



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายถาวร สีนุตพงษ์
รหัส ๖๑๐๖๑๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

คณะกรรมการถือเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรูปแบบของประชาธิปไตยมีปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการก็มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยในลักษณะขององค์การรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในการศึกษาของผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาถึงวิวัฒนาการและประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการและความสัมพันธ์ของการดำเนินการคณะกรรมการกับประชาธิปไตย ตลอดจนการปรับใช้หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลักการประชาธิปไตยได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการซึ่งเป็นการพิจารณาสืบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา เพียงแต่การปรับใช้หลักการดังกล่าวก็ไม่ได้จำแนกให้เห็นในแต่ละประเด็นหรือความสอดคล้องอย่างชัดเจน และยังไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ตามที่ควรจะเป็น ซึ่งการปรับใช้หลักการประชาธิปไตยเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยึดประโยชน์สาธารณะ การรับฟังเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ หรือการยึดหลักเสียงข้างมากเพื่อให้เกิดข้อยุติในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การสร้าง “ประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหา” ประกอบกับเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

นายถาวร สิกขุพงษ์

การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการในระบอบประชาธิปไตย

นายถาวร ลีบุตรพงษ์¹

1. บทนำ

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยภายในได้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of power) ประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบบรัฐสภาของประเทศไทยก่อนที่จะมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กลไกการดำเนินการของรัฐสภาเป็นไปในระบบสภาคู่ (Bicameral System) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (House of Senate) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนภายหลังจากที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นรูปแบบในการถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยรูปแบบในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปจะกำหนดโดยรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ ณ ขณะนั้น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรูปแบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ประกอบด้วย การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามความในมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการเป็นรูปแบบในการถ่วงดุลอำนาจที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับหลักการประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับการศึกษาของผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาถึงวิวัฒนาการและประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการสิทธิการและความสัมพันธ์ของการดำเนินการ คณะกรรมการสิทธิการกับประชาธิปไตย ตลอดจนการปรับใช้หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินการของ คณะกรรมการสิทธิการ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การนำหลักการประชาธิปไตยมาประกอบการพิจารณาดำเนินการของ

¹ ประธานมูลนิธิเมตตาธรรมเพื่อเด็กยากไร้ อดีตสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา ปี พ.ศ.2551 – 2557 และอดีตประธานคณะกรรมการการเงิน การคลังและสถาบันการเงินวุฒิสภา ปี พ.ศ.2551 – 2555.

คณะกรรมการในการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือการดำเนินการใดๆ ของคณะกรรมการภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญ

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความหมาย วิวัฒนาการของประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีลักษณะอย่างไร สอดคล้องกับหลักการหรือวิถีทางประชาธิปไตยหรือไม่ ดังนี้

2.1 ความหมายและหลักการสำคัญของประชาธิปไตย

2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นถ้อยคำที่ถูกนำมาใช้กันแพร่หลายในทางการเมืองในปัจจุบัน และใช้กันในความหมายที่เป็นบวก แต่ในอดีตถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายในแง่ลบมาตลอด โดยนักปรัชญาชาวกรีกโบราณ อาทิ เพลโต อริสโตเติล ต่างมองประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครองโดยมวลชน ที่ทำให้สังคมสูญเสียโอกาสที่จะได้ใช้ประโยชน์จากกลุ่มคนที่ทรงภูมิปัญญาและทรัพย์สิน²

สำหรับ อริสโตเติล (Aristotle) เห็นว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยคนส่วนมาก และโดยจำนวนคนที่เป็นผู้ปกครองนี้ย่อมสะท้อนถึงชนชั้นที่มีอำนาจปกครองด้วย เนื่องจากในทุกสังคมประกอบด้วยคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในระดับที่อาจเรียกได้ว่าเป็นคนชั้นล่าง คนยากจน คนที่มีการศึกษาน้อย ดังนั้นประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบบที่ปกครองโดยคนส่วนใหญ่ จึงเป็นระบบการปกครองที่ปกครองโดยคนจนส่วนใหญ่ จึงเป็นระบบการปกครองที่ปกครองโดยคนจนหรือคนที่มีการศึกษาน้อย

ส่วนอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกากล่าวเชิงขู่เกียรติทหารที่พลีชีพในสงครามกลางเมืองในพิธี ณ สุสานเกตตีสเบิร์ก เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 ว่า พวกเขาจะไม่ตายเปล่า แต่การตายของพวกเขาจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีเสรีภาพขึ้นใหม่ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จึงไม่สูญสิ้นไปจากโลกนี้ ซึ่งคำขยายความว่าการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ได้กลายเป็นคำนิยามของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ง่ายและโดนใจผู้คนมากมายทั่วโลก

แอนดรู เฮย์วูด (Andrew Heywood) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้รวบรวมนิยามประชาธิปไตยที่ผู้รู้และนักวิชาการหลากหลายได้กล่าวไว้ กล่าวคือประชาธิปไตย คือ ระบบการปกครองโดยคนจนและคนที่ด้อยโอกาส เป็นรูปแบบการปกครองประเภทหนึ่งที่ประชาชนปกครองตนเองโดยตรงและต่อเนื่อง โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยนักการเมืองอาชีพและพนักงานประจำ การที่สังคมที่ตั้งอยู่บนหลักการของความเสมอภาคกันในโอกาส และความมีคุณธรรมของปัจเจกบุคคลมากกว่าหลักการในเรื่องชนชั้นและสิทธิพิเศษ การมีระบบสวัสดิการและการจัดสรรที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความไม่เสมอเท่าเทียมกันทางสังคมให้แคบลง

² ดร. นิยม รัฐอมฤต, 2553, การปกครองระบบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, หน้า 6.

การมีระบบการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนหลักการของการปกครองโดยเสียงข้างมาก การมีระบบการปกครองที่ให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยการยับยั้งอำนาจของฝ่ายเสียงข้างมาก การมีวิธีการบรรจุบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะด้วยวิธีการแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้คะแนนเสียงของประชาชน ตลอดจนการมีระบบการปกครองที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยไม่ต้องคำนึงว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในระบบการปกครองนั้นหรือไม่³

จากความหมายของประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยมีความหมายที่แตกต่างกันไปหรืออาจจะตรงข้ามกันได้ ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมในระบบการปกครองประชาธิปไตยนั้น ๆ และสุดท้ายแต่ใครจะเป็นผู้ตีความ ยิ่งผู้ตีความมีระดับการเรียนรู้ ผลประโยชน์ และจุดยืนทางอุดมการณ์ต่างกันมากเท่าใด การให้ความหมายว่าอะไรคือประชาธิปไตยยิ่งต่างกันมากเท่านั้น

2.1.2 หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยมีความหลากหลายตามบริบทของสังคมและมุมมองที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของหลักการประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ถือเป็นหลักการสำคัญ สามารถสรุปได้ดังนี้

1) หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน (sovereignty of the people)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง นี่เป็นหลักเหตุผลธรรมดาที่ว่าไม่มีใครจะทราบความต้องการที่แท้จริงของตนมากไปกว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัตินั้นหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญๆ⁴

2) หลักการว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (right, liberty or freedom)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คำสามคำคือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) ในตัวของมันเองอาจมีความหมายแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามความปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรือดเว้นที่จะทำสิ่งใดๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น⁵

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงหมายถึง ความสามารถของคนที่ จะกระทำหรือดเว้นกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นออกโดยวิถีทางประชาธิปไตย คือ ออกโดยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาอย่างเป็นประชาธิปไตยเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เพราะการทำอะไรก็ตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการส่วนบุคคลที่อาจเรียกได้ว่า “อัทธาดิปไตย” (autocracy)

³ ดร. นิยม รัฐอมฤต, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2, หน้า 7 – 8.

⁴ ดร. วิสุทธิ์ โปธิแทน, 2550, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, กรุงเทพมหานคร, หน้า 49.

⁵ ดร. วิสุทธิ์ โปธิแทน, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4, หน้า 64.

3) หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (equality) และหลักการว่าด้วยภราดรภาพ (fraternity)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่าทุกคนในสังคมจะต้องเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันหมดในทุกด้านเพราะมันเป็นสิ่งเป็นไปได้เนื่องจากเป็นการขัดธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยเปรียบเทียบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁶ หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้จึงเป็นหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ราษฎรทุกคนให้ได้รับและมีความเสมอภาคพื้นฐานอย่างทั่วหน้าโดยไม่เอาเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่างหน้าตา ฐานะ ศาสนา ภาษาพูด มาเป็นสิ่งขวางกั้นหรือเป็นข้อจำกัด สำหรับภราดรภาพ คือ การอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นอย่างสันติสุขฉันพี่น้องในสังคม มีการช่วยเหลือเกื้อกูลโดยไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ วัยและทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกัน ในลักษณะทำนองเดียวกันกับความเสมอภาค

4) หลักการว่าด้วยการเคารพเหตุผล (respect for reason)

การมีภราดรภาพและการยึดมั่นในหลักเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงที่ชัดเจนนั้นย่อมทำให้คนในสังคมสามารถร่วมมือกันทำกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติได้โดยไม่เหลือปากว่าแรง คนส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดมีการคำนึงร่วมกันถึงประเทศชาติบ้านเมืองในฐานะเป็นดินแดนเอกราชอิสระที่ประชาชนทุกคนร่วมกันอยู่อาศัยโดยได้รับหลักประกันการคุ้มครองในฐานะเป็นดินแดน เอกราชอิสระที่ประชาชนทุกคนร่วมกันอยู่อาศัยโดยได้รับหลักประกันการคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายและให้ได้รับการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ควรได้เพื่อให้มีชีวิตที่ดีที่สุดเท่าที่ทำได้ และในขณะเดียวกันประชาชนแต่ละคนก็สามารถแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของตนเองโดยสุจริตและไม่สร้างความเสียหายแก่ผู้ใด⁷

ฉะนั้นหลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานอันหนึ่งของการสร้างพัฒนา และรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่พึงประสงค์ โดยทุกคนควรตระหนักว่านอกจากตนจะมีสิทธิเสรีภาพ สิทธิเสมอภาคแล้ว แต่ละคนควรมีหน้าที่ทำนุบำรุงและรักษาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองด้วยความสามัคคีกลมเกลียวกันและสนับสนุนส่งเสริมความดีงามของกันและกัน

เมื่อมีแนวคิดอันนำไปสู่หลักการสำคัญของประชาธิปไตยตามที่ได้อธิบายมาทั้งหมดแล้วนั้น การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องมีสถาบันการเมืองการปกครอง (democratic political and governmental institutions) ที่จำเป็นที่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของประชาธิปไตยด้วย เรียกอีกอย่างหนึ่งคือ มีสถาบันการเมืองการปกครองประชาธิปไตย และเพื่อให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่และดำเนินไปได้ด้วยดีอย่างมั่นคง ประชาชนคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในประเทศนั้นๆ จะต้องมีความคิดความเชื่อ

⁶ ดร. วิสุทธิ์ โปธิแทน, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4, หน้า 69.

⁷ ดร. วิสุทธิ์ โปธิแทน, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4, หน้า 79.

และการกระทำที่สอดคล้องกับหลักการสำคัญดังกล่าวของประชาธิปไตยด้วย หรือเรียกว่าประชาชนมี “วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย” ซึ่งสะท้อนสิ่งที่เรียกรวมๆ ว่า “วัฒนธรรม (การเมือง) ประชาธิปไตย”

2.2 วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยมิได้เริ่มก่อตัวมาพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ หากแต่มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนานนับพันปี รากฐานของระบอบการปกครองดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยกรีก ต่อเนื่องมายังอาณาจักรโรมัน และพัฒนาต่อมาในยุโรปตะวันตก จากนั้นจึงค่อยๆ พัฒนาต่อมาจนกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน⁸

2.2.1 ระบอบประชาธิปไตยในสมัยกรีกและโรมัน

กรีกโบราณถูกครอบงำโดยระบอบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ในมือของชนชั้นสูงซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในกรีก ด้วยความเชื่อว่าชนชั้นดังกล่าวมีคุณธรรมและความรู้สูงกว่าชนชั้นอื่น ชนชั้นสูงจึงสมควรเป็นชนชั้นปกครอง จนกระทั่งช่วง 600 ปีก่อนคริสตกาล Solon ได้ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งเอเธนส์ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของพลเมืองกรีก แม้ระบอบดังกล่าวจะมีใช้ระบบที่สมบูรณ์แบบและมีอายุได้เพียง 200 ปีเท่านั้น แต่ก็นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่อำนาจรัฐมิได้ผูกขาดโดยชนชั้นสูง หรือกองทัพเท่านั้น หากแต่ถูกแบ่งมาอย่างประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่นับรวมทาสหรือบุคคลที่ไม่ได้มีสถานะเป็นพลเมือง

ในอาณาจักรโรมัน เช่นเดียวกับกรีกโบราณ ระบอบอภิชนาธิปไตย เป็นระบอบที่ทรงอิทธิพลที่สุดในอาณาจักร ส่วนแนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเกิดขึ้นหลังรัฐธรรมนูญของ Solon แห่งเอเธนส์ประมาณหนึ่งศตวรรษ แต่อย่างไรก็ตามระบบการเมืองของอาณาจักรโรมันก็ยังถูกจำกัดโดยความไม่เท่าเทียมของชนชั้นทั้งหลาย โดยพลเมืองทุกคนมีสิทธิลงคะแนนและเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม คะแนนเสียงของแต่ละชนชั้นมีน้ำหนักไม่เท่ากัน เสียงของชนชั้นสูงย่อมมีน้ำหนักมากกว่าเสียงของชนชั้นอื่น⁹

โดยสรุป แม้ว่าแนวคิดว่าด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคโบราณจะมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการอันเป็นผลมาจากอิทธิพลของระบอบอภิชนาธิปไตย แต่ข้อความคิดต่าง ๆ ในยุคดังกล่าว นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน

2.2.2 ระบอบประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก

กระบวนการประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตกเริ่มก่อตัวขึ้นราวศตวรรษที่ 12 โดยการรวมตัวของเหล่าเสรีชนทั้งหลายเพื่อก่อตั้งชุมชน (Communes) ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งเสรีชนเหล่านี้ภายหลังพัฒนามาเป็นชนชั้น “กระฎุมพี” (bourgeoisie) ชุมชนเหล่านี้พัฒนาไปจนมีลักษณะเหมือนเขตการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ กล่าวคือ ชุมชนข้างต้นไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองแคว้นหรือเมืองต่าง ๆ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งระบบพัฒนาเศรษฐกิจ ความมั่นคง กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งระบบเลือกผู้ปกครองของตนเอง ชื่อนำสังเกตประการสำคัญคือผู้ปกครองในระบบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นบุรุษเพศ สตรีจึงมีสิทธิในทางการเมืองการปกครองเท่าเทียมกับบุรุษ แต่อย่างไรก็ตาม พัฒนาการดังกล่าวกลับไม่ได้มีลักษณะเป็น

⁸ ดร. ฐาตุร ศิริยทธ์วัฒนา, 2559, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า 129.

⁹ ดร. ฐาตุร ศิริยทธ์วัฒนา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 130.

ประชาธิปไตยมากไปกว่าการปกครองในยุคนายใต้การควบคุมของชนชั้นกรรมาชีพเพียงไม่กี่ตระกูล สมาชิกทั้งหลายจึงมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างแท้จริง ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 13 บทบาทของเหล่ากรรมาชีพเริ่มขยายออกไปเกินกว่าขอบเขตของการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวคือ เริ่มมีบทบาทใน “สภานันดร” ซึ่งเป็นองค์กรในระดับรัฐ¹⁰

2.2.3 ประเทศฝรั่งเศส

ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์มักจะเรียกประชุมผู้แทนของประชาชนในระดับจังหวัดซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ นักบวช (clergé) ชนชั้นขุนนาง (noblesse) และ สภานันดรที่สาม ซึ่งก็คือชนชั้นกรรมาชีพ ทั้งนี้ กษัตริย์จะเรียกประชุมผู้แทนของกลุ่มเหล่านี้ที่ละกลุ่มแยกออกจากกันอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี ค.ศ. 1302 ได้เปลี่ยนจารีตดังกล่าวโดยการเรียกประชุมกลุ่มผู้แทนประชาชนทั้งสามพร้อมกันซึ่งเป็นการประชุมในระดับราชอาณาจักร “สภานันดรแห่งราชอาณาจักร” จึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก¹¹

2.2.4 ประเทศอังกฤษ

การประชุมสภาแห่งราชอาณาจักรอังกฤษเกิดขึ้นครั้งแรกราวปี ค.ศ. 1265 การประชุมดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศอังกฤษถูกขนานนามว่าเป็น “มารดาแห่งระบบรัฐสภา” (mater parliamentarium) อย่างไรก็ตาม การประชุมสภาที่มีความสำคัญอย่างแท้จริงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1295 ในรัชสมัยของกษัตริย์ Édouard premier เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาแห่งกษัตริย์” (Conseil du roi) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มศาสนจักร กลุ่มชาวเมือง และกลุ่มชาวบ้านในชนบท สภาดังกล่าวเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบรัฐสภาในปัจจุบันเนื่องจากสมาชิกสภามีอำนาจสำคัญ 2 ประการอันได้แก่อำนาจในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (Consentir à l'impoôt) และอำนาจในการอนุมัติการทำสงคราม (Consentir aux levees de troupes) ซึ่งเป็นผลมาจากอำนาจประการแรก เนื่องจากการทำสงครามต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก¹²

2.3 ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

2.3.1 ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป

ประชาธิปไตยถือเป็นหลักการทั่วไปในการสร้างกลไกการอยู่ร่วมกันในทางสังคม ซึ่งมีได้หมายความว่าประเทศที่มีการปกครองที่มีอุดมการณ์ในระบอบสังคมนิยม (Socialism) จะไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในทางตรงกันข้ามอุดมการณ์ในระบอบสังคมนิยมถือเป็นอุดมการณ์ที่สนับสนุนคุณภาพระหว่างทุนนิยมทางตลาดในด้านหนึ่ง กับการแทรกแซงของรัฐในอีกด้านหนึ่ง เพราะเป็นความอะลุ่มอล่วยกันระหว่างการตลาดและรัฐ ประชาธิปไตยสังคมนิยมจึงไร้ทฤษฎีที่เป็นมูลฐาน และจึงกล่าวได้ว่า คุณมเครีโอโดยธรรมชาติ แต่มันก็สัมพันธ์กับมุมมองดังต่อไปนี้ คือ (1) ทุนนิยมเป็นวิธีการสร้างความมั่งคั่งที่เชื่อถือได้อย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นวิธีการแจกจ่ายความมั่งคั่งที่บกพร่องทางศีลธรรม เพราะความโง่เขลาของมันไปทาง

¹⁰ ดร. ธาตุกร ศิริยุทธวัฒนา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 132.

¹¹ ดร. ธาตุกร ศิริยุทธวัฒนา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 132.

¹² ดร. ธาตุกร ศิริยุทธวัฒนา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 135.

ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกัน¹³ ซึ่งลักษณะประชาธิปไตยที่มีอยู่ในอุดมการณ์ระบอบสังคมนิยมเรียกได้ว่า เรียกได้ว่า “ประชาธิปไตยสังคมนิยม (Social democracy)”

ประชาธิปไตยสังคมนิยมเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองโดยมีแนวคิดที่เกี่ยวกับสังคมทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อความยุติธรรมทางสังคมภายในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ตลอดจนนโยบายการปกครองอันผูกมัดกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน การกระจายรายได้ และการควบคุมเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและที่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐสวัสดิการ ดังนั้น จึงเป็นระบอบที่มุ่งสร้างเงื่อนไขให้กับระบอบทุนนิยมเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นประชาธิปไตยที่เท่าเทียมกันและที่เป็นปึกแผ่นมากกว่า โดยบ่อยครั้งสัมพันธ์กับนโยบายทางสังคมเศรษฐกิจที่กลายเป็นเรื่องสำคัญในประเทศยุโรปตะวันตกและยุโรปเหนือ โดยเฉพาะรูปแบบที่มีในกลุ่มประเทศนอร์ดิก คือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ในช่วงครึ่งหลังคริสต์ทศวรรษที่ 20¹⁴ ประชาธิปไตยสังคมนิยมในปัจจุบันมีลักษณะเฉพาะ คือ การผูกมัดกับนโยบายที่เล็งระงับความไม่เท่าเทียมกัน ระงับการกดขี่กลุ่มคนที่ไร้อภิสิทธิ์ และระงับความยากจน¹⁵ รวมทั้งการสนับสนุนบริการสาธารณะที่เข้าถึงได้ทั่วกัน เช่น การดูแลผู้สูงอายุ การดูแลเด็ก การศึกษา การดูแลสุขภาพ และค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงาน ขบวนการประชาธิปไตยสังคมนิยมยังมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งกับขบวนการแรงงานและสหภาพแรงงาน สนับสนุนสิทธิการร่วมเจรจาต่อรองสำหรับแรงงาน ตลอดจนนโยบายที่ขยายการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยนอกเหนือจากรื่องการเมืองเข้าไปในประเด็นทางเศรษฐกิจ ในรูปแบบสิทธิเพื่อการเลือกผู้แทนในคณะกรรมการของบริษัท (co-determination) สำหรับทั้งลูกจ้างและผู้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ¹⁶

ดังนั้น คำว่า “รัฐธรรมณูญ” ซึ่งประกอบด้วยคำว่า “รัฐ” หมายถึงบ้านเมืองหรือแผ่นดินกับคำว่า “ธรรมณูญ” หมายถึงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบการ รัฐธรรมณูญจึงหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ บางครั้งเรียกบทกฎหมายชนิดนี้ว่า “ธรรมณูญการปกครองแผ่นดินหรือรัฐธรรมณูญ” และมีผู้เข้าใจผิดว่าประเทศใดมีรัฐธรรมณูญ ประเทศนั้นมีการปกครองแบบประชาธิปไตย อันที่จริงนั้น รัฐธรรมณูญเป็นเพียงระเบียบการที่เขียนเป็นกฎหมายว่าประเทศ (รัฐ) นั้น ๆ ปกครองกันแบบใด แทนที่จะปล่อยให้ผู้มีอำนาจปกครองกระทำตามความพอใจของตนโดยไม่มีข้อกำหนดไว้ โดยอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมณูญแต่ลำพังยังไม่เป็นแบบการปกครองประชาธิปไตยเสมอไป อาทิ บางประเทศปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมณูญเผด็จการของตน เช่น ประเทศอิตาลีสมัยมุสโสลินีที่เป็นจอมเผด็จการก็มีรัฐธรรมณูญ ประเทศสเปนและโปรตุเกสสมัยที่ปกครองแบบเผด็จการก็มีกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมณูญที่กำหนดระเบียบการ

¹³ Heywood, Andrew (2012). *Political Ideologies: An Introduction* (5th ed.). Basingstoke, England: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-36725-8.

¹⁴ Gamble, Andrew (2012). "Debt and Deficits: The Quest for Economic Competence". In Cramme, Olaf; Diamond, Patrick. *After the Third Way: The Future of Social Democracy in Europe*. London: I.B. Tauris. pp. 45–59. ISBN 978-1-84885-992-0.

¹⁵ Hoefler, Richard (2013). "Social Welfare Policy and Politics". In Colby, Ira C.; Dolmus, Catherine N.; Sowers, Karen M. *Connecting Social Welfare Policy to Fields of Practice*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons. ISBN 978-1-118-17700-6.

¹⁶ Meyer, Thomas; Hinchman, Lewis P. (2007). *The Theory of Social Democracy*. Cambridge, England: Polity Press. ISBN 978-0-7456-4113-3.

ปกครองประเทศทั้งสองนั้นตามแบบเผด็จการ รัฐบาลถนอม - ประภาส ปกครองตามแบบเผด็จการ ที่มีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร”¹⁷

2.3.2 ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทย

ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีรัฐธรรมนูญรวม 18 ฉบับ และที่ผ่านมามีรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับสามารถมองได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ผู้มีอำนาจในขณะนั้นร่างขึ้นโดยมักมีเหตุผลที่สนับสนุนข้ออ้างในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ "สถานการณ์ทางการเมือง" โดยมีได้มุ่งเน้นเพื่อนำไปสู่หลักการและแนวทางประชาธิปไตยอย่างที่เราจะเห็นหรือเพื่อที่จะนำประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะเป็นเพียงการแสดงให้เห็นในเชิงสัญลักษณ์ของการมีประชาธิปไตยมากกว่าการมุ่งไปสู่หลักการและแนวทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ประเทศไทยเคยประกาศใช้ที่ผ่านมาพบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางฉบับที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศที่มีการประกาศใช้ และได้รับการยอมรับว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เนื่องจากมีที่มาและกระบวนการร่างที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและมีการจัดทำประชามติ นอกจากนี้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดโดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2560 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของไทยไว้ในมาตรา 2 ว่าประเทศไทยมีการปกครอง “ระบอบประชาธิปไตย” อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคำปรารภที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้มีการแสดงถึงเหตุผลและความเป็นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยแสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของปวงชนชาวไทยในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว เพื่อธำรงคงไว้ซึ่ง “ระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตย” ของปวงชนชาวไทย และนับว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเนื้อหาสาระที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญอันเป็นไปในลักษณะของการกำหนดในเชิง “รูปแบบ” ของประชาธิปไตยที่ปรากฏหลักการประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญปรากฏในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคตามมาตรา 27 ซึ่งได้บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือ

¹⁷ บัญชา เฉลิมชัยกิจ, 2552, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, สำนักพิมพ์สุภาพใจ, กรุงเทพมหานคร, หน้า 248.

จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตรีบเทำที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่ำนัั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น¹⁸

3. ความสำคัญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิการ

เนื่องจากการดำเนินการของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislature) มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือ การพิจารณากฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ในการ “ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และการดำเนินการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นกลไกการตรวจสอบการดำเนินการและการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร อันเป็นแนวทางการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปกติการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกระทำได้โดยการไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม นอกจากนี้การกำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถกระทำได้โดยการตั้ง “คณะกรรมการสิทธิการ” เพื่อตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิการถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการดำเนินการที่มีความต่อเนื่อง เพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีการดำเนินการอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งความสำคัญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิการ มีดังต่อไปนี้

3.1 ความสำคัญของคณะกรรมการสิทธิการ

การตั้งคณะกรรมการสิทธิการของสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา) โดยกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ถือเป็นแนวทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่ง โดยความสำคัญของระบบกรรมการสิทธิการ คือ

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทุกขณะและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ จำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยเหลือพิจารณากลับกรองเพื่อสภาจะได้วินิจฉัยปัญหา หรือ กิจการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

2) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่สภามีปัญหาที่จะต้องพิจารณา และต้องอาศัย ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการสิทธิการได้

¹⁸ มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาโดย ละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด

4) สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบกรรมวิธีการนับเป็นกลไกสำคัญของสภาที่ช่วยให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะยังผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

3.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบด้วย บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณารัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือในกรณีที่เป็นสภาเดี่ยว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บทบาทด้านการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา และบทบาทด้านการศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมากประกอบด้วย รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและนำข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภา การกลั่นกรองข้อมูลค้นหาข้อเท็จจริง ความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ การเจรจาต่อรอง ประนีประนอม และผสมผสานความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน

ปัจจุบันคณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของสภาในต่างประเทศ คณะกรรมการได้รับการพิจารณาว่าเป็นสถาบันที่กระทำกิจกรรมด้านนิติบัญญัติ บทบาทของคณะกรรมการจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจากความสำคัญและประโยชน์ในการแสดงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทำให้มีการเรียกคณะกรรมการว่าสภาเล็ก เพราะทำหน้าที่เกือบทั้งหมดของสภา

3.3 ประเภทของคณะกรรมการ

3.3.1 คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภานั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภาและเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาที่จะกำหนดจำนวนกรรมการในคณะกรรมการและจำนวนคณะของคณะกรรมการ

3.3.2 คณะกรรมการวิสามัญ (Ad-hoc Committee) คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่าเรื่องที่สภาได้พิจารณาอยู่นั้นควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป จำนวนกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีกำหนดไว้แน่นอนเหมือนกับคณะกรรมการสามัญ และจะตั้งขึ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา

3.3.3 คณะกรรมาธิการร่วมกัน คือ กรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการวิสามัญ และเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

3.3.4 คณะกรรมาธิการเต็มสภา คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ 1 แล้ว แต่เนื่องจากมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศและประกอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน โดยคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็น 3 วาระได้โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุม ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ในระหว่างการประชุมเพื่อหารือในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ถึงว่าเป็นการประชุมสภา แต่ให้นับว่าเป็นการประชุมพิจารณาในวาระที่ 2 ขึ้นกรรมาธิการ และการพิจารณาเรียงตามลำดับมารวมกันไป เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 เรียบร้อยแล้วจะเป็นการพิจารณาวาระที่ 3 โดยที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภา เช่นเดิม

3.3.5 คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมาธิการร่วมกันดังได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ แต่คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภานี้เกิดขึ้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้รัฐสภามีการประชุมร่วมกันเพื่อมีมติใหม่อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการการบริหารราชการแผ่นดิน แต่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันรัฐสภายังอาจมีมติให้ความเห็นชอบโดยให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

3.4 คณะกรรมาธิการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือ คณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาขอโทษหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง ต่างก็ใช้ถ้อยคำว่า “... พิจารณาสอบสวน...” สำหรับ “การขอโทษหรือ” ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง อันเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีได้เป็นไปเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษดังเช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการของพนักงานสอบสวน ส่วนการใช้ถ้อยคำ “การขอโทษหรือ” จึงเป็นการบัญญัติให้เกิดความเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการดำเนินการ คณะกรรมการธิการในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐสภาเพื่อนำไปสู่การทราบถึงเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง¹⁹ ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าและอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า องค์กรต่างๆ มีการใช้ถ้อยคำที่ต่างกันไปเพื่อให้บรรลุถึงกรอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการของหน่วยงานนั้นๆ อาทิ การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง “มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามความจำเป็นหรือที่เห็นสมควร”²⁰ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ “แสวงหาข้อเท็จจริง .. เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน”²¹ การกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ “ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหา”²² “ไต่สวนและวินิจฉัย”²³ และการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการ “ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง”²⁴

ดังนั้น “การขอโทษหรือ” ตามความในมาตรา 129 วรรคหนึ่ง จึงเป็นกระบวนการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการธิการในลักษณะเกี่ยวกับการค้นหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่การทราบถึงเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริงในเรื่องที่พิจารณา อันเป็นการดำเนินการในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรา

¹⁹ ความหมายของ “ข้อเท็จจริง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544 หมายความว่า

(1) น. ข้อความหรือเหตุการณ์ที่เป็นมาหรือที่เป็นอยู่ตามจริง

(2) (กฎ) น. เรื่องหรือประเด็นที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ พฤติกรรม หรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดขึ้น ที่มีอยู่ หรือที่เป็นไป. แม้คำของ “ข้อเท็จจริง” คือ ข้อ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 (2)

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (2)

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1)

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (2)

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (1)

กฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการสอบหาข้อเท็จจริงเรื่องใดของคณะกรรมการธิการ จะต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ในส่วนของพยานหลักฐานเห็นว่า เมื่อพิจารณา ประกอบกับมาตรา 129 วรรคสี่ เห็นว่า มีลักษณะเป็นการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลและหลักฐานที่เพียงพอต่อการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการรายงานต่อสภา และการเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ไม่ได้มุ่งถึงการที่สภาจะมีอำนาจไปดำเนินคดีเพื่อลงโทษบุคคลหนึ่งบุคคลใดในทางกฎหมายโดยตรง

นอกจากนี้ตามความในวรรคสองที่บัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการในการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษา ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ใน “หน้าที่และอำนาจของสภา” โดยบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการมีข้อจำกัดอยู่เพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจและหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกรณีการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้ตามหลักนิติรัฐ โดยถือเอากฎหมายดังกล่าวเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน

ซึ่งในกรณีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการธิการเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับหรือมีบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจดำเนินการได้ แต่การพิจารณาในเรื่องนั้นจะมีผลสำคัญ โดยเฉพาะการที่จะทำให้มีการเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการธิการก็สามารถพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และอำนาจในด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ การดำเนินการของคณะกรรมการธิการตามข้อเท็จจริงดังกล่าว หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนแต่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งจะส่งผลกระทบต่อส่วนร่วมของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ หรือเล็งเห็นได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก อาทิ การแก้ไขกฎหมายหรือการนำเสนอเพื่อให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาดำเนินการต่อไป คณะกรรมการธิการในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้

4. ความสัมพันธ์ระหว่าง “ประชาธิปไตย” กับ “คณะกรรมการธิการ”

คณะกรรมการธิการถือเป็นหน่วยทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่และอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งและมีสถานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนผู้แทนเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนของตนในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อที่ประชุมสภา เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบอันจะส่งผลผูกพันและถือเป็นการดำเนินการของสภา ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการของสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการโดยทางอ้อมของประชาชนเพื่อตั้งผู้แทนของตนมาทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านตัวแทนในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้การดำเนินการของคณะกรรมการในฐานะเป็นหน่วยทางการเมืองภายในฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดกรอบหลักในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันว่า คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบสวน/สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อสภา

5. บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของ “หลักการประชาธิปไตย” กับ “คณะกรรมการ”

หลักการประชาธิปไตยภายในรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมาอาจมองได้ว่าเป็นไปในเชิงรูปแบบ กล่าวคือ มีการบัญญัติบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยกำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้อย่างชัดเจน และถึงแม้ว่าจะปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ว่ารัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติโดยมีการกำหนดหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เป็นฉบับแรกภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าการให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะมีการปฏิบัติในเชิงเนื้อหาที่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยแต่อย่างใด และเมื่อพัฒนาการของประชาธิปไตยตามสังคมไทยแล้วรูปแบบและการดำเนินการในเชิงรูปแบบและเนื้อหาก็คงได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ได้รับการยอมรับว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เนื่องจากมีที่มาและกระบวนการร่างที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและมีการจัดทำประชามติ กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ รัฐธรรมนูญก็ยังคงความเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดโดยพิจารณาจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของ “หลักการประชาธิปไตย” กับ “คณะกรรมการ” อาจพิจารณาได้ดังนี้

5.1 ความสัมพันธ์ของหลักอำนาจประชาธิปไตยเป็นของปวงชนตามหลักการประชาธิปไตยกับ คณะกรรมการในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจนิติบัญญัติเป็นหนึ่งในอำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย อันถือเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ปกครอง ประเทศหรือรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะมีอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของความเป็นรัฐ²⁵ โดยที่อำนาจ ดังกล่าวจะประกอบด้วย อำนาจในการตรากฎหมาย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการบริหารราชการ แผ่นดิน คือ อำนาจบริหาร และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายหรือการ ตีความกฎหมาย คือ อำนาจตุลาการ ดังนั้น คณะกรรมการในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นภายในฝ่าย นิติบัญญัติจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามการกระทำของคณะกรรมการต่อ ภายนอกองค์กรนิติบัญญัติจะกระทำได้ก็แต่โดยการนำเสนอผลการพิจารณาศึกษาหรือการพิจารณาขอหา ข้อเท็จจริงในลักษณะของการรายงานการดำเนินการต่อสภาเพื่อความเห็นชอบ ซึ่งมีปรากฏตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญของไทยทั้งที่ใช้บังคับในปัจจุบันและที่ผ่านมา อาทิ ความตามมาตรา 129 วรรคหนึ่ง ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความตามมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การรายงาน ต่อสภาของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นแนวทางการดำเนินการเพื่อให้ “ปวงชน” ในฐานะเจ้าของอำนาจ อธิปไตยได้ให้การยอมรับและให้ความเห็นชอบผ่านตัวแทนของตนในการดำเนินการของคณะกรรมการ ซึ่ง เป็นกระบวนการยอมรับอำนาจของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งหลักการดังกล่าวตามที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของชาติตามแบบฉบับของประเทศอังกฤษ ซึ่งเดิมพระมหากษัตริย์ทรงเป็น เจ้าของอำนาจรัฐและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแต่ผู้เดียว ภายหลังการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประชาชนยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ไม่ถ่องแท้มากนักจึงส่งผลให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวได้อย่างที่ควรจะเป็น

5.2 ความสัมพันธ์ของหลักสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ ตามหลักการประชาธิปไตยกับคณะกรรมการ ในฐานะที่ต้องให้ความสำคัญกับประชาชน

สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนเป็นเรื่องที่ได้รองรับโดยบทบัญญัติของตามรัฐธรรมนูญโดย ที่ประเทศไทยอาจถือได้ว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบที่มีการกำหนดคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และกำหนดหน้าที่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การดำเนินการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการเป็นการดำเนินการในลักษณะเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ในถือเอากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ “หลักนิติรัฐ (Legal State)” เพื่อนำไปสู่การให้บริการสาธารณะหรือการสร้างสวัสดิการที่ดีให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ในการบริหารราชการของฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนตามที่กฎหมาย

²⁵ องค์ประกอบด้วยของรัฐ ประกอบด้วย ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารรัฐนั้นๆ

กำหนดและต้องดำเนินการเฉพาะภายใต้กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยการดำเนินการใดๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่สามารถทำได้โดยปราศจากอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ได้กระทำผ่านกลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นหนึ่งในองค์กรนิติบัญญัติจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนจากการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร เพื่อมิให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินของรัฐ นอกจากนี้จะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจขององค์กรรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติหากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีการพิจารณาหรือได้รับเรื่องร้องเรียนว่าการดำเนินการใดๆ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็มีหน้าที่และอำนาจในการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประชาชนดังกล่าวมาชี้แจงและให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันเป็นรูปแบบของการป้องกันสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนหน้าที่ของประชาชน และเสนอแนะให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

5.3 ความสัมพันธ์ของหลักการใช้เหตุผลตามหลักการประชาธิปไตยกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

การใช้เหตุผลในการพิจารณาหรือการศึกษา หรือดำเนินการในเรื่องใดๆ ถูกนำมาใช้ในสังคมโดยทั่วไป อันเป็นลักษณะของการเคารพเหตุผลของคนอื่นเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ยังประสงค์ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยตามวิถีประชาธิปไตยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในการเคารพเหตุผลมากกว่าบุคคล โดยอาจมองได้ว่าไม่ได้มุ่งเน้นหรือศรัทธาบุคคลใดถึงขั้นบูชาบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ในวิถีของชนชาวไทยก็ต้องกตัญญูต่อญาติผู้ใหญ่และผู้มีพระคุณในระดับหนึ่ง และเหตุผลที่ว่านั้นก็ไม่ได้เคร่งครัดเรื่องระบบอาวุโส แต่ก็ยังคงต้องให้ความสำคัญกับการให้ความเคารพผู้อาวุโส ทั้งนี้ประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย เพื่อค้นหาเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง เนื่องจากเหตุผลเท่านั้นที่จะจรรโลงให้ประชาธิปไตยดำเนินไปได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความสัมพันธ์กับการใช้เหตุผลตามหลักการประชาธิปไตยโดยในการพิจารณาการศึกษาหรือสอบถามข้อเท็จจริงใดๆ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาถึงที่ไปที่มาของเรื่องที่จะพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หากมีการนำเสนอประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาจะต้องพิจารณาโดยการรับฟังข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาให้ได้ข้อมูลสูงสุดอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์เหตุและการสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้เหตุผลและข้อมูลที่ได้รับอันจะทำให้เกิดข้อเสนอแนะหรือดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

5.4 ความสัมพันธ์ของหลักความเสมอภาคตามหลักการประชาธิปไตยกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของหลักการประชาธิปไตยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มีการดำเนินการโดยสอดคล้องอยู่ในกระบวนการในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งรูปแบบการ

พิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปในลักษณะขององค์กรกลุ่ม โดยกรรมการแต่ละคนย่อมมีเอกสิทธิ์ในการอภิปราย แสดงความคิดเห็น ตลอดจนการลงมติในคณะกรรมการในกรณีที่เป็นประเด็นที่มีความเห็นหลากหลายของคณะกรรมการเพื่อนำไปสู่การหาข้อยุติในการพิจารณา โดยกรรมการแต่ละท่านย่อมมีสิทธิในการลงมติได้หนึ่งเสียงในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการ นอกจากนี้ในกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกกรรมการ อาทิ ผู้ร้องเรียน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ซึ่งคณะกรรมการได้เชิญมาเพื่อให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พิจารณา โดยบุคคลภายนอกดังกล่าวก็ย่อมมีความเสมอภาคกันในการให้ข้อมูล กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่มีข้อร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นผู้แทนหน่วยงานที่มีตำแหน่งระดับสูงเพียงใดก็ตาม ผู้ร้องเรียน หรือผู้ให้ข้อมูล ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะแตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการก็ต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันในฐานะบุคคลคนหนึ่งที่มาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้มีความเสมอภาคกันไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคในทางกฎหมาย เช่น ความเท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย ความเท่าเทียมกันในการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งการให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางสังคม เช่น การให้ความเคารพนับถือในฐานะเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

กรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการถึงแม้จะไม่จำแนกออกมาชัดเจนว่าเป็นการยอมรับนับถือในหลักความเสมอภาคตามหลักการประชาธิปไตยก็ตาม แต่หากพิจารณาจากเนื้อหาของการดำเนินการจะพบได้ว่า คณะกรรมการได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการกระบวนการและระบบงานกรรมการเพื่อเป็นไปตามกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภา

6. การปรับใช้หลักการประชาธิปไตยกับการดำเนินการของคณะกรรมการ

หลักการประชาธิปไตยได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการซึ่งเป็นการพิจารณาสืบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปรับใช้หลักการดังกล่าวก็ไม่ได้จำแนกให้เห็นในแต่ละประเด็นหรือความสอดคล้องอย่างชัดเจน และยังไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ตามที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ แนวทางการปรับใช้หลักการประชาธิปไตยกับการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการและเกิดความชัดเจนอาจพิจารณาตามแนวทางได้ดังนี้

6.1 การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยึดประโยชน์สาธารณะ

ในฐานะที่การดำเนินการของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน อันเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่การจัดสวัสดิการทางสังคม (Social welfares) ซึ่งการดำเนินการของ “รัฐ” นั้นหมายความรวมถึงการกระทำทางนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดย

การพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนเป็นสำคัญ การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนั้น คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องพิจารณาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรองรับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว

การให้ความสำคัญดังกล่าวข้างต้นเป็นการให้ความสำคัญในมิติที่รองรับด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกรณีกฎหมายที่ออกมามุ่งเน้นในการให้สิทธิของประชาชน คณะกรรมการก็ต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนว่าถูกละเมิดโดยกฎหมายหรือไม่ เป็นการจำกัดสิทธิเกินความจำเป็นหรือไม่ ทั้งนี้ การพิจารณาว่ากระทบสิทธิหรือไม่นั้นเป็นการพิจารณาว่าเมื่อมีกฎหมายให้สิทธิกับประชาชนแล้ว การดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารมีการส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร และหากเห็นว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิดังกล่าวจะต้องกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายหรือการเยียวยาให้แก่ประชาชน

นอกจากนี้ในการพิจารณาเรื่องใดๆ ของคณะกรรมการยังต้องพิจารณาถึงแนวทางการดำเนินการต่างๆ เพื่อนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่พึงจะได้รับ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น การดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงต้องผูกพันในการดำเนินการที่จะต้องคำนึงถึงและมีความสำคัญกับประชาชน

6.2 การรับฟังเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

การใช้เหตุผลตามหลักการประชาธิปไตย คือ การเคารพเหตุผลของคนอื่น ซึ่งเหตุผลที่ได้รับมาอาจมีประเด็นที่มีความสำคัญน้อยหรือมากก็ตามล้วนถือได้ว่าเป็นเหตุผลที่สามารถนำมาประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ หรือนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ได้ โดยในกระบวนการดำเนินการปรับใช้หลักการให้เหตุผลของคณะกรรมการเพื่อให้มีความสมบูรณ์ในเชิงเนื้อหา คณะกรรมการจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่เปิดให้มีการรับฟังความเห็นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในการประชุมเพื่อพิจารณาของคณะกรรมการหากได้มีการอภิปรายของกรรมการแต่ละคน หรือการให้ข้อมูลของบุคคลในการประชุม คณะกรรมการย่อมต้องให้ความสำคัญในการเปิดรับฟังความเห็นดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหรือการตัดสินใจในคณะกรรมการ และเหตุผลที่ได้รับนั้นแม้จะเป็นเหตุผลเพียงเล็กน้อยและไม่อาจมีน้ำหนักเพียงพอก็ได้หมายความว่า เป็นเหตุผลที่ไม่อาจนำมาประกอบการพิจารณา เนื่องจากเหตุผลดังกล่าวอาจเป็นประเด็นข้อสังเกตเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการเกิดความรอบคอบ ครบคลุม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการหรือประธานในที่ประชุมจะต้องควบคุมการประชุมเพื่อให้มีการรับฟังเหตุผลหรือข้อมูลให้มากที่สุดพอต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการในการที่จะนำไปสู่การมีมติใดๆ ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการโดยเฉพาะในการประชุมเพื่อพิจารณากรรมการแต่ละคน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมจะต้องรู้จักการประนีประนอมซึ่งเป็นแนวทางในการยอมรับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยสันติวิธี และไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง ต้องรู้จักยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่ยึดมั่นหรือตั้งต้นแต่ความคิดเห็นของ

ตนเองโดยไม่ยอมผ่อนปรนแก้ไข ตลอดจนถึงยอมเปลี่ยนแปลงแก้ไขความคิดเห็นของตนเองเมื่อผู้อื่นมีความคิดเห็นที่ดีกว่า ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตยโดยพื้นฐานไม่พึงปรารถนาให้มีการใช้กำลังและการลี้ภัยทางความคิดกันอย่างไม่เป็นเหตุผลหรือด้วยวิธีการรุนแรง เนื่องจากหากมีการใช้กำลังหรือความรุนแรงแล้วก็จะแสดงให้เห็นถึงความไม่มีหรือไม่ใช่เหตุผล ซึ่งก็ขัดกับหลักความเชื่อมั่นมูลฐานของประชาธิปไตย

6.3 การยึดหลักเสียงข้างมากเพื่อให้เกิดข้อยุติในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการธิการ

ถึงแม้ว่าการรับฟังเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในข้อ 6.2 จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้หรือเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการที่จะนำมาสู่การพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นประเด็นที่ไม่อาจมีข้อสรุปในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการร่วมกันยอมส่งผลให้ไม่มีข้อยุติในกระบวนการพิจารณานั้นได้ ดังนั้น แนวทางการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติของการพิจารณานั้นก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยการลงมติเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงข้างมากในการวินิจฉัยเพื่อชี้ขาดถึงแนวทางที่คณะกรรมการธิการจะได้ดำเนินการต่อไป โดยการรับฟังเสียงข้างมากดังกล่าวก็มีควรที่จะเพิกเฉยต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งความเห็นดังกล่าวจะต้องไม่เสียไปเพียงเพราะเสียงเหล่านั้นเป็นเพียงเสียงข้างน้อย แต่ควรต้องนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับดังกล่าวไปพิจารณาให้ถ่วงถ่วงและเกิดความรอบคอบต่อไปด้วย ทั้งนี้ ในการประชุมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติโดยการลงมติของคณะกรรมการธิการนั้นประธานคณะกรรมการธิการหรือผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจะต้องให้ความสำคัญกับความเห็นหรือข้อเสนอแนะของกรรมการเสียงข้างน้อยดังกล่าวด้วย เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นข้อสังเกตของกรรมการเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการธิการ

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

คณะกรรมการธิการถือเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยรูปแบบของประชาธิปไตยมีปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการธิการก็มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยในลักษณะขององค์การรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนถึงการปรับใช้หลักประชาธิปไตยกับการดำเนินการของคณะกรรมการธิการ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การนำหลักการประชาธิปไตยมาประกอบการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการธิการในการพิจารณาขอโทษเท็จจริง หรือการดำเนินการใดๆ ของคณะกรรมการธิการภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับหลักการประชาธิปไตยได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการธิการซึ่งเป็นการพิจารณาสืบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

และข้อบังคับการประชุมสภา เพียงแต่การปรับใช้หลักการดังกล่าวก็ไม่ได้จำแนกให้เห็นในแต่ละประเด็นหรือ ความสอดคล้องอย่างชัดเจน และยังไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยได้อย่าง สมบูรณ์ตามที่ควรจะเป็น ซึ่งการปรับใช้หลักการประชาธิปไตยเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนและยึดประโยชน์สาธารณะ การรับฟังเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาการศึกษาของ คณะกรรมการ หรือการยึดหลักเสียงข้างมากเพื่อให้เกิดข้อยุติในการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การสร้าง “ประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหา” ประกอบกับเป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินการของคณะกรรมการภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

7.2 ข้อเสนอแนะ

7.2.1 การปรับใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินการของคณะกรรมการ

ตามความในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ ประชาชนโดยรวม โดยในฐานะที่คณะกรรมการเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการทำหน้าที่ของรัฐสภาจึงเป็นที่ จะต้องยึดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่ง คือ ความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ในมาตรา 25 ว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ หลัก นิติธรรมอีกประการหนึ่ง คือ หลักการที่กฎหมายจะต้องไม่มีโทษทางอาญาย้อนหลัง ดังที่ปรากฏไว้ในมาตรา 29 ว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็น ความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ กระทำความผิดมิได้

ดังนั้น นอกจากการปรับใช้หลักการประชาธิปไตยตามข้อ 6 ที่ได้กล่าวมาแล้ว การดำเนินการ ของคณะกรรมการพึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมที่ยอมรับนับถือรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการ คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดที่เข้ามามีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

7.2.2 การพัฒนาระบบกรรมการทำให้เกิดประชาธิปไตยในเชิงเนื้อหาต่อกระบวนการ ดำเนินการของคณะกรรมการ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประชาธิปไตยของไทยมีลักษณะเป็นไปในเชิง “รูปแบบ” ซึ่งจะต้อง กำหนดแนวทางในการนำหลักประชาธิปไตยไปใช้ในการบวนการพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็น

รูปธรรมว่าการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการการได้นำหลักการประชาธิปไตยมาใช้ในการดำเนินการ อันจะส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยในเชิง “เนื้อหา” เกิดขึ้นในระบบงานกรรมการ ซึ่งสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติ ตามข้อบังคับการประชุมสภาที่จะต้องตราให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น รูปแบบของการรับฟัง ความเห็นซึ่งอาจกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยกรรมการ ซึ่งการอภิปรายในข้อบังคับการประชุมที่ผ่านมาจะ กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของหมวดว่าด้วยการประชุมสภา ซึ่งเป็นการวางกรอบการอภิปรายไว้อย่างกว้างๆ สำหรับการประชุมสภา โดยที่หมวดว่าด้วยคณะกรรมการให้อนุโลมโดยนำเอาหมวดว่าด้วยด้วยการประชุม สภามาใช้บังคับโดยอนุโลมในการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบาทในการพิจารณา อย่างละเอียดรอบคอบในเรื่องใดๆ แล้ว คณะกรรมการจะถือได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญและถือเป็นกลไกของสภาใน การดำเนินการเพื่อให้ได้มีซึ่งข้อมูลในเบื้องต้นสู่การพิจารณาของสภาต่อไป

ดังนั้น หากจะมุ่งเพื่อนำไปสู่ “เนื้อหา” ของความเป็นประชาธิปไตยแล้วสมควรนำหลักการ สำคัญมากำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติของคณะกรรมการให้เกิดความชัดเจนไว้ในแนวทางการดำเนินการ ของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นอันนำไปสู่การให้ เหตุผลให้ได้มากที่สุดหรือจนสิ้นกระแสความ นอกจากนี้ บทบาทการทำหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ หรือประธานในที่ประชุมคณะกรรมการก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการกำหนดแนวทางที่ชัดเจน ซึ่ง ประธานคณะกรรมการหรือประธานในที่ประชุมคณะกรรมการเองจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดการมี ส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยหรือวิถีประชาธิปไตยอันจะทำให้เนื้อหาแห่งการเป็นประชาธิปไตยในการ ดำเนินการของคณะกรรมการเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

บรรณานุกรม

หนังสือ/ตำรา

หนังสือภาษาไทย

- ดร. นิยม รัฐอมฤต. **การปกครองระบบประชาธิปไตยในนานาประเทศ**. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ดร. วิสุทธิ์ โปธิแทน. **แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550.
- ดร. ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- บัญญัติ เฉลิมชัยกิจ. **แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2552”

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Heywood, Andrew (2012). *Political Ideologies: An Introduction* (5th ed.). Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Gamble, Andrew (2012). "Debt and Deficits: The Quest for Economic Competence". In Cramme, Olaf; Diamond, Patrick. *After the Third Way: The Future of Social Democracy in Europe*. London: I.B. Tauris.
- Hoefler, Richard (2013). "Social Welfare Policy and Politics". In Colby, Ira C.; Dolmus, Catherine N.; Sowers, Karen M. *Connecting Social Welfare Policy to Fields of Practice*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Meyer, Thomas; Hinchman, Lewis P. (2007). *The Theory of Social Democracy*. Cambridge, England: Polity Press.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560