

บทที่ 5

บทวิเคราะห์

5.1 ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

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

5.1.1 เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

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

5.1.1.1 ปัจจัยในทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า รัฐธรรมนูญ 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ¹

(1) การขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(2) การเพิ่มกระบวนการตรวจสอบใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและความโปร่งใสในระบอบการเมือง และ

(3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ

โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประการที่ 3 ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งและสร้างเสถียรภาพทางการเมืองนี้เอง ที่เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจทางการเมืองที่มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(ก) รัฐธรรมนูญ 2540 มีบทบัญญัติเพิ่มความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในหลายมาตรา ได้แก่ การบังคับให้ ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน² การกำหนดให้ ส.ส. ที่ลาออกจากพรรคการเมือง ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่ลาออก และการกำหนดให้ ส.ส. ที่พรรคการเมืองมีมติขับออกจากพรรค ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการบริหารพรรค และ ส.ส. ของพรรค ต้องสูญเสียสมาชิกภาพ ส.ส. นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่ ส.ส. ผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วัน ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตาม ม. 47 วรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น ให้ ส.ส. ผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน³ ซึ่งมาตรการทางรัฐธรรมนูญที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเหล่านี้ ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบพรรคการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเทศไทยใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยใช้ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าประชาชนจะเลือกเฉพาะผู้แทนปวงชนที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เลือกผู้บริหารประเทศหรือฝ่ายบริหารด้วยตนเอง โดยผู้แทนปวงชนซึ่งประกอบกันเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ," สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2545) หน้า 124.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4)

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8)

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

เมื่อเทียบกับระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภาจึงมีจุดอ่อนโดยพื้นฐานในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ และยิ่งถ้าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีความเข้มแข็งมาก รัฐบาลก็จะยิ่งมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนมาก ระบบรัฐสภาจึงจำเป็นต้องหาทางป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการใช้ระบบพรรคการเมืองครอบงำผู้แทนปวงชน

ประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน ถึงแม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ประชาชนก็ได้มี สิทธิ แต่เพียงการเลือกผู้แทน แต่จะต้องมีส่วนร่วม ในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองและกำหนดนโยบายของประเทศด้วย ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงไม่ได้มีแต่ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ยังต้องมี พรรคการเมืองด้วย

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

จะกลายเป็นรัฐพรรคการเมือง (party state) ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพรรคการเมือง เป็นการปกครองของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมือง และเพื่อพรรคการเมือง หาใช่ระบอบประชาธิปไตยอีกต่อไปไม่ ดังนั้นถ้าการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน ขัดกับมติพรรคการเมืองหรือผลประโยชน์ ของพรรค ผลประโยชน์ของปวงชนต้องมาก่อนผลประโยชน์ของพรรค และการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนต้องมาก่อน การทำหน้าที่สมาชิกพรรค พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตย แต่มิได้หมายความว่าพรรคการเมืองจะสำคัญกว่าหรือใหญ่กว่าผู้แทนปวงชน ถึงขนาดว่าเมื่อผลประโยชน์ของพรรคสวนทางกับผลประโยชน์ของปวงชน ผู้แทนปวงชนต้องถูกบังคับให้เลือกผลประโยชน์ของพรรคดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยใน เช่นกรณีตัวอย่างที่เด่นชัดคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) ในเดือนมิถุนายน 2548 คณะกรรมการประสานงานพรรครัฐบาล หรือ “วิปรัฐบาล” มีมติให้ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยยกมือไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ล่วงหน้าเป็นเวลาถึง 7 วัน ก่อนที่จะได้ฟังการอภิปรายของฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยในสภา โดยใช้สิ่งที่เรียกว่า “มติพรรค” โดยวิปรัฐบาลยอมรับว่า “เป็นการข่มขืนสมาชิกพรรคที่มีความเห็นแตกต่าง”⁴ แต่ “ต้องข่มขืนใจกันบ้าง เพราะเป็นมติพรรค” และ “การมีมติพรรคก็เพื่อทำให้พรรคเข้มแข็ง”⁵ สิ่งที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการเมืองและระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้อย่างชัดเจนที่สุด ที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ พรรคการเมือง ครอบงำสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ จนไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป เป็นสภาวะการณ์ที่ผู้แทนปวงชนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน หากต้องยกมือตามความประสงค์ของนายกรัฐมนตรี ถึงแม้การยกมือนั้นจะสวนทางกับผลประโยชน์ของปวงชนก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้การตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตยในการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครวั และพวกพ้อง จึงเสียหายไปทั้งหมด รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่ถูกตรวจสอบจากสภาผู้แทน และเมื่อต้องการกฎหมายใด ก็ใช้เสียงข้างมากผ่านกฎหมายได้ตามที่ต้องการ⁶

⁴ วัฒนา เสงไฟระะ “วิเคราะห์การเมือง,” ไทยโพสต์ (26 มิถุนายน 2548): 3.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

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

สำหรับการเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยพรรคการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาบริบทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน ในระบบรัฐสภาขึ้นมา⁷ กล่าวคือ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง⁸ การให้พรรคการเมืองมีอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนพ้นจากตำแหน่งได้⁹ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเท่านั้น¹⁰ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นระบบที่ชักนำและทำให้นายทุนมารวมทุนกันตั้งพรรคการเมือง เพื่อเข้ามาผูกขาด “อำนาจรัฐ” ในระบบรัฐสภา โดยเป็นทั้งรัฐบาลและคุมทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจนำไปสู่การหาโอกาสแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรของชาติจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้ระบบรัฐสภาขาดการถ่วงดุลระหว่างสถาบันฝ่ายบริหารกับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติและทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง และทำให้ “พรรคการเมือง” กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ มีอำนาจชี้แนะหรือรัฐบาลและเหนือสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด¹¹ ดังนั้นทฤษฎีว่าด้วยความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้แทนปวงชนจึงไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ในความเป็นจริง เนื่องจาก ส.ส. ในพรรคถูกควบคุมกำกับพฤติกรรมโดยพรรคการเมืองของตนอย่างใกล้ชิด โดยผ่านการชี้แนะของหัวหน้าพรรคการเมืองนั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ทั้งสองประเทศนี้จะมิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างในกรณีของพรรคการเมืองในประเทศไทยก็ตาม แต่ด้วยสภาพการบริหารงานภายในพรรคการเมืองของอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีความเป็นประชาธิปไตยสูง และมีความเป็นพรรคการเมืองที่สะท้อนถึงประโยชน์และอุดมการณ์เพื่อมวลชนอย่างชัดเจน จึงส่งผลให้ ส.ส. ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกต่างสังกัดพรรคการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น หากแต่ ส.ส. ของทั้งสองประเทศนี้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ ส.ส. ในสังกัดพรรค

⁷ อมร จันทรสมบุรณ์, “ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย,” มูลนิธิ 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2553): 53.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 107

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 118

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 120

¹¹ อมร จันทรสมบุรณ์, ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย, หน้า 53.

การเมืองของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจะเคารพกติกาและใช้ดุลพินิจตามกรอบนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น นอกเหนือจากนั้น ส.ส. ทุกคนสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอิสระ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง บางกรณีจะเห็นได้ว่าในกระบวนการนิติบัญญัติของทั้งรัฐสภาอังกฤษและสหรัฐอเมริกา หลายครั้งที่ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลลงมติเห็นด้วยกับฝ่ายค้านคว่ำร่างกฎหมายของรัฐบาล หรือบางกรณี ส.ส. ฝ่ายค้านก็ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน¹² ในขณะที่ ส.ส. ของไทย โดยเฉพาะสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชุณหะวัณ ถูกควบคุมกำกับโดยหัวหน้าพรรคการเมือง ผ่านมติพรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากอาศัยฐานการเมืองการเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ควบกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แม้ว่าในเรื่องนั้นจะมีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาก็ตาม ส.ส. ของไทยจึงขาดอิสระในการใช้ดุลพินิจของตน เพราะถูกครอบงำทั้งทางนิตินัยและทางพฤตินัย และแม้ว่ารัฐสภาของไทยในสมัยทักษิณจะเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ด้วยสภาทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลมากเป็นพิเศษ จึงทำให้เกิดภาวะการควบรวมเป็นสภาเดียวเช่นเดียวกับระบบสภาเดียวในแถบละตินอเมริกา

ดังนั้น เมื่อฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแนบแน่นจนแยกไม่ออก จนกลายเป็นพวกเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดสภาวะความเป็น “สภาเดียว” ในทางพฤตินัย ย่อมทำให้รัฐบาลสามารถผลักดันร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐสภาซึ่งเป็นพวกเดียวกันกับตน ให้ออกกฎหมายมาตอบสนองต่อการใช้อำนาจของตนไปละเมิดต่อสภารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย

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

¹² สมยศ เชื้อไทย, การบรรยายหลักสูตรการเสริมสร้างความรู้ด้านระบบงานนิติบัญญัติสำหรับนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2553.

ความเห็นตรงกันมารวมตัวกันเข้า ทำความคิดเห็นของตนให้เป็นปึกแผ่นเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อเสนอต่อประชาชนคนอื่นๆ พิจารณาเลือกตั้งพรรคของตน ความต้องการของประชาชนจึงจะมีน้ำหนักขึ้น พรรคการเมืองจะเป็นผู้รวบรวม คัดเลือก และส่งผ่านประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เป็นฐานเสียงของตนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐ และผลักดันให้รัฐบาลนำความต้องการดังกล่าวไปปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลมีโอกาสได้สื่อสารกับประชาชนผ่านตัวกลาง นอกจากนี้ ในแง่ตัวกลางเชื่อมบทบาทของประชาชนกับรัฐบาล พรรคการเมืองยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง โดยคัดเลือกผู้มีความสามารถมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงชัยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐบาลแทนประชาชนส่วนใหญ่ โดยในหน้าที่นี้ พรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ด้านการเมืองการปกครองประเทศด้วย¹³

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

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ก็แต่ในภาวะการณ์ที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมแข่งขันกัน อันจะเกิดในบรรยากาศประชาธิปไตย ซึ่งรับรองความเสมอภาค สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการชุมนุม สิทธิในแสดงความคิดเห็น

แต่เดิม ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง พรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องจำเป็น แต่เมื่อสังคมสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ประชาธิปไตยทางตรงย่อมใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมาก จึงเกิดเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธการการเมือง

¹³ เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, พรรคการเมือง [ออนไลน์], 25 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา

ก็ปรากฏเด่นชัดขึ้น เพราะผู้แทนอิสระนั้นมีความคิดเห็นต่างๆ ได้หลากหลายกันออกไป การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองโดยยอมทิ้งความเห็นเล็กน้อยที่ไม่ตรงกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันที่สำคัญกว่าจะช่วยลดความสับสนในการเลือกผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีตัวเลือกที่น้อยลงและชัดเจนมากยิ่งขึ้น การจัดตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองนั้นทำให้การเรียกร้องของประชาชนดำรงอยู่ต่อไปโดยไม่ขึ้นอยู่กับปัจเจกแต่ละคน เพราะแม้ว่าผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองจะตายไป พรรคการเมืองก็ไม่สิ้นสุดลงไปด้วย หากแต่สามารถถูกรับช่วงต่อไปโดยสมาชิกพรรคคนอื่นๆ¹⁴

ในด้านการใช้อำนาจอธิปไตย พรรคการเมืองจะช่วยพิจารณากลั่นกรองความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยถ่วงท่วงในพรรคการเมืองก่อน จึงเสนอต่อสภา ทำให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และรอบคอบมากขึ้น พรรคการเมืองทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น หากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายในทางใดก็สามารถรู้ได้ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังสนับสนุนตนอยู่เท่าใด เพราะผู้แทนเหล่านั้นสังกัดในพรรคร่วมรัฐบาลเดียวกัน หากผู้แทนคนใดจะกระทำตนนอกกลุ่มนอกทางก็ยังมีวินัยพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่คอยควบคุมอยู่อีกชั้นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน้าที่ต่างๆ ที่พรรคการเมืองเคยมีอาจเริ่มถูกแทนที่ด้วยสถาบันอื่น อาทิ สื่อ หรือ องค์การภาคประชาชน เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแทนพรรคการเมือง และในบางคราว อาจทำได้ดีกว่าพรรคการเมือง หรือ การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง อาทิ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทเท่าเดิมเช่นที่เคยมีมา

(ข) อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด

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

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

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

4. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545
5. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกักอัดตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546
9. พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547
10. พระราชกำหนดกักอัดตราศุลกากร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547
11. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในประเด็นนี้เอง ที่เป็นจุดหนึ่งยั้งให้ฝ่ายบริหารสามารถยืดเวลามีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเล่นเกมโดยใช้วิธีการต่างๆ โดยอาศัยกลไกของข้อบังคับการประชุมสภาที่ดี อาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่ดี เข้ามาควบคุมการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิให้ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลได้ ทำให้กระบวนการออกกฎหมายของสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า

อีกนัยหนึ่ง การไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ย่อมทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างทันทั่วถึงที่เป็นเหตุให้รัฐบาลละเลยความสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติและหันไปใช้กระบวนการหรือมาตรการบังคับของฝ่ายบริหารแทน อาทิ การออกพระราชกำหนด เป็นต้น ซึ่งอาจขาดในเรื่องของความละเอียดรอบคอบเพียงพอต่อการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงเป็นที่ต้องได้รับการพิจารณาด้วยความรอบคอบ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตลอดช่วง 6 ปีของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ

มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายเป็นจำนวนมาก เฉลี่ยปีละกว่าสองฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการตราพระราชกำหนดอันเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ที่ถือว่าเป็นการยกเว้นหลักเรื่องอำนาจการตรากฎหมายของตัวแทนของประชาชนไว้ในสองกรณี ได้แก่

กรณีทั่วไปตามมาตรา 218 ซึ่งจะตราพระราชกำหนดได้ เพื่อประโยชน์ประการหนึ่งประการใดในสี่ประการนี้เท่านั้น ได้แก่ การรักษาความปลอดภัย ของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ด้วยว่าการตราพระราชกำหนดโดยเหตุดังกล่าวจะกระทำไดก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

กรณีที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามมาตรา 220 ซึ่งจะตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และจะต้องดำเนินการเฉพาะในระหว่าง สมัยประชุมสภาเท่านั้น

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่เข้มแข็งนี้เอง ที่เป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจตราพระราชกำหนด ซึ่งมีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้รัฐบาลทักษิณมีอำนาจในการยับยั้งอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางต่อการบริหาร ใช้อำนาจเพื่อจัดการฝ่ายตรงข้ามได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย และควบคุมอำนาจทางการเมืองต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือมีการแปลงนโยบายให้เป็นกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจ รัฐบาลทักษิณจึงบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในลักษณะการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ทั้งจากกรณีของการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย อันเป็นการสะท้อนถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอย่างชัดเจน

กรณีศึกษาที่ 1 การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการ

โทรคมนาคม

การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 เป็นการตราพระราชกำหนดโดยมีเนื้อหาแก้ไข พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527¹⁵สาระสำคัญของพระราชกำหนดคือ การขยายฐานการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมถึงกิจการโทรคมนาคม โดยแปลงคำสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต พระราชกำหนดดังกล่าว ได้ทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง อีกทั้งการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้นำฝ่ายบริหารในฐานะส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม

พระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2540

เพราะเหตุว่ามีการกำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 218 และ 220 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการประกาศใช้พระราชกำหนด ที่ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ¹⁶ แต่ในกรณีนี้ปราศจากความจำเป็นเร่งด่วน เพราะการจัดเก็บคำสัมปทานและภาษีสรรพสามิตของรัฐกับธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐนั้นเป็นเรื่องของการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป ความจำเป็นเร่งด่วนของการมีหรือไม่มีข้อกำหนดนี้แล้วจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจน หากพิจารณาในรอบของประชาธิปไตยการออกพระราชกำหนดซึ่งไม่ได้มีการพิจารณาจากรัฐสภาที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนที่หลากหลาย เท่ากับว่าตัดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าพระราชกำหนดที่ออกมาต้องนำเข้าสู่สภาแต่เป็นเพียงการลงมติรับรองหรือไม่รับรองพระราชกำหนดเท่านั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงในเชิงเนื้อหาแต่อย่างใด เท่ากับว่าเป็นการ “มัดมือชก” หรือ “ปิดปาก” รัฐสภาให้จำต้องให้ความเห็นชอบตามที่รัฐบาลเสนอมาทุกกรณี

พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่มีการตราขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลทักษิณสามารถสร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคลให้กับกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมซึ่ง

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รู้ทันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยคน, 2547), หน้า 156.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 และมาตรา 220.

เป็นฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นได้ไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท¹⁷ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบทักษิณ ประกอบด้วยกลุ่มทุนใหญ่จากกิจการด้านโทรคมนาคม อีกทั้งยังมีกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมอีกหลายกลุ่มที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจของระบบทักษิณ ทั้งในคณะรัฐมนตรี (นายอดิศักดิ์ โพธารมิก นายวัฒนา เมืองสุข) ในพรรคไทยรักไทย (นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์)¹⁸ พระราชกำหนดฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นบทบาทของฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองที่พยายามกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง จากเดิมที่ธุรกิจโทรคมนาคมต้องจากค่าสัมปทานจำนวนร้อยละ 25 ของรายได้ให้กับรัฐ แต่ภายหลังการประกาศให้พระราชกำหนดดังกล่าวธุรกิจโทรคมนาคมไม่ต้องแบกรับการจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐมากเท่าเดิม เพราะสามารถนำการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตร้อยละ 10 ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์มาหักลบจากค่าสัมปทานได้จึงทำให้ธุรกิจโทรคมนาคมลดภาระการจ่ายค่าสัมปทานลงไปร้อยละ 10 คงเหลือค่าสัมปทานในอัตราร้อยละ 15¹⁹ ในด้านหนึ่งเป็นการผลักภาระภาษีสรรพสามิตให้ตกอยู่กับประชาชนส่วนรวม โดยกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมที่มีสถานะส่วนบุคคลได้รับประโยชน์ นอกจากนี้หากอธิบายในลักษณะผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะตกแก่รัฐนั้น พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากเดิมปีละ 6,000 ล้านบาท²⁰

กรณีศึกษาที่ 2 การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

อาญา พ.ศ. 2546

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

¹⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปปรับขึ้นนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน พิษทักษิณ, ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547), หน้า 86.

¹⁸ เกษียร เตชะพีระ, บุชกับทักษิณ, หน้า 140.

¹⁹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปปรับขึ้นนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน พิษทักษิณ, ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, หน้า 87.

²⁰ คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญตายแล้ว (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2548), หน้า 48.

สูงสุดคือ ประหารชีวิต²¹ การเพิ่มลักษณะการก่อการร้ายให้เป็นโทษทางอาญาและให้มีโทษถึงประหารชีวิตมีแนวโน้มที่รัฐจะนำข้อกล่าวหาการก่อการร้ายไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดฝ่ายตรงข้ามได้ด้วยเหตุว่าพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุยกเว้นความผิดเอาไว้เพียงแค่การเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม ได้แย้ง เพื่อเคลื่อนไหวให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย²² หากแต่ในสังคมการเมืองปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่มีทั้งการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากรัฐ มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงออกถึงการไม่ยอมรับอำนาจรัฐ รวมถึงการเคลื่อนไหวเพื่อล้มอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวเหล่านี้มีแนวโน้มจะมากขึ้นในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ด้วยช่องทางของพระราชกำหนดดังกล่าวรัฐอาจกล่าวอ้างข้อหาก่อการร้าย และใช้มาตรการการลงโทษประหารชีวิตเป็นช่องทางในการกำหนดนิยามให้ประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองกลายเป็นผู้ก่อการร้าย และนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ต่อประชาชน

พระราชกำหนดดังกล่าวทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐขยายขอบเขตของอำนาจจากกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครองและนำอำนาจไปกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่เป็นอุปสรรคได้โดยสะดวก กล่าวคือ ไม่ว่าการแสดงความคิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน การจำกัดให้มีแต่เพียงการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้นที่ไม่จัดว่าเป็นการก่อการร้ายทำให้ฐานของการเคลื่อนไหวที่ชอบด้วยกฎหมายแคบลง เสรีภาพในการชุมนุม เดินขบวนร้องเรียนจึงถูกจำกัดให้ลดน้อยลงตามไปด้วย อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวมีการขยายบทลงโทษโดยให้มีโทษสูงสุดคือการประหารชีวิต ย่อมเท่ากับว่าฝ่ายที่ครองอำนาจสามารถขยายขอบเขตอำนาจด้วยกฎหมายที่ตนเป็นผู้ถือครอง และใช้การประหารชีวิตซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายที่ตนถือครองเป็นเครื่องมือไปกำจัดผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหากพิจารณาทั้งในแง่ของความจำเป็นในการตราพระราชกำหนด และในเชิงรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว การตราพระราชกำหนดที่มีผลต่อการกำหนดโทษทางอาญาที่มีความร้ายแรงถึงขั้นประหารชีวิตอันส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอย่างรุนแรง โดยไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความ

²¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 – 135/4 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546.

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลหักฉันทกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รู้ทันทักษิณ, หน้า 159.

คิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมองข้ามสถาบันรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน จึงขาดความชอบธรรมในเชิงรูปแบบของกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี

กรณีศึกษาที่ 3 การออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

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

ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การที่รัฐบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร ตรากฎหมายที่ไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภามากขึ้นเพียงใด ย่อมเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่รับรองอำนาจอิสระสูงสุดเป็นของประชาชน กล่าวคือ เรื่องใดที่รัฐจะดำเนินการอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างรุนแรง ก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในที่นี้หมายถึงการเสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนทั้งหลายก่อนเพื่อพิจารณากลับกรองกฎหมายให้อำนาจรัฐเพียงพอเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต เพราะต้องไม่ลืมว่าอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่ผูกผันกับสิทธิเสรีภาพเสมอ หมายความว่า ยิ่งรัฐมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพน้อยลงไปเท่านั้น

5.1.1.2 เงื่อนไขทางกฎหมาย

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

นานและผ่านยุคสมัยการมีรัฐสภามานหลายครั้ง เมื่อรัฐสภาไม่ท้วงติงก็น่าจะถือว่ารัฐสภายอมรับกฎหมายดังกล่าวโดยปริยายได้²³

แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า กฎหมายภาษีอากรและการหารายได้ของไทยเราเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และให้อำนาจฝ่ายบริหารยกเว้นลดหย่อนภาษีให้แก่บุคคลและธุรกิจได้อย่างกว้างขวาง ฝ่ายบริหารจึงสามารถกำหนดนโยบายภาษีได้เอง โดยไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในทางปฏิบัติพบว่าฝ่ายบริหารได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายในกาออกพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ ให้อำนาจและดุลพินิจแก่ส่วนราชการที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรในการจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง²⁴ อีกทั้งได้ให้อำนาจและดุลพินิจในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้แก่บุคคลและหน่วยธุรกิจอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง²⁵ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มีชอบด้วยหลักความยินยอมของประชาชน²⁶

กรณีตัวอย่างที่ 1

กฎหมายประมวลรัษฎากร มาตรา 3 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ลดอัตราภาษีหรือยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ ซึ่งจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรไว้ดังนี้

“มาตรา 3 บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้คือ

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

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

²⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบรรศักดิ์ อุวรรณโน, 2530 กฎหมายไทย : ให้อำนาจ หรือกำหนดกรอบนโยบาย รัฐสภาสาร 35(5): 64-75 อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังของไทย, หน้า 116.

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

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

(3) ยกเว้นแก่รัฐบาล องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การศาสนา หรือ องค์การสาธารณกุศล

การยกเว้นตาม (1) (2) หรือ (3) นั้นจะตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้

กรณีตัวอย่างที่ 2

การให้อำนาจคณะรัฐมนตรียกเว้นหรือลดหย่อนภาษีสรรพสามิต ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2547 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีไว้ดังนี้

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

กรณีตัวอย่างที่ 3

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

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

มาตรา 8 “การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่

นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนดหรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

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

การเขียนกฎหมายให้อำนาจของฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองอย่างไรขอบเขตเช่นนี้ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถรวบอำนาจได้อย่างเด็ดขาดจนละเลยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลได้

กรณีตัวอย่างที่ 4

การดำเนินการของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็น การดำเนินการข้ามข้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนโดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

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

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

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

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

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

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

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

ของครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา โดยแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 30 โดยเพิ่มความในวรรค 2 ที่ไม่ให้นำเสนอในเรื่องเวลาการถ่ายโอนภารกิจภายใน 4 ปี และ 10 ปี มาใช้บังคับกับการจัดการศึกษา โดยให้การจัดการศึกษาดำเนินการตามความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครูและผู้ที่เกี่ยวข้อง

แม้ดูเหมือนว่า ร่างฯ ดังกล่าวจะทำให้แรงเสียดทานระหว่างครูกับรัฐบาลลดลง แต่ร่างฯ ดังกล่าวอาจสร้างปัญหาต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากรัฐบาลเองยังไม่มีมติชัดเจน ทั้งเรื่องนโยบายและการบริหารจัดการการศึกษา ไม่ชัดเจนกรณีให้ถ่ายโอนด้วยความสมัครใจว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร อีกทั้งขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีมติชัดเจนว่าจะสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่นถึงร้อยละ 35 ในปี 2549 เนื่องจากกระทรวงการคลังได้เสนอให้จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2549 เพียงร้อยละ 24 และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งสมัครใจที่จะรับโอนภารกิจจัดการศึกษา แต่อีกส่วนหนึ่งไม่สมัครใจ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มนี้จะได้รับควรจะเท่ากันหรือไม่ การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวจึงสะท้อนถึงจุดประสงค์ที่แอบแฝงการเพียงเพื่อการพยายามรักษาฐานเสียงของตนเองไว้ โดยปราศจากความจริงใจในการแก้ไขปัญหา มากกว่าการแก้ไขที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาของครู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ภาพรวมของการกระจายอำนาจ และระบบการจัดการศึกษาทั้งระบบสามารถดำเนินต่อไปได้²⁷

การครองอำนาจของรัฐบาลทักษิณมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยในช่วงก่อนหน้านี้ด้วยเพราะรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยในยุคก่อนๆ การครองอำนาจของฝ่ายบริหารมักถูกท้าทายด้วยระบบราชการ (ทั้งราชการพลเรือนและราชการทหาร ตำรวจ) ทำให้ไม่สามารถปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจได้ แต่ภายใต้ระบอบทักษิณระบบราชการกลับถูกทำให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญในการครองอำนาจของฝ่ายบริหาร การปฏิรูประบบราชการรวมไปถึงการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการจึงเกิดขึ้นในระบอบทักษิณและดูเหมือนว่าจะสร้างการควบคุม และครองอำนาจให้กับฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

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

กรณีตัวอย่างที่ 5

การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการในยุครัฐบาลทักษิณเกิดขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้

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

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่ส่งผลต่อการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวของระบอบทักษิณคือ การวางยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ และการกำหนดฐานะของระบบราชการหลังการปฏิรูปในกระบวนการนโยบาย ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการได้กล่าวถึง การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ งบประมาณดังกล่าวกลายเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญต่อหน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีปริมาณเงินที่ใกล้เคียงกับงบประมาณแผ่นดินตามระบบปกติที่หน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคได้รับ อีกทั้งการพิจารณา งบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ยังอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี²⁸ ดังนั้นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ที่ถูกจัดสรรขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ระบอบทักษิณซึ่งครองอำนาจอยู่สามารถสร้างการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้มากขึ้นไปอีกผ่านการควบคุมงบประมาณของระบบราชการในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการยังได้มีการกำหนดให้อัตราเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นไปตามการวัดและประเมินผลงาน โดยรองนายกรัฐมนตรี²⁹ การนำเงินเดือนของบรรดาข้าราชการมาผูกติดกับผลงาน ด้านหนึ่งเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบราชการ แต่ในด้านหนึ่งก็ทำให้ข้าราชการต้องสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายรัฐบาลเป็นอย่างดี อีกทั้งผลการประเมินอาจเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลเข้าควบคุมข้าราชการเพื่อครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียว

²⁸ สัมภาษณ์ สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล , ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้เถรา, 29 พฤษภาคม 2552. ใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปดติน : ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 148-150.

²⁹ จีรวัดณ์ รณาวรรณ, หน้า 180 อ้างใน ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปดติน : ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 149.

นอกจากยุทธศาสตร์ข้างต้นแล้วการกำหนดฐานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายหลังการปฏิรูประบบราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือมีการกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง วัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนข้าราชการทุกคนคือ ผู้ปฏิบัติ เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม³⁰ การกำหนดสถานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายดังกล่าว นับว่าขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก่อนนี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ข้าราชการในส่วนกลาง รวมถึงหัวหน้าหน่วยราชการในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนผู้ปฏิบัตินโยบายเริ่มจากข้าราชการในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ การกำหนดสถานะของรัฐบาลกับข้าราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณ ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถใช้การกำหนดนโยบายเข้าไปควบคุม สั่งการ มีอำนาจเหนือระบบราชการที่มีฐานะผู้ปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบและเบ็ดเสร็จ

ผลจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงรัฐบาลทักษิณยังทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในแนวดิ่งเพิ่มมากขึ้น ด้วยการวางตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 คน ให้มีหน้าที่กำกับและตรวจราชการในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งประเทศให้มีเขตตรวจราชการ 12 เขต ให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลเขตตรวจราชการคนละ 2 เขต ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นการครองอำนาจได้ฝ่ายเดียวของรัฐบาลคือ การมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยในพื้นที่ปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งได้³¹ การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลราชการในส่วนภูมิภาคยังทำให้รัฐบาลสามารถรวมศูนย์อำนาจได้ถึง 2 ระนาบในระนาบหนึ่งเป็นการควบคุมข้าราชการผ่านนโยบายและงบประมาณ ระนาบที่สองคือการจัดพื้นที่เพื่อให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับส่วนราชการในภูมิภาคได้โดยตรง³²

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

กรณีตัวอย่างที่ 6

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548

กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม มีการเสนอเป็นครั้งแรกสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวันที่ 27 กันยายน 2543 และวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 โดยมีเหตุผลคือ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติและคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมขึ้นด้วย ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวประกอบกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดหลักการให้มีการอนุญาตได้ จึงต้องยกเลิกกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว

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

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

(2) ปรับปรุงข้อห้ามการเรียกเก็บเงินประกัน (แก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่งของมาตรา 58)

(3) กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหมายความว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทนั้นด้วย (เพิ่มมาตรา 80/1)

โดยมีเหตุการณ์แก้ไขกฎหมายดังกล่าว คือ โดยที่กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ต้องให้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งปัจจุบันการพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศยังมีความจำเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สองและแบบที่สามโดยให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า นั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการระดมทุนจากผู้ลงทุนต่างประเทศ หรือหากจะร่วมทุนกับต่างประเทศก็จะติดขัดปัญหาสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตทั้งรายเดิมและรายใหม่ไม่สามารถพัฒนาโครงข่ายหรือเทคโนโลยีโทรคมนาคม เพื่อจัดการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรสมควรแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นเสียใหม่เพื่อเอื้อต่อการระดมทุนจากนักลงทุนต่างประเทศนอกจากนี้การกำหนดห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บล่วงหน้านอกจากการห้ามเรียกเก็บเงินประกัน อาจมีผลกระทบต่อกิจการของบริการโทรคมนาคมประเภทเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้า ซึ่งเป็นบริการที่ได้รับความนิยมและมีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านการตลาดสูงมาก เนื่องจากผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้สมควรกำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเฉพาะเงินประกันและเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันเท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายให้เปลี่ยนสถานะของการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจสมควรกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หมายความว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้างขวางโดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย³³ (บัญชีรายชื่อ) : “ท่านประธานที่เคารพ ผมสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ วันนี้ผมเห็นท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไอซีที (ICT) มาเสนอกฎหมายในสภา ก็ยังนึกอยู่ในใจว่ากฎหมายโทรคมนาคมอีกแล้วหรือ เพราะผมต้องตั้งข้อสังเกตกับท่านประธานเป็นเบื้องต้นว่าดูเหมือนว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันมีความผูกพันกับเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมมากเป็นพิเศษ กฎหมายที่เสนอแก้ไขเข้ามาในสภา

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

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

แต่หลังจากนั้นเดือนตุลาคมปี 2546 ก็เสนอกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่สภาอีก ผมจึงตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นกับท่านประธานว่าดูเหมือนวาระเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมจะกลายเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาลชุดนี้ไปแล้วเสียแล้วกระมัง ผมเรียนท่านประธานอย่างนี้ เพราะว่าเรื่องของธุรกิจโทรคมนาคมถูกเสนอเข้ามาเป็นเรื่องเร่งด่วนครับ ถูกหยิบยกข้ามกฎหมายอีกหลายฉบับสัปดาห์ที่แล้วก็มีการเสนอกฎหมายสภาการเกษตรแห่งชาติเข้ามาสู่วาระของสภานี้ ที่สุดก็ถูกสภานี้ลงมติโดยเสียงข้างมากกว่า กฎหมายฉบับนี้สำคัญว่าเลยต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อน สำคัญมากกว่ากฎหมายป่าชุมชน ซึ่งพิจารณาผ่านวาระของวุฒิสภามาแล้วด้วยซ้ำไป สำคัญกว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กฎหมายบัตรเครดิตซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในสภานี้เป็นเวลาถึงเกือบ 2 ปีแล้วด้วยซ้ำไป ผมยกประเด็นนี้ขึ้นมาเพื่อชี้ให้ท่านประธาน เห็นตั้งตาเบื้องต้นว่าถ้ามันมีความสำคัญเร่งด่วนต้องยกข้ามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพี่น้องเกษตรกรหลายล้านชีวิตในประเทศนี้ เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค อย่างเช่น เรื่องของบัตรเครดิตอีกหลายล้านคนในประเทศนี้มันต้องมีความสำคัญมากถึงขนาดที่ต้องหยิบยกข้ามวาระกันขึ้นมา ผมเลยพิจารณาเรื่องนี้ดูตลอดไปจนกระทั่งถึงเรื่องของเหตุผลและหลักการ รวมถึงสาระของกฎหมายฉบับนี้ครับ เมื่ออ่านจนครบแล้วผมกลับเกิดความรู้สึกว่ากฎหมายฉบับนี้นั้นมันสำคัญเร่งด่วนขนาดนั้นจริงหรือเปล่า หรือมันเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องความสับสนในเชิงนโยบายของรัฐเอง หรือกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องส่งเข้ามา เพราะว่ามันเกิดมีเรื่องที่ไม่กระทบต่อนายทุนเจ้าของกิจการโทรคมนาคมเข้าแล้วจำเป็นที่รัฐบาลต้องกระโดดไปปกป้องกลุ่มทุนเหล่านั้นแล้ว ก็เลยยกพี่น้องประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศผมตั้งข้อสังเกตเบื้องต้น 2 เรื่องอย่างนี้ เพราะจะเกี่ยวเนื่องกับเหตุผลและหลักการของกฎหมายฉบับนี้ครับ มีคำให้สัมภาษณ์ของคนในรัฐบาลก่อนหน้านี้ถึงกฎหมายฉบับนี้ว่าในทำนองว่าแท้จริงแล้วทำอะไรไม่มาก เป็นประเด็นเล็กน้อยแล้วความจริงก็สภาก็เคยพิจารณากันมาแล้ว มีการพูดถึงขนาดจะพิจารณาสภา 3 วาระรวดด้วยซ้ำไป ถ้ามันเป็น

เรื่องเล็กน้อยมันจะเร่งด่วนกว่าเรื่องเล็กน้อยเป็นเรื่องซึ่งต้องเร่งด่วนและข้ามสภามาในวาระนี้ผมจึงต้องอภิปรายกับสภานี้เพื่อให้ท่านประธานได้เห็นรวมถึงตั้งคำถามถึงพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาในวาระนี้ด้วยครับ ผมมีเหตุผล 2 ประการ รวมถึงเรื่องที่จะเสนอต่อสภาและจะชักถามท่านรัฐมนตรีไปในคราวเดียวกันในฐานะที่เป็นคนเสนอกฎหมายฉบับนี้ครับ

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

เพราะฉะนั้นหลักการที่ถูกวางเอาไว้ที่มีการเอาอำนาจของรัฐในฐานะที่เป็นคนซึ่งกำกับดูแลอยู่เดิมไปเป็นขององค์กรซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับก็คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ทั้งหลายที่พูดถึงกันอยู่ การวางเงื่อนไข กฎ ระเบียบทั้งหลายจึงอยู่ที่ กทช. เป็นหลัก เพราะนั่นสิ่งที่รัฐบาลแก้ไขมารวมกับการแก้ไขกฎหมายในวันนี้ด้วยจึงเสมือนเป็นการวางหลักของการไปกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเรื่องนี้หมิ่นเหม่ออย่างยิ่งต่อการถูกตีความว่าเป็นการทำการการแทน กทช. แต่รัฐบาลเองก็ยอมรับว่าไปทำการแทน กทช. จริง ด้วยการที่ส่งเรื่องนี้ก็คืออยู่ตรงที่ว่า การแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ในสาระสำคัญที่แก้ไขไป 3 เรื่อง คือ เรื่องของสัดส่วนผู้ถือหุ้นก็ดี เรื่องของเงินประกันและเงินอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นการเรียกเก็บเงินล่วงหน้าแล้วกลัวไปกระทบธุรกิจโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง คือプリペイド (Prepaid) ก็ดีรวมถึงข้อที่ 3 ก็คือเรื่องของการเปลี่ยนชื่อขององค์กรนั้น ในข้อที่ 2 หรือประเด็นที่ 2 ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประเด็นของธุรกิจเรียกเก็บเงินโทรศัพท์ล่วงหน้ามีลักษณะของการไปวางกฎเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขไว้หรือไม่ ถ้าเป็นการไปวางอันนี้คือการทำการแทน กทช. ถ้าเป็นเรื่องของการทำการแทน กทช. ประเด็นคำถามก็คือว่า ทำไมท่านไม่รอให้ กทช. เกิดก่อนแล้วท่านถึงทำ ทั้งที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เรารู้จักว่าプリペイド หรือธุรกิจเรียกเก็บเงินล่วงหน้าอย่างที่ปรากฏในเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำกันมาตั้งแต่กฎหมาย กทช. ฉบับนี้ร่างอยู่เมื่อปี 2542 ด้วยซ้ำไป แล้วธุรกิจนั้นก็ดำเนินต่อมาเรื่อยๆ แทนที่จะรอให้ กทช. เกิดแล้วกับมากำกับดูแล ท่านกลับไปแก้ไขกฎหมายนี้แล้วก็กำหนดวางเงื่อนไขเสียเองว่าต่อไปนี้ธุรกิจเช่นนั้นถูกต้องแล้ว ประเด็นก็คือว่าทำไมไม่มีการเร่งรัดให้เกิด กทช. โดยเร็ว มีการถ่วงรั้งไว้ตลอดเวลามีปัญหาตลอดเวลา ผมเคยอภิปรายไปครั้งหนึ่งตอนอภิปรายไม่ไว้วางใจ ท่านรัฐมนตรีท่านนี้ก็นั่งฟังอยู่ด้วย ก็ไม่เคยตอบคำถามนี้ชัดเสียทีจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ พอแก้กฎหมายฉบับนี้ก็เกิดคำถามว่าจะแก้ไขอะไร

ต่ออีกหรือไม่ แล้ววันหนึ่งพอ กทช. เกิดขึ้นมาจริงก็ไม่มีอะไรก็ทำแล้วแล้วถึงวันนั้นผลออก ๆ กระทรวงไอซีทีท่านก็ถูกยุบไปแล้วเพราะภารกิจจบแล้วอย่างนั้นด้วยหรือเปล่า ผมเรียนท่านประธานเป็นการเบื้องต้นว่า การไปวางหลักการทำการแทนอย่างนี้มันจะเกิด ปัญหาผลกระทบในอนาคต มีการประเมินไว้ไหม เพราะถ้ายอมรับว่าท่านทำการแทนตามกฎหมายที่ท่านส่งไปตีความนั้น มีอีกหลายเรื่องเลยครับในกฎหมาย กทช. นี่ท่านไม่ทำ ทั้งที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน แต่ที่ผมจะอภิปรายต่อก็คือว่า ที่เป็นผลประโยชน์ของนายทุนเจ้าของธุรกิจโทรคมนาคมท่านรีบทำ ท่านเร่งเสนอกฎหมายแล้วผ่านมาเป็นวาระเร่งด่วนด้วย..."

นายวิฑูรย์ นามบุตร (อุบลราชธานี)³⁴ : ท่านประธานที่เคารพ กระผมวิฑูรย์ นามบุตร พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดอุบลราชธานี ท่านประธานที่เคารพครับผมต้องถือโอกาสกราบเรียนกับท่านประธานว่าที่ลุกขึ้นมาอภิปรายการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ในครั้งนี้ต้องกราบเรียนว่าไม่มีอคติใด ๆ จะใช้เหตุใช้ผลในทางที่จะชี้แจงซักถาม ใช้เหตุใช้ผลในการที่จะกราบเรียนกับท่านประธานผ่านไปยังรัฐสภาว่าท่านมีเหตุผล มีความจำเป็น มีความเร่งด่วนอะไรนักหนาท่านประธานที่เคารพครับ เมื่อวันพุธสัปดาห์ที่แล้วครั้งแรกผมก็ไม่ได้สนใจกฎหมายฉบับนี้มากมานัก เพียงแต่ผมเห็นความพยายามของทางรัฐบาลพยายามที่จะเร่งรัดพยายามที่จะดำเนินการ พยายามที่จะเลื่อนวาระนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ตั้งแต่สัปดาห์ที่แล้ว ทำให้ผมมีโอกาสไปศึกษาพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคมผมไปศึกษาพระราชบัญญัติกฎหมายคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ต้องถือโอกาสกราบเรียนท่านประธานครับว่าจะด้วยเหตุผลด้วยผลประการใดก็ตาม ผมยังมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขในเรื่องนี้โดยเร่งด่วน ถ้าจะมีการแก้ไขจริง ๆ นั้นท่านต้องแก้ไขปรับปรุงทั้งวง หลายเรื่องสมควรจะยกขึ้นมาแก้ไขพร้อมๆ กับการแก้ไขในครั้งนี้ สิ่งที่สำคัญ สิ่งที่สำคัญ สิ่งที่สำคัญ สิ่งที่ควรแก้ก็ยังไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาแก้ ท่านดูเหมือนว่าแก้ประเด็นเล็กๆ แก้เพียง 3 เรื่อง ไม่สำคัญถ้าคนอ่านกฎหมาย ถ้าคนไม่ศึกษาโดยละเอียดนั้นครับดูเหมือนไม่สำคัญเท่าไร แต่แท้จริงแล้วท่านประธานครับเรื่องนี้เป็นเรื่องหลักการใหญ่ เป็นเรื่องที่สำคัญ รัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนครับว่า วรคหนึ่งเขาบัญญัติไว้ว่า วิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระผมขอกราบเรียนครับว่าการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้นั้นไม่ได้แก้ไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าจะพูดเหมือนหลายคนที่เคยพูดไว้คงไม่ล้าสมัยถ้าจะกล่าวว่า คนใดแก้กฎหมายไซ้ก็เพื่อชนชั้นนั้น ท่านประธานที่เคารพ รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรของประชาชนมาใช้อย่างไม่เป็นธรรม

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.

เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลเสนอเข้ามาในเรื่องหลักการและเหตุผล ท่านนำเสนอต่อสภาว่ากิจการโทรคมนาคมนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง ต้องใช้ทุนจำนวนมาก และใช้เทคโนโลยีสูงเรื่องดังกล่าวนี้คงไม่มีใครปฏิเสธหรือคิดว่าเรื่องเทคโนโลยีนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง เดี่ยวผมจะกล่าวในตอนท้ายครับว่าทุนจำนวนมากไม่จำเป็นหรือครับจะต้องมาจากต่างชาติ อยากจะให้ทุนที่มีอยู่นั้นเป็นทุนของคนไทย อยากจะให้ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นทรัพยากรที่คนไทยมีโอกาสได้ลงทุนผมจะถือโอกาสกล่าวในตอนท้ายๆ ท่านประธานที่เคารพ ถ้ามาดูรัฐธรรมนูญมาตรา 40 วรรคสอง ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม การเสนอกฎหมายครั้งนี้เหมือนกับว่ารัฐจะต้องทำและดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และการสื่อสารกำกับดูแลด้านนโยบายบริษัทการสื่อสารโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 วรรคสามของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผมเริ่มเห็นสอดคล้องกับท่านสาทิตรสยแล้วครับว่าเหตุผลที่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมือของรัฐมนตรีไอซีทีนั้นละครับดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อที่จะรวดเร็วและเร่งรีบทำกิจการนี้ให้แล้วเสร็จ ท่านประธานที่เคารพ ที่เหนือไปกว่านั้นครับ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 ย้อนหลังไปอีก 1 ปี วันที่ 8 กรกฎาคม ให้รัฐมนตรีไอซีทีกำกับดูแลเรื่องนี้ แต่ย้อนกลับมารับมติรัฐบาลนี้ละครับ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบให้บริษัท กสท. มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 10,000 ล้านบาท แต่ก่อนเคยได้ยินคำว่า ปล้นชาติแต่แท้จริงแล้วท่านประธานครับเรื่องนี้เป็นเรื่องหลักการใหญ่ เป็นเรื่องที่สำคัญรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนครับว่า วรรคหนึ่งเขาบัญญัติไว้ว่า วิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระผมขอกราบเรียนครับว่า การแก้กฎหมายฉบับนี้นั้นไม่ได้แก้ไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าจะพูดเหมือนหลายคนที่เคยพูดไว้คงไม่ล้าสมัยถ้าจะกล่าวว่าชนใดแก้กฎหมายไขรั้วก็เพื่อชนชั้นนั้น ท่านประธานที่เคารพ รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย รัฐบาลกำลังเอาทรัพยากรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรของประชาชนมาใช้อย่างไม่เป็นธรรม เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลเสนอเข้ามาในเรื่องหลักการและเหตุผล ท่านนำเสนอต่อสภาว่ากิจการโทรคมนาคมนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง ต้องใช้ทุนจำนวนมาก และใช้เทคโนโลยีสูง เรื่องดังกล่าวนี้คงไม่มีใครปฏิเสธหรือคิดว่า เรื่องเทคโนโลยีนั้นต้องใช้ต้นทุนสูง เดี่ยวผมจะกล่าวในตอนท้ายครับว่าทุนจำนวนมากไม่จำเป็นหรือครับจะต้องมาจากต่างชาติ อยากจะให้ทุนที่มีอยู่นั้นเป็นทุนของคนไทย อยากจะให้ทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นทรัพยากรที่คนไทยมีโอกาสได้ลงทุน ผมจะถือโอกาสกล่าวในตอนท้ายๆ ท่านประธานที่เคารพ ถ้ามาดูรัฐธรรมนูญมาตรา 40 วรรคสอง ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม การเสนอกฎหมายครั้งนี้

เหมือนกับว่ารัฐจะต้องทำและดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ผ่านมาไม่กี่เดือนนี้ครับ ผ่านมาไม่กี่วันนี้ครับ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำกับดูแลด้านนโยบายบริษัทการสื่อสารโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 วรรคสามของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ผมเริ่มเห็นสอดคล้องกับท่านสาทิพย์แล้วครับว่า เหตุผลที่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการแทน กทช. โดยอาศัยมือของรัฐมนตรีไอซีทีนั้นจะครับดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อที่จะรวบรัดและรีบทำกิจการนี้ให้แล้วเสร็จ..."

นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ (บัญชีรายชื่อ)³⁵ : ขอบคุนท่านประธานครับ ผม กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ พรรคประชาธิปัตย์ ความจริงผมอยากจะกราบเรียนท่านประธานอย่างนั้นครับว่า กฎหมายเมื่อนำออกไปใช้ท่านประธานสังเกตดูได้ว่า ตั้งแต่มาเป็นผู้แทนราษฎรมีนับฉบับได้เลยว่าเวลาออกมาใช้แล้วต้องกลับเข้ามาแก้ไขใหม่ ภายใต้รัฐบาลของท่านนายกทักษิณนี้เหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง บางฉบับเป็นพระราชกำหนดด้วยซ้ำ ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สภาเองคงจะต้องเข้ามาดูกันหน่อยว่าเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ถ้าหากว่าเราเป็นนักกฎหมายเราก็คงจะมีความกังวลว่ากฎหมายที่ผ่านๆ ไปมีข้อบกพร่องอย่างนี้อีกมากน้อยแค่ไหน ท่านประธานครับกฎหมายฉบับนี้ที่เรากำลังพูดถึงนี้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2544 ก็ไม่ถึง 2 ปี แต่ข้อเท็จจริงในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนั้นะครับ จะพูดเกี่ยวกับเรื่องของการอนุญาต การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยคณะกรรมการ ซึ่งถึงวันนี้คณะกรรมการก็ยังไม่ได้จัดตั้ง พุดง่ายๆ ก็คือว่ากฎหมายยังไม่ค่อยได้ใช้เท่าไร แต่ผลสุดท้ายแล้วรัฐบาลก็ผ่านกฎหมายฉบับนี้ไปในวาระที่สอง ตอนนั้นที่ผมจำได้ก็ถกเถียงกันในเรื่องมาตราที่กำลังขอแก้ไขอยู่ขณะนั้นเกี่ยวกับสัดส่วนผู้ถือหุ้น ผมเรียนท่านประธานอย่างนี้ว่า การมีรัฐบาลที่เป็นเสียงข้างมาก มากจริงๆ นั้นะครับ อันนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้นในสภา ... ผมโทษครับ ผมโทษสภา ผมโทษสภาก็เพราะว่าเราอาจจะพิจารณากันไม่ได้รัดตรงถึงเหตุผลของแต่ละฝ่ายได้ดีพอ ทำให้เมื่อประกาศเป็นกฎหมายใช้แล้วก็มีความกระทบกับผู้ประกอบการ แล้วการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้เกิดขึ้นเพราะคำร้องของผู้ประกอบการ..."

สำหรับการอภิปรายในชั้นของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาที่อภิปรายในประเด็นต่างๆ อย่างน่าสนใจดังนี้

³⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 101-103.

นายสมเกียรติ อ่อนวิมล (สุพรรณบุรี)³⁶ : “กราบเรียนท่านประธานฯ ที่เคารพครับ กระผม สมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุพรรณบุรีครับ ผมเป็นผู้ที่ค้านเรื่องนี้มาตั้งแต่เมื่อปีที่ 2 ของการที่เราเป็นสมาชิกวุฒิสภา แล้วก็ค้านสำเร็จอย่างเช่นที่ท่านสมาชิกวุฒิสภาแก้วสรร อติโพธิ ได้พูดถึงว่าเราได้แก้พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ได้เป็นของคนไทยมากที่สุด วันนี้ก็จะค้านแล้วก็จะไม่รับทั้งฉบับ จะอธิบายให้เข้าใจว่าทำไมสภาของเราเมื่อปี 2544 จึงพร้อมใจกันลงมติทำความดีโดยการรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สมัยที่รัฐบาลยังไม่ส่งกลับมาแก้

ในชีวิตการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผมจะครบวาระแล้วมีกฎหมายที่เป็นผลงานของวุฒิสภาที่ผมภูมิใจมากที่สุด คิดว่าประชาชนควรจะภูมิใจด้วย ก็คือครั้งแรกปีแรกที่เราช่วยกันแก้ แล้วก็มีการมารีการร่วมกันของทั้ง 2 สภาแล้วก็ไปเป็นประธานคณะกรรมการร่วมกันก็คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งที่บังคับให้ผู้แทนราษฎรที่มาเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. เขต แล้วก็ต้องจ่ายเงินค่าเลือกตั้งซ่อม อันนี้ผมจำได้ว่าตื่นเต้นแล้วภูมิใจมาก ก็บันทึกไว้ว่าเป็นสิ่งที่เราจะบอกกับประชาชนเสมอเวลาเขามาพบกับเราว่า ทำไมเราจึงมีปัญหาอย่างโน้นอย่างนี้ แล้วก็ภูมิใจที่รัฐบาลของนายกฯ ทักษิณ สมัยนั้นและผู้แทนราษฎรไม่แก้กลับ ฉบับที่ 2 ก็คือปี 2544 คือฉบับนี้ ก่อนที่จะส่งกลับมาแก้ คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม ปี 2544 เพราะวาวุฒิสภาของเราแก้กลับ โดยผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบ รัฐบาลก็ไม่ว่าอะไร แต่แน่นอนครั้นมีขบวนการคอยจังหวะแล้วแก้ใหม่ให้กลับที่เดิม พวกเราแก้จากเดิม ซึ่งท่านเห็นในร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งอยู่ใน (1) ร่างแก้ไขในมาตรา 3 ที่ให้ยกเลิก (1) ของมาตรา 8 ตอนนั้นเราก็ก่ออย่างที่เราบดแล้ว คือไม่ให้มีการลงทุนร่วมกันระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติโดยใช้กฎหมายลงทุนธรรมดา คือให้ชาวไทยถือ 51 ต่างชาติถือได้ไม่เกิน 49 เปอร์เซ็นต์ นั่นเป็นกฎหมายลงทุนธรรมดา ที่เราต้องการต่างชาติมาร่วมลงทุน แต่ก็ไม่ต้องการให้เขารอบงำกิจการ แต่ว่าเป็นกิจการธุรกิจที่ต้องการส่งเสริมการลงทุนแล้วสร้างงาน แล้วทำให้ประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งออก แต่เราก็อธิบายกันจนสมาชิกฯ ยินดี แล้วก็เห็นชอบว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ใช่ธุรกิจธรรมดาที่มุ่งมั่นจะลงทุนสร้างงานส่งออก นำเงินรายได้จากการส่งสินค้าออกเป็นรายได้เข้าประเทศ ไม่ใช่ธุรกิจธรรมดา เป็นธุรกิจที่ใช้ทรัพยากรพื้นฐานตามธรรมชาติที่พระผู้เป็นเจ้ามอบให้มาคือความถี่ อากาศ รวมทั้งตำแหน่งที่ตั้งของดาวเทียมในอวกาศ ซึ่งอันนี้เป็นทรัพยากรสิ้นเสมือนคล้ายกับเป็นที่ตั้งคอนโดมิเนียมหรือที่สร้างหมู่บ้าน

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

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

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

นาที เป็นชั่วโมง ฟรี 100 เปอร์เซ็นต์ ยกเว้นถ้าจะทำธุรกิจนั้นก็เป็นเรื่องของการเก็บค่าบริการ อันนี้ก็มีผลสะท้อนกลับกัน หมายความว่ารัฐก็ไม่จำเป็นต้องไปเก็บสัมปทานผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหรือผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ หรือดาวเทียมในราคาที่สูงจนต้องทำมาหากินกันอย่างเดียว ประโยชน์ทางการศึกษา วัฒนธรรมเครือข่ายใยแก้วต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นสายใยแก้ว สายทองแดง หรือว่าคลื่นต่างๆ ที่ใช้ในการส่งสัญญาณในระบบดิจิทัล (Digital) ผ่านดาวเทียมกลับลงมาสู่พื้นโลกหรือว่าคลื่นที่เกาะภาคพื้นดินธรรมดาพวกนี้สามารถส่งความรู้ บทเรียน การศึกษาระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ ระหว่างโรงเรียนไทยกับโรงเรียนต่างประเทศ ระหว่างต่างจังหวัดกับในกรุงเทพฯ ได้อย่างสบาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น อันนี้เป็นเป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญต้องการให้กิจการโทรคมนาคมของไทยยิ่งใหญ่กว่ากิจการของพ่อค้า นักธุรกิจในสหรัฐฯ และยุโรปเป็นอย่างมาก เราต้องการให้มีนายทุนน้อยที่สุดในการดำเนินกิจการนี้ เราต้องการให้องค์การโทรศัพท์ และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นของรัฐต่อไปแล้วคำนึงถึงจุดนี้ให้มาก และให้บริการกับประชาชนอย่างเต็มที่ แต่แล้วพอกาลเวลาผ่านไป ทางองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารฯ ก็ทำตัวกลายเป็นนักธุรกิจ 100 เปอร์เซ็นต์ เช่นเดียวกับคนอื่น จึงต้องบ่นว่าไม่มีทุน เพราะว่าถ้าจะทำมาหากินกันก็ต้องลงทุนด้วยตัวเอง เพราะฉะนั้นเสียจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญไปหมดแล้ว จนบัดนี้กาลเวลาผ่านไป นี่ปี 2548 นะครับ รัฐธรรมนูญใช้มาแล้ว 8 ปี บริษัทโทรคมนาคมทั้งหลายในเมืองไทย บริษัทโทรศัพท์ ดาวเทียม รวมทั้งองค์กรของรัฐด้วย คือการสื่อสารฯ และ ก.สท. อยู่กับเขานั้นละครับรู้ดีว่าช่วยทำอะไรให้กันบ้าง ผมจึงขอค้านทุกกรณี แล้วจะไม่รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และขอให้ท่านสมาชิกฯ ช่วยเห็นใจด้วยครับ เพราะว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้กิจการโทรคมนาคมเป็นของประชาชนจริงๆ ครับขอบพระคุณครับ"

นายวงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง (พังงา)³⁷ : "กราบเรียนท่านประธานฯ ที่เคารพครับ ผม วงศ์พันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพังงาครับ ท่านประธานฯ ครับ กฎหมายฉบับนี้ถ้าพูดโดยรวมแล้ว เรากำลังพูดกันในประเด็นอยู่ว่าเราจะขยายให้ชาวต่างชาติพูดกันสั้นๆ ถือหั้นในกิจการโทรคมนาคมของเราถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเดิมเดิมเราให้ชาวต่างชาติถือได้ 25 เปอร์เซ็นต์ ประเด็นเดียวครับ ส่วนวิธีการต่างๆ เป็นเรื่องที่มีผู้ถือนั้นจะต้องมาบริหารจัดการกันเอง มีความเหมาะสมแค่ไหนที่จะให้ชาวต่างชาติที่ถือถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ท่านประธานฯ ครับ ในเอกสารที่ผมถืออยู่นี้เป็นเรื่องเหตุผลเขาบอกว่าที่จำเป็นต้องขยายหุ้นมานี้ เพราะเพื่อต้องการทุน ต้องการเทคโนโลยีอย่างสูง

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-87.

ประเด็นแรกเรื่องทุน ผมก็แปลกใจเหมือนกันว่าจริงๆ แล้วทำไมถ้าจะขายหุ้น ทำไมต้องไปขายให้ชาวต่างชาติ ทำไมไม่ขายทุนในประเทศไทยนะครับ คนไทย ผมคิดว่า ณ เวลานี้เรามีเงินพอที่จะทำได้แต่เรากลับไปขายโอกาสให้แก่ชาวต่างชาตินั้นประเด็นที่ 1 เป็นคำถาม

ประเด็นที่ 2 เทคโนโลยี แนนอนครับ ณ เวลานี้เราสู้เทคโนโลยีต่างชาติไม่ได้แน่นอน เพราะระบบของเราทั้งระบบอยู่ภายใต้การควบคุมของเทคโนโลยีของชาวต่างชาติ อย่างที่อาจารย์สมเกียรติพูดเมื่อสักครูนั่นนะครับ ถ้ามีเงินเราก็ซื้อได้ไม่มีความจำเป็นที่เราต้องไปขายทุนให้ชาวต่างชาติ ท่านพูดว่าอย่างนั้นนะครับแต่กฎหมายฉบับนี้กำลังบอกว่าเรายังต้องหาทุนทั้งเทคโนโลยี ผมไม่เข้าใจครับตรงนี้ขอความกรุณาว่าช่วยตอบให้ชัดด้วยว่า ถ้าเราผ่านกฎหมายฉบับนี้ไปแล้วเทคโนโลยีเราต้องซื้อหรือไม่ หรือว่าเราพัฒนาเอง เพราะในอดีต 20 กว่าปี ประมาณ 20 ปี ที่เราใช้กิจการโทรคมนาคมสมัยใหม่ เราไม่ได้พัฒนาเทคโนโลยีเลย และนับประสาอะไรครับ ถ้าเราจะขายหุ้นไปถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ฝรั่งหรือครับที่เขาจะยอม เขาพัฒนาเทคโนโลยีเขาไปเรื่อย เขาขายเทคโนโลยีไปเรื่อย ท่านประธานฯ ลองคิดถึงครับอะไรจะเกิดขึ้น มีหลักประกันตรงไหนถ้ากฎหมายฉบับนี้ผ่านแล้วสามารถพัฒนาเทคโนโลยีไปได้มีไหมครับบริษัทต่างๆ ที่อ้างถึงเคยพัฒนาเทคโนโลยีหรือเปล่าหรือว่าเพียงแค่ซื้อแล้วเอามาขายเป็นนายหน้า เป็นตัวแทน ผมไม่เชื่อว่าเราจะพัฒนาเทคโนโลยี ณ เวลานี้ เพราะระบบของเรา ณ เวลานี้ไม่มีวิ้วเลยว่าจะพัฒนาเทคโนโลยี ท่านประธานฯ ครับเราไปยกตัวอย่าง เกาหลี สิงคโปร์ ประเทศเหล่านั้นเขาพัฒนาเทคโนโลยีตัวเองมาตั้ง 20 ปีแล้ว เขาระดมทุนภายในประเทศและต่างประเทศและเขาก็ไม่ต้องการถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ผมไม่ทราบว่าจะประเทศไหนบ้างในโลกนี้ที่จะให้ชาวต่างชาติมาถือหุ้นในระบบโทรคมนาคมถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ผมอยากทราบจริงๆ ประเทศในยุโรปเท่าที่ผมทราบเขาไม่ยอม ในเอเชียหลายประเทศเขาก็ไม่ยอม แล้วเหตุไฉนประเทศเราถึงยอมละครับ ณ เวลานี้ 25 เปอร์เซ็นต์เราก็แทบแย้อยู่แล้ว อย่าไปหวังเลยครับว่าธนาคารจะเจียดเงินมาใช้ชวาวนา 1 เปอร์เซ็นต์ ดอกเบี้ยไม่มีทาง ถ้ามีก็ไปแล้วท่านประธานฯ ณ บัดนี้ไม่มี เพราะฉะนั้นผมคิดว่าตรงนี้เราต้องทำความเข้าใจให้ดี ก็มีคำถามว่ามีหลักประกันอะไรถ้าเราขายหุ้นไปถึง 49 เปอร์เซ็นต์แล้วบริษัทที่ได้รับผลประโยชน์จากตรงนี้ไป เขาจะพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้งพัฒนาทุนด้วยก็ขอทราบคำตอบตรงนี้นิดหนึ่งครับ ขอขอบคุณครับ"

ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างฯ ดังกล่าว อาทิ นางเตือนใจ ดีเทศน์ นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ นายวงพันธ์ ณ ตะกั่วทุ่ง คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติ จึงขอสงวนคำแปรญัตติตามข้อบังคับ ในขณะที่คณะกรรมการกลับไม่รับคำแปรญัตติของนายสมเกียรติ อ่อนวิมล และนายโสภณ สุภาพงษ์ ซึ่งแปรญัตติตัดข้อความในร่างฯ ทั้งหมดและ แสดงเจตนาให้กลับไปใช้ร่าง

พระราชบัญญัติฉบับเดิมเมื่อปี 2544 โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ขอแปรญัตติได้ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการเลย ซึ่งการไม่รับ คำแปรญัตติของคณะกรรมการไม่น่าจะชอบด้วยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพราะไม่มีข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการไม่รับคำแปรญัตติของสมาชิกได้ อันเป็นการสะท้อนถึงการลดทอนบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงเจตนาพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยชัดแจ้ง

นายสมเกียรติ อ่อนวิมล (สุพรรณบุรี)³⁸ : ผม สมเกียรติ อ่อนวิมล จากจังหวัดสุพรรณบุรี ผมขออภิปรายรวมเลย ครั้งเดียวเลยนะครับ ไม่ต้องแยกเป็นมาตราบะครับ คือขอค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเหตุผลใหญ่ 2 ประการ

ประการที่ 1 ก็คือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า กิจกรรมโทรคมนาคมนั้นเป็นกิจการที่ใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากมาตรานี้ไปแก้ไขมาตรา 8 (1) เดิม ทำให้ต่างชาติมีส่วนการถือหุ้นถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งสามารถครอบงำกิจการได้แม้จะ 49 ซึ่งปัจจุบันนี้ก็มีวิธีอย่างอื่น ด้วยเทคโนโลยีเงินกู้แล้ว ผู้ถือหุ้นแทน ก็ทำให้ครอบงำกิจการเกิน 51 เปอร์เซ็นต์ได้ ปัญหาเป็นอย่างนี้ คือกิจการโทรคมนาคม ไม่เหมือนกิจการธุรกิจขายอุปกรณ์เครื่องมือ หรือลงทุนในอุตสาหกรรมอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์หรือสิ่งที่เป็นผลผลิตอุตสาหกรรมอย่างอื่น เพราะว่าเป็นกิจการที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญบอกว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการ โทรคมนาคมเป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วก็บอกให้กิจการ โทรคมนาคมนั้นนอกเหนือ จะเป็นธุรกิจที่จะต้องจัดสรรด้วยความจำกัดของคลื่นความถี่ ที่เราไม่นับอย่างอื่นที่เป็นจุดหรือตำแหน่งที่ตั้งซึ่งก็มีความจำกัดในการวางตำแหน่งดาวเทียม นั่นก็เป็นทรัพยากรบนอวกาศที่ประเทศไทยก็มีจำกัดเท่าที่ได้รับมา จะเที่ยวไปแบ่งให้เป็นกิจการร้อยเปอร์เซ็นต์ ของเอกชนนั้นไม่ได้ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญตอนเราร่างกันสมัยที่ผมเป็นสมาชิกสภาว่า รัฐธรรมนูญ ก็อยากให้เห็นกิจการโทรคมนาคม โทรศัพท์ทางไกลทางไกลระหว่างประเทศ ดาวเทียมอินเทอร์เน็ต การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ภาพ เสียง แล้วก็สื่ออื่นๆ ทำให้เด็ก เยาวชน โรงเรียน แล้วก็คนยากจนสามารถเข้าถึงในอัตราที่ต่ำหรือไม่เสียเลยก็ยอมได้ แล้วพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ที่ตั้งองค์กรที่เรียกว่า กทช. และ กสท. นั้น ก็บอกให้การคิดค่าธรรมเนียมและค่าสัมปทานใดๆ กับผู้ที่ดำเนินการนั้นอาจจะคิดน้อยที่สุด หรือไม่คิดเลยก็ได้ คนที่ทำโทรศัพท์มือถือ หรือกิจการดาวเทียมเพื่อการศึกษา เพื่อความรู้ของเด็ก เพื่อทำฐานข้อมูลให้กับเด็กเข้าถึงอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้อง

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

เสียเงินเลย กทช. และ กสช. อาจจะประชุมร่วมกัน แล้วก็นัดค่าธรรมเนียมเลยก็ได้ เพราะว่าเขาทำประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าเราให้ต่างชาติมาถือหุ้น ต่างชาติถือหุ้นมากถึงขนาด 49 เปอร์เซ็นต์ แล้วก็ถือหุ้นตัวแทนอื่น ๆ ต่างชาติเขาก็จะทำเฉพาะกำไร การที่รัฐจะไปบังคับบอกว่าอย่าคิดค่าอินเทอร์เน็ตสำหรับโรงเรียนทั้ง 40,000 โรงเรียนทั่วประเทศ ให้เด็กเข้าถึงได้ 24 ชั่วโมงทำห้องสมุด คุณกำไรมากมาย ทำห้องสมุดให้เด็กเข้าถึงได้ 24 ชั่วโมง โดยไม่เสียแม้แต่บาทเดียว ถ้าเด็กมีสายโทรศัพท์ที่บ้านหรืออาจจะบังคับให้เดินสายโทรศัพท์ถึงบ้านคนยากจนก็ได้ อย่างนี้ฝรั่งจะไม่ยอมรับเพราะฉะนั้นถ้าเป็นองค์กรของประเทศไทย ยิ่งถ้าเป็นของรัฐวิสาหกิจด้วยแล้ว เราจะสามารถบังคับให้ทำได้ เพราะว่าเราไม่ไปเพิ่มต้นทุนในการจ่ายค่าสัมปทานกับเขา

รัฐธรรมนูญจึงมองว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เป็นธุรกิจส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นกิจการที่จะต้องให้บริการเกือบฟรีหรือฟรีกับผู้ที่ย่อยโอกาสหรือคนที่ต้องการหาความรู้ สังคมเราจะได้พัฒนาไป เพราะฉะนั้นเมื่อเราไปเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นที่หวังกำไรอย่างเดียวมาด้วยแล้วก็จะทำให้ละเมิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผมไม่ได้บอกว่าละเมิดข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ละเมิดเจตนารมณ์ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สูงส่ง แล้วกระผมก็เฝ้าระวังมาตลอดช่วงเวลา 6 ปี ที่เข้ามาอยู่ในสภาแห่งนี้ แล้วก็ดีใจเมื่อ 4 ปีที่แล้วว่าทำได้ แต่ว่าตอนนี้ก็เสียใจว่าไม่ได้และเกือบเสียใจที่สุดว่าไม่ได้พูดจะไม่ได้พูดว่าเราทำไม่ได้เสียแล้ว อันนี้ก็เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในการที่เราจะไม่ทำให้กิจการโทรศัพท์มือถือดาวเทียมเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ จะไม่มีวันเป็นไปได้เลย ท่านจะเห็นว่าเราเถียงกันเรื่องเขื่อน น้ำ พลังงานไฟฟ้า ดิน น้ำ และที่ดินที่ชาวนาอนุญาตให้เราไปตั้งเสาไฟฟ้าสายส่งแรงสูง อันนั้นเป็นทรัพยากรของชาติที่เสียสละให้กับกิจการส่วนรวม ถ้าไปขายเป็นของเอกชนเขาก็เอาน้ำ เอาเขื่อน เอาธรรมชาติไปด้วย เอาแรงโน้มถ่วงของโลกไปด้วย นี่ก็เช่นเดียวกันครับ จุดที่ตั้งดาวเทียมบนท้องฟ้าเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของคุณทักษิณที่เป็นเจ้าของบริษัทชินคอร์ปหรือชินแซทเทลไลท์ กิจการต่างๆ เหล่านี้ไม่มีวันเกิดได้เลยถ้าเราไม่ให้เขาเอาดาวเทียมไปวางบนท้องฟ้า เพราะท้องฟ้าจุดนั้นเป็นของประเทศไทยตามที่องค์การระหว่างประเทศเขากำหนดไว้ ถ้าเขาเอาไปเขาไม่จ่ายจุดที่ตั้งของ ดาวเทียมของเขา เพราะฉะนั้นเขาก็เอาเปรียบ ต่างชาติเข้ามาถึงก็ได้ท้องฟ้าของประเทศไทยไป ผมจึงค้านด้วยประการที่ 1 ว่าถ้าปล่อยให้ไปตามกฎหมายฉบับนี้ที่แก้ไขมาใหม่นี้คนที่ยากจน คนที่ย่อยโอกาส คนที่ต้องการหาความรู้ คนที่อยู่ห่างไกลก็ไม่สามารถใช้โทรคมนาคมแบบเท่าเทียมกันในเชิงที่ว่าเท่าเทียมกันทุกระดับเศรษฐกิจของแต่ละคนได้

ประเด็นที่ 2 ที่จะค้านก็ค้านเงื่อนไขที่รัฐมนตรีไม่ได้มานะครับ คราวที่แล้วก็บอกว่าเราต้องเปิดการค้าเสรีโทรคมนาคม เราต้องทำตามองค์การการค้าโลกหรือดับเบิลยูทีโอ (WTO) เขาบังคับให้เราเปิดเสรีก็ต้องเสรีกันตามที่เราคควรจะให้เขาเสรี คือให้เขาลงทุนถึง 49 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งอันนี้

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

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

ฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ตอบสนองนักธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมในประเทศไทยที่มีอิทธิพลทางการเมืองหรือว่าเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย อันนี้ไม่ใช่ข้อกล่าวหา แต่เป็นคำยืนยันความเป็นจริงในสังคมและการเมืองปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของธุรกิจโทรคมนาคมของไทยที่ไม่พัฒนาเทคโนโลยี จนต้องไปพึ่งต่างชาติแทนไม่มีสตางค์มากพอที่จะไปซื้อเทคโนโลยีของต่างชาติ แล้วยังบังคับให้องค์การโทรศัพท์และการสื่อสารกลายเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์อีกด้วย แทนที่จะปล่อยให้ป็นรัฐวิสาหกิจที่เข้มแข็งและเป็น 2 รายเท่านั้น ถ้าหากยังอยู่ในรัฐวิสาหกิจจะครบการสื่อสารและองค์การโทรศัพท์จะเป็น 2 ราย เท่านั้นที่สามารถมีทั้งเงินทุนในการทำกิจการโทรคมนาคมได้ทุกรูปแบบสามารถเจียดเงินวิจัยและพัฒนาไปพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้เราขึ้นอยู่กับลำแข้งทางเทคโนโลยีของเราเองได้ สามารถตัดสินใจอย่างเด็ดเดี่ยวที่จะเห็นแก่เด็กและเยาวชน และคนที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยการลดค่าบริการหรือไม่คิดค่าบริการแก่โรงเรียนทั่วประเทศสามารถตัดสินใจตั้งเสาไฟฟ้าพาดสายโทรศัพท์ไปยังตำบล อำเภอ หมู่บ้านต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลได้โดยไม่คำนึงถึงกำไร เพราะฉะนั้นผมขอค้านโดยสมบูรณ์ทุกมาตราให้กลับไปสู่ร่างเดิมเมื่อ 4 ปีที่แล้วที่วุฒิสภาแห่งนี้ได้อนุมัติผ่านไปด้วยความภาคภูมิใจ ขอขอบคุณ"

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

5.1.2 พฤติการณ์การควมรวมพรรคการเมืองให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียว

พรรคการเมืองไทยถือเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นสถาบันที่รวบรวม คัดสรรผู้ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งบุคคลเหล่านี้ลงรับสมัครเลือกตั้ง หากชนะการเลือกตั้ง พรรคนั้นก็จะมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และสมาชิกพรรคจะได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกมากมาย ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงกลายเป็นสถาบันที่กลุ่มคนที่ต้องการมีอำนาจทางการเมือง ใช้เป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการเข้ามาแสวงหาพลังอำนาจทางการเมือง โดยการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจนั้น มีมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่เกิดการล้มล้างการปกครองโดยทหาร ส่งผลให้ทุกกลุ่มอาชีพมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ผ่านการลงรับสมัครเลือกตั้ง หรือร่วมมือกับนักการเมืองจัดตั้งพรรคขึ้น และเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจตนตลอดจนหาผลประโยชน์จากการมีอำนาจทางการเมือง

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ มีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปัจจุบันที่เกิดการปฏิรูปการเมืองใน พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ส่งผลให้หลายพรรคการเมืองเกิดการรวมตัวของนักธุรกิจ โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากกลุ่มทุนธุรกิจหลายกลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลุ่มบริษัทคอโลตีคอฟฟี่ ของนายประยุทธ์ มหากิจศิริ กลุ่มบริษัททีทีแอนด์ที ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มบีอีซี เวิลด์ ของนายประชา มาสินนถ์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ ของนายธนินท์ เจียรวนนท์ กลุ่มธุรกิจสุรา ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กลุ่มบริษัทซัมมิท ออโตพาร์ท ของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ และกลุ่มบริษัทไบหยก ของนายพันธ์เลิศ ไบหยก เป็นต้น ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีเงินใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มทุนสื่อสารที่เป็นกลุ่มหลักในการก่อตั้งพรรคนั้นเป็นธุรกิจที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเหมือนกลุ่มธุรกิจอื่นที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้หัวหน้าพรรคที่เป็นเจ้าของกลุ่มทุนมีอำนาจต่อรองและควบคุมกลุ่มการเมืองย่อยต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการใช้อิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจต่อพรรคไทยรักไทยมีดังต่อไปนี้³⁹

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

1. นักธุรกิจกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาร่วมก่อตั้งพรรคและลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปมีอำนาจรัฐโดยตรง ผิดกับในอดีตที่กลุ่มนักธุรกิจจะคอยรับสัมปทานจากนักการเมือง แต่ไม่ได้เข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรง

2. นักธุรกิจเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารพรรคเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารพรรค อาทิเช่น นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค

3. นักธุรกิจจะเป็นผู้บริจาคเงินรายใหญ่ของพรรคและจะคอยบริจาคให้แก่พรรคอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่บริจาคให้พรรค นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคในปี พ.ศ. 2541 จนถึง พ.ศ. 2548 บริจาคไปกว่า 400 ล้านบาท หรือนายพันธ์เลิศ ไบหยก และนายประยุทธ์ มหากิจศิริ ที่บริจาคให้พรรคอย่างสม่ำเสมอคราวละไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท ส่งผลให้นักธุรกิจกลายเป็นสมาชิกคนสำคัญของพรรคเพราะเป็นเจ้าของทุนที่ทำให้พรรคมีเงินใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้

4. นักธุรกิจเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรค ที่เอื้อต่อธุรกิจของตน อีกทั้งเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล นักธุรกิจก็จะผลักดันนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ มาปกป้องธุรกิจของตน ดังเช่น นโยบายกระจายเงินและบริการสู่ชนบท การพัฒนาให้ประเทศเป็นศูนย์กลางด้านสาธารณสุข นโยบายจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ การขยายกิจการธุรกิจสื่อสาร

5. นักธุรกิจจะเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามกระทรวงต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองได้โดยตรง เช่น นายประชา มาสินนธ์ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ นายวัฒนา เมืองสุข เป็นต้น

6. นักธุรกิจที่เป็นรัฐมนตรีจะใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ตนเอง และนโยบายหรือมาตรการที่ออกมาเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเพื่อลดกระแสการต่อต้านจากประชาชน รวมทั้งการจ้างให้องค์กรต่าง ๆ ทำการสำรวจคะแนนความนิยม เพื่อสร้างกระแสให้กับตนเองและพรรคไทยรักไทย ตลอดจนการใช้การสื่อสารช่องทางต่าง ๆ และการนำการตลาดเข้ามาใช้เพื่อหาเสียงให้กับตนเอง

หลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคความหวังใหม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล หลังจากนั้นไม่นาน มีการคว่ำรวบพรรคความหวังใหม่ เข้ากับ พรรคไทยรักไทยโดยที่สมาชิก พรรคความหวังใหม่ ส่วนใหญ่โอนไปเข้าร่วมกับ พรรคไทยรักไทย พร้อมกับ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคได้ลดบทบาททางการเมืองลงไป นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการคว่ำรวบกลุ่มของนายวัฒนา อัศวเหม (กลุ่มปากน้ำ) เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยเพื่อให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียวในที่สุดเพื่อเพิ่มจำนวนคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรในการผลักดันร่างกฎหมายต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ง่าย

ขึ้นนั่นเอง

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยยังขาดการเป็นพรรคมวลชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของนักธุรกิจ มิได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรมีกกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายและการบริจาคเงินของนักธุรกิจให้แก่พรรค อาจมีการกำหนดวงเงินขั้นสูงในการบริจาคแต่ละครั้ง และเปิดเผยการนำเงินไปใช้จ่าย ตลอดจนพัฒนากฎหมายการแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองให้ตรวจสอบได้ ขณะเดียวกันประชาชนก็ควรพิจารณาเลือกคนที่มีความสามารถ มิใช่เลือกตามภาพลักษณ์หรือกระแสนิยม เพื่อให้ได้คนที่ตั้งใจทำงานให้กับประเทศเข้าไปบริหารบ้านเมือง อันจะทำให้ผลงานของพรรคมีคุณภาพมากขึ้น ถ้าได้คนมีความสามารถมาปฏิบัติ และเมื่อผลงานของพรรคเป็นไปตามที่สัญญาไว้กับประชาชน พรรคนั้นก็จะอยู่รอดได้ในระบบการเมือง โดยไม่ต้องอาศัยบารมีของนักธุรกิจ โดยสิ่งที่ตัดสินคุณค่าของพรรคจะเป็นความต้องการของประชาชนเองว่าจะพอใจในผลงานของพรรคมากน้อยเพียงใด⁴⁰

5.1.3 การกำหนดสัดส่วนในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

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

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

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

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของการตั้งคณะกรรมการธิการจะพบว่า โดยส่วนใหญ่ คณะกรรมการธิการมักจะมีสัดส่วนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยเฉพาะตำแหน่งประธานและรองประธานคนหนึ่ง แม้กระทั่งร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 124 จะกำหนดให้มีผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรรมการด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าให้มีสัดส่วนเท่าใด หากข้อบังคับให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ย่อมยังผลให้บรรดาร่างกฎหมายเหล่านี้ไม่อาจเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะข้อบังคับให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพวกเดียวกันกับรัฐบาลเป็นผู้กำหนด ดังนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจึงไม่ปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารไปได้ อย่างแท้จริง

5.1.4 บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิป)

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

การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ที่ผ่านมา มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

ประธาน	แต่งตั้งจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่ร่วมรัฐบาล
กรรมการ	แต่งตั้งตามอัตราส่วนของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล
เลขานุการ	แต่งตั้งจากพรรคการเมืองเดียวกับประธาน

ผู้ช่วยเลขานุการ แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

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

1. พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือ รัฐสภา ตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

2. ติดต่อประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

3. พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อน การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบาย ของรัฐบาล หรือของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี

4. ประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันใน เรื่องหรือญัตติใดๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา

5. สรุปผลมติที่ประชุมคณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเห็นชอบ แล้วแต่กรณี

6. การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตาม ข้อ 3 ในระหว่างการประชุมของสภา ผู้แทนราษฎร หรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะ ดำเนินการ โดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

7. จัดให้มีการประชุมภายในของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย หรือญัตติสำคัญที่เสนอสำคัญที่เสนอเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือในการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา

8. วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้

9. ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร รับผิดชอบงานด้านธุรการ การแจ้งมติของคณะกรรมการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ช่วยเหลือ

10. ให้ประธานกรรมการมีอำนาจตั้งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

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

สำหรับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) นั้น จะมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ดังนี้

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

2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบวิเคราะห์แล้ว นำเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

3. เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติให้ส่วนราชการที่เสนอเรื่องและที่เกี่ยวข้องทราบและดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

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

การพิจารณาร่างกฎหมายมิใช่เพียงแต่เป็นการพิจารณาถ้อยคำในร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาในแง่ของหลักการและวิธีการร่างกฎหมาย⁴¹ ในบางครั้งร่างกฎหมายมีหลักการของหน่วยงานเป็นอย่างหนึ่ง แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขจนเปลี่ยนเป็นอีกหลักการหนึ่ง ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรเหนือองค์กร⁴²

นอกจากนี้ เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละคณะแล้ว ก็จะมีการเชิญส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นๆ ไปชี้แจงแสดงความเห็น ซึ่งบุคคลที่ได้รับเชิญจะเป็นบุคคลที่มีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการมาเป็นผู้ชี้แจง แต่ที่ปรากฏส่วนใหญ่คือบุคคลผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เข้าไปร่วมประชุมนั้นไม่ทราบข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมายของตนเท่าที่ควร การตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้องรอบด้าน⁴³

4. ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ต้องไปชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยแล้วแต่กรณี

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

6. แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วมีการแก้ไขในสาระสำคัญหรือแก้ไขหลักการผิดไปจากร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ หรือต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาและแจ้งผลให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบแล้ว จะสรุปเรื่องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

⁴¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม 2541), หน้า 102.

⁴² ชุมพล ศิลปอาชา, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการนิติบัญญัติไทย," จุลนิติ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2553): 16.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

7. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องตามข้อ 6 และหรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและได้แก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และแจ้งส่วนราชการเจ้าของเรื่องเช่นเดียวกับข้อ 5

8. ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ต้องไปชี้แจงข้อมูลประกอบการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งประสานไป

9. เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องนำมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ต่อจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งยืนยันมติของคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและผู้เกี่ยวข้องทราบ

10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบว่าได้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรเมื่อใด

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

โดยปกติในช่วงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) จะมีการประชุมดังนี้

1. ทุกวันจันทร์ เวลา 12.00 น. เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสัปดาห์นั้น ผลการประชุมของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) จะสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีในวันอังคารซึ่งเป็นวันรุ่งขึ้น และแจ้งพรรคร่วมรัฐบาลได้รับทราบ

2. ทุกวันพุธ เวลา 12.00 น. ก่อนที่จะเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมติคณะกรรมการประสานงานสภา

ผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ซึ่งได้พิจารณาและมีมติไปแล้วเมื่อวันจันทร์อีกครั้งหนึ่งว่าจะยังคงยืนยันตามมติเดิมหรือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่

3. กรณีพิเศษหากมีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงมติที่ได้ตกลงกันไว้ประธานกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานวิปรัฐบาล) จะเชิญประชุมพิเศษที่รัฐสภาในช่วงที่มีการประชุมหรือในเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องและการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเอกภาพ

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

กนก วงษ์ตระหง่าน⁴⁴ กล่าวว่า เมื่อรัฐธรรมนูญช่วยเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องอาศัยพรรคเป็นฐานในการทำหน้าที่ของตนในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การเสนอญัตติ หรือร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้พรรคสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยอาศัยมติของที่ประชุมพรรค แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นโดยปริยาย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องหามาตรการที่จะคอยควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคเมื่ออยู่ในสภา ซึ่งวิธีการที่ใช้กันมากแทบจะทุกพรรคก็คือ “วิป” (Whip) โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สรุปหน้าที่ของวิปว่า “มีอย่างเดียวคือให้เป็นไปตามมติพรรค” ซึ่งบรรหาร ศิลปอาชา⁴⁵ อธิบายถึงการทำให้เป็นไปตามมติพรรคว่า

“วิธีการควบคุมมันก็แบ่งเป็นสายๆ ...สายภาคเหนือก็มีผู้ช่วยอีก ...บางทีก็ใช้คนหนึ่งคุม 10 จังหวัด ... เช่น ภาคเหนือเรามีผู้แทน 30 คน เราก็ตั้งหัวหน้าขึ้น 1 คน และผู้ช่วยอีก 2 คน ... เราออกเป็น paper แจก เช่น มติอันนี้เราก็ให้สมาชิกทำอย่างนี้ แต่ถ้าเป็นเรื่องกะทันหัน เราก็ดูเินบอก

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

⁴⁵ คำสัมภาษณ์ บรรหาร ศิลปอาชา อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 161.

ในสภา ... บางทีมันเป็นเรื่องวาระจริงที่เราไม่ได้พิจารณากันในพรรค เราต้องหารือกันในสภา หรือเสร็จก็ให้วิปไปเดินบอกกันในที่ประชุม”

นอกจากนี้ เกษม ศิริสัมพันธ์⁴⁶ ยังได้อธิบายหน้าที่ของวิป ในกรณีพรรคกิจสังคมที่คล้ายกันว่า

“ถ้าหน้าที่คุณเสียงในสภา ... เมื่อมติพรรคลงแล้วว่า คราวนี้จะ vote กันอย่างไรในสภา จะลงมติอย่างไร เมื่อถึงเวลาลงมติดีต้องให้พร้อมเพรียงกันให้มาประชุมให้ลงคะแนนพร้อมเพรียงกันให้ได้เสียงมากตามต้องการ ไม่ขาดประชุม อย่าให้อยู่นอกห้องประชุม อยู่ในห้องประชุม แล้วให้ยกมือตามมติพรรค”

จะเห็นได้ว่า วิปเป็นบุคคลสำคัญของพรรคที่จะคอยควบคุมหรือกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคเมื่ออยู่ในสภา และแสดงให้เห็นว่า การอภิปรายในพรรคเป็นเวทีที่แท้จริงในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของสภา ถึงแม้ว่าในสภาจะมีการอภิปรายหรือพิจารณากัน อย่างไรก็ตาม ครึ่งถึงเวลาลงมติในสภาก็เป็นหน้าที่ของวิปพรรค ซึ่งจะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติตามมติของพรรคให้ได้ สำหรับกรณีที่พรรคหลายพรรคร่วมรัฐบาลกัน จำเป็นที่จะต้องมีการกลไกที่จะคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคต่างๆ ที่ร่วมรัฐบาลปฏิบัติตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้เกิดเอกภาพ กลไกที่สำคัญนี้ พรรคร่วมรัฐบาลตั้งขึ้นเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา” คณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคร่วมรัฐบาลส่งเข้ามา เพื่อประชุมร่วมกันในเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการหาข้อยุติหรือมติร่วมกันก่อน⁴⁷

สัมพันธ์ แปนพัฒน์⁴⁸ ได้กล่าวถึงการทำงานของคณะกรรมการประสานงาน ดังนี้

“ทุกพรรคร่วมรัฐบาลจะมีผู้แทน ซึ่งของพรรคประชาธิปัตย์นี้ จะมีข้อสงวนว่ากรรมการประสานงานของพรรคจะตกลงใจแทนพรรคไม่ได้ เมื่อมติของกรรมการประสานงานออกมาอย่างไร ก็ต้องขอหารือพรรคก่อน แล้วจะกลับไปบอกอีกครั้งว่าจะอย่างไร ในลักษณะเป็นการป้องกันข้อกล่าวหาว่าเราหักหลัง...แต่เราบอกว่าเราจะทำอย่างนี้ พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ จะทำอย่างไร ก็เป็นเรื่องของพรรคนั้นไม่ใช่เราไม่เคารพมติของคณะกรรมการประสานงาน แต่ว่าเรื่องไหนที่มันไม่หนักหนา

⁴⁶ คำสัมภาษณ์ เกษม ศิริสัมพันธ์ อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 161 – 162

⁴⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 162-164.

⁴⁸ คำสัมภาษณ์ สัมพันธ์ แปนพัฒน์ อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 162 – 164.

จนเกินไปที่จะช่วยกันประคับประคองให้รัฐบาลไปได้ เราก็ช่วยกัน แต่ว่าในเรื่องที่มันช่วยกันไม่ได้จริงๆ ...ก็จะบอกว่า อันนี้ฝืนความรู้สึกของพวกเรามาก คือไม่ลงคะแนนให้ แต่เราก็ไม่ลงคะแนนให้ฝ่ายค้าน นั่นคือ มารยาทที่เราฝืนให้ที่สุดแล้ว"

บรรหาร ศิลปอาชา⁴⁹ อธิบายความหมายและขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาในทำนองเดียวกันว่า

"คณะกรรมการประสานงานนี้ มีขึ้นก็สาเหตุมาจากการรวมตัวกันของรัฐบาลมาจากหลายพรรค เมื่อการรวมตัวรัฐบาลมาจากหลายพรรค มติคณะรัฐมนตรีออกมาอย่างไร หรือว่าจะให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างไร ก็คงจะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งวิ่งไปตระเวนชี้แจงทุกพรรค คงจะยาก แล้วทุกพรรคก็ต้องประชุมกันต้องอะไรๆ กัน ฉะนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ทุกพรรคก็ต้องตั้งตัวแทนที่มีอำนาจสิทธิขาดพอสมควร ส่งตัวแทนไปร่วมประชุม เมื่อพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอะไรต่างๆ เข้าที่ประชุมของพรรคแล้วออกมาอย่างไร คณะรัฐมนตรีก็ต้องทำ พรรคก็ต้องทำ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่สำคัญ จะออกไปหาข้อยุติเสียก่อนในพรรคของตัวเอง แล้วมาว่ากันในที่ประสานงาน เมื่อที่ประสานงานมติดอกมาอย่างไร จะออกเป็นโผออกมา พรรคทุกพรรคต้องทำตาม คือเพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการประสานงานระหว่างพรรคต่อพรรค...กรรมการประสานงานก็เหมือนมติพรรค คือ ถ้ามติพรรคออกมาแล้วผู้แทนไม่ทำ เราจะถือเป็นมติพรรคได้อย่างไร ฉะนั้น มติของกรรมการประสานงานจะต้องได้รับความเห็นชอบเสียก่อน แล้วถึงมาหาข้อสรุปในพรรค เมื่อสรุปไม่ได้ก็ต้องย้อนกลับไปคณะกรรมการประสานงานอีกที จนสรุปได้เป็นที่แน่นอนแล้ว นั้นแหละถึงจะออกมาเป็นโผ ไม่อย่างนั้นจะคุมการบริหารงานไม่ได้ ต้องยอมรับ...ถ้าเราไม่สร้างกติกาให้กลุ่ม แล้วปล่อยให้ทุกคนฝืนกติกาก็คงเป็นเรื่องที่ลำบาก ถ้าไม่เห็นด้วยก็ไป vote ในพรรค ยื่นญัตติกันในพรรค เมื่อพรรคไม่เห็นด้วยอย่างไร อาจจะไปสู้กับกรรมการประสานงานก่อนที่จะมีโผนั้นออกมา"

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

⁴⁹ คำสัมภาษณ์ บรรหาร ศิลปอาชา อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 165 – 166.

รับมติของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา และคอยกำกับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคคนลงมติในสภาตามมติที่รับมา⁵⁰

ปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) เป็นที่ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐสภาของไทย และเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้การบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในแต่ละชุดอาจจะแตกต่างกันบ้าง แต่โดยสรุปแล้วคณะกรรมการฯ ทุกชุดยังคงยึดหลักการเดียวกัน คือ ตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การประสานงานทางด้านสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในกระบวนการนิติบัญญัติจะยังคงมีความสำคัญอยู่ต่อไป โดยเฉพาะต่อการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ถึงแม้การเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะทำให้จำนวนพรรคที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลน้อยลงก็ตาม แต่ในพรรคที่ใหญ่ขึ้นนั้น ก็อาจประกอบด้วยหลายกลุ่มการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพให้กับรัฐบาล

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) นั้น นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเรื่องสำคัญต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักแล้ว ยังต้องทำหน้าที่ประสานงานทางการเมืองด้วย ทั้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย

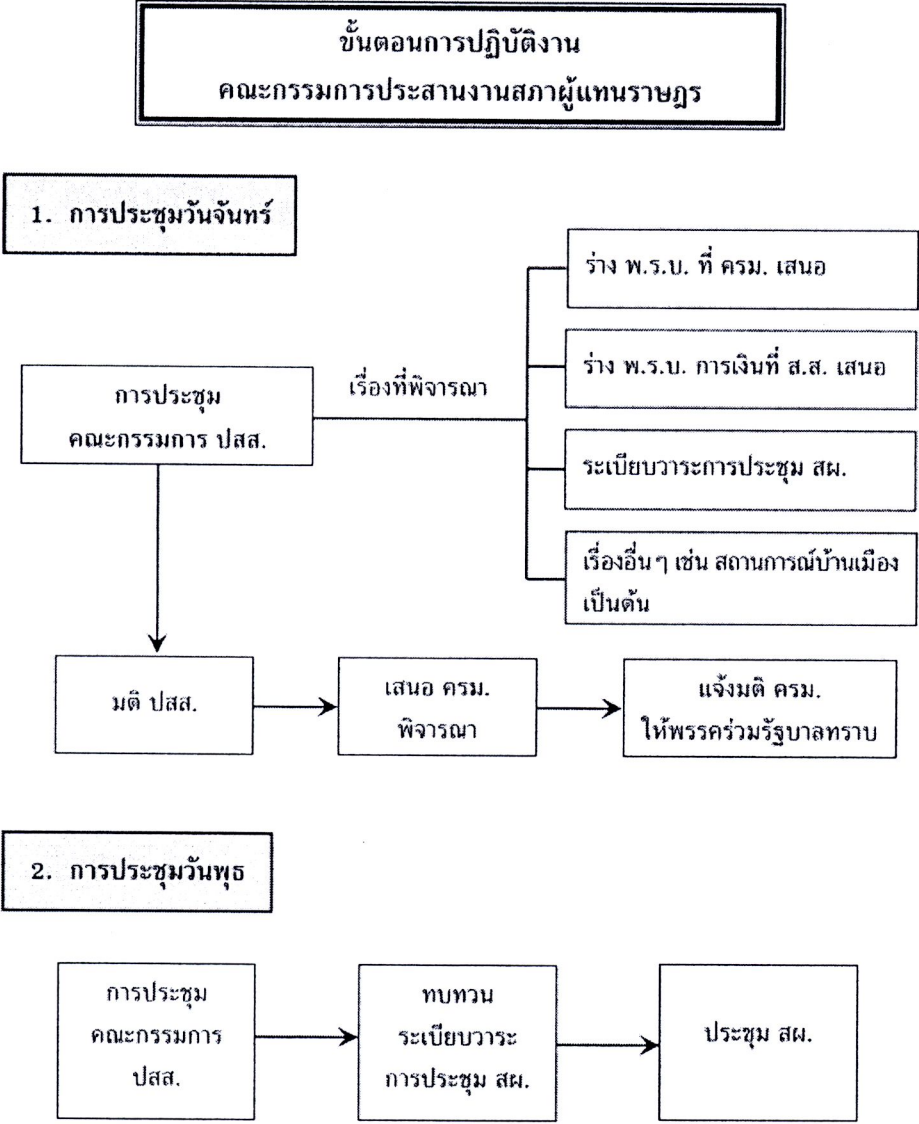
3. ปัจจุบันพรรคฝ่ายค้านได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ขึ้นมาด้วยเช่นกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการอภิปรายและการกำหนดวาระการประชุม เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น อันจะทำให้การพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในสภาไม่ราบรื่นและเกิดความล่าช้า

4. การเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีความจำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) เป็นตัวกลางในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับการประชุม วาระการประชุม ตลอดจนการเตรียมตัวบุคคลและข้อมูลเพื่อให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

⁵⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 166.

ภาพที่ 5.1

แสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร



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

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

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

จำนวนหลายคนเสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของตนเองก็ตาม แต่รัฐบาลมักจะขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการอยู่เสมอ⁵¹ แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับของรัฐบาลที่มีหลักการในทำนองเดียวกันเข้ามาควบคุมกับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางขึ้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะเรียกกลุ่มร่างกฎหมายที่มีหลักการในทำนองเดียวกันนี้ว่า “ร่างกฎหมายพวง” กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีอาจขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติรับหรือไม่รับหลักการ⁵² ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติก็จะรอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ระยะหนึ่งจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเสร็จ แต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีจะขอระยะเวลาดำเนินการเพื่อพิจารณาอย่างน้อย 45 วัน แต่ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนก็จะขอเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 วัน ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติมาแล้ว ก็จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จ และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกำหนดเสนอสภาผู้แทนราษฎร 15 วัน⁵³

⁵¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 106

⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 106

⁵³ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2548

ภาพที่ 5.2 แสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พหุศักราช 2540

