



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผังรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 (เปิดประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)																						
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์																
08.00 น.	เคารพธงชาติ			พระบรมราชโองการ	สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	เคารพธงชาติ																
	พระบรมราชโองการ																					
	สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)																					
08.05 น.	สถานีผู้ทองใน (live)			มอญรัฐสภาต้นชั่วโมง	รัฐสภาของประเทศไทย (live)	ศาลาแดงเปิดรับโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (55)																
09.00 น.	มอญรัฐสภา (live)					รับสัญญาณสด	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (45)															
09.05 น.	มอญรัฐสภา (live)					สารคดีความก้าวหน้า																
09.50 น.	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	Politics in Minutes (3-5)	กรรมาธิการพบประชาชน(55)	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	Like English (25)																
10.00 น.							ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ												
10.05 น.											ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ								
11.00 น.															ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ				
11.05 น.																			ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
12.00 น.																						
13.00 น.	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ																		
13.05 น.					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ														
14.00 น.									ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ										
14.05 น.													ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ						
15.00 น.																	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ		
15.05 น.																					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
16.00 น.	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ																		
16.05 น.					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ														
17.00 น.									ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ										
17.05 น.													ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ						
17.30 น.																	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ		
18.00 น.																					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
18.20 น.	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ																		
18.25 น.					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ														
19.25 น.									ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ										
20.00 น.													ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ						
20.30 น.																	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ		
20.35 น.																					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
21.30 น.	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ																		
21.35 น.					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ														
22.30 น.									ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ										
22.35 น.													ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ						
23.30 น.																	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ		
24.00 น.																					ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ



រដ្ឋសភា



ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นายจร พันธ์เป็รื่อง
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิช ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เจริญญิก

นางพรพรรณนต์ ไทยวัฒนานุกูล

กองบรรณาธิการ

นางพรพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารณ เต็มผล

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์ศิริชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ อินชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนันทน์

นางสาวจริยาพร ดีกลิ่นลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชญาณิศ จงไกรจักร์

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒน์วานิช

รัฐสภาสาร



วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา
และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความ
ที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่
นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏ
ในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการ
แต่ประการใด



ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน



การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒



บทบรรณาธิการ

“สายน้ำและกาลเวลาไม่เคยหยุดนิ่ง” เพียงชั่วข้ามคืนเราก็ตื่นขึ้นมาพบกับวันใหม่ ปี พ.ศ. ใหม่ ซึ่งเข้าสู่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วนะครับ เป็นปีที่จะมีเหตุการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศเปลี่ยนเข้าสู่โลกแห่งดิจิทัล ในประเทศไทยเองก็ถึงเวลาที่ต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบดิจิทัลที่มีอาจปฏิเสธได้ กระแสชีวิตแห่งดิจิทัลเป็นกระแสที่มีอาจต้านทานได้ คนจำนวนมากมีการพึ่งพาเทคโนโลยี อุปกรณ์ในการสื่อสาร รวมทั้งการเติบโตของสื่อสังคมออนไลน์ (SOCIAL MEDIA) ที่เข้ามามีอิทธิพลในชีวิตประจำวันของเราตลอดเวลา มีการแชร์ข้อมูลข่าวสารระหว่างกันได้อย่างรวดเร็ว และนับวันจะรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งสำคัญอย่างที่สุดคือ เราจะต้องรู้ให้เท่าทัน รู้อย่างฉลาด รู้ที่จะรับมือการแพร่กระจายของข่าวสารที่ได้รับ ตรวจสอบวิเคราะห์ สังเคราะห์ ก่อนที่โพสต์หรือแชร์ ข้อมูลข่าวสารต่อไปบนสื่อออนไลน์ ถ้าไม่มีการกลั่นกรอง ปัญหาที่ตามมาก็คือ เสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายได้ครับ

บทความแรกของปีนี้ รัฐสภาสารฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๘ กองบรรณาธิการขอเสนอบทความของนายธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล “เรื่อง ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายตุลาการ : การพิจารณาในเชิงเนื้อหาประชาธิปไตย (Substantive approaches)” บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาการพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจวินิจฉัยบทบทวนของฝ่ายตุลาการ เป็นเรื่องที่สรุป ได้ยากว่ามีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ดูเหมือนว่าประชาธิปไตยได้ออกแบบให้สถาบันตุลาการต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาแก่นกลางคุณค่าประชาธิปไตยไว้ ไม่ว่าจะเป็นนิติธรรม รัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ คำถามที่ว่าอำนาจวินิจฉัยบทบทวน ของฝ่ายตุลาการมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ท่านผู้อ่านลองเข้ามาศึกษาดูครับ

บทความเรื่องที่สอง เป็นบทความเรื่อง กระทุ้ถามในสภาผู้แทนราษฎรโดยคุณภทริดาสุคุณณีซึ่งเรื่องของกระทุ้ถามมีความสำคัญเป็นมาตรการหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นทางหนึ่งที่ต้องการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าการทำงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีข้อบกพร่องทำให้ประชาชนเดือดร้อน หรือปฏิบัติงานผิดพลาดไม่เป็นไปตามนโยบายการบริหารประเทศ การตั้งกระทุ้ถามมีด้วยกัน



๒ ประเภท คือกระทู้ถามสด และกระทู้ถามทั่วไป ท่านผู้อ่านสามารถติดตามรายละเอียดของแต่ละประเภทและการตอบกระทู้ถาม ได้ในเล่มครับ

บทความเรื่องต่อไปคือ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิต กรณีศึกษาการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ (The Legal Protection of Persons with Mental Health Disorder : Case Study Mental Health Act, B.E. 2551 (2008)) โดยนายศลธร คงหวาน และนายพรเลิศ สุทธิรักษ์ เป็นบทความที่ใช้ในการวิจัยศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิต เป็นการวิจัยถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการเข้าควบคุมตัวบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิต ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีความผิดปกติทางจิตในชั้นสอบสวน ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ส่งตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตไปบำบัดรักษา ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในกระบวนการบำบัดรักษา ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความยินยอมในการรักษา และปัญหากรณีความผิดปกติทางจิตของผู้ต้องหาปรากฏในชั้นพนักงานอัยการ ผลจากการวิจัยปัญหาทั้งหมดนี้จะเป็นอย่างไรศึกษากันได้ครับ

บทความเรื่องสุดท้ายของฉบับนี้ เป็นเรื่อง กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เป็นบทความที่รายงานการศึกษาถึงกระบวนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐของออสเตรเลีย รูปแบบการปกครองเป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองแบบอังกฤษและการปกครองแบบสหพันธรัฐของอเมริกา ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวปฏิบัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันไป ในรายงานการศึกษานี้ได้ศึกษากฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐเป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ และกฎหมายลำดับรอง กระบวนการตรากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย จะเหมือนหรือแตกต่างอย่างไรกับประเทศไทยขอเชิญท่านผู้อ่านติดตามหารายละเอียดได้ในเล่มนี้ครับ

ปีใหม่นี้ กองบรรณาธิการ ก็ขออวยพรให้ท่านสมาชิกผู้อ่านทุกท่านสุขภาพแข็งแรง ปราศจากโรคภัย ประสบแต่สิ่งดี ๆ ตลอดปี และตลอดไป มีสติ มีพลังในการต่อสู้กับปัญหาที่ก้าวเข้ามาในชีวิต แล้วพบกันในวันรัฐสภาสารฉบับหน้านะครับ

บรรณาธิการ





สารบัญ

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘
Vol. 63 No. 1 January 2015

ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายตุลาการ: การพิจารณาในเชิงเนื้อหา
ประชาธิปไตย (Substantive approaches)

๙

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล

กระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร

๔๖

ภัทริดา สุขคุณณี

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิต กรณีศึกษา การคุ้มครอง
ตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑

(The Legal Protection of Persons with Mental Health Disorder : Case Study
Mental Health Act, B.E. 2551 (2008))

๘๒

ศลทร คงหวาน

พรเลิศ สุทธิรักษ์

กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือข่ายของเครือข่ายออสเตรเลียน

๑๐๔

นายปรณ์ นิลประพันธ์



ปัญหาความเป็นประชาธิปไตย

ของอำนาจฝ่ายตุลาการ : การพิจารณาในเชิง เนื้อหาประชาธิปไตย (Substantive approaches)

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

คำถามที่ว่าอำนาจวินิจฉัยบททวน (Judicial review) ของฝ่ายตุลาการมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่? ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงอย่างยาวนานและเป็นประเด็นสำคัญในรัฐธรรมนูญอเมริกา เพราะหากไม่มีความเป็นประชาธิปไตยความชอบธรรมก็จะเบาบางลงไปใน การสวนทางกับรัฐสภาหรือฝ่ายบริหาร ที่มีความชอบธรรมทางการเมืองในระดับประชาธิปไตย ในไทยศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจวินิจฉัยบททวน

*ภ.บ. (จุฬา), น.บ.,น.ม. (มหาดชน - จุฬา)



ตามรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาขัดกับรัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลไปที่กระบวนการดำเนินการว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จนมีการกล่าววาทะศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้เหตุผลที่แท้จริง แสดงถึงการขาดความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ และไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ขณะที่บางฝ่ายว่าเป็นความชอบธรรมที่ปกป้องสิทธิคนกลุ่มน้อย (Minority rights) ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจวินิจฉัยบทวนของฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตย ซึ่งไม่เพียงต้องให้ชอบธรรมตามกฎหมาย แต่ยังต้องชอบธรรมในหลักการทางประชาธิปไตยด้วย สิ่งเหล่านี้ในไทยเหมือนเพิ่งเริ่มต้นทางประวัติศาสตร์ แต่เป็นประเด็นถกเถียงมายาวนานในสหรัฐอเมริกา ทั้งประเด็นสถาบันตุลาการเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ และประเด็นอำนาจวินิจฉัยบทวนเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ประเด็นสำคัญคือการกล่าวถึงอำนาจวินิจฉัยบทวนว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยทั้งในเนื้อหาและกระบวนการ จึงไม่ควรให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจนี้ในระบบประชาธิปไตย หรือมีแต่ใช้อำนาจแบบจำกัดกรณีสวนทางกับฝ่ายเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายใต้ทฤษฎีการเมืองการปกครอง ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีหลักการสำคัญทางประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงกันโดยมีเป้าหมายที่ประชาชนเป็นสำคัญ หลักการแห่งประชาธิปไตย (Principle of democratic) ที่สำคัญได้แก่^๑ อำนาจอธิปไตยของประชาชน (Popular sovereignty) ที่เป็นหัวใจของประชาธิปไตย ที่แสดงเจตนารมณ์ออกโดยเสียงส่วนใหญ่ให้ปกครอง (Majority rule) จากการได้รับฉันทานุมัติ (Consensus) จากประชาชนที่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (Participate

^๑สมเกียรติ วันทะนะ, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์อักษรข่าวสว, ๒๕๕๑), หน้า ๒๔๕ - ๒๖๖





equality) ให้เป็นผู้แทน (Representation) ปกครองโดยให้ความยินยอม (Consent) ในการทำกฎหมาย (Laws) ให้เป็นการปกครองตนเอง (Self-rule) เพื่อรักษาสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และประโยชน์สาธารณะซึ่งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการต้องยึดหลักการทางประชาธิปไตยร่วมกับการทำหน้าที่ขององค์กร ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจให้สอดคล้องกลมกลืนกันไปในแต่ละสังคม การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยประชาชนเอง สร้างกฎหมายของประชาชนขึ้นเป็นหลักในการปกครองตนเองและตัดสินใจตนเองตามปรัชญาประชาธิปไตย

แต่บทบาทสถาบันการเมืองหรือองค์กรของรัฐที่เป็นตัวแทนใช้อำนาจแทนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายมีลักษณะแตกต่างกันไปตามธรรมชาติหน้าที่องค์กรที่ถูกออกแบบมา ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เสนอรูปแบบนโยบายกฎหมายให้ประชาชนตัดสินใจและบังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่สร้างกฎหมายตามนโยบายกฎหมายที่ประชาชนเลือก ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตีความว่ากฎหมายที่ประชาชนเลือกสอดคล้องกับกฎหมายที่องค์กรอื่นเสนอและจัดทำหรือไม่ แต่ความเชื่อมโยงฝ่ายตุลาการกับประชาชนต่างจากฝ่ายอื่นๆ ทั้งที่มา กระบวนการทำหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนในทางประชาธิปไตย เมื่อนำการใช้อำนาจตุลาการไปสัมพันธ์กับประชาธิปไตย การพิจารณากฎหมายของฝ่ายตุลาการจึงต้องมีมุมมองของประชาธิปไตยร่วมด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะประเด็นกล่าวกันว่าอำนาจวินิจฉัยบทของฝ่ายตุลาการไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic)^๒ หรือตรงข้ามกับประชาธิปไตย (Antidemocratic)^๓ ปัญหาเหล่านี้ฝ่ายตุลาการดูเหมือนจะมีปัญหามากกว่าฝ่ายอื่นเพราะที่มาขาดความ

^๒Richard A. Posner, Against constitutional theory, New York university law review, Vol.๗๓ No.๑ (April ๑๙๙๘) : ๖

^๓Water Sinnott - Armstrong, Weak and strong judicial review, Law and philosophy Vol.๒๒ (๒๐๐๓) : ๓๘๑ - ๓๙๒



เชื่อมโยงกับประชาชนที่ชัดเจนที่จะควบคุมการใช้อำนาจและการใช้อำนาจที่เชื่อมโยงกับกระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตย อาจทำให้มีปัญหาความชอบธรรมในการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนตามระบอบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการในการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) ฝ่ายตุลาการ ที่ต้องพยายามสร้างหลักการต่างๆ เพื่อเป็นหลักยึดถือเป็นกฎพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนเห็นการทำงานและการตรวจสอบได้ทั้งทางกฎหมายและทางการเมืองของฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นว่าอำนาจนี้เป็นไปเพื่อประชาธิปไตย ไม่ว่าอำนาจฝ่ายตุลาการจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม

บทความมีความประสงค์แสดงให้เห็นภาพอย่างกว้างของปัญหาความเป็นประชาธิปไตย ของอำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการโดยจะพิจารณาข้อสนับสนุนในความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเป็นหลักว่าอำนาจนี้มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยอย่างไร ในลักษณะอำนาจที่สอดคล้องกับเนื้อหาหลักการทางประชาธิปไตย ที่ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจความชอบธรรมในการใช้อำนาจในทางประชาธิปไตย เพราะต้องใช้ชอบธรรมทางประชาธิปไตยต่อสู้ในการวินิจฉัยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ได้รับความชอบธรรมจากประชาชนตามหลักการเสียงข้างมากในทางประชาธิปไตย ปัญหาว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนมีเป็นประชาธิปไตยเพียงใดจึงสำคัญ โดยเฉพาะหลักการสำคัญหรือแก่นกลางข้อโต้แย้งฝ่ายที่เห็นว่าการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการเช่นนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย แต่อาจมีข้อจำกัดหรือขอบเขต ส่วนข้อโต้แย้งว่าไม่เป็นประชาธิปไตยจะแยกเป็นอีกประเด็นต่อไป

๒. การพิจารณาลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการในเชิงเนื้อหาของประชาธิปไตย (Substantive approaches)

เมื่อพิจารณาลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการจากการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวน การจะพิจารณาว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เราไม่อาจแยกการพิจารณาเป็นเชิงกระบวนการหรือเชิงเนื้อหาประชาธิปไตยได้ชัดเจน เพราะประชาธิปไตยมีความหมายทั้งเชิงเนื้อหาและกระบวนการ ข้อโต้แย้ง





เป็นประเด็นขึ้นกับมุมมองว่าประชาธิปไตยคืออะไร และเป้าหมายในส่วนนั้นคืออะไร ที่จะให้น้ำหนักในส่วนนั้นเป็นสำคัญ ความหมายประชาธิปไตยก็ยังมีมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย ประเด็นที่สำคัญคือประชาธิปไตยนั้นกระบวนการก็มีคุณค่าประชาธิปไตยด้วย ทำให้มองอำนาจฝ่ายตุลาการในเชิงประชาธิปไตยต่างกันไปและข้อโต้แย้งทั้งเนื้อหาและกระบวนการไม่อาจแยกจากกันได้เด็ดขาด เพราะหลักการทางประชาธิปไตยเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน แต่อาจจำแนกเป็นกลุ่มเพื่อให้เห็นภาพได้ง่ายขึ้นในข้อโต้แย้งทางประชาธิปไตยโดยใช้การจำแนกประชาธิปไตยตามแนวคิด Tilly ที่แยกการให้ความหมายประชาธิปไตยเป็น ๔ วิธีการคือ^๔ ๑. ในเชิงรัฐธรรมนูญ (Constitutional approaches) ๒. ในเชิงเนื้อหาสาระ (Substantive approaches) ๓. ในเชิงกระบวนการ (Procedural definitions) ๔. ในเชิงกระบวนการที่สัมพันธ์กับสิ่งอื่น (Process orientated approaches) แต่พบว่าส่วนใหญ่ข้อถกเถียงที่สนับสนุนอำนาจฝ่ายตุลาการว่าเป็นประชาธิปไตย มุ่งไปที่ผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นหลักว่าเป็นไปเพื่อปกป้องเนื้อหาประชาธิปไตย จึงเป็นพิจารณาอำนาจฝ่ายตุลาการโดยยึดเนื้อหาประชาธิปไตยเป็นหลัก วิธีนี้เป็นการพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นเงื่อนไขการเมืองของพลเมืองโดยยึดอุดมการณ์ประชาธิปไตย เช่น เสรีภาพปัจเจกชน (Individual freedom) ความเท่าเทียมกัน (Equity) ความเท่าเทียมทางสังคม (Social equality) สิทธิคนกลุ่มน้อยฯ มาสนับสนุนว่าอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยเพราะมีเนื้อหาเพื่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ดังนี้

๒.๑ อำนาจวินิจฉัยบททวนฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตย เพราะทำหน้าที่รักษานิติธรรม (Rule of law) ทางประชาธิปไตยและหลักความสูงสุดแห่งกฎหมาย (Rule of supreme law) เพื่อความสมบูรณ์ในระบบประชาธิปไตยในการปกครองตนเองโดยกฎหมาย ตามหลักการประชาธิปไตยโดยฝ่ายตุลาการ

^๔Charles Tilly, Democracy. (Cambridge : Cambridge University Press, ๒๐๐๗),



มุมมองนี้จัดเป็นมุมมองอำนาจวินิจฉัยบททวนที่มีคุณค่าสูงสุดในอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยโดย McClellan มองอำนาจฝ่ายตุลาการในลักษณะมีคุณค่าสูงสุดในการรักษาระบอบประชาธิปไตย คือผดุงนิติธรรมและหลักความสูงสุดแห่งกฎหมาย โดยให้เหตุผลว่าประชาธิปไตยคือการปกครองตนเองโดยกฎหมาย แล้วพิจารณาการทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในทางกฎหมายโดยใช้มุมมองให้เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยกฎหมายเป็นสำคัญ^๕ โดยเห็นว่าจุดเริ่มต้นหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตย มาจากประชาธิปไตยหมายถึงการปกครองโดยกฎหมายมิใช่โดยมนุษย์ แต่เป็นการต่อสู้ภายใต้นิติธรรม เช่น การปฏิวัติอเมริกาเพื่อต่อต้านฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษโดยเห็นว่าในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกหลักนิติธรรมพุ่งขึ้นสูงสุดเป็นรูปธรรมชัดเมื่อมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Principle of popular sovereignty) ถูกสถาปนาขึ้นในรัฐสมัยใหม่ ที่ต่อมากลายมาเป็นการขัดแย้งระหว่างอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Sovereignty of people) ของฝ่ายผู้แทนประชาชน กับอำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย (Sovereignty of the law) ของฝ่ายตุลาการ ในระบบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ (Constitutional democracy) คือปัญหาขัดแย้งระหว่างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือนิติธรรม (Rule of law) กับกฎจากกฎหมาย (Rule of the law) แต่ประชาชนทั่วไปมักสนใจแต่ประเด็นกฎจากกฎหมายมากกว่านิติธรรม

หลักการที่ฝ่ายตุลาการยึดถือเป็นเป้าหมายในทางประชาธิปไตย ตามแนวคิด McClellan คือหลักนิติธรรมและหลักความสูงสุดแห่งกฎหมาย (Supreme law)^๖ นิติธรรมคือการถูกต้องของกฎหมายโดยสมบูรณ์ และเป็นมากกว่าแนวคิดว่าทำตามรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือความต้องการให้กฎหมาย

^๕James McClellan, The doctrine of judicial democracy, Modern age (Winter ๑๙๖๙ - ๗๐), p.๑๙

^๖Ibid., p.๒๗





ทั้งหมดกลายเป็นกฎที่แน่นอน นิติธรรมเป็นแนวคิดของทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ภายใต้แนวคิดเช่นนี้การพิพากษาของศาลไม่ใช่ขึ้นอยู่กับวิธีการทางประชาธิปไตยอย่างเดียว แม้อเมริกายึดประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายเพราะยังไม่อาจเป็นหลักประกันได้ ปัญหาไม่ขึ้นกับว่าใครบัญญัติกฎหมาย แต่ขึ้นกับว่ากฎหมายคืออะไร^๗ ซึ่งส่วนนี้เองเป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่จะทำให้กฎหมายมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย McClellan เห็นว่านิติธรรมไม่ขึ้นกับหลักผู้แทนปวงชนแต่เพื่อจุดประสงค์ให้คนมีเสรีภาพ มีสิทธิจากแรงงานตน มีชีวิตภายใต้ความยุติธรรม อำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตยมาจากหลักการพื้นฐานกฎหมาย (Basic legal principle) ที่เรียกว่าหลักประชาธิปไตยโดยฝ่ายตุลาการ (Doctrine of judicial democracy) ที่สนับสนุนโดยหลักนิติธรรมและปทัสฐานหลักการแห่งธรรม (Normative principle of jurisprudence) ในเรื่องรัฐธรรมนูญ ให้ศาลสูงสุดตีความกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ แม้ระบบการเมืองอาจทำให้ดูเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดก็ตาม หน้าที่ศาลคือ หานิติธรรมในการนิติบัญญัติ สนับสนุนและปกป้องการแทรกแซงของนโยบายทางนิติบัญญัติ ไม่เพียงยืนยันหลักนิติธรรมโดยการตีความและปรับใช้กฎหมาย แต่มีผลถึงระบบการเมืองว่าไม่ได้ถือเพียงหลักฝ่ายนิติบัญญัติอำนาจสูงสุด (Legislative supremacy) แต่ต้องถือหลักอำนาจสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the constitution) เพื่อรักษาหลักนิติธรรมและหลักความสูงสุดแห่งกฎหมาย ที่ทั้งสามฝ่ายต้องเคารพ^๘

หลักนิติธรรมทำให้การใช้อำนาจฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยได้ โดยผ่านรัฐธรรมนูญและกลมกลืนกับหลักการประชาธิปไตย ในประเด็นคำถามทางการเมืองว่าจะเชื่อในศาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรืออำนาจสูงสุดของรัฐสภา McClellan ไม่ตอบ แต่เห็นว่าทุกฝ่ายต้องยึดในหลักนิติธรรมจึงจะเป็นความสมบูรณ์ที่แท้จริง เป็นพื้นฐาน

^๗Ibid., p.๒๐

^๘Ibid., p.๓๑



ระเบียบกฎหมายภายในที่อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องวางไว้และปรับใช้ให้ละเอียด^๙ แต่รัฐธรรมนูญก็ยังจำเป็น โดยเฉพาะเรื่องทฤษฎีความเท่าเทียมกัน ที่บางส่วนเนื้อหารัฐธรรมนูญอาจจำกัดหรือหลอมรวมหลักการนิติธรรม และความชอบธรรมที่สมบูรณ์ ข้อสรุปของการยอมรับ นิติธรรมและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ก็แสดงเป็นนัยยะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ว่าการตีความรัฐธรรมนูญต้องยึดสิ่งเหล่านี้เป็นศูนย์กลาง รูปแบบประชาธิปไตยจึงเข้ากับรัฐธรรมนูญนิยมที่ขึ้นกับ จันทามติประชาชนที่เป็นจิตสำนึกศีลธรรมของปัจเจกชนได้^{๑๐}

เหตุผลที่ McClellan มองว่าฝ่ายตุลาการใช้หลักการนิติธรรมกับประชาธิปไตยได้ เพราะเป็นเรื่องแก้ไขปัญหาเหตุผลสาธารณะกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยอธิบายว่าศาลใช้เรื่องเหตุผลสาธารณะที่เชื่อมโยงไปสู่กฎหมายและไปสู่ประชาชนเพื่อปกป้องเป้าหมายประชาธิปไตย เพราะรัฐต้องรักษาและเติมเต็มเสรีภาพ จึงอนุญาตให้รัฐปกครองและบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุณค่ามนุษย์ได้อย่างมีช่วงกว้าง ประกอบกับแนวคิดหลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของความเป็นเสรีที่แท้จริงของสังคมประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญ คือการส่งเสริมความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพลเมืองทั้งหมด เพราะการปกครองทางรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นต้องยึดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกชน เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างเสรี ไม่มีสงคราม โดยยึดกฎหมายเป็นหลัก^{๑๑} กฎหมายคือการตัดสินทางศีลธรรมของบุคคลที่รัฐต้องรำลึกเสมอว่าเป็นอำนาจตัดสินใจตนเองทางศีลธรรมของพลเมืองหรือเป็นอิสระภายในใจเหมือนกับเป็นกฎหมายภายในใจ ถือเป็นพื้นฐานหรือองค์ประกอบกฎหมาย โดยหลักการข้อแรก

^๙T.R.S. Allan, Constitutional justice : A liberal theory of the rule of law (Oxford : Oxford University Press, ๒๐๐๓), p.๒๐๑

^{๑๐}Ibid., p.๒๖๓

^{๑๑}Ibid., pp.๑ - ๒





ของความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญคือนิติธรรมและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ต้องไม่เลือกปฏิบัติ ต้องตัดสินอย่างมีเหตุผล เพื่อหนุนความดีงามทั่วไป และยังต้องรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพลเมือง การแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้ทำกฎหมายกับผู้บริหารกฎหมาย เช่นเดียวกับที่ให้ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้^{๑๒} กฎหมายต้องใช้กับพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันเหมือนเป็นศีลธรรมภายในของกฎหมาย ในเรื่องหน้าที่ของกฎหมายต้องยึดที่มุมมองความมีศีลธรรม เพราะนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญเสรีนิยมคือ ความเป็นอิสระของศีลธรรมพลเมืองที่อยู่เคียงข้างกฎหมายทุกฉบับ หัวใจแนวคิดนิติธรรมคือบทบาทจิตสำนึกในศีลธรรมของปัจเจกชนที่จะนำไปสู่การเคารพที่จะปรากฏออกมาเป็นการใช้อำนาจอรัฐ มันคือเนื้อหาการตัดสินทางศีลธรรมของบุคคล ความชอบธรรมของศีลธรรมในเรื่องความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อสิ่งที่ดีงามกฎหมายจึงต้องใช้บังคับทั่วไป ความเป็นธรรมต้องสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์เอกชน และต้องไม่มีอคติต่อปวงชน หรือฝ่ายปกครองที่ไม่เป็นมิตร กระบวนการที่ดีของฝ่ายตุลาการจึงจำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตัดสินให้เหมาะสม^{๑๓}

ขอบเขตและข้อจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในประชาธิปไตยนั้น ต้องยึดตามกฎพื้นฐาน และต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการที่ใช้กฎหมายทั้งหมดจึงต้องมองไปข้างหน้า (Prospective) มากกว่าย้อนหลัง (Retrospective) อันเป็นที่มาแห่งหลักการมิให้ย้อนหลังของกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญปัญหากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และการทำงานของศาลต้องมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเรียกว่ากฎพื้นฐาน (Fundamental law) โดยจารีตประเพณีเห็นว่าศาลทำงานมีเอกภาพตามบทบาท ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายตามหลักนิติธรรม ที่ผู้บัญญัติกฎหมายคาดหวังไว้ว่ากฎหมายจะมีกฎเกณฑ์ที่เป็นนิติธรรม ๓ ประการคือกฎหมายต้องมี

^{๑๒}Ibid., p.๘๙

^{๑๓}Ibid., p.๑๕๗



หลักความแน่นอน (Principle of certainty) มีหลักการใช้บังคับทั่วไป (Principle of generality) และมีหลักความเท่าเทียมกัน (Principle of equality) ศาลต้องทำงานโดยอาศัยหลักการดังกล่าวในการตีความและปรับใช้ โดยกระบวนการของศาลต้องสมบูรณ์ไม่ขัดนิติธรรม ที่ยึดความแน่นอน ทั่วไปและเท่าเทียมกัน ทำให้การตีความต้องยึดหลักการเดินตาม (Stare desisis) ตามแนวที่ศาลเคยวินิจฉัยมาแล้วเพื่อส่งเสริมหลักข้างต้น เพราะตามหลักการแห่งกฎหมายธรรมชาติ (Principle of natural law) สิ่งที่ศาลต้องปกป้องคือมาตรฐานของความชอบธรรม (Standard of legitimacy) ถ้ากฎหมายไม่เป็นไปตามนั้นเป็นโมฆะและใช้บังคับไม่ได้ (Null and void ab intio) จึงเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบบประชาธิปไตยในหลักการของอำนาจวินิจฉัยทบทวน (Doctrine of judicial review) ที่บทบาทฝ่ายตุลาการคือปกป้องกฎหมายให้มันิติธรรมที่ศาลต้องยึดเป็นหลักการพื้นฐานในการตีความ^{๑๔} จารีตแห่งนิติธรรมนี้อาจย้อนกลับไปดูเสียงสะท้อนของอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ในเฟดเดอรัลลิสต์ที่ ๗๘ ที่ประชุมศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ จอห์น มาร์แชลนำมาอ้างในคดีมาร์บรูว์ว่าฝ่ายตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยทบทวนกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติได้วิธีอนุมานจากรัฐธรรมนูญ (Logical deduction from constitution) ยอมรับในหน้าที่ศาลที่จำเป็นต้องตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อบังคับใช้

ปัญหาความขัดแย้งของการทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในประชาธิปไตยมาจากหลักอำนาจสูงสุดฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจอธิปไตยของปวงชนที่เป็นที่มาของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลดูเหมือนมีอำนาจชอบธรรมเหนือฝ่ายอื่น ๆ แต่การเติบโตขึ้นของประชาธิปไตยทำให้สับสนกับความเข้าใจในเรื่องรัฐธรรมนูญ และบทบาทศาลสูงสุดในทางการเมืองของอเมริกา ในตอนต้นศตวรรษที่ ๑๙ - ๒๐ ฝ่ายตุลาการมักอ้างจารีตให้ศาลตีความเป็นหลักโดยไม่อ้างหลักกฎหมายทำให้ประชาชนสับสนในหน้าที่ศาล จนมีการ

^{๑๔} James McClellan, The doctrine of judicial democracy, p.๒๑



กล่าวว่าศาลสูงสุดเป็นองค์กรไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic body) และการใช้อำนาจอธิปไตยของศาลไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic method of judicial review)^{๑๕} แต่อำนาจอธิปไตยของศาลเป็นอาวุธของศาล ปัญหาว่าอำนาจอธิปไตยของศาลเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ยังมีความเห็นต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาหลักการประชาธิปไตยโดยตุลาการ (Doctrine of judicial democracy) ที่มีแนวคิดที่ว่าศาลสูงสุดมีหน้าที่ทางประชาธิปไตยในการค้นหาเจตนารมณ์ปวงชนและปฏิบัติตาม และใช้รัฐธรรมนูญอย่างจำกัดให้กลมกลืนกับนโยบายสาธารณะที่ถูกแสดงให้เด่นชัดจากการเลือกตั้ง คือหัวใจในบทบาทที่เหมาะสมของศาลทั้งในการทำงานแบบสำรวจอำนาจและแบบเป็นแอคติวิสต์^{๑๖} เพราะนำเสนอโดยเป็นผู้แทนแสดงเจตนารมณ์ปวงชน เจตนารมณ์นั้นต้องสูงสุดเป็นผลในทางประชาธิปไตย ประเด็นที่ว่าอำนาจอธิปไตยของศาลไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะไปวางนโยบายแต่เพื่อเป้าหมายทางประชาธิปไตยจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยให้เสียหาย การใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายตุลาการจึงเป็นเครื่องจักรในระบบประชาธิปไตย แก้ปัญหาจากรัฐบาลละเลยในเรื่องส่งเสริมเสรีภาพคนกลุ่มน้อย (Freedom of minorities) จากแนวคิดความเท่าเทียมกันเป็นแนวคิดแบบสัมพัทธ์และไม่มีมาตรฐานในรัฐธรรมนูญ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจเห็นในความเท่าเทียมกันต่างไป ปัญหาว่าศาลตีความถูกต้องและเหนือกว่าฝ่ายที่ถูกเลือกตั้งหรือไม่ McClellan อ้างความเห็นโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ที่ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยของศาลไม่ดูในมุมมองรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการปรับนโยบายทางนิติบัญญัติ (Legislative policy) ดังนั้นอำนาจอธิปไตยของศาลจึงมีความเป็นประชาธิปไตยแก้ปัญหาที่รัฐสภาที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

McClellan ไม่พูดถึงปัญหาความรับผิดชอบในทางประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการจากปัญหาศาลตีความในบริบทการเมือง แต่เห็นว่าศาลอาจทำได้เหมือนกัน การตัดสินสุดท้ายอาจใช้กระบวนการอื่นตัดสินได้ การกระทำผิดของฝ่ายตุลาการเกิดจากทำลายหรือทำให้หลักนิติธรรมอ่อนลง โดยการตัดสินไม่เอาบรรทัดฐาน

^{๑๕}Ibid.

^{๑๖}Ibid., p.๒๕



(Precedent) หรือเจตนารมณ์กฎหมาย (Intent of the law) ให้เหตุผลในการตัดสินไม่ดี ขาดความรู้ด้านกฎหมาย จะนำไปสู่ความไม่แน่นอน และสับสนในแนวคิดกฎหมาย ศาล ขยายเขตอำนาจศาลที่เกินไป ไปทำลายและก่อดันการเมือง ทำให้ศาลขาดความเป็น อิสระและการสนับสนุนจากประชาชน^{๑๗} อาจเรียกว่าฐานความผิดประมาทเลินเล่อทาง ตุลาการ (Judicial malfeasance) แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจหน้าที่สร้างกฎหมาย ที่ทำลายหลักนิติธรรม ศาลต้องทำให้กฎหมายใช้บังคับมิได้เมื่อขัดนิติธรรม โดยยึด หลักสูงสุดแห่งกฎหมายที่อเมริกาเรียกการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการว่าเป็นแอคติวิสต์ (Judicial activism) ที่ไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ McClellan เห็นว่าศาลไม่ใช่ผู้มีหน้าที่ อธิบายคนสุดท้ายในรัฐธรรมนูญ เพียงเป็นผู้ที่พูดว่าการใช้อำนาจอธิปไตยของทั้งสาม ความหมายอย่างไรทางนิติธรรม และเห็นว่าในระบบอเมริกาคือทางร่วมกันของทั้งสาม อำนาจ (Rule of law in American system is a cooperative venture) ที่ทั้งสามฝ่าย มีอำนาจสูงสุดของตนเอง (Judicial supremacy legislative supremacy and executive supremacy) ไม่มีฝ่ายใดครอบครองไว้ได้ฝ่ายเดียวภายใต้การออกแบบรัฐธรรมนูญ เป็น ความฉลาดที่ผู้ร่างต้องการแก้ไขปัญหามหาอำนาจอธิปไตยของกฎหมายโดยอำนาจอธิปไตย ปวงชน (Sovereignty of law with popular sovereignty) ให้สอดคล้องกัน ปัญหาจาก อำนาจอธิปไตยของฝ่ายตุลาการจึงมีสิ่งที่ได้ขาดในทางประชาธิปไตย^{๑๘} แต่ความ ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ถูกทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยอำนาจอธิปไตยของศาล คือ การกำเนิดของหลักการประชาธิปไตยทางตุลาการ

๒.๒ อำนาจอธิปไตยของฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยเพราะเป็น สถาบันการเมืองที่มีหน้าที่ทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสถาบันการเมืองอื่น มาจาก การก่อตั้งโดยปวงชนจากอำนาจอธิปไตยปรากฏออกมาในแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

^{๑๗}Ibid., p.๒๒

^{๑๘}Ibid., p.๓๒





(Constitutionalism) เช่นเดียวกับสถาบันการเมืองอื่น แต่ทำหน้าที่ทางประชาธิปไตยต่างกันเท่านั้น

ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญรองรับไว้จึงทำให้ฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมในความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมือง เช่นเดียวกันกับการเมืองอื่นที่ทำหน้าที่ต่างกันภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจฝ่ายตุลาการจึงมีความเป็นประชาธิปไตย โดยในเบื้องต้นพิจารณาอย่างง่าย ๆ ว่าอำนาจตุลาการส่งเสริมประชาธิปไตยได้จึงเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสถาบันการเมืองอื่น โดยเห็นว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยทำให้เกิดทางเลือกในนโยบาย (Policy choices) ที่ได้ประโยชน์ดีกว่าเดิม ในเรื่องผลประโยชน์ที่ฝ่ายการเมืองทำ ปัญหาไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าจะชอบฝ่ายตุลาการหรือไม่ แต่คือการแก้ปัญหาประชาธิปไตยโดยศาลภายใต้การวินิจฉัยทบทวนที่มีมาตรฐาน (Standards of review)^{๑๙} โดยการวิจัยเชิงสถิติตรวจสอบพบว่า มีผลอย่างมีนัยยะสำคัญทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปได้

Seidman สรุปว่าอำนาจฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านรัฐธรรมนูญ เพราะ ๑. เป็นเครื่องมือที่จำเป็นของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ๒. ปกป้องหลักนิติธรรม ๓. ปกป้องสิทธิพลเมืองที่รัฐธรรมนูญนิยมส่งเสริมการเมืองและความยุติธรรมทางเนื้อหา (substantive justice) แต่ไม่ใช่ความยุติธรรมทางการเมือง (politic justice)^{๒๐} รัฐธรรมนูญนิยมคือการที่สังคมสร้างหลักการที่ต้องจัดลำดับชั้นเป็นกฎของสังคมขึ้นมา นำไปสู่กฎหมายให้คนในสังคมต้องเคารพเพราะเป็นความยุติธรรม

^{๑๙}Nicholas Almendares and Patrick Le Bihan, Increasing Leverage : Judicial Review as a Democracy - Enhancing Institution, New York University School of Law ; December ๒๐, ๒๐๑๓, p.๒

^{๒๐}Louis Michael Seidman, Acontextual judicial review, Cardozo law review Vol.๓๒ No.๔ (๒๐๑๑) : ๑๑๔๓



ในเนื้อหา เช่นเรื่องความเท่าเทียมกัน สิทธิ และอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการ ไม่ได้ต้องการความยุติธรรมแต่เป็นกระบวนการเพื่อความยุติธรรมในเนื้อหาเท่านั้น^{๒๑} แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการเมือง^{๒๒} ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ศาล ทำให้ศาลมีอำนาจต่อผู้ฝ่ายนิติบัญญัติ แปลได้ว่าศาลก็ได้อำนาจความชอบธรรมมาจากการเมืองด้วย^{๒๓} ปัญหาถกเถียงกันเรื่องความยุติธรรมทางการเมืองกับความยุติธรรมในเนื้อหาเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ต่างกัน อำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องการออกแบบสถาบันให้มีบทบาทในทางเนื้อหา โดยให้ยึดความยุติธรรมทางเนื้อหา แต่ไม่ใช่ความยุติธรรมทางการเมือง^{๒๔} เพราะรัฐธรรมนูญสนับสนุนความยุติธรรมทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญอาจไม่สมบูรณ์ จึงต้องถูกทำให้สมบูรณ์โดยศาลที่เป็นอิสระ^{๒๕} อำนาจฝ่ายตุลาการจึงเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสถาบันการเมืองอื่น แม้หน้าที่ต่างกันก็ตาม

Vignarajah เห็นว่าความชอบธรรมอำนาจฝ่ายตุลาการมาจากเหตุผลทางการเมือง ภายใต้เงื่อนไขสมมุติฐานความชอบธรรมทางการเมือง ๕ ประการคือ^{๒๖} ๑. เมื่อฝ่ายการเมืองปฏิเสธไม่มีอำนาจระงับข้อพิพาท ๒. โดยให้เป็นการตัดสินทางสาธารณะ เป็นหน้าที่ศาลที่เป็นตัวกลางระงับข้อพิพาท ๓. โดยใช้อำนาจทางตุลาการให้ใช้บังคับได้ ๔. ในประเด็นทางการเมืองในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ๕. ที่ปัจจัยที่ไม่ใช่กฎหมาย

^{๒๑}Ibid., pp.๑๑๔๙ - ๑๑๕๒

^{๒๒}Ibid., p.๑๑๕๖

^{๒๓}Ibid., p.๑๑๕๘

^{๒๔}Ibid., pp.๑๑๕๙ - ๑๑๖๔

^{๒๕}Ibid., pp.๑๑๗๕ - ๑๑๗๖

^{๒๖}Krishanti Vignarajah, The Political Roots of Judicial Legitimacy : Explaining the Enduring Validity of the Insular Cases, The University of Chicago Law Review, Vol.๗๗ (๒๐๑๐) : ๗๘๗





อาจถูกใช้เมื่อมาตรฐานจารีตถูกต้องเลยได้ ทำให้เกิดความชอบธรรมของฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตยจากฝ่ายการเมือง ๓ ประการคือ^{๒๗} ๑. ผู้เล่นทางการเมืองให้ความยินยอม (Consent) แล้ว ๒. ผู้เล่นทางการเมืองตระหนักว่าการตัดสินใจเป็นเรื่องอธิบายได้ยากในการแก้ปัญหาการเมืองจึงเหมาะสมที่จะให้เป็นอำนาจฝ่ายตุลาการอธิบาย ๓. ถือว่าฝ่ายการเมืองให้การรับรอง (Certify) รับรองกับฝ่ายอื่นๆ มีปัญหาให้ศาลที่จะให้คำตอบความแน่นอนในปัญหาระหว่างกฎหมายกับการเมือง เพราะศาลตัดสินดีมีวิชาการ มีความรู้ ทำให้ศาลมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

แต่ในแนวคิดเช่นนี้ถึงกับเลยเถิดไปจนกระทั่งว่าฝ่ายตุลาการมีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยใช้อำนาจวินิจฉัยบทวนของฝ่ายตุลาการ เพราะมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ศาลต้องยึดสิทธิที่เท่าเทียมกันในการแก้ไข (Equal right amendment) โดยใช้การวินิจฉัยคดีต่างๆ มาเป็นแนวทางการแก้ไข^{๒๘} และเห็นว่าฝ่ายตุลาการสามารถรับผิดชอบได้เหมือนสถาบันการเมืองอื่นๆ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะอำนาจศาลและฝ่ายอื่นๆ เป็นเหมือนผู้แทนประชาชน (People's representative) โดยอ้างเอกสารเฟดเดอรัลลิสต์ (Federalist) ว่าทั้ง สามอำนาจเป็นผู้แทนประชาชน แต่มีหน้าที่ต่างกันเท่านั้น ฝ่ายบริหารกับศาลสร้างมาจากแหล่งเดียวกันคืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislative authority) ที่ฝ่ายบริหารต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นมิตรกับประชาชนผู้ทำกฎหมาย และอำนาจทั้งสองฝ่ายมาจากอำนาจอธิปไตยปวงชน (Popular sovereignty) ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามแนวคิดล๊อค และมงเตสกีเออให้ประชาชนเลือกผู้แทนบริหารรัฐ โดยเห็นว่าในเฟดเดอรัลลิสต์ให้มีศาลที่ได้อำนาจมา

^{๒๗}Ibid., p.๗๘๘

^{๒๘}Walter Dellinger, The legitimacy of constitutional change : Rethinking the amendment process, Harvard law review Vol.๙๗ (๑๙๘๓) : ๓๘๗



จากประชาชน แม้ไม่ได้เลือกตั้ง แต่มีคุณภาพแน่นอน^{๒๙} โดยมีรัฐธรรมนูญกำกับการใช้อำนาจไว้ไม่ให้ทำร้ายเสรีภาพประชาชน ศาลอ้างนิติธรรมที่ประชาชนจะต้องไม่ถูกพิจารณาด้วยอคติ ทำให้ยืนยันถึงความสมบูรณ์ของการมีอำนาจอธิปไตยของปวงชน^{๓๐} แต่มีข้อจำกัดอำนาจวินิจฉัยบททวนคือจำกัดต่อประชาชน ตามรัฐธรรมนูญอเมริกาต้องใช้กระบวนการทางตุลาการที่เป็นสาธารณะ และศาลต้องใช้กฎหมายมิใช่ทำกฎหมายขึ้นใหม่^{๓๑}

Tremblay ดูเหมือนจะอธิบายความชอบธรรมของอำนาจฝ่ายตุลาการได้อย่างเชื่อมโยงที่สุดระหว่างการเมืองกับกฎหมายโดยแสดงให้เห็นว่าความชอบธรรมทางการเมืองนิติธรรมและรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายให้เป็นเนื้อเดียวกันของประชาธิปไตย ที่ทำให้เห็นว่าอำนาจฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยและชอบธรรมทางประชาธิปไตยในกรณีสวนทางกับเสียงข้างมาก (Countermajoritarian difficulty) โดยอธิบายความชอบธรรมอำนาจฝ่ายตุลาการในประชาธิปไตย ๓ ทางคือ^{๓๒}

๑. ความชอบธรรมแบบเฉพาะเจาะจง (Specific legitimacy thesis) ฝ่ายตุลาการจะมีความชอบธรรมทางการเมือง ที่ต้องมีหลักการทางศีลธรรมบ่งชี้ในทฤษฎีประชาธิปไตย ดูความชอบธรรมของอำนาจทางการเมืองของอำนาจตุลาการ (Specific legitimacy of judicial power) จาก ๔ ข้อสมมุติฐานคือ

๑. เดิมโดยธรรมชาติอำนาจฝ่ายตุลาการไม่มีความชอบธรรมทางการเมือง แต่ความชอบธรรมต้องดูที่ลักษณะ ปัญหา ศีลธรรม ของสถาบันที่ใช้อำนาจ นำไปสู่

^{๒๙}Robert J. Pushaw Jr., Justiciability and Separation of Powers : A Neo - Federalist Approach, Cornell Law Review, Vol. ๘๑ Issue ๒ (January ๑๙๙๖) : ๔๒๐ - ๔๒๑

^{๓๐}Ibid., p.๔๒๔

^{๓๑}Ibid., p.๔๒๖

^{๓๒}Luc B. Tremblay ,General legitimacy of judicial review and the fundamental basic of constitution law, Oxford journal of legal study, Vol.๒๓ No.๔ (๒๐๐๓) : ๕๒๘ - ๕๓๐





๒. เงื่อนไขที่ทำให้ฝ่ายตุลาการมีความชอบธรรมคือมีนิติธรรม ที่มี ๓ ประการคือ ๑. เนื้อหาของอำนาจฝ่ายตุลาการที่ใช้จำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ๒. กระบวนการทางตุลาการที่นำไปสู่การตัดสินต้องเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย และ ๓. เนื้อหาการตัดสินต้องเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายเพราะนิติธรรมทำให้ การกระทำของรัฐต้องมีเหตุผล และเหตุผลคือกฎหมายที่แน่นอน นิติธรรมจึงเป็นเงื่อนไขในเรื่องรูปแบบที่ดูความชอบธรรมของอำนาจศาลจากลักษณะกฎหมาย

๓. กฎหมายคือตัวที่ให้เหตุผลในการกระทำและการตัดสินทางตุลาการว่ามีความชอบธรรม เพราะเงื่อนไขข้อ ๑ ฝ่ายตุลาการไม่ได้มีความชอบธรรมโดยธรรมชาติ ความชอบธรรมมาจากเงื่อนไขข้อ ๒ คือนิติธรรม

๔. กฎหมายที่ชอบธรรมนั้นต้องมาจากการรับรองทางกระบวนการประชาธิปไตยที่แน่นอน

ทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าทำไมอำนาจศาลบังคับการทำกฎหมายของฝ่ายประชาธิปไตยได้ เพราะศาลใช้กฎหมายที่ฝ่ายประชาธิปไตยรับรองแล้วตามเงื่อนไขข้อ ๔ โดยเอาเหตุผลของกฎหมายมาใช้คือนิติธรรมตามข้อ ๓ จึงมีความชอบธรรมทางการเมืองตามข้อ ๒

๒. ความชอบธรรมทั่วไป (The general legitimacy thesis) เป็นเนื้อหาของศีลธรรมทางการเมืองในการกระทำและการตัดสินใจ แต่ยากจะสร้างเป็นหลักการเพราะต้องใช้ความรู้กฎหมายและทฤษฎีการเมือง อำนาจฝ่ายตุลาการจะชอบธรรมในการตัดสินถ้ามีศีลธรรม โดยมีความชอบธรรมจากสมมุติฐาน ๖ ประการคือ^{๓๓}

๑. อำนาจทางการเมืองทั้งหมดในรัฐต้องยึดติดกับหลักการศีลธรรมทางการเมืองที่ต้องกระทำอย่างชอบธรรมเท่าที่เป็นไปได้ ที่อาจพบได้ยากในทฤษฎีรัฐธรรมนูญ คือเรื่องความดีงาม ของรัฐและค่าน้ำที่ จะให้ความชอบธรรมแก่อำนาจทางการเมือง

๒. การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการโดยข้อเท็จจริงคือการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ

^{๓๓}Ibid., pp.๕๓๘ - ๕๔๐



๓. ฝ่ายตุลาการต้องกระทำอย่างชอบธรรมเท่าที่เป็นไปได้ เพราะเราต้องดูความดีงามของฝ่ายตุลาการในการตัดสินความชอบธรรม

๔. ความชอบธรรมของการกระทำทางตุลาการในการตัดสินมีเงื่อนไขคือนิติธรรมจากความชอบธรรมแบบเฉพาะเจาะจงข้อ ๒ ที่การกระทำและตัดสินต้องมีเหตุผลทางกฎหมายจึงจะมีความชอบธรรมตามความชอบธรรมแบบเฉพาะเจาะจงข้อ ๓ คือความดีงามตามกฎหมายที่ฝ่ายประชาธิปไตยรับรองตามความชอบธรรมแบบเฉพาะเจาะจงข้อ ๔

๕. การกระทำและการตัดสินทางตุลาการที่ไม่ยึดกฎหมายหรืออยู่บนพื้นฐานเหตุผลกฎหมายจะไม่มี ความชอบธรรมเพราะไม่มีศีลธรรมที่ยอมรับได้

๖. ถ้าฝ่ายตุลาการไม่มีเหตุผลที่ดีในเรื่องการกระทำและการตัดสินอย่างมีเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางกฎหมายหรือไม่ จะไม่ชอบธรรม นี่คือการความชอบธรรมทั่วไปของอำนาจฝ่ายตุลาการ ศาลต้องดูศีลธรรมเท่าที่เป็นไปได้ แต่ไม่ใช่ทำให้ศาลหลอมรวมการนิติบัญญัติที่ชอบธรรมและการนิติบัญญัติที่ไม่ชอบธรรมเข้าด้วยกัน ความชอบธรรมทั่วไปทำให้ศาลมีความชอบธรรมต่อผู้ฝ่ายนิติบัญญัติจากประชาธิปไตย ข้อจำกัดคือศาลจะบังคับฝ่ายนิติบัญญัติได้ต้องถูกตรวจสอบตนเองก่อนในเรื่องศีลธรรมของตนเองว่ามีหลักการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติที่แน่นอนหรือไม่ เช่นชุดแบบแผนหลักการ มาตรฐาน และกฎต่างๆ เพราะต้องอธิบายเหตุผลที่ตัดสินอย่างมีตรรกะ^{๓๔}

๓. ความชอบธรรมจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional law thesis) เพราะรัฐธรรมนูญวางรากฐานการใช้บังคับได้ (Validity) และการตีความในเรื่องการนิติบัญญัติที่เหมาะสม (Proper interpretation of legislation) เพื่อความชอบธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่ฝ่ายตุลาการต้องเข้าใจและบังคับใช้ตามนั้น แต่ต้องมีแบบแผนหลักมาก่อน (Antecedent norm) จึงจะเป็นความชอบธรรม^{๓๕} โดยแบบแผนนี้อาจมีชื่อเรียกต่างกันเช่น

^{๓๔} Ibid., p.๕๔๒

^{๓๕} Ibid., p.๕๔๕





หลักการอภิรัฐธรรมนุญ (Meta-constitutional principle) หลักการที่เหนือรัฐธรรมนูญ (Supra - constitutional principle) หลักการของศีลธรรมทางการเมือง (Principle of political morality) กฎหมายพื้นฐาน (Fundamental law) กฎหมายพื้นฐานทั่วไป (Fundamental common law) หลักการพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป (Fundamental principle of common law) หลักการทั่วไปของกฎหมาย (General principle of law) หลักการทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (General principle of constitutional law) รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten constitutional law) โครงสร้างกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Structural constitutional law) หลักการเหล่านี้คือกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังกฎหมาย (Law behind the law)^{๓๖} โดยความชอบธรรมของอำนาจฝ่ายตุลาการจากรัฐธรรมนูญมีสองส่วนคือ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ความชอบธรรมฝ่ายตุลาการจากรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Hypothesis of unwritten constitution) คือสิ่งที่ศาลวางหลักขึ้นมาในเรื่องการบังคับใช้ได้ และการตีความ รวมความคือนิติธรรม Tremblay อ้าง Dicey ที่พูดถึงรัฐธรรมนูญอังกฤษว่ามี ๓ แหล่งคือ อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา นิติธรรม และกฎหมาย แต่นิติธรรมคือรวมทั้งสามส่วนเข้าด้วยกัน กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้เป็นที่มาของการตัดสินของฝ่ายตุลาการเพียงอย่างเดียว ยังมีนิติธรรมเพื่อให้ศาลตีความในความชอบธรรมของการกระทำทางการเมืองด้วย และเหมือนที่ Dicey ว่าไม่มีการกระทำและการตัดสินทางปกครองที่มีศีลธรรมที่ฝ่ายตุลาการจะบังคับใช้ได้ ถ้าไม่มีการยอมรับสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนที่แน่นอน อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเป็นข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ต้องนำมาพิจารณาเท่านั้น หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอาจหนุนฝ่ายนิติบัญญัติทำร้ายสิทธิปัจเจกชน แต่หลักการศีลธรรมถือทางฝ่ายตุลาการโดยใช้หลักนิติธรรมไปปกป้องสิทธิปัจเจกชน^{๓๗}

^{๓๖} Ibid., p.๕๔๕ - ๕๔๖

^{๓๗} Ibid., p.๕๕๐



ความชอบธรรมฝ่ายตุลาการจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่วางหลักการไว้สร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจไว้เพราะ รัฐธรรมนูญเป็นที่มาสูงสุดในหลักการใช้บังคับได้ของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องยึดในสาระสำคัญคือเรื่องความดีงามของการใช้อำนาจ^{๓๘} ที่รัฐธรรมนูญวางหลักว่ากฎหมายจะใช้มิได้ถ้าไม่ผ่านการรับรองจากกระบวนการประชาธิปไตยนั้นคือหลักการศีลธรรมที่เป็นอิสระของประชาธิปไตยที่ต้องถือเป็นมุมมองที่เป็นมาตรฐาน (Standard view) เป็นมุมมองที่เป็นจารีต มุมมองที่เด่นชัดมุมมองเชิงปรัชญา เพราะ ๑. มีพื้นฐานความชอบธรรมจากรัฐธรรมนูญ และ ๒. สร้างหลักเกณฑ์ความดีงามในเรื่องกฎหมายที่ใช้บังคับได้ของฝ่ายนิติบัญญัติ^{๓๙} ทำให้ฝ่ายตุลาการต้องยึดสาระสำคัญ (Text) รัฐธรรมนูญเป็นเหมือนการบังคับได้ทางรัฐธรรมนูญ แต่มาตรฐานมุมมองนี้ต้องได้รับความยินยอม (Consent) จากฝ่ายการเมืองเสียก่อน แล้วอาจกลายมาเป็นแนวคิดเช่นการยึดเจตนารมณ์ดั้งเดิม (Originalism) ของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเหมือนทฤษฎีอำนาจ ควบคู่มากับอำนาจอธิปไตย สัญญาประชาคม หรือทฤษฎีความยินยอมเป็นทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญเรื่อง ความหมายเดิม เจตนารมณ์เดิม จุดมุ่งหมายเดิมหรือโครงสร้างเดิม แต่ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อขวางกั้นประชาธิปไตยแต่ต้องส่งผลเพื่อให้รอบคอบขึ้นเท่านั้น^{๔๐} จึงต้องมีมุมมองที่เป็นมาตรฐาน ที่ทั้งสองฝ่ายจึงต้องยอมรับความชอบธรรมของกันและกัน แม้มีจุดยืนต่างกันเช่นฝ่ายประชาธิปไตยที่อาจยึดอรรถประโยชน์นิยมหรือแนวคิดพหุสังคม ส่วนศาลจะใช้การตีความรัฐธรรมนูญแบบปลายเปิดแต่ต้องอธิบายได้ในทางประชาธิปไตยด้วย เพราะรัฐธรรมนูญวางรากฐานการใช้บังคับได้และการตีความในเรื่องการนิติบัญญัติที่เหมาะสม

^{๓๘}Ibid., p.๕๕๑

^{๓๙}Ibid., p.๕๕๒

^{๔๐}Ibid., p.๕๕๗





๒.๓ อำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตย เพราะปกป้องคุณค่าอุดมการณ์ของประชาธิปไตยที่สำคัญคือปกป้องเสรีภาพ (Freedom) หรืออิสระภาพ (Liberty) ประชาชน ที่เป็นอุดมการณ์ประชาธิปไตย จากการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น ๆ ที่ได้รับอำนาจและความชอบธรรมจากกระบวนการทางการเมือง

ในมุมมองของ Eugene V. Rostow สรุปว่าอำนาจตุลาการเป็นประชาธิปไตย เพราะปกป้องเสรีภาพประชาชนที่เป็นเป้าหมายของประชาธิปไตย ช่วยรักษาสมดุลในสังคม เพราะหลักการทางการเมืองที่เลวอาจนำมาสู่ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เลวได้ อำนาจตุลาการจึงเป็นผู้ตรวจสอบ (Judicial sensors) ทางประชาธิปไตย^{๔๑} การไม่มีอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการจะไม่ใช่ประชาธิปไตยเพราะอาจนำไปสู่การขาดการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ โดยเห็นว่าไม่มีสังคมใดเป็นประชาธิปไตยถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย^{๔๒} ถ้ารัฐธรรมนูญจะทำให้ประชาชนจะมีเสรีภาพและเป็นสังคมประชาธิปไตย เป้าหมายสุดท้ายของสังคมประชาธิปไตยจึงต้องเป็นเสรีภาพเท่าที่ปัจเจกชนมนุษย์จะเป็นได้ เมื่อใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปกครองกำหนดสังคมจะต้องไม่มีอำนาจทั่วไป อำนาจปกครองต้องขนานไปกับ รัฐ ชาติ และอำนาจทั้งสามฝ่าย แม้จารีตวิถีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมุ่งไปที่การปกครองโดยตรงก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญจะช่วยปกป้องสังคมประชาธิปไตยโดยจำกัดบทบาทแต่ละฝ่ายและปกป้องพลเมือง เพราะรากฐานแนวคิดรัฐธรรมนูญคือประชาชนอาจมีเสรีภาพแต่รัฐจะมีเสรีภาพไม่ได้โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่ออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่การกระทำไม่ว่ามาจากผู้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ต้องมีความรับผิดชอบ ศาลมีหน้าที่วินิจฉัยบททวนเพื่อค้ำประกันความเหมาะสมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หากไปแก้รัฐธรรมนูญจะทำลายศาลจะไม่มีอะไรเป็นประชาธิปไตย เพราะภายใต้การจำกัดอย่างแคบในความสามารถของการกระทำของศาลจะช่วยรักษาสมดุลในสังคมได้^{๔๓}

^{๔๑}Eugene V. Rostow, The democratic character of judicial review, Harvard law review Vol.๖๖ No.๒ (๑๙๕๒) : ๑๙๓

^{๔๒}Ibid ., p. ๑๙๔

^{๔๓}Ibid ., p. ๑๙๗



การที่ศาลปกป้องเสรีภาพประชาชนที่เป็นหัวใจประชาธิปไตยนั้น สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นความเท่าเทียมกันแก้ไขสิ่งผิดปกติของประชาธิปไตยโดย Rostow เห็นว่า ฝ่ายตุลาการช่วยถ่วงดุลอำนาจฝ่ายอื่นๆ ได้มากกว่าให้แค่การสาบานตน แต่การตรวจสอบของศาลขึ้นกับการยอมรับของฝ่ายอื่นด้วย โดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผิดที่ยืนยันว่าไม่มีสังคมประชาธิปไตยยกเว้นมีฝ่ายบริหารที่มีอำนาจไม่จำกัด และไม่มี การปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยยกเว้นมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจไม่จำกัด สิ่งที่ฝ่าย ตุลาการปกป้องคือหัวใจของประชาธิปไตยคือเสรีภาพปัจเจกชนที่จุดประสงค์รัฐธรรมนูญ ทั่วไปต้องการให้เกิดความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน (Fairness and equality)^{๔๔} การปกป้องสิทธิพลเมืองโดยศาลก็เพื่อ^{๔๕} ๑. คุณค่าประชาธิปไตย (Democratic value) ๒. ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม (Social order) การมีอำนาจวินิจฉัยบททวน โดยฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจอิสระจะเป็นเครื่องมือในการปกป้องการใช้อำนาจในสังคม แบบเปิด^{๔๖} โดยศาลมีพันธะต้องนำประชาชนไปอย่างระมัดระวังจากผู้ที่ประชาชนเลือก ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่บ่อยครั้งที่ประชาชนเชื่อผู้ที่ตนเลือกที่ไม่ซื่อสัตย์จนพบว่ามี กฎหมายที่เลว และเป็นหน้าที่ศาลต้องปกป้องประชาชนจากผู้แทน ดังนั้นศาลมีอำนาจ ต่อต้านฝ่ายนิติบัญญัติในการทำกฎหมายและปกป้องสิ่งผิดปกติที่ไม่อาจเอาออกไปได้ ด้วยกระบวนการประชาธิปไตย^{๔๗} ศาลจะเสียความเป็นอิสระที่จำเป็นในการทำหน้าที่ใน ประชาธิปไตย ถ้าไม่เอาการตัดสินใจทางรัฐธรรมนูญเข้ามาให้ฝ่ายตุลาการ

ส่วนข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตย Rostow ให้ดูที่ผลลัพธ์จากการปลดปล่อยและหนุนแรงของประชาธิปไตยให้เดินต่อไปว่าศาล ทำได้เหมาะสมหรือไม่^{๔๘} เหมือนให้สังคมการเมืองของประชาชนตัดสินใจ และเห็นว่า

^{๔๔}Ibid ., p. ๒๐๕

^{๔๕}Ibid ., p. ๒๐๗

^{๔๖}Ibid ., p. ๑๙๙

^{๔๗}Ibid ., p. ๒๐๔

^{๔๘}Ibid ., pp. ๒๐๙ - ๒๑๐





ปัญหาต่อต้านศาลไม่ได้มาจากเรื่องไม่เป็นประชาธิปไตยแต่เป็นเรื่องต้องการการจำกัดอำนาจ แต่ปัญหาการจำกัดอำนาจต้องชัดเจนว่าเพื่อจิตวิญญาณแห่งความยุติธรรม (Mimda and souls of justice) กฎหมายก็ต้องการความชัดเจนเหมือนเสียงข้างมาก ศาลก็ต้องปกป้องเสรีภาพแต่ขึ้นกับประสิทธิภาพประชาธิปไตยของการกระทำทางการเมืองของฝ่ายอื่น ๆ ศาลเป็นเพียงอนุญาโตตุลาการในการแก้ไขปัญหากฎหมาย โดยใช้ข้อมูลคือความไม่มีเหตุผล โดยใช้หลักการเรื่องอันตรายที่ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน (Clear and present danger test) ในกฎหมายนั้นมาเป็นเกณฑ์ใช้อำนาจ^{๔๙}

แนวคิดการพิจารณาอำนาจฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยเพราะมีเป้าหมายเพื่อปกป้องเสรีภาพประชาชนยังมีอิทธิพลในศาลสูงสุดในปัจจุบัน จะเห็นได้จากบทบาทตุลาการบรีเยอ (Stephen Breyer) และตุลาการบรีแนน (William J. Brennan) ในศาลยุคเรห์นคิสที่ยึดแนวคิดเสรีภาพประชาชนเป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเห็นว่าเป้าหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยมี ๒ ประการคือ^{๕๐} ๑. ปกป้องเสรีภาพพลเมืองไม่ให้ถูกกระทำ (Negative liberty) เป็นเสรีภาพที่เรียกร้องให้รัฐสำรวจหรือออกกีดกันการใช้อำนาจของตนต่อพลเมือง ๒. ปกป้องเสรีภาพเชิงรุก (Active liberty) คือเสรีภาพที่พลเมืองสามารถที่จะมีส่วนร่วมการปกครองโดยข้อสรุปในทางปฏิบัติของการตัดสินใจของฝ่ายปกครองอาจช่วยแนะนำศาลเพื่อตัดสินใจให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสม วิธีการใช้เสรีภาพถือเป็นทฤษฎีในการกระทำว่าศาลจะตีความรัฐธรรมนูญอย่างไร ถือเป็นแนว (Theme) ที่มีผลถึงการตีความหรือเป็นสาระในมุมมองของฝ่ายตุลาการ^{๕๑} บรีเยอเป็นตุลาการแนวเสรีนิยมต่างจากพวกที่จบจากฮาร์ดอื่นที่เป็นพวกอนุรักษนิยมโดยเห็นว่าสิ่งที่ศาลส่งเสริมประชาธิปไตยคือเสรีภาพสิทธิส่วนบุคคลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นฯ โดยศาลจะจำกัดผลกระทบจากการละเลยทางการเมือง^{๕๒}

^{๔๙}Ibid ., p. ๒๑๙

^{๕๐}Stephen Breyer, Active liberty : Intrepretation our democracy constitution (New York : Knopf, ๒๐๐๕), pp.๓ - ๓๔

^{๕๑}Ibid ., pp.๖ - ๗

^{๕๒}Ilya Somin, Active liberty and judicial power : What should court do to promote democracy?, Northwestern university law review, Vol.๑๐๐ (๒๐๐๖) : ๑๘๒๙



เสรีภาพเชิงรุกเป็นสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่ากระบวนการประชาธิปไตยทั้งจากสมัยใหม่และเสรีประชาธิปไตยจะเป็นสิทธิปัจเจกชนที่จะเป็นอิสระจากการกีดกันจากรัฐโดยเสรีภาพรัฐกับพลเมืองจะต้องสมดุลกัน ศาลต้องรับผิดชอบอย่างสูงในเรื่องธรรมาภิบาลรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย บริเยอเห็นว่าคุณค่าประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับความแทรกแซงของฝ่ายตุลาการ (Judicial intervention) ไม่ว่าผลลัพธ์จะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นประโยชน์ทางประชาธิปไตยโดยถือเป็นข้อสรุปในทางปฏิบัติ^{๕๓}

แต่เป้าหมายฝ่ายตุลาการเพื่อปกป้องเสรีภาพทั้งสองด้านที่ศาลต้องยึดในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยเฉพาะเสรีภาพเชิงรุก (Active liberty) คือเสรีภาพที่กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของสังคม คือการแบ่งปันอำนาจอธิปไตยของชาติท่ามกลางพลเมืองในชาติ เพื่อให้เกิดสิทธิในการกระทำและการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครอง^{๕๔} ศาลต้องรับผิดชอบอย่างใหญ่หลวงในธรรมาภิบาลของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเมื่อศาลตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญในการตีความเรื่องสิทธิ แม้ศาลมีจำนวนน้อยกว่าแต่รู้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจำนวนมาก^{๕๕} การตีความกฎหมายจะทำให้ผลิตผลกฎหมายดีขึ้น กฎหมายจะช่วยสังคมประชาธิปไตยของปัจเจกชนหาทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาสังคม^{๕๖} ถ้ารัฐธรรมนูญสร้างการปกครอง การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยก็ต้องเลี้ยงการรวมศูนย์อำนาจในมือคนกลุ่มน้อย เพื่อปกป้องเสรีภาพ มั่นยืนยันทว่ากฎหมายต้องยอมรับในความเท่าเทียมกันของปัจเจกชนและกระทำอยู่ภายในพื้นฐานของกฎหมายเท่านั้น ทำให้ศาลต้องไม่หลีกเลี่ยงการตัดสินใจทางการเมืองเพราะ ๑. ไม่อาจ

^{๕๓}Ibid ., p.๑๘๓๑

^{๕๔}Stephen Breyer, Active liberty : Intrepretation our democracy constitution, p.๔

^{๕๕}Ibid ., p.๕

^{๕๖}Ibid ., p.๖





เลี้ยงได้ ๒. เพื่อเหตุผลที่สมบูรณ์ โดยศาลต้องหวั่นเหี่ยวฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อความสมดุลในสิทธิปัจเจกชน ไม่มีเหตุผลที่จะปล่อยให้กฎหมายใช้บังคับได้ถ้าขัดสมดุลเช่นนั้น^{๕๗}

เปรียบเทียบหลักการนี้ถกเถียงคดีทางรัฐธรรมนูญตลอดมาในช่วงทำหน้าที่ตุลาการ แล้วสรุปเปรียบเทียบกับกรณียึดแนวคิดแบบเจตนารมณ์ดั้งเดิมรัฐธรรมนูญ (Originalism) ว่าจะโจมตีใครต้องมีทฤษฎีอธิบายได้ เปรียบว่าไม่ได้มีความต้องการรวมทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญ แต่ศาลควรใช้เครื่องมือเดียวกันในการตีความกฎหมายและรัฐธรรมนูญโดยดูรัฐธรรมนูญที่ภาษา ความเข้าใจดั้งเดิม (Original understanding) จารีตการใช้ภาษาทางกฎหมาย บรรทัดฐาน คุณค่าองค์กรที่ทำกฎหมาย และข้อสรุปในผลลัพธ์ที่ต่างกัน แต่ศาลอาจแตกต่างกันออกไปในวิธีที่ตนเองเน้นหนักได้^{๕๘} ที่อาจขึ้นกับทฤษฎีเดียวหรือมุมมองที่ยิ่งใหญ่ของกฎหมายในการตีความของรัฐธรรมนูญคือการต้องการได้ยินเสียงแห่งกฎหมาย ศาลต้องมุ่งไปที่หลักการเช่นนี้ถ้าทำได้จะให้ผลที่ดีกว่า เพราะกฎหมายช่วยสังคมประชาธิปไตยของปัจเจกชนแก้ปัญหาทางปฏิบัติที่สำคัญในปัญหาสังคม เช่นกฎหมายที่จำกัดมาตรการทางการเงินเอกชน โดยว่าแน่นอนรัฐธรรมนูญแก้ไขครั้งที่ ๑ ปกป้องปัจเจกชนโดยจำกัดการปกครองในเรื่องเสรีภาพ ผลประโยชน์รัฐธรรมนูญต้องตั้งอยู่บนสองฝั่งของกฎหมายการปฏิรูปการเงิน เงินของผู้ปรารถนาจะพูดแสดงความเห็นว่ามาตรการเหล่านั้นถูกให้น้ำหนักต่อต้านอย่างไร ในขณะที่อีกฝ่ายที่เงินน้อยกว่าแต่ก็มีเจตนาเข้าร่วมในกระบวนการที่มีผลประโยชน์ด้วย จึงต้องทำให้ผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายสมดุล ด้วยกฎที่มีเหตุผลด้วยความรู้สึกในทางปฏิบัติ แต่เปรียบเทียบว่ามันอาจจะจริงที่ประชาธิปไตยยึดหลักการสำคัญสองอย่างคือยึดที่หลักการมีส่วนร่วม และหลักการเสรีนิยมที่อยู่เบื้องหลังการปกป้องเสรีภาพ แต่ก็ไม่อาจให้คำตอบได้โดยง่ายเมื่อศาลต้องใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนในทางประชาธิปไตย^{๕๙}

^{๕๗}Ibid ., p.๔๙

^{๕๘}Ibid ., p.๘

^{๕๙}Ibid ., pp.๔๘ - ๔๙



๒.๔ อำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบัน ทำหน้าที่ปกป้องและปรับแต่งสิทธิ (Rights) ของประชาชนที่เป็นฐานรากของประชาธิปไตย

ในมุมมองนี้มุ่งไปที่สิทธิทางการเมือง (Political rights) สิทธิประชาธิปไตย (Democratic rights) และสิทธิในรัฐธรรมนูญ (Constitutional rights) เป็นสำคัญ โดยมีจุดสูงสุดคือสิทธิมนุษยชน (Human rights) แต่ยังมีปัญหาในขอบเขตอำนาจที่อาจถูกจำกัดได้ด้วยเงื่อนไขต่างๆ เช่นต้องอยู่ภายใต้ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยคือความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ

มุมมองที่สูงสุดของความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการคือเพื่อยืนยันสิทธิมนุษยชนที่มีแนวคิดทางรัฐธรรมนูญนิยมรองรับ ว่าอำนาจฝ่ายตุลาการชอบธรรมเพราะปกป้องจากฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ทำร้ายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิมนุษยชน (Violates constitutional or human rights)^{๖๐} โดยเห็นว่าประชาธิปไตยมีก็เพื่อเป้าหมายสิทธิมนุษยชนของพลเมือง สิทธิมนุษยชนถูกกำหนดประกาศออกมาทั้งในคำประกาศอิสรภาพของอเมริกา และปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ที่กล่าวถึงการใช้อำนาจประชาธิปไตยของรัฐที่ต้องมีขอบเขตเหมาะสมในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) ทำให้เกิดบทบาทฝ่ายตุลาการขึ้นมา^{๖๑} Kumm เห็นว่า ๑. ไม่ใช่แค่ผลลัพธ์ (Outcome) ของการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการที่ออกมาอย่างเดียวเพราะความมีเหตุผลของสิทธิมนุษยชนได้ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้วมันไม่ใช่เรื่องพยาธิสภาพของการเมืองประชาธิปไตย ที่จะทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจขึ้นมา ๒. ไม่ใช่การยืนยันความชอบธรรมของอำนาจวินิจฉัยบททวน แต่เป็นความจำเป็นสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของเสรีประชาธิปไตย ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

^{๖๐}Mattias Kumm, Institutionalising Socratic Contestation : The Rationalist Human Rights Paradigm, Legitimate Authority and the Point of Judicial Review, EJLS Vol.๑ No. ๒, p.๑

^{๖๑}Ibid., pp.๒๒ - ๒๓





มาจากต้นกำเนิดร่วมกันและเท่าเทียมกัน แล้วสรุปว่าอำนาจวินิจฉัยบทพทของฝ่ายตุลาการเป็นสิทธิฝ่ายตุลาการโดยอ้างสิทธิมนุษยชน ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทเพื่อสาธารณะ (Role in public life) เป็นมูลเหตุเบื้องต้น (Prima facie) ทำให้เกิดเป็นอำนาจสาธารณะขึ้นมา (Public authorities) แต่ว่าการทำหน้าที่ของศาลก็ต้องยึดเนื้อหากฎหมายลายลักษณ์อักษร (Matter of positive law)^{๖๒} และศาลควรเป็นกลางในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ^{๖๓}

แนวคิดอำนาจวินิจฉัยบทพทปกป้องสิทธิมักจะถูกหนุนทางอ้อมจากนักวิชาการที่ต้องการให้ฝ่ายตุลาการทำงานในลักษณะแอคติวิสต์ ที่มักถกเถียงประเด็นให้ฝ่ายตุลาการปกป้องสิทธิเป็นหลักโดยอาจไม่ไปไกลถึงความเกี่ยวพันในประเด็นประชาธิปไตย จะเห็นได้จากบทความจำนวนมากถ้าโจมตีศาลก็มุ่งไปที่ประเด็นความผิดพลาดเรื่องทาสจนเกิดสงครามกลางเมือง การยึดหลักกฎหมายเชิงเสรีนิยมจนมองข้ามสิทธิผู้ยากไร้เช่นไม่จำกัดชั่วโมงทำงานขึ้นกับข้อตกลงลูกจ้างกับนายจ้าง การขัดขวางในโครงการนิวเคลียร์ ถ้าสนับสนุนก็จะกล่าววยกย่องเรื่องคุ้มครองสิทธิคนผิวสีและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกกล่าวหาโดยเฉพาะบทบาทศาลในยุควอร์เรน เช่น White ที่เห็นว่าในสถาบันการเมือง ทั้งหมด ดูเหมือนจะมีแต่สถาบันศาลเท่านั้นที่ถูกบังคับให้ต้องยอมรับเพียงสถาบันเดียว^{๖๔} โดยยกย่องในผลงานศาลจากการคุ้มครองความเท่าเทียมกันระหว่างผิวสีกล่าวถึงบทบาทศาลที่มีผลงานในสังคมประชาธิปไตยนับจาก ค.ศ. ๑๙๕๔ เช่นการห้ามแยกเชื้อชาติ และการบังคับที่ตามมา การปิดโรงเรียน การถอนการสนับสนุนการเงินหนุนให้มีโรงเรียนเฉพาะมีกฎหมายควบคุมโรงเรียน และบทบาทศาลในกรณีความมั่นคงในกฎหมายต่อต้าน

^{๖๒}Ibid., p.๑๓

^{๖๓}Ibid., p.๑๖

^{๖๔}J. Patick White, The Warren court under attack : The role of the judiciary in a democratic society, Maryland law review Vol.๑๙ No.๓ (๑๙๕๙) : ๑๘๑



คอมมุนิตส์^{๖๕} ว่าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสิทธิพลเมืองแม้โจมตีศาลจากประเด็นสงครามกลางเมือง โครงการนิวเคลียร์ ศาลก็ยังต้องทำหน้าที่ต่อสู้กับฝ่ายเสียงข้างมากในการดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ แม้โจมตีศาลว่าไม่รับผิดชอบต่อเสียงข้างมากจากปวงชน แต่ปัญหานี้ก็ถือเป็นพลเมืองชั้นสองพิสูจน์ผลงานของศาล หรือศาลที่เห็นด้วยในหลักการลัทธิแมคคาร์ธีว่าตัดสินเหมาะสมกับเวลาเพราะเราปกครองโดยกฎหมายมิใช่มนุษย์ เชื่อว่าการตัดสินของศาลดีที่สุด โดยสร้างหลักปกป้องผู้ถูกกล่าวหาทางอาญาที่ทวีมากขึ้นแล้วสรุปผลงานศาลยุคควอร์เรนที่กลับกฎหมายอย่างน้อย ๕๐ ฉบับ ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพ กระบวนการอาญา การศึกษา และเห็นว่าเปลี่ยนมุมมองความยุติธรรมของศาลเปลี่ยนไป^{๖๖}

ในประเด็นอำนาจวินิจฉัยบททวน White เห็นว่าอำนาจวินิจฉัยบททวนเหมือนสภามีสภา ที่งานของศาลเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติแต่ต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม^{๖๗} การใช้อำนาจศาลเป็นเรื่องการตีความกฎหมาย แม้ไม่ตอบสนองปวงชนแต่เหมาะสมในเรื่องบังคับใช้กฎหมาย แต่ไม่ใช่การทำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารล้มเหลวจนศาลต้องเข้าแทรกแซงในเรื่องเสรีภาพบุคคล และศาลปรับแก้ปัญหาสองมาตรฐาน (Double standard) ให้เหมาะสม ภายใต้ความยุติธรรมปัจจุบันให้รัฐสภาใช้ดุลยพินิจกว้างที่สุดในทางเลือกนิติบัญญัติ แต่ต้องอยู่ภายใต้สิทธิพลเมือง ที่เสรีภาพถูกใช้เป็นสิทธิให้ศาลใช้อำนาจวินิจฉัยบททวนได้ ปัญหาที่ว่าอำนาจวินิจฉัยบททวนไม่เป็นประชาธิปไตย (Undemocratic) ถ้าประชาธิปไตยคือการปกครองที่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย ก็เป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันปัจเจกชนและคนกลุ่มน้อยจากเสียงข้างมากชั่วคราว^{๖๘} อำนาจวินิจฉัย

^{๖๕}Ibid ., pp.๑๘๔ - ๑๘๕

^{๖๖}Ibid ., p.๑๙๒

^{๖๗}Ibid ., p.๑๙๕

^{๖๘}Ibid ., p.๑๙๘



ทบทวนจึงดีกว่าเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหา ปัญหาเกิดจากการวางบทบาทศาลก่อน ยุคมาร์แชล ในสังคมของที่ต้องการข้อสรุปหลักการประชาธิปไตยและความยุติธรรมสังคม การทำนโยบายจะยืดแต่เสียงข้างมากจากปวงชนไม่พอ ต้องเปิดกว้าง มีเสรี ให้ถกเถียง โดยสถาบันอื่นด้วย ต้องเพิ่มความตระหนักของปวงชนในความสำคัญสถาบันตุลาการว่าเป็นสถาบันประชาธิปไตยแม้ว่าจะยากในระยะเวลาอันสั้น

ความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจฝ่ายตุลาการที่มุ่งไปที่ปกป้องสิทธิในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โรนัล ดอร์กิน (Ronald Dworkin) นักทฤษฎีรัฐธรรมนูญผู้ยิ่งใหญ่ และเพิ่งล่วงลับเด่นชัดที่สุด ได้เน้นที่สิทธิประชาชนจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญเห็นว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนเป็นประชาธิปไตยโดยดูผลลัพธ์เป็นสำคัญว่ากระบวนการและเนื้อหาประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน จากงานชิ้นแรกๆ แล้วค่อยๆ ขยายเพิ่มเติมให้สัมพันธ์กับหลักการทางการเมืองการปกครองในเวลาต่อๆ มา ผลงานท้ายของชีวิตยังกล่าวเปรียบเทียบความยุติธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นสิ่งที่ทำร้ายผู้อื่นได้แต่ผู้อื่นทำร้ายตนเองไม่ได้ (Justice for hedgehogs) กล่าวถึงความชอบธรรมของอำนาจวินิจฉัยทบทวนโดยใช้สิทธิประชาชนเป็นฐานที่มาของการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตย แต่เป็นสิทธิที่รวมทั้งสิทธิทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และที่สำคัญคือสิทธิทางประชาธิปไตย โดยพิจารณาที่ผลที่ออกจากศาลเป็นสำคัญ^{๖๙} Dworkin เห็นว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ที่ศาลมีอำนาจบังคับตามการตีความกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แนวคิดดอร์กินไปทางพวกสาธารณรัฐนิยมที่เห็นว่าการคว่ำกฎหมายของฝ่ายตุลาการไม่ทำให้สูญเสียความเป็นประชาธิปไตย ศาลมีสิทธิตัดสินเป็นสิทธิที่ต้องมีเพื่อประชาธิปไตย โดยหลักการประชาธิปไตยของดอร์กินคือ คุณค่าความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Value of political equality) ในเรื่องความชอบธรรมของระบบการเมืองประชาธิปไตยว่า ไม่มีการปกครองใดที่ชอบธรรมถ้าไม่แสดงให้เห็นว่าตระหนักในความ

^{๖๙}See Ronald M. Dworkin, Taking rights seriously (London : Duckworth, ๑๙๘๗)



เท่าเทียมกันของพลเมืองทั้งหมด^{๗๐} ความเท่าเทียมกันในสิทธิคือประเด็นหลักที่รัฐธรรมนูญนิยมแบบประชาธิปไตยต้องส่งเสริมความเท่าเทียมกัน ความยุติธรรมในอธิปไตยที่ดำรงต้องอยู่บนความเท่าเทียมกัน มุมมองท้ายสุดจริง ๆ ของฝ่ายตุลาการเพื่อความยุติธรรมและสันติภาพ (Justice and peace)

Dworkin เห็นว่าปัญหาถ้าศาลตัดสินผิดว่าอะไรคือสิ่งที่ประชาธิปไตยต้องการ มันก็ไม่ได้มากไปกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากตัดสินรัฐธรรมนูญผิดเพราะทำผิดได้เท่าเทียมกัน^{๗๑} ปัญหาเกิดจากเอาเรื่องการปรับใช้ทางทฤษฎีของศาลไปผูกโยงกับประชาธิปไตยเรื่องเลือกตั้งทำให้เกิดคำถามตามมาว่าฝ่ายตุลาการไม่เป็นประชาธิปไตย^{๗๒} การตีความรัฐธรรมนูญคือการดูไปที่ประชาชนเป็นการกระทำต่อสังคมเหมือนเป็นปัจเจกชนที่ต้องตระหนักถึงความเท่าเทียมกันและการยอมรับ^{๗๓} เงื่อนไขสำคัญประชาธิปไตยคือความเท่าเทียมกันเป็นเงื่อนไขของศีลธรรมสังคมการเมือง^{๗๔} ที่ต้องสร้างขึ้นมาให้สัมพันธ์กับปัจเจกชนอย่างมีศีลธรรม จะไม่มีปัจเจกชนที่ถือว่ามีศีลธรรมถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินสังคมอย่างเป็นอิสระ^{๗๕} แนวคิดศีลธรรมของประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญ ในการตีความรัฐธรรมนูญที่ศาลแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติมันไม่ใช่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Antidemocratic) ตรงกันข้ามถ้าศาลทำถูกต้องมันเป็นประชาธิปไตย^{๗๖}

^{๗๐}Ronald Dworkin, Sovereign virtue : The theory and practice of equality (MA,Cambridge : Harvard University Press, ๒๐๐๐), p.๑

^{๗๑}Ronal M. Dworkin, Freedom's law : The moral reading of the American constitution (MA, Cambridge : Harvard university press, ๑๙๙๖), pp.๓๒ - ๓๓

^{๗๒}Ibid ., p.๗๕

^{๗๓}Ibid ., p.๑๗

^{๗๔}Ibid ., p.๒๔

^{๗๕}Ibid ., pp.๒๕ - ๒๖

^{๗๖}Ibid ., p.๓๒





แต่ Dworkin เห็นว่าศาลไม่อาจรับผิดชอบทางประชาธิปไตยได้ แต่กลับเห็นว่าความรับผิดชอบไม่ใช่สาระสำคัญเพราะอาจตัดสินดีอาจเกี่ยวกับประชาธิปไตยก็ได้ และว่าเป็นสิทธิตัดสินในความยุติธรรมของสังคมที่ต้องไปให้ถึง การไม่เห็นด้วยของฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องธรรมดาจากกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญที่เลือกสถาบันตัดสินสิทธิทางประชาธิปไตย ไม่มีทางเลือกอื่นต้องยึดที่ผลมากกว่าเรื่องกระบวนการ ให้สถาบันที่มีโครงสร้างดีที่สุดให้คำตอบที่ดีที่สุดในคำถามของศีลธรรมที่จำเป็นว่าอะไรคือสิ่งที่ประชาธิปไตยต้องการและบังคับให้ปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่มั่นคง^{๗๗}

Ryder เห็นว่าในแนวคิดประชาธิปไตย (Concept of democracy) การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นประเด็นที่ทำลายที่สุดในระบบประชาธิปไตย^{๗๘} เพราะต้องมีมาตรการและการประเมินการทำงานของฝ่ายตุลาการใช้อำนาจเหมาะสมหรือไม่แล้วจะใช้วิธีประเมินใด พื้นฐานของการใช้อำนาจวินิจฉัยบทวนของฝ่ายตุลาการอยู่ที่สิทธิ (Right) ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีความชอบธรรมและเป็นความจำเป็นเพื่อระงับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญ^{๗๙} แต่อำนาจตุลาการต้องปกป้อง สิทธิเสรีภาพพลเมืองโดยเห็นว่า ๑. ประชาธิปไตยไม่ใช่เสียงข้างมากแต่คือการยอมรับในสังคมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ ๒. ฝ่ายตุลาการมีอิสระเพื่อถ่วงดุลฝ่ายเสียงข้างมาก

แต่ในแนวคิด Ryder การใช้อำนาจวินิจฉัยบทวนของฝ่ายตุลาการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตคือ ๑. อยู่ในกรอบความจำเป็นทางประชาธิปไตย ๒. บนพื้นฐานสิทธิเสรีภาพพลเมือง ๓. ต้องร่วมมือกันในการตีความระหว่างศาลกับฝ่ายนิติบัญญัติในข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ศาลต้องวางกฎสนับสนุนประชาธิปไตยระหว่างการปกป้องสิทธิ

^{๗๗}Ibid ., p.๓๔

^{๗๘}Bruce Ryder, "Unavoidable judicial power and inevitable charter controversy", Supreme court law review Vol.๑๔ (๒๐๐๑) : ๒๙๐

^{๗๙}Ibid ., p.๒๙๙



เสรีภาพพลเมืองกับความชอบธรรมในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ศาลและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมมือกันในการตีความและต้องร่วมกันรับผิดชอบในการเปิดเผยถึงสาระสำคัญของภาษากฎหมาย เรียกว่า เป็นหุ้นส่วนกันในการตีความ (Model of interpretation partnership) เพื่อการใช้อำนาจทางตุลาการที่เหมาะสม^{๘๐}

Waluchow ก็เห็นว่าความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจวินิจฉัยบทบทของฝ่ายตุลาการอยู่ที่การปกป้องสิทธิประชาชน และสิทธิคนกลุ่มน้อย (Minority rights) โดยศาลนำแนวคิดจากประชาธิปไตยได้มาสู่ทางปฏิบัติในสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่ต้องให้บทบาทฝ่ายตุลาการเป็นผู้จัดช่วงของสิทธิ (Range of rights) ให้ปวงชน สอดคล้องกับอำนาจอธิปไตยปวงชนที่ประชาชนต้องมีสิทธิเหนือรัฐ ปัญหาว่าอำนาจวินิจฉัยบทบททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional review) สามารถยืนยันด้วยแนวทางทฤษฎีและการปฏิบัติของประชาธิปไตยได้หรือไม่ Waluchow อธิบายไปที่ผลลัพธ์ที่ เห็นว่าในทฤษฎีประชาธิปไตยคือเป็นรูปแบบการปกครองตนเอง (Self-rule) ที่สมาชิกของสังคมจะก่อตั้งและใช้อำนาจที่ชอบธรรมเหนือตนเอง แต่การปกครองตนเองอาจต้องประนีประนอมอย่างรุนแรงกับภาพการวินิจฉัยบทบททางรัฐธรรมนูญ ที่ควรจะมีประชาชนและผู้แทนจากเลือกตั้งเข้าไปดำเนินการ แต่กลับให้ศาลที่เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและไม่ต้องรับผิดชอบต่อมาทำ แต่มันไม่ต่อต้านประชาธิปไตย^{๘๑} เพราะในสังคมประชาธิปไตยต้องยึดที่สิทธิเป็นพื้นฐาน ความเท่าเทียมกันและเสรีภาพนี้คือเหตุผลของประชาธิปไตย^{๘๒} ความชอบธรรมในอำนาจวินิจฉัยบทบทฝ่ายตุลาการทาง

^{๘๐}Ibid ., pp. ๒๙๓ - ๒๙๕

^{๘๑}W.J. Waluchow, Constitutional rights and democracy : A reply to professor Bellamy, German law journal Vol.๑๔ No.๘ (๒๐๑๓) : ๑๐๓๙

^{๘๒}Ibid., p. ๑๐๔๐





ประชาธิปไตยเกิดจากฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจผิด กระทั่งปัจเจกชนและคนกลุ่มน้อย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติถูกออกแบบให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์และความต้องการโดยเสียงข้างมาก แต่ศาลไม่ได้มาจากเลือกตั้งจึงไม่ได้รับภูมิคุ้มกันในการเล่นบทเช่นนี้ในทางประชาธิปไตย แต่การปกป้องสิทธิที่เป็นนามธรรมอยู่ในมือศาล อำนาจอธิปไตยจึงเข้ากับประชาธิปไตยเพราะเสนอทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในการจัดการช่วงของสิทธิพื้นฐาน (Range of fundamental rights) ที่ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องปกป้อง^{๔๓} เหตุผลที่ศาลมีความสามารถว่าฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากเลือกตั้งที่จะอธิบายและบังคับใช้อำนาจอธิปไตย ทบทวน เพราะในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ การปรับต่างๆ ไม่อาจกระทำได้โดยไม่มีศาล อำนาจอธิปไตยทบทวนได้รับการยอมรับเป็นสถาบันในเชิงปฏิบัติว่าเป็นประชาธิปไตย

Barber พิจารณาอำนาจฝ่ายตุลาการว่าเป็นประชาธิปไตยในศีลธรรมแบบ สังคมนิยมในเรื่องปกป้องสิทธิปัจเจกชนและคนกลุ่มน้อย^{๔๔} เพื่อปกป้องวัฒนธรรมเสรีประชาธิปไตยที่ทุกคนต้องยอมรับในความเห็นที่ต่างกัน เป็นเหตุผลจนไปสู่การวางหลักการ โดยเหตุผลไม่ใช่เพราะถูกบังคับ ดูศีลธรรมกับการตีความรัฐธรรมนูญ โดยใช้ตรรกะแบบ ไสเครตีสในการดูศีลธรรมคือความดีงามในแนวคิดเรื่องสิทธิและอำนาจ การทำหน้าที่ ฝ่ายตุลาการเป็นเสมือนการบำบัดรักษา (Theurapeutic) เป็นการรื้อสร้างขึ้นใหม่^{๔๕} ที่อ้าง ปกป้องปัจเจกชนและคนกลุ่มน้อยเป็นเรื่องกฎหมายมากกว่าเรื่องอำนาจอธิปไตยทางการเมือง ในข้อถกเถียงศีลธรรมให้มีผลต่อทุกฝ่ายที่จะต้องยอมรับ ศีลธรรมแบบสังคมนิยมในทางการเมืองคือความขัดแย้งเหนือคุณค่าพื้นฐาน เป็นข้อสรุปไปสู่สิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องการ ภายใต้คุณค่าที่ประชาชนเห็นความขัดแย้งและต้องการเปลี่ยนโฉมหน้าประวัติศาสตร์^{๔๖}

^{๔๓}Ibid.

^{๔๔}Sotirios A. Barber, Constitution of judicial power (Baltimore : Johns Hopkins Press, ๑๙๙๓), p.๓๒

^{๔๕}Ibid ., p.๔๙

^{๔๖}Ibid ., pp.๖๐ - ๖๑



แต่ความขัดแย้งถูกมองเป็นความขัดแย้งในความดีงามทั่วไปที่แท้จริงที่เป็นแรงบันดาลใจไม่ว่าเราจะรู้หรือไม่ ที่ฝ่ายตุลาการมีพันธะนำศีลธรรมไปสู่เบื้องล่างเพราะคำถามศีลธรรมเป็นปัญหาทั่วไปของพลเมือง^{๘๗}

แต่ Waluchow เห็นว่าสิทธิในอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการมีข้อจำกัดการใช้ในทางประชาธิปไตย โดยต้องอยู่บนหลักการคือ^{๘๘} ๑. มีเหตุผลทางประชาธิปไตยที่อธิบายได้ ๒. ต้องอยู่บนหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Principle of popular sovereignty) เพราะความชอบธรรมของประชาธิปไตยคือหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน ประเด็นนี้ทำให้ประชาชนมีอำนาจเหนือรัฐและการกระทำของรัฐตามมาด้วยการกระทำของรัฐจะชอบธรรมต้องอยู่ภายใต้สาระสำคัญทางประชาธิปไตยเท่าที่จะเป็นไปได้ ในบางวิธี บางระดับให้เหมือนประชาชนปกครองตนเอง ให้เหมือนเรากระทำเอง และเราตัดสินใจเอง จึงต้องรักษาความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงจะทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจตัดสินใจได้ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีเหตุผล^{๘๙}

๓. สรุป

การพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยของอำนาจวินิจฉัยบททวนของฝ่ายตุลาการอาจเป็นเรื่องที่สรุปได้ยากกว่ามีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ว่าดูเหมือนประชาธิปไตยได้ออกแบบให้สถาบันตุลาการต้องมีบทบาทและอำนาจที่จัดเป็นเงื่อนไขความจำเป็นเพื่อรักษาแก่นกลางคุณค่าประชาธิปไตยไว้ แต่ด้วยประชาธิปไตยที่มีหลักการสำคัญต่างกันหลายหลักการ ทั้งยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในเชิงกระบวนการและเนื้อหา

^{๘๗}Ibid ., p.๒๑๗

^{๘๘}W.J. Waluchow, Constitutional rights and democracy : A reply to professor Bellamy, p.๑๐๔๔

^{๘๙}Ibid ., p.๑๐๔๘





ที่ไม่อาจยึดเพียงด้านใดด้านหนึ่งมาพิจารณาให้เด็ดขาดลงได้ โดยเฉพาะประชาธิปไตย ที่กระบวนการก็จัดเป็นคุณค่าของประชาธิปไตยด้วย ทำให้ปัญหาความชอบธรรมและความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตยจะมีลักษณะที่ด้อยกว่าฝ่ายอื่นๆ แม้จะกล่าวเต็มปากว่าอำนาจฝ่ายตุลาการเป็นประชาธิปไตยเพราะปกป้องคุณค่าที่เป็นเนื้อหาประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นนิติธรรม รัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพฯ แต่ประชาธิปไตยยังมีด้านกระบวนการที่ถือเป็นคุณค่าประชาธิปไตยไม่ด้อยไปกว่าด้านเนื้อหา ทำให้อำนาจวินิจฉัยทบทวนในทางประชาธิปไตยถูกมองว่าเป็นอำนาจแบบพิเศษนอกประชาธิปไตย ทั้งเห็นได้ว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการนั้นตั้งอยู่บนข้อจำกัดของหลักการทางประชาธิปไตยที่ต้องมีขอบเขตและข้อจำกัดของการใช้อำนาจตลอด แม้ว่าทุกสถาบันการเมืองจากอดีตมาจกฝ่ายหนึ่งเดียวกันคืออำนาจอริปไตยของปวงชนก็ตาม อำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการจึงไม่มีลักษณะทั่วไปเป็นประชาธิปไตย หรือมีความเป็นประชาธิปไตยแบบมีเงื่อนไขเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในประชาธิปไตยเพียงชั่วคราวเท่านั้น

การที่ต้องพิจารณาทั้งคุณค่าทางกฎหมายและประชาธิปไตยควบคู่กัน จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะพิจารณาอำนาจฝ่ายตุลาการให้เหมาะสมกับประชาธิปไตยได้ เพราะประชาธิปไตยหัวใจอยู่ที่ประชาชน การจะกล่าวว่าทำในนามประชาชนหรือเพื่อประชาชน จึงเป็นคำถามตลอดมา แม้ว่าในเนื้อหาอำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการจะพยายามแสดงให้เห็นว่าได้กระทำเพื่อรักษานิติธรรมทางประชาธิปไตย ผดุงไว้ซึ่งเสรีภาพและสิทธิพลเมือง หรือการพยายามแสดงให้เห็นว่ากระบวนการของประชาธิปไตยบกพร่องโดยเฉพาะหลักการเสียงข้างมาก แต่จะตอบคำถามคุณค่าหรือความยุติธรรมในเชิงกระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตยได้อย่างไร เพราะปัญหาทางประชาธิปไตยที่สุดแล้วต้องตอบคำถามว่าควรให้ประชาชนตัดสินหรือไม่เพราะเป็นประชาธิปไตย มิใช่อภิชนาธิปไตย เมื่อเป็นการปกครองตนเองของประชาชนจึงต้องเชื่อและยอมรับในจิตวิญญาณของประชาธิปไตยที่ประชาชนจะเป็นผู้นำไปเป็นสำคัญ ถ้าไม่ออกนอกกลุ่มนอกทางทำลายตนเองจนเกินไป เพียงแต่การปกครองตนเองนั้นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องนำทางจึงทำให้สถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปกครองประชาธิปไตยไปด้วยเท่านั้น.



รายการอ้างอิง

สมเกียรติ วันทะนะ. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย.
๒๕๕๑.

Allan, T.R.S. Consitutional justice: A liberal theory of the rule of law. Oxford : Oxford
University Press. 2003.

Almendares, Nicholas and Bihan, Patrick Le. Increasing Leverage: Judicial Review as
a Democracy - Enhancing Institution. New York University School of Law.
December 20, 2013.

Barber, Sotirios A. Constitution of judicial power. Baltimore : Johns Hopkins Press.
1993.

Breyer, Stephen .Active liberty : Intrepretation our democracy constitution. New
York : Knopf. 2005.

Dellinger, Walter .The legitimacy of constitutional change : Rethinking the amendment
process, Harvard law review. Vol.97 (1983)

Dworkin, Ronal M. Freedom's law : The moral reading of the American constitution .
MA, Cambridge : Harvard university press. 1996.

Dworkin, Ronald. Sovereign virtue : The theory and practice of equality. MA,Cambridge
: Harvard University Press. 2000.

Kumm, Mattias. Institutionalising Socratic Contestation : The Rationalist Human Rights
Paradigm, Legitimate Authority and the Point of Judicial Review. Vol.1
EJLS No. 2

Mcclellan, James. The doctrine of judicial democracy, Modern age . (Winter1969-70).

Rostow, Eugene V. .The democratic character of judicial review. Harvard law review
Vol.66 No.2(1952).

Ryder, Bruce. Unavoidable judicial power and inevitable charter controversy.Supreme
court law review Vol.14(2001).

Posner, Richard A. .Against constitutional theory. New York university law review .





Vol.73 No.1. (April 1998).

Pushaw Jr., Robert J. Justiciability and Separation of Powers : A Neo - Federalist Approach, Cornell Law Review.Vol. 81 Issue 2 (January 1996)

Seidman, Louis Michael. Acontextual judicial review. Cardozo law review. Vol.32 No.4 (2011)

Sinnott-Armstrong , Water .Weak and strong judicial review. Law and philosophy Vol.22 (2003)

Somin , Ilya .Active liberty and judicial power : What should court do to promote democracy? .Northwestern university law review. Vol.100 (2006)

Tilly, Charles. Democracy. Cambridge : Cambridge University Press.2007.

Tremblay, Luc B. General legitimacy of judicial review and the fundamental basic of constitution law .Oxford journal of legal study Vol.23 No.4 (2003)

Vignarajah, Krishanti. The Political Roots of Judicial Legitimacy : Explaining the Enduring Validity of the Insular Cases. The University of Chicago Law Review. Vol.77(2010)

Waluchow , W.J. Constitutional rights and democracy : A reply to professor Bellamy. German law journal Vol.14 No.8(2013).

White, J. Patick. The Warren court under attack : The role of the judiciary in a democratic society. Maryland law review Vol.19 No.3(1959)

กระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร

ภัทริดา สุขคุณณี*

๑. บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา กระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารชั้นต้นที่ใช้กันอยู่ทั่วไป และเป็นที่นิยมกันมาก ถือว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

*นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำในฐานะรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบรัฐสภา ได้ให้ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก โดยรัฐมนตรีของอังกฤษจะต้องตอบกระทู้ถามที่เกี่ยวกับนโยบาย และการบริหารงานในความรับผิดชอบของตนในรัฐสภาเป็นเวลาถึง ๔ วัน ในหนึ่งสัปดาห์ และยิ่งกว่านั้นยังมีข้อกำหนดให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย^๑ ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลโดยสมาชิกรัฐสภาอยู่ที่ว่า สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามในปัญหาใด ๆ ก็ได้ ที่เป็นข้อบกพร่องและเกิดขึ้นในขณะนั้นของรัฐบาล ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนโดยทั่วไป และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ให้ปรากฏแก่สาธารณชนในที่ประชุมสภา และเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบที่จะต้องตอบกระทู้ถามให้เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถาม ทั้งในด้านข้อเท็จจริงหรือแถลงนโยบายในข้อปัญหาที่สมาชิกตั้งกระทู้ถาม นอกจากนี้ การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีเพื่อให้คลายความข้องใจหรือข้อสงสัยในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือการปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังสามารถสร้างความเข้าใจอันดีต่อสมาชิกรัฐสภาผู้อื่นอีกด้วย^๒ ฉะนั้น กระทู้ถามจึงไม่ใช่เป็นแต่เพียงความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภาที่จะทราบข่าวสารบางอย่างจากรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตรงวิธีหนึ่ง

^๑สฤษฏีชัย เอนกเวียง, “ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗), น.๑

^๒ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, “การควบคุมรัฐบาล โดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย”, (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓), น.๖๔





สำหรับประเทศไทย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คือ (๑) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น (๒) ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศ และ (๓) ฝ่ายตุลาการหรือศาล ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการทำหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน แต่ทว่า การแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันในลักษณะของการคอยตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลไกของการตั้งกระทู้ถาม จะทำให้รัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบข้อบกพร่องหรือปัญหาในการบริหารงานของรัฐบาลก็จะนำปัญหาเรื่องนั้นมาตั้งกระทู้ถามเพื่อซักถามในที่ประชุมสภาได้ และเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับงานในหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ที่ผ่านมาผลสรุปคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ อาทิเช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง ส่วนใหญ่จะมีการมอบหมายให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามแทน การตอบกระทู้มีความล่าช้าเป็นอย่างมาก จึงทำให้มีกระทู้ถามค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากก็ไม่ได้ให้ความสนใจในการตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่าที่ควร เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า กระทู้ถามไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์หรือประสพผลตามเจตนารมณ์ ทั้งยังขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก



ในบทความนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการของกระทู้ถาม ความหมายและสาระสำคัญของกระทู้ถาม รวมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของกลไกการตั้งกระทู้ถาม พร้อมนำเสนอสถิติข้อมูลการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังจะกล่าวต่อไป

๒. วิวัฒนาการของกระทู้ถาม

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕^๓ ซึ่งวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏใน มาตรา ๔๐ ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” นั่นก็หมายความว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามมิได้เพิ่งมีขึ้น โดยหลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามถูกกำหนดตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก

ในระยะแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีข้อบังคับการประชุมสภา การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก อันส่งผลให้การดำเนินการ

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถูกแก้ไขตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศพุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ประกาศใช้เมื่อ ๖ ตุลาคม ๒๔๘๒ มีผลทำให้เปลี่ยนนามประเทศจากสยามเป็นไทย และให้เรียกรัฐธรรมนูญใหม่ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ ตอน ๔๔ วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ หน้า ๙๘๐), www.kpi.ac.th/wiki/index.php/. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.





เกี่ยวกับกระทู้ถามไม่มีหลักเกณฑ์ที่รัดกุม จึงมีลักษณะที่เป็นทั้งการซักถามและการอภิปรายรวมกัน จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้มีประกาศข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๓๖^๔ ซึ่งในข้อบังคับการประชุมดังกล่าวได้กำหนดวิธีการตั้งกระทู้ถามและการซักถามรัฐบาลให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้สมาชิกที่ประสงค์จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะต้องทำเป็นหนังสือมีสมาชิกรับรอง ๔ คน ยื่นต่อประธานสภา และเมื่อประธานสภาได้รับกระทู้ถามเป็นหนังสือแล้วก็จะแจ้งให้รัฐบาลทราบ โดยรัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะตอบทันทีหรือจะกำหนดวันที่จะตอบก็ได้ หรือจะไม่ตอบถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ต่อมาวิวัฒนาการเกี่ยวกับกระทู้ถามได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ได้มีประกาศข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกระทู้ถามเป็นหนังสือ โดยไม่ต้องมีสมาชิกรับรองและยังกำหนดให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามได้สองทาง คือ ตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรือตอบในที่ประชุมสภาก็ได้ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามระบุแสดงความประสงค์ว่าต้องการให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในทางใด และจากเหตุนี้เป็นต้นมา การตั้งกระทู้ถามจึงถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามโดยไม่ต้องมีผู้รับรองและยังสามารถเป็นผู้กำหนดได้เองว่าจะให้ตอบกระทู้ถามในทางใด^๕

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามได้ถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แม้ต่อมาจะมีการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

^๔จเร พันธุ์เปรื่อง, “กระทู้ถาม”, รัฐสภาสาร ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๓๘)

: น. ๗๓ - ๗๔.

^๕เรื่องเดียวกัน.



แต่ก็พบว่าในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมายังคงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระทู้ถามไว้ดังปรากฏความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๕๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๖๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒๙, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๖, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๗, และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๖^๖ ซึ่งความในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีหลักการในเรื่องของกระทู้ถามที่คล้ายคลึงกัน ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ เพื่อให้วิธีการตั้งกระทู้ถามมีความชัดเจนและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๖๗ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด่วน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน อันมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตริตควรจะต้องรีบชี้แจงดำเนินการโดยทันที

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔^๗ ปรากฏว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกระทู้ถามในหลักการที่สำคัญ คือ

^๖ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รวมรัฐธรรมนูญ”, www.parliament.go.th/elaw/. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔ มาตรา ๑๔๙ “สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การตอบกระทู้ถามตามวรรคหนึ่ง ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้”





ให้การตอบกระทู้ถามทั่วไปต้องตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก สำหรับกระทู้ถามที่สามารถจะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาได้มี ๒ กรณีเท่านั้น คือ กรณีแรกต้องเป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน กรณีที่สองเป็นกระทู้ถามที่ประธานแห่งสภาของผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นอนุญาต เมื่อพิจารณาแล้วว่ากระทู้ถามของสมาชิกผู้นั้นเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระทู้ถาม ให้กลับไปใช้บทบัญญัติในหลักการเดิมที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาได้ นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้ง กระทู้ถามสด ในเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนได้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะถูกยกเลิก และมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) แต่หลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เหมือนเดิม รวมทั้งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือประชุมวุฒิสภา เพื่อตอบกระทู้ถามของสมาชิกด้วยตนเอง แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีบทบัญญัติให้มีมาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม ดังปรากฏความในวรรคแรกของมาตรา ๑๖ ว่า “ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในกรณีนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะตราข้อบังคับกำหนดองค์ประชุมให้แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ก็ได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗, น. ๖.



อย่างไรก็ตาม จากวิวัฒนาการในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติทั้งในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น จึงทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่โดยรวมแล้วก็ยังคงไว้ในหลักการเดิมที่ให้สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่คอยควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๓. กระทู้ถาม

กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิสระจากมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งถามปัญหาต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิในการที่จะซักถามได้แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นไม่มีสิทธิในการร่วมซักถามด้วยแต่ประการใด ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามก็สามารถจะถอนกระทู้ถามของตนเองเมื่อใดก็ได้ ฉะนั้น จึงถือเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อสงสัยในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีคนใดก็สามารถตั้งกระทู้ถามได้ทันที โดยไม่ต้องขอความร่วมมือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ เหมือนเช่นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นร่วมลงชื่อให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ โดยเหตุนี้ จึงทำให้มีกระทู้ถามเป็นจำนวนมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนต่างมีความสนใจกันคนละอย่าง ประกอบกับในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นตัวแทนอาจจะมีความเดือดร้อนของประชาชนไม่เหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม นายคณิน บุญสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เคยกล่าวไว้ว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีตั้งกระทู้ถามนี้ ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยกัน หากแต่โดยมารยาทแล้ว การตั้งกระทู้ถามน่าจะเป็นสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเท่านั้น เพราะเห็น ๆ กันอยู่





แล้วว่า ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลข้องใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ก็สามารถซักถามเอาจากรัฐมนตรีได้โดยตรงในที่ประชุมพรรค หรือในทางส่วนตัวอย่างใกล้ชิดได้^๙

๓.๑ ความหมายของ “กระทู้ถาม”

“กระทู้” ในพจนานุกรมได้กำหนดความหมายไว้ว่า หัวข้อหรือข้อความที่ตั้งอธิบาย เช่น กระทู้ธรรม กระทู้ถาม. กระทู้ถาม (กฎ) น. คำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่สมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตั้งถามฝ่ายบริหารให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ หรือตอบเป็นหนังสือ^{๑๐}

“กระทู้ถาม” หมายถึง ข้อซักถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีต่อรัฐมนตรีแต่ละคนในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี อันเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน^{๑๑}

๓.๒ ลักษณะของกระทู้ถาม

กระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องมีลักษณะเป็นข้อความที่ชัดเจน ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย และต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ๑) เป็นเชิงประชด เลียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
- ๒) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- ๓) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ

^๙คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: พิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๔๘), น. ๔๑.

^{๑๐}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพฯ: บริษัทนามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖), น. ๔๔.

^{๑๑}คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์, น. ๔๑.





- ๔) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
- ๕) เป็นการให้ออกความเห็น
- ๖) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- ๗) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
- ๘) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ

สำหรับกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ หรือเป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อนนั้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่อนุญาตให้ถามเพราะมีลักษณะต้องห้าม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะตั้งกระทู้ถามนั้นใหม่ได้ หากปรากฏว่าสาระสำคัญต่างกัน หรือพฤติการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการตั้งกระทู้ถามเมื่อครั้งก่อน

ดังนั้น ถ้าหากกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีประเด็นคำถามที่ตั้งถามเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังกล่าวข้างต้น ถือว่ากระทู้ถามนั้นมีลักษณะต้องห้าม โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร จะวินิจฉัยไม่อนุญาตให้เป็นกระทู้ถามได้

๓.๓ ประเภทของกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ๒ ประเภท คือ กระทู้ถามสด และกระทู้ถามทั่วไป ดังนี้

กระทู้ถามสด

กระทู้ถามสด เป็นมาตรการที่ได้มีการเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการซักถามการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่และรวดเร็วทันเหตุการณ์^{๑๒} ทั้งยังจะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ

^{๑๒}มนตรี รูปสุวรรณ์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), น. ๒





ฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และเป็นปัญหาปัจจุบันของการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น

กระทู้ถามสด คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมสภาในวันนั้น โดยไม่ต้องระบุนำถามและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุเรื่องดังกล่าวในระเบียบวาระการประชุมสภาในวันนั้น ซึ่งคำถามนั้นจะต้องเป็นเรื่องปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน แต่ทั้งนี้ กระทู้ถามสดจะมีขึ้นได้เฉพาะการตั้งถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถตั้งกระทู้ถามสดได้

ขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับกระทู้ถามสดในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ อธิบายได้ดังนี้

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามสดได้ครั้งละ ๑ กระทู้ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ระบุนำเรื่องที่ถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใด ก่อนเริ่มประชุมสภาในวันนั้น ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน และจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (ข) เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน
- (ค) เป็นเรื่องเร่งด่วน

๒) ให้ยื่นกระทู้ถามสดต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่มีการประชุมสภา เพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามสด ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐-๐๙.๐๐ นาฬิกา ของวันนั้น^{๑๓}

^{๑๓}ตามระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยกำหนดเวลาการยื่นกระทู้ถามสด พ.ศ. ๒๕๕๓



๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า กระทั่งถามสดใดเข้าลักษณะของกระทั่งถามสดและจะสั่งให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ในกรณีที่วินิจฉัยแล้วว่าไม่เข้าลักษณะเป็นกระทั่งถามสด หรือไม่อนุญาต ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังประสงค์ที่จะตั้งเป็นกระทั่งถามสดอยู่ก็ให้เสนอใหม่ได้ในการประชุมครั้งต่อไป

๔) ให้บรรจุกระทั่งถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม และแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกระบุให้ตอบกระทั่งถามสดทราบ เพื่อมาตอบกระทั่งถามสดในที่ประชุมสภา

๕) ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทั่งถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ไม่เกิน ๓ กระทั่ง และถ้าในสัปดาห์ใดมีกระทั่งถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้ว เกิน ๓ กระทั่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจับสลากให้เหลือเพียง ๓ กระทั่ง และในจำนวน ๓ กระทั่งนี้ หากปรากฏว่ามีกระทั่งถามที่มีลักษณะเป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทั่งถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป

๖) การถามและการตอบกระทั่งถามสดทั้ง ๓ กระทั่ง ให้ดำเนินการในที่ประชุมสภาครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน ๖๐ นาที

๗) กระทั่งถามสดแต่ละกระทั่งให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน ๓ ครั้ง และต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๒๐ นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทั่งถามสดน้อยกว่า ๓ กระทั่ง ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา ๖๐ นาที

๘) ในระหว่างการถามกระทั่งถามสด หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าคำถามข้อใด เข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนแปลงคำถามได้

กระทั่งถามทั่วไป

กระทั่งถามทั่วไป คือ คำถามที่สมาชิกรัฐสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาแห่งตน โดยระบุว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ และจะต้องระบุด้วยว่าให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน





การตั้งกระทู้ถามทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะเลือกให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามว่าจะให้ตอบกระทู้ถามในทางใด ซึ่งมีกำหนดไว้ ๒ ทาง คือ ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือให้ตอบในที่ประชุมสภา โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

๑) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยคำถามข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อยวดยิน ข้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย โดยข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามทั่วไป ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะไม่ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามทั่วไปก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบก็ให้ระบุแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

๒) กระทู้ถามทั่วไป ให้มีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับการงาน ในหน้าที่ของรัฐมนตรี อธิบายได้ดังนี้

(ก) คำถามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามได้รับเลือกตั้งเข้ามา และมักเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องการได้รับการแก้ไขโดยด่วน หรือต้องการให้รัฐมนตรีชี้แจงปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง

(ข) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนทำหน้าที่ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบถึงนโยบายการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีว่าจะไปไหนแนวทางใด เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี ไม่เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารได้

๓) ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เช่น มีลักษณะเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ หรือเป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับ กระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอก่อนหรือไม่ เป็นต้น และเมื่อประธานสภาวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน ๗ วัน



ในกรณีกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ หรือเป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน ผู้ตั้งกระทู้ถามจะถามขึ้นใหม่ได้ เมื่อสาระสำคัญต่างกัน หรือพบเหตุการณ์ในขณะที่ตั้งกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการตั้งกระทู้ถามเมื่อครั้งก่อน

๔) กระทู้ถามที่ได้วินิจฉัยแล้วไม่เข้าลักษณะต้องห้ามและให้เป็นกระทู้ถาม ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม ดังนี้

กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม เพื่อดำเนินการตอบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือไม่สามารถตอบกระทู้ถามภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ ต้องแจ้งเหตุขัดข้องเป็นหนังสือและให้กำหนดด้วยว่าจะตอบได้เมื่อใดเพื่อที่ประธานสภาจะได้แจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบต่อไป

- กระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม

๕) ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามทั่วไปได้ไม่เกิน ๓ กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปหรือการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาเป็นจำนวนมาก หรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่ต้องเลื่อนมาจากการประชุมก่อน ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่า ๓ กระทู้ ก็ได้ และในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ นั้น ห้ามมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทั่วไปคนเดียวกันถามเกินกว่า ๑ กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นเหลืออยู่

๖) การบรรจุกระทู้ถามทั่วไปในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้จัดเรียงตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้ตอบกระทู้ถามแล้วให้พิจารณาบรรจุกระทู้ถามในลำดับถัดไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมต่อไป

๗) กระทู้ถามที่รัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก ๑ ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไป เพราะเห็นว่าคำตอบยังไม่หมดประเด็น โดยประธานสภาจะพิจารณาอนุญาตในการซักถามนั้น และให้ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น





อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้รวดเร็วและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามรูปแบบ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้จัดทำแบบฟอร์มการตั้งกระทู้ถามสด และแบบฟอร์มการตั้งกระทู้ถามทั่วไป สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น^{๑๔}

๓.๔ การพิจารณากระทู้ถาม

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วว่า กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ยื่นมานั้นไม่มีลักษณะต้องห้าม และถูกต้องตามหลักเกณฑ์ให้ดำเนินการต่อไป

๑) ให้บรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ โดยจัดเรียงลำดับดังนี้ กระทู้ถามสด จำนวน ๓ กระทู้ กระทู้ถามทั่วไป จำนวน ๓ กระทู้ ตามลำดับการยื่นก่อนหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตอบกระทู้ถามเรื่องนั้น ๆ ด้วยตนเอง เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่อาจมาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งคำถามจะต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อน หรือแจ้งในวันประชุมสภา และให้แจ้งกำหนดด้วยว่าจะตอบได้เมื่อใด

๓) การตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อยวนเวียน ขำขาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

๔) เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดแล้วผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม หรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกภาพของผู้ตั้งกระทู้ถามสิ้นสุดลง ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นเป็นอันตกไป

^{๑๔}ดาวโหลดแบบฟอร์มได้ที่สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, www.parliament.go.th/elaw/.



กระทู้ถามใดที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรียังไม่ได้ตอบ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง หรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา ก็ให้กระทู้ถามที่ยังไม่ได้ตอบเป็นอันตกไปเช่นเดียวกัน

๕) กระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา ที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้แล้ว ทั้งที่ได้รับการบรรจุและยังไม่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เมื่อปิดสมัยประชุม สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น ๆ แล้ว แต่มีกระทู้ถามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยังไม่ได้ตอบกระทู้ถามนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรวบรวมกระทู้ถามทั้งหมด แจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาแทน

๔. บทวิเคราะห์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศ ที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานในหน้าที่ สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก และยังคงมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการในหลักการของวิธีการควบคุมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม แต่ถึงกระนั้นก็ยังพบว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้วิเคราะห์เป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

๔.๑ บทบาทของกระทู้ถามในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกรณีที่ดีถือว่าเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริง มีอยู่เพียงกรณีเดียว คือ การลาออกของคณะรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากการมีมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภา โดยมาตรการบังคับที่จะนำไปสู่สภาพให้





คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งได้นั้น ก็คือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการตั้งคณะกรรมการธิการ หรือการอภิปรายทั่วไป ต่างก็ไม่มีผลบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งได้ เพราะวัตถุประสงค์ของกระทู้ถาม เป็นเพียงแค่ความต้องการทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น อันที่จริงการตั้งกระทู้ถามก็ถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในระดับเบื้องต้นในการมาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง แต่ในปฏิบัติกลับปรากฏข้อจำกัดหลายประการ จนทำให้กลไกของการตั้งกระทู้ถามไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังเห็นได้จากเหตุดังต่อไปนี้

๑) ไม่มีสภาพในการบังคับฝ่ายบริหาร

กระทู้ถามเป็นคำถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถามต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในกิจการงานในหน้าที่และนโยบายของรัฐบาลทั้งโดยส่วนรวมและโดยเฉพาะตัว ซึ่งรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามมีหน้าที่จะต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งถามมาด้วยตนเอง โดยไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ในการมอบหมายให้บุคคลอื่นใดมาตอบกระทู้ถามแทนไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรี ผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจึงต้องเป็นผู้มาตอบกระทู้ถามนั้น ๆ ด้วยตนเองทุกครั้ง เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงทำให้รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามไม่สามารถมาตอบกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ในทางปฏิบัติกระทู้ถามที่ตั้งถามนายกรัฐมนตรี มักจะมีการมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้มาตอบ กระทู้ถามแทนเป็นส่วนใหญ่ โดยการใช้สิทธิอ้างเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีกระทู้ถามที่ตั้งถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง ก็พบว่ามีมีการมอบหมายเช่นกัน การปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมาตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยตนเอง อย่างไรก็ดี โดยปกติแล้วรัฐบาลจะพยายามมาตอบกระทู้ถามโดย





ไม่พยายามหลีกเลี่ยง แต่จะให้ผู้ใดตอบนั้นไม่ถือเป็นสาระสำคัญของฝ่ายบริหาร เพราะรัฐบาลทราบดีว่าการหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามจะเป็นการเพิ่มความไม่พอใจให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และการตอบกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการช่วยลดความตึงเครียดของบรรยากาศทางการเมืองลงได้ในระดับหนึ่ง^{๑๕}

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้สิทธิในการที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งการใช้สิทธิอ้างเหตุผลความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน ในการไม่ตอบกระทู้ถามนี้ ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างแน่ชัดว่า กระทู้ถามลักษณะใดที่จะเป็นอันตรายเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เมื่อรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามก็ไม่มีสิทธิที่จะขอให้รัฐมนตรีชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีฝ่ายเดียวในการพิจารณาอ้างเหตุเพื่อที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งยังให้โอกาสนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามออกไปก่อนก็ได้ ถ้ามีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจมาตอบกระทู้ถามในขณะนั้นได้ ในขณะที่กระทู้ถามที่ให้อำนาจในการพิจารณาจากหน่วยงานที่กำหนดยกเว้นให้รัฐมนตรีต้องตอบภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตั้งกระทู้ถาม ส่วนมากก็ไม่ได้มีการตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และส่วนใหญ่ก็ไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบตามข้อกำหนดแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตอบกระทู้ถามเป็นอำนาจของรัฐบาลฝ่ายเดียว เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามไม่มีสภาพบังคับฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีมาตรการที่

^{๑๕} ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, “การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย”,





จะให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องรับผิดชอบ หรือได้รับผลอย่างไร เมื่อไม่มาตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง หรือมีบทลงโทษ ฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ดังนั้น จึงทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาศัยโอกาสของข้อยกเว้นเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการป้องกันตนเองได้ อันแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

๒) ไม่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า กระทู้ถามไม่มีสภาพบังคับฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด และเมื่อเทียบถึงผลลัพธ์ในการใช้มาตรการนี้บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้ว กลับพบว่าไม่เกิดผลเท่าที่ควร กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถามอาจจะชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เป็นปัญหาในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ แต่ผลของการตั้งกระทู้ถามไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทำให้รัฐบาลต้องสั่นคลอนจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรี หรือก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในการต้องลาออกจากตำแหน่ง เหมือนเช่นกับมาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารแบบอื่น เช่น การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันที่จริงมาตรการของกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลโดยตรง แต่ด้วยกระบวนการของกลไกที่มีลักษณะเป็นการประนีประนอม จึงทำให้วิธีของกระทู้ถามสามารถควบคุมรัฐบาลเป็นไปอย่างอ่อน เมื่อเป็นดังนี้แล้วจึงไม่อาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้เลย

ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “กระทู้ถามกับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในข้อนโยบายของรัฐบาลนั้นไม่ต่างกันเลย เพราะในเรื่อง ๆ เดียวกันสมาชิก... อาจตั้งเป็นกระทู้ถามหรือจะเสนอเป็นญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในข้อนโยบายก็ได้ แต่ตามธรรมเนียมแล้วกระทู้ถามนั้นใช้สำหรับเรื่องเล็กน้อยไม่สำคัญเป็นการขอทราบข้อความบางอย่างให้กระจ่างแจ้งประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเพื่อประสงค์จะเร่งรัด



การปฏิบัติงานของรัฐมนตรีให้รวดเร็วขึ้น โดยไม่ยอมให้ทอดธุระนานเกินสมควร แต่ไม่ประสงค์จะได้เถียงกับรัฐบาลในกิจการที่ได้กระทำลงไปนั้นให้แตกหัก”^{๖๖}

๔.๒ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามเป็นอำนาจหน้าที่เบื้องต้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในอันที่จะตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามจะมีลักษณะที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงบทบาทเฉพาะของตนเองได้ โดยไม่ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นเหมือนกรณีการเสนอญัตติ แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถใช้มาตรการของกระทู้ถามให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑) ความไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่

การตั้งกระทู้ถามทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่พบว่า จะตั้งถามรัฐมนตรี โดยเน้นไปที่เรื่องปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเฉพาะในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน หรืออีกนัยหนึ่งการตั้งกระทู้ถามในลักษณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งได้แสดงบทบาทของตนได้อย่างอิสระด้วยช่องทางนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ฉะนั้น จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สนใจปัญหาในระดับที่แคบ เพราะใช้กระทู้ถามเพื่อเสนอเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนในท้องถิ่นเปรียบเสมือนหนึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนเฉพาะเขตเลือกตั้งของตนเองเท่านั้น ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ อันจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทุกคนมิใช่ทำหน้าที่เฉพาะเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งตนเอง ซึ่งถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าใจบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริง

^{๖๖}ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์และสถานที่พิมพ์, น.๗๔





จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เป็นปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น โดยจะต้องเข้าใจปัญหาในระดับที่กว้างหรือนอกเขตเลือกตั้งของตนด้วย จากตัวอย่างกระทู้ถามที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ กระทู้ถามของ นายนคร มาฉิม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก และกระทู้ถามของนายนิยม วรปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลพบุรี เป็นต้น ที่ตั้งกระทู้ถามโดยส่วนมากจะมีลักษณะที่ตั้งถามต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเฉพาะเรื่องปัญหาในพื้นที่ของตนเกือบทั้งสิ้น และยังสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายนิยม วรปัญญา ที่ว่า “กระทู้ถามของตนจะตั้งถามก็ต่อเมื่อได้รับการร้องเรียนจากราษฎรก่อน”^{๑๗} จึงอาจกล่าวได้ว่ากระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่ได้รับมาจากการร้องเรียนของประชาชน ซึ่งประชาชนก็จะไปร้องเรียนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนเองเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถาม ก็ย่อมจะทำให้เห็นได้ว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหโดยส่วนรวมได้ อย่างเป็นเอกภาพ

แม้ว่าจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ในความเป็นจริงที่ทราบกันอยู่ทั่วไปคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภานั้น ก็คือ ฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียวกับรัฐบาลจึงไม่ได้มีเจตนาที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเร่งรัดการบริหารงานของรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ เพียงใช้กระทู้ถามเพื่อต้องการจะทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางอย่างเพิ่มเติมจากฝ่ายบริหารเท่านั้น เป็นกระทู้ถามในลักษณะที่ต้องการให้รัฐมนตรีชี้แจงผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารว่าจะเป็นไปในทิศทางใด การจะตั้งกระทู้ถามเพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในการบริหารงานของ

^{๑๗}สุรจุติ ปัดไธสง, “ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม”, รัฐสภาสาร ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๓๑) : น. ๔๔ - ๔๖.





รัฐบาลจึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เลย ฉะนั้น การตอบกระทู้ถามในลักษณะนี้จึงส่งผลดีต่อฝ่ายบริหารมากกว่าการตรวจสอบ หรือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามเพียงเพื่อต้องการให้ได้ชื่อว่ามีผลงานในสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น โดยไม่ได้มีความเข้าใจในปัญหาหรือมีข้อมูลที่ชัดเจนในเรื่องที่ตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนกระทู้ถามยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียง หรือพยายามรักษาสถานะเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามจากเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมาจากประชาชน เมื่อได้ตั้งถามแล้วก็ไม่ได้ใส่ใจในการตอบ ถือว่าได้ตั้งถามรัฐมนตรีให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนแล้ว ซึ่งที่ผ่านมามาดูจะเห็นว่ารัฐบาลก็จะพยายามตอบแบบเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามว่า “รับไปพิจารณาดำเนินการหรือแก้ไข” เพื่อให้เป็นที่ยุติพอใจ ในท้ายที่สุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งถามก็ไม่ค่อยจะได้ติดตามผลในการปฏิบัติของรัฐบาลแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการตั้งกระทู้ถามเป็นรายบุคคลแล้ว พบว่าตลอดระยะเวลาของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ คน ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนใจตั้งกระทู้ถามเพียง ๑๐๘ คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกระทู้ถามสดมี ๗๓ คน กระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา มี ๗๖ คน และกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา มี ๓๗ คน และในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกระทู้ถามในแต่ละประเภทดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็จะเป็นกลุ่มบุคคลเดิม ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ตั้งกระทู้ถามที่มีจำนวนมากนั้น มีทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวอาจจะสะท้อนให้เห็นได้ว่ากระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามไม่ได้รับสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเท่าใดนัก ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่ากระทู้ถามไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง หรือกระทู้ถามอาจจะไม่ใช่ที่ยอมรับว่าสามารถตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารได้ หรืออีกนัยหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ตั้งกระทู้ถาม เนื่องจากว่ายังไม่รู้หรือเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนในสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง





๒) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับฝ่ายบริหาร

ภายใต้โครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร จะประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ร่วมกันเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองมีโครงสร้างอันเป็นทางการที่ถูกกำหนด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎของพรรค ตลอดจนกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นแบบแผนสำหรับกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในพรรคให้ต้องปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงพบว่าบ่อยครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำตามบทบาทที่เป็นไปตามโครงสร้างอย่างเป็นทางการตามที่กำหนดไว้นั้นหมายความว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีกรอบหรืออีกโครงสร้างหนึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางหรือแบบแผนของพฤติกรรมที่มีความแตกต่างจากโครงสร้างอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ โครงสร้างที่ได้รับอิทธิพลจากระบบคุณค่าของสังคมที่กำหนดความคิดความเชื่อ ตลอดจนการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ที่ได้รับมาจากโครงสร้างของสังคมไทยที่มีลักษณะผูกเข้าด้วยกันกับความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ในทุกระดับของสังคมไทยว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องตลอด^{๑๘} ซึ่งทำให้การรวมตัวของคนในสังคมไทยเข้าด้วยกันเป็นกลุ่ม เช่น พรรคการเมือง จะมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด การไว้วางใจ และที่สำคัญมีผลประโยชน์ร่วมกัน^{๑๙} จากลักษณะของการรวมกลุ่มพรรคการเมืองดังกล่าว สามารถนำมาอธิบายบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในและนอกพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการกำหนดท่าทีและการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรได้

^{๑๘} กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), น. ๓๓๕

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๙๒.





จากการรวมกลุ่มดังกล่าว จึงอธิบายได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ร่วมพรรคการเมืองเดียวกันจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวที่ใกล้ชิดกัน และอาจจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกันด้วย ฉะนั้น เมื่อฝ่ายบริหารซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลและมีเสียงสนับสนุนมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ก็ย่อมหมายความว่า รัฐบาลกับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความเป็นพวกเดียวกัน จึงทำให้ต้องช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกันทั้งนอกและในสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องร่วมมือกัน ดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจะไม่ตั้งกระทู้ถามในเรื่องปัญหาสำคัญ ๆ ที่อาจจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จนอาจให้เป็นเหตุอันจะนำไปสู่การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ โดยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล จะตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่แคบที่ที่ต้องการทราบข้อมูลบางอย่างเพิ่มเติมเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลชี้แจงในสิ่งที่ต้องการจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบอยู่แล้ว และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะซักถามในประเด็นคำถามได้อีกหนึ่งครั้ง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นไม่มีโอกาสในการร่วมซักถามด้วย จึงอาจมองได้ว่ากระทู้ถามในลักษณะนี้จะเป็นประโยชน์กับฝ่ายบริหารในการเสนอผลงานของรัฐบาลให้แก่สาธารณชนทราบมากกว่าการตรวจสอบควบคุมการทำงานสรุปคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ทำหน้าที่ตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง

ในขณะเดียวกันต้องยอมรับโดยทั่วไปว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวของสังคมไทยยังมีอิทธิพลและความสำคัญต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นก็หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะใช้ความสัมพันธ์ในทางส่วนตัว ความสนิทใกล้ชิดในการที่อยู่พรรคการเมืองเดียวกัน หรือความสัมพันธ์ ในฐานะฝ่ายรัฐบาล หรือการมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยการขอความร่วมมือโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน หรือการขอทราบข้อมูลบางอย่าง





เพิ่มเติม โดยไม่ใช้การตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามบทบาทอำนาจหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ฝ่ายตรงก็จะใช้วาระการพิจารณากระทู้ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวทีการสร้างบรรยากาศในการใช้วาทะกรรมเสียดสีกันระหว่างฝ่ายค้านกับรัฐบาลมากกว่าการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

๔.๓ ระเบียบและขั้นตอนของกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและครบถ้วน มิฉะนั้นแล้วกระทู้ถามนั้นอาจจะถูกตัดออกไปด้วยเหตุผลว่ากระทู้ถามผิดข้อกำหนดหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ถึงแม้ว่าจะได้รับพิจารณาให้เป็นกระทู้ถามแล้ว ในแง่ของการปฏิบัติตามระเบียบและกระบวนการของขั้นตอน ก็ยังพบว่ามีปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การตั้งกระทู้ถาม ในสภาผู้แทนราษฎรขาดประสิทธิภาพ แยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑) จำนวนกระทู้ถามกับระยะเวลาการพิจารณาไม่สัมพันธ์กัน

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในปีหนึ่งจะมีสองสมัยประชุม คือ สมัยสามัญทั่วไป และสมัยสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ จะมีกำหนดระยะเวลาประมาณ ๑๒๐ วัน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดร่วมกันให้มีการประชุมสภาสัปดาห์ละ ๒ วัน คือ วันพุธ และวันพฤหัสบดี นั่นก็คือ จะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยหนึ่ง ๆ ประมาณ ๒๕ - ๓๕ ครั้ง โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งจะมีการพิจารณาหลายเรื่อง เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ กระทู้ถาม และการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถาม

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ กำหนดให้บรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามได้ไม่เกิน ๖ กระทู้ แยกเป็นกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน ๓ กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปได้ไม่เกิน ๓ กระทู้ โดยกระทู้ถามสดกำหนดเวลาในการถามและตอบในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน ๖๐ นาที โดยให้กระทู้ถามสดแต่ละกระทู้มีกำหนดเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จ





ภายในเวลา ๒๐ นาที เท่านั้น สำหรับกระทู้ถามทั่วไปที่ให้อภิปรายในที่ประชุมสภา แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดเวลาไว้อย่างแน่นอน แต่โดยสภาพก็สามารถถามและตอบได้เพียง ๓ กระทู้ เว้นแต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยให้บรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่า ๓ กระทู้ ก็ได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามเป็นที่ทราบกันว่าในทางปฏิบัติ การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ก็มีกระทู้ถามทั่วไปที่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระได้เพียง ๓ กระทู้ หรืออย่างมากก็ไม่เกิน ๕ กระทู้ ซึ่งกรณีที่มีกระทู้ถามเกิน ๓ กระทู้ นั้น ปรากฏให้เห็นน้อยมาก เนื่องจากระยะเวลาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีอย่างจำกัด ยกตัวอย่างเช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๑ ครั้ง โดยระเบียบวาระการประชุมกระทู้ถามจะมีเฉพาะในวันพฤหัสบดีเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่ามีการประชุมเกี่ยวกับกระทู้ถามประมาณ ๑๑ ครั้ง ในสมัยประชุมนั้นมีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร อนุญาตให้ถามได้ถึง ๑๑๗ กระทู้ ฉะนั้น ถ้าหากต้องการจะให้กระทู้ถามได้รับตอบทั้งหมด ในสมัยประชุมนั้น จะต้องบรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามในการประชุมสภาครั้งหนึ่ง ๆ ไม่น้อยกว่า ๖ กระทู้ แต่ปรากฏว่าในสมัยประชุมนั้นมีการตอบกระทู้ถามเพียง ๒๒ กระทู้^{๒๐} เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนของกระทู้ถามที่ได้รับการตอบจะมีเพียงร้อยละ ๑๙ เท่านั้น หรือในการประชุม สภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ ระหว่างวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกระทู้ถามประมาณ ๒๐ ครั้ง โดยมีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร อนุญาตให้ถามได้ ๑๔๙ กระทู้ ถ้าหากต้องการจะให้กระทู้ถามได้รับตอบทั้งหมดในสมัย

^{๒๐}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๑ สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔), (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕), น. ๒๗





ประชุม นั้น จะต้องบรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ไม่น้อยกว่า ๗ - ๘ กระทู้ แต่ปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่ได้รับการตอบในสมัยประชุมนั้นเพียง ๓๓ กระทู้^{๒๑}

เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนของกระทู้ถามที่ได้รับการตอบจะมีเพียงร้อยละ ๒๒ เมื่อเปรียบเทียบจากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่ากระทู้ถามที่ได้รับการตอบในแต่ละสมัยประชุมนั้นมีน้อยมาก จนทำให้มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรค้างการตอบเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการกำหนดจำนวนกระทู้ถามในระเบียบวาระ การประชุมสภาไม่สัมพันธ์และสอดคล้องกับความเป็นจริง ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมนั้น ๆ กระทู้ถามประเภทนี้ก็ต้องถูกโอนไปตอบในราชกิจจานุเบกษาแทน ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการจะซักถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ถึงแม้ต่อมาจะได้รับการตอบกระทู้ถามนั้นก็อาจจะเกิดประโยชน์อีกต่อไปแล้ว

๒) ความล่าช้าในการตอบกระทู้ถาม

โดยปกติการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ส่วนมากจะเป็นประเด็นหรือเรื่องที่ประชาชนทั่วไปกำลังได้รับความเดือดร้อนอยู่ในขณะนั้น หรือเป็นประเด็นที่ปรากฏอยู่ในความสนใจจากสาธารณชน และสื่อมวลชนกำลังวิพากษ์วิจารณ์อยู่ ซึ่งกระทู้ถามที่ได้ตั้งถามต้องได้รับการตอบภายในช่วงเวลาที่ได้รับความสนใจ หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ทันต่อเหตุการณ์ แต่จากหลักเกณฑ์และขั้นตอนในทางปฏิบัติที่กำหนดรายละเอียดให้กระทู้ถามจะต้องผ่านหลายกระบวนการ ทั้งยังกำหนดให้การบรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นไปตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สมมุติว่าในขณะนั้นมีกระทู้ถามที่อยู่ในขั้นตอนรอการบรรจุระเบียบวาระการพิจารณาในลำดับที่ ๑๑๕ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นกระทู้ถามเข้ามาใหม่ก็ต้องไปเรียงอยู่ในลำดับ ที่ ๑๑๖ โดยไม่มีการพิจารณาจัดลำดับกระทู้ถามที่มีลักษณะของความสำคัญเป็นกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินไว้เป็นกรณีเฉพาะ ด้วยเหตุนี้

^{๒๑}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๑ สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕), (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕), น. ๕๒





จึงมักพบว่าการตอบกระทู้ถามส่วนมากจะไม่ได้รับการตอบภายในระยะเวลาที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน และกระทู้ถามที่มีความสำคัญเร่งด่วนก็ไม่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระ การประชุมสภาภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว จึงทำให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขได้ทันต่อเหตุการณ์ในขณะนั้น ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องยอมรับโดยสภาพว่ากระทู้ถามของตนเองอาจจะต้องใช้เวลายาวนานกว่าจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาเพื่อได้รับการตอบกระทู้ถาม เพราะมีกระทู้ถามที่รอเรียงลำดับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้กระทู้ถามของตนเองเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะได้รับการตอบโดยเร็ว ก็ต้องไปยื่นเสนอเป็น กระทู้ถามสดแทน แต่ก็มิใช่ว่าจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเลย จะต้องมีการจัดเรียงตามลำดับการยื่นก่อนหลังต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกัน อันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการตกลงกันภายในพรรคการเมืองของตนก่อนว่าจะให้ยื่นกระทู้ถามสดของผู้ใด ทั้งนี้ ในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๔ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกระทู้ถามสด โดยมีข้อตกลงกันระหว่างวิปฝ่ายรัฐบาลและวิปฝ่ายค้าน มีมติกำหนดให้บรรจุกระทู้ถามสดของฝ่ายรัฐบาล ๑ กระทู้ และของฝ่ายค้าน ๒ กระทู้^{๒๒}

สำหรับกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องดำเนินการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม ซึ่งกระทู้ถามประเภทนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งถามเป็นจำนวนมาก แต่ผลลัพธ์ของการตั้งกระทู้ถามที่ได้รับเป็นที่น่าพอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามเป็นอย่างมาก เพราะการตอบกระทู้ถามมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก และส่วนมากไม่ได้รับการตอบภายในกำหนดเวลา โดยสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากกระทู้ถามในลักษณะนี้เป็นการตั้งถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายต่าง ๆ

^{๒๒}เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้สำหรับในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ซึ่งต่อไปอาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงได้





ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรียกถูกถาม ซึ่งรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามต้องส่งเรื่องไปให้เจ้าของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือประเด็นปัญหาและเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นก่อน เมื่อได้รับคำตอบแล้วรัฐมนตรีจึงจะสามารถตอบกระทู้ถามนั้นได้ ซึ่งบางเรื่องอาจต้องใช้เวลาเป็นปี หรือในบางกรณีก็ไม่ได้รับการตอบเลย ในลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไร้ผลในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร เพราะรัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามช้าหรือเร็วก็ได้แล้วแต่รัฐมนตรี โดยผู้ตั้งกระทู้ถามต้องรอคอยคำตอบแบบไม่มีกำหนดเวลา ที่แน่นอน ซึ่งเป็นผลทำให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขในเวลาอันรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

๔.๔ สถิติข้อมูลกระทู้ถาม

ผู้เขียนได้รวบรวมสถิติข้อมูลกระทู้ถาม ในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ พบว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามทั้งหมด จำนวน ๒,๒๘๒ กระทู้ แยกเป็นกระทู้ถามสด จำนวน ๒๑๙ กระทู้ กระทู้ถามตอบในที่ประชุมสภาฯ จำนวน ๖๔๔ กระทู้ และกระทู้ถามตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน ๑,๔๑๙ กระทู้ ซึ่งจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์พร้อมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยแยกตามประเภทของกระทู้ถาม ดังนี้





ตารางที่ ๑ สถิติกระทู้ถามสด ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แยกตามกระทรวงดังนี้

ถาม (กระทรวง)	จำนวน (รวม)	ประธานฯ อนุญาต			ประธานฯ ไม่อนุญาต
		จำนวน	ตอบแล้ว	ตกไป/ถอน	
นายกรัฐมนตรี	๑๕๐	๑๔๖	๑๓๐	๑๖	๔
กลาโหม	๑	๑	๑	-	-
การคลัง	๓	๓	๒	๑	-
เกษตรฯ	๕	๓	๓	-	๒
คมนาคม	๓	๓	๓	-	-
ต่างประเทศ	๓	๓	๒	๑	-
ทรัพยากร	๔	๔	๔	-	-
ท่องเที่ยว	๒	๒	๒	-	-
เทคโนโลยี	๐	๐	-	-	-
พลังงาน	๖	๖	๔	๒	-
พัฒนาสังคม	๑	๑	๑	-	-
พาณิชย์	๕	๕	๕	-	-
มหาดไทย	๑๕	๑๓	๑๐	๓	๒
ยุติธรรม	๑	๑	-	๑	-
แรงงาน	๐	๐	-	-	-
วัฒนธรรม	๐	๐	-	-	-
วิทยาศาสตร์	๒	๒	๒	-	-
ศึกษาธิการ	๑	๑	๑	-	-
สาธารณสุข	๔	๔	๔	-	-
อุตสาหกรรม	๑	๑	๑	-	-

ที่มา : กลุ่มงานกระทู้ถาม สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





จากตารางสถิติข้อมูลข้างต้น สรุปคือ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามสดทั้งสิ้น ๒๑๙ กระทู้ โดยมีกระทู้ถามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาตให้ถามได้ ๒๑๑ กระทู้ และมีกระทู้ถามที่ได้รับการตอบแล้ว ๑๘๗ กระทู้ ซึ่งในจำนวนกระทู้ถามทั้งหมดนี้นายกรัฐมนตรีจะถูกตั้งถามมากที่สุด คือ ๑๔๖ กระทู้ รองลงมาตามลำดับ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ๑๕ กระทู้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ ๙ กระทู้ กระทรวงคมนาคม ๗ กระทู้ และกระทรวงพลังงาน ๖ กระทู้ เป็นต้น จากข้อมูลสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่านายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้เดินทางมาตอบ กระทู้ถามสดด้วยตนเองเพียง ๒ กระทู้ จากจำนวนกระทู้ถามทั้งหมดที่ถูกตั้งถาม คือ กระทู้ถามที่ ๐๐๖ ส. เรื่อง การบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ผู้ตั้งกระทู้ถาม นายพ่ายพ บันเกตุ โดยในการตอบกระทู้ถามนั้นปรากฏว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (นายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข) ร่วมตอบกระทู้ถามนี้ด้วย^{๒๓} และกระทู้ถามที่ ๐๔๘ ส. เรื่อง ความเหมาะสม ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตั้งกระทู้ถาม ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชดา ธนาดิเรก โดยในการตอบกระทู้ถามนั้นปรากฏว่ามีรองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) ร่วมตอบกระทู้ถามนี้ด้วย^{๒๔} หากพิจารณาถึงเหตุผลที่ทำให้นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญในการมาตอบกระทู้ถามสดดังกล่าวด้วยตนเองแล้วพบว่า ในวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณากระทู้ถามสดทั้งสองกระทู้ถามนั้น นายกรัฐมนตรีได้เข้าร่วมในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ต้องตอบกระทู้ถามสดนั้นด้วยตนเอง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงยังไม่อาจสรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญในการมาตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง เมื่อเทียบกับจำนวนกระทู้ถามทั้งหมด

^{๒๓}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๑ สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔), น. ๒๓

^{๒๔}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๑ สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕), น. ๔๔





ปรากฏการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ให้ความสำคัญในการใช้มาตรการของกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล นั่นก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ตั้งกระทู้ถามสดต่อรัฐมนตรีถึง ๓ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงวัฒนธรรม ในขณะที่มีกระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามสดเพียง ๑ กระทู้ อีกถึง ๓ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงศึกษาธิการ ยกตัวอย่างกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ถูกตั้งกระทู้ถาม เรื่อง การเตรียมการรองรับการจัดชั้นเรียนในปีการศึกษา ๒๕๕๖ ให้กับเด็กนักเรียน-นักศึกษาที่ไม่มีที่เรียน และมาตรการเยียวยาให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินวิทยฐานะ^{๒๕} ซึ่งปัญหาเรื่องที่ตั้งถามนั้นน่าจะเป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น อันที่จริงในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาด้านการศึกษายังมีปัญหาอีกหลายด้านที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในสังคม และปรากฏเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยฝ่ายบริหาร แต่เหตุใดจึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเพียง ๑ กระทู้ เท่านั้น

ในขณะที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีประเด็นปัญหาสำคัญด้านแรงงานที่ทราบกันอยู่ทั่วไป เช่น ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานเด็ก หรือแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมายาวนานและยังไม่ได้รับการแก้ไขอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องมีการตั้งกระทู้ถามเพื่อซักถามรัฐบาลถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา เมื่อปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเลยตลอดระยะเวลาของรัฐบาลชุดนี้ นั่นก็อาจจะแสดงให้เห็นถึงความผิดปกติของกลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามเป็นอย่างมาก

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, น. ๕๐





ตารางที่ ๒ สถิติกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แยกตามกระทรวงดังนี้

ถาม (กระทรวง)	จำนวน (รวม)	ประธานฯ อนุญาต					ไม่ อนุญาต	ผู้ตั้ง ขอถอน
		จำนวน	ตอบ แล้ว	ขอ ถอน/ ตกไป	โอน ราช กิจจาฯ	รอ บรรจุ		
นายกรัฐมนตรี	๒๘๔	๒๖๒	๖๐	๑๑	๑๖๒	๓๕	๒	๑๐
กลาโหม	๓	๓	๒	-	-	๑	-	-
การคลัง	๑๓	๑๒	๓	-	๘	๑	-	๑
เกษตรฯ	๖๓	๖๒	๒๕	๓	๒๓	๑๑	-	๑
คมนาคม	๑๐๐	๙๖	๒๖	๖	๕๒	๑๑	-	๓
ต่างประเทศ	๐	๐	-	-	-	-	-	-
ทรัพยากร	๒๘	๒๔	๖	๓	๑๑	๓	๑	๓
ท่องเที่ยว	๑๐	๑๐	๑	-	๕	-	-	-
เทคโนโลยี	๖	๕	๑	-	๑	๓	-	๑
พลังงาน	๕	๕	๒	-	๓	-	-	-
พัฒนาสังคม	๔	๔	-	-	๔	-	-	-
พาณิชย์	๑๐	๑๐	๒	๑	๖	๑	-	-
มหาดไทย	๔๖	๔๕	๑๕	๒	๑๖	๑๑	-	๑
ยุติธรรม	๖	๖	๒	-	๓	๑	-	๑
แรงงาน	๑	๑	๑	-	-	-	-	-
วัฒนธรรม	๘	๘	๓	-	๓	๒	-	-
วิทยาศาสตร์	๓	๓	๒	๑	-	-	-	-
ศึกษาธิการ	๓๓	๓๓	๑๐	-	๑๘	๕	-	-
สาธารณสุข	๑๕	๑๘	๒	-	๑๑	๕	-	๑
อุตสาหกรรม	๑	๑	-	-	๑	-	-	-

ที่มา : กลุ่มงานกระทู้ถาม สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





จากตารางสถิติข้อมูลข้างต้น สรุปคือ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามทั่วไป ที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภามีจำนวนทั้งสิ้น ๖๔๔ กระทู้ โดยมีกระทู้ถามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณานุญาตให้ถามได้ จำนวน ๖๑๙ กระทู้ แยกเป็นกระทู้ถามที่ได้ตอบแล้ว จำนวน ๑๖๕ กระทู้ ขอถอนและ ตกไป จำนวน ๒๘ กระทู้ โอนไปตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน ๓๓๒ กระทู้ และรอบรรจุระเบียบวาระ จำนวน ๙๔ กระทู้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ที่ถูกตั้งกระทู้ถามมากที่สุด จากข้อมูลจะเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงเดียวที่ไม่ถูกตั้งกระทู้ถาม โดยสถิติตัวเลขกระทู้ถามที่ได้รับการตอบในที่ประชุมสภามีเป็นจำนวนน้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น กระทู้ถามนายกรัฐมนตรีมีถึง ๒๘๔ กระทู้ แต่ได้รับการตอบเพียง ๖๐ กระทู้ รองลงมาตามลำดับ คือ กระทรวงคมนาคมมี ๑๐๐ กระทู้ ได้รับการตอบเพียง ๒๗ กระทู้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี ๖๓ กระทู้ ได้รับการตอบเพียง ๒๕ กระทู้ กระทรวงมหาดไทยมี ๔๖ กระทู้ ได้รับการตอบเพียง ๒๕ กระทู้ และกระทรวงศึกษาธิการมี ๓๓ กระทู้ ได้รับการตอบเพียง ๑๐ กระทู้ เป็นต้น และยังพบว่ายังมีบางกระทรวงไม่ได้ตอบกระทู้ถามเลย ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีจำนวนกระทู้ถามที่ค้างการตอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่ว่าเมื่อกระทู้ถามนั้นได้รับการตอบแล้ว บางครั้งก็ไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปการตอบกระทู้ถามนั้น ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

และจากข้อมูลจะเห็นว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามน้อยที่สุด^{๒๖} คือ กระทรวงละ ๑ กระทู้ และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับ การตั้งกระทู้ถามสด กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็น

^{๒๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๒ สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖), (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), น. ๗๙





กระทรวงที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งกระทู้ถามสดเลย ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมมีกระทู้ถามสดเพียง ๑ กระทู้ ซึ่งปรากฏการณ์ในลักษณะเช่นนี้อาจจะเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่ใส่ใจหรือสนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของกระทรวงดังกล่าว หรือนั่นอาจจะเป็นเพราะว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีในกระทรวงดังกล่าวอาจจะไม่มีปัญหาหรือข้อบกพร่อง ที่จะต้องตั้งกระทู้ถามแต่อย่างใดก็ได้

ในส่วนของจำนวนกระทู้ถามที่ไม่ได้รับการตอบเป็นจำนวนมาก เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลต่อเนื่องให้เป็นปัญหาในเรื่องของจำนวนกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ที่มีจำนวนมากอยู่แล้วต้องเพิ่มจำนวนมากขึ้นไปอีก เพราะถ้าหากสิ้นสุดสมัยประชุมนั้น ๆ แล้ว กระทู้ถามที่ยังไม่ได้รับการตอบทั้งหมดจะต้องถูกโอนให้ไปตอบในราชกิจจานุเบกษาแทน ซึ่งในท้ายที่สุด การตั้งกระทู้ถามนั้นก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหให้กับประชาชนที่เดือดร้อนได้ทันเวลาที่





ตารางที่ ๓ สถิติกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้อธิบดีตอบในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แยกตามกระทรวงดังนี้

ถาม (กระทรวง)	จำนวน (รวม)	ประธานฯ อนุญาต				ไม่ อนุญาต	ผู้ตั้ง ขอถอน
		จำนวน	ตอบแล้ว	ขอ ถอน	รอ คำตอบ		
นายกรัฐมนตรี	๘๐๕	๗๗๒	๑๗๐	๑	๖๐๑	๗	๒๕
กลาโหม	๕	๕	๒	-	๓	-	-
การคลัง	๑๑	๑๐	-	-	๑๐	-	-
เกษตรฯ	๑๖๕	๑๑๗	๗๒	-	๔๕	๑๑	๓๗
คมนาคม	๗๕	๗๐	๔๓	๒	๒๕	๑	๘
ต่างประเทศ	๓	๒	๑	-	๑	๑	-
ทรัพยากร	๖๓	๕๖	๒๓	๑	๓๒	-	๗
ท่องเที่ยว	๑๗	๑๕	๘	-	๗	-	๒
เทคโนโลยี	๕	๕	-	-	๕	-	-
พลังงาน	๕	๕	๓	-	๖	-	-
พัฒนาสังคม	๘	๘	-	-	๘	-	-
พาณิชย์	๑๕	๑๕	๑	-	๑๔	-	-
มหาดไทย	๕๔	๘๗	๒	-	๘๕	๑	๖
ยุติธรรม	๑๒	๑๐	-	-	๑๐	๑	๑
แรงงาน	๗	๗	-	-	๗	-	-
วัฒนธรรม	๑๖	๑๖	๒	๑	๑๓	-	-
วิทยาศาสตร์	๖	๖	-	-	๖	-	-
ศึกษาธิการ	๖๕	๖๗	๓๑	-	๓๖	-	๒
สาธารณสุข	๒๐	๑๕	๕	-	๑๐	-	๑
อุตสาหกรรม	๖	๖	-	-	๖	-	-

ที่มา : กลุ่มงานกระทู้ถาม สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





จากตารางสถิติข้อมูลดังกล่าว สรุปคือ มีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้อตอบในราชกิจจานุเบกษา มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๔๑๙ กระทู้ โดยมีกระทู้ถามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาตให้ถามได้ ๑,๓๐๖ กระทู้ ได้ตอบแล้ว ๓๖๗ กระทู้ และรอคำตอบ ๙๓๙ กระทู้ เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนกระทู้ถามที่ได้ตอบแล้วจะมีเพียงร้อยละ ๒๘ เท่านั้น ซึ่งเป็นอัตราการตอบกระทู้ถามที่ต่ำมาก ในกรณีกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี มีถึง ๗๒๒ กระทู้ ได้ตอบแล้ว ๑๗๐ กระทู้ รอคำตอบถึง ๖๐๑ กระทู้ กระทรวงมหาดไทยมี ๘๗ กระทู้ ได้ตอบแล้ว ๒ กระทู้ รอคำตอบ ๘๕ กระทู้ กระทรวงพาณิชย์มี ๑๙ กระทู้ ได้ตอบแล้ว ๑ กระทู้ รอคำตอบ ๑๘ กระทู้ เป็นต้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตได้ว่าการตอบกระทู้ถามนั้นเกิดความล่าช้าในทุกกระทรวง เมื่อผลของการตอบกระทู้ถามเป็นเช่นนี้ จึงทำให้เห็นว่ากระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังพบว่ากระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังไม่ได้รับการตอบจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีมากถึง ๗ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีอาจปฏิเสธได้ว่า ความล่าช้าที่เกิดขึ้นในกระบวนการตอบกระทู้ถาม ย่อมมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อนำข้อมูลในสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ สมัยสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ มาพิจารณาจะพบว่า มีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้อตอบ ในราชกิจจานุเบกษาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาตให้ถามได้ จำนวน ๑๕๕ กระทู้ แต่ปรากฏว่าในสมัยประชุมนี้ไม่มีกระทู้ถามที่ได้รับการตอบเลย ต้องรอคำตอบทั้งหมด ๑๕๕ กระทู้^{๒๗} ซึ่งอาจจะ

^{๒๗}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ปีที่ ๑ สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔), น. ๓๑



เป็นการยืนยันให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการตั้งกระทู้ถามไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนภายในระยะเวลาที่เกิดเหตุการณ์ เช่นในกรณีการตั้งกระทู้ถามให้แก้ไขปัญหาย้ายแล้ง โดยการให้จัดรถบรรทุกแจกน้ำให้แก่ประชาชนที่เดือดร้อนในพื้นที่ แต่เมื่อยังไม่ได้รับการตอบกระทู้ถามและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปยาวนานมากจนสภาพปัญหานั้นอาจแปรเปลี่ยนไปในปัจจุบันพื้นที่นั้นประสบกับปัญหาอุทกภัยแล้ว การตอบกระทู้ถามดังกล่าวจึงไม่มีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องตอบแล้ว เพราะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

๕. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมา ต้องยอมรับว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านมาขาดประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาลำนี้ได้อย่างจริงจัง เพื่อสร้างกลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการตั้งกระทู้ถามดังนี้

๑. การเพิ่มวันประชุมสภา หรือขยายระยะเวลาการประชุมสภา

โดยปกติสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้มีวันประชุมสภา เพียงสัปดาห์ละ ๒ วัน คือ วันพุธและวันพฤหัสบดี ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะต้องมีการพิจารณาในหลายเรื่อง อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ กระทู้ถาม และการดำเนินงานด้านอื่น ๆ โดยระเบียบวาระ การประชุมกระทู้ถามจะมีเฉพาะในวันพฤหัสบดี เท่านั้น เมื่อพิจารณาจากกระทู้ถามที่มีเป็นจำนวนมาก แต่ระยะเวลาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีน้อย จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการตอบกระทู้ถามได้ทั้งหมด และเป็นเหตุให้มีกระทู้ถามค้างการตอบในสภาเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้มีการเพิ่มวันประชุมสภาอีกหนึ่งวันในวันอังคารเพื่อการถามและตอบกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาเป็นการเฉพาะ สำหรับวันพุธ และวันพฤหัสบดี ก็ให้เป็นวันประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และการพิจารณาด้านอื่น ๆ ซึ่งน่าจะทำให้เรื่องที่ค้างการพิจารณา





ในที่ประชุมสภาลดจำนวนลงได้ ทั้งกระทู้ถามและร่างพระราชบัญญัติ หรือจะเพิ่มระยะเวลาในแต่ละสมัยประชุมให้มากขึ้นจากเดิม ๑๒๐ วัน ให้เป็น ๑๘๐ วัน หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาในการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรจากที่เริ่มประชุมสภาตั้งแต่ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ให้เป็นเริ่มประชุมสภาตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ในแต่ละวัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติโดยรวมได้เป็นอย่างมาก

๒. การกำหนดสภาพบังคับและติดตามการตอบกระทู้ถาม

เมื่อมีเหตุการณ์หรือพฤติกรรมของฝ่ายรัฐบาลในลักษณะซึ่งไม่ให้ความสำคัญในการจะมาตอบกระทู้ถาม อันเนื่องมาจากการไม่มีมาตรการให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการ ไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เห็นควรให้มีข้อกำหนดที่ว่า ถ้าหากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยตนเองเกิน ๕ ครั้งต่อสมัยประชุมหนึ่ง ๆ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลให้มากยิ่งขึ้น

การติดตามผลของกระทู้ถามในทางปฏิบัติมีน้อยมาก ซึ่งคล้ายกับว่าความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นกระทู้ถามได้สิ้นสุดลงพร้อมกับคำตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาแล้ว ฉะนั้น เพื่อให้ผลของการตอบกระทู้ถามเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ควรจะต้องมีการติดตามตรวจสอบถึงการแก้ไขปัญหามาตามแนวทางที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามแล้ว และมีการติดตามเร่งรัดให้ตอบกระทู้ถามที่ยังไม่ได้ตอบภายในกำหนดระยะเวลา แต่ถ้าติดตามแล้วพบว่ายังไม่ดำเนินการตามที่ได้ตอบไว้ หรือถ้ารัฐมนตรีไม่ยอมตอบกระทู้ถามภายในกำหนดเวลา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถใช้เวทีในสภาผู้แทนราษฎรกล่าวตำหนิถึงความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนโดยทั่วไปได้ทราบถึงความบกพร่องต่อหน้าที่ ซึ่งอาจจะเป็นบทลงโทษฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม อันส่งผลเสียต่อภาพโดยรวมของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง



๓. ปรับเปลี่ยนผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถาม

เนื่องจากกระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งถามมีเป็นจำนวนมาก และต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองหลายขั้นตอนตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของกระทู้ถาม การบรรจุกระทู้ถาม เข้าระเบียบวาระการประชุมสภา การจัดเรียงลำดับกระทู้ถาม เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแต่เพียงผู้เดียว การที่กำหนดไว้เช่นนี้อาจทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการวินิจฉัยที่ไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้ เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่เกิดข้อโต้แย้ง เห็นควรแก้ไขผู้มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับกระทู้ถาม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง อันประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลและผู้แทนจากฝ่ายค้าน มีอำนาจหน้าที่พิจารณากลั่นกรองกระทู้ถาม จัดเรียงลำดับการบรรจุระเบียบวาระกระทู้ถามในการประชุมสภา และอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร ซึ่งวิธีการนี้เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของกระทู้ถาม ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนให้เข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภา เพื่อให้มีการตอบกระทู้ถามได้ทันต่อเหตุการณ์และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยิ่ง

๔. ให้มีมาตรการในการเผยแพร่กระทู้ถาม

ในอดีตที่ผ่านมาพบว่า การตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไป โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นการพิจารณากระทู้ถาม แม้ว่ากระทู้ถามนั้นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง หากเปรียบกับการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าประชาชนทั่วไปให้ความสนใจติดตามการพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากก่อนการอภิปรายจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบทางสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปหันมาสนใจการพิจารณากระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น จึงเสนอให้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระทู้ถามให้กับสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ช่วยเผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ หรือสื่อสารมวลชน





อื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง เพราะการตั้งกระทู้ถามก็ต้องทราบล่วงหน้าก่อนแล้ว และเมื่อประชาชนให้ความสนใจมากขึ้นก็จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง

๕. การเสริมสร้างองค์ความรู้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่เข้ามาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้อย่างถูกต้อง เห็นควรจัดให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้จากบุคคลที่มีชื่อเสียงอันเป็นที่ยอมรับ หรือจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติเป็นอย่างดีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เช่น ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ วิธีการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภา และแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งจะจัดเป็นโครงการฝึกอบรมสัมมนา หรือจัดโครงการเสริมสร้างความรู้ที่ดี สิ่งเหล่านี้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าใจบทบาทในการทำหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องแท้จริง และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้อย่างดียิ่งขึ้น

๖. การเพิ่มศักยภาพของคณะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภาระหน้าที่สำคัญต่อประเทศในการออกกฎหมาย หน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และอื่น ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีความรอบรู้ในหลาย ๆ ด้าน และเพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้เสนอแต่งตั้งผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านนิติบัญญัติ เช่น การศึกษาค้นคว้าข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหา เพื่อเสนอแนะให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าใจปัญหานั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น การตั้งกระทู้ถาม มีคุณภาพได้ แต่ในความจริงกลับพบว่า คณะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เสนอแต่งตั้งมาจากบุคคลผู้ใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมักจะถูกให้ไป





ทำหน้าที่ในทางส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าการช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เมื่อเป็นดังนี้แล้วจึงเป็นการยากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้เข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้ในการตั้งกระทู้ถามได้อย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการแอบอ้างหรือนำงบประมาณในส่วนที่จัดสรรให้แก่ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ เห็นควรต้องกำหนดคุณสมบัติผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องผ่านการฝึกอบรมโครงการหลักสูตรที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในการทำงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งผู้ที่ผ่านการอบรมแล้วเท่านั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยของตนได้ ทั้งนี้ อาจจะให้หน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน เช่น สถาบันพระปกเกล้าเป็นผู้ดำเนินการจัดอบรมให้ก็ได้

๗. การช่วยเหลือและให้บริการข้อมูล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการประจำ มีฐานะเทียบเท่ากรมขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดให้หน่วยงานราชการภายในให้บริการทางวิชาการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น การร่างกระทู้ถาม การค้นคว้าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องประเด็นกระทู้ถาม รวมถึงมีแหล่งให้บริการในการค้นคว้าข้อมูลที่ห้องสมุดรัฐสภา ซึ่งในส่วนนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรที่จะให้ความสนใจ เพราะเป็นแหล่งองค์ความรู้ที่สามารถช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างมาก รวมทั้งยังสนับสนุนให้การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้ตามกฎหมายกติกาต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอันจะส่งผลทำให้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป





๖. สรุป

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติทางหนึ่งที่ต้องการจะถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าการทำงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีข้อบกพร่องทำให้ประชาชนเดือดร้อน หรือปฏิบัติงานผิดพลาดไม่เป็นไปตามนโยบายการบริหารประเทศ ก็จะตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเพื่อให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ชี้แจงตอบประเด็นในเรื่องปัญหานั้นให้ได้ทราบ ซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา จะให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามเป็นอย่างมาก สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการของกระทู้ถาม มากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก และบทบัญญัติเกี่ยวกับกระทู้ถามก็ได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมีการแก้ไขในหลักการเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาแบบมีเงื่อนไขและจำกัดสิทธิของสมาชิกรัฐสภา แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีการปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญ โดยต้องการให้กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกระทู้ถามให้กลับไปใช้หลักการเดิมที่ให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้ และยังเพิ่มหลักการหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามขึ้นมาใหม่เรียกว่า “กระทู้ถามสด” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น โดยให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถตั้งกระทู้ถามสดได้ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติเกี่ยวกับกระทู้ถามยังคงเป็นไปในหลักการเดิมไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด และมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาของคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง โดยมีเจตนารมณ์ให้ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จนกระทั่งมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย





(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หลักการเกี่ยวกับกระทู้ถามก็ยังถูกนำมาปฏิบัติไว้ด้วย นั่นก็แสดงให้เห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามยังมีความจำเป็นและมีความสำคัญ ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย

แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะถูกมองว่าเป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ไม่ได้ผลเต็มที่เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม กระทู้ถามก็ยังถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ยังมีประโยชน์อยู่ไม่น้อยกว่ามาตรการอื่น เพราะกระทู้ถามมุ่งประสงค์ที่จะกระตุ้นเตือนให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ให้ใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดหรือเกินขอบเขตอำนาจ มิฉะนั้นแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะนำข้อบกพร่องนั้นมาตั้งกระทู้ถามเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบและให้รัฐบาลตระหนักถึงความบกพร่องในการบริหารงาน ซึ่งการตอบกระทู้ถามที่ไม่เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว ก็ย่อมจะเป็นผลเสียหายแก่รัฐบาลได้เช่นกัน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ทางหนึ่ง





บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.
- คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุภาพใจ, ๒๕๔๘.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.
- มนตรี รูปสุวรรณ. ดุลยภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ : บริษัท นามมีบุ๊คส์ จำกัด, ๒๕๔๖.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. รายงานการวิจัย เรื่อง สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรในสิบปีข้างหน้า. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๓.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔.
- สุรพล นิธิไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.
- ประเสริฐ โยธีพิทักษ์. การควบคุมรัฐบาล โดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓.



สถิตย์ชัย เอนกเวียง. ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีตั้ง
กระทู้ถาม. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

จเร พันธุ์เปรื่อง. กระทู้ถาม. รัฐสภาสาร ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๓๘) : ๗๓-๙๔
ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ. รัฐสภาไทย. ไม่ปรากฏปีที่และสถานที่พิมพ์.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. อำนาจของรัฐสภาการบริหารราชการแผ่นดิน. รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๓
ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๘) : ๑๒-๗๒

สุรคุตติ ปัดไธสง. ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม. รัฐสภาสาร. ปีที่ ๓๖
ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๓๑) : ๔๔-๗๖.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และ
การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ ๑ สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ ๑ สิงหาคม
๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔) กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และ
การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ ๑ สมัยสามัญนิติบัญญัติ (๒๑ ธันวาคม
๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕) กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และ
การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ ๒ สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ ๑ สิงหาคม
๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ และ
การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปีที่ ๒ สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ ๒๑ ธันวาคม
๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖) และสมัยวิสามัญ (วันที่ ๒๙ พฤษภาคม
๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖) กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมรัฐธรรมนูญ. www.parliament.go.th/elaw/.





มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิต กรณีศึกษา การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑

[The Legal Protection of Persons with Mental Health Disorder : Case Study Mental Health Act, B.E. 2551 (2008)]

ศลธร คงหวาน^๑

พรเลิศ สุทธิรักษ์^๒

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในการดูแลรักษาผู้มีความผิดปกติทางจิตโดยเฉพาะ แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับ

^๑อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี (นบ. นม.(มหาวิทยาลัยรามคำแหง) นบท.)

^๒รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษาและอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี (นบ.(มหาวิทยาลัยรามคำแหง)) พบ.ม. (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้มีความผิดปกติทางจิตแทนที่จะได้รับความคุ้มครองกลับเป็นการละเมิดสิทธิแทน ส่งผลให้อาการทางจิตทวีความรุนแรงมากขึ้น สมควรที่จะทำการศึกษาเพื่อหามาตรการบังคับใช้ที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตเพื่อให้ผู้มีความผิดปกติทางจิตได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่าอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการเข้าควบคุมตัวบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตตามกฎหมายฉบับนี้ มิได้มีการบัญญัติหรือให้คำนิยามเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ป่วยทางจิตไว้อย่างชัดเจน ส่งผลต่ออำนาจในการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่จะต้องมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การให้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐโดยใช้หลักเช่นเดียวกับการจับโดยไม่มีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการป้องกันการฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีความผิดปกติทางจิต

จากการวิจัยพบว่ากระบวนการหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแต่ความผิดปกติทางจิตของบุคคลดังกล่าวไม่ปรากฏในชั้นพนักงานสอบสวนหรือไม่มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะเป็นผู้วิกลจริตและได้ส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการแล้วผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดปกติทางจิตระหว่างที่สำนวนคดีอยู่ที่พนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจในการสั่งให้ได้รับการตรวจหรือการบำบัดรักษากฎหมายกำหนดให้เฉพาะพนักงานสอบสวนหรือศาลเท่านั้น พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้เพราะกฎหมายสุขภาพจิตกำหนดไว้ว่าอาการวิกลจริตหรือความผิดปกติทางจิตที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาในคดีอาญา

จากการศึกษาพบว่าปัญหาเกี่ยวกับการส่งตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตในชั้นสอบสวนเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความผิดปกติทางจิตที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือได้สวนมูลฟ้อง ซึ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยที่วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้เท่านั้น ไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้ต้องหาหรือ





จำเลยที่วิกลจริตแต่สามารถต่อสู้คดีได้ ส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายสุขภาพจิต ด้วยเหตุผลว่าหากได้ความว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยวิกลจริตแต่สามารถต่อสู้คดีได้ก็จะไม่ได้ รับความคุ้มครองตามกฎหมายสุขภาพจิต

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจผู้มีความผิดปกติทางจิต สามารถให้ความยินยอมเป็นหนังสือเพื่อการบำบัดรักษานั้นเมื่อพิจารณาจากค่านิยม ของคำว่าผู้ป่วยทางจิต หรือบุคคลวิกลจริตก็ตามเห็นได้ว่าผู้ป่วยทางจิตหรือบุคคล วิกลจริตเป็นผู้ที่หย่อนความสามารถในการตัดสินใจ การให้อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นการ เสียหายต่อตัวผู้ป่วยเอง ดังนั้นแพทย์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ของบุคคลผู้วิกลจริต หรือผู้ป่วยทางจิตเสียก่อน

นอกจากปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วสถานบำบัด รักษาหรือสถานพยาบาลทางจิตยังไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด ถ้ามีการนำส่งโรงพยาบาล ที่ไม่ใช่สถานบำบัดรักษาหรือสถานพยาบาลทางจิตที่ไม่มีสถานที่รองรับผู้ป่วยทางจิตดังกล่าว อาจทำให้โรงพยาบาลปฏิเสธการรับผู้ป่วยทางจิตได้รับการรักษาหรือในกรณีที่ได้รับไว้ แต่ไม่มีสถานที่เฉพาะสำหรับผู้ป่วยทางจิตโดยอาจนำไปรวมกับผู้ป่วยอื่นทั่วไปอาจทำให้ อาการทางจิตเป็นมากขึ้นกว่าเดิมได้ซึ่งเป็นผลร้ายต่อตัวผู้ป่วยมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือมีการสร้างกระบวนการและรูปแบบทั้ง ทางกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติของการนำผู้มีความผิดปกติทางจิตเข้าสู่การบำบัด รักษาที่ชัดเจนเป็นประโยชน์ต่อผู้มีความผิดปกติทางจิตอย่างมาก

คำสำคัญ กฎหมายสุขภาพจิต, การคุ้มครอง, ผู้มีความผิดปกติทางจิต



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งสังคมที่พัฒนาแล้วและสังคมที่กำลังพัฒนาสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินชีวิตย่อมมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของมนุษย์ได้และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตทำให้มีความทุกข์ทางจิตมากขึ้นสุดท้ายอาจส่งผลให้ผู้นั้นมีอาการป่วยทางจิตได้ ซึ่งเป็นอาการที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม การกระทำ ความคิดและอารมณ์ของผู้ที่มีปัญหาทางจิตหรือความผิดปกติทางจิต ปัญหาสุขภาพจิตจึงมีใช้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลนั้น ๆ แต่ยังส่งผลกระทบต่อคนรอบข้างด้วยกล่าวคือ การเสียกำลังคนไปโดยไม่สามารถก่อประโยชน์ต่อสังคม หรือประเทศ นอกจากนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาดูแล การเสียเวลาและเสียโอกาสของญาติพี่น้อง พ่อ-แม่ในการดูแลรักษา และในหลาย ๆ กรณีก่อความเสียหายแก่คนอื่น เช่น การก่ออาชญากรรมได้หลายรูปแบบบางครั้งก่อให้เกิดการเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไปที่มีได้เกี่ยวข้องด้วย

ปัจจุบันคนไทยส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาสุขภาพจิตเพิ่มขึ้น จากรายงานปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ พบว่า สถานบริการสาธารณสุขทั่วไปมีอัตราผู้ป่วยทางจิต ๑๔๔ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้เพิ่มขึ้นเป็น ๒๙๓.๒ ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๔๔ หากพิจารณาในกลุ่มเด็กและวัยรุ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำแนกตามโรคทางจิตเวชและปัญหาสุขภาพจิต พบว่า ความผิดปกติของการพัฒนาจิตใจ ร้อยละ ๓๖.๘ รองลงมา ได้แก่ ปัญญาอ่อนร้อยละ ๒๑.๕ ความผิดปกติเชิงพฤติกรรมและอารมณ์ที่เริ่มต้นในเด็กและวัยรุ่น ร้อยละ ๑๔.๙ พฤติกรรมแบบจิตเพศและความหลงผิดร้อยละ ๙.๙ และความหลงผิดทางอารมณ์ ร้อยละ ๗.๔ ในขณะที่ผู้ป่วยทางจิตมีมากขึ้นแต่กลับปรากฏว่าบุคลากรทางด้านสุขภาพจิตมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับการรักษาผู้ป่วยทางจิตโดย เช่น จิตแพทย์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีจำนวนจิตแพทย์ทั้งหมดจำนวน ๕๔๖ คน คิดเป็นอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน ๐.๘๖ โดยมีอัตราจิตแพทย์ในปี ๒๕๔๘ จำนวน ๔๔๕ คนมีอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน ๐.๗๑ ปี ๒๕๔๙ จำนวนจิตแพทย์ ๔๘๑ คนมีอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน ๐.๗๗ และปี ๒๕๕๐ จำนวนจิตแพทย์ ๕๐๒ คนมีอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน





๐.๘๒ จากผลการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แยกตามภาคจิตแพทย์ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครมากที่สุดรองลงมาคือเขตภาคกลางโดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวนจิตแพทย์ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากที่สุด ๒๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๑๕ ของทั้งประเทศมีอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน ๔.๔๑ ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนจิตแพทย์ ๖๑ คนคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๑๗ มีอัตราจิตแพทย์ต่อประชากรแสนคน ๐.๒๘ และมีสถานบำบัดรักษาทางจิตในการรองรับผู้ป่วยทางจิตทั้งประเทศ ๖๘ แห่ง การสวนทางกันระหว่างจำนวนผู้ป่วยทางจิตที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นแต่บุคลากรในการบำบัดรักษาที่ไม่เพียงพอและที่สถานที่รักษาอาการทางจิตที่มีจำนวนจำกัดย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบำบัดรักษาอาการทางจิตของผู้ป่วยทางจิตได้

อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยกฎหมายหรือการปกครองที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ รัฐซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นกันจึงมีหน้าที่จะต้องให้ความเคารพคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้ถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือโดยบุคคล หรือองค์กรของรัฐเอง กระบวนการยุติธรรมอันเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในการดำเนินภารกิจอย่างมีคุณภาพจึงต้องเริ่มต้นจากที่กระบวนการยุติธรรม ต้องไม่เป็นกระบวนการที่ไปคุกคามหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสียเองทั้งนี้เพื่อให้เจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ

ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั้งหลาย

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตอยู่ด้วยกันหลายฉบับปะปนกันไปโดยกฎหมายฉบับล่าสุดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตโดยตรงคือ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติด้านบวกต่อบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต ทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับการบำบัดรักษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม เป็นเหตุให้ความผิดปกติทางจิตลดน้อยลงจนไม่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือ



ทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น และเป็นการกำหนดกระบวนการในการบำบัดรักษาบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตอันเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลนั้นและสังคม รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการบำบัดรักษาบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต ซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณา หรือภายหลังศาลมีคำพิพากษาในคดีอาญา อย่างไรก็ตามแต่เมื่อทำการศึกษาดังกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตในกฎหมายฉบับนี้แล้วปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายบางประการไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตได้ทั่วถึงและการนำเอามาตรการทางกฎหมายตามที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับนี้มาปรับใช้ในทางปฏิบัติก็พบปัญหาติดขัดมากมาย วิจัยฉบับนี้จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตตามกฎหมายฉบับนี้ โดยจะพิจารณาตามกระบวนการในการบำบัดรักษาซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก : ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตก่อนส่งตัวไปบำบัดรักษาเนื่องจากการนำตัวผู้ที่มีความผิดปกติไปบำบัดรักษานั้นถือเป็นมาตรการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งตามกฎหมายสุขภาพจิต ซึ่งกระบวนการในส่วนนี้ผู้ที่ดำเนินการได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ได้รับแจ้งจากประชาชนทั่วไปหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพบบุคคลซึ่งมีภาวะอันตรายและมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ นำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาที่อยู่ใกล้เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยเบื้องต้น โดยจะมีผู้ดูแลไปด้วยหรือไม่ก็ได้และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสามารถเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อนำบุคคลนั้นมาบำบัดรักษา ประเด็นปัญหาคือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดในการเข้าควบคุมตัวผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตนั้นมายังสถานบำบัดรักษาเพราะผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตนั้นยังไม่ได้มีการกระทำความผิดใด ๆ หรือการเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ ของบุคคลอื่นนั้นต้องมีหมายจากศาลก่อนหรือไม่ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการข้างต้นแต่อย่างใด





ปัญหาประการต่อมาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตก่อนส่งตัวไปบำบัดรักษาคือสถานีดำรวจไม่มีสถานที่ควบคุมผู้มีความผิดปกติทางจิตก่อนที่จะนำตัวส่งสถานบำบัดรักษา อีกทั้งผู้มีความผิดปกติทางจิตก็ไม่ใช่ผู้ต้องหาจึงไม่สามารถที่จะให้อยู่ในห้องขังร่วมกับผู้ต้องหาคนอื่นได้ หากนำไปรวมกับผู้ต้องขังอื่นอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งตัวผู้ป่วยทางจิตเองและผู้ต้องขังอื่นด้วย

ประการที่สอง : ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตในกระบวนการบำบัดรักษาหลังจากมีการส่งผู้มีความผิดปกติทางจิตมายังสถานบำบัดรักษาของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาทางสุขภาพจิตให้แพทย์หนึ่งคนและพยาบาลหนึ่งคน มีหน้าที่ตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้นภายใน ๔๘ ชั่วโมงโดยใช้แบบรายงานผลการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น (ตจ.๑) และบำบัดรักษาเพียงเท่าที่จำเป็นตามความรุนแรงของอาการเพื่อประโยชน์แก่สุขภาพของบุคคลนั้น และให้สถานบำบัดรักษา ตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการอย่างละเอียดภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันที่รับตัวบุคคลนั้นไว้โดยให้คณะกรรมการบำบัดรักษาออกคำสั่งให้ผู้ป่วยเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลหรือสั่งให้บุคคลต้องได้รับการบำบัดรักษา ณ สถานที่อื่น เมื่อบุคคลนั้นไม่มีสถานะอันตราย ทั้งนี้จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบำบัดรักษาให้บุคคลนั้น หรือผู้ดูแลบุคคลนั้นต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ ซึ่งประเด็นปัญหาในส่วนกระบวนการบำบัดรักษาคือกฎหมายสุขภาพจิตมีบทบัญญัติทางกฎหมายฉบับนี้บางมาตรายอมให้ผู้มีความผิดปกติทางจิตสามารถลงชื่อในหนังสือยินยอมรับการรักษาโดยลำพังไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ดูแลของบุคคลนั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของหนังสือให้ความยินยอมนั้นได้เนื่องจากผู้มีความผิดปกติทางจิตอาจถือได้ว่าเป็นผู้ย่อความสามารถตามกฎหมาย

ปัญหาประการต่อมาในกระบวนการบำบัดรักษาผู้มีความผิดปกติทางจิตคือบุคลากรในกระบวนการรักษา เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานยังไม่ทราบหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ (หนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เลขที่ มท.๐๘๙๑.๓/ว ๑๑๓๔ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่อง บทบาทหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลและ



องค์การบริหารส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑) อีกทั้งสถานบำบัดรักษาแต่ละแห่งต้องมีคณะกรรมการสถานบำบัดรักษา ซึ่งประกอบด้วยบุคลากร ดังนี้ จิตแพทย์ประจำสถานบำบัดรักษา แพทย์ พยาบาลจิตเวช นักกฎหมาย นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์ อย่างละ ๑ คน ซึ่งคณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการประเมินอาการเพื่อรับผู้มีความผิดปกติทางจิตเข้ารับการรักษาหรือส่งให้ผู้นั้นออกจากสถานบำบัดรักษาซึ่งเห็นได้ว่าการที่จะให้มีบุคลากรเหล่านี้อยู่ในสถานบำบัดรักษาแต่ละที่นั้นเป็นไปได้ยาก อีกทั้งสถานที่ของสถานพยาบาลของรัฐบางแห่งไม่มีสถานที่ไว้เป็นการเฉพาะในการแยกผู้มีความผิดปกติทางจิตกับผู้ป่วยปกติทั่ว ๆ ไปออกจากกัน ซึ่งอาจเป็นผลร้ายทั้งต่อตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตเองรวมทั้งกับผู้ป่วยปกติทั่ว ๆ ไปด้วย

จากปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นอกจากจะทำให้วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตไม่อาจบรรลุผลได้แล้วบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้บางประการยังเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้มีความผิดปกติทางจิตอีก ฉะนั้นแม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตแต่ก็เห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านั้นยังมีปัญหาในการบังคับใช้บางประการซึ่งไม่สมกับเจตนารมณ์ทางกฎหมายในการที่จะคุ้มครองบุคคลวิกลจริตหรือผู้ป่วยทางจิต ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษาในประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตและสิทธิประโยชน์ที่ผู้มีความผิดปกติทางจิตสมควรได้รับตามกฎหมายสุขภาพจิต เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายสุขภาพจิตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น





ผลการศึกษา

ในการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยทางเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิตทั้งของประเทศไทยและแนวคิดของต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่า

๑. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการเข้าควบคุมตัวบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิต

ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าควบคุมบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตเนื่องจากพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีได้มีการบัญญัติหรือให้คำนิยามเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ป่วยทางจิตไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กล่าวไว้ว่า บุคคลใดพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีที่ีมีความผิดปกติทางจิต ซึ่งความผิดปกติทางจิตดังกล่าว มีลักษณะมีภาวะอันตราย หรือมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยไม่ชักช้าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งดังกล่าวแล้วหรือพบบุคคล ซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามที่กล่าวมา ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัด รักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น โดยจะมีผู้รับดูแลบุคคลดังกล่าวไปด้วยหรือไม่ก็ได้ การนำตัวบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาโดยการผูกมัดร่างกายบุคคลดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันการเกิดอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นการ จับ ชัง หรือการควบคุมโดยประการใด ๆ ก็ตามจะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากการกระทำเหล่านี้เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลนั้นๆ เสื่อมเสียเสรีภาพ เมื่อกฎหมายสุขภาพจิตไม่ได้บัญญัติหลักการในการเข้าควบคุมตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตให้สอดคล้องกับ ป.วิ.อาญา ย่อมส่งผลต่ออำนาจในการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้



๒. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีความผิดปกติทางจิตในชั้นสอบสวน

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ได้กำหนดให้นำมาตรา ๑๔ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้กับ ผู้ป่วยคดี ซึ่งก็คือผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความผิดปกติทางจิตที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งส่งผลให้กรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้มีความผิดปกติทางจิตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้จะเข้าสู่ระบบการรักษาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๕

ซึ่งถ้าพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔ เห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยที่วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้เท่านั้น ไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยที่วิกลจริตแต่สามารถต่อสู้คดีได้จากประเด็นทางปัญหาทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔ ข้างต้นจึงส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้มาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พุทธศักราช ๒๕๕๑ ด้วยเหตุผลว่าหากได้ความว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยวิกลจริตแต่สามารถต่อสู้คดีได้ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ เพราะมิใช่ผู้ต้องหาหรือจำเลยตามมาตรา ๑๔ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๓. ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ส่งตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตไปบำบัดรักษา

กฎหมายสุขภาพจิตได้กำหนดหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการดำเนินส่งตัวผู้มีความผิดปกติทางจิตไว้ในมาตรา ๒๔ ความว่าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งตามมาตรา ๒๓ หรือพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามมาตรา ๒๒ ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้นตามมาตรา ๒๗ ทั้งนี้ โดยจะมีผู้รับดูแลบุคคลดังกล่าวไปด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยการนำตัวบุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาโดยการผูกมัดร่างกายบุคคลดังกล่าวจะกระทำไม่ได้เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันการเกิดอันตรายต่อบุคคลนั้นเองบุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น





มาตรานี้กำหนดหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่รับแจ้งตามมาตรา ๒๒ และรวมถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพบบุคคลที่น่าเชื่อว่ามีลักษณะตามมาตรา ๒๒ ด้วยตนเอง ในการดำเนินการจัดการนำตัวผู้มีความผิดปกตินั้นส่งสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษา เพื่อให้มีการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันสถานบำบัดรักษาหรือสถานพยาบาลทางจิตทั่วประเทศมีทั้งหมด ๒๙ แห่งซึ่งไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด ถ้ามีการนำส่งโรงพยาบาลที่ไม่ใช่สถานบำบัดรักษาหรือสถานพยาบาลทางจิตที่ไม่มีสถานี่รองรับผู้ป่วยทางจิตดังกล่าวอาจทำให้โรงพยาบาลปฏิเสธการรับผู้ป่วยทางจิตไว้รับการรักษาหรือในกรณีที่ได้รับไว้แต่ไม่มีสถานที่เฉพาะสำหรับผู้ป่วยทางจิตโดยอาจนำไปรวมกับผู้ป่วยอื่นทั่วไปอาจทำให้อาการทางจิตเป็นมากขึ้นกว่าเดิมได้ซึ่งเป็นผลร้ายต่อผู้ป่วยมากยิ่งขึ้น

๔. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในกระบวนการบำบัดรักษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติสุขภาพจิตกำหนดให้การที่จะสั่งให้บุคคลใดเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานบำบัดรักษาต้องดำเนินโดยคณะบุคคล ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการ (ประจำ) สถานบำบัดรักษาแต่ละแห่งขึ้น จากการที่กฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานบำบัดรักษาเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบำบัดรักษา แต่ผู้วิจัยพบว่าปัจจุบันสถานบำบัดรักษายังขาดบุคลากร โดยเฉพาะจิตแพทย์ ซึ่งส่วนใหญ่จิตแพทย์มักกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร ส่วนในภูมิภาคก็จะมีจำนวนลดน้อยลงไป ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการรักษาผู้ป่วยทางจิตได้ หรือกระทั่งกรณีของคณะกรรมการบางประเภท เช่น นักกฎหมาย สถานบำบัดรักษาที่ไม่มีนักกฎหมายประจำอยู่ แม้จะมีการขอความร่วมมือไปยังสหภาพนายความแต่ก็ยังเป็นเพียงการขอความช่วยเหลือไปยังสหภาพนายความแต่ละจังหวัดเท่านั้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วแต่ละสหภาพนายความแต่ละจังหวัดยังไม่ทราบถึงหน้าที่ดังกล่าวนี้



๕. ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความยินยอมในการรักษา

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่ากรณีผู้ป่วยทางจิตตามมาตรา ๓๕ ที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษากฎหมายได้กำหนดไว้ว่ากรณีที่ต้องมีการรักษาทางจิตเวชด้วยไฟฟ้า การกระทำต่อสมองหรือระบบประสาท หรือการบำบัดรักษาด้วยวิธีอื่นใด ที่อาจเป็นผลทำให้ร่างกายไม่อาจกลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างถาวรให้กระทำได้ใน กรณีผู้ป่วยให้ความยินยอมเป็นหนังสือเพื่อการบำบัดรักษานั้น โดยผู้ป่วยได้รับทราบเหตุผลความจำเป็น ความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะแทรกซ้อนที่เป็นอันตรายร้ายแรง หรืออาจเป็นผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขให้ร่างกายกลับคืนสู่สภาพเดิม และประโยชน์ของการบำบัดรักษา

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่าผู้ป่วยทางจิต หรือบุคคลวิกลจริตก็ตาม เห็นได้ว่าผู้ป่วยทางจิตหรือบุคคลวิกลจริตเป็นผู้ที่หย่อนความสามารถในการตัดสินใจ การที่กฎหมายกำหนดให้การบำบัดรักษาทางจิตเวชโดยใช้ไฟฟ้าต้องได้รับความยินยอมจากผู้ป่วยนั้นเป็นการไม่สมกับเจตนาของกฎหมายในการคุ้มครองผู้ป่วยเหล่านี้เนื่องจากการรักษาตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นการทำร้ายผู้ป่วยทางจิตหากการกระทำนั้นมิใช่เรื่องเร่งด่วนที่จะช่วยชีวิตแก่บุคคลเหล่านั้นแล้ว แพทย์ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ของบุคคลผู้วิกลจริต หรือผู้ป่วยทางจิตเสียก่อน

๖. ปัญหากรณีความผิดปกติทางจิตของผู้ต้องหาปรากฏในชั้นพนักงานอัยการ

แม้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้ให้คำนิยามไว้ เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยแต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการให้ความหมายของคำนิยามบางคำยังไม่ครอบคลุมในการคุ้มครองบุคคลวิกลจริตในการดำเนินคดีอาญา เช่นมาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้ป่วยจิต” หมายความว่า ผู้ป่วยที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือศาลสั่งให้ได้รับการตรวจหรือบำบัดรักษา รวมทั้งผู้ป่วยที่ศาลมีคำสั่งให้ได้รับการบำบัดรักษาภายหลังมีคำพิพากษาในคดีอาญาด้วย





ประเด็นปัญหาจากการวิจัยพบว่ากระบวนการหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแต่ความผิดปกติทางจิตของบุคคลดังกล่าวไม่ปรากฏในชั้นพนักงานสอบสวนหรือไม่มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะเป็นผู้วิกลจริตและได้ส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการแล้วผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดปกติทางจิตระหว่างที่สำนวนคดีอยู่ที่พนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจในการสั่งให้ได้รับการตรวจหรือการบำบัดรักษากฎหมายกำหนดให้เฉพาะพนักงานสอบสวนหรือศาลเท่านั้น พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้เพราะกฎหมายสุขภาพจิตกำหนดไว้ว่าอาการวิกลจริตหรือความผิดปกติทางจิตที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาในคดีอาญาผู้มีอำนาจในการสั่งให้บุคคลนั้นได้รับการตรวจหรือบำบัดรักษาได้แก่พนักงานสอบสวนหรือศาลเท่านั้น ไม่ปรากฏอำนาจอัยการในการสั่งให้บุคคลผู้มีความผิดปกติทางจิตนั้นตรวจหรือเข้าการบำบัดรักษาได้ ซึ่งอาจทำให้อาการป่วยทางจิตของบุคคลนั้นกำเริบหนักขึ้นได้ระหว่างที่รออัยการสั่งฟ้องคดีไปยังศาล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้วิจัย เห็นว่ายังมีปัญหาทางตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้บางประการจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พุทธศักราช ๒๕๕๑ มิได้มีการบัญญัติหรือให้คำนิยามเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ป่วยทางจิตหรือบุคคลวิกลจริตไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กล่าวไว้ว่า บุคคลใดพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีที่ มีความผิดปกติทางจิต ซึ่งความผิดปกติทางจิตดังกล่าว มีลักษณะมีภาวะอันตราย หรือมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยไม่ชักช้าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้ง ดังกล่าวแล้วหรือพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามที่กล่าวมา ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้



โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้น โดยจะมีผู้รับดูแลบุคคลดังกล่าวไปด้วยหรือไม่ก็ได้ การนำตัวบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาโดยการผูกมัดร่างกายบุคคลดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันการเกิดอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าควบคุมตัวบุคคลวิกลจริตนั้นมีลักษณะเป็นการคาดคะเนไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน จึงสมควรที่จะต้องมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐโดยใช้หลักเช่นเดียวกับการจับโดยไม่มีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘ (๒) โดยให้เพิ่มข้อความไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พุทธศักราช ๒๕๕๑ จากเดิมที่บัญญัติว่า “มาตรา ๒๔ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งตามมาตรา ๒๓ หรือพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามมาตรา ๒๒ ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้นตามมาตรา ๒๗ ทั้งนี้ โดยจะมีผู้รับดูแลบุคคลดังกล่าวไปด้วยหรือไม่ก็ได้...” โดยให้เพิ่มข้อความใหม่ไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคแรก ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๒๔ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้รับแจ้งตามมาตรา ๒๓ หรือพบบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีลักษณะตามมาตรา ๒๒ หรือเมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด ให้ดำเนินการนำตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษาซึ่งอยู่ใกล้โดยไม่ชักช้า เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและประเมินอาการเบื้องต้นตามมาตรา ๒๗ ทั้งนี้ โดยจะมีผู้รับดูแลบุคคลดังกล่าวไปด้วยหรือไม่ก็ได้...” ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปโดยมีหลักกฎหมายที่ชัดเจนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการป้องกันการฟ้องร้องว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีความผิดปกติทางจิต





๒. การคุ้มครองผู้ต้องหาที่มีความผิดปกติในชั้นพนักงานสอบสวน

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีอาการป่วยทางจิตหรือเป็นบุคคลวิกลจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต เรียกว่า “ผู้ป่วยคดี” ที่จะได้รับการคุ้มครองในกระบวนการดำเนินคดีในมาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต นั้นต้องได้รับความว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจากการวิเคราะห์เห็นได้ว่า มาตรา ๑๔ มีปัญหาในการบังคับใช้บางประการและส่งผลต่อการบังคับใช้ตามมาตรา ๓๕ ด้วย จึงเห็นว่าควรมีการให้เพิ่มข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ.๒๕๕๑ จากเดิมที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานสอบสวนหรือศาลส่งผู้ต้องหาหรือจำเลยไปรับการตรวจที่สถานบำบัดรักษาพร้อมทั้งรายละเอียดพฤติการณ์แห่งคดี” โดยให้มีการแก้ไขข้อความใหม่ไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคแรก ดังต่อไปนี้

“ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้ป่วยคดีให้พนักงานสอบสวนหรือศาลส่งไปรับการตรวจที่สถานบำบัดรักษาพร้อมทั้งรายละเอียดพฤติการณ์แห่งคดี... ”เนื่องจากพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ป่วยคดี” หมายความว่า ผู้ป่วย ผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือศาลสั่งให้ได้รับการบำบัดรักษารวมทั้งผู้ป่วยที่ศาลมีคำสั่งให้ได้รับการบำบัดรักษาภายหลังมีคำพิพากษาในคดีอาญาด้วย ซึ่งจากการวิเคราะห์จากคำนิยามข้างต้นเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองบุคคลวิกลจริตหรือผู้มีอาการป่วยทางจิตเป็นสำคัญโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจำเลยหรือผู้ต้องหานั้นมีความสามารถในการต่อสู้คดีหรือไม่

๓. ความสามารถในการให้ความยินยอมในการรักษาของผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต

เนื่องจากบุคคลวิกลจริตหรือผู้ป่วยทางจิตเป็นผู้ที่มีความสามารถในการตัดสินใจที่ต่ำกว่าคนปกติทั่วไป การแสดงเจตนาใด ๆ ก็ตามของบุคคลเหล่านี้จึงสมควรอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้แทนโดยชอบธรรมเห็นว่าควรมีการให้มีการแก้ไขข้อความในมาตรา ๑๘ (๑) ของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ จากเดิมที่บัญญัติว่า “มาตรา



๑๘ การรักษาทางจิตเวชด้วยไฟฟ้า การกระทำต่อสมองหรือระบบประสาทหรือการบำบัดรักษาด้วยวิธีอื่นใด ที่อาจเป็นผลทำให้ร่างกายไม่อาจกลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างถาวรให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีผู้ป่วยให้ความยินยอมเป็นหนังสือเพื่อการบำบัดรักษานั้น โดยผู้ป่วยได้รับทราบเหตุผลความจำเป็น ความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะแทรกซ้อนที่เป็นอันตรายร้ายแรง หรืออาจเป็นผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขให้ร่างกายกลับคืนสู่สภาพเดิม และประโยชน์ของการบำบัดรักษา

(๒) กรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ของผู้ป่วยหากมิได้บำบัดรักษาจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตของผู้ป่วย ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการสถานบำบัดรักษาให้นำความในมาตรา ๒๑ วรคสามมาใช้บังคับกับการให้ความยินยอมตาม (๑) โดยอนุโลม” โดยให้เพิ่มข้อความใหม่ไว้ในมาตรา ๑๘ (๑) และตัดข้อความในวรรคท้ายออกดังต่อไปนี้

“มาตรา ๑๘ การรักษาทางจิตเวชด้วยไฟฟ้า การกระทำต่อสมองหรือระบบประสาทหรือการบำบัดรักษาด้วยวิธีอื่นใด ที่อาจเป็นผลทำให้ร่างกายไม่อาจกลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างถาวรให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือเพื่อการบำบัดรักษานั้นจากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๒๘ ซึ่งได้รับทราบเหตุผลความจำเป็น ความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะแทรกซ้อนที่เป็นอันตรายร้ายแรง หรืออาจเป็นผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขให้ร่างกายกลับคืนสู่สภาพเดิม และประโยชน์ของการบำบัดรักษา

(๒) กรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ของผู้ป่วยหากมิได้บำบัดรักษาจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตของผู้ป่วย ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการสถานบำบัดรักษา” ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการหย่อนความสามารถในการตัดสินใจของบุคคลวิกลจริต

๔. อำนาจพนักงานอัยการ

แม้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้ให้คำนิยามไว้ เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัย แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการให้ความหมายของคำนิยามบางคำ





ยังไม่ครอบคลุมในการคุ้มครองบุคคลวิกลจริตในการดำเนินคดีอาญา เช่นมาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ป่วยคดี” หมายความว่า ผู้ป่วยที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือศาลสั่งให้ได้รับการตรวจหรือบำบัดรักษา รวมทั้งผู้ป่วยที่ศาลมีคำสั่งให้ได้รับการบำบัดรักษาภายหลังมีคำพิพากษาในคดีอาญาด้วย

ซึ่งอำนาจในการสั่งให้ได้รับการตรวจหรือการบำบัดรักษากฎหมายกำหนดให้เฉพาะ พนักงานสอบสวนหรือศาล เท่านั้น ถ้าได้ความว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังพนักงานอัยการแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นบุคคลวิกลจริตพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้ ดังนั้นเห็นว่าควรเพิ่มเติมอำนาจของพนักงานอัยการไปด้วยในบทนิยามดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยที่วิกลจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ป่วยคดี” หมายความว่า ผู้ป่วยที่อยู่ระหว่างการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในคดีอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือศาลหรือพนักงานอัยการสั่งให้ได้รับการตรวจหรือบำบัดรักษา รวมทั้งผู้ป่วยที่ศาลมีคำสั่งให้ได้รับการบำบัดรักษาภายหลังมีคำพิพากษาในคดีอาญาด้วย

๕. จัดตั้งองค์กรประสานงานในกระบวนการกฎหมายสุขภาพจิต

ทำหน้าที่ประสานนโยบาย ประสานการปฏิบัติงาน ประสานการทำงานของบุคลากรตามที่กฎหมายสุขภาพจิตได้กำหนดไว้และประสานข้อมูลของทุกองค์การ การปฏิบัติในเบื้องต้นในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการทำงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองผู้มีความผิดปกติทางจิต



บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมสุขภาพจิต.รายการตรวจสอบการร่างกฎหมายสุขภาพจิตขององค์การอนามัยโลก.

กรุงเทพฯ : บี ยอนด์ พับลิชชิง.๒๕๔๘

กิตติพงษ์กิตยารักษ์.ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม:ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญาของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา. ๒๕๔๔

เข้มชัย ชุตินวงศ์.การบริหารงานยุติธรรม. (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพฯ:อรุณการพิมพ์. ๒๕๔๔

คณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงาน

การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : สำนัก กรรมการธิการ ๓ สำนักเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร.๒๕๕๐

คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.๒๕๕๑

คณิงภาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม ๑. (พิมพ์ครั้งที่ ๘). กรุงเทพฯ : เดือน

ตุลา. ๒๕๔๘ จิตเศรษฐบุตตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. (พิมพ์ครั้งที่ ๔).

กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.๒๕๔๕

จำปี โสติพันธ์.คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรม - สัญญา. (พิมพ์ครั้งที่๗). กรุงเทพฯ :

วิญญูชน. ๒๕๔๕

ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. ประวัติศาสตร์กฎหมาย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

๒๕๔๒

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ :

องค์การค้ำของคุรุสภา. ๒๕๔๓

ประเทือง ธนียผล. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา.กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

๒๕๔๕

ปรานี เสฐจินตนิน. กฎหมายอาญา๑ : ภาคบทบัญญัติทั่วไป. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.

๒๕๔๕





เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทาง
ละเมิดของ เจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ
: ศิริบรรจุกัมน์ สเดชั่นนารี. ๒๕๔๕

ไพจิตร ปุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด.
(พิมพ์ครั้งที่ ๙). กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ. ๒๕๔๔

มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา. ๒๕๕๐

ยืนหยัด ใจสมุทร. กฎหมายอาญา ๑ : ภาคบทบัญญัติทั่วไป. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.
๒๕๔๕

รณชัย คงสกนธ์. นิติจิตเวชศาสตร์. กรุงเทพฯ : บางกอกบล๊อค. ๒๕๔๙

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. นิติเวชศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
๒๕๔๔

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ (บรรณาธิการ). สารสำคัญของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑.
กรุงเทพฯ : สถาบันกัลยาณราชนครินทร์. ๒๕๕๓

วิชณุ เครืองาม. ความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ ๙ - ๑๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๓๓).
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๕

วิสาร พันธุ์. การบริหารงานยุติธรรม (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์. ๒๕๔๔
ศักดิ์ สมองชาติ. นิติกรรมและสัญญา (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ. ๒๕๔๕
สมภาพ เรืองตระกูล. คู่มือจิตเวชศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์. ๒๕๒๘
สมพร พรหมหิตาธร. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

๒๕๔๕

สถิตย์ เล็งไธสง. หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๔๐

สหัส สิงหวิริยะ. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
๒๕๔๘

สุภาวดี ฤทธิ (บรรณาธิการ). ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี. กรุงเทพฯ : สุตรไฟศาล.
๒๕๔๔



สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด. (พิมพ์ครั้งที่ ๓).

กรุงเทพฯ : นิติ บรรณการ. ๒๕๔๓

แสง บุญเฉลิมวิภาส. สิทธิมนุษยชน : รัฐกับการสาธารณสุขในสังคมไทย. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๘

สำนักงานศาลยุติธรรม. คู่มือปฏิบัติราชการตุลาการ เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์. ๒๕๔๙
หยุด แสงอุทัย, ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (บรรณาธิการ). กฎหมายอาญา ภาค ๑ (พิมพ์ครั้งที่ ๑๙).

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๗

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๔๘

งานวิจัย

นงลักษณ์ สัตตรา, ดวงตา ไกรภัสสรพงษ์. ความคิดเห็นของบุคลากรของรัฐต่อการบังคับ

รักษาผู้มีความผิดปกติทางจิต. รายงานการวิจัย โรงพยาบาลนิติจิตเวช

กรมสุขภาพจิตกระทรวงสาธารณสุข. ๒๕๔๔

นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. ผู้ป่วยจิตเวชกับการกระทำผิด. รายงานการวิจัยมหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์. ๒๕๓๐ เยาวรัตน์ เพ็งปรีชา. การรักษาด้วยไฟฟ้าตามการรับรู้

ของผู้ป่วยจิตเวชและครอบครัว. งานวิจัยโรงพยาบาลศรีธัญญา กรมสุขภาพจิต

กระทรวงสาธารณสุข. ๒๕๕๑

บทความ

แสง บุญเฉลิมวิภาส “กฎหมายสุขภาพจิต มาตรการบังคับรักษาผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต”

วารสาร สุขภาพจิตแห่งประเทศไทย ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา





ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙

วิทยานิพนธ์

ชิงชัย ศรีประสิทธิ์. มาตรการทางกฎหมายในการบังคับรักษาผู้ป่วยทางจิต. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๐

สังกาส เนาวรัตนพันธ์. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาและการบังคับโทษกับผู้ป่วยจิตเวช.

วิทยานิพนธ์นิติ ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๙

สุรีย์ จงเสรีจิตย์. อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมตัวผู้ป่วย

โรคจิตเภท. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๐

เอกสารอื่นๆ

คำสั่งจังหวัดกระบี่ที่ ๑๖๗๖ / ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อบังคับ

ตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ ระดับจังหวัด (การประชุมคณะ

กรรมการประสานงาน พ.ร.บ. สุขภาพจิต จังหวัดกระบี่ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่

๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมศาลากลาง จังหวัดกระบี่) บันทึกสั่งการ

กรมตำรวจ ที่ ๐๕๐๓/๑๓๐๓๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๖

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องรายชื่อสถานบำบัดรักษาทางสุขภาพจิต

รายงานการประชุมปรึกษาหารือเพื่อผลักดันการบังคับใช้พระราชบัญญัติสุขภาพจิต

พ.ศ. ๒๕๕๑ วันจันทร์ที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุม ๒ กรมสุขภาพจิต

หนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เลขที่ มท.๐๘๙๑.๓/ว ๑๑๓๔ ลงวันที่ ๖

มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่อง บทบาทหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลและองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑



เอกสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔

จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๖๕๗>.

เกษม ตันติผลาชีวะ. การให้บริการสุขภาพจิตในประเทศไทย. วารสารสมาคมจิตแพทย์
แห่งประเทศไทย ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๓ กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๒ สืบค้นเมื่อ

วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จาก <http://www.ramamental.com/journal/v๔๔๓๘.html>

พรพรรณ จัยสิทธิ์. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๔ จาก

<http://www.thai.net/legaldivision/website>.

ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. “มาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการคุ้มครองผู้ป่วยทางจิต”

สถาบันกฎหมาย อาญา. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ จาก <http://www.institute.ago.go.th/text/> .

Department of Health. Mental Health Act ๑๙๘๓. Accessed February ๔, ๒๐๑๒.

http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Legislation/Actsandbills/DH_๔๐๐๒๐๓๔

Japanese Association of Mental Health Services . Law Related to Mental Health and
Welfare of the Person with Mental Disorder. Accessed February ๓, ๒๐๑๒.

<http://www.npo-jam.org/en/laws.html>

Mental Health Act ๑๙๘๓. Accessed February ๓, ๒๐๑๒. [http://en.wikipedia.org/wiki/](http://en.wikipedia.org/wiki/Mental_Health_Act_๑๙๘๓)

Mental Health Act ๑๙๘๓

United Nations Human Rights .Standard Minimum Rules for the Treatment

of Prisoners. Accessed February ๓, ๒๐๑๒. <http://www๒.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>





กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์*

๑. ความเบื้องต้น

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) เป็นประเทศในเครือจักรภพ อังกฤษ ประกอบด้วย ๖ รัฐ คือ New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia และ Tasmania กับอีก ๓ เขตการปกครองตนเอง ที่อยู่บนเกาะออสเตรเลีย คือ Northern Australia, The Australian Capital Territory และ The Jervis Bay Territory

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



รวมทั้ง ๗ เขตปกครองตนเองที่มีได้อยู่บนเกาะออสเตรเลีย คือ Norfolk Island, The Coral Sea Islands, The Cocos Islands, Christmas Island, Ashmore and Cartier Islands, Heard and the McDonald Islands และ Australian Antarctic Territory

แม้เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษและใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law Jurisdiction) แบบเดียวกับอังกฤษ แต่กลับมิได้นำรูปแบบการปกครองแบบอังกฤษมาใช้เต็มอย่างรูปแบบ โดยเครือรัฐออสเตรเลียนำรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขแบบอังกฤษมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยตามมาตรา ๒ และมาตรา ๑๑๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๐๑ นั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของอังกฤษ (ซึ่งปัจจุบันได้แก่สมเด็จพระราชินี อลิซาเบธที่ ๒) ทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย และทรงใช้อำนาจอธิปไตย บริหารและตุลาการผ่านองค์กรของรัฐใน ๒ ระดับ คือ ระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และระดับรัฐ (State Level) โดยองค์กรในระดับเครือรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครือรัฐ ส่วนองค์กรในระดับรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวภายในรัฐของตน

ในส่วนของการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น หากเป็นในระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาและวุฒิสภา^๑ ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเองจะทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ทุกรัฐและเขตปกครองตนเองเฉพาะเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ ของ

^๑ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก ๗๖ คน โดย ๗๒ คนได้รับการเลือกตั้งจาก ๖ รัฐ ๗ ละ ๑๒ คน รวมกับ ๔ คนจากเขตการปกครองตนเองอีก ๒ เขตคือ Australian Capital Territory และ Northern Territory เขตละ ๒ คน





รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐส่วนในระดับรัฐนั้น แต่ละรัฐก็จะมีรัฐสภา (State Parliament) เป็นของตนเอง^๒ เพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐขึ้นใช้บังคับภายในอาณาเขตของรัฐนั้นซึ่งได้แก่เรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข การเกษตร และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย^๓ เป็นต้น ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวปฏิบัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันไป

รายงานการศึกษานี้จะกล่าวถึงกระบวนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐ (Commonwealth Legislation) โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น มิได้ก้าวล่วงไปศึกษาลึกลงไปในเรื่องรายละเอียดของกระบวนการตรากฎหมายของแต่ละรัฐ

๒. ประเภทของกฎหมาย

กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) และกฎหมายลำดับรอง (Delegated or Subordinate Legislation)

๒.๑ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act)

มาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐกำหนดกรอบในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งเครือรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างเครือรัฐกับ

^๒รัฐสภาของแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเองประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยกเว้นรัฐ Queensland ที่ยกเลิกวุฒิสภาไปตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ จึงทำให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว

^๓หน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐ แต่ละรัฐจึงมีการตำรวจเป็นของตนเอง ไม่มีการตำรวจในระดับเครือรัฐ อย่างไรก็ตาม การตำรวจของทุกรัฐได้ประสานงานกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยมี องค์กร The National Crime Authority เป็นหน่วยประสานงาน



ต่างประเทศและการค้าระหว่างรัฐ การภาษีอากร การผลิตและการส่งออกสินค้า การกู้ยืมเงินของเครือรัฐ การไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์และการให้บริการอื่นในลักษณะเดียวกัน การทหาร การป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทางทะเล การสำรวจอวกาศและธรณี การป้องกันโรคระบาด การประมง การสำรวจและจัดทำสถิติ การเงิน การธนาคาร การประกันภัย การกำหนดมาตราชั่งตวงวัด ตราสารหนี้ การพิทักษ์ทรัพย์และการล้มละลาย ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร การออกแบบและเครื่องหมายการค้า สัญชาติ การประกอบธุรกิจของบริษัท การสมรส การหย่าและการอนุบาล บำเหน็จบำนาญ ผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือหญิงมีบุตร หญิงหม้าย เด็ก คนว่างงาน ค่าyarรักษาโรค ค่ารักษาพยาบาลและทันตกรรม เงินช่วยเหลือนักเรียนและครอบครัว การให้บริการด้านศาล การออกกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่คนเชื้อชาติอื่น การเข้าเมือง การดำเนินคดีอาญา การต่างประเทศ การเวนคืน การรถไฟ การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ กิจกรรมต่างประเทศ การป้องกันประเทศ สำหรับกิจการอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น รัฐสภาของแต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐของตนได้

กฎหมายที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) ซึ่งมีสถานะสูงกว่ากฎหมายภายในของแต่ละรัฐและมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในทุกรัฐ รัฐใดจะออกกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้

๒.๒ กฎหมายลำดับรอง (Delegated or Subordinate Legislation)

แม้รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐจะให้รัฐสภาแห่งเครือรัฐเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติเพื่อตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐ แต่ก็มีได้ห้ามรัฐสภาแห่งเครือรัฐที่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่น ซึ่งศาลสูง (High Court) เคยพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๑๐ ว่าการที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นการกระทำ ที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ^๕ ดังนั้น รัฐสภาแห่งเครือรัฐจึงมิใช่

^๕Baxter v Ah Way 1910 8 CLR 626 per O'Connor J at 637 - 8



องค์กรเดียวที่สามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐสภาแห่งเครือรัฐจะมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดและกลไกในการผลักดันให้นโยบายของกฎหมายที่กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐนั้นเป็นผลสัมฤทธิ์^๕

ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นและอยู่ในฐานะที่ทราบรายละเอียดในการใช้บังคับกฎหมายนั้นเป็นอย่างดี และจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีความยืดหยุ่นและทันต่อเหตุการณ์เนื่องจากการตรากฎหมายลำดับรองทำได้รวดเร็วกว่าการตรากฎหมายแม่บท^๖

ในระดับเครือรัฐ กฎหมายลำดับรองหมายถึงกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐทุกประเภท ซึ่งหมายความรวมถึง กฎ ก.พ. กฎกลาโหม (Defense Determination) ข้อบัญญัติของเขตการปกครองตนเอง แผนการบริหาร (Plans of Management) ประกาศการประมง คำสั่งควบคุมการส่งออก ข้อกำหนด ประกาศ และการอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งเกี่ยวกับการนำร่องและการเดินอากาศ และระเบียบเกี่ยวกับการภาษีและศุลกากร^๗

๓. กระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ

๓.๑ ผู้เสนอให้มีกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐไม่ได้กำหนดว่าผู้ใดจะสามารถเป็นผู้เสนอให้มีกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมจึงต้องเป็นไปตาม

^๕Richard Chisholm and Garth Nettheim, Understanding Law, 3rd ed., Butterworth, 1988, pp.44 - 46

^๖D.C. Pearce, Delegated Legislation, Butterworths, 1977, pp. 5 - 6

^๗Harry Evans (editor), Odgers' Australian Senate Practice, 8th ed., AGPS, ๑๙๙๗, pp. 320 - 321





ความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งความต้องการของสังคมดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่านนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้มีการประกาศต่อสาธารณชนในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งก็เท่ากับว่าสังคมส่วนใหญ่ต้องการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น และพรรคการเมืองนั้นก็ต้องผลักดันให้มีกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายขึ้น นอกจากนี้ ความต้องการให้มีกฎหมายดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่าน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน

กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนและทราบปัญหาในปฏิบัติเป็นอย่างดี ผลการวิจัยทางนิติศาสตร์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission)^๙

๓.๒ การจัดทำร่างกฎหมาย

เมื่อมีข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นซึ่งรวมทั้งข้อเสนอให้มีกฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ หรือจากหน่วยงานของรัฐ รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวก็ต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของข้อเสนอดังกล่าว หากเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าว มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ ก็จะต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอนั้น หากผลการพิจารณาและหารือปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นผลดีแก่ประชาชน

^๙Parliament of Australia, House of Representatives, Fact sheet No.7, Revised April 1998

^๙Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. pp.41 - 42





รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะจัดทำข้อเสนอแนะ (Submission or Memorandum) เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่ารัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างไรเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และหากเห็นว่าต้องมีกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ ก็จะต้องหารือกับกรมอัยการ (Attorney-General's Department)

ซึ่งหากกรมอัยการเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็ต้องเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายไปพร้อมกัน โดยยังไม่มี การเสนอร่างกฎหมาย (Bill) หรือรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องการ Drafting Instruction) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งในขั้นนี้คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาในเชิงนโยบายว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอนี้หรือไม่อย่างไร (Policy Approval)^{๑๐}

เหตุที่ต้องมีการเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับการให้มีกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนเนื่องจากคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารเครือข่ายรัฐอิสระและเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (Legislation Programme) อันเป็นผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการผลักดันและอนุมัติกฎหมาย^{๑๑}

^{๑๐}Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, AGPS, 2000, pp.15-17

^{๑๑}Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit., p.42



หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับนโยบายที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเสนอและเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็ต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) และส่งไปยังกรมร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel) ซึ่งสังกัดอยู่กับกรมอัยการภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ผู้ร่างกฎหมาย (Drafter) ประจํากรมร่างกฎหมายใช้ประกอบการยกร่างกฎหมาย

โดยปกติกรมร่างกฎหมายจะมอบหมายให้ผู้ร่างกฎหมายยกร่างกฎหมายขึ้นภายหลังจากที่ได้รับรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการแล้ว ยกเว้นในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อนหรือเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเรื่องที่มีผลกระทบในทางการเมือง ซึ่งกรมร่างกฎหมายจะประสานงานเป็นการภายในกับรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการด้วยวาจาเพื่อยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัตินโยบายดังกล่าวก็ได้^{๑๒}

รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) มิใช่มติคณะรัฐมนตรีและมีใช้ตัวร่างกฎหมาย หากแต่เป็นผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมาของเรื่องที่สมบูรณ์และถูกต้อง ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมี แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย เอกสารดังกล่าวต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ใช่ภาษากฎหมายหรือศัพท์เทคนิค ต้องอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นควรให้มีกฎหมาย ต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผลการหารือ ต้องระบุกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)^{๑๓}

^{๑๒}Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., p.27

^{๑๓}Ibid., pp.26 - 27



เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จ กรมร่างกฎหมายจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการพรรครัฐบาล (Government Party Committee) เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการพรรครัฐบาลเห็นชอบ ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อไปยังคณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น (Parliament Business Committee of Cabinet : PCB) ซึ่งทำหน้าที่จัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (Legislation Programme) ของรัฐสภา เพื่อจัดลำดับความเร่งด่วนของร่างกฎหมายและบรรจุร่างกฎหมายนั้นลงในระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายของรัฐสภาต่อไป

๓.๓ การพิจารณาร่างกฎหมาย

ในขั้นการพิจารณาของรัฐสภานั้น สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภาต่างแยกการพิจารณาร่างกฎหมายออกเป็น ๓ วาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง เป็นการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาซึ่งเป็นแบบพิธีในการเสนอร่างกฎหมาย โดยเลขาธิการของแต่ละสภาจะอ่านชื่อของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณา หลังจากนั้นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็จะชี้แจงวัตถุประสงค์ หลักการและผลกระทบของร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภา

วาระที่สอง เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย ซึ่งในช่วงแรกจะเป็นการอภิปรายในหลักการของร่างกฎหมาย มิใช่ในรายละเอียดของร่างหากผ่านการพิจารณาในช่วงแรกนี้ไปแล้ว ก็จะเป็นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) ซึ่งจะเป็นการพิจารณาเรียงมาตรา อย่างไรก็ตาม หากประธานสภาเห็นว่าสมาชิกอาจไม่ประสงค์ที่จะตรวจพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นและสมาชิกลงมติเห็นชอบ สภาก็อาจผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองนี้ไปได้เลย ซึ่งส่วนใหญ่สภาจะผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่พิจารณาในรายละเอียด (วาระที่สอง) สำหรับร่างกฎหมายที่เป็นเรื่องทางเทคนิคหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ^{๑๔}

^{๑๔}Parliament of Australia, House of Representatives, op.cit., p.4



วาระที่สาม เป็นการลงมติอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว

อนึ่ง สำหรับลำดับการพิจารณานั้น จะมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป^{๑๕}

เมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ในฐานะผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์เพื่อขอความเห็นชอบ (Royal Assent) กฎหมายที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบแล้วนี้จึงจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) หลังจากนั้นจะมีการพิมพ์กฎหมายนั้น ในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับวันใช้บังคับของกฎหมายนั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐจะมีผลใช้บังคับในวันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายใดไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับไว้ กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับโดยอัตโนมัติภายหลังครบกำหนด ๒๘ วัน นับแต่วันที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น

๔. กระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง

๔.๑ ผู้เสนอให้มีกฎหมาย

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่ากฎหมายลำดับรองหมายถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ และหมายความรวมถึง กฎ ก.พ. กฎ กลาโหม (Defense Determination) ข้อบัญญัติของเขตการปกครองตนเองแผนการบริหาร (Plans of Management) ประกาศการประมง คำสั่งควบคุมการส่งออก ข้อกำหนดประกาศการอนุญาต ว่าด้วยการสาธารณสุข ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งเกี่ยวกับการนำร่องและการเดินอากาศ และระเบียบเกี่ยวกับการภาษีและศุลกากร ผู้เสนอให้มีกฎหมายลำดับรองจึงได้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

^{๑๕}Ibid.



๔.๒ การจัดทำกฎหมายลำดับรอง

มาตรา ๔๘ (๑) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองในระดับเครือรัฐไว้เพียงกว้าง ๆ ว่ากฎหมายลำดับรองจะต้องระบุวันใช้บังคับที่แน่นอนเท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดประการอื่นไว้ด้วย เนื่องจากรายละเอียดประการอื่นนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐที่เป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิฉะนั้นกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะกลายเป็นโมฆะ^{๑๖}

กรณีเช่นนี้อาจดูเหมือนว่าการออกกฎหมายลำดับรองของเครือรัฐไม่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการร่างที่แน่นอน แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง (Office of Legislative Drafting : OLD) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมอัยการเช่นเดียวกับกรมร่างกฎหมายจะทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎหมายลำดับรองให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ตามคำร้องขอ^{๑๗} เมื่อร่างเสร็จก็จะนำเสนอ Federal Executive Council (FEC) หรือคณะรัฐมนตรีทางแบบพิธีตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐเพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้สำเร็จราชการ เพื่อพิจารณา หาก FEC ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวก็จะเสนอผู้สำเร็จราชการลงนามเป็นกฎหมาย เมื่อผู้สำเร็จราชการลงนามในกฎหมายนั้นแล้ว มาตรา ๔๘ (A) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดให้มีการประกาศกฎหมายลำดับรองนั้นลงในราชกิจจานุเบกษาและจะมีผลใช้บังคับในวันที่กำหนด

^{๑๖}Federal Executive Council Secretariat, Federal Executive Council Handbook, AGPS, 2000, p.30

^{๑๗}Ibid.



๔.๓ การพิจารณากฎหมายลำดับรองโดยรัฐสภา

การที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นนั้นมิได้เป็นการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐสภาแห่งเครือรัฐยังคงสงวนสิทธิ์ที่จะตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองด้วย โดยหากรัฐสภาแห่งเครือรัฐเห็นว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายแม่บทหรือมีเนื้อหาไม่เหมาะสม ก็มีอำนาจยับยั้ง (Power of Veto) กฎหมายลำดับรองนั้นได้ โดยมาตรา ๔๘ (๑) (C) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดให้หน่วยงานต้องเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทำกฎหมายลำดับรองนั้นขึ้น (วันที่ผู้สำเร็จราชการลงนามในกฎหมายนั้น) หากไม่มีการเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา ๔๘(๓) บัญญัติว่ากฎหมายลำดับรองนั้นเป็นอันล้นผลใช้บังคับนับแต่สิ้นสุดกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่มีการเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนด แต่สภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับกฎหมายลำดับรองนั้น ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จก็ถือว่ารัฐสภามีมติเห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองนั้น แต่ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งมีมติไม่เห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองนั้น (Resolution Disallowing) มาตรา ๔๘(๔) ให้กฎหมายลำดับรองนั้นจะเป็นอันล้นผลนั้นแต่วันที่มีมตินั้น ผลคือมาตรา ๔๙ ห้ามมิให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ภายใน ๖ เดือน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาที่มีมติไม่เห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองยกเลิกมติดังกล่าวหรืออนุญาตให้รัฐมนตรีดำเนินการดังกล่าวได้

๕. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือรัฐ

๕.๑ การปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบ

เมื่อมีข้อเสนอให้มีกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ หรือจาก



หน่วยงานของรัฐก็ตาม หากรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงพิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ คู่มือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Legislation Handbook) ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of the Prime Minister and Cabinet : PM&C) จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กำหนดให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงต้องหารือ (Consult) กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นสมควรก็อาจรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว (Interested Parties Outside Government)^{๑๘} ซึ่งรวมถึงผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ในสาขาต่าง ๆ ด้วย^{๑๙} ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายจึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าสมควรดำเนินการดังกล่าวหรือไม่

สำหรับเหตุผลที่ต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นนั้นเนื่องจากนโยบายในการบริหารที่ดี (good policy) ต้องมาจากการวินิจฉัยที่มีข้อมูลประกอบการพิจารณา (informed decision) และข้อมูลประกอบการพิจารณานั้นต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยุติและความรู้และความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง^{๒๐}

^{๑๘} Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., pp.1 - 2

^{๑๙} Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. p.42

^{๒๐} Department of the Prime Minister and Cabinet, Cabinet Handbook, 5th ed., AGPS, 2000, pp. 21 - 23



อย่างไรก็ดี คู่มือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้กำหนดว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมาย โดยให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยหลักจึงต้องถือว่าหากมีข้อเสนอให้มีกฎหมายขึ้นรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นได้ แต่ทั้งนี้ คู่มือดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวไว้ว่าเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่สมควรที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมาย^{๒๑}

เรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม (Fee) หรือสิทธิประโยชน์ (Benefit) ต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประมาณ

เรื่องที่เป็นเพียงการแก้ไขกฎเกณฑ์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีได้เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ (Fundamental) ของกฎหมายนั้น

เรื่องที่หากรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าวแล้วจะทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบุคคลอื่น

สำหรับวิธีการหาหรือและรับฟังความคิดเห็นนั้น คู่มือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่จะใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายไว้ด้วย จึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะพิจารณาว่าสมควรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการใด เช่น โดยการจัดสัมมนา จัดประชุมโต๊ะกลม จัดการประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งต้องพิจารณาจาก

ความสำคัญของข้อเสนอ

จำนวนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

^{๒๑}Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., p.๒



นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงด้วยว่าการรับฟังดังกล่าวอาจทำให้ระยะเวลาในการจัดทำกฎหมายต้องยาวนานออกไปจนกลายเป็นความล่าช้าในการตรากฎหมายหรือไม่ด้วย^{๒๒}

ในทางปฏิบัติ หากข้อเสนอให้มีกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง การหารือและการรับฟังความคิดเห็นจะทำได้โดยการประกาศเชิญชวนผ่านสื่อมวลชนให้ส่งความเห็นเป็นหนังสือหรือทาง Internet ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^{๒๓}

การหารือและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น “มิใช่การหาข้อยุติ” ว่าสมควรต้องมีกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่ แต่เป็นวิธีการที่สำคัญในการหาข้อมูลที่ถูกต้องซึ่งเป็นข้อมูลโดยตรงเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหากมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือกฎหมายนั้นควรมีขอบเขตอย่างไรจึงจะเหมาะสม นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย^{๒๔} แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่าสมควรต้องมีการออกกฎหมายเพื่อให้นโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นผลสำเร็จ หากมติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เท่ากับคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นและเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี^{๒๕}

^{๒๒} Ibid.

^{๒๓} Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. p.42

^{๒๔} Harry Evans (editor), op.cit., p.423

^{๒๕} Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., pp.15 - 22



๕.๒ บทบาทของกรมร่างกฎหมาย

ในการยกร่างกฎหมาย กรมร่างกฎหมายจะพิจารณาจากรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) ที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ แจกจ่ายให้กรมร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องดังกล่าวแล้วเท่านั้น จะไม่พิจารณาข้อสังเกตหรือความเห็นของหน่วยงานอื่นหรือความเห็นของประชาชนที่มีขึ้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีจะมีมติเกี่ยวกับนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นการอนุมัติในระดับนโยบาย (Policy Approval) ดังนั้น รัฐมนตรีโดยลำพังและข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติจึงไม่อาจแก้ไขได้เอง^{๒๖}

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระบวนการในการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายก็ดี จึงต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีข้อเสนอแนะในทางนโยบายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ผลการหารือหรือผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกิดขึ้นภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วจึงไม่มีผลใด ๆ ต่อการยกร่างกฎหมายของกรมร่างกฎหมาย

๕.๓ บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และโดยที่กฎหมายมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน รัฐสภาจึงต้องพิจารณาร่างกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบโดยต้องได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างรอบด้านที่สุด จึงจำเป็นต้องเองที่รัฐสภาต้องมีเครื่องมือหรือกลไกที่จะใช้หาข้อมูลมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายได้ และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้มาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐได้ให้อำนาจแก่

^{๒๖} Ibid., p.25



รัฐสภาที่จะเรียก (Summon) บุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำ ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาประกอบการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาได้ (Power to conduct inquiries)

อำนาจดังกล่าวช่วยให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่สำคัญในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในขอบอำนาจของรัฐสภาและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาได้^{๒๗} และถือเป็นสาระัตถะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา^{๒๘} ในการใช้อำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปกตรัฐสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการ (Committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจใช้อำนาจดังกล่าวเองโดยการเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อรัฐสภาก็ได้

แม้รัฐสภาและคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นจะมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำหรือส่งเอกสารหลักฐานต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐสภาและคณะกรรมการมักจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งมีลักษณะบังคับ แต่จะใช้วิธีการเชิญชวน (invite) ให้ประชาชนให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำโดยความสมัครใจ^{๒๙}

สำหรับวิธีการที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยสมัครใจนั้นมีอยู่ ๓ วิธี คือ

^{๒๗} ในคดี Attorney - General for the Commonwealth v Colonial Sugar Refinery Co Ltd ๑๙๑๒ ๑๕ CLR ๑๘๒ ศาลสูงวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของรัฐสภาตามมาตรา ๔๙ นี้ จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่อยู่ในของอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งเครือรัฐเท่านั้น

^{๒๘} Harry Evans (editor), op.cit., pp.๕๐ – ๕๑

^{๒๙} Ibid., pp.๕๐๗ – ๕๐๘



การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ
การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และ
การจัดประชุมและสัมมนา

(ก) การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ

เมื่อรัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายและ
คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย
ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คณะกรรมการก็จะลงประกาศ
แจ้งความในหนังสือพิมพ์ที่วางขายทั่วประเทศ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หรือหนังสือพิมพ์
เฉพาะเรื่อง ไม่ว่าจะโดยการว่าจ้างให้ลงโฆษณาหรือโดยการส่งข่าวไปยังสำนักพิมพ์เพื่อขอ
ให้ช่วยลงพิมพ์ (press release) โดยประกาศแจ้งความดังกล่าวต้องระบุว่าคณะกรรมการ
ประสงค์จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นใด และเชิญชวนให้ประชาชนแสดง
ความคิดเห็นเป็นหนังสือ (submissions) แล้วส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อประกอบการ
พิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับการประกาศแจ้งความในสื่อประเภทอื่นเช่น
วิทยุ โทรทัศน์ และบริการโทรศัพท์ซึ่งผู้โทรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (free phone) นั้น ไม่ค่อยได้ใช้
เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง^{๓๐} ส่วนการประกาศทาง Internet นั้น ปัจจุบันใช้อย่างแพร่หลาย

นอกจากการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ
เป็นการทั่วไปดังกล่าวแล้ว รัฐสภาจะมีบัญชีรายชื่อผู้ที่เป็แหล่งข้อมูลสำคัญในเรื่องต่าง ๆ
เก็บไว้ เมื่อต้องการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องใด คณะกรรมการก็จะมี
หนังสือแจ้งให้บุคคลเหล่านั้น ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชนที่ทำงานในเรื่อง
ดังกล่าว ประชาชนผู้ที่มีความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องนั้น รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ (expertise)
ในเรื่องนั้น แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังคณะกรรมการด้วย

^{๓๐}Ibid, pp.๓๘๖



(ข) การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

เมื่อมีผู้แสดงความคิดเห็นเข้ามา คณะกรรมาธิการจะได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องมาจากประเด็นปัญหาเหล่านั้นต่อคณะกรรมาธิการ (Public hearings) หลังจากนั้นคณะกรรมาธิการจะสรุปผลการชี้แจงของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการและรัฐสภาต่อไป

การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมของคณะกรรมาธิการแต่มีลักษณะเปิดเผย กล่าวคือ การประชุมปกติของคณะกรรมาธิการจะไม่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมประชุม (private meeting of a committee) โดยคณะกรรมาธิการจะเชิญ (Invite) บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงไปชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการ แต่การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้นเป็นกรณีที่คณะกรรมาธิการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมาธิการได้และให้โอกาสแก่ผู้เข้าร่วมประชุมที่จะให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการในประเด็นที่คณะกรรมาธิการสอบถามได้ (public meeting of a committee) ไม่ใช่เมื่อเข้ามาชี้แจงแล้วจะพูดได้ทุกอย่าง แต่หากคณะกรรมาธิการต้องการทราบเรื่องใดเรื่องหนึ่งจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง จะเชิญ (Invite) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้^{๓๑}

การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นวิธีการที่คณะกรรมาธิการใช้อยู่เสมอเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งผลที่ได้จากการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดขอบเขตของกฎหมาย (Framing the laws) ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา

^{๓๑} Ibid, pp.๔๐๗





การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้ คณะกรรมาธิการจะจัดให้มีขึ้นในรัฐสภาหรือสถานที่อื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ซึ่งต้องพิจารณาถึงประเด็นที่ต้องการรับฟังคำชี้แจง กลุ่มเป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่จากสถิติที่ผ่านมามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยคณะกรรมาธิการทั้งหมดจะจัดนอกเมือง Canberra ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นสถานที่ตั้งของรัฐสภา^{๓๒}

ในการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รัฐสภาและคณะกรรมาธิการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการได้เอง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภาด้วย เช่น มติที่ ๓๕ (Standing order ๓๕) ของวุฒิสภากำหนดว่าการสอบถามผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการจะต้องกระทำโดยกรรมาธิการเท่านั้น การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการที่คณะกรรมาธิการเป็นผู้ถามและผู้เข้าร่วมการชี้แจงเป็นผู้ตอบ คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไม่สามารถให้ผู้เข้าการชี้แจงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโต้แย้งคัดค้านตนเองได้ เป็นต้น

(ค) การจัดประชุมและสัมมนา

แม้การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจะทำให้รัฐสภาและคณะกรรมาธิการมีโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้ค่อนข้างกว้างขวาง แต่วิธีการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดที่ว่าวิธีการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต้องไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภา การแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการตามกรอบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นทางการ เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะเรียกให้บุคคลใดมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อรัฐสภา หลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภาจึงมีลักษณะ

^{๓๒}Ibid, p.๓๘๗



เป็นการเรียกให้ประชาชนตอบข้อซักถามของคณะกรรมการธิการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นมีโอกาสถกเถียงกันอันจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงวิเคราะห์ เช่น กรณีมติที่ ๓๕ ของวุฒิสภาที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแสดงความคิดเห็นของตนต่อความเห็นของผู้อื่นได้ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการธิการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดให้มีการประชุมในรูปแบบของ Seminars, Symposia หรือ round table discussion ในประเด็นที่คณะกรรมการธิการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องถกเถียงในรายละเอียด ทั้งนี้ เพื่อที่คณะกรรมการธิการจะได้นำผลการประชุมดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป ซึ่งการจัดประชุมในลักษณะนี้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการธิการว่าจะจัดในเรื่องใด เมื่อใด และสถานที่ใด^{๓๓๓}

^{๓๓๓}Ibid.

เอกชน ภาคสังคมภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่



ใบสมัคร / ต่อยุสสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

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

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

การชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

☐ ตัวแลกเงิน หรือ ☐ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00		
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เตือนภัย		06.00		
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00		
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30		
08.00						สถานีอยู่ทองใน (โทรทัศน์รัฐสภา)		ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00		
09.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	สภาสนทนา	สภาสนทนา	การบ้าน การเมือง	มีข่าวดีมาบอก	09.15		
10.00	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)		การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00				เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ			บันทึกการประชุมสภา	11.00		
12.00				รัฐสภาของเรา				แผ่นดินถิ่นไทย	12.00	
13.00				สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					ท้องถิ่นบ้านเรา	13.00
15.00				รักเมืองไทย						สภาสาระ
16.30	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	Gossip การเมือง	ละครวิทยุ	ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	ละติจูดรอบโลก	16.00			
17.00							17.00			
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00		
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	ร้อยเรียงข่าว	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น			
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00		
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30		
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00		
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ			
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตู สู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ			ธรรมะก่อนนอน	21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน						22.00			
22.00										

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- ข่าวด่วนชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 นาฬิกา (ช่วงละ 3-5 นาที)
- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



จัดทำโดย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>