีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มา สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 500 คน ซึ่งมาจากระบบสัดส่วน จำนวน 100 คน และระบบแบ่งเขต 400 คน

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90

## 2.2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร ได้ให้ความหมายของกระบวนการนิติบัญญัติ ว่าหมายถึง ขั้นตอนในการตรากฎหมายทั้งหมดของรัฐสภา<sup>3</sup> ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา จนกระทั่งพิจารณาแล้วเสร็จผ่านความเห็นชอบและลงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ในที่สุด

ก่อนที่กฎหมายจะออกมาใช้บังคับนั้น จะต้องผ่านกระบวนการนี้ทั้งสิ้น แต่ในแต่ละประเทศอาจมีกระบวนการนิติบัญญัติที่แตกต่างกันบ้างเล็กน้อย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมีขั้นตอนสำคัญๆ ที่เหมือน กันอยู่ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมาย
2. ขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา
3. ขั้นตอนในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

กระบวนการทั้งหมดนี้จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด อันเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลายในการกำหนดว่ากระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไร ดังนั้นการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องเริ่มต้นศึกษาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมของสภาในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นอย่างดี เพราะการประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาต้องมีกฎกติกาของการประชุม

ในที่นี้ เพื่อประโยชน์แก่การทำความเข้าใจในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งมีคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในวงงานรัฐสภาอยู่หลายคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา จึงขอเสนอคำศัพท์ในกระบวนการนิติบัญญัติบางคำที่มักพบบ่อยๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

1) **ร่างพระราชบัญญัติ** คือ ชื่อเรียกร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการเสนอหรือการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติ ก็คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แต่ก่อนที่พระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

<sup>3</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548)



2) **สมัยประชุม** คือ กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปีที่ให้รัฐสภาทำการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ

3) **กรรมวิธีการ** คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมวิธีการ เพื่อพิจารณากฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

4) **คณะกรรมวิธีการสามัญประจำสภา** คือ กรรมวิธีการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ประกอบกันเป็นคณะกรรมวิธีการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา

5) **คณะกรรมวิธีการวิสามัญ** คือ กรรมวิธีการที่สภาตั้งขึ้นจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด ประกอบกันเป็นคณะกรรมวิธีการ ซึ่งสภาตั้งในกรณี que เห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภาที่ไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมวิธีการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมวิธีการหลายคณะ ควรที่สภาจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย และเมื่อคณะกรรมวิธีการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป (ยกเว้น คณะกรรมวิธีการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ที่มีอายุตลอดสมัยของวุฒิสภา) ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมวิธีการวิสามัญนี้ เป็นที่นิยมใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา เนื่องจากว่า การเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับต่างสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการเจาะต่อรองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันทางการเมืองต่างๆ อย่างค่อนข้างชัดเจนด้วยเหตุนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันร่างกฎหมายนั้น จึงมีความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมวิธีการวิสามัญ ในคณะกรรมวิธีการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้เอง

6) **คณะกรรมวิธีการร่วมกัน** คือ คณะกรรมวิธีการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาของสภาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวไปเช่นเดียวกับคณะกรรมวิธีการวิสามัญ และเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่

คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไว้ก่อน ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

7) **คณะกรรมการเต็มสภา** คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสภานั้นทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่ประธาน คณะกรรมการ คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกแห่งสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

8) **ญัตติ** หมายถึง ข้อเสนอที่สมาชิกเสนอต่อสภาเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะสภาให้ดำเนินการอย่างไรซึ่งการเสนอญัตติของสมาชิกมีดังนี้

- (1) การเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) การเสนอญัตติของสมาชิกวุฒิสภา
- (3) การเสนอญัตติของสมาชิกรัฐสภา

9) **แปรญัตติ** หมายถึง การยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือข้อความ ในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาที่มีได้เป็นกรรมการ สมาชิกที่ต้องการแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติ ต้องยื่นคำขอแปรญัตติโดยมีสมาชิกรับรองต่อประธาน คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามกำหนดเวลาที่สภาเป็นผู้กำหนด คือถ้าเป็นกำหนดแปรญัตติตามข้อบังคับ ก็เป็นภายในเจ็ดวัน หรือตามกำหนดที่สภากำหนด เช่น ภายใน 10 วัน หรือ ภายใน 15 วัน เป็นต้น

### 2.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย และกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติทั่วไป รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดและให้ความเห็นชอบ

สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์กระระหว่างประเทศ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการด้านต่างๆ ของประเทศ

### 2.3.1 กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปคำว่า “กฎหมาย” คนจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจว่าเป็นหลักเกณฑ์หรือสิ่งใดที่ออกมาเพื่อกำหนดหรือบังคับให้คนทั้งหลายต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะออกมาโดยผู้มีอำนาจในชั้นใด หลักเกณฑ์หรือสิ่งเหล่านั้นคือกฎหมายที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม ความเข้าใจคำว่า “กฎหมาย” ดังกล่าวนั้น เป็นเพียงความหมายในความรับรู้และความเคยชินของสังคมทั่วไป หากพิจารณาตามความหมายของรัฐธรรมนูญแล้ว คำว่า “กฎหมาย” จะหมายความเฉพาะ<sup>4</sup>

- 1) ตักรัฐธรรมนูญนั่นเอง
- 2) กฎมณเฑียรบาล
- 3) พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 4) พระราชกำหนด

ดังนั้นกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ หมายถึงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดเท่านั้น

### 2.3.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ

ในการจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ สามารถจัดจำแนกได้ โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

**2.3.2.1 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติตามเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ** โดยสามารถจำแนกร่างพระราชบัญญัติจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีสาระเกี่ยวข้องกับ การเงิน ตามที่บัญญัติในมาตรา 169 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
- (2) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

(2.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 122-129.

(2.2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือ  
การโอนงบประมาณ รายจ่ายของแผ่นดิน

(2.3) การกู้เงิน การค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้

(2.4) เงินตรา

### 2.3.2.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติในเชิงเนื้อหา

การจำแนกประเภทของกฎหมายออกเป็นสองประเภท ซึ่งได้แก่ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการจำแนกประเภทของร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเชิงเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้ว ในช่วง พ.ศ. 2544 - 2549 มีกฎหมายประกาศใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของกฎหมายในแง่ของเนื้อหาออกเป็น 11 กลุ่ม ดังนี้

- (๑) กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน
- (๒) กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร
- (๓) กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะ
- (๔) กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง
- (๕) กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
- (๖) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการยุติธรรม
- (๗) กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และการประกอบอาชีพ
- (๘) กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม
- (๙) กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข
- (๑๐) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๑๑) กฎหมายแบบ หรือกฎหมายเทคนิค

### 2.3.2.3 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติในเชิงนโยบาย

#### สาธารณะ

นอกจากจะจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติทั้งในเชิงรัฐธรรมนูญ และในเชิงเนื้อหาแล้ว หากพิจารณาในเชิงนโยบายสาธารณะ เราสามารถจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ด้วยกัน ได้แก่

- (1) ร่างกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- (2) ร่างกฎหมายทั่วไป และ
- (3) ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่

### 2.3.3 กระบวนการริเริ่มจัดทำและเสนอกฎหมาย

#### 2.3.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภานั้น จะเริ่มต้นด้วยผู้มีสิทธิเสนอ ร่างพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

##### (1) คณะรัฐมนตรี<sup>5</sup>

คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการปกครองและบริหารราชการบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการดำเนินการดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อให้มีกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารประเทศ

สำหรับผู้ริเริ่มในการเสนอให้มีกฎหมายนั้น อาจริเริ่มจากคณะรัฐมนตรีเองโดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แล้วมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบไปศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นจากความริเริ่มของบรรดาหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารเอง อันเป็นผลมาจากความต้องการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกรณีใด เมื่อได้ร่างกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องขอความเห็นชอบใน “หลักการ” ของร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อคณะรัฐมนตรีก่อนและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายแล้ว จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่าง

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 169



กฎหมายของรัฐบาล เพราะในส่วนของฝ่ายบริหาร ผู้ซึ่งจะมีสิทธิเสนอให้มีกฎหมายต่อรัฐสภาได้มีเพียงคณะรัฐมนตรีเท่านั้น<sup>6</sup>

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง<sup>7</sup>

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ อาจเป็นการจัดทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออาศัยความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย<sup>8</sup> โดยรูปแบบของร่างกฎหมายจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544<sup>9</sup> ที่กำหนดให้ญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต้องเสนอเป็นร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายนั้นต้องแบ่งเป็นมาตรา อีกทั้งมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบด้วย ซึ่งในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมักจะทำแบบอย่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เคยมีการเสนอมาแล้วเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ นอกจากนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองบางพรรคจะมีข้อกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาจากฝ่ายกฎหมายของพรรคการเมืองก่อนเพื่อกลั่นกรองและตรวจสอบความถูกต้องอีกชั้นหนึ่ง ก่อนจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป<sup>10</sup>

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาหลังจากที่ได้ตัวร่างกฎหมายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอจะต้องจัดหาผู้รับรองร่างกฎหมายดังกล่าวให้ครบจำนวน ๒๐ คน กับขอมติพรรคที่ตนสังกัดอยู่เพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้ มิได้มีการกฏเกณฑ์แน่นอนตายตัวว่าจะต้องได้ผู้รับรองให้ครบถ้วนเสียก่อนหรือได้มติพรรคมาสนับสนุนก่อน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีกฎหมายจึงสามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้

<sup>6</sup> กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์, “กระบวนการตรากฎหมาย”, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2544):10.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 169

<sup>8</sup> กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์, “กระบวนการตรากฎหมาย”, หน้า 10.

<sup>9</sup> ข้อ 44 และข้อ 100 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

<sup>10</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาระบบสมมุติเรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539). หน้า 28-29.

นอกจากนี้หากร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องมีการ  
รับรองจากนายกรัฐมนตรีด้วย<sup>11</sup>

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อ  
ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ เฉพาะตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิ  
และเสรีภาพของชนชาวไทย และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>12</sup>

การเสนอร่างกฎหมายในที่นี้หมายความว่ารวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่  
ทั้งฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และการปรับปรุงกฎหมายด้วย

### 2.3.3.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้แก่  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นหลักการเสนอ  
กฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่ามี  
บุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย  
ดังนี้

#### (1) การริเริ่มโดยส่วนราชการ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าการริเริ่มเสนอ  
กฎหมายส่วนใหญ่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ  
ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ เพราะปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตาม  
ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน จึงย่อมรู้ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี  
หากแต่การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อ  
ตอบสนองการทำงานของตนในลักษณะรวมศูนย์เพิ่มอำนาจหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ให้มาก  
ขึ้น กล่าวให้ง่ายต่อความเข้าใจคือ กฎหมายของที่ริเริ่มจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักเป็น  
กฎหมายเทคนิค อาทิ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ของรัฐ การจัดโครงสร้างส่วนราชการ  
เช่น กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมาย  
ระเบียบบริหารราชการฝ่ายต่างๆ เป็นต้น แต่มักมองข้ามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนซึ่งถือ  
เป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้กันด้วย

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 170

แต่ในบางกรณี การจัดทำร่างกฎหมายก็อาจมิได้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรก็อาจจะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายนั้นขึ้นก็ได้<sup>13</sup> ซึ่งในการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการ ยกร่างตามหลักการที่ได้รับมอบหมายโดยเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และหากในการพิจารณามีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวประการใด ก็จะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีรับทราบต่อไป<sup>14</sup>

## (2) การริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง และพรรคการเมือง

การริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายการเมือง ซึ่งในที่นี้หมายถึงถึงคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครอง อันมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนอย่างใกล้ชิด มากกว่าการเสนอร่างกฎหมายทางเทคนิคของส่วนราชการ หมายความว่า กฎหมายที่มีการเสนอโดยฝ่ายการเมืองในรัฐบาลทุกชุด จะหนีไม่พ้นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หากมองในแง่ดี อาจเห็นว่าการที่ฝ่ายการเมืองมุ่งริเริ่มเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะต้องการให้ระบอบการเมืองการปกครองมีพัฒนาการไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงของระบอบการปกครอง แต่ในขณะเดียวกัน การเสนอกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลต่อการกุมคะแนนเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อรักษาฐานอำนาจของรัฐบาลให้คงอยู่ในอำนาจรัฐอย่างต่อเนื่องและยาวนานนั่นเอง

<sup>13</sup> กองยกร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “กระบวนการนิติบัญญัติ”, วารสารกฎหมายปกครอง 20 (มกราคม-เมษายน 2544): 6.

<sup>14</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 33.

### (3) การริเริ่มโดยกลุ่มผลประโยชน์

ในอดีตที่ผ่านมา มีกฎหมายบางฉบับได้รับการเรียกร้องหรือริเริ่มจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ที่เห็นได้ชัดในรัฐบาลชุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คือ กฎหมายปฏิรูประบบราชการ เกิดกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ขึ้นหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และ กระทรวงวัฒนธรรม<sup>15</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายเหล่านี้มักจะมีมาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองสูง เพราะมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น อาทิ สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยว กลุ่มผู้ประกอบการด้านพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านอิเล็กทรอนิกส์ (IT) เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางกฎหมายแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ไม่อาจเสนอกฎหมายได้ด้วยตนเอง แต่ก็สามารถยึดโยงผ่านการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายการเมืองได้อยู่นั่นเอง เพียงแต่กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและกลุ่มผลประโยชน์ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดสรรผลประโยชน์อยู่ด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่กระบวนการปรึกษาหารือดังกล่าวยังมีลักษณะที่ไม่เป็นระบบ กล่าวคือ ขาดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดกรอบเวลาและรูปแบบการปรึกษาหารือ ขาดการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในวงกว้าง คงดำเนินการจำกัดอยู่เฉพาะแต่ส่วนราชการกับฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองสูงในรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อย่างทั่วถึง กฎหมายที่ออกมาจึงไม่สามารถตอบโจทย์และแก้ไขปัญหาของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในสังคมอย่างแท้จริง

### (4) การริเริ่มโดยประชาชนทั่วไป<sup>16</sup>

ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ในสังคม หรือเป็นองค์กรณีบัญญัติ ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่นานาอารยประเทศยอมรับ อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม ทุกคน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ เข้าชื่อ

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

<sup>16</sup> บัทยา สุภกำบัง, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีต สู่ "สิทธิ" ที่เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ [ออนไลน์], 15 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki>

เสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มตนได้นั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) อันจะช่วยในการอุดหนุนหรือเป็นส่วนเสริมให้ “ประชาธิปไตยทางผู้แทน” (Representative Democracy) นั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ได้รับการรับรองเป็นครั้งแรก

หลักการในเรื่องข้อเสนอนี้ให้มีกฎหมายของประชาชน เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติให้มากขึ้นโดยประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายเพื่อสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของตนให้รัฐสภาพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจะเข้าชื่อกันเสนอให้มีกฎหมายได้ทุกเรื่องทุกประเด็น แต่ได้จำกัดขอบเขตของหลักการกฎหมายไว้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น<sup>17</sup> ทั้งนี้ เมื่อประชาชนได้มีการเสนอให้มีกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแล้ว การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นอยู่ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่จะเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป โดยกฎหมายตามหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งทั้งสองหมวดนี้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับประชาชนโดยตรง และมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้เพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดของบทบัญญัติ เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความต่อไป<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญจึงเปิดให้ประชาชนได้มีบทบาทในการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยหากร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สามารถเสนอได้ทั้งสิ้น ถึงแม้จะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ตาม รัฐสภาก็สามารถพิจารณาได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากการเสนอให้มีกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภา

จากปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน พบว่าประชาชนมีความตื่นตัวและรวมตัวกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากถึง 16 ฉบับ โดยที่เป็นการเสนอจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยตรง 10 ฉบับ และผู้ริเริ่มเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการการ

<sup>17</sup> มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>18</sup> วนิตา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543), หน้า 65 อ้างในปกรณ์ นิลประพันธ์และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 26-27.



เลือกตั้ง เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อีก 6 ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นต้น แต่การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่มีปัญหาทางเทคนิค และปัญหาจากความผิดพลาด บกพร่องในทางปฏิบัติจำนวนมาก อาทิ รายชื่อผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด หรือเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ต้องจำหน่ายเรื่อง และบางส่วนชื่อไม่ครบก็ขอถอนเรื่องออกไป รวมทั้งต้องตกไปเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มีการยุบสภา หรือเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

กล่าวโดยสรุป มีร่างกฎหมายเพียง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่มีผลบังคับใช้เพียงฉบับเดียว คือพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ส่วนร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... นั้น แม้ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นตราโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนทั้งสองฉบับดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน และร่างกฎหมาย ทั้งสองฉบับต่างดำเนินการโดยเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีการศึกษาวิจัยรองรับและมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่มีความแตกต่างกันในส่วนองแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ผู้แทนการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... คือ นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นแกนนำหลักในการผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ใช้เวลากว่า 8 ปีนับจากวันเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงวันที่สภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ ใช้ระยะเวลาสำหรับการตรวจสอบเอกสารหลักฐานก่อนรับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานานเป็นปีกว่า ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เกิดเป็นประเด็นโต้แย้งจากกลุ่มแกนนำและเครือข่ายป่าชุมชนว่าบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้ และในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่ากระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้



กรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสอดคล้องกับนโยบายหรือความต้องการของรัฐบาลแม้ร่างกฎหมายของประชาชนจะไม่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จะเป็นแรงกระตุ้นหรือผลักดันให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นเรื่องด่วน โดยให้ เหตุผลว่าต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ไม่อาจรอเรื่องไว้จนกว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสร็จสิ้นได้ เช่นที่เกิดขึ้นกับกรณีร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจัยความสำเร็จในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น คือการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง และที่สำคัญอีกส่วนคือการยอมรับและการสนับสนุนจากภาครัฐหรือฝ่ายการเมือง การผนึกกำลังของทั้งสองภาคส่วนนี้ นอกจากช่วยทำให้เกิดการเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติร่างกฎหมายแล้ว ยังมีผลดีในด้านที่กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและ ส่วนรวม เพราะผ่านการพิจารณาจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน อันเป็นผลดีต่อเนื่องไปถึงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ในทางกลับกันแม้ว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น จะผ่านกระบวนการต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่หากเนื้อหาของร่างกฎหมายถูกปรับเปลี่ยน แก้ไข เพิ่มเติมหรือตัดออกจนไม่เหลือความต้องการของประชาชน เช่นนี้คงไม่อาจเรียกกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ได้ว่าเป็นกฎหมายของประชาชน ดังเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งหากยังคงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย นอกจากประชาชนจะไม่ให้ความยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว อาจถึงขั้นต่อต้านกฎหมายดังกล่าวเลยก็เป็นได้

ดังนั้น ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคซึ่งเป็นบทเรียนที่จำต้องนำมาเป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาแนวทาง และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ รองรับ เพื่อให้การใช้สิทธิมีส่วนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากที่สุด ดังนี้

1. ต้องรวบรวมรายชื่อจำนวนมาก และต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบรายชื่อ ซึ่งหากผิดพลาดเล็กน้อย เช่น พิมพ์ชื่อผิด เลขที่บัตรประชาชนผิด หรือเอกสารไม่ถูกต้องจะถูกตัดชื่อออก

2. หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน และมีกระบวนการที่ยาวนาน ปราศจากกรอบเวลาดำเนินการ แม้รัฐธรรมนูญกำหนดเพียงหลักเกณฑ์

สำคัญไว้ แต่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ออกมารองรับ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง

3. ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต้องแนบร่างพระราชบัญญัติซึ่งดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีหลักการเหตุผลประกอบ และมีการแบ่งหมวดหมู่และรายมาตราเพียงพอที่จะเข้าใจได้ การร่างพระราชบัญญัตินั้นจำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งต้องมีประสบการณ์ในด้านนี้ด้วย ทำให้เป็นข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคหรือปัญหาต่อการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

4. ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในแต่ละขั้นตอน อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายในด้านการรวบรวมเอกสารหลักฐาน การเดินทาง และการศึกษารวบรวมข้อมูลประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมดตกอยู่ในภาระความรับผิดชอบของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

5. ขาดกลไกการสนับสนุนและการประสานเชื่อมโยงกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล ทำให้ฝ่ายภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่ได้เข้ามาร่วมผลักดันร่างกฎหมายด้วย ในทางตรงกันข้ามกลับให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายของรัฐบาลมากกว่า การพิจารณาอภิปรายร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักมีการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมอย่างมาก โดยมีได้รับฟังหรือเปิดโอกาสให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย และมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ดั้งเดิมแท้จริงของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด แต่เมื่อผ่านกฎหมายออกมาบังคับใช้ก็จะถูกเรียกว่าเป็นกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติไทยที่ผ่านมา สะท้อนภาพของการขาดประสิทธิภาพหรือข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการขาดการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งนับเป็นต้นแบบทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของต้นแบบประชาธิปไตยในหลายๆรูปแบบ ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเน้นที่กระบวนการสื่อสารระหว่างกันเพื่อการสร้างความเข้าใจระหว่างกันของทุกฝ่าย การให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองซึ่งถือเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เน้นเพียงการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>19</sup>

<sup>19</sup> คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง, แผนแม่บทพัฒนาการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550), หน้า 67 – 68.

ในสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย การถกเถียงหรือการปรึกษาหารือ การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนยังไม่เคยเกิดขึ้นอย่างจริงจัง การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจในตัวบุคคลมากกว่าหลักการและไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน<sup>20</sup>

#### (5) กระแสการเมืองระหว่างประเทศ

กฎหมายจำนวนหนึ่งเกิดจากแรงผลักดันของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายฟอกเงิน กฎหมายยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร กฎหมายเครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งถูกผลักดันโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาเหล่านั้น โดยจำต้องออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือยกเว้นกฎหมายภายในตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายในประเทศต่อไป เช่น ข้อตกลงการค้ารอบอุรุกวัย นอกจากนั้นก็ยังมีความหมายทางเศรษฐกิจอีกจำนวนหนึ่งที่ประเทศไทยตราขึ้นเองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศไทยเอง เช่น กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดและช่วยอุดหนุน โดยกระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องก็จะเป็นผู้เริ่มให้มีกฎหมายดังกล่าวต่อไป

กฎหมายเหล่านี้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องตราขึ้นตามความจำเป็นของสภาวะการต่อรองทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาค อาทิ กรณีกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ในซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ดี สิทธิบัตรยาที่ดี อันเป็นผลมาจากการกดดันของสหรัฐอเมริกาที่จะตัด GSP หรือใช้มาตรา 301 ตามกฎหมายการค้ามาใช้กับสินค้าไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศในหลายระดับทั้งในระดับพหุภาคี เช่น ความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) หรือการเข้าเป็นภาคีในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับให้มีความสอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว อาทิ การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989) การตราพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วย

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPs) ภายใต้กรอบของ WTO เป็นต้น<sup>21</sup>

### 2.3.4 การพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร

เมื่อหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดมีแนวทางหรือนโยบายในเรื่องใดที่สมควรยกร่างเป็นกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวก็จะเป็นผู้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้อง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น แนวทางของกฎหมายที่จะให้มีขึ้น หรือที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาแนวทางและตัวอย่างของกฎหมายของต่างประเทศประกอบกันด้วย แล้วจึงนำหลักการ เหตุผลหรือหลักกฎหมายต่างประเทศนั้นมาวิเคราะห์และปรับให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ เพื่อให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีแผนการจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละเรื่องสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายรองรับเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จหรือไม่ ถ้าการปฏิบัติงานเรื่องใดจำเป็นต้องจัดให้มีกฎหมายสนับสนุนการปฏิบัติงานด้วยก็จะกำหนดเป็นแผนการดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐขึ้น เรียกว่า “แผนนิติบัญญัติ” โดยในแผนนิติบัญญัติจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่ หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาในการดำเนินการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถวางแผนการดำเนินการด้านกฎหมายตามลำดับความจำเป็นได้ถูกต้อง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการที่จะต้องมีกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>21</sup> เกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง, “การพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ,” *จุลนิตี* ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2548), หน้า 103.

### 2.3.4.1 ร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับตรวจ

#### พิจารณา

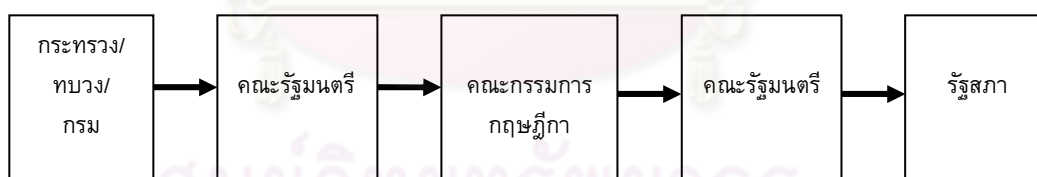
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้มีมติหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาแล้วเท่านั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีรีบด่วน เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อให้ตรวจพิจารณาเป็นการล่วงหน้า พร้อมๆ กับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการขอมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

### 2.3.4.2 ผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ เว้นแต่ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับแบบการร่างกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ไม่เข้าชั้น หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาเองก็ได้

### ภาพที่ 2.1

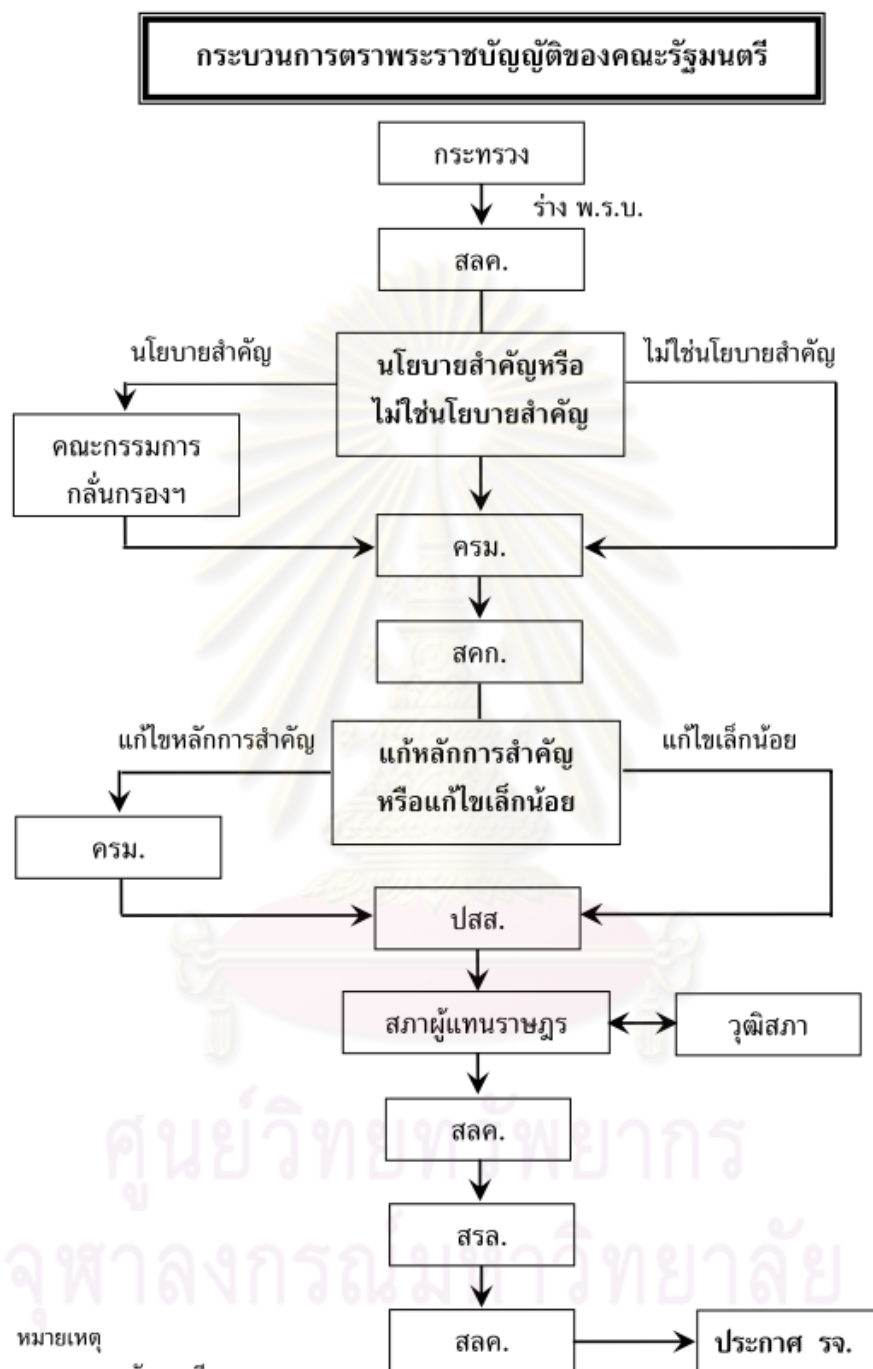
#### แสดงกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในฝ่ายบริหารโดยสังเขป





ภาพที่ 2.2

แสดงกระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหารในภาพรวม





### 2.3.4.3 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติได้แล้ว ข้อพิจารณาประการแรกที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องดำเนินการก็คือ การตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามข้อ 16 ของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดก็ให้ดำเนินการไปตามมตินั้น

### 2.3.4.4 การตรวจแก้ไขร่างกฎหมาย

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายสามารถพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ถ้าปรากฏว่า

(1) หลักการของร่างกฎหมายนั้นขัดกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้เสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องด่วนอาจพิจารณาไปก่อนและเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการก็ได้

(2) กรณีที่ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้แล้ว ถ้าเป็นหลักการสำคัญจะขอให้ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรือจะแก้ไขตามที่เห็นสมควร แล้วให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

(3) ในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับร่างที่พิจารณา หรือเห็นว่าร่างกฎหมายไม่มีความจำเป็น เพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพราะเหตุอื่นก็ให้เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

#### 2.3.4.5 ขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีคำสั่งให้ส่งเรื่องไปยังฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบเพื่อเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยพิจารณาความเชี่ยวชาญตามคุณสมบัติของคณะกรรมการในคณะที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา หรืออาจมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้น เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องการกรรมการซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือต้องมีการตรวจพิจารณาเป็นการเร่งด่วน ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก็ได้

##### (1) วาระการตรวจพิจารณา

การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยปกติจะแยกการพิจารณาออกเป็นสามวาระ คือ

**วาระที่หนึ่ง** เป็นการพิจารณาหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะตรวจพิจารณาทั้งฉบับ

**วาระที่สอง** เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของร่าง

**วาระที่สาม** เป็นการพิจารณาความถูกต้องของการแก้ไขเพิ่มเติม ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสามวาระตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา และในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชน หากกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าควรรับฟังความเห็นของภาคเอกชนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดที่เห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

กรณีที่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปโดยรอบคอบและรวดเร็ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ให้กำกับให้ผู้แทนหน่วยงาน

ที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องรายงานผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้ทราบทุกครั้งที่มีการประชุม เพื่อหากมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาจะได้แจ้งผ่านผู้แทนส่วนราชการนั้นทุกครั้งที่จะไปร่วมการประชุม เพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำไปประกอบการพิจารณาตามข้อสังเกตดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและการยืนยันให้ความเห็นชอบเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เป็นไปได้โดยรวดเร็วและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 มกราคม 2545

## (2) การยืนยันร่างกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 มกราคม 2545 กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือยืนยันความเห็นชอบในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

(2.1) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเล็กน้อยเฉพาะถ้อยคำและผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มาร่วมประชุมพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ขอหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบในการแก้ไขจากอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2.2) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแจ้งเป็นหนังสือยืนยันเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติม

(2.3) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อให้เกิดข้อยุติให้ได้เสียก่อน หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยืนยันความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวเป็นหนังสือ พร้อมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดพิมพ์ร่างกฎหมายเฉพาะมาตราที่เป็นไปตามความเห็นของหน่วยงานที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2.4) ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเมื่อได้รับร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ให้แจ้งความเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร่งด่วน อย่างช้าไม่เกิน 14 วัน ทั้งกรณีที่มีความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นหรือกรณีที่มีความเห็นแตกต่าง หากไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลที่ชัดเจนและช่วยให้การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยเร็ว

(3) การส่งร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จะเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา หากเป็นร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป หากเป็นกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับหรือประกาศ จะดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายตามกระบวนการต่อไป ซึ่งในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทที่สำคัญอย่างมากต่อการชี้้นำการพิจารณาร่างกฎหมายของบรรดา ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีความเข้าใจ และมีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใดๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา รวมทั้งการพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา เพื่อกำหนดแนวทางการทำงาน และมีมติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี ก่อนแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคร่วมรัฐบาลทราบและถือปฏิบัติ ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี<sup>22</sup> ด้วยผลของคำสั่งดังกล่าวจึงมีผลต่อการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงสนับสนุนของ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร ให้เดินไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการนั่นเอง

<sup>22</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 45/2544 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

### 2.3.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น นอกจากร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่มีการกำหนดว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (รัฐธรรมนูญ มาตรา 180) ร่างกฎหมายประเภทอื่นจะไม่มีกำหนดเวลาการพิจารณาไว้ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน  
อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะมีการกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายเรื่องใดไว้หรือไม่ การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

#### วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ

วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ กล่าวคือ การพิจารณาและลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นหรือไม่

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน ที่ประชุมจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นแล้ว ที่ประชุมจะลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง<sup>23</sup> โดยในทางปฏิบัติ ที่ประชุมมักจะลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเป็นหลักเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเสนอคนในฝ่ายของตนเข้ามามีส่วนร่วมและคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการวิสามัญให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกมาในทิศทางที่รัฐบาลต้องการนั่นเอง

จากการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าไม่มีกำหนดเวลาในการอภิปรายในวาระที่หนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีการจัดทำสรุปเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายแต่ละฉบับโดยละเอียด (Explanatory memorandum) แจกแก่สมาชิกเพื่อนำไปประกอบการอภิปราย ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายหลักการว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่ได้อย่างยาวนาน และในการอภิปรายมักจะก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาสาระของบทบัญญัติมากกว่าการอภิปราย “หลักการ” ของร่าง

<sup>23</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 105



กฎหมาย<sup>24</sup> ทำให้สภาสิ้นเปลืองเวลาไปกับการอภิปรายโดยไม่จำเป็น ร่างกฎหมายบางฉบับต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะได้มีการลงมติรับหลักการ

ในระบบงานนิติบัญญัติของหลายประเทศนั้นได้มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการกลั่นกรองร่างกฎหมาย” เพื่อทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีการวิเคราะห์และหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป โดยคณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมายนี้จะเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและตอบข้อซักถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา แต่สำหรับกรณีกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น มิได้มีคณะกรรมการดังกล่าว เป็นเหตุให้มีร่างกฎหมายค้างการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาในเวลาอันสมควร<sup>25</sup> ในขณะที่ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วนในลำดับต้นตลอด

### วาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงรายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

โดยส่วนใหญ่ในการพิจารณาวาระที่สองขั้นคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรมักจะมอบหมายให้คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้<sup>26</sup> ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนกรรมาธิการนอกจากนี้ให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>27</sup>

<sup>24</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 43.

<sup>25</sup> ชุมพล ศิลปอาชา, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบกระบวนการนิติบัญญัติไทย,” *จุดนิติ* 5 (กันยายน-ตุลาคม 2553): 18.

<sup>26</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108

<sup>27</sup> มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ในการพิจารณาใน วาระที่สอง ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา โดยให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมาย ตามจำนวนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควร<sup>28</sup>

### **วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ฉบับนั้นหรือไม่**

วาระที่สามเป็นการพิจารณาขั้นลงมติในร่างพระราชบัญญัติ โดยจะพิจารณา ต่อเนื่องกับการพิจารณาในวาระที่สอง<sup>29</sup> ซึ่งในขั้นตอนนี้จะไม่มีการอภิปรายใดๆ ทั้งสิ้น และจะแก้ไข ข้อความอย่างใดมิได้ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติได้เพียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากสภา ผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ หรือไม่เห็นชอบนั้น แม้โดยทั่วไปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งใน วาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการหรือไม่เห็นชอบแล้ว ร่าง พระราชบัญญัติก็เป็นอันตกไป แต่หากในกรณีร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการลงมติดังกล่าวมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีมติไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะไม่ตกโดยทันทีทันใด แต่คณะรัฐมนตรีก็อาจขอให้ให้นำร่าง พระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อรัฐสภา<sup>30</sup> ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อร่วม ประชุมพิจารณาและมีมติอีกครั้งหนึ่ง โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติแล้ว ให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน<sup>31</sup>

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาในกรณีนี้จะดำเนินการเป็น ๓ วาระ ทำนองเดียวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในวาระที่หนึ่ง รัฐสภาจะลงมติว่าเห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หากรัฐสภาไม่มีมติให้ความเห็นชอบ ในการพิจารณาในวาระที่สองให้

<sup>28</sup> ข้อ 124 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

<sup>29</sup> ข้อ 117 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

<sup>30</sup> มาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>31</sup> ข้อ 77 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

ตั้งคณะกรรมการธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยมีจำนวน กรรมการธิการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และจะต้องมีกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา ฝ่ายละเท่าๆ กัน เมื่อคณะกรรมการธิการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จและรายงานต่อรัฐสภาแล้ว ก็ จะพิจารณาในวาระที่สาม โดยรัฐสภาจะพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พระราชบัญญัตินั้น<sup>32</sup> ซึ่งหากรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป<sup>33</sup> แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่าง พระราชบัญญัติก็เป็นอันตกไป<sup>34</sup>

### 2.3.6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของวุฒิสภานั้น โดยปกติวุฒิสภาจะพิจารณาต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตามเนื่องจากร่าง พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีบทบัญญัติมาตราจำนวนมาก หรือบางฉบับเนื้อหาและโครงสร้างของกฎหมายมีความสลับซับซ้อน หรือเป็นกฎหมายใหม่ที่ ไม่เคยใช้บังคับมาก่อน ในขณะที่วุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาอยู่ อย่างจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้วุฒิสภา พิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 174 ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 109 ได้ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าไว้ว่า “เมื่อสภา ผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภาคณะใด คณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่มีความจำเป็นวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการ วิชาสามัญ ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่าง พระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าว รายงานต่อ

<sup>32</sup> ข้อ 79 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

<sup>33</sup> ข้อ 81 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

<sup>34</sup> ข้อ 80 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

ประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป”

### วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาหลักการทั่วไป โดยให้สภาพิจารณา และลงมติว่า จะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้ เริ่มต้นด้วยการที่เลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการวุฒิสภา อ่านบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ให้ที่ประชุมได้รับทราบ ต่อจากนั้นตัวแทนของคณะกรรมการธิการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 109 จะรายงานให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงผลการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาได้รู้ว่ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น มีสาระสำคัญประการใดบ้าง และคณะกรรมการมีความคิดเห็นอย่างไรต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาลงมติของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีหลายกระทรวง จะมาตอบชี้แจงและแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รวมทั้งตอบข้อซักถามข้อสงสัยของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและทางคณะรัฐมนตรีมิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ในส่วนของคณะรัฐมนตรีเข้ามาประกอบด้วย ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องมาแถลงและชี้แจงเหตุผลของ ร่างพระราชบัญญัติที่ตนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา แต่รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จะเป็นผู้มาตอบชี้แจงในที่ประชุมวุฒิสภา

### วาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงรายมาตรา (ชั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการ และขั้นตอนที่สอง

เป็นการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภากายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

### การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการ

การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการนี้ อาจเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง ซึ่งเป็นในรูปของคณะกรรมการวิสามัญ หรืออาจเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นการพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมวุฒิสภา

#### ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น สภาอาจส่งให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 21 คณะ (ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มอีก 1 คณะ รวมเป็น 22 คณะ) ในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน

ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จำนวนกรรมการ จะเป็นเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของวุฒิสภา ชุดแรก ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยส่วนมากจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นจากองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะ
2. ตัวแทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้พิจารณาศึกษาร่าง

พระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับฯ ข้อ 109

3. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองชั้นคณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธาน

คณะกรรมการภายในกำหนดเวลาตามที่ที่ประชุมกำหนด

#### ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา ก็เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จโดยรวดเร็ว หรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า “พิจารณารวดเดียวสามวาระ”

การพิจารณาในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่ต้องมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีความสลับซับซ้อน ไม่มีความยุ่งยากในการพิจารณา หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีจำนวนมาตราหรือสาระสำคัญไม่มากนัก

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาได้ต่อเมื่อ มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน และที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ เมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติอนุมัติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาแล้ว ให้ถือว่าสมาชิกในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการ ดังนั้น ในการพิจารณาจึงไม่มีการแปรญัตติ เนื่องจากสมาชิกทุกคนจะทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการจึงมีสิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้อยู่แล้ว และการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะเป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการและ การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป หากระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภามีปัญหาใดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหานั้นโดยเฉพาะก็ได้

### หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการในวาระที่สองนี้ จะเป็นการพิจารณาตั้งแต่บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย และพิจารณาในรายละเอียดทุกถ้อยคำที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

#### ลักษณะที่หนึ่ง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก

เมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนเนื้อความในบทบัญญัติมาตราใด ๆ ของร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้รับพิจารณาในวาระที่หนึ่งโดยการเสนอคำแปรญัตติของตนต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในระยะเวลาที่สภากำหนด

ในทางปฏิบัตินั้น เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปหลังจากนั้นคณะกรรมาธิการก็จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกแต่ละคนโดยการเชิญสมาชิกแต่ละคนที่ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้มาชี้แจงเหตุผลประกอบในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งถ้าหาก



คณะกรรมการพิจารณาเห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกท่านใด ก็จะแก้ไขให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น

ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิก ก็จะชี้แจงเหตุผล ให้สมาชิกผู้ขอแปรญัตติได้เข้าใจเพื่อจะได้ถอนคำแปรญัตตินั้นออกไป แต่ถ้าผู้แปรญัตติยังตั้งใจสงสัยหรือไม่พอใจในคำชี้แจง ก็สามารถยืนยันที่จะขอแก้ไขตามนั้น โดยสมาชิกผู้เสนอ คำแปรญัตตินั้นมีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภา และเพื่อให้ ที่ประชุมลงมติชี้ขาดอีกครั้ง

### ลักษณะที่สอง หลักเกณฑ์การพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการ

ในส่วนของคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมข้อความใดๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ถ้าหากที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเห็นด้วย ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการผู้นั้นยังตั้งใจสงสัยและยืนยันจะขอเปลี่ยนแปลง แก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติม กรรมการผู้นั้นในฐานะ เสียงข้างน้อย ก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้ชี้ขาด อีกครั้งหนึ่งได้

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมการต่อประธานวุฒิสภา โดยในรายงานนั้น ต้องมีรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง
2. มาตราใดบ้างที่ได้ตัดออกหรือมาตราใดเป็นมาตราที่เพิ่มขึ้นใหม่
3. มาตราใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวข้องกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
4. มีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือไม่ในมาตราใด
5. มีการสงวนความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่ในมาตราใด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการนั้นถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์กฤษฎีการตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือ ควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา และในกรณีที่วุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานวุฒิสภา ก็จะส่งรายงาน



และข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีและองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้พิจารณา นำข้อสังเกตของวุฒิสภาไปปฏิบัติต่อไป

### **วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่**

การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีกรอภิปราย โดยที่ประชุมจะลงมติ ดังนี้

1. กรณีในการพิจารณาในวาระที่สองไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร
2. กรณีในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจะลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ในการลงมติในวาระที่สามนี้ ให้ถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกที่ลงมติ ในที่ประชุมเป็นประมาณ เมื่อวุฒิสภาได้ลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามแล้ว ไม่ว่าผลการลงมติจะเป็นอย่างไร ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งสารบบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎร

### **ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม แยกพิจารณาได้ดังนี้**

1. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ย่อมมีผลเท่ากับร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศ ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป
2. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
3. ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยัง สภาผู้แทนราษฎร

## การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้น เข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

1. กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาย่อมมีผลเท่ากับร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญ

2. กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3) กำหนดไว้ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมการต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสอง ต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก็จะมีการดำเนินการในขั้นตอน เพื่อส่งไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

### การยกกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ มีอยู่ด้วยกัน 2

กรณี คือ

(1) กรณีวุฒิสภาพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่งหรือในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

(2) กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว

ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้รับความเห็นชอบ เพราะเหตุตาม (1) หรือ (2) นี้ จะยังไม่เป็นเหตุให้ต้องตกไป แต่จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูก ยับยั้งไว้ก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้นี้ ขึ้นพิจารณา ทบทวนใหม่ได้ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- 1) หากร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องด้วย การเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจจะยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที
- 2) หากร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว นับแต่ วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (2) ของรัฐธรรมนูญ) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการการ ร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว (สำหรับกรณีการยับยั้ง ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญ)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อันเนื่องมาจากวุฒิสภาลงมติใน วาระที่หนึ่งหรือในวาระที่สามไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ เห็นชอบแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่าง พระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อันเนื่องมาจากสภาใด สภา หนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถ้าสภา ผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภา

### 2.3.7 การพิจารณาพระราชกำหนด

พระราชกำหนด (Emergency Decree) คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ ทรงตรา ขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ซึ่งเมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ทันที แต่ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

กรณีที่สอง ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ในระหว่างสมัยประชุม

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับได้ทั้งสองกรณีดังกล่าว แต่ก็เพียงการออกกฎหมายมาใช้บังคับให้ทันต่อความจำเป็นรีบด่วนเป็นการชั่วคราวเท่านั้นทำที่สุดแล้วต้องรับนำพระราชกำหนดนั้นมาให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยไม่ชักช้า ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดที่ใช้บังคับไปแล้วนั้น ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในคราวประชุมรัฐสภาคราวต่อไปโดยไม่ชักช้า ถ้าหากอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว และหากกรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภานั้น จะมีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป กล่าวคือ การพิจารณาพระราชกำหนดนั้น จะไม่มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่จะพิจารณาและลงมติเพียงว่าจะ “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” พระราชกำหนดเท่านั้น และรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในพระราชกำหนดได้และนอกจากนี้วุฒิสภายังอาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้ โดยไม่ต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน

ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเสนอพระราชกำหนดมายังสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพร้อมกัน เพื่อให้แต่ละสภาพิจารณาลงมติ แต่ถึงแม้ว่าการพิจารณาพระราชกำหนดจะไม่ต้องพิจารณาตามลำดับ โดยเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนก็ตาม วุฒิสภาก็จะชะลอการพิจารณาไว้ก่อน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติก่อน ทั้งนี้ เนื่องจาก

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 218 ได้กำหนดไว้ว่า หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดใดแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป เมื่อเป็นเช่นนี้วุฒิสภาจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวอีกต่อไป เพราะถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาอนุมัติ ก็ไม่ส่งผลเปลี่ยนแปลงให้พระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อีกต่อไป ในทางกลับกันหากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับใด สภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถลงมติยืนยันการอนุมัติใหม่ได้

### ผลการพิจารณาพระราชกำหนด

1. หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด ถือว่า พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป
2. หากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วยืนยันการอนุมัติใหม่ได้ โดยต้องมีคะแนนเสียงยืนยัน มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากมีคะแนนเสียงยืนยันไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้พระราชกำหนดนั้น เป็นอันตกไป
3. หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดใดแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้น ตกไป

อนึ่ง การตกไปของพระราชกำหนดทั้งสองกรณีดังกล่าว ไม่เป็นการกระทบกระเทือนกิจการใด ๆ ที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดใด ให้มีผลตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป

#### 2.3.8 การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างกฎหมายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วและไม่มีผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา<sup>35</sup> เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช

<sup>35</sup> มาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



โครงการ เนื่องจากพระราชอำนาจในการตรากฎหมายเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่จะทรงตราขึ้นได้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น<sup>36</sup>

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว<sup>37</sup>

## 2.4 กรอบความคิดว่าด้วยชนชั้นนำนิยม

กรอบแนวคิดว่าด้วยชนชั้นนำ เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยมาอย่างต่อเนื่อง อันมีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจทางการเมืองไทยยังคงเป็นเรื่องราวที่ยังกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะกลุ่มผู้ที่มีอำนาจหรือบทบาททางการเมืองสูง ซึ่งยังเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ มิได้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง จริงอยู่ที่พัฒนาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้แพร่หลายและเข้มชั้บอยู่ในจิตสำนึกของประชาชนชาวไทยมากขึ้น แต่ด้วยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ยังเื้อ้อำนวยต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่มีอำนาจ โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อกระบวนการประชาธิปไตยของไทย ) กล่าวคือ แม้ว่าเศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่รูปแบบของการปกครองแบบอำนาจนิยม ยังคงหวนกลับมาในบริบทของการเมืองไทยอยู่ตลอด

เมื่อสถาบันทหารและฝ่ายข้าราชการประจำถูกลดทอนบทบาทในการปกครองทั้งนี้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้นมา ถูกแทนที่โดยอำนาจใหม่ นั่นก็คืออำนาจของกลุ่มธุรกิจ ทำให้รูปแบบทางการเมืองไทย ที่ดูเหมือนว่าจะเคลื่อนตัวเข้าสู่รูปแบบของการ

<sup>36</sup> มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>37</sup> มาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ด้วยโครงสร้างทางอำนาจใหม่ของกลุ่มธุรกิจที่ทรงพลังกำลังผลักดันรูปแบบการเมืองไทยไปสู่โครงสร้างแบบ "ประชาธิปไตย" หรือ อำนาจนิยมในอีกรูปแบบหนึ่งนั่นเอง เข้าทำนองที่ว่า ผู้มีอำนาจย่อมครอบครองกฎหมาย นโยบาย และงบประมาณนั่นเอง<sup>38</sup>

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยจะเลือกศึกษาเทียบเคียงกับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ และเยอรมนี รวมทั้งกลุ่มประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา มาเป็นกรอบการศึกษาเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทยเนื่องจากมีสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะบทบาทของรัฐสภาของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาที่อยู่ภายใต้การครอบงำ และการขึ้นนำของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารพยายามควบคุมกำกับดูแลให้รัฐสภาออกกฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายบริหาร เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาสถานภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองมากกว่าการมุ่งพิทักษ์รักษาปกป้องประโยชน์มหาชน ประกอบกับนโยบายทางเศรษฐกิจแบบประชานิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา มีความใกล้เคียงกับนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งการเมืองในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาสามารถสะท้อนภาพการเมืองไทยได้เป็นอย่างดี

กรอบแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับประเด็นของการศึกษาทั้งหมด ผู้วิจัยจะขอเน้นแนวทางการศึกษาการตรากฎหมายของรัฐสภา ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า กระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของการตรากฎหมาย ถือเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือมองบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดอันส่งผลให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ จนมีการสร้างความชอบธรรมให้นโยบายนั้น โดยการแปรรูปนโยบายสาธารณะเป็นกฎหมาย อันถือว่าเป็นผลผลิตของนโยบาย และศึกษาประเด็นต่างๆ ไปจนถึงขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อันเป็นที่เสร็จสิ้นของกระบวนการนิติบัญญัติ

## 2.5 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนี้ มีงานเขียนต่างๆ ในรูปของ งานวิจัยทางวิชาการ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยต่างๆ ที่ได้ศึกษาไว้อยู่มากพอสมควร โดยมีทั้งที่เป็นการศึกษาวิจัยในภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ

<sup>38</sup> วิโรจน์ อาลี. พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยสู่โครงสร้างการเมืองแบบ"ประชาธิปไตย".

[ออนไลน์], 27 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=1195.0>

การศึกษาเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อาทิ งานของศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสภานิติบัญญัติ โดยการพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบทบาทของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร โดยศึกษาสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2512 – พ.ศ. 2514 กับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 – พ.ศ. 2519, สภาว่่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน) พ.ศ. 2502 – พ.ศ. 2511, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 พ.ศ. 2515 – พ.ศ. 2517 กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2517 – 2518 จากการศึกษาพบว่า<sup>39</sup>

ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ทางฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้น สภาผู้แทนราษฎรทั้งสองชุด คือ ชุด พ.ศ. 2512 – พ.ศ. 2514 และ ชุด พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519 ไม่ค่อยพิจารณาผ่านร่างกฎหมายง่ายตายเท่าใดนัก เพราะสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายอย่างเข้มข้นและจริงจัง ใช้เวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายแต่ละฉบับค่อนข้างมาก ต่างกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาว่่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 – พ.ศ. 2511 กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ที่สภาอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐบาลไปบังคับใช้เป็นกฎหมายจำนวนมาก ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกันกลับวางบาทบาทคล้ายกลับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ ผ่านร่างกฎหมายของรัฐบาลออกมาในจำนวนน้อย

สำหรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีสมาชิกฯ เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก แต่สภาก็ผ่านร่างฯ ที่เสนอโดยสมาชิกค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกัน

**ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช**<sup>40</sup> และคณะ ได้กล่าวถึงปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ คือ ระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับซึ่งใช้รูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสูงกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ลักษณะเด่นของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตย ได้แก่การที่สภาที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเป็นสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง อาทิ วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีจำนวนเพียง 100 คน แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 269 คนที่มาจาก

<sup>39</sup> สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) หน้า 75-85.

<sup>40</sup> ชัยอนันต์ สมุทวนิช. ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529) หน้า 125-132.

การเลือกตั้งทั้งหมด และที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภา และบัญญัติให้รัฐมนตรีต้องมิใช่ข้าราชการประจำอีกด้วย

ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ฯ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้ไว้มีอย่างเต็มรูป กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารนับตั้งแต่เริ่มกระบวนการสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายนี้ นั่นคือการกำหนดให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินการตามแบบแผนของการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้เองที่ทำให้ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ฯ มองว่า การที่รัฐธรรมนูญในระบบอบเสรีประชาธิปไตยบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีฐานะทางการเมืองเหนือกว่าฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สิ่งนี้จึงมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอบประชาธิปไตยต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การเผชิญหน้ากับฝ่ายข้าราชการประจำและสถาบันทหารอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากทหารและข้าราชการประจำเคยมีบทบาททางการเมืองสูงและกุมอำนาจทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ถูกจำกัดบทบาททางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจมากนั้น แม้อำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วยความชอบธรรมก็จริง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอบประชาธิปไตยก็หาได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงตกอยู่กับฝ่ายข้าราชการประจำและทหาร นอกจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519) ก็เป็นรัฐบาลที่มีความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ พรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร ประกอบกับไม่มีพรรคใดที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอบรัฐสภาไทย เกิดจากปัญหาหลักของระบบการเมือง นั่นคือความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและคณะรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งกับข้าราชการประจำและทหาร ความแข็งแกร่งด้านอำนาจตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติจึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงทั้งภายในและภายนอกสภา จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ได้เพียง 17 เดือน ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 4 คณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีการฉีกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ทิ้ง

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันหลักของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ต่างประสบปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองเช่นเดียวกับรัฐสภาและรัฐบาลในสมัย พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2490 ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517



ได้เพียง 18 เดือน มีรัฐบาลถึง 4 คณะเช่นกัน และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ในที่สุด

**ดาสนี มาลัยพงษ์**<sup>41</sup> ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมายโดยเน้นที่กระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2516 อันเป็นสมัยที่จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ระยะเวลานี้ได้แบ่งเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงที่เป็นสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน ในสัดส่วนของข้าราชการฝ่ายทหารมากกว่าฝ่ายพลเรือน ดังนั้นจึงไม่แปลกที่จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลค่อนข้างมีอำนาจมากในการผลักดันกฎหมายให้ออกมา แต่ที่น่าสนใจคือในช่วงที่สองหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 แล้ว ฝ่ายรัฐบาลยังคงสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะในรัฐสภายังมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งอยู่จำนวนมาก ประกอบกับพรรคการเมืองไทยยังคงมีความอ่อนแออยู่มากเช่นเคย ข้อสังเกตที่สำคัญคือ กฎหมายที่ออกมาส่วนใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร และมุ่งทำตามนโยบายของผู้บริหารประเทศเป็นสำคัญมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมหาชน

**รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร**<sup>42</sup> กล่าวว่า กระบวนการออกกฎหมายไทยนั้นถูกมองว่ามีปัญหาทั้งจากคณะกรรมาธิการของรัฐสภาและภายในรัฐสภาเอง และปัญหาที่ว่านี่จึงทำให้การออกกฎหมายนั้นล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จากตัวเลขการนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาซึ่งมีจำนวนหลายร้อยฉบับแต่ออกมาเป็นกฎหมายเพียง 40 ว่าฉบับเท่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีเหตุปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป

ร่างกฎหมายที่เสนอกันเข้ามามากคือร่างฯ ของสมาชิกสภา ซึ่ง อาจารย์มีชัย ฤชุพันธ์ อดีตประธานวุฒิสภาและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ระบุว่า ร่างฯ ที่สมาชิกเสนอสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ<sup>43</sup> คือ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
- 2) ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอขึ้นเอง

<sup>41</sup> ดาสนี มาลัยพงษ์, “บทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2516,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 22-27.

<sup>42</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, “กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย,” (รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542) หน้า 135.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.



จำนวนร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอทั้งสองประเภทนี้เองที่ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากไปเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เชื่อว่าตัวสมาชิกผู้เสนอร่างฯ เองก็ได้หวังผลที่จะให้ร่างของตนได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากสภามากนัก และร่างฯ ที่สมาชิกเสนอส่วนใหญ่ตกไปเป็นอันมาก ซึ่งสาเหตุหรือปัจจัยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ สำคัญคือ ประการแรก ตัวร่างฯ ที่สมาชิกผู้เสนอมีความบกพร่อง ไม่สมบูรณ์ อันเนื่องมาจากการขาดประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในการยกร่างกฎหมาย ประการที่สอง รัฐบาลมีความประสงค์ดีจากร่างฯ ที่สมาชิกเสนอไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น อาจารย์นรนิติฯ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักร่างกฎหมายประจำรัฐสภาขึ้นที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิคการยกร่างกฎหมายเพื่อเป็นหน่วยงานช่วยยกร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา

นอกจากนี้ **คารณ ณ ลำพูน**<sup>44</sup> ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาด้วยว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะร่างฯ เกี่ยวด้วยการเงินซึ่งต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนนั้น ขั้นตอนดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความล่าช้าและในระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอหารือต่อที่ประชุมในเรื่องดังกล่าวเสมอ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยร่างฯ ฉบับนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะให้คำรับรองพร้อมๆ กับเสนอร่างฯ ของรัฐบาลเข้ามาประกอบเสมอ แต่หากรัฐบาลยังยกร่างฯ ไม่ได้เสร็จหรือยังมิได้เสนอร่างฯ ในลักษณะเดียวกับร่างฯ ที่สมาชิกผู้เสนอ นายกรัฐมนตรีก็จะยังไม่ให้คำรับรองร่างฯ ของสมาชิกผู้เสนอ ทำให้กระบวนการเสนอร่างฯ ของสมาชิกเป็นไปด้วยความล่าช้า สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณในการจัดทำระเบียบวาระการประชุมสภา อีกทั้งทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก และไม่อาจออกกฎหมายให้ทันต่อการป้องกันแก้ไขพฤติการณ์นั้นๆ ได้ อย่างทันทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) **รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร** และคณะได้กล่าวถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นของกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายของรัฐสภา ในการวิจัยเรื่อง **“ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย”**<sup>45</sup> ว่า ก่อนมีการ

<sup>44</sup> คารณ ณ ลำพูน, “การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา,” (รายงานการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า, 2545) หน้า 89.

<sup>45</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย,” (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 45 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 8 – 10 พฤศจิกายน 2545) หน้า 22-45.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐสภาไทยสามารถตรากฎหมายมาใช้บังคับได้น้อยมาก (28 ฉบับในปี 2538 และ 34 ฉบับในปี 2539) แต่เมื่อหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เห็นได้จากจำนวนกฎหมายที่ผ่านสภา มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่ปัญหาที่ยังพบอยู่เหมือนกับงานวิจัยของหลายท่านที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายซ้ำซ้อนกันของ สมาชิก กับรัฐบาลมีจำนวนมาก ปัญหาความชำนาญในการร่างกฎหมาย ทำให้ร่างๆ กฎหมายที่ดีหลายฉบับต้องตกไปด้วยเรื่องทางเทคนิค ปัญหาการบรรจุระเบียบวาระที่ค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ปัญหาการ อภิปรายนานจนเกินความจำเป็น เป็นต้น

สำหรับประเด็นกรอบว่าด้วยชนชั้นนำนิยม อันถือว่าเป็นแนวความคิดที่จะละเลยไปเสียมิได้สำหรับการศึกษาเรื่องบทบาทของรัฐสภาไทยในการพิจารณากฎหมาย เนื่องจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของชนชั้นนำที่มีบทบาท อิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบาย แนวนโยบายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนซึมซับเป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ซึ่งถ้าจะเทียบเคียงกับต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า การเมืองในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาได้สะท้อนภาพของบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริหารประเทศซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารของกลุ่มประเทศละตินอเมริกามักครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติของตนให้ออกกฎหมายให้เป็นไปตามทิศทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายประชานิยมของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในขณะนั้น อันมีความใกล้เคียงกับกรณีของไทย โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ.2544- พ.ศ.2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ แนวนโยบายที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ ประกาศใช้และมีการผลักดันให้รัฐสภาออกเป็นกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจรัฐบาลสามารถบริหารกิจการ จัดสรรทรัพยากรของประเทศตามนโยบายประชานิยมอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐสภาเองก็ไม่อาจออกกฎหมายมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ใช้จ่ายเงินของแผ่นดินอย่างฟุ่มเฟือยได้เลย เนื่องจากฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งมาก

**ภักดี วีระภาสพงษ์**<sup>46</sup> ได้ยกตัวอย่างการเมืองของประเทศโบลิเวีย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกาว่า ประเทศโบลิเวียก็ไม่ได้น้อยกว่าประเทศไทยมากนักในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1826 - 2004 โบลิเวียมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ และมีการปฏิรูปแก้ไขอีก 6 ครั้ง ประวัติศาสตร์ของโบลิเวียเองก็มีแนวโน้มคล้ายๆ กับกรณีของประเทศไทย กล่าวคือ พัฒนาการในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในภาวะถดถอย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างใหม่ของโบลิเวียมีลักษณะกีดกันด้านเชื้อชาติและชนชั้น พลเมืองโบลิเวียที่ทรงสิทธิเต็มขั้นมักจำกัดไว้เฉพาะชาวเมืองที่มีการศึกษา ผิวดำและฐานะดี ในขณะที่ชาวพื้นเมืองถูกกีดกันจากศูนย์กลางอำนาจเรื่อยมา แต่ในช่วงสิบปีหลังมานี้ หลังจากชาวพื้นเมืองรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อต่อสู้ทางการเมือง เสียงเรียกร้องให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดความเสมอภาคในสังคมมากขึ้นก็ดังขึ้นเรื่อยๆ ชาวพื้นเมืองต้องการให้รัฐธรรมนูญรับรองการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการวางนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและนโยบายพัฒนาประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือ นอกจากร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว ยังต้องมีการบังคับใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็งจริงจังอีกด้วย ซึ่งคล้ายกับการเรียกร้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมือง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวาง แต่ก็เกิดปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

ในประเทศปารากวัยก็ตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหารมาตั้งแต่ ค.ศ. 1954 โดยมีนายพล อัลเฟรโด สเตริสเนอร์ ครองอำนาจนานถึง 35 ปี ด้วยแรงหนุนหลังของสหรัฐอเมริกา ระบบการเมืองของปารากวัยถูกครอบงำด้วยการครองอำนาจของพรรคการเมืองพรรคเดียว นั่นคือ พรรคโคโลราโด ซึ่งครองความเป็นพรรครัฐบาลนานถึง 61 ปี นับเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจยาวนานที่สุดในโลก

นายพล สเตริสเนอร์ได้รับการเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งถึง 7 ครั้ง สิ่งที่เป็นเสาหลักของเขาก็คือ พรรคโคโลราโดและกองทัพ สเตริสเนอร์มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับออกุสโต ปิโนเชต์ และรัฐบาลเผด็จการทหารในอาร์เจนตินา ทำให้ภูมิภาคละตินอเมริกาในยุคนี้ปกคลุมด้วยภัยอันน่ากลัวที่กระทำต่อฝ่ายค้านทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการลักพาตัว ทรมานและ

<sup>46</sup> ภักดี วีระภาสพงษ์, **โบลิเวียและปารากวัย: การเมืองหลังสมัยใหม่ในลาตินอเมริกา** [ออนไลน์], 23 พฤษภาคม 2553 แหล่งที่มา:

<http://www.oknation.net/blog/SouthernFamilyActivists/2010/05/23/entry-2>.

ลอบสังหาร เป็นต้น

**ภักวดีฯ** กล่าวว่าในประเทศปารากวัย กลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลทางการเมืองมีอยู่ 4 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) เจ้าของไร่ถั่วเหลืองและปศุสัตว์ คนกลุ่มนี้มีกองกำลังกึ่งทหารไว้คอยจับไล่ชาวนาเพื่อยึดที่ดินไปเป็นของตนเอง
- ๒) นักค้ายาเสพติดที่มักติดสินบนนักการเมือง
- ๓) นักธุรกิจที่พึ่งพิงการค้ากับต่างประเทศ และตลาดมืด
- ๔) บรรษัทข้ามชาติที่ผลิตถั่วเหลือง ฝ้าย และน้ำตาล

ซึ่งตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา พรรคโคโลราโดและรัฐบาลมีหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์ของสี่กลุ่มนี้แต่ในช่วงยี่สิบปีหลัง ในฝ่ายตรงกันข้ามเริ่มมีการก่อตัวของขบวนการรากหญ้า โดยเฉพาะองค์กรของชาวไร่ชาวนาชนพื้นเมือง เป้าหมายขององค์กรเหล่านี้คือ การปฏิรูปที่ดิน แต่ขบวนการประชาชนก็ยังไม่เพียงพอต่อผู้กับชนชั้นนำในประเทศ แต่ยังคงเผชิญหน้ากับภาคธุรกิจเกษตรที่มั่งคั่งของบราซิล ซึ่งเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อนำไปทำอุตสาหกรรมเกษตรและเก็งกำไร

ประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกาที่น่าสนใจ คือ ประเทศคิวบา คิวบามีการปกครองในระบอบสังคมนิยมตามหลักการของ Jose Marti และแนวคิดทางการเมืองของ Marx Engels และ Lenin มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly of People's Power) เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย ผู้แทนจาก National Assembly of People's Power มาจากการเลือกตั้งและมีวาระ 5 ปี มีบทบาทสำคัญต่อคิวบา คือ เป็นผู้คัดเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สมาชิก Council of State และ Council of Ministers ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารสูงสุดของคิวบา ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ มีประธานาธิบดีเป็นประธาน National Assembly มีอำนาจในการผ่าน แก้ไข และยกเลิกกฎหมาย มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศและหัวหน้ารัฐบาล ฝ่ายตุลาการมีศาลสูงสุดหรือ People's Supreme Court ที่ได้รับการคัดเลือกมาจาก National Assembly เช่นเดียวกัน

หลังจากที่ประธานาธิบดี Fidel Castro ค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจให้แก่รองชายคือ Raul Castro Ruz ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพ มีการคาดกันว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเตรียมการสำหรับโอนอำนาจให้แก่ Raul ต่อไป อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความแน่นอนว่า ประธานาธิบดี Fidel Castro จะสามารถกลับเข้ามาบริหารได้อีกหรือไม่ และคาดว่า หากมีการโอนอำนาจในที่สุด อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในคิวบา รวมทั้งความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในคิวบา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป



**ตีรณ พงศ์มพัฒน์**<sup>47</sup> ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยนั้นเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจคล้ายคลึงกับละตินอเมริกามากขึ้น<sup>47</sup> ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในยุคภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งก็เห็นได้จากการเร่งกระตุ้นรายจ่ายรวมของระบบเศรษฐกิจทั้งทางด้านการคลังและการเงิน รวมทั้งการผลักดันนโยบายอุดหนุนหรือที่เรียกกันว่า นโยบายเอื้ออาทรอย่างกว้างขวาง ซึ่งเศรษฐกิจเริ่มเผชิญปัญหาเงินเฟ้อจากทางด้านต้นทุนการผลิตและราคาพลังงาน ดุลบัญชีเดินสะพัดติดลบต่อเนื่องเป็นเดือนที่หกและตัวเลขทั้งปีอาจสูงเป็นประวัติการณ์เกินร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม มาตรการของรัฐก็ยังเดินหน้าไปในแนวเดิมที่อาจซ้ำเติมปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากยิ่งขึ้นไปอีก สภาพการณ์เช่นนี้คล้ายคลึงมากกับกรณีของละตินอเมริกาที่เต็มไปด้วยสีส้มของประชานิยม

ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาซึ่งเผชิญปัญหาการกระจายรายได้อย่างหนัก ตอบสนองต่อความไม่แน่นอนในห้วงเวลานั้นด้วยการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งทางด้านการเงินการคลังตามแนวทางประชานิยมที่ครอบงำสังคมและการเมืองมาเป็นเวลานาน ภาวะเงินเฟ้อพุ่งสูงสุดแบบวันต่อวัน การบริหารเศรษฐกิจมหภาคไร้ซึ่งวินัย และนำไปสู่การก่อหนี้สินเกินกว่าที่สภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงจะรองรับได้ความต้องการอุดหนุนในทางการเมืองดูเหมือนจะทำให้ทั้งรัฐบาลและสังคมเสี่ยงต่อการล้มละลายไปด้วยกัน

ละตินอเมริกากลายเป็นเศรษฐกิจที่เผชิญวิกฤตซ้ำซ้อนครั้งแล้วครั้งเล่า วิกฤตการณ์ในประเทศหนึ่งนอกจากจะสร้างแรงกดดันให้ต้องลดค่าเงินภายในประเทศแล้วยังนำไปสู่วิกฤตการณ์ของประเทศอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกันอีกด้วย ประเทศส่วนใหญ่ในละตินอเมริกาอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด ภายหลังจากที่รัฐบาลใช้นโยบายเศรษฐกิจเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแบบง่าย ๆ แม้ว่าจะมีเหตุผลทางสังคมที่ดีเช่น การกระจายรายได้ การสังคมสงเคราะห์ และการสร้างกระแสพึ่งตนเอง ตลอดจนหลายทศวรรษ ละตินอเมริกาจึงมีบทเรียนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากมายจากนโยบายประชานิยม ที่ในท้ายที่สุดไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กล่าวอ้างไว้ หากแต่กลับนำไปสู่ความยากจนที่มากขึ้น ประชาชนพึ่งตนเองไม่ได้ สังคมแตกแยก และการเมืองไร้เสถียรภาพ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจกลับนำไปสู่ภาวะชะงักงันอย่างรุนแรงภายหลังจากภาวะเติบโตเพียง 3-5 ปี

<sup>47</sup> ตีรณ พงศ์มพัฒน์, **เศรษฐกิจไทยสไตล์ละติน** [ออนไลน์], 3 สิงหาคม 2548. แหล่งที่มา <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q3/article2005aug03p1.htm>



ความล้มเหลวตามแบบฉบับละตินอเมริกา<sup>48</sup> มิได้ประสบในประเทศไทยและกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินนโยบายในทิศทางตรงกันข้าม และมีการประเมินสถานการณ์ที่อาจเลวร้ายมากๆ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มีการเริ่มต้นปฏิรูปภาคการคลังของรัฐ แผนการใช้จ่ายเป็นไปด้วยความระมัดระวัง มีการปรับนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้เน้นกลยุทธิ์การส่งออกแทนการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและก็มีได้มองปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดว่าเป็นปัญหาระยะสั้น

ละตินอเมริกานั้นถูกครอบงำโดยการเมืองแบบประชานิยม นโยบายที่เอื้อแก่ใจประชาชนมีมาก และขาดการถ่วงดุลจากเทคโนโลยีที่พอจะตระหนักว่าทรัพยากรของชาติมีจำกัด และการบริหารเศรษฐกิจจะละเลยหลักประสิทธิภาพเป็นเวลานานๆ ไม่ได้

บทบาทของเทคโนโลยีจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เราจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากในยุคประชานิยม เพราะจะช่วยปรับปรุงการบริหารเศรษฐกิจให้เข้ารูปเข้ารอย และดูแลให้แนวทางประชานิยมสอดคล้องกับความจำเป็นในทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีได้ร่ำรวยจนเหลือล้น

ที่จริง อาร์เจนตินาก็เป็นกรณีตัวอย่างที่ดีในประเด็นนี้ เนื่องจากเป็นประเทศที่ถูกครอบงำอย่างมากจากนโยบายประชานิยม แต่ก็เคยได้รับประโยชน์อย่างมากเมื่อเปิดโอกาสให้เทคโนโลยีมีบทบาทจริงจังในการปฏิรูปเศรษฐกิจช่วงทศวรรษ 1990

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์<sup>48</sup> ได้ให้ความเห็นว่าอย่างน่าสนใจว่า ประชานิยมมีความหมายสองอย่าง เมื่อคำนี้เริ่มถูกใช้ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้น 20 เพื่อกล่าวถึงหลักการที่แพร่หลายของนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง ที่มุ่งจะให้อำนาจแก่ประชาชนไปเสียเกือบทุกอย่าง เช่นตำแหน่งสาธารณะทั้งหลายต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แม้แต่ตำแหน่งผู้พิพากษา หรืออัยการก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง จนถึงทุกวันนี้บางรัฐของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับอิทธิพลจากการเมืองประชานิยมในสมัยนั้นมาก ยังให้เลือกตั้งกันแม้แต่ตำแหน่งหัวหน้าตุลาการซึ่งในเมืองไทยเรียกว่าปลัดจังหวัด ที่สำคัญควรสังเกตไว้ก็คือ ประชานิยมในความหมายดั้งเดิม หมายถึงการให้อำนาจแก่ประชาชน (จนบางที่ทำให้งานบางอย่างขาดประสิทธิภาพ) แต่เมื่อหนังสือพิมพ์นำคำนี้ไปใช้บรรยายการเมืองของละตินอเมริกาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 กลับใช้ในความหมายถึงนโยบายของนักการเมืองที่มุ่งหาคะแนนเสียงจากประชาชน (โดยเฉพาะระดับล่าง) ด้วยการลดแลกแจกแถม พูดอีกอย่างหนึ่งคือให้วัสดุสิ่งของฟรี (นับตั้งแต่ยกเลิกภาษีบางอย่าง ไปจนถึงการประกันราคาพืชผล หรือการให้อะไรอื่นฟรีๆ) ทั้งนี้กระทำโดยไม่ได้เพิ่มอำนาจของประชาชนเลย ดังนั้น นโยบายของไทยรักไทยนั้นถ้าจะเรียกว่าประชานิยมก็ควรจะหมายความอย่างที่สองนี้ คือให้วัสดุสิ่งของหรือบริการแต่ไม่ให้อำนาจ ไม่ว่าจะ

<sup>48</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์. บริโภคนิยมในการเมืองไทย. มติชน (31 มกราคม 2548): 5.

บริโณคินิยมหรือประชานิยมก็ตาม ทั้งหมดเหล่านี้คือการกระจายรายได้ลงไปสู่คนที่ไม่เคยได้รับผล  
 พวงของการพัฒนา หรือได้รับเพียงกระเส็นกระสาย และเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการกระจายรายได้  
 เป็นปัญหาใหญ่ของการพัฒนาประเทศไทย รวมทั้งเป็นความคับข้องใจที่สุดของคนไทยส่วนใหญ่

สืบเนื่องจากความเห็นข้างต้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>49</sup> มี  
 ความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกับศาสตราจารย์ ดร.นิธิฯ กล่าวคือ ในปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมี  
 นายกรัฐมนตรีถึง 3 คน จากการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย 76 ปี ขณะนี้ประเทศ  
 ไทยมีนายกรัฐมนตรีแล้วทั้งสิ้น 27 คน มีรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับ เกิดกบฏ 11 ครั้ง รัฐประหารสำเร็จ 9  
 ครั้ง ความขัดแย้งในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งปิดและเปิดยังคงมีอย่างต่อเนื่อง  
 และชอนตัว และเมื่อปี 2540 เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของการเมืองเป็นหลัก ทำให้เกิด  
 ระบบการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ เน้นการหาเสียงเชิงนโยบายเป็นหลัก พรรคไทย  
 รักไทยจึงได้รับคะแนนนิยมสูงสุดจากประชาชนในปี 2544 และได้เสียงข้างมากเกินครึ่งในปี 2548  
 เป็นผลมาจากนโยบายประชานิยม ซึ่งความขัดแย้งที่ถูกปิดก็ถูกเปิดขึ้นมา คนจนเข้าถึงทรัพยากร  
 มากขึ้น ได้ล้มล้างการรักษาฟรี และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ จึงเป็นที่มาว่า คนจนเลือกรัฐบาล  
 โดยคำนึงถึงนโยบายประชานิยมเพื่อการเข้าถึง ในขณะที่คนชั้นกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและล้ม  
 รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยถือได้ว่าเป็นการรวมตัวของมหาเศรษฐีอย่างไม่เคยปรากฏมา  
 ก่อน จึงเกิดปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบายขึ้น แต่การเมืองภาคประชาชนก็ไม่กล้าที่จะต่อสู้  
 เรียกร้อง เพราะกลัวไม่ได้รับทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกจากนโยบายของรัฐ ขณะที่  
 สื่อมวลชนก็ตกภายใต้การบีบคั้นของภาคธุรกิจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในปัจจุบัน

ความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะนักการเมืองในสมัยที่แล้วรู้เห็นเป็นใจ  
 และปลุกให้กลุ่มคนเสื้อแดงขึ้นมาต่อสู้กัน และไม่มีใครรู้ได้ว่าความขัดแย้งนี้จะจบลงเมื่อไหร่ ความ  
 ขัดแย้งอาจเกิดจาก 2 ปัจจัยคือ 1. มาจากความขัดแย้งของคนเสื้อเหลืองกับอดีตนายกฯที่ผู้ต่อต้าน  
 'ไม่ยอมรับการได้มาซึ่งอำนาจ หากฝ่ายหนึ่งยอมหยุดก็จะยุติเพียงชั่วคราวเท่านั้น หากมีคนที่ใช้วิธี  
 เดียวกันขึ้นมาอีกก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น 2. ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างคนมีกับคนไม่มี ซึ่ง  
 วันนี้คนจนรู้แล้วว่า จะเข้าถึงอำนาจได้อย่างไร เพื่อให้เข้าถึงทรัพยากร  
 อนาคตพรรคการเมืองจะหันมาใช้นโยบายประชานิยมกันหมดเพื่อให้ได้คะแนน  
 เสียง โดยไม่สนใจว่าจะเอาเงินมาจากไหนเพื่อทำตามนโยบายนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาโครงสร้าง  
 เศรษฐกิจในระยะยาว ขณะนี้การหันมาใช้นโยบายประชานิยมกันหมด จะส่งผลให้ทรัพยากรหมด  
 ประเทศ เพราะเป็นประชานิยมที่ออกแบบแบบฉาบฉวยไม่คำนึงถึงการหาทรัพยากรเพิ่มเติม

<sup>49</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ทางออกประเทศไทย คำกล่าวในการปาฐกถาพิเศษเรื่อง "การเมืองไทยใน  
 ปัจจุบัน" ในการประชุมใหญ่ทางวิชาการโรงพยาบาลราชวิถี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552.

กลายเป็นการผลักดันให้ไปในอนาคตให้รัฐบาลรับผิดชอบภาระนี้แทนภาคประชาชน สุดท้ายประเทศก็จะเป็นหนี้ระยะยาว เกิดเป็นวิกฤตเศรษฐกิจเหมือนละตินอเมริกาที่เป็นเจ้าประชานิยม

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ กล่าวว่าการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย มักเหมาะกับประเทศที่มีคนชนชั้นกลางมาก แต่ในกรณีประเทศไทยนั้นต่างออกไป เพราะมีแต่คนจน และคนชอบประชานิยมแบบไม่มีเหตุผล ลด แลก แจก แจก ไปเรื่อย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ เห็นว่าทางออกในเรื่องนี้ จึงต้องจัดสรรโครงสร้างทรัพยากรทางเศรษฐกิจใหม่ ด้วยการปรับโครงสร้างภาครัฐ ให้ชนชั้นล่างมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ ซึ่งสามารถทำได้ 3 ทาง คือ 1.รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ต้องเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรและเศรษฐกิจมากขึ้น 2.ปรับระบบภาษี หวรายได้มาบริหารจัดการรายจ่าย นำเงินของคนมั่งมีมาช่วยคนจน เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน จัดการเรื่องรายจ่ายของประเทศ ไม่เน้นนโยบายประชานิยม 3.ลดการกระจุกตัวของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ จัดสรรทรัพยากรจากคนรวยให้เข้าถึงคนจน แต่ต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่กระชากทรัพย์จากคนมีให้คนจนเหมือนระบอบคอมมิวนิสต์ หรือเป็นการแย่งชิงทรัพยากร แต่เป็นการร่วมแรงร่วมใจกันกระจายทรัพยากร

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ยกมาพอสังเขป นั้น จะเห็นว่า งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไทยส่วนใหญ่เน้นการศึกษาไปที่การศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่โครงสร้างสถาบันทางการเมือง วัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติไทย แต่หากมองกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในแง่มุมมองของนโยบายสาธารณะ ในเชิงกระบวนการนโยบายแล้ว นับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาประเด็นในเรื่องดังกล่าว โดยมุ่งเน้นศึกษาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการพิจารณาร่างกฎหมายจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในกรอบของกระบวนการนโยบาย ว่ามีองค์ประกอบหรือปัจจัยใดๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งในที่นี้หมายถึง การยกร่างกฎหมายมีที่มาจากอะไร มีบุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง มีปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายจนเกิดเป็นกฎหมายอันเป็นผลผลิตของนโยบายนั้นอย่างไร โดยในที่นี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดขอบเขตการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ซึ่งเป็นช่วงที่มีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง

การออกกฎหมายของแต่ละสภาไม่ว่าเป็นสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ต่างมีประเด็นเชิง  
กระบวนการนโยบายที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการนิติ  
บัญญัติของไทยอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อประโยชน์  
ของมหาชนอย่างแท้จริงต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2549

### 3.1 บริบททางการเมืองของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2549\*

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ผลปรากฏว่าพรรคไทยรักไทย ได้คะแนนเสียงมากที่สุด คือ ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขต จำนวน 400 คน พรรคไทยรักไทยได้ 208 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 97 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ 33 ที่นั่ง พรรคความหวังใหม่ได้ 27 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนาได้ 20 ที่นั่ง พรรคเสรีธรรมได้ 13 ที่นั่ง พรรคกิจสังคมและพรรคราษฎรได้พรรคละ 1 ที่นั่ง สำหรับจำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน พรรคไทยรักไทยได้ 48 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 31 ที่นั่ง พรรคความหวังใหม่ได้ 8 ที่นั่ง พรรคชาติพัฒนาได้ 7 ที่นั่ง และพรรคชาติไทยได้ 6 ที่นั่ง ส่วนพรรคเสรีธรรมไม่ได้ที่นั่ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อเลย เนื่องจากได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ซึ่งต่ำกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด

วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 339 เสียง จากนั้น พันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้ตั้งคณะรัฐมนตรี จำนวน 35 คน โดยมีพรรคการเมืองที่เข้าร่วมคือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคไทยรักไทยครองตำแหน่งรัฐมนตรีถึง 29 ตำแหน่ง พรรคความหวังใหม่ 3 ตำแหน่ง พรรคชาติไทย 3 ตำแหน่ง และพรรคเสรีธรรม 1 ตำแหน่ง

หลังจากเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณฯ พยายามแสดงท่าทีอ่อนปรนกับภาคประชาชน มีเหตุการณ์ที่น่าสนใจคือ ภายหลังที่พันตำรวจโท ทักษิณฯ รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงวันเดียว พันตำรวจโท ทักษิณฯ และคณะได้เดินทางไปเลี้ยงอาหารแก่กลุ่มสมัชชาคนจนที่มาชุมนุมประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาล และให้คำมั่นกับผู้ชุมนุมว่า จะเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งต่อมารัฐบาลได้นำเรื่องของสมัชชาคนจนเข้าพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน โดยมีนายปองพล อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอีก 7 คน ร่วมเป็นกรรมการ มีการตั้งคณะอนุกรรมการอีกกว่า 27 คณะเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามข้อเรียกร้อง เป็นเหตุให้กลุ่มสมัชชาคนจนประกาศยุติการชุมนุม

\* เป็นบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540)



พรรคไทยรักไทยพยายามที่จะสร้างความมั่นคงในสภาในเพิ่มขึ้น โดยดำเนินการให้พรรคเสรีธรรมมายุบรวมในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 ทำให้มี ส.ส.เขตรวม 215 คน และต่อมาได้ดำเนินการให้พรรคความหวังใหม่มายุบรวมด้วย ในการประชุมพรรคความหวังใหม่เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 ได้มีมติ 289 ต่อ 84 ให้ยุบพรรคเข้าร่วมกับไทยรักไทย อย่างไรก็ตาม มีกลุ่ม ส.ส.ความหวังใหม่ 11 คนต่อต้านการยุบพรรค เช่น ชิงชัย มงคลธรรม สุขวิช รังสิตพล เปรมศักดิ์ เพียรยุระ ลิขิต วีระเวทิน พ.ท. ฐิตียา รังสิตพล เป็นต้น ในที่สุด พ.ท. ฐิตียาได้ย้ายไปพรรคประชาธิปัตย์ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง พันพรรคมวลชน และ นายชิงชัย ได้ตั้งพรรคความหวังใหม่ขึ้นมาอีกครั้ง โดยไม่ย้ายตามไปอยู่ไทยรักไทย

รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะพิเศษคือ มีการปรับคณะรัฐมนตรีมากถึง 10 ครั้ง ซึ่งจะมีทั้งการปรับตัวบุคคลออกจากคณะรัฐมนตรี ปรับกระทรวง และปรับคนใหม่เข้ามารับตำแหน่ง การปรับคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ ส่วนมากแล้วตัดสินใจและดำเนินการโดยนายกรัฐมนตรี แต่เพียงผู้เดียว รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมักไม่รู้ล่วงหน้า ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กลุ่มย่อยภายในพรรคไทยรักไทย ไม่ได้มีอำนาจต่อรองมากนัก ในระยะเวลา 4 ปีของการบริหารประเทศสมัยแรก รัฐมนตรีแทนทุกคนถูกปรับตำแหน่ง นอกจากวราเทพ รัตนากร และ สุदारัตน์ เกยุราพันธุ์ เท่านั้น ที่ไม่ถูกย้ายตำแหน่งเลย และที่น่าสังเกตคือ ในการบริหารในระยะแรก ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีมหาดไทยได้สร้างชื่อเสียงขึ้นมาอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นที่นิยมของประชาชน ในฐานะที่เป็นคนตรงราวไม้บรรทัด ไม่มีแนวโน้มในการกระทำทุจริต นอกจากนี้ยังเป็นผู้ผลักดันนโยบายจัดระเบียบสังคม เข้มงวดต่อสถาบันเทียง

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งแรก มาจากการที่ เกษม วัฒนชัย ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการในวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ต้องมารับตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการเองชั่วคราว และให้สิริกร มณีรินทร์ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยศึกษาธิการ จนกระทั่งถึงวันที่ 9 ตุลาคม จึงได้แต่งตั้งให้ สุวิทย์ คุณกิตติ มารับตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการแทน อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการจะเป็นตำแหน่งที่เปลี่ยนบ่อยครั้งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ จนทำให้ขาดความต่อเนื่องในทางนโยบาย จึงถูกวิจารณ์ว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญในด้านการปฏิรูปการศึกษาเท่าที่ควร

พ.ต.ท.ทักษิณฯ ยังเริ่มต้นการบริหารส่วนภูมิภาคแบบใหม่ แต่แทนที่จะปฏิรูปประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กลับนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผู้ว่าแบบ CEO” ซึ่งก็คือการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

เพิ่มขึ้นจนครอบคลุมทุกด้าน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบนี้จะต้องมีเป้าหมายนโยบายชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรให้แก่จังหวัด และประเมินทุก 2 ปีในลักษณะเดียวกับผู้บริหารบริษัทธุรกิจ

วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 8 ต่อ 7 ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ้นผิดกรณีชุกหุน เพราะถือว่า พ.ต.ท.ทักษิณไม่ได้ตั้งใจ รู้ไม่ถึงการมีหุ้นของคู่สมรส จึงไม่ถือว่ามีกรยีนบัญชีทรัพย์สินเป็นเท็จ การวินิจฉัยลักษณะนี้สอดคล้องกับที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ยอมรับว่า การแจ้งบัญชีทรัพย์สินของเขามีปัญหา แต่เป็นการ “บกพร่องโดยสุจริต” การฟื้นคดีในลักษณะเช่นนี้ ทำให้การบริหารประเทศของพรรคไทยรักไทยเป็นไปโดยมีต้องพะวงหลัง

หลังจากบริหารประเทศไปได้ 1 ปี คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรียังสูงลิ่ว ส่วนหนึ่งเพราะ *ประการแรก* การดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียง เช่น การพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย การประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือ 30 บาทรักษาทุกโรคสำหรับคนจน การตั้งกองทุนหมู่บ้านโดยอนุมัติเงินหมู่บ้านละล้านเป็นการเริ่มต้น นโยบายเหล่านี้ ต่อมาจะถูกเรียกว่าเป็นนโยบาย “ประชานิยม” *ประการที่สอง* ก็คือความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ที่ทำให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้นอย่างมาก และ *ประการที่สาม* คือ บุคลิกภาพความเป็นผู้นำ ที่ตอบปัญหาทุกประเด็นและอธิบายทุกเรื่อง ไม่เคยใช้ข้ออ้างประเภท “ยังไม่ทราบ” หรือ “ยังไม่ได้รับรายงาน” นอกจากนี้ ยังมีรายการพบประชาชนทางวิทยุทุกเช้าวันเสาร์ เพื่อโฆษณาผลงานของนายกรัฐมนตรีนให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตาม กลุ่มแพทย์จำนวนหนึ่งตั้งเป็นกลุ่มแพทย์เพื่อชาติ มี น.พ.โชติช่วง ชุตินธร เป็นหัวหน้า ทำการรณรงค์ต่อต้านโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยโจมตีว่า เป็นโครงการแบบสังคมนิยม ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

ในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่อีกครั้ง เมื่อได้นำพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลอีกพรรคหนึ่ง ได้ตั้งให้ นายกร ทักษะรังสี เป็นรองนายกรัฐมนตรี และ สุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังปรับรัฐมนตรีในส่วนของพรรคชาติไทย ให้ เนวิน ชิดชอบ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นิกร จำนง เป็นรัฐมนตรีช่วยคมนาคม

วันที่ 22 พฤษภาคม 2545 กลุ่มพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปัตย์ (130 เสียง) พรรคราชฎ (3 เสียง) และ พรรคมวลชน (1 เสียง) ได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 15 คนที่สำคัญเช่น สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีคลัง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีกลาโหม ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีมหาดไทย เป็นต้น แต่เสนอการอภิปรายและถอดถอนเพียงคนเดียว คือ วันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีคมนาคม ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนคือ พรรคไทยรักไทย (294 เสียง)

พรรคชาติไทย (39 เสียง) พรรคชาติพัฒนา (31 เสียง) ฝ่ายเป็นกลาง คือ กิจสังคม และ ความหวังใหม่ พรรคละ 1 เสียง ฝ่ายรัฐบาลจึงชนะในการลงมติโดยง่าย

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ที่สุดมีขึ้นในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เนื่องจากรัฐบาลได้จัดรูปแบบการบริหารกระทรวงทบวงกรมใหม่ เพื่อให้สอดคล้องการบริหารชัดเจน และรองรับลักษณะงานใหม่ การดำเนินการนี้โดยรูปธรรมก็คือ การยุบทบวงมหาวิทยาลัยให้รวมเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการ และ เพิ่มกระทรวงใหม่หลายกระทรวง เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น ในครั้งนี้ได้ย้ายให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรองนายกรัฐมนตรี พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีกลาโหม สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ยังคงเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง สรอรรถ กลิ่นประทุม เป็นรัฐมนตรีเกษตรและสหกรณ์ สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นรัฐมนตรีคมนาคม ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นรัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร วันมูหะหมัดนอร์ มะทา ย้ายไปเป็นรัฐมนตรีมหาดไทย ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ถูกย้ายไปเป็นรัฐมนตรียุติธรรม สุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ปองพล อติระกษาร มาเป็นรัฐมนตรีศึกษาธิการ และ มีบุคคลใหม่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีที่น่าสนใจ เช่น พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก เป็นรัฐมนตรีช่วยสาธารณสุข พินิจ จารุสมบัติ รับผิดชอบรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ อุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรม ประมวล รุจนเสรี เป็นรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย นายแพทย์พรหมมินทร์ เลิศสุริยเดช และ นายวิชณุ เครืองาม มาเป็นรองนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีความมั่นคงในอำนาจมากขึ้น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ตัดสินใจจัดการกับการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ เช่น กรณีโครงการ ท่อก๊าซไทย-มาเลเซียในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เริ่มจากการที่ประชาชนที่ต่อต้านท่อก๊าซราว 2,000 คน เดินทางจากอำเภอจะนะ เพื่อจะมายื่นหนังสือคัดค้านกับนายกรัฐมนตรี ในขณะที่มีการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ที่โรงแรมจีบี หาดใหญ่ ในขณะที่ ประชาชนเดินทางมาถึงบริเวณสี่แยกถนนสายเอเชียหาดใหญ่ ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งไว้ หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้รับคำสั่งให้ใช้กำลังเข้าสลายและทุบตีประชาชน จนทำให้ชาวบ้านบาดเจ็บจำนวนมาก และมีผู้ถูกจับกุม 12 คน ทั้งที่บริเวณที่เกิดเหตุห่างไกลจากโรงแรมที่ประชุม แต่ พ.ต.ท.ทักษิณก็แถลงว่า จำเป็นต้องใช้กำลังเข้าสลายเพราะผู้ชุมนุมจะบุกเข้ามาที่โรงแรม และย้ำ ว่าความพยายามของชาวบ้านไม่อาจจะขัดขวางการดำเนินการของรัฐบาลได้

นอกเหนือจากการกรณีปราบปรามชาวบ้านที่จะนะที่กล่าวมาแล้ว กองกำลังของฝ่ายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอีกจำนวนหนึ่ง เข้ารีดเต็นและที่พักของชาวบ้านที่ประท้วงที่เขื่อนปากมูล เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2545 จากนั้นต่อมาในวันที่ 29 มกราคม 2546 ฝ่ายรัฐบาลก็ปล่อยให้เทคนิคของนายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ใช้กำลังเข้ารีดขับไล่หมู่บ้านแม่มูลที่ตั้งประท้วงอยู่หน้าทำเนียบรัฐบาล และหลังจากนั้น รัฐบาลก็ได้จัดภูมิทัศน์บริเวณหน้าทำเนียบ และตั้งแผงจราจรกัน เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนมาชุมนุมที่บริเวณหน้าทำเนียบอีก

ในเดือนมกราคม 2546 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มรณรงค์นโยบายปราบปรามการค้ายาเสพติดครั้งใหญ่ นายกรัฐมนตรีประกาศว่า จะต้อง “เหยียบ” กับพวกค้ายาเสพติด จึงได้มีการให้อำนาจแก่ฝ่ายตำรวจ ที่จะใช้ความเด็ดขาดในการกวาดล้างจับกุมผู้ต้องหาค้ายาเสพติด ผลที่ตามมาคือการวิสามัญฆาตกรรมผู้ต้องหาค้ายาเสพติดจำนวนมาก การสังหารมาจากทั้งฝ่ายตำรวจและจากการอ้างว่าฝ่ายค้ายาเสพติดฆ่าตัดตอนกันเอง ภายใน 5 เดือนของการเข้านโยบายสงครามยาเสพติด มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 2,000 คน นโยบายนี้ได้สร้างชื่อเสียงแก่นายกรัฐมนตรีอย่างมาก ว่าเป็นผู้เอาจริง เอาจังต่อการแก้ปัญหาเสพติด แต่ก็ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกโจมตีอย่างหนักในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะนโยบายเปิดทางให้มีการเช่าสังหารโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม และไม่ได้มีหลักประกันว่า ผู้ที่ถูกกล่าวหาขึ้นบัญชีดำโดยตำรวจและถูกสังหาร จะมีความผิดจริงหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านนโยบายต่างประเทศจากการส่งทหารไทยไปช่วยเหลือสหรัฐฯ ในการก่อการรุกรานประเทศอิรักในข้ออ้างว่า ได้รับการร้องขอจากประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งสหรัฐฯ ให้ไปช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยเริ่มส่งทหารชุดแรกเดินทางในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ทั้งที่ประเทศไทยก็ไม่เคยมีปัญหาขัดแย้งกับอิรักแต่อย่างใด นโยบายการส่งทหารไทยไปเสี่ยงอันตรายในอิรักนี้ ทำให้รัฐบาลถูกวิจารณ์อย่างหนัก ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลส่งทหารไปประจำในต่างประเทศ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้น ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ส.ว. นครราชสีมา จึงนำรายชื่อวุฒิสมาชิก 58 คน เรียกร้องให้ไทยถอนทหารจากอิรัก แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสนใจ

การที่พรรคไทยรักไทยมีเสียงสนับสนุนจำนวนมากเช่นนี้ ทำให้พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ มีอำนาจต่อรองน้อยมาก ฝ่ายไทยรักไทยควบคุมการดำเนินนโยบายเพียงลำพัง ดังนั้น ในวันที่ 27 เมษายน 2546 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงประกาศเจตนารมณ์ที่จะตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว และไม่ได้ให้ความสำคัญแก่พรรคร่วมรัฐบาล เช่น พรรคชาติไทย อีกทั้งแสดงแนวโน้มชัดเจนที่จะบีบให้พรรคชาติพัฒนายุบพรรคมารวม ด้วยการปรับพรรคชาติพัฒนาออกจากรัฐบาลในวันที่ 4 พฤศจิกายน

2546 ต่อมา พรรคชาติพัฒนาจึงต้องลงมติยุบพรรคเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2547

วันที่ 30 มีนาคม 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท43) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีประชาชนชาวมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ สตูล ถือกันว่า นโยบายนี้เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาสามจังหวัด โดยวิกฤติเริ่มจากการที่มีคนร้ายปล้นปืนถึง 300 กระบอกที่ค่ายเจาะไอร้อง เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 นอกจากนี้ยังมีการเผาโรงเรียนอีก 19 แห่ง และสังหารทหารอีก 4 คน ซึ่งถือเป็นการเริ่มการก่อการร้ายใน 3 จังหวัดภาคใต้ รัฐบาลตอบโต้ด้วยการปราบปราม และที่ร้ายกว่านั้น คือ การที่ สมชาย นีละไพจิตร ทนายความฝ่ายมุสลิมถูกลักพาตัวและหายสาบสูญตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม เป็นที่ต้องสงสัยว่า ฝ่ายตำรวจจะเป็นผู้ลงมือลักพา ทำให้สถานการณ์ยิ่งรุนแรงมากขึ้น กรณีที่รุนแรงมากคือ การปราบปรามใหญ่ในวันที่ 28 เมษายน ที่เรียกว่า **“กรณีกรือเซะ”** ซึ่งก็คือ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตำรวจสังหารประชาชนผู้ต้องสงสัยถึง 105 คน โดยเฉพาะการสังหารที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี และที่อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา หลังจากนั้นก็คือ การก่อกรณี “ตากใบ” เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ด้วยการใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่กำลังชุมนุมกันที่หน้าอำเภอตากใบ และจับกุมประชาชนจำนวน 1,298 คนไปสอบสวน แต่ภาวะการณ์ขนส่งที่ขาดความระมัดระวังทำให้ประชาชนเสียชีวิตถึง 85 คน จึงทำให้รัฐบาลถูกวิจารณ์อย่างหนัก ในเรื่องการก่อความรุนแรงในภาคใต้ โดยใช้วิธีการทางทหารปราบปรามประชาชนอย่างไม่จำแนก อันทำให้สถานการณ์ร้ายแรงขยายตัวออกไป

### 3.1.1 วิกฤตการณ์ทักษิณ<sup>1</sup>

ในการเลือกตั้งที่กำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยรณรงค์ด้วยคำขวัญว่า “สี่ปีซ่อม สี่ปีสร้าง” ในขณะที่ขบวนการต่อต้านทักษิณเกิดขึ้นอย่างชัดเจน นำโดยบุคคลเช่น ประชัย เลี้ยวไพรัตน์ เอกยุทธ อัญญาบุตร และ น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มนักวิชาการหลายส่วน นำโดยมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน ของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้รณรงค์ให้ประชาชน

<sup>1</sup> สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสายธารประชาธิปไตย, 2551), หน้า 34-52.



งดออกเสียง แต่กระนั้น ก็ยังปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ได้คะแนนบัญชีรายชื่อถึง 19 ล้านเสียง ซึ่งคิดเป็น 67 ที่นั่ง และได้ที่นั่งในสภาด้วยระบบเลือกตั้ง 310 ที่นั่ง ซึ่งรวมแล้วพรรคไทยรักไทยได้ถึง 377 จาก 500 ที่นั่ง แม้กระทั่งในเขตกรุงเทพฯ พรรคไทยรักไทยก็ชนะถึง 32 จาก 37 ที่นั่ง ดังนั้น พรรคไทยรักไทยจึงจะเป็นรัฐบาลที่มีคะแนนเสียงในสภาที่คงเป็นอย่างมาก ส่วนพรรคอื่นที่ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งนี้ คือ พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนบัญชีรายชื่อ 26 ที่นั่ง และ ส.ส.จากระบบเขต 70 คน รวมแล้วได้ 96 ที่นั่ง และในเขตกรุงเทพฯ พรรคประชาธิปัตย์ชนะเพียง 4 ที่นั่งเท่านั้น พรรคชาติไทยได้คะแนนบัญชีรายชื่อ 7 ที่นั่ง และได้ที่นั่งจาก ส.ส.ระบบเขต 18 ที่นั่ง รวมแล้วเป็น 25 ที่นั่ง และพรรคมหาชนได้จากระบบเขตในภาคอีสานเพียง 2 ที่นั่ง

ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี จำนวน 35 คน มาจากพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียว ที่สำคัญก็เช่น สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีการคลัง พล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิตย์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมหาดไทย จาตุรนต์ ฉายแสง สุรเกียรติ์ เสถียรไทย พินิจ จารุสมบัติ และ วิษณุ เครืองาม เป็นรองนายกรัฐมนตรี สุรนันทน์ เวชชาชีวะ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พล.อ.ธรรมาภรณ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีกลาโหม วราเทพ รัตนากร ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยการคลัง กันตธีร์ ศุภมงคล เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ สมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ประชา มาลีนันท์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สุชาติธน์ เกยุราพันธุ์ เป็นรัฐมนตรีเกษตรและสหกรณ์เนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีช่วยเกษตรและสหกรณ์ สุริยะ จิ้งรุ่งเรืองกิจ เป็นรัฐมนตรีคมนาคม ยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทะนง พิทยะ เป็นรัฐมนตรีพาณิชย์ อุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรม กร ทัพพะรังสี เป็นรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อติชัย โพธารามิก เป็นรัฐมนตรีศึกษาธิการ สุขชัย เจริญรัตนกุล เป็นรัฐมนตรีสาธารณสุข สรอรอด กลิมประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน สุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรียุติธรรม ที่น่าสังเกต ก็คือ ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ไม่ได้ร่วมในคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป

แม้จะได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก แต่พรรคไทยรักไทยก็เผชิญกับปัญหาความแตกแยกโดยทันที ทั้งนี้เนื่องจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามที่จะลดอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค โดยเฉพาะกลุ่มวังน้ำเย็น ที่นำโดย นายเสนาะ เทียนทอง โดยการตั้ง นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา เป็นวิปคุมคะแนนเสียงพรรครัฐบาล แล้วให้นายเสนาะรับตำแหน่งประธานวิปกิตติมศักดิ์

นายเสนาะไม่พอใจมาก และได้แถลงข่าวว่า “ตำแหน่งนี้มีด้วยหรือเป็นตำแหน่งในสภาโຈักหรือเปล่า... เห็นเป็นตัวตลกหรือ” ประเด็นที่นายเสนาะไม่พอใจก็คือ การย้ายตำแหน่งไม่ได้แจ้งให้นายเสนาะทราบล่วงหน้าเลย ในที่สุดกรณีนี้ยุติลงจากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้กล่าวขอโทษต่อนายเสนาะอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งยังมาจากบทบาทของประมวล รุจนเสรี คนสนิทของเสนาะ เทียนทอง ได้เขียนหนังสือเรื่อง “การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์” วิจารณ์การใช้อำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลุ่ม ส.ส. พรรคไทยรักไทยจึงได้เคลื่อนไหวให้ปลดตำแหน่งนายประมวลออกจาก ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรค กรณีนี้เชื่อมโยงกับปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของ จารุวรรณ เมณฑกา ปัญหาจากการที่ จารุวรรณ เมณฑกา ได้รับเลือกจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 แต่ต่อมา ได้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าขั้นตอนการแต่งตั้งตำแหน่งไม่ถูกต้อง วุฒิสภาจึงสรรหาใหม่ตามขั้นตอน และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2548 และได้เลือก วิสุทธิ์ มนต์รีวัต ให้รับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ แต่ปัญหาคือ จารุวรรณไม่ยอมออกจากตำแหน่ง โดยอ้างว่า การแต่งตั้งตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพระบรมราชโองการ ดังนั้นเมื่อไม่มีพระบรมราชโองการให้พ้นตำแหน่ง ก็จะไม่ยอมออก ปรากฏว่า เสนาะ เทียนทอง และ ประมวล รุจนเสรี ได้รวบรวมคะแนนเสียงของ ส.ส.ราว 60 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาไม่ให้นำชื่อ วิสุทธิ์ มนต์รีวัต ขึ้นทูลเกล้าเพื่อให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พ.ต.ท.ทักษิณไม่เห็นด้วยกับกรณีเช่นนี้ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของวุฒิสภา จึงสั่งให้ ส.ส. ที่ร่วมลงนามไปถอนชื่อ กรณีนี้นายเสนาะ เทียนทอง ได้แสดงท่าทีแตกหัก โดยทำให้ขับออกจากพรรค

ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 254๗ พรรคฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี เป้าหมายคือ สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทยและรัฐมนตรีคมนาคม กรณีถูกกล่าวหาว่ากรณีทุจริตในการซื้อเครื่องซีทีเอ็กซ์ (เครื่องตรวจกระเป๋าเดินทาง) ของสนามบินสุวรรณภูมิ แม้ว่ารัฐบาลจะชนะในญัตติ แต่นายสุริยะ ก็มีได้พ้นจากข้อกล่าวหา จึงได้นำมาสู่ข่าวลือเรื่องการปรับคณะรัฐมนตรี ผลก็คือนายสุริยะถูกย้ายออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีคมนาคม กลุ่มวังน้ำยมที่นำโดย สมศักดิ์ เทพสุทิน ที่มี ส.ส.ในสังกัดนับร้อยคน ได้พยายามวิ่งเต้นไม่ให้อายนายสุริยะ และขอให้นายสมศักดิ์มาเป็นรัฐมนตรีเกษตร ในที่สุด วันที่ 2 สิงหาคม พ.ต.ท.ทักษิณก็ปรับคณะรัฐมนตรี ถึง 17 ตำแหน่ง ที่สำคัญคือย้าย สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แล้วย้ายทะนง พิทยะ มาเป็นรัฐมนตรีการคลัง ให้ สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แล้วให้ พงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล เป็นรัฐมนตรีคมนาคม

แทน พล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิต รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรียุติธรรม แล้วให้ พล.อ.อ.คงศักดิ์ วันทนา ผู้บัญชาการทหารอากาศ มาเป็นรัฐมนตรีมหาดไทย ส่วน จาตุรนต์ ฉายแสง ย้ายไปเป็นรัฐมนตรีศึกษาธิการ สุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรองนายกรัฐมนตรี เนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประชา มาลีมณฑล เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีแรงงาน สรรรรถ กลิ่นประทุม เป็นรัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น ส่วน กร ทัพพะรังสี อุดิษฐ์ โภธารามิก และ สุวิทย์ คุณกิตติ พ้นไปจากตำแหน่งรัฐมนตรี การปรับครั้งนี้เป็นการปรับใหญ่เพียงครั้งเดียวในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณครั้งที่สอง

ปัญหาประการต่อมาคือเรื่องการโยกย้ายนายทหาร ใน พ.ศ. 2548 นี้ ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ ผู้บัญชาการทหาร 3 เหล่าทัพ เกษียณอายุพร้อมกันหมด ผู้ที่ได้รับการเสนอให้รับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดคือ พล.อ.เรืองโรจน์ มหาศรานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก คือ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารเรือ คือ พล.ร.อ.สถิตพันธ์ เกยานนท์ และผู้บัญชาการทหารอากาศ คือ พล.อ.อ.ระเด่น ฟิงพิภคร์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำเรื่องทูลเกล้าฯ ตั้งแต่วันที่ 18 สิงหาคม แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และยังรอการลงพระปรมาภิไธย ในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องขอเข้าเฝ้าฯ ในวันที่ 29 สิงหาคม และนำใบบอกย้ายนายทหารมาปรับปรุง เปลี่ยนรายชื่อผู้บัญชาการทหารอากาศเป็น พล.อ.อ.ชลิต พุกผาสุก พระองค์จึงทรงลงพระปรมาภิไธย ส่วนกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัญหาคลี่คลายโดย วิสุทธิ์ มนต์วีวัต ขอลอนตัว

ราวต้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2538 ประมวล รุจนเสรี ได้เสนอหนังสือเล่มใหม่ คือเรื่อง “พระราชอำนาจ” หนังสือเล่มนี้ นายประมวลได้อธิบายให้เห็นว่า การใช้พระราชอำนาจของพระเจ้าอยู่หัวเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย และพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบันทรงมีอำนาจมากกว่าที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจตามราชประเพณี นัยของหนังสือเล่มนี้ก็คือการโจมตีว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นละเมิดพระราชอำนาจ แต่ที่สำคัญคือนายประมวลอ้างด้วยว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงพอพระทัยหนังสือเล่มนี้ ดังที่ได้มีพระราชกระแสกับ ปีย์ มาลากุล ณ อยุธยา ให้มาแจ้งกับนายประมวลว่า “เราอ่านแล้ว เราชอบมาก เขียนได้ดี เขียนได้ถูกต้อง”

ในขณะนั้น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มเผชิญกระแสต่อต้านโดยตรง ซึ่งเริ่มจากปัญหารายการเมืองไทยรายสัปดาห์ของ สนธิ ลิ้มทองกุล บรรณาธิการใหญ่หนังสือพิมพ์เครือผู้จัดการ ซึ่งจัดคู่กับโฆษกหญิงชื่อ สโรชา พรอุดมศักดิ์ รายการนี้เผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 มาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 จนถึงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2548 นายสนธิได้นำปัญหาเรื่องการแต่งตั้งพระสังฆราชขึ้น

มาออกอากาศ ในวันที่ 15 กันยายน สถานีโทรทัศน์ได้ส่งปิดรายการนี้ สร้างความไม่พอใจอย่างมาก สนิธิและสโรชาจึงปรับเปลี่ยนเป็นรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรครั้งแรก เมื่อวันที่ 23 กันยายน ที่หอประชุมเล็กมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับความสนใจอย่างมาก และจากการที่นายสนธิปรับเปลี่ยนรายการ เป็นเรื่องการโจมตีรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยตรง รายการของนายสนธิจึงได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะครั้งที่ 4 ซึ่งถือโอกาสจัดในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ที่หอประชุมใหญ่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีประชาชนเข้าร่วมฟังอย่างมาก นายสนธิได้ประกาศว่า จะขอ “ผู้เพื่อในหลวง” และเรียกการต่อสู้ของเขาว่าเป็น “ขบวนการกู้ชาติ” เรียกร้องให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ คืนอำนาจแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้มีการตั้งรัฐบาลพระราชทานขึ้นแทน การต่อสู้ของนายสนธิ เริ่มมีนักวิชาการและวุฒิสภาสมาชิกหลายคนเข้าร่วมด้วย

การต่อต้านรัฐบาลโดยการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรของนายสนธิ ลี้มทองกุล ยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นรายการครั้งที่ 11 ซึ่งเดินทางไปจัดที่จังหวัดเชียงใหม่ ในขณะที่กำลังมีการเจรจาเรื่องการค้าเสรี (เอฟทีเอ.) ระหว่างผู้แทนของไทยกับสหรัฐฯ นายสนธิอธิบายว่า เป็นการต่อต้านนโยบายขายชาติแบบโลกาภิวัตน์ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ต่อมาวันที่ 13 มกราคม ได้จัดรายการครั้งที่ 12 ที่กรุงเทพฯ ในครั้งนี้ ได้มีการนำประชาชนบุกทำเนียบรัฐบาลเป็นครั้งแรก ก่อนที่จะสลายตัวไป

การต่อสู้ของกลุ่ม นายสนธิ ลี้มทองกุล ได้ยกระดับอย่างมาก เนื่องจากในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2549 เกิดกรณีขายหุ้นชินคอร์ป กล่าวคือ ครอบครัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปเป็นมูลค่ามากถึง 7.33 หมื่นล้านบาทให้แก่กองทุนเทมาเส็กของสิงคโปร์ โดยใช้วิธีการขายในตลาดหุ้น ซึ่งทำให้การซื้อขายไม่ต้องเสียภาษี แต่การขายหุ้นครั้งนี้ ถูกโจมตีว่า มีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ

1. พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แก้กฎหมายให้ต่างชาติถือหุ้นจาก 25% เป็น 50% ของมูลค่าหุ้น กฎหมายนี้เพิ่งจะประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2549 หลังจากนั้นเพียง 3 วัน ครอบครัวชินวัตรก็ขายหุ้นในฝ่ายสิงคโปร์ทันที เป็นมูลค่ารวม 49.59% ของมูลค่าหุ้น ทำให้เกิดความรู้สึกว่า การขายหุ้นครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริต

2. ในจำนวนหุ้นที่ขาย มีอยู่ 10% ที่เป็นหุ้นของบริษัทชื่อ แอมเปิลริช ซึ่งจดทะเบียนที่เกาะบริติชเวอร์จิน เกาะแห่งนี้แหล่งจดทะเบียนของบริษัทนอกระบบจำนวนมาก เนื่องจากบริษัทต่าง ๆ สามารถจดทะเบียนได้โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบที่เกาะแห่งนี้ แต่ปัญหายังอยู่ที่ว่า แอมเปิลริชนั้นขายหุ้นให้กับ พานทองแท้ และ พิณทองทา ชินวัตร บุตรธิดาของนายกรัฐมนตรี้ ด้วยราคาหุ้นละ 1



บาทเท่านั้น และให้บุตรธิดาของทักษิณทั้ง 2 คนขายหุ้นในตลาดด้วยราคา 49.25 บาทต่อหุ้น ทำให้ทั้งสองคนมีกำไรจากการขายหุ้นละ 48.25 บาททันที

3. กองทุนเทมาเส็กของสิงคโปร์ ซื้อหุ้นในนามของบริษัทในนามของบริษัท 2 บริษัท คือ ซี ดาร์โฮลดิ้ง และ แอสเพน เพื่อให้ปริมาณซื้อของแต่ละบริษัทไม่ถึง 25 % ซึ่งเป็นการเลี่ยงเงื่อนไขการเสียภาษี

4. บริษัทชินคอร์ปเป็นผู้ถือสัมปทานดาวเทียมไทยคมของรัฐบาล การขายหุ้นเช่นนี้ ทำให้สิทธิในการใช้ดาวเทียมตกเป็นของสิงคโปร์ ทำให้ถูกวิจารณ์อย่างมากในการที่สิงคโปร์จะเข้ามามีส่วนควบคุมเรื่องดาวเทียม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงของไทย

5. ปัญหาเรื่องจริยธรรมที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงถูกตั้งคำถามว่า สมควรหรือไม่ที่จะใช้ช่องว่างของกฎหมาย แสวงหาความร่ำรวยทางธุรกิจในลักษณะเช่นนี้

กรณีขายหุ้นดังกล่าว ได้สร้างไม่พอใจแก่ประชาชนจำนวนมาก ในที่สุด ฝ่ายขบวนการกู้ชาติของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ได้ประกาศชุมนุมใหญ่เพื่อแสดงการต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 มีประชาชนเข้าร่วมหลายหมื่นคน จากนั้น กลุ่มขบวนการกู้ชาติได้นำชุมนุมอีกครั้งเพื่อ “ปิดบัญชีทักษิณ” ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ มี 27 องค์การเข้าร่วม กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งได้นำเรื่องการขายหุ้นของนายกรัฐมนตรียื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ศาลรัฐธรรมนูญประกาศไม่พิจารณารับคำฟ้องความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นเมื่อ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม ได้ประกาศตัวเข้าร่วมการเคลื่อนไหวต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 กลุ่มผู้นำการประท้วงได้จัดตั้งขึ้นเป็น “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” โดยมี สนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้นำ ร่วมด้วย พิภพ ธงไชย สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง และ สมศักดิ์ โกศัยสุข นอกจากนี้ ก็มี สุริยะใส กตะศิลา สุวิทย์ วัฒนุ และสำราญ รอดเพชร เป็นโฆษก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามแก้ปัญหาโดยการประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ เพื่อให้การเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน ซึ่งเท่ากับว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ภายในเวลาเพียง 37 วัน ทั้งนี้เพื่อให้พรรคไทยรักไทยอยู่ในสถานะได้เปรียบ ดังนั้น กลุ่มพรรคฝ่ายค้านคือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และ พรรคมหาชน จึงประกาศไม่ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งนี้ เพื่อบีบให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง



วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ชัยอนันต์ สมุทวณิช เสนอบทความเรื่อง “งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา” ลงในหนังสือพิมพ์ “ผู้จัดการ” เสนอให้ใช้ช่องทางมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พระมหากษัตริย์มาแก้วิกฤตการณ์ ทั้งที่มาตรา 7 มีสาระสำคัญเพียงแต่ว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งนายชัยอนันต์เห็นว่า บทบัญญัติข้อนี้ใช้ได้ในการนำเสนอให้พระมหากษัตริย์เข้าแทรกแซงทางการเมือง โดยการตั้งนายกรัฐมนตรี ขอลงโทษข้าราชการ ขอลงโทษนักวิชาการ จำนวนหนึ่งทันที จึงมีการรวบรวมรายชื่อเพื่อถวายฎีกาเพื่อให้พระมหากษัตริย์เข้ามาแก้ไขสถานการณ์ แต่กระนั้น ก็มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง ที่คัดค้านข้อเสนอนี้และไม่เห็นว่า มาตรา 7 จะนำมาตีความในลักษณะนี้ได้

การประท้วงยังคงดำเนินต่อไป กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหว โดยการเดินขบวนจากสนามหลวงไปล้อมทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2549 แล้วประกาศชุมนุมยึดเยื่อที่ถนนราชดำเนินเพื่อกดดันให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลาออก ต่อมาในวันที่ 24 มีนาคม อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ก็ประกาศสนับสนุนการใช้มาตรา 7 เพื่อให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ และที่ชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย ก็ประกาศผลักดันข้อเสนอรื้อเรื่องมาตรา 7 เช่นกัน จากกรณีการเคลื่อนไหวเช่นนี้ ได้เริ่มมีกลุ่มเอ็นจีโอ และนักวิชาการบางส่วนที่ไม่สนับสนุนเรื่องมาตรา 7 ถอนตัวจากการร่วมเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ นอกจากนี้ที่น่าสนใจก็คือ มีการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ และมาชุมนุมต่อต้านฝ่ายพันธมิตรที่สวนจตุจักร และมีประชาชนเข้าร่วมนับพันคนเช่นกัน

การเลือกตั้งมีขึ้นตามกำหนดในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 เป็นการแข่งขันระหว่างพรรคไทยรักไทยกับพรรคเล็กอื่น ๆ ทำให้มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งฝ่ายเดียว และไม่อาจจะทำให้วิกฤตการณ์คลี่คลายได้ กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย พรรคฝ่ายค้าน กลุ่มมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน และกลุ่มต่อต้านไทยรักไทยทั้งหมด ได้รณรงค์ให้ประชาชนไปลงคะแนนโหวตโน คือ ไม่เลือกพรรคการเมืองใด ปรากฏว่า พรรคไทยรักไทย ได้คะแนนเสียง 16.2 ล้านเสียง คะแนนโหวตโนได้ 9.1 ล้านเสียง ในการเลือกตั้ง ส.ส. ระบบเขต สมาชิกพรรคไทยรักไทยแม้ว่าจะชนะเลือกตั้ง แต่ก็พ่ายแพ้แก่คะแนน “ไม่ประสงค์จะลงคะแนน” ในหลายเขต โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และในเขตภาคใต้ 38 เขต จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ เพราะผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงไม่ถึง 20% ตามเงื่อนไขคณะกรรมการเลือกตั้งต้องประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่รอบแรก ในวันที่ 23 เมษายน และ รอบสองในวันที่ 29 เมษายน

ในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้หลังน้ำตาประกาศขอพักงานจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่มีกำหนด โดยตั้งให้ พล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิต รักษาการนายกรัฐมนตรีแทน สถานการณ์ความขัดแย้งจึงผ่อนคลายลง ในระหว่างนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสในวันที่ 25 เมษายน ว่า พระองค์จะไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 7 แต่จะให้มีการแก้ปัญหาโดยให้คณะผู้พิพากษา 3 ศาล คือ ศาลฎีกา ศาลปกครอง และ ศาลรัฐธรรมนูญ ไปร่วมกันหาทางออกให้กับประเทศ หลังจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีการวินิจฉัยให้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน ถือเป็นโมฆะจะต้องให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับมาทำงานในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่า จำเป็นต้องกลับมาปฏิบัติงาน เพื่อจัดงานเฉลิมฉลองการครองราชย์ครบ 60 ปีของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 9 มิถุนายน แม้ว่าจะก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจอย่างมาก แต่กระแสการเฉลิมฉลองสีเหลืองของพระเจ้าอยู่หัว ทำให้ความขัดแย้งต้องเลือนออกไป จนถึงเดือนกรกฎาคม สถานการณ์ก็กลับมาตึงเครียดอีกครั้ง แม้ว่าจะไม่ได้มีการจัดการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลครั้งใหญ่ก็ตาม เพราะ พ.ต.ท.ทักษิณ แสดงท่าทีว่าต้องการที่จะบริหารประเทศต่อไป และจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 15 ตุลาคม กระแสการต่อต้านและเรียกร้องให้ “ทักษิณออกไป” เผยแพร่ไปอย่างกว้างขวาง โดยมีกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย และหนังสือพิมพ์ผู้จัดการเป็นองค์กรนำ นอกจากนี้ก็คือกลุ่มอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ชื่อว่า กลุ่มจุฬาเชิดชูคุณธรรมนำประชาธิปไตย เป็นแกนกลางในการประสานงานกับกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ สร้างแนวร่วมนักวิชาการเพื่อต่อต้านรัฐบาลไทยรักไทย สำหรับ พ.ต.ท.ทักษิณ เห็นว่าการเคลื่อนไหวทั้งปวงที่ต่อต้านรัฐบาล มีพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี อยู่เบื้องหลังจึงได้ออกแถลงโจมตี “ผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ” อย่างชัดเจน

### 3.1.2 การรัฐประหารของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)<sup>2</sup>

ตั้งแต่เดือนสิงหาคมเป็นต้นมา กลุ่มทหารที่ไม่พอใจต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการเคลื่อนไหวมากขึ้น โดยเฉพาะ พล.ท.สพรั่ง กัลยาณมิตร แม่ทัพกองทัพภาคที่ 3 ได้แสดงออกอย่างชัดเจน ที่จะเข้าร่วมกดดันต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเริ่มเกิดกระแสว่า อาจจะมีการก่อการรัฐประหาร แต่ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2549 พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ได้แถลงว่า “กระแสการปฏิวัติของทหารไม่น่าจะมี ขอให้ประชาชนหนักแน่น อย่าไปเชื่อกระแสที่จะให้ความสามัคคีลดลง”

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 55-64.

แต่ในที่สุด ในเวลาราว 22.00 น. ของวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะทหารที่เรียกตนเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข-คปค.” ก็ก่อการยึดอำนาจการปกครอง คณะทหารนี้ นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ร่วมด้วย พล.ท.สพรั่ง กัลยาณมิตร แม่ทัพกองทัพภาคที่ 3 พล.ท.อนุพงษ์ วงศ์สุววรรณ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 1 คณะทหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ให้ วุฒิสภา สภาผู้แทน คณะรัฐมนตรี ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และ ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงไปด้วย โดยให้ปลัดกระทรวงรักษาการแทนรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ต่อมา ในวันที่ 20 กันยายน ก็ได้มีพระราชโองการแต่งตั้ง พล.อ.สนธิ เป็นหัวหน้าคณะคปค. จากนั้น พล.อ.สนธิ ก็ได้แต่งตั้ง พล.อ.เรืองโรจน์ มหาศรานนท์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นที่ปรึกษา พล.ร.อ.สถิตพันธ์ เกยานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นรองหัวหน้าคณะ พล.อ.อ.ชลิต พุกผาสุข ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นรองหัวหน้าคณะ พล.ต.อ.โกวิท วัฒนนะ อธิบดีกรมตำรวจ เป็นรองหัวหน้าคณะ และ พล.อ.วินัย ภัททิยะกุล เป็นเลขาธิการ คปค.

พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ได้อธิบายว่า คณะทหารมีความจำเป็นต้องก่อการรัฐประหาร เพราะสังคมแตกแยก เกิดกรณีทุจริต และสถานการณ์หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และสัญญาว่าจะใช้อำนาจเพียงระยะเวลาสั้น ๆ จากนั้นก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรีชุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และให้มีการร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้นใช้ ต่อมา ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว และได้แต่งตั้งให้ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ องคมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ภายใน 1 ปี

### 3.2 บริบททางด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2549

เนื่องจากช่วงปี 2544 – 2549 นี้ ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งออกทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจการเงินต่างๆ ที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อาทิ เศรษฐกิจโลกซบเซาในปี 2544 สงครามอิรัก การระบาดของโรค SARS การระบาดของไข้หวัดนก ภาวะภัยแล้ง ผลกระทบจากสึนามิ และราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมาก เป็นต้น จึงขอสรุปเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจดังนี้

ปี 2544 เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราร้อยละ 1.5 อุปสงค์โดยรวมของประเทศสามารถคงตัวอยู่ได้ โดยมีรายจ่ายภาครัฐเป็นปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญ ทำให้เสถียรภาพของเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี อย่างไรก็ตามการส่งออกมีสัดส่วนที่ลดลงเล็กน้อย อันเป็นผลมาจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก จึงมีการเคลื่อนย้ายของเงินทุนไหลออกอย่างต่อเนื่องตามการชำระหนี้สินนี้ต่างประเทศ แต่มีแนวโน้มลดลงมาจากปี 2543 ทำให้ดุลการชำระเงินเกินดุลจากที่เคยขาดดุลในปี 2543 ซึ่งมีส่วนทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและเงินสำรองภาครัฐสูงขึ้น

การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวในอัตราชะลอลงในครึ่งปีแรก และเริ่มหดตัวในไตรมาสที่สาม เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ชะลอตัวลง พร้อมกับเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวทำให้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการส่งออกชะลอการลงทุน เนื่องจากยังมีอัตราการใช้กำลังการผลิตส่วนเกินและส่งผลให้การลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์หดตัวลงต่อเนื่อง

นโยบายการคลังหลักที่รัฐบาลได้ดำเนินการในปีที่ผ่านมา ได้แก่ (1) ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่กิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กิจการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ใหม่ (Market for Alternative Investment หรือ MAI) และกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่เกิน 5 ล้านบาท ในส่วนของกำไรสุทธิที่ไม่เกิน 3 ล้านบาท (2) ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับเงินปันผลที่ได้รับจากธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital) (3) ขยายเวลาการลดภาษีมูลค่าเพิ่มจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2545 (4) จัดสรรงบประมาณสำรองเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2545 ภายใต้งบเงิน 58 พันล้านบาท (5) พักหนี้และลดหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชน เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจรากหญ้า (6) เร่งอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อส่งผลกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเร็ว (7) จัดทำโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยรวมทั้งออกมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการฟื้นตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และ (8) เร่งปรับโครงสร้างพื้นฐานของเศรษฐกิจโดยผ่านการเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการลงทุน การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ<sup>3</sup>

ปี 2545 เศรษฐกิจไทยในปี 2545 มีการขยายตัวประมาณร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าการคาดการณ์ของทุกสำนักในช่วงต้นปีค่อนข้างมาก และเป็นการขยายตัวท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่ ประกอบกับมีความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่าง

<sup>3</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2544, หน้า 1-4.

สหรัฐอเมริกาและอิรัก การฟื้นตัวในครั้งนี้อาจอาศัยการใช้จ่ายภายในประเทศ โดยเฉพาะการใช้จ่ายของภาคเอกชนเป็นแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตาม อุปสงค์ต่างประเทศซึ่งสะท้อนได้จากการส่งออกที่เร่งตัวสูง โดยเฉพาะในช่วงครึ่งหลังของปี ยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเข้าสู่วัฏจักรการฟื้นตัวอีกรอบหนึ่ง แม้ว่าการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้แรงกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายโดยตรงของภาครัฐแผ่วลงเมื่อเทียบกับช่วงปลายปี 2544 แต่ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญต่อเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจไทยผ่านมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการสนับสนุนภาคอสังหาริมทรัพย์และมาตรการเสริมสร้างอำนาจซื้อให้ประชาชนโดยเฉพาะในชนบท

ในปี 2545 เสถียรภาพเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดีตลอดทั้งปี อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยทั้งปีอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำที่เพียงร้อยละ 0.7 แม้ว่าความไม่แน่นอนของภาวะสงครามได้ทำให้ราคาน้ำมันผันผวนและเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ภาวะน้ำท่วมในช่วงครึ่งหลังของปีสร้างความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตรบางส่วนและ ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นด้วย อัตราการว่างงานลดลงจากปีก่อนอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ขณะที่ยอดคงค้างหนี้ต่างประเทศปรับลดลงตามลำดับ<sup>4</sup>

ปี 2546 เศรษฐกิจไทยในปี 2546 ขยายตัวร้อยละ 6.7 เร่งขึ้นจากร้อยละ 5.4 ในปีก่อนหน้า แม้ว่าในช่วงครึ่งแรกของปีความไม่แน่นอนของสถานการณ์สงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิรักและความกังวลเกี่ยวกับโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SRAS) ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชนบ้าง ทำให้มีการเลื่อนการลงทุนบางส่วนออกไประยะหนึ่ง ประกอบกับรายได้ของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวลดลงค่อนข้างรุนแรง แต่เมื่อสถานการณ์เหล่านั้นผ่านพ้นไปในไตรมาสที่ 3 เศรษฐกิจไทยก็กลับมาขยายตัวดีขึ้น ซึ่งบ่งชี้ถึงการฟื้นตัวที่เข้มแข็งและยืดหยุ่นต่อปัจจัยลบจากนอกประเทศ

แรงขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจมาจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนและการส่งออก ทั้งนี้ ดัชนีการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 5.1 ส่วนมูลค่าการส่งออกขยายตัวร้อยละ 18.6 ขณะที่การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 13.2 ในปีนี้ สำหรับบทบาทของภาครัฐนั้น รายได้รัฐบาลขยายตัวสูงถึงร้อยละ 13.6 ในปีงบประมาณ 2546 ส่วนหนึ่งเพราะความจำเป็นในการรักษาวินัยการคลังเพื่อให้สอดคล้องกับการฟื้นตัวของภาคเอกชน แต่

<sup>4</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2545, หน้า 1-4.



ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญต่อเนื่องผ่านนโยบายทวิภาค (Dual Tract Policy) ซึ่งเน้นการกระตุ้นกิจกรรมภายในประเทศของภาคเอกชน เช่น การต่ออายุมาตรการสนับสนุนภาคอสังหาริมทรัพย์จนถึงสิ้นปี 2546 และการส่งเสริมความเข้มแข็งของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยการให้สินเชื่อและความรู้ในด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มรายได้จากต่างประเทศผ่านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางการค้าทวิภาคและการแสวงหาตลาดส่งออกใหม่ ๆ

ในขณะที่เดียวกันภาคอุปทานก็สามารถตอบสนองอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นได้เป็นอย่างดี ดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 ในปีนี้เทียบกับร้อยละ 8.5 ในปีก่อน ตามการขยายตัวของทั้งสินค้าที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศเป็นหลัก อาทิ ยานยนต์ ปิโตรเลียม และเครื่องดื่ม และสินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก อาทิ แผงวงจรรวม อาหาร และยางแท่ง ส่วนในภาคเกษตร สภาพอากาศที่เอื้ออำนวยทำให้ผลผลิตพืชผลหลักขยายตัวร้อยละ 7.8 เทียบกับร้อยละ 0.0 ในปีก่อน และเมื่อประกอบกับราคาพืชผลที่สูงขึ้นมาก โดยเฉพาะราคายางพาราและข้าวหอมมะลิ รายได้เกษตรกรจากพืชผลหลักจึงขยายตัวถึงร้อยละ 25.6 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเป็นประวัติการณ์ สำหรับภาคบริการในช่วงเดือนมีนาคมถึงเดือนกรกฎาคม จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศลดลงอย่างมากจากความกังวลเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของโรค SARS ส่งผลให้ทั้งปีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศลดลงร้อยละ 7.8 อย่างไรก็ตาม ภาคการท่องเที่ยวเริ่มฟื้นตัวอย่างรวดเร็วในไตรมาสที่ 3 และจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศก็กลับมาขยายตัวเป็นปกติในไตรมาสสุดท้ายของปี

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนภาคการก่อสร้างและภาคบริการซึ่งสอดคล้องกับกิจกรรมการลงทุนและการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้การจ้างงานในภาคนอกเกษตรขยายตัวดีในอัตราร้อยละ 5 อย่างไรก็ตาม แรงกดดันต่อค่าจ้างแรงงานยังไม่ปรากฏเนื่องจากส่วนหนึ่งของการจ้างแรงงานภาคการเกษตรเป็นการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตร ซึ่งการจ้างแรงงานในภาคดังกล่าวลดลงร้อยละ 1.2 ในปีนี้ และยังมีแรงงานส่วนเกินเหลืออยู่

สภาพคล่องในระบบการเงินที่ยังคงมีสูง ประกอบกับการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในเดือนมิถุนายนจากร้อยละ 1.75 ต่อปีเหลือร้อยละ 1.25 ต่อปี ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มลดลงและอยู่ในระดับต่ำต่อเนื่องตลอดทั้งปี 2546 ซึ่งภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำนี้มีส่วนช่วยสนับสนุนการใช้จ่ายของภาคเอกชน โดยเฉพาะการใช้จ่ายในสินค้าคงทน และ ลดภาระต้นทุนการกู้ยืมของภาคธุรกิจ มีผลให้การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ปรับตัวดีขึ้นอย่างชัดเจนในปีนี้ โดยสินเชื่อที่ปล่อยสู่ภาคอุตสาหกรรม การค้า และการ

ส่งออกขยายตัวต่อเนื่องทั้งปีเป็นปีแรกนับตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ขณะที่สิ้นเชื่อเพื่อการบริโภคส่วนบุคคลและที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงต่อเนื่องจากปีก่อน

เงินบาทแข็งค่าขึ้นในปี 2546 โดยเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ 41.50 บาท/ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือแข็งค่าขึ้นร้อยละ 3.6 จากค่าเฉลี่ยในปี 2545 การแข็งค่าของเงินบาทเป็นผลจากปัจจัยภายนอกและภายใน ประเทศ ที่สำคัญได้แก่ การอ่อนค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่อเศรษฐกิจไทย ซึ่งสะท้อนได้จากการปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 116.6 ของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ไทยและการปรับเพิ่มอันดับความน่าเชื่อถือของไทยโดยสถาบันจัดอันดับในต่างประเทศหลายแห่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงไตรมาสที่ 3 ธ.พ. พบว่าการแข็งค่าขึ้นอย่างรวดเร็วของเงินบาทมิได้เป็นผลจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากมาจากการเก็งกำไรของนักลงทุนในตลาดการเงินด้วย ดังนั้น ธ.พ. จึงได้ออกมาตรการป้องกันการเก็งกำไรค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 11 กันยายน และ 14 ตุลาคม 2546 ซึ่งก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

เสถียรภาพเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดีตลอดทั้งปี 2546 อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.8 สูงขึ้นจากร้อยละ 0.7 ในปีก่อนตามการเร่งตัวของราคาอาหารสดและพลังงาน ขณะที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.2 ลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 0.4 ในปีก่อนตามค่าเช่าบ้านที่โน้มลดลงต่อเนื่องเป็นสำคัญ ส่วนอัตราการว่างงานมีเพียงร้อยละ 2.2 และหนี้สาธารณะลดลงมาอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ต่างประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดคงเกินดุลจากทั้งดุลการค้าและดุลบริการ เงินโอน และรายได้ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถชำระหนี้คืนแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก่อนกำหนดได้ถึงเกือบ 2 ปี และระดับทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่มั่นคง โดย ณ สิ้นปีอยู่ที่ 42.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นกว่า 3 เท่าของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น<sup>5</sup>

ปี 2547 เศรษฐกิจไทยปี 2547 ขยายตัวร้อยละ 6.1 ซึ่งยังคงเป็นอัตราการขยายตัวที่อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง ต่อเนื่องจากปีก่อนซึ่งขยายตัวร้อยละ 6.9 ทั้งนี้ แม้จะมีการชะลอตัวของอุปสงค์ภายในประเทศทั้งการอุปโภค บริโภคและการลงทุนภาคเอกชน แต่อุปสงค์ต่างประเทศในปีนี้อยู่ในเกณฑ์ดี ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกสูงเป็นประวัติการณ์ แรงขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจในปี 2547 มาจากการลงทุนภาคเอกชนและการส่งออก ทั้งนี้ ดัชนีการลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ

<sup>5</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2546, หน้า 1-2.

12.8 ชะลอลงเล็กน้อยจากร้อยละ 13.6 ในปีก่อน ส่วนมูลค่าการส่งออกขยายตัวในอัตราร้อยละ 23.0 เติบโตจากร้อยละ 18.2 ในปีก่อน

สำหรับดัชนีการอุปโภคบริโภคเอกชนชะลอลงเล็กน้อยจากร้อยละ 5.4 ในปีก่อน เป็นร้อยละ 3.7 ส่วนหนึ่งเพราะความต้องการสินค้าคงทนที่เริ่มอืดตัว และอีกส่วนหนึ่งสะท้อนความเชื่อมั่นของผู้บริโภคที่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ต้นปีจากผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันในระดับสูง สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการระบาดของไข้หวัดนกที่อยู่ในสัตว์ปีก ขณะที่รายจ่ายของรัฐบาลขยายตัวร้อยละ 17.8 ในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นการเร่งตัวของทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนโดยรายได้รัฐบาลขยายตัวถึงร้อยละ 17.1 ในปีงบประมาณ 2547 สะท้อนการขยายตัวที่ดีของเศรษฐกิจโดยเฉพาะผลประกอบการภาคธุรกิจ ทำให้ดุลเงินสดเกินดุลจำนวน 17.2 พันล้านบาท

อุปสงค์ในประเทศที่ชะลอลงทำให้ทิศทางการตอบสนองของอุปทานชะลอลงด้วยดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 8.1 ในปี 2547 ชะลอลงจากร้อยละ 12.3 ในปีก่อน ตามหมวดสินค้าที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศในหมวดอาหาร และเครื่องดื่ม และสินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกบางประเภท อาทิ ยางแท่ง และแผงวงจรรวม ส่วนในภาคเกษตร สภาพอากาศที่แห้งแล้งตั้งแต่ช่วงต้นปีส่งผลให้ผลผลิตพืชผลหลักหดตัวร้อยละ 1.2 จากที่ขยายตัวร้อยละ 10.5 ในปีก่อน อย่างไรก็ตาม ราคาพืชผลที่ยังอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะราคาข้าวหอมมะลิและยางพารา ทำให้รายได้เกษตรกรจากพืชผลหลักยังคงขยายตัวดีที่ร้อยละ 15.4 สำหรับภาคบริการ จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศขยายตัวสูงถึงร้อยละ 16.5 ในปี 2547 แม้จะได้รับผลกระทบจากการระบาดของไข้หวัดนกในสัตว์ปีกในช่วงไตรมาสที่ 1 และผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 เป็นต้นมา แต่จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศในปีนี่ยังขยายตัวในเกณฑ์ดีเทียบกับปีก่อนโดยนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศในปี 2546 ลดลงอย่างมากจากความกังวลเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) อนึ่ง เหตุการณ์ภัยธรรมชาติใน 6 จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามันซึ่งเกิดขึ้นในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของปี ยังไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมในปี 2547

ภาคอุตสาหกรรม ภาคการก่อสร้างและภาคบริการ ขยายตัวสอดคล้องกับการลงทุนภาคเอกชนส่งผลให้การจ้างงานในภาคนอกเกษตรขยายตัวดีในอัตราร้อยละ 6.0 โดยส่วนหนึ่งของแรงงานเคลื่อนย้ายมาจากภาคเกษตรเพราะสภาพอากาศที่แห้งแล้งไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก การจ้างงานในภาคเกษตรจึงหดตัวร้อยละ 2.3 ในปี 2547

อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเงินได้ปรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธปท. 3 ครั้ง ในช่วงครึ่งหลังของปี 2547 อย่างไรก็ตาม สภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินยังคงอยู่ในระดับสูง ทำให้อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ไม่เปลี่ยนแปลงจากปีก่อนขณะเดียวกันภาวะการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ปรับตัวดีขึ้นชัดเจน ทั้งการเพิ่มขึ้นของสินเชื่อที่ให้แก่ภาคธุรกิจและประชาชน

เงินบาทโน้มแข็งขึ้นในปี 2547 โดยทั่วทั้งปีเฉลี่ยอยู่ที่ 40.28 บาทต่อดอลลาร์ สรอ. หรือแข็งค่าขึ้นร้อยละ 3.0 จากค่าเฉลี่ยในปี 2546 แม้ว่าในช่วงค่าเงินบาทจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยลบภายในประเทศ อาทิ การระบาดของโรคไข้หวัดนกและสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ และจากปัจจัยภายนอก เช่น การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน แต่ค่าเงินบาทโดยรวมยังคงปรับตัวแข็งขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้ (1) การปรับตัวตามค่าเงินในภูมิภาคเนื่องจาก Sentiment ของค่าเงินดอลลาร์ สรอ. ที่เปราะบางจากความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ (2) การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธปท. ในเดือนสิงหาคม ตุลาคม และธันวาคม (3) การเข้ามาลงทุนเพื่อขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ไทยของนักลงทุนต่างประเทศ และ (4) ข่าวลือการปรับค่าเงินหยวนของจีน

เสถียรภาพเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดีต่อเนื่องจากปี 2546 อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.7 สูงขึ้นจากร้อยละ 1.8 ในปีก่อนตามการเร่งตัวของราคาอาหารสดและพลังงาน ขณะที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.4 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 0.2 ในปีก่อน ส่วนอัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.1 และหนี้สาธารณะอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 47.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ สิ้นปี 2547 ด้านเสถียรภาพต่างประเทศ ดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงเกินดุลจากทั้งดุลการค้าและดุลบริการ รายได้และเงินโอน ระดับหนี้ต่างประเทศลดลงต่อเนื่อง เงินสำรองระหว่างประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง โดย ณ สิ้นปี 2547 อยู่ที่ 49.8 พันล้านดอลลาร์ สรอ. หรือประมาณ 4 เท่าของหนี้ต่างประเทศระยะสั้น<sup>6</sup>

ปี 2548 เศรษฐกิจไทยในปีนี้ ชะลอลงจากปี 2547 โดยในปีนี้ เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัจจัยลบหลายประการทั้งจากปัญหาภัยแล้ง เหตุการณ์ภัยธรรมชาติใน 6 จังหวัด ชายฝั่งทะเลอันดามัน สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ การระบาดของโรคไข้หวัดนกในสัตว์ปีกรอบใหม่ รวมทั้งปัจจัยลบภายนอกจากราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้นและทิศทางอัตราดอกเบี้ยขาขึ้น

<sup>6</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2547, หน้า 1-2.

อย่างไรก็ดี พื้นฐานเศรษฐกิจที่ดีและความสามารถในการปรับตัวต่อปัจจัยลบดังกล่าว ทำให้การเติบโตและเสถียรภาพเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ โดยแรงขับเคลื่อนยังคงมาจากอุปสงค์ภายในประเทศ และบางส่วนจากการส่งออกที่ปรับตัวดีขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปี

ในภาคเกษตร รายได้เกษตรกรจากการขายพืชผลหลักในปี 2548 ขยายตัวร้อยละ 20.2 เทียบกับร้อยละ 17.0 ในปีก่อน จากปัจจัยด้านราคาเป็นสำคัญ ขณะที่ผลผลิตพืชผลหลักหดตัวลงจากปีก่อนจากปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาวะน้ำท่วมในภาคใต้ ส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมในปี 2548 ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากปีก่อน โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศตามภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ขณะที่กลุ่มสินค้าที่ผลิตเพื่อส่งออกยังคงขยายตัวสูง โดยดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม (MPI) ขยายตัวร้อยละ 9.2 ชะลอลงจากร้อยละ 11.5 ในปีก่อน แต่อย่างไรก็ตาม อัตราการใช้กำลังการผลิตเฉลี่ยยังคงยังเพิ่มสูงขึ้น โดยอยู่ที่ระดับร้อยละ 72.6 เทียบกับร้อยละ 70.7 ในปี 2547 ด้านภาคบริการ จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศโดยรวม และอัตราเข้าพักโรงแรมเฉลี่ยปรับลดลงจากปีก่อน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์ภัยธรรมชาติใน 6 จังหวัดฝั่งทะเลอันดามันและปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับการบริโภคภาคเอกชนในปี 2548 ขยายตัวร้อยละ 4.0 ชะลอลงจากปีก่อน โดยเฉพาะการบริโภคสินค้าในกลุ่มสินค้าคงทน เนื่องจากผู้บริโภคระมัดระวังการใช้จ่ายมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันที่ทรงตัวอยู่ในระดับสูง อัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยที่ปรับสูงขึ้น สอดคล้องกับดัชนีการอุปโภคบริโภคภาคเอกชนในปี 2548 ที่ชะลอลงลงเมื่อเทียบกับปีก่อน ขณะที่การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 11.0 ชะลอลงจากปีก่อนที่ขยายตัวร้อยละ 16.3 โดยการลงทุนในหมวดก่อสร้างชะลอลงตามภาวะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สอดคล้องกับดัชนีการลงทุนภาคเอกชนที่ขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากปีก่อนหน้า

ด้านการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกในปี 2548 ขยายตัวร้อยละ 15.0 ชะลอลงจากร้อยละ 21.6 ในปีก่อน ขณะที่การนำเข้าขยายตัวในอัตราที่สูงใกล้เคียงกับปีก่อนโดยอยู่ที่ร้อยละ 26.0 เป็นผลจากการนำเข้าที่ขยายตัวสูงขึ้นมากในช่วงครึ่งปีแรก โดยเฉพาะการนำเข้าเหล็ก ทองคำ และน้ำมัน ส่งผลให้ดุลการค้าขาดดุล 8,578 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. จากที่เกินดุลในปีก่อน ส่วนดุลบริการรายได้และเงินโอนเกินดุลลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบต่อเนื่องจากเหตุการณ์สึนามิที่ส่งผลกระทบต่อรายรับจากการท่องเที่ยว ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล 3,714 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในปี 2548 จากที่เกินดุลติดต่อกันในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา โดยมีการขาดดุลสูงในช่วงครึ่งแรกของปี และดุลบัญชี



เดินสะพัดได้ปรับตัวดีขึ้นเป็นเกินดุลในช่วงครึ่งหลังของปี จากการส่งออกที่ปรับตัวดีขึ้น และการนำเข้าที่ชะลอตัว

สำหรับภาคการคลัง ในปีงบประมาณ 2548 รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล โดยรายได้จัดเก็บรวมของรัฐบาลขยายตัวสูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ จากรายได้ภาษีที่ขยายตัวดีต่อเนื่องจากปีก่อนโดยเฉพาะภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับรายจ่ายรวมของรัฐบาลขยายตัวขึ้นเช่นกัน ตามมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล ทำให้ในปีงบประมาณ 2548 รัฐบาลเกินดุลเงินสด 16.8 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ทางด้านภาคการเงิน อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเงินได้ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามการปรับขึ้นของอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธปท. ขณะที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ได้เริ่มทยอยปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้เช่นกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการส่งผ่านนโยบายการเงินไปยังระบบธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ นโยบาย One Presence ภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่มีการควบรวมและยกฐานะของบริษัทเงินทุนเป็นธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ มีส่วนทำให้อัตราการขยายตัวของเงินฝากและสิทธิเรียกร้องภาคเอกชน ที่ประกอบด้วยสินเชื่อภาคเอกชนและการถือครองหลักทรัพย์ภาคเอกชนของธนาคารพาณิชย์ขยายตัวเร่งขึ้นอย่างไรก็ตาม เมื่อหักผลดังกล่าวแล้วพบว่าสิทธิเรียกร้องภาคเอกชนขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับปี 2547 แต่ได้เริ่มปรับตัวดีขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปีตามภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ

ค่าเงินบาทเฉลี่ยทั้งปี 2548 อยู่ที่ 40.29 บาท ต่อดอลลาร์ สหรัฐ. ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยในปีก่อนโดยค่าเงินบาทได้อ่อนค่าลงในช่วงครึ่งแรกของปีจากปัจจัยลบต่างๆ ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ และได้กลับมาเคลื่อนไหวอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้นในช่วงปลายปี โดยมีปัจจัยสนับสนุนสำคัญจาก (1) ตัว GDP ในไตรมาสที่ 3 ของไทยซึ่งออกมาสูงกว่าคาดการณ์ (2) การแข็งค่าขึ้นของสกุลเงินในภูมิภาค และ (3) ความเชื่อมั่นต่อค่าเงินดอลลาร์ สหรัฐ. ที่ลดลง เนื่องจากตลาดคาดว่าวัฏจักรอัตราดอกเบี้ยขาขึ้นของสหรัฐฯ ใกล้จะสิ้นสุดแล้ว

ทั้งนี้ ในปี 2548 เสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดี ทั้งเสถียรภาพในประเทศและเสถียรภาพต่างประเทศ โดยอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ร้อยละ 4.5 และอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ร้อยละ 1.6 ซึ่งอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังคงอยู่ในช่วงเป้าหมายที่ร้อยละ 0-3.5 ของกรอบนโยบายการเงิน ขณะที่อัตราการว่างงาน และหนี้สาธารณะอยู่ในระดับต่ำ สำหรับ

เสถียรภาพด้าน ต่างประเทศ ปรับตัวดีขึ้นเช่นกัน แม้ว่าดุลบัญชีเดินสะพัดได้กลับมาเกินดุลโดยตลอด ส่วนระดับหนี้ต่างประเทศลดลงต่อเนื่อง และเงินสำรองระหว่างประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง<sup>7</sup>

ปี 2549 เศรษฐกิจไทยในปี 2549 ปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยจากปี 2548 ในปีนี้ เศรษฐกิจไทยได้แรงขับเคลื่อนจากการส่งออกซึ่งขยายตัวสูง แม้ว่าอุปสงค์ในประเทศซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญเมื่อปีก่อนจะชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องโดยเป็นผลมาจากปัจจัยลบหลายประการ ได้แก่ ราคา น้ำมันโลก ซึ่งสูงขึ้น ต่อเนื่องใน 3 ไตรมาสแรกของปี สถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ ภาวะน้ำท่วมรุนแรงยาวนาน และความ ไม่แน่นอนทางการเมือง ในปี 2549 ดุลบัญชีเดินสะพัดกลับมาเกินดุลจากการส่งออกที่ขยายตัวดี และการนำเข้าที่ขยายตัวชะลอลงตามอุปสงค์ภายในประเทศ กอปรกับการท่องเที่ยวที่กลับมาขยายตัวได้ดี

ในภาคการเกษตร รายได้เกษตรกรในปี 2549 ขยายตัวเร่งขึ้นจากปีก่อนที่ร้อยละ 30.3 เนื่องจากช่วงครึ่งแรกของปีสภาพอากาศและปริมาณน้ำเอื้ออำนวย ส่งผลให้ผลผลิตขยายตัวดี ในช่วง 3 ไตรมาสแรก กอปรกับราคาพืชผลที่ขยายตัวดีต่อเนื่อง แม้ว่าผลผลิตในช่วงปลายปีได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในหลายพื้นที่ ส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมในปี 2549 ยังคงขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะอุตสาหกรรมในหมวดอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตามดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม (MPI) ขยายตัวร้อยละ 7.4 ชะลอลงจากร้อยละ 9.1 ในปีก่อน จากต้นทุนที่สูงขึ้นและภาวะการแข่งขันจากทั้งในและนอกประเทศ อัตราการใช้กำลังการผลิตในปี 2549 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 74.2 ด้านภาคบริการโดยรวมปรับตัวดีขึ้นจากปีก่อน โดยจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.0 ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการกลับสู่ภาวะปกติของการท่องเที่ยวตามชายฝั่งทะเลอันดามัน หลังจากได้รับผลกระทบของเหตุการณ์ภัยธรรมชาติในปี 2547

ด้านอุปโภคบริโภคภาคเอกชนในปี 2549 ขยายตัวร้อยละ 3.1 ชะลอลงจากร้อยละ 4.3 ในปีก่อน เนื่องจากผู้บริโภคระมัดระวังการใช้จ่ายมากขึ้นในภาวะที่ราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ย ยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูงทั้งนี้ การใช้จ่ายสินค้าคงทนหดตัวร้อยละ 0.8 จากปีก่อน ส่วนการลงทุนภาคเอกชนขยายตัวในอัตราชะลอลงที่ร้อยละ 3.9 จากที่ขยายตัวร้อยละ 10.9 ในปีก่อนหน้า สอดคล้องกับดัชนีความเชื่อมั่นทางธุรกิจที่ปรับลดลงจากปีก่อนและดัชนีการลงทุนภาคเอกชนที่ชะลอลงปี 2548 ทั้งนี้ เป็นการชะลอของทั้งเครื่องมือเครื่องจักรและการก่อสร้าง นอกจากนี้ ความ

<sup>7</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2548, หน้า 1-2.

มั่นใจของภาคเอกชนยังได้รับผลกระทบจากภาวะอุทกภัยและปัญหาความไม่แน่นอนทางการเมืองด้วยเช่นกัน

ด้านการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกในปี 2549 ขยายตัวร้อยละ 17.4 เติบโตขึ้นจากร้อยละ 15.0 ในปีก่อน ขณะที่การนำเข้าขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงโดยอยู่ที่ร้อยละ 7.0 ตามการชะลอตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ ส่งผลให้ดุลการค้ากลับมาเกินดุลที่ 2.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในปีนี้ จากที่ขาดดุล 8.5 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในปีก่อน ส่วนดุลบริการ รายได้และเงินโอนเกินดุล 1.0 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เพิ่มขึ้นจาก 0.7 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในปีก่อน เนื่องจากได้รับจากการท่องเที่ยวกลับมาขยายตัวดี ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2549 เปลี่ยนจากการขาดดุล 7.9 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ในปี 2548 มาเกินดุลที่ 3.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ. (หากไม่รับ Reinvested Earning บัญชีเดินสะพัดเกินดุล เท่ากับ 7.4 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ.)

สำหรับภาคการคลัง ในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล โดยรัฐบาลมีรายได้จัดเก็บสุทธิ 1,339.4 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันปีก่อนร้อยละ 5.9 ซึ่งต่ำกว่า งบประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (1,360 พันล้านบาท) เป็นผลจากมาตรการลดภาษีสรรพสามิตน้ำมัน การจัดเก็บอากรขาเข้าซึ่งน้อยกว่าประมาณการจากค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้นเกินกว่าคาด และการคืนภาษีของกรมสรรพากรที่สูงกว่าประมาณการทางด้านรายจ่าย อัตราการเบิกจ่ายในปี 2549 เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีก่อน จากมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาล ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2549 ดุลเงินสดของรัฐบาลเกินดุล 4.5 พันล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.06 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ทางด้านภาคการเงิน ในช่วงครึ่งแรกของปี 2549 อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเงิน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ปรับเพิ่มขึ้นตามการปรับขึ้นของอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ ธปท. แต่ในช่วงครึ่งปีหลังของปี อัตราดอกเบี้ยข้างต้นได้ทรงตัวหลังจากที่ ธปท. ได้คงอัตราดอกเบี้ยนโยบายไปถึงสิ้นปี 2549 นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริงได้เปลี่ยนมาเป็นบวกตั้งแต่เดือนเมษายน อนึ่ง การแข่งขันปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อรักษาสถานะลูกค้าเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ทำให้การขยายตัวของเงินฝากขยายตัวในอัตราที่ชะลอลงจากปีก่อน สินเชื่อภาคเอกชนและการถือครองหลักทรัพย์ภาคเอกชนของธนาคารพาณิชย์ชะลอตัวตลอดทั้งปี ซึ่งสอดคล้องกับการลงทุนและความเชื่อมั่นของภาคเอกชน

ค่าเงินบาทเฉลี่ยทั้งปี 2549 อยู่ที่ 37.93 บาทต่อดอลลาร์ สหรัฐ. แข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยในปีก่อนที่ 40.29 บาท และเมื่อพิจารณาดัชนีค่าเงินบาทที่แท้จริงซึ่งสะท้อนความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของการส่งออกก็อยู่ในทิศทางแข็งค่าขึ้น และแข็งค่าขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปลายปี โดยมีปัจจัยภายในประเทศสนับสนุนที่สำคัญได้แก่ (1) ดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลอยู่ในระดับสูง และ (2) เงินทุนไหลเข้าจำนวนมากเพื่อการลงทุนทางตรงและการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และตลาดพันธบัตร อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ทางการได้ออกมาตรการดามรงเงินสำรองนำเข้าระยะสั้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 การแข็งค่าของเงินบาทได้ชะลอตัวลง

เสถียรภาพเศรษฐกิจไทยในปี 2549 โดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดี ด้านเสถียรภาพในประเทศ อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานยังคงอยู่ในช่วงเป้าหมายของกรอบนโยบายการเงินที่ร้อยละ 0-3.5 โดยเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ร้อยละ 2.3 ส่วนอัตราการว่างงานและหนี้สาธารณะอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปมีแนวโน้มชะลอลงตั้งแต่ช่วงกลางปี แม้ว่าจะเร่งตัวขึ้นชั่วคราวเนื่องจากภาวะอุทกภัยที่ส่งผลกระทบต่อราคาพืชผล และอาหารสด สำหรับเสถียรภาพด้านต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ดีเช่นกัน โดยดุลบัญชีเดินสะพัดในปีนีเกินดุลและแม้ว่าระดับหนี้ต่างประเทศปรับเพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP ยังอยู่ในระดับที่ต่ำและ สัดส่วนเงินสำรองระหว่างประเทศต่อหนี้ต่างประเทศระยะสั้นยังคงอยู่ในระดับสูง<sup>8</sup>

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2549, หน้า 1-2.

## บทที่ 4

### กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในต่างประเทศ

สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดีของการศึกษานี้ ได้แก่

- 1) รัฐสภาของประเทศอังกฤษ
- 2) สภาคองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกา
- 3) รัฐสภาประเทศเยอรมัน
- 4) ระบบรัฐสภาในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกา

เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติและรูปแบบของรัฐสภาในประเทศข้างต้น มีมานานและได้รับการเลียนแบบจากต่างประเทศ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงในประเทศที่เพิ่งประกาศอิสรภาพใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกาประกอบกันด้วย

#### 4.1 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ

การตรากฎหมายของประเทศอังกฤษในปัจจุบันเป็นขั้นตอนที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด แต่จะเกิดขึ้นจากธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงาน รัฐบาล และรัฐสภาซึ่งมีการพัฒนาต่อเนื่องอย่างยาวนาน อันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law ในภาพรวมนั้น กระบวนการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เนื่องจากระบบการตรากฎหมายแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของกฎหมายที่จะตราขึ้นร่างกฎหมายของอังกฤษ

ในปัจจุบันอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ Public Bill และ Private Bill Public Bill เป็นร่างกฎหมายที่มีสาระกระทบถึงประชาชนทั่วไปหรือมีผลบังคับใช้ทั่วไป แต่ Private Bill จะเป็นกฎหมายที่มีสาระที่มีผลกระทบต่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น บุคคลบางฐานะ บุคคลในบางท้องที่ หรือนิติบุคคลบางประเภท เป็นต้น ร่างกฎหมาย Private Bill ส่วนใหญ่จะเป็นร่างกฎหมายที่มีสาระเป็นการตั้งองค์กรเฉพาะหรือมีสาระเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ Private Bill ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจจะเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Local Act โดยกระบวนการตรากฎหมาย Public Bill และ Private Bill นั้นจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ Public Bill และ Private Bill ยังอาจจำแนกย่อยออกได้เป็น ร่างกฎหมายของรัฐบาล (Government Bill) และ (Private Member's Bill) ซึ่งจะมีความแตกต่างในรายละเอียดของกระบวนการอีกด้วย<sup>1</sup>

ในด้านตัวผู้เสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภายังมีผลให้กระบวนการตรากฎหมายมีความแตกต่างได้อีกด้วย ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเชื้ออำนาจแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกเสนอโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งก็หมายถึงฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ถ้าวางพระราชบัญญัติถูกเสนอโดยฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย โอกาสในการที่สภาจะรับหลักการนั้นก็มีน้อยมาก กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาอังกฤษนั้นให้ความสำคัญกับสถานะของคณะรัฐมนตรีมากเป็นพิเศษโดยอยู่ภายใต้ความไว้วางใจจากรัฐสภา แม้ว่าโดยรูปแบบดังกล่าวรัฐสภาสามารถวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเสมอ<sup>2</sup> เช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยที่ฝ่ายบริหารมักเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่อสภา

ในปัญหานี้ ได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอเกี่ยวกับอำนาจของสภาสมาญ ในทางนิติบัญญัติ ก็คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ สภาสมาญมีอำนาจในการตรากฎหมายเพียงใด โดยฝ่ายจารีตประเพณีให้เหตุผลว่า สภาสมาญควรมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการตรากฎหมาย แต่ในทางพฤติกรรมและการปฏิบัติตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แม้สภาสมาญจะยังคงเป็นองค์กรนิติบัญญัติเช่นเดิม แต่ก็มิใช่เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมาย กล่าวคือสภาสมาญมิใช่เป็นองค์กรนิติบัญญัติในความหมายที่แท้จริง แต่เป็นเพียงส่วนขยาย หรือเครื่องมือค้ำจุนอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยให้เหตุผลว่า 9 ใน 10 ส่วนของร่างกฎหมายที่มีการพิจารณาในสภาสมาญ และใช้เป็นกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอนี้ รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่างๆ เป็นผู้พิจารณาร่างขึ้น และผ่านการเห็นชอบของกรรมาธิการ

<sup>1</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539). หน้า 104-105.

<sup>2</sup> Dennis KAVANGH, British Politics : Continuities and Change 4 Edition Oxford Press, 2000 p.273.

ของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะเสนอต่อสภาสามัญเมื่อร่างกฎหมายเสนอต่อสภาสามัญ สภาสามัญก็เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น<sup>3</sup>

อาจกล่าวได้ว่า ในทางความเป็นจริงแล้วสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญที่แท้จริง มิได้เป็นผู้สร้างหรือริเริ่มกฎหมาย เป็นแต่เพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นหน้าที่หลักของสภาผู้แทนในทางปฏิบัติก็คือ คำจูงให้รัฐบาลคงอยู่ในอำนาจ<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษจะไม่มีบทบาทเสียทีเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน โดยเฉพาะฝ่ายค้านและสมาชิกชั้นแนวหลังของพรรครัฐบาล ย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่าร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private Member Bill) ได้ ฝ่ายค้านในฐานะที่มีหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลมากกว่าฝ่ายรัฐบาลเอง ย่อมจะคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ถ้าหากว่าขัดต่อประโยชน์ของประชาชนสำหรับสมาชิกคนอื่น ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ เมื่อเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและรัฐบาลอาจจะมองข้ามไป แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนวันประชุมสภาผู้แทนแต่ละสมัย ซึ่งมีประมาณ 158 วัน โอกาสที่สมาชิกจะเสนอร่างกฎหมายของตนเอง และเสนอให้มีการอภิปรายมีเพียง 24 วันเท่านั้น นอกจากนี้ โอกาสที่จะได้รับความสำเร็จมีน้อยมาก โดยปกติร่างกฎหมายประเภทนี้มักจะตกในชั้นกรรมาธิการ หรือถ้าผ่านคณะกรรมาธิการไปได้มักจะตกในวาระที่ 2

#### 4.1.1 กระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ

การออกกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การออกกฎหมายมหาชน และการออกกฎหมายเอกชน โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการอิสระ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากรัฐบาลและหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาล คณะกรรมการอิสระ และสมาชิกผู้แทนราษฎรแล้ว ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษไม่เปิดช่องให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใดเสนอร่างกฎหมายโดยตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษนั้นใช้ระบบแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งอยู่แล้ว ประชาชนจึงสามารถเรียกร้องให้สมาชิกผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของตนเสนอกฎหมายได้ องค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) ของเอกชนที่ต้องการผลักดันในการตรากฎหมายในเรื่องใดก็

<sup>3</sup> มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ 7, 2545) หน้า 50.

<sup>4</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 1) 2527, หน้า 131 อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 51.

จะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนแนวคิดขององค์กรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยในทางปฏิบัติแล้วองค์กรไม่แสวงหากำไรจะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยกร่างกฎหมายที่ตนสนับสนุนทั้งในด้านการเงินและการหาความสัมพันธ์ (Lobby) จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ

หากพิจารณาโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว อาจดูเหมือนว่ากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ กล่าวคือ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายของประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยในเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารูปแบบของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย แต่ผลในทางความเป็นจริงในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในกระบวนการนิติบัญญัติกลับมีทิศทางที่ตรงข้ามกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ เนื่องจากว่าการเสนอกฎหมายในประเทศไทยไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่สะท้อนถึงประโยชน์และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ถูกยึดโยงกับอำนาจนำของพรรคการเมืองอย่างแยกไม่ออก จนทำให้ไม่เหลือสภาพความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรได้อย่างสมบูรณ์ โดยนัยนี้ การเสนอกฎหมายของประเทศไทยจึงสะท้อนประโยชน์ของรัฐบาลมากกว่าประโยชน์ของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ ในทางพหุติษนัยระบบรัฐสภาไทยจึงมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจโดยใช้ทฤษฎีดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) อย่างสมเหตุสมผล อำนาจจากภายนอกได้เข้ามายุ่งเกี่ยวด้วยตลอด อิทธิพลของฝ่ายบริหารครอบงำรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่ด้อยประสิทธิภาพที่สุดในบรรดาองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจอธิปไตย รัฐสภาไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือรับรองความถูกต้องชอบธรรมผ่านการแปรูปนโยบายโดยกระบวนการนิติบัญญัติและออกเป็นกฎหมาย มีน้อยครั้งเหลือเกินที่รัฐสภาไทยจะทำหน้าที่สะท้อนปากเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง<sup>5</sup> บทบาทของรัฐสภาไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 เมื่อประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เพิ่มพูนขึ้นเพราะสภาพโครงสร้างทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ปัญหาด้านต่างๆ ทวีมากขึ้นเรื่อยๆ อาทิ ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

<sup>5</sup> กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513)

ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร เป็นผลให้ฝ่ายบริหารเรียกร้องอำนาจเพิ่มขึ้นในการแก้ไข ปัญหา<sup>6</sup> อำนาจของรัฐสภาจึงมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ภายใต้ระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาอังกฤษนั้น รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้บริหาร ประเทศย่อมมีอำนาจในการที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เสมอ โดยหลักของการปกครองแล้ว ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐบาลเสนอนั้นควรจะเป็นร่างกฎหมายที่เป็นผลจากสัญญาประชาคม (Government's manifesto) ที่รัฐบาลได้ให้แก่ประชาชนไว้ ในช่วงการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษจะเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวมิได้มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก โดยข้อมูลจากรัฐสภาแสดงให้เห็นอย่างชัดว่า ร่างกฎหมายเพียง 8 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรค (Election Committee) ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มาจากพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และมีร่างกฎหมายเพียง 13 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้นที่ถูกผลักดันโดยคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรค ภายใต้การนำของรัฐบาลของพรรคแรงงาน (Labour Party)<sup>7</sup> ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เกิดจากการผลักดันหน่วยงานของรัฐบาล (Government Departments) เพื่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของ สภาพเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น กรณี Drought Act 1976 และ Prevention of Terrorism Act 1974 เป็นต้น<sup>8</sup>

#### 4.1.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของสภา มีดังนี้<sup>9</sup>

การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ในการเตรียมร่างกฎหมายของรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอต่อสภาเป็นช่วงระยะเวลาที่สำคัญมาก กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะหารือกันอย่างละเอียด ถ้าหากว่าร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ทุกฝ่ายจะหารือตกลงกันในส่วน

<sup>6</sup> มন্ত্রী เติ้งตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 162.

<sup>7</sup> Richard Rose, *Do Parties Make a Difference*, 2<sup>nd</sup> (1984), pp.72-73.

<sup>8</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 105-106.

<sup>9</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎมายรัฐสภา, หน้า 52-55.

ที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยตัวแทนของกลุ่มจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นและแนะนำกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลถือโอกาสตอนนี้ต่อรองกับรัฐบาล ให้บรรลุสิ่งที่ตนต้องการลงไป ในร่างกฎหมายมากที่สุด

หลังจากการเตรียมร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็เป็นกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา นำบรรจุเข้ามีระเบียบวาระประชุมเสนอต่อสภาต่อไป ซึ่งถ้าหากมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว จะเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ และวิธีการพิจารณาก็คล้ายคลึงกัน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย คือ

วาระที่ 1 (First Reading) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอต่อสภาถึงชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และผู้รับรอง หลักการ และความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายกันว่า จะรับหลักการหรือไม่รับ ถ้าไม่รับก็ตกไป เมื่อสภารับหลักการแล้ว ก็จะมีคำสั่งให้นำพระราชบัญญัตินั้นไปจัดพิมพ์แจกจ่ายแก่สมาชิกทุกคน

วาระที่ 2 (Second Reading) ในวาระนี้ จะมีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างเต็มที่ การอภิปรายในขั้นนี้จะอภิปรายหลักการอย่างละเอียดในความควรหรือไม่จะออกกฎหมาย เช่นนั้น จากนั้นสภาก็จะลงมติว่าจะรับ หรือไม่รับพระราชบัญญัติ ถ้าหากรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น และมีความสำคัญก็จะส่งไปให้คณะกรรมการประจำของสภาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ถ้าหากมีความสำคัญไม่มากนัก และไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดหรือเป็นเรื่องเทคนิคร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะพิจารณาในสภาในรูปของคณะกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาในคณะกรรมการประจำ การพิจารณาในขั้นนี้ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย คณะกรรมการจะพิจารณาอย่างละเอียดเป็นรายมาตราต่อมาตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล กรรมการที่เป็นฝ่ายค้านก็พยายามจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามที่พรรคต้องการ ฝ่ายรัฐบาลก็พยายามป้องกันร่างเดิมของตนเอง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม ตัดทอนจึงจะกระทำกันในคณะกรรมการมากที่สุดเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทย



### การรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภา (Report Stage)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรายงานต่อสภาผู้แทน ในขั้นนี้สมาชิกทั่วๆ ไปที่ไม่ได้มีส่วนในคณะกรรมการจะมีโอกาสจะอภิปรายเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อีกครั้งหนึ่งในสภา เมื่อสมาชิกคนใดต้องการจะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม สภาก็จะให้มีการอภิปรายกัน ผู้ต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะให้เหตุผลเจ้าของร่างพระราชบัญญัติก็จะอภิปรายคัดค้านให้เหตุผลว่าไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการ จากนั้นก็จะให้มีการลงมติ ถ้ามติข้างมากต้องการให้แก้ไขก็มักจะเป็นไปเช่นนั้น

### การพิจารณาในวาระที่ 3 (Third Reading)

หลังจากผ่านการรายงานแล้ว สภาก็จะพิจารณาอภิปรายลงมติกันว่าจะให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อเสนอต่อไปยังสภาขุนนางหรือไม่ (ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก) ในขั้นนี้การอภิปรายจะเพียงให้ผ่าน หรือไม่ให้ผ่าน ไม่มีการขอแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด โดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติในขั้นนี้มักจะผ่านเสมอ จากนั้นก็จะส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางมีขั้นตอนและมาตรการขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับกระบวนการของสภาผู้แทน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมก็ได้เช่นเดียวกับการพิจารณาในขั้นกรรมการของสภาผู้แทน

หลังจากสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมการแก้ไขเพิ่มเติมกลับมายังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ถ้าหากสภาผู้แทนเห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป ถ้าหากว่าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของสภาขุนนาง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากสภาขุนนางยืนยันตามมติเดิม ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจจะ

1) ตกไป หรือ

2) ถ้าหากสภาผู้แทนยืนยันในร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมนั้นภายในเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประกาศใช้ได้

สำหรับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์นั้น ในทางทฤษฎีทรงมีพระราชอำนาจที่จะไม่เห็นด้วยและไม่ลงพระปรมาภิไธยแต่ในความเป็นจริงนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1707 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย

ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภานั้น ฝ่ายรัฐบาลได้สิทธิพิเศษที่จะขอให้มีการปิดอภิปรายได้ หรือขอให้สภากำหนดเวลาการอภิปราย และให้มีการลงมติกัน วิธีนี้เรียกว่า มาตรการกิลโลติน (Guillotting) นอกจากนั้นฝ่ายรัฐบาลมีสิทธิกำจัดการแก้ (amendment) ที่ไม่เป็นประโยชน์ออกไปได้ วิธีนี้เรียกว่า procede dit du kanqourou

#### 4.2 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>10</sup>

กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา อาจดูกริเริ่มได้ทั้งสองสภา โดยจะเริ่มในสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ต้องริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน กระบวนการพิจารณานั้นจะต้องผ่านกระบวนการของทั้งสองสภาอีกด้วย ส่วนร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้

(1) การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทนฯ นั้นสมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงในที่ “Hopper” ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเสมียนก็เป็นอันเสร็จในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย แต่การเสนอของสภาสูงนั้น สมาชิกสภาสูงจะลุกขึ้นยืนและกล่าวต่อประธานสภาสูง โดยเสนอแนะร่างกฎหมาย และกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นๆ เมื่อประธานสภาสูงรับทราบแล้ว ก็จะขอเสียงจากสภาให้ลงมติเป็นเอกฉันท์

(2) เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้ว ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยเลขาธิการสภาของเกรสจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นถูกส่งไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา กรรมการแต่ละคนในสภาจะถูกเลือกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมต่อหน้าที่และความมีอาวุโส โดยจะมีการจัดส่วนจำนวนสมาชิกให้คณะกรรมการต่างๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของพรรค ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด การเลือกตั้งนั้นจะกระทำโดยการออกเสียงของสภานั้นๆ แท้ที่จริงแล้ว เป็นการยืนยันมติที่สมาชิกของพรรคได้ตกลงใจไว้แล้วนั่นเอง

(3) เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแล้ว การปฏิบัติงานคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นหลักเกณฑ์ ดังนี้

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-67.

3.1 ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญๆ มากนัก คณะกรรมาธิการอาจใช้วิธีการพิจารณาเป็นส่วนตัว อันหมายถึงว่าร่างกฎหมายนั้นๆ อาจผ่านไปหรือ ตกไปอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากการค้นคว้า อภิปรายในส่วนข้อเท็จจริง จะเพียงแต่ตรวจดูด้านภาษา ความสละสลวย และแก้ไขข้อบกพร่องเล็กๆ น้อยๆ ก่อนที่จะนำไปเสนอต่อคณะกรรมาธิการอีกสภา หนึ่ง เพื่อจะนำเสนอไปสู่ที่ประชุมสภาองเกรส

3.2 ถ้าร่างกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อน คือเรื่องใหม่ๆ ที่คณะกรรมาธิการ ยังไม่เคยพิจารณามาก่อน หรือเรื่องที่ประชาชนสนใจมาก คณะกรรมาธิการจะจัด “ประชุมลับ” โดย จะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาให้ชี้แจง

3.3 เมื่อผ่านการประชุมแล้วจะมีการไต่สวน โดยมอบให้แก่อนุกรรมการทำ การซักถามอย่างเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับฟังด้วย คณะกรรมาธิการชุดนี้มีสิทธิจะเรียกผู้ใดมา ซักถามได้ นอกจากประธานาธิบดี และประธานศาลสูงสุดเท่านั้น ที่ไม่สามารถเรียกมาซักถามได้

3.4 ในขณะนี้ จะมีการอภิปรายถึงร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ และสรุปรายงาน ข้อมูลที่ได้ไต่สวนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็มีการลงมติว่าจะสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้นหรือจะให้มีการแปรญัตติกัณฑ์หรือไม่ ถ้ากรรมาธิการคัดค้านร่างกฎหมายนั้นก็แสดงว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป ถ้า หากผ่านไปได้ก็จะเข้าสู่คณะกรรมาธิการฝ่ายระเบียบต่อไป

(4) คณะกรรมาธิการฝ่ายระเบียบ จะเป็นผู้กำหนดวันพิจารณาร่างกฎหมายกำหนด ระยะเวลาในการอภิปราย รวมทั้งกำหนดการแปรญัตติด้วย โดยคณะกรรมาธิการชุดนี้จะทำหน้าที่ กลั่นกรอง และเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่จะผ่านจากคณะกรรมาธิการชุดก่อนๆ

คณะกรรมาธิการฝ่ายระเบียบอาจจะเก็บร่างกฎหมาย หรืออาจไม่อนุมัติให้ร่าง กฎหมายเข้าระเบียบได้ กล่าวคือ ไม่ยินยอมให้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่พิจารณา แต่อำนาจดังนี้อาจถูก ประธานสภาผู้แทนฯ เรียกบังคับเอาร่างกฎหมายที่ถูกเก็บโดยใช้หลัก 21 วันมาพิจารณาใหม่ได้

(5) เมื่อร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมาธิการทั้งหลาย แล้วก็จะถึงขั้น รายงานต่อสภา โดยจะอธิบายข้อความของร่างกฎหมายทุกตอน ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุม เพื่อ ซักถามอย่างเปิดเผยแก่สาธารณะ อาจพิมพ์เอาไว้ด้วยก็ได้ ทั้งอาจจะบรรจุเอาความเห็นที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยของสมาชิกไว้ในรายงานก็ได้ ผู้ที่รายงานกฎหมาย และร่างกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของ ประธานคณะกรรมาธิการ เมื่อรายงานเสร็จแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการต่างๆ ก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุม ของสภาสูง เพื่อทำการอภิปรายลงมติกันต่อไป

## (6) หน้าที่ธุรการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (The Bill is proceeded)

6.1 เมื่อร่างกฎหมายถูกเสนอผ่านสภาสูงแล้ว เสมียนประจำสภา (Legislative Clerk) ก็จะสลักหลังรายชื่อสมาชิกสภาสูงผู้เสนอ และรายชื่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่อนั้น เสมียนวารสาร (Journal Clerk) ก็จะจดรายงานย่อๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นไว้ในสมุดจดรายงาน (Minute book) ลำดับต่อไปนั้นร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการสภา เพื่อให้เสมียนบันทึกการประชุมสภา (Congressional Record Clerk) เป็นผู้ให้เบิกร่างกฎหมายตามความสำคัญ เช่น S.1 แล้วถึงนำไปพิมพ์เป็นรายงานอย่างเป็นทางการในบันทึกการประชุมสภา เสมียนร่างกฎหมาย (Bill Book Clerk) แล้วส่งไปให้โรงพิมพ์รัฐบาลพิมพ์ต่อไป ซึ่งปกติมักจะพิมพ์กันในตอนเย็นของวันที่กฎหมายถูกเสนอต่อสภาเพื่อให้สมาชิกสภาสูงกับสภาผู้แทนฯ ได้ทันในตอนเช้าของวันถัดไป โดยสมาชิกทั้งสองสภาสามารถไปปรับได้ที่ห้องเก็บเอกสารของสภา

6.2 เสมียนของคณะกรรมการ จะจัดเรียกลำดับร่างกฎหมายตามความสำคัญ โดยจัดวางระเบียบวาระเอาไว้ (Calendar) ว่าร่างกฎหมายใดจะถูกพิจารณาวันที่เท่าใด และกฎหมายนั้นเมื่อถึงขั้นนี้แล้ว ก็พร้อมที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นลำดับขั้นต่อไป

(7) การอภิปรายร่างกฎหมาย เป็นการประชุมใหญ่ของสภาสูง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปอีกสภาหนึ่ง ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภาจะมีการประชุมและอภิปรายร่างกฎหมายนั้นๆ

ในการประชุมใหญ่จะมีเทคนิคต่างๆ ที่สมาชิกแต่ละคนนำไปใช้ เพื่อทำการยับยั้งร่างกฎหมาย ได้แก่

7.1 การอภิปรายในสภาผู้แทนฯ จะแบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะแรกจะเป็นการอภิปรายทั่วไปของร่างกฎหมายนั้น ระยะเวลาจะถูกกำหนดไว้แน่นอน ให้ฝ่ายเสนอและฝ่ายค้านผลัดกันอภิปราย ระยะที่สองจะเป็นการอภิปรายที่ละมาตรา เพื่อทำการแก้ไขข้อบกพร่องให้เวลาแก่สมาชิกคนละ 5 นาที

7.2 การอภิปรายในสภาสูง สิทธิการอภิปรายเกือบจะไม่มีข้อบังคับอะไรเป็นพิเศษ การเสนอปิดการอภิปรายแทบจะไม่มี หากจะเสนอให้ปิดการอภิปราย จะต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม เพราะฉะนั้น สิทธิการอภิปรายแบบไม่รู้จบที่เรียกว่า ฟิลิบัสเตอร์ (Filibuster) อันจะทำให้เกิดความล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่สมาชิกอื่นๆ ได้ ดังนั้น จึงมีกฎอยู่ 2 ประการที่ใช้ในสภาสูงคือ The Two – Speech Rule ที่ห้ามสมาชิกทำการอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิน 2 ครั้งภายในวันเดียวกัน อีกกฎหนึ่งคือ The Cloture Rule คือเมื่อมีการอภิปรายไม่รู้จบแล้ว สมาชิกจำนวน

16 คน มีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อประธานสภา เพื่อทำการอภิปรายได้ หากข้อเสนอผ่านมติของสภา โดยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุมสมาชิกสภาผู้ทำการอภิปรายจะใช้เวลาอภิปรายคนละไม่เกิน 1 ชั่วโมง เท่านั้น

(8) เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาแรกแล้ว จะส่งต่อไปยังสภาที่สอง ด้วยกรรมวิธีเช่นเดียวกัน ถ้าคณะกรรมการสภาแรก และสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการฝ่ายประชุม (The conference Committee) ซึ่งจะทำการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมความคิดเห็นของทั้ง 2 ฝ่าย มติของคณะกรรมการฝ่ายประชุมจะมีผลให้ความเห็นของคณะกรรมการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกไปก็ได้ และคณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งข้อความใดๆ ไม่ได้ นอกจากเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น

(9) เมื่อผ่านทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายจะต้องได้รับการลงนามโดยประธานสภาสูง และประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงจะให้ประธานาธิบดีลงนาม เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติ ประกาศใช้บังคับต่อไป

จากการศึกษากระบวนการตรากฎหมายของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่า แม้ทั้งสองประเทศจะมีโครงสร้างด้านการเมืองการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน ที่แตกต่างกัน แต่โครงสร้างหลัก (Structure) ของกระบวนการตรากฎหมายของทั้งสองประเทศนั้นมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา กฎหมายใดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และผ่านกระบวนการตามแบบพิธีตลอดจนมีการประกาศใช้แล้วจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการจัดทำหรือพิจารณาร่างกฎหมายเป็นของตนเอง นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังมีลักษณะร่วมกัน (Common characteristics) อีกหลายประการ เช่น

- มีระบบการศึกษาที่เข้มแข็ง
- ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการที่เสียงข้างมากเคารพใน “ความเห็น” ของเสียงข้างน้อย ขณะที่เสียงข้างน้อยยอมรับใน “มติ” ของเสียงข้างมาก
- ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายและรู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง และมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย
- การมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและใช้นโยบายพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหาเสียงมากกว่าการหาเสียงโดยยึดอัตลักษณ์ของผู้สมัครเป็นรายบุคคล ซึ่งทำให้



สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้เวลาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยแทนที่จะต้องลงพื้นที่หาเสียงหรือรักษาคะแนนเสียงตลอดเวลา

- ระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความโปร่งใส มีการให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ โดยสะดวกและไม่เสียค่าใช้จ่าย ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ก่อนลงมือดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ลักษณะร่วมเหล่านี้เองจึงเป็นปัจจัย (Factors) ที่เกื้อหนุนให้กระบวนการตรากฎหมายของทั้งสองประเทศมีประสิทธิภาพจนเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายไปทั่วโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของทั้งสองประเทศ แม้ประชาชนจะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง และไม่มีอำนาจพิจารณากฎหมาย แต่ก็ยังได้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย (Public Consultation) อาทิ การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายบางเรื่อง รวมถึงให้ประชาชนเข้าชี้แจงในขั้นตอนของรัฐสภาตามที่เห็นสมควรด้วย โดยขั้นตอนดังกล่าวมิได้เป็นขั้นตอนบังคับหากแต่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐสภาที่พิจารณาตามความเหมาะสม

การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายแล้ว ยังจะมีผลทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความรอบคอบและมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้นด้วย และการที่เรื่องดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นบทบังคับตายตัวก็มีแง่ดีในเรื่องของความยืดหยุ่นและคล่องตัวของกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะหากเป็นการบังคับอาจเป็นสิ่งที่เกินความจำเป็นและเสียเวลาสำหรับในบางกรณี แต่ถ้าไม่มีเลยก็ไม่เหมาะสม จึงควรนำมาตรารับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยเช่นกันเพื่อให้การยกยกร่างหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด

#### 4.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศเยอรมัน

ระบบการเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจของเยอรมนี เป็นระบบที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นไม่แพ้หลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ความมั่นคงทั้งทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม เป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดมาตรฐานชีวิตประชากรที่ดี ชาวเยอรมันถือเป็นชนชาติหนึ่งในอันดับต้น ๆ ของโลก ที่มีสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างแท้จริง ความสำเร็จในการสร้างพลเมืองเฉกเช่นนี้น่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาสำหรับสังคมไทย เพื่อการพัฒนาการที่ยั่งยืนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีนั้นสามารถถือได้ว่าเป็นแบบอย่างความเป็นประชาธิปไตยที่ดี โดยสามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของพลเมืองที่พร้อมจะรับฟัง และนำเสนอความคิดของตนเองในที่ประชุม หรือเวทีในทุกๆ ระดับอย่างเห็นได้ชัดเจน ชาวเยอรมันตระหนักถึงบทบาท และหน้าที่ความเป็นพลเมืองสูง การได้มาซึ่งวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมเยอรมันนั้น สืบเนื่องมาจากการพัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่มีมาอย่างยาวนานนับหลายร้อยปี แต่หากจะกล่าวถึงจุดสำคัญอีกจุดหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมานั้น การให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง (Politische Bildung) ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของเยอรมันที่สามารถทำให้การพัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง

การให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง คือการให้ความรู้แก่ประชาชนทุกระดับ โดยไม่กำหนด วัย เพศ และสถานะ โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จะสามารถเข้าถึงประชาชนทุกชนชั้นในทุกพื้นที่ได้ กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยการวางแผน การจัดการต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จทางมาตรการทางด้านการศึกษา เพื่อยังผลให้ทั้งวัยเด็ก และผู้ใหญ่ทุกๆ คนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านการเมืองและสังคมอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมืองในเยอรมนีคือ การสนับสนุนให้พลเมืองมีความเชื่อ มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย การสร้างแรงจูงใจและความสามารถแก่พลเมือง ให้พลเมืองเหล่านั้นสามารถสร้างระบบความคิดเป็นของตัวเอง และมีความสามารถวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีเหตุและผล และรวมไปถึงการสร้างให้พลเมืองมีพฤติกรรมร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างจริงจัง ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้ชาติเยอรมนีประสบความสำเร็จ สามารถสร้างให้สถาบันทางการเมืองเมืองมีความมั่นคงสูง

ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างการปกครองของเยอรมนีเป็นแบบพหุนิยม (Föderalismus) คือการแบ่งทั้งอำนาจและหน้าที่กันระหว่างสหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Länder) ซึ่งมีด้วยกันรวม 16 มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกภาพอยู่มากพอสมควร ฉะนั้นทุกๆ มลรัฐจึงมีรัฐธรรมนูญ และสภาของตนเอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในรัฐนั้น ยกตัวอย่างเช่นงานด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ก็มีหน้าที่ดูแลให้การสนับสนุน การเมืองระดับท้องถิ่น (Kommunen) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตัวเองโดยตรง จึงทำให้การเมืองระดับมลรัฐและการเมืองระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ และมีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเมืองระดับท้องถิ่นนี้เอง เป็นตัวสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและจับต้องได้ ส่วนการปกครองระดับรัฐบาลกลาง มีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมนโยบายในด้านสำคัญ ๆ เท่านั้น เช่น นโยบายการต่างประเทศ หรือการกลาโหม เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการแบ่งอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมด 3 ฝ่ายด้วยกันคือ อำนาจบริหาร (Exekutive) อำนาจตุลาการ (Judikative) และอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เพื่อให้เกิดความสมดุล และสร้างการคานอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

#### 4.3.1 ระบบรัฐสภาเยอรมัน

รัฐสภาเยอรมันประกอบด้วยสภาล่าง หรือสภาบุนเดสติก (Bundestag) และสภาสูง หรือสภาบุนเดสรัต (Bundesrat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของมลรัฐทั้ง 16 รัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาบุนเดสติกมีอำนาจในการออกกฎหมาย เลือกนายกรัฐมนตรี อนุมัติงบประมาณ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับระบบรัฐสภาอังกฤษและรัฐสภาไทย สมาชิกสภาบุนเดสติกมาจากพรรคการเมืองที่แตกต่างหลากหลาย ทั้งหมดได้รับเลือกมาจากระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบสัดส่วนผสม คือ ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอรายชื่อ ซึ่งปกติแล้วผู้สมัครจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมือง และผู้สมัครอิสระก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

#### 4.3.2 ขั้นตอนการแก้กฎหมายของรัฐสภาเยอรมัน

โดยปกติร่างกฎหมายจะได้รับการเสนอจากแผนงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ จากหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ เสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาขุนเดสตัด และสมาชิกสภาขุนเดสรัต<sup>11</sup> จากนั้นจึงส่งร่างกฎหมายของรัฐบาลสหพันธ์ให้สภาขุนเดสรัตเพื่อพิจารณาเบื้องต้นก่อน สภาขุนเดสรัตมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นของสภาที่มีต่อร่างกฎหมายภายในสามสัปดาห์<sup>12</sup> แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาขุนเดสรัตให้เสนอต่อสภาขุนเดสตัด โดยรัฐบาลสหพันธ์เป็นผู้เสนอให้ ในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวรัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอความเห็นของรัฐบาลต่อสภาด้วย<sup>13</sup> จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาครั้งแรกในสภาขุนเดสตัด ในขั้นแรกนี้จะมีการแจ้งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายให้ประชาชนรับทราบ หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นเพื่อตรวจพิจารณาโดยละเอียดจากกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภา และปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากนั้นจะเป็นการพิจารณาครั้งที่สองและครั้งที่สามในสภาขุนเดสตัด มีการตั้งกระทู้ถามในประเด็นต่างๆ โดยกลุ่มต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร และจะมีการประชาสัมพันธ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้ง ก่อนลงมติเห็นชอบหรือไม่เป็นชอบในวาระที่สามเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

#### 4.4 ระบบรัฐสภาในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละตินอเมริกา<sup>14</sup>

บรรดากลุ่มประเทศที่มีขนาดเล็ก อาทิ Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and The Grenadines, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Kiribati, Western Samoa, São Tomé e Príncipe, Seychelles, San Marino, Suriname, Luxembourg, Liechtenstein ปกครองในระบบ Unicameralism หรือระบบรัฐสภาเดี่ยว คือมีสภาเดียว ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง กลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดจำนวนประชากรน้อยกว่า 1 ล้านคน (สำรวจเมื่อปี

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (1)

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (2)

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 76 (3)

<sup>14</sup> สมัคร ชาวภานันท์ และคณะ, ระบบรัฐสภาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสม

1996) กลุ่มประเทศเหล่านี้นอกจากจะมีจำนวนประชากรที่น้อยแล้ว ขนาดของพื้นที่ก็มีขนาดเล็ก และมักตั้งอยู่โดดเดี่ยว (มีสภาพเป็นเกาะ) ได้แก่ กลุ่มประเทศที่มีขนาดเล็ก มักนิยมการปกครองในรูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameralism) มากกว่าระบบสภาคู่ (Bicameralism) การมีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนฯ แต่เพียงอย่างเดียวจึงเพียงพอต่อการเป็นผู้แทนฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในจำนวนประเทศเล็กทั้งหมด 15 ประเทศ ส่วนใหญ่จึงมีระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ยกเว้น Saint Lucia และ Swaziland ที่มีระบบรัฐสภาคู่ (Bicameralism) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับกลุ่มประเทศเกิดใหม่คือกลุ่มประเทศที่ได้รับเอกราชภายหลังปี ค.ศ. 1990 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่เคยรวมตัวกันเป็นสหภาพโซเวียต และเมื่อโซเวียตล่มสลายก็ได้เกิดการแยกตัวเป็นประเทศใหม่ แม้ว่าหลายประเทศในกลุ่มดังกล่าวจะเป็นดินแดนเก่าแก่และชนชาติดั้งเดิม อาทิเช่น Azerbaijan, Kazakhstan, Croatia แต่เนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบเดิมมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในเวลาไม่นานนัก และสันนิษฐานกันว่าที่สรุปว่าระบบการปกครองประสบความสำเร็จและเป็นปัจจัยที่สำคัญในการนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้ระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ถึง 75 % (18 ประเทศ) เป็นระบบรัฐสภาคู่ 25 % (6 ประเทศ) จากจำนวนประเทศเกิดใหม่ทั้งหมด 24 ประเทศ

สำหรับกลุ่มประเทศในอเมริกากลาง อเมริกาใต้ และแอฟริกา ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้คือประเทศที่อยู่ในแถบละตินอเมริกา อเมริกาใต้ และแอฟริกา เหตุที่จัดประเทศเหล่านี้เข้าอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็โดยที่คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเป็นตัวอย่างของประเทศไทย จากจำนวนทั้งหมด 56 ประเทศ จะพบว่าเป็นระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameralism) ถึง 35 ประเทศ เป็นระบบรัฐสภาคู่ (Bicameralism) 21 ประเทศ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศเกิดใหม่ ประเทศที่มีขนาดเล็กและประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาส่วนใหญ่มีรูปแบบสภาเดี่ยวในระบบกึ่งประธานาธิบดี เนื่องจากเป็นการง่ายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะฝ่ายบริหารสามารถผลักดันให้รัฐสภาสามารถตรากฎหมายใช้บังคับได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในระบบสภาเดียวนั้น ฝ่ายบริหารมีบทบาทและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ดีกว่าระบบสภาคู่ อันจะทำให้กระบวนการออกกฎหมายสามารถเดินหน้าไปตามทิศทางและแนวนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

เมื่อกล่าวถึงระบอบประธานาธิบดีอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาเองนั้นก็มิใช่จะมีความสมบูรณ์หรือเหมาะสมกับทุกประเทศเพราะมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวของมันเอง ข้อดีก็คือประธานาธิบดีไม่ต้องถูกรัฐสภาตรวจสอบหรือถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ข้อเสียก็คือหากประเทศ



ใดที่ใช้ระบบนี้ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็งก็จะเกิดความไม่ราบรื่นในการบริหารประเทศตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกกฎหมาย เป็นต้น<sup>15</sup>

ระบอบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) หรือเรียก อีกอย่างหนึ่งว่า ระบอบกึ่งรัฐสภา(semi-parliamentary system) แท้จริงแล้วก็คือระบอบประธานาธิบดีนั่นเอง แต่ได้ถูกปรับปรุงหรือแก้ไขหลักการใหม่เพื่อเหมาะสมกับแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศแรกที่นำระบอบกึ่งประธานาธิบดีมาใช้ก็คือประเทศฝรั่งเศส และตามมาด้วยประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลายที่เคยเป็นอดีตสหภาพโซเวียตภายหลังจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์นั่นเอง

ระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้พัฒนามาจากประเทศฝรั่งเศสในช่วงที่มีความวุ่นวายทางการเมือง ไม่ว่าจะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีก็จะเกิดข้อขัดแย้งอยู่เสมอ ทำให้ การบริหารบ้านเมืองหยุดชะงัก ดังนั้น นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสจึงได้คิดรูปแบบการปกครองใหม่ที่นำเอาระบอบประธานาธิบดีและระบอบรัฐสภามาผสมผสานกัน โดยให้ประธานาธิบดียังมีอำนาจมาก แต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐสภาควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ด้วย

### หลักการสำคัญของระบอบกึ่งประธานาธิบดี<sup>16</sup>

1) ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจสูงสุด เพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยตรง โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีในระบอบนี้ แตกต่างจากระบอบประธานาธิบดีคือประธานาธิบดีจะแบ่งสรรอำนาจในการบริหารให้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลบางส่วน กล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือประธานาธิบดีมีอำนาจในการเมือง ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการ แต่อำนาจในการอนุมัติ ตัดสินใจ และการลงนามในกฎหมายยังคงอยู่ที่ประธานาธิบดี ซึ่งแตกต่างจากประธานาธิบดีในระบอบประธานาธิบดีที่จะกุมอำนาจบริหารไว้หมดและจะไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระบอบนี้ และในทำนองกลับกันตัวประธานาธิบดีในระบอบรัฐสภาก็เป็นเพียงประมุขแต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน

<sup>15</sup> ชำนาญ จันทร์เรือง, **ระบอบกึ่งประธานาธิบดี** [ออนไลน์], 1 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1344>

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

2) อำนาจของรัฐสภาในระบอบนี้อยู่ที่กึ่งกลางระหว่างระบอบรัฐสภาและระบอบประธานาธิบดี คือ รัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐสภาในระบอบประธานาธิบดี แต่ก็ยังมีอำนาจน้อยกว่าระบอบรัฐสภา เพราะรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งในระบอบประธานาธิบดีไม่สามารถทำอย่างนี้ได้

3) นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย ฉะนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีภาระที่ต้องขึ้นอยู่กับทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เพราะทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาสามารถปลดนายกรัฐมนตรีออกได้ นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจเข้าร่วมการประชุมรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงจากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้ค่อนข้างปฏิบัติงานด้วยความยากลำบากกว่าคณะรัฐมนตรีในระบอบประธานาธิบดีแท้ๆ หรือคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภา เพราะต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา และยิ่งหากประเทศใดที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากแล้ว รัฐสภาก็อาจจะไม่มีเสถียรภาพ หรือหากประธานาธิบดีไม่มีบารมีก็อาจจะควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือประสานงานกับรัฐสภาไม่ได้ ความวุ่นวายก็ตามมา

อย่างไรก็ตามระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้เชื่อว่าจะไม่ค่อยมีข้อเสียทีเดียว ไม่เช่นนั้นประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลายคงไม่นำระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้ไปใช้กันเป็นจำนวนมาก ข้อดี ที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดและมีอิสระในการทำงาน ซึ่งเหมาะสมกับประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเกิดใหม่ทั้งหลาย เพราะสภาพบ้านเมืองของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้นและประเทศเกิดใหม่ทั้งหลายหาผู้ที่มีบารมีหรือมีอิทธิพลทางการเมืองได้ยาก หากใช้ระบอบรัฐสภาก็จะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศเพราะมีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก การที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดจึงทำให้รัฐบาลมีอายุยืนยาวขึ้น สามารถปฏิบัติภารกิจได้เต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจด้านการทหาร

ข้อดีอีกประการหนึ่งที่เป็นลักษณะพิเศษของระบอบนี้ก็คือการแยกอำนาจทางการเมืองและอำนาจบริหาร ทำให้ประธานาธิบดีไม่ต้องทำงานบริหารแบบงานประจำ เช่น การ ลงนามลงชื่อในงานประจำทั้งหลาย การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ประธานาธิบดีในระบอบนี้ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติงานด้านการเมืองอย่างเต็มที่ เช่น การเสนอนโยบาย วิเคราะห์และวางแผนทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

กล่าวโดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะเป็นระบอบประธานาธิบดี ระบอบรัฐสภาหรือระบอบกึ่งประธานาธิบดีต่างก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป ประเทศใดจะใช้การปกครองในระบอบใดย่อมขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางการเมืองของประเทศนั้นๆ และขึ้นอยู่กับแนวคิดของประชาชนในชาติว่าจริงๆ แล้วเขาต้องการการปกครองในระบอบไหน

เราต้องไม่ลืมว่าไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบใดในการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ จะขาดเสียซึ่งหลักการของประชาธิปไตยไปไม่ได้ หลักการที่ว่านั้นก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หลักของของความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าอยู่ส่วนไหนของประเทศ หลักของการยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเกิดมาในตระกูลใดหรือชนเผ่าใดว่ามีความเป็นมนุษย์มีเลือดมีเนื้อและล้นแล้วแต่ต้องการสิทธิเสรีภาพในการพูดและการเขียนตราบใดที่ไม่ไปละเมิดสิทธิผู้อื่น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์

#### 5.1 ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

จากที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนๆ เราจะพบว่า ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในประเทศไทย มีรูปแบบกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วมและบทบาทของฝ่ายต่างๆ ในการเสนอกฎหมาย กระบวนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายก่อนนำเสนอต่อรัฐสภา การนำเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา จนกระทั่งการประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุดนั้น ต่างมีปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะที่ฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าและครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา และกำหนดทิศทางการออกกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายบริหาร โดยสามารถจำแนกปัจจัยสำคัญต่างๆ ได้ดังนี้

##### 5.1.1 เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ในช่วงปี 2544-2549 ซึ่งรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น และจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาดังกล่าว จะพบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ต่างมุ่งเสริมสร้างอำนาจและความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร อันได้แก่คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทิศทางการออกกฎหมาย และมีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอย่างมีนัยสำคัญ ภายใต้ปัจจัยสนับสนุนของบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนี้

### 5.1.1.1 ปัจจัยในทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า รัฐธรรมนูญ 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ<sup>1</sup>

- (1) การขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- (2) การเพิ่มกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิด

ความสุจริตและความโปร่งใสในระบอบการเมือง และ

- (3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ

โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประการที่ 3 ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งและสร้างเสถียรภาพทางการเมืองนี้เอง ที่เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจทางการเมืองที่มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(ก) รัฐธรรมนูญ 2540 มีบทบัญญัติเพิ่มความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในหลายมาตรา ได้แก่ การบังคับให้ ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 90 วัน<sup>2</sup> การกำหนดให้ ส.ส. ที่ลาออกจากพรรคการเมือง ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่ลาออก และการกำหนดให้ ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติขับออกจากพรรค ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรค และ ส.ส. ของพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่ ส.ส. ผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วัน ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตาม ม. 47 วรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น ให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน<sup>3</sup> ซึ่งมาตรการทางรัฐธรรมนูญที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเหล่านี้ ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบพรรคการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเทศไทยใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยใช้ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าประชาชนจะเลือกเฉพาะผู้แทนปวงชนที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เลือกผู้บริหารประเทศหรือฝ่ายบริหารด้วยตนเอง โดยผู้แทนปวงชนซึ่งประกอบกันเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2545) หน้า 124.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4)

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8)



executive) ซึ่งจะแตกต่างจาก ระบบประธานาธิบดี (presidential system) ที่ประชาชนจะเลือกทั้งผู้แทนปวงชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และเลือกประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย ในระบบรัฐสภาเมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาจึงมีอำนาจ ลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะอยู่หรือไปจะขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภาผู้แทน ถ้านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ สภาผู้แทนก็มีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบ และถ้านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบถึงขนาดไม่สมควรไว้วางใจให้ทำหน้าที่ต่อไป สภาผู้แทนก็ต้องลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี หน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจึงไม่ใช่หน้าที่ของ ส.ส. หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านเท่านั้น หากเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนทุกคน แต่ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีปัญหาที่ขัดแย้งในตัวเอง เพราะให้สภาผู้แทนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่ตรวจสอบนายกรัฐมนตรี แต่การที่นายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทน ย่อมทำให้รัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากกลายเป็นพวกเดียวกัน และเป็นพวกเดียวกันในลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจเหนือสภาผู้แทน เพราะคนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้จะต้องเป็นผู้ที่มีเสียงข้างมากหรือเป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากในสภา ในทางปฏิบัติจึงมีแต่เฉพาะ ส.ส. ฝ่ายค้านเท่านั้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล แต่ฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อย จึงไม่อาจทำอะไรรัฐบาลได้ ระบบรัฐสภาจึงไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนที่ได้ผลอย่างแท้จริงขึ้นมาได้

เมื่อเทียบกับระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาจึงมีจุดอ่อนโดยพื้นฐานในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ และยิ่งถ้าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีความเข้มแข็งมาก รัฐบาลก็จะมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนมาก ระบบรัฐสภาจึงจำเป็นที่จะต้องหาทางป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการใช้ระบบพรรคการเมืองครอบงำผู้แทนปวงชน

ประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน ถึงแม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ประชาชนก็ได้มี สิทธิ แต่เพียงการเลือกผู้แทน แต่จะต้องมีส่วนร่วม ในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองและกำหนดนโยบายของประเทศด้วย ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงไม่ได้มีแต่ผู้แทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ยังต้องมี พรรคการเมืองด้วย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐและประชาชน โดยเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกับประชาชน และเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์นั้นไปสู่เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงเลือกตั้งเพราะเมื่อพรรคการเมืองชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาล เจตนารมณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ชนะเลือกตั้งย่อมกลายเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาล และโดยที่รัฐเป็นนิติบุคคล เจตนารมณ์ของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจึงเท่ากับเป็นเจตนารมณ์ของรัฐ ดังนั้น เจตนารมณ์ของพรรคการเมืองจึงเปลี่ยนไปเป็นเจตนารมณ์ของรัฐโดยกระบวนการเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมานี้ พรรคการเมืองจึงมิได้มีหน้าที่แต่เพียงเสนอตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ต้องมีหน้าที่ในการเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือกด้วย ถ้าปราศจากพรรคการเมืองที่นำเสนอโยบายและเจตนารมณ์ทางการเมืองแล้ว ประชาชนก็จะใช้อำนาจอธิปไตยได้เพียงแต่เลือกตัวบุคคล แต่ไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองได้เลย เพราะผู้สมัครแต่ละคนก็มีนโยบายคนละอย่าง ในตอนเลือกตั้งจึงไม่อาจรู้ได้เลยว่าเมื่อผู้ชนะการเลือกตั้งรวมกันเป็นสภาหรือเป็นรัฐบาลแล้วเจตนารมณ์ของรัฐจะไปในทางใด ด้วยบทบาทความสำคัญเช่นนี้ในทางวิชาการจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ สำหรับระบอบประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็มีหลักการว่า ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งหมด และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อปวงชนคนทั้งหมด ปัญหาคืออะไร มาก่อน ระหว่าง พรรคการเมือง กับ ส.ส. หรืออะไรมาก่อนระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพรรคการเมือง กับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมปวงชน ปัญหาจะไม่เกิดถ้าหากว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเป็นไปในทางเดียวกันกับผลประโยชน์ของประชาชน เพราะมติของพรรคการเมืองกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนของ ส.ส. จะไปในทางเดียวกัน แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นถ้าหากว่า พรรคการเมืองมีมติที่สวนทางกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน หรือประโยชน์ของพรรคการเมืองสวนทางกับประโยชน์ของปวงชน ในความขัดแย้งนี้ การทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนต้องมาก่อนพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองควรจะมีมติไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อปวงชน ถ้าพรรคการเมืองมีมติที่สวนทางกับประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เช่น รัฐมนตรีคนหนึ่งของพรรคมีพฤติกรรมที่ไม่สมควรไว้วางใจให้ทำงานต่อไป เมื่อถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจจากฝ่ายค้านก็ไม่สามารถชี้แจงข้อกล่าวหาได้ แต่พรรครัฐบาลกลับมีมติให้ ส.ส. ของพรรคต้องลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีคนนั้น มติพรรคเช่นนี้แท้ที่จริงแล้วไม่อาจผูกมัด ส.ส. ของพรรคได้ เพราะ ส.ส. เป็นผู้แทนของปวงชน ไม่ใช่ผู้แทนพรรค ถ้า ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคและต้องปฏิบัติตามที่พรรคสั่งทุกอย่าง ก็เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนได้กลายเป็นของพรรคการเมือง ถ้าเป็นเช่นนั้น รัฐประชาธิปไตย (democratic state) ก็

จะกลายเป็นรัฐพรรคการเมือง (party state) ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพรรคการเมือง เป็นการปกครองของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมือง และเพื่อพรรคการเมือง หาระบบประชาธิปไตยอีกต่อไปไม่ ดังนั้นถ้าการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน ขัดกับมติพรรคการเมืองหรือผลประโยชน์ของพรรค ผลประโยชน์ของปวงชนต้องมาก่อนผลประโยชน์ของพรรค และการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนต้องมาก่อน การทำหน้าที่สมาชิกพรรค พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบบประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองจะสำคัญกว่าหรือใหญ่กว่าผู้แทนปวงชน ถึงขนาดว่าเมื่อผลประโยชน์ของพรรคสวนทางกับผลประโยชน์ของปวงชน ผู้แทนปวงชนต้องถูกบังคับให้เลือกผลประโยชน์ของพรรคดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยใน เช่นกรณีตัวอย่างที่เด่นชัดคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) ในเดือนมิถุนายน 2548 คณะกรรมการประสานงานพรรครัฐบาล หรือ “วิปรัฐบาล” มีมติให้ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยยกมือไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ล่วงหน้าเป็นเวลาถึง 7 วัน ก่อนที่จะได้ฟังการอภิปรายของฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภา โดยใช้สิ่งที่เรียกว่า “มติพรรค” โดยวิปรัฐบาลยอมรับว่า “เป็นการข่มขืนสมาชิกพรรคที่มีความเห็นแตกต่าง”<sup>4</sup> แต่ “ต้องข่มขืนใจกันบ้าง เพราะเป็นมติพรรค” และ “การมีมติพรรคก็เพื่อทำให้พรรคเข้มแข็ง”<sup>5</sup> สิ่งที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการเมืองและระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้อย่างชัดเจนที่สุด ที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ พรรคการเมือง ครอบงำสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ จนไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป เป็นสภาวะการณ์ที่ผู้แทนปวงชนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน หากต้องยกมือตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรี ถึงแม้การยกมือนั้นจะสวนทางกับผลประโยชน์ของปวงชนก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้การตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบประชาธิปไตยในการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว และพวกพ้อง จึงเสียหายไปทั้งหมด รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่ถูกตรวจสอบจากสภาผู้แทน และเมื่อต้องการกฎหมายใด ก็ใช้เสียงข้างมากผ่านกฎหมายได้ตามที่ต้องการ<sup>6</sup>

<sup>4</sup> วัฒนา เสงี่ยมเพราะ “วิเคราะห์การเมือง,” ไทยโพสต์ (26 มิถุนายน 2548): 3.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>6</sup> ปริญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง [ออนไลน์], 28 มีนาคม 2550. แหล่งที่มา <http://law.tu.ac.th/outline/2552/summer/La354/1.pdf>

สำหรับกรณีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยพรรคการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาบริบทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน ในระบบรัฐสภาขึ้นมา<sup>7</sup> กล่าวคือ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง<sup>8</sup> การให้พรรคการเมืองมีอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนพ้นจากตำแหน่งได้<sup>9</sup> การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเท่านั้น<sup>10</sup> เงื่อนไขเหล่านี้เป็นระบบที่ชักนำและทำให้นายทุนมารวมทุนกันตั้งพรรคการเมือง เพื่อเข้ามาผูกขาด “อำนาจรัฐ” ในระบบรัฐสภา โดยเป็นทั้งรัฐบาลและคุมทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจนำไปสู่การหาโอกาสแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรของชาติจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้ระบบรัฐสภาขาดการถ่วงดุลระหว่างสถาบันฝ่ายบริหารกับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติและทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง และทำให้ “พรรคการเมือง” กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ มีอำนาจชี้แนะหรือรัฐบาลและเหนือสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด<sup>11</sup> ดังนั้นทฤษฎีว่าด้วยความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้แทนปวงชนจึงไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ในความเป็นจริง เนื่องจาก ส.ส. ในพรรคถูกควบคุมกำกับพฤติกรรมโดยพรรคการเมืองของตนอย่างใกล้ชิด โดยผ่านการชี้แนะของหัวหน้าพรรคการเมืองนั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ทั้งสองประเทศนี้จะมีได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างในกรณีของพรรคการเมืองในประเทศไทยก็ตาม แต่ด้วยสภาพการบริหารงานภายในพรรคการเมืองของอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีความเป็นประชาธิปไตยสูง และมีความเป็นพรรคการเมืองที่สะท้อนถึงประโยชน์และอุดมการณ์เพื่อมวลชนอย่างชัดเจน จึงส่งผลให้ ส.ส. ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาต่างสังกัดพรรคการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น หากแต่ ส.ส. ของทั้งสองประเทศนี้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ ส.ส. ในสังกัดพรรค

<sup>7</sup> อมร จันทรสมนุญณ์, “ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย,” มูลนิธิ 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2553): 53.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 107

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 118

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 120

<sup>11</sup> อมร จันทรสมนุญณ์, ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย, หน้า 53.



การเมืองของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจะเคารพกติกาและใช้ดุลพินิจตามกรอบนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น นอกเหนือจากนั้น ส.ส. ทุกคนสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอิสระ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง บางกรณีจะเห็นได้ว่าในกระบวนการนิติบัญญัติของทั้งรัฐสภาอังกฤษและสหรัฐอเมริกา หลายครั้งที่ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลลงมติเห็นด้วยกับฝ่ายค้านคว่ำร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือบางกรณี ส.ส. ฝ่ายค้านก็ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน<sup>12</sup> ในขณะที่ ส.ส. ของไทย โดยเฉพาะสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณฯ ถูกควบคุมกำกับโดยหัวหน้าพรรคการเมือง ผ่านมติพรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากอาศัยฐานบารมีของการเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ควบกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แม้ว่าในเรื่องนั้นจะมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาก็ตาม ส.ส. ของไทยจึงขาดอิสระในการใช้ดุลพินิจของตน เพราะถูกครอบงำทั้งทางนิตินัยและทางพฤตินัย และแม้ว่ารัฐสภาของไทยในสมัยทักษิณจะเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ด้วยสภาทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลมากเป็นพิเศษ จึงทำให้เกิดภาวะการควบรวมเป็นสภาเดียวเช่นเดียวกับระบบสภาเดียวในแถบละตินอเมริกา

ดังนั้น เมื่อฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแบบแนบแน่นจนแยกไม่ออก จนกลายเป็นพวกเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดสภาวะความเป็น “สภาเดียว” ในทางพฤตินัย ย่อมทำให้รัฐบาลสามารถผลักดันร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐสภาซึ่งเป็นพวกเดียวกันกับตน ให้ออกกฎหมายมาตอบสนองต่อการใช้อำนาจของตนไปละเมิดต่อสภารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพตามธรรมชาติของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมต้องสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน กล่าวคือ สมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ คล้ายๆ กัน มีวัตถุประสงค์ให้ได้มาซึ่งอำนาจมหาชน และใช้อำนาจนั้นดำเนินการหรือบริหารประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ลักษณะประการนี้สำคัญยิ่งเพราะโดยธรรมชาติในสังคมอาจมีการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายกันเข้าด้วยกัน ลำพังประชาชนแต่ละคนนั้นย่อมไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล แต่ถ้าประชาชนที่มี

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย, การบรรยายหลักสูตรการเสริมสร้างความรู้ด้านระบบงานนิติบัญญัติสำหรับนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2553.



ความเห็นตรงกันมารวมตัวกันเข้า ทำความความคิดเห็นของตนให้เป็นปึกแผ่นเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อเสนอต่อประชาชนคนอื่นๆ พิจารณาเลือกตั้งพรรคของตน ความต้องการของประชาชนจึงจะมีน้ำหนักขึ้น พรรคการเมืองจะเป็นผู้รวบรวม คัดเลือก และส่งผ่านประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เป็นฐานเสียงของตนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐ และผลักดันให้รัฐบาลนำความต้องการดังกล่าวไปปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลมีโอกาสได้สื่อสารกับประชาชนผ่านตัวกลาง นอกจากนี้ในแง่ตัวกลางเชื่อมบทบาทของประชาชนกับรัฐบาล พรรคการเมืองยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง โดยคัดเลือกผู้มีความสามารถมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงชัยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาลแทนประชาชนส่วนใหญ่ โดยในหน้าที่นี้ พรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ด้านการเมืองการปกครองประเทศด้วย<sup>13</sup>

หากพรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในรัฐสภา และจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองย่อมเป็นผู้กำหนดกฎหมายตามความประสงค์ของประชาชน และนำกฎหมายนั้นไปบังคับใช้ พรรคการเมืองกลายเป็นผู้นำความต้องการของประชาชนมาปฏิบัติให้เกิดผลด้วยตนเอง นอกจากนี้ การใช้อำนาจพรรคการเมืองยังหมายถึงการที่พรรคการเมืองเป็นฝ่ายดำเนินที่คอยตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม พิจารณากลับกรงร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งแม้แต่ในการปกครองระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ก็ยังสามารถมีพรรคการเมืองได้ อาทิ พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยม แต่พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถทำหน้าที่พรรคการเมืองได้ เพราะมิได้เป็นตัวกลางเสนอความต้องการของประชาชนให้แก่รัฐบาล ตลอดจนมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ในส่วนการใช้อำนาจรัฐ พรรคการเมืองเหล่านั้นมิได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้แก่ประชาชนดังเช่นที่พรรคการเมืองควรทำ

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ก็แต่ในภาวะการณ์ที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมแข่งขันกัน อันจะเกิดในบรรยากาศประชาธิปไตย ซึ่งรับรองความเสมอภาค สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการชุมนุม สิทธิในแสดงความคิดเห็น

แต่เดิม ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง พรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องจำเป็น แต่เมื่อสังคมสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ประชาธิปไตยทางตรงย่อมใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมาก จึงเกิดเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมีพรรคการเมือง

<sup>13</sup> เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, พรรคการเมือง [ออนไลน์], 25 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา

ก็ปรากฏเด่นชัดขึ้น เพราะผู้แทนอิสระนั้นมีความคิดเห็นต่างๆได้หลากหลายกันออกไป การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองโดยยอมทิ้งความเห็นเล็กน้อยที่ไม่ตรงกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันที่สำคัญกว่าจะช่วยลดความสับสนในการเลือกผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีตัวเลือกที่น้อยลงและชัดเจนมากยิ่งขึ้น การจัดตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองนั้นทำให้การเรียกร้องของประชาชนดำรงอยู่ต่อไปโดยไม่ขึ้นอยู่กับปัจเจกแต่ละคน เพราะแม้ว่าผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองจะตายไป พรรคการเมืองก็ไม่สิ้นสุดลงไปด้วย หากแต่สามารถถูกรับช่วงต่อไปโดยสมาชิกพรรคคนอื่นๆ<sup>14</sup>

ในด้านการใช้อำนาจอธิปไตย พรรคการเมืองจะช่วยพิจารณากลับกรองความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยถี่ถ้วนภายในพรรคการเมืองก่อน จึงเสนอต่อสภา ทำให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และรอบคอบมากขึ้น พรรคการเมืองทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น หากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายในทางใดก็สามารถรู้ได้ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังสนับสนุนตนอยู่เท่าใด เพราะผู้แทนเหล่านั้นสังกัดในพรรคคร่อมรัฐบาลเดียวกัน หากผู้แทนคนใดจะกระทำตนนอกกลุ่มออกทางก็ยังมีวินัยพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่คอยควบคุมอยู่ชิ้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน้าที่ต่างๆ ที่พรรคการเมืองเคยมีอาจเริ่มถูกแทนที่ด้วยสถาบันอื่น อาทิ สื่อ หรือ องค์การภาคประชาชน เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแทนพรรคการเมือง และในบางคราว อาจทำได้ดีกว่าพรรคการเมือง หรือ การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง อาทิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทเท่าเดิมเช่นที่เคยมีมา

#### (ข) อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด

ในช่วงปี 2544-2549 ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ มีการประกาศใช้พระราชกำหนดมาใช้บังคับเป็นกฎหมายรวมทั้งสิ้น 11 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545
3. พระราชกำหนดอินสินทรัพย์บางส่วนในบัญชีสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา พ.ศ. 2545

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

4. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545
5. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546
9. พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547
10. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547
11. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกรอบเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในประเด็นนี้เอง ที่เป็นจุดหนึ่งยั้งให้ฝ่ายบริหารสามารถยืดเวลามิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเดินเกมโดยใช้วิธีการต่างๆ โดยอาศัยกลไกของข้อบังคับการประชุมสภาที่ดี อาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่ดี เข้ามาควบคุมการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลได้ ทำให้กระบวนการออกกฎหมายของสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า

อีกนัยหนึ่ง การไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ย่อมทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างทันท่วงที เป็นเหตุให้รัฐบาลละเลยความสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติและหันไปใช้กระบวนการหรือมาตรการบังคับของฝ่ายบริหารแทน อาทิ การออกพระราชกำหนด เป็นต้น ซึ่งอาจขาดในเรื่องของความละเอียดรอบคอบเพียงพอต่อการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงเป็นที่ต้องได้รับการพิจารณาด้วยความรอบคอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตลอดช่วง 6 ปีของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ

มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายเป็นจำนวนมาก เฉลี่ยปีละกว่าสองฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการตราพระราชกำหนดอันเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ที่ถือว่าเป็นการยกเว้นหลักเรื่องอำนาจการตรากฎหมายของตัวแทนของประชาชนไว้ในสองกรณี ได้แก่

**กรณีทั่วไปตามมาตรา 218** ซึ่งจะตราพระราชกำหนดได้ เพื่อประโยชน์ประการหนึ่งประการใดในสี่ประการนี้เท่านั้น ได้แก่ การรักษาความปลอดภัย ของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ด้วยการตราพระราชกำหนดโดยเหตุดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

**กรณีที่เกี่ยวข้องด้วยภาษีอากรหรือเงินตราตามมาตรา 220** ซึ่งจะตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และจะต้องดำเนินการเฉพาะในระหว่าง สมัยประชุมสภาเท่านั้น

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่เข้มแข็งนี้เอง ที่เป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจตราพระราชกำหนด ซึ่งมีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ โดยมีต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้รัฐบาลทักษิณมีอำนาจในการยับยั้งอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางต่อการบริหาร ใช้อำนาจเพื่อจัดการฝ่ายตรงข้ามได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย และควบคุมอำนาจทางการเมืองต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือมีการแปลงนโยบายให้เป็นกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจ รัฐบาลทักษิณจึงบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในลักษณะการออกกฎระเบียบ ขอบังคับ เพื่อขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ทั้งจากกรณีของการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย อันเป็นการสะท้อนถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอย่างชัดแจ้ง

## กรณีศึกษาที่ 1 การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการ

### โทรคมนาคม

การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 เป็นการตราพระราชกำหนดโดยมีเนื้อหาแก้ไข พระราชบัญญัติพิกัดอัตรา ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527<sup>15</sup> สาระสำคัญของพระราชกำหนดคือ การขยายฐานการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตให้ครอบคลุมถึงกิจการโทรคมนาคม โดยแปลงค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษี สรรพสามิต พระราชกำหนดดังกล่าว ได้ทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจ ทางการเมืองกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง อีกทั้งการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้นำฝ่ายบริหารในฐานะส่วนบุคคล มากกว่าส่วนรวม

พระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ 2540

เพราะเหตุว่ามีการกำหนดในรัฐธรรมนุญมาตรา 218 และ 220 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการประกาศใช้ พระราชกำหนด ที่ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นไปเพื่อ รักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ<sup>16</sup> แต่ในกรณีนี้ปราศจากความจำเป็นเร่งด่วน เพราะ การจัดเก็บค่าสัมปทานและภาษีสรรพสามิตของรัฐกับธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นผู้สัญญาที่บริบูรณ์เป็นเรื่องของการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป ความจำเป็นเร่งด่วนของการมีหรือไม่มีข้อกำหนดนี้แล้วจะ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจน หากพิจารณาในกรอบของ ประชาธิปไตยการออกพระราชกำหนดซึ่งไม่ได้มีการพิจารณาจากรัฐสภาที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ ของประชาชนที่หลากหลาย เท่ากับว่าตัดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่า พระราชกำหนดที่ออกมาต้องนำเข้าสู่สภาแต่เป็นเพียงการลงมติรับรองหรือไม่รับรองพระราชกำหนด เท่านั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงในเชิงเนื้อหาแต่อย่างใด เท่ากับว่าเป็นการ “มัดมือชก” หรือ “ปิดปาก” รัฐสภาให้จำต้องให้ความเห็นชอบตามที่รัฐบาลเสนอมาทุกกรณี

พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่มีการตราขึ้นโดยมติ คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลทักษิณสามารถสร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคลให้กับกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมซึ่ง

<sup>15</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ,” ใน รัฐทัน ทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 156.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 และมาตรา 220.



เป็นฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นได้ไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท<sup>17</sup> เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบทักษิณ ประกอบด้วยกลุ่มทุนใหญ่จากกิจการด้านโทรคมนาคม อีกทั้งยังมีกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมอีกหลายกลุ่มที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจของระบบทักษิณ ทั้งในคณะรัฐมนตรี (นายอดิศักดิ์ โพธารมิก นายวัฒนา เมืองสุข) ในพรรคไทยรักไทย (นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์)<sup>18</sup> พระราชกำหนดฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นบทบาทของฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองที่พยายามกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง จากเดิมที่ธุรกิจโทรคมนาคมต้องจ่ายค่าสัมปทานจำนวนร้อยละ 25 ของรายได้ให้กับรัฐ แต่ภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวธุรกิจโทรคมนาคมไม่ต้องแบกรับการจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐมากเท่าเดิม เพราะสามารถนำการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตร้อยละ 10 ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์มาหักลบจากค่าสัมปทานได้จึงทำให้ธุรกิจโทรคมนาคมลดภาระการจ่ายค่าสัมปทานลงปอร้อยละ 10 คงเหลือค่าสัมปทานในอัตราร้อยละ 15<sup>19</sup> ในด้านหนึ่งเป็นการผลักดันภาระภาษีสรรพสามิตให้ตกอยู่กับประชาชนส่วนรวม โดยกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมที่มีสถานะส่วนบุคคลได้รับประโยชน์ นอกจากนี้หากอธิบายในลักษณะผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะตกแก่รัฐนั้น พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากเดิมปีละ 6,000 ล้านบาท<sup>20</sup>

## กรณีศึกษาที่ 2 การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

อาญา พ.ศ. 2546

จากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 กำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งตราขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2546 โดยมีสาระสำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่มลักษณะความผิดของผู้ที่มีลักษณะกระทำการก่อการร้าย รวมถึงผู้สนับสนุน และคณะบุคคลผู้ร่วมกระทำการให้มีโทษ

<sup>17</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปอเรชันนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน พิษทักษิณ, ภิญโญ

ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547), หน้า 86.

<sup>18</sup> เกษียร เตชะพีระ, บุชกับทักษิณ, หน้า 140.

<sup>19</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปอเรชันนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน พิษทักษิณ, ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, หน้า 87.

<sup>20</sup> คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญตายแล้ว (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2548), หน้า 48.

สูงสุดคือ ประหารชีวิต<sup>21</sup> การเพิ่มลักษณะการก่อการร้ายให้เป็นโทษทางอาญาและให้มีโทษถึงประหารชีวิตมีแนวโน้มที่รัฐจะนำข้อกล่าวหาการก่อการร้ายไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดฝ่ายตรงข้ามได้ด้วยเหตุว่าพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุยกเว้นความผิดเอาไว้เพียงแค่การเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม โต้แย้ง เพื่อเคลื่อนไหวให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่เป็นการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้าย<sup>22</sup> หากแต่ในสังคมการเมืองปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่มีทั้งการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากรัฐ มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงออกถึงการไม่ยอมรับอำนาจรัฐ รวมถึงการเคลื่อนไหวเพื่อล้มอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวเหล่านี้มีแนวโน้มจะมากขึ้นในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ด้วยช่องทางของพระราชกำหนดดังกล่าวรัฐอาจกล่าวอ้างข้อหาก่อการร้าย และใช้มาตรการการลงโทษประหารชีวิตเป็นช่องทางในการกำหนดนิยามให้ประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมือง กลายเป็นผู้ก่อการร้าย และนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ต่อประชาชน

พระราชกำหนดดังกล่าวทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐขยายขอบเขตของอำนาจจากกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง และนำอำนาจไปกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่เป็นอุปสรรคได้โดยสะดวก กล่าวคือ ไม่ว่าจะการแสดงความ คิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน การจำกัดให้ มีแต่เพียงการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้นที่ไม่จัดว่าเป็นการก่อการร้าย ทำให้ฐานของการเคลื่อนไหวที่ชอบด้วยกฎหมายแคบลง เสรีภาพในการชุมนุม เดินขบวนร้องเรียนจึง ถูกจำกัดให้ลดน้อยลงลงตามไปด้วย อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวมีการขยายบทลงโทษโดยให้มีโทษ สูงสุดคือการประหารชีวิต ย่อมเท่ากับว่าฝ่ายที่ครองอำนาจสามารถขยายขอบเขตอำนาจด้วย กฎหมายที่ตนเป็นผู้ถือครอง และใช้การประหารชีวิตซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายที่ตนถือ ครองเป็นเครื่องมือไปกำจัดผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหากพิจารณาทั้งในแง่ขอ ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด และในเชิงรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว การตรา พระราชกำหนดที่มีผลต่อการกำหนดโทษทางอาญาที่มีความร้ายแรงถึงขั้นประหารชีวิตอันส่งผล กระทบต่อสถานะภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอย่างรุนแรง โดยไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความ

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 – 135/4 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546.

<sup>22</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รัฐัน ทักษิณ, หน้า 159.

คิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมองข้ามสถาบันรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน จึงขาดความชอบธรรมในเชิงรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี

### กรณีศึกษาที่ 3 การออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

รัฐบาลออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยอ้างสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2548 และได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 พระราชกำหนดนี้ได้ให้เจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของรัฐโดยไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยอันทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยปราศจากการควบคุม หรือเป็นการออก “ใบอนุญาตให้ฆ่า” อันอาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมควบคุมตัวบุคคลที่เพียงต้องสงสัยได้ถึงเจ็ดวัน และขยายเวลาควบคุมตัวได้อีกครั้งละเจ็ดวันจนครบสามสิบวัน อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจควบคุมตัวได้เพียง 48 ชั่วโมง และหากมีการสอบสวนก็ไม่มีทนายความหรือบุคคลที่ถูกควบคุมตัวไว้วางใจอยู่ฟังการสอบสวนด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจับกุมตัวและควบคุมตัวบุคคลจำนวนหนึ่งโดยไม่มีการการแจ้งข้อหาความผิดอันเป็นการขัดกับสิทธิมนุษยชน

ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การที่รัฐบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร ตรากฎหมายที่ไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภามากขึ้นเพียงใด ย่อมเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่รับรองอำนาจอิสระสูงสุดเป็นของประชาชน กล่าวคือ เรื่องใดที่รัฐจะดำเนินการอันมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างรุนแรง ก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนทั้งหลายก่อนเพื่อพิจารณากลับกรองกฎหมายให้อำนาจรัฐเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต เพราะต้องไม่ลืมว่าอำนาจอรัฐเป็นสิ่งผูกพันกับสิทธิเสรีภาพเสมอ หมายความว่า ยิ่งรัฐมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพน้อยลงไปเท่านั้น

### 5.1.1.2 เงื่อนไขทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณากลุ่มกฎหมายที่มีการประกาศใช้ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 ซึ่งมีการประกาศใช้จำนวน 187 ฉบับ นั้น มีกฎหมายจำนวนหลายฉบับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นประธานกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้นๆ เช่น กฎหมายกองทุนเสริมสร้างสุขภาพแห่งชาติ กฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษ กฎหมายตำรวจแห่งชาติ กฎหมายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาของสาระของกฎหมายเหล่านี้ จะพบว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยตรง รวมทั้งมีกฎหมายที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจอย่างกว้างขวางจนไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ใช้อำนาจผ่านการออกกฎหมายลำดับรอง อีกทั้งกฎหมายหลายฉบับมักกำหนดหลักการในทำนองเดียวกันที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขของการใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับอันเป็นกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางจนเกินขอบเขต แทนที่จะกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติ และแม้ว่ากฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งต่างๆ เหล่านี้ ฝ่ายบริหารจะบัญญัติได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น ถ้าหากฝ่ายบริหารออกมาเกินขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ กฎหมายลำดับรองนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ แต่เมื่อดูจากกฎหมายหลายฉบับแล้ว พบว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองแทบทุกเรื่องทั้งที่เรื่องบางเรื่องควรกำหนดสาระของการใช้อำนาจไว้ในกฎหมายแม่บท แต่กลับไปเขียนฝากหรือโยนให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของตนเองได้ตามอำเภอใจ ยกตัวอย่างเช่นประมวลรัษฎากรให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดเก็บภาษีโดยใช้หลักการบังคับมากกว่าการยินยอมของประชาชน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเก็บภาษีโดยไม่อิงหลักกฎหมาย ในเรื่องนี้หากพิจารณาแต่เพียงรูปแบบที่เป็นทางการ ก็จะเห็นว่าฝ่ายบริหารจัดเก็บภาษีโดยอิงกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย แม้จะมีกฎหมายภาษีบางฉบับที่ประกาศใช้ในยุครัฐบาลเผด็จการไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ก็อนุโลมได้ว่าการประกาศใช้ติดต่อกันมา

นานและผ่านยุคสมัยการมีรัฐสภามาหลายครั้ง เมื่อรัฐสภาไม่ทำงานก็อาจจะถือว่ารัฐสภายอมรับกฎหมายดังกล่าวโดยปริยายได้<sup>23</sup>

แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า กฎหมายภาษีอากรและการหารายได้ของไทยเราเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และให้อำนาจฝ่ายบริหารยกเว้นลดหย่อนภาษีให้แก่บุคคลและธุรกิจได้อย่างกว้างขวาง ฝ่ายบริหารจึงสามารถกำหนดนโยบายภาษีได้เอง โดยไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในทางปฏิบัติพบว่าฝ่ายบริหารได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายในกาออกพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ ให้อำนาจและดุลพินิจแก่ส่วนราชการที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรในการจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง<sup>24</sup> อีกทั้งได้ให้อำนาจและดุลพินิจในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้แก่บุคคลและหน่วยธุรกิจอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง<sup>25</sup> ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มีชอบด้วยหลักความยินยอมของประชาชน<sup>26</sup>

### กรณีตัวอย่างที่ 1

**กฎหมายประมวลรัษฎากร มาตรา 3 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ลดอัตราภาษีหรือยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ ซึ่งจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรไว้ดังนี้**

“มาตรา 3 บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้คือ

- (1) ลดอัตรา หรือยกเว้นเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการ หรือสภาพท้องถิ่นบางแห่งหรือทั่วไป
- (2) ยกเว้นแก่บุคคลหรือองค์กรระหว่างประเทศ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญา หรือตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันกับนานาประเทศ

<sup>23</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังของไทย (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553) หน้า 115-121.

<sup>24</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2530 กฎหมายไทย : ให้อำนาจ หรือกำหนดกรอบนโยบาย รัฐสภาสาร 35(5): 64-75 อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังของไทย, หน้า 116.

<sup>25</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541 อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังของไทย, หน้า 116.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.



(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือ องค์การสาธารณกุศล  
การยกเว้นตาม (1) (2) หรือ (3) นั้นจะตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง  
ได้

### กรณีตัวอย่างที่ 2

การให้อำนาจคณะรัฐมนตรียกเว้นหรือลดหย่อนภาษีสรรพสามิต ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2547 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีไว้ดังนี้

“มาตรา 103 เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตรา หรือยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้วยก็ได้ การลดอัตราหรือยกเว้นภาษี การยกเลิกหรือแก้ไขการลดอัตราหรือยกเว้นภาษี ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

### กรณีตัวอย่างที่ 3

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา 7 วรรคหนึ่งของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวระบุว่า “เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 4 (1) (3) (7) (9) (10) หรือ (11) และเรื่องที่ผ่านมาการกั้นกรงของคณะบุคคลตามมาตรา 5 แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นกรณีไปให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นมติของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 8 “การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่

นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนดหรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” แม้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้การประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องมีองค์ประชุมจำนวนเท่าใดก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารในราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศชาติและประชาชนแล้ว การประชุมคณะรัฐมนตรีย่อมต้องมีรัฐมนตรีมาประชุมตั้งแต่กึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ตามธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไป การที่มาตรา 8 วรรคหนึ่งของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดองค์ประชุมคณะรัฐมนตรีไว้เพียงหนึ่งในสามย่อมน่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 201 ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง อีกทั้งโดยสภาพของคณะรัฐมนตรีมีลักษณะของความเป็นองค์กรกลุ่มที่จำเป็นต้องพิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่างๆ ร่วมกัน การที่พระราชกฤษฎีกากลับเขียนมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญของประเทศเพียงคนเดียว หรือร่วมกับรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คน ย่อมขาดความละเอียดรอบคอบ และสะท้อนภาพการรวบอำนาจการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไว้ที่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว โดยปราศจากการพิจารณาตัดสินใจขององค์คณะ อาจสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างมหาศาลได้ กล่าวคือ ในบรรดากฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาตัดสินใจ นายกรัฐมนตรีก็อาจใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้อำนาจพิจารณาตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีได้แทบทุกเรื่อง จนเป็นการลดทอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีอื่นในการร่วมพิจารณาติดตาม ตรวจสอบ และกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หากเป็นเช่นนี้ ย่อมมีข้อโต้แย้งขึ้นมาได้ทันทีว่า แล้วเหตุนี้ จะมีคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ด้วยเหตุใด หากรัฐมนตรีอื่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป

การเขียนกฎหมายให้อำนาจของฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองอย่างไร้ขอบเขต เช่นนี้ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถรวบอำนาจได้อย่างเด็ดขาดจนละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้

#### กรณีตัวอย่างที่ 4

#### การดำเนินการของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็น การดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปี แรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากผลการดำเนินการของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณฯ ได้รับการเรียกร้องให้เร่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทั้งจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก เป็นต้น แต่ท่ามกลางกระแสความเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ก็มีแรงต่อต้านบางส่วน ที่พยายามขัดขวางการเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยจากฟากฝั่งที่มีทัศนคตินิยมส่วนกลาง (Centralism) ที่ยังคงดำรงอยู่ ด้วยเหตุผลว่าการกระจายอำนาจจะนำมาซึ่งความแตกแยกรุนแรงในหมู่ประชาชน ประชาชนยังไม่พร้อม บ้างเกรงว่ากลุ่มผู้มีอิทธิพลจะชนะเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏเด่นชัดยิ่งในห้วง พ.ศ.2548 ที่มีการเคลื่อนไหว 'คัดค้าน' โดยกลุ่มองค์กรครูต่างๆ อย่างเข้มข้น ต่อความพยายามที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานราชการภาคส่วนต่างๆ ยังคงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอยู่มาก ทำให้ทิศทางการกระจายอำนาจนับจากนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่ใคร่จะมีคุณภาพเท่าที่ควร

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะในส่วนของครู ซึ่งนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างครูและตัวแทนพรรคไทยรักไทย และได้ข้อสรุปว่า สมควรมีแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจการศึกษา ให้คำนึงถึงความสมัครใจของครูและผู้ที่เกี่ยวข้อง พรรคไทยรักไทยจึงได้จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขึ้น โดยมีเหตุผลเพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ซึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมัครใจ และความพร้อมและความสมัครใจ



ของครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา โดยแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 30 โดยเพิ่มความในวรรค 2 ที่ไม่ให้นำเงื่อนไขในเรื่องเวลาการถ่ายโอนภารกิจ ภายใน 4 ปี และ 10 ปี มาใช้บังคับกับภารกิจการจัดการศึกษา โดยให้การจัดการศึกษาดำเนินการตาม ความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครูและผู้ที่เกี่ยวข้อง

แม้ดูเหมือนว่า ร่างฯ ดังกล่าวจะทำให้แรงเสียดทานระหว่างครูกับรัฐบาลลดลง แต่ ร่างฯ ดังกล่าวอาจสร้างปัญหาต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากรัฐบาลเอง ยังไม่มีความชัดเจน ทั้งเรื่องนโยบายและการบริหารจัดการการศึกษา ไม่ชัดเจนกรณีที่ให้ถ่ายโอนด้วยความสมัครใจว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร อีกทั้งขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีความชัดเจนว่าจะ สนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่นถึงร้อยละ 35 ในปี 2549 เนื่องจากกระทรวงการคลังได้เสนอให้จัดสรร รายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2549 เพียงร้อยละ 24 และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งสมัครใจที่จะรับโอนภารกิจการจัดการศึกษา แต่อีกส่วนหนึ่งไม่สมัครใจ งบประมาณที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มนี้จะได้รับควรจะเป็นเท่ากันหรือไม่ การดำเนินการเสนอร่างกฎหมาย ดังกล่าวจึงสะท้อนถึงจุดประสงค์ที่แอบแฝงการเพียงเพื่อการพยายามรักษาฐานเสียงของตนเองไว้ โดยปราศจากความจริงใจในการแก้ไขปัญหามากกว่าการแก้ไขที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาของครู และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ภาพรวมของการกระจายอำนาจ และระบบการจัดการศึกษาทั้ง ระบบสามารถดำเนินต่อไปได้<sup>27</sup>

การครองอำนาจของรัฐบาลทักษิณมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐบาลที่มาจากร ะบบประชาธิปไตยในช่วงก่อนหน้าด้วยเพราะรัฐบาลที่มาจากระบบประชาธิปไตยในยุคก่อนๆ การ ครองอำนาจของฝ่ายบริหารมักถูกท้าทายด้วยระบบราชการ (ทั้งราชการพลเรือนและราชการทหาร ตำรวจ) ทำให้ไม่สามารถปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจได้ แต่ภายใต้ระบบทักษิณระบบ ราชการกลับถูกทำให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญในการครองอำนาจของฝ่ายบริหาร การปฏิรูประ บบบราชการรวมถึงการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการจึงเกิดขึ้นใน ระบบทักษิณและดูเหมือนว่าจะสร้างการควบคุม และครองอำนาจให้กับฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

<sup>27</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ร่วมจับตา การแก้ไขร่าง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์], 25 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.kriengsak.com/node/889>

## กรณีตัวอย่างที่ 5

### การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการในยุครัฐบาลทักษิณเกิดขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือเป็นเพียงแค่การจัดแบ่ง และแยกหน่วยงานของรัฐต่างๆ และมีการจัดตั้งหน่วยทางการปกครองในระดับกระทรวงขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่ง (เช่น กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่ส่งผลต่อการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวของระบอบทักษิณคือ การวางยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ และการกำหนดฐานะของระบบราชการหลังการปฏิรูปในกระบวนการนโยบาย ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการได้กล่าวถึง การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ งบประมาณดังกล่าวกลายเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญต่อหน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีปริมาณเงินที่ใกล้เคียงกับงบประมาณแผ่นดินตามระบบปกติที่หน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคได้รับ อีกทั้งการพิจารณา งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ยังอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี<sup>28</sup> ดังนั้นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ที่ถูกจัดสรรขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ระบอบทักษิณซึ่งครองอำนาจอยู่สามารถสร้างการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้มากขึ้นไปอีกผ่านการควบคุมงบประมาณของระบบราชการในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการยังได้มีการกำหนดให้อัตราเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นไปตามการวัดและประเมินผลงาน โดยรองนายกรัฐมนตรี<sup>29</sup> การนำเงินเดือนของบรรดาข้าราชการมาผูกติดกับผลงาน ด้านหนึ่งเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบราชการ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้ข้าราชการต้องสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายรัฐบาลเป็นอย่างดี อีกทั้งผลการประเมินอาจเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลเข้าควบคุมข้าราชการเพื่อครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียว

<sup>28</sup> สัมภาษณ์ สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล , ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา, 29 พฤษภาคม 2552. ใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปูติน : ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 148-150.

<sup>29</sup> จีรวัดน์ วจนาวรรณ, หน้า 180 อ้างใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปูติน : ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 149.

นอกจากยุทธศาสตร์ข้างต้นแล้วการกำหนดฐานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายหลังการปฏิรูประบบราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือมีการกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง วัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนข้าราชการทุกคนคือ ผู้ปฏิบัติ เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม<sup>30</sup> การกำหนดสถานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายดังกล่าว นับว่าขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก่อนนี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ข้าราชการในส่วนกลาง รวมถึงหัวหน้าหน่วยราชการในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนผู้ปฏิบัตินโยบายเริ่มจากข้าราชการในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ การกำหนดสถานะของรัฐบาลกับข้าราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณ ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถใช้ในการกำหนดนโยบายเข้าไปควบคุม สั่งการ มีอำนาจเหนือระบบราชการที่มีฐานะผู้ปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบและเบ็ดเสร็จ

ผลจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงรัฐบาลทักษิณยังทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในแนวตั้งเพิ่มมากขึ้น ด้วยการวางตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 คน ให้มีหน้าที่กำกับและตรวจราชการในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งประเทศให้มีเขตตรวจราชการ 12 เขต ให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลเขตตรวจราชการคนละ 2 เขต ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นการครองอำนาจได้ฝ่ายเดียวของรัฐบาลคือ การมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยในพื้นที่ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งได้<sup>31</sup> การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลราชการในส่วนภูมิภาคยิ่งทำให้รัฐบาลสามารถรวมศูนย์อำนาจได้ถึง 2 ระนาบในระนาบหนึ่งเป็นการควบคุมข้าราชการผ่านนโยบายและงบประมาณ ระนาบที่สองคือการจัดพื้นที่เพื่อให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับส่วนราชการในภูมิภาคได้โดยตรง<sup>32</sup>

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

## กรณีตัวอย่างที่ 6

### พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม มีการเสนอเป็นครั้งแรกสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวันที่ 27 กันยายน 2543 และวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 โดยมีเหตุผลคือ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติและคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมขึ้นด้วย ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวประกอบกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดหลักการให้มีการอนุญาตได้ จึงต้องยกเลิกกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว

ต่อมาสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย (ทักษิณ 1) ได้เสนอแก้ไขกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ วันที่ 8 ตุลาคม 2546 การพิจารณาค้างอยู่ในสภายังไม่แล้วเสร็จก็มีการยุบสภา ต่อมารัฐบาลทักษิณ 2 ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2548 และสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2548 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สอง และผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม (แก้ไขเพิ่มเติม (1) ของมาตรา 8 วรรคสาม)

(2) ปรับปรุงข้อห้ามการเรียกเก็บเงินประกัน (แก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่งของมาตรา 58)

(3) กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหมายความว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทนั้นด้วย (เพิ่มมาตรา 80/1)

โดยมีเหตุการณ์แก้ไขกฎหมายดังกล่าว คือ โดยที่กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งปัจจุบันการพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศยังมีความจำเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สองและแบบที่สามโดยให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า นั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการระดมทุนจากผู้ลงทุนต่างประเทศ หรือหากจะร่วมทุนกับต่างประเทศก็จะติดขัดปัญหาสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตทั้งรายเดิมและรายใหม่ไม่สามารถพัฒนาโครงข่ายหรือเทคโนโลยีโทรคมนาคม เพื่อจัดการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรสมควรแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นเสียใหม่เพื่อเอื้อต่อการระดมทุนจากนักลงทุนต่างประเทศนอกจากนี้การกำหนดห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บล่วงหน้านอกจากการห้ามเรียกเก็บเงินประกัน อาจมีผลกระทบต่อกิจการของบริการโทรคมนาคมประเภทเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้า ซึ่งเป็นบริการที่ได้รับความนิยมและมีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านการตลาดสูงมาก เนื่องจากผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้สมควรกำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเฉพาะเงินประกันและเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันเท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายให้เปลี่ยนสถานะของการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจสมควรกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมายความว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้างขวางโดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย<sup>33</sup> (บัญชีรายชื่อ) : “ท่านประธานที่เคารพ ผมสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ วันนี้ผมเห็นท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไอซีที (ICT) มาเสนอกฎหมายในสภา ก็ยังนึกอยู่ในใจว่ากฎหมายโทรคมนาคมอีกแล้วหรือ เพราะผมต้องตั้งข้อสังเกตกับท่านประธานเป็นเบื้องต้นว่าดูเหมือนว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันมีความผูกพันกับเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมมากเป็นพิเศษ กฎหมายที่เสนอแก้ไขเข้ามาในสภา

<sup>33</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2546 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 8 ตุลาคม 2546 หน้า 76-80.



ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกันครับ ความจริงก็เป็นกฎหมายซึ่งร่างเอาไว้ตั้งแต่สมัยชุดของรัฐบาลชุดที่แล้ว แล้วก็ค้างวาระพิจารณาอยู่สภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 และหลังจากมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้นไปแล้ว เมื่อผ่านวุฒิสภากลับมาสภาชุดนี้ก็มีการรับรองกฎหมายฉบับดังกล่าว ประกาศใช้เป็นกฎหมายไป แต่หลังจากนั้นมีเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมเข้าสภาเป็นระยะ ๆ เดือนตุลาคม ปี 2545 ก็มีการตั้งกระทรวงของเจ้ากระทรวงที่มาชี้แจงวันนี้ แล้วก็ดูเหมือนว่าจะทำเฉพาะเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมเป็นหลัก ในเดือนมกราคม 2546 ก็มีการไปออกพระราชกำหนดเพื่อที่จะมีการจัดเก็บพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต แล้วก็ไปเก็บภาษีโทรคมนาคมเข้า จนกระทั่งกลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ และถูกส่งถึงศาลรัฐธรรมนูญรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

แต่หลังจากนั้นเดือนตุลาคมปี 2546 ก็เสนอกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่สภาอีก ผมจึงตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นกับท่านประธานว่าดูเหมือนวาระเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมจะกลายเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาลชุดนี้ไปแล้วเสียแล้วกระมัง ผมเรียนท่านประธานอย่างนี้ เพราะว่าเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมถูกเสนอเข้ามาเป็นเรื่องเร่งด่วนครับ ถูกหยิบยกเข้ามากฎหมายอีกหลายฉบับสัปดาห์ที่แล้วก็มีการเสนอกฎหมายสภาการเกษตรแห่งชาติเข้ามาสู่วาระของสภาที่ สุดท้ายก็ถูกสภานี้ลงมติโดยเสียงข้างมากกว่า กฎหมายฉบับนี้สำคัญกว่าเลยต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อน สำคัญมากกว่ากฎหมายป่าชุมชน ซึ่งพิจารณาผ่านวาระของวุฒิสภามาแล้วด้วยซ้ำไป สำคัญกว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กฎหมายบัตรเครดิตซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในสภานี้เป็นเวลาถึงเกือบ 2 ปีแล้วด้วยซ้ำไป ผมยกประเด็นนี้ขึ้นมาเพื่อชี้ให้ท่านประธาน เห็นตั้งตาเบื้องต้นว่าถ้ามันมีความสำคัญเร่งด่วนต้องยกเข้ามากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพี่น้องเกษตรกรหลายล้านชีวิตในประเทศนี้ เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค อย่างเช่น เรื่องของบัตรเครดิตอีกหลายล้านคนในประเทศนี้มันต้องมีความสำคัญมากถึงขนาดที่ต้องหยิบยกเข้ามาวาระกันขึ้นมา ผมเลยพิจารณาเรื่องนี้ดูตลอดไปจนกระทั่งถึงเรื่องของเหตุผลและหลักการ รวมถึงสาระของกฎหมายฉบับนี้ครับ เมื่ออ่านจนครบแล้วผมกลับเกิดความรู้สึกว่ากฎหมายฉบับนี้นั้นมันสำคัญเร่งด่วนขนาดนั้นจริงหรือเปล่า หรือมันเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องความสับสนในเชิงนโยบายของรัฐเอง หรือกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องส่งเข้ามา เพราะว่ามันเกิดมีเรื่องที่เป็นกระทบต่อนายทุนเจ้าของกิจการโทรคมนาคมเข้าแล้วจำเป็นที่รัฐบาลต้องกระโดดไปปกป้องกลุ่มทุนเหล่านั้นแล้ว ก็เลยยกพี่น้องประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศผมตั้งข้อสังเกตเบื้องต้น 2 เรื่องอย่างนี้ เพราะจะเกี่ยวเนื่องกับเหตุผลและหลักการของกฎหมายฉบับนี้ครับ มีคำให้สัมภาษณ์ของคนในรัฐบาลก่อนหน้านี้ถึงกฎหมายฉบับนี้ว่าในทำนองว่าแท้จริงแล้วแก็งอะไรไม่มาก เป็นประเด็นเล็กน้อยแล้วความจริงก็สภาก็เคยพิจารณากันมาแล้ว มีการพูดถึงขนาดจะพิจารณาสภา 3 วาระรวดด้วยซ้ำไป ถ้ามันเป็น

เรื่องเล็กน้อยมันจะเร่งด่วนกว่าเรื่องเล็กน้อยเป็นเรื่องซึ่งต้องเร่งด่วนและข้ามสภามาในวาระนี้ผมจึงต้องอภิปรายกับสภานี้เพื่อให้ท่านประธานได้เห็นรวมถึงตั้งคำถามถึงพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาในวาระนี้ด้วยครับ ผมมีเหตุผล 2 ประการ รวมถึงเรื่องที่จะเสนอต่อสภาและจะซักถามท่านรัฐมนตรีไปในคราวเดียวกันในฐานะที่เป็นคนเสนอกฎหมายฉบับนี้ครับ

ประการที่ 1 ก็คือว่า เรื่องของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นกฎหมายซึ่งค่อนข้างที่จะใหม่สำหรับเมืองไทย เพราะเป็นกฎหมายที่ต้องออกตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ ปี 2543 ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 กฎหมายฉบับนี้เป็นการวางหลักการของการควบคุมดูแลกิจการโทรคมนาคมตามหลักการที่ถูกวางเอาไว้ใหม่ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็คือกำหนดให้ความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

เพราะฉะนั้นหลักการที่ถูกวางเอาไว้ที่มีการเอาอำนาจของรัฐในฐานะที่เป็นคนซึ่งกำกับดูแลอยู่เดิมไปเป็นขององค์กรซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ทั้งหลายที่พูดถึงกันอยู่ การวางเงื่อนไข กฎ ระเบียบทั้งหลายจึงอยู่ที่ กทช. เป็นหลัก เพราะนั่นสิ่งที่รัฐบาลแก้ไขมารวมกับการแก้ไขกฎหมายในวันนี้ด้วยจึงเสมือนเป็นการวางหลักของการไปกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเรื่องนี้หมิ่นเหม่ออย่างยิ่งต่อการถูกตีความว่าเป็นการทำการการแทน กทช. แต่รัฐบาลเองก็ยอมรับว่าไปทำการแทน กทช. จริงด้วยการที่ส่งเรื่องนี้ก็คืออยู่ตรงที่ว่า การแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ในสาระสำคัญที่แก้ไขไป 3 เรื่อง คือ เรื่องของสัดส่วนผู้ถือหุ้นก็ดี เรื่องของเงินประกันและเงินอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นการเรียกเก็บเงินล่วงหน้าแล้วกลัวไปกระทบธุรกิจโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง คือพรีเพด (Prepaid) ก็ดีรวมถึงข้อที่ 3 ก็คือเรื่องของการเปลี่ยนชื่อขององค์กรนั้น ในข้อที่ 2 หรือประเด็นที่ 2 ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องประเด็นของธุรกิจเรียกเก็บเงินโทรศัพท์ล่วงหน้ามีลักษณะของการไปวางกฎเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขไว้หรือไม่ ถ้าเป็นการไปวางอันนี้คือการทำการแทน กทช. ถ้าเป็นเรื่องของการทำการแทน กทช. ประเด็นคำถามก็คือว่า ทำไมท่านไม่รอให้ กทช. เกิดก่อนแล้วท่านถึงทำ ทั้งที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เราเรียกว่าพรีเพด หรือธุรกิจเรียกเก็บเงินล่วงหน้าอย่างที่ปรากฏในเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำกันมาตั้งแต่กฎหมาย กทช. ฉบับนี้ร่างอยู่เมื่อปี 2542 ด้วยซ้ำไป แล้วธุรกิจนั้นก็ดำเนินต่อมาเรื่อยๆ แทนที่จะรอให้ กทช. เกิดแล้วกับมากำกับดูแล ท่านกลับไปแก้ไขกฎหมายนี้แล้วก็กำหนดวางเงื่อนไขเสียเองว่าต่อไปนี้ธุรกิจเช่นนั้นถูกต้องแล้ว ประเด็นก็คือว่าทำไมไม่มีการเร่งรัดให้เกิด กทช. โดยเร็ว มีการถ่วงรั้งไว้ตลอดเวลามีปัญหาตลอดเวลา ผมเคยอภิปรายไปครั้งหนึ่งตอนอภิปรายไม่ไว้วางใจ ท่านรัฐมนตรีท่านนี้ก็นิ่งฟังอยู่ด้วย ก็ไม่เคยตอบคำถามนี้ชัดเจนที่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ พอแก้กฎหมายฉบับนี้ก็เกิดคำถามว่าจะแก้ไขอะไร

ต่ออีกหรือไม่ แล้ววันหนึ่งพอ กทช. เกิดขึ้นมาจริงก็ไม่มีอะไรที่ทำแล้วแล้วถึงวันนั้นผลออก ๆ กระทรวงไอซีทีที่ท่านก็ถูกยุบไปแล้วเพราะภารกิจจบแล้วอย่างนั้นด้วยหรือเปล่า ผมเรียนท่านประธานเป็นการเบื้องต้นว่า การไปวางหลักการทำการแทนอย่างนั้นมันจะเกิด ปัญหาผลกระทบในอนาคต มีการประเมินไว้ใหม่ เพราะถ้ายอมรับว่าท่านทำการแทนตามกฎหมายที่ท่านส่งไปตีความนั้น มีอีกหลายเรื่องเลยครับในกฎหมาย กทช. นี้ท่านไม่ทำ ทั้งที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน แต่ที่ผมจะอภิปรายต่อก็คือว่า ที่เป็นผลประโยชน์ของนายทุนเจ้าของธุรกิจโทรคมนาคมท่านรีบทำ ท่านเร่งเสนอกฎหมายแล้วผ่านมาเป็นวาระเร่งด่วนด้วย...”

นายวิฑูรย์ นามบุตร (อุบลราชธานี)<sup>34</sup> : ท่านประธานที่เคารพ กระผมวิฑูรย์ นามบุตร พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดอุบลราชธานี ท่านประธานที่เคารพครับผมต้องถือโอกาสกราบเรียนกับท่านประธานว่าที่ลุกขึ้นมาอภิปรายการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ในครั้งนี้ต้องกราบเรียนว่าไม่มีอคติใด ๆ จะใช้เหตุใช้ผลในหารที่จะชี้แจงซักถาม ใช้เหตุใช้ผลในการที่จะกราบเรียนกับท่านประธานผ่านไปยังรัฐสภาว่าท่านมีเหตุผล มีความจำเป็น มีความเร่งด่วนอะไรนักหนาท่านประธานที่เคารพครับ เมื่อวันพุธสัปดาห์ที่แล้วครั้งแรกผมก็ไม่ได้สนใจกฎหมายฉบับนี้มากมายนัก เพียงแต่ผมเห็นความพยายามของทางรัฐบาลพยายามที่จะเร่งรัดพยายามที่จะดำเนินการ พยายามที่จะเลื่อนวาระนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ตั้งแต่สัปดาห์ที่แล้ว ทำให้ผมมีโอกาสไปศึกษาพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคมผมไปศึกษาพระราชบัญญัติกฎหมายคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ต้องถือโอกาสกราบเรียนท่านประธานครับว่าจะด้วยเหตุผลด้วยผลประการใดก็ตาม ผมยังมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขในเรื่องนี้โดยเร่งด่วน ถ้าจะมีการแก้ไขจริง ๆ นั้นท่านต้องแก้ไขปรับปรุงทั้งวง หลายเรื่องที่ควรยกขึ้นมาแก้ไขพร้อมๆ กับการแก้ไขในครั้งนี้ สิ่งที่สำคัญ สิ่งที่สำคัญ สิ่งที่สำคัญก็ยังไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาแก้ ท่านดูเหมือนว่าแก้ประเด็นเล็กๆ แก้เพียง 3 เรื่องไม่สำคัญถ้าคนอ่านกฎหมาย ถ้าคนไม่ศึกษาโดยละเอียดนั้นครับดูเหมือนไม่สำคัญเท่าไร แต่แท้จริงแล้วท่านประธานครับเรื่องนี้เป็นเรื่องหลักการใหญ่ เป็นเรื่องที่สำคัญ รัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนครับว่า วรรคหนึ่งเขาบัญญัติไว้ว่า วิชยโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระผมขอกราบเรียนครับว่าการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้นั้นไม่ได้แก้ไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าจะพูดเหมือนหลายคนที่เคยพูดไว้คงไม่ลำสมัยถ้าจะกล่าววว่า ชนใดแก้กฎหมายไซร์ก็เพื่อชนชั้นนั้น ท่านประธานที่เคารพ รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างไม่เป็นธรรม

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.



เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลเสนอเข้ามาในเรื่องหลักการและเหตุผล ท่านนำเสนอต่อสภาว่ากิจการโทรคมนาคมนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง ต้องใช้ทุนจำนวนมาก และใช้เทคโนโลยีสูง เรื่องดังกล่าวนี้คงไม่มีใครปฏิเสธหรือคิดว่าเรื่องเทคโนโลยีนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง เดี่ยวผมจะกล่าวในตอนท้ายครับว่าทุนจำนวนมากไม่จำเป็นหรือครับจะต้องมาจากต่างชาติ อยากจะให้ทุนที่มีอยู่นั้นเป็นทุนของคนไทย อยากจะให้ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นทรัพยากรที่คนไทยมีโอกาสได้ลงทุนผมจะถือโอกาสกล่าวในตอนท้ายๆ ท่านประธานที่เคารพ ถ้ามาดูรัฐธรรมนูญมาตรา 40 วรรคสอง ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม การเสนอกฎหมายครั้งนี้เหมือนกับว่ารัฐจะต้องทำและดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และการสื่อสารกำกับดูแลด้านนโยบายบริษัทการสื่อสารโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผมเริ่มเห็นสอดคล้องกับท่านสาทิตสยแล้วครับว่า เหตุผลที่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมือของรัฐมนตรีไอซีที่นั่นละครับ ดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อที่จะรวดเร็วและเร่งรีบทำกิจการนี้ให้แล้วเสร็จ ท่านประธานที่เคารพ ที่เห็นไปก่อนนั้นครับ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 ย้อนหลังไปอีก 1 ปี วันที่ 8 กรกฎาคม ให้รัฐมนตรีไอซีที่กำกับดูแลเรื่องนี้ แต่ย้อนกลับไปครับมติรัฐบาลนี้ละครับ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบให้บริษัท กสท. มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 10,000 ล้านบาท แต่ก่อนเคยได้ยินคำว่า ปล้นชาติแต่แท้จริงแล้วท่านประธานครับเรื่องนี้เป็นเรื่องหลักการใหญ่ เป็นเรื่องที่สำคัญ รัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนครับว่า วรรคหนึ่งเขาบัญญัติไว้ว่า วิद्यุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระผมขอกราบเรียนครับว่า การแก้กฎหมายฉบับนี้นั้นไม่ได้แก้ไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าจะพูดเหมือนหลายคนที่เคยพูดไว้คงไม่ลำสมัยถ้าจะกล่าวว่าจะใครแก้กฎหมายไซร์ก็เพื่อชนชั้นนั้น ท่านประธานที่เคารพ รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ อย่างฟุ่มเฟือย รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรของประชาชนมาใช้อย่างไม่เป็นธรรม เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลเสนอเข้ามาในเรื่องหลักการและเหตุผล ท่านนำเสนอต่อสภาว่ากิจการโทรคมนาคมนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง ต้องใช้ทุนจำนวนมาก และใช้เทคโนโลยีสูง เรื่องดังกล่าวนี้คงไม่มีใครปฏิเสธหรือคิดว่า เรื่องเทคโนโลยีนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง เดี่ยวผมจะกล่าวในตอนท้ายครับว่า ทุนจำนวนมากไม่จำเป็นหรือครับจะต้องมาจากต่างชาติ อยากจะให้ทุนที่มีอยู่นั้นเป็นทุนของคนไทย อยากจะให้ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นทรัพยากรที่คนไทยมีโอกาสได้ลงทุน ผมจะถือโอกาสกล่าวในตอนท้ายๆ ท่านประธานที่เคารพ ถ้ามาดูรัฐธรรมนูญมาตรา 40 วรรคสอง ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม การเสนอกฎหมายครั้งนี้

เหมือนกับว่ารัฐจะต้องทำและดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ผ่านมาไม่กี่เดือนนี้ครับ ผ่านมาไม่กี่วันนี้ครับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำกับดูแลด้านนโยบายบริษัทการสื่อสารโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 วรรคสามของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผมเริ่มเห็นสอดคล้องกับท่านสาทิพย์แล้วครับว่าเหตุผลที่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมือของรัฐมนตรีไอซีทีนั้นละครับดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อที่จะรวบรัดและรีบทำกิจการนี้ให้แล้วเสร็จ...”

นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ (บัญชีรายชื่อ)<sup>35</sup> : ขอขอบคุณท่านประธานครับ ผม กรณ์ศักดิ์ สภาวสุ พรรคประชาธิปัตย์ ความจริงผมอยากจะกราบเรียนท่านประธานอย่างนี้นะครับว่า กฎหมายเมื่อนำออกไปใช้ท่านประธานสังเกตดูได้ว่า ตั้งแต่มาเป็นผู้แทนราษฎรมีฉบับได้เลยเวลาออกมาใช้แล้วต้องกลับเข้ามาแก้ไขใหม่ ภายใต้รัฐบาลของท่านนายกทักษิณนี่เหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง บางฉบับเป็นพระราชกำหนดด้วยซ้ำ ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สภาเองคงจะต้องเข้ามาดูกันหน่อยว่าเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ถ้าหากว่าเราเป็นนักกฎหมายเราก็คงจะมีความกังวลว่ากฎหมายที่ผ่านๆ ไปมีข้อบกพร่องอย่างนี้อีกมากน้อยแค่ไหน ท่านประธานครับกฎหมายฉบับนี้ที่เรากำลังพูดถึงนี่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2544 ก็ไม่ถึง 2 ปี แต่ข้อเท็จจริงในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้นะครับ จะพูดเกี่ยวกับเรื่องของการอนุญาต การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยคณะกรรมการ ซึ่งถึงวันนี้คณะกรรมการก็ยังไม่ได้จัดตั้ง พุดง่ายๆ ก็คือว่ากฎหมายยังไม่ค่อยได้ใช้เท่าไร แต่ผลสุดท้ายแล้วรัฐบาลก็ผ่านกฎหมายฉบับนี้ไปในวาระที่สอง ตอนนั้นที่ผมจำได้ก็ถกเถียงกันในเรื่องมาตราที่กำลังขอแก้ไขอยู่ขณะนั้นเกี่ยวกับสัดส่วนผู้ถือหุ้น ผมเรียนท่านประธานอย่างนี้ว่า การมีรัฐบาลที่เป็นเสียงข้างมาก มากจริงๆ นี่นะครับ อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้นในสภา ... ผมโทษครับ ผมโทษสภา ผมโทษสภาก็เพราะว่าเราอาจจะพิจารณากันไม่ไตร่ตรองถึงเหตุผลของแต่ละฝ่ายได้ดีพอ ทำให้เมื่อประกาศเป็นกฎหมายใช้แล้วก็มีผลกระทบกับผู้ประกอบการ แล้วการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี่เกิดขึ้นเพราะคำร้องของผู้ประกอบการ...”

สำหรับการอภิปรายในชั้นของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาที่อภิปรายในประเด็นต่างๆ อย่างน่าสนใจดังนี้

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 101-103.



นายสมเกียรติ อ่อนวิมล (สุพรรณบุรี)<sup>36</sup> : “กราบเรียนท่านประธานฯ ที่เคารพครับ กระผม สมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุพรรณบุรีครับ ผมเป็นผู้ที่ค้านเรื่องนี้มาตั้งแต่เมื่อปีที่ 2 ของการที่เราเป็นสมาชิกวุฒิสภา แล้วก็ค้านสำเร็จอย่างเช่นที่ท่านสมาชิกวุฒิสภาแก้วสรร อติโพธิ ได้พูดถึงว่าเราได้แก้พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ได้เป็นของคนไทยมากที่สุด วันนั้นก็ค้านแล้วก็จะไม่รับทั้งฉบับ จะอภิกายให้เข้าใจว่าทำไมสภาของเราเมื่อปี 2544 จึงพร้อมใจกันลงมติทำความดีโดยการรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สมัยที่รัฐบาลยังไม่ส่งกลับมาแก้

ในชีวิตการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผมจะครบวาระแล้วมีกฎหมายที่เป็นผลงานของวุฒิสภาที่ผมภูมิใจมากที่สุด คิดว่าประชาชนควรจะภูมิใจด้วย ก็คือครั้งแรกปีแรกที่เราช่วยกันแก้ แล้วก็มีการมาธิการร่วมกันของทั้ง 2 สภาแล้วก็ก็เป็นไปตามที่เราต้องการ ท่าน พลเอก หาญลีลา นนท์ ตอนนั้นเป็นประธานของพวกเรา แล้วก็ไปเป็นประธานคณะกรรมการร่วมกันก็คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งที่บังคับให้ผู้แทนราษฎรที่มาเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. เขต แล้วก็ต้องจ่ายเงินค่าเลือกตั้งซ่อม อันนี้ผมจำได้ว่าตื่นตื่นแล้วภูมิใจมาก ก็บันทึกไว้ว่าเป็นสิ่งที่เราจะบอกกับประชาชนเสมอเวลาเขามาพูดกับเราว่า ทำไมเราจึงมีปัญหาอย่างโน้นอย่างนี้ แล้วก็ภูมิใจที่รัฐบาลของนายกฯ ทักษิณ สมัยนั้นและผู้แทนราษฎรไม่แก้กลับ ฉบับที่ 2 ก็คือปี 2544 คือฉบับนี้ ก่อนที่จะส่งกลับมาแก้ คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ปี 2544 เพราะว่าวุฒิสภาของเราแก้กลับ โดยผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบ รัฐบาลก็ไม่ว่าอะไร แต่แน่นอนครับมีขบวนการคอยจังหวะแล้วจะแก้ไขให้กลับที่เดิม พวกเราแก้จากเดิม ซึ่งท่านเห็นในร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งอยู่ใน (1) ร่างแก้ไขในมาตรา 3 ที่ให้ยกเลิก (1) ของมาตรา 8 ตอนนั้นเราก็แก้อย่างที่ทราบดีแล้ว คือไม่ให้มีการลงทุนร่วมกันระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติโดยใช้กฎหมายลงทุนธรรมดา คือให้ชาวไทยถือ 51 ต่างชาติถือได้ไม่เกิน 49 เปอร์เซ็นต์ นั่นเป็นกฎหมายลงทุนธรรมดา ที่เราต้องการต่างชาติมาร่วมลงทุน แต่ก็ไม่ต้องการให้เขาครอบงำกิจการ แต่ว่าเป็นกิจการธุรกิจที่ต้องการส่งเสริมการลงทุนแล้วสร้างงาน แล้วทำให้ประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งออก แต่เราก็อธิบายกันจนสมาชิกฯ ยินดี แล้วก็เห็นชอบว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ใช่ธุรกิจธรรมดาที่มุ่งมั่นจะลงทุนสร้างงานส่งออก นำเงินรายได้จากการส่งสินค้าออกเป็นรายได้เข้าประเทศ ไม่ใช่ธุรกิจธรรมดา เป็นธุรกิจที่ใช้ทรัพยากรพื้นฐานตามธรรมชาติที่พระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของให้มาคือความถี่ อากาศ รวมทั้งตำแหน่งที่ตั้งของดาวเทียมในอวกาศ ซึ่งอันนี้เป็นทรัพย์สินเสมือนคล้ายกับเป็นที่ตั้งคอนโดมิเนียมหรือที่สร้างหมู่บ้าน

<sup>36</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 20/2548 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 หน้า 80-84.

จัดสรร อันนี้ก็เป็นที่ตั้งดาวเทียมในอวกาศ เหมือนกับที่ดินอย่างนั้นนะครับ พวกนี้ประมาณค่ามิได้ รัฐเล็กๆ ที่เป็นเกาะอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ เช่น ตองกา อย่างนี้เขาไม่มีดาวเทียม เขาไม่ต้องสร้างแต่เขาเป็นเจ้าของอวกาศที่มีตำแหน่งที่ตั้งตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เขาก็เก็บเอาไว้แล้วก็ให้ต่างชาติมาเช่าที่ยิงดาวเทียม ของเราไม่เลยครับยกให้เอกชนไปตั้งเฉยเลย แล้วก็คิดค่าสัมปทานในราคาถูกมาก กิจกรรมโทรคมนาคมจึงเป็นกิจการที่ไม่ใช่ธุรกิจธรรมดา เป็นธุรกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเอาเปรียบโดยใช้ทรัพยากรของประชาชนไปทำผลกำไร ไม่มีการส่งออกครับ มีแต่การนำเข้าไม่มีการผลิตสินค้าโทรคมนาคมจากโทรศัพท์มือถือหรือดาวเทียมส่งออก มีแต่นำเงินจากต่างประเทศและเทคโนโลยีเข้ามา แล้วก็ส่งเงินกลับไปตามที่ฝรั่งเขาได้กำไร กลับคืนไป รวมทั้งเงินค่าซื้อเทคโนโลยี ซึ่งไม่ใช่ค่าลงทุนด้วย ก็เป็นธุรกิจที่หากินกันตามปกติธรรมดา แต่ไม่ใช่แค่นั้น โทรคมนาคมนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้เป็นกิจการที่พิเศษไปกว่าที่ใดในโลกนี้ ซึ่งผมแล้วก็ทำสมาธิกวดมึสกา แก้วสรร หรือคนอื่นที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมักจะภูมิใจเสมอเมื่อพูดถึงมาตรา 40 พูดถึงเรื่องธุรกิจโทรคมนาคมแล้ว เราบัญญัติให้ไม่ใช่เพียงเป็นธุรกิจเท่านั้น นั่นแค่เสี้ยวหนึ่งของกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น รัฐธรรมนูญให้กิจการโทรคมนาคมเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นกิจการที่จะต้องทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างเต็มที่ ที่จริงมากกว่าการทำมาค้าขายและคิดค่าเช่าเส้นสายเน็ตเวิร์ค (Network) หรือว่าเครือข่ายต่างๆ ค่าพูด ค่าส่งสัญญาณ ค่าส่งเสียง ส่งภาพ ส่งข้อมูล ค่าโหวต หรือค่าแสดงความคิดเห็นไปยังสื่อต่างๆ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ถ้าท่านย้อนกลับไปดูการอภิปรายในตอนนั้นจะพบว่า พูดง่ายๆ ก็คือว่าการที่มีมาตรา 40 การที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วการที่ย้ำให้กิจการโทรคมนาคมเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องการให้ค่าโทรศัพท์มือถือถูกลง ประชาชนจะได้ใช้สื่อสารเพื่อเอาข้อมูลทางด้านการเกษตร ตลาดสินค้าหรือแสดงความพอใจ ไม่พอใจในการทำงานของ อบต. อบจ. ผู้ว่าฯ นายอำเภอ รัฐมนตรีและรัฐบาล และแม้กระทั่งรัฐสภา โดยโทรศัพท์เข้ามาไม่ต้องเสีย 6 บาท แม้กระทั่งจะมีการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม จะโทรศัพท์ไปโหวต ชอบนักร้อง ดาราคนใด หรือมีความเห็นต่อวัฒนธรรมตะวันตก ตะวันออกอย่างไรผ่านรายการวิทยุ โทรทัศน์ ก็ไม่ควรจะต้องเป็นธุรกิจอย่างที่ทำกันทุกวันนี้

เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงบอกอย่างชัดเจนว่า กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่จะให้ประชาชนได้ประโยชน์การหาข้อมูลข่าวสาร โทรศัพท์มือถือต้องถูกลง ค่าใช้จ่าย รวมทั้งค่าเครื่อง ค่าใช้จ่ายรายเดือน ค่าบริการต่อเวลาที่ โทรศัพท์ทางไกลต้องถูกลง เสมือนเท่ากับโทรศัพท์ธรรมดาในพื้นที่ เช่น กรุงเทพฯ อันนี้ก็ยังไม่มีใครทำอินเทอร์เน็ต (Internet) ต้องถูกลงหรือฟรี อันนี้อภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ อินเทอร์เน็ตต้องถูกลงหรือฟรีเพราะอะไร เพราะว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้ทุกคนเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะเป็นนักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ ไม่จำเป็นต้องไปเสียสตางค์เป็นเวลา

นาที เป็นชั่วโมง ฟรี 100 เปอร์เซ็นต์ ยกเว้นถ้าจะทำธุรกิจนั้นก็เป็นเรื่องของการเก็บค่าบริการ อันนี้ก็จะมีผลสะท้อนกลับกัน หมายความว่ารัฐก็ไม่จำเป็นต้องไปเก็บสัมปทานผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหรือผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ หรือดาวเทียมในราคาที่สูงจนต้องทำมาหากินกันอย่างเดียว ประโยชน์ทางการศึกษา วัฒนธรรมเครือข่ายใยแก้วต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นสายใยแก้ว สายทองแดง หรือว่าคลื่นต่างๆ ที่ใช้ในการส่งสัญญาณในระบบดิจิทัล (Digital) ผ่านดาวเทียมกลับมาสู่พื้นโลกหรือว่าคลื่นที่เกาะภาคพื้นดินธรรมดาพวกนี้สามารถส่งความรู้ บทเรียน การศึกษาระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ ระหว่างโรงเรียนไทยกับโรงเรียนต่างประเทศ ระหว่างต่างจังหวัดกับในกรุงเทพฯ ได้อย่างสบาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น อันนี้เป็นเป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญต้องการให้กิจการโทรคมนาคมของไทยยิ่งใหญ่กว่ากิจการของพม่า นักธุรกิจในสหรัฐฯ และยุโรปเป็นอย่างมาก เราต้องการให้มีนายทุนน้อยที่สุดในการดำเนินกิจการนี้ เราต้องการให้องค์การโทรศัพท์ และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นของรัฐต่อไปแล้วคำนึงถึงจุดนี้ให้มาก และให้บริการกับประชาชนอย่างเต็มที่ แต่แล้วพอกาลเวลาผ่านไป ทางองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารฯ ก็ทำตัวกลายเป็นนักธุรกิจ 100 เปอร์เซ็นต์ เช่นเดียวกับคนอื่น จึงต้องบ่นว่าไม่มีทุน เพราะว่าถ้าจะทำมาหากินกันก็ต้องลงทุนด้วยตัวเอง เพราะฉะนั้นเสียจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญไปหมดแล้ว จนบัดนี้กาลเวลาผ่านไป ในปี 2548 นะครับ รัฐธรรมนูญใช้มาแล้ว 8 ปี บริษัทโทรคมนาคมทั้งหลายในเมืองไทย บริษัทโทรศัพท์ ดาวเทียม รวมทั้งองค์กรของรัฐด้วย คือการสื่อสารฯ และ กทท. อยู่กับเขานั้นละครับรู้ดีว่าช่วยทำอะไรให้กันบ้าง ผมจึงขอค้านทุกกรณี แล้วจะไม่รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และขอให้ท่านสมาชิกช่วยเห็นใจด้วยครับ เพราะว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้กิจการโทรคมนาคมเป็นของประชาชนจริงๆ ครับขอบพระคุณครับ”

นายวงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง (พังงา)<sup>37</sup> : “กราบเรียนท่านประธานฯ ที่เคารพครับ ผม วงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพังงาครับ ท่านประธานฯ ครับ กฎหมายฉบับนี้ถ้าพูดโดยรวมแล้ว เรากำลังพูดกันในประเด็นอยู่ว่าเราจะขยายให้ชาวต่างชาติพูดกันสั้นๆ ถือนั้นในกิจการโทรคมนาคมของเราถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเดิมเดิมเราให้ชาวต่างชาติถือได้ 25 เปอร์เซ็นต์ ประเด็นเดียวครับ ส่วนวิธีการต่างๆ เป็นเรื่องที่คุณถือุนั้นจะต้องมาบริหารจัดการกันเอง มีความเหมาะสมแค่ไหนที่จะให้ชาวต่างชาติถือถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ท่านประธานฯ ครับ ในเอกสารที่ผมถืออยู่นี้เป็นเรื่องเหตุผลเขาบอกว่าที่จำเป็นต้องขยายหุ้นมานี้ เพราะเพื่อต้องการทุน ต้องการเทคโนโลยีอย่างสูง

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-87.

ประเด็นแรกเรื่องทุน ผมก็แปลกใจเหมือนกันว่าจริงๆ แล้วทำไมถ้าจะขายหุ้น ทำไมไม่  
ต้องไปขายให้ชาวต่างชาติ ทำไมไม่ขายทุนในประเทศไทยนะครับ คนไทย ผมคิดว่า ณ เวลานั้นเรามี  
เงินพอที่จะทำได้แต่เรากลับไปขายโอกาสให้แก่ชาวต่างชาตินั่นประเด็นที่ 1 เป็นคำถาม

ประเด็นที่ 2 เทคโนโลยี เน้นอนครับ ณ เวลานั้นเราสู้เทคโนโลยีต่างชาติไม่ได้แน่นอน  
เพราะระบบของเราทั้งระบบอยู่ภายใต้การควบคุมของเทคโนโลยีของชาวต่างชาติ อย่างที่อาจารย์  
สมเกียรติพูดเมื่อสักครู่นี้ครับ ถ้ามีเงินเราก็ซื้อได้ไม่มีความจำเป็นที่เราต้องไปขายทุนให้  
ชาวต่างชาติ ท่านพูดว่าอย่างนั้นนะครับแต่กฎหมายฉบับนี้กำลังบอกว่าเรายังต้องหาทุนทั้งเทคโนโลยี  
ผมไม่เข้าใจครับตรงนี้ขอความกรุณาว่าช่วยตอบให้ชัดด้วยว่า ถ้าเราผ่านกฎหมายฉบับนี้ไปแล้ว  
เทคโนโลยีเราต้องซื้ออยู่หรือไม่ หรือว่าเราพัฒนาเอง เพราะในอดีต 20 กว่าปี ประมาณ 20 ปี ที่เราใช้  
กิจการโทรคมนาคมสมัยใหม่ เราไม่ได้พัฒนาเทคโนโลยีเลย และนับประสาอะไรครับ ถ้าเราจะขายหุ้น  
ไปถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ฝรั่งเศสหรือครับที่เขาจะยอม เขาพัฒนาเทคโนโลยีเขาไปเรื่อย เขาขายเทคโนโลยีไป  
เรื่อย ท่านประธานฯ ลองคิดดูสิครับอะไรจะเกิดขึ้น มีหลักประกันตรงไหนถ้ากฎหมายฉบับนี้ผ่านแล้ว  
สามารถพัฒนาเทคโนโลยีไปได้มีใหม่ครับบริษัทต่างๆ ที่อ้างถึงเคยพัฒนาเทคโนโลยีหรือเปล่าหรือว่า  
เพียงแต่ซื้อแล้วเอามาขายเป็นนายหน้า เป็นตัวแทน ผมไม่เชื่อว่าเราจะพัฒนาเทคโนโลยี ณ เวลานั้น  
เพราะระบบของเรา ณ เวลานั้นไม่มีวิ้วเลยว่าจะพัฒนาเทคโนโลยี ท่านประธานฯ ครับเราไป  
ยกตัวอย่าง เกาหลี สิงคโปร์ ประเทศเหล่านั้นเขาพัฒนาเทคโนโลยีตัวเองมาตั้ง 20 ปีแล้ว เขาระดมทุน  
ภายในประเทศและต่างประเทศและเขาก็ไม่ต้องการถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ผมไม่ทราบว่าจะประเทศไหนบ้าง  
ในโลกนี้ที่จะให้ชาวต่างชาติมาถือหุ้นในระบบโทรคมนาคมถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ผมอยากทราบจริงๆ  
ประเทศในยุโรปเท่าที่ผมทราบเขาไม่ยอม ในเอเชียหลายประเทศเขาก็ไม่ยอม แล้วเหตุไฉนประเทศเรา  
ถึงยอมละครับ ณ เวลานั้น 25 เปอร์เซ็นต์เราก็แทบแย้อยู่แล้ว อย่าไปหวังเลยครับว่าธนาคารจะเจียด  
เงินมาใช้ชานา 1 เปอร์เซ็นต์ ดอกเบี้ยไม่มีทาง ถ้ามีก็ไปแล้วท่านประธานฯ ณ บัดนี้ไม่มี เพราะฉะนั้น  
ผมคิดว่าตรงนี้เราต้องทำความเข้าใจให้ดี ก็มีคำถามว่ามีหลักประกันอะไรถ้าเราขายหุ้นไปถึง 49  
เปอร์เซ็นต์แล้วบริษัทที่ได้รับผลประโยชน์จากตรงนี้ไป เขาจะพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งพัฒนาทุนด้วย  
ก็ขอทราบคำตอบตรงนี้นิดหนึ่งครับ ขอบคุณครับ”

ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกิจการวิสามัญ ของวุฒิสภา มี  
สมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างฯ ดังกล่าว อาทิ นางเตือนใจ ดีเทศน์ นายนิ  
รันดร์ พิทักษ์วัชระ นายวงพันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง คณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติ จึงขอสงวนคำ  
แปรญัตติตามข้อบังคับ ในขณะที่คณะกรรมการกลับไม่รับคำแปรญัตติของนายสมเกียรติ อ่อนวิมล  
และนายโสภณ สุภาพงษ์ ซึ่งแปรญัตติตัดข้อความในร่างฯ ทั้งหมดและ แสดงเจตนาให้กลับไปใช้ร่าง



พระราชบัญญัติฉบับเดิมเมื่อปี 2544 โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ขอแปรญัตติได้ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการเลย ซึ่งการไม่รับ คำแปรญัตติของคณะกรรมการไม่น่าจะชอบด้วยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพราะไม่มีข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการไม่รับคำแปรญัตติของสมาชิกได้ อันเป็นการสะท้อนถึงการลดทอนบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงเจตนาพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยชัดแจ้ง

นายสมเกียรติ อ่อนวิมล (สุพรรณบุรี)<sup>38</sup> : ผม สมเกียรติ อ่อนวิมล จากจังหวัดสุพรรณบุรี ผมขออภิปรายรวมเลย ครั้งเดียวเลยนะครับ ไม่ต้องแยกเป็นมาตรานะครับ คือขอคำนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเหตุผลใหญ่ 2 ประการ

ประการที่ 1 ก็คือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า กิจกรรมโทรคมนาคมนั้นเป็นกิจการที่ใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากมาตรานี้ไปแก้ไขมาตรา 8 (1) เดิม ทำให้ต่างชาติมีส่วนการถือหุ้นถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งสามารถครอบงำกิจการได้แม้จะ 49 ซึ่งปัจจุบันนี้ก็มีวิธีอย่างอื่น ด้วยเทคโนโลยีเงินกู้แล้ว ผู้ถือหุ้นแทน ก็ทำให้ครอบงำกิจการเกิน 51 เปอร์เซ็นต์ได้ ปัญหาเป็นอย่างนี้ คือกิจการโทรคมนาคม ไม่เหมือนกิจการธุรกิจขายอุปกรณ์เครื่องมือ หรือลงทุนในอุตสาหกรรมอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็ผลิตรถยนต์หรือสิ่งที่เป็นผลผลิตอุตสาหกรรมอย่างอื่น เพราะว่าเป็นกิจการที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญบอกว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการ โทรคมนาคมเป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วก็บอกให้การกิจการ โทรคมนาคมนั้นนอกเหนือ จะเป็นธุรกิจที่จะต้องจัดสรรด้วยความจำกัดของคลื่นความถี่ ที่เราไม่นับอย่างอื่นที่เป็นจุดหรือตำแหน่งที่ตั้งซึ่งก็มีความจำกัดในการวางตำแหน่งดาวเทียม นั่นก็เป็นทรัพยากรบนอวกาศที่ประเทศไทยก็มีจำกัดเท่าที่ได้รับมา จะเที่ยวไปแบ่งให้เป็นกิจการร้อยเปอร์เซ็นต์ ของเอกชนนั้นไม่ได้ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญตอนเราร่างกันสมัยที่ผมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็อยากจะเห็นกิจการโทรคมนาคม โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ภาพ เสียง แล้วก็อื่นๆ ทำให้เด็กเยาวชน โรงเรียน แล้วก็คนยากจนสามารถเข้าถึงในอัตราที่ต่ำหรือไม่เสียเลยก็ยอมได้ แล้วพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ที่ตั้งองค์กรที่เรียกว่า กทช. และ กสช. นั้น ก็บอกให้การคิดค่าธรรมเนียมและค่าสัมปทานใดๆ กับผู้ที่จะดำเนินกิจการนั้นอาจจะคิดน้อยที่สุด หรือไม่คิดเลยก็ได้ คนที่ทำโทรศัพท์มือถือ หรือกิจการดาวเทียมเพื่อการศึกษา เพื่อความรู้ของเด็ก เพื่อทำฐานข้อมูลให้กับเด็กเข้าถึงอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้อง

<sup>38</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 20/2548(สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 หน้า 91-96.



เสียงเงินเลย กทช. และ กสท. อาจประชุมร่วมกัน แล้วก็นัดค่าธรรมเนียมเลยก็ได้ เพราะว่าเขาทำประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าเขาให้ต่างชาติมาถือหุ้น ต่างชาติถือหุ้นมากถึงขนาด 49 เปอร์เซ็นต์ แล้วก็มีหุ้นตัวแทนอื่น ๆ ต่างชาติเขาก็จะทำเฉพาะกำไร การที่รัฐจะไปบังคับบอกว่าอย่าคิดค่าอินเทอร์เน็ตสำหรับโรงเรียนทั้ง 40,000 โรงเรียนทั่วประเทศ ให้เด็กเข้าถึงได้ 24 ชั่วโมงทำห้องสมุด คุณกำไรมาก ๆ ทำห้องสมุดให้เด็กเข้าถึงได้ 24 ชั่วโมง โดยไม่เสียแม้แต่บาทเดียว ถ้าเด็กมีสายโทรศัพท์ที่บ้านหรืออาจจะบังคับให้เดินสายโทรศัพท์ถึงบ้านคนยากจนก็ได้ อย่างนี้ฝรั่งจะไม่ยอมรับเพราะฉะนั้นถ้าเป็นองค์กรของประเทศไทย ยิ่งถ้าเป็นของรัฐวิสาหกิจด้วยแล้ว เราจะสามารถบังคับให้ทำได้ เพราะว่าเราไม่ไปเพิ่มต้นทุนในการจ่ายค่าสัมปทานกับเขา

รัฐธรรมนูญจึงมองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เป็นธุรกิจส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นกิจการที่จะต้องให้บริการเกือบฟรีหรือฟรีกับผู้ที่อยู่โอกาสหรือคนที่ต้องการหาความรู้ สังคมเราจะได้พัฒนาไป เพราะฉะนั้นเมื่อเราไปเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นที่หวังกำไรอย่างเดียวมาด้วยแล้วก็จะทำให้ละเมิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผมไม่ได้บอกว่าละเมิดข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ละเมิดเจตนารมณ์ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สูงส่ง แล้วกระผมก็เฝ้าระวังมาตลอดช่วงเวลา 6 ปี ที่เข้ามาอยู่ในสภาแห่งนี้ แล้วก็ดีใจเมื่อ 4 ปีที่แล้วว่าทำได้ แต่ว่าตอนนี้ก็เสียใจว่าไม่ได้และเกือบเสียใจที่สุดว่าไม่ได้พูดจะไม่ได้พูดว่าเราทำไม่ได้เสียแล้ว อันนี้ก็เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในการที่เราจะไม่ทำให้อกิจการโทรศัพท์มือถือดาวเทียมเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ จะไม่มีวันเป็นไปได้เลย ท่านจะเห็นว่าเราเถียงกันเรื่องเขื่อน น้ำ พลังงานไฟฟ้า ดิน น้ำ และที่ดินที่ชาวนาอนุญาตให้เราไปตั้งเสาไฟฟ้าสายส่งแรงสูง อันนั้นเป็นทรัพยากรของชาติที่เสียสละให้กับกิจการส่วนรวม ถ้าไปขายเป็นของเอกชนเขาก็เอาน้ำ เอาเขื่อน เอาธรรมชาติไปด้วย เอาแรงโน้มถ่วงของโลกไปด้วย นี่ก็เช่นเดียวกันครับ จุดที่ตั้งดาวเทียมบนท้องฟ้าเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของคุณทักษิณที่เป็นเจ้าของบริษัทชินคอร์ปหรือชินแซทเทลไลท์ กิจการต่างๆ เหล่านี้ไม่มีวันเกิดได้เลยถ้าเราไม่ให้เขาเอาดาวเทียมไปวางบนท้องฟ้า เพราะท้องฟ้าจุดนั้นเป็นของประเทศไทยตามที่องค์กรระหว่างประเทศเขากำหนดไว้ ถ้าเขาเอาไปเขาไม่จ่ายจุดที่ตั้งของ ดาวเทียมของเขา เพราะฉะนั้นเขาก็เอาเปรียบ ต่างชาติเข้ามาถึงก็ได้ท้องฟ้าของประเทศไทยไป ผมจึงค้านด้วยประการที่ 1 ว่าถ้าปล่อยให้ไปไปตามกฎหมายฉบับนี้ที่แก้ไขมาใหม่นี้คนที่ยากจน คนที่อยู่ห่างไกลก็ไม่สามารถใช้โทรคมนาคมแบบเท่าเทียมกันในเชิงที่ว่าเท่าเทียมกันทุกระดับเศรษฐกิจของแต่ละคนได้

ประเด็นที่ 2 ที่จะค้านก็ค้านเผอิญท่านรัฐมนตรีไม่ได้มานะครับ คราวที่แล้วก็บอกว่าเราต้องเปิดการค้าเสรีโทรคมนาคม เราต้องทำตามองค์การการค้าโลกหรือดับเบิลยูทีโอ (WTO) เขาบังคับให้เราเปิดเสรีก็ต้องเสรีกันตามที่เราควรจะให้เขาเสรี คือให้เขาลงทุนถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งอันนี้ก็

เป็นคำพูดที่ไม่ถูกต้องของรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็ไม่กล้าเถียง เถียงกระผมเมื่อไร ก็ไม่กล้า เพราะว่า รัฐมนตรีก็พูดไม่ถูกต้องอยู่แล้วนะครับ ก็ได้แต่แสดงความอึดอัดคับข้องใจ แล้วก็พูดในทำนองอย่างเดิมว่า เราต้องทำตามระดับเบญจทิโอ บอกไว้ ในวันนี้ครับถ้าท่านสมาชิกฯ เข้าไปที่ตู้จดหมายของท่านจะมี รายงานของคณะกรรมการสิทธิการสื่อสารและโทรคมนาคมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับล่าสุดออกมาจากการประชุมสัมมนาเมื่อเดือนกรกฎาคม ซึ่งย่ำสิ่งที่ผมพูดแล้วพูดอีกว่าการเปิดเสรีโทรคมนาคมนั้น องค์การการค้าโลกหรือดับเบญจทิโอนั้นกำหนดไว้ว่าเป็นการเปิดเสรีโดยมีข้อจำกัดตามแต่ทรัพยากรของแต่ละชาติที่จะจำกัดไว้ ผมเคยบอกไว้แล้วว่า แคนาดาเขาเปิดเสรี 20 เปอร์เซนต์ ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 20 เปอร์เซนต์ในกิจการโทรคมนาคมเท่ากับอินโดนีเซีย ออสเตรเลียให้ 25 เปอร์เซนต์ เมืองไทยเราก็ 25 เสรีแล้วเราจะมาหลอกหรือมาบอกเราในทางที่ผิดๆ ว่าเราต้องเปิด 49 นั้นไม่ถูกต้อง เพราะว่าสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการสิทธิการสื่อสารและโทรคมนาคมได้เสนอ รายงานไว้ในหน้าที่ 9 ซึ่งอยู่ในตู้จดหมายของท่าน ถ้าเปิดดูจะพบว่าเบสิกเทเลคอม (Basic Telecom) อันได้แก่ ดาต้าเบสเซอร์วิส (Database Service) ดาต้าโพรเซสซิง (Data Processing) การจำหน่ายอุปกรณ์ โทรคมนาคม การทำวิดีโอเท็กซ์เทเลคอนเฟอเรนซ์ (video Text Teleconference) ซึ่งไม่เกี่ยวกับเซ็คเตอร์ออดิโอวิซวล (Sector Audio Visual) สื่อสารบอร์คคาสติงโพรดักชั่น (Broadcasting Production) ของสื่อวิทยุโทรทัศน์เขาใช้ภาษาอังกฤษทับศัพท์ ต่อไปนี้จะเป็นส่วนสำคัญนะครับ การเจรจา ดับเบญจทิโอได้เปิดให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินการได้ไม่เกินร้อยละ 20 ชัดเจนนะครับ ดับเบญจทิโอ บอกว่าต่างชาติเข้ามาพร้อมถือหุ้นในกิจการโทรคมนาคมได้ไม่เกินร้อยละ 20 ต้องมีใบอนุญาตซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออก โดยกำหนดกรอบว่ามีได้เท่าไร เนื่องจากทรัพยากรด้านนี้มีจำกัด แต่ต้องมี เฮดออฟฟิศ (Head Office) อยู่ในประเทศไทย ต้องมาลงทุนในประเทศไทย อันนี้ก็ชัดเจนว่า เขาเขียนไว้เป็นการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งน่าเสียดายศึกษาที่หลังผ่านร่างฉบับนี้มายังเรานะครับ เพราะฉะนั้นผมขอยืนยันว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีเกินกว่าที่ดับเบญจทิโอกำหนด กำหนดไว้ 20 เปอร์เซนต์ ชาติที่เห็นแก่ประโยชน์ของชาติย่อมไม่เห็นแก่ประโยชน์ของต่างชาติ ชาติไทยของเราก็ต้องเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลในยุคที่ทันสมัย ไม่มีสตางค์ก็เข้าไม่ถึงถ้าใช้กฎหมายฉบับนี้ครับ ผมจึงขอคัดค้านด้วยเหตุผลสำคัญ 2 อย่างนี้

ส่วนมาตราอื่นที่ขอตัดด้วยก็ อย่างเช่นมาตรา 4 ที่พูดถึงมาตรา 58 นี้ ตอนที่เราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อ 4 ปี ที่แล้วเราไม่ให้มีการเก็บเงินทั้งประกันและเงินล่วงหน้า เพราะเป็นการเอาเงินของประชาชนไปหมุน แล้วก็ปรากฏว่ารัฐบาลส่งกลับมาแก้ใหม่ บอกว่าผู้รับอนุญาตจะเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันมิได้ ก็คือ เงินล่วงหน้าเก็บได้ ก็แสดงว่าเป็นการให้ประโยชน์กับบริษัทโทรคมนาคมเอาเปรียบประชาชน โดยเอาเงินประชาชนไปล่วงหน้า กฎหมาย

ฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ตอบสนองของนักธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมในประเทศไทยที่มีอิทธิพลทางการเมืองหรือว่าเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย อันนี้ไม่ใช่ข้อกล่าวหา แต่เป็นคำยืนยันยืนยันความเป็นจริงในสังคมและการเมืองปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของธุรกิจโทรคมนาคมของไทยที่ไม่พัฒนาเทคโนโลยี จนต้องไปพึ่งต่างชาติแถมไม่มีสตางค์มากพอที่จะไปซื้อเทคโนโลยีของต่างชาติ แล้วยังบังคับให้องค์การโทรศัพท์และการสื่อสารกลายเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์อีกด้วย แทนที่จะปล่อยให้ป็นรัฐวิสาหกิจที่เข้มแข็งและเป็น 2 รายเท่านั้น ถ้าหากยังอยู่ในรัฐวิสาหกิจจะครบการสื่อสารและองค์การโทรศัพท์จะเป็น 2 ราย เท่านั้นที่สามารถมีทั้งเงินทุนในการทำกิจการโทรคมนาคมได้ทุกรูปแบบสามารถเจียดเงินวิจัยและพัฒนาไปพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้เราขึ้นอยู่กับลำแข้งทางเทคโนโลยีของเราเองได้ สามารถตัดสินใจอย่างเด็ดเดี่ยวที่จะเห็นแก่เด็กและเยาวชน และคนที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยการลดค่าบริการหรือไม่คิดค่าบริการแก่โรงเรียนทั่วประเทศสามารถตัดสินใจตั้งเสาไฟฟ้าพาดสายโทรศัพท์ไปยังตำบล อำเภอ หมู่บ้านต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลได้โดยไม่คำนึงถึงกำไร เพราะฉะนั้นผมขอค้านโดยสมบูรณ์ทุกมาตราให้กลับไปสู่ร่างเดิมเมื่อ 4 ปีที่แล้วที่วุฒิสภาแห่งนี้ได้อนุมัติผ่านไปด้วยความภาคภูมิใจ ขอขอบคุณ"

เมื่อวิเคราะห์จากแนวคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาลมีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา โดยเฉพาะการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถกำหนดให้ยกเรื่องใดขึ้นมาพิจารณาก่อนก็ได้ แม้ว่าจะได้มีการบรรจุระเบียบวาระการประชุมไว้ก่อนแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลอาศัยกลไกของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) พร้อมกับอาศัยความเป็นฝ่ายเดียวกันกับประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสามารถอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเลื่อน บรรจุ สลับหรือถอนเรื่องต่างๆ ทั้งที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุมและที่อยู่นอกระเบียบวาระการประชุมได้อย่างค่อนข้างอิสระ เช่น กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. ... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอ แต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปในที่สุด เป็นต้น ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่เป็นร่างที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล หรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จะได้รับแรงสนับสนุนอย่างแข็งขันโดยการผลักดันจากวิปรัฐบาล จนทำให้รัฐสภาสามารถผ่านร่างกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ได้โดยง่าย

### 5.1.2 พฤติการณ์การควมรวมพรรคการเมืองให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียว

พรรคการเมืองไทยถือเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นสถาบันที่รวบรวม คัดสรรผู้ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งบุคคลเหล่านี้ลงรับสมัครเลือกตั้ง หากชนะการเลือกตั้ง พรรคนั้นก็จะมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และสมาชิกพรรคจะได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกมากมาย ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงกลายเป็นสถาบันที่กลุ่มคนที่ต้องการมีอำนาจทางการเมือง ใช้เป็นช่องทางในการเข้าสู่การครอบครองอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการเข้ามาแสวงหาพลังอำนาจทางการเมือง โดยการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจนั้น มีมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่เกิดการล้มล้างการปกครองโดยทหาร ส่งผลให้ทุกกลุ่มอาชีพมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ผ่านการลงรับสมัครเลือกตั้ง หรือร่วมมือกับนักการเมืองจัดตั้งพรรคขึ้น และเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจตน ตลอดจนจนหาผลประโยชน์จากการมีอำนาจทางการเมือง

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ มีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปัจจุบันที่เกิดการปฏิรูปการเมืองใน พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ส่งผลให้หลายพรรคการเมืองเกิดการรวมตัวของนักธุรกิจ โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากกลุ่มทุนธุรกิจหลายกลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลุ่มบริษัทควอลิตี้คอฟฟี่ ของนายประยุทธ์ มหากิจศิริ กลุ่มบริษัททีทีแอนด์ที ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มปียีซี เวิลด์ ของนายประชา มาลีนนท์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ ของนายธนินท์ เจียรวนนท์ กลุ่มธุรกิจสุรา ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กลุ่มบริษัทซัมมิท ออโตพาร์ท ของนายสุริยะะ จีรุ่งเรืองกิจ และกลุ่มบริษัทไบหยก ของนายพันธ์เลิศ ไบหยก เป็นต้น ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีเงินใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มทุนสื่อสารที่เป็นกลุ่มหลักในการก่อตั้งพรรคนั้น เป็นธุรกิจที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเหมือนกลุ่มธุรกิจอื่นที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้หัวหน้าพรรคที่เป็นเจ้าของกลุ่มทุนมีอำนาจต่อรองและควบคุมกลุ่มการเมืองย่อยต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการใช้อิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจต่อพรรคไทยรักไทยมีดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

<sup>39</sup> สิงห์ทอง บัวชุม, *อิทธิพลกลุ่มนักธุรกิจกับพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540* [ออนไลน์], 12 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.singtong.com/portdetailp3.html>



1. นักธุรกิจกลุ่มต่าง ๆ เข้ามา่วมก่อตั้งพรรคและลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปมีอำนาจรัฐโดยตรง ผิดกับในอดีตที่กลุ่มนักธุรกิจจะคอยรับสัมปทานจากนักการเมือง แต่ไม่ได้เข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรง
  2. นักธุรกิจเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารพรรคเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารพรรค อาทิเช่น นายสุริยะ จีรุงรุ่งเรืองกิจ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค
  3. นักธุรกิจจะเป็นผู้บริจาคเงินรายใหญ่ของพรรคและจะคอยบริจาคให้แก่พรรคอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่บริจาคให้พรรค นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคในปี พ.ศ. 2541 จนถึง พ.ศ. 2548 บริจาคไปกว่า 400 ล้านบาท หรือนายพันธ์เลิศ ไบหยก และนายประยุทธ์ มหากิจศิริ ที่บริจาคให้พรรคอย่างสม่ำเสมอคราวละไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท ส่งผลให้นักธุรกิจกลายเป็นสมาชิกคนสำคัญของพรรคเพราะเป็นเจ้าของทุนที่ทำให้พรรคมีเงินใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้
  4. นักธุรกิจเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรค ที่เอื้อต่อธุรกิจของตน อีกทั้งเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล นักธุรกิจก็จะผลักดันนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ มาปกป้องธุรกิจของตน ดังเช่น นโยบายกระจายเงินและบริการสู่ชนบท การพัฒนาให้ประเทศเป็นศูนย์กลางด้านสาธารณสุข นโยบายจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ การขยายกิจการธุรกิจสื่อสาร
  5. นักธุรกิจจะเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามกระทรวงต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองได้โดยตรง เช่น นายประชา มาลีนนท์ นายสุริยะ จีรุงรุ่งเรืองกิจ นายวัฒนา เมืองสุข เป็นต้น
  6. นักธุรกิจที่เป็นรัฐมนตรีจะใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ตนเอง และนโยบายหรือมาตรการที่ออกมาเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเพื่อลดกระแสการต่อต้านจากประชาชน รวมทั้งการจ้างให้องค์กรต่าง ๆ ทำการสำรวจคะแนนความนิยม เพื่อสร้างกระแสให้กับตนเองและพรรคไทยรักไทย ตลอดจนจนการใช้การสื่อสารช่องทางต่าง ๆ และการนำการตลาดเข้ามาใช้เพื่อหาเสียงให้กับตนเอง
- หลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคความหวังใหม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล หลังจากนั้นไม่นาน มีการควมรวมพรรคความหวังใหม่ เข้ากับ พรรคไทยรักไทยโดยที่สมาชิก พรรคความหวังใหม่ ส่วนใหญ่โอนไปเข้าร่วมกับ พรรคไทยรักไทย พร้อมกับ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคได้ลดบทบาททางการเมืองลงไป นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการควมรวมกลุ่มของนายวัฒนา อัศวเหม (กลุ่มปากน้ำ) เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยเพื่อให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียวในที่สุดเพื่อเพิ่มจำนวนคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรในการผลักดันร่างกฎหมายต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ง่าย



ขึ้นนั่นเอง

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยยังขาดการเป็นพรรคมวลชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของนักธุรกิจ มิได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรมีกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายและการบริจาคเงินของนักธุรกิจให้แก่พรรค อาจมีการกำหนดวงเงินขั้นสูงในการบริจาคแต่ละครั้ง และเปิดเผยการนำเงินไปใช้จ่าย ตลอดจนพัฒนากฎหมายการแสวงหาทรัพย์สินของนักการเมืองให้ตรวจสอบได้ ขณะเดียวกันประชาชนก็ควรพิจารณาเลือกคนที่มีความสามารถ มิใช่เลือกตามภาพลักษณ์หรือกระแสนิยม เพื่อให้ได้คนที่ตั้งใจทำงานให้กับประเทศเข้าไปบริหารบ้านเมือง อันจะทำให้ผลงานของพรรคมีคุณภาพมากขึ้น ถ้าได้คนมีความสามารถมาปฏิบัติ และเมื่อผลงานของพรรคเป็นไปตามที่สัญญาไว้กับประชาชน พรรคนั้นก็จะอยู่รอดได้ในระบบการเมือง โดยไม่ต้องอาศัยบารมีของนักธุรกิจ โดยสิ่งที่ตัดสินคุณค่าของพรรคจะเป็นความต้องการของประชาชนเองว่าจะพอใจในผลงานของพรรคมากน้อยเพียงใด<sup>40</sup>

### 5.1.3 การกำหนดสัดส่วนในการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108 กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะให้คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ก็มักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่มีสัดส่วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากว่าร่างกฎหมายแต่ละเรื่องต่างมีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการจึงมักตั้งในรูปของคณะกรรมการวิสามัญนั่นเอง โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่สำคัญหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2544 วางแนวปฏิบัติให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างกฎหมายนั้นเป็นประธานกรรมาธิการด้วยตนเอง และร่างกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาผู้ที่เหมาะสมเป็นประธานกรรมาธิการ และตำแหน่งต่างๆ ตามความเหมาะสม

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน.

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในรัฐบาลชุดก่อน (ทักษิณ 1) ซึ่งรัฐบาลร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งร่างกฎหมายบางฉบับมีร่างฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนออยู่ด้วย ให้ถือเอาร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของการตั้งคณะกรรมการธิการจะพบว่า โดยส่วนใหญ่ คณะกรรมการธิการมักจะมีสัดส่วนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยเฉพาะตำแหน่งประธานและรองประธานคนหนึ่งที่หนึ่ง แม้กระทั่งร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 124 จะกำหนดให้มีผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรรมการด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้กำหนดตายตัวว่าให้มีสัดส่วนเท่าใด หากข้อบังคับให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ย่อมยังผลให้บรรดาร่างกฎหมายเหล่านี้ไม่อาจเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะข้อบังคับให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพวกเดียวกันกับรัฐบาลเป็นผู้กำหนด ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจึงไม่ปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารไปได้ อย่างแท้จริง

#### 5.1.4 บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิป)

ตามหลักฐานที่ปรากฏ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) หรือมีชื่อย่อว่า ปสส. ได้แต่งตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อ พ.ศ. 2526 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 79/2526 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2526 โดยมี นายบุญเพ็ง ทองสวัสดิ์ รองนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคกิจสังคม เป็นประธาน ต่อมาเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2529 ได้เปลี่ยนแปลงประธานเป็น พล.อ.อ สิทธิ เสวตศิลา และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2529 โดยมี นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธาน และหลังจากนั้นก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรตลอดมาทุกรัฐบาลจนถึงปัจจุบัน

การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ที่ผ่านมา มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

ประธาน	แต่งตั้งจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่ร่วมรัฐบาล
กรรมการ	แต่งตั้งตามอัตราส่วนของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล
เลขานุการ	แต่งตั้งจากพรรคการเมืองเดียวกับประธาน

ผู้ช่วยเลขานุการ แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
 การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) นั้น  
 นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.  
 ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 45/2554 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2554 เรื่อง แต่งตั้ง  
 คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ รวม 10  
 ข้อ คือ

1. พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี
2. ติดต่อประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
3. พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐสภา หรือของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี
4. ประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใดๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา
5. สรุปผลมติที่ประชุมคณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี
6. การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตาม ข้อ 3 ในระหว่างการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร หรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะดำเนินการ โดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
7. จัดให้มีการประชุมภายในของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติสำคัญที่เสนอสำคัญที่เสนอเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
8. วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้
9. ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร รับผิดชอบงานด้านธุรการ การแจ้งมติของคณะกรรมการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ช่วยเหลือ

10. ให้ประธานกรรมการมีอำนาจตั้งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

ในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางปฏิบัติมีองค์ที่เกี่ยวกับการดำเนินการหลายฝ่าย และมีกระบวนการปฏิบัติหลายขั้นตอน ตั้งแต่การเสนอ การพิจารณา จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีที่มาได้ 3 ทาง คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (เฉพาะกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว)

สำหรับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) นั้น จะมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ดังนี้

1. กระทรวง ทบวง กรม เสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานประสานและดำเนินการ โดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบวิเคราะห์แล้ว นำเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

3. เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติให้ส่วนราชการที่เสนอเรื่องและที่เกี่ยวข้องทราบและดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในขั้นตอนของการพิจารณาตรวจแก้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจคือ โดยส่วนใหญ่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามักจะมีความเห็นที่ไม่ค่อยตรงกันกับส่วนราชการเจ้าของเรื่อง โดยปรากฏว่ามีการแก้ไขเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายค่อนข้างมาก กล่าวคือในการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเลขานุการฯ จะทำหน้าที่เสนอข้อมูลทางวิชาการต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปร่วมกันโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์สูงในแต่ละด้าน ส่วนฝ่ายเลขานุการฯ จะมีหน้าที่เสนอความคิดเห็นในบางกรณี และแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้

การพิจารณาร่างกฎหมายมิใช่เพียงแต่เป็นการพิจารณาถ้อยคำในร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในแง่ของหลักการและวิธีการร่างกฎหมาย<sup>41</sup> ในบางครั้งร่างกฎหมายมีหลักการของหน่วยงานเป็นอย่างหนึ่ง แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขจนเปลี่ยนเป็นอีกหลักการหนึ่ง ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรเหนือองค์กร<sup>42</sup>

นอกจากนี้ เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละคณะแล้ว ก็จะมีการเชิญส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นๆ ไปชี้แจงแสดงความเห็น ซึ่งบุคคลที่ได้รับเชิญจะเป็นบุคคลที่มีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการมาเป็นผู้ชี้แจง แต่ที่ปรากฏส่วนใหญ่คือบุคคลผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เข้าไปร่วมประชุมนั้นไม่ทราบข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมายของตนเท่าที่ควร การตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้องรอบด้าน<sup>43</sup>

4. ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ต้องไปชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยแล้วแต่กรณี

5. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีปัญหา และคณะรัฐมนตรีเคยมีมติในขั้นรับหลักการว่าให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) พิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบ

6. แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วมีการแก้ไขในสาระสำคัญหรือแก้ไขหลักการผิดไปจากร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ หรือต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาและแจ้งผลให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบแล้ว จะสรุปเรื่องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

<sup>41</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี, วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม 2541), หน้า 102.

<sup>42</sup> ชุมพล ศิลปอาชา, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการนิติบัญญัติไทย,” *จลนนิติ* 5 (กันยายน – ตุลาคม 2553): 16.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.



7. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องตามข้อ 6 และหรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและได้แก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และแจ้งส่วนราชการเจ้าของเรื่องเช่นเดียวกับข้อ 5

8. ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ต้องไปชี้แจงข้อมูลประกอบการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งประสานไป

9. เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องนำมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ต่อจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติของคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและผู้เกี่ยวข้องทราบ

10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบว่าได้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรเมื่อใด

ดังนั้น จะเห็นว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ นับตั้งแต่ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีว่าจะเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือควรให้มีการทบทวนประการใดก่อนหรือไม่ อย่างไร หลังจากนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ก็จะพิจารณาอีกครั้ง และมีมติเพื่อให้พรรคร่วมรัฐบาลทราบและปฏิบัติตามเป็นแนวทางเดียวกัน

โดยปกติในช่วงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) จะมีการประชุมดังนี้

1. ทุกวันจันทร์ เวลา 12.00 น. เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสัปดาห์นั้น ผลการประชุมของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) จะสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีในวันอังคารซึ่งเป็นวันรุ่งขึ้น และแจ้งพรรคร่วมรัฐบาลได้รับทราบ
2. ทุกวันพุธ เวลา 12.00 น. ก่อนที่จะเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมติคณะกรรมการประสานงานสภา

ผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ซึ่งได้พิจารณาและมีมติไปแล้วเมื่อวันจันทร์อีกครั้งหนึ่งว่าจะยังคงยืนยันตามมติเดิมหรือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่

3. กรณีพิเศษหากมีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงมติที่ได้ตกลงกันไว้ประธานกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานวิปรัฐบาล) จะเชิญประชุมพิเศษที่รัฐสภาในช่วงที่มีการประชุมหรือในเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องและการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเอกภาพ

ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพของ “วิป” หรือ “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” ในระบบรัฐสภาและในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ได้ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจะขอยกการศึกษาเรื่องการร่วมมือในสภาผู้แทนราษฎร ของ กนก วงษ์ตระหง่าน ซึ่งส่วนหนึ่งได้กล่าวถึง “วิป” และ “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” โดยในการศึกษาดังกล่าวได้มีบทสัมภาษณ์ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย แต่จะใช้คำว่า “คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา” แทน ซึ่งหมายถึง “วิปรัฐบาล” เช่นเดียวกันนั่นเอง

กนก วงษ์ตระหง่าน<sup>44</sup> กล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญช่วยเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องอาศัยพรรคเป็นฐานในการทำหน้าที่ของตนในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การเสนอญัตติ หรือร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้พรรคสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยอาศัยมติของที่ประชุมพรรค แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นโดยปริยาย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องหามาตรการที่จะคอยควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคเมื่ออยู่ในสภา ซึ่งวิธีการที่ใช้กันมากแทบจะทุกพรรคก็คือ “วิป” (Whip) โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สรุปหน้าที่ของวิปว่า “มีอย่างเดียวคือให้เป็นไปตามมติพรรค” ซึ่งบรรหาร ศิลปอาชา<sup>45</sup> อธิบายถึงการทำให้เป็นไปตามมติพรรคว่า

“วิธีการควบคุมมันก็แบ่งเป็นสายๆ ...สายภาคเหนือก็มีผู้ช่วยอีก ...บางที่ก็ใช้คนหนึ่งคุม 10 จังหวัด ... เช่น ภาคเหนือเรามีผู้แทน 30 คน เราก็ตั้งหัวหน้าขึ้น 1 คน และผู้ช่วยอีก 2 คน ... เราออกเป็น paper แจก เช่น มติอันนี้เราก้ให้สมาชิกทำอย่างนี้ แต่ถ้าเป็นเรื่องกะทันหัน เราก้เดินบอก

<sup>44</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 160-161.

<sup>45</sup> คำสัมภาษณ์ บรรหาร ศิลปอาชา อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 161.

ในสภา ... บางทีมันเป็นเรื่องวาระจริงที่เราไม่ได้พิจารณากันในพรรค เราต้องหารือกันในสภา หรือเสร็จก็ให้วิปไปเดินบอกกันในที่ประชุม”

นอกจากนี้ เกษม ศิริสัมพันธ์<sup>46</sup> ยังได้อธิบายหน้าที่ของวิป ในกรณีพรรคกิจสังคมที่คล้ายกันว่า

“ถ้าหน้าที่คุมเสียงในสภา ... เมื่อมติพรรคลงแล้วว่า คราวนี้จะ vote กันอย่างไรในสภา จะลงมติอย่างไร เมื่อถึงเวลาลงมติดีก็ต้องให้พร้อมเพรียงกันให้มาประชุมให้ลงคะแนนพร้อมเพรียงกันให้ได้เสียงมากตามต้องการ ไม่ขาดประชุม อย่าให้อยู่นอกห้องประชุม อยู่ในห้องประชุม แล้วให้ยกมือตามมติพรรค”

จะเห็นได้ว่า วิปเป็นบุคคลสำคัญของพรรคที่จะคอยควบคุมหรือกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคเมื่ออยู่ในสภา และแสดงให้เห็นว่า การอภิปรายในพรรคเป็นเวทีที่แท้จริงในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของสภา ถึงแม้ว่าในสภาจะมีการอภิปรายหรือพิจารณากัน อย่างไรก็ตาม ครั้นถึงเวลาลงมติในสภาก็เป็นหน้าที่ของวิปพรรค ซึ่งจะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติตามมติของพรรคให้ได้ สำหรับกรณีที่พรรคหลายพรรคร่วมมือกัน จำเป็นที่จะต้องมีการกลไกที่จะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคต่างๆ ที่ร่วมรัฐบาลปฏิบัติตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้เกิดเอกภาพ กลไกที่สำคัญนี้ พรรคร่วมรัฐบาลตั้งขึ้นเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา” คณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคร่วมรัฐบาลส่งเข้ามา เพื่อประชุมร่วมกันในเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการหาข้อยุติหรือมติร่วมกันก่อน<sup>47</sup>

สัมพันธ์ แป้นพัฒน์<sup>48</sup> ได้กล่าวถึงการทำงานของคณะกรรมการประสานงาน ดังนี้

“ทุกพรรคร่วมรัฐบาลจะมีผู้แทน ซึ่งของพรรคประชาธิปไตยนี้ จะมีข้อสงวนว่ากรรมการประสานงานของพรรคจะตกลงใจแทนพรรคไม่ได้ เมื่อมติของกรรมการประสานงานออกมาอย่างไร ก็ต้องขอหารือพรรคก่อน แล้วจะกลับไปบอกอีกครั้งว่าจะเอาอย่างไร ในลักษณะเป็นการป้องกันข้อกล่าวหาว่าเราหักหลัง...แต่เราบอกว่าเราจะทำอย่างนี้ พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ จะทำอย่างไร ก็เป็นเรื่องของพรรคนั้นไม่ใช่ที่เราไม่เคารพมติของคณะกรรมการประสานงาน แต่ว่าเรื่องไหนที่มันไม่หนักหนา

<sup>46</sup> คำสัมภาษณ์ เกษม ศิริสัมพันธ์ อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 161 – 162

<sup>47</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 162-164.

<sup>48</sup> คำสัมภาษณ์ สัมพันธ์ แป้นพัฒน์ อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 162 – 164.

จนเกินไปที่จะช่วยกันประคับประคองให้รัฐบาลไปได้ เราก็ช่วยกัน แต่ว่าในเรื่องที่มันช่วยกันไม่ได้จริงๆ ...ก็จะบอกว่า อันนี้มันความรู้สึกของพวกเรามาก คือไม่ลงคะแนนให้ แต่เราก็ไม่ลงคะแนนให้ฝ่ายค้าน นั่นคือ มารยาทที่เราฝันให้ที่สุดแล้ว”

บรรหาร ศิลปอาชา<sup>49</sup> อธิบายความหมายและขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาในทำนองเดียวกันว่า

“คณะกรรมการประสานงานนี้ มีขึ้นก็สาเหตุมาจากการรวมตัวกันของรัฐบาลมาจากหลายพรรค เมื่อการรวมตัวรัฐบาลมาจากหลายพรรค มติคณะรัฐมนตรีออกมาอย่างไร หรือว่าจะให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างไร ก็คงจะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งวิ่งไปตระเวนชี้แจงทุกพรรค คงจะยากแล้วทุกพรรคก็ต้องประชุมกันต้องอะไรๆ กัน ฉะนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ทุกพรรคก็ต้องตั้งตัวแทนที่มีอำนาจสิทธิขาดพอสมควร ส่งตัวแทนไปร่วมประชุม เมื่อพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอะไรต่างๆ เข้าที่ประชุมของพรรคแล้วออกมาอย่างไร คณะรัฐมนตรีก็ต้องทำ พรรคก็ต้องทำ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่สำคัญ ก็จะไปหาข้อยุติเสียก่อนในพรรคของตัวเอง แล้วมาว่ากันในที่ประสานงาน เมื่อที่ประสานงานมติดอกมาอย่างไร จะออกเป็นโผออกมา พรรคทุกพรรคต้องทำตาม คือเพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการประสานงานระหว่างพรรคต่อพรรค...กรรมการประสานงานก็เหมือนมติพรรค คือ ถ้ามติพรรคออกมาแล้วผู้แทนไม่ทำ เราจะถือเป็นมติพรรคได้อย่างไร ฉะนั้น มติของกรรมการประสานงานจะต้องได้รับความเห็นชอบเสียก่อน แล้วถึงมาหาข้อสรุปในพรรค เมื่อสรุปไม่ได้ก็ต้องย้อนกลับไปคณะกรรมการประสานงานอีกที จนสรุปได้เป็นที่แน่นอนแล้ว นั่นแหละถึงจะออกมาเป็นโผ ไม่อย่างนั้นจะคุมการบริหารงานไม่ได้ ต้องยอมรับ...ถ้าเราไม่สร้างกติกาให้กลุ่ม แล้วปล่อยให้ทุกคนฝึกกติกา ก็คงเป็นเรื่องที่ลำบาก ถ้าไม่เห็นด้วยก็ไป vote ในพรรค ยืนยันมติกันในพรรค เมื่อพรรคไม่เห็นด้วยอย่างไร อาจจะไปสู้กับกรรมการประสานงานก่อนที่จะมีโผนั้นออกมา”

ดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า คณะกรรมการประสานงาน รัฐสภาถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำหรับการประสานงานด้านรัฐสภา ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคร่วมรัฐบาลมีมติร่วมกันในเรื่องต่างๆ ก่อนที่เรื่องนั้นจะถูกนำเข้าพิจารณาในสภา และมติร่วมของพรรคร่วมรัฐบาลนี้ ก็จะเป็นหลักประกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะสนับสนุนเรื่องของรัฐบาลในสภา ในทำนองเดียวกัน มติพรรค มติของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา ก็จะเป็นมติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล จะต้องลงมติในสภาตามนั้น โดยพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคจะ

<sup>49</sup> คำสัมภาษณ์ บรรหาร ศิลปอาชา อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 165 –

รับมติของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา และคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตน ลงมติในสภาตามมติที่รับมา<sup>50</sup>

ปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) เป็นที่ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาของไทย และเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้การบริหารประเทศ ตามระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในแต่ละชุดอาจจะแตกต่างกันบ้าง แต่โดยสรุปแล้วคณะกรรมการฯ ทุกชุดยังคงยึดหลักการเดียวกัน คือ ตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การประสานงาน ทางด้านสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในกระบวนการนิติบัญญัติจะยังคงมีความสำคัญอยู่ต่อไป โดยเฉพาะต่อการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ถึงแม้การเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะทำให้จำนวนพรรคที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลน้อยลงก็ตาม แต่ในพรรคที่ใหญ่ขึ้นนั้น ก็อาจประกอบด้วยหลาย กลุ่มการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพให้กับรัฐบาล

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) นั้น นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเรื่องสำคัญต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่หลัก แล้ว ยังต้องทำหน้าที่ประสานงานทางการเมืองด้วย ทั้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและพรรค การเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความ รียบร้อย

3. ปัจจุบันพรรคฝ่ายค้านได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ขึ้นมาด้วยเช่นกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการอภิปรายและการกำหนดวาระการ ประชุม เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น อันจะทำให้การพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในสภาไม่ราบรื่นและเกิดความล่าช้า

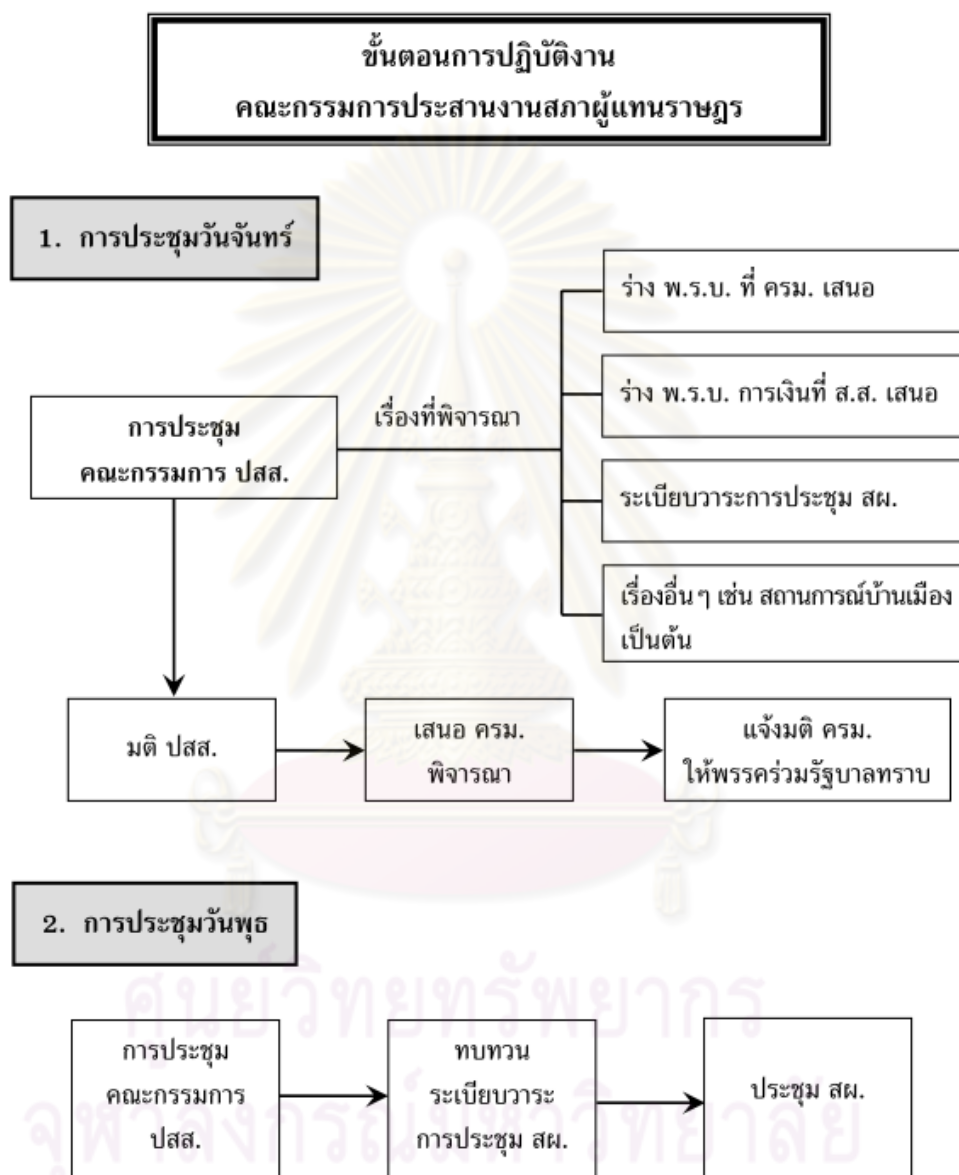
4. การเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีความจำเป็น เพื่อให้ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) เป็นตัวกลางในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับ ระเบียบข้อบังคับการประชุม วาระการประชุม ตลอดจนการเตรียมตัวบุคคลและข้อมูลเพื่อให้การ ประชุมสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

<sup>50</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 166.



ภาพที่ 5.1

แสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา : สำนักประสานงานการเมือง, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คู่มือแนวทางปฏิบัติงาน  
คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) มีนาคม 2551.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 45/2554 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จะพบว่า การที่คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี หากมติคณะรัฐมนตรีนั้นเกิดจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว หรือนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คน ออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 และมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสามารถออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดทิศทางการทำงานของคณะกรรมการได้โดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างกฎหมาย การกำหนดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยน เลื่อนระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการควบคุมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกนึกคิด ความเห็นต่างๆ หรือปฏิกิริยาของบรรดาสมาชิกพรรคเลย และมุ่งควบคุมการลงมติของบรรดาสมาชิกในพรรคของตนในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาอังกฤษ จะเห็นว่า วิปรัฐบาลอังกฤษจะควบคุมทิศทางการลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนเฉพาะร่างกฎหมายหรือเรื่องใดๆ ที่อยู่ในแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีดุลพินิจโดยอิสระที่จะลงคะแนนได้โดยเสรี ในขณะที่วิปรัฐบาลของประเทศไทยมุ่งควบคุมและกำหนดทิศทางการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนในทุกกรณี ไม่ว่าจะเรื่องนั้นจะอยู่ในแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มาจากสมาชิกพรรครัฐบาล หรือพรรคร่วมรัฐบาล อันมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลย่อมสามารถอาศัยอำนาจตามคำสั่งและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และสามารถแม้กระทั่งการแทรกแซงหรือกำหนดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาได้โดยง่ายตาย โดยอาศัยอำนาจของประธานสภาเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระการประชุมสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

ตลอดช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ร่างกฎหมายทุกฉบับที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐบาลโดยคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) มักจะเสนอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกครั้ง แม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จำนวนหลายคนเสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของตนเองก็ตาม แต่รัฐบาลมักจะขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการอยู่เสมอ<sup>51</sup> แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับของรัฐบาลที่มีหลักการในทำนองเดียวกันเข้ามาควบคุมกับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางขึ้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะเรียกกลุ่มร่างกฎหมายที่มีหลักการในทำนองเดียวกันนี้ว่า “ร่างกฎหมายพวง” กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีอาจขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติรับหรือไม่รับหลักการ<sup>52</sup> ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติก็จะรอกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ระยะหนึ่งจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเสร็จ แต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีจะขอระยะเวลาดำเนินการเพื่อพิจารณาอย่างน้อย 45 วัน แต่ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนก็จะขอเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 วัน ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติมาแล้ว ก็จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จ และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกําหนดเสนอสภาผู้แทนราษฎร 15 วัน<sup>53</sup>

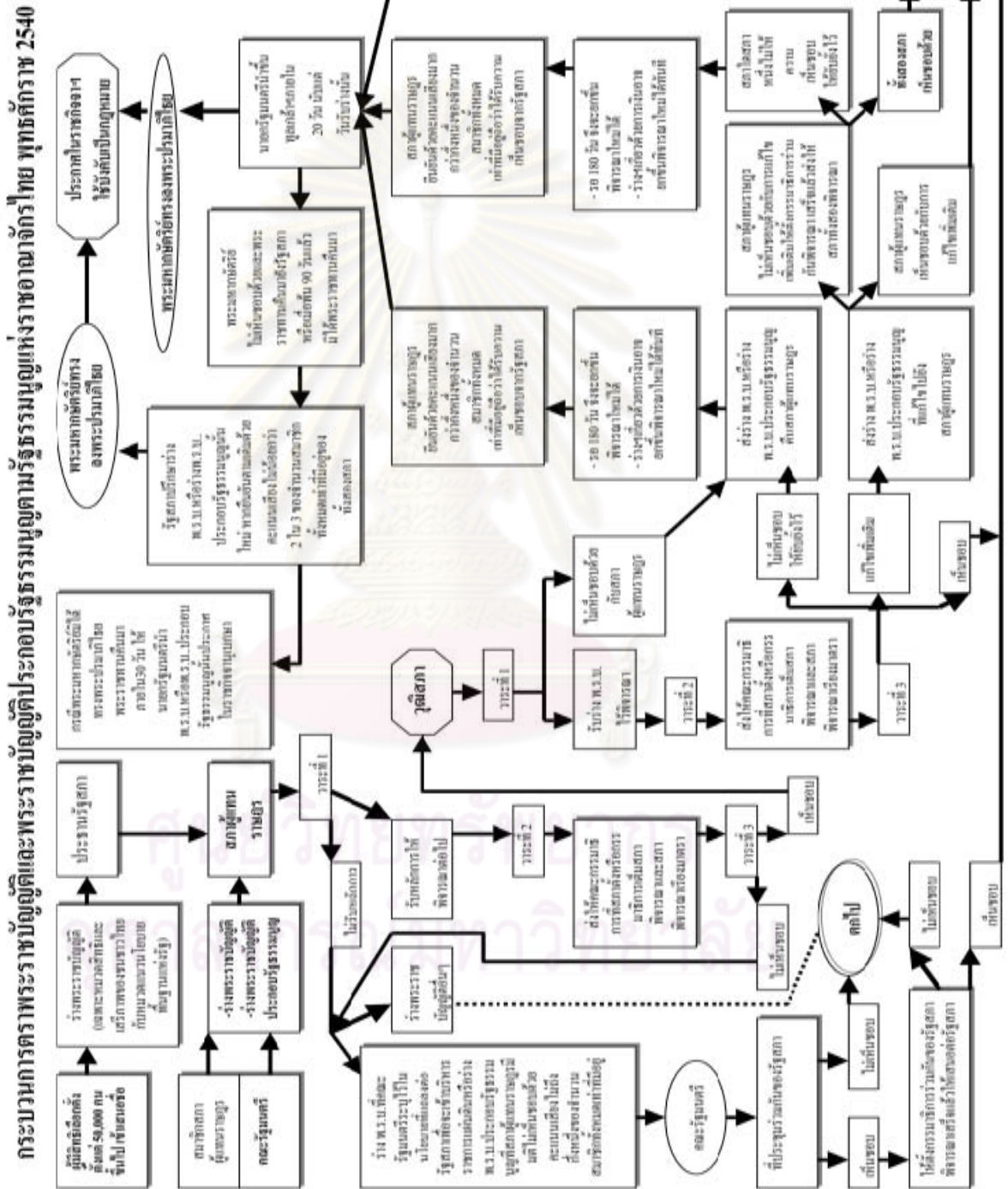
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>51</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 106

<sup>52</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 106

<sup>53</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2548

ภาพที่ 5.2 แสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย โดยศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 โดยศึกษาตั้งแต่กระบวนการริเริ่ม การเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติร่างกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่า

1. ในช่วง พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลทักษิณ อันเป็นรัฐบาลที่ได้ชื่อว่ามีความมั่นคงเข้มแข็งทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะพรรครัฐบาลชนะการเลือกตั้งได้คะแนนสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รวมทั้งยังมีพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคความหวังใหม่ ทำให้มีคะแนนเสียงในสภาอย่างท่วมท้นกว่า 300 เสียง ทั้งยังดำเนินนโยบายทางการเมืองที่เสนอไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจังจนเป็นที่ยอมรับว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมาก จนมีการกล่าวขานถึงความเปลี่ยนแปลงและสิ่งใหม่ๆ ในการเมืองของไทยไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลและนักการเมืองชั้นนำในรัฐบาลก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และถูกตั้งข้อสงสัยต่างๆ ว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่ดำเนินการตามหลักการประชาธิปไตย ดำเนินนโยบายประชานิยม และใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ และใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางเอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนทางธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลและพวกพ้องในหลายกรณี อาทิ การรวบรัดตรากฎหมายการปฏิรูประบบราชการโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านเสนอตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายดังกล่าว (มีการอภิปรายในวาระที่ 3 เพียง 5 นาที) อันเป็นลักษณะของการควบคุมอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายอย่างเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการตรากฎหมายมองข้ามกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา โดยตราพระราชกำหนดที่สำคัญอย่างน้อยสามฉบับ คือ พระราชกำหนดกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มลักษณะความผิดฐานก่อการร้าย) อันเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบบของประชาธิปไตยที่รับรองอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน กล่าวคือ เรื่องใดที่รัฐจะดำเนินการอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างรุนแรง ก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความ



เห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนทั้งหลายก่อนเพื่อพิจารณากลับกรอกรกฎหมายให้อำนาจรัฐเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต เพราะต้องไม่ลืมว่าอำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ผูกผันกับสิทธิเสรีภาพเสมอ หมายความว่า ยิ่งรัฐมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพน้อยลงไปเท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากลุ่มกฎหมายในช่วง พ.ศ. 2544-2549 พบว่ารัฐสภามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยมาก (จำนวนเพียง 3 ฉบับ คิดเป็นเพียงอัตราร้อยละ 1.6 ของจำนวนกฎหมายที่ประกาศใช้ในช่วงดังกล่าวทั้งหมด 187 ฉบับ ในขณะที่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นตามนโยบายของฝ่ายบริหารมีจำนวนกว่า 70 ฉบับ คิดเป็นอัตราร้อยละ 37.43 กฎหมายที่เสนอโดยส่วนราชการ จำนวน 107 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 57.22 กฎหมายภายในที่เกิดจากข้อผูกพันในความตกลงระหว่างประเทศ จำนวน 10 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 5.34)

2. ในช่วง พ.ศ. 2544-2549 รัฐสภาไทยมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ในวงที่จำกัด เนื่องจากถูกฝ่ายบริหารครอบงำด้วยกลไกทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2540 มีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาอย่างจำกัด เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากรรคการเมืองที่ตนสังกัดเสียก่อน อีกทั้ง สภาของความเป็นพรรคการเมืองของไทยก็คือตัวหัวหน้าพรรคการเมือง ในฐานะเจ้าของพรรคที่มีอำนาจชี้ว่าสั่งการได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากปัจจัยทางรัฐธรรมนูญที่สร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 45/2544 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2544 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) หรือวิปรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดให้มติของคณะกรรมการจ้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ประกอบกับการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ และในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้ นั้น ย่อม

เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 201 ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง มิใช่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนมีอำนาจตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ พุทธิการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามสร้างฐานอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่ตัวผู้นำทางการเมืองเพียงผู้เดียวหรือคณะเดียว จนละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

ผลของการที่ฝ่ายบริหารอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการอาศัยอำนาจผ่านระบบพรรคการเมืองมาครอบงำและจำกัดบทบาทในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เห็นได้ชัด คือ กฎหมายที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐบาลควรเร่งดำเนินการกลับมีความล่าช้า อาทิ กฎหมายว่าด้วยประชานิยาม กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้นำไปใช้ เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายที่เกิดจากนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น กฎหมายปฏิรูประบบราชการที่เพิ่มจำนวนกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเพิ่มขอบอำนาจของฝ่ายบริหารกลับใช้เวลาการตราในรัฐสภาไม่ถึงครึ่งปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐบาลใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาจนขาดความเป็นอิสระในการตรากฎหมาย เป็นผลให้การตรากฎหมายขาดความรอบคอบ และตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งความอำเภอใจของผู้กุมเสียงข้างมากในสภา กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพิ่มความเข้มแข็งแก่ฝ่ายบริหารก็เพื่อประโยชน์และความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ฝ่ายบริหารกลับใช้จุดแข็งดังกล่าวไปในทางที่มีขอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาไปในที่สุด

ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่คล้ายกัน คือ มติของที่ประชุมพรรคมีผลผูกพันต่อสมาชิกของพรรค แม้มติพรรคจะมีใช้ข้อบังคับทางกฎหมายแต่เป็นข้อผูกพันทางการเมือง โดยปกติสมาชิกของพรรคมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายใดๆ ก็ได้ แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายใดเกี่ยวข้องกับนโยบายของพรรคที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา (มีเช่นนโยบายของหัวหน้าพรรคเหมือนประเทศไทย) สมาชิกพรรคจะต้องยึดถือตามมติของที่ประชุมพรรคเป็นหลัก

3. บรรยายภาคทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งในช่วง 6 ปีที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการปกครองประเทศอยู่ในมือของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งเข้ามาควบคุมพฤติกรรมการทำงานที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ชนิดที่เรียกได้สมาชิกภายในพรรคจะต้องทำตามการชี้นำของหัวหน้าพรรคในนามมติของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจตามมโนอิสระของความเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในการพิทักษ์รักษา ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ระบบโครงสร้างของการเมืองไทยก็ดี ระบบกฎหมายไทยก็ดี ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดสภาพของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับภาคประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้มีกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์นอกวิถีทางของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังที่ปรากฏเหตุการณ์ประท้วงเรียกร้องทางการเมืองโดยวิธีการที่รุนแรงเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด เช่น กรณีการประท้วงยึดทำเนียบรัฐบาล และปิดสนามบินของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สร้างความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

แม้ช่วงที่ผ่านมาภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกัน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร และพรรคการเมือง แต่ขาดกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งมากพอ ทำให้ระบบถ่วงดุลไม่ทำงาน กลับเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองผ่านกลไกดังกล่าวมาครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ควบคุมทิศทางการออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ ทั้งที่ผู้แทนราษฎรในรัฐสภาสามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้โดยเพิ่มช่องทางการต่อรองต่างๆ ให้มากขึ้น ย่อมเป็นการปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งระบบโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยเปิดช่องทางการต่อรองผลประโยชน์ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพียงระบบเดียว โดยไม่เปิดให้มีการต่อรองผ่านช่องทางอื่นๆ ได้เลย ทั้งๆ ที่กระบวนการออกกฎหมายล้วนเป็นเรื่องของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยสภาพทางการเมืองของไทยที่ไม่เปิดช่องทางการต่อรองโดยวิธีการอื่นนี้เอง ทำให้ระบบกฎหมายไทยมองข้ามกระบวนการต่อรองอื่นๆ นอกจากการเลือกตั้ง จึงนำมาซึ่งความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการนิติ

บัญญัติของประเทศไทยในที่สุด อันเป็นการทำลายการเมืองในระบบเปิดให้กลายเป็นการเมืองระบบปิด ปิดกั้นการเมืองนอกรัฐสภา

4. แม้ว่ากลุ่มธุรกิจการเมืองจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและส่งผลต่อการขึ้นนำ และกำหนดทิศทางทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทยมากขึ้น แต่สถาบันข้าราชการยังคงมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการออกกฎหมายอยู่มาก เนื่องจากสถาบันข้าราชการนับเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทต่อการริเริ่มและจัดทำร่างกฎหมาย เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญจากเดิมที่เป็นผู้กำกับกลุ่มธุรกิจมาเป็นผู้รับใช้กลุ่มธุรกิจภายใต้ความท้าทายในรูปแบบการบริหารงานแบบซีอีโอ นั่นเอง ซึ่งในที่นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญต่อกระบวนการร่างกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่บรรดาหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรับนโยบายของฝ่ายบริหารมาแปลงเป็นร่างกฎหมายก่อนเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

5. สำหรับบทบาทของพรรคการเมืองที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 นั้น จะเห็นได้ว่า แม้โดยสภาพของพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) จะมีความเข้มแข็งมากกว่าพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็ตาม แต่ด้วยโครงสร้างของวัฒนธรรมทางการเมืองภายในพรรคการเมืองไทย ยังมีความอ่อนแอมาโดยตลอด เพราะอยู่ภายใต้การขึ้นนำของหัวหน้าพรรคการเมือง ผ่านรูปแบบของมติพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกพรรคไม่สามารถมีสิทธิมีเสียงในการเสนอความคิดเห็นใดๆ ต่อพรรคการเมืองเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาความเกรงใจหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค กระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารพรรคการเมืองในหลายพรรค (ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์) ยังกำหนดให้เป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งที่ควรกำหนดให้เป็นการลงคะแนนลับ ทำให้การบริหารงานภายในพรรคขาดการมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การมีปัญหาความแตกแยกเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยภายในพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในช่วงนั้นได้มากนัก ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เข้าไป

มีบทบาทในตำแหน่งสำคัญในภาคธุรกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มธุรกิจได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น

6. จากการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้ว่ารัฐสภา อันได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและออกกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการริเริ่ม การเสนอ การยกร่าง และการพิจารณาออกกฎหมายนั้น ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายมีอยู่อย่างจำกัด แต่อำนาจที่แท้จริงกลับเป็นของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ร่างกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มีความเป็นผู้นำมากยิ่งขึ้น กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ในขณะนั้นจึงมิได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบกฎหมายไทย แทบไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพเลย ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารในช่วงเวลานั้น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้วยโครงสร้างทางการเมืองที่สร้างความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีอย่างเปี่ยมล้น กลับกลายเป็นสิ่งที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด โดยการให้ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองดังกล่าว มาครอบงำพรรคการเมืองและกลไกในระบบรัฐสภาให้ออกกฎหมายต่างๆ ตามความต้องการของตนมากกว่ามุ่งพิทักษ์ประโยชน์ของมหาชน

7. เส้นทางในการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงจากการเล่นการเมืองผ่านระบบตัวแทนดังที่เคยปฏิบัติมาเป็นการก้าวเข้าสู่การเมืองด้วยตนเอง ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างกลุ่มทุนสื่อสารและกลุ่มทุนพรรคการเมืองใหญ่ โดยมีอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนสื่อสารเป็นฐานเชื่อมโยงมาสู่อำนาจการเมืองอย่างก้าวกระโดด



และเบ็ดเสร็จอันนับว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมือง และนำไปสู่ปัญหาการมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสีย (conflict of interest) ของผู้มีอำนาจทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันอย่างชัดเจน โดยในการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยนั้นได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ 8 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น โดยคุณหญิงพจมาน ชินวัตร กลุ่มในเครือชินวัตร โดย นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ กลุ่มทีทีแอนด์ที โดย นายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มบีอีซีเทโร (ช่อง 3) โดยนายประชา มาสินนถ์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ โดยนายธนินทร์ เจียรวนนท์ กลุ่มไทยเจริญคอมเมเชียลและ กลุ่มสุราแสงโสม โดยนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กะกลุ่มควอลิตี้โปรดักส์ (เนสกาแฟ) โดยนายประยุทธ์ มหากิจศิริ และกลุ่มซัมมิท ออโตพาร์ท โดยนายสุริยะะ จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแกนนำกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ต่างได้เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญในรัฐบาลหลายกระทรวง เท่ากับว่าเป็นการดึงกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยตัวเองอย่างชัดแจ้ง ทำให้เกิดสถานะที่เรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดินด้วยอำนาจทางธุรกิจแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จ” โดยเฉพาะการผูกขาดอำนาจทางธุรกิจด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมภายใต้ร่วมเงาของกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นนั่นเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดผลที่ตามมา คือการควบรวมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร ละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน อาทิ การออกพระราชกำหนดกำหนดพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนใน ปี 2546 การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (กำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แทนที่จะผ่านกระบวนการตราเป็นพระราชบัญญัติในรัฐสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดแจ้ง

8. การได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นเป็นการเสริมความชอบธรรมของรัฐบาลในการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือของตนในการบริหารบ้านเมือง เฉพาะสำหรับสังคมการเมืองไทยในปัจจุบันความสามารถนี้ รวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงใดๆ เลย อุดมคติในรูปแบบการปกครองของตะวันตกอย่างหนึ่งก็คือ การสร้างสิ่งที่เรียกว่านิติรัฐ หรือ Legal State อันหมายถึงรัฐที่เคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดวางไว้ล่วงหน้า การดำเนินการใดๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลดังกล่าวกลับดำเนินการบริหารบ้านเมืองโดยอาศัยกรอบแห่งกฎหมายที่ตัวเองเป็นเครื่องมือ และละเลยมองข้ามกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่เห็นความสำคัญของระบบรัฐสภา อันเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 ในการคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายในการปกครองก็ยังไม่เพียงพอ หากต้องมีหลักนิติธรรมประกอบในการพิจารณาความชอบธรรมในการดำรงอยู่และใช้อำนาจของรัฐอย่างมีเหตุมีผลอีกด้วย

### ข้อเสนอแนะ

1. เมื่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ ก็สามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มช่องทางการต่อรองให้มีพื้นที่ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐอย่างกว้างขวางและเข้มแข็ง ด้วยสภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยมีพัฒนาการทางการเมืองจากรูปแบบสังคมแบบดั้งเดิมก้าวเข้าสู่สังคมแบบสมัยใหม่แบบพลิกฝ่ามือ การสร้างความเข้มแข็งของประชาชนจึงต้องเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมในทุกระดับเพื่อเพิ่มพลังของการต่อรองของผู้ที่อ่อนแอกว่าอย่างเสมอภาค กรณีของการประท้วงยึดทำเนียบรัฐบาลก็ดี การปิดสนามบินสุวรรณภูมิก็ดี เป็นพฤติกรรมที่ต่างสะท้อนถึงการปิดกั้นโอกาสของการต่อรองผลประโยชน์ของมหาชนที่ต้องการเรียกร้องจากรัฐ และระบบกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การเปิดพื้นที่ทางสังคมที่มีความหลากหลาย จะทำให้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาสามารถถอดกฎหมายที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอีกสถานะเป็นตัวแทนให้กับกลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การสร้างเครือข่ายของกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งลดการผูกขาดอำนาจ และเป็นผลทางอ้อมให้พรรคการเมืองมีการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงผ่านองค์กรกลุ่มคนต่างๆ เช่นเดียวกับระบบ Lobbyist ของประเทศสหรัฐอเมริกา การออกแบบกลไกดังกล่าวทำให้เกิดการกำหนดตัวแทนผู้รับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมได้อย่างเป็นทางการ เช่น หากกลุ่มเกษตรกรมีปัญหาเรื่องสินค้าการเกษตรตกต่ำ ก็สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นโดยตรง การออกแบบกลไกเช่นนี้จะช่วยพัฒนาระบบการรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มองค์กรให้มีความเข้มแข็งและมีพลังการต่อรองมากยิ่งขึ้น อีกทั้งประชาชนยังใช้การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรเข้าไปเชื่อมต่อเป็นเสียงสนับสนุน ต่อรอง ต่อต้านกับพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริงก็จะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมั่นคง

2. กระบวนการเสริมสร้างความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดการครอบงำของพรรคการเมืองลง โดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับต่างกำหนดให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคมาจากการเลือกตั้งภายในพรรค แต่ไม่ได้กำหนดวาระ และไม่มีการบัญญัติให้การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคเป็นไปโดยลับ ทำให้อำนาจภายในพรรคตกอยู่แก่หัวหน้าพรรคเพียงผู้เดียว การกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของหัวหน้าพรรคจะช่วยลดทอนอำนาจของหัวหน้าพรรคให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

3. ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดองค์ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ และยกเลิกวิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉิน เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจให้สามารถกระทำได้อีกทั้งควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีมติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น มิใช่กำหนดให้มติดังสอดคล้องกับนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อลดบทบาทการแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตย

4. รัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเสมือนปรีชาญาณทางประชาธิปไตยต้องไม่กำหนดให้เป็นไปเพื่อมอบอำนาจให้แก่การเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือสถาบันการเมืองใดสถาบันหนึ่งเป็นหลัก แต่ต้องกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตย รวมทั้งสถาบันทางการเมืองของรัฐต้องวางอยู่บนพื้นฐานของเจตจำนงทางการเมือง เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน และใช้สถาบันทางการเมืองของรัฐไปเพื่อประชาธิปไตย และด้วยที่มาจากหลากหลายชั่วอำนาจนี้เองย่อมทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งมั่นคง ทั้งยังแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการครอบงำ หรือควมรวมอำนาจผ่านตัวแทนจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เพียงฝ่ายเดียว

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

กมล สมวิเชียร. พัฒนาการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวทศมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513.

กองบรรณาธิการฟ้าเดียวกัน. สถานการณ์ขบวนการภาคประชาชนในระบบบทักษิณ.

ฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 156-165.

กองบรรณาธิการมติชน. ทักษิณ อัศวินผู้ฆ่าตัวเอง. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.

กองยกร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “กระบวนการนิติบัญญัติ”, วารสารกฎหมายปกครอง 20 (มกราคม-เมษายน 2544): 6-25.

กาญจณีกิตติ พัฒนสุทธิกุล. นโยบายเอื้ออาทร. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, “กระบวนการตรากฎหมาย”, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2544):10.

กิตติศักดิ์ ปรัตติ. 7 ปมปริศนาในยุคทักษิณานุวัตร. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ),

รู้ทันทักษิณ, หน้า 135-150. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

เกษียร เตชะพีระ. บุชกับทักษิณ : ระบบอำนาจนิยมขบวนการใหม่ไทย-อเมริกัน. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2547.

เกษียร เตชะพีระ. ทางแพร่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2551.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ร่วมจับตา การแก้ไขร่าง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา

<http://www.kriengsak.com/node/889> [2554, มีนาคม 25]

เกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง. การพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ.

จลนิตี ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2548): 101-104.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544

- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. พรรคการเมือง. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki> [2554, มีนาคม 25]
- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง, แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550.
- คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภา. สงครามยาเสพติด ไทยฆ่าไทย. ใน เจมส์คดี ปันทอง (บรรณาธิการ), รัฐันทักษิณ 3, หน้า 153-177. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544.
- คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญตายแล้ว. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2548.
- คำรณ ณ ลำพูน. การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 45/2544 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร
- จรรยา เจริญอุภิวินท์, จิรนนท์ หาญอรัญวิทย์, ธิติพร ดนตรีพงษ์, และรุจน์ โกมลบุตร. การกำหนดวาระข่าวสารของรัฐบาล: ไม่สร้างข่าวก็แทรกแซงข่าว. ใน ปิดหู ปิดตา ปิดปาก: สิทธิเสรีภาพในมือธุรกิจการเมืองสื่อ, หน้า 159-183. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2548.
- จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังของไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- จิตติ ติงศภัทย์. หลักวิชาซีพีพีกฎหมาย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- จิรวัดณ์ รจนาวรรณ. ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ฟังตน, 2546.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์. อาจารย์นิติศาสตร์ 11 สถาบันยกหลักนิติธรรมด้าน พ.ร.ก. ชุกเฉิน. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกส์, หน้า 51-56. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึทรรศน์, 2549.



- ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ปัญหาสำคัญของการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. ระบอบกึ่งประธานาธิบดี. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1344> [2552, มีนาคม 1]
- ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ. อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- ชุมพล ศิลปอาชา. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการนิติบัญญัติไทย. วารสารมูลนิธิ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2553): 14-29.
- ชุมพล ชุ่มพัฒนาศิลป์, ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปติน : ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- เชษชัย ศรีอุทการวงศ์. ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย. รายงานประกอบการศึกษาลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2542.
- ดาสนี มาลัยพงษ์. บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2516. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ดิเรก พงศ์มฆพัฒน์. เศรษฐกิจไทยสู่โตลด์ดิน. กรุงเทพฯ: มติชน, 2548.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2544.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2545.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2546.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2547.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2548.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2549.

นรนิติ เศรษฐบุตร. กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

นรนิติ เศรษฐบุตร. “ประสิทธิผลของรัฐธรรมนูญไทย” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 45 ปี ของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 8 – 10 พฤศจิกายน 2545.

นรนิติ เศรษฐบุตร. คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

นรนิติ เศรษฐบุตร. รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

นวนน้อย ตีรรัตน์ และคณะ. การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

นวนน้อย ตีรรัตน์ และธานี ชัยวัฒน์. หนังสือพิมพ์กับการสะท้อนความจริงในสังคมไทย. ใน นวนน้อย ตีรรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (บรรณาธิการ), เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, หน้า 48-79. กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. บริโภคนิยมในการเมืองไทย. มติชน (31 มกราคม 2548): 5.

นิพนธ์ พัวพงศกร. การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ),

รู้ทันทักษิณ, หน้า 89-131. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

นิยม รัฐอมฤต. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ),

การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระ

เจ้าอยู่หัว, หน้า 69-96. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

นิติทาส. สงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตอนปราบเจ้าพ่ออย่างไรไม่ให้ถูกครหาว่ากลั่นแกล้งกัน

ทางการเมือง. สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2546): 6.

นิติ ศิริเพ็ญ, พันเอก. กระบวนการนิติบัญญัติที่เหมาะสมกับการปฏิรูปการเมืองยุคปัจจุบัน.

รายงานประกอบการศึกษาระดับปริญญาโทเลือกตั้งและรัฐสภาชั้นสูง หลักสูตรปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

แนบ สุดสงวน. บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย

ระหว่าง พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2537.วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และ

พัฒนาการทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ทางออกประเทศไทย คำกล่าวในการปาฐกถาพิเศษเรื่อง “การเมืองไทยใน

ปัจจุบัน” ในการประชุมใหญ่ทางวิชาการโรงพยาบาลราชวิถี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์  
2552.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เสรีภาพในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไทย.

วารสารนิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2543): 291-312.

บุญเลิศ ช้างใหญ่. การเมืองเรื่องผู้มีอิทธิพล. มติชน (11 กรกฎาคม 2546): 6.

ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่าง

กฎหมายของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา, 2539.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตย

แบบตัวแทน. ใน ฌวงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พันประชาชนมแสวงหา  
ประชาธิปไตย, หน้า 9-63. กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรส, 2551.

ปราณ พิสิฐเศรษฐการ. ทักษิณกับนโยบายสังคม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของ

รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง.

[ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา <http://law.tu.ac.th/outline/2552/summer/La354/1.pdf>

[2554, มีนาคม 25]

ปริดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2541.

- ปัทมา สุปคำปั้ง, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีต สู่ "สิทธิ" ที่เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา  
<http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki> [2554, มกราคม 14]
- เปรี๊ญญเถื่อน. วิธีปราบผู้มึ่สิทธิพล. แนวหน้า (18 กรกฎาคม 2546): 5.
- เปิดขุมข่ายธุรกิจ "วงศ์สวัสดิ์". กรุงเทพธุรกิจ (18 กันยายน 2551):4.
- เปิดผลสำรวจทัศนคติคน 3 จว.ได้ ทหาร-สื่อ นำโด่งชาวบ้านไม่ไว้ใจ" กรุงเทพธุรกิจ (3 กรกฎาคม 2550): 15.
- ผจญ คงเมือง. ปัญหาคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ทักษิณอมิกส์. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), ข้าแหละทักษิณอมิกส์, หน้า 109-130. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2547.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), ไอ.ซี.ยู. ทักษิณอมิกส์, หน้า 67-72. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถิทรทัศน์, 2549.
- ฝ่ายข่าวการเมือง. บัญชีผู้มึ่สิทธิพล. มติชน (17 กรกฎาคม 2546): 2.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. ทักษิณนิยม...(อีกที). ใน ภิญญ ไตรสุริยะธรรมมา (บรรณาธิการ), พิษทักษิณ, หน้า176-202. กรุงเทพฯ: open books, 2547.
- ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- ไพโรจน์ อยู่มณเฑียร และ รุจน์ มัณฑิรา. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี คนที่ 23. กรุงเทพฯ: น้ำฝน, 2544.
- ภักวดี วีระภาสพงษ์. โบลีเวียและปารากวัย: การเมืองหลังสมัยใหม่ในลาตินอเมริกา [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/SouthernFamilyActivists/2010/05/23/entry-2>. [2553, พฤษภาคม 23]
- ภูริวรรธก์ ใจสำราญ. การรวมพรรคการเมือง: ศักยภาพการรวมพรรคไทยรักไทยกับพรรคความหวังใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

- ภูมิอินทร์ สิงห์ชวาลา. โครงการฆ่าเพื่อชาติ: ยาเสพติดกับแนวคิดทรัพยากรมนุษย์ในยุค  
เสรีนิยมใหม่” ใน ทิวากร แก้วมณี และคณะ (บรรณาธิการ), รวมบทความวิชาการฉบับ  
พิเศษ: 5 ปี รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, หน้า 193-234.  
พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์, 2552.
- โกคิน พลกุล. บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย. จลนิตี 3 (พฤษภาคม- มิถุนายน  
2548): 1-12.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.  
กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- มนตรี เต่งตระกูล. รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). กรุงเทพฯ : วิญญูชน,  
2546.
- มีชัย ฤชุพันธ์, เอกสารคำบรรยาย “ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมาย”  
ณ รัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2541.
- โยชิฟูมิ ทามาตะ. ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของ  
ประเทศ. ฟ้าเดียวกัน 6, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 99-136.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2540 เล่ม 1. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย. Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่  
ฐานอำนาจใหม่. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เพรส, 2546.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2546 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันที่ 8  
ตุลาคม 2546



รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 20/2548 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ 14 พฤศจิกายน 2548  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.

วศิณี คั่นช่อง. นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการ  
 บ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านมั่นคง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์  
 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วัลยา. ทักษิณ ชินวัตร ตาตุตา ท้าติดดิน. กรุงเทพฯ: มติชน, 2544.

วิชัย ตันศิริ. รัฐธรรมนูญประเทศไทยตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย.

กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2540.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ ผู้ว่า  
 ราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: Forepace  
 Publishing House, 2546.

วิโรจน์ อาลี. พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยสู่โครงสร้างการเมืองแบบ"ประชาธิปไตย".

[ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=1195.0>

[2553, มีนาคม 27]

วีรพล จ้อยทองมูล, นิคม ชาวเรือ และคณะ. ประวัติ/สุนทรพจน์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรีคนที่ 23. กรุงเทพฯ: ลุ่มเจ้าพระยา, 2544.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. การกระจายอำนาจ. ใน เอก ตั่งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำ และความคิด

ในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1, หน้า 184-192. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2550.

สถาบันพระปกเกล้า. โครงการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติ

กฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. ใน

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รัฐันทักษิณ, หน้า 151-165. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน,

2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. ในรัฐันทักษิณ,

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547, หน้า 156-169.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548.

- สมบุญรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- สมยศ เชื้อไทย. ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. คอร์ปอเรชันนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ. ใน ปฏิญญา ไตรสุริยธรรมา (บรรณานุกรม), พิษทักษิณ, หน้า 82-100. กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์. ใน นวนิยาย ตีร์รัตน์ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (บรรณานุกรม), เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, หน้า 1-46. กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย ใน เจมส์ค็อกซ์ ปันทอง (บรรณานุกรม), ฐานทักษิณ 2, หน้า 99-112. กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยคน, 2547.
- สมัคร เขาวภานันท์ และคณะ. ระบบรัฐสภาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/wiki/> [2552, ธันวาคม 25]
- สรกมล อุดุลยานนท์. ทักษิณ ชินวัตร อัศวินคลื่นลูกที่สาม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.
- สิงห์ทอง บัวชุม. อิทธิพลกลุ่มนักธุรกิจกับพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา <http://www.singtong.com/portdetailp3.html> [2554, มีนาคม 12]
- สิริพรรณ นกสวน. วิธีการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ. ใน ประมวลสาระชุดวิชา 83703 การเมืองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 1-5, หน้า 111-163.นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. คณะกรรมการสมานฉันท์ฯ เพื่อใคร (1). กรุงเทพธุรกิจ (21 กรกฎาคม 2552): 15.
- สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2551.

- สุรัชย์ ชันอาสา. CEO กลยุทธ์การบริหารราชการจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน กระทรวงมหาดไทย, 2546.
- สุรพล นิติไกรพจน์. สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย. วารสารนิติศาสตร์ 3 (กันยายน 2524): 61-99.
- สุวรรณ รจนাপกรณ์. คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร เล่ม 3. กรุงเทพฯ: วรรณสาสน์, 2546.
- สุวินัย ภรณวลัย. แกะรอยทักษิณมิคส์. กรุงเทพฯ: openbooks, 2547.
- อมร จันทรสมบุรณ์. ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย. วารสารจลนิตี ปีที่ 7 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2553): 53.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูรินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อิริวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์. เส้นทางชีวิต พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร. กรุงเทพฯ: เยียร์บุ๊ก, 2543.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อนุพร อรุณรัตน์. กระบวนการนิติบัญญัติกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. รายงานประกอบการศึกษาวิชา กฎหมายเลือกตั้งและรัฐสภาชั้นสูง หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2546.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. การปฏิรูปการเมือง. ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการ: การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, หน้า 1-85. 14-15 มิถุนายน 2548 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2548.
- อัมมาร สยามวาลา. การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน. รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ 16 เดือนกุมภาพันธ์ 2540.
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- อัษฎา ชัยนาม. การหยุดยั้งทักษิณ. ใน เจมส์คดี ปันทอง (บรรณาธิการ), รู้ทันทักษิณ 2, หน้า 207-257. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ทูนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิคส์และผลต่อนโยบายการพัฒนา. ฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 93-127.
- อานันท์ ปันยารชุน. หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง. วารสารธรรมศาสตร์ 23 (ม.ค.-เม.ย. 2540): 13-14.

- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. อนาคตสื่อเสรีในระบบอบทักษิณ ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รู้ทันทักษิณ, หน้า 167-183. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, อรอร ภูเจริญ และคณะ. องค์กรที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณ-ประชานิยม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2550.
- 2 ปีประชานิยมคนไทยตายผ่อนส่ง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49 (7-13 มีนาคม 2546): 10.

### **ภาษาอังกฤษ**

- Benz, A.; and Papadopoulos, Y. Government and Democracy. New York: Routledge, 2006.
- Bhargava, V., and Bolongaita, E. Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action. Washington D.C: World Bank, 2004.
- Calvert, Peter (2004) Executive leadership and legislative assemblies: Latin America. Journal of Legislative Studies, 10, (2-3), 218-229.
- Dalton, R. J.; Scarrow S. E.; and Cain, B. E. Advanced Democracies and The New Politics. Journal of Democracy 15, 1 (January 2004): 124-137.
- Diamond, L., Linz J. J., and Lipset, S. M. Democracy in Developing Countries: Asia, 3. Colorado: Lynne Rienner, 1989.
- Diamond, L., Linz J. J., and Lipset, S. M. Democracy in Developing Countries: Latin America, 4. Colorado: Lynne Rienner, 1989.
- Diamond, L. The Spirit of Democracy. New York: Times Books, 2008.
- Hilaire, B. Constitutional and Administrative Law. London: Cavendish, 1995.
- Kavanagh, D. British Politics: Continuties and Change. New York: Oxford Press, 2000.
- Llosa, A. V. Comparing Populism of Russia and Latin America. Washington Post (18 April 2007): 20.
- Mccargo, D. Democracy under stress in Thanksin's Thailand. Journal of Democracy 13,4 (October 2002): 112-125.
- Phongpaichit, P., and Baker, C. Thaksin: The Business of Politics in Thailand. Chiang Mai: Silkworm, 2004.

Rene' David. Major Legal System of the World Today. New York: The Freepress, 1978.

Riggs, W. F. Thailand : The Modernization of a Bureaucratic polity. Honolulu : East west Center, 1966.

Riggs, W. F. The Role of the Military in Politics. London: Pall Mell, 1971.

Wilde, A. W. Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia. In J. J. Linz.; and A. Stepan (eds),The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America, pp.28-69. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Wingfield, T. Democratization and economic crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State. In E. T. Gomez (ed), Political Business in East Asia, pp.250-300. London: Routledge, 2002.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ภาคผนวก

### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2544

1. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
2. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
3. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ พ.ศ. 2544
4. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
5. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544
6. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 35) พ.ศ. 2544
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
8. พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2544
9. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545
10. พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544
11. พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2544
12. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544
13. พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
14. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
15. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2544
16. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลจังหวัดปากพนัง พ.ศ. 2544
17. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544
18. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544
19. พระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544
20. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544
21. พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2544
22. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
23. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

24. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าม่วง ตำบลทุ่งทอง อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และตำบลทุ่งบัว ตำบลกำแพงแสน ตำบลดอนข่อย อำเภอกำแพงแสน ตำบลลำลูกบัว อำเภอดอนตูม ตำบลบางเลน อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2544
25. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544
26. พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544
27. พระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ให้แก่นายสิงห์ ใจวังโลก พ.ศ. 2544



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2545

1. พระราชบัญญัติการฉาบปูนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545
2. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545
3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
4. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
5. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
6. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2545
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
8. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545
9. พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
10. พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545
11. พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. 2545
12. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546
13. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
14. พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
15. พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
16. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
17. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
18. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545
19. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545
20. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
21. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
22. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545
23. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

24. พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
25. พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545
26. พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545
27. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลเจ๊ะเห อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส พ.ศ. 2545
28. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2545
29. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลบ้านเปิด อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2545
30. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางนา – ชลบุรี ในท้องที่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2545
31. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน – ปากเกร็ด ในท้องที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอคลองหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2545
32. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545
33. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545
34. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545
35. พระราชบัญญัติอนุญาติตตูลากร พ.ศ. 2545
36. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่แขวงวังทองกลาง เขตวังทองกลาง กรุงเทพมหานคร ให้แก่นายกวี อังศวานนท์ ผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ พ.ศ. 2545
37. พระราชกำหนดโอนสินทรัพย์บางส่วนในบัญชีสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา พ.ศ. 2545

### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2546

1. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
2. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2546
3. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545
4. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2545
5. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546
9. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
10. พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546
11. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546
12. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547
13. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
14. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
15. พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
16. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
17. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2546
18. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
19. พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546



20. พระราชบัญญัติยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกไปอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการ พ.ศ. 2546
21. พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
22. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
23. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
24. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546
25. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลสาวชะโงก อำเภอบางคล้า ตำบลคลองนา อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา ตำบลหนองตีนนก อำเภอบ้านโพธิ์ และตำบลบางฝั่ง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2546
26. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546
27. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546
28. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
29. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
30. พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546
31. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
32. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
33. พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546
34. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
35. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
36. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ให้แก่วัดโชดใต้ พ.ศ. 2546

### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2547

1. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2547
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547
3. พระราชกำหนดพิทักษ์อสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547
4. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547
5. พระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจากภัยอันตรายในการเดินเรือ พ.ศ. 2547
6. พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
7. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
8. พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
9. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547
10. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2547
11. พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานผู้แทนธนาคารพัฒนาเอเชียในประเทศไทย พ.ศ. 2547
12. พระราชบัญญัติคุ้มครองการประทุหมภาคืออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ 13 ในประเทศ พ.ศ. 2547
13. พระราชบัญญัติเครื่องแบบกรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2547
14. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547
15. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2547
16. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
17. พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547
18. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2547
19. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

20. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
21. พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
22. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547
23. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
24. พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2547
25. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
26. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2547
27. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
28. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
29. พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2547
30. พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547
31. พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547
32. พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547
33. พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547
34. พระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
35. พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2547
36. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
37. พระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่อง

ในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2548

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2548
2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
3. พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548
4. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
5. พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. 2548
6. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2548
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2547
8. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548
9. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2548
10. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2548
11. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548
12. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัตต์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548
13. พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548
14. พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโดนกัน พ.ศ. 2548
15. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
16. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2548
17. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548
18. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548

19. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548
20. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548
21. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548
22. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548
23. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548
24. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548
25. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2548
26. พระราชบัญญัติว่าด้วยเหรียญเฉลิมพระเกียรติและเหรียญที่ระลึก พ.ศ. 2548
27. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2548
28. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2548
29. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2548
30. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
31. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548
32. พระราชบัญญัติสถาบันการพลเรือน พ.ศ. 2548
33. พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
34. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548



### กฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2549

1. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549
2. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
3. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
4. พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด สหกรณ์ และมูลนิธิ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
5. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2549
6. พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
7. พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
8. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2549
9. พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
10. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
11. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลอาญากฎหมายกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี และศาลอาญากฎหมายธนบุรี พ.ศ. 2549
12. พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549
13. พระราชบัญญัติมาตราชั่วคราววัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
14. พระราชบัญญัติยกฐานะศาลแขวงดุสิต ศาลแขวงตลิ่งชัน ศาลแขวงปทุมวัน และศาลแขวงพระโขนง เป็นศาลจังหวัด พ.ศ. 2549
15. พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 7 เรื่อง การห้ามชุมนุมทางการเมือง ลงวันที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ. 2549
16. พระราชบัญญัติยกเว้นการนำระยะเวลาและเงื่อนไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่ผู้เสียหายจากกรณีฉ้อโกง พ.ศ. 2548

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเจษฎา ลูประสงค์ เกิดเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2523 สำเร็จการศึกษาปริญญา  
นิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ปัจจุบัน  
รับราชการในตำแหน่งนิติกร ประจำกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารุฉิสภา สำนักงาน  
เลขาธิการวุฒิสภา



ศูนย์วิทยพัรพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย